



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

OPINION

I

AVOKATIT TË POPULLIT

R. nr. 578/2026

në lidhje me

kriteret e vendosura në Vendimin nr. 02/07 të Qeverisë së Republikës së Kosovës lidhur me dhënien e pagës së trembëdhjetë (13) për të gjithë të punësuarit që marrin pagë nga Buxheti i Republikës së Kosovës

Drejtuar:

Z. Albin Kurti, Kryeministër në detyrë
Qeveria e Republikës së Kosovës

Z. Hekuran Murati, Ministër në detyrë
Ministria e Financave

Prishtinë, më 2 shtator 2026

Qëllimi

Avokati i Popullit, nëpërmjet këtij Opinioni, synon të ofrojë një analizë të përgjithshme të Vendimit nr. 02/07 të Qeverisë së Republikës së Kosovës për ofrimin e pagës së trembëdhjetë (13) dhe efekteve të krijuara nga zbatimi i tij, në dritën e respektimit të standardeve juridike që kanë të bëjnë me parimin e barazisë, proporcionalitetit, pritshmërisë legjitime, sigurisë juridike dhe mbrojtjes së të drejtave të karakterit pasuror në Republikën e Kosovës.

Më saktësisht, Avokati i Popullit synon të analizojë nëse përfshirja në listën e pagave të muajit mars 2026, ishte kriter i arsyeshëm, proporcional dhe që ka përmbushur pritshmëritë legjitime të të punësuarve në sektorin publik në Kosovë.

Kompetencat e Avokatit të Popullit

1. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (më tej: Kushtetuta), në nenin 132, parasheh rolin dhe kompetencat e Avokatit të Popullit, si institucion i pavarur kushtetues, ku në paragrafin 1 të këtij neni 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.”* Ndërsa, 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 ligjin.”*
2. Ligji nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit përcakton, ndër të tjera, këto kompetenca dhe përgjegjësi për Avokatin e Popullit:

“Të tërheqë vëmendjen për rastet kur autoritet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandim që t’u jepet fund rasteve të tilla dhe kur është e domosdoshme të shpreh mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e institucioneve përkatëse në lidhje me rastet e tilla (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.2);

të rekomandoj Qeverinë, Kuvendin dhe autoritetet e tjera kompetente të Republikës së Kosovës për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, barazisë dhe jo diskriminimit (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.5);

t’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet e veta (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.6);

të rekomandojë nxjerrjen e ligjeve të reja në Kuvend, ndryshimin e ligjeve që janë në fuqi dhe nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e Republikës së Kosovës (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.7);

të përgatitë raporteve vjetore, periodike dhe të tjera mbi gjendjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit dhe të kryejë hulumtime mbi çështjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit në Republikën e Kosovës (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.8). ”

3. Me dërgimin e këtij Opinioni tek autoritetet kompetente dhe publikimin e tij, Avokati i Popullit synon t’i përmbushë përgjegjësitë e tij kushtetuese dhe ligjore të cekura më sipër.

Përshkrimi i çështjes

4. Më 30 mars 2026, Qeveria e Republikës së Kosovës nxori Vendimin nr. 02/07 për dhënien e pagës së trembëdhjetë (13) për të gjithë të punësuarit që marrin pagë nga

Buxheti i Republikës së Kosovës dhe që i plotësojnë kriteret e përcaktuara në këtë Vendim.

