

# RELACION

## PËR

### **PROJEKTLIGJIN “PËR NJË NDRYSHIM NË LIGJIN NR.96/2016, “PËR STATUSIN E GJYQARËVE DHE PROKURORËVE NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”, TË NDRYSHUAR”**

#### **I. QËLLIMI I PROJEKTAKTIT DHE OBJEKTIVAT QË SYNOHEN TË ARRIHEN**

Projektligji “Për një ndryshim në ligjin nr.96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”, ka si qëllim zbatimin e vendimit nr.35/2022 të Gjykatës Kushtetuese, i cili ndër të tjera, shfuqizoi shkronjën “a”, të pikës 5, të nenit 12, të ligjit nr.96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar me pikën 1, të nenit 2, të ligjit nr. 0/2021, si i papajtueshëm me Kushtetutën . Nevoja për zbatimin e vendimit të Gjykatës Kushtetuese dikton edhe ndërmarrjen e nismës për ndryshimin e ligjit nr.9584, datë 17.7.2006, “Për pagat, strukturat dhe shpërblimet e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj”, të ndryshuar.

#### **II. VLERËSIMI I PROJEKTAKTIT NË RAPORT ME PROGRAMIN POLITIK TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, ME PROGRAMIN ANALITIK TË AKTEVE DHE DOKUMENTE TË TJERA POLITIKE**

Ky projektligj nuk lidhet me programin politik të Këshillit të Ministrave dhe as me dokumente të tjera politike. Projektligji nuk është përfshirë në programin e përgjithshëm analitik të projektakteve, që do të paraqiten për shqyrtim në Këshillin e Ministrave, për vitin 2023.

#### **III. ARGUMENTIMI I PROJEKTAKTIT LIDHUR ME PËRPARËSITË, PROBLEMATIKAT, EFEKTET E PRITSHME**

Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj nr.35/2022, mori në shqyrtim kërkesën e Unionit të Gjyqtarëve të Shqipërisë për shfuqizimin e nenit 12, pika 5, shkronja “a”, të ligjit nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar me pikën 1, të nenit 2, të ligjit nr.50/2021, dhe të pikës 7, të nenit 1, paragrafi i dytë, shkronjat “a”, “b” dhe “c”, të ligjit nr.8097, datë 21.3.1996, “Për pensionet shtetërore suplementare të personave që kryejnë funksione kushtetuese dhe të punonjësve të shtetit”, të ndryshuar me pikën 1, të nenit 1, të ligjit nr.166/2020, si i papajtueshëm me Kushtetutën.

Pas analizimit të rezultatit të shkronjës “a”, të pikës 5, të nenit 12, të ligjit nr.96/2016, “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, përpara dhe pas ndryshimeve që pësoi kjo pikë me ligjin nr.50/2021, Gjykata u shpreh se: “mënyra e zbatimit të shkronjës “a” të pikës 5, të nenit 12, të ligjit nr.96/2016, deri në ndryshimin e saj nëpërmjet ligjit nr.50/2021, ka prodhuar të njëjtin rezultat në vlera financiare me atë sipas formulimit aktual, për shkak se, sikurse është parashtruar, që nga momenti i zbatimit të saj (data 1.1.2019), paga referuese bazë e magjistratit është llogaritur në vlerën 118 100 lekë, që i korrespondon elementit “shtesë për pozicion” të pagës së nëpunësit civil të kategorisë drejtuese, kategoria e dytë, klasa e parë, në pozicionin e drejtorit të Drejtorisë së Përgjithshme në ministri. Pavarësisht kësaj mënyre të zbatimit të normës, në kushtet kur ajo diktonte një mënyrë tjetër llogaritjeje të pagës referuese bazë të magjistratit, ndryshimi që i është bërë me ligjin nr.50/2021 ka sjellë një rezultat, në terma financiarë, më të ulët sesa ai që magjistratët do të përfitonin nga zbatimi korrekt i normës origjinale, sipas përmbajtjes së tekstit të saj dhe vullnetit objektiv të treguar nga ligjvënësi në kohën e miratimit të kësaj norme për herë të parë. Për rrjedhojë, formulimi aktual i normës ligjore objekt i këtij gjykimi kushtetues, edhe pse synimi i pretenduar është qartësimi i përmbajtjes së saj, në fakt ka sjellë ndryshim të dukshëm të kësaj përmbajtjeje, me pasojë uljen në vlerë të “pagës referuese bazë”, e në këtë kuptim, uljen e pagës bruto mujore të magjistratit.

