



REPUBLIKA E KOSOVËS – РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE  
УСТАВНИ СУД  
CONSTITUTIONAL COURT**

Prishtinë, më 24 dhjetor 2012  
Nr. ref.: MP331/12

## **VENDIM PËR MASË TË PËRKOHSHME**

në

**Rastin nr. KO97/12**

Parashtrues

**Avokati i Popullit**

**Vlerësim i kushtetutshmërisë së neneve 90, 95 (1.6), 110, 111 dhe 116 të Ligjit për  
Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare,  
Nr. 04/L-093, të 12 prillit 2012**

### **GJYKATA KUSHTETUESE E REPUBLIKËS SË KOSOVËS**

e përbërë nga:

Enver Hasani, Kryetar  
Ivan Čukalović, Zëvendëskryetar  
Robert Carolan, gjyqtar  
Altay Suroy, gjyqtar  
Almiro Rodrigues, gjyqtar  
Snezhana Botusharova, gjyqtare  
Kadri Kryeziu, gjyqtar  
Arta Rama-Hajrizi, gjyqtare

#### **Parashtruesi i kërkesës**

1. Parashtrues është Institucioni i Avokatit të Popullit të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Parashtruesi).

## **Ligji i kontestuar**

2. Parashtruesi kërkon nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Gjykata) të anulojë nenet 90, 95 (1.6), 110, 111 dhe 116 të Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, të 12 prillit 2012.

## **Objekti i çështjes**

3. Objekt i çështjes së kërkesës është vlerësimi, nga Gjykata, i kushtetutshmërisë së neneve 90, 95 (1.6), 110, 111 dhe 116 të Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, të 12 prillit 2012.
4. Parashtruesi më tej kërkon që Gjykata të vendosë masën e përkohshme për të pezulluar zbatimin e Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, të 12 prillit 2012.

## **Baza juridike**

5. Neni 113.2 (1) i Kushtetutës; nenet 22, 27, 29 dhe 30 e Ligjit për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës, Nr. 03/L-121, të 15 janarit 2009 (në tekstin e mëtejshëm: Ligji); dhe rregullat 54, 55, 56, 57, 62, 64 të Rregullores së punës të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Rregullorja e punës).

## **Procedura në Gjykatë**

6. Më 11 tetor 2012, parashtruesi dorëzoi kërkesë në Gjykatë.
7. Më 31 tetor 2012, Kryetari, me Vendimin Nr. GJR. KO97/12, caktoi gjyqtaren Snezhana Botusharova Gjyqtare raportuese. Të njëjtën ditë, Kryetari i Gjykatës, me Vendimin Nr. KSH.KO97/12, caktoi Kolegjin shqyrtues, të përbërë nga gjyqtarët: Altay Suroy (kryesues), Almiro Rodrigues dhe Arta Rama-Hajrizi.
8. Më 14 tetor 2012, kërkesa iu komunikua Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Qeverisë dhe parashtruesit të kërkesës.
9. Të njëjtën ditë, kërkesa iu komunikua Komisionit Parlamentar për Legjislacion, Bankës Qendrore të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: BQK), Ministrisë së Financave, Ministrisë së Administratës Publike, Departamentit të Regjistrimit dhe Ndërlidhjes me OJQ dhe Gjykata kërkoi nga këto institucione që të paraqisnin komentet e tyre. Deri më tash, asnjë nga institucionet e lartpërmendura nuk është përgjigjur.

## **Përmbledhja e fakteve**

10. Më 12 prill 2012, Kuvendi i Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kuvendi), miratoi Ligjin për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare

Jobankare, Nr. 04/L-093, me 55 (pesëdhjetë e pesë) vota “për”, o (zero) vota “kundër”, dhe 4 (katër) “abstenime”.<sup>1</sup>

