

# Nuk ka para për sundim të ligjit

—  
Si ndikon procesi  
buxhetor në  
pavarësinë e  
gjyqësorit?



—  
Qershor 2019

 INSTITUTE GAP  
GAP INSTITUTE







Ky studim është përgatitur si pjesë e Programit të Bursave ENGAGE II, me mbështetjen e Iniciativës për Shoqëri të Hapur për Evropën (OSIFE). Në Programin e Bursave përfshihen akterë nga akademia, shoqëria civile dhe grupet e ekspertëve nga Evropa Qendrore dhe Lindore, Ballkani Perëndimor dhe vendet e Partneritetit Lindor. Bursistët e përzgjedhur angazhohen në debatet e politikave në nivel të BE-së mbi sundimin e ligjit në fusha të tilla si të drejtat dhe siguria, punët e jashtme dhe çështjet ekonomike. Programi përfshin trajnime, vizita studimore, ngjarje publike dhe publikim të studimeve të politikave.

Programi koordinohet nga Njësia e Drejtësisë dhe e Punëve të Brendshme të Qendrës për Studime të Politikave Evropiane (CEPS) dhe përfshin disa bashkëpunëtorë të lartë kërkimorë të CEPS-it. Ky publikim është shkruar nën mbikëqyrjen e Sergio Carrera-s, Shef i Njësies së Drejtësisë dhe Punëve të Brendshme të CEPS-it, dhe Cinzia Alcidi, Shefe e Njësies së Politikës Ekonomike.

Berat Thaqi është Analist i Politikave në Institutin GAP në Prishtinë. Verzioni origjinal i kësaj analize është shkruar në gjuhën angleze.

Nëse nuk tregohet ndryshe, pikëpamjet e shprehura i atribuohen vetëm autorit në cilësi personale dhe jo ndonjë institucioni me të cilin ai asociohet. Ky publikim mund të riprodhohet ose të transmetohet në cilëndo formë vetëm për qëllime jofitimprurëse dhe me kusht që burimi të jetë plotësisht njohur dhe i pranuar.

---



## Përmbajtja

1	Hyrje.....	1
2	Procesi buxhetor për Këshillin Gjyqësor dhe Prokurorial të Kosovës .....	2
3	Ndarja e mjeteve financiare për gjykatat dhe prokuroritë në praktikë .....	5
4	Parimet në nivel evropian mbi pavarësinë buxhetore të gjykatave dhe të prokurorive .....	8
4.1	Mbështetja nga BE për hartimin e standardeve buxhetore për gjykatat dhe prokuroritë në Kosovë .....	10
5	Përfundimet dhe rekomandimet .....	10

## Nuk ka para për sundim të ligjit:

### Si ndikon procesi buxhetor në pavarësinë e gjyqësorit

---

#### Abstrakt

Në këtë studim analizohet procesi i buxhetimit për Këshillin gjyqësor dhe prokurorial të Kosovës për të identifikuar nëse qeveria mund të ndërhyjë në autonominë e gjyqësorit përmes mjeteve buxhetore. Për më tepër, procesi i buxhetimit për këto institucione analizohet në dritën e disa rekomandimeve të Këshillit të Evropës. Studimi arrin në përfundimin se procesi aktual i buxhetimit mund të vë në rrezik pavarësinë dhe efektivitetin e institucioneve gjyqësore dhe prokuroriale. Disa nga problemet e identifikuara në procesin e ndarjeve buxhetore përfshijnë mungesën e kohës dhe resurseve profesionale të parlamentit të Kosovës për të shqyrtuar në hollësi kërkesat buxhetore, si dhe mungesën e të dhënave me kohë dhe të kriterëve për ndarjet buxhetore. Në këtë studim theksohet nevoja për transparencë, përcaktim të kriterëve dhe përfshirje të institucioneve gjyqësore gjatë procesit buxhetor. Punimi përmbyllet duke ofruar një numër rekomandimesh specifike për Kosovën se si të përmirësohet procesi buxhetor për gjyqësorin.

## 1. Hyrje

Sundimi i ligjit ka qenë një nga sfidat kryesore në procesin e shtetndërtimit në Kosovë. Sipas Departamentit të Shtetit të SHBA-ve, korrupsioni në Kosovë është endemik, ndërsa në raportet e Komisionit Evropian thuhet se Kosova është ende në fazën e hershme të përgatitjes në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Sipas Komisionit, institucioneve të sundimit të ligjit u mungojnë fondet dhe burimet njerëzore.<sup>1</sup> Për më tepër, atyre u mungon trajnimi dhe numri i personelit që u ndihmon drejtpërdrejt gjyqtarëve është më i ulët krahasuar me vendet e një madhësie të ngjashme, si Serbia, Mali i Zi, Kroacia dhe Estonia.<sup>2</sup> Administrimi i drejtësisë mbetet i ngadaltë dhe joefikas, prokurorët kanë mungesë të profesionalizmit pasi që ata janë të trajnuar në mënyrë joadekuate dhe mjetet e drejtësisë mbeten të pazhvilluara.<sup>3</sup>

