

PROJEKTLIGJI PËR PAGA

TENDENCË PËR NIVELIZIM APO PËR NDËRHJRJE?

NËNTOR 2022





Instituti Demokratik I Kosovës është degë e
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse
dhe luftës kundër korrupsion përmes
promovimit të transparencës,
llogaridhënies dhe integritetit në të
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë

TABELA E PËRMBAJTJES

DISCLAIMER

COPYRIGHT © 2022. Kosova Democratic Institute (KDI). Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jokomerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi, është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 239
10 000, Prishtinë, Kosovë.

Tel: +383 (0) 38 248 038

E-mail: info@kdi-kosova.org

Ueb: www.kdi-kosova.org

Autorë: Gzime Hashani dhe Albesa Humolli

Layout and design: **envinion**

06

HYRJE

07

PËRPPJEKJET PËR
UNIFIKIM TË PAGAVE NË
SEKTORIN PUBLIK

09

A PO NDËRHYN PROJEKTLIGJI
PËR PAGA NË SISTEMIN E
DREJTËSISË?

11

NEVOJA PËR
PËRCAKTIMIN E VLERËS
SË KOEFICIENTIT

12

SA I PREK PROJEKTLIGJI
PËR PAGA INSTITUCIONET E
PAVARURA?

15

STANDARDET DHE PRAKTIKAT
NDËRKOMBËTARE NË LIDHJE
ME RREGULLIMIN E PAGAVE NË
PUSHTETIN GJYQËSOR

HYRJJE

Mungesa e një kornize të konsoliduar ligjore në sistemin e pagave brenda sektorit publik është një prej problemeve kyçe me të cilat ballafaqohet ky sektor tash e sa vite. Pushteti ekzekutiv ka tentuar adresimin e kësaj problematike përmes inicimit të legjislacionit që synon nivelizimin e pagave në sektorin publik.

Një tentativë e tillë ishte ajo e vitit 2019 me të cilën ekzekutivi kishte hartuar ligjin për paga në sektorin publik, ligj ky i cili kishte qenë objekt shqyrtimi i Gjykatës Kushtetuese (GJK). Kjo gjykatë kishte shpallur këtë ligj të pavlefshëm, duke konstatuar se i njëjti ishte në kundërshtim me 11 nene të Kushtetutës dhe përmbante shkelje thelbësore të saj. Ndërsa në vitin 2022, Qeveria 'Kurti' prezanton një Projektligj te ri për paga i cili serish tenton të harmonizoj pagat në sektorin publik.

Diskursi më i madh që po e përcjellë procesin e hartimit të këtij ligji është çështja e caktimit të pagave për të gjithë sektorët dhe njëkohësisht nivelizimi i pagave aktuale në emër të arritjes së "barazisë" në pagat e sektorit publik.

KDI konsideron se ky projektligj medoemos duhet të adresojë çështjen e ndërhyrjes në sistemin e drejtësisë dhe ruajtjes së pavarësisë së institucioneve të pavarura, në përputhje me vendimin e GJK dhe standardet ndërkombëtare. Në këtë drejtim, KDI vlerëson se Projektligji për Paga në versionin e prezantuar nuk ka adresuar në tërësi vërejtjet e konstatuara nga GJK.

Ky punim ofron një skanim të gjendjes aktuale në lidhje me pagat në sektorin publik dhe historikun e përpjekjeve të ekzekutivit për të harmonizuar pagat në këtë sektor. Tutje, punimi trajton projektligjin për paga nga pikëpamja e ndërhyrjes ose jo, në sistemin e drejtësisë, si dhe përfshirjen e institucioneve të pavarura në kuadër të tij. Gjithashtu analiza paraqet edhe nevojën për përcaktimin e koeficientit të pagës në përputhje me vetë qëllimet e proklamuar të këtij projektligji, duke ofruar edhe shembuj nga praktikat e vendeve tjera në çështjen e uljes së pagave për pushtetin gjyqësor.

PËRPJEKJET PËR UNIFIKIM TË PAGAVE NË SEKTORIN PUBLIK

Qeveria e Republikës së Kosovës e udhëhequr nga kryeministri i atëhershëm Ramush Haradinaj, më 1 dhjetor të vitit 2017 kishte marrë vendim për rritjen e pagave për kabinetin qeveritar. Përmes këtij vendimi, paga mujore e kryeministrit ishte rritur nga 1,443 euro në 2,950 euro, rritje kjo për 100%, pagat e zëvendëskryeministrave ishin rritur për 90%, nga 1,356 euro në 2,500 euro, ndërsa pagat e ministrave ishin rritur për 60%, nga 1,270 euro në 2,000 euro.

Me këtë vendim, Qeveria e Republikës së Kosovës kishte tejkualuar kompetencat e përcaktuara me Rregulloren e Punës së Qeverisë, e cila nuk e autorizonte qeverinë në caktimin e pagave apo kompensimit për kabinetin qeveritar. Në bazë të Kushtetutës kompetencë ekskluzive për miratimin e ligjeve që përcaktojnë pagat ka Kuvendi i Republikës së Kosovës.

Përveç tejkallimit të kompetencave, ky vendim përbënte edhe konflikt interesi. Kjo ishte konstatuar edhe nga Agjencia Kundër Korrupsion (AKK), e cila përmes një opinionit kishte konstatuar që ky vendim ishte në kundërshtim me Ligjin për Parandalimin e Konfliktit të Interesit, meqenëse rritja e pagave të zyrtarëve të lartë nga vet ata zyrtarë, përbënte konflikt interesi.

