



Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë

Misioni në Kosovë

Departamenti i të Drejtave të Njeriut, Decentralizimit dhe Komuniteteve

Sektori për Monitorimin e Sistemit Juridik

**RAPORTI I PARË MBI SISTEMIN E
DREJTËSISË ADMINISTRATIVE
NË KOSOVË**

PRILL 2007

TABELA E PËRMBAJTJES

| | |
|--|-----------|
| FJALORTH | 3 |
| PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE..... | 4 |
| I. HYRJE | 5 |
| II. KORNIZA LIGJORE ADMINISTRATIVE NË KOSOVË..... | 6 |
| A. Rishqyrtimi administrativ | 6 |
| B. Rishqyrtimi gjyqësor | 7 |
| III. MANGËSITË E LIGJIT NË FUQI..... | 7 |
| A. Ligji mbi Procedurën Administrative | 8 |
| 1) Përcaktimi i ligjit të aplikueshëm në procedurën administrative | 8 |
| 2) Mjetet juridike | 8 |
| 3) Referimi i pasaktë në ligjin mbi procedurën civile..... | 9 |
| B. Mangësitë në Ligjin mbi Kontestet Administrative (rishikimi gjyqësor i vendimeve administrative)..... | 10 |
| 1) Mospërputhjet ndërmjet Ligjit mbi Procedurën Administrative dhe Ligjit mbi Kontestet Administrative | 10 |
| 2) Mungesa e seancës dëgjimore..... | 10 |
| 3) Mungesa e një ankese efikase nga vendimet e Gjykatës Supreme | 11 |
| 4) Mungesa e masave të përkohshme | 12 |
| IV. PROBLEMET ME VENDIMET ADMINISTRATIVE | 12 |
| A. Arsytimi i pamjaftueshëm i vendimeve administrative | 12 |
| B. Vendimet administrative jashtë juridiksionit të autoriteteve administrative..... | 14 |
| C. Mosrespektimi i rregullave të aplikueshme procedurale | 15 |
| V. SHQETËSIMET E IDENTIFIKUARA NË SHQYRTIMET GJYQËSORE TË VENDIMEVE ADMINISTRATIVE | 15 |
| A. Problemet e përgjithshme | 15 |
| B. Shqetësime përmbajtëse..... | 16 |
| 1. Juridiksioni..... | 17 |
| a) Rastet e kujdestarisë..... | 17 |
| b) Kontestet e punës që përfshijnë shërbyesit civil | 19 |
| 2. Dështimi në vlerësim rreth shterjes së mjeteve juridike administrative | 20 |
| VI. MUNGESA E RISHQYRTIMIT GJYQËSOR TË VENDIMEVE ADMINISTRATIVE TË UNMIK-UT DHE TË KFOR-IT..... | 21 |
| VII. PËRFUNDIM | 23 |
| VIII. REKOMANDIMET | 24 |

FJALORTH

| | |
|--------|---|
| UNMIK | Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë |
| OSCE | Organizata Evropiane për Siguri dhe Bashkëpunim |
| KFOR | Forca në Kosovë |
| LPA | Ligji mbi Procedurën Administrative |
| LKA | Ligji mbi Kontestet Administrative |
| KEDNj | Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut |
| GjEDNj | Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut |
| KNDCP | Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike |
| QPS | Qendra për Punë Sociale |
| KPMK | Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Kosovë |

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Pas monitorimit të sistemit të drejtësisë penale në Kosovë që nga viti 1999, si dhe sistemit të drejtësisë civile nga viti 2004, Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) në gusht të vitit 2006 ka filluar monitorimin e sistemit të drejtësisë administrative në Kosovë. Ligji administrativ është një fushë me rëndësi sepse mbulon ligjshmërinë e veprimit të qeverisë i cili ndikon në jetët e banorëve të Kosovës. Pa një sistem efektiv të drejtësisë administrative banorët e Kosovës mund të vuajnë nga veprimi joligjor dhe arbitrar i qeverisë në mungesë të mjeteve juridike.

Ky raport ofron një përshkrim të ligjit administrativ që zbatohet në Kosovë. Pasi që ekzistojnë shumë instrumente juridike që rregullojnë çështjet administrative, ky raport përqendrohet në kornizën e përgjithshme administrative, duke përfshirë Ligjin e ri mbi Procedurën Administrative, i cili rregullon procedurën para autoriteteve administrative, si dhe Ligjin mbi Kontestet Administrative i cili rregullon procedurën para gjykatave. Pastaj, raporti trajton mangësitë e Ligjit mbi Procedurën Administrative dhe të Ligjit mbi Kontestet Administrative.

OSBE-ja gjithashtu analizon shqetësimet e identifikuara përkitazi me procedurat administrative para autoriteteve administrative. Këtu, OSBE-ja ka vërejtur raste ku autoritetet kanë dështuar të arsyetojnë në mënyrë të duhur vendimet e tyre, kanë tejkaluar autorizimet e tyre ose kanë shkelur rregullat procedurale në fuqi.

OSBE-ja gjithashtu përqendrohet në shqetësimet e përgjithshme dhe substanciale të vërejtura gjatë rishikimeve të akteve administrative. Vlen të ceket se në Gjykatë Supreme janë vetëm dy gjykatës të cilët merren me rastet administrative në Kosovë. Si rezultat, rishqyrtimi gjyqësor i akteve administrative është i ngadalshëm dhe numri i rasteve administrative të pazgjidhura që presin në Gjykatën Supreme është rritur në më se 2000 raste. Sa u përket çështjeve përmbajtësore raporti adreson shqetësime që kanë të bëjnë me vlerësimin e Gjykatës Supreme rreth kompetencës së vet mbi rastet e kujdestarisë që përfshijnë fëmijët e lindur në bashkësi jashtë-martesore si dhe kontestet mbi marrëdhëniet e punës ku përfshihen nëpunësit civil. Veç kësaj, OSBE-ja adreson dështimin e Gjykatës Supreme për të vlerësuar shterjen e mjeteve juridike administrative para marrjes së vendimit të merituar mbi rastin.

Përfundimisht, OSBE-ja nxjerr një analizë mbi mungesën e rishikimit gjyqësor të vendimeve të marra nga UNMIK-u dhe KFOR-i.

I. HYRJE

Ligji administrativ luan një rol të rëndësishëm në mbrojtjen e të drejtave individuale dhe në sundimin e ligjit. Pasi që autoritetet publike nxjerrin akte administrative¹ mbi një spektër të gjerë të fushave të cilat mund t'i prekin në mënyrë të dëmshme të drejtat dhe liritë e individëve, është e domosdoshme që të kontrollohet ushtrimi i këtyre autorizimeve.

Megjithatë, të drejtat dhe liritë individuale mund të kufizohen (p.sh. nëpërmjet ekspropriimit) nga autoritetet administrative. Në këtë kontekst, është me rëndësi ekzistimi i rregullave dhe parimeve të qarta që rregullojnë ushtrimin e autorizimeve diskrecionale të administratës publike për të shmangur veprimet arbitrare nga qeveria.

Vendet kanë zhvilluar sisteme të ndryshme kontrolli mbi veprimet e qeverisë. Përderisa vendet me ndikim nga tradita ligjore mbi të drejtën civile kanë themeluar gjykata me juridiksion të specializuar mbi rastet administrative, të cilat shpesh nuk mund të apelojnë në gjykatat e përgjithshme, vendet e influencuara nga tradita ligjore bazuar në të drejtën zakonore (sistemi Anglo-Sakson) kanë gjykata me juridiksion të përgjithshëm (dhe shpesh me Gjykatë Supreme) e cila gjithashtu rishikon ligjshmërinë e akteve administrative. Sistemi Kosovar është trashëguar nga ish-Jugosllavia dhe është i përzier për shkak se, përderisa nuk ka gjykata të specializuara për çështje administrative, Gjykata Supreme e Kosovës ka një dhomë të veçantë e cila është përgjegjëse për kontestet juridike administrative.²

Ky raport ofron një pasqyrë të përgjithshme të sistemit të drejtësisë administrative në Kosovë si dhe problemet kryesore të identifikuar nga OSBE-ja përmes analizave të ligjit të zbatueshëm dhe monitorimit të proceseve gjyqësore administrative.³ Rekomandimet përmbyllëse i trajtojnë shqetësimet dhe mangësitë kryesore të identifikuar në sistemin e drejtësisë administrative.

¹ Për qëllim të këtij raporti, akti administrativ nënkupton çfarëdo vendimi të nxjerrë nga një autoritet administrativ i cili prodhon efekte ligjore mbi palët që janë të identifikueshme.

² Shih Tradita Ligjore mbi të Drejtën Civile, nga John Henry Merryman (edicioni 2-të 1985) fq.85-89. Përveç rishikimit gjyqësor të vendimeve sipas ligjit administrativ në Gjykatën Supreme, një formë tjetër e rishqyrtimit të jashtëm të vendimeve administrative që është në dispozicion në Kosovë është Ombudspersoni. Shih Rregulloret e UNMIK-ut nr. 2000/38 dhe 2006/6.

³ Në korrik të vitit 2004, Kryesi i detyrës së Përfaqësuesit Special të Sekretarit Gjeneral për Polici dhe Drejtësi dhe Kryesi i detyrës së Përfaqësuesit Special të Sekretarit Gjeneral për ndërtimin e institucioneve nënshkruan një marrëveshje me të cilën i besuan Seksionit për Monitorimin e Sistemit Juridik të Misionit të OSBE-së në Kosovë, pjesë e Departamentit për të Drejtat e Njeriut, Decentralizim dhe Komunitete (ish Departamenti për të Drejtat e Njeriut dhe Sundimit të Ligjit) me autorizimet e nevojshme për të monitoruar të gjitha procedurat gjyqësore në gjykatat civile dhe administrative. Ky është raporti i parë i OSBE-së mbi sistemin juridik administrativ.

II. KORNIZA LIGJORE ADMINISTRATIVE NË KOSOVË

Sipas Kornizës Kushtetuese për Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë (Korniza Kushtetuese),⁴ çdo person “që pohon të jetë prekur drejtpërdrejt dhe në mënyrë të dëmshme nga një vendim i Qeverisë ose ndonjë organi ekzekutiv nën përgjegjësinë e Qeverisë do të ketë të drejtën e rishqyrtimit gjyqësor të ligjshmërisë së atij vendimi pasi të jenë shterur të gjitha rrugët e rishqyrtimit administrativ.”⁵

Sipas Kornizës Kushtetuese, ekzistojnë dy mekanizma procedural kryesor të kontrollit mbi ligjshmërinë e vendimeve administrative: 1) rishqyrtimi administrativ, dhe 2) rishqyrtimi gjyqësor, i cili mund të ushtrohet vetëm pasi të jenë shterur të gjitha fazat e shqyrtimit administrativ.⁶

A. Rishqyrtimi administrativ

Rishqyrtimi administrativ i vendimeve administrative rregullohet me Ligjin mbi Procedurën Administrative (LPA).⁷ Në bazë të këtij ligji, çdo person fizik dhe juridik i cili është prekur në mënyrë të dëmshme nga një vendim administrativ individual ose kolektiv⁸ mund të paraqesë kërkesë për rishqyrtim administrativ para organit i cili e ka nxjerrë atë ose të paraqes ankesë administrative para organit më të lartë administrativ.⁹

Organi administrativ që shqyrton kërkesën për rishqyrtim ose ankesën administrative mund të konfirmojë, shfuqizojë ose ndryshojë aktin administrativ, ose të urdhërojë organin administrativ që të nxjerrë një akt (nëse ankesa administrative është paraqitur për shkak se organi administrativ ka refuzuar të nxjerrë një akt).¹⁰

⁴ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2001/9, 15 maj 2001, mbi Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisjen e Përkohshme në Kosovë (Korniza Kushtetuese) e ndryshuar me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2002/9, 03 maj 2002.

