

**Düsseldorf
26 korrik 2019**

**Për: Institucioni i Avokatit të Popullit
z. Hilmi Jashari
Avokat i Popullit në Republikën e Kosovës
Rr. "MIGJENI", nr. 21
10000 Prishtinë, KOSOVË**

**Nga: Durim Berisha¹
Shtetas i Republikës së Kosovës
berisha.consulting@gmail.com**

Lënda:

Ankesë kundër vendimeve të ish-kryeministrit të Republikës së Kosovës dhe ish-ministrave të nxjerra në emër të Qeverisë së Republikës së Kosovës dhe ministrive përkatëse.

Me propozim:

1. Inicimin e menjëhershëm të procedurës së vlerësimit të kushtetutshmërisë së të gjitha vendimeve dhe veprimeve të ndërmarra nga ish-kryeministri dhe ish-ministrat pas datës 19.07.2019 duke përfshirë kërkesën për vendosjen e masës së përkohshme nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës² përmes të cilës do t'i ndalohej ish-kryeministrit dhe ish-ministrave të ndërmarrin çfarëdo veprimi apo të nxjerrin çfarëdo vendimi deri në një vendim të Gjykatës.

I. Pranueshmëria e ankesës

Kushtetuta e Republikës së Kosovës në nenin 113.2.(1) ka autorizuar Avokatin e Popullit që t'i parashtrijë Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës kërkesa për vlerësim të kushtetutshmërisë së akteve të ekzekutivit (Qeverisë dhe ministrive).

¹ Në tekstin e mëtejshëm: Parashtruesi i ankesës.

² Në tekstin e mëtejshëm: Gjykata.

Gjykata në kërkesën nr. KO73/16 ka konsideruar se aktet e ekzekutivit të cilat ngrenë çështje të rëndësishme të faktit dhe ligjit³ të cilat domosdoshmërisht kërkojnë vlerësim të meritave (të pretendimeve të ngritura), duhet të shpallën të pranueshme.

Po ashtu, ka raste kur Institucioni i Avokatit të Popullit i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese pas kërkesës/ankesës të iniciuar nga personat fizikë apo juridikë. Rasti më i freskët është regjistruar në Gjykatën Kushtetuese me numrin KO65/19.

Prandaj, bazuar në interpretimin e Kushtetutës të bërë nga Gjykata Kushtetuese si autoriteti përfundimtar në Republikën e Kosovës dhe në praktikën e Institucionit të Avokatit të Popullit, për arsyet e elaboruara më poshtë, konsiderojmë se kjo ankesë duhet të shpallet e pranueshme, duhet të trajtohet me prioritet dhe në afat së më të shkurtë kohor t'i përcillet Gjykatës Kushtetuese.

II. Faktet e rastit dhe arsyetimi substancial

Kryeministri i Republikës së Kosovës më datën 19.07.2019 publikisht ka njoftuar për dorëheqjen e tij nga kjo pozitë. Duke marrë parasysh se përmes këtij veprimi ai i ka dhënë fund para kohe mandatit të tij, në tekstin e mëtejshëm do t'i drejtohem me termin "ish-kryeministri".

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës në Aktgjykimin nr. KO80/10 ka konstatuar se dorëheqja e një zyrtari të ekzekutivit,⁴ ka për pasojë përfundimin definitiv të mandatit të tij. Ish-kryeministri përpos dorëheqjes publike, ndonëse nuk ka qenë e nevojshme, ju është drejtuar me shkresa edhe krerëve të institucioneve kushtetuese dhe atyre të partive politike të përfaqësuara në Kuvendin e Kosovës.

Bazuar në gjendjen faktike dhe juridike si më lartë, ai e ka ndërprerë në mënyrë definitive mandatin e tij përmes aktit të dorëheqjes.

Mirëpo, pavarësisht dorëheqjes së tij, ai ka vazhduar të emërojë zv. ministra, ka marrë pjesë në ceremoni publike duke u prezentuar si kryeministër i Republikës së Kosovës dhe ka paralajmëruar për ditën e premte (26.07.2019) mbajtjen e mbledhjes së Qeverisë së Kosovës në të cilën pritet të nxjerrën vendime të tjera, të cilat përpos efekteve juridike, krijojnë edhe pasoja tjera.

