



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

Prishtinë, 2 prill 2020
Nr. ref.:VVMP 1541/20

VENDIM

PËR VAZHDIMIN E MASËS SË PËRKOHSHME

në

rastin nr. KO219/19

parashtrues

Avokati i Popullit

**Vlerësim i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin
Publik**

GJYKATA KUSHTETUESE E REPUBLIKËS SË KOSOVËS

e përbërë nga:

Arta Rama-Hajrizi, kryetare
Bajram Ljatifi, zëvendëskryetar
Bekim Sejdiu, gjyqtar
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, gjyqtare
Gresa Caka-Nimani, gjyqtare
Safet Hoxha, gjyqtar
Radomir Laban, gjyqtar
Remzije Istrefi-Peci, gjyqtare, dhe
Nexhmi Rexhepi, gjyqtar.

Parashtruesi i kërkesës

1. Kërkesa u parashtrua nga Institucioni i Avokatit të Popullit të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: parashtruesi i kërkesës).

Ligji i kontestuar

2. Parashtruesi i kërkesës konteston kushtetutshmërinë e Ligjit nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik (në tekstin e mëtejme: Ligji i kontestuar), të shpallur në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Gazeta Zyrtare), më 1 mars 2019, dhe që hyri në fuqi nëntë (9) muaj pas publikimit në Gazetë Zyrtare, respektivisht më 1 dhjetor 2019.

Objekti i çështjes

3. Objekti i çështjes së kërkesës është vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit të kontestuar, për të cilin parashtruesi i kërkesës pretendon të mos jetë në pajtueshmëri me paragrafin 2 të nenit 3 [Barazia para Ligjit], nenin 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit], paragrafin 1 të nenit 7 [Vlerat], nenin 10 [Ekonomia], nenin 21 [Parimet e Përgjithshme], paragrafin 1 të nenit 22 [Zbatimi i drejtpërdrejtë i Marrëveshjeve dhe Instrumenteve Ndërkombëtare], nenin 23 [Dinjiteti i Njeriut], nenin 24 [Barazia para Ligjit], nenin 46 [Mbrojtja e Pronës], nenin 55 [Kufizimi i të Drejtave dhe Lirive Themelore], paragrafët 3 dhe 7 të nenit 58 [Përgjegjësitë e Shtetit], paragrafin 2 të nenit 102 [Parimet e Përgjithshme të Sistemit Gjyqësor], paragrafin 1 të nenit 109 [Prokurori i Shtetit], nenin 119 [Parimet e Përgjithshme], paragrafët 1 dhe 2 të nenit 142 [Agjencitë e Pavarura], nenin 130 [Autoriteti Civil i Aviacionit] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Kushtetuta), nenin 1 të Protokollit nr. 1 (Mbrojtja e pronës) të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut si dhe paragrafin 2 të nenit 23 të Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut.
4. Parashtruesi i kërkesës po ashtu ka kërkuar nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Gjykata) që të vendosë masë të përkohshme për *“pezullimin e menjëhershëm”* të Ligjit të kontestuar.

Baza juridike

5. Kërkesa është e bazuar në nën-paragrafin 1 të paragrafit 2 të nenit 113 [Juridiksioni dhe Palët e Autorizuara] të Kushtetutës dhe në paragrafin 2 të nenit 116 [Efekti Juridik i Vendimeve] të Kushtetutës; në nenet 22 [Procedimi i kërkesës], 27 [Masat e përkohshme], 29 [Saktësimi i kërkesës] dhe 30 [Afatet] të Ligjit nr. 03/L-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Ligji); si dhe në rregullat 32 [Parashtrimi i kërkesave dhe përgjigjeve], 56 [Kërkesa për masë të përkohshme], dhe 57 [Vendimi për masë të përkohshme] të Rregullores së punës të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Rregullorja e punës).

Procedura në Gjykatë pas miratimit të masës së përkohshme

6. Më 12 dhjetor 2019, Gjyqtarja Raportuese i rekomandoi Gjykatës miratimin e masës së përkohshme. Të njëjtën datë, Gjykata, me shumicë votash, vendosi që të pezullojë zbatimin në tërësi të Ligjit të kontestuar, deri më 30 mars 2020. (Shih pjesën operative të Vendimit të Gjykatës Kushtetuese për caktim të masës së përkohshme, KO219/19, të 12 dhjetorit 2019).

