



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

Ex officio

Rasti Nr. 412/2017

RAPORTI ME REKOMANDIME

I AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

Në lidhje me Vendimin për pagesën e Provimit të maturës shtetërore i datës 16.05.2017 me nr. 2-1843

Drejtuar: z. Shyqiri Bytyçi, Ministër i Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë,
z. Fehmi Hysenaj, Kryetar i Komisionit Shtetëror i Maturës

Prishtinë, më 5 prill 2018

QËLLIMI I RAPORTIT

1. Objekti i çështjes i Raportit të Avokatit të Popullit me Rekomandime (në tekstin e mëtejshëm: Raporti) është vlerësimi i Vendimit për pagesën e Provimit të maturës i datës 16.05.2017 me nr. 2-1843 (në tekstin e mëtejshëm: Vendim), nëse ky Vendim është në pajtim me parimin e sundimit të ligjit dhe ligjshmërinë.
2. Raporti do të jep Rekomandime specifike dhe konkrete lidhur me veprimet që duhet të ndërmerret Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisionit Shtetëror të Maturës për respektimin e plotë të ligjeve në fuqi dhe të të drejtave të njeriut.

BAZA LIGJORE

3. Avokati i Popullit, në mes të tjerash, sipas Kushtetutës të Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta) dhe Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit (në tekstin e mëtejshëm: Ligji) ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
 - Avokati i Popullit mund të jep rekomandime dhe të propozoj masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga organet e administratës publike dhe organeve tjera shtetërore; (neni 135, paragrafi 3 i Kushtetutës);
 - 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; (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.2 i Ligjit);
 - të rekomandojë Qeverinë, Kuvendin dhe autoritetet tjera kompetente të 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 paragrafi 1, nënparagrafi 1.5 i Ligjit);
 - t'i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta; (neni 18 paragrafi 1, nënparagrafi 1.6 të Ligjit);
 - të rekomandojë nxjerrjen e ligjeve të reja në Kuvend, ndryshimin e ligjeve që janë në fuqi dhe nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e Republikës së Kosovës; (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.7 i Ligjit);
 - të përgatitë raporte vjetore, periodike dhe të tjera mbi gjendjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit dhe të kryejë hulumtime mbi çështjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit në Republikën e Kosovës; (neni 18 paragrafi 1, nënparagrafi 1.8 i Ligjit).

4. Avokati i Popullit dërgon këtë raport tek institucionet kompetente si dhe publikon këtë Raport në ueb faqen e saj në mënyrë që të evitohen shkeljet e drejtave të njeriut si dhe të respektohen ligjet në fuqi siç kërkohet edhe nga parimi i sundimit të ligjit.

RRETHANAT E RASTIT

5. Në dhjetor të vitit 2008 është nxjerrë Ligji Nr. 03/L-018 për provimin përfundimtar dhe provimin e maturës shtetërore (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/Prishtinë: viti III / nr. 44/22 dhjetor 2008) (në tekstin e mëtejme: LPPMSH).
6. Në bazë të këtij ligji është mbajtur provimi i maturës shtetërore nga viti 2008 deri në janar të vitit 2016.
7. Në janar të vitit 2016, është shfuqizuar ky ligj nga Ligji Nr. 05/L-018 për provimin e Maturës Shtetërore (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Nr.2 / 8 janar 2016, Prishtinë) (në tekstin e mëtejme: LPMSH).
8. Në qershor të vitit 2017 është mbajtur provimi i maturës shtetërore duke u bazuar në LPMSH dhe Vendimin e Komisionit Shtetëror të Maturës për pagesën e provimit të Maturës Shtetërore.
9. Më 21 qershor 2017 Avokati i Popullit ka iniciuar hetime me iniciativën e vetë (*ex officio*) duke u bazuar në nenin 16, paragrafi 4 i Ligjit.

