



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT

Prishtinë, 21 shkurt 2017
Nr. ref.: VMP1043/17

VENDIM PËR MASË TË PËRKOHSHME

né

rastin nr. KO12/17

parashtrues

Avokati i Popullit

Vlerësim i kushtetutshmërisë së neneve 55 (paragrafët 4 dhe 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, dhe 68 të Ligjit nr. 05/L-087 për Kundërvajtje

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 Gérxhaliu-Krasniqi, gjyqtare dhe
Gresa Caka-Nimani, gjyqtare

Parashtruesi i kërkesës

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

Ligji i kontestuar

2. Parashtruesi i kérkesës konteston kushtetutshmérinë e dispozitave të caktuara të Ligjit nr. 05/L-087 për Kundërvajtje (ligji i kontestuar), i cili hyri në fuqi në janar 2017, gjegjësisht, nenet 55 (paragrafët 4 dhe 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 dhe 68.

Objekti i çështjes

3. Objekti i çështjes së kérkesës është vlerësimi i kushtetutshmërisë së dispozitave të referuara më lart të ligjit të kontestuar, për të cilat parashtruesi i kérkesës pretendon se nuk janë në pajtueshmëri me nenin 31 [E Drejta për Gjykim të Drejtë dhe të Paanshëm] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejmë: Kushtetuta), në lidhje me nenin 6 (E drejta për Proces të Rregullt) të Konventës Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (në tekstin e mëtejmë: KEDNJ).
4. Parashtruesi i kérkesës më tej kërkon nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejmë: Gjykata) që të vendosë masë të përkohshme, duke suspenduar zbatimin e neneve 55 (paragrafët 4 dhe 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 dhe 68 të ligjit të kontestuar, deri në vendimin përfundimtar të Gjykatës.

Baza juridike

5. Kérkesa është e bazuar në paragrin 2, nën-paragrin 1, të nenit 113 [Juridiksi i Vendimeve] dhe në paragrin 2 të nenit 116 [Efekti Juridik i Vendimeve] të Kushtetutës; në nenet 22, 27, 29 dhe 30 të Ligjit nr. 03/L-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejmë: Ligji); si dhe në rregullat 54, 55, 56, 62 dhe 64 të Rregullores së punës të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejmë: Rregullorja e punës).

Procedura në Gjykatë

6. Më 10 shkurt 2017, parashtruesi i kérkesës i dorëzoi kérkesën Gjykatës.
7. Më 10 shkurt 2017, Kryetarja e Gjykatës caktoi gjyqtaren Gresa Caka-Nimani gjyqtare raportuese dhe Kolegjin shqyrues në përbërje të gjyqtarëve: Altay Suroy (kryesues), Snezhana Botusharova dhe Ivan Čukalović.
8. Më 14 shkurt 2017, parashtruesi i kérkesës u njoftua për regjistrimin e kérkesës.
9. Po të njëjtën ditë, kérkesa iu komunikua Presidentit të Republikës së Kosovës, Kryetarit të Kuvendit të Republikës së Kosovës me udhëzimin që t'u shpërndajë kérkesën të gjithë deputetëve të Kuvendit, Kryeministrit të Republikës së Kosovës, Sekretariatit të Kuvendit të Republikës së Kosovës, nga i cili u kërkua që t'i dorëzojë Gjykatës të gjitha dokumentet relevante për rastin, Kryesuesit të Këshillit Gjyqësor të Kosovës dhe Ministrisë së Drejtësisë të

Republikës së Kosovës me udhëzimin që t'i dorëzojnë Gjykatës komentet, nëse kanë, dhe dokumentet relevante lidhur me kërkesën.

10. Nga Presidenti i Republikës së Kosovës, nga deputetët e Kuvendit, nga Kryeministri, nga Kryesuesi i Këshillit Gjyqësor të Kosovës dhe nga Ministria e Drejtësisë u kërkua që të dorëzojnë komentet e tyre, nëse kanë, deri më 3 mars 2017.
11. Më 15 shkurt 2017, gjyqtarja raportuese i rekomandoi Gjykatës miratimin e masës së përkohshme. Po të njëjtën datë, Gjykata njëzëri vendosi të miratojë masën e përkohshme deri më 30 prill 2017.