5. Sipas Vendimit 02/07, paga e trembëdhjetë (13) u takon të gjithë të punësuarve me pagë primare, sipas listës së pagave të muajit mars 2026, të cilët janë të punësuar me orar të plotë dhe që kanë qenë të punësuar gjatë tërë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit në një organizatë buxhetore.
6. Vendimi në fjalë ka përcaktuar se paga e trembëdhjetë (13) u takon edhe të punësuarve me orar jo të plotë ose atyre që kanë qenë të punësuar për më pak se dymbëdhjetë (12) muaj në një organizatë buxhetore përgjatë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit, me kushtin që të jenë të punësuar me pagë primare dhe të jenë të përfshirë në listën e pagave të muajit mars 2026.
7. Lidhur me këtë çështje, Avokati i Popullit pranoi disa ankesa, nga kategori të ndryshme të të punësuarve në sektorin publik, të cilët shprehen të pakënaqur me kriteret përfituese të Vendimit 02/07 dhe të cilët do të renditen më poshtë:
 - R. nr. 578/2026 – Ankuesi F. K. pretendon se ka qenë i punësuar në sektorin publik gjatë tërë vitit 2025, në pozitën e nënkryetarit të Komunës së Zveçanit, por, megjithatë, nuk ka qenë përfitues i pagës së trembëdhjetë (13).
 - R. nr. 635/2026 - Ankuesi D. Sh. pretendon se ka qenë në marrëdhënie të rregullt pune si mjek specializant në ShSKUK, përkatësisht në Klinikën e Gjinekologjisë, nga 1 shkurti i vitit 2021 deri më 31 janar 2026, por nuk ka përfituar nga dhënia e pagës së trembëdhjetë (13).
 - R. nr. 655/2026 - Ankuesja N. K. pretendon se ka punuar si asambliste në Kuvendin Komunal të Zveçanit, gjatë tërë vitit 2025, por është përjashtuar nga mundësia e përfitimit të pagës së trembëdhjetë (13).
 - R. nr. 662/2026 - Ankuesja B. A. pretendon se ka qenë në marrëdhënie punë si anëtare e Kuvendit Komunal të Kamenicës, në periudhën kohore 2021-2025, por nuk ka përfituar nga Vendimi 02/07 për dhënien e pagës së trembëdhjetë (13).
 - R. nr. 889/2026 - Ankuesit D. K., F. O. dhe A. G. pretendojnë se kanë qenë të punësuar në Kabinetin e ministres së Ministrisë së Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Informimit gjatë vitit 2025 deri në shkurt të vitit 2026, por nuk kanë përfituar nga paga e trembëdhjetë (13).
 - R. nr. 957/2026 - Ankuesi A. B. pretendon se ka qenë i punësuar në sektorin publik deri në dhjetor të vitit 2025, por është përjashtuar nga mundësia për përfitimin e pagës së trembëdhjetë (13).
 - R. nr. 1065/2026 - Ankuesi Sh. S. pretendon se ka qenë i punësuar në Komunën e Prishtinës dhe ka qenë pjesë e listës së pagave deri më 7 shkurt 2026, atëherë edhe kur ka përfunduar marrëdhënia e tij e punës për shkak të pensionimit. Pikërisht për shkak të kësaj rrethane, ai është përjashtuar nga mundësia e përfitimit të pagës së trembëdhjetë (13).
8. Avokati i Popullit, duke i analizuar shkresat e lëndës të ankuesve të sipërhënuar, vërejtë se, para se t'i drejtohen me ankesë Avokatit të Popullit, ankuesit iu drejtuan me kërkesë

për informata ose me ankesë institucionit ku punuan, Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve (në vijim: Ministria e Financave), përkatësisht Qeverisë së Republikës së Kosovës (më tej: Qeveria), por nuk morën rezultate pozitive në drejtim të realizimit të kërkesave të tyre për pagën e trembëdhjetë (13).

9. Avokati i Popullit i analizoi pretendimet e ankuesve të sipërshënuar dhe vërejti se te të gjithë mbizotëron pretendimi se Vendimi 02/07 i Qeverisë është i kundërligjshëm dhe se i ka diskriminuar dhe trajtuar ata në mënyrë të pabarabartë me të punësuarit e tjerë në sektorin publik.
10. Duke qenë se të gjithë ankuesit kanë të njëjtën bazë kundërshtuese dhe të njëjtat pretendime, Avokati i Popullit vendosi që t'i trajtojë në mënyrë të përbashkët.
11. Për këtë arsye, më 29 maj 2026, Avokati i Popullit iu drejtua me shkresë për informata Ministrisë së Financave, nga e cila kërkoi të dijë se pse është caktuar muaji mars si periudhë përcaktuese për përfitimin e pagës së trembëdhjetë (13).
12. Në përgjigjen e Ministrisë së Financave, të cilën Avokati i Popullit e pranoi më 11 qershor 2026, theksohet se Ligji Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, në nenin 32, përcakton mundësinë e dhënies së pagës së trembëdhjetë (13) për sektorin publik, punonjësit e të cilit janë të angazhuar në organizata buxhetore për së paku dymbëdhjetë (12) muaj para marrjes së vendimit dhe llogaritet mbi bazën e koeficientit të përcaktuar sipas Ligjit Nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik, pa përfshirë shtesat. Sipas përgjigjes, ky nen e autorizon Qeverinë që të përcaktojë kushte dhe kriteret shtesë për përfitim përmes vendimit përkatës.
13. Më tej në përgjigje theksohet: *“Në zbatim të këtij autorizimi, Qeveria ka nxjerr Vendimin Nr. 02/07 të datës 30.03.2026, me të cilin është përcaktuar se paga e trembëdhjetë u takon të gjithë të punësuarve që marrin pagë nga Buxheti i Republikës së Kosovës dhe që plotësojnë kriteret e përcaktuara në këtë vendim. Sipas paragrafit 3 të këtij vendimi, përfitues janë punonjësit me pagë primare të përfshirë në listën e pagave të muajit mars 2026, të cilët janë të punësuar me orar të plotë dhe kanë qenë të angazhuar gjatë tërë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit në një organizatë buxhetore.”*
14. Në përmbyllje të përgjigjes theksohet: *“Nga interpretimi sistematik i këtyre dispozitave rezulton se përfitimi nga paga e 13-të është i lidhur drejtpërdrejt me përfshirjen e punonjësit në listën zyrtare të pagave të administratës publike për muajin mars 2026.”*

