



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

Prishtinë, më 8 dhjetor 2016
Nr. ref.:AGJ1015/16

AKTGJYKIM

në

rastin nr. KO73/16

Parashtrues

Avokati i Popullit

**Vlerësim i kushtetutshmërisë së Qarkores Administrative nr. 01/2016, të
nxjerrë nga Ministria e Administratës Publike të Republikës së Kosovës,
më 21 janar 2016**

GJYKATA KUSHTETUESE E REPUBLIKËS SË KOSOVËS

e përbërë nga:

Arta Rama-Hajrizi, kryetare
Ivan Čukalović, zëvendëskryetar
Altay Suroy, gjyqtar
Almiro Rodrigues, gjyqtar
Snezhana Botusharova, gjyqtare
Bekim Sejdiu, gjyqtar
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, gjyqtare dhe
Gresa Caka-Nimani, gjyqtare

Parashtruesi i kërkesës

1. Kërkesa është parashtruar nga Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: parashtruesi i kërkesës).

Akti i kontestuar

2. Parashtruesi i kërkesës konteston kushtetutshmërinë e Qarkores Administrative nr. 01/2016, të 21 janarit 2016, të nxjerrë nga Ministria e Administratës Publike të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Qarkorja Administrative).

Objekti i çështjes

3. Objekt i çështjes së kërkesës është vlerësimi i kushtetutshmërisë së qarkores së kontestuar administrative, e cila ishte nxjerrë për të zbatuar Rregulloren nr. 05/2012 për klasifikimin e vendeve të punës dhe Katalogun e vendeve të punës në Shërbimin Civil, të miratuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Qeveria) me Vendimin nr. 05/12, e 5 shkurtit 2015.
4. Ministria e Administratës Publike (në tekstin e mëtejshëm: MAP), nëpërmjet Qarkores Administrative, ka kërkuar nga parashtruesi i kërkesës dhe nga institucionet e tjera, të numëruara në Kapitullin XII [Institucionet e Pavarura] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta), si edhe nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Gjykata), që t'i dorëzojnë MAP-it propozimet e tyre për klasifikimin e vendeve të punës. Qëllimi ishte t'i përcaktojnë klasifikimet e tyre në kuadër të katalogut të punëve në Shërbimin Civil dhe pas klasifikimit nga ana e komisionit të përbashkët të MAP-it dhe të Ministrisë së Financave, si dhe pas miratimit final të klasifikimit nga Qeveria, të aplikojnë klasifikimin e vendeve të punës sipas vendimit të lartpërmendur të Qeverisë dhe të vendosin shërbyesit civilë në kuadër të institucioneve të veta përkatëse në pozitat dhe në gradat siç janë miratuar nga Qeveria me paga proporcionale.
5. Parashtruesi i kërkesës pretendon se MAP, me qarkoren e vet administrative, ka shkelur garancinë kushtetuese të pavarësisë së Avokatit të Popullit, të paraparë me nenin 133 [Zyra e Avokatit të Popullit] të Kushtetutës. Për më tepër, parashtruesi i kërkesës pretendon se, po ashtu, ishte shkelur edhe pavarësia kushtetuese e institucioneve të tjera të cekura në Kapitullin XII [Institucionet e Pavarura] dhe në Kapitullin VIII [Gjykata Kushtetuese] të Kushtetutës.

Baza juridike

6. Kërkesa bazohet në nenet 113.2(1) dhe 135.4 të Kushtetutës, në nenet 22, 29 dhe 30 të Ligjit nr. 03/L-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Ligji) dhe në rregullat 56, 62 dhe 65(1) të Rregullores së punës së Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Rregullorja e punës).

Procedura në Gjykatë

7. Më 29 prill 2016, parashtruesi i kërkesës parashtroi kërkesë në Gjykatë.

8. Më 5 maj 2016, Kryetarja e Gjykatës caktoi gjyqtarin Robert Carolan për gjyqtar raportues dhe Kolegjin shqyrtues, të përbërë nga gjyqtarët: Almiro Rodrigues (kryesues), Ivan Čukalović dhe Arta Rama-Hajrizi.
9. Më 6 maj 2016, Gjykata e njoftoi parashtruesin e kërkesës për regjistrimin e kërkesës.
10. Po të njëjtën datë, Gjykata i dorëzoi nga një kopje të kërkesës Presidentit të Republikës së Kosovës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit të Qeverisë, MAP-it, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, Auditorit të Përgjithshëm, Bankës Qendrore të Kosovës, Komisionit të Pavarur të Mediave dhe Ministrisë së Financave. Gjykata i ftoi ata që, deri më 30 maj 2016, të paraqesin komentet e tyre lidhur me kërkesën.
11. Më 30 maj 2016, MAP-i i dorëzoi komentet e veta në Gjykatë. Gjykata nuk ka pranuar ndonjë koment nga institucionet e tjera.
12. Më 16 qershor 2016, Gjykata i dërgoi nga një kopje të komenteve të MAP-it parashtruesit të kërkesës, Presidentit të Republikës së Kosovës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit të Qeverisë, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, Auditorit të Përgjithshëm, Bankës Qendrore të Kosovës, Komisionit të Pavarur të Mediave dhe Ministrisë së Financave. Gjykata i ftoi ata që, deri më 8 korrik 2016, të paraqesin komentet e tyre lidhur me përgjigjen e MAP-it.
13. Më 8 korrik 2016, parashtruesi i kërkesës dorëzoi komente shtesë.
14. Po të njëjtën datë, Komisioni i Pavarur i Mediave po ashtu i dorëzoi komente Gjykatës.
15. Më 15 korrik 2016, Gjykata ia dërgoi anëtarëve të Forumit të Komisionit të Venecias një kërkesë për analizë krahasimtare lidhur me këtë kërkesë.
16. Ndërmjet datave 16 korrik 2016 dhe 5 shtator 2016, u përgjigjën këta anëtarë të Forumit të Komisionit të Venecias: Gjykata Kushtetuese e Austrisë, Gjykata Kushtetuese e Afrikës së Jugut, Gjykata Kushtetuese e Lituanisë, Gjykata Supreme Federale e Zvicrës, Gjykata Kushtetuese e Republikës Çeke, Gjykata Kushtetuese e Bosnjës dhe Hercegovinës, Këshilli Shtetëror i Holandës, Gjykata Kushtetuese e Bullgarisë dhe Gjykata Kushtetuese e Kroacisë.
17. Më 28 shtator 2016, Kryetarja e Gjykatës caktoi gjyqtaren Snezhana Botusharova gjyqtare raportuese në vend të gjyqtarit Robert Carolan, i cili ka dhënë dorëheqje nga pozita e gjyqtarit të Gjykatës më 9 shtator 2016. Përbërja e Kolegjit shqyrtues mbeti e pandryshuar.
18. Më 16 nëntor 2016, Kolegji shqyrtues shqyrtoi raportin e gjyqtarit raportues dhe njëzëri i rekomandoi Gjykatës që të deklarojë kërkesën të pranueshme dhe të gjejë shkelje.
19. Po të njëjtën datë, Gjykata njëzëri votoi për pranueshmërinë e kërkesës dhe gjeti shkelje.

Përmbledhja e fakteve

20. Në vitin 2010, Kuvendi i Kosovës miratoi Ligjin nr. 03/L-147 për pagat e nëpunësve civilë, që ishte publikuar në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, më 25 qershor 2010.
21. Më 5 shkurt 2015, Qeveria, me Vendimin nr. 05/2015, miratoi Rregulloren nr. 05/12 për klasifikimin e vendeve të punës në Shërbimin Civil. Përveç kësaj, Qeveria po ashtu miratoi Katalogun e punëve në Shërbimin Civil. Këto akte ligjore ishin bazuar në Ligjin e lartpërmendur për pagat e nëpunësve civilë, në mënyrë që të zbatohen dispozitat e Ligjit.
22. Më 21 janar 2016, MAP-i nxori Qarkoren e kontestuar administrative dhe kërkoi nga parashtuesi i kërkesës të zbatojë klasifikimin dhe vendosjen e nëpunësve civilë në pozita dhe në grada të aprovuara nga Qeveria.
23. Në lidhje me këtë, Gjykata rikujton kërkesat që përfshin Qarkorja Administrative:

“Procesi i Klasifikimit të vendeve të punës dhe vendosja e nëpunësve civilë në pozitat dhe grada

Ministria e Administratës Publike, me qëllim të mbështetjes së institucioneve në përgatitjen dhe përfundimin e procesit të klasifikimit të vendeve të punës dhe gradimit, nxjerr qarkoren administrative të radhës, përmes së cilës përcakton dhe sqaron veprimet dhe hapat mëtutjeshëm për zbatimin e klasifikimit dhe vendosjen e nëpunësve civil në pozita dhe grada sipas Rregullores për Klasifikimin e Nëpunësve Civil dhe Katalogut të vendeve të punës të miratuar nga Qeveria, si në vijim:

1. Dërgimi i propozimeve nga institucionet në MAP

Institucionet që deri më tani nuk i kanë përcjellë propozimet e tyre për klasifikimin e vendeve të punës në MAP sipas njoftimeve të mëhershme, sidomos pas aprovimit të katalogut nga Qeveria dhe Qarkores Administrative/MAP, datë 24 shkurt 2015, me të cilat kanë qenë të obliguara që deri më 24 prill 2015 t'i përcjellin në MAP propozimet për procesin e klasifikimit, janë të obliguara që propozimet e tyre t'i dërgojnë deri më datën 05.02.2016.