DISPOZITAT E ZBATUESHME LIDHUR ME OBJEKTIN E ÇËSHTJES

10. Neni 16 paragrafi 3 i LPMSH përcakton se: *“Bashkë me fletëparaqitjen, kandidati paraqet edhe: “3.1. dëftesat për kryerjen e klasave të shkollës së mesme të lartë, 3.2. certifikatën nga libri amë i të lindurve, 3.3. diplomën e shkollës së mesme të lartë profesionale”.*
11. Ndërsa në ligjin e shfuqizuar në nenin 17 [Paraqitja e provimit përfundimtar dhe të maturës], paragrafi 3, nënparagrafi 3.3 i LPPMSH, ishte përcaktuar se kërkesa për kryerjen e pagesës në bankë: *“Bashkë me fletëparaqitjen kandidati paraqet edhe: 3.1. dëftesat për kryerjen e klasave të shkollës së mesme të lartë; 3.2. certifikatën nga libri amë i të lindurve; dhe 3.3. dëshminë për kryerjen e pagesës në bankë; 3.4. për hyrjen në provimin e maturës kandidatët që kanë kryer provimin përfundimtar duhet të paraqesin edhe dëshminë e kryerjes së provimit përfundimtar.”*
12. Pavarësisht faktit që kërkesa për pagesë nuk ekziston më sipas ligjit të ri tek neni 16, paragrafi 3 i LPMSH, Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisioni Shtetëror i Maturës, ka nxjerr Vendim ku në pikën 1 dhe 2 ka përcaktuar: *“1. Të gjithë nxënësit të cilët kanë shkollën e mesme të lartë dhe i nënshtrohen Provimit të Maturës duhet të sjellin dëshmi nga banka për kryerjen të pagesës në vlerë prej 5 euro. 2. Fletëpagesa përdoret si dëshmi për pjesëmarrje në Provimin e Maturës Shtetërore. (....).”*

ANALIZA

13. Në rastin konkret Avokati i Popullit vëren se Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisioni Shtetëror i Maturës, duke u mbështetur në nenin 8 dhe 9 të LPMSH, më 16 maj 2017 nxjerr vendim për pagesën e Provimit të Maturës Shtetërore për të hyrë në provimin e maturës.

14. Neni 8 [Komisioni Shtetëror i Maturës] i LPMSH përcakton:

1. Komisioni Shtetëror i Maturës (KSHM), është organ vendimmarrës, mbikëqyrës, organizativ, vlerësues, analizues dhe këshillues për maturën.

2. Komisioni Shtetëror i Maturës ka dymbëdhjetë (12) anëtarë me mandat tre vjeçar (3) në këtë përbërje:

2.1. MASHT tre (3) anëtarë, njëri nga ta kryetar.

2.2. DVSM një (1) anëtarë pa të drejtë vote.

2.3. Institucionet e Arsimit të Lartë tre (3) anëtarë,

2.4. Akademia e Shkencave dhe Arteve të Kosovës një (1) anëtar,

2.5. DKA një (1) anëtar,

2.6. Përfaqësues nga drejtorët e shkollave të mesme të larta nga gjimnazet dhe shkollat profesionale dy (2) anëtar,

2.7. Përfaqësuesi i Këshillit të Prindërve të Kosovës një (1) anëtarë.

3. Ministri emëron Komisionin Shtetëror të Maturës, duke pasur parasysh barazinë gjinore dhe etnike.

15. Ndërsa neni 9 [Detyrat dhe përgjegjësitë e Komisionit Shtetëror të Maturës] përcakton se:

1. Detyrat dhe përgjegjësitë e Komisionit Shtetëror të Maturës janë :

1.1. miraton listën e anëtarëve të komisioneve të lëndëve për përpilimin e kërkesave për provimin shtetëror të maturës me propozimin e DVSM.

1.2. miraton planin e punës për organizimin e provimit të maturës për vitin vijues të hartuar nga DVSM, më së largu deri më 31 gusht.