⁵ Pika, 9.4.2, Korniza Kushtetuese

⁶ Pasi që proceset administrative mund të mos përfshijnë gjithmonë “përcaktimin e së drejtës civile” siç parashihet në Nenin 6. 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), kjo dispozitë do të zbatohet vetëm në rrethana të kufizuara në rastet juridike administrative. Sipas Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNj) “[s]e a duhet ose jo që një e drejtë të konsiderohet si civile në suaza të kuptimit të kësaj shprehjeje në Konventë duhet të përcaktohet duke iu referuar përmbajtjes substanciale dhe efekteve të asaj të drejte – dhe jo klasifikimit juridik të saj – në bazë të ligjit vendor të shtetit në fjalë.” (Shih *Konig v. Gjermani* GjEDNj, paragrafët 89-90). Rrjedhimisht, procedurat administrative gjithashtu mund të bien në kuadër të fushëveprimit të Nenit 6.1: nëse është vendimtare për të drejtën private. GjEDNj ka gjetur se të drejtat në vijim përmbledhin “të drejtat civile”, ashtu edhe si përmenden në nenin 6. 1: e drejta për pension invalidor; e drejta për të ushtruar profesionin; kërkesa civile për kompensim kundër shtetit.

⁷ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 02/L-28 mbi Procedurën Administrative (LPA), i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2006/33 më 13 maj 2006, dhe që ka hyrë në fuqi më 13 nëntor 2006.

⁸ Për qëllime të LPA-së, vendimi administrativ individual konsiderohet “çdo vendim i organeve të administratës publike, i cili krijon pasoja juridike në raste individuale”, ndërsa vendimi administrativ kolektiv përkufizohet si “çdo vendim i organeve të administratës publike, i cili krijon pasoja juridike për dy apo më shumë persona fizik ose juridik”. Neni 2, LPA-së.

⁹ Nenet 129.1 dhe 129.2, LPA. Afati përfundimtar për paraqitjen e rishqyrtimit administrativ dhe ankesës është 30 ditë nga dita e marrjes së njoftimit mbi vendimin (ose refuzimit për ta nxjerrë atë), ose në rast të dështimit për t’u ndërmarrë ndonjë veprim nga administrata, 60 ditë nga dita e paraqitjes së kërkesës për iniciimin e procedurave administrative (Neni 130, LPA).

¹⁰ Neni 136, LPA.

B. Rishqyrtimi gjyqësor

Nëse pala e dëmtuar është e pakënaqur me vendimin përfundimtar të autoritetit administrativ, mund të parashtrojë ankesë gjyqësore pranë Gjykatës Supreme bazuar në Ligjin mbi Kontestet Administrative (LKA).¹¹ Procedura mund të iniciohet brenda 30 ditëve nga dita kur vendimi administrativ i është paraqitur palës.¹²

Vendimi administrativ mund të kontestohet mbi bazat në vijim:¹³

- shkeljes së ligjit;
- mungesës së juridiksionit të autoritetit administrativ i cili e ka nxjerrë atë; ose
- vlerësimit të gabuar të gjendjes faktike.

Pas paraqitjes së padisë administrative, Gjykata Supreme duhet të përcaktojë se a janë përmbushur kërkesat për ta pranuar atë.¹⁴ Nëse padia pranohet, Gjykata Supreme mund të shfuqizojë aktin administrativ pa i ofruar palës kundër së cilës është paraqitur ankesa mundësinë për t'u përgjigjur, nëse ajo konstaton se akti përmban mangësi thelbësore të cilat e pengojnë vlerësimin e ligjshmërisë së atij akti.¹⁵ Nëse nuk identifikohen mangësi të tilla, pala kundër së cilës është paraqitur ankesa mund të ofrojë një përgjigje brenda afatit kohor të përcaktuar nga gjykata.¹⁶

Kur ta ketë pranuar padinë, Gjykata Supreme ose mund të vendosë që të shfuqizojë aktin e sfiduar administrativ dhe t'i udhëzoj autoritetet administrative se si të vendosin ose, nëse akti tanimë është shfuqizuar dhe organi administrativ nuk u është përmbajtur urdhrave të gjykatës, të merr një vendim të karakterit zëvendësues, me të cilin zëvendëson aktin e parë administrativ.¹⁷

Në praktikë, Gjykata Supreme vendos në seancë të mbyllur, megjithëse ligji e mundëson dëgjimin nëse gjykata e konsideron atë të nevojshëm për shkak të ndërlikueshmërisë së rastit ose në rate kur njëra nga palët e kërkon këtë.¹⁸

LKA parasheh mundësinë për rishqyrtim të jashtëzakonshëm të vendimit të Gjykatës Supreme nëse pandehet se ka shkelur ligjin material ose procedural. Kërkesat për rishqyrtim të jashtëzakonshëm vendosen nga kolegji prej pesë gjykatësve të Gjykatës Supreme.¹⁹ Së fundi, bazuar në disa rrethana të caktuara, “përsëritja e procesit gjyqësor gjithashtu” (apo ridëgjimi) është gjithashtu e mundur.²⁰

III. MANGËSITË E LIGJIT NË FUQI

¹¹ Ligji mbi Kontestet Administrative (LKA), Gazeta Zyrtare e Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë nr. 4, 14 janar 1977. Vendim përfundimtar administrativ konsiderohet ai vendim i cili nxirret pas ankesës administrative ose vendimit administrativ të shkallës së parë kundër të cilit nuk lejohet ankesa administrative. Shih nenin 7 të LKA

¹² Neni 24, LKA.

¹³ Neni 10, LKA.

¹⁴ Neni 30, LKA.

¹⁵ Neni 31, LKA.

¹⁶ Neni 33.2, LKA. Afati nuk mund të jetë më i shkurtër se tetë ditë dhe jo më i gjatë se 30 ditë.

¹⁷ Nenet 39.2 dhe 39.3, LKA.

¹⁸ Neni 34, LKA.

¹⁹ Neni 19.2 dhe 20.4, LKA.

²⁰ Neni 52 i LKA paraqet rrethanat në bazë të të cilave një rast i mbyllur mund të inicohet sërish.

Ndonëse ekzistojnë instrumente të ndryshme ligjore të zbatueshme në Kosovë që trajtojnë çështjet juridike administrative²¹, dy ligjet kryesore që rregullojnë procedurën administrative janë LPA dhe LKA të shpallura kohëve të fundit. Ky seksion i raportit nënvizon disa nga mangësitë në këto ligje.

A. Ligji mbi Procedurën Administrative

LPA i ri është një reformë e rëndësishme e sistemit të drejtësisë administrative në Kosovë. Në përgjithësi, ky ligj është një instrument modern i cili rumbullakon pjesën më të madhe të parimeve të ligjit administrativ²². Prapëseprapë, ka disa mangësi.

1) Përcaktimi i ligjit të aplikueshëm në procedurën administrative

Një nga shqetësimet që ka të bëjë me LPA-në e ri është se në vend të zëvendësimit të plotë të Ligjit të mëparshëm të zbatueshëm mbi Procedurën Administrative të Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë (Ligji mbi Procedurën Administrative i RSFJ-së),²³ ai “zëvendëson të gjitha dispozitat e ligjit të aplikueshëm me të cilat është në papajtueshmëri”.²⁴

Pasi që këto dy ligje kanë fushëveprim të njëjtë zbatimi dhe qëllimi i ligjit të ri është zhvillimi i një procedure administrative tërësisht të re, logjikisht ligji i ri do të duhej që në tërësi të zëvendësonte ligjin e RSFJ-së. Duke mos u cekur se e shfuqizon ligjin e vjetër, ligji i ri krijon huti pasi që të dy instrumentet mbeten në fuqi dhe për secilën çështje administrative, autoritetet administrative ose gjykata që trajton një çështje administrative duhet të përcaktojnë se cilat dispozita të ligjit të vjetër (një dokument me 300 nene) ende zbatohen.

Rrjedhimisht, OSBE-ja beson se ligji i ri duhet të ndryshohet për të qartësuar se e zëvendëson atë të RSFJ-së.

2) Mjetet juridike

Një fushë tjetër ku LPA ka nevojë për sqarim të mëtejshëm ka të bëjë me mjetet juridike. Ligji parasheh dy forma të ndryshme të ankesave administrative: rishikimi (duhet t’i dorëzohet organit i cili e ka nxjerrë aktin) dhe ankesa (i dorëzohet organeve më të larta).²⁵

Megjithatë, ligji ka dështuar të sqarojë nëse kërkesa për rishikim dhe ankesa administrative janë mjete juridike administrative alternative apo kolektive.

²¹ P.sh. Rregullorja e UNMIK-ut 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave të Kosovës, 11 gusht 2000, dhe Ligji mbi Eksproprijim, Gazeta Zyrtare e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës (KSAK), nr. 21/78.

²² Sipas LPA, parimet esenciale të ligjit administrativ që duhet të vëzhgohen nga ana e autoriteteve administrative kur ato t’i ushtrojnë autorizimet e tyre janë parimet e ligjshmërisë, baraspeshimi i interesave publike dhe private, barazia para ligjit, proporcionaliteti, objektiviteti dhe paanshmëria, singëriteti dhe ndihma. Edhe pse parimi i qasjes në gjyqësi paraqitet edhe në nenin 4.9.4.2 të Kornizës Kushtetuese për vetë-qeverisje të Përkohshme në Kosovo nuk është përfshirë në këtë ligj.

²³ Ligji mbi Procedurën Administrative i RSFJ-së, 15 gusht 1986, Gazeta Zyrtare e RSFJ-së, Nr. 47.

²⁴ Neni 142, LPA.

²⁵ Nenet 126 dhe 127, LPA.

Ndër të tjera, LPA nuk është i qartë sa i përket asaj se cilat mjete juridike administrative duhet të shteren para se të kërkohet rishikim gjyqësor i një akti administrativ. Ligji parasheh që “[p]alët e interesuara mund t’i drejtohen gjykatës vetëm pasi t’i kenë shterë të gjitha mjetet juridike administrative për ankesë.”²⁶ Pasi që ligji përdoret shprehja “ankesë administrative” si për kërkesën për rishikim ashtu dhe për ankesë para organit më të lartë, kjo dispozitë mund të interpretohet si obligim për të shterë të dyja mjetet juridike administrative para dorëzimit të një ankese gjyqësore. Mirëpo, mungesa e qartësisë në dispozitat tjera, mund të shpie deri tek ndonjë tjetër përfundim .

Për shembull, neni 132 i LPA-së rregullon rastet në të cilat autoriteti administrativ ose pranon, ose refuzon të rishqyrtojë vendimin administrativ, por nuk i rregullon rastet në të cilat autoriteti administrativ hesht kundrejt kërkesës për rishikim. Këto raste duken se bien nën nenin 131 të LPA-së, në të cilin thuhet se “[n]ëse [brenda 30 ditësh] nuk merret asnjë vendim mbi ankesë nga organi kompetent administrativ, palës së interesuar duhet t’i jepet e drejta t’i drejtohet gjykatës [...]” Kjo sugjeron mundësinë e një ankese gjyqësore 30 ditë pas paraqitjes së kërkesës për rishikim administrativ, d.m.th., pa shterur paraprakisht të gjitha mjetet juridike administrative.

Duke pasur parasysh se terminologjia e LPA-së është e mjegullt dhe kundërthënëse, OSBE-ja beson se duhet të ndryshohet për të sqaruar nëse kërkesa për rishqyrtim duhet t’i paraprijë ankesës administrative.