Në këtë kuptim, pavarësisht hapësirës normuese që ka pushteti ligjvënës, parashikimet ligjore, që prekin pagën dhe përfitimet e tjera të magjistratit, duhet të jenë në përputhje me garancitë e nenit 138 të Kushtetutës, i cili lejon uljen e pagës dhe përfitimeve të tjera me efekt të përgjithshëm vetëm për interes publik, kuptimi i të cilit materializohet shprehimisht në këtë dispozitë. Në këtë drejtim, siç është theksuar edhe më sipër, në ndryshim nga sa pretendojnë subjektet e interesuara, nuk u konstatua që norma të mbarte paqartësi, që sillte nevojën e ndërhyrjes për sqarimin e përmbajtjes së saj, ndërkohë që Gjykata vlerëson të theksojë se është akti nënligjor që duhet të ndjekë konceptet dhe terminologjinë e ligjit dhe jo anasjelltas.

Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se ligjvënësi ka vepruar në kushtet e ndalimit, të parashikuar në nenin 138 të Kushtetutës, ndaj përmbajtja e shkronjës “a”, të pikës 5, të nenit 12, të ligjit nr.96/2016, duhet të shfuqizohet si e papajtueshme me këtë normë kushtetuese.”<sup>1</sup>

Gjithashtu, në këtë vendim, Gjykata Kushtetuese u shpreh se: “Gjykata vlerëson të theksojë se ligjvënësi, brenda hapësirës së tij normuese, në formulimin e

---

<sup>1</sup> Paragrafët 83-85 të vendimit nr. 35/2022 të Gjykatës Kushtetuese

normës së re ligjore për pagën e magjistratit ka diskrecionin t'i referohet formulës aktuale të referencës në shërbimin civil ose çdo formule tjetër që referon në legjislacionin në fuqi për pagat e funksionarëve publikë, duke qenë kjo një çështje që i përket oportunitetit të tij. Megjithatë, në ushtrim të kompetencave të tij, në plotësimin e kuadrit ligjor ai duhet të mbajë parasysh përcaktimet e nenit 138 të Kushtetutës, duke garantuar, në çdo rast, që paga dhe përfitimet e tjera që vijnë si rrjedhojë e zbatimit të sistemit të referencës së pagave, të mos ulen nën standardin e analizuar në këtë vendim, përveçse kur verifikohet përjashtimi i shkronjës "a", të nenit 138, të Kushtetutës."

Paga referuese bazë përdoret si njësi referuese, me qëllim përlllogaritjen e pagës mujore bruto. Paga referuese bazë mund të ishte edhe një vlerë fikse e vendosur në ligj, por legjislatori, me qëllim që të garantojë indeksimin e pagave të magjistratëve, në rastin kur indeksohen edhe pagat e nëpunësve civilë, e kishte referuar këtë pagë në sistemin e pagave të nëpunësve civilë.

Kjo zgjidhje e legjislatorit, pra, referimi i pagës në sistemin e pagave të nëpunësve civilë, sipas Gjykatës Kushtetuese, ka garantuar dy të drejta të fituara për magjistratët:

- a) vlera e pagës referuese bazë, që në datën e vendimit të Gjykatës Kushtetuese, ishte e barazvlershme me 152 700 lekë;
- b) sistemi i referimit.

