



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

RAPORT ME REKOMANDIM I AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

Ex Officio nr. 421/2019

në lidhje me

mungesën e mjeteve juridike efektive për zgjidhjen e kontesteve të punës nga nëpunësit civilë dhe nga kandidatët për pranim në shërbimin civil

Drejtuar: Z. Kadri Veseli
Kryetar i Kuvendit të Republikës së Kosovës

Prishtinë, më 18 qershor 2019

Qëllimi i Raportit

1. Qëllim i këtij raporti është tërheqja e vëmendjes në lidhje me mungesën e mjeteve efektive juridike për zgjidhjen e kontesteve të punës së nëpunësve civilë dhe të kandidatëve për praninë në shërbimin civil, si pasojë e mosëmërimit të anëtarëve të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës (KPMSHCK) nga Kuvendi i Republikës së Kosovës dhe që ankuesve t'u ofrohet e drejta e garantuar kushtetuese dhe ligjore për mjete juridike efektive për vendosjen e kontesteve nga marrëdhënia e punës.

Kompetencat dhe përgjegjësitë e Avokatit të Popullit

2. Sipas nenit 135, paragrafi 3, të Kushtetutës: *“Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore.”*
3. Gjithashtu, sipas Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, mes tjerash, Avokati i Popullit ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
 - *“Avokati i Popullit ka kompetencë të bëjë hetime qoftë për t'iu përgjigjur ankesës së parashtruar apo me iniciativën e vet (ex officio), nëse nga konstatimet, dëshmitë dhe faktet e paraqitura me parashtrësë ose nga njohuritë e fituara në mënyrë tjetër, ka bazë të rezultojë se nga ana e autoriteteve janë shkelur të drejtat dhe liritë e njeriut të përcaktuara me Kushtetutë, ligje dhe akte të tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.”* (Neni 16, paragrafi 4).
 - *“Tërheqë vëmendjen për rastet kur autoritetet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandim që t'u jepet fund rasteve të tilla dhe kur është e domosdoshme të shprehë mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e autoriteteve përkatëse në lidhje me rastet e tilla.”* (Neni 18, nënparagrafi 1.2).
 - *“Të rekomandoj Qeverinë, Kuvendin dhe autoritetet tjera kompetente Republikës së Kosovës për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, barazisë dhe jo diskriminimit.”* (Neni 18, nënparagrafi 1.5).
 - *“T'i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta.”* (Neni 18, nënparagrafi 1.6).

Rrethanat e rastit

4. Më 21 maj 2019, Avokati i Popullit, në bazë të nenit 16, paragrafi 4, të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, ka hapur rast për hetim sipas detyrës zyrtare (ex officio) nr. 421/2019, bazuar në artikullin e publikuar në gazetën “Koha Ditore”, e datës 7 maj 2019, me titull: *“KPMSHCK-ja qe pesë muaj jofunksionale, rreth 500 ankesa të pashqyrtuara”*.
5. Më 23 maj 2019, përfaqësuesi i Avokatit të Popullit kontaktoi me z. Eshref Shabanin, kryetar i KPMSHCK-së, me qëllim të sigurimit të informatave në lidhje me rastin.

6. Më 24 maj 2019, përfaqësuesi i Avokatit të Popullit pranoi përgjigje nga kryetari i KPMSHCK-së z. Shabani, përmes së cilës u njoftua se:
- Më 13 dhjetor 2018, katër anëtarëve të KPMSHCK-së u ka skaduar mandati dhe se kryetari i KPMSHCK-së, në pajtim me detyrimet e tij ligjore, e ka njoftuar Kuvendin e Republikës së Kosovës, më 12 shtator 2018, lidhur me skadimin e mandatit të tyre.
 - Më 21 janar 2019, një anëtare e KPMSHCK-së ka dhënë dorëheqje nga pozita e saj dhe kryetari i KPMSHCK-së, në pajtim me detyrimet e tij ligjore, më 30 janar 2019, e ka njoftuar Kuvendin e Republikës së Kosovës lidhur me dorëheqjen e saj.
 - Si pasojë e skadimit të mandatit të katër anëtarëve të KPMSHCK-së dhe dorëheqjes së anëtares së pestë, KPMSHCK-ja është jofunksionale qysh prej 21 janarit 2019.
 - Aktualisht 410 ankesa kanë mbetur pa u shqyrtuar, si pasojë e mosfunktionimit të KPMSHCK-së për shkak të mosemërimit të anëtarëve të rinj të KPMSHCK-së nga Kuvendi i Republikës së Kosovës.