3) Referimi i pasaktë në ligjin mbi procedurën civile

Megjithëse një ligj i ri mbi gjykatat për momentin është në fazë drafti, aktualisht Ligji mbi Gjykatat e Rregullta²⁷ e rregullon juridiksionin e gjykatave në Kosovë. Sa u përket rasteve të së drejtës administrative, në Ligjin mbi Gjykatat e Rregullta thuhet se “[G]jykata Supreme vendos mbi ligjshmërinë e një dekreti administrativ përfundimtar në një kontest administrativ.”²⁸

Megjithëse shumica e dispozitave në LPA nuk e saktësojnë se cilat gjykata duhet të merren me rishqyrtimin gjyqësor të vendimeve administrative,²⁹ neni 131.2, parasheh që nëse autoritetet administrative dështojnë të vendosin për një ankesë administrative brenda 30 ditësh nga dorëzimi i saj, palës “[...] duhet t’i jepet e drejtë të ketë qasje në gjykatë në përputhje me ligjin e aplikueshëm mbi procedurën civile.” Duke iu referuar “ligjit të aplikueshëm mbi procedurën civile”³⁰, LPA sugjeron që ankesa gjyqësore të dorëzohet në gjykatat komunale ose ato të qarkut, në vend se në Gjykatën Supreme, juridiksioni i të cilës në lidhje me rastet administrative përcaktohet me Ligjin mbi Gjykatat e Rregullta.

Shkaku themelor lidhur me këtë dispozitë të LPA-së mund të ketë qenë i lidhur me diskutimin aktual për krijimin e një gjykate të re, e cila do të kishte juridiksion primar mbi rastet administrative.³¹ Sidoqoftë, deri sa të themelohen gjykatat e tilla, zbatohet dispozita e Ligjit mbi Gjykatat e Rregullta. Kështu, OSBE-ja beson se neni 131 i

²⁶ Neni 127.4, LPA.

²⁷ Ligji mbi Gjykatat e Rregullta, Gazeta Zyrtare e RSFJ-së, nr. 21, 28 prill 1978.

²⁸ Neni 31.5, Ligji mbi Gjykatat e Rregullta.

²⁹ Shih, p.sh., neni 127.4, LPA-së, i cili thotë se “[p]alët e interesuara mund t’i drejtohen gjykatës [...]”

³⁰ Ligji i aplikueshëm mbi procedurën civile është Ligji mbi Procedurën Kontestimore (LPK), Gazeta Zyrtare e RSFJ-së 4/77, 36/80, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 35/91.

³¹ Gjykata Supreme do të funksiononte si gjykatë e apelit për rastet administrative

LPA-së duhet të ndryshohet, ashtu që të mos i referohet "ligjit të aplikueshëm mbi procedurën civile," por vetëm "ligjit në fuqi."

B. Mangësitë në Ligjin mbi Kontestet Administrative (rishikimi gjyqësor i vendimeve administrative)

Përderisa ekziston ligji i ri i cili rregullon procedurën administrative, ligji që rregullon rishikimin gjyqësor të akteve administrative është ende LKA i vitit 1977. Pasi që ky ligj është i vjetruar, miratimi i një ligji të ri mbi kontestet administrative duhet të jetë çështje me prioritet.³²

1) Mospërputhjet ndërmjet Ligjit mbi Procedurën Administrative dhe Ligjit mbi Kontestet Administrative

Ekzistojnë mospërputhje ndërmjet LPA-së dhe LKA-së. Këto konflikte duhet të korrigjohen për të zbatuar LPA-në.

Definicioni i aktit administrativ është një çështje e cila duhet të trajtohet nga një ligj i ri mbi kontestet administrative. Përderisa LPA i definon aktet administrative individuale dhe kolektive si "cilat do vendime të organeve të administratës publike të cilat prodhojnë pasoja ligjore në rastet individuale" ose "për dy ose më shumë persona juridik,"³³ LKA përmban një qasje më kufizuese duke iu referuar një akti me të cilin autoritetet publike vendosin mbi një "të drejtë ose obligim të veçantë të një individi ose organizate lidhur me një çështje administrative."³⁴ Ky definicion nuk i përfshin rastet ku një person mund të padisë administratën publike për një vendim administrativ i cili shkel interesat e mirëqenies publike. Kjo shprehimisht mbulohet nga LPA.³⁵

Kështu, në konflikt me LPA-në, LKA nuk lejon ankesë gjyqësore përveç nëse ka pasur shkelje të drejtpërdrejtë të së drejtës ose interesit ligjor të një individi.

2) Mungesa e seancës dëgjimore

Megjithëse funksioni i një gjykate administrative është i ndryshëm nga ai i një gjykate civile ose penale,³⁶ në disa juridiksione gjykatat administrative vendosin edhe për çështjet lidhur me fakte. Kështu ndodh në Kosovë, pasi që Gjykata Supreme, përveç shqyrtimit të ligjshmërisë së aktit, mund të bëjë hetime mbi faktet dhe mund të nxjerrë një vendim të ri në bazë të konstatimeve të reja faktike gjatë kontestit administrativ.³⁷

Sipas LKA-së, kontestet administrative mund të vendosen në seancë të mbyllur dhe seanca dëgjimore nuk është e detyrueshme. Në mënyrë tipike, Gjykata Supreme mban seanca dëgjimore vetëm në rastet komplekse ose me kërkesë të palëve. Në praktikë,

³² LKA përmban referenca në institucione të cilat më nuk kanë juridiksion në Kosovë (p.sh. neni 3, LKA i referohet Gjykatave Supreme Ushtarake dhe Gjykatës Federative).

³³ Neni 2, LPA.

³⁴ Neni 6, LKA.

³⁵ Neni 35.3, LPA.

³⁶ Për dallim nga gjykatat civile dhe penale, gjykatat administrative zakonisht vendosin mbi ligjshmërinë e një akti administrativ, i cili tashmë është shqyrtuar në nivel administrativ, pa nevojën e konstatimit të çështjeve të faktit.

³⁷ Shih nenin 39.3 LAK, në të cilin thuhet se "[...] gjykata mund të zbulojë se cila është gjendja e vërtetë e fakteve dhe në bazë të kësaj të shpall një aktgjykim ose vendim."

Gjykata Supreme vendos për shumicën e rasteve administrative pa seancë dëgjimore, madje edhe kur vendos mbi çështjet e fakteve.

Megjithëse seanca dëgjimore gjyqësore mund të mos jetë qenësore kur gjykata administrative vendos mbi çështjet ligjore, situata ndryshon kur gjykata i konstaton faktet. Ky është qëndrimi i Gjykatës Evropiane për të Drejtave të Njeriut (GjEDNj), e cila ka mbajtur qëndrimin se “[...] në procedurat para gjykatës së shkallës së parë dhe të vetme, e drejta për një ‘seancë dëgjimore publike’ në kuptimin e nenit 6.1 e KEDNj-së përfshin të drejtën për një seancë dëgjimore përveç nëse ekzistojnë rrethana të jashtëzakonshme që arsyetojnë se një seancë e tillë dëgjimore është e panevojshme [...]”³⁸ Prandaj, meqë është e vetmja gjykatë juridike që kryeson mbi rastet administrative, Gjykata Supreme duhet të mbajë një seancë gjyqësore kur i konstaton çështjet lidhur me fakte në rastet administrative.

Në kuptim të praktikës gjyqësore të GjEDNj-së dhe pasi që Gjykata Supreme e Kosovës është gjykata e vetme që i rishqyrton vendimet administrative, OSBE-ja beson se LKA e duhet të ndryshohet në atë mënyrë që të kërkohej nga Gjykata Supreme të mbajë seanca dëgjimore kur vlerëson faktet.

3) Mungesa e një ankese efektive nga vendimet e Gjykatës Supreme

Mangësia tjetër në LKA paraqitet për arsye se pasi që Gjykata Supreme është gjykata e vetme që vendos lidhur me kontestet administrative, ekziston mundësi e kufizuar për ankesë.

Sipas ligjit në fuqi, është e mundur të parashtrohet kërkesë për rishikim të jashtëzakonshëm të vendimeve të Gjykatës Supreme në rastet administrative. Kërkesa mund të bazohet vetëm në shkeljen e ligjit dhe për të vendoset nga një kolegji prej pesë gjykatësve.³⁹ Që këto ankesa të vendosen nga gjykata e njëjtë e cila e ka nxjerrë vendimin fillestar (madje edhe nëse me një kolegji të ndryshëm) ngrit çështjet se a është ankesa efektive dhe e paanshme.

Për më tepër, për shkak të mungesës së gjykatësve në Gjykatën Supreme, gjykatësit civil dhe penal, të cilët janë më pak të specializuar se gjykatësit administrative të cilët nxjerrin vendimin fillestar, vendosin gjithashtu edhe për ankesa në Gjykatën Supreme.

³⁸ *Valova, Slezak dhe Slezak kundër Republikës së Sllovakisë*, Ankesa nr. 44925/98 (01 qershor 2004), paragrafi 63. Megjithatë, “vetëm kur një tribunal thirret të vendos për çështje që nuk janë të një kompleksiteti të veçantë” mund të mos kërkohej seancë dëgjimore në bazë të nenit 6.1 të KEDNj-së. *Id.* në paragrafin 64. Në një rast tjetër që përfshinte kontest administrativ, në GjEDNj deklaroi “[...] mbajtja e seancave gjyqësore publike paraqet parimin themelore të mishëruar në paragrafin 1 të nenit 6. Ky karakter publik i mbiron palët në procedurë nga administrimi i drejtësisë në fshetësi dhe pa mbikëqyrje të publikut; ajo po ashtu është njëra nga mënyrat me të cilët mund të mbahet besimi në gjykata.” *Bakova kundër Republikës së Sllovakisë*, Lënda nr. 47227/99 (12 nëntor 2002), paragrafët 30-32. Në atë rast, GjEDNj kishte vendosur se mbajtja e një seance jo-publike para një gjykate gjyqësore ndaj të cilës kishte ushtruar ankesë paditësi kundër një vendimi administrativ lidhur me një kërkesë për regjistrim të pronës, e ka shkëlqur nenin 6.1 të KEDNj-së. *Id.* në paragrafët 32-36.

³⁹ Nenit 18 dhe 45, LAK. Shih po ashtu nenin 20.5, LAK.

4) Mungesa e masave të përkohshme

Masat e përkohshme janë mekanizma të rëndësishëm ligjor për të parandaluar dëmet e pariparueshme gjersa rasti është në pritje të një vendimi përfundimtar të gjykatës. Në fushën administrative, masa të tilla mund të jenë edhe më të rëndësishme për shkak të pushtetit diskrecional të autoriteteve administrative.

Fatkeqësisht, LKA nuk përmban kurrfarë dispozite që mundëson nxjerrjen e një mase të përkohshme gjersa një rast administrativ është në pritje para Dhomës Administrative të Gjykatës Supreme. Ky boshllëk është veçanërisht shqetësues për arsye se në ligj shprehimisht thuhet se një padi administrative nuk e pezullon ekzekutimin e aktit administrativ kundër të cilit është parashtruar ajo.⁴⁰

Për më tepër, megjithëse LKA lejon pezullimin e ekzekutimit të një akti administrativ deri në vendimin përfundimtar të gjykatës, vendimi mbi pezullimin duhet të merret nga autoriteti administrativ dhe nuk ekziston kurrfarë mundësie të sfidohet një vendim i tillë përmes ankesës gjyqësore.⁴¹ Kështu që, ekziston rreziku që ekzekutimi i akteve administrative në pritje të rishikimit gjyqësor të shkaktojnë dëm të pariparueshëm ndaj individëve të prekur.