Sipas Gjykatës Kushtetuese, vlera e pagës referuese bazë përcaktohet nga dy elemente, përkatësisht, kategoria e pagës së sekretarit të Përgjithshëm, që sipas interpretimit të Gjykatës Kushtetuese kjo kategori duhet të ishte I-b, si dhe elementi i pagës për grup, që sipas vendimit nr.187, datë 8.3.2017, të Këshillit të Ministrave ishte 14 000 lekë. Po ashtu, sipas ndryshimeve që ka pësuar vendimi nr.187, datë 8.3.2017, nëpërmjet vendimit nr.621, datë 28.9.2022, të Këshillit të Ministrave, vlera e pagës për kategorinë I-b është 138 700 lekë. Rrjedhimisht, si një e drejtë e fituar e magjistratëve, paga referuese bazë për funksionet gjyqësore dhe të prokurorisë nuk mund të jetë më e vogël se 152 700 lekë.

Nga ana tjetër, sa i takon sistemit të referimit, duhet vënë në dukje që ky sistem ka si qëllim në vetvete që të mbrojë të drejtën e magjistratëve, që të garantohet indeksimi i pagës së magjistratit. Kjo në vetvete siguron pavarësinë e sistemit gjyqësor, sa kohë garanton që Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi nuk do të mund të përjashtonin gjyqësorin nga indeksimi i përgjithshëm i sistemit të pagave në Republikën e Shqipërisë dhe rrjedhimisht, të cenohej pavarësia dhe paanësia e sistemit gjyqësor.

Duhet vënë në dukje që Gjykata Kushtetuese nuk ka përcaktuar që është një e drejtë e fituar e magjistratëve, që të kenë gjithmonë dyfishin e pagës së nëpunësve civilë të nivelit të lartë, por që të sigurohet në çdo rast, një sistem referimi të funksionarët publikë i pagës së magjistratit. Në paragrafin 104 të vendimit, Gjykata ka arsyetuar që “Gjykata vlerëson të theksojë se ligjvënësi, brenda hapësirës së tij normuese, në formulimin e normës së re ligjore për pagën e magjistratit ka diskrecionin t’i referohet formulës aktuale të referencës në shërbimin civil ose çdo formule tjetër, që referon në legjislacionin në fuqi për pagat e funksionarëve publikë, duke qenë kjo një çështje që i përket oportunitetit të tij. Megjithatë, në ushtrim të kompetencave të tij, në plotësimin e kuadrit ligjor, ai duhet të mbajë parasysh përcaktimet e nenit 138 të Kushtetutës, duke garantuar, në çdo rast, që paga dhe përfitimet e tjera, që vijnë si rrjedhojë e zbatimit të sistemit të referencës së pagave, të mos ulen nën standardin e analizuar në këtë vendim, përveçse kur verifikohet përjashtimi i shkronjës “a”, të nenit 138, të Kushtetutës.” Pra, qartazi, sipas vendimit të Gjykatës Kushtetuese, Kuvendi ka të drejtë të përzgjedhë sistemin e referencës, qoftë në shërbimin publik ose në për çdo funksionar tjetër publik.

Në kushtet kur referimi i pagës së magjistratit në pagën e nëpunësve civil ka sjellë probleme me zbatimin në praktikë të saj, që në përfundim rezultuan edhe në shfuqizimin e dispozitës nga Gjykata Kushtetuese, por duke pasur në konsideratë që pagat e nëpunësve publikë përbëhen nga disa elemente të ndryshme, (sipas nenit 34, të ligjit për nëpunësit civil, paga e nëpunësit civil përbëhet nga paga bazë e kategorisë, shtesa për klasën, së cilës i përket pozicioni, dhe shtesa për kushtet e punës) të cilat janë të ndryshueshme varësisht nga pozicioni ose kushtet e punës, referimi përsëri në pagat e nëpunësve civilë do të sillte probleme me zbatimin e tyre në praktikë, dhe rrjedhimisht do të krijonte potencialisht rrezikun për cenimin e statusit të magjistratit.