Rrjedhimisht, çështja që shtrohet për vlerësim të kushtetutshmërisë është mungesa e autorizimeve kushtetuese dhe ligjore për të vepruar edhe më tutje në cilësinë e kryeministrit (po ashtu edhe ministrat), pas dorëheqjes së datës 19.07.2019, sepse me aktin e dorëheqjes së tij, ish-kryeministri ka shkaktuar prerje të plotë me funksionin publik që e ka ushtruar. Këto veprime ai i bazon në një interpretim të Zyrës Ligjore të

³ Termi ligj i përdorur në paragrafin 59 të Aktgjykimit të lartpërmendur nuk kufizohet vetëm në aktet ligjore (nënkushtetuese), por derivon nga gjuha angleze "Laë" që ka kuptim më të gjerë, përfshirë edhe kushtetutën.

⁴ Kryetari i Komunës konsiderohet ushtrues i funksioneve që i takojnë pushtetit legjislativ

Kryeministrisë, e të cilët i referohen një dokumenti që më nuk zbatohet në Republikën e Kosovës – Kornizës Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme në Kosovë.⁵

Pavarësisht që ekzistojnë mendime joshkencore dhe të pabazuara se deri në zgjedhjen e kryeministrit të ri, ish-kryeministri duhet të ushtrojë funksionin e tij si shef i ekzekutivit, nuk ka asnjë dilemë se ushtrimi i këtyre funksioneve do të kishte vetëm karakter formal-ceremonial pa të drejtë të nxjerrjes së vendimeve të reja.

II.1. Mbi sistemin kushtetues të Kosovës

Duke marrë parasysh se institucioni i Avokatit të Popullit është i specializuar në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, parashtruesi e sheh të arsyeshme që të ofrojë një arsytim të plotë të meritave të çështjes. Prandaj, para se të vlerësohet çështja kryesore e cila është ngritur në këtë ankesë, domosdoshmërisht kërkohet një interpretim i sistemit kushtetues të Republikës së Kosovës, rolin dhe raportin e organeve kushtetuese, legjitimimin dhe përfundimin e mandatit të tyre.

- Sistemi parlamentar

Republika e Kosovës ka kaluar një proces të veçantë të shtet-formimit. Për dallim nga shtetet perëndimore të cilat sistemet kushtetuese i kanë rezultat të proceseve të brendshme, sistemi ynë kushtetues është rezultat i Propozimit Gjithëpërfshirës për Marrëveshjen për Statusin e Kosovës të ish-Presidentit Ahtisaari. Ky propozim, i cili asnjëherë nuk e ka fituar statusin e dokumentit juridik – për shkak të dështimit për t'u aprovuar në Këshillin e Sigurimit të OKB – është implementuar njëanshëm nga politikanët kosovarë. Propozimi i Ahtisaarit ka paraparë shtyllat kryesore të sistemit kushtetues të Kosovës, të cilat janë bartur në tërësi në Kushtetutën e Republikës së Kosovës.

Procesi kushtetutbërës i cili ka rrjedhur pas shpalljes së pavarësisë, ka përjashtuar në tërësi mundësinë e shprehjes së vullnetit të popullit të Kosovës. Duke marrë parasysh se hartimi i kushtetutës ka qenë proces në të cilin rolin kryesor e ka pasur faktori ndërkombëtar, është më së e qartë se parimet kushtetuese dhe mënyra e funksionimit të institucioneve të parapara me këtë kushtetutë janë në përputhje me standardin që kanë krijuar shtetet perëndimore – gjatë procesit të tyre historik – të krijimit/gdhendjes të rendit kushtetues të tyre.

Sipas Kushtetutës së Republikës së Kosovës, Kuvendi i Kosovës është organi i vetëm i cili i nënshtrohet zgjedhjeve/legjitimitit të drejtpërdrejtë nga populli. Ai paraqet epiqendrën e sistemit kushtetues, pasi është ky organ kushtetues ai që i legjitimon të gjitha institucionet tjera si Presidentin, Qeverinë dhe Gjykatën Kushtetuese. Ndonëse në kushtetutën tonë janë bartur të cunguara, ndoshta si shkak i lëshimeve në përkthim, nuk ka asnjë dyshim se Republika e Kosovës sipas kësaj arkitekture kushtetuese paraqet një model të pastër të sistemit parlamentar.