11. Më 19 prill 2012, organizatat joqeveritare (në tekstin e mëtejshëm: OJQ): Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF), Lëvizja FOL, Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) dhe 55 OJQ të tjera mbështetëse, i drejtuan një letër Kryetarit të Republikës së Kosovës, duke kërkuar që ligji të mos shpallet, si dhe të kthehet në Kuvend për rishqyrtim.
12. Më 11 Maj 2012, Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, u publikua në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, në pajtim me nenin 80 (5) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta).
13. Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, hyri në fuqi më 12 prill 2012, në pajtim me nenin 118 të këtij Ligji.
14. Më 11 maj 2012, Institucioni i Avokatit të Popullit mori një parashtrësë nga disa OJQ: Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF), Lëvizja FOL, Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) dhe 55 OJQ të tjera mbështetëse, të cilat, së bashku, iu drejtuan Institucionit të Avokatit të Popullit, duke kërkuar që Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, në përputhje me detyrat dhe me përgjegjësitë e dhëna me Ligj, të vlerësojë kushtetutshmërinë e neneve 90, 95, (1.6), 110, 111 dhe 116 të Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093.
15. OJQ-të e lartpërmendura konsideronin që këto nene përbëjnë shkelje të Kushtetutës dhe kërkuan pezullimin e zbatimit të Ligjit derisa Gjykata të nxjerrë një vendim meritator përkitazi me këtë çështje.
16. OJQ-të e lartpërmendura konsiderojnë se dispozitat në vijim: nenet 90, 95 (1.6), 110, 111 dhe 116 të Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, shkelin nenin 44 [Liria e Asociimit], nenin 46 [Mbrojtja e Pronës], dhe nenin 10 [Ekonomia] të Kushtetutës, parimet ndërkombëtare të OJQ-ve jofitimprurëse dhe legjislacionin e zbatueshëm në Kosovë që rregullon fushën e lirisë së asociimit të OJQ-ve.

### **Pretendimet e parashtruesit të kërkesës**

17. Parashtruesi, në kërkesën e tij, i referohet mekanizmit të zbatueshëm juridik në vijim përkitazi me objektin e çështjes në Gjykatë:
18. Neni 44 [Liria e Asociimit] i Kushtetutës përcakton se liria e asociimit është e garantuar dhe e rregulluar me ligj:

---

<sup>1</sup> Në transkriptin e datës 12 prill 2012, në faqen 21, thuhet: 55 (pesëdhjetë e pesë) vota “për”, 4 (katër) “abstenime”, o (zero) “kundër” dhe 61 (gjashtëdhjetë e një) deputetë ishin të pranishëm. Megjithatë, parashtruesi i kërkesës në kërkesë thotë se: “1. Më 12 prill 2012, Kuvendi i Republikës së Kosovës e miratoi Ligjin për Bankat, Institucionet Mikrofinanciare dhe Institucionet Financiare Jobankare me pesëdhjetë e katër (54) vota ‘për’, asnjë ‘kundër’, dhe katër (4) ‘abstenime’”.

*“1. Liria e asociimit është e garantuar. Liria e asociimit ngërthen në vete të drejtën e secilit për të themeluar një organizatë pa pasur nevojë të sigurojë leje, për të qenë ose për të mos qenë anëtar i një organizate, si dhe për të marrë pjesë në aktivitete të një organizate.*

*2. Liria për të themeluar sindikata dhe për t’u organizuar, me qëllim që të mbrohen interesat, është e garantuar. [...]”*

19. Neni 46 [Mbrojtja e Pronës] i Kushtetutës garanton në mënyrë specifike mbrojtjen e pronës:

*“1. E drejta e pronës është e garantuar.*

*2. Shfrytëzimi i pronës rregullohet me ligj, në pajtim me interesin publik.*

*3. Askush nuk do të privohet në mënyrë arbitrare nga prona. [...]”*

20. Neni 10 [Ekonomia] i Kushtetutës ka të bëjë me rregullimin ekonomik të Republikës së Kosovës:

*“Ekonomia e tregut me konkurrencë të lirë është bazë e rregullimit ekonomik të Republikës së Kosovës”.*

21. Neni 1 i Ligjit për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, Nr. 04/L-057, përcakton:

*“Ky Ligj rregullon themelimin, regjistrimin, udhëheqjen e brendshme, veprimtarinë, shuarjen dhe çregjistrimin e personave juridikë të organizuar si organizata joqeveritare në Kosovë”.*

22. Sipas nenit 4 të Ligjit për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, Nr. 04/L-057:

*“1. OJQ-ja nuk shpërndan të ardhura neto ose fitime për asnjë person.*

*2. Pasuritë, të ardhurat dhe fitimet e një OJQ-je përdoren për të mbështetur qëllimet jofitimprurëse të përcaktuara për organizatën.*