Sipas një studimi të kryer nga Komisioni Evropian mbi Efikasitetin e Drejtësisë (CEPEJ) me të dhënat e vitit 2014, për kokë banori Kosova shpenzon dukshëm më pak për gjyqësor krahasuar me vendet e BE-së si Kroacia, Austria dhe Estonia ose se disa nga vendet fqinje, si Republika e Maqedonisë Veriore dhe Mali i Zi, por më shumë se Shqipëria. Nga ana tjetër, në raport me BPV-në e saj, Kosova shpenzon më shumë në sistemin e saj gjyqësor sesa vendet fqinje si Shqipëria dhe Republika e Maqedonisë Veriore, por më pak se Bosnja dhe Hercegovina apo Mali i Zi.<sup>4</sup>

Kosova është republikë demokratike e bazuar në ndarjen e pushteteve, ku sistemi gjyqësor është unik, i pavarur, apolitik dhe ushtrohet nga gjykatat.<sup>5</sup> Në të njëjtën kohë, buxheti i shtetit propozohet dhe miratohet nga qeveria dhe Kuvendi i Kosovës. Të dy këto organe janë politike dhe ligji i obligon ato që t'i menaxhojnë shpenzimet publike bazuar në parimet e efektivitetit dhe efikasitetit, ndërsa në të njëjtën kohë duke ruajtur rritjen e qëndrueshme ekonomike dhe stabilitetin.<sup>6</sup> Në këtë drejtim, degët ekzekutive dhe legjislative mund të përdorin pamjaftueshmërinë e mjeteve buxhetore si një mënyrë

<sup>1</sup> Komisioni Evropian, “Raporti për Kosovën 2016”, burimi: <http://bit.ly/2y5CWZF>.

<sup>2</sup> CEPEJ, “Raport i thukët vlerësues i sistemit gjyqësor në Kosovë”, burimi: <http://bit.ly/2NfzvVo>.

<sup>3</sup> Komisioni Evropian, “Raporti për Kosovën 2016”, burimi: <http://bit.ly/2y5CWZF>.

<sup>4</sup> CEPEJ, “Raport i thukët vlerësues i sistemit gjyqësor në Kosovë”, burimi: <http://bit.ly/2NfzvVo>.

<sup>5</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 4.

<sup>6</sup> Po aty, neni 120.

delikate për të minuar ose për të ndërhyrë në autonominë e prokurorive dhe të gjykatave.<sup>7</sup> Ndonëse pavarësia e sistemit gjyqësor nga degët legjislative dhe ekzekutive ka marrë vëmendje të mjaftueshme nga mediat, shoqëria civile, partitë politike, etj., aspekti i ‘pavarësisë buxhetore’ të gjyqësorit nuk është hulumtuar sa duhet. Qëllimi i këtij studimi është që të analizojë procesin e buxhetimit për Këshillin Gjyqësor të Kosovës (KGJK) dhe Këshillin Prokurorial të Kosovës (KPK) për të identifikuar nëse degët ekzekutive ose legjislative mund të ndërhyjnë në autonominë gjyqësore përmes mjeteve buxhetore. Për më tepër, procesi i buxhetimit për këto institucione analizohet në dritën e disa rekomandimeve të Këshillit të Evropës.

Ky punim është i organizuar si vijon: në pjesën dytë, përshkruhet sfondi i procesit të buxhetimit për KGJK-në dhe KPK-në. Pjesa e tretë përfshin një analizë se si bëhen ndarjet buxhetore për gjykatat dhe prokuroritë në praktikë. Pjesa e katërt ofron një krahasim në mes të disa prej rekomandimeve më kritike në nivel evropian mbi pavarësinë buxhetore të sistemit gjyqësor dhe procesit të buxhetimit në Kosovë. Në pjesën e fundit jepen përfundime dhe rekomandime se si të përmirësohet pavarësia buxhetore e sistemit gjyqësor në Kosovë dhe cilat iniciativa mund t’i ndërmarrë BE për të ndihmuar vendet në këtë drejtim.

## **2. Procesi buxhetor për Këshillin gjyqësor dhe prokurorial të Kosovës**

Ligji që përcakton parimet e buxhetimit për të gjitha organizatat buxhetore dhe ndërmarrjet publike në Kosovë, përfshirë KGJK-në dhe KPK-në, është Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë.<sup>8</sup> Procesi i buxhetimit fillon me Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve (KASH), në të cilën përcaktohen kufijtë e parashikuar të buxhetit për vitin e ardhshëm për të gjitha organizatat e sektorit publik (përveç komunave). KASH-i duhet të dorëzohet nga qeveria në Kuvendin e Kosovës jo më vonë se 30 prilli i vitit fiskal.<sup>9</sup> Megjithatë, Komisioni për Buxhet dhe Financa në Kuvendin e Kosovës rrallëherë përfshihet në KASH në detaje.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Këshilli i Evropës, “Roli i prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale”, burimi: <http://bit.ly/2U0wkDW>.

<sup>8</sup> Ligji nr. 03/1-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, burimi: <http://bit.ly/2h3BfRW>.

<sup>9</sup> Po aty, neni 19.

<sup>10</sup> Intervistë me një zyrtar të Parlamentit të Kosovës, tetor 2018.