⁵ <https://ëëë.koha.net/arberi/175991/zyra-ligjore-thote-se-qeveria-ne-dorheqje-eshte-si-ne-rast-te-mocionit-te-mosbesimit-ajo-mblidhet-neser/>

- Zgjedhjet dhe mandati i organeve kushtetuese

Natyrshëm, sikurse në çdo sistem parlamentar, edhe Kushtetuta e Kosovës e lidhë periudhën zgjedhore me mandatin e legjislativit. Në nenin 66.1 të Kushtetutës përcaktohet se Kuvendi i Kosovës zgjidhet me mandat katër vjeçar. Këto konsiderohen zgjedhjet e rregullta të legjislativit të cilat duhet të organizohen jo më 30 ditë para përfundimit të mandatit të Kuvendit. Kushtetua po ashtu në nenin 66.2 ka përcaktuar se në rastet e shpërndarjes së Kuvendit zgjedhjet duhet të organizohen jo më vonë se 45 ditë pas shpërndarjes së tij. Për nevojat e kësaj ankese nuk është e nevojshme të elaborohen rastet në të cilat parashihet mundësia e shpërbërjes së Kuvendit të Kosovës.⁶

- Qeveria

Qeveria e Republikës së Kosovës paraqet degën ekzekutive të pushtetit dhe legjitimohet përmes Kuvendit të Kosovës, i cili paraqet hallkën kryesore në atë që në teorinë kushtetuese njihet si “zingjiri i legjitimitetit kushtetues”. Mandati i Qeverisë është i lidhur me mandatin e Kuvendit, pasi konsiderohet se secila legjislaturë e zgjedhë qeverinë e saj. Detyrat dhe përgjegjësitë e Qeverisë janë të përcaktuara në nenin 93 të Kushtetutës. Neni 99 i Kushtetutës përcakton se procedurat e punës në Qeverinë e Republikës së Kosovës dhe procedura e vendimmarrjes rregullohen me ligj dhe me rregullore.

Dispozita në fjalë, nuk parasheh të drejtën e ligjdhënësit që përmes ligjit të ndërhyjë në pavarësinë organizative dhe në ushtrimin e kompetencave të ekzekutivit. Rrjedhimisht, kjo dispozitë nuk nënkupton se përmes një ligji do të rregullohej procedurë e veçantë për përfundim të mandatit të Qeverisë.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës ka paraparë dy mënyrë të përfundimit të mandatit të ekzekutivit:

1. Dorëheqja e kryeministrit apo arsye tjera që shkaktojnë lirimin e pozitës së tij (neni 95.5 i Kushtetutës); dhe
2. Mocioni i mosbesimit (neni 100 i Kushtetutës).

III. Efekti juridik i dorëheqjes së kryeministrit ndaj funksionit që ai ushtron

Neni 95.5 i Kushtetutës shprehimisht përcakton se dorëheqja e kryeministrit shkakton rënien e Qeverisë. Mospërputhja në mes të versioneve gjuhësore nuk ka ndonjë relevancë të madhe, sepse një shoqëri e vetëdijshme për shtetin dhe funksionimin kushtetues të organeve shtetërore arrijnë të kuptojë dhe zbatojnë frymën e dispozitave të kushtetutës në kuadër të sistemit kushtetues.

⁶ Një sqarim i këtyre dispozitave është ofruar në <https://ëëë.koha.net/veshtrime/175461/ra-ky-kryeminister-dhe-u-pa-injoranca-e-kuazi-konstitucionalisteve/>.

III.1. Aspekti krahasues

Me qëllim të zbardhjes së kuptimit të institut të dorëheqjes së kryeministrit dhe efekteve që ka ai akt në raport me funksionin që ka ushtruar, kam konsultuar kushtetutat (apo dokumentet kushtetuese, pavarësisht emërimit) Ligjin Federal të Gjermanisë, Ligjin Federal Kushtetues të Austrisë, Kushtetutën e Italisë, Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Kushtetutën e Maqedonisë Veriore, Kushtetutën e Serbisë dhe Kushtetutën e Bosnje-Hercegovinës.

Gjermania dhe Austria

Republika Federale e Gjermanisë konsiderohet modeli më i suksesshëm i një demokracie parlamentare. Ndërsa Republika e Austrisë mund të konsiderohet si një model i ngjashëm, i cili në disa nuanca dallon, por në raport me pretendimet e parashtruar në ankesë parqet model pothuajse identik me Republikën Federale të Gjermanisë.

Ligji Themeltar i Gjermanisë dhe Ligji Kushtetues Federal i Austrisë nuk parashohin shprehimisht institutin e dorëheqjes. Neni 69 i Ligjit themeltar parasheh vetëm emërimin e zv. Kancelarit dhe ushtrimin e përkohshëm të funksionit të Kancelarit, sipas kërkesës së Presidentit Federal apo të vet Kancelarit (paragrafi 3). Neni 71 i Ligjit Kushtetues të Austrisë po ashtu nuk përmend institutin e dorëheqjes, por vetëm përcakton se në rast se Qeverisë i përfundon mandati, atëherë Presidenti Federal duhet t'i besojë anëtarëve të deritanishëm ushtrimin e funksioneve të tyre.