Baza ligjore

15. Në vijim të analizës së tij, Avokati i Popullit do të paraqesë kornizën normative, nëpërmjet së cilës do të vlerësojë nëse Vendimi nr. 02/07 i Qeverisë është nxjerrë në përputhje me standardet juridike që kanë të bëjnë me barazinë para ligjit, proporcionalitetin, sigurinë juridike, pritjen legjitime dhe të drejtat e karakterit pasuror.
16. Kështu, Kushtetuta e Republikës së Kosovës, barazinë para ligjit e ka normuar në mënyrë shprehimore nëpërmjet neneve 3 dhe 24.

Në nenin 3, Kushtetuta përcakton:

“Republika e Kosovës, është shoqëri multietnike e përbërë nga shqiptarët dhe komunitetet tjera e cila qeveriset në mënyrë demokratike, me respektim të plotë të sundimit të ligjit, përmes institucioneve të veta legjislative, ekzekutive dhe gjyqësore.

Ushtrimi i autoritetit publik në Republikën e Kosovës bazohet në parimet e barazisë së 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 pjestarëve të tyre.”

17. Ndërsa në nenin 24, Kushtetuta përcakton:

1. “Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes ligjore, pa diskriminim.”

18. Kushtetuta e përcakton pronën si kategori kushtetues dhe mbrojtjen e saj e ka garantuar nëpërmjet nenit 46, në të cilën thuhet:

“Mbrojtja e pronës është e garantuar me ligj.”

19. Në nenin 55, Kushtetuta përcakton rrethanat në të cilat mund të bëhet kufizimi i të drejtave dhe i lirive themelore të njeriut, ku parasheh:

“1. Të drejtat dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, mund të kufizohen vetëm me ligj.

2. Të drejtat dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, mund të kufizohen vetëm deri në atë masë sa është e domosdoshme që, në një shoqëri të hapur dhe dekmokratike, të përmbushet qëllimi për të cilën lejohet kufizimi [...]”

20. Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, në nenin 14, përcakton:

“Gëzimi i të drejtave dhe lirive të përcaktuara në këtë Konventë duhet të sigurohet, pa asnjë dallim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo status tjetër.”

21. Tutje, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, në nenin 1 të Protokollit 1, përcakton:

“Çdo person fizik ose juridik ka të drejtën e gëzimit paqësor të pasurisë së tij . Askush nuk mund të privohet nga pasuria e tij, përveçse për arsye të interesit publik dhe në kushtet e parashikuara nga ligji nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare.”

22. Ndërkohë, Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore, në nenin 7, përcakton:

“Shtetet Palë njohin të drejtën e secilit për të gëzuar kushte pune të drejta e të favorshme të cilat sigurojnë sidomos:

a)shpërblim të atillë që, si minimum, u siguron të gjithë punonjësve;

Paga të drejtë dhe shpërblimin të barabartë për punë me vlerë të barabartë, pa kurrëfar dallimi [...]”

23. Karta Sociale Evropiane, në nenin 4 [E drejta për pagë të drejtë], përcakton:

“Të gjithë punëtorët kanë të drejtë për një pagë të drejtë të mjaftueshme për një standart jetese të përshtatshëm për ata dhe familjet e tyre.”

24. Ligji nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik, në nenin 4 të tij, ku flet për *Parimet e sistemit të pagave*, përcakton:

*“[...] **parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit** - nënkupton që secili, pa kurrëfar diskriminimi, ka të drejtë, që për punë të barabartë të marrë pagë të barabartë, duke marrë parasyshë natyrën e punës, kërkesat për vendin, institucionin ku ushtrohet detyra si dhe kualifikimin.”*

