



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

OPINION

I AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS NË CILËSINË E MIKUT TË GJYKATËS (AMICUS CURIAE)

në lidhje me

Çështjen e interpretimit të konceptit të “përvojës së punës” në kontekstin e konkurseve
për punësim në institucione publike

ofruar

Gjykatës Supreme të Kosovës
Gjykatës së Apelit
Gjykatave Themelore
Ministrisë së Administratës Publike

Prishtinë, më 31 janar 2018

Qëllimi

Ky opinion juridik i Avokatit të Popullit në cilësinë e mikut të gjykatës ka për qëllim ofrimin e ndihmës ligjore për krijimin e mundësisë së një interpretimi të drejtë të konceptit “përvojë e punës” në kontekstin e konkurseve për punësim në institucione publike që herë-herë paraqitet si mjaft sfidues për zbatuesit e ligjit, e me premisa të shkeljeve të mundshme të të drejtave të njeriut.

Baza ligjore e veprimit të Avokatit të Popullit

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 132, paragrafi 1: “Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike”. Neni 135, paragrafi 3: “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”.

Nenin 16, paragrafi 9 të Ligjit për Avokatin e Popullit: “Avokati i Popullit mund të paraqitet në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*) në proceset gjyqësore që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut, çështjet e barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi”. Ndërsa bazuar në nenin 18 paragrafi 1.6. të Ligjit, Avokati i Popullit ka përgjegjësi: “t’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta”.

Vlerësimi i problematikës

Për sa i përket çështjes nëse përvoja e punës e fituar përpara diplomimit duhet të llogaritet si pjesë e përvojës minimale që kërkohet për punësim, Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: “KPMK”) dhe Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore të Prishtinës (në tekstin e mëtejshëm: “Gjykata Themelore” ose “Gjykata”), kanë shprehur qëndrimin se “përvoja e punës” **nuk** përfshin përvojën e fituar përpara diplomimit.

Me Vendimin në lëndën nr. 02/471/2014, të nxjerrë me datën 12 dhjetor 2014, KPMK ka trajtuar një ankesë kundër Ministrisë së Punëve të Brendshme, lidhur me dy vende të punës: “zyrtar i lartë i verifikimit të të dhënave për letërnjoftime” dhe “zyrtar i lartë i digjitalizimit të librave” (shih *po aty*, f. 1). Për vendin e parë, “zyrtar i lartë i verifikimit të të dhënave për letërnjoftime”, ndër kriteret kualifikuese kanë qenë “përgatitja universitare në shkencat ekonomike, juridik apo menaxhment” dhe “tre (3) vjet përvojë pune në përpunimin e të dhënave” (*po aty*, f. 3).

KPMK ka vendosur se kandidati fitues nuk ka plotësuar kërkesën e përvojës trevjeçare, sepse “përvoja e punës e fituar para datës së diplomimit nuk merret parasysh si përvojë pune e kërkuar për një vend pune me kualifikim superior dhe sipas kësaj kandidatja e pranuar nuk e ka plotësuar kriterin e konkursit për përvojë pune pas datës së diplomimit” (*po aty*, f. 4). Megjithatë, për pretendimin që nuk mund të llogaritet përvoja e punës e fituar përpara diplomimit, KPMK nuk ofron asnjë argument.

Të njëjtin përfundim si KPMK, e ka arritur edhe Gjykata Themelore, në Aktgjykimin e saj në rastin nr. 2276/2014, të nxjerrë me datën 24 maj 2016. Në këtë rast bëhej fjalë për “vendin e lirë të punës, operator i futjes së të dhënave në programin e tatimit në pronë, në Drejtorinë e Financave dhe Pronës të Komunës së Prishtinës” (*po aty*, f. 2). Sipas Gjykatës, “komisioni përzgjedhës . . . nuk ka vlerësuar drejtë përvojën e punës së kandidatëve përzgjedhës, ngase sipas provave që gjinden në shkresat e lëndës nuk i kanë plotësuar kushtin e konkursit ‘tri vite

përvojë pune” (po aty, f. 2). Arsyetimi i Gjykatës ishte njësoj si ai i KPMK-së: “gjykata vlerëson se përvoja e punës në profesion duhet të llogaritet, pas datës së diplomimit, të kandidatit, e jo . . . duke e llogaritur përvojën e punës së kandidatëve edhe para diplomimit të tyre” (po aty, f. 3).