2. Rishikimi dhe harmonizimi me Katalogun e vendeve të punës propozimeve për klasifikimin e vendeve të punës.

Ministria e Administratës Publike përkatësisht Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil-DASHC në bashkëpunim me institucionet do të rishikoj dhe harmonizoj propozimet e klasifikimit me Katalogun e vendeve të punës.

Propozimet e harmonizuara me Katalogun e vendeve të punës, DASHC do i dërgoj në Komisionin e përbashkët MAP-MF për shqyrtim dhe miratim në parim.

3. Shqyrtimi dhe miratimi në parim i klasifikimit nga Komisioni i përbashkët MAP-MF

Në bazë të paragrafit 3, 4, 5, 6 dhe 7 të nenit 29 të Rregullores për Klasifikim, brenda 30 ditëve nga data e pranimi të propozimeve nga DASHC, Komisioni MAP-MF shqyrton dhe miraton në parim propozimet për Klasifikimin e vendeve të punës të institucioneve në përputhje me rregulloren e lartpërmendur dhe Katalogun e vendeve të punës.

Komisioni MAP-MF pas miratimit në parim të propozimeve për Klasifikimin e vendeve të punës, i dërgon të ministri i Ministrisë së Administratës Publike dhe ministri i Ministrisë së Financave për aprovim dhe me pastaj klasifikimi dërgohet në Qeveri për aprovim përfundimtar.

4. Vendosja e shërbyesve civil në pozita dhe grada të aprovuara nga Qeveria dhe dërgimi i tyre në MAP/DASHC

Institucionet, në pajtim me Klasifikonin e vendeve të punës të aprovuar nga Qeveria, duhet t'i vendosin nëpunësit civil në pozita dhe grada përkatëse. Për këtë qëllim, institucionet themelojnë një komision i cili do të jetë përgjegjës për vendosjen e nëpunësve civil në gradat e miratuara si dhe do t'i ofroj udhëheqësit më të lartë të institucionit propozimet e tyre për miratim. Institucionet, janë të obliguara që brenda 20 dite nga data e aprovimit të Klasifikimit nga Qeveria, të përfundojnë vendosjen e nëpunësve civil në pozita dhe grada sipas klasifikimit të pranuar nga Qeveria. DASHC do t'iu përcjell klasifikimin e aprovuar nga Qeveria dhe do të mbështes institucionet gjatë procesit të vendosjes së nëpunësve civil në pozita dhe grada. Pas vendosjes së nëpunësve civil në grada sipas klasifikimit të aprovuar nga Qeveria, institucionet duhet të sjellin në MAP/DASHC, kërkesën së bashku me tabelën me të dhëna të nëpunësve civil të klasifikuar dhe sistematizuar. DASHC, të dhënat e pranuar nga institucionet do i vendos në SIMBNJ me qëllim të procedimit të pagës.

5. Regjistrimi i pozitës dhe gradës në DASHC

Ministria e Administratës Publike përkatësisht Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil, Klasifikimin e aprovuar nga Qeveria, do të regjistroj në Regjistrin e Klasifikimit të Vendeve të Punës.

Institucionet të cilat tanimë kanë filluar dhe kanë kryer ndonjë nga veprimet e lartpërmendura në këtë qarkore, në bashkëpunim me DASHC-in vazhdojnë me veprimet, hapat vijues të paraparë në këtë qarkore. Procesi i klasifikimit të vendeve të punës dhe vendosja e nëpunësve civil në pozitë dhe gradat e miratuara nga Qeveria, do të përfundoj deri më 20 maj 2016.

Institucionet të cilat nuk e përfundojnë procesin e klasifikimit në afatin e paraparë, nuk do të mund të vendosin nëpunësit e tyre në Sistemin e

Informatave për Menaxhimin e Burimeve Njerëzore (SIMBNJ) dhe si pasojë nuk mund të realizojnë pagat përmes sistemit, të bëjnë rekrutime të reja, të menaxhojnë shërbimin civil përmes SIMBNJ dhe nuk mund të realizojnë të drejtat tjera të nëpunësve civil që u takojnë sipas legjislacionit të shërbimit civil”.

24. Më 24 shkurt 2016, parashtruesi i kërkesës iu përgjigj MAP-it dhe theksoi se Qarkorja Administrative ishte në kundërshtim me garancitë kushtetuese për pavarësinë institucionale të Institucionit të Avokatit të Popullit sipas Kapitullit XII të Kushtetutës dhe me dispozitat e Ligjit për Avokatin e Popullit lidhur me pavarësinë administrative, organizative dhe financiare.
25. Më 10 mars 2016, katër institucionet e parapara në Kapitullin XII [Institucionet e Pavarura] të Kushtetutës, gjegjësisht Zyra e Avokatit të Popullit, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve dhe Komisioni i Pavarur i Mediave i dërguan një letër të përbashkët Kryeministrit të Qeverisë, Kryetarit të Kuvendit si dhe Ministrit të MAP-it. Në letrën e tyre, ata ngrenë shqetësimet e tyre se Qarkorja Administrative nuk ishte në pajtueshmëri me garancitë kushtetuese të pavarësisë që u jep Kushtetuta këtyre institucioneve dhe, si e tillë, është jokushtetuese.
26. Më 15 mars 2016, parashtruesi i kërkesës mori përgjigje me shkrim nga MAP-i që, ndër të tjera, thotë:

“Institucioni juaj dhe institucionet e tjera janë të obliguar të zbatojnë Vendimin e Qeverisë nr. 05/12, datë 05.02.2015, Qarkoren Administrative nr. 01/2015 datë 24.02.2015, lidhur me përdorimin e Katalogut të Vendeve të Punës në Shërbimin Civil të Kosovës dhe Qarkoren tjetër Administrative dt 21.01.2016 për procesin e klasifikimit të vendeve të punës dhe vendosjen e nëpunësve civil në pozita dhe grada”.

27. Më 23 mars 2016, parashtruesi i kërkesës miratoi Rregulloren e vet me nr. 1/2016 për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës në Institucionin e Avokatit të Popullit, e cila ishte publikuar në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës më 31 mars 2016. Parashtruesi i kërkesës nxori këtë rregullore në bazë të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, i cili ka hyrë në fuqi në korrik të vitit 2015.

Pretendimet e parashtruesit të kërkesës

28. Parashtruesi i kërkesës *“Me anë të kësaj parashtrëse ... i kërkon Gjykatës Kushtetuese vlerësimin e kushtetutshmërisë të veprimeve/kërkesave të aktit administrativ: Qarkore Administrative nr. 01/2016, më 21 janar 2016, të Qeverisë së Republikës së Kosovës për zbatimin e Rregullores nr. 05120 12 për Klasifikimin e Vendeve të Punës në Shërbimin Civil dhe Katalogut të Vendeve të Punës në Shërbimin Civil, të miratuar nga Qeveria e Kosovës me vendimin 05/12, më 5 shkurt 2015”.*
29. Parashtruesi i kërkesës pretendon se *“Qarkorja Administrative nr. 01/2016 cenon pavarësinë e institucioneve të pavarura kushtetuese, e garantuar me*

Kushtetutën e Republikës së Kosovës, të cilat janë përmendur në Kapitullin XII, specifikisht pavarësinë e Avokatit të Popullit, garantuar me nenin 133 [Zyra e Avokatit të Popullit] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës”.