Deri më 15 maj, Ministria e Financave nxjerr qarkoret buxhetore për të gjitha organizatat buxhetore. Ndër të tjera, qarkoret buxhetore përmbajnë tavanet e buxhetit për vitin e ardhshëm fiskal, vlerësimet jo detyruese për dy vitet e ardhshme dhe afatin kohor në të cilin organizatat buxhetore duhet t'i dorëzojnë propozimet dhe kërkesat e tyre buxhetore në Ministrinë e Financave. Kërkesa e secilës organizatë duhet të dorëzohet brenda kufijve buxhetor në fuqi të përcaktuar në qarkoret buxhetore. Megjithatë, në kundërshtim me Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, në ligjet e ndryshuara për KGJK-në dhe KPK-në thuhet se këto dy organizata propozimet e tyre buxhetore i dorëzojnë drejtpërdrejt në Kuvendin e Kosovës.<sup>11</sup> Para vitit 2015, nëse Ministria e Financave nuk i miratonte propozimet e buxhetit siç kërkohej nga KGJK-ja, atëherë ministria do të duhet t'i dorëzonte Kuvendit të Kosovës buxhetin fillestar të kërkuar nga KGJK-ja dhe komentet e ministrisë për këtë.<sup>12</sup>

Sipas parimeve të OECD-së mbi transparencën buxhetore, qeveria duhet të dorëzojë buxhetin në parlament tre muaj para fillimit të vitit fiskal.<sup>13</sup> Megjithatë, në Kosovë sipas ligjit, Ministria e Financave e dërgon buxhet e konsoliduar të Kosovës të propozuar, ligjin për ndarjet e buxhetit dhe KASH-in e përditësuar në Kuvendin e Kosovës vetëm dy muaj para përfundimit të vitit fiskal. Në ligjin e propozuar për ndarjet buxhetore përcaktohen ndarjet buxhetore dhe ai përmban numrin e miratuar të punonjësve të përkohshëm dhe të përhershëm për secilën organizatë buxhetore.

Pasi buxheti i konsoliduar i Kosovës i dorëzohet Kuvendit të Kosovës, projektligji për buxhetin ndjek të njëjtat procedura si çdo ligj tjetër. Së pari, ai duhet të miratohet nga Komisioni Parlamentar për Buxhet dhe Financa, pastaj diskutohet në një seancë plenare parlamentare për leximin e parë. Drafti kthehet në komision për të diskutuar ndryshimet (duke përfshirë kërkesat buxhetore) të bëra nga komisionet e tjera parlamentare dhe anëtarët e parlamentit (deputetët). Rëndom komisioni merr 60-100 kërkesa buxhetore nga deputetët dhe ka më pak se 20 ditë pune për t'i shqyrtuar në detaje këto kërkesa.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ligji nr. 05/L-033 për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit nr. 03/1-223 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, neni 9, burimi: <http://bit.ly/2EhWtsl>.

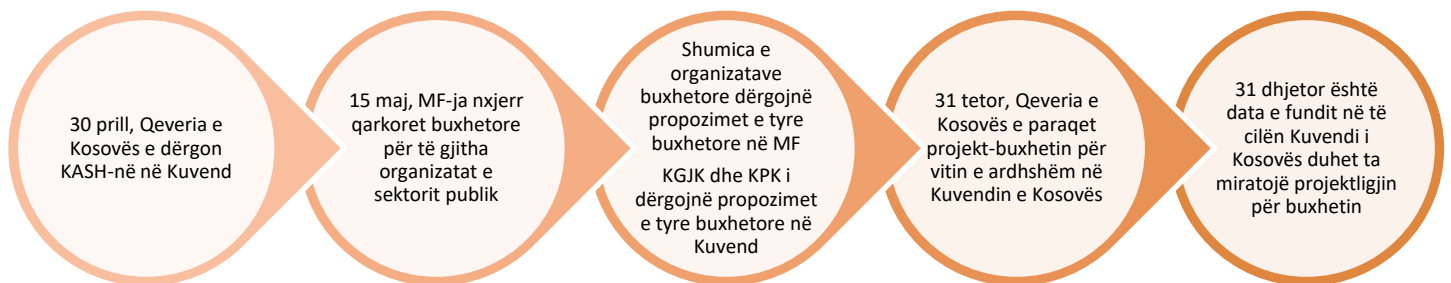
<sup>12</sup> Ligji nr. 03/1-223 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, neni 15.1.

<sup>13</sup> OECD, "Praktikat më të mira të OECD-së për transparencë të buxhetit", burimi: <http://bit.ly/2BGwzwO>.

<sup>14</sup> Intervistë me një zyrtar të Parlamentit të Kosovës, tetor 2018.

Për më tepër, Komisionit për Buxhet dhe Financa i mungojnë burimet njerëzore për të shqyrtuar në detaje kërkesat buxhetore të organizatave buxhetore. Komisioni mund të zgjedhë që t'i mbështesë ose jo këto kërkesa; miraton një raport me amendamente, i cili u shpërndahet të gjithë deputetëve pesë ditë para seancës parlamentare për leximin përfundimtar. Në leximin përfundimtar, deputetët mund të nxjerrin kërkesa për ndryshime në ndarjet buxhetore me ose pa mbështetjen e Komisionit funksional për Buxhet dhe Financa. Çdo amendament duhet të shqyrtohet dhe votohet nga deputetët.<sup>15</sup> Data e fundit deri në të cilën Kuvendi i Kosovës duhet ta miratojë projektligjin për buxhetin është 31 dhjetori (shih Figurën 1).