1.3. merr opinionet nga komuniteti për mbarëvajtjen e procesit të vlerësimit dhe mbi këto opinione nxjerr udhëzime për subjektet në procesin e provimit të maturës.

1.4. miraton katalogun dhe bën harmonizimin e lëndëve për provimin e maturës, në përputhje me plan programet mësimore sipas drejtimeve respektivisht profileve, me propozimin e DVSM.

1.5. publikon rezultatet e testit me MASHT.

1.6. përcakton standardet për administrim të provimit të maturës shtetërore.

1.7. miraton testet e hartuara nga DVSM.

16. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit vëren që procedura administrative rregullohet me Ligjin Nr. 02/L-28 për procedurën administrative¹ (në tekstin e mëtejme: LPA).
17. Procedura administrative definohej para së gjithash si tërësi e normave juridike me të cilën rregullohet mënyra e sjelljes së organeve administrative shtetërore, organe këto të cilat duke aplikuar normat e të drejtës materiale, nxjerrin akte administrative me të cilat vendosin për të drejtat, obligimet ose interesat e subjekteve përkatëse të së drejtës.
18. Prandaj, parimi i ligjshmërisë është normë thelbësore dhe vlen për tërë sistemin juridik duke garantuar sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respekti dhe garantimi i drejtësisë dhe sigurisë juridike.
19. Parimi i ligjshmërisë, sipas nenit 3, paragrafi 3.1 [parimi i ligjshmërisë] të LPA-së, nënkupton se *“Organet e administratës publike ushtrojnë veprimtarinë administrative në përputhje me legjislacionin në fuqi në Kosovë, brenda kufijve të kompetencave që u janë dhënë atyre dhe konform qëllimit për të cilat janë dhënë këto kompetenca.”*
20. Ky parim ka përcaktuar detyrimin e organeve të administratës publike, që gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative, të punojnë dhe të vendosin në bazë të ligjit.
21. Prandaj, sipas nenit neni 84 [Forma e aktit administrativ] të LPA-së, Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisioni Shtetëror i Maturës, duhet të nxjerr vendimin e saj duke u mbështetur në, ndër të tjera: *“[...] një deklaram të bazës ligjore në të cilën bazohet akti; [...].”*
22. Në këtë kuptim, veprimtaria administrative e Komisionit Shtetëror të Maturës përcaktohet me LPMSH.2
23. Në pajtim me nenin 16 [Paraqitja e provimit të maturës] të LPMSH:
 - 1. Kandidati paraqet provimin e maturës shtetërore më së voni pesëmbëdhjetë (15) ditë para ditës së provimit.*
 - 2. Fletëparaqitja për provimin e maturës shtetërore plotësohet në formularin që merret në shqyrtim, i cili përmban të dhënat për kandidatin.*
 - 3. Bashkë me fletëparaqitjen, kandidati paraqet edhe:*
 - 3.1. dëftesat për kryerjen e klasave të shqyrtimit të mesme të lartë,*
 - 3.2. certifikatën nga libri amë i të lindurve,*

¹ Ligji Nr. 02/L-28 për procedurën administrative, Gazeta Zyrtare e institucioneve të përkohshme të vetëqeverisjes në Kosovë/ Prishtinë: viti II / nr. 8 / 1 janar 2007.

² Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / nr. 2 / 08 janar 2016, Prishtinë.

3.3. diplomën e shkollës së mesme të lartë profesionale.

24. Ndërsa Ligji i mëparshëm për provimin përfundimtar dhe provimin e maturës shtetërore të datës 22 dhjetor 2008³, në nenin 17 [Paraqitja e provimit përfundimtar dhe të maturës], paragrafi 3, ka përcaktuar se:

Bashkë me fletëparaqitjen kandidati paraqet edhe:

3.1. dëftesat për kryerjen e klasave të shkollës së mesme të lartë;

3.2. certifikatën nga libri amë i të lindurve; dhe

3.3. dëshminë për kryerjen e pagesës në bankë;

3.4. për hyrjen në provimin e maturës kandidatët që kanë kryer provimin përfundimtar duhet të paraqesin edhe dëshminë e kryerjes së provimit përfundimtar.