Ky vendim kishte prodhuar implikime dhe efekte juridike jo vetëm për ekzekutivin, por edhe për institucionet dhe pushtetet tjera. Duke qenë se pagat gjyqtarëve dhe prokurorëve janë të ndërlidhura me atë të kryeministrit, si pasojë e vendimit të ish-Kryeministrit ishin rritur me automatizëm edhe pagat e pushtetit gjyqësor. Ligji për Gjykatat¹ parasheh se paga e kryetarit të Gjykatës Supreme është ekuivalente me atë të kryeministrit. Gjithashtu, pagat e gjyqtarëve të Gjykatës

Supreme janë në vlerën prej 90% të pagës së Kryeministrit. Në anën tjetër, vendimi kishte afektuar edhe pagat në sistemin prokurorial. Duke qenë se Ligji për Kryeprokurorin e Shtetit parasheh që paga e Kryeprokurorit të Shtetit është ekuivalente me atë të Kryetarit të Gjykatës Supreme, si dhe pagat e prokurorëve janë në vlerë prej 90% të pagës së Kryeprokurorit, edhe pagat tyre pothuajse ishin dyfishuar.

Vendimi i ekzekutivit për rritjen e pagave ishte sfiduar në Gjykatën Kushtetuese (GJK) nga "Lëvizja Vetëvendosje" mirëpo kjo e fundit e kishte lënë në fuqi një vendim të tillë duke konsideruar se nuk është brenda fushëveprimit të saj të bëj vlerësim apo të zëvendësojë politikat publike të përcaktuara nga organi legjislativ apo ekzekutiv.

Në këto rrethana ishte shtuar nevoja që me ligj të rregulloheshin pagat e sektorit publik. Për më tepër, kjo ishte edhe kërkesë e Bashkimit Evropian (BE), e dalë nga Konkluzionet e përbashkëta të Grupit për Reformë në Administratën Publike, në të cilat theksohet nevoja për harmonizimin e strukturës së pagave në sektorin publik në atë mënyrë që të arrihet pagesë e barabartë për punë të barabartë.²

Kësisoj, në vitin 2018, Ministria e Administratës Publike (MAP) kishte filluar me hartimin e Projektligjit për Paga dhe pas kësaj e kishte hapur atë për konsultim publik nga 8 deri më 28 qershor 2018.

Më 25 tetor 2018, Kuvendi procedoi në lexim të parë Projektligjin për Pagat ndërsa më 2 shkurt 2019 e miratoi në lexim të dytë. Dhjetë ditë më vonë, më 12 shkurt 2019, ligji iu dërgua Presidentit të Republikës së Kosovës për dekretim

1 Ligji Nr.06/L-054 për Gjykatat, Neni 35.

2 Zyra e BE-së në Kosovë, (2018), Konkluzione të përbashkëta të Grupit për Reformë në Administratën Publike mbajtur më datë 26 prill 2018, Prishtinë: EEAS, të qasshme në https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en/44545/Kosovo's%20progress%20on%20Public%20Administration%20Reform

Gjykata kishte konstatuar se ligji nuk ishte në përputhshmëri me plot 11 nene të Kushtetutës, duke përfshirë nenin 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit];

7 [Vlerat]; **102** [Parimet e Përgjithshme të Sistemit Gjyqësor]; **103** [Organizimi dhe Jurisdiksioni i Gjykatave] paragrafi 1; **108** [Këshilli Gjyqësor i Kosovës]; **109** [Prokurori i Shtetit]; **110** [Këshilli Prokurorial i Kosovës]; **115** [Organizimi i Gjykatës Kushtetuese]; dhe me nenet **132** [Roli dhe Kompetencat e Avokatit të Popullit]; **136** [Auditori i Përgjithshëm i Kosovës]; **139** [Komisioni Qendror i Zgjedhjeve]; dhe **141** [Komisioni i Pavarur i Mediave] të Kapitullit XII [Institucionet e Pavarura] të Kushtetutës.

dhe shpallje në Gazetën Zyrtare. Përfundimisht, më 1 mars 2019, ky ligj u publikua në Gazetën Zyrtare dhe parashihej të hynte në fuqi 9 muaj pas publikimit.³

Megjithatë, ligjin po e kundërshtonin sindikatat dhe institucionet e ndryshme, të cilat ankesat e tyre ia kishin drejtuar Avokatit të Popullit (IAP). Ky i fundit, më 5 dhjetor të vitit 2019, kishte parashtruar kërkesë në Gjykatën Kushtetuese, nga e cila kishte kërkuar vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjit, me pretendimin se i njëjti nuk është në përputhshmëri me Kushtetutën.⁴

Fillimisht më 12 dhjetor të atij viti, Gjykata kishte caktuar masë të përkohshme ndaj hyrjes në fuqi të ligjit, masë e cila ishte vazhduar sërish më 30 mars të vitit 2020. Përfundimisht, Gjykata e kishte shpallur ligjin për paga si të pavlefshëm dhe në kundërshtim me Kushtetutën, më 30 qershor 2020.⁵ Gjykata kishte konstatuar se ligji nuk ishte në përputhshmëri me plot 11 nene të Kushtetutës, duke përfshirë nenin 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit]; 7 [Vlerat]; 102 [Parimet e Përgjithshme të Sistemit Gjyqësor]; 103 [Organizimi dhe Jurisdiksioni i Gjykatave] paragrafi 1; 108 [Këshilli Gjyqësor i Kosovës]; 109 [Prokurori i Shtetit]; 110 [Këshilli Prokurorial i Kosovës]; 115 [Organizimi i Gjykatës Kushtetuese]; dhe me nenet 132 [Roli dhe Kompetencat e Avokatit të Popullit]; 136 [Auditori i Përgjithshëm i Kosovës]; 139 [Komisioni Qendror i Zgjedhjeve]; dhe 141 [Komisioni i Pavarur i Mediave] të Kapitullit XII [Institucionet e Pavarura] të Kushtetutës.⁶