30. Parashtruesi i kërkesës vëren se “Avokati i Popullit, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, Komisioni i Pavarur i Mediave dhe Banka Qendrore e Kosovës përfshihen si kategori kushtetuese në Kapitullin XII të Kushtetutës, ashtu siç edhe Gjykata Kushtetuese në Kapitullin VIII”.
31. Sa i përket çështjes së pavarësisë organizative, funksionale dhe financiare, parashtruesi pretendon se “Avokatit të Popullit, me nenet 132, 133, 134, 135 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, i garantojnë kompetencat, zyra/buxheti, zgjedhja dhe raportimi i punës”.
32. Parashtruesi i kërkesës rithekson se “Kushtetua e Republikës së Kosovës, si bazament, është garantuese e funksionimit të pavarur të pushteteve shtetërore dhe institucioneve të pavarura kushtetuese: Avokatit të Popullit, Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, Komisionit të Pavarur të Mediave, Bankës Qendrore të Kosovës dhe Gjykatës Kushtetuese”.
33. Parashtruesi i kërkesës argumenton se “Institucionet e Pavarura, sipas Kushtetutës së Republikës së Kosovës, janë kategori kushtetuese sipas Kapitullit XII dhe se mandati, financimi, raportimi dhe zgjedhja janë të përcaktuara me nenet kushtetuese. Institucionet e pavarura të Republikës së Kosovës janë institucione të krijuara me Kushtetutë dhe me ligjet përkatëse rregullohet më detajisht funksionimi dhe kompetenca e tyre. Institucionet e pavarura kushtetuese kanë buxhetin e tyre, i cili administrohet në mënyrë të pavarur, në pajtim me ligjin. Duke interpretuar këto nene kushtetuese, vërehet se pavarësia kushtetuese e një institucioni të pavarur, përcaktohet si pavarësi vendimmarrëse, organizative dhe financiare”.
34. Lidhur me afatin e parashtrimit të kërkesës, parashtruesi thekson se “kërkesa e ngritur në bazë të nenit 30 të këtij ligji parashtrohet brenda afatit prej gjashtë (6) muajve nga rasti i lindjes së konfliktit. Ndërsa, konflikti lidhur me çështjen ka lindur sipas Qarkores Administrative nr. 01/2016, të datës 22 janar 2016 të Qeverisë së Republikës së Kosovës, të cilën Avokati i Popullit e ka pranuar përmes postës elektronike, më 25 janar 2016”.

Komentet e dorëzuara

35. MAP-i i dorëzoi Gjykatës komentet në vijim:

- a) Katalogu i Vendeve të Punës dhe Metodologjinë për standardizimin e vendeve të punës udhëzojnë dhe ndihmojnë të gjitha institucionet e shërbimit civil të bëjnë standardizimin e titujve të vendeve të punës dhe përshkrimeve të detyrave të punës si dhe klasifikimin e vendeve të punës në grada në përputhje me legjislacionin e shërbimit civil në fuqi. Qëllimi kryesor i procesit të klasifikimi të vendeve të punës në

shërbimin civil është standardizimi dhe unifikimi i titujve dhe përshkrimeve të vendeve të punës në shërbimin civil dhe zbatimi i parimit "Pagë të njëjtë për punë të njëjtë", që është dispozitë ligjore e paraparë në nenin 3, paragrafi 2, të Ligjit nr. 03/1147 për pagat e nëpunësve dhe në Deklaratën e Përgjithshme mbi të Drejtat e Njeriut, neni 23, paragrafi 2, "Gjithkush, pa kurrfarë diskriminimi, ka të drejtë që për punë të njëjtë të marrë rrogë të njëjtë".

- b) *Se kjo qarkore ka karakter njoftues dhe udhëzues dhe nuk është akt normativ e as akt administrativ e vërteton vet përmbajta e saj, për faktin se në të janë dhënë sqarime dhe udhëzime që në fakt është përkujtim i dispozitave ligjore të përcaktuara në Ligjin e pagave të nëpunësve civilë dhe Rregullores për klasifikimin e vendeve të punës. Kërkesa e avokatit të popullit në objektin e çështjes edhe vet e ka ngatërruar konceptin dhe cilësimin e kësaj qarkoreje, në disa raste e cilëson si akt administrativ e në disa raste e cilëson si akt normativ që në fakt nuk është asnjëra!*
- c) *Në fakt, kërkesa mëton dhe tërthorazi adresohet te kushtetutshmëria e Ligjit për pagat e nëpunësve civil dhe Rregullorja për klasifikimin e vendeve të punës. Nëse është kërkuar vlerësimi i këtyre akteve normative, kërkesa e Avokatit të Popullit KO73/16 sipas neni 30 të Ligjit nr. 03/1-12 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës rezulton si e paafatshme (Neni 30, Afatet, Kërkesa e ngritur në pajtim me nenin 29 të këtij ligji duhet të parashikohet brenda afatit prej gjashtë (6) muajve pas hyrjes në fuqi të aktit të kontestuar).*
- d) *Nga baza ligjore dhe sqarimet e mëposhtme shihet se qëllimi kryesor i Ministrisë së Administratës Publike me Qarkoren Administrative nr. 01/2016 të datës 21.01.2016 ka qenë realizimi i përgjegjësiave të saj në raport me klasifikimin e vendeve të punës si dhe sqarimi dhe dhënia e udhëzimeve konkrete për lehtësimin e zbatimit të procesit të klasifikimit të vendeve të punës për institucionet e administratës publike që del si detyrim ligjor nga neni 7 i Ligjit të pagave të nëpunësve civil dhe Rregullorja për klasifikimin e vendeve të punës, e në asnjë rast cenimi i pavarësisë kushtetuese të institucioneve sipas kapitullit XII të Kushtetutës së Kosovës.*

36. Parashtruesi, në përgjigjen e tij, ka dorëzuar komentet në vijim:

- a) *"Gabimi i MAP-it reflektohet jo vetëm në karakterizimin e argumentimit të vet, por edhe në substancën e tij: pjesa më e madhe e substancës së parashtrësës përqendrohet në mbrojtjen e Qarkores në bazë të ligjeve të ndryshme për rregullimin e shërbimit civil (shih f. 4-7 dhe 12-16). Duke u përqendruar në këto argumente ekskluzivisht ligjore, MAP-i mbetet pa asnjë justifikim për të nxjerrë konkluzionin e tij kushtetues, që Qarkorja nuk është "në asnjë rast cenimi i pavarësisë kushtetuese të institucioneve sipas Kapitullit XII të Kushtetutës së Kosovës" (id., f. 3). Në fakt, në tërë parashtrësën e MAP-it, në shkresën drejtuar Gjykatës Kushtetuese, citohen dhjetëra dispozita të ligjeve*

dhe akteve administrative në mbrojtje të Qarkores, por nuk përmendet as edhe një nen specifik i Kushtetutës”.

- b) Pavarësisht nga kjo, duhet vërejtur gjithashtu që korniza ligjore që rregullon shërbimin civil është, në përgjithësi, mjaft e respektueshme ndaj pavarësisë kushtetuese të Avokatit të Popullit, përkundër pretendimeve të MAP-it. Kjo pavarësi kushtetuese është materializuar me nxjerrjen e ligjeve bazike në fushën e organizimit të administratës publike, shërbimit civil, pagave dhe të vet Ligjit për Avokatin e Popullit. Ligjet në fjalë konfirmojnë shprehimisht se, në zbatimin e tyre, pavarësia e institucioneve të pavarura duhet gjithmonë të respektohet, gjë që Qarkorja e kontestuar nuk e bën.
- c) Kushtetuta e Republikës së Kosovës shprehet qartë se Avokati i Popullit është i autorizuar për të ngritur “çështjen e përputhshmërisë së ... rregulloreve të Qeverisë me Kushtetutën” (Kushtetuta, neni 113, par. 2, theks i shtuar). Termi “rregullore”, në kuptimin e tij kushtetues, është term i përgjithshëm, i cili nënkupton jo vetëm akte që quhen “rregullore” me titull, por edhe “çdo akt juridik të përgjithshëm që buron nga autoriteti i Qeverisë”, si p.sh. “udhëzimet, direktivat etj”.
- d) Sipas këtij standardi, nuk ka aspak rëndësi për shqyrtimin e kushtetutshmërisë së Qarkores nëse e quajmë “akt normativ” ose “akt administrativ”. Rëndësi ka vetëm që o(1) është akt i përgjithshëm që zbatohet për institucionet shtetërore në përgjithësi, jo vetëm për një person fizik ose juridik, dhe (2) është akt juridik që buron nga autoriteti i ministrit Yagcilar si pjesë e Qeverisë (“Qeverinë e Kosovës e përbëjnë Kryeministri, zëvendëskryeministrat dhe ministrat”, Kushtetuta, neni 92, par. 2). Prandaj, pretendimet e MAP-it lidhur me etiketimin e Qarkores janë kushtetutshmërisht jorelevante dhe një devijim i panevojshëm nga vlerësimi i substancës së kërkesës sonë.

37. Komisioni i Pavarur i Mediave ka komentuar:

“KPM ju njofton se mbështet pretendimet e Avokatit të Popullit, z. Hilmi Jashari, të ngritura në letrën e 29 prillit 2016, lidhur me cenimin e pavarësisë kushtetuese të Institucioneve të Pavarura Kushtetuese, të përcaktuara në Kapitullin XII të Kushtetutës së Republikës së Kosovës”.