25. Avokati i Popullit vëren se ligji i ri i 8 janarit 2016 për provimin e maturës shtetërore qëndron i heshtur sa i përket çështjes së pagesës. Ndryshe nga neni 17, paragrafi 3, nën-paragrafi 3.3 i ligjit të mëparshëm për provimin përfundimtar dhe provimin e maturës shtetërore, i datës 22 dhjetor 2008, i cili përmend në mënyrë eksplicite se bashkë me fletëparaqitjen kandidati paraqet edhe ***dëshminë për kryerjen e pagesës në bankë***. Është e qartë se hartuesit e ligjit dhe ndryshimet që janë bërë kanë zgjedhur që të fshijnë paragrafin 3.3 me qëllim që të shmangë detyrimin për pagesën e provimit nga sistemi i paraparë nga neni 17, paragrafi 3, nënparagrafi 3.3 i ligjit të mëparshëm për provimin përfundimtar dhe provimin e maturës shtetërore të datës 22 dhjetor 2008.
26. Megjithatë, përkundër kriterëve të paraparë në ligj, Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisionit Shtetëror të Maturës, nxjerr Vendim ku e përcakton si kriter shtesë dhe i obligon të gjithë nxënësit që të kryejnë pagesë në bankë për t'iu nënshtruar provimit të maturës duke u bazuar në nenin 8 dhe 9 të LPMSH.
27. Avokati i Popullit vëren se Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisioni Shtetëror i Maturës, duke u bazuar në dispozitat e lartcekura, anashkalon bazën ligjore për përcaktimin e këtij kriteri shtesë të pagesës për të hyrë në provimin e maturës shtetërore, i cili kriter fare nuk përmendet në LPMSH dhe fare nuk i jep kompetenca Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisionit Shtetëror të Maturës, që të përcaktoj kriterë shtesë.
28. Kriteret për t'iu nënshtruar provimit të maturës janë përcaktuar në nenin 16 të LPMSH dhe është një listë shteruese e cila nuk len hapësirë për të shtuar kriterë shtesë siç ka bërë Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisionit Shtetëror të Maturës, duke nxjerr Vendim ku e përcakton si kriter shtesë dhe i obligon të gjithë nxënësit që të paguajnë për t'iu nënshtruar provimit të maturës.

³ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë: viti III / nr. 44 / 22 dhjetor 2008.