7. Më 23 dhjetor 2019, Ministria e Administratës Publike, lidhur me kërkesën KO219/19 dorëzoi komentet e saj, si përgjigje ndaj pretendimeve të parashtruesit të kërkesës dhe pretendimeve specifike të ngritura në kërkesën në fjalë.
8. Më 14 janar 2020, Gjykata i dërgoi një kërkesë Komisionit të Venecias për paraqitjen e një Opinion në cilësi të *Amicus Curiae* lidhur me rastin KO219/19.
9. Më 23 janar 2020, parashtruesi i kërkesës e informoi Gjykatën se pranë Institucionit të Avokatit të Popullit janë dorëzuar disa kërkesa për “*revokim të Vendimit për masën e përkohshme të Gjykatës Kushtetuese KO219/19, i datës 12 dhjetor 2019, për pezullimin e Ligjit të Pagave*.” Me atë rast, parashtruesi i kërkesës e njoftoi Gjykatën se lidhur me këtë çështje: “*Avokati i Popullit, ka pranuar kërkesa nga 17 komuna, me 266 institucione arsimore dhe 7.047 nënshkrime*”. Të gjitha këto kërkesa parashtruesi i kërkesës i dorëzoi në Gjykatë duke theksuar se të njëjtat po i përcjellë për vëmendjen e Gjykatës mirëpo pa shpjeguar ose qartësuar se çfarë është kërkesa konkrete ndaj Gjykatës në raport me dokumentet e përcjella.
10. Më 30 janar 2020, Sindikata e Bashkuar e Arsimit, Shkencës dhe Kulturës (në tekstin e mëtejme: SBASHK), Federata e Sindikatave të Shëndetësisë, Sindikata e Policisë, Sindikata e Pavarur e Doganës së Kosovës dhe Sindikata e Zjarrfikësve, dorëzuan në Gjykatën një “*Kërkesë për revokim të masës së përkohshme (pezullimit) të Ligjit të Pagave*”. Kërkesën në fjalë, sindikatat në fjalë theksuan se e kanë dorëzuar bazuar në nenin 32 [E drejta për mjete juridike] të Kushtetutës dhe paragrafin 11 të rregullit 57 [Vendimi për masë të përkohshme] të Rregullores së punës. Sindikatat në fjalë e njoftuan Gjykatën edhe për komunikimet që kishin pasur me Institucionin e Avokatit të Popullit.
11. Më 3 shkurt 2020, Komisioni i Venecias i dërgoi Gjykatës disa dokumente dhe opinione të Komisionit të Venecias që kishin të bëjë me pagat e gjyqtarëve dhe të Avokatit të Popullit, duke e njoftuar Gjykatën se ky rast është më i përshtatshëm për Forum të Komisionit të Venecias se sa për një Opinion *Amicus Curiae*. Në këtë drejtim, Komisioni i Venecias i rekomandoi Gjykatës që t’i drejtohet Forumit të Komisionit të Venecias, ku pjesëmarrëse janë gjykatat kushtetuese dhe supreme, për të marrë informata më të hollësishme krahasuese rreth çështjes që trajton rasti KO219/19.
12. Më 6 shkurt 2020, Gjykata kërkoi nga parashtruesi i kërkesës që të sqarojë shkresat e dorëzuara nga Avokati i Popullit më 23 janar 2020 dhe se çfarë konkretisht kërkohet që të ndërmarë Gjykata në lidhje me dokumentet e përcjella. Në kërkesën e Gjykatës drejtuar parashtruesit të kërkesës, ndër të tjera, Gjykata sqaroi dhe theksoi se:

“[...] palë e vetme në rastin KO219/19 është Institucioni i Avokatit të Popullit, si palë e cila e ka parashtruar kërkesën në Gjykatën Kushtetuese duke kërkuar vlerësimin e tërësishëm të kushtetutshmërisë së Ligjit në fjalë dhe pezullimin e tërësishëm të tij. Të gjithë të tjerët, përfshirë sindikatat e lartcekura, mund të kenë vetëm statusin e palës së interesuar

por jo edhe të “palës” në kuptim të dispozitave të lartcekura të Rregullores së punës [Rregulli 57 i Rregullores së punës].