25. Ligji nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, në nenin 32, paragrafi 1, përcakton: *“Qeveria mundet gjatë vitit fiskal, përmes alokimit të parakohshëm me vendim të sigurojë mjetet për pagesën e pagës së 13-të sipas paragrafit 2 të këtij Neni. Qeveria duhet të sigurohet që përgjatë vitit fiskal respektohet rregulla fiskale për mos-tejkalim të tavanit të deficitit prej 2% e Bruto Produktit Vendor.”*
26. Në paragrafin 2 të këtij neni, Ligji nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026 parasheh: *“Në rast se plotësohen kushtet sipas paragrafit 1 të këtij Neni, paga e 13-të për secilin punonjës është vlera e barabartë me nivelin e koeficientit përkatës, e shumëzuar me vlerën e koeficientit, pa përfshirë shtesat, e përcaktuar sipas Ligjit Nr.08/L-196 për Paga në Sektorin Publik, e cila i jepet secilit punonjës në sektorin publik, që ka qenë i angazhuar në ndonjëren nga organizatat buxhetore së paku 12 muaj para muajit kur merret vendimi. Kushtet që duhet të plotësohen për tu kualifikuar për pagën e 13-të dhe kriteret e tjera të përfitimit mund të caktohen me vendim të Qeverisë.”*
27. Vendimi nr. 02/07 për dhënien e pagës së trembëdhjetë (13) i Qeverisë përcakton:
1. *“Miratohet dhënia e pagës së trembëdhjetë (13), e cila do të paguhet së bashku me pagën e muajit mars, për të gjithë ë punësuarit që marrin pagë nga buxheti i Republikës së Kosovës dhe që plotësojnë kriteret e përcaktuar në këtë Vendim.*
 2. *Mjetet për mbulimin e kostos së përcaktuar në pikën 1.të këtij Vendimi, sigurohen përmes alokimit të parakohshëm të buxhetit për paga në secilën organizatë buxhetore përkatëse. Autorizohet Thesari i Kosovës në Ministrinë e Financave që të kryej përlllogaritjet dhe të gjitha veprimet e nevojshme për alokim të parakohshëm.*
 3. *Paga e trembëdhjetë (13) e plotë u takon të punësuarve me pagë primare, sipas listës së pagave të muajit mars 2026, të cilët janë të punësuar me orar të plotë dhe që kanë qenë të punësuar gjatë tërë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit në një organizatë buxhetore.*
 - 3.1.*Paga e trembëdhjetë (13) e plotë është e barabartë me pagën bazë me pagën bazë të përfituesit, e cila llogaritet duke shumëzuar njesitë e koeficientit të pozitës së të punësuarit me vlerën e koeficientit, pa përfshirë shtesat tjera, e përcaktuar sipas Ligjit Nr. 08/L-196 të Pagave në Sektorin Publik.*
 4. *Paga e trembëdhjetë (13) e pjesshme u takon të gjithë të punësuarve me pagë primare sipas listës së pagave të muajit mars 2026, të cilët janë të punësuar me orar jo të plotë ose kanë qenë të punësuar për më pak se dymbëdhjetë (12) muaj në një organizatë buxhetore përgjatë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit.*
 - 4.1.*Paga e trembëdhjetë (13) e pjesshme është e barabartë me shumën e të gjitha pagave bazë që i punësuarit i ka pranuar nga puna primare në një organizatë buxhetore përgjatë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit, e pjesëtuar me numrin dymbëdhjetë (12).*

5. *Për të punësuarit që kanë qenë në pushim të lehonisë sipas legjislacionit në fuqi, gjatë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit, koha e kaluar në pushim të lehonisë llogaritet kohë e kaluar në punë me orar të plotë për qëllime të përlllogaritjes sipas pikave 3 dhe 4, të këtij Vendimi.*
6. *Përjashtimisht nga pika 3, dhe 4, të punësuarit e suspenduar sipas legjislacionit në fuqi, nuk kualifikohen për përfitim nga paga e trembëdhjetë (13) sipas këtij Vendimi.*
7. *Çdo i punësuar, ka të drejtë të përfitojë vetëm një pagë të trembëdhjetë (13) sipas këtij Vendimi, pavarësisht pozitive apo funksioneve shtesë që ushtron aktualisht apo të ketë ushtruar gjatë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit. Për qëllime të përlllogaritjes sipas pikave 3, dhe 4, për bazë do të merret paga më e favorshme e të punësuarit në muajin përkatës.*
8. *Obligohet Ministria e Financave, Thesari i Kosovës dhe organizatat buxhetore për zbatim të këtij Vendimi[...].”*