**Figura 1.** Procesi i buxhetimit – afatet kohore



**Shënim:** MF = Ministria e Financave.

**Burimi:** Elaborim i autorit bazuar në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë

Përveç neneve që e rregullojnë procesin e buxhetimit për të gjitha organizatat buxhetore, ka edhe nene shtesë që i rregullojnë parimet e ndarjeve buxhetore për gjykatat dhe agjencitë e tjera të pavarura. Sipas nenit 63.2, KGJK është i autorizuar dhe ka përgjegjësinë që të veprojë në cilësinë e përfaqësuesit të të gjitha gjykatave të Kosovës në lidhje me përgatitjen dhe dorëzimin e propozim-buxheteve dhe kërkesave të tyre për ndarje buxhetore, në përputhje me Ligjin për KGJK-në. Roli i KGJK-së në hartimin dhe mbikëqyrjen e buxhetit të gjyqësorit dhe përcaktimin e numrit të

<sup>15</sup> Kuvendi i Kosovës, Rregullorja e Punës së Kuvendit të Republikës së Kosovës, burimi: <http://bit.ly/2In3WKI>.

gjqtarëve është përcaktuar edhe në Kushtetutën e Kosovës.<sup>16</sup> KPK-ja dhe kryeprokurori i shtetit luajnë të njëjtin rol për prokuroritë.<sup>17</sup>

Neni më i rëndësishëm në lidhje me pavarësinë buxhetore të gjykatave dhe të prokurorisë është neni 65. Sipas nenit 65.1, “[a]snjë organizatë buxhetore, autoritet publik, person ose ndërmarrje nuk duhet të shfrytëzojë ose të tentojë të shfrytëzojë procesin e buxhetimit ose atë të ndarjes buxhetore të një agjencie të pavarur ose një gjykate në një mënyrë që ka për qëllim ushtrimin e ndikimit politik, personal ose komercial në agjencinë e pavarur ose gjykatën”. Më tej, në nenin 65.3 thuhet: “Në rastin e një gjykate, asnjë autoritet publik, person ose ndërmarrje – përveç KGJK-së, Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave dhe Kuvendit – nuk do të marrë pjesë ose të tentojë të ndikojë, drejtpërdrejt apo tërthorazi, në procesin e buxhetimit ose atë të ndarjes buxhetore për gjykatën në fjalë”.

### 3. Ndarja e mjeteve financiare për gjykatat dhe prokuroritë në praktikë

Siç u përmend më lart, që nga viti 2015 kërkesat buxhetore për KGJK-në dhe KPK-në sipas ligjit duhet t’i përcillen drejtpërdrejt Kuvendit të Kosovës. Megjithatë, në praktikë, mjetet buxhetore të këtyre dy institucioneve prapëseprapë shqyrtohen dhe propozohen nga Ministria e Financave.<sup>18</sup> Siç mund të shihet nga Figura 2, gjatë viteve 2016-2018, propozim buxheti i Ministrisë së Financave i dorëzuar në komisionin funksional të Kuvendit të Kosovës ka tavan buxhetor shumë më të ulët krahasuar me atë që ishte kërkuar nga KGJK-ja dhe KPK-ja, ndërkaq Kuvendi i Kosova i ka aprovuar pothuajse saktësisht tavanet e njëjta buxhetore sikurse ato të dorëzuara nga Ministria e Financave.<sup>19</sup>

Krahasuar me kërkesat buxhetore të akumuluar të KGJK-së dhe KPK-së për vitin 2016-2018, buxheti i aprovuar ishte 18.7 milion € më pak (-17%).<sup>20</sup> Nga 18.7 milion €

<sup>16</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 108.5.

<sup>17</sup> Ligji nr. 03/L –224 për Këshillin Prokurorial të Kosovës, burimi: <http://bit.ly/2EkkpLB>.

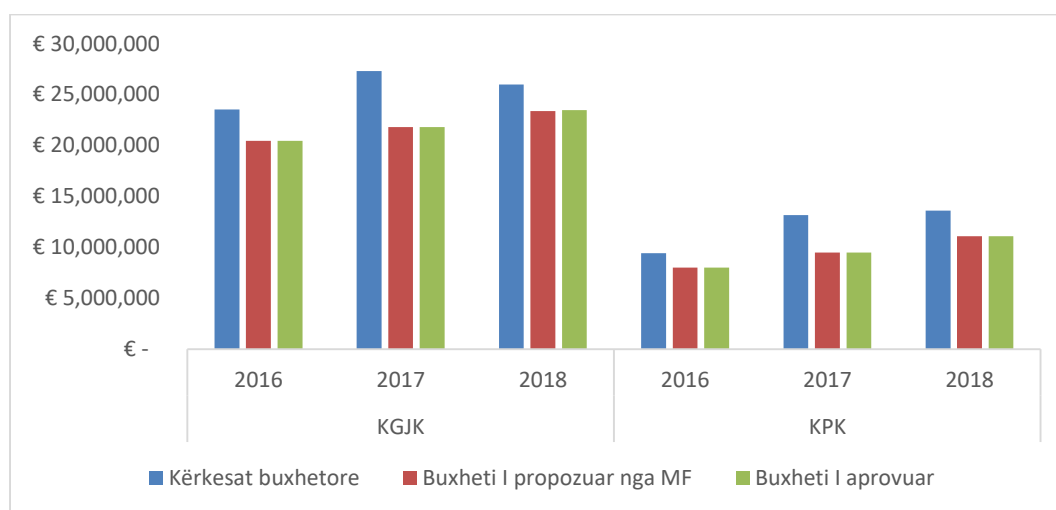
<sup>18</sup> CEPEJ, “Raport i thukët vlerësues për sistemin gjyqësor në Kosovë”, burimi: <http://bit.ly/2NfzvVo>.