Gjetjet relevante të Komisionit të Venecias

38. Gjetjet relevante të Opinionit të Komisionit të Venecias, CDL-AD (2007) 020, janë për reformën e Avokatit të Popullit në Kazakistan, dhe ato thonë:

“Kështu, ligji apo statuti që rregullon Avokatin e Popullit mund të përcaktojë se ndarja buxhetore e fondeve për veprimtaritë e institucionit duhet të jenë adekuate me kërkesën për sigurimin e shkarkimit të plotë, të pavarur dhe efektiv të përgjegjësive dhe funksioneve të institucionit, dhe të marrë parasysh çështje të tilla të referencës si numri i ankesave të parashtruara në këtë institucion gjatë vitit paraprak. Ligji ose statuti

gjithashtu mund të parashikojnë një pavarësi relative buxhetore të Avokatit të Popullit, duke përcaktuar se vetë institucioni duhet të paraqesë propozimin për buxhetin e saj tek autoriteti qeveritar përgjegjës për prezantimin e buxhetit kombëtar në parlament, dhe se ky propozim duhet të jetë përfshirë në buxhetin kombëtar, pa ndryshime, qoftë si propozim i qeverisë apo për qëllime të krahasimit me propozimin eventual të autoritetit qeveritar, nëse qeveria do ta shohë të nevojshme për të bërë reduktime në ndarjen e kërkuar. Së fundi, në qoftë se Avokati i Popullit për të Drejtat e Njeriut konstituohet si avokati i popullit parlamentar në kuptimin e rëndomtë (dmth. i emëruar nga legjislativi dhe i raporton legjislativit), kjo mund të shërbejë për të forcuar supozimin se parlamenti në fakt rregullisht do t'i ofrojë institucionit mjete financiare adekuate për të siguruar funksionimin e duhur”.

Vlerësimi i pranueshmërisë së kërkesës

39. Gjykata së pari shqyrton nëse kërkesa e parashtruesit i ka përmbushur kriteret e pranueshmërisë, të përcaktuara me Kushtetutë dhe të specifikuara më tej me Ligj dhe me Rregullore të punës.
40. Neni 135.4 i Kushtetutës [Raportimi i Avokatit të Popullit] përcakton:

“Avokati i Popullit ka të drejtë të referojë çështje në Gjykatën Kushtetuese, në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute”.
41. Autoriteti i Avokatit të Popullit, në bazë të nenit 135.4 të Kushtetutës, për të referuar çështjet në Gjykatë duhet kuptuar në ndërlidhje me dispozitat e Kushtetutës përkitazi me juridiksionin e Gjykatës, të përfshira në nenin 113 [Juridiksioni dhe Palët e Autorizuara] të Kushtetutës.
42. Në këtë drejtim, neni 113.2 (1) i Kushtetutës përcakton:

“2. [...] Avokati i Popullit [është] i autorizuar të ngrejë rastet në vijim:

(1) çështjen e përputhshmërisë së ligjeve, të dekreteve të Presidentit e të Kryeministrit dhe të rregulloreve të Qeverisë, me Kushtetutën”.
43. Në kërkesën e tanishme, parashtruesi kërkon nga Gjykata që të vlerësojë nëse kërkesat që përmban Qarkorja Administrative, të nxjerra nga MAP-i, janë në përputhje me Kushtetutën.
44. Parashtruesi pretendon se kërkesat që përmban Qarkorja Administrative shkelin garancinë kushtetuese të pavarësisë së institucioneve të renditura në Kapitullin XII [Institucionet e Pavarura] të Kushtetutës dhe shkelin pavarësinë e Gjykatës Kushtetuese, siç parashikohet në Kapitullin VIII [Gjykata Kushtetuese].
45. Gjykata rikujton se, në komentet e dorëzuara në Gjykatë, MAP-i ka deklaruar se Qarkorja Administrative nuk është një akt administrativ, prandaj parashtruesi nuk mund ta kontestojë atë në Gjykatë. MAP-i më tej ka theksuar

se Qarkorja Administrative është thjesht një njoftim, një instruksion i cili i ofron udhëzime institucioneve të cilave u është drejtuar.

46. Gjykata gjithashtu rikujton se, në përgjigje të komenteve të tilla nga MAP-i, parashtruesi është përgjigjur se, përkundër pretendimeve të tilla, Qarkorja Administrative është një akt administrativ sepse përfshin udhëzime specifike, urdhra dhe obligime, të cilave janë të detyruara t'u nënshtrohen institucionet. Për më tepër, parashtruesi pretendon se ka shkelje të dispozitave të Kapitullit XII dhe Kapitullit VIII të Kushtetutës.
47. Parashtruesi gjithashtu ka theksuar se *“për më tepër, kërkesa është dorëzuar brenda afatit prej gjashtë muajsh nga dita e hyrjes në fuqi të Qarkores Administrative të kontestuar të MAP-it”*.
48. Në këtë drejtim, Gjykata vëren se Qarkorja Administrative është nxjerrë më 21 janar 2016, përderisa kërkesa është parashtruar më 29 prill 2016, që është brenda afatit kohor prej (6) gjashtë muajsh, të përcaktuar me nenin 30 të Ligjit.
49. Pas ekzaminimit të ankesave dhe vërejtjeve të parashtruesit, Gjykata konsideron se kërkesa ngre çështje serioze të faktit dhe të ligjit të cilat janë të kompleksitetit të tillë sa që përcaktimi i tyre duhet të varet nga shqyrtimi i meritave. Kërkesa, prandaj, nuk mund të konsiderohet si qartazi e pabazuar brenda kuptimit të rregullit 36 (1) (d) të Rregullores, dhe nuk është krijuar asnjë bazë tjetër për ta shpallur atë të papranueshme (Shih, për shembull, *rasti i A dhe B kundër Norvegjisë* [GC], kërkesat nr. 24130/11 dhe 29758/11, Aktgjykimi i 25 nëntorit 2016, paragrafi 55 dhe gjithashtu shih, *mutatis mutandis*, rastin nr. KI132/15 *Manastiri i Deçanit*, Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, i 20 majit 2016).
50. Rrjedhimisht, Gjykata shpall kërkesën të pranueshme.

Vlerësimi i meritave të kërkesës

51. Në vlerësimin e kërkesës, Gjykata nuk do të marrë qëndrim për natyrën ligjore të kontestuar të Qarkores Administrative. Thelbi i kërkesë është nëse Qarkorja Administrative pretendohet të ketë shkelur dispozitat përkatëse të Kushtetutës, në këtë rast të veçanta nën rrethanat e veçanta.
52. Në pajtim me Kapitullin VIII [Gjykata Kushtetuese], neni 112 [Parimet e Përgjithshme] të Kushtetutës, mandati i Gjykatës është që të vlerësojë kushtetutshmërinë e kërkesave që kanë të bëjnë me Qarkoren Administrative dhe jo të vlerësojë ligjshmërinë e saj ose nëse është mbështetur nga politika të mira publike.
53. Në përputhje me këtë, Gjykata do të marrë parasysh dispozitat e Kushtetutës në vijim:

Neni 16 [Epërsia e Kushtetutës]

1. *Kushtetuta është akti më i lartë juridik i Republikës së Kosovës. Ligjet dhe aktet e tjera juridike duhet të jenë në pajtim me këtë Kushtetutë. [...]*

Neni 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit]

1. *Kosova është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit në mes tyre, sikurse është përcaktuar me këtë Kushtetutë.*
2. *Kuvendi i Republikës së Kosovës ushtron pushtetin legjislativ.*
3. *Presidenti i Republikës së Kosovës përfaqëson unitetin e popullit. Presidenti i Republikës së Kosovës është përfaqësues legjitim i vendit brenda dhe jashtë dhe garantues i funksionimit demokratik të institucioneve të Republikës së Kosovës, në pajtim me këtë Kushtetutë.*
4. *Qeveria e Republikës së Kosovës është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve e politikave shtetërore dhe i nënshtrohet kontrollit parlamentar.*
5. *Pushteti gjyqësor është unik, i pavarur dhe ushtrohet nga gjykatat.*
6. *Gjykata Kushtetuese është organ i pavarur i mbrojtjes së kushtetutshmërisë dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës.*

Neni 92 [Parimet e Përgjithshme]

1. [...]
2. *Qeveria e Kosovës ushtron pushtetin ekzekutiv në pajtim me Kushtetutën dhe ligjin.*
3. *Qeveria zbaton ligjet dhe aktet e tjera të miratuara nga Kuvendi i Kosovës dhe ushtron veprimtari të tjera brenda përgjegjësisë të përcaktuara me këtë Kushtetutë dhe me ligj. [...]*

Neni 93 [Kompetencat e Qeverisë]

1. *Qeveria ka këto kompetenca:*
[...]
(4) merr vendime dhe nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve; [...]
54. Në këto baza, do të analizohet kushtetutshmëria e kërkesave që ka të bëjë me Qarkoren Administrative.
55. Pyetja që kërkon përgjigje është nëse MAP-i, kur ka miratuar Qarkoren Administrative, ka marrë parasysh vendin dhe statusin specifik kushtetues të institucioneve të pavarura dhe garancitë kushtetuese për pavarësinë e tyre funksionale, organizative dhe financiare dhe nëse parimi juridik "Pagë të barabartë për punë të barabartë" është i aplikueshëm në pajtim me Kushtetutën, duke marrë parasysh statusin e tyre kushtetues.