Ndryshe nga KPMK, Gjykata ka dhënë një argument për qëndrimin e saj. Sipas Gjykatës, llogaritja e përvojës së punës të fituar përpara diplomimit “është në kundërshtim me parimet e Ligjit për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, përkatësisht nenit 11.1 të tij, i cili përcakton se ‘Pranimi në Shërbimin Civil të Kosovës bëhet në pajtim me parimet e meritës, aftësisë profesionale, paanshmërisë, mundësive të barabarta, mos diskriminimit dhe përfaqësimit të barabartë, në bazë të konkursit publik dhe pas verifikimit të zotësisë së veprimit të kandidatëve” (Aktgjykimi, f. 3, duke cituar Ligjin Nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës). Sipas Gjykatës, “nga interpretimi i drejtë i kësaj dispozite ligjore ‘aftësia profesionale’ e kandidatëve nuk mund të merret para diplomimit të tyre në atë profesion, sepse vetëm pas diplomimit të tyre ata mund të quhen si profesionist dhe me përvojë pune në profesion” (Aktgjykimi, f. 3).

Mirëpo, ky argument i Gjykatës nuk është bindës, për dy arsye. Së pari, Ligji për Shërbimin Civil përcakton se: “Nëpunësit civil punësohen në bazë të meritës, pasi t’i jenë nënshtruar procedurës përzgjedhëse, e përcaktuar në bazë të këtij ligji dhe **akteve përkatëse nënligjore.**” (po aty, neni 3, par. 2; theks i shtuar). Po ashtu, Ligji Nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civil përcakton se: “Klasifikimi i përgjithshëm i pozicioneve të punës në Shërbimin Civil, standardet dhe procedurat për klasifikimin e secilës pozitë në gradën përkatëse, në bazë të përshkrimit të punës, si dhe përcaktimi i hapave të pagës, **përcaktohen nga Qeveria me akte nënligjore**, pas propozimit të ministrisë përgjegjëse për administratën publike dhe ministrisë përgjegjëse për financa” (po aty, neni 6, par. 10; theks i shtuar).

Siç e bëjnë të qartë këto dispozita, është kompetencë e Qeverisë, me nxjerrjen e akteve nënligjore, që të përcaktojë kriteret minimale të çdo vendi të punës, në kuadër të klasifikimit të të gjitha vendeve të punës. Këtë përcaktimin e kriterëve, e ka kryer Qeveria me nxjerrjen e Rregullores Nr. 05/2012 për Klasifikimin e Vendeve të Punës në Shërbimin Civil. Në këtë klasifikim përcaktohen gjithsej 14 grada të pagës (shih po aty, neni 6, par. 1). Për secilën gradë përcaktohen kushtet minimale për vendet e punës të asaj grade, duke përfshirë diplomë universitare dhe një sasi përvoje të punës. Mirëpo, në asnjë rast, dhe për asnjë gradë, nuk përcaktohet se përvoja e punës duhet patjetër të jetë fituar pas diplomimit. Shih, p.sh., nenin 13, “Niveli drejtues dy (2) – grada e pagës gjashtë (6)”, i cili kërkon “[d]iplomë universitare dhe së paku pesë (5) vite përvojë pune” (po aty, neni 13, par. 2, nënpar. 7). Prandaj, qëndrimi i KPMK-së dhe Gjykatës Themelore mbi këtë çështje nuk ka asnjë bazë në tekstin e Rregullores.

Së dyti, pretendimi i Gjykatës që “aftësia profesionale” e kandidatëve nuk mund të merret para diplomimit të tyre në atë profesion” (Aktgjykimi, f. 3), është i gabuar. Është e vërtetë se Ligji për Shërbimin Civil përcakton se “[p]ranimi në Shërbimin Civil të Kosovës bëhet në pajtim me parimet e . . . aftësisë profesionale” (po aty, neni 11, par. 1), por kjo dispozitë nuk thotë shprehimisht se “aftësia profesionale” mund të dëshmohet vetëm me përvojë pune pas diplomimit por jo edhe me përvojë përpara diplomimit.