GjK kishte konstatuar se shkeljet kushtetuese të evidentuara në Ligjin e kontestuar janë të një peshe aq serioze, sa që të njëjtat ndikojnë në bërthamën e funksionimit të qeverisjes në Republikën e Kosovës – duke shkaktuar çrregullim të ndarjes së pushteteve në disfavor të pushtetit gjyqësor dhe Institucioneve të Pavarura.⁷

Mirëpo e njëjta kishte përkrahur nevojën për krijimin e një ligji për harmonizimin e pagave në sektorin publik me kushtin që i njëjti të ishte në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet në fuqi.

Vendim i Gjykatës Kushtetuese kishte qenë shkas i një përpjekje të re të Qeverisë ‘Kurti’ për hartimin e një projektligji të ri për paga, i cili prek pagat e mbi 80.000 personave të punësuar në sektorin publik.⁸ Ky projektligj do të duhej të adresonte në tërësi vërejtjet nga vendimi i mëhershëm i GjK në mënyrë që të siguronte kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë.

Sidoqoftë, KDI vlerëson se projektligji i ri nuk ka adresuar në tërësi gjetjet e GjK. Çështjet të cilat do të duhet të adresohen janë ndërhyrja në pagat e pushtetit gjyqësor, ndërhyrja në pavarësinë e institucioneve të pavarura dhe mungesa e përcaktimit të lartësisë së koeficientit, gjë e cila krijon pasiguri juridike për subjektet e përfshira në këtë projektligj.

Tendencë për nivelizim apo për ndërhyrje?

A PO NDËRRHYN PROJEKTLOGJI PËR PAGA NË SISTEMIN E DREJTËSISË?

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, garanton parimin e ndarjes së pushteteve dhe pavarësisë që ato kanë në ushtrimin e funksioneve pa ndërhyrje nga njëri tjetri. Në demokraci, ky parim synon të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo të personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Kjo gjë arrihet nëpërmjet zgjidhjeve kushtetuese që garantojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm midis pushteteve, pa cenuar dhe pa ndërhyrë në kompetencat e njëri-tjetrit.

Versioni i projektligjit për paga, i propozuar në gusht të vitit 2022, me të cilin parashihet ulja e pagave të pushtetit gjyqësor përbën ndërhyrje në kompetencat e këtij pushteti dhe është në kundërshtim me nenin 102 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, që përcakton se “*Pushteti gjyqësor është unik, i pavarur*”.

Gjykata Kushtetuese, përmes aktgjykimeve të saj, ka përcaktuar që koncepti i pavarësisë prezumon, në veçanti, që organi në fjalë ushtron funksionet e tij gjyqësore krejtësisht në mënyrë autonome, pa iu nënshtroar ndonjë kufizimi hierarkik apo në vartësi të ndonjë organi tjetër dhe pa pranuar urdhra apo instruksione nga çfarëdo burimi dhe që është i pavarur nga ndërhyrjet e jashtme ose presionet që mund të dëmtojnë gjykimin e pavarur të anëtarëve të tij dhe të ndikojë vendimet e tyre.⁹

Profesori i të drejtës kushtetuese, Enver Hasani, gjatë intervistës së dhënë për KDI ka vlerësuar se: “Çështja e pagave është çështje e politikave shtetërore. Barazia në këtë rast ka të bëjë më pagesën e njëjtë për punën e njëjtë, jo në aspekte të tjera. Është një lloj barazie në merita, jo një barazi “mekanike”. Pagat e gjyqësorit duhet të mbesin siç janë sepse kjo është e domosdoshme për punë efikase dhe një gjyqësor të pavarur e të pandikuar nga jashtë. Ky është standard ndërkombëtar dhe nuk ka pse Kosova të jetë ndryshe. Qeveria ka vetëm një mundësi: të bëjë një elaborat të detajuar, që miratohet në Kuvend, ku shpallet se Kosova është në gjendje të jashtëzakonshme financiare dhe se reduktimi i pagave në gjyqësor e shpëton nga kjo krizë! Ndryshe bëhet fjalë për ndërhyrje në drejtësi. Kjo është natyra e punës së gjyqësorit dhe duhet të respektohet.”

9 Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, rasti nr. KO 219/19, i publikuar më 09.07.2020.

3 Neni 34 i LIGJIT NR. 06/L-111 PËR PAGAT NË SEKTORIN PUBLIK (Shpallet i pavlefshëm me Aktgjykim nr. KO219/19, Publikuar: 13.07.2020, e gjeni tek Aktgjykimet, Gjykata Kushtetuese)