<sup>19</sup> Ministria e Financave, Projektligji për buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2018, burimi: <http://bit.ly/2DSF73H>.

<sup>20</sup> Përllogaritjet e autorit bazuar në të dhënat e Ministrisë së Financave.

e refuzuara, 69% hyn në kategorinë e pagave dhe mëditjeve, 21% në mallra dhe shërbime dhe 10% në investime kapitale.<sup>21</sup>

**Figura 2.** Kërkesat buxhetore dhe aprovimet për KGJK-në dhe KPK-në për vitet 2016–2018



**Burimi:** Bazuar në të dhënat e Ministrisë së Financave të përshtatura nga autori.

Për të identifikuar nëse ka arsyeshmëri për refuzimin e kërkesave buxhetore të KGJK-së dhe KPK-së, në paragrafët e mëposhtëm kemi analizuar diskutimet parlamentare për ndarjet buxhetore për vitin 2018. Gjatë debateve parlamentare për buxhetin e vitit 2018, lidhur me kërkesat buxhetore të KGJK-së dhe KPK-së, Ministri i Financave ka deklaruar se edhe pse kërkesat buxhetore të këtyre dy institucioneve mund të jenë të arsyeshme, qeveria nuk e ka kapacitetin financiar për t'i përmbushur të gjitha kërkesat e organizatave buxhetore. Përveç kësaj, ai deklaroi se këto dy institucione nuk i kishin plotësuar pozitivet e tyre të lira gjatë vitit 2017.<sup>22</sup> Ndër të tjera, këto dy institucione kishin kërkuar rritje të buxhetit për asistentë profesionalë për gjyqtarë dhe prokurorë – kërkesa që nuk ishin mbështetur nga Ministria e Financave.<sup>23</sup> Megjithatë, përjashtuar pozitive që nuk ishin plotësuar për shkak të arsyeve politike, arsyeje të cilat shkojnë përtej kompetencave të KGJK-së ose KPK-së, në raportet vjetore të vitit 2017, Zyra Kombëtare e Auditimit nuk i kishte kritikuar KGJK-në ose KPK-në për mos plotësimin

<sup>21</sup> Shih Aneksi 1, Tabela A1 për të dhëna të detajuara.

<sup>22</sup> Kuvendi i Kosovës, Transkripti i seancës plenare të jashtëzakonshme, 22 dhjetor 2017, burimi: <http://bit.ly/2Gwqg2J>, p. 31.

<sup>23</sup> Po aty.

e vendeve të tyre të lira të punës.<sup>24</sup> Më tej, pretendimi i Ministrisë së Financave se nuk ka burime të mjaftueshme financiare, sugjeron se sundimi i ligjit nuk ishte prioritet siç pohohet në Programin e Qeverisë

së Kosovës 2017-2021.<sup>25</sup> Në anën tjetër, në të njëjtin vit përmes një procesi të korruptuar qeveria rriti buxhetin për veteranët e rremë të luftës me 55% (20.8 milionë euro), ndërsa buxheti për KGJK-në dhe KPK-në u rrit me vetëm 11% (3.3 milionë euro).<sup>26</sup>

Kërkesat buxhetore të KGJK-së dhe të KPK-së nuk u mbështetën as nga Komisioni Parlamentar funksional për Buxhet dhe Financa.<sup>27</sup> Ky komision udhëhiqet nga një deputet nga partia opozitare dhe sipas kryetarit të komisionit, në vitin 2018 ata nuk i mbështetën këto kërkesa për shkak të mungesës së mjeteve buxhetore, por se ata do t'i mbështesin këto kërkesa nëse do të ketë një proces shqyrtimit të buxhetit gjatë vitit.<sup>28</sup> Fakti që kërkesat buxhetore nuk u mbështetën nga deputetët e partive politike në pushtet dhe në opozitë, sugjeron se mjetet nuk i janë shkurtuar qëllimisht gjyqësorit nga qeveria. Mirëpo, as Ministria e Financave, e as kryetari i komisionit nuk kanë ofruar ose nuk kanë arsyeshmëri përkitazi me atë se pse ata i refuzuan ato kërkesa.

Për dallim nga Ministria e Financave dhe kryetari i Komisionit Parlamentar për Buxhet dhe Financa, këto kërkesa buxhetore u përkrahën nga kryetari i Komisionit Parlamentar për Legjislacion gjatë leximit të dytë të projektligjit për buxhetin. Megjithatë, kërkesat buxhetore për KGJK-në dhe KPK-në nuk morën shumicën e votave të deputetëve dhe parlamenti e miratoi buxhetin e Kosovës pa debat domethënës.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Në Dialogun Teknik ndërmjet Kosovës dhe Serbisë të zhvilluar nga përfaqësuesit politikë, në procesin e integritetit të katër komunave veriore në Kosovë që kryesisht janë të populluara nga pakica serbe, palët u dakorduan se do të ketë një Gjykatë Themelore dhe Prokurori Themelore për shtatë komunat në rajonin e Mitrovicës; prandaj, ishte ndarë buxheti për stafin e ri. Për detaje shihni marrëveshjen: <http://bit.ly/2T3kf3w>.