*3. Pasuritë, të ardhurat dhe fitimet e një OJQ-je nuk mund të përdoren për të sjellë drejtpërdrejtë ose tërthorazi përfitime, për ndonjë themelues, drejtor, zyrtar, anëtar, punonjës ose donator të OJQ-së, përveç pagesës apo kompensimit të arsyeshëm për personat që kryejnë punë për organizatën”.*

23. Neni 5 i Ligjit për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, Nr. 04/L-057, në mënyrë të qartë përcakton nocionin dhe qëllimin e themelimit të një OJQ-je në Kosovë:

*“1. OJQ-ja vendore është shoqatë ose fondacion e themeluar në Kosovë për realizimin e qëllimit bazuar në ligj, për përfitim publik ose për interes të ndërsjellë. [...]”*

24. Neni 11.1 i Ligjit për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, Nr. 04/L-057, përcakton:

*“1. OJQ-ja vendore ka statusin e personit juridik me regjistrim në përputhje me këtë Ligj”.*

25. Neni 20 i Ligjit për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, Nr. 04/L-057, përcakton kushtet për shuarjen e një OJQ-je:

*“1. OJQ-ja shuhet:*

*1.1. me vendim vullnetar për shuarjen e OJQ-së, të marrë nga organi më i lartë udhëheqës në pajtim me statutin e saj;*

*1.2. kur OJQ-ja bëhet josolvente sipas ligjit në fuqi;*

*1.3. me kalimin e afatit për të cilin është themeluar, nëse një afat i tillë është I përcaktuar në aktin themelues;*

*1.4. në bazë të vendimit të plotfuqishëm gjyqësor”.*

26. Neni 21 i Ligjit për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, Nr. 04/L-057, përcakton mënyrën dhe organet kompetente për çregjistrim dhe mënyrën e menaxhimit të pasurive të OJQ-së:

*“3. Në rast të shuarjes ose çregjistrimit të OJQ-së, e cila ka shfrytëzuar lehtësi tatimore ose fiskale, donacione publike ose grante nga qeveria, e gjithë pasuria e mbetur pas shlyerjes së borxheve të OJQ-së i jepet OJQ-së tjetër me qëllime të njëjta apo të ngjashme. Kjo OJQ identifikohet në bazë të statutit të OJQ-së, ose me propozim të organit më të lartë udhëheqës të OJQ-së. Ministria themelon Komisionin për Shpërndarjen e Pasurisë së mbetur të OJQ-së së shuar dhe të çregjistruar me përfaqësues edhe të OJQ-ve, duke u bazuar në aktin nënligjor të nxjerrë nga Qeveria.*

*4. Në të gjitha rastet tjera, çdo pasuri e mbetur pas pagesës së borxheve shpërndahet në bazë të statutit apo të vendimit të organit më të lartë udhëheqës, dhe në të gjitha rastet në përputhshmëri me nenin 4 të këtij ligji”.*

27. Në këtë drejtim, parashtruesi pohon se “[...] Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, kryesisht në Kapitullin II të tij, lejon OJQ-të Institucione Mikrofinanciare (IMF OJQ) që të transformohen në shoqëri aksionare, gjegjësisht në subjekte private në kundërshtim me qëllimin e themelimit të tyre. Si i tillë, ky ligj shkel parimet kushtetuese, shkel parimet ndërkombëtare të ligjit joprofitabil dhe është në kundërshtim me legjislacionin e zbatueshëm në Kosovë që rregullon lirinë e asociimit në OJQ, dhe vë në rrezik të ardhmen e sektorit të shoqërisë civile në përgjithësi”.