4 Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, rasti nr. KO 219/19, i publikuar më 09.07.2020. “Objekti i çështjes 3. Objekti i çështjes së kërkesës është vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit të kontestuar, i cili, sipas pretendimit të parashtruesit të kërkesës nuk është në pajtueshmëri me paragrafin 2 të nenit 3 [Barazia para Ligjit], nenin 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit], paragrafin 1 të nenit 7 [Vlerat], nenin 10 [Ekonomia], nenin 21 [Parimet e Përgjithshme], paragrafin 1 të nenit 22 [Zbatimi i drejtpërdrejtë i Marrëveshjeve dhe Instrumenteve Ndërkombëtare], nenin 23 [Dinjiteti i Njeriut], nenin 24 [Barazia para Ligjit], nenin 46 [Mbrojtja e Pronës], nenin 55 [Kufizimi i të Drejtave dhe Lirive Themelore], paragrafët 3 dhe 7 të nenit 58 [Përgjegjësitë e Shtetit], paragrafin 2 të nenit 102 [Parimet e Përgjithshme të Sistemit Gjyqësor], paragrafin 1 të nenit 109 [Prokurori i Shtetit], nenin 119 [Parimet e Përgjithshme], paragrafët 1 dhe 2 të nenit 142 [Agjencitë e Pavarura], nenin 130 [Autoriteti Civil i Aviacionit] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta); nenin 1 të Protokollit nr. 1 (Mbrojtja e pronës) të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejshëm: KEDNJ); si dhe me paragrafin 2 të nenit 23 të Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejshëm: DUDNJ).”

5 Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, rasti nr. KO 219/19, i publikuar më 09.07.2020.

6 Po aty

7 Po aty.

8 Vjetari Statistikor i Republikës së Kosovës, Agjencia e Statistikave të Kosovës, 2022.



Arta Rama Hajrizi, ish-kryetare e Gjykatës Kushtetuese në intervistën e dhënë për KDI potencon se :

“Gjykata Kushtetuse ka theksuar qartë se pagat në sistemin gjyqësor nuk mund të ulen gjatë mandatit të një gjyqtari, përveç nëse ulja arsyetohet nga një situatë e jashtëzakonshme e vështirësisë së evidentuar financiare. Gjithashtu nëse ulja e pagave veç konsiderohet si e domosdoshme (për shkak të krizës ekonomike), duhet të jetë proporcionale dhe të përfshijë të gjithë në mënyrë të barabartë, ashtu që asnjë sektor i veçantë të mos e marrë përsipër barrën kryesore. Prandaj, një qasje selektive për uljen e pagave të sistemit gjyqësor është në kundërshtim me parimin e sundimit të ligjit dhe të sigurisë juridike dhe duhet të evitohet gjatë nxjerrjes së ligjit të ri nga ana e Kuvendit të Kosovës”.

Ulja e pagave aktuale të gjyqtarëve dhe prokurorëve, që nga Qeveria po arsyetohet si arritje e “barazisë” së pagave në sektorin publik, sado e nevojshme që mund të duket, nuk përkon me rrugën e duhur kushtetuese për të arritur këtë qëllim. Në këtë projektligj, ulja e pagave duhet arsyetuar fuqishëm me nevojën dhe rezultatin që sjellë për secilën prej pozitive, të cilat i nënshtrohen uljes së pagës. Kësisoj është e nevojshme që arsyetimi i dhënë për ulje pagash të jetë edhe më i bazuar se sa arsyetimi i dhënë për rritje pagash. Kësaj i shtohet edhe fakti që me dispozitat e Ligjit për Gjykatat përcaktohet qartazi se pagat e gjyqtarëve nuk mund të zvogëlohen gjatë mandatit në të cilin ata janë emëruar, përveç në rastet kur vendosen sanksione disiplinore nga Këshilli Gjyqësor i Kosovës.¹⁰

10 Ligji Nr.06/L-054 për Gjykatat, Neni 35

11 KOHA, “BE-ja me Kritika për Projektligjin për Pagat, shqetësuese ulja e pagave për gjyqtarë e prokurorë” më datë 6 nëntor 2022 shih linkun (<https://www.koha.net/arberi/351385/be-ja-me-kritika-per-projektligjin-per-pagat-shqetesuese-ulja-e-pagave-per-gjyqtare-e-prokurore/?fbclid=IwAR3VWWBAhQLgPf4w0f-4CZhL8v0KylI2HTmB48wjlx2qGOKSwarWbAeq14tw>)

12 Komisioni i Venecias, Standardet Evropiane mbi pavarësinë e gjyqësorit, 2008.

13 Ligji mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për Vitin 2023



NEVOJA PËR PËRCAKTIMIN E VLERËS SË KOEFICIENTIT

Projektligji i ri për paga përmban mangësi sa i përket vlerës monetare të koeficientit që do të përdoret si bazë për përllogaritjen e pagës. Kjo vlerë parashihet të përcaktohet sipas Ligjit vjetor të Buxhetit si dhe në pajtim me legjislacionin për menaxhimin e financave publike.¹⁴ Zgjidhja e tillë ligjore për përcaktimin e vlerës së koeficientit përbën cenim të parimit të parashikueshmërisë së ligjit. Mosnjohja e vlerës së koeficientit ndikon edhe tek vetë subjektet që përfshin ky ligj, ngase ato nuk kanë njohuri se ne çfarë vlere do të jetë paga e tyre pas hyrjes në fuqi të ligjit.

Prandaj, është e nevojshme që ky projektligj të përcaktojë vlerën e koeficientit të pagës, në mënyrë që të ekzistojë një pasqyrë e qartë se si do të duken pagat në sektorin publik, si dhe të përcaktohet kostoja buxhetore e ligjit.

Një zgjidhje e pranueshme në lidhje me koeficientin e pagës është edhe përcaktimi i një koeficienti fillestar. Kjo përveçse do të ofronte siguri për subjektet me rastin e hyrjes në fuqi të ligjit, do të ndikonte edhe në situatat kur ligji për buxhetin nuk kalon në Kuvend sipas afateve të parapara. Një skenar si ky i fundit nuk përjashtohet si mundësi, sidomos duke u bazuar në praktikën legjislativë të viteve të fundit, ku shpesh herë si pasojë e mungesës së konsensusit politik miratimi i buxhetit është bërë me vonesa.