<sup>25</sup> Qeveria e Kosovës, Programi i Qeverisë së Kosovës 2017–2021, burimi: <http://bit.ly/2SJjptq>.

<sup>26</sup> Ambasada e SHBA-ve në Kosovë, Fjala e Ambasadorit Delawie në Konferencën Vjetore të Gjyqësorit mbi “Përmirësimet dhe Sfidat në Gjyqësorin e Kosovës, dhe Propozimet për Zgjidhje”, 2 dhjetor 2017, burimi: <http://bit.ly/2BLp3R7>.

<sup>27</sup> Kuvendi i Kosovës, Procesverbali i mbledhjes së Komisionit për Buxhet dhe Financa, 15 dhjetor 2017, burimi: <http://bit.ly/2Im2SGM>

<sup>28</sup> Po aty., f. 33.

<sup>29</sup> Komisioni Evropian, “Raporti për Kosovën 2018”, ff. 8 dhe 42, burimi: <http://bit.ly/2uZViIP>.

#### 4. Parimet në nivel evropian mbi pavarësinë buxhetore të gjykatave dhe të prokurorive

Dokumenti më me ndikim në nivel evropian mbi efektet buxhetore në pavarësinë e gjyqësorit është Rekomandimi (94) 12 i Komitetit të Ministrave mbi Pavarësinë, Efikasitetin dhe Rolin e Gjyqtarëve.<sup>30</sup> Kapitulli i pestë i këtij dokumenti përcakton

parimet për aspekte të caktuara të financimit të gjyqësorit dhe në mënyrë të qartë thekson se gjykatave duhet t'u caktohet numër i mjaftueshëm i gjyqtarëve dhe i personelit mbështetës të kualifikuar. Ndonëse numri i gjyqtarëve dhe i prokurorëve për kokë banori në Kosovë është i krahasueshëm me vendet e BE-së, numri i ndihmësve për gjyqtar është më i ulët. Në raportet e tyre vjetore për vitet 2016 dhe 2017, KGJK-ja dhe KPK-ja kanë përmendur mungesën e buxhetit për stafin profesional, stafin administrativ, ekspertët dhe pagesat për avokatët si një nga sfidat kryesore të punës së tyre.<sup>31</sup> Posaçërisht, në krahasim me vendet e tjera të një madhësie të ngjashme, numri i stafit profesional që drejtpërdrejtë ndihmon gjyqtarët në Kosovë është më i ulët.<sup>32</sup>

Përveç parimeve të përgjithshme, memorandumit i Rekomandimit (94) 12 hyn më në detaje në lidhje me rolin e gjykatave dhe këshillave gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit. Sipas memorandumit, për të ndihmuar autoritetet në bërjen e një vlerësimi të kërkesave buxhetore të gjykatave të bazuar në informata, gjykatat dhe këshillat mund të përfshihen gjatë procesit të ndarjeve buxhetore. Gjithashtu, Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Evropianë (KKGJE) rekomandon që një autoriteti të pavarur për menaxhimin e gjykatave t'i jepet një rol koordinues gjatë procesit të buxhetimit dhe se ky autoritet duhet të ketë kontakt të drejtpërdrejtë me parlamentin. Për dallim nga këto rekomandime, Komisioni Parlamentar i Kosovës për Buxhet dhe Financa nuk organizon rregullisht seanca buxhetore me KGJK-në gjatë procesit të ndarjeve buxhetore.<sup>33</sup>

Sipas CCJE, edhe pse ka nivele të ndryshme të zhvillimit ekonomik dhe kapaciteteve financiare që vendet mund të mbështesin, burimeve buxhetore për gjyqësorin duhet t'u

---

<sup>30</sup> Këshilli i Evropës, *Raporti mbi Pavarësinë e Sistemit Gjyqësor, Pjesa I: Pavarësia e Gjyqtarëve*, e Miratuar nga Komisioni i Venedikut në Seancën e tij të 82-të Plenare (Venedik, 12-13 mars 2010).

<sup>31</sup> Këshilli Prokurorial i Kosovës, *Raport Vjetor 2017*; Këshilli Gjyqësor i Kosovës, *Raport Vjetor 2017*.

<sup>32</sup> CEPEJ, "Raport i thukët vlerësues për sistemin gjyqësor në Kosovë", burimi: <http://bit.ly/2NfzvVo>, f. 62.