Vlerësimi i Avokatit të Popullit

28. Duke qenë se dhënia e pagës së trembëdhjetë është objekt trajtimi i këtij Opinioni, si fillim, Avokati i Popullit e sheh të rëndësishme të qartësojë se çfarë në të vërtetë është paga e trembëdhjetë (13) dhe cila është baza juridike e përcaktimit të saj.
29. Nga analiza e tij, Avokati e Popullit vëren se, në kornizën ligjore në Kosovë dhe në aktet ndërkombëtare juridike, nuk përcaktohet kuptimi i vërtetë i pagës së trembëdhjetë (13) dhe as qëllimi për të cilin jepet.
30. Në fakt, Avokati i Popullit vëren se as jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNj) dhe as ajo e Gjykatës Kushtetuese në Republikës e Kosovës nuk kanë trajtuar çështje që lidhen ekskluzivisht me pagën e trembëdhjetë (13).
31. Mirëpo, nga mënyra se si jepet, paga e trembëdhjetë (13), në përgjithësi, mund të kuptohet si një veprim i vullnetit politik, i cili mund të materializohet përmes akteve juridike të karakterit ligjor, nënligjor apo edhe me kontratë kolektive.
32. Pra, Avokati i Popullit vlerëson se paga e trembëdhjetë (13) nuk është një e drejtë e përgjithshme e as e përhershme e të punësuarit, përderisa ajo nuk është e normuar shprehimisht përmes ndonjë akti juridik.
33. Paga e trembëdhjetë (13), parimisht, kuptohet si përfitim shtesë, e cila nuk lidhet me performancën ose aktivitetin e të punësuarit dhe e cila u shpërndahet punonjësve bashkë me pagën bazë të muajit të dymbëdhjetë (12) të punës dhe, zakonisht, në vlerë të pagës bazë.
34. Në rastin konkret për të cilin flet ky Opinion, Avokati i Popullit vlerëson se paga e trembëdhjetë (13) për të punësuarit në sektorin publik, bazën e saj juridike e ka vetëm te Ligji Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, i cili, në nenin 32 të tij, përcakton shprehimisht:

“1. Qeveria mundet gjatë vitit fiskal, përmes alokimit të parakohshëm me vendim të sigurojë mjetet për pagesën e pagës së 13-të sipas paragrafit 2 të këtij Neni. Qeveria duhet të sigurohet që përgjatë vitit fiskal respektohet rregulla fiskale për mos-tejkalim të tavanit të deficitit prej 2% e Bruto Produktit Vendor.

2. Në rast se plotësohen kushtet sipas paragrafit 1 të këtij Neni, paga e 13-të për secilin punonjës është vlere e barabartë me nivelin e koeficientit përkatës, e shumëzuar me vlerën e koeficientit, pa përfshirë shtesat, e përcaktuar sipas Ligjit Nr.08/L-196 për Paga në Sektorin Publik, e cila i jepet secilit punonjës në sektorin publik, që ka qenë i angazhuar në ndonjë nga organizatat buxhetore së paku 12 muaj para muajit kur merret vendimi. Kushtet që duhet të plotësohen për tu kualifikuar për pagën e 13-të dhe kriteret e tjera të përfitimit mund të caktohen me vendim të Qeverisë.”
35. Avokati i Popullit vëren se, bazuar në këtë autorizim ligjor, të përcaktuar në paragrafin 2 të nenit 32, Qeveria, më 30 mars 2026, nxori Vendimin nr. 02/07 për dhënien e pagës së trembëdhjetë (13), e cila, sipas vendimit, do të paguhet bashkë me pagën e muajit mars, për të gjithë të punësuarit që marrin pagë nga Buxheti i Republikës së Kosovës dhe që plotësojnë kriteret e përcaktuara në vendim.
36. Avokati i Popullit vërejt se kriteret e përfitimit të pagës së trembëdhjetë (13), Vendimi nr. 02/07 i ka përcaktuar në pikën 3, në të cilën parashihet: *“Paga e trembëdhjetë (13) e plotë u takon të gjithë të punësuarve me pagë primare, sipas listës së pagave të muajit mars 2026, të cilët janë të punësuar me orar të plotë dhe që kanë qenë të punësuar gjatë tërë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit në një organizatë buxhetore.”*
37. Po ashtu, vendimi në fjalë parasheh edhe përfitimin e pjesshëm të pagës së trembëdhjetë (13), ku në pikën 4 të tij përcakton: *“Paga e trembëdhjetë (13) e pjesshme u takon të gjithë të punësuarve me pagë primare sipas listës së pagave të muajit mars 2026, të cilët janë të punësuar me orar jo të plotë ose kanë qenë të punësuar për më pak se dymbëdhjetë (12) muaj në një organizatë buxhetore përgjatë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit.”*
38. Pra, në kuptim të ligjshmërisë, Avokati i Popullit vlerëson se Vendimi nr. 02/07 për dhënien e pagës së trembëdhjetë (13), në tërësinë e tij si akt juridik, është derivat i një kërkesë ligjore, e cila është përcaktuar me paragrafin 2 të nenit 32 të Ligjit Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026.
39. Mirëpo, ajo që është e rëndësishme për t’u vlerësuar, sipas Avokatit të Popullit, është nëse vendimi në fjalë respektoi parimet e barazisë, proporcionalitetit, sigurisë juridike dhe pritjes legjitime, duke vendosur kriteret përcaktuese të përfitimit të pagës së trembëdhjetë (13).
40. Nga analiza e nenit 32 të Ligjit Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, Avokati i Popullit vëren se *“angazhimi në ndonjë nga organizatat buxhetore së paku dymbëdhjetë (12) muaj para muajit kur merret vendimi”* është kushti i vetëm të cilin e ka vendosur ligji në fjalë për përfitimin e pagës së trembëdhjetë (13).
41. Ndërkohë, *“përfshirja në listën e pagave të muajit mars të vitit 2026”*, është një kriter shtesë të cilin e ka vendosur Qeveria nëpërmjet Vendimit 02/07.
42. Avokati i Popullit ngre dilema nëse një kriter administrativ i vendosur në Vendimin 02/07 të Qeverisë mund ta kufizojë një të drejtë të përcaktuar me ligj, respektivisht mund t’i përjashtojë një numër të caktuar të punonjësve, të cilët e kanë fituar të drejtën në pagën e trembëdhjetë (13), sipas nenit 32 të Ligjit Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026.