Po ashtu, është e rëndësishme që me rastin e caktimit të vlerës së koeficientit, të ketë ndërlidhje direkte mes lartësisë së koeficientit të pagës në sektorin publik dhe pagës minimale, në atë mënyrë që asnjë prej pagave në sektorin

publik të mos jetë më e ulët sesa paga minimale. Po ashtu, do të ishte e preferueshme që të ketë limit edhe sa i përket pagave më të larta të përcaktuara sipas këtij projektligji, në mënyrë që asnjëra prej tyre të mos krijojë diskrepancë në raport me pagën minimale në vend.

Në këtë drejtim, nevojitet progres edhe sa i përket miratimit të projektligjit për pagën minimale, i cili aktualisht është i miratuar nga Kuvendi i Kosovës vetëm në parim. Projektligji parasheh rritjen e pagës minimale në 264 euro, nga 130-170 euro sa është aktualisht.

14 Neni 9, i Projektligjit për Paga në Sektorin Publik





SA I PREK PROJEKTLIGJI PËR PAGA INSTITUCIONET E PAVARURA?

Institucionet e pavarura janë një komponentë bazike e një sistemi demokratik. Ato janë krijuar me qëllim të promovimit të të drejtave dhe për të forcuar demokracinë kushtetuese në një vend. Institucionet e pavarura, duke përfshirë mandatin, financimin, raportimin dhe zgjedhjen e tyre, janë kategori kushtetuese.

Kushtetuta e Kosovës në kapitullin e XII-të¹⁵, i përcakton si institucione të pavarura:

- a. *Institucionin e Avokatit të Popullit;*
- b. *Auditorin e Përgjithshëm të Kosovës;*
- c. *Komisionin Qendror të Zgjedhjeve;*
- d. *Bankën Qendrore të Kosovës;*
- e. *Komisionin e Pavarur të Medieve; dhe*
- f. *Agjencitë e Pavarura*¹⁶

Kushtetuta përcakton se çdo institucion i pavarur ka buxhetin e tij, i cili administrohet në mënyrë të pavarur dhe në pajtim me ligjin. Në kuadër të interpretimit të dispozitave kushtetuese që adresojnë funksionet dhe punën e këtyre institucioneve, vërehet se pavarësia kushtetuese e një institucioni përkthehet si pavarësi vendimmarrëse, organizative dhe financiare.

Nevojën e pavarësisë në ushtrimin e funksioneve të institucioneve të pavarura e njeh edhe Gjykata Kushtetuese në disa prej aktgjykimeve të saj.¹⁷ Në kuptim të termit “i pavarur”, gjykata i referohet pozitës së këtyre institucion-

eve në raport me tre pushtete e tjera dhe nevojës së këtyre institucioneve që në ushtrimin e funksionit të tyre të jenë të pavarura dhe autonome. Këto institucione kanë status specifik kushtetues, meqenëse gjenden jashtë tri degëve të pushtetit, dhe si të tilla, 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.¹⁸

Kushtetuta i njeh si pjesë të institucioneve të pavarura kushtetuese edhe agjencitë e pavarura. Në Kosovë janë rreth 30 agjenci të pavarura¹⁹, të cilat drejtpërdrejtë i raportojnë Kuvendit, si organ mbikëqyrës i punës së tyre. Agjencitë e pavarura nuk janë pjesë e kompetencave të pushtetit ekzekutiv të qeverisë.²⁰ Ndonëse agjencitë e pavarura kanë buxhetin e tyre që miratohet nga Kuvendi, ato gjenerojnë edhe të hyra vetanake, por që administrohen në mënyrë të pavarur.

Agjencitë e pavarura si kategori kushtetuese në kuadër të nenit 142 të Kushtetutës mund të themelohen vetëm nëse plotësojnë dy kushte, fillimisht nuk duhet të jenë pjesë e kompetencave të pushtetit ekzekutiv të qeverisë sipas Kushtetutës dhe duhet t’i shërbejnë kuvendit për ushtrimin e mbikëqyrjes/kontrollit parlamentar të specializuar të ligjshmërisë dhe integritetit në fusha të caktuara të vepërimtarisë administrative.²¹ Ky përcaktim ligjor vë në pah kushtin bazë për themelimin dhe funksionimin e një agjencie të tillë, që është pavarësia e po asaj agjencie nga pushteti ekzekutiv dhe kompetencat e tij. Kjo edhe me tutje e forcon

15 Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Kapitulli XII.

16 Neni, 38, 40 i Ligjit nr. 06/L -113 për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe të agjencive të pavarura.

17 Aktgjykimet e Gjykatës Kushtetuese, me numër rasti K073/16, K0171/18, K0203/19, K0219/19

18 Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, rasti nr. KO 219/19, i publikuar më 09.07.2020

19 Lista e Institucioneve dhe Agjencioneve të Pavarura, [Qasur së fundmi më 08.11.2022 në linkun <https://kuvendikosoves.org/shq/per-publikun/agjensio-net-e-pavarura/lista-e-agjensioneve-te-pavarura/>]

20 Neni 38, Ligji nr. 06/L -113 për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe të agjencive të pavarura.

21 Neni 38, Ligji nr. 06/L -113 për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe të agjencive të pavarura.



Kushtetuta i njeh si pjesë të institucioneve të pavarura kushtetuese edhe agjencitë e pavarura.

Në Kosovë janë rreth

30 AGJENCI

të pavarura, të cilat drejtpërdrejtë i raportojnë Kuvendit, si organ mbikëqyrës i punës së tyre.