28. Më tej, parashtruesi pretendon se OJQ-të Institucione Mikrofinanciare janë themeluar dhe janë regjistruar në pajtim me të drejtën për asociim, të garantuar me nenin 44 të Kushtetutës dhe me Ligjin për Lirinë e Asociimit në OJQ, Nr. 04/L-057. Sidoqoftë, siç pretendohet, Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, me ndryshimin e subjektivitetit juridik të OJQ-ve Institucione Mikrofinanciare, dhe duke lejuar transformimin e tyre në shoqëri aksionare, i largon ato prej fushëveprimit të nenit 44 të Kushtetutës, dhe pengon të drejtën e tyre për të vepruar në bazë të së drejtës për asociim.
29. Për më tepër, pretendohet se “Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, synon të rregullojë veprimtarinë e OJQ-ve Institucione Mikrofinanciare nëpërmjet rregullimit të parimeve dhe të procedurave të menaxhimit. Megjithatë, dispozitat e Ligjit adresojnë çështjet e subjektivitetit juridik të OJQ-ve Institucione Mikrofinanciare, duke lejuar kështu transformimin e tyre nga statusi i OJQ-ve në një subjekt juridik shoqëri aksionare.
30. Parashtruesi pretendon se *“Ligji për Lirinë e Asociimit në një OJQ, në nenin 4, paragrafët 2 dhe 3, nuk lejon një OJQ të transformohet në një subjekt tjetër juridik, aq më pak në një subjekt juridik profitabil. Një OJQ mund të pushojë së ekzistuari (gjegjësisht të anulohet statusin e saj juridik si OJQ) vetëm me ndërprerje, dhe në asnjë mënyrë me transformim. Duke qenë e themeluar dhe regjistruar në përputhje me këtë ligj (dhe rregulloret dhe ligjet e mëparshme të ligjit të tanishëm), statusi juridik i të gjitha OJQ-ve (duke përfshirë OJQ IMF) është e rregulluar ekskluzivisht me Ligjin për Lirinë e Asociimit në OJQ, dhe çdo rregullim i statusit juridik të institucioneve të tilla nga ligjet e tjera është i kundërligjshëm”*.
31. Më tej, parashtruesi pohon se *“disa vende nuk lejojnë mundësi ligjore për transformim të tillë (siç është rasti në Kosovë), ndërsa të tjerët në mënyrë eksplicite ndalojnë transformimin e tillë me ligjet përkatëse, siç janë Ligji i Republikës së Bullgarisë për Subjektet jofitimprurëse, neni 12, neni 42; Ligji i Republikës së Maqedonisë për Shoqata dhe Fondacione, neni 6.2; dhe Ligji i Republikës së Estonisë për Fondacione, neni 1.3”*.
32. Sipas parashtruesit, parimi themelor universal për sektorin jofitimprurës është: *“Pasuritë, të ardhurat dhe fitimet e një OJQ-je nuk mund të përdoren për të sjellë përfitime, për ndonjë themelues, drejtor, zyrtar, anëtar, punonjës ose donator të OJQ-së, përveç pagesës apo kompensimit të arsyeshëm për personat që kryejnë punë për organizatën”*. Pretendohet se *“ky parim nënkupton që OJQ-ja nuk ka ndonjë pronar, dhe prandaj pronat e saj nuk mund të trajtohen si pronë private. Pasuritë, të ardhurat dhe fitimet e një OJQ-je përdoren për të mbështetur qëllimet jofitimprurëse të përcaktuara për organizatën”, përdërisa në rastin e ndërprerjes së një OJQ-je “pasuritë e asaj OJQ-je shpërndahen në një tjetër OJQ me qëllime të njëjta ose të ngjashme”*.
33. Duke u bazuar në atë që u tha më lart, parashtruesi pretendon se *“këto dispozita sigurojnë që në asnjë mënyrë, qoftë gjatë veprimtarisë së tyre, ose edhe pas ndërprerjes së tyre, pasuritë e një OJQ-je nuk mund të transferohen në subjekte fitimprurëse. Në të kundërtën, Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare*

*Jobankare, duke lejuar OJQ IMF të transformohen në shoqëri aksionare, lejon pasuritë e OJQ-së të transformohen në aksione/prona private”.*

