



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

ROLI I INSTITUCIONEVE KOMBËTARE TË TË DREJTAVE TË NJERIUT NË PROCEDURA GJYQËSORE: MËSIMI NGA REPUBLIKA E KOSOVËS

Hilmi Jashari

Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës

ABSTRAKT

Pikëpamja konvencionale e Institucioneve Kombëtare të të Drejtave të Njeriut ("IKDNj-të") ka tendencë të theksojë mungesën e përgjithshme të kompetencave ekzekutive nga ana e tyre. Në mungesë të kompetencave të tilla, forca bindëse e arsyes mendohet të jetë mjete më i rëndësishëm në dispozicion të tyre. Veçanërisht, shpresohet se duke publikuar raporte dhe duke dhënë rekomandime, IKDNj-të mund të ushtrojnë presion bindës ndaj institucioneve të tjera shtetërore që të ndërmarrin gfarëdo hapi të nevojshëm për të përmbushur standardet e brendshme dhe ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Në këtë artikull, Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës diskuton për ndryshimin e pikëpamjes konvencionale për IKDNj-të në favor të një të kuptuari më të nuancuar të rolit të tyre. Veçanërisht, përvoja e Republikës së Kosovës tregon se kompetenca për të iniciuar apo marrë pjesë në procedurat gjyqësore mund të shërbejë si mjet tejet i dobishëm për IKDNj-të në përmbushjen e mandatit të tyre. Natyrisht, pjesëmarrja në proceset gjyqësore nuk duhet të konsiderohet si zëvendësim i funksioneve më konvencionale të IKDNj-së; përkundrazi, duhet të shihet si një mjet i dobishëm që i plotëson dhe forcon këto funksione, duke siguruar një mekanizëm zbatimi dhe stimuj shtesë për pajtueshmëri me rekomandimet e IKDNj-së. Artikulli argumenton që IKDNj-të duhet të gëzojnë të paktën katër kompetenca specifike në raport me autoritetet gjyqësore: (1) kompetencën për t'i referuar ligjet dhe aktet tjera normative në Gjykatën Kushtetuese për shqyrtim abstrakt; (2) kompetencën për të kërkuar anulimin e akteve administrative; (3) kompetencën për të dorëzuar shkresa amicus curiae në rastet e pazgjidhura para gjykatave; dhe (4) kompetencën për të marrë pjesë në monitorimin e ekzekutimit të vendimeve gjyqësore. Së fundi, artikulli argumenton se në vendet me tradita demokratike relativisht të reja ose të pakonsoliduara siç duhet është akoma më e rëndësishme që IKDNj-ve t'u jepen këto kompetenca.

HYRJE

Një nga funksionet kryesore të Institucioneve Kombëtare të Drejtave të Njeriut (tani e tutje: "IKDNj-të") është të dorëzojnë opinione dhe rekomandime tek autoritetet shtetërore në baza krejtësisht këshilluese. Kështu, për shembull, të ashtuquajturat "Parimet e Parisit" ("Parimet në lidhje me Statusin e Institucioneve Kombëtare", të miratuara me rezolutën 48/134 të Asamblesë së Përgjithshme më 20 dhjetor 1993) tregojnë se IKDNj-të kanë përgjegjësi "që të dorëzojnë tek Qeveria, Parlamenti dhe çdo organ tjetër kompetent, **në baza këshilluese** . . . opinione, rekomandime, propozime dhe raporte për çdo çështje që ka të bëjë me promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut "(Parimet e Parisit, "Kompetencat dhe përgjegjësitë", paragrafi 3(a), theks i shtuar). Veçanërisht, asnjë nga dispozitat e Parimeve të Parisit nuk tregon se IKDNj-të duhet të kenë kompetenca ose përgjegjësi përmbarimore.

Ky konceptim i rolit të IKDNj-ve jepet edhe nga Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (tani e tutje: "Komisioni i Venecias"), i cili ka deklaruar se "çelësi i suksesit të institucionit të Avokatit të Popullit në kuadër të kombeve qëndron më tepër në kompetencën e tij për të bindur përmes arsyes në bazë të së drejtës dhe barazisë, sesa në kompetencën për dhënë urdhra apo nxjerrë direktiva" (CDL-AD (2007)020 - Opinion mbi reformën e mundshme të Institucionit të Avokatit të Popullit në Kazakistan, i miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën e tij plenare të 71-të, Venecia, 1-2 qershor 2007, paragrafi 19).

Në po atë opinion, Komisioni e përdori konceptimin e tij për IKDNj-të si institucione të cilave në mënyrë thelbësore u mungojnë kompetencat përmbarimore, për të argumentuar se ato duhet të kenë një rol të kufizuar në procedurat gjyqësore. Në një pikë të opinionit, Komisioni shkruan (siç duket kategorikisht) se "institucioni nuk duhet të përfshihet në proceset gjyqësore apo në ndërhyrje në rastet gjyqësore" (*po aty*, paragrafi 12), megjithëse dy paragrafë më vonë parasheh që "mandati i Avokatit të Popullit ose i Mbrojtësit të Drejtave të Njeriut duhet ta përfshijë edhe mundësinë e aplikimit në gjykatën kushtetuese të vendit për një aktgjykim abstrakt mbi çështjet që kanë të bëjnë me kushtetutshmërinë e ligjeve dhe rregulloreve ose të akteve të përgjithshme administrative që ngrenë çështje të cilat prekin të drejtat dhe liritë e njeriut" (*po aty*, paragrafi 14).

Megjithatë, pavarësisht kësaj kompetence të kufizuar, Komisioni i Venecias, së bashku me Organizatën për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (tani e tutje: "OSBE"), ka marrë një pikëpamje përgjithësisht skeptike për përfshirjen e IKDNj-ve në procedurat gjyqësore në rastet individuale. *Shih, p.sh.*, CDL-AD (2011)034 - Opinion i përbashkët mbi mbrojtësin e të drejtave dhe lirive të njeriut të Malit të Zi nga Komisioni i Venecias dhe Zyra e OSBE-së për Institucionet Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut, i miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën e tij plenare të 88-të, Venecia, 14-15 tetor 2010, paragrafi 39 ("në përgjithësi, preferohet që . . . të hiqet kompetenca për të ndërhyrë në raste individuale") (duke cituar CDL-AD(2007)024 - Opinion mbi Projektligjin për Avokatin e Popullit të Kosovës, i miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën e tij plenare të 71-të, Venecia, 1-2 qershor 2007, paragrafi 19).

Ky artikull argumenton ndryshimin e pikëpamjes konvencionale për IKDNj-të në favor të një të kuptuari më të nuancuar të rolit që IKDNJ-të mund të kenë në procedurat gjyqësore. Veçanërisht, përvoja e Republikës së Kosovës, në dekadën pas themelimit të shtetit, tregon se kompetenca për të iniciuar ose për të marrë pjesë në procedurat gjyqësore, në nivele të shumëfishta të sistemit gjyqësor, mund të shërbejë si një mjet tejet i dobishëm për IKDNj-të në përmbushjen e mandatin e tyre për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të njeriut. Natyrisht, përfshirja në proceset gjyqësore nuk duhet të konsiderohet zëvendësim i funksioneve më konvencionale të IKDNj-së; përkundrazi, duhet të shihet si një mjet i dobishëm që i plotëson dhe forcon këto funksione, duke siguruar një mekanizëm zbatimi dhe stimuj shtesë për pajtueshmëri me rekomandimet e IKDNj-së.