[...] Ne vërejmë që dokumentet që ju i keni përcjellë tek Gjykata Kushtetuese, në fakt iu janë drejtuar juve dhe është pikërisht Institucioni i Avokatit të Popullit, organi që duhet t’i shqyrtojë dokumentet e drejtuar Avokatit të Popullit dhe të merr vendim se çfarë hapi dëshiron të ndërmerr në lidhje me ato kërkesa. Nëse Institucioni i Avokatit të Popullit konsideron se duhet të bëhet kërkesë për “revokim të masës së përkohshme”, atëherë Institucioni të cilin ju e drejtoni duhet të bëjë një kërkesë specifike dhe të arsyetuar, sipas dispozitave përkatëse kushtetuese dhe ligjore, dhe me sqarimet e nevojshme se çfarë veprimi kërkohet të merret nga Gjykata Kushtetuese. Nga kjo rrjedh që, për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese nuk mjafton vetëm përcjellja e kërkesave të palëve të tjera të interesuara, pa sqarimet e domosdoshme përkitazi me dokumentet dhe dosjet e dorëzuara në Gjykatë.”

13. Më 13 shkurt 2020, Gjyqtarja raportuese, pas konsultimit me gjyqtarët e Gjykatës dhe pas rekomandimit të Komisionit të Venecias për t’ju drejtuar Forumit të Komisionit të Venecias, iu drejtua këtij të fundit me pyetjet vijuese lidhur me rastin KO219/19:

“(1) Si është rregulluar çështja e pagave në sektorin publik në vendet tuaja përkatëse, në lidhje me parimin e “ndarjes së pushteteve” dhe “kontrollat dhe balancet” midis degëve të ndryshme të qeverisjes? A ka trajtuar Gjykata juaj ndonjë rast në të cilin janë diskutuar këto dy parime në lidhje me pagat në sektorin publik?

(2) A ka trajtuar Gjykata juaj ndonjë rast në të cilin janë diskutuar dhe vendosur çështje në lidhje me “pavarësinë organizative, funksionale dhe financiare” të institucioneve publike?

(3) Sipas Kushtetutës, ligjeve dhe praktikës tuaj gjyqësore (nëse është e zbatueshme), a është Kuvendi i autorizuar me kompetencë të mohojë pavarësinë buxhetore dhe kategorizimin e brendshëm të vendeve të punës në institucionet publike që më parë gëzonin një pavarësi të tillë me ligjet ekzistuese të mëparshme?

(4) A keni njohuri për ndonjë rast në vendin tuaj në të cilin pagat e gjyqësorit ose institucioneve të tjera publike janë ulur dhe nëse kjo ka ndodhur, cilat ishin rrethanat dhe arsyetimi për një ulje të tillë? Në këtë aspekt:

a) a keni ndonjë praktikë përkatëse që tregon se si ulja e tillë e pagave ndikon në pavarësinë e gjyqësorit dhe institucioneve të tjera të pavarura kushtetuese;

b) a keni ndonjë praktikë përkatëse në të cilën keni analizuar zbatueshmërinë e nenit 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së (mbrojtja e pronës) në lidhje me të drejtat e fituara tashmë dhe mënyrën se si këto të drejta mund të modifikohen nga Kuvendi?

c) a keni ndonjë praktikë përkatëse që tregon se rregullimi i pagave dhe kompensimeve duhet të ndjekë specifikat kushtetuese të institucioneve të caktuara publike në kuptimin e pavarësisë institucionale?”