34. Sipas nenit 46 të Kushtetutës, askush nuk do të privohet arbitrarisht nga prona e tij, duke përfshirë pronën e personave juridikë. Rrjedhimisht, parashtruesi pohon se *”ky nen mbron pasurinë e organizatave joqeveritare. OJQ-të janë persona juridikë të themeluar në pajtim me jofitimprurëse të drejtat, dhe si të tilla, ato nuk janë në pronësi. Pasuritë e OJQ-së menaxhohen nga organet e menaxhimit të OJQ, por gjithmonë në bazë të parimit universal mosshpërndarjen e fitimit. Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, duke lejuar transformimin e OJQ IMF në shoqëri aksionare, në mënyrë arbitrare tjetëron pasuritë e OJQ-së, duke transferuar pasuritë nga OJQ te persona të tjerë juridikë apo fizikë për aksione”.*
35. Sipas parashtruesit, *“Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, duke lejuar transformimin e OJQ IMF në shoqëri aksionare, lejon që kapitali i fituar pa pagesën e tatimeve të injektohet në konkurrencën e tregut komercial në mes të bankave dhe institucioneve të tjera financiare, të cilat janë të detyruara të paguajnë taksa që nga themelimi i tyre”.* Kjo pretendohet të jetë në kundërshtim me nenin 10 të Kushtetutës që parashihet se *“ekonomia e tregut me konkurrencë të lirë është bazë për rregullimin ekonomik të Republikës së Kosovës”.*
36. Sipas mendimit të parashtruesit, *“Ligji për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, është gjithashtu në kundërshtim me Rekomandimin e Këshillit Evropian CMIREC (2007) 14, të Komisionit të Ministrave të vendeve anëtare për statusin juridik të OJQ-ve në Evropë, si dhe me Ligjin për Lirinë e Asociimit në OJQ, Nr. 04/L-057, një ligj themelor i cili përcakton krijimin dhe ndërprerjen e veprimtarisë së të gjitha OJQ-ve në Kosovë”.*

### **Kërkesa për masë të përkohshme**

37. Parashtruesi kërkon që Gjykata të vendosë masë të përkohshme, *“duke pezulluar zbatimin e Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, të 12 prillit 2012, për shkak të dëmit të pariparueshëm që mund të krijojë zbatimi i këtij ligji në shoqërinë civile, derisa të jepet një vendim meritator për nenet e përmendura”.*
38. Në këtë drejtim, në mënyrë që Gjykata të mund të lejojë masën e përkohshme në përputhje me rregullin 55 (4) të Rregullores së punës, duhet të gjejë që:

*“(a) pala që kërkon masën e përkohshme ka treguar rastin prima facie për meritat e kërkesës dhe, nëse akoma nuk është vendosur për papranueshmërinë e saj, rastin prima facie për pranueshmërinë e kërkesës;*

*(b) pala që kërkon masë të përkohshme ka dëshmuar se do të pësojë dëme të pariparueshme nëse nuk lejohet masa e përkohshme, dhe;*

*(..)*

*Nëse pala që kërkon masë të përkohshme nuk paraqet dëshmitë e nevojshme, Kolegji shqyrtues do të rekomandojë refuzimin e kërkesës”.*

39. Gjykata, duke pasur parasysh rolin dhe rëndësinë e shoqërisë civile dhe të OJQ-ve si pjesë esenciale e saj në zhvillimin e demokracisë, konkludon se zbatimi i Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, më saktë: nenet e kontestuara 90, 95 (1.6), 110, 111 dhe 116, mund të shkaktojë dëme të pariparueshme në funksionimin e shoqërisë civile dhe të demokracisë në Republikën e Kosovës.

40. Prandaj, pa paragjykuar rezultatin përfundimtar të kërkesës, miratohet kërkesa e parashtruesit për masë të përkohshme.

### **PËR KËTO ARSYE**

Gjykata, në pajtim me nenin 116 (2) të Kushtetutës dhe në pajtim me nenin 27 të Ligjit, më 24 dhjetor 2012, njëzëri

### **VENDOSI**

- I. TË LEJOJË masën e përkohshme;
- II. TË LEJOJË masën e përkohshme në kohëzgjatje deri më 31 janar 2013 prej ditës së miratimit të këtij Vendimi;
- III. TË PEZULLOHET MENJËHERË zbatimi i neneve 90, 95 (1.6), 110, 111 dhe 116 të Ligjit për Banka, Institucione Mikrofinanciare dhe Institucione Financiare Jobankare, Nr. 04/L-093, të 12 prillit 2012, në kohëzgjatje të njëjtë;
- IV. Ky Vendim do t'u komunikohet palëve; dhe
- V. Ky Vendim do të publikohet në pajtim me nenin 29 (4) të Ligjit dhe hyn në fuqi menjëherë.

**Kryetari i Gjykatës Kushtetuese**

Prof. dr. Enver Hasani