Përbledhja e fakteve

12. Më 5 gusht 2016, Kuvendi i Kosovës miratoi ligjin e kontestuar, me 71 (shtatëdhjetenjë) vota për, o (zero) vota kundër dhe o (zero) abstenime.
13. Më 23 gusht 2016, ligji i kontestuar u shpall nga Presidenti i Republikës së Kosovës.
14. Më 8 shtator 2016, ligji i kontestuar u publikua në Gazeten Zyrtare të Republikës së Kosovës.
15. Siç përcaktohet me nenin 171 të ligjit të kontestuar, “*ky ligji hyn në fuqi në janar 2017*”.

Pretendimet e parashtruesit

16. Parashtruesi i kërkesës konteston dispozitat e Ligjit të ri për Kundërvajtje, të cilat “deleojnë kompetencia gjykuese në degën ekzekutive”, përkatësisht nenet 55 (paragrafët 4 dhe 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 dhe 68, duke pretenduar se të njejtat nuk janë në përputhje me nenin 31 [E Drejta për Gjykim të Drejtë dhe të Paanshëm] të Kushtetutës, në lidhje me nenin 6 (E Drejta për Gjykim të Drejtë) të KEDNJ-së.
17. Parashtruesi i kërkesës pretendon se “*personat e akuzuar për kundërvajtje kanë të drejtë për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur, siç garantonohet nga neni 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut*”, dhe që në rastet e gjykuara nga ana e “*organeve të kundërvajtjes*”, “*Ligji për Kundërvajtje nuk u jep personave të akuzuar qasje në një tribunal të pavarur*”, duke theksuar gjithashtu se “*Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore të Prishtinës nuk ka juridikSION të plotë në kontrollimin e vendimeve të organeve të kundërvajtjes*”. Parashtruesi i kërkesës përbledh pretendimet e veta kundër dispozitave të kontestuara të Ligjit të ri për Kundërvajtje, duke ia ngritur Gjykatës pyetjen si në vijim: “*Ky delegim i kompetencave gjykuese te organet administrative dhe ekzekutive, a paraqet shkelje të së drejtës për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur, siç garantonohet nga neni 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut?*”.

18. Parashtruesi i kérkesës, në mënyrë specifike pretendon shkelje kushtetuese, duke argumentuar se: a) “*personat e akuzuar për kundërvajtje kanë të drejtë për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur*”; b) “*Organet e kundërvajtjes nuk përbushin kriteret e një tribunal të pavarur*”, dhe c) “*Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore të Prishtinës nuk ka juridiksim të plotë në kontrollimin e vendimeve të “organeve të kundërvajtjes”*”.

Në lidhje me të drejtën për gjykim të drejtë para një tribunalit të pavarur për personat e akuzuar për kundërvajtje

19. Parashtruesi i kérkesës pretendon se “*Ligji Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje delegon te organet administrative dhe ekzekutive kompetencën për të gjykuar dhe për të vendosur sanksione, në një varg të gjërë të rasteve kundërvajtëse. Vendimet e këtyre organeve i nënshtrohen vetëm një forme të kufizuar të kontrollit gjyqësor*

20. Në këtë drejtim, parashtruesi i kérkesës gjithashtu pretendon se “*ky delegim i kompetencave gjykuese [tek organet e kundërvajtjes] shkel të drejtën për gjykim të drejtë para një tribunalit të pavarur, siç garantonohet me nenin 31 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe me nenin 6 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut*

21. Më tutje, parashtruesi i kérkesës argumenton se “*një linjë e gjatë e vendimeve gjyqësore të GJEDNJ-së tregon se edhe kur kundërvajtjet nuk klasifikohen si “vepra penale” brenda sistemit ligjor kombëtar, ato mund të quhen “vepra penale” në kontekstin e Konventës, nëse penalizimi i kundërvajtjeve u shërbën qëllimeve parandaluese dhe ndëshkuese. Ky parim u dëshmua qartë në rastin Öztürk kundër Gjermanisë, Aplikimi Nr. 8544179, GJEDNJ (1984)*

22. Parashtruesi i kérkesës më tej specifikon se “*duke marrë parasysh këto qëllime shprehimisht parandaluese dhe ndëshkuese në Republikën e Kosovës, vepratë tilla duhet të konsiderohen ‘penale’ brenda kuptimit të nenit 6, në përputhje me arsyetimin e GJEDNJ-së në Oztirr. Prandaj, personat e akuzuar për kundërvajtje në Republikën e Kosovës, duhet të gëzojnë mbrojtjet e nenit 6, duke përfshirë të drejtën për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur*