Gjithashtu, nuk është e vërtetë, të paktën jo në të gjitha rastet, se “vetëm pas diplomimit të tyre [kandidatët] mund të quhen si profesionistë dhe me përvojë pune në profesion” (Aktgjykimi, f. 3). Gjykata nuk ofron asnjë argument për të treguar se përvoja e fituar përpara diplomimit nuk mundet, **kategorikisht**, të konsiderohet dëshmi e “aftësisë profesionale”. Madje, faktet e vetë rastit që Gjykata po shqyrtonte, dëshmojnë se përvoja e fituar përpara diplomimit mund të konsiderohet relevante për disa vende të punës. Siç u cek më sipër, vendi i punës që ishte objekt diskutimi në Aktgjykim ishte “operator i futjes së të dhënave në programin e tatimit në prone” (*po aty*, f. 2). Varësisht prej degës në të cilën është diplomuar një kandidat, puna e futjes së të dhënave mund të mos ketë asnjë lidhje me aftësitë që ai ka fituar në studimet e larta. Prandaj, nëse një kandidat ka tre vjet përvojë pune me futjen e të dhënave, është jo e arsyeshme që ky kandidat të përjashtohet **automatikisht** prej konkursit vetëm për shkakun që një pjesë të përvojës e ka fituar përpara se të merrte diplomën.

Vlen të theksohet këtu se, për të gjitha vendet e punës në shërbimin civil, kushti që kandidatët të kenë përfunduar një periudhë të caktuar të përvojës së punës është kusht **përjashtues**, në kuptimin që kandidatët të cilët nuk kanë përvojën e duhur nuk kanë të drejtë as të futen në konkurs. Prandaj, në mënyrë që trupi vlerësues të ketë mundësi të konsiderojë sa më shumë kandidatë që të jetë e mundur, është e domosdoshme të interpretohet koncepti i “përvojës së punës” në mënyrën sa më të gjerë të mundshme.

Mirëpo, njëkohësisht, një interpretim i tillë liberal nuk do të thotë aspak se trupi vlerësues e ka për detyrë të vlerësojë përvojat e të gjithë kandidatëve njësoj. Është krejt normale që trupi vlerësues, kur i krahason të gjithë kandidatët që e kalojnë pragun minimal të përvojës së punës, të marrë parasysh **natyrën** dhe **cilësinë** e përvojës që secili kandidat përkatës paraqet në aplikim. Ky proces i krahasimit të hollësishtëm nuk pengohet aspak nga interpretimi i gjerë i konceptit të “përvojës së punës”.

Madje, një interpretim **i ngushtë** i këtij konceptit, sipas të cilit përvoja e punës e fituar përpara diplomimit në mënyrë kategorike nuk mund të llogaritet, paraqet rrezikun që komisioni vlerësues për një vend pune të caktuar, të mos ketë mjaft kandidatë për t’i krahasuar, për shkak se një pjesë e madhe e kandidatëve mund të jenë përjashtuar për shkak të mungesës së përvojës minimale sipas interpretimit të KPMK-së dhe Gjykatës. Prandaj, parimet e “meritës” dhe “aftësisë profesionale”, kuptuar drejt, jo vetëm që nuk e mbështesin qëndrimin e KPMK-së dhe Gjykatës, por këto parime edhe kërkojnë pozitivisht që termi “përvoja e punës” të përfshijë përvojën e fituar përpara diplomimit.

Fakti që një përvojë mund të ketë më shumë ose më pak vlerë, varësisht prej natyrës dhe cilësisë së përvojës për vendin e punës në fjalë, ngre një çështje tjetër: çështja nëse mund të përcaktohen kritere specifike për vlerësimin e përvojave të ndryshme të kandidatëve. Në këtë drejtim, duhet vërejtur që Rregullorja për Klasifikimin e Vendeve të Punës në Shërbimin Civil, edhe tashmë, e njeh faktin që jo të gjitha përvoja të punës janë të barabarta. Me nenin 5, par. 1, nënpar. 5 të këtij Rregullore, termi “përvoja profesionale” “përcakton përvojën e punës në ose jashtë shërbimit civil, **në nivelin dhe detyra të përafërta profesionale**” (theks i shtuar). Prandaj, pyetja kryesore së cilës duhet t’i japim përgjigje është: A mund të përcaktohen edhe kritere **edhe më specifike** që përcaktojnë standarde sipas të cilave trupi vlerësues mund të llogarisë se sa “të përafërta” kanë qenë niveli dhe detyrat e kandidatëve përkatës me ato të vendit të punës për të cilën po aplikojnë?