43. Në këtë rast, Avokati i Popullit vlerëson se Ligji Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026 e ka përcaktuar pagën e trembëdhjetë (13) si një të drejtë ligjore për të gjithë personat që kanë mbushur dymbëdhjetë (12) muaj punë të pandërprerë në ndonjërin nga organizatat buxhetore në Kosovë në kohën kur është marrë vendimi dhe, përfshirja ose jo në listën e pagave të muajit mars 2026, është kriter shtesë, i cili i tejkalon përcaktimet ligjore dhe i cili, në fakt, paraqitet si “barrierë” juridike për jetësimin e kësaj norme ligjore.
44. Avokati i Popullit vlerëson se “*përfshirja në listën e pagave të muajit mars 2026*” ka prekur qëllimin për të cilin jepet paga e trembëdhjetë, e cila supozohet të jetë e lidhur gjithmonë me punën e kryer gjatë tërë vitit paraprak, që në rastin konkret nënkupton vitin 2025.
45. Përcaktimi ligjor për përfitimin e pagës së trembëdhjetë (13), i shprehur përmes paragrafit 2 të nenit 32 të Ligjit Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, ka krijuar pritje legjitime për secilin të punësuar në sektorin publik, i cili ka mbushur dymbëdhjetë (12) muaj punë të pandërprerë deri në muajin mars, kur edhe është marrë Vendimi nr. 02/07 i Qeverisë për dhënien e pagës së trembëdhjetë (13).
46. Kur flasim për “pritjen legjitime”, jurisprudenca e GjEDNj-së është mjaft e pasur me vendime që flasin për kushtet mbi të cilat mund të krijohet “pritja legjitime”.
47. Koncepti i “pritshmërisë legjitime” për herë të parë u përmend nga GjEDNj-ja në çështjen Pine Valley Developments Ltd dhe të tjerët kundër Irlandës. Këtu çështja kishte të bënte me një leje ndërtimi për zhvillimin e tokës, e cila iu dha Pine Valley Developments nga autoritetet irlandeze. Në bazë të kësaj leje, aplikuesi kishte blerë tokë me qëllim ndërtimi dhe zhvillimi të asaj toke. Leja ndërtimore ishte revokuar më vonë, pasi ishte vërtetuar se ishte nxjerrë nga një autoritet jokompetent. Lidhur me këtë rast, GjEDNj-ja nuk gjeti shkelje të të drejtave të njeriut, por konstatoi se aplikuesi me të drejtë mund të kishte krijuar “pritshmëri legjitime” lidhur me të drejtën e pronës, të mbrojtur me nenin 1 të Protokollit 1 (shih rastin Pine Valley Developments Ltd dhe të tjerët kundër Irlandës, Aktgjykimi 12742/82, paragrafi 51).
48. “Pritshmëria legjitime” përmendet edhe të rasti Kopcky kundër Sllovakisë, i cili kishte të bënte me dënimin e babait të aplikuesit dhe konfiskimin e monedhave të arit nga autoritetet sllovaqe. Duke qenë se asnjëherë nuk u provua se ato monedha ndodheshin në posedim të autoriteteve sllovaqe dhe duke qenë se shteti nuk kishte detyrim ligjor për kthimin e pasurisë të cilën nuk e kishte në posedim, GjEDNj-ja nuk gjeti shkelje të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Me këtë rast, ajo theksoi se “pritshmëria legjitime” “*duhet të jetë e një natyre më konkrete sesa një shpresë e thjeshtë dhe të jetë e bazuar në një dispozitë ligjore ose në ndonjë vendim gjyqësor*” (shih rastin Kopcky kundër Sllovakisë, nr. 44912/98, Aktgjykim i 28 shtatorit 2004, paragrafi 50).
49. Ky koncept i “pritshmërisë legjitime” është zbatuar edhe nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, e cila, në Aktgjykimin KO79/23 lidhur me vlerësimin e kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik, ndër të tjera, sqaroi se kur mund të kufizohen të drejtat dhe liritë themelore dhe kur neni 46 i Kushtetutës (Mbrojtja e Pronës) mund të ndërlidhet me nenin 1 të Protokollit 1.