23. Parashtruesi i kérkesës në fund argumenton se “*në mënyrë që të quhet ‘tribunal i pavarur’, një organ duhet të përbushë disa kritere. Dy kriteret më relevante për vlerësimin e Ligjit për Kundërvajtje janë: (a) që organi të jetë i pavarur prej Ekzekutivit dhe (b) që ai të ketë juridiksim e plotë. [...] Vetëm një institucion që ka juridiksim të plotë dhe që përbush një varg kérkesash, si p.sh. pavarësia nga Ekzekutivi..., meriton etiketimin ‘tribunal’ brenda kuptimit të nenit 6, par. 1*

Në lidhje me organet e kundërvajtjes

24. Në lidhje me organet e kundërvajtjes, parashtruesi i kérkesës kryesisht pretendon se “*Ligji për Kundërvajtje nuk e siguron pavarësinë e organeve të kundërvajtjes në asnjë prej kritereve të identikuara nga GJEDNJ [...] vetë Ligji thekson se organet kundërvajtëse janë organe administrative dhe*

ekzekutive, të ngarkuara me zbatimin e ligjeve. Organi i kundërvajtjes përkufizohet si ‘organi i administratës shtetërore ose organi i cili kryen autorizime publike... të mbikëqyrjes për zbatimin e Ligjit, në të cilin janë paraparë kundërvajtje’ [...] Prandaj, sipas përkufizimit të vetë Ligjit, organet e kundërvajtjes jo vetëm që nuk janë të pavarura nga Ekzekutivi, por janë vetë pjesë e Ekzekutivit”.

25. Parashtruesi i kërkesës gjithashtu pohon se përbërja e organit për kundërvajtje, siç përcaktohet me ligjin e kontestuar, nuk ofron garancitë e nevojshme për pavarësinë dhe paanshmérinë e anëtarëve të tij.
26. Rrjedhimisht, parashtruesi i kërkesës pohon se organet për kundërvajtje “*nuk mund të konsiderohen të ‘pavarura’ prej Ekzekutivit brenda kuptimit të nenit 6, paragrafi 1, të Konventës*”.

Përkitazi me shqyrtimin gjyqësor nga Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore në Prishtinë

27. Parashtruesi i kërkesës argumenton se “*sipas precedentëve të GJEDNJ-së, mungesa e pavarësisë së një organi administrativ mund të tolerohet, nëse vendimet e atij organi i nënshtrohen kontrollit të mëtejshëm nga një organ gjyqësor që ka juridikcion të plotë*”.
28. Parashtruesi i kërkesës shton se “*koncepti i ‘juridikzionit të plotë’, siç përdoret nga GJEDNJ-ja, është i rreptë dhe përfshin, në vecanti, ‘kompetencën për të anuluar në të gjitha aspektet, në çështje ligjore dhe faktike, vendimin e [organit administrativ]’ dhe ‘është e nevojshme që ‘tribunali’ në fjalë të ketë juridikcionin për të shqyrtuar të gjitha çështjet faktike dhe ligjore që janë relevante për kontestin përparrat tij*”.
29. Parashtruesi i kërkesës më tej specifikon që “*Kompetenca e Departamentit për Çështje Administrative për të kontrolluar vendimet e organeve kundërvajtëse është e kufizuar, sidomos në lidhje me çështje faktike. Ligji për Konfliktet Administrative përcakton shprehimisht se, në kontrollimin e vendimit të një organi administrativ, Departamenti ‘vendos për çështjen e konfliktit administrativ, në bazë të fakteve të vërtetuara në procedurën administrative’ - me fjalë të tjera, në bazë të fakteve të vërtetuara nga vetë organi i kundërvajtjes*”.
30. Parashtruesi i kërkesës në fund argumenton se “*Ligji për Konfliktet Administrative i jep Departamentit mundësinë për të anuluar vendimet e organeve administrative mbi dy baza faktike të kufizuara: nëse (a) ‘nga faktet e vërtetuara është nxjerrë konkluzioni jo i drejtë në pikëpamje të gjendjes faktike’ ose (b) faktet ‘në pikat esenciale nuk janë vërtetuar plotësisht’ (po aty, neni 43, par. 2). Në këtë mënyrë, Departamenti për Çështje Administrative mund t’i hedhë poshtë konkluzionet që organi kundërvajtës i nxori prej këtyre fakteve të vërtetuara, apo të konstatatojë që këto fakte nuk janë vërtetuar plotësisht. Mirëpo, ajo që Departamenti nuk mund të bëjë është të shqyrtojë të tjera pretendime faktike apo prova që nuk ishin shqyrtuar më parë gjatë procedurave administrative të vetë organit kundërvajtës. Mbi këtë pikë, shih Ligjin për Kundërvajtje, neni 66, par. 1, nënpar. 3 (në ankesat*