Duke shkuar përtej këndvështrimit më të kufizuar të shprehur nga Parimet e Parisit, nga Komisioni i Venecias dhe nga Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut, ky artikull argumenton që IKDNj-të duhet të gëzojnë të paktën katër kompetenca specifike në raport me autoritetet gjyqësore: (1) kompetencën për t'i referuar ligjet dhe aktet tjera normative në Gjykatën Kushtetuese për shqyrtim abstrakt; (2) kompetencën për të kërkuar anulimin e akteve administrative; (3) kompetencën për të dorëzuar shkresa *amicus curiae* në rastet e pazgjidhura para gjykatave; dhe (4) kompetencën për të marrë pjesë në monitorimin e ekzekutimit të vendimeve gjyqësore. Këto katër pika do të zhvillohen në katër seksione përkatëse, me referenca të hollësishme si për rastet konkrete, ashtu edhe për kornizën kushtetuese dhe legjislative të Republikës së Kosovës. Për secilën prej këtyre katër kompetencave, artikulli do të citojë bazën e saj kushtetuese ose ligjore, do të përshkruajë të paktën një ilustrim të ushtrimit të asaj kompetence dhe do të përdorë këto ilustrime për të treguar se si përfshirja e Avokatit të Popullit në procedurat gjyqësore ishte thelbësore për të çuar përpara qëllimin e promovimit dhe mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Artikulli pastaj përfundon duke argumentuar se në vendet me tradita demokratike relativisht të reja ose të pakonsoliduara siç duhet është akoma më e rëndësishme që IKDNj-ve t'u jepen këto kompetenca.

IKDNJ SI PALË NDËRGJYQËSE NË GJYKATËN KUSHTETUESE

Le të fillojmë me mënyrën më të pakundërshtueshme përmes së cilës një IKDNj mund të përfshihet në procedurat gjyqësore: si palë ndërgjyqëse para Gjykatës Kushtetuese vendase, duke iniciuar kontestime sa i përket kushtetutshmërisë së ligjeve dhe akteve të tjera normative. Siç e pamë më sipër, edhe Komisioni i Venecias, përkundër pikëpamjes së tij përgjithësisht negative për përfshirjen e IKDNj-ve në procedurat gjyqësore, ka sugjeruar që "mandati i Avokatit të Popullit ose i Mbrojtësit të të Drejtave të Njeriut duhet ta përfshijë edhe mundësinë e aplikimit në gjykatën kushtetuese të vendit për një aktgjykim abstrakt mbi çështjet që kanë të bëjnë me kushtetutshmërinë e ligjeve dhe rregulloreve ose të akteve të përgjithshme administrative që ngrenë çështje të cilat prekin të drejtat dhe liritë e njeriut "(CDL-AD(2007)020 - Opinion mbi reformën e mundshme të Institucionit të Avokatit të Popullit në Kazakistan, në *opinionin e cituar*, paragrafi 14).

Përkundër faktit se mundësia për kontestim të ligjeve dhe akteve të tjera normative në Gjykatën Kushtetuese është një kompetencë relativisht e konsoliduar dhe e njohur në nivel ndërkombëtar e IKDNj-ve, përvoja e gjerë e Avokatit të Popullit të Republikës së Kosovës në

këtë fushë mund të ofrojë disa mësimë të dobishme se si IKDNj-të në vendet tjera mund ta shfrytëzojnë këtë kompetencë me efektivitet maksimal.

Për të ofruar historikun e nevojshëm, shkurtimisht kam cituar bazën kushtetuese në Kosovë për përfshirjen e Avokatit të Popullit në procedurat gjyqësore në Gjykatën Kushtetuese. Paragrafi 4 i nenit 135 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (tani e tutje: "Kushtetuta") parasheh që: "Avokati i Popullit ka të drejtë të referojë çështje në Gjykatën Kushtetuese, në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute." Fraza "në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute" është e rëndësishme: tregon se Avokati i Popullit nuk mund të sjellë çfarëdo çështje para Gjykatës Kushtetuese, por vetëm në pajtim me kufizimet kushtetuese. Cilat janë këto kufizime? Ato gjenden në nenin 113 të Kushtetutës, ku përshkruhet juridiksioni i Gjykatës Kushtetuese. Veçanërisht në lidhje me Avokatin e Popullit, paragrafi 2 i nenit 113 parasheh që "Avokati i Populli [është i] autorizuar të ngre[në] . . . [në Gjykatën Kushtetuese] (1) çështjen e përputhshmërisë së ligjeve, të dekreteve të Presidentit e të Kryeministrit dhe të rregulloreve të Qeverisë, me Kushtetutën [dhe] (2) përputhshmëria e Statutit të Komunës me Kushtetutën." Kështu, siç u konstatua nga Gjykata në njërën nga rastet e para gjyqësore të Avokatit të Popullit (Rasti nr. KI 98/10, Vlerësimi i kushtetutshmërisë së vendimeve 01 nr. 68/837, të datës 16 prill 2009, dhe Npi-01/132 të datës 30 prill 2009, të Kuvendit Komunal të Komunës së Shtimes), Avokati i Popullit "është i autorizuar. . . të paraqet vetëm kërkesa për kontrollin abstrakt nga kjo Gjykate, në pajtueshmëri me nenin 113.2.2 të Kushtetutës" (*po aty*, paragrafi 34) dhe jo në emër të një individi në një rast konkret.

Duke pasur parasysh këtë historik, le të shqyrtojmë tani dy raste të ndryshme në të cilat pjesëmarrja e Avokatit të Popullit në proceset gjyqësore në Gjykatën Kushtetuese ka luajtur një rol thelbësor në avancimin e qëllimit të mbrojtjes dhe promovimit të të drejtave të njeriut.

Në rastin e parë, Avokati i Popullit kontestoi një ligj me anë të të cilit deputetët e Kuvendit të Kosovës u përpoqën të siguronin për vete pensione suplementare që do të kishin qenë shumë larg proporcionalitetit me pensionet që gëzonin qytetarët e zakonshëm të Kosovës (Rasti nr. KO119/10, Vlerësim i kushtetutshmërisë së nenit 14, paragrafit 1.6, nenit 22, nenit 24, nenit 25 dhe nenit 27 të Ligjit për të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Deputetit, Nr. 03/L-111, të 4 qershorit 2010). Pensioni suplementar i paraparë në ligj u përcaktua si në vijim: "[N]jëse detyrën e deputetit e ka ushtruar së paku një mandat dhe e ka mbushur moshën pesëdhjetepesë (55) vjeç" ai ose ajo "e realizon pensionin suplementar në lartësi prej pesëdhjetë për qind (50%). Deputeti që ka shërbyer në dy (2) mandate. . . e realizon pensionin suplementar në vlerë prej gjashtëdhjetë për qind (60 %) të pagës bazë dhe ai që ka shërbyer në tri (3) e më shumë mandate në lartësi prej shtatëdhjetë për qind (70%) të pagës bazë" (Ligji nr. 03/L-111 për të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Deputetit, neni 22, paragrafët 1 dhe 2).

Pas miratimit të këtij ligji, njëmbëdhjetë OJQ (shih paragrafin 21 të aktgjykimit të Gjykatës) i dërguan kërkesë Avokatit të Popullit, duke i kërkuar atij që të ushtrojë të drejtën e tij për ta kontestuar kushtetutshmërinë e ligjit para Gjykatës Kushtetuese. Avokati i Popullit pranoi kërkesën e tyre dhe paraqiti kontestimin duke argumentuar se ligji në fjalë "u mundëso[n] deputetëve të Kuvendit të Kosovës të realizojnë pensione që janë më të favorshme se çdo përfitim tjetër pensional për qytetarët e tjerë, dhe se ato dispozita nuk janë në përputhje me parimet kushtetuese të barazisë, sundimit të ligjit, mos-diskriminimit dhe drejtësisë sociale"

(cituar nga paragrafi 30 i aktgjykimit të Gjykatës). Ankesa e Avokatit të Popullit nuk ishte thjesht sepse pensionet që deputetët i dhanë vetvetes ishin pak më të larta se ato të qytetarëve të zakonshëm, por për shkak se ato ishin në *mënyrë disproporcionale* më të larta. Siç vuri në dukje Gjykata, ligji ka "caktuar pensione që do të jenë 8 - 10 herë më të larta se pensionet bazë që gjithashtu paguhen nga Buxheti i Kosovës" (po aty, paragrafi 79). Gjykata erdhi në përfundim se kjo ishte e papranueshme nga pikëpamja e barazisë para ligjit dhe rrjedhimisht anuloi dispozitat përkatëse.