56. Në këtë drejtim, Gjykata do të konstatojë nëse Qarkorja Administrative e kontestuar: (i) prek statusin kushtetues të institucioneve të pavarura dhe (ii) cili është ndikimi thelbësor i asaj Qarkoreje Administrative në lidhje me statusin organizativ, funksional dhe financiar të institucioneve të pavarura.
57. Gjykata rikujton se Qarkorja Administrative e kontestuar, ndër të tjera, thotë: *"Institucionet të cilat nuk e përfundojnë procesin e klasifikimit në afatin e paraparë, nuk do të mund të vendosin nëpunësit e tyre në Sistemin e Informatave për Menaxhimin e Burimeve Njerëzore (SIMBNJ) dhe si pasojë nuk mund të realizojnë pagat përmes sistemit, të bëjnë rekrutime të reja, të menaxhojnë shërbimin civil përmes SIMBNJ dhe nuk mund të realizojnë të drejtat tjera të nëpunësve civil që u takojnë sipas legjislacionit të shërbimit civil"*.
58. Në këtë pikë, Gjykata vëren se Qarkorja Administrative e kontestuar, pavarësisht emrit të saj, është e një natyre të detyrueshme dhe, në fakt, prek statusin kushtetues të institucioneve të pavarura.
59. Nuk ka dëshmi në Gjykatë që mund të sugjerojë se MAP-i ka analizuar në mënyrë të duhur implikimet e kërkesës që përmban Qarkorja Administrative nga pikëpamja e specifikave që këto institucione kanë sipas dispozitave të Kushtetutës.
60. Gjykata, gjithashtu, vëren se MAP-it i është dhënë mundësia për të komentuar për meritat e kërkesës. Në parashtresën e vet në këtë Gjykatë, MAP-i është përqendruar kryesisht në aspektin procedural të pranueshmërisë së kërkesës. Ata nuk kanë shprehur ndonjë opinion për pretendimet e parashtruesit e as nuk kanë treguar se kanë marrë parasysh vërejtjet e këtyre institucioneve në procesin e klasifikimit dhe të kategorizimit.
61. Siç parashihet me nenin 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit] të Kushtetutës, Kosova është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit ndërmjet tyre. Rrjedhimisht, Kuvendi ushtron pushtetin legjislativ, Qeveria pushtetin ekzekutiv dhe gjyqësori pushtetin gjyqësor. Jashtë tyre janë institucionet e tjera shtetërore, ndër të tjera, Avokati i Popullit dhe Gjykata Kushtetuese.
62. Gjykata vëren se Zyrës së Avokatit të Popullit dhe Gjykatës Kushtetuese u janë ofruar rregullime të detajuara dhe ekstensive kushtetuese, në krahasim me institucionet e tjera të pavarura sipas Kapitullit XII. Për këtë arsye, Gjykata do të merret në mënyrë më ekstensive me këto dy institucione, por nënvizon se pavarësia kushtetuese është gjithashtu po aq e aplikueshme ndaj institucioneve të tjera të pavarura. Gjykata gjithashtu vëren se institucionet e tjera të pavarura kanë mandat dhe autoritet tjetër, siç përcaktohet me Kushtetutë, dhe specificiteti i statusit të tyre kushtetues duhet të respektohet. Është detyrë e Qeverisë që në tërësi të marrë parasysh këtë arsyetim.
63. Kjo Gjykatë tashmë ka theksuar se Kushtetuta është e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve. Në aktgjykimin e saj lidhur me kërkesën KO98/11, të 20 shtatorit 2011, lidhur me imunitetin e deputetëve të Kuvendit të Republikës së

Kosovës, Presidentit të Republikës së Kosovës dhe anëtarëve të Qeverisë së Republikës së Kosovës, Gjykata thotë në paragrafin 44: *“Republika e Kosovës definohet nga Kushtetuta e vet si Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit ndërmjet tyre. Ndarja e pushteteve është njëra prej bazave që garanton funksionim demokratik të shtetit. Esenca e funksionimit të pavarur dhe efektiv të këtyre degëve është imuniteti që u është dhënë njerëzve që i mishërojnë këto pushtete”*.

64. Përveç tri degëve të pushtetit, referuar më lart, Kushtetuta i garanton status special Zyrës së Avokatit të Popullit dhe institucioneve të tjera të pavarura, të përmendura në Kapitullin XII të Kushtetutës. Kushtetuta, gjithashtu, ia garanton statusin special Gjykatës Kushtetuese, si garantues dhe interpretues përfundimtar i Kushtetutës. Për më tepër, Gjykata Kushtetuese është i vetmi autoritet i themeluar me Kushtetutë për zgjidhjen e çështjeve të konfliktit të kompetencave kushtetuese ndërmjet Kuvendit të Kosovës, Presidentit të Republikës së Kosovës dhe Qeverisë së Kosovës (shih neni 113. 3 (1) i Kushtetutës).
65. Siç vëren Gjykata, parashtuesi i kërkesës dhe Gjykata Kushtetuese nuk janë pjesë e legjislativit, e ekzekutivit dhe e gjyqësorit të rregullt. E njëjta vlen për institucionet e tjera të pavarura të përmendura në Kapitullin XII të Kushtetutës.
66. Duke u bazuar në argumentet e mësipërme, Gjykata do të marrë parasysh kryesisht statusin e veçantë kushtetues që Kushtetuta i akordon parashtuesit të kërkesës dhe Gjykatës Kushtetuese, dhe do të eksplorojë rolin e tyre në sistemin e përgjithshëm kushtetues të Republikës së Kosovës si dhe kuptimin e nocionit të pavarësisë që vlen për secilin prej tyre me specifikat e veta. Gjykata vëren se kjo analizë do të bëhet brenda kornizës kushtetuese që ka të bëjë me të gjitha institucionet e pavarura dhe konkluzionet gjithashtu do të jenë të aplikueshme për të njëjtat.
67. Përveç kësaj, Gjykata do të elaborojë, në nivel kushtetues, për rolin e saktë të Qeverisë në ruajtjen, në promovimin dhe në sigurimin e pavarësisë së tyre.
68. Për qëllime të analizave të tilla, Gjykata do të marrë parasysh dispozitat relevante të Kushtetutës dhe të ligjeve të Zyrës së Avokatit të Popullit dhe të Gjykatës Kushtetuese.

Avokati i Popullit

1. Dispozitat relevante të Kushtetutës përcaktojnë si në vijim:

Neni 132 [Roli dhe Kompetencat e Avokatit të Popullit]

1. Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike.
2. Avokati i Popullit është i pavarur në ushtrimin e detyrës dhe nuk pranon udhëzime e ndërhyrje nga organet, institucionet ose

autoritetet e tjera, të cilat ushtrojnë pushtetin në Republikën e Kosovës.

3. 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.

Neni 133 [Zyra e Avokatit të Popullit]

1. Zyra e Avokatit të Popullit është e pavarur, dhe propozon e administron buxhetin e vet, në pajtim me ligj. [...]

Dispozitat relevante të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit përcaktojnë si në vijim:

Neni 3 [Parimet bazë të veprimtarisë së Avokatit të Popullit]

1. Avokati i Popullit është institucion i pavarur që udhëhiqet nga parimet e paanësisë, pavarësisë, epërsisë së të drejtave të njeriut, konfidencialitetit dhe profesionalizmit.. [...]
2. Institucioni i Avokatit të Popullit gëzon pavarësi organizative, administrative e financiare për realizimin e detyrave të përcaktuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe me ligj.

Neni 16 [Kompetencat]

1. Avokati i Popullit ka kompetenca për t'i hetuar ankesat e pranuar nga çdo person fizik a juridik lidhur me pohimet për shkeljen e të drejtave të njeriut të parapara me kushtetutë, ligje dhe akte tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, veçanërisht me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, duke përfshirë veprimet apo mosveprimet që paraqesin keqpërdorim të autoritetit.

Neni 32 [Personeli]

1. Ndaj të punësuarve tjerë të Institucionit të Avokatit të Popullit zbatohen dispozitat ligjore në fuqi për nëpunësit civil.
2. [...] Ndaj të punësuarve në IAP, zbatohen dispozitat e Ligjit për Shërbimin Civil, për aq sa nuk cenohet pavarësia kushtetuese e Institucionit.