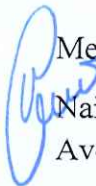
50. Këtu, Gjykata Kushtetuese, duke iu referuar edhe Aktgjykimit KO2016/22_KO220, sqaroi: *“Bazuar në praktikën gjyqësore të GjEDNj-së, “të hyrat e ardhshme” dhe “pensionet dhe përfitimet sociale” gjithashtu gëzojnë mbrojtjen e nenit 1 (Mbrojtja e Pronës) të Protokollit nr. të KEDNj-së, nën kushtet dhe parimet e përcaktuara nga praktika gjyqësore e GjEDNj-së”* (shih aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese, KO79/2, paragrafin 317).
51. Më tej, Gjykata Kushtetuese sqaroi se neni 1 i Protokollit 1 aplikohet vetëm në kuadër të “pasurisë ekzistuese” ose në kuadër të një “pritjeje legjitime” për të fituar pasuri. Me këtë rast, ajo riafirmon qëndrimin e GjEDNj-së, duke theksuar shprehimisht:
- “Në kontekst të kësaj të fundit, duhet të ekzistojë një e drejtë, e cila duhet të jetë konkrete, përkatësisht të burojë nga një bazë në ligjin e aplikueshëm dhe/ose një vendim gjyqësor. Në parim, në këtë fushëveprim, hyjnë edhe pagat dhe/ose benefitet sociale, por kjo nuk do të thotë që e drejta në pagë dhe/ose benefite sociale nënkupton edhe garanci për një shumë të caktuar të tyre. Thënë këtë, bazuar në praktikën e lartcekur gjyqësore, nëse legjislacioni i aplikueshëm përcakton një të drejtë të tillë, atëherë duhet të konsiderohet që i njëjti rezulton në një të drejtë që i nënshtrohet fushëveprimit të nenit 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, përkatësisht testit që buron nga ky nen, por edhe neni 55 i Kushtetutës, sipas të cilëve, duhet të vlerësohet nëse “ndërrhyrja/kufizimi” i gëzimit paqësor të pronës, (i) është i “përcaktuar me ligj”; (ii) ndjek një “qëllim legjitim”; dhe (iii) është “proporcional” me qëllimin e ndjekur.”* (shih aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese, KO79/2, paragrafin 318).
52. Pikërisht, bazuar në këtë standard juridik të vendosur nga GjEDNj-ja dhe të riafirmuar më pas edhe nga Gjykata Kushtetuese, Avokati i Popullit vlerëson se Qeveria e Republikës së Kosovës, në momentin që e ka përcaktua me ligj kriterin *“prej të paktën dymbëdhjetë (12) muajve pune të pandërprerë”*, ka krijuar pritshmëri legjitime të një natyre shumë konkrete për dhënien e pagës së trembëdhjetë (13), e cila mund të ketë lidhje me nenin 1 të Protokollit 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.
53. Pra, Avokati i Popullit vlerëson se Vendimi 02/07 është nxjerrë jashtë *“parashikueshmërisë”* ligjore, kriter ky i parimit të sigurisë juridike.
54. Avokati i Popullit, në vlerësim të Vendimit 02/07, vëren se Qeveria ka paraparë edhe një *“kategori të dytë”* të përfituesve të pagës së trembëdhjetë (13), për të punësuarit *“me orar jo të plotë ose që kanë qenë të punësuar për më pak se dymbëdhjetë (12) muaj në një organizatë buxhetore përgjatë dymbëdhjetë (12) muajve të fundit”*.
55. Avokati i Popullit vlerëson se, me këtë kriter, Qeveria krijoi situatën e dytë të pabarazisë me të punësuarit e tjerë në sektorin publik, ku në rastin e parë *“lista e pagave të muajit mars 2026”* është paraqitur si kriter *“kufizues”* dhe ka cenuar parimin *“punë e njëjtë, pagë e njëjtë”*, ndërsa në rastin e dytë luajti rolin e kriterit *“favorizues”*, duke ua mundësuar përfitimin e pagës së trembëdhjetë (13) një kategorie të të punësuarve vetëm me faktin se ata gjenden në ato lista.
56. Në këtë pikë, Avokati i Popullit e ndien të nevojshme të sqarojë se ky Opinion nuk ka për qëllim të ngre shqetësime për përfitimet e krijuara nga Vendimi 02/07, por vetëm të vlerësojë nëse zbatimi i një përcaktimi ligjor ka krijuar barazi për të gjithë.