29. Për me tepër, në këtë drejtim, Avokati i Popullit i referohet nenit 7 të Kushtetutës e cila përcakton se: *“1. Rendi kushtetues i Republikës së Kosovës bazohet në parimet e lirisë, pages, demokracisë, barazisë, respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe sundimit të ligjit, mosdiskriminimit, të drejtës së pronës, mbrojtjes e mjedisit, drejtësisë sociale, pluralizmit, ndarjes së pushtetit shtetëror dhe ekonomisë së tregut”*. Substancialisht parimi i ligjshmërisë materializon vlerat e rendit kushtetues duke marr parasysh se e drejta administrative është konkretizim i vlerave kushtetuese për çka të gjitha aktet e organeve të administratës publike duhet të jenë në përputhje me ligjin dhe në frymën e pajtueshmërisë me parimin kushtetues të sundimit të ligjit.
30. Për me tepër, Avokati i Popullit merr parasysh se sipas nenit 80.6 [Miratimi i Ligjeve] të Kushtetutës, ekziston kriteri i publikimit të ligjeve. Qëllimi i publikimit të një ligji është një kusht i detyrueshëm për të vetëdijesuar shoqërinë se cilat rregulla duhet ndjekur dhe për të përshtatur sjelljen dhe veprimet në pajtim me ligjin. Kjo është një kërkesë bazë dhe e domosdoshme për sundimin e ligjit.⁴
31. Parimi i sigurisë juridike është baza e shtetit të së drejtës dhe siguron besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit përmes veprimeve të organeve administrative, parim ky i cili ndër të tjerash konsiston në saktësinë, qartësinë dhe qëndrueshmërinë në tërësi të gjithë rendit juridik të një shteti, pra jo vetëm normat e veçanta, por i gjithë rendi juridik kërkohet të jetë i kuptueshëm i parashikueshëm dhe jo kundërthënës. Rrjedhimisht, sipas kësaj del që vendimi i Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisionit Shtetëror të Maturës, është në kundërshtim jo vetëm me parimin e ligjshmërisë, por edhe me tërë konceptin e sigurisë juridike.
32. Duke u nisur nga ky fakt dhe fakti se parimi i ligjshmërisë nënkupton në mes tjerash edhe epërsinë e ligjit ndaj veprimeve apo akteve të organeve të administratës publike, të gjitha aktet e organeve administrative që janë në kundërshtim apo bien ndesh me ligjin duhet të shpallen të pavlefshme sipas neneve 92 deri 94 të LPA-së.
33. Avokati i Popullit duke u nisur nga fakti se vendimi i Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisionit Shtetëror të Maturës, kërkon përmbushjen e disa kushteve ligjore dhe si i tillë nuk ka bazë ligjore në të cilin bazohet akti dhe në mungesë të saj sjell në pavlefshmëri të vendimit të Komisionit Shtetëror të Maturës dhe kërkon zbatimin e neneve 101, paragrafi 1 dhe 2 të LPA-së, i cili përcakton: *“101.1. Iniciativa për shfuqizimin e aktit administrativ mund të vijë nga organi kompetent i administratës publike ose nga pala e interesuar për ankim. 101.2. Me paraqitjen e ankimit të palëve të interesuara kundër aktit administrativ, organi kompetent i administratës publike vendos shfuqizimin ose lënien në fuqi të aktit administrativ të ankimuar.”*

⁴ Gjykata Kushtetuese, Rasti KO 97/12, Aktgjykimi i datës 12 prill 2013.

KONSTATIMI

Për këto arsye Avokati i Popullit, në pajtim me gjetjet e lartcekura, konstaton se:

34. Vendimi për pagesën e Provimit të maturës i datës 16.05.2017 me nr. 2-1843 i nxjerr nga Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, përkatësisht Komisionit Shtetëror të Maturës, i shkel të drejtat dhe liritë e njeriut për faktin se është në kundërshtim me parimet bazë të funksionimit të shtetit demokratik siç është parimi i ligjshmërisë, parimi kushtetues i sundimit të ligjit dhe parimi i sigurisë juridike sepse nuk ka bazë ligjore në LPMSH për nxjerrjen e një vendimi të tillë.
35. Avokati i Popullit, duke u 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 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit “*(...) ka përgjegjësi të tërheq vëmendjen për rastet kur autoritetet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandim që t’u jepet fund rasteve të tilla (...)*”, si dhe “*të rekomandojë [...] nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga Institucionet e Republikës së Kosovës.*” (neni 18, paragrafi 1.7).

Prandaj, Avokati i Popullit,

REKOMANDON

Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë që:

- 1. Në pajtim me kompetencat dhe përgjegjësitë e legjislacionit përkatës në fuqi, të shpallë të pavlefshëm Vendimin për pagesën e Provimit të Maturës Shtetërore të datës 16.05.2017 me nr. 2-1843 i nxjerrë nga Komisioni Shtetëror i Maturës.**

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 paraqes atij/asaj të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara në pajtim me ligj”) dhe nenin 28 të Ligjit për Avokatin e Popullit, Nr. 05/L-019 (“Autoritete, 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. Përgjigja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë”), mirësisht Ju lutem të na informoni për veprimet që do të ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

Me nderime,

Hilmi Jashari

Avokat i Popullit