14. Ndërmjet 14 shkurtit 2020 dhe 12 marsit 2020, Gjykata ka pranuar përgjigje nga zyrtarët ndërlidhës të Komisionit të Venecias me ç'rast është rekomanduar që, për rrethanat e rastit konkret, të analizohen dhe të përdoren dokumentet dhe opinionet vijuese të Komisionit të Venecias si dhe rastet vijuese të gjykatave të ndryshme ndërkombëtare dhe kushtetuese:
- (i) *Amicus curiae* për Gjykatën Kushtetuese të Maqedonisë së Veriut lidhur me plotësimin-ndryshimin e disa ligjeve që kishin të bënin me sistemin e pagave dhe kompensimeve për zyrtarët e zgjedhur dhe të caktuar CDL-AD(2010)038 – pjesën relevante ku flitet për uljen e pagave të gjyqtarëve;
 - (ii) Opinionin CDL-AD(2002)008 për Bosnje dhe Hercegovinën lidhur me statusin e Ombudspersonit– pjesën relevante ku flitet për pagën e Ombudspersonit dhe gjyqtarëve;
 - (iii) Opinionin CDL-AD(2004)006 për Bosnje dhe Hercegovinën lidhur me statusin e Ombudspersonit– pjesën relevante ku flitet për çështjen e pavarësisë së Ombudspersonit dhe pagën e tij;
 - (iv) Opinionin CDL-AD(2019)005, të njohur si “Parimet e Venecias” për Mbrotjtjen dhe Promovimin e Institucionit të Ombudspersonit – pjesën relevante për stafin e Ombudspersonit dhe çështjet lidhur me punësimin e stafit të Ombudspersonit;
 - (v) Check-lista për parimin e Sundimit të Ligjit CDL-AD(2016)007;
 - (vi) Rasti i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, me nr. të referencës ECJ-2018-1-003;
 - (vii) Rasti i Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, me nr. të referencës ECH-2017-3-006;
 - (viii) Rastet e Gjykatës Kushtetuese të Portugalisë, me nr. të referencave POR-2015-3-018, POR-2013-3-018; POR-2013-1-006; POR-2012-2-011;
 - (ix) Rasti i Gjykatës Kushtetuese të Qipros, me nr. të referencës CYP-2014-2-001;
 - (x) Rasti i Gjykatës Kushtetuese të Andorrës, me nr. të referencës AND-2014-2-001;
 - (xi) Rastet e Gjykatës Kushtetuese të Çekisë, me nr. të referencës CZE-2011-2-007; CZE-2010-1-003;
 - (xii) Rasti i Gjykatës Kushtetuese të Sllovenisë, me nr. të referencës SLO-2009-3-006;
 - (xiii) Rasti i Gjykatës Kushtetuese të Polonisë, me nr. të referencës POL-2001-H-001;
 - (xiv) Rasti i Gjykatës Supreme të Kanadës, me nr. të referencës CAN-1997-3-005.
15. Brenda periudhës së datave të lartpërmendura, përveç dokumenteve, opinioneve dhe rasteve të lartcekura të propozuara nga zyrtarët ndërlidhës të Komisionit të Venecias, Gjykata po ashtu ka pranuar nëntë (9) përgjigje direkte nga nëntë (9) gjykata kushtetuese/supreme pjesë anëtare të Forumit të Komisionit të Venecias, respektivisht nga: Gjykata Federale Kushtetuese e

Gjermanisë, Gjykata Kushtetuese e Maqedonisë Veriore, Gjykata Kushtetuese e Moldavisë, Gjykata Supreme e Suedisë, Gjykata Kushtetuese e Kroacisë, Gjykata Supreme e Meksikës, Gjykata Kushtetuese e Sllovakisë, Tribunali Kushtetues i Polonisë, Gjykata Kushtetuese e Afrikës së Jugut. Të gjitha këto gjykata kanë sqaruar legjislacionin e tyre kushtetues si dhe praktikën e tyre gjyqësore lidhur me çështje që ndërlidhen me caktimin e pagave në sektorin publik lidhur me zyrtarët, punonjësit dhe nëpunësit e ndryshëm të sektorit publik.

16. Më 14 shkurt 2020, parashtruesi i kërkesës, u përgjigj ndaj kërkesës së Gjykatës për sqarime të datës 6 shkurt 2020 lidhur me shkresat që Avokati i Popullit kishte përcjellë në Gjykatë më 23 janar 2020 si dhe në lidhje me shkresat e dorëzuara nga disa sindikata më 30 janar 2020. Parashtruesi i kërkesës sqaroi me sa vijon: *“Në këtë rast, SBASHK-u, si palë e tretë e interesuar ka kërkuar nga ne që këto kërkesa ti procedojmë në Gjykatën Kushtetuese, dhe si rezultat i këtyre kërkesave me 23 janar 2020, ne kemi përcjellë kërkesat e tilla për njoftim në Gjykatën Kushtetuese.”* Parashtruesi i kërkesës nuk theksoi e as nuk ka kërkoj revokim të masës së përkohshme por la në fuqi kërkesën e tij të parë për vendosje të masës së përkohshme dhe për pezullim të tërësishëm të zbatueshmërisë së Ligjit të kontestuar.
17. Më 29 mars 2020, Gjykata njoftoi sindikatat e lartcekura se Gjykata ka pranuar shkresat e tyre dhe të njëjtat do të shqyrtohen në kuadër të kërkesës që e ka dorëzuar Avokati i Popullit si palë e cila e ka parashtruar kërkesën KO219_19.
18. Më 30 mars 2020, Gjyqtarja raportuese i rekomandoi Gjykatës vazhdimin e masës së përkohshme për vazhdimin e pezullimit të zbatimit të Ligjit të kontestuar mbi bazën e dy arsyeje që reflektohen në pjesën vijuese të këtij Vendimi (shih paragrafët 20-21).
19. Të njëjtën datë, Gjykata, njëzëri, vendosi të miratojë vazhdimin e masën e përkohshme të vendosur nga Gjykata më 12 dhjetor 2019, deri më 30 qershor 2020 dhe rrjedhimisht të mbajë të pezulluar aplikueshmërinë e Ligjit të kontestuar deri në atë datë, ose deri në momentin kur Gjykata të vendosë për rastin konkret.