Ekzistojnë dy mësimet të rëndësishme që duhet nxjerrë nga suksesi i Avokatit të Popullit në këtë rast. Së pari, rasti tregon se kompetenca e IKDNj-ve për të referuar raste në Gjykatën Kushtetuese mund të ofrojë një pikë të fuqishme për bashkëpunimin e tyre me OJQ-të në shoqërinë civile. Ky bashkëpunim është përforcues i ndërsjellë dhe i ndihmon OJQ-të dhe IKDNj-të të arrijnë rezultate që nuk do t'i arrinin vetëm. Kështu, nga njëra anë, sipas Kushtetutës së Kosovës, njëmbëdhjetë OJQ-të nuk kanë mundur që vetë ta paraqesin ankesën në Gjykatë për shkak të mungesës së juridiksionit. Rrjedhimisht, ato kishin nevojë për Avokatin e Popullit me qëllim që të vazhdonte me sukses anulimin e dispozitave të kontestuara. Kjo tregohet qartë nga të dhënat faktike të rastiit. Gjykimi i Gjykatës zbulon se gjatë fazave të ndryshme të procedimit të legjislacionit nëpërmjet Kuvendit, akterë të ndryshëm u përpoqën të hiqnin ose të rishikonin dispozitat e kontestuara. Kështu, për shembull, derisa legjislacioni po procedohej nëpër Kuvend, OSBE-ja dorëzoi komente në Komisionin për Legjislacion dhe Gjyqësi duke rekomanduar që të hiqet dispozita e pensioneve suplementare (shih paragrafin 14 të aktgjykimit të Gjykatës). Kjo përpjekje ishte e pasuksesshme. Pastaj, pas miratimit të ligjit, katër prej njëmbëdhjetë OJQ-ve të përmendura më lart kërkuan që Presidenti i Republikës të mos e dekretojë ligjin, siç kishte të drejtë sipas paragrafit 3 të nenit 80 të Kushtetutës. Por edhe kjo përpjekje ishte e pasuksesshme (shih paragrafin 17 të aktgjykimit të Gjykatës). Pra, duket se nuk do të kishte asnjë mënyrë përmes së cilës do të parandaloheshin hyrja në fuqi e këtij ligji nëse Avokati i Popullit nuk do ta kishte kompetencën që ta kontestojë ligjin para Gjykatës Kushtetuese: OJQ-të nuk do ta kishin arritur këtë vetëm.

Por nga ana tjetër, edhe IKDNj-të kanë nevojë për OJQ-të në raste të tilla. Në përgjithësi, IKDNj-të marrin mijëra ankesa nga qytetarët e zakonshëm çdo vit, dhe në shumë vende nuk kanë financa dhe staf të mjaftueshëm. Nën këto kushte, dhe duke pasur parasysh ritmin e shpejtë me të cilin po miratohen vazhdimisht ligje dhe akte të tjera normative, është e qartë se pa një shoqëri civile që luan rolin e vlerësimit të këtyre akteve sa i përket përputhshmërisë së tyre me parimet kushtetuese, është e mundshme që IKDNj-të nuk do të vërenin nevojën për të dorëzuar një kontestim kushtetues. Prandaj, organizatat e shoqërisë civile mund të shërbejnë si sytë dhe veshët e IKDNj-ve për t'i u ndihmuar atyre që të përcaktojnë kur është e nevojshme për të ushtruar të drejtën e tyre për t'i kontestuar këto akte para Gjykatës Kushtetuese. Rasti që kemi diskutuar tregon se së bashku, IKDNj-të dhe shoqëria civile mund të arrijnë rezultate të mëdha për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, rezultate që nuk do t'i arrinin vetëm.

Mësimi i dytë i rëndësishëm që duhet të nxirret nga ky rast është se, nëpërmjet aftësisë së tyre për të kontestuar kushtetutshmërinë e ligjeve, IKDNj-të mund të shërbejnë si një goditje e

fortë ndaj interesave personale të ligjvënësve dhe institucioneve tjera të ngarkuara me nxjerrjen e akteve normative. Natyrisht, as Kushtetuta e Kosovës, e as kushtetutat e shteteve tjera ku ka IKDNj nuk e përcaktojnë IKDNj-në si palën *e vetme* të autorizuar për të kontestuar kushtetutshmërinë e statuteve dhe akteve të tjera. Në Kosovë, për shembull, këtë kompetencë nuk e ka vetëm Avokati i Popullit, por e kanë edhe Presidenti i Republikës dhe Qeveria. Megjithatë, në rastet si ajo për të cilën po diskutojmë, ku deputetët kanë interes të ngushtë personal për kalimin e një ligji, IKDNj është në pozitën më të mirë për paraqitjen e një kontestimi kushtetues. Për shkak të pavarësisë së tij të garantuar ligjërisht dhe për faktin se vepron kryesisht jashtë arenës politike, IKDNj - më shumë se Presidenti dhe Qeveria - do të ishte më i besueshëm tek publiku dhe do të ishte më pak subjekt i hakmarrjes nga ana e Kuvendit për shkak të kontestimit të një ligji nga i cili përfitojnë deputetët. Në raste të tilla, IKDNj është institucioni më i vendosur për të paraqitur një kontestim kushtetues.

Çështja e pavarësisë së IKDNj-ve është në fokus të rastit tjetër që do të trajtohet në vazhdim. Për të ushtruar në mënyrë efektive mandatin e tyre në lidhje me të drejtat e njeriut, IKDNj-të duhet të gëzojnë pavarësi buxhetore, organizative dhe funksionale nga Qeveria dhe nga institucionet e tjera shtetërore. Kjo pavarësi ishte çështja kryesore e trajtuar në Rastin nr. KO73/16, Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Qarkores Administrative nr. 01/2016, të nxjerrë nga Ministria e Administratës Publike të Republikës së Kosovës, më 21 janar 2016. Qarkorja në fjalë parashihte që institucionet e pavarura - duke përfshirë edhe Institucionin e Avokatit të Popullit - t'i nënshtrohen një klasifikimi të standardizuar të vendeve të punës nën regjimin e shërbimit civil. Ky klasifikim krijoi një sistem të unifikuar të titujve të vendeve të punës, të përshkrimeve të punës dhe të gradave të pagave, që do të aplikoheshin pothuajse në të gjitha pozitat e paguara nga buxheti i Kosovës. Qëndrimi i Avokatit të Popullit ishte se kjo qasje "një madhësi i përshtatet të gjithëve" nuk ka prodhuar dhe nuk mund të prodhonte drejtësi për nevojat dhe funksionet unike të institucionit që drejton dhe përveç kësaj, qarkorja ndërhyri në mënyrë jo-kushtetuese në pavarësinë e tij të garantuar me kushtetutë (shih Kushtetutën, neni 132, paragrafi 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").

Prandaj, Avokati i Popullit e kontestoi qarkoren para Gjykatës Kushtetuese duke argumentuar se Kushtetuta garanton që "Institucionet e pavarura kushtetuese [siç është Institucioni i Avokatit të Popullit] kanë buxhetin e tyre, i cili administrohet në mënyrë të pavarur, në pajtim me ligjin . . . [V]ërehet se pavarësia kushtetuese e një institucioni të pavarur, përcaktohet si pavarësi vendimmarrëse, organizative dhe financiare" (cituar nga paragrafi 33 i aktgjykimit të Gjykatës). Duke dashur të obligojë Avokatin e Popullit që të respektojë skemën e klasifikimit të vendeve të punës të shërbimit civil, qarkorja e kontestuar e pengonte Avokatin e Popullit që të zbatonte skemën e tij të brendshme organizative, skemë e cila, sipas gjykimit të tij, ishte më e përshtatshme për nevojat dhe funksionet e një IKDNj-je.

Gjykata vendosi në favor të Avokatit të Popullit, duke theksuar se "[p]ersoneli që punon në Institucionin e Avokatit të Popullit . . . ka përgjegjësi të ndryshme të punës krahasuar me pozita të ngjashme në institucionet e tjera dhe ky diferencim eksplicit reflektohet në përshkrimet e tyre të punës dhe në pagë dhe kjo duhet të ruhet" (*po aty*, paragrafi 88).