IV. PROBLEMET ME VENDIMET ADMINISTRATIVE

Megjithëse OSBE-ja nuk ka monitoruar drejtpërdrejtë procesin e vendim-marrjes në nivel administrativ, përmes një analize të rasteve të pazgjidhura në Gjykatën Supreme, OSBE-ja ka shqetësime në lidhje me këto procedura administrative.

A. Arsyetimi i pamjaftueshëm i vendimeve administrative

Pavarësisht kërkesave ligjore për një vendim të arsyetuar administrativ që përmban një përmbledhje të gjetjeve faktike të bazuara në dëshmitë e dorëzuara gjatë procedurës administrative,⁴² OSBE-ja ka vërejtur se shumë vendime administrative nuk janë në përputhje me këto kërkesa. Për shënim, OSBE-ja ka vëzhguar raste në të cilat Gjykata Supreme, në vlerësimin e ligjshmërisë së akteve administrative, kishte anuluar aktin bazuar në mungesën e arsyetimit dhe e kishte kthyer rastin prapa tek autoritetet administrative.

Për shembull, Departamenti i Administratës për Pensione (në kuadër të Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale) me 12 maj 2005 ka nxjerrë një vendim me anë të së cilit refuzohet kërkesa e paditësit për zotësi juridike për pension të paaftësisë për arsye se ai nuk e kishte paaftësinë e kërkuar. Paditësi ushtroi ankesë kundër këtij vendimi duke thënë se organi administrativ nuk i ka shqyrtuar saktë dëshmitë, pasi që ai kishte dorëzuar dokumente duke përfshirë edhe raportet mjekësore që e mbështesin pretendimin e tij se ai është person me paaftësi të shkallës së parë. Më 28 tetor 2005, Bordi i Ankesave në Departamentin e Administratës për Pensione e kishte refuzuar ankesën me arsyetimin e diskutueshëm se paditësi nuk kishte prezantuar dëshmi të mjaftueshme. Të dyja vendimet administrative, si ajo e shkallës së parë ashtu edhe ajo

⁴⁰ Neni 17, LAD.

⁴¹ Neni 17.2 dhe 17.3, LAK.

⁴² Neni 84.2 c), LPA; shih po ashtu nenin 209.2 të Ligjit mbi Procedurat Administrative të RSFJ-së.

e së dytës nuk përmbanin një përmbledhje të gjetjeve faktike të bazuar në dëshmitë e prezantuara, ose shpjegime sa i përket asaj se pse dokumentet e dorëzuara nuk e dëshmojnë paaftësinë.

Përveç kësaj Qendra për Punë Sociale (QPS) - organi administrativ i shkallës së parë dhe Instituti për Politika Sociale të Kosovës - organit administrativ i shkallës së dytë gjithashtu kanë lëshuar vendime me arsyetim të dobët në një rast për përkujdesje të shqyrtuar nga OSBE-ja:

Pas kërkesës së dorëzuar nga e ëma, më 8 janar 2004 QPS në Deçan, ia besoi asaj përkujdesjen e fëmijës së lindur jashtëmartesor.⁴³ Sipas vendimit, përderisa nëna deklaronte që babai kurrë nuk ka treguar kurrfarë interesimi për fëmijën, babai pohonte që e ëma asnjëherë nuk i ka lejuar atij të shohë birin e tij. Pas dëgjimit të babait dhe fëmijës, QPS vendosi që në interesin më të mirë të fëmijës është që të qëndrojë me të ëmën. QPS më tej ka vendosur që babai të takojë fëmijën njëherë në muaj në QPS në Deçan. Më 03 Mars 2005, babai është ankuar për vendimin duke pohuar që do të ishte në interesin më të mirë të fëmijës të qëndrojë me babanë, që e ëma e tij kurrë nuk i ka lejuar kontakte të rregullta me të birin dhe se vizita njëherë në muaj nuk i lejon atij të ketë marrëdhënie normale me të birin. Më 31 Mars 2005, Instituti për Politika Sociale të Kosovës pjesërisht qëndroi pranë vendimit të organit administrativ të shkallës së parë, duke ngritur vetëm numrin nga një herë në dy herë kur babai takon të birin në QPS në Deçan. Si arsyetim, Instituti për Politika Sociale ka cituar interesin më të mirë të fëmijës.⁴⁴

Pavarësisht nga përfundimi i rastit, arsyetimi i të dy vendimeve në nivelin administrativ ishte tejet i dobët, posaçërisht sa i përket qasjes së babait ndaj fëmijës. Pa sqarim, autoritetet administrative i kanë dhënë babait qasje shumë të kufizuara tek fëmija pa i hetuar pretendimet e tij në lidhje me atë se e ëma i ka ndaluar të shohë fëmijën e tij.⁴⁵

Sipas standardeve të aplikueshme ndërkombëtare, “[ç]dokush ka të drejtën për të respektuar jetën e tij/saj [...] familjare [...]” dhe se “[n]uk duhet të ketë ndërhyrje nga autoriteti publik sa i përket ushtrimit të kësaj të drejte përveç nëse është në përputhje me ligjin dhe e domosdoshme në një shoqëri demokratike në interes të sigurisë nacionale, publike apo mirëqenien ekonomike të vendit, për parandalimin e trazirave apo krimin, për mbrojtjen e moralit dhe shëndetit për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të të tjerëve.”⁴⁶ Në këtë rast mungesa e arsyetimit të duhur për kontaktet e kufizuara ndërmjet babait dhe të birit dhe monitorimi i QPS-së ka rezultuar në një ndërhyrje arbitrare në të drejtat e babait dhe fëmijës për jetë familjare.⁴⁷

⁴³ Kur është bërë ankesa e parë në Qendrën për Punë Sociale në Deçan, fëmija ishte vetëm pesë vjeçar.

⁴⁴ Më 10 maj 2005, nëna ka shtruar ankesë kundër këtij vendimi në Gjykatën Supreme duke kërkuar që gjykata të reduktojë numrin e vizitave nga dy në një herë në muaj.

⁴⁵ Të gjitha kontaktet mes babait dhe të birit janë bërë në QPS në Deçan në prani të nënës, gjyshes dhe një zyrtari të QPS-së.

⁴⁶ Nenet 8.1 dhe 8.2 të KEDN-së. Shih gjithashtu Nenin 9.3 të Konventës për të Drejtat e Fëmijës i cili thotë “Shtetet Anëtare do të respektojnë të drejtën e fëmijës i cili është i ndarë nga njëri apo dy prindërit për të mbajtur rregullisht marrëdhënie personale dhe kontakte të drejtpërdrejta me të dy prindërit, përveç nëse kjo është në kundërshtim me interesat më të mirë për fëmijën.”

⁴⁷ Sipas GjEDNj, “[n]dërhyrja me të drejtat për respektimin e jetës familjare përbën shkeljen e Nenit 8 përveç nëse është në ‘përputhje me ligjin’, ka pasur qëllim apo qëllime që është apo janë legjitime me Nenin 8.2 dhe ishte ‘e domosdoshme në shoqërinë demokratike’ për qëllimet e lartë përmendura.” Gjykata pohon tutje që “domosdoshmëria nënkupton që ndërhyrja të korrespondojë me nevojën

B. Vendimet administrative jashtë juridiksionit të autoriteteve administrative

Të dy ligjet, i riu dhe ai paraprak mbi procedurën administrative parashohin që asnjë autoritet administrativ të mos vendos mbi një çështje që janë jashtë juridiksionit të vet.⁴⁸ Ligji mbi Procedurën Administrative i RSFJ-së gjithashtu parasheh që ‘vendimi mbi çështjen që bie jashtë juridiksionit të autoriteteve administrative’ duhet të shpallet i pavlefshëm dhe të anulohet.⁴⁹ Këto dispozita janë gjithashtu rrjedhojë e natyrshme e parimit të përgjithshëm të ligjshmërisë.⁵⁰

Përkundër këtyre kërkesave ligjore, autoritetet administrative kanë lëshuar vendime jashtë juridiksionit të tyre. Rasti më poshtë shërben si shembull:

Rasti është mbajtur pranë QPS-së në Prizren, ku çifti ka parashtruar kërkesën së bashku me xhaxhain e fëmijës, për adoptimin e fëmijës 17 vjeçar nga xhaxhai dhe bashkëshortja e tij. Fëmija në fjalë gjithmonë ka jetuar me prindërit, motrat dhe vëllezërit e tij. Më 15 shtator 2004, QPS në Prizren ka urdhëruar që dokumentet e nevojshme për iniciimin e procedurës të parashtrohen nga palët kërkuese. Më 27 dhjetor 2004, QPS ka refuzuar kërkesën për adoptim me argumentin që fëmija gëzon përkujdesje prindërore. Pas ankesës së shtruar nga prindërit dhe xhaxhai i fëmijës, Instituti për Politika Sociale në Kosovë ka përkrahur vendimin e QPS-së në Prizren me arsyetimin që në ndërkohë fëmija kishte mbushur 18 vjet dhe sipas ligjit në fuqi,⁵¹ nuk mund të adoptohet më.⁵²

Duke pasur parasysh që fëmija gëzonte përkujdesje prindërore, autoritetet administrative nuk është dashur të vendosin mbi kërkesën por është dashur të deklarojnë që nuk kanë kompetenca të merren me këtë çështje.⁵³ Edhe pse autoritetet administrative kanë refuzuar kërkesën për adoptim ata kanë dhënë përshtypjen që kanë juridiksion mbi këtë çështje, duke shkelur kështu ligjin e aplikueshëm.

urgjente sociale dhe në veçanti të jetë në proporcion me qëllimin [...]” *W. v. Mbretëria e Bashkuar*, GjEDNj, 08 korrik 1987, paragrafi 60.

⁴⁸ Neni 21.1 i Ligjit për Procedurën Administrative të RSFJ-së. LPA i ri në Nenin 12 thotë që pasi të jetë parashtruar kërkesa, autoriteti administrativ do të vendos nëse ka kompetenca për tu marrë me rastin. Neni 18.1, LPA më tej parasheh që “[n]ë rastet kur personat fizik apo juridik gabimisht parashtrojnë kërkesa pranë organit të autoritetit publik, i cili nuk ka kompetenca mbi materien e rastit, [...] organi i administratës publike të cilit i është dorëzuar gabimisht kërkesa, brenda afatit prej 2 ditësh pas pranimit, do të merr vendimin me të cilin deklaron jo-kompetencën e tij mbi çështjen [...]”

⁴⁹ Neni 267.1 i Ligjit mbi Procedurën Administrative i RSFJ-së dhe Neni 92 b, LPA.

⁵⁰ Neni 4, Ligji mbi Procedurën Administrative i RSFJ-së: Neni 3, LPA.

⁵¹ Neni 140.1, Ligji mbi Martesën dhe Marrëdhënie Familjare, Gazeta Zyrtare e KSAK, Nr. 10, 28 mars 1984.

⁵² Që nga marsi 2007, OSBE-ja nuk është në dijeni për ndonjë vendim të Gjykatës Supreme lidhur me këtë rast.

⁵³ Sipas ligjit në fuqi, QPS ka pasur për obligim të ofrojnë kategori të caktuar të fëmijëve (p.sh. fëmijë të privuar nga përkujdesja prindërore, të ngecur në zhvillimin psikik dhe fizik të tyre, të neglizhuar në arsimim dhe zhvillimi i të cilëve është përçarë për arsye familjare) që mbrohen nga (Neni 14, Ligji për Mbrojtje Sociale, Gazeta Zyrtare 18/76). Kështu, fëmijët që nuk bien në kategoritë e përmendura, nuk kanë mbulesë në juridiksionin e QPS-së. Ligji i ri mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare (Ligji nr. 02/L17, i promulguar me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/46, 14 tetor 2005, përshkruar në detaje kompetencat e QPS-ve lidhur me çështjet që kanë të bëjnë me fëmijë (Nenet 9 deri 10, Ligji mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare).