Neni 37 [Rregulloret e Institucionit]

1. Avokati i Popullit nxjerr Rregulloren e punës, Rregulloren për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës, proceset e vendimmarrjes dhe çështje të tjera organizative në pajtim me ligjin. [...]

69. Gjykata vëren se Zyra e Avokatit të Popullit është institucion i pavarur që është krijuar për të siguruar llogaridhënie nga autoritetet publike *vis-à-vis* të drejtave dhe lirive të individëve. Në përmbushjen e kësaj detyre, ky institucion ushtron në mënyrë të pavarur mandatin e tij duke mos pranuar asnjë instruksion apo ndërhyrje nga ndonjë autoritet tjetër shtetëror.
70. Gjithashtu, Kushtetuta, u vë obligim organeve të shtetit, nëpërmjet mjeteve legislative dhe mjeteve të tjera, që të sigurojnë pavarësinë, paanshmërinë, dinjitetin dhe efektshmërinë e Zyrës së Avokatit të Popullit dhe të institucioneve të tjera të pavarura.
71. Gjykata vëren se, nga ana tjetër, Zyra e Avokatit të Popullit i jep llogari Kuvendit dhe duhet t'i raportojë Kuvendit për aktivitetet e tij dhe për kryerjen e funksioneve të tyre, të paktën një herë në vit.
72. Gjykata vëren se në rastet kur vlerësohet ndërhyrja kushtetuese e pretenduar e autoriteteve ekzekutive, përfshirë Qeverinë, në garancitë kushtetuese të pavarësisë së institucioneve në fjalë, ajo duhet të vlerësohet nga rasti në rast.
73. Qeveria është e obliguar me Kushtetutë të respektojë pavarësinë e Zyrës së Avokatit të Popullit. Po ashtu, ajo është e obliguar të sigurojë pavarësinë e tij duke nxjerrë rregullore, urdhra dhe akte të tjera juridike në atë mënyrë që ato të mos kufizojnë pavarësinë e tij funksionale, organizative dhe financiare.
74. Gjykata vëren se është në autoritetin e Qeverisë të merret me administrimin publik dhe, *inter alia*, të krijojë klasifikim të unifikuar të vendeve të punës dhe të gradave. Për më tepër, implementimi i ligjeve dhe i politikave shtetërore është njëra nga detyrat kushtetuese të Qeverisë. Megjithatë, Qeveria duhet të marrë parasysh statusin e veçantë të Avokatit të Popullit, të Gjykatës dhe të institucioneve të tjera të pavarura në pajtim me garancinë kushtetuese të pavarësisë së tyre siç është theksuar më lart. Rrjedhimisht, përgatitja, përmbajtja dhe aplikueshmëria e çfarëdo norme lidhur me funksionimin e tyre dhe me përshkrimet e brendshme të vendeve të punës dhe të pagave duhet të zhvillohet dhe të përcaktohet në mënyrë të duhur. Qeveria nuk mund të mjaftohet duke aplikuar kritere identike me ato që aplikohen për agjencitë qeveritare, t'i aplikojë në mënyrë të njëjtë edhe për institucionet e pavarura të definuara në Kushtetutë. Po ashtu, i takon Qeverisë të shqyrtojë deri në çfarë mase është i aplikueshëm parimi "Pagë e barabartë për punë të barabartë" në aspektin kushtetues, duke marrë parasysh pozicionin kushtetues të institucioneve të pavarura, *inter alia*, dhe duke marrë parasysh edhe përshkrimet specifike të vendeve të punës dhe detyrat e stafit të rekrutuar në ato institucione.
75. Gjykata vëren se pavarësia e Avokatit të Popullit dhe e institucioneve të tjera të pavarura nuk mund të funksionojë në vakum ose jashtë të gjitha kornizave normative të shtetit. Sidoqoftë, këto norma dhe parime duhet të garantojnë statusin e tyre të pavarur dhe funksionimin efikas sipas funksioneve specifike që ato ushtrojnë në bazë të Kushtetutës. Kjo është pikë fillestare për vlerësimin e kësaj kërkesë dhe për vlerësimin e pretendimit për konflikt kushtetues dhe për ndërhyrje nga ana e Qeverisë në pavarësinë e këtyre institucioneve.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës

1. Dispozitat relevante: Kushtetuta

Neni 112 [Parimet e Përgjithshme]

1. *Gjykata Kushtetuese është autoriteti përfundimtar në Republikën e Kosovës për interpretimin e Kushtetutës dhe përputhshmërisë së ligjeve me Kushtetutën.*
2. *Gjykata Kushtetuese është plotësisht e pavarur në kryerjen e përgjegjësisë së saj.*

Neni 115 [Organizimi i Gjykatës Kushtetuese]

1. *Gjykata Kushtetuese përcakton organizimin e vet të brendshëm, rregulloren e punës, proceset e vendimmarrjes dhe çështje të tjera organizative në pajtim me ligjin.*
2. *Gjykata Kushtetuese publikon raportin vjetor.*

Ligji për Gjykatën Kushtetuese

Neni 2 [Organizimi i punës së Gjykatës Kushtetuese]

1. *Gjykata Kushtetuese gëzon pavarësi organizative, administrative e financiare për realizimin e detyrave të përcaktuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës ("Kushtetutën") dhe me ligj.*
2. *Gjykata Kushtetuese përcakton organizimin e vet të brendshëm, rregulloren e punës, proceset e vendimmarrjes dhe çështje të tjera organizative në pajtim me ligjin.*

Neni 14 [Buxheti]

1. *Gjykata Kushtetuese financohet nga buxheti i Republikës së Kosovës.*
2. *Pavarësisht nga dispozitat e ligjeve të tjera, Gjykata Kushtetuese përgatit propozimin e buxhetit të saj vjetor dhe ia dërgon propozimin e tillë për miratim Kuvendit të Republikës së Kosovës. As Qeveria apo ndonjë organizatë tjetër buxhetore nuk ka të drejtë të ndryshojë ose në çfarëdo mënyre tjetër të modifikojë ose të ndikojë në propozimin e buxhetit të përgatitur nga Gjykata Kushtetuese. Buxheti i propozuar nga Gjykata Kushtetuese përfshihet në tërësi në propozimin për Buxhetin e Konsoliduar të Republikës së Kosovës që i paraqitet Kuvendit të Republikës së Kosovës për miratim.*
3. *Gjykata Kushtetuese menaxhon në mënyrë të pavarur buxhetin e saj dhe i nënshtrohet auditimit të brendshëm dhe si dhe auditimit të jashtëm nga Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës.*

76. Sa i përket Gjykatës Kushtetuese, Gjykata vëren se çështja qendrore e kërkesës është se Qarkorja Administrative e kontestuar ndërhyt në pavarësinë funksionale, organizative dhe financiare të Gjykatës Kushtetuese, si dhe në pavarësinë e institucioneve të tjera të pavarura, përfshirë parashtruesin e kërkesës siç u analizua më lart, pavarësi kjo e garantuar sipas Kushtetutës.
77. Gjykata rikujton kërkesën kushtetuese për respektimin e parimit të ndarjes së pushteteve, të përcaktuar në nenin 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit] të Kushtetutës, për qëllime të analizës së mëtejme.
78. Gjykata do të analizojë çështjet qendrore në këtë kërkesë, në bazë të nenit 113 [Juridiksioni dhe Palët e Autorizuara] të Kushtetutës. Gjykata vëren se i takon vetë asaj të karakterizojë faktet e rastit *vis-à-vis* normave kushtetuese dhe se nuk e obligon karakterizimi i bërë nga parashtruesi i kërkesës apo nga MAP-i (Shih, ndër autoritete të tjera, *Guerra dhe të tjerët kundër Italisë*, GJEDNJ, Aktgjykim i 19 shkurtit 1998, paragrafi 44).
79. Në veçanti, Gjykata vëren se neni 115.1 i Kushtetutës parashikon: “*Gjykata Kushtetuese përcakton organizimin e vet të brendshëm, Rregulloren e punës, proceset e vendimmarrjes dhe çështje të tjera organizative në pajtim me ligjin*”. Kësisoj, sipas Kushtetutës, mandati për të nxjerrë rregulloren e vet të punës është vendosur brenda kompetencës ekskluzive të Gjykatës. Qartazi, autorët e Kushtetutës kishin për qëllim sigurimin e pavarësisë dhe të efikasitetit të Gjykatës Kushtetuese, duke ia mundësuar Gjykatës që vetë të krijojë Rregulloren e punës ashtu që të parandalojë çfarëdo ndërhyrje në ushtrimin e përgjegjësisë që i janë caktuar asaj. Kjo, po ashtu, tregon dhe konfirmon që Gjykata ka pozicion dhe autoritet të veçantë sipas Kushtetutës dhe brenda sistemit të institucioneve shtetërore.
80. Rrjedhimisht, pavarësia e Gjykatës e kërkon që ajo të udhëhiqet nga rregulla specifike, për më tepër të vlerave kushtetuese, dhe e obligon Qeverinë dhe degët e saj t’i respektojnë ato.
81. Gjykata duhet të jetë në gjendje të vendosë vetë për organizimin e saj të brendshëm dhe të arrijë funksionim efikas. I takon Kuvendit të përcaktojë dhe të miratojë buxhetin e institucioneve të Republikës së Kosovës, por në pajtueshmëri me Kushtetutën. Kushtetuta e obligon ligjvënësin dhe ekzekutivin të mos cenojnë pavarësinë e Gjykatës (Shih, për shembull, *Vendim përkitazi me pranueshmërinë dhe meritat i Gjykatës Kushtetuese të Bosnjës dhe Hercegovinës* në rastin nr. U 6/06, të 29 marsit 2008).
82. Gjykata e thekson pozitën e saj të përcaktuar në paragrafin 6 të nenit 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit] të Kushtetutës që parashikon: “*Gjykata Kushtetuese është organ i pavarur i mbrojtjes së kushtetutshmërisë dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës*”. Kësisoj, Gjykata thekson se Qarkorja Administrative, si akt juridik, i nxjerrë nga pushteti ekzekutiv, përveç se ka ndikim – nëse implementohet – në pavarësinë organizative, funksionale dhe financiare të Gjykatës, ajo po ashtu ndërhyt në mekanizmin e kontrollit dhe balancimit që garanton funksionimin demokratik të Shtetit.