<sup>33</sup> Intervistë me një zyrtar të Parlamentit të Kosovës, tetor 2018.

jepet prioritet, pasi “gjqësori dhe gjykatat si krah thelbësor i shtetit kanë një pronësi të fortë mbi burimet”.<sup>34</sup> Sa i përket BPV-së së saj, Kosova ka shpenzuar pakëz më shumë se vendet e tjera në gjyqësor, por nuk e ka caktuar si prioritet shpenzimet në gjyqësor, pasi që shpenzimet për kokë banori nuk janë të ngjashme me vendet e BE ose me disa nga vendet fqinje të saj.<sup>35</sup>

Përveç rekomandimeve të Komitetit të Ministrave për gjyqtarët, komiteti ka miratuar edhe Rekomandimin (2000) 19 mbi “Rolin e prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale”.<sup>36</sup> Për dallim nga rekomandimi për gjyqësorin, ky dokument është më pak i detajuar, përqëndrohet vetëm në parimin se “shtetet duhet të marrin masa efektive për të garantuar që prokurorët publikë janë në gjendje të përmbushin detyrat dhe përgjegjësitë e tyre profesionale në kushte ligjore dhe organizative adekuate, sa u përket mjeteve, e në veçanti mjeteve buxhetore, në dispozicion të tyre.” Ky rekomandim zbatohet pjesërisht në ligjin për prokurorin e shtetit, në nenin 31.<sup>37</sup>

Një dokument tjetër i rëndësishëm që ofron informata krahasuese vjetore mbi dimensionet si pavarësia, cilësia dhe efikasiteti i sistemeve kombëtare të drejtësisë për shtetet anëtare të BE është edhe Tabela e Pikëve e Drejtësisë e BE-së (anglisht: EU Justice Scoreboard).<sup>38</sup> Sa u përket të dhënave buxhetore ky publikim ofron informata shumë të dobishme për treguesit, siç janë shpenzimet totale të qeverisë së përgjithshme në gjykatat e drejtësisë për kokë banori dhe si përqindje e BPV-së, kriteret për përcaktimin e mjeteve financiare për gjyqësorin, numrin e gjyqtarëve dhe avokatëve për banor, trajnimet, etj.. Fatkeqësisht, ky publikim nuk përfshin të dhëna për vendet candidate apo vendet që kanë nënshkruar Marrëveshjet e Stabilizim-Asociimit me BE-në (sikurse Kosova). Sigurimi i të dhënave të ngjashme në baza të rregullta për këto

<sup>34</sup> Opinioni Nr. 2 (2001) të Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Evropianë (CCJE) Drejtuar Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës mbi Financimin dhe Menaxhimin e Gjykatave duke iu Referuar Efikasitetit të Gjyqësorit dhe Nenit 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, burimi: <http://bit.ly/2X7tbnL>.

<sup>35</sup> CEPEJ, “Raport i thukët vlerësues për sistemin gjyqësor në Kosovë”, burimi: <http://bit.ly/2NfzvVo>.

<sup>36</sup> Këshilli i Evropës, “Roli i prokurorisë publike në sistemin e drejtësisë penale”, burimi: <http://bit.ly/2U0wkDW>.

<sup>37</sup> Ligji Nr. 03/1 –225 për Prokurorin e Shtetit, neni 31.

<sup>38</sup> Komisioni Evropian, “Tabela e Pikëve e Drejtësisë e BE-së”, burimi: <http://bit.ly/2DR1Jlf>.

vende do të ishte një mënyrë e dobishme për politikë-bërësit për të bërë krahasime se ku qëndrojnë vendet e tyre në aspektin e mjeteve të ndara për gjykatat dhe prokuroritë.

#### **4.1 Mbështetja nga BE për hartimin e standardeve buxhetore për gjykatat dhe prokuroritë në Kosovë**

Në shkurt të vitit 2018, Komisioni European miratoi strategjinë për “Një perspektivë të besueshme për zgjerimin dhe përforcimin e angazhimit të BE-së me Ballkanin Perëndimor”.<sup>39</sup> Reformat në sundimin e ligjit janë prioriteti i parë dhe përmendet në mënyrë specifike nevoja për hartimin e indikatorëve për të matur këto reforma. Aktualisht, me iniciativën e “Lehtësirave Horizontale për Ballkanin Perëndimor dhe Turqinë” mbështetur nga Komisioneri i BE-së për Zgjerimin dhe Politikën Evropiane të Fqinjësisë dhe Këshillin e Evropës, po zbatohet një projekt që synon përmirësimin e cilësisë së sistemit të drejtësisë në Kosovë duke vënë në dispozicion metodologjinë dhe mjetet e CEPEJ.<sup>40</sup> Me ndihmën e këtij projekti, Këshilli i Evropës publikoi të dhëna të krahasueshme për Kosovën dhe vendet e tjera sa i përket efikasitetit të gjyqësorit dhe mjeteve të alokuara.<sup>41</sup> Në mars të vitit 2019, u publikua vlerësimi i dytë i burimeve gjyqësore sipas metodologjisë së CEPEJ-it duke përdorur të dhënat e vitit 2017.<sup>42</sup> Projekti i përmendur më sipër është planifikuar të përfundojë në maj të vitit 2019; një sfidë kjo në lidhje me iniciativat e orientuara kah donatorët është se ka tendencë që atyre t’u mungojë qëndrueshmëria.<sup>43</sup>

### **5 Përfundimet dhe rekomandimet**

Kapacitetet e kufizuara profesionale të Komisionit Parlamentar për Buxhet dhe Financa, kufizimet kohore të parlamentit për të shqyrtuar në hollësi buxhetin, mungesa e dëgjimeve të rregullta buxhetore me KGJK-në dhe KPK-në si dhe mungesa e të dhënave të krahasueshme në lidhje me vendet e tjera janë disa nga arsyet që mund të çojnë në kapacitete të kufizuara buxhetore të KGJK-së dhe KPK-së për të përmbushur

---

<sup>39</sup> Komisioni Evropian, “Strategjia për Ballkanin Perëndimor”, burimi: <http://bit.ly/2SHDFLX>.