Republika e Shqipërisë

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parasheh vetëm mocionin e mosbesimit si instrument për përfundimin e mandatit të Qeverisë. Natyrisht, sikurse në rastet e Gjermanisë dhe Austrisë, kjo nuk don të thotë se kryeministrit i ndalohej dorëheqja. Sipas nenit 106 të Kushtetutës së Shqipërisë, Kryeministri dhe ministrat qëndrojnë në detyrë deri në zgjedhjen e qeverisë së re.

Për kuriozitet, Shqipëria ka përqafuar modelin gjerman të mocionit konstruktiv të mosbesimit, sipas të cilit Kuvendi mund të shkarkojë kryeministrin në detyrë, vetëm nëse gjatë procesit të shkarkimit të tij, voton pasardhësin e tij.

Republika e Maqedonisë dhe Serbisë

Kushtetuta e Maqedonisë së Veriut në nenin 93 ka përcaktuar se pavarësisht mënyrës së përfundimit të mandatit, Qeveria konsiderohet në detyrë deri në zgjedhjen e Qeverisë së re. Ndërsa Kushtetuta e Serbisë në nenin 128 ka përcaktuar se Qeveria të cilës i është përfunduar mandati, mund të ushtrojë një numër të kufizuar të kompetencave. Pra kjo kushtetutë përbën një rast të veçantë në të cilin shprehimisht

është potencuar se një qeveri që i përfundon mandati, nuk mund të ushtrojë autorizime të plota.

Italia dhe Bosnja-Hercegovina

Për shkak të natyrës së tyre të veçantë të rregullimit kushtetues, për qëllimin e kësaj ankese këto dy shtete nuk ofrojnë ndonjë informacion relevant.

III.2. Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme në Kosovë

Zyra e Kryeministrit në interpretimin e dhënë i është referuar formulimit të një dokumenti i cili ka shërbyer gjatë periudhës së administrimit ndërkombëtar. Duhet theksuar fillimisht se Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme nuk ka qenë asnjëherë dokument kushtetues. Ajo ka qenë një dokument i shpallur nga ish-Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së në Kosovë përmes të cilit administrata ndërkombëtare ka bartur pjesshëm disa funksione dhe autorizime popullsisë vendase.

Përpos karakterit të saj jo-kushtetues, ky dokument nuk mund të shërben në asnjë mënyrë për të interpretuar Kushtetutën e Republikës së Kosovës, sepse ne i përkasim një sistemi evropian-kontinental të së drejtës në të cilin vetëm e drejta pozitive (legjislacioni në fuqi) konsiderohen si burim i të drejtës. Aspekte krahasuese të praktikave të periudhës së Vetëqeverisjes së Përkohshme janë jorelevante, sepse Kosova nuk hyn në mesin e shteteve me sistem anglo-sakson të së drejtës, ku edhe zakoni konsiderohet burim i të drejtës. Për më tepër, Zyra e Kryeministrit nuk ka interpretuar praktika, por është bazuar në tekstin e Kornizës Kushtetuese dhe përmes atij teksti e ka interpretuar dispozitën e Kushtetutës së Kosovës – e cila është formuluar ndryshe.

III.3. Korniza e autorizimeve që mund të ushtron një ish-kryeministër dhe procedura për ushtrimin e tyre

Sistemet kushtetuese parlamentare të cilave i jemi referuar më lartë, ndonëse disa prej tyre nuk parashohin shprehimisht institutin e dorëheqjes së Kryeministrit, kanë përcaktuar qoftë përmes praktikës (të ndërtuar në kuadër të Kushtetutës që është në fuqi, jo duke u thirrur në praktika të ndërtuara para hyrjes në fuqi të kushtetutave aktuale) e ushtrimi i funksionit të kryeministrit, pas dorëheqjes, në rast se nuk parashihet shprehimisht me kushtetutë mund të vazhdohet vetëm nëse një gjë të tillë – zyrtarisht – i kërkon presidenti i vendit. Në disa shtete kjo çështje ishte paraparë edhe në kushtetutë. Praktika e ndërtuar kushtetuese, e cila nuk i është nënshtruar kontrollit kushtetues nga Gjykatat Kushtetues, konsiderohen burim i të drejtës derisa ato t'i nënshtrohen kontrollit kushtetues. Republika Federale e Gjermanisë, po ashtu sikur Kosova, nuk parashohin të drejtën e Gjykatave Kushtetuese që sipas detyrës zyrtare të fillojnë procedurën e kontrollit kushtetues. Po ashtu, praktika të tilla të cilët qartazi janë

në frymën e kushtetutës, janë rezultat i vetëdijes kolektive dhe politike mbi shtetin dhe shoqërinë.