C. Mosrespektimi i rregullave të aplikueshme procedurale

Meqë ligji administrativ mbulon një spektër të gjerë temash në lëshimin e vendimeve administrative, autoritetet administrative duhet të respektojnë jo vetëm LPA-në por edhe çfarëdo legjislacioni tjetër të veçantë që rregullon këto çështje. Në fakt, LPA parasheh që “[n]ëse një pjesë apo një aspekt i tërë i aktivitetit administrativ [...] është objekt rregullimi nga një legjislacion i veçantë, atëherë do të vlejë rregullorja e atij legjislacioni.”⁵⁴ Sidoqoftë në praktikë, autoritetet administrative shpesh dështojnë në respektimin e këtyre rregullave, duke lënë palët e prekura pa zgjidhje tjetër pos që të shtrojnë ankesë gjyqësore kundër vendimit.

Në një rast që kishte të bënte me çështje tatimore, një OJQ kishte paraqitur ankesë në Bordin e Pavarur për Shqyrtime duke kërkuar rishqyrtimin e vendimit të Administratës Tatimore që ka urdhëruar pagesën e një sasive të caktuar të taksave. Sipas ankesës, vendimi i shkallës së parë ka dështuar ta cekë origjinën e borxhit, dhe kështu ka shkelur Rregulloren e UNMIK-ut 2000/20.⁵⁵ Pasi që Bordi, ka dështuar të vendos mbi ankesën, tatimpaguesi është ankuar në Gjykatën Supreme.

Në këtë rast, sipas Rregulloreve përkatëse të UNMIK-ut, pasi që tatimpaguesi ka shtruar ankesën me shkrim në Bord, është dashur dëgjimi të mbahet brenda 60 ditëve. Gjatë këtij dëgjimi, tatimpaguesi është dashur të ketë rastin që të ofrojë dëshmitë gojore dhe me shkrim pranë Bordit, i cili është dashur të njoftoj palët për vendimin “brenda 30 ditëve nga dita e përfundimit të dëgjimit.” Tatimpaguesi apo Administrata Tatimore ka mundur që më pastaj të shtrojë ankesë kundër këtij vendimi.⁵⁶ Meqë kjo procedurë nuk ishte respektuar tatimpaguesi ka shtruar ankesë pranë Gjykatës Supreme.

Mosrespektimi i ligjit të zbatueshëm nga ana e autoriteteve administrative është problematik. Edhe nëse palët mund të shtrojnë ankesa për rishqyrtimin e vendimeve administrative në shkeljen e rregullave procedurale kjo do të duhej të ishte zgjidhja e fundit e mundur. Në fakt, rishqyrtimi ligjor i vendimeve administrative rezulton në shpenzime të shmangshme jo vetëm për palën e dëmtuar të drejtat e së cilit janë shkelur por edhe për administratën e cila do të bartë harxhimet e procedurave juridike të cilat kanë mundur të shmangen.

V. SHQETËSIMET E IDENTIFIKUARA NË SHQYRTIMET GJYQËSORE TË VENDIMEVE ADMINISTRATIVE

A. Problemet e përgjithshme

Sistemi aktual i drejtësisë administrative në Kosovë është e ndikuar nga dy tradita, nga ajo bazuar në të drejtën zakonore dhe nga ajo civile. Përderisa asnjë gjykatë nuk është e specializuar në rastet ligjore administrative në Kosovë, Gjykata Supreme ka një dhomë të veçantë që merret me rastet administrative. Fatkeqësisht, për shkak të mungesës së resurseve dhe mangësive në legjislacionin e tanishëm, sistemi për rishqyrtime gjyqësore të vendimeve administrative nuk funksionon siç duhet.

⁵⁴ Neni 10, LPA. Ligji mbi Procedurën Administrative i RSFJ-ë ka pasur një dispozitë të ngjashme në Nenin 3.

⁵⁵ Rregullorja e UNMIK-ut Nr. 2000/20, 12 prill 2000, Mbi Administratën Tatimore në Kosovë.

⁵⁶ Seksionet 7.6, 7.7 dhe 7.8, Rregullorja e UNMIK-ut Nr. 2000/20.

Dy gjykatës të Gjykatës Supreme, të ndihmuar nga dy zyrtarë ligjor, merren me të gjitha rastet e ligjit administrativ në Kosovë.⁵⁷ Meqë Gjykata Supreme është e vetmja që merret me rishikimin e vendimeve administrative, asaj i duhet të merret me raste nga fusha të ndryshme dhe është e mbingarkuar me ankesa të cilat nuk do të duhej të ishin trajtuar nga Gjykata Supreme por nga ndonjë gjykatë më e ultë (siç janë ankesat e parashtruara nga pensionistët kundër vendimeve të ministrive përkatëse që përcaktojnë shumën e pensioneve të tyre). Për më shumë, meqë numri total i gjykatësve në Gjykatën Supreme në Kosovë është vetëm 13, për shkak të vështirësive të ballafaquara në formimin e kolegjeve, shpesh dy gjykatësit për ligjin administrativ merren edhe me rastet e ligjit civil apo penal.

Që nga fundi i vitit 2006, grumbulli i rasteve ligjore administrative që presin zgjidhje pranë Gjykatës Supreme ishte 2164 raste, dhe numri i rasteve të pranuar në Gjykatën Supreme në periudhën kohore mes janarit dhe dhjetorit 2006 ishte 4856 raste.⁵⁸ Pamundësia e Gjykatës Supreme për tu marrë me një numër kaq të madh rastesh, ndonëse e kuptueshme duke pasur parasysh resurset e kufizuara që u janë ofruar këtyre gjykatave, ka ndikim të dëmshëm në mundësitë e palëve që të kenë rastet e tyre të proceduara brenda një kohe të arsyeshme siç parashihet me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.⁵⁹

Menaxhimi i dobët i rasteve është një tjetër faktor që kontribuon në vonimin e rasteve. Sipas Gjykatës Supreme, posa që gjykata merr një vendim, shkresat e lëndës (përfshirë këtu edhe faktet) u kthehen autoriteteve administrative. Nëse në një fazë të mëvonshme palët parashetrojnë ankesë, Gjykata kërkon nga autoritetet administrative që të ri-dërgojnë shkresat e lëndës administrative. Përveç rrezikut që bart për humbjen e dokumenteve dhe fakteve të rëndësishme, një praktikë e tillë shkakton vonesa dhe shtyrje të procedurave administrative.

B. Shqetësime përmbajtësore

Veç këtyre çështjeve të përgjithshme, gjatë monitorimit të rasteve administrative, OSBE gjithashtu ka identifikuar edhe shqetësime përmbajtësore.

⁵⁷ Sipas Kryetarit të Gjykatës Supreme, para vitit 1989 pesë gjykatës janë marrë ekskluzivisht me raste administrative.

⁵⁸ Informacion i dhënë nga Kryetari i Gjykatës Supreme më 13 shkurt 2007.

⁵⁹ Derisa GjEDNj ka rregulluar që në rrethana të jashtëzakonshme, mund të arsyetohet vonesa në rast të ngarkesës së madhe numrit të kufizuar të gjykatësve, por vetëm përkohësisht, Shteti do të ndërmerr masat e nevojshme për t'i trajtuar këto probleme (shiko *Zimmerman dhe Steiner v. Zvicrës*, aktgjykimi nr. 8737/79, 13 korrik 1983, paragrafi 29; shiko gjithashtu *Rybakov v. Russia*, aktgjykimi nr. 14983/04, 22 dhjetor 2005, paragrafi 31; *Löffler v. Austria*, aktgjykimi nr. 72159/01, 4 qershor 2004, paragrafi 57 dhe *Duclos v. France*, aktgjykimi nr. 20940/92, 20941/92 dhe 20942/92, 17 dhejtor 1996, paragrafi 55.

1. Juridiksioni

Cilado gjykatë së pari duhet të vendos se a ka kompetencë ta dëgjoj rastin para se ta shqyrtojë materien e padisë. Ky vlerësim vlen edhe më shumë për ligjin administrativ sepse kjo bëhet nga Gjykata Supreme, e vetmja dhe më e larta gjykatë që rishikon vendimet administrative në Kosovë. Shqetësimet e identifikuar janë përshkruar më poshtë.

a) Rastet e kujdestarisë

Sipas ligjit mbi Gjykatat e Rregullta, gjykatat komunale kanë të drejtë që “të vendosin mbi kontestet e përkujdesjes dhe edukimit të fëmijëve, të cilët janë lindur pas vlefshmërisë së vendimit me anë të së cilit martesë është zgjidhur, anuluar ose është shpallur jo-ekzistuese.”⁶⁰ dhe Gjykatat e Qarkut janë kompetente që të marrin vendime lidhur me kujdestarinë ndaj fëmijës në rast të shkurorëzimit, anulimit ose mosekzistimit të martesës.⁶¹

Megjithatë, kur fëmija lind jashtë bashkësisë martesore dhe prindërit nuk mund të pajtohen rreth kujdestarisë së fëmijës, në shumicën e rasteve⁶² vendimi lëshohet nga një autoritet administrativ, nga QPS, që ka rolin e organit të kujdestarisë.⁶³ Meqenëse, QPS-ja është autoritet administrativ, LPA është aplikuar në rastet e kontesteve për kujdestari të fëmijës, që dalin nga vendimet e atij institucioni. Si rezultat, ankesat kundër vendimeve të QPS-së paraqiten në Institutin për Politika Sociale në kuadër të Ministrisë për Punë dhe Mirëqenie Sociale (autoriteti administrativ i shkallës së dytë), kundër vendimeve të së cilës më pastaj ushtrohet ankesë në Gjykatën Supreme.

Për shembull, më 25 nëntor, 2005 QPS në Komunën e Podujevës ia besoi nënës kujdestarinë për fëmijën jashtëmartesor, përderisa babait u ruajt e drejta për t'i bërë vizita. Babai parashtrroi ankesë, dhe më 28 dhjetor 2005 Instituti për Politika Sociale në Prishtinë, autoriteti ankimor administrativ, konfirmoi vendimin e shkallës së parë. Babai parashtrroi ankesë për këtë vendim të kundërshtuar pranë Gjykatën Supreme, e cila refuzoi ankesën për shkak të aspekteve teknike ligjore⁶⁴, më 20 dhjetor, 2006.

⁶⁰ Neni 26.11, Ligji mbi Gjykatat e Rregullta

⁶¹ Neni 29, Ligji mbi Gjykatat e Rregullta.

⁶² Megjithatë në disa raste, gjykatat komunale vendosin në lidhje me kujdestarinë e fëmijës jashtëmartesor. Për shembull, një nënë ka paraqitur një kërkesë me datë 03 shkurt 2003 para Gjykatës Komunale në Viti duke kërkuar kujdestari për tre fëmijët e saj të lindur jashtë bashkësisë martesore, cilët mëpastaj jetonin me babanë e tyre. Sipas kërkesës së Gjykatës Komunale të datës 28 janar 2004, QPS në Viti më 12 mars 2004 dha një mendim me shkrim lidhur me kujdestarinë e fëmijëve ku rekomandohej që ata t'i besoheshin babait të tyre, ngase ai mund tu siguronte kushte më të mira jetese. Bazuar në këtë raport, Gjykata Komunale në Viti morri një vendim më 21 qershor 2006 me të cilën u hodh poshtë kërkesa e nënës për kujdestari.