Cili është mësimi kryesor që duhet të nxirret nga ky rast? Mësimi është se kompetenca e Avokatit të Popullit për të dhënë rekomandime krejtësisht këshillimore, në mungesë të ndonjë kompetence përmbarimore, mund të mos jetë e mjaftueshme që të mbrojë pavarësinë e tij. Pas marrjes së qarkores nga Ministria e Administratës Publike, Avokati i Popullit bëri të ditur kundërshtimin e tij në baza kushtetuese dhe u përpoq ta zgjidhte çështjen jashtë gjykatave. Por Ministria nuk pranoi të tërhiqej (shih paragrafët 24-26 të gjykimit të Gjykatës). Nëse nuk do ta kishte kompetencën që të kontestojë qarkoren përpara Gjykatës Kushtetuese, Avokati i Popullit do të kishte qenë i pafuqishëm që të sigurojë pavarësinë e tij kushtetuese. Prandaj, ky rast mund të shërbejë si model për mënyrën se si IKDNj-të në mbarë botën mund ta përdorin autoritetin e tyre para Gjykatës Kushtetuese për të mbrojtur pavarësinë e tyre kur forca e thjeshtë bindëse e arsyes nuk mjafton.

IKDNJ SI PALË NDËRGJYQËSE NË GJYKATA ADMINISTRATIVE

Kemi vërejtur se kompetenca e IKDNj-ve për t'i referuar rastet në Gjykatën Kushtetuese është relativisht e pakundërshtueshme dhe e konsoliduar. Mirëpo, kompetenca që tani do e trajtojmë është ajo që është u jepet me rrallë IKDNj-ve. Në Republikën e Kosovës, Avokati i Popullit ka kompetencë jo vetëm që t'i kontestojë ligjet dhe aktet e tjera normative para Gjykatës Kushtetuese, por edhe të iniciojë të ashtuquajtura "konflikte administrative". Në sistemin ligjor të Kosovës, konflikti administrativ është kontestim ligjor i parashtruar nga një person fizik ose juridik "nëse vlerëson se me aktin administrativ përfundimtar në procedurën administrative, i është shkelur ndonjë e drejt apo interes ligjor" (Ligji nr. 03/L-202 për Konfliktet Administrative, neni 10, paragrafi 1).

Kushtetuta nuk parasheh asgjë për autoritetin e Avokatit të Popullit në këtë fushë. Megjithatë, sipas Ligjit për Konfliktet Administrative, "[p]aditës në konfliktin administrativ mund të jetë personi fizik, personi juridik, Avokati i Popullit, shoqatat dhe organizatat e tjera, të cilat veprojnë në mbrojtje të interesit publik, që konsideron se me aktin administrativ i është shkelur ndonjë e drejtë apo ndonjë interes i drejtpërdrejtë ose i tërthortë, i bazuar në ligj" (*po aty*, neni 18). Rrjedhimisht, në Republikën e Kosovës, Avokati i Popullit ka autoritetin jo vetëm që t'i ofrojë rekomandime Qeverisë me qëllim të promovimit të të drejtave të njeriut dhe administrimit të mirë, por edhe që t'i kontestojë në mënyrë të drejtpërdrejtë në gjykata administrative aktet të cilat ai kundërshton.

Kjo kompetencë ishte thelbësore për suksesin e Avokatit të Popullit në njërin nga rastet më të rëndësishme gjatë vitit 2017. Në prill të vitit të kaluar, gazeta *Zëri* publikoi një artikull me titull "KEDS [Shërbimet e Shpërndarjes së Energjisë Elektrike në Kosovë] na faturon 8 milionë euro në vit për energjinë elektrike të shpenzuar nga ana e serbëve në veri", duke iu referuar kompanisë private me të drejta ekskluzive për shpërndarjen e energjisë elektrike në të gjithë Kosovën. Artikulli raportoi se që nga përfundimi i luftës të gjithë banorët e katër komunave veriore të Kosovës, shumica e qytetarëve dhe autoriteteve komunale të të cilave nuk e pranojnë sovranitetin e Republikës së Kosovës, furnizoheshin me energji elektrike pa pagesë nga rrjeti energjetik i Kosovës. Kuptohet, energjia elektrike që përdornin ishte pa pagesë vetëm për ta: shpenzimet për shfrytëzimin e energjisë elektrike nga ana e tyre mbulohehin nga banorët e rajoneve tjera të Republikës. Për t'i përkeqësuar gjërat edhe më

shumë, KEDS-i e ka mbajtur këtë praktikë të fshehur plotësisht nga publiku. Ekzistenca e praktikës në fjalë nuk u zbulua deri në momentin kur u publikua artikulli i *Zëri-t*.

Menjëherë pas publikimit të artikullit, Avokati i Popullit inicioi një hetim *ex officio*, në mënyrë që (1) të verifikojë bazën faktike për pretendimet e gazetës; dhe (2) nëse pretendimet dalin të jenë të vërteta, të kërkojë nga autoritetet përkatëse një shpjegim përse është lejuar të vazhdoj një praktikë e tillë.

Avokati i Popullit shpejt mori konfirmimin nga Zyra e Rregullatorit të Energjisë (tani e tutje: "ZRRE"), institucioni shtetëror me juridiksion mbi politikën energjetike, përfshirë edhe operimet e KEDS-it, se pretendimet faktike të gazetës ishin të sakta. Megjithatë, ZRRE-ja u përpoq të justifikonte praktikën në fjalë në bazë të një vendimi të paqartë administrativ që pretendonte se lejonte KEDS-in të shpërndante humbjet në sistemin elektrik tek të gjithë konsumatorët që paguajnë në Kosovë.

Sigurisht që Avokati i Popullit nuk ishte i kënaqur me këtë shpjegim dhe hartoi një raport duke argumentuar në mënyrë të detajuar se praktika e KEDS-it përbënte shkelje të të drejtave kushtetuese dhe ligjore të banorëve të Kosovës të cilët duhej t'i mbulonin shpenzimet e energjisë elektrike që ofroheshin falas për Veriun e Kosovës. Sipas analizës së publikuar nga Avokati i Popullit, praktika përbënte një shkelje të së drejtës kundër diskriminimit, të drejtës për pronë, dhe të drejtave të konsumatorit. Ai rekomandoi që ZRRE-ja ta urdhërojë menjëherë KEDS-in ta ndërpresë praktikën në fjalë dhe të anulojë urdhrin që pretendonte ta justifikonte atë praktikë. Me gjithë rritjen e presionit publik, ZRRE-ja refuzoi ta bënte këtë.

Pikërisht në këtë pikë, Avokati i Popullit vendosi të ushtrojë kompetencën e tij për të paraqitur rastin para gjykatave. Avokati i Popullit parashtrori padi duke kërkuar nga gjykata përkatëse (në këtë rast Departamenti i Çështjeve Administrative të Gjykatës Themelore të Prishtinës) të anulojë vendimin e paligjshëm të ZRRE-së. Edhe pse rasti është duke u shqyrtuar, Gjykata pranoi kërkesën e Avokatit të Popullit për një vendim të përkohshëm për të vonuar ekzekutimin e vendimit të ZRRE-së derisa çështja të jetë nën shqyrtim.

Nga përshkrimi i mënyrës se si ka vazhduar ky rast, është e lehtë të vërehet një ngjashmëri e caktuar me dy rastet kushtetuese që kemi diskutuar tashmë, d.m.th. rastin në të cilin anëtarët e Kuvendit u përpoqën të siguronin për vete një pension plotësues që është një shumë jo-proporcionale me pensionet e qytetarëve të zakonshëm dhe rasti në të cilin Ministria e Administratës Publike ka tentuar të ndërhyj në pavarësinë e Institucionit të Avokatit të Popullit. Në të dyja rastet, institucionet ndaj të cilëve janë paraqitur kërkesat e Avokatit të Popullit (Kuvendi dhe përkatësisht Ministria e Administratës Publike) janë njoftuar paraprakisht nga shoqëria civile ose nga vetë Avokati i Popullit, në lidhje me anti-kushtetutshmërinë e veprimeve të tyre. Por ata këmbëngulën në vazhdimin e procedurës. Vetëm atëherë Avokati i Popullit ndërmori veprimin e paraqitjes së rastit para Gjykatës Kushtetuese.