Në Republikën e Shqipërisë, aktualisht, ekzistojnë 6 sisteme të ndryshme të pagave të funksionarëve publikë, si më poshtë:

- Sistemi i pagës për funksionarët e lartë shtetërorë, që përcaktohet në raport me pagën e Presidentit, sipas ligjit nr.9584/2006, të ndryshuar;
- Sistemi i pagave të shërbimit civil dhe i nëpunësve të tjerë të administratës (përfshirë pushtetin vendor dhe administratën e institucioneve të pavarura); ky sistem bazohet në ligjin e vjetër të shërbimit civil dhe VKM nr.187, datë 8.3.2017, të ndryshuar; këtu duhet të silltet në vëmendje që sistemi i pagave, sipas ligjit nr.152/2013, nuk është zbatuar akoma. Të njëjtin sistem page, me të njëjtët komponentë, kanë edhe mësuesit në arsimin parauniversitar dhe mjekët e infermieret, të përcaktuara sipas vendimeve përkatëse të pagave, sipas VKM 175, datë 8.3.2017, të ndryshuar dhe VKM 555, datë 11.8.2011, të ndryshuar. Elementet e këtij sistemi janë paga e diplomës, shtesa e

vjetërsisë, shtesa e kualifikimit, shtesa e pozicionit dhe shtesat për kushte pune;

- Sistemi i pagave të punonjësve administrative me page për klase dhe shtesa të tjera si vjetërsi, dëshmëri shëndeti, kushte pune. Në këtë sistem futen punonjësit ndihmës si pastrues, shofer, magazinieri etj, sipas VKM nr.234 datë 20.4.2022, i ndryshuar;
- Sistemet e pagave me grada (Forcat e Armatosura, Policia e Shtetit, Policia e Burgjeve, Garda e Republikës, Mbrojtja nga Zjarri dhe Shpëtimi), të përcaktuara në ligjet për organizimin dhe funksionimin e tyre.
- Sistemi i pagave me grada për shërbimin e jashtëm, sipas ligjit për shërbimin e jashtëm në Republikën e Shqipërisë;
- Sistemi i pagave të Institucioneve Publike të Arsimit të Lartë, i cili bazohet në pagën fikse në bazë të titullit dhe gradës si dhe pozicionit të punës, sipas ligjit për arsimin e lartë dhe VKM 749/2009, të ndryshuar;

Nga sistemet e mësipërme të pagave, sistemi më i përshtatshëm për referimin e pagës së magjistratit, është sistemi i pagës për funksionarët e lartë shtetërorë, të cilët referohen në pagën e Presidentit të Republikës. Kjo për dy arsye: së pari, duke qenë që paga e Presidentit të Republikës është një vlerë e vetme, përcaktimi i pagës referuese bazë është e lehtë dhe rrjedhimisht, nuk do të sjellë probleme me zbatimin e normës në praktikë dhe rrjedhimisht, shmangen paqartësitë që kanë shoqëruar sistemin e referimit të pagës së gjyqtarëve, në pagën e shërbimit civil. Nga ana tjetër, që është po ashtu e rëndësishme, referimi në pagën e presidentit, si Kryetari i shtetit, jep rëndësinë dhe dinjitetin e duhur magjistratëve, duke i vendosur në të njëjtin sistem referimi, si edhe funksionarët e lartë publik.

Për këto shkaqe, është arritur në konkluzionin që referenca duhet të bëhet në pagën e Presidentit të Republikës.

Ndërkohë në nenin 3, të këtij ligji, përcaktohet se paga më e lartë në institucionet e administratës publike, buxhetore dhe jobuxhetore në Republikën e Shqipërisë është paga e Presidentit të Republikës, e përcaktohet çdo vit në ligjin vjetor të buxhetit të shtetit, sipas propozimit të Këshillit të Ministrave.