⁶³ Sipas ligjit të aplikueshëm, organi për kujdestari “[ë]shtë funksioni në kuadër të Qendrës për Punë Sociale, e cila është përgjegjëse për mbrojtjen e fëmijëve” (Ligji nr. 02 L-17 mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare, neni 1.3 j, i shpallur më 14 dhjetor 2005, Rregullorja e UNMIK-ut 2005/46). Përderisa Ligji i ri mbi Familjen në Kosovë (Ligji nr. 2004/32, i shpallur më 16 shkurt 2006 Rregullorja e UNMIK-ut 2006/7), ka heshtur mbi këtë çështje, Ligji i vjetër mbi Martesën dhe Marrëdhëniet familjare (Gazeta Zyrtare e KSAK nr. 10, 28 mars 1984), qartësisht përcaktonte që “në rast kur prindërit jetojnë të ndarë dhe ende nuk janë pajtuar se me kë do të jetojë fëmija, vendimet e tilla i merr institucioni për kujdestari [...]”

⁶⁴ Gjykata Supreme ka refuzuar ankesën në bazë të asaj se parashtruesi i ankesës nuk ka dhënë autorizimin me shkrim për avokatin e tij, i cili e përfaqësonte atë gjatë procedurës gjyqësore.

Si rrjedhim, tani janë tri gjykata të ndryshme të cilat dëgjojnë rastet e kujdestarisë si gjykata të shkallës së parë: gjykatat komunale, gjykatat e qarkut dhe Gjykata Supreme. Kjo është mjaft shqetësuese, ngase aplikohen procedura të ndryshme varësisht nga ekzistenca ose mos-ekzistenca e martesës. Përderisa ligji i aplikueshëm nuk saktëson se cila gjykatë është kompetente të rishikoj vendimet për kujdestari të marra nga autoritetet administrative, ku përfshihen rastet e fëmijëve jashtëmartesor, OSBE-ja beson që ligji vendor dhe standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut kërkojnë që në të gjitha rastet që kanë të bëjnë me kujdestarinë e fëmijës, palët kontest duhet të kenë garanci të njëjta procedurale.

Sipas ligjit të aplikueshëm, “fëmijët e prindërve, të cilët nuk kanë qenë të martuar në kohën e lindjes së tyre gëzojnë të drejtat e njëjta [...] sikurse fëmijët e lindur nga prindërit të cilët kanë qenë të martuar në kohën e lindjes së tyre.”⁶⁵ KNDNJ gjithashtu pohon që “[t]ë gëzuarit e të drejtave dhe lirive të parapara në [K]onventë do të sigurohen pa asnjë diskriminim siç është në bazë të [...] lindjes.”⁶⁶ Fakti që në rastet e kujdestarisë ekzistojnë disa garanci të ndryshme procedurale⁶⁷, varësisht nga statusi martesor i prindërve, paraqet diskriminim ndaj fëmijëve.⁶⁸ Për më tepër, parimi i barazisë para ligjit, kërkon që rastet e tilla duhet të trajtohen në mënyrë të barabartë.⁶⁹

OSBE-ja beson se Gjykata Supreme nuk do të duhej të pranoj rastet e “fëmijëve jashtëmartesor” Edhe pse QPS-të janë autoritete administrative, vendimet e tyre mbi kontestet për kujdestari, që kanë të bëjnë me çiftet e pamartuara nuk duhet të klasifikohen si akte administrative. Në fakt, në vend se të merret një vendim i njëanshëm dhe diskrecional, në këto raste autoritetet administrative e përfshira veprojnë si organe pothuajse-gjyqësore dhe vendosin mbi kontestin ndërmjet dy individëve lidhur me çështje të së drejtës familjare. Duke i kualifikuar këto vendime si administrative dhe duke pranuar juridiksionin mbi këto raste përmes ligjit administrativ, shkelet legjislacionin vendor dhe standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Vlen të theksohet, që rastet e kujdestarisë ku përfshihen fëmijët jashtëmartesor, pasi që ekzistojnë procedura të ndryshme në rastet e kujdestarisë, varësisht nga ekzistenca ose mos-ekzistenca e martesës. Vlen të ceket se vendimet që kanë të bëjnë me rastet ku përfshihen fëmijët jashtëmartesor merren në Gjykatë Supreme në seancë të mbyllur, shpeshherë pa dëgjim, gjë që shkel standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.⁷⁰

⁶⁵ Neni 3.4, Ligji i Kosovës mbi Familjen, Ligji nr. 2004/32. Ligji i vjetër mbi Martesën dhe Marrëdhëniet Familjare përcaktonte të njëjtën në nenin e tij 7.2 (Gazeta Zyrtare KSAK nr. 10, 28 mars, 1984).

⁶⁶ Neni 4, GjEDNJ nuk ka e ka marr si të arsyeshëm ndonjë trajtim të ndryshëm ndaj fëmijëve jashtëmartesor (Shih, p.sh. gjykimet e GjEDNJ në rastet *Marckx v. Belgjikë*, 1979 dhe *Mazurek v. Francë*, 2000).

⁶⁷ Përderisa kundër vendimeve të gjykatës komunale mund të parashtrahet ankesa në dy gjykata më të larta (gjykatës së qarkut dhe Gjykatës Supreme), rastet e “fëmijëve jashtëmartesor” në raste kur vendosen nga QPS si autoritet administrativ i shkallës së parë, rishikohen vetëm nga një gjykatë (Gjykata Supreme).

⁶⁸ Shih gjithashtu nenin 2 a), Ligj kundër Diskriminimit, i cili thotë që “[p]arimi i trajtimit të barabartë nënvizon që nuk do të ketë diskriminim të drejtpërdrejt ose të tërthortë ndaj asnjë personi ose personave bazuar në [...] lindje.” (Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/3 kundër Diskriminimit, i shpallur me Rregulloren e UNMIK nr. 2004/32, më 20 Gusht 2004).

⁶⁹ Bazuar në nenin 26, Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike, “[t]ë gjithë personat janë të barabartë para ligjit dhe kanë të drejtë për mbrojtje të barabartë me ligj pa asnjë diskriminim. Lidhur me këtë, ligji ndalon çdo diskriminim dhe të gjithëve u garanton mbrojtje të barabartë dhe efikase pa asnjë diskriminim në bazë të siç është [...] lindja ose ndonjë status tjetër.”

⁷⁰ Neni 12.1 dhe 12.2 të Konventës për të Drejtat e Fëmijëve thotë që “Shtetet Anëtare do t’i sigurojnë fëmijës, i cili është i aftë që t’i krijojë pikëpamjet e veta, ka të drejtë t’i shpreh këto pikëpamje lirshëm

Në mungesë të një dispozite të qartë që rregullon juridiksionin mbi rastet për kujdestarisë për fëmijët jashtëmartesor, Gjykata Supreme duhet të zbatojë legjislacionin ekzistues, i cili rregullon rastet e ngjashme për sa përket rasteve të kujdestarisë së fëmijës dhe t'i drejtojnë rastet e “fëmijëve jashtëmartesor ” në gjykatat komunale.

b) Kontestet e punës që përfshijnë shërbyesit civil

Se a ka Dhoma Administrative e Gjykatës Supreme juridiksion të dëgjoj kontestet e punës ku përfshihen shërbyesit civil, është një çështje e pazgjidhur në Gjykatën Supreme. Ky debat ka filluar me shpalljen së Rregullores së UNMIK-ut nr. 2001/36 mbi Shërbimin Civil të Kosovës.⁷¹ Kjo Rregullore shërben për themelimin e Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës (KPMK) për Kosovë⁷² dhe thotë që “shërbyesi civil, i cili është i prekur nga vendimi i një autoriteti punëdhënës [...] mund ta parashtrij ankesën kundër këtij vendimi para Këshillit [...],” pas t’i ketë shterur mjetet e brendshme juridike në kuadër të autoritetit punëdhënës.⁷³

Kjo Rregullore nuk përcakton në mënyrë të qartë se vendimet e KPM-së mund t’i parashtrohen drejtpërsëdrejti Gjykatës Supreme, por pasi që është vënë në funksion procedura e re administrative për rregullimin e kontesteve që përfshijnë shërbyesit civil, aty me sa duket ka qëllim legjislativ që për këto konteste të ndiqet procedura administrative.⁷⁴ Në të vërtetë, Neni 11.6 i Rregullores thotë që “[a]sgjë në këtë rregulloren nuk do të ndikoj në të drejtat e shërbyesve civil për rishqyrtimin procedural të vendimit administrativ final në pajtim me ligjin e aplikueshëm [...]”

Për më tepër, ndonëse janë gjykatat komunale ato të cilat tradicionalisht kanë kryesuar kontestet e punës (ligji relevant thotë që gjykatat komunale kanë juridiksion mbi rastet e punës, nëse ato bien në juridiksion të gjykatave të rregullta),⁷⁵ Ligji mbi Gjykatat e Rregullta në mënyrë të qartë ka vendosur juridiksionin suplementar të gjykatave komunale në këtë drejtim. Prandaj, Ligjin mbi Gjykatat e Rregullta nuk përjashton juridiksionin e gjykatave tjera të gjykojnë këto kontesteve.

Në kuptim të ligjit ekzistues, kjo çështje duhet të zgjidhet përfundimisht përbrenda Gjykatës Supreme, ngase në Gjykatën Supreme ekzistojnë konteste të punës, ku gjykatësit kanë mohuar juridiksionin pavend dhe palëve në kontest ua ka mohuar në mënyrë të paligjshme qasjen në drejtësi.⁷⁶

në të gjitha çështjet që ndikojnë në fëmijën [...]. Për këtë qëllim, fëmijës do t’i jepet mundësia që veçanërisht të dëgjohej në çdo procedurë gjyqësore dhe administrative që ka të bëjë me fëmijën [...].”

⁷¹ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2001/36 mbi Shërbimin Civil të Kosovës, 22 dhjetor, 2001.

⁷² Nenet 7 dhe 11, Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2001/36.

⁷³ Nenet 7 dhe 11, Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2001/36.

⁷⁴ Një interpretimi i tillë lejon parashtrimin e drejtpërdrejtë të ankesës para Dhomës Administrative të Gjykatës Supreme.

⁷⁵ Neni 26.9, Ligji mbi Gjykatat e Rregullta. LPK rregullon kontestet e punës me nenet 433 deri 437.

⁷⁶ Në mungesë të udhëzimeve të qarta rregullative sa i përket juridiksionit mbi kontestet e punës që përfshijnë shërbyesit civil, Gjykata Supreme duhet të zgjidh paqartësinë ekzistuese. Çështja kryesore është ajo se çfarë e bën një rast të jetë administrativ. Në këtë kontekst, natyra e organit i cili ka lëshuar vendimin administrativ final mund të shfrytëzohet si kriter për vendimin e Gjykatës Supreme mbi çështjen. Duke analizuar natyrën e KPMK-së, se si është themeluar, linjat e autoritetit në kuadër të KPMK-së dhe statusi i anëtarëve përbrenda KPMK-së mund t’i ndihmoj Gjykatës Supreme të merr vendim mbi çështjen e juridiksionit të tij mbi kontestet e punës ku përfshihen shërbyesit civil.

Shembulli në vijim ilustron problemet e shkaktuara nga qëndrimet kontradiktore të Dhomës Administrative të Gjykatës Supreme lidhur me juridiksionin e saj për dëgjimin e kontesteve të punës ku përfshihen shërbyesit civil.