Përkitazi me vazhdimin e masës së përkohshme

20. Gjykata i referohet Vendimit të saj për caktim të masës të përkohshme të 12 dhjetorit 2019. Të gjitha arsyet e cekura kushtetuese dhe ligjore për vendosjen e masës së përkohshme vazhdojnë të jenë të aplikueshme edhe tani dhe rrjedhimisht Gjykata thirret në arsyetimin e paraqitur në Vendimin e saj fillestar për caktim të masës së përkohshme. (Shih, Vendimin për masë të përkohshme në rastin KO219/19, cituar më lart).
21. Më tutje, Gjykata vëren se pas caktimit të masës së përkohshme, palë të ndryshme të interesuara për pranueshmërinë dhe meritat e kësaj kërkesë kanë dorëzuar një vëllim të konsiderueshëm të dokumenteve dhe të komenteve, të cilave Gjykata duhet tu kushtojë vëmendje dhe t'i trajtojë në raport me

pretendimet e ngritura. Kjo përbën arsyen e parë përse vazhdimi i masës së përkohshme edhe për një periudhë shtesë kohore është i domosdoshëm.

22. Arsyja e dytë për vazhdimin e masës së përkohshme është volumi jashtëzakonisht i madh i materialeve të pranuar nga Komisioni i Venecias dhe gjykatat kushtetuese/supreme pjesë përbërëse të Forumit të Komisionit të Venecias. Të gjitha këto materiale, përfshi praktikën legjislative dhe gjyqësore të dorëzuar nga gjykatat anëtare të Forumit të Komisionit të Venecias, duhet të analizohen ashtu që Gjykata të mund t'i aplikojë ato në rrethanat e rastit konkret, për aq sa do të jenë të aplikueshme.
23. Në dritë të arsyeve të lartcekura, Gjyqtarja raportuese i propozoi Gjykatës që të miratojë propozimin e saj për vazhdimin e masës së përkohshme, propozim ky që u miratua njëzëri nga gjyqtarët e Gjykatës.
24. Rrjedhimisht, pa paragjykim të çfarëdo vendimi të mëtejshëm që do të nxirret nga Gjykata në të ardhmen përkritazi me pranueshmërinë ose me meritat e kësaj kërkesë, Gjykata vendos të vazhdojë masën e përkohshme deri më 30 qershor 2020.

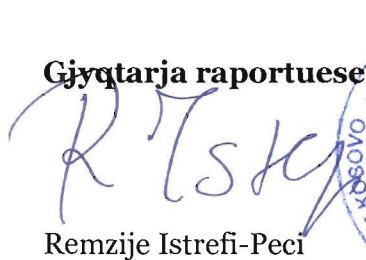
PËR KËTO ARSYE

Gjykata, në mbështetje të nenit 116.2 të Kushtetutës, të nenit 27 të Ligjit dhe të rregullit 57 të Rregullores së punës, më 30 mars 2020, njëzëri

VENDOS

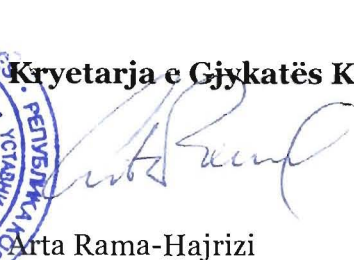
- I. TA VAZHDOJË masën e përkohshme të vendosur me Vendimin për masë të përkohshme në rastin KO219/19 të datës të 12 dhjetor 2019, deri më 30 qershor 2020;
- II. TA VAZHDOJË PEZULLIMIN e zbatimin në tërësi të Ligjit nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik në kohëzgjatje të përcaktuar në pikën I;
- III. Ky vendim do t'u kumtohet palëve;
- IV. Ky vendim do të publikohet në pajtim me nenin 20 (4) të Ligjit; dhe
- V. Ky vendim hyn në fuqi menjëherë.

Gjyqtarja raportuese


Remzije Istrefi-Peci



Kryetarja e Gjykatës Kushtetuese


Arta Rama-Hajrizi