Agjencitë e pavarura nuk janë pjesë e kompetencave të pushtetit ekzekutiv të qeverisë. Ndonëse agjencitë e pavarura kanë buxhetin e tyre që miratohet nga Kuvendi, ato gjenerojnë edhe të hyra vetanake, por që administrohen në mënyrë të pavarur.

parimin e pavarësisë së agjencive dhe institucioneve të pavarura në ushtrimin e funksioneve të tyre.

Përkundër pavarësisë që ua garanton Kushtetuta dhe legjislacioni në fuqi, institucionet dhe agjencitë e pavarura janë përfshirë sërish në projektligjin për pagat në sektorin publik, njëjtë sikur në ligjin e mëhershëm²², i cili në qershor 2020 ishte shpallur i pavlefshëm me vendim të Gjykatës Kushtetuese. Projektligji aktual i përcakton koeficientet, përkatësisht lartësinë e pagave për punonjësit e këtyre agjencive.

Nëse projektligji i tanishëm për paga në sektorin publik krahasohet me versionin e mëhershëm të ligjit, nuk vërehet ndonjë ndryshim substancial sa i përket shtrirjes së koeficientëve dhe rangimit të pozitive.

Projektligji i tanishëm nuk e përfshin Bankën Qendrore të Kosovës (BQK) dhe Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë (AKI). Përjashtimi i këtyre dy institucioneve është bërë pa ndonjë arsye legjitime, apo së paku një arsye e tillë nuk është bërë e ditur. Andaj, edhe nëse ka nevojë të arsyeshme – të sigurisë apo tjetër – që përjashton këto institucione nga projektligji për paga, bërja publike e pagës së drejtorit të AKI-së dhe guvernatorit të BQK-së gjithsesi përbën çështje me interes publik. Kësisoj, është e nevojshme që së paku të përcaktohet koeficienti për pozitën e drejtorit të AKI-së dhe guvernatorit të BQK-së. Për më tepër, duke ndjekur logjikën e përdorur për institucionet tjera, mund të caktohen koeficientet edhe për pozitën e tjera në formën e “Drejtuesit të lartë, Drejtuesit të mesëm dhe Drejtuesit të ulët”, në përputhje me mandatin dhe nevojën e mbrojtjes e konfidencialitetit të pozitive në këto institucione.

22 Ligji nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik

23 Neni 2.3. Projektligji për Pagat në Sektorin Publik.



Në lidhje me çështjen e arsytimit të përjashtimit të institucioneve, profesor i së drejtës kushtetuese z.Hasani përgjatë kësaj interviste konsideron se “është e nevojshme që lista e institucioneve që përjashtohet nga fusha e zbatimit të këtij ligji të jepet e plotë në këtë ligj, qoftë edhe në formën e një shtojce në fund të ligjit”.

Problematic mbetet edhe përkufizimi i fushëveprimtarisë së këtij projektligj në raport me institucionet e pavarura. Projektligji është përcaktuar që do të vlejë për nëpunësit në institucionet e pavarura kushtetuese, për aq sa nuk cenon pavarësinë e tyre funksionale dhe organizative të garantuar me Kushtetutë.²³ Por përkufizimi “*për aq sa nuk e cenon pavarësinë e tyre funksionale dhe organizative*” lë shumë vend për interpretim, sidomos në aspektin e garantimit të pavarësisë së institucioneve. Përfshirja e tillë e institucioneve të pavarura në këtë ligj, duke mos definuar pozitën dhe autorizimet e tyre paraqet rrezikim të pozicionit “të pavarur” të tyre karshi ekzekutivit. Një rrezik të tillë e potencon edhe vet Gjykata Kushtetuese në disa nga aktgjykimet e saj, e në veçanti në aktgjykimin e saj të fundit për vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjit të mëhershëm për pagat në sektorin publik. Gjykata aty ka vlerësuar që stafi i institucioneve të pavarura nuk mund të jetë konform, në mënyrë identike, me sistemin e rekrutimit, klasifikimit të vendeve të punës, kategorizimit dhe pagave të përcaktuara



Në lidhje me përfshirjen e Institucioneve të Pavarura në Ligjin për Paga, Arta Rama - Hajrizi, në intervistën e dhënë për KDI, thotë se ekzistojnë dy mundësi:

- E para që Institucionet e Pavarura nuk mund të injorohen nga çdo lloj rregullimi specifik dhe i përshtatur e që marrin parasysh natyrën dhe kushtet specifike të punës dhe të pavarësisë së tyre. Kjo qasje është e domosdoshme nëse Qeveria dhe Kuvendi dëshirojnë të ruajnë ekskluzivitetin e rregullimit të pagave edhe të këtyre institucioneve me projektligjin e ri.
- E dyta, të mos shkohet me qasjen e eliminimit të të gjitha normave të ligjeve të veçanta për rregullimin e pagave të Institucioneve të Pavarura, duke njohur faktin se ato nuk janë identike me njëra tjetrën dhe secila nga ato ka specifikat e veta, e të cilat mund të garantohen vetëm duke iu njohur kompetenca vetërregulluese në aspektin e pagave.

me një akt të përgjithshëm të nxjerrë nga Qeveria, pa marrë parasysh specifikat dhe veçantinë institucioneve në fjalë.²⁴

Nga vlerësimi i tillë del që Qeveria nuk mund të klasifikojë të gjitha pozitat dhe të përfshijë brenda një ligji, pagat për të gjitha kategoritë, ashtu siç proklamohet edhe të jetë vetë qëllimi i këtij ligji. Kësisoj çështja e klasifikimit të vendeve të punës dhe kategorizimit të pozitave shihet si shumë më problematike kur i referohemi institucioneve të pavarura, pikërisht për shkak të specifikave dhe veçantive të institucioneve në fjalë.