Çështja e dytë me rëndësi është ushtrimi i kufizuar – pra formal/ceremonial – i detyrave nga ish-kryeministri dhe ministrat. Në asnjë mënyrë ata nuk mund të vazhdojnë të zbatojnë programin qeverisës, të shtojnë anëtarë të kabinetit apo të emërojnë funksionarë të tjerë.

Përfundimi

Në rastin konkret, publiku nuk ka asnjë dëshmi se presidenti i ka kërkuar ish-kryeministrin apo cilitdo nga anëtarët e kabinetit të tij të ushtrojnë funksionin deri në zgjedhjen e Qeverisë së re (nga kjo legjislaturë apo tjetra). Kësisoj mund të konsiderojmë se ish-kryeministri me aktin e dorëheqjes ka shkëputur çdo relacion me funksionet që ai dhe ish-ministrat kanë ushtruar.

Pavarësisht se ish-kryeministri dhe ish-ministrat nuk kanë asnjë relacion me detyrën e mëhershme, ata kanë vazhduar të shfrytëzojnë përfitimet dhe shërbimet që u ofron pozita. Ata kanë vazhduar të nxjerrin vendime përmes të cilave – pa pasur autorizime kushtetuese – e kanë futur Republikën e Kosovës në obligime që përfshijnë miliona euro.⁷

Pavarësisht që ish-kryeministri e ka shkaktuar rënien e Qeverisë së tij, ai ka vazhduar disa ditë pas dorëheqjes të emërojë zëvendësministra. Një akt përpos që i paligjshëm, po ashtu edhe absurd!

Ndonëse ish-kryeministri e ka përfunduar mandatin e tij më datën 19.07.2019, ai ka paralajmëruar një mbledhje të Qeverisë së Republikës së Kosovës në të cilën do të nxjerrin vendime të cilat shkaktojnë pasoja në të ardhmen.

Përfundimisht mund të konstatojmë se pavarësisht mënyrës së përfundimit të mandatit, qoftë me dorëheqje apo përmes mocionit të mosbesimit, ish-anëtarët e Qeverisë nuk mund të ushtrojnë asnjë rol tjetër, përpos se ushtrim formal/ceremonial të funksioneve, deri në zëvendësimin e tyre nga një Qeveri me kompetenca të plota.

⁷ <https://mkrs-ks.org/?page=1,6,2104>

Kërkesa

I nderuar z. Jashari,

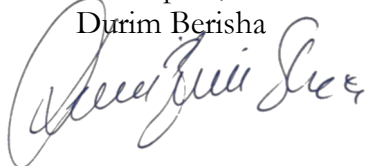
Duke u bazuar në gjendjen faktike dhe arsyetimin juridik të parashtruar në këtë parashtrëse, konsideroj se është ofruar bazë e mjaftueshme që t'i drejtoheni Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës.

Është me rëndësi të jashtëzakonshme që Gjykata Kushtetuese të sqarojë se cila është procedura e ushtrimit të funksioneve dhe cila është korniza e autorizimeve që një ish-kryeministër mund t'i ushtrojë deri në zgjedhjen e Qeverisë së re.

Konsideroj se përmes referimit të kësaj çështje në Gjykatën Kushtetuese, jepni një kontribut të jashtëzakonshëm në mbrojtjen e rendit kushtetues në Kosovë. Sepse një grup personash që nuk kanë autorizime për të nxjerrë vendime apo kryer veprime të caktuara, përmes vendimeve absolutisht të pavlefshme, po e shkatërrojnë atë pak rend kushtetues që mund ta konsiderojmë se e kemi.

Mbes me shpresë se ankesa ime do të trajtohet me seriozitet dhe prioritet!

Me respekt,
Durim Berisha



Vërejtje: Gjatë ditës së djeshme ka qenë e pamundur qasja në ueb-faqen e Qeverisë së Republikës së Kosovës. Për këtë arsye nuk kam pasur mundësi të siguroj numrin e protokollit të vendimeve për emërimin e zv. ministrave.