<sup>40</sup> Këshilli i Evropës, “Forcimi i Cilësisë dhe Efikasitetit të Drejtësisë në Kosovë (KoSEJ)”, burimi: <http://bit.ly/2SX1S04>.

<sup>41</sup> CEPEJ, “Raport i thukët vlerësues për sistemin gjyqësor në Kosovë”, burimi: <http://bit.ly/2NfzvVo>.

<sup>42</sup> Këshilli i Evropës, “Vlerësim Krahasues i Sistemit Gjyqësor në Kosovë prej 2014 deri 2017”, burimi: <http://bit.ly/2HRI20d>.

<sup>43</sup> Këshilli i Evropës, “Çka është Lehtësira Horizontale?”, burimi: <http://bit.ly/2TW5nBf>.



efektivisht misionet e tyre. Nuk është gjet ndonjë dëshmi se partitë politike në pushtet qëllimisht kanë dashur të ndërhyjnë në pavarësinë e sistemit gjyqësor, por as Ministria e Financave, e as parlamenti i Kosovës nuk kanë mundur të ofrojnë arsyetime se pse i kanë refuzuar kërkesat buxhetore të KGJK-së dhe KPK-së.

Siç rekomandohet nga Këshilli i Evropës, përfshirja e KGJKsë dhe KPKsë gjatë ndarjeve buxhetore duhet të jenë e detyrueshme dhe të sigurohet me ligj. Parlamenti i Kosovës duhet të përdorë pika referuese dhe të sigurojë argumente transparente për publikun kur mbështet ose refuzon kërkesat buxhetore të KGJK-së dhe KPK-së. Përveç sigurimit të transparencës në proces, kapacitetet profesionale të stafit të Komisionit për Buxhet dhe Financa duhet të rriten. Për më tepër, ligji për ndarjet buxhetore duhet të dorëzohet në Kuvendin e Kosovës të paktën tre muaj përpara fillimit të vitit fiskal, në mënyrë që komisioneve t'u jepet më shumë kohë për vlerësimin e kërkesave buxhetore.

Me qëllim të krijimit të pikave referuese që mund të përdoren për hartuesit e politikave dhe palët e tjera të interesit, KGJK dhe KPK duhet të publikojnë të dhëna sipas metodologjisë CEPEJ, ndërsa BE duhet të vazhdojë të mbështesë nismat që rrisin kapacitetet e gjykatave dhe të prokurorive për t'i publikuar të dhënat sipas kësaj metodologjie. Në këtë drejtim, meqë pikat referuese për matjen e reformave në sundimin e ligjit janë një nga kërkesat e strategjisë së zgjerimit për Ballkanin Perëndimor, BE duhet të publikojë ose mbështesë nismat siç është Tabelave e Pikëve e Drejtësisë e BE-së për vendet candidate dhe vendet e tjera që kanë nënshkruar Marrëveshjet e Stabilizim-Asociimit me BE-në.

## Aneksi

Tabela A1. Kërkesat buxhetore të përmbledhura dhe aprovimet për KGJK dhe KPK-në për vitet 2016-2018 (në €)

	Investimet kapitale	Mallra dhe shërbime	Shpenzimet komunale	Numri i të punësuarve	Subvencionet dhe transferet	Pagat dhe mëditjet
<b>KGJK</b>	<b>14,087,000</b>	<b>54,315,924</b>	<b>6,369,929</b>	<b>31,175</b>	<b>3,800,000</b>	<b>217,512,331</b>
Buxheti i aprovuar	2,856,000	11,494,583	1,350,000	6,589	850,000	49,207,851
Qarkorja buxhetore 1	3,115,000	11,197,757	1,415,929	6,436	750,000	30,747,981
Qarkorja buxhetore 2	1,170,000	7,426,158	900,000	4,277	500,000	30,608,452
Kërkesat buxhetore	4,090,000	12,702,843	1,354,000	7,396	950,000	57,729,997
Draft buxheti	2,856,000	11,494,583	1,350,000	6,477	750,000	49,218,050
<b>KPK</b>	<b>12,158,000</b>	<b>24,465,860</b>	<b>2,795,820</b>	<b>10,376</b>	<b>n.a</b>	<b>90,345,915</b>
Buxheti i aprovuar	2,912,000	4,837,656	598,890	2,242	-	20,241,581
Qarkorja buxhetore 1	1,474,500	4,538,788	598,890	2,044	-	12,798,842
Qarkorja buxhetore 2	1,327,500	2,767,104	399,260	1,346	-	12,481,437
Kërkesat buxhetore	3,532,000	7,484,656	599,890	2,502	-	24,582,474
Projekt buxheti	2,912,000	4,837,656	598,890	2,242	-	20,241,581

Burimi: Ministria e Financave

Shënim: n.a, d.m.th. se KPK nuk ka kërkuar fare buxhet për subvencione dhe transfere



Instituti GAP është një Think-Tank i themeluar në tetor të 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

**Instituti GAP mbështetet nga:**



**Ky projekt është mbështetur nga:**



*Empowered lives.  
Resilient nations.*