24 Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, rasti nr. KO 219/19, i publikuar më 09.07.2020.

25 Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, rasti nr. KO 73/16, i publikuar më 08.12.2016.



STANDARDET DHE PRAKTIKAT NDËRKOMBËTARE NË LIDHJE ME RREGULLIMIN E PAGAVE NË PUSHTETIN GJYQËSOR

Çështja e nivelizimit të pagave në sektorin publik ka qenë objekt i shqyrtimit të gjykatave dhe juridiksioneve të vendeve të ndryshme, të cilët kanë ndërtuar standarde ndërkombëtare lidhur me kufijtë e caktimit të pagave brenda një pushteti si dhe për pushtetet e tjera.

Komisioni i Venecias përmes opinionëve të saj ka vendosur standarde në lidhje me autonominë financiare të gjyqësorit dhe çështjes së caktimit të pagave për pushtetin gjyqësor. Sipas Komisionit të Venecias, pagat e gjyqtarëve nuk mund të ulen gjatë mandatit të tyre, përveç në rast të një krize të madhe financiare dhe vetëm pas uljes proporcionale të pagave në të gjithë sektorët e tjerë të shërbimit publik. Nëse një ulje e tillë duhet të bëhet për shkak të një krize ekonomike, ulja duhet të jetë proporcionale dhe duhet të përfshijë të gjithë në mënyrë të barabartë, ashtu që asnjë sektor i veçantë të mos pësojë ulje më të madhe të pagës se sa

sektori tjetër. Për më tepër, Komisioni i Venecias thekson se shpërblimi i gjyqtarëve duhet të korrespondojë me dinjitetin e profesionit të gjyqtarit dhe se shpërblimi i duhur është i domosdoshëm për të mbrojtur gjyqtarët nga ndërhyrjet e padrejta të jashtme.²⁶

Një standard të përafërt e vendos edhe Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Evropianë (KKGJE), i cili si organ konsultativ i Këshillit të Evropës për çështjet që kanë të bëjnë me pavarësinë, paanshmërinë dhe kompetencën e gjyqtarëve, rekomandon që kompensimi apo paga e gjyqtarëve duhet të garantohet me ligj dhe të korrespondojë me dinjitetin e profesionit dhe barrën e përgjegjësisë të tyre. KKGJE po ashtu konsideron se është përgjithësisht e rëndësishme (dhe veçanërisht në lidhje me demokracitë e reja) që të garantohet me dispozita specifike ligjore, ndalimi i uljes së pagave të gjyqësorit dhe të sigurohet rritja e pagave të tyre

26 Komisioni i Venecias, Raporti mbi pavarësinë e sistemit gjyqësor: Pavarësia e gjyqtarëve, 2010.



Komisioni i Venecias përmes opinioneve të saj ka vendosur standarde në lidhje me autonominë financiare të gjyqësorit dhe çështjes së caktimit të pagave për pushtetin gjyqësor.

Sipas Komisionit të Venecias,

PAGAT E GJYQATARËVE

nuk mund të ulen gjatë mandatit të tyre, përveç në rast të një krize të madhe financiare dhe vetëm pas uljes proporcionale të pagave në të gjithë sektorët e tjerë të shërbimit publik.

Nëse një ulje e tillë duhet të bëhet për shkak të një krize ekonomike, ulja duhet të jetë proporcionale dhe duhet të përfshijë të gjithë në mënyrë të barabartë, ashtu që asnjë sektor i veçantë të mos pësojë ulje më të madhe të pagës se sa sektori tjetër. Për më tepër, Komisioni i Venecias thekson se shpërblimi i gjyqtarëve duhet të korrespondojë me dinjitetin e profesionit të gjyqtarit dhe se shpërblimi i duhur është i domosdoshëm për të mbrojtur gjyqtarët nga ndërhyrjet e padrejta të jashtme.

në përputhje me koston e jetesës.²⁷ KKGJE konsideron se niveli adekuat i shpërblimit është një element kyç në luftën kundër korrupsionit të gjyqtarëve dhe synon t'i mbrojë ata nga çdo përpjekje e tillë për tu korruptuar.²⁸

Sipas KKGJE-së, çështja e caktimit të buxhetit të gjykatave, përkundër faktit se është proces që zhvillohet nëpërmjet Kuvendit dhe Qeverisë, nuk duhet të jetë subjekt i luhatjeve politike. Përkundër se niveli i financimit të një gjykate në thelb është një vendim politik, duhet pasur gjithmonë kujdes kur kemi të bëjmë me një sistem të bazuar të ndarjes së pushteteve, për të siguruar që as ekzekutivi dhe as legjislativi nuk do të ushtrojnë çfarëdo presioni mbi gjyqësorin gjatë përcaktimit të buxhetit të tij. Kjo nënkupton se kurdo që kemi vendime që prekin pavarësinë financiare të këtij pushteti është shumë e rëndësishme që gjyqësori të përfshihet në to.