Në një kontest pune që përfshinte pesë punëtorë të Komunës së Vushtrrisë,⁷⁷ paditësit kanë parashtruar një padi administrative pranë Gjykatës Supreme, duke kërkuar anulimin e vendimit të Kuvendit Komunal në Vushtrri, që mbështeste shkarkimin e tyre, duke pretenduar se ka qenë joligjor. Më 17 gusht, 2004, Dhoma Administrative e Gjykatës Supreme i ka referuar paditësit në Gjykatën Komunale të Vushtrrisë, mbi baza se vendimi për largim nga puna nuk ka qenë akt administrativ, kështu që kjo çështje nuk mund të trajtohet si kontest administrativ. Pas vendimit të Gjykatës Supreme, paditësit kanë parashtruar padi civile lidhur me rastin e njëjtë në Gjykatën Komunale të Vushtrrisë. Kundër vendimit të shkallës së parë është parashtruar ankesë,⁷⁸ dhe përfundimisht rasti i është dorëzuar përsëri (përmes ankesës) Gjykatës Supreme, e cila më 29 dhjetor 2005 vendosi që ligjshmëria e vendimeve të kuvendeve komunale për shkarkimin e punëtorëve të tyre do të vendoset nga Dhoma Administrative e Gjykatës Supreme. Gjykata Supreme më tutje ka përcaktuar që procedurat dhe vendimet e gjykatave të rregullta duhet të hedhen poshtë ngase kishin mungesë juridiksioni për dëgjimin e rastit.

Këto dy vendime kontradiktore të Gjykatës Supreme janë qartazi problematike. Jo vetëm që palët dhe gjykata kanë humbur kohë dhe resurse të gjykojnë kontestin që nga viti 2004, por mund të ketë pasur edhe shkelje të të drejtave të paditësve për gjykimin e rastit të tyre brenda kohës së arsyeshme.

2. Dështimi në vlerësim rreth shterjes së mjeteve juridike administrative

Pala gjyqësore duhet t'i shterë të gjitha mjetet juridike administrative para se Gjykata Supreme ta dëgjoj kontestin administrativ.⁷⁹ Kështu, nëse paditësi ka dështuar ti shterë të gjitha mjetet juridike në dispozicion, Gjykata Supreme duhet ta refuzoj padinë. Megjithatë, ka pasur raste kur Gjykata Supreme ka dëgjuar konteste juridike administrative edhe nëse pala ka dështuar në shterjen e mjeteve juridike administrative në dispozicion. Kontesti i mëposhtëm për regjistrim të pronës shërben si shembull:

Më 06 qershor 2005, paditësi ka kërkuar nga Drejtoria për Gjeodezi, Kadastër, Banim dhe Pronë në Komunën e Gjilanit, që ta bëjë regjistrimin e patundshmërisë në emër të tij. Më 15 qershor 2005 drejtoria e njoftoi paditësin për refuzimin e saj të kryej regjistrimin dhe më 15 gusht 2005 paditësi parashtron një ankesë në Gjykatën Supreme kundër këtij vendimi. Më 27 korrik 2006, Gjykata Supreme ka anuluar vendimin e drejtorisë, edhe pse paditësi nuk e kishte parashtruar rastin para autoritetit administrativ të shkallës së dytë.

⁷⁷ Sipas definicioneve në Nenin 1 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2001/36, punëtorët e komunës do të klasifikohen si shërbyes civilë.

⁷⁸ Vendimi i Gjykatës Komunale në Vushtrri ishte konfirmuar nga Gjykata e Qarkut në Mitrovicë.

⁷⁹ Neni 7.1, LKA.

Regjistrimi i të drejtave mbi pronën rregullohet me Ligjin mbi Kadastra.⁸⁰ Sipas ligjit, nëse Zyra Kadastrale Komunale refuzon kërkesën që të regjistroj ndonjë ndryshim në kadastër, pala e dëmtuar ose mund të kërkojë nga ajo që të rishqyrtoj vendimin e saj, ose të parashtrorj ankesë pranë Agjencisë Kosovare për Kadastra.⁸¹ Pasi që, në shembullin e përshkruar më sipër, paditësi kishte parashtruar ankesë gjyqësore para se të ankohej më parë në Agjenci Kosovare për Kadastra (autoriteti administrativ i shkallës së dytë), Gjykata Supreme është dashur ta anuloj rastin.

VI. MUNGESA E RISHQYRTIMIT GJYQËSOR TË VENDIMEVE ADMINISTRATIVE TË UNMIK-UT DHE TË KFOR-IT

Mungesa e rishqyrtimeve gjyqësore të vendimeve administrative nga UNMIK-u dhe KFOR-i në Kosovë është identifikuar si problem në të kaluarën⁸² UNMIK-ut i është besuar funksioni të ofroj administrim të përkohshëm në Kosovë.⁸³ Që nga viti 1999 asnjë gjykatë në Kosovë nuk ka qenë kompetente që të rishikoj legjitimitetin e vendimeve administrative të UNMIK-ut. Rrjedhimisht, kjo e ka shkelur të drejtën e individëve që supozohet se janë të dëmtuar nga ato vendime për mjete efikase juridike.

Sipas raportit të Sekretarit të Përgjithshëm mbi Administratën e Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë të dhënë para Këshillit të Sigurimit, “[k]ur t’i ushtrojnë funksionet e tyre, të gjithë personat që ushtrojnë detyra publike ose mbajnë zyra publike në Kosovë, [j]anë të obliguar që t’i respektojnë standardet e pranuar ndërkombëtare për të drejtat e njeriut [...]” dhe kur të merr përgjegjësitë e veta UNMIK-u duhet të udhëzohet nga “standardet e pranuar ndërkombëtare për të drejtat e njeriut si bazë për ta ushtruar autoritetin e tyre në Kosovë.”⁸⁴

⁸⁰ Ligji nr. 2003/25 i Asamblesë së Kosovës mbi Kadastra, i nxjerrë nëpërmjet Rregullores së UNMIK-ut 2004/4 më 18 shkurt 2004.

⁸¹ Neni 19 dhe 20, Ligji mbi Kadastra.

⁸² Shih *Opinion mbi të Drejtat e Njeriut në Kosovë*, e adoptuar nga Komisioni Evropian për Demokraci nëpërmjet ligjit (Komisioni i Venedikut) në tetor të vitit 2004 dhe *Shfuqizimi i Drejtësisë së bazuar në të Drejtat e Njeriut në Misionin e Kombeve të Bashkuara në Kosovë* e publikuar në magazinën e Harvardit për të drejtat e njeriut, Vëllimi 16, faqet 95 deri 146, nga David Marshall dhe Shelley Inglis (2003).

⁸³ Neni 10 i Rezolutës së Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara 1244 (më tutje RKS KB 1244), e miratuar më 10 qershor të vitit 1999, thotë se UNMIK ishte themeluar sipas RKS KB 1244 “si një prezencë ndërkombëtare civile [...] në mënyrë që të ofroj administrim të përkohshëm të Kosovës.” Që nga themelimi, përgjegjësitë themelore të UNMIK-ut përfshinin: “[k]ryerjen e funksioneve themelore administrative civile kudo dhe për sa kohë që të jetë e nevojshme; [o]rganizimin dhe mbikëqyrjen e zhvillimit të institucioneve të përkohshme për vetë-qeverisje demokratike dhe autonome; [t]ransferimin e përgjegjësisë administrative tek këto institucione pas themelimit të tyre [...]; [dhe] [m]brojtjen dhe promovimin e të drejtave të njeriut.”

⁸⁴ Shih paragrafët 38 dhe 42 të Raportit, S/1999/779, 12 korrik 1999, të qasshme në <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm>.

Në vitin 2000, Rregullorja e re e UNMIK-ut⁸⁵ përcaktoi se personeli i UNMIK-ut dhe i KFOR-it do të ketë imunitet ndaj juridiksionit të gjykatave në Kosovë. Pasi Rregullorja nuk kishte kufizuar këtë imunitet të mbuluar për UNMIK-un dhe KFOR-in,⁸⁶ individët të cilët të cilët pretendojnë se iu janë shkelur të drejtat e tyre nëpërmjet vendimeve administrative të UNMIK-ut ose KFOR-it nuk mund të kërkojnë rishqyrtim nga gjykatat në Kosovë.⁸⁷ Viteve të fundit, OSBE ka ofruar disa shembuj të rasteve në të cilat individët të cilët kanë deklaruar se iu janë shkelur të drejtat e tyre nga vendimet administrative të administratës së përkohshme nuk kanë pasur qasje në mjetet juridike.⁸⁸

Mjet tjetër juridik kundër shkeljeve të supozuara të standardeve të zbatueshme për të drejtat e njeriut është mundësia për të parashtruar ankesë te Ombudspersoni. Edhe pse rekomandimet e tij nuk janë të obligueshme, sipas mandatit fillestar Ombudspersonit mund të shqyrtoj ankesat kundër UNMIK-ut.⁸⁹ Sipas rregullores së UNMIK-ut 2006/6 për Institucionin e Ombudspersonit të datës 16 shkurt të vitit 2006, mandati i Institucionit ka ndryshuar. Për momentin, Ombudspersoni ka juridiksion vetëm të shqyrtojë ankesat e parashtruara kundër institucioneve në Kosovë. Megjithatë, Rregullorja përcakton: “[I]nstitucioni i Ombudspersonit mund të hyjë në marrëveshje

⁸⁵ Rregullorja e UNMIK-ut Nr. 2000/47, *Mbi Statusin, Privilegjet dhe Imunitetet e KFOR-it dhe UNMIK-ut dhe personelit të tyre në Kosovë*, 18 gusht 2000. Përputhshmëria e rregullores së përmendur me standardet e pranuar për të drejtat e njeriut është vlerësuar nga ana e Institucionit të Ombudspersonit në Kosovë në raportin e veçantë të publikuar më 18 gusht 2000, i qasshëm në <http://www.ombudspersonkosovo.org/doc/spec%20reps/pdf/sr1.pdf>. Raporti në paragrafin 23 thotë: “qëllimi kryesor i dhënies së imunitetit organizatave ndërkombëtare është që t’i mbrojë ata ndaj ndërhyrjes unilaterale nga qeveria individuale e shtetit në të cilin ata janë vendosur, objektiv legjitim për të siguruar operim efikas të organizatave të tilla [...]. Megjithatë, shpjegimi i arsyeshem për dhënien e imunitetit, nuk zbatohet në rrethana të Kosovës, ku administrata e përkohshme civile [...] në fakt vepron si një shtet surrogat.”

⁸⁶ Neni 2.4 i Rregullores përcakton se “personeli i KFOR-it i ndryshëm nga ai personel i cili mbulohet nga neni 2.3 më sipër [që do të thotë personeli vendor i rekrutuar nga KFOR] do të ketë imunitet nga juridiksioni para gjykatave në Kosovë në lidhje me çfarëdo akti administrativ, civil ose penal të kryer nga ata në territorin e Kosovës.” Neni 3.2 i po të njëjtës Rregullore gjithashtu përcakton që “Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm, Zëvendësi i tij si dhe katër Zëvendësit e PSSP-së, Komisionari i Policisë, si dhe zyrtarët tjerë të lartë siç mund të vendoset kohë pas kohe nga ana e PSSP-së, do të kenë imunitet nga juridiksioni vendor sa i përket çdo veprimi civil apo penal të kryer nga ata në territorin e Kosovës.”