57. Kur flasim për trajtimin e barabartë, jurisprudenca e GjEDNj-së ka përcaktuar se trajtimi ndryshe i personave në situata të ngjashme ose mosdallimi i personave që ndodhen në situata të ndryshme, mund të përbëjë diskriminim. Sipas GjEDNj-së, të dyja format e dallimit në trajtim mund të mos kuptohet si shkelje e Konventës, vetëm nëse ka një qëllim legjitim, të arsyeshëm dhe që është proporcional me atë qëllim (shih Aktgjykimin 65731/01 dhe 65900/01 Stec dhe të tjerët kundër Britanisë së Madhe, paragrafi 51).
58. Ndërkaq, lidhur me qëllimin legjitim, i cili, sipas GjEDNj-së, mund të arsyetojë një dallim në trajtim, Avokati i Popullit vëren se Vendimi 02/07 i Qeverisë nuk përmban ndonjë arsyetim se pse është vendosur lista e pagave të muajit mars 2026, si kriter përcaktues. As në përgjigjen e Ministrisë së Financave drejtuar Avokatit të Popullit lidhur me çështjen në fjalë nuk ka sqaruar se pse është vendosur një prerje e tillë dhe cili është qëllimi legjitim i këtij kriteri.
59. Për këtë arsye, përjashtimi nga përfitimi i së drejtës për pagë të trembëdhjetë (13) vetëm pse nuk e kanë përmbushur një kriter administrativ, për vlerësimin e Avokatit të Popullit, ka krijuar një lloj arbitrariteti, i cili nga Qeveria nuk ka mundur të shpjegohet përmes ndonjë qëllimi legjitim.

Përfundim

60. Paga e trembëdhjetë (13) është veprim politik i shtetit dhe nuk është e drejtë subjektive e individit, derisa ajo nuk parashihet shprehimisht në dispozita ligjore.
61. Përcaktimi normativ i pagës së trembëdhjetë (13), sikurse ka ndodhur me Ligjin Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, në nenin 32, paragrafi 1, krijon pritshmëri legjitime për realizimin e saj si e drejtë subjektive, e karakterit pasuror, e cila ndërlidhet drejtpërdrejt me përcaktimet e nenit 1 të Protokollit 1 të KEDNj-së.
62. Vendimet dhe kriteret administrative, të cilat nxirren për ta jetësuar një normë juridike, nuk mund t'i zvogëlojnë të drejta që janë të përcaktuara shprehimisht me ligj, rrjedhimisht nuk mund ta tejkalojnë përcaktimin ligjor dhe të vendosin kritere të tjera duke ua cenuar subjekteve të drejtat e përcaktuara ligjërisht.
63. Një veprim i tillë, sikurse ka ndodhur me Vendimin nr. 02/07 të Qeverisë, cenon pritshmërinë legjitime dhe sigurinë juridike të qytetarëve, të cilat janë elemente të rëndësishme të shtetit të së drejtës.
64. Përveç të tjerash, rregullimi normativ i pagës së trembëdhjetë (13) duhet të sigurojë barazi mes përfituesve, nëpërmjet kriterëve të qarta dhe të arsyeshme ligjore dhe të cilat nuk cenojnë qëllimin për të cilin jepet paga e trembëdhjetë (13).
65. Në rastin konkret, Avokati i Popullit vlerëson se Vendimi nr. 02/07 i Qeverisë së Republikës së Kosovës nuk ka respektuar qëllimin e vërtetë të pagës së trembëdhjetë (13), nuk ka krijuar barazi mes të punësuarve me të paktën dymbëdhjetë (12) muaj punë në organizata buxhetore në Republikën e Kosovës, ka cenuar pritshmëritë legjitime të atyre që e kanë përmbushur këtë kriter ligjor dhe, për rrjedhojë, ka cenuar sigurinë juridike, duke paraparë kritere të paparashikueshme ligjore dhe që nuk pasqyrojnë një qëllim legjitim.

66. Në fund, Avokati i Popullit konsideron se ky Opinion duhet të shërbejë si këshillë për Qeverinë e Republikës së Kosovës që, gjatë miratimit të akteve që rregullojnë pagën e trembëdhjetë (13), të ketë parasysh gjithëpërfshirjen dhe trajtimin e barabartë të të gjithë punonjësve që i kanë plotësuar kushtet e përcaktuara me ligj për përfitimin e pagës së trembëdhjetë (13).

 Më nderime,
Naim Qelaj
Avokat i Popullit