Analiza ligjore

7. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm “Kushtetuta”), si akti më i lartë juridik i një vendi, mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, prandaj zbatimi dhe realizimi praktik i këtyre të drejtave është në interes të funksionimit të shtetit të së drejtës. Garancitë kushtetuese i shërbejnë mbrojtjes së dinjitetit të njeriut dhe funksionimit të shtetit ligjor.
8. Neni 21, paragrafët 2 dhe 3, i Kushtetutës përcakton si në vijim: *“Republika e Kosovës mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, të parashikuara në këtë Kushtetutë.”*; dhe: *“Çdokush e ka për detyrë t’i respektojë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të të tjerëve.”* Ndërsa neni 24, paragrafi 1, i Kushtetutës përcakton si në vijim: *“Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim.”* Kurse neni 32 i Kushtetutës përcakton: *“Secili person ka të drejtë të përdorë mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.”*
9. Avokati i Popullit thekson se e drejta për mbrojtjen gjyqësore të të drejtave është e garantuar me nenin 54 të Kushtetutës, ku përcaktohet: *“Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes gjyqësore në rast të shkeljes ose mohimit të ndonjë të drejte të garantuar me këtë Kushtetutë ose me ligj, si dhe të drejtën në mjete efektive ligjore nëse konstatohet se një e drejtë e tillë është shkelur.”*
10. Sipas nenit 22 të Kushtetutës: *“Të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare në vijim, garantohen me këtë Kushtetutë, zbatohen drejtpërdrejtë në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet, në rast konflikti, ndaj dispozitave e ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike: (2) Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut dhe Protokollet e saj.”*

11. Në nenin 6, paragrafi 1, të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut thuhet: *“Në përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve të tij civile ose të çdo akuze penale kundër tij, çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme [...]”*
12. Avokati i Popullit thekson se është obligim kushtetues i shtetit që qytetarëve t’u garantojë mjete juridike efektive. Kjo e drejtë është e garantuar edhe me nenin 13 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut, i cili përcakton: *“Çdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e përcaktuara në këtë Konventë, ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive para një organi kombëtar, pavarësisht se shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare.”*
13. Neni 13 i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut pasqyron në mënyrë të drejtpërdrejtë obligimin e shtetit që, fillimisht t’i mbrojë të drejtat e njeriut përmes sistemit të tij ligjor, duke vendosur me këtë rast një garanci shtesë për një individ, që e bën të mundur që ai/ajo t’i gëzojë të drejtat në mënyrë efektive. Nëse shikohet nga kjo perspektivë, e drejta e një individi për proces të rregullt brenda një kohe të arsyeshme do të jetë më pak efikase nëse nuk ekziston mundësia që së pari ta parashtrojë këtë ankesë te një autoritet vendor. Kërkesat e nenit 13 mbështesin kërkesat e nenit 6 (shih, aktgjykimi *Kudla kundër Polonisë*). Kështu, neni 13, garanton një mjet ankimi efektiv te një autoritet vendor për ta shqyrtuar një rast gjyqësor brenda një kohe të arsyeshme për një shkelje, ashtu siç kërkohet në nenin 6.
14. Avokati i Popullit vlerëson se mjete i efektshëm juridik, në pikëpamje të nenit 13 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut, do të duhej të jetë në gjendje ta parandalojë shkeljen e pretenduar apo vazhdimin e së njëjtës.
15. Ligji nr. 06/L-048 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, në nenin 6, paragrafët 1 dhe 1.1, përcakton:
- “1. Për mbikëqyrjen e zbatimit të rregullave dhe parimeve të legjislacionit për shërbimin civil, Këshilli ka këto funksione themelore:*
- 1.1. shqyrton dhe merr vendime për ankesat e nëpunësve civil dhe kandidatëve për pranim në shërbimin civil.”*
16. Neni 21, paragrafi 1, i po këtij ligj, përcakton:
- “Vendimi i Këshillit është vendim administrativ i formës së prerë dhe zbatohet nga zyrtari i nivelit të lartë drejtues ose personi përgjegjës i institucionit që e ka marrë vendimin e parë ndaj palës.”*
17. Përbërja e KPMSHCK-së rregullohet me nenin 8 të Ligjit nr. 06/L-048 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, ku përcaktohet se Këshilli përbëhet prej shtatë anëtarëve që emërohen nga Kuvendi i Republikës së Kosovës. Aktualisht KPMSHCK-ja i ka vetëm dy anëtarë me mandat, pasi që, më 13 dhjetor 2018, katër anëtarëve të KPMSHCK-së u ka skaduar mandati, ndërsa, më 21 janar 2019, një anëtare e KPMSHCK-së ka dhënë dorëheqje nga pozita e saj.

18. Neni 10, paragrafët 1, 2 dhe 3, i Ligjit nr. 06/L-048 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës përcakton procedurat për emërimin e anëtarëve të Këshillit:

“1. Kryetari i Këshillit e njofton me shkrim Kryetarin e Kuvendit, së paku nëntëdhjetë (90) ditë para përfundimit të rregullt të mandatit të anëtarit të Këshillit, si dhe në afat prej shtatë (7) ditësh për çdo rast tjetër të përfundimit apo ndërprerjes së mandatit të anëtarit të Këshillit.”