Rasti që është duke u diskutuar tregon se kjo strategji e njëjtë mund të jetë jashtëzakonisht e dobishme edhe në sferën administrative. Pasi ZRRE-ja hodhi poshtë rekomandimin e Avokatit të Popullit për anulim të vendimit, ky i fundit nuk kishte zgjidhje tjetër përveçse të ushtronte autoritetin e tij për të parashtruar një ankesë në gjykatë ndaj atij vendimi. Në të

vërtetë, edhe pse Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës ka ushtruar më shpesh autoritetin e tij për referim të rasteve në Gjykatën Kushtetuese sesa kompetencën për kontestim të ligjshmërisë së akteve administrative, kjo e fundit me kalimin e kohës mund të dëshmohet të jetë shumë më e rëndësishme për punën e Avokatit të Popullit. Siç vuri në dukje Komisioni i Venecias, "modeli që ndiqet më shumë për institucionet e Avokatit të Popullit ose për Mbrojtësin e të Drejtave të Njeriut mund të përshkruhet shkurtimisht si ai i një zyrtarit të pavarur që ka rol parësor të veprave si ndërmjetës midis njerëzve, shtetit dhe administratës lokale"(CDL-AD (2007) 020 - Opinion mbi reformën e mundshme të Institucionit të Avokatit të Popullit në Kazakistan, cit. par. 12). Edhe pse Komisioni i Venecias sigurisht nuk parashihte IKDNJ-të të kishin kompetencën për kontestimin e drejtpërdrejt të akteve administrative në gjykatë, e ka njohur në mënyrë korrekte rëndësinë e akteve administrative në misionin e IKDNJ-ve. Prandaj, është e arsyeshme që mundësia për të parashtruar padi që konteston akte të tilla mund të jetë një mjet jashtëzakonisht i fuqishëm për të siguruar zbatimin e rekomandimeve të tij në këtë fushë. Prandaj do të shprejoja që kjo kompetencë të bëhet po aq e përhapur dhe e pranuar në mesin e IKDNJ-ve si kompetencë për të kontestuar ligjet dhe aktet tjera normative para Gjykatës Kushtetuese.

IKDNJ SI *AMICUS CURIAE*

Në sistemin ligjor të Kosovës, Avokati i Popullit luan rolin e jo vetëm të palës ndërgjyqëse, por edhe si *amicus curiae* - si "mik i gjykatës" - në rastet kur ai nuk është një nga palët ndërgjyqëse. Kjo kompetencë është një shtesë relativisht e re në grupin e mjeteve të Avokatit të Popullit. Për shembull, ajo nuk ishte paraparë në Rregulloren 2000/38 të Misionit të OKB-së në Kosovë (UNMIK), i cili themeloi Institucionin e Avokatit të Popullit. As nuk paraqitet në Kushtetutë ose në ligjin e parë zyrtar mbi Institucionin, përkatësisht Ligjin Nr. 03/L-195 për Avokatin e Popullit.

Megjithatë, në ligjin aktual, Ligjin Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, thuhet qartë se "Avokati i Popullit mund të paraqitet në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*) në proceset gjyqësore që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut, çështjet e barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi" (neni 16, paragrafi 9). Përafërsisht të njëjtat fjalë përsëriten në Ligjin Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi: "Avokati i Popullit mund të paraqitet në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*) në proceset gjyqësore që kanë të bëjnë me çështjet e barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi" (neni 9, paragrafi 2, nën-paragrafi 13).

Të dyja këto ligje u miratuan gjatë kohës së fundit, në verën e vitit 2015, dhe kësaj Avokati i Popullit nuk ka pasur shumë mundësi që të ushtroj autoritetin e tij në këtë fushë. Sidoqoftë, edhe në këtë periudhë të shkurtër, ai ka shërbyer si *amicus curiae* në katër raste të veçanta. Një nga ato raste është diskutuar këtu.

Shkresa *amicus curiae* e Avokatit të Popullit - "Lidhur me gjendjen e homofobisë dhe transfobisë", iu drejtua Gjykatës Themelore të Prishtinës në bazë të dy ankesave të pranuar nga Avokati i Popullit që rrjedhin nga sulmet fizike kundër anëtarëve të komunitetit LGBT. Këto sulme u raportuan në Policinë e Kosovës dhe në prokuroritë përkatëse. Megjithatë, parashtruesit e ankesës pretenduan se incidentet nuk ishin hetuar në mënyrë adekuate nga ana e Prokurorisë Themelore të Prishtinës, respektivisht Policisë së Kosovës.

Edhe në bazë të kësaj përmbledhje të shkurtër të dy ankesave, është e qartë se çfarë duhej të bënte Avokati i Popullit, duke përfutur nga mjetet konvencionale të IKDNJ-së. Siç tregon edhe dosja, stafi i Avokatit të Popullit kontaktoi Prokurorinë Themelore të Prishtinës ashtu edhe Policinë e Kosovës për të pyetur rreth gjendjes së hetimeve përkatëse (shih f. 2-3 të shkresës së cituar). Në të dyja rastet, interesimi i Avokatit të Popullit shpiti në një përshpejtim të dukshëm të ritmit të këtyre hetimeve. Në kohën e nxjerrjes së shkresës, ishte ngritur padia për njërin nga rastet dhe në rastin tjetër gjykata kishte dhënë tashmë dënimin e personave të akuzuar për "Nxitje të urrejtjes, përçarjes ose mos durimit kombëtar, racor, fetar apo etnik"(shih Kodin Nr. 04/L-082, Kodi Penal i Republikës së Kosovës, neni 147) dhe sulm (shih nenin 187).

Atëherë, cila ishte nevoja që Avokati i Popullit të kalonte nga interesimi i thjesht për rastet nga autoritetet e nevojshme deri tek kërkesa që ata të vazhdojnë hetimet në kohën e duhur? Cila ishte esenca e paraqitjes së shkresës *amicus curiae*? Një nga arsyt kryesore të Avokatit të Popullit për paraqitjen e shkresës ishte se ai dëshironte të sillte vëmendjen e gjykatave në një dispozitë të vogël të Kodit Penal, përkatësisht në nenin 74, "Rregullat e përgjithshme për zbutjen ose ashpërsimin e dënimeve". Në listën e faktorëve rëndues janë pikat në vijim: "Nëse vepra penale është kryer kundër një personi, grupi personash ose prone për shkak të. . . orientim seksual "(neni 74, paragrafi 2, nën-paragrafi 12). Avokati i Popullit vuri në dukje se gjyqtari që dha dënimin nuk e shqyrtoi në mënyrë eksplicite këtë dispozitë në përcaktimin e dënimeve të personave të dënuar. Një nga qëllimet e kësaj shkrese *amicus curiae*, atëherë ishte të kërkonte nga gjykatat të shqyrtonin dispozitën në rastet e ardhshme që përfshinin dhunën kundër anëtarëve të komunitetit LGBT.

Ky shembull i ushtrimit të autoritetit nga Avokati i Popullit për të dërguar shkresa *amicus curiae* në procedurat gjyqësore tregon se sa i fuqishëm ky mjet mund të jetë për IKDNJ-të si dhe kujdesin me të cilin duhet të përdoret ky mjet. Le të shqyrtojmë secilën prej këtyre pikave me radhe. Themi se ky mjet është i fuqishëm sepse u mundëson që IKDNJ-ve t'i drejtohen drejtpërsëdrejti gjykatës në çështjet që janë në fushën e tij të ekspertizës, siç janë rastet e diskriminimit dhe mbrojtja e grupeve të cënueshme. Duke pasur parasysh numrin e madh të ankesave që IKDNJ-të marrin në këto fusha, ka gjasa që ekspertiza e tyre në çështje të tilla mund t'u shërbejë gjykatave në rastet kur këto çështje janë në proces gjyqësor, qoftë në gjykime të rasteve penale apo civile. Dhënia e kompetencave që IKDNJ t'i drejtohen drejtpërdrejt gjykatave mundëson një bashkëpunim të frytshëm midis IKDNJ-ve dhe gjyqësorit që mund të çojë në gjykime me cilësi më të lartë dhe gjykime më të arsyeshme nga ana e gjykatave. Kjo është një arsye e fortë për vendet e tjera që të ndjekin iniciativën e Republikës së Kosovës në dhënien e të drejtës së përgjithshme IKDNJ-ve për t'iu drejtuar gjykatave në raste individuale si *amici curiae*.