kundër vendimeve të organeve kundërvajtëse ‘nuk mund të theksohen faktet e reja dhe të propozohen prova të reja’). Prandaj, Departamenti për Çështje Administrative nuk ka mundësinë ‘për të shqyrtuar të gjitha çështjet faktike dhe ligjore që janë relevante për kontestin përparras saj’”.

Kërkesa për masë të përkohshme

31. Parashtruesi i kérkesës kérkon nga Gjykata vendosjen e masës së përkohshme, duke pezulluar zbatimin e dispozitave të kontestuara të ligjit të kontestuar “*deri në vendimin përfundimtar të kësaj Gjykate*”.
32. Parashtruesi i kérkesës pretendon se “*argumentet e parashtruara në këtë kérkesë jepin baza më shumë se prima facie për shfuqizimin e dispozitave të kontestuara*”.
33. Parashtruesi i kérkesës po ashtu pretendon se “*në mungesën e masës së përkohshme, ka një rrezik substancial që, derisa kjo Gjykatë të arrijë vendimin e saj përfundimtar, funksionimi i ‘organeve të kundërvajtjes’ të imponojë sanksione mbi persona të akuzuar, pa u dhënë këtyre personave qasje në një tribunal të pavarur*”.
34. Si përfundim, parashtruesi i kérkesës pretendon se “*është me interes publik që masa e përkohshme të miratohet. Siç u vërejt në Pjesën I të Argumentit, Ligji për Kundërvajtje është një ligj që zbatohet në mënyrë plotësisht të përgjithshme, duke mbuluar ‘sjelljen me të cilën shkemet ose rrezikohet rendi dhe qetësia publike dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës (Ligji për Kundërvajtje, nen 2, paragrafi 1)’. Meqenëse Ligji mbulon një rang kaq të gjerë të sjelljeve, të kryera qoftë nga persona fizikë, qoftë nga persona juridikë (shih, po aty, nen 7, par. 4), është me interes publik që kjo Gjykatë të sigurojë, të paktën gjatë periudhës në të cilën vendimi i tij është në pritje, që personat e akuzuar të mos u nënshtrohen procedurave të ‘organeve të kundërvajtjes’, të cilat janë kushtetutshmërisht të dyshimta*”.

Vlerësimi i kérkesës për masë të përkohshme

35. Për të bërë vlerësimin e kérkesës për masë të përkohshme, Gjykata ekzaminon nëse janë plotësuar kushtet përkatëse të përcaktuara me Kushtetutë, të specifikuara me Ligj dhe të parapara me Rregullore të punës.
36. Në këtë drejtim, Gjykata i referohet paragrafit 2 të nenit 116 [Efekti Juridik i Vendimeve] të Kushtetutës që përcakton:

“(…)

“2. Përderisa procedura të mos përfundojë para Gjykatës Kushtetuese, ajo mund të suspendojet përkohësisht veprimin ose ligjin e kontestuar, derisa të merret vendimi i Gjykatës, nëse konsideron që aplikimi i veprimit a ligjit të kontestuar, mund të shkaktoj dëme të pariparueshme.”

(...)"

37. Gjithashtu, Gjykata i referohet nenit 27 [Masat e përkohshme] të Ligjit që përcakton:

“1. Gjykata Kushtetuese sipas detyrës zyrtare ose me kërkesë të palës mund të vendos përkohësisht masa te përkohshme ndaj një çështjeje që është objekt i procedurës, nëse këto masa janë të nevojshme për të evituar rreziqe ose dëme të pariparueshme, ose nëse marrja e këtyre masave të përkohshme është në interes publik.