83. Për më tepër, në këtë drejtim, pavarësia e Gjykatës është e natyrës së veçantë, sepse Gjykata kryen vlerësim të kushtetutshmërisë së kontrollit dhe balancimit ndërmjet tri degëve të pushtetit kurdo që lind një konflikt i tillë dhe kurdo që pyetje të tilla kushtetuese i referohen Gjykatës nga një palë e autorizuar në pajtim me Kushtetutën.
84. Sa i përket i kriterëve që përcaktojnë pozitën e gjykatave kushtetuese si degë të pavarura dhe të ndara të pushtetit shtetëror, Gjykata Kushtetuese e Lituanisë, në Vendimin e saj në rastin nr. 12/06, të 6 qershorit 2006, ka shpjeguar:

“Gjykata Kushtetuese në aktet e saj ka mbajtur qëndrim më shumë se një herë që funksioni i administrimit të drejtësisë përcakton pavarësinë e gjyqtarëve dhe të gjykatave, që është një nga parimet esenciale të një shteti demokratik nën sundimin e ligjit: gjykatat, gjatë administrimit të drejtësisë, duhet të sigurojnë implementimin e të drejtave të përcaktuara me Kushtetutë, me ligje dhe me akte tjera juridike, me qëllim të garantimit të epërsisë së ligjit dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të njeriut. Pavarësia e gjyqtarëve dhe e gjykatave nuk është qëllim në vetvete: ajo është parakusht i domosdoshëm për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, jo një privilegj por është një ndër detyrat kryesore të një gjyqtari dhe të gjykatave që burojnë nga e drejta (e garantuar në Kushtetutë (inter alia, paragrafi 2 i nenit 109 ku përcaktohet që gjatë administrimit të drejtësisë, gjyqtari dhe gjykatat janë të pavarur, si dhe në paragrafin 1 të nenit 30, ku përcaktohet që personi, të cilit të drejtat dhe liritë kushtetuese i cenohen, ka të drejtë të ankohet në gjykatë)) e çdo personi që mendon se i janë cenuar të drejtat dhe liritë e tij për të pasur një arbitër të pavarur dhe të paanashëm të kontestit, që, në bazë të Kushtetutës dhe të ligjeve, në esencë do të zgjidhte kontestin ligjor. Autonomia dhe pavarësia e pushtetit gjyqësor nga degët e tjera të pushtetit shtetëror përcaktohen me faktin se, për dallim nga degët e tjera të pushtetit shtetëror, ai formohet jo në baza politike por në baza profesionale (Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të 21 dhjetorit 1999, të 12 korrikut 2001, konkluzionin e 31 marsit 2004, dhe vendimet e saj të 28 marsit 2006 dhe të 9 majit 2006)”.

85. Sa i përket natyrës detyruese të vendimeve të gjykatave kushtetuese dhe obligimit kushtetues të institucioneve të tjera shtetërore për t'i respektuar ato, në vendimin e lartpërmendur të Gjykatës Kushtetuese të Lituanisë, thuhet:

“Kësisoj, edhe fuqitë ekskluzive të Gjykatës Kushtetuese për të interpretuar zyrtarisht Kushtetutën dhe për të dhënë konceptin zyrtar të dispozitave të Kushtetutës - për të formuar doktrinën kushtetuese zyrtare - burojnë nga vetë Kushtetuta. Sipas Kushtetutës, koncepti i dispozitave kushtetues, argumentet e paraqitura në vendimet e Gjykatës Kushtetuese si dhe në aktet tjera të Gjykatës Kushtetuese - konkluzione dhe vendime, janë po ashtu detyruese për institucionet ligjvënëse dhe ligjzbatuese (zyrtarët), përfshirë edhe gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm dhe gjykatat e specializuara të themeluara sipas paragrafit 2 të nenit 111 të Kushtetutës (Vendimi i Gjykatës Kushtetuese i 20 shtatorit 2005 dhe vendimi i saj i 28 marsit 2006)”.

86. Sa i përket pavarësisë së institucioneve kushtetuese, Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, me Vendimin (V-19-07) në rastin nr. 43/13, të 3 majit 2007, arsyetoi:

“Nocioni i pavarësisë nuk ka dhe nuk mund të ketë të njëjtën përmbajtje apo kuptim referuar në tërësi të gjithë organeve apo institucioneve kushtetuese. Ai ndryshon në varësi të natyrës së organit, detyrave dhe funksioneve të kushtetuese. Megjithatë, marrë në tërësi, duhet vënë në dukje se pavarësia e tyre e garantuar me Kushtetutë dhe me ligjet organike përkatëse, ka si përbërës apo elementë të qenësishëm të saj pavarësinë organizative, pavarësinë funksionale dhe pavarësinë financiare. Përveç çështjeve që kanë të bëjnë me zgjedhjen, emërimin apo shkarkimin e drejtuesve apo funksionarëve të tjerë të lartë të organeve dhe institucioneve kushtetuese, ndër të tjera, pavarësia organizative gjen shprehje edhe në të drejtën e tyre që të hartojnë e caktojnë vetë, në përputhje me kritere të caktuara, strukturën dhe organikën e tyre, përfshirë këtu edhe të drejtën e caktimit të drejtorëve dhe këshilltarëve, numrin dhe përbërjen e funksionarëve të kabineteve ndihmëse, emërimin e funksionarëve të niveleve më të ulëta, rekrutimin e personelit në nivele të ndryshme, etj. Pavarësia funksionale e organeve dhe institucioneve kushtetuese është e lidhur ngushtësisht me përmbajtjen e veprimtarisë që këto realizojnë, e cila rregullohet drejtpërsëdrejti dhe e ka themelin e vet në dispozitat përkatëse kushtetuese.... Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve qendrore, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese... Nga ana tjetër, dispozitat kushtetuese dhe ligjet organike përkatëse përcaktojnë qartazi se menaxhimi i këtij buxheti në përputhje me ligjin duhet t’u lihet në dorë vetë këtyre organeve. Sigurisht, ato i dinë dhe i vlerësojnë më mirë se kushdo tjetër kërkesat dhe problemet e tyre, nevojat për investime, objektivat që synojnë të arrijnë etj”.

87. Gjykata konsideron që qasja e MAP-it se duhet të vendoset klasifikimi dhe kategorizimi i vendeve të punës dhe i pagave sipas parimit “Pagesë të barabartë për punë të barabartë” duhet të interpretohet ndryshe dhe të aplikohet në mënyrë të diferencuar në raport me parashtruesin e kërkesës dhe me Gjykatën, në veçanti. Një qasje teknike dhe unifikuese shpërfill rolin dhe autoritetin e tyre të definuar me Kushtetutë dhe, si e tillë, prek në pavarësinë që u është akorduar atyre me Kushtetutë dhe që është elaboruar më tej me ligjet e tyre organike dhe me rregulloret e tyre të punës.
88. Personeli që punon në Institucionin e Avokatit të Popullit dhe në Gjykatë ka përgjegjësi të ndryshme të punës krahasuar me pozita të ngjashme në institucionet e tjera dhe ky diferencim eksplisit reflektohet në përshkrimet e tyre të punës dhe në pagë dhe kjo duhet të ruhet.
89. Për më tepër, pavarësia funksionale dhe organizative e parashtruesit dhe e Gjykatës pashmangshëm është e ndërlidhur dhe e nënkupton pavarësinë e tyre financiare dhe buxhetore sipas Kushtetutës dhe ligjeve organike përkatëse. Qarkorja Administrative e kontestuar nuk respekton, në mënyrë të duhur ose

deri në masën e nevojshme, pavarësinë e tyre të trefishtë: organizative, funksionale dhe financiare, dhe specifikat e punës së stafit të tyre.