Tani sa i përket kujdesit që duhet ushtruar: gjatë ushtrimit të kësaj të drejte, IKDNJ-të duhet të jenë të kujdesshëm që të mos ndërhyjnë në aftësinë e gjykatave për të ushtruar gjykim të paanshëm. Sikurse Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka vërejtur shumë herë, "edhe paraqitjet mund të kenë një rëndësi të caktuar apo thënë ndryshe "nuk duhet vetëm të vendoset drejtësia, por ajo duhet edhe të shihet ". . . . Ajo çfarë është në rrezik është besimi të cilin gjykatat në një shoqëri demokratike duhet t'i ngjallin publikut" (*Micallef v. Malta*,

GJEDNj, Aplikacioni nr. 17056/06 (2009), para. 98; citim *De Cubber v. Belgjika*, GJEDNj, Aplikacioni nr. 9186/80 (1984), para. 26). Prandaj, ekziston rreziku se pesha e IKDNj në një rast që është duke u gjykuar në gjykatë mund të dëmtojë në mënyrë të pariparueshme paraqitjen e paanshmërisë së gjykatës, duke dëmtuar kështu besimin e publikut në gjyqësor.

Për këtë arsye Avokati i Popullit, në rastin që po diskutohet, ka qenë i kujdesshëm të thotë se gjykatat, në përcaktimin e dënimit për personat e dënuar për dhunë ndaj anëtarëve të komunitetit LGBT, duhet të *shqyrtojnë* nëse faktori rëndues në Kodin Penal është plotësuar, pa pohuar që gjykatat duhet të gjejnë prezencën e këtij faktori në secilin rast. Komentimi nëse ndonjë nga të pandehurit duhet t'i jepet dënimi më i ashpër, do të ishte ndërhyrje jo adekuate në domenin e gjyqësorit dhe do të shkaktonte dëm të madh në paraqitjen e paanshmërisë. Për këtë arsye, derisa IKDNj-ve duhet t'u jepet e drejta për të shërbyer si amici curiae siç e shohin të arsyeshme, ata kanë për detyrë ta ushtrojnë këtë të drejtë me kujdesin maksimal.

ROLI I IKDNJ-VE NË MONITORIMIN E EKZEKUTIMIT TË AKTGJYKIMEVE TË GJYKATAVE

Tani arrijmë tek roli përfundimtar që IKDNj-të mund të luajnë në procedurat gjyqësore: rolin e monitorimit të ekzekutimit të aktgjykimeve gjyqësore. Ky rol është me rëndësi të madhe për qëllimin e sigurimit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Në mënyrë që mbrojtja e të drejtave të njeriut të jetë përfundimisht efektive, duhet që gjykatat jo vetëm të nxjerrin vendime të drejta, por edhe që këto vendime të ekzekutohen siç duhet. Dhe siç do të shohim në rastin që po diskutojmë, lidhja mes gjykimit dhe ekzekutimit, për fat të keq, nuk mund të merret si e mirëqenë.

Rasti që dëshiroj të diskutoj nën këtë titull është unik; është ndryshe nga të tjerët që ne kemi shqyrtuar deri më tani. Kjo për arsye se rasti nuk përfshin procedurat gjyqësore **brenda** Republikës së Kosovës por është një rast i shqyrtuar dhe vendosur nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut: *Grudić v. Serbia*, GJEDNJ, Aplikacioni nr. 31925/08 (2012).

Për të kuptuar përfshirjen e Avokatit të Popullit në procesin e monitorimit të ekzekutimit të aktgjykimeve të Gjykatës në këtë rast është e nevojshme së pari të japim një përmbledhje të shkurtër të gjendjes faktike të rastit, si dhe të konkluzioneve të gjykatës.

Aplikantët në *Grudić* ishin një çift i martuar që jetonin në Kosovë, të cilëve iu ishte dhënë pensioni invalidor në vitin 1995 dhe 1999, përkatësisht nga Fondi i Sigurimeve Pensionale dhe Invalidore të Serbisë (tani e tutje: "FSPIS") (*Grudić*, par. 6-7). Në vitet 1999 dhe 2000, përkatësisht, FSPIS papritmas ndaloi së paguari këstet e tyre mujore, pa shpjegime (par. 9). Përfundimisht, pasi aplikantët kërkuan të rifillonin pagesat e tyre pensionale, FSPIS lëshoi vendime formale në vitin 2005 duke pezulluar pensionet e tyre në mënyrë retroaktive (par. 10-11). Arsyetimi i FSPIS-së për pezullimin, sipas aktgjykimit të Gjykatës, ishte se "Kosova tani ishte nën administrim ndërkombëtar" (par. 11) dhe se "pasi që Shteti përgjegjës nuk ka qenë në gjendje të mbledhë kontributet e sigurimit pensional në Kosovë që nga viti 1999, personave të cilëve u janë dhënë pensionet e FSPIS në këtë territor nuk mundën të vazhdonin t'i merrnin ato" (par. 13).

Gjykata e pranoi njëzëri këtë arsyetim. Duke vepruar kështu, arsyetimi i Gjykatës u bazua në një Opinion të miratuar në vitin 2005 nga Gjykata Supreme e Republikës së Serbisë,

Divizioni Civil, lidhur me të drejtat pensionale në Kosovë: "Në përgjigje ndaj situatës në Kosovë, thuhet në këtë Opinion. . . se e drejta e njohur e personit në pension mund të kufizohet vetëm në bazë të nenit 110 të Aktit të Sigurimit Pensional dhe Aftësisë së Kufizuar "(Grudić, par. 31). Shih gjithashtu par. 80 ("Gjykata Supreme, lidhur me situatën në Kosovë, ka theksuar në mënyrë specifike se e drejta e njohur e personit në pension mund të kufizohet vetëm në bazë të nenit 110").

Në anën tjetër neni 110 njihet vetëm dy arsye mbi të cilat mund të kufizohen ligjërisht të drejtat e sigurimit të përfituesit sipas Ligjit. Së pari, këto të drejta do të ndërpriten nëse "gjatë ushtrimit të të drejtave, pushojnë së ekzistuari kushtet për marrjen dhe ushtrimin e së drejtës" (Akti mbi Sigurimin Pensional dhe Invalidor, neni 110, paragrafi 1) – ndërsa sipas aktgjykimit për Grudić "nëse rezulton se ai person nuk i plotëson kërkesat ligjore origjinale" për marrjen dhe ushtrimin e këtyre të drejtave (Grudić, par. 26). Së dyti, të drejtat e sigurimit duhet të ndërpriten po qe se një përfitues tashmë "ushtron të drejtat në kuadër të një sigurimi të tillë nga një organizatë e sigurimit të detyrueshëm pensional dhe invalidor nga një shtet i formuar në territorin e ish-Jugosllavisë" (neni 110, par. 2).

Gjykata konstatoi se asnjë nga dy arsyet e specifikuar në nenin 110 për ndërprerjen e ligjshme të pensioneve nuk ishte përmbushur në rastin e ankuesve (id.). Kështu, konkludoi se "ndërhyrja në 'posedimin' e aplikuesve nuk ishte në përputhje me ligjin vendas përkatës "(paragrafin 81) dhe për këtë arsye Serbia kishte shkelur të drejtat e aplikuesve sipas nenit 1 të Protokollit nr. 1 të Konventës (id., § 83).

Më me rëndësi, Gjykata më tej vuri në dukje se gjetja e shkeljes imponoi detyrime shtese ndaj Republikës së Serbisë, pasi që kishte shumë gjasa që më shumë banorë të Kosovës të cilëve u ishin ndërprerë pensionet nga FSPIS mbi të njëjtën bazë të paligjshme njësoj si ankuesve dhe të cilët - njësoj sikurse ankuesit - gëzonin të drejtën e rifillimit të pagesave të pensioneve dhe pagesës së shumave të papaguara, përfshirë edhe interesin ligjor.