Nga ana tjetër, ky sistem reference është mbrojtur edhe nëpërmjet një instrumenti tjetër të posaçëm: indeksimi i pagës referuese të magjistratit, çdo dy vite. Niveli i indeksimit në çdo rast nuk kalon një pikë përqindjeje mbi nivelin e targetuar të inflacionit nga Banka e Shqipërisë. Ky sistem garanton që edhe në rast se legjislativi dhe ekzekutivi nuk do të indeksnin asnjëherë pagën e Presidentit të republikës, për magjistratët, ky indeksim do të ndodhë çdo dy vite; duke siguruar kështu, edhe të drejtën që kërkohej të mbrohej nga Gjykata Kushtetuese nëpërmjet sistemit të referimit, pra indeksimin e pagës së magjistratit, kur do të kishte indeksime të pagave të tjera të funksionarëve publikë. Për më tepër, ky

propozim e ka rritur në një nivel akoma më të lartë të drejtën e indeksimit të pagës së magistratëve, sa kohë, edhe kur nuk ka indeksim të funksionarëve të tjerë, për magistratët indeksimi është detyrueshëm çdo dy vite.

Bazuar, në vendimin nr.35/2022, ku Gjykata Kushtetuese shprehet se në ushtrim të kompetencave të tij, në plotësimin e kuadrit ligjor ai duhet të mbajë parasysh përcaktimet e nenit 138 të Kushtetutës, duke garantuar, në çdo rast, që paga dhe përfitimet e tjera që vijnë si rrjedhojë e zbatimit të sistemit të referencës së pagave, të mos ulen nën standardin e analizuar në këtë vendim, përveçse kur verifikohet përjashtimi i shkronjës “a”, të nenit 138, të Kushtetutës, është parashikuar që paga referuese bazë për funksionet gjyqësore dhe të prokurorisë të jetë e njëjtë me shumëzimin e koeficientit 0.36 me pagën e Presidentit të Republikës.

Sillet në vëmendje se kjo nismë vjen bashkërisht me propozimin për ndryshime të ligjit nr.9584, datë 17.7.2006, “Për pagat, strukturat dhe shpërblimet e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj”, të ndryshuar, ku parashikohet që paga e Presidentit të Republikës të jetë në masën 425000 lek në muaj. Në këto kushte, paga e magistratit, do të jetë e barabartë me rezultatin që del nga shumëzimi i koeficientit 0.36 me pagën e re të Presidentit të Republikës, në masën 425 000 lekë në muaj. Në këto kushte, paga e referuese do të jetë 153 000 lekë në muaj, e cila është më e lartë se sa paga prej 152 700 lekë, të llogaritur sipas vendimit të Gjykatës Kushtetuese.

Ky projektligj, si dhe projektligji për ndryshime të ligjit nr.9584, datë 17.7.2006, “Për pagat, strukturat dhe shpërblimet e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj”, të ndryshuar, duhet të shqyrtohen në Këshillin e Ministrave dhe të miratohen në Kuvendin e Republikës së Shqipërisë, në të njëjtën kohë në mënyrë që çdo ndryshim eventual që mund të pësojë parashikimi mbi pagën e Presidentit të Republikës të shoqërohet me ndryshimin e koeficientit të parashikuar në këtë projektligj. Kjo me qëllim që, nëse do të ketë ndryshime në pagën e Presidentit, formula e llogaritjes së pagës së magistratit të garantojë paprekshmërinë e pagës së këtij të fundit.

Në përfundim të sa më sipër, theksojmë se nëpërmjet këtij ndryshimi arrihet njëkohësisht, zbatimi i vendimit nr.35/2022, të Gjykatës Kushtetuese, si dhe moscenimi i pagës aktuale të magistratit.