Nuk ekziston, dhe nuk mund të ekzistojë, një formulë ekzakte që mund të zbatohet për të gjithë shërbimin civil, që tregon se sa të përafërta janë detyrat e një vendi të lirë të punës me ato me të cilat një kandidat ka pasur përvojë. Kjo është një çështje që duhet të lihet në diskrecionin e secilit institucion që shpall një vend të lirë të punës dhe të secilit komision vlerësues, jo vetëm për shkak se nuk ka një formulë ekzakte që mund të llogarisë “përafërsinë” e detyrave të punës, por gjithashtu për shkak se institucioni dhe komisioni vlerësues, mund ta supozojmë, janë ekspertë dhe profesionistë të fushës së cilës i përket vendi i punës që kërkon të plotësohet. Prandaj, shpallësit dhe anëtarët e komisionit janë ata të cilët janë në pozitën më të mirë për të vlerësuar nëse përvojën e çdo kandidati ka qenë mjaft “e përafërt” me detyrën për të cilën po aplikon.

Shembulli i Bashkimit Evropian konfirmon se, të paktën në nivelin më të përgjithshëm (d.m.th. në nivelin e përcaktimit të gradave), nuk është praktikë ndërkombëtare të përcaktohen kritere specifike për vlerësimin e përvojës së punës, përveçse të theksohet, sikurse në Rregulloren 5/2012 të Republikës së Kosovës, se përvoja duhet të jetë “relevante”. Për shembull, webfaqja e Zyrës Evropiane për Përzgjedhjen e Personelit tregon se:

*“Pozita e një udhëheqësi dallon në gradë prej AD 5 deri në AD 16, ku grada AD 5 është niveli minimal që kërkohet për këtë vend pune për ata që kanë diplomë universitare. Përzgjedhja dhe rekrutimi mund të bëhet edhe për grada më të larta AD 6 ose AD 7 për detyrat që janë më të veçanta, ku kandidati do të duhej të dëshmojë disa vite të përvojës **relevante** të punës. Gradat nga AD 9 – AD 12 janë për pozitat e nivelit të menaxhmentit të mesëm. Përzgjedhja/rekrutimi për këto grada kërkon përvojë paraprake në menaxhment”* (theks i shtuar).¹

Mund të theksojmë se ekziston mundësia që vetë institucioni që shpall një konkurs të caktuar, të përcaktojë kritere specifike për vlerësimin e përvojës së punës, në atë mënyrë që u përshtatet detyrave të vendit të punës në fjalë. Kjo praktikë mund të gjendet, për shembull, në Britaninë e Madhe. Shpallja e pozitës së shërbimit civil, “Menaxher i lartë i projektit, Departamenti për Mjedis, Ushqim dhe Çështje Rurale”,² jep një listë të gjatë dhe specifike të përvojës profesionale që kërkohet për këtë vend të punës:

E domosdoshme –Përvojë në udhëheqjen e suksesshme të projekteve (duke përfshirë ekipet udhëheqëse, buxhetin, planifikimin, kualitetin e menaxhimit, aftësinë për zgjidhjen e problemeve, raportimin dhe menaxhimin e rrezikut), sipas mjeteve formale për planifikim e projekteve dhe metodologjinë e njohur të menaxhimit të projekteve.

E domosdoshme – Përvojë paraprake në menaxhim të projekteve të mbështetur me dëshmi dhe të dhëna lidhur me përfundimin e projekteve me kompleksitet të lartë, brenda afatit kohor, me shpenzime të parapara dhe në mënyrë cilësore

E domosdoshme- Dëshmi për menaxhimin e suksesshëm të projekteve me të dhëna se menaxhimi është bërë në një ambient pune të përshtatshëm, inkurajues dhe motivues për ekipin në arritjen e një qëllimi të përbashkët

E domosdoshme- Dëshmi për punën në ekipe multi-disciplinare

¹https://epso.europa.eu/how-to-apply_en.

²https://www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/jobs.cgi?owner=5070000&ownertype=fair&jcode=1566838&posting_code=0&language=.

E domosdoshme - Aftësia për t'iu përshtatur prioriteteve të ndryshueshme

E dëshirueshme - përvojë e punës në projekte brenda sektorit publik

Dy aspekte të ndryshme të kësaj liste vlen të theksohen. Së pari, kjo listë përcakton kriteret specifike për vlerësimin e përvojës së punës, sipas detyrave të vendit të punës në fjalë. Së dyti, lista dallon lloje të përvojës që janë **të domosdoshme** (“essential”) prej atyre që janë thjesht **të dëshirueshme** (“desirable”).

Edhe pse nuk ka ndonjë formulë ekzakte për vlerësimin e përvojës së punës, që mund të vlejë për të gjithë shërbimin civil, mund të theksojmë se kjo nuk pengon aspak që shpallja e konkurseve të përfshijë kriteret të hollësishme në mënyrën që praktikohet në shtete të tjera.

Me nderime,


Hilmi Jashari

Avokat i Popullit