Madje, edhe vet Republika e Serbisë në parashtresat e saj para Gjykatës ka pranuar haptazi se numri i banorëve në një situatë të ngjashme në Kosovë ishte i konsiderueshëm: "Qeveria vuri në dukje se shuma e përgjithshme e borxhit potencial të Shtetit të paditur ndaj personave në situatë të ngjashme me atë të ankuesit do të ishte vërtet shumë i lartë. . . . [Të dhënat zyrtare të ofruara nga FSPIS tregojnë se shuma në fjalë ishte vlerësuar në 1,008,358,614 euro ("EUR"), ndërsa vetë Ministria e Financave e kishte caktuar këtë shumë në 1,050,468,312 EUR [.]. (Grudić, par. 71). Prandaj, Gjykata vendosi që "Duke konsideruar . . . numrin e madh të ankuesve të mundshëm, Qeveria e paditur duhet të marrë të gjitha masat e duhura për të siguruar që autoritetet kompetente serbe të zbatojnë ligjet përkatëse në mënyrë që të sigurojnë pagesën e pensioneve dhe shumave të papaguara në fjalë "(par. 99).

Pavarësisht vet-vlerësimit nga Serbia për shumën e madhe të pagesave të pensioneve që do t'i duhej t'i paguaj banorëve të Kosovës nëse ankuesit në rastin Grudić do të ishin të suksesshëm, autoritetet serbe, në mënyrë të habitshme e sajuan një mënyrë për t'i mohuar 96,1% të aplikacioneve për pension nga banorët e Kosovës pas aktgjykimit Grudić. Dhe e bënë këtë në një mënyrë që tërësisht kundërshtonte aktgjykimin e Gjykatës. Në mënyrë të veçantë, përkundër deklaratës së qartë të aktgjykimit Grudić se "lidhur me situatën në Kosovë,. . . e drejta e personit në njohjen e pensionit mund të kufizohet vetëm në bazë të nenit 110 të Aktit

të Sigurimit Pensional dhe Invalidor "(Grudić, §80), Serbia e bazoi refuzimin e saj të aplikacioneve në mase dërmuese për pensione nga Kosova me një dispozitë të veçantë ligjore, nenit 119: "Sipas nenit 119 të Ligjit për sigurim pensional dhe invalidor, një përfitues i pensionit që realizon të drejtën për dy ose më shumë pensione në territorin e Republikës së Serbisë mund të përdor vetëm një nga pensionet e lartpërmendura sipas zgjedhjes së tij/saj" ("Raporti Përcjellës në rastin Grudić v. Serbisë në lidhje me Masat e Përgjithshme", të paraqitura në Komitetin e Ministrave të Këshillit të Evropës më 24 tetor 2013, është vëre theksi në tekst).

Avokati i Popullit e gjeti këtë arsytim të jetë ligjërisht i rremë dhe në kundërshtim të hapur me aktgjykimin e Gjykatës në rastin *Grudić* dhe për këtë arsye ai kërkoi të gjej një mënyre për t'ia përcjellë këtë informacion organit të ngarkuar me mbikëqyrjen e ekzekutimit të vendimit: Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës. Rregullat e këtij organi shprehimisht ftojnë IKDNj-të të dërgojnë komente mbi përshtatshmërinë e ekzekutimit të aktgjykimeve të GjEDNj-së. Në mënyrë të veçantë, Rregulli 9.2 i *Rregulloreve të Komitetit të Ministrave për mbikëqyrjen e ekzekutimit të aktgjykimeve dhe afateve të zgjidhjeve miqësore parasheh se*: "Komiteti i Ministrave ka të drejtë të marrë në konsideratë çdo komunikim nga... institucionet kombëtare për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, në lidhje me ekzekutimin e aktgjykimeve."

Megjithatë, për shkak se Republika e Kosovës ende nuk është shtet anëtar i Këshillit të Evropës, Avokati i Popullit duhej të paraqiste komentet e tij tek Komiteti i Ministrave nëpërmjet OJQ-së vendore, Unionit të Pensionistëve dhe Invalidëve të Republikës së Kosovës. Autoritetet serbe janë ftuar të përgjigjen në komentet e Avokatit të Popullit, por për dallim nga praktika e zakonshme e tyre, ata mbetën të heshtur, duke mos ofruar asnjë përgjigje ndaj kritikave të Avokatit të Popullit. Kjo heshtje u theksua qartë në Raportin e Dhjetëvjetorit të Komitetit të Ministrave, "Mbikëqyrja e ekzekutimit të aktgjykimeve dhe vendimeve të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut 2016": "Një komunikatë e re nga një OJQ. . . është vënë në dispozicion në mars të vitit 2016, sidomos duke theksuar domosdoshmërinë që të rivlerësohen të gjitha aplikimet nga banorët e Kosovës për rifillimin e pagesave të pensioneve. Pritet përgjigja nga autoritetet serbe për çështjet e ngritura në komunikatë " (f. 249).

Fatkeqësisht, tregimi nuk ka fund të lumtur. Në korrik të vitit të kaluar, GJEDNJ nxori një vendim në rastin *Skenderi v. Serbia*, GJEDNJ, Aplikuesi nr. 15090/08 (2017). Një nga aplikantët në këtë rast ka ofruar pak a shumë të njëjtin argument që Avokati i Popullit e kishte paraqitur tek Komiteti i Ministrave: se Serbia në përputhje me aktgjykimin Grudić, nuk mundet të mohojë ligjërisht kërkesat e pensioneve nga banorët e Kosovës në ndonjë bazë tjetër përveç nenit 110 të Aktit të Sigurimeve Pensionale dhe Invalidore. Gjykata, megjithatë, shprehimisht nuk arriti në thelb të këtij argumenti, duke e hedhur poshtë rastin në bazë procedurale të mos shterjes së mjeteve vendore juridike (shih *Skenderi*, par. 109).

Pas këtij vendimi, autoritetet serbe filluan të vepronin. Pavarësisht faktit se Gjykata nuk ka vendosur mbi meritat e pretendimeve të aplikuesve, Serbia pretendoi se aktgjykimi i rastit *Skenderi* arsyetonte refuzimin e pjesës dërmuese të aplikuesve për pensione nga Kosova: "Autoritetet [serbe] ... bazuar nga praktika gjyqësore e Gjykatës e zhvilluar në rastin *Skenderi*

dhe të tjerët konsideron se këto refuzime janë në përputhje me kërkesat e Konventës dhe indikacionet e Gjykatës" (Raporti i Veprimit, Grudić v. Serbia, i paraqitur tek Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës më 26 shtator 2017). Në bazë të këtij raporti jo-valid, Komiteti i Ministrave papritmas mbylli mbikëqyrjen e ekzekutimit të aktgjykimit të rastit Grudić. Shih Rezolutën CM/ResDH (2017)427, të miratuar nga Komiteti i Ministrave më 7 dhjetor 2017.

Përkundër këtij rezultati të pakënaqshëm, ky rast na ofron disa mësim të rëndësishme. Më e rëndësishme për Republikën e Kosovës është se rasti Grudić dëshmon rëndësinë e madhe të anëtarësimit në Këshillin e Evropës. Sikur Kosovës t'i jepej një vend në tavolinë, ajo do të mund të sfidonte interpretimin e gabuar të Serbisë për aktgjykimin e rastit *Skenderi* dhe të mbaj gjallë shpresat për mijëra banorë të Kosovës të cilëve u është mohuar qasja në fondet pensionale të cilat vetë i kanë kontribuar gjatë viteve të punës. Por rasti gjithashtu përfshin një mësim tjetër që është më relevant për IKDNj-të në mbarë botën: Asnjëherë nuk duhet të mendohet se vendimet e gjykatës të cilat mbrojnë të drejtat e njeriut kundër interesave të fuqishme do të ekzekutohen pa luftuar për zbatimin e tyre. Siç e pamë, Rregullat e Komitetit të Ministrave theksojnë shprehimisht rolin e IKDNj-ve për të ndihmuar trupin në monitorimin e ekzekutimit të aktgjykimeve.

Në diskutimin tonë mbi rastin që përfshin pensionet shtesë për anëtarët e Kuvendit të Kosovës, kemi vërejtur se OJQ-të mund të shërbenin si sytë dhe veshët e IKDNj-ve në vlerësimin e kushtetutshmërisë së statuteve dhe akteve tjera normative. Por po ashtu IKDNj-të mund të shërbejnë si sytë dhe veshët e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, si dhe gjykatave vendore në ndërgjegjësimin e autoriteteve relevante dhe publikut, kur aktgjykimet e gjykatave që janë jetike për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të njeriut nuk zbatohen në mënyrë adekuate.