“2. Kuvendi i Kosovës në pajtim me Rregulloren e Kuvendit, publikon shpalljen publike për aplikim për anëtar të Këshillit, së paku gjashtëdhjetë (60) ditë para përfundimit të rregullt të mandatit të anëtarit të Këshillit.”

“3. Për rastet e tjera të përfundimit apo të ndërprerjes të mandatit të anëtarit të Këshillit, Kuvendi do të publikoj shpalljen publike për aplikim për anëtar të Këshillit, brenda afatit prej pesëmbëdhjete (15) ditësh nga dita e pranimit të njoftimit nga Kryetari i Këshillit.”

19. Si pasojë e mosemërimit të anëtarëve të KPMSHCK-së, nuk ka mundur të respektohet afati i vendimmarrjes në KPMSHCK, afat i cili rregullohet me nenin 17, paragrafët 1 dhe 2, të Ligjit nr. 06/L-048 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, ku përcaktohet:

“1. Këshilli brenda afatit prej dyzetë e pesë (45) ditësh nga dita e pranimit të ankesës, nxjerr vendim duke e arsyetuar bazën ligjore dhe faktike të vendimmarrjes.”

“2. Përjashtimisht nga paragrafi 1 i këtij neni, në rastet kur natyra e lëndës është specifike, Kryetari i Këshillit ka të drejtë të shtyjë afatin e vendimmarrjes edhe për dhjetë (10) ditë pune.”

20. Avokati i Popullit vëren se në rastin në fjalë, KPMSHCK-ja është jofunksionale qysh nga data 21 janar 2019, duke qenë se nga kjo datë ka vetëm dy anëtarë me mandat dhe, për pasojë, KPMSHCK-ja nuk ka nxjerrë asnjë vendim dhe asnjë ankesë e paraqitur nga nëpunësit civilë apo nga kandidatët për pranim në shërbimin civil nuk është shqyrtuar, ashtu siç parashikohet me Ligjin nr. 06/L-048 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës.

21. Avokati i Popullit vlerëson se, si pasojë e mosemërimit të anëtarëve të KPMSHCK-së nga Kuvendi i Republikës së Kosovës, nëpunësve civilë dhe kandidatëve për pranim në shërbimin civil u është mohuar e drejta për mjete efektive juridike, e drejtë e garantuar me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe me ligjet në fuqi.

22. Avokati i Popullit tërheq vëmendjen se çështja e të drejtave që burojnë nga marrëdhënia e punës, nisur nga rëndësia që kanë për të gjitha organet vendimmarrëse, do të duhej trajtuar si çështje me prioritet.

Konstatimi i Avokatit të Popullit

23. Në bazë të vlerësimit të mësipërm, Avokati i Popullit konstaton se: Për shkak të pamundësisë së shqyrtimit të ankesave të nëpunësve civilë dhe të kandidatëve për pranim në shërbimin civil dhe pamundësisë së nxjerrjes së vendimeve nga KPMSHCK-ja, në kundërshtim me të drejtën e garantuar për mjete efektive juridike,

si dhe në kundërshtim me të drejtën e garantuar për gjykim brenda një afati të arsyeshëm, Kuvendi i Republikës së Kosovës është e nevojshme t'i emërojë sa më shpejt anëtarët e Këshillit dhe funksionalizimin e tij.

24. Avokati i Popullit, bazuar në atë që u tha më sipër, në pajtim me nenin 135, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës: *“Ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve tjera shtetërore.”* Sipas kuptimit të nenit 18, paragrafi 1.2, të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit ka përgjegjësi: *“Të tërheqë vëmendjen për rastet kur autoritetet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandim që t'u jepet fund rasteve të tilla dhe kur është e domosdoshme të shprehë mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e autoriteteve përkatëse në lidhje me rastet e tilla.”* Prandaj, Avokati i Popullit i

REKOMANDON

Kuvendit të Republikës së Kosovës:

- **Që në pajtim me autorizimet ligjore, t'i japë prioritet emërimit të anëtarëve të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës.**

Në pajtim me nenin 132, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (*“Çdo organ, institucion ose autoritet tjetër, që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës, është i detyruar t'u përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit dhe t'i paraqesë atij/asaj të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara në pajtim me ligj”*) dhe me nenin 28 të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit (*“Autoritetet, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar rekomandim, kërkesë ose propozim për ndërmarrjen e veprimeve konkrete, . . . duhet të përgjigjen brenda afatit tridhjetë (30) ditor. Përgjigjja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë”*), ju lutemi mirësisht që të na informoni për veprimet që do t'i ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

Më nderime,


Hilmi Jashari

Avokat i Popullit