Në projektligjin “Për përcaktimin e pagave, trajtimeve të tjera financiare dhe përfitimeve të të punësuarve në institucionet e administratës publike, si dhe të pagës bazë minimale në shkallë vendi” është parashikuar indeksimi i pagës së të

punësuarve të punësuarve në institucionet e administratës publike, nga ana e Këshillit të Ministrave, jo më vonë se dy vite nga indeksimi i fundit.

Në mënyrë të ngjashme është parashikuar edhe indeksimi i pagës së magjistratit. Konkretisht, fjalia e dytë e shkronjës “a”, të pikës 5, të nenit 12, parashikon se paga referuese bazë për funksionet gjyqësore dhe të prokurorisë indeksohet me vendim të Këshillit të Ministrave, jo më vonë se dy vite nga indeksimi i fundit. Niveli i indeksimit në çdo rast nuk kalon një pikë përqindjeje mbi nivelin e targetuar të inflacionit nga Banka e Shqipërisë.

#### **IV. VLERËSIMI I LIGJSHMËRISË, KUSHTETUTSHMËRISË DHE HARMONIZIMI ME LEGJISLACIONIN NË FUQI VENDAS E NDËRKOMBËTAR**

Projektligji i propozuar është në përputhje me rendin juridik të brendshëm dhe propozohet nga Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 81 dhe 83, pika 1, të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave.

#### **V. VLERËSIMI I SHKALLËS SË PËRAFRIMIT ME *ACQUIS COMMUNAUTAIRE* (PËR PROJEKTET NORMATIVE)**

Projektligji nuk synon përafrimin me ndonjë *acquis* të Bashkimit Evropian.

#### **VI. PËRMBLEDHJE SHPJEGUESE E PËRMBAJTJES SË PROJEKTAKTIT**

Projektligji përbëhet nga tre nene.

Neni 1 parashikon se shkronja “a”, të pikës 5, të nenit 12, ndryshohet si më poshtë:

“a) paga referuese bazë për funksionet gjyqësore dhe të prokurorisë, e cila është e njëjtë me shumëzimin e koeficientit 0.36 me pagën e Presidentit të Republikës. Paga referuese bazë për funksionet gjyqësore dhe të prokurorisë indeksohet me vendim të Këshillit të Ministrave, jo më vonë se dy vite nga indeksimi i fundit. Niveli i indeksimit në çdo rast nuk kalon një pikë përqindjeje mbi nivelin e targetuar të inflacionit nga Banka e Shqipërisë.”.

Neni 2 parashikon një dispozitë tranzitore. e cila ka si qëllim që të përcaktojë se kur do të fillojë të indeksohet paga referuese bazë, me qëllim lehtësimin e zbatimit të kësaj skeme.

Ndërsa neni 3 parashikon hyrjen në fuqi të ligjit, 15 ditë pas botimit të tij, në “Fletoren zyrtare”.

## **VII. INSTITUCIONET DHE ORGANET QË NGARKOHEN PËR ZBATIMIN E PROJEKTAKTIT**

Për zbatimin e këtij projektligji ngarkohen Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Këshilli i Lartë Gjyqësor, Këshilli i Lartë i Prokurorisë, Prokuroria e Përgjithshme, si dhe çdo institucion tjetër, i cili duhet të kryejë pagesën e pagave të funksionarëve apo punonjësve të tij, duke u bazuar në pagën e magjistratit.

## **VIII. PERSONAT DHE INSTITUCIONET QË KANË KONTRIBUAR NË HARTIMIN E PROJEKTAKTIT**

Projektligji është hartuar nga Ministria e Drejtësisë.

## **IX. RAPORTI I VLERËSIMIT TË TË ARDHURAVE DHE SHPENZIMEVE BUXHETORE**

Projektligji sjell efekte financiare në buxhetin e shtetit, në masën 959 milionë lekë.

## **KËSHILLI I MINISTRAVE**