PËRFUNDIMI

Tani do të them disa fjalë të shkurtra në formë përfundimi. Kemi studiuar katër rolet e ndryshme që IKDNj-të duhet të jenë në gjendje të luajnë në rrjedhën e procedurave gjyqësore: ata duhet të jenë në gjendje që (1) të dërgojnë ligjet dhe aktet e tjera normative në Gjykatën Kushtetuese për shqyrtim abstrakt; (2) të kërkojnë anulimin e akteve administrative; (3) të parashtrajnë shkresa *amicus curiae* në rastet e pazgjidhura në gjykata; dhe (4) të marrin pjesë në monitorimin e ekzekutimit të vendimeve gjyqësore.

Rastet që kemi studiuar nën këto katër tituj sugjerojnë dy mënyra në të cilat këto role mund të ndihmojnë më tej qëllimin përfundimtar të IKDNj-ve për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Së pari, siç u tregua nga dy rastet e Gjykatës Kushtetuese që diskutuam dhe rastin që përfshin furnizimin me energji elektrike në komunat veriore të Kosovës, do të jetë e pashmangshme që disa rekomandime të IKDNj-ve nuk do të zbatohen nga autoritetet të cilëve u drejtohen. Në raste të tilla, mundësia për të parashtruar konteste gjyqësore kundër këtyre autoriteteve mund të jetë mënyrë efektive për të siguruar që këto rekomandime të zbatohen.

Së dyti, siç tregohet nga shkresa *amicus curiae* e Avokatit të Popullit në rastet që përfshijnë sulme kundër komunitetit LGBT dhe nga përfshirja e Avokatit të Popullit në monitorimin e

ekzekutimit të aktgjykimit të GJEDNJ-së në rastin Grudić, IKDNj-të mund t'u ofrojnë ndihmë gjykatave duke ofruar ekspertizën e tyre në rastet që përfshijnë të drejtat e njeriut. Kjo është veçanërisht e saktë në ato fusha ku IKDNj-të, për shkak të faktit që trajtojnë mijëra ankesa individuale mund të kenë një kuptim më të mirë të çështjeve faktike dhe ligjore në fjalë sesa gjykatat. Në raste të tilla, IKDNj-të mund të përmirësojnë mbrojtjen e të drejtave të njeriut duke i mundësuar palëve gjyqësore të përfitojnë nga ky kuptim.

Po e përfundoj këtu duke u kthyer në një pikë të përmendur në Hyrje të këtij neni: Unë kam sugjeruar që në vendet me tradita relativisht të reja ose më pak të konsoliduara demokratike, është akoma më e rëndësishme që IKDNj-ve t'u jepen katër kompetencat që janë diskutuar këtu. Tani jemi në pozitën ku mund të kuptojmë se pse është kështu: në vendet me tradita demokratike më të reja ose më pak të konsoliduara, mjeti më konvencional i IKDNj-së, forca bindëse e arsyes, ka shumë më pak gjasa të jetë efektive pa u mbështetur nga një rrezik kredibil i zbatimit nga gjykata. Autoritetet shtetërore që paturpësisht shkelin të drejtat e njeriut, domosdoshmërisht nuk do të ndjejnë turp kur ato quhen nga IKDNj-të si shkelëse të të drejtave të njeriut; dhe në shtete pa një traditë të konsoliduar demokratike, presioni publik ndaj autoriteteve për zbatimin e rekomandimeve të IKDNj me gjasë nuk do të jetë i mjaftueshëm. Në këto vende, dhënia e katër kompetencave për IKDNj-në të cilat janë studiuar këtu mund të ndihmojnë që “forca bindëse e arsyes” të bëhet edhe më bindëse – e edhe më e fuqishme - tek ata të cilëve u adresohen rekomandimet e IKDNj.

BIBLIOGRAFIA

Kushtetuta e Republikës së Kosovës

Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës

Rasti nr. KI 98/10, Vlerësimi i Kushtetutshmërisë së Vendimeve Nr. 06/837, i datës 16 prill 2009, dhe Npi-01/132 të datës 30 prill 2009 të Kuvendit Komunal të Shtimes

Rasti nr. KO 119/10, Vlerësim i kushtetutshmërisë së nenit 14, paragrafit 1.6, nenit 22, nenit 24, nenit 25 dhe nenit 27 të Ligjit Nr. 03/L111 për të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Deputetit, të 4 qershorit të vitit 2010

Rasti nr. KO 73/16, Vlerësim i kushtetutshmërisë së Qarkores Administrative nr. 01/2016, të nxjerrë nga Ministria e Administratës Publike të Republikës së Kosovës, me 21 janar 2016

Vendimet e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut

De Cubber v. Belgjika, Aplikacioni nr. 9186/80 (1984)

Grudić v. Serbia, Aplikacioni nr. 31925/08 (2012)

Micallef v. Malta, Aplikacioni nr. 17056/06 (2009)

Skenderi v. Serbia, Aplikacioni nr. 15090/08 (2017)

Dokumentet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës

Rezoluta CM/ResDH(2017)427 mbi Ekzekutimin e aktgjykimit të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, *Grudić v. Serbia*

Rregullat e Komitetit të Ministrave për mbikëqyrjen e ekzekutimit të aktgjykimeve dhe afateve të zgjidhjeve miqësore

Raporti Dhjetëvjetor i Komitetit të Ministrave, "Mbikëqyrja e ekzekutimit të aktgjykimeve dhe vendimeve të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut 2016"

Dokumentet e dërguara në Komitetin e Ministrave të Këshillit të Evropës

Raporti i Veprimit i Republikës së Serbisë, *Grudić v. Serbia*, i dërguar tek Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës më 26 shtator 2017

Raport vijues i Republikës së Serbisë, *Grudić v. Serbia* në lidhje me Masat e Përgjithshme, i dërguar në Komitetin e Ministrave të Këshillit të Evropës më 24 tetor 2013

Opinion i Shoqatës së Pensionistëve dhe Invalidëve të Punës së Republikës së Kosovës në lidhje me ekzekutimin e aktgjykimit të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në rastin *Grudić v. Serbia*, dërguar Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës më 29 mars 2016

Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut

"KEDS [Shërbimet e Shpërndarjes së Energjisë Elektrike në Kosovë] na faturon 8 milionë euro në vit për energjinë elektrike të harxhuar nga ana e serbëve në veri", *Zëri*, 7 prill 2017.

Legjislacioni i Republikës së Kosovës

Kodi nr. 04/L-082, Kodi Penal i Republikës Së Kosovës

Ligji nr. 03/L-111 për të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Deputetit

Ligji nr. 03/L-195 për Avokatin e Popullit

Ligji nr. 03/L-202 për Konfliktet Administrative

Ligji nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit

Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi

Opinionit i Avokatit të Popullit në cilësinë e Mikut të Gjykatës (*amicus curiae*) për Gjykatën Themelore në Prishtinë, lidhur me situatën e homofobisë dhe transfobisë, 2 maj 2017

Opinionet e Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit ("Komisioni i Venecias")

CDL-AD (2007) 020 - Opinion mbi reformën e mundshme të Institucionit të Avokatit të Popullit në Kazakistan, miratuar nga Komisioni i Venecias në Sesionin e 71-të Plenar, Venecia, 1-2 qershor 2007

CDL-AD (2007) 024 - Opinioni mbi Projektligjin për Avokatin e Popullit të Kosovës, miratuar nga Komisioni i Venecias në Sesionin e 71-të Plenar, Venecia, 1-2 qershor 2007

034 - Opinioni i përbashkët i mbrojtësit të të drejtave dhe lirive të njeriut të Malit të Zi nga Komisioni i Venecias dhe Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejta të Njeriut, miratuar nga Komisioni i Venecias në Sesionin e 88-të Plenar, Venecia, 14-15 tetor 2010

Parimet në lidhje me Statusin e Institucioneve Kombëtare, miratuar përmes Rezolutës 48/134 të Asamblesë së Përgjithshme të datës 20 dhjetor 1993 ("Parimet e Parisit")

Akti i Sigurimeve Pensionale dhe Invalidore të Republikës së Serbisë

Rregullorja e Misionit të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) 2000/38 mbi Themelimin e Institucionit të Avokatit të Popullit në Kosovë