90. Në anën tjetër, Gjykata konsideron se pavarësia e parashtruesit të kërkesës dhe e Gjykatës gjithashtu i nënshtrohet disa kufizimeve dhe kontrollit. Këto i përmban neni 14. 3 i Ligjit për Gjykatën Kushtetuese që parasheh: "*Gjykata Kushtetuese menaxhon në mënyrë të pavarur buxhetin e saj dhe i nënshtrohet auditimit të brendshëm dhe si dhe auditimit të jashtëm nga Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës*". Ngjashëm, neni 35.4 i Ligjit për Avokatin e Popullit parasheh: "*Institucioni i Avokatit të Popullit menaxhon në mënyrë të pavarur me buxhetin e tij dhe i nënshtrohet auditimit të brendshëm si dhe auditimit të jashtëm nga Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës*".
91. Për më tepër, në këtë pikë, Gjykata vëren se sipas nenit 137 të Kushtetutës [Kompetencat e Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës], Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës është i vetmi autoritet i themeluar me Kushtetutë që mund të auditojë aktivitetin ekonomik të parashtruesit të kërkesës dhe të Gjykatës, si dhe të të gjitha institucioneve të tjera publike në Republikën e Kosovës.
92. Gjykata, *mutatis mutandis*, rikujton se çështja e pavarësisë së gjyqësorit është një nga komponentët esenciale të së drejtës së përgjithshme për gjykim të drejtë dhe të paanshëm. Në këtë drejtim, Gjykata vëren se Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, në praktikën e saj të etabluar gjyqësore, ka theksuar se vetëm një institucion që ka juridiksion të plotë dhe që plotëson një numër kërkesash, siç janë pavarësia e ekzekutivit dhe e palëve, meriton emërtimin "gjykatë" në kuptim të nenit 6, paragrafi 1, të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. (Shih rastin *Beaumartin kundër Francës*, kërkesa nr. 15287/89, GJEDNJ, Aktgjykim i 24 nëntorit 1994, paragrafi 38 dhe referencat e cituara aty).
93. Gjykata vëren se rëndësia e Avokatit të Popullit, si institucion që mbron të drejtat themelore të njeriut, po ashtu theksohet në praktikën e etabluar gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Në këtë kuptim, Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka pranuar që, në rrethanat e rastit të referuar më poshtë, një ankesë e një parashtruesi drejtuar Avokatit të Popullit lidhur me pretendimin e keqtrajtimit nga policia do të duhej të konsiderohej mjet efektiv në kuptim të nenit 13 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, për shkak të autoritetit të Avokatit të Popullit të atij vendi për të referuar ankesa te prokurori publik. Fakti se referimi i ankesës nga Avokati i Popullit te Prokurori nuk kishte çuar në një hetim nga ky i fundit, është konstatuar të jetë në kundërshtim me nenin 13 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. (Shih, për shembull, rastin *Egmez kundër Qipros*, GJEDNJ, kërkesa nr. 30873/96, Aktgjykim i 21 dhjetorit 2000, paragrafi 100).
94. Në dritën e arsyetimit të mësipërm, Gjykata konkludon se Qarkorja Administrative e kontestuar përmban parime dhe një qasje të tillë që, në tërësi, cenon thelbin e institucioneve të pavarura si autoritete shtetërore të ndara nga legjislativi, nga ekzekutivi dhe nga gjyqësori i rregullt.

95. Gjkata vëren se Qarkorja Administrative e kontestuar se nuk e parashikon dallimin e domosdoshëm ndërmjet institucioneve të pavarura dhe organeve të tjera të shtetit ashtu që funksionet dhe autoriteti i tyre specifik të reflektohet, *inter alia*, në karakteristikat e punës, në përgjegjësitë dhe në pagat për personelin e tyre, pra duke mbrojtur pavarësinë e tyre të përcaktuar me Kushtetutë.
96. Rrjedhimisht, Gjkata konstaton se Qarkorja Administrative e kontestuar, e nxjerrë nga MAP-i, në tërësi, cenon dispozitat e Kapitullit VIII dhe të Kapitullit XII të Kushtetutës së Republikës së Kosovës sa i përket parashtruesit të kërkesës, Gjykatës dhe institucioneve të tjera të pavarura që renditen shprehimisht aty.

KONKLuzion

97. Gjkata konsideron se institucionet e pavarura, të përcaktuara në Kapitullin XII të Kushtetutës dhe, në veçanti, parashtruesi i kërkesës dhe Gjkata gjenden jashtë tri degëve të pushtetit dhe, si të tilla, ato nuk janë dhe nuk mund të përfshihen në ndërveprimin e ndarjes së pushtetit dhe të kontrollit dhe balancimit që karakterizon të tri degët e pushtetit. Rrjedhimisht, ato kanë status kushtetues specifik që duhet të respektohet nga autoritetet qeverisëse.
98. Gjkata rithekson se parashtruesi i kërkesës dhe Gjkata, në veçanti, u asistojnë tri degëve të pushtetit në sigurimin e sundimit të ligjit, në mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut dhe në epërsinë e Kushtetutës, gjë që i bën ato institucione të specializuara dhe në mënyrë unike të pavarura.
99. Gjithashtu, Gjkata vëren se Qarkorja Administrative e kontestuar nuk mori parasysh pozitën unike të parashtruesit të kërkesës dhe të Gjykatës si institucione të pavarura me Kushtetutë, pasi që Qarkorja është përgatitur pa pjesëmarrjen e institucioneve të përfshira ose pa i marrë parasysh mendimet e shprehura.
100. Gjkata pajtohet se Qeveria ka detyrë dhe prerogativë kushtetuese të jetë politikëbërës i Shtetit, përfshirë klasifikimin dhe kategorizimin e vendeve të punës. Por Gjkata vlerëson se nuk mund të pritët që stafi i institucioneve të pavarura me Kushtetutë të jetë konform, në mënyrë identike, me sistemin e rekrutimit, klasifikimit të vendeve të punës, kategorizimit dhe pagave të përcaktuara me një akt juridik të natyrës së përgjithshme të nxjerrë nga Qeveria, apo me çfarëdo akti të degës së ekzekutivit, pa marrë parasysh paraprakisht, në mënyrë të duhur, specifikat dhe veçantinë institucioneve në fjalë. Prandaj, Gjkata gjen se Qarkorja Administrative në tërësi cenon dispozitat e Kushtetutës të përcaktuara në Kapitullin VIII [Gjkata Kushtetuese] dhe në Kapitullin XII [Institucionet e Pavarura].

PËR KËTO ARSYE

Gjykata Kushtetuese, në mbështetje të neneve 113.2(1) dhe 135.4 të Kushtetutës, neneve 22, 29 dhe 30 të Ligjit dhe rregullave 56 (1), 62, dhe 65 (1) të Rregullores së punës, njëzëri, më 16 nëntor 2016

VENDOS

- I. TA DEKLAROJË, njëzëri, kërkesën të pranueshme;
- II. TË KONSTATOJË, njëzëri, që Qarkorja Administrative nr. 01/2016 për Klasifikimin e Vendeve të Punës dhe Katalogun e Vendeve të Punës në Shërbimin Civil, e nxjerrë nga Ministria e Administratës Publike, në tërësi cenon pavarësinë e institucioneve të pavarura të parapara me Kushtetutë, dhe është jokushtetuese në raport me ato institucione të pavarura. Qarkorja Administrative e lartpërmendur rrjedhimisht është e pavlefshme sa i përket parashtresit të kërkesës dhe institucioneve të pavarura shprehimisht të renditura në Kapitullin XII [Institucionet e Pavarura], konkretisht në nenet 132-135 [Roli dhe Kompetencat e Avokatit të Popullit], 136-138 [Auditori i Përgjithshëm i Kosovës], 139 [Komisioni Qendror i Zgjedhjeve], 140 [Banka Qendrore e Kosovës] dhe 141 [Komisioni i Pavarur i Mediave], si dhe përkitazi me Gjykatën siç është përcaktuar në Kapitullin VIII [Gjykata Kushtetuese] të Kushtetutës ;
- III. T'UA KUMTOJË këtë aktgjykim palëve;
- IV. TA PUBLIKOJË këtë aktgjykim në Gazetën Zyrtare në pajtim me nenin 20.4 të Ligjit;
- V. TË DEKLAROJË që ky aktgjykim hyn në fuqi menjëherë.

Gjyqtarja raportuese

Snezhana Botusharova



Kryetarja e Gjykatës Kushtetuese

Arta Rama-Hajrizi