⁸⁷ Edhe pse neni 7, Rregullorja e UNMIK-ut 2000/47 thotë se “[a]nkesat e palëve të treta për humbje të pronës ose dëmtim të pronës ose për çdo lëndim personal, sëmundje ose vdekje që do t’i atribuohet drejtpërdrejt KFOR-it, UNMIK-ut ose personelit të tyre dhe që nuk del nga “veprimet operative” të ndonjëres nga këto prezenca ndërkombëtare, do të vendosen nga ana e Komisionit për Ankesa të themeluar nga KFOR-i dhe UNMIK-u, në mënyrën si do të duhej të ofrohet kjo,” vetëm KFOR-i e ka themeluar një Komision të tillë. Përderisa Zyra për Ankesa pranë KFOR-it është përgjegjëse për procedimin dhe gjykimin e të gjitha ankesave të bëra kundër Selisë Kryesore të KFOR-it, secili nga Shtetet që Kontribuojnë me Trupa (ShKT) ka kompetencë që t’i vlerësoj ankesat që rezultojnë nga aktivitetet e tyre, bazuar kjo në rregullat, rregulloret dhe procedurat e tyre. Sidoqoftë, as kundër vendimeve të Zyrës së Ankesave pranë KFOR-it, e as kundër atyre të e ShKT-ve nuk mund të parashtrohet ankesë në gjykatat vendore të Kosovës. Kështu, nëse i pakënaqur me vendimin e Zyrës së Ankesave pranë KFOR-it, paditësi mund të ankohet vetëm në zyrën për ankesa pranë Zyrës së Ankesave në NATO-s, ndërsa vendimet e ShKT-së mund të sfidohen vetëm nëpërmjet padisë së ushtruar kundër Ministrisë së Mbrojtjes në gjykatat vendore të shtetit përkatës.

⁸⁸ *Shiko Shqyrtimin e Sistemit të së drejtës penale të OSBE-së të shtatorit të vitit 2001 deri në shkurt të vitit 2002*, faqe 38, i qasshëm në: http://www.osce.org/documents/mik/2002/04/965_en.pdf; Raportin e OSBE-së për eksproprijimet, me titull *Eksproprijimet në Kosovë* (dhjetor 2006), faqe 13, i qasshëm në: http://www.osce.org/documents/mik/2006/12/22676_en.pdf.

⁸⁹ Shih Nenin 3, Rregullorja e UNMIK-ut 2000/38, mbi Themelimin e Institucionit të Ombudspersonit në Kosovë, 30 qershor 2000.

bilaterale me Përfaqësuesin Special të Sekretarit të Përgjithshëm për proceduarat që kanë të bëjnë me rastet në të cilat përfshihet UNMIK-u”

Themelimi i Panelit Këshillëdhënës për të Drejtat e Njeriut (Paneli)⁹⁰ është një zhvillim pozitiv i cili ka potencial të kompensojë disa mangësi të krijuara nëpërmjet juridiksionit të dobësuar të Ombudspersonit. Paneli ka juridiksion të shqyrtojë ankesat e secilit parashtrues që deklaron se është viktimë e shkeljes të së drejtave të njeriut nga ana e UNMIK-ut, siç është paraparë me instrumentet e zbatueshme për të drejtat e njeriut, të nënvizuara në nenin 1 të Rregullores.⁹¹

Megjithatë, Paneli nuk e adreson mungesën e mjeteve juridike kundër vendimeve administrative të UNMIK-ut. Për më tepër, si një panel këshillëdhënës, gjetjet dhe rekomandimet e tij nuk të obligueshme.⁹² Komisioni për të Drejtat e Njeriut, shprehi shqetësimin se Panelit i mungon pavarësia e nevojshme dhe autoriteti i kërkuar me nenin 2.3 të KNDCP-së. Rrjedhimisht, Komisioni rekomandoi që UNMIK-u të rikonideroj në aspektin e të drejtave të njeriut aranzhimet lidhur me rishikimin e akteve dhe tejkalimeve të bëra nga UNMIK-u.⁹³

Gjithashtu është për t'u brengosur se, përderisa rregullorja e cila themelon Panelin është nxjerr më 23 mars të vitit 2006, i njëjti nuk ishte emëruar deri në janar të vitit 2007. Që nga marsi i 2007-ës anëtarët e emëruar të panelit nuk kanë dhënë betimin e tyre siç kërkohet me Rregullore e as nuk kanë filluar punën.⁹⁴

VII. PËRFUNDIM

Banorët e Kosovës meritojnë dhe kanë të drejtën ligjore për rishikim të veprimit të pandehur joligjor ose arbitrar të bërë nga ana e qeverisë që ndikon në jetët e tyre. Nxjerrja e fundit e ligjit të ri mbi procedurën administrative i cili i përmbush parimet më të mira ndërkombëtare është një zhvillim pozitiv në Kosovë. Megjithatë, monitorimi i OSBE-së i rishqyrtimeve gjyqësore të vendimeve të lëshuara nga agjencitë administrative, ka identifikuar një numër fushash të shqetësimeve.

Sa i përket vendimeve administrative, në shumicën e rasteve të shqyrtuara nga ana e OSBE-së, vendimet administrative paraqesin arsyetim të dobët ose mos-arsyetim. Në fakt, Gjykata Supreme i kishte kthyer shumë raste autoriteteve administrative për shkak të arsyetimit të dobët ose që u ka munguar arsyetimi. Kjo paraqet anë pozitive në atë se Gjykata Supreme është proaktive dhe refuzon t'i mbroj vendimet e arsyetuara dobët.

⁹⁰ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2006/12, mbi Themelimin e Panelit Këshillëdhënës për të Drejtat e Njeriut, 23 mars 2006.

⁹¹ Megjithatë, paneli ka kompetencë t'i hetoj vetëm shkeljet e të drejtave të njeriut që pandehet të kenë ndodhur pas 23 prillit 2005. “Ose që rrjedhin nga faktet që kanë ngjarë para kësaj date, fakte të cilat rezultojnë në shkelje të vazhdueshme të së drejtave të njeriut.” (Neni 2, Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2006/12).

⁹² Sipas nenit 17.3, Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2006/12, “Përfaqësuesi Special i Sekretarit Gjeneral do të ketë autoritet dhe diskrecion ekskluziv të vendos se a do të veprojë në bazë të gjetjeve të Panelit Këshillëdhënës.”

⁹³ Shih nenin 10. Vështrimet përfundimtare të Komisionit për të Drejtat e Njeriut, seanca e 87-të. UN Doc. CCPR/C/UNK/CO/1, 14 gusht 2006

⁹⁴ Neni 6, Rregullorja e UNMIK-ut nr.2006/12.

Më përgjithësisht, rishikimit gjyqësor i vendimeve administrative në Gjykatën Supreme vuan nga korniza jo e mirëfilltë legislative dhe nga numri i pa mjaftueshëm i gjyqtarëve në dispozicion për të vendosur në lidhje rastet juridike administrative. Përderisa numri i rasteve administrative të parashtruara gjatë gjashtë viteve të fundit ishte rritur, numri i gjyqtarëve të Gjykatës Supreme që punojnë në Dhomën Administrative të Gjykatës Supreme ka ngelur në dy.

Sa i përket rishikimit gjyqësor të akteve administrative në lëmit e veçanta, OSBE është e brengosur për trajtimin diskriminues ndaj fëmijëve të lindur jashtë bashkësisë martesore kur kemi të bëjmë me konteste lidhur me kujdestarinë. Më veçanërisht, të gjithë fëmijët-si ata të lindur në bashkësi martesore, ashtu edhe ata jashtëmartesor-duhet të trajtohen njëjtë dhe se kontestet për kujdestari, duhet të vendosen nga gjykata si çështje që i përket marrëdhënieve familjare, në vend se ato të vendosen nga agjencitë administrative. Veç kësaj, Gjykata Supreme ka qenë kontradiktore në vlerësimin e juridiksionit të saj në kontestet e punës ku përfshihen shërbyesit civil.

Përfundimisht, mungesa e rishikimeve gjyqësore të vendimeve administrative të UNMIK-ut dhe KFOR-it është problematike. Paditësi i cili pretendon se entiteti qeveritar (si ndërkombëtar, ashtu edhe ai vendor) ka shkelur ligjin nëpërmjet aktit administrativ, i njëjti duhet të ketë mundësinë të parashtrorë ankesën në një gjykatë të pavarur dhe të paanshme.⁹⁵

VIII. REKOMANDIMET

Për Legjislativin:

- Duhet të ndryshohet neni 142 i Ligjit të ri mbi Procedurën Administrative në mënyrë që të qartësoj se e zëvendëson Ligjin e RSFJ-së mbi Procedurën Administrative.
- Seksioni IX i Ligjit të ri mbi Procedurën Administrative duhet të ndryshohet për të qartësuar se a do të vazhdohet me ankesën administrative kur bëhet kërkesa për rishikim, dhe cilat mjete juridike duhet të shteren para se të parashtrorë kërkesa për rishqyrtim gjyqësor të një akti administrativ.
- Duhet të shlyhet referenca në “ligjin e aplikueshëm mbi procedurën civile” në nenin 131.2, të Ligjit të ri mbi Procedurën Administrative.
- Sipas kornizës së ardhshme ligjore, Gjykata Supreme duhet të funksionojë si gjykatë e apelit dhe të ketë juridiksion vetëm për të shqyrtuar legjitimitetin e vendimeve të marra nga gjykata e shkallës së parë sa i përket rasteve administrative.

⁹⁵ Shih nenin 2.3, Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike.

- Ligji i ri mbi kontestet administrative duhet të vendos mundësinë për masat e përkohshme në pritje të vendimit përfundimtar të gjykatës në lidhje me ndonjë rast juridik administrativ.
- Ligji i ri mbi kontestet administrative duhet ta bëjë obligative seancën dëgjimore në rastet kur gjykatat vendosin lidhur më çështje faktike.

Për Ministrinë e Shërbimeve Publike dhe për Autoritetet Administrative:

- Ministria e Shërbimeve Publike duhet të fillojë një fushatë publike me qëllim të informimit të banorëve të Kosovës për të drejtat e tyre sipas Ligjit mbi Procedurën Administrative.
- Ministria e Shërbimeve Publike duhet të organizojë trajnime të obligueshme për shërbyesit civil për Ligjin e ri mbi Procedurën Administrative.
- Autoritetet administrative duhet të sigurojnë që vendimet administrative të jenë mirë të arsyetuara.
- Autoritetet administrative nuk duhet të vendosin për rastet të cilat janë jashtë juridiksionit të tyre.
- Kur marrin vendime, autoritetet administrative duhet të përfillin rregullat e zbatueshme procedurale.

Për Gjykatën Supreme, për Këshillin Gjyqësor të Kosovës dhe për Institutin Gjyqësor të Kosovës:

- Gjykata Supreme duhet që çdo rast që ka të bëjë me kontestet për kujdestari të fëmijëve të lindur në marrëdhënie jashtëmartesore të cilat parashtrihen si konteste administrative ta përcjellë në gjykatën kompetente komunale.
- Dhoma Administrative e Gjykatës Supreme duhet të vendosë përfundimisht se ka juridiksion të dëgjoj kontestet e punës që përfshijnë shërbyes civil.
- Para se të vendoset mbi materien e rastit, Gjykata Supreme duhet të vlerësojë se a i ka shterur paditësi të gjitha mjetet administrative ligjore në dispozicion.
- Instituti Gjyqësor i Kosovës duhet të organizojë trajnime për Ligjin e ri mbi Procedurën Administrative.
- Këshilli Gjyqësor i Kosovës duhet të rrisë numrin e gjyqtarëve të

Gjykatës Supreme që merren me rastet juridike administrative.

Për UNMIK-un:

- UNMIK-u duhet t'i ofroj Panelit Këshillëdhënës për të Drejtat e Njeriut të gjithë mbështetjen e nevojshme që ta bëjë atë funksionale dhe t'i ftoj të gjithë anëtarët e tij të japin betimin në mënyrë që ata të fillojnë punën.