Një standard tjetër ndërkombëtar që shprehimisht prek çështjen e pagave të gjyqësorit është edhe Raporti i Sundimit të Ligjit i prezantuar nga Komisioni i Venecias që njëkohësisht përcakton edhe një listë kontrolli për vlerësimin

e gjendjes së sundimit të ligjit. Kjo listë kontrolli definon që burimet e mjaftueshme janë thelbësore për të siguruar pavarësinë e gjyqësorit nga institucionet shtetërore dhe palët private, si dhe për të garantuar se gjyqësori t'i kryejë detyrat e tij me integritet dhe efikasitet, duke nxitur kështu besimin e publikut në drejtësi dhe sundim të ligjit. Prandaj, një pagë e mjaftueshme për një gjykatës nënkupton edhe një aspekt konkret të autonomisë financiare të gjyqësorit. Kriteret e përcaktuar nga Komisioni i Venecias tregojnë se “paga” është një ndër mënyrat për të parandaluar korrupsionin, i cili mund të rrezikojë jo vetëm pavarësinë e gjyqësorit nga degët e tjera të qeverisjes, por edhe nga vetë individët.

Një qasje të tillë e ndjek edhe Transparency International, që thekson se fuqizimi i pavarësisë së gjyqësorit nëpërmjet pagave të larta dhe mbrojtjes më të mirë ligjore është një mënyrë efektive për të evituar korrupsionin, për të mbajtur përgjegjës të korruptuarit dhe për t'iu mundësuar viktimave drejtësi.²⁹

27 Komisioni i Venecias, Standartet Evropiane mbi pavarësinë e gjyqësorit, 2008.

28 Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës, Rekomandimi CM/Rec (2010)12, Gjyqtaret, pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë dhe memorandumit shpjegues, 2010. [Qasur së fundmi më 08.11.2022 në linkun <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>]

29 Transparency International “Gjyqësori dhe zbatimi i ligjit”, [Qasur së fundmi më 08.11.2022 në linkun <https://www.transparency.org/en/our-priorities/judiciary-and-law-enforcement>]

Një praktikë tjetër në lidhje me uljen e pagave të pushtetit gjyqësor e shohim edhe në vendimin e Gjykatës së Lartë Administrative në Portugali, ku kjo gjykatë kishte vendosur në favor të uljes së pagave të gjyqtarëve të Tribunalit “De Contas”, për shkak të një situatë të përkohshme të deficitit buxhetor. Gjykata Evropiane e Drejtësisë kishte përkrahur një vendim të tillë me arsyetimin se pavarësia e pushtetit gjyqësor nuk po cenohet nëpërmjet masës së uljes së pagës, meqenëse kjo masë nuk ishte aplikuar vetëm për këta gjyqtarë por ka përfshirë edhe zyrtarët e tjerë publik. Ky vendim bazohet gjithashtu në faktin se ishte aplikuar si masë e përkohshme për shkak të gjendjes së rëndë buxhetore. Andaj kjo masë si e tillë është arsyetuar meqenëse ka përfshirë të gjithë sektorët dhe ka ardhur si pasojë e deficitit buxhetor.³⁰

Në anën tjetër, Kroacia çështjen e pagave të gjyqtarëve e ka të rregulluar me ligj të veçantë, me të cilin në mënyrë autonome përcakton pagat e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Ligji për Pagat e Gjyqtarëve dhe zyrtarëve të tjerë në gjyqësor rregullon pagat e gjyqtarëve, duke përfshirë dhe kryetarët e gjykatave, si dhe prokurorët dhe zëvendës prokurorët.³¹

Pagat e gjyqtarëve janë të mbrojtura edhe në Republikën e Maltës. Kushtetuta e Maltës mbron gjykatësit nga zvogëlimi i pagës, duke paraparë që pagat e gjyqtarëve nuk mund të zvogëlohen në asnjë mënyrë.³²

Gjithashtu, edhe Gjykata Federale Kushtetuese e Gjermanisë zbaton standarde të rrepta të shqyrtimit lidhur me ligjet për pagat e shërbyesve civilë dhe pjesëtarëve të gjyqësorit. Gjykata Federale Kushtetuese i kushton rëndësi të veçantë pavarësisë financiare dhe personale të pjesëtarëve të gjyqësorit apo shërbyesve civil. Në një vendim të vitit 2015, Gjykata Federale Kushtetuese konstatoi se pavarësia e gjyqësorit duhet gjithashtu të sigurohet me pagat e gjyqtarëve. Një rast i intervenimit të Gjykatës Federale Kushtetuese të Gjermanisë ishte rasti i uljes së pagave për gjyqtarët dhe për shërbyesit civil në shtetin federal të Baden-Württemberg, ku kjo gjykatë konstatoi që kjo ishte kundër kushtetuese sepse cenonte parimin e alimentacionit.³³

30 Gjykata Evropiane e Drejtësisë, Komunikate për media “Ulja e pagave e aplikuar ndaj gjyqtarëve të Tribunalit De Contas në Portugali nuk cenon parimin e pavarësisë së gjyqësorit”, 2018.

31 Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, rasti nr. KO 219/19, I publikuar më 09.07.2020.

32 Po aty.

33 Po aty.

|||||

|||||

Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) / Transparency International Kosova (TIK), beson në një Kosovë ku qeveria, bizneset, shoqëria civile dhe jeta e përditshme e qytetarëve janë të lira nga korrupsioni. KDI është Organizatë Joqeveritare (OJQ) e angazhuar të mbështesë zhvillimin e demokracisë pjesëmarrëse dhe luftën kundër korrupsion përmes promovimit të transparencës, llogjaidhënies dhe integritetit në të gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë.

Për më shumë informata rreth KDI ju lutem vizitoni www.kdi-kosova.org

Me përkrahjen financiare nga Ministria Federale e Punëve të Jashtme e Gjermanisë



RAPORTO KORRUPSIONIN

THIRR

0800
77 777

ose online në linkun
<https://raporto.kdi-kosova.org/>

**KORRUPSIONI
PAMUNDËSOHET
KUR RAPORTOHET**