2. Kohëzgjatja e masave të përkohshme duhet të jetë e arsyeshme dhe proporcionale.”

38. Në fund, Gjykata rikujton rregullin 55, paragrafët 4 dhe 5, të Rregullores së punës, që specifikojnë:

Rregulli 55 (4) i Rregullores së punës

[...]

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

(c) masa e përkohshme është me interes publik”.

[...]

Rregulli 55 (5) i Rregullores së punës (fragment)

“[...] Nuk mund të merret vendim për masë të përkohshme, përveç nëse specifikohet data e skadimit të tij. Sidoqoftë, data e skadimit mund të zgjatet me vendim tjetër të Gjykatës. [...]”

39. Gjykata konsideron se pretendimet dhe faktet e prezantuara nga parashtruesi i kërkesës, ngrehin një sërë pyetje të nivelit kushtetues që përmbajnë kompleksitete të rëndësishme dhe pasoja të mundshme në administrimin e sistemit të drejtësisë në Republikën e Kosovës. Rrjedhimisht, Gjykata konsideron se parashtruesi i kërkesës ka treguar rastin *prima facie* për meritat e kërkesës në kuptim të rregullit 55, parografi 4, pika (a), të Rregullores së punës.

40. Më tej, duke pasur parasysh rëndësinë e të drejtës për gjykim të drejtë dhe të paanshëm, të mbrojtur me nenin 31 të Kushtetutës, në lidhje me nenin 6 të KEDNJ-së, për mbrojtjen efektive të të drejtave dhe lirive themelore në një shoqëri demokratike, Gjykata konkludon që zbatimi i Ligjit Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje, i 8 tetorit 2016, që ka hyrë në fuqi në janar 2017, më saktësisht zbatimi i neneve të kontestuara 55 (paragrafët 4 dhe 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61,

62, 63, 64, 65, 66, 67 dhe 68, potencialisht mund të shkaktojë dëme të pariparueshme për qytetarët e prekur të Republikës së Kosovës. Rrjetimisht, Gjykata konsideron se parashtruesi i kërkesës ka dëshmuar rrezikun për dëme të pariparueshme në kuptim të rregullit 55, paragrafi 4, pika (b), të Rregullores së punës.

41. Përfundimisht, Gjykata konsideron se çështjet e ngritura në kërkesë janë të një rëndësie të tillë për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të garantuara me Kushtetutë dhe për administrimin e duhur të sistemit të drejtësisë, sa që adresimi i tyre para zbatimit të dispozitave të kontestuara të ligjit të kontestuar është në interesin publik. Rrjetimisht, Gjykata konsideron se ka arsyë substanciale të natyrës së interesit publik në kuptim të rregullit 55, paragrafi 4, pika (c), të Rregullores së punës, që justifikojnë miratimin e masës së përkohshme.
42. Prandaj, Gjykata, pa paragjykim ndaj vendimeve të tjera që do të nxirren nga Gjykata lidhur me pranueshmërinë ose meritat e kësaj kërkesë në të ardhmen, konkludon se kërkesa për masë të përkohshme duhet të miratohet, në mënyrë që të parandalohen dëme të pariparueshme si dhe të mbrohet interesit publik.

PËR KËTO ARSYE

Gjykata, në mbështetje të nenit 116 (2) të Kushtetutës, të nenit 27 të Ligjit dhe të rregullave 54 dhe 55 të Rregullores së punës, më 15 shkurt 2017, njëzëri

VENDOS

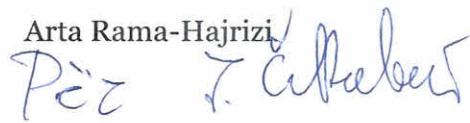
- I. TË MIRATOJË masën e përkohshme në kohëzgjatje deri më 30 prill 2017, nga data e nxjerrjes së këtij vendimi;
- II. TË PEZULLOJË MENJËHERË zbatimin e neneve 55 (paragrafët 4 dhe 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 dhe 68 të Ligjit për Kundërvajtje, në kohëzgjatje të njëjtë;
- III. Ky 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


Gresa Caka-Nimani



Kryetarja e Gjykatës Kushtetuese


Arta Rama-Hajrizi
Pëz 