



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

RAPORT ME REKOMANDIM

Ex-officio nr. 69/2021

në lidhje

me mungesën e harmonizimit të Ligjit nr. 04/L-032 për Arsimin Parauniversitar në Republikën e Kosovës me Ligjin nr. 05/L-087 për Kundërvajtje

Për: Znj. Arbërie Nagavci, ministre
Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit

Prishtinë, më 28 prill 2021

Qëllimi

1. Qëllimi i këtij raporti me rekomandim është tërheqja e vëmendjes Ministrisë së Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (në tekstin e mëtejshëm: MASHTI) për ndërmarrjen e veprimeve përkatëse për ndryshimin dhe plotësimin e dispozitave përkatëse të Ligjit nr. 04/l-032 për Arsimin Parauniversitar në Republikën e Kosovës, përkatësisht harmonizimin e tij me Ligjin nr. 05/L-087 për Kundërvajtje.

Baza ligjore

2. Avokati i Popullit, sipas Kushtetutës të Republikës së Kosovës¹ (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta) dhe Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit², Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/nr.16/26 qershor 2015, Prishtinë (në tekstin e mëtejshëm: Ligji për Avokatin e Popullit), pos tjerash, i ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:

3.1 *“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 132, paragrafi 1, i Kushtetutës).*

3.2 *Avokati i Popullit mund të japë 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; (neni 135, paragrafi 3, i Kushtetutës).*

3.3 (...) *me iniciativën e vet (ex officio) (...) 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 tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare për të drejtat e njeriut; (neni 16, paragrafi 4, i Ligjit për Avokatin e Popullit).*

3.4 *t'i rekomandojë Qeverisë, Kuvendit dhe autoriteteve 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 jodiskriminimit; (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.5, i Ligjit për Avokatin e Popullit).*

3.5 *t'i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta; (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.6, i Ligjit për Avokatin e Popullit).*

3.6 *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 për Avokatin e Popullit).*

Faktet dhe rrethanat e rastit

3. Në shtator të vitit 2011 ishte nxjerrë Ligji nr. 04/l-032 për Arsimin Parauniversitar në Republikën e Kosovës, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/Nr.17/16 Shtator 2011, Prishtinë³ (në tekstin e mëtejshëm: LAPRK).
4. Ndërsa në shtator të vitit 2016 ishte nxjerrë Ligji nr. 05/L-087 për Kundërvajtje, Gazeta

¹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

² <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10922>

³ <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2770>

Zyrtare e Republikës së Kosovës/nr.33/8 Shtator 2016, Prishtinë⁴ (në tekstin e mëtejshëm: LK).

5. Më 25 janar 2021, përfaqësuesi i Institucionit të Avokatit të Popullit (IAP) kërkoi informata nga MASHTI nëse ka pasur ndonjë rast kur prindërit janë dënuar për kundërvajtje sipas nenit 15 - Vijueshmëria në shkollë, dhe nenit 47 - Shkollimi në shtëpi, të LAPRK-së. Nëse po, mbi cilën bazë të dispozitës ligjore është bërë shqiptimi i sanksionit kundërvajtës.
6. Më 26 janar 2021, përfaqësuesja e MASHTI-t informoi përfaqësuesin e IAP-së se lidhur me paragrafin 4 të nenit 15 të LAPRK-së ekziston në fuqi edhe *Udhëzimi Administrativ nr. 13/2005 për masat ndaj prindërve, fëmijët e të cilëve nuk janë regjistruar apo nuk vijojnë arsimin obligativ* (në tekstin e mëtejshëm: Udhëzimi Administrativ nr.13/ 2005). Mirëpo, në bazë të të dhënave të cilat i ka MASHTI, kjo dispozitë si dhe paragrafët 1 dhe 3 të nenit 47 nuk janë zbatuar në asnjë rast. Pra, MASHTI nuk ka raportime për ndonjë rast të hapjes së procedurës për kundërvajtje nga komunat⁵.
7. Më 8 shkurt 2021, Avokati i Popullit ka iniciuar hetime me vetiniciativën (*ex-officio*) duke u bazuar në nenin 16, paragrafi 4⁶, të Ligjit për Avokatin e Popullit.

Analiza ligjore e çështjes

8. LAPRK-ja rregullon edukimin, arsimin dhe aftësimin parauniversitar nga niveli 0 deri në 4, sipas Standardeve Ndërkombëtare të Klasifikimit të Arsimit, duke përfshirë arsimin dhe aftësimin e fëmijëve dhe të të rriturve që marrin kualifikime në këto nivele⁷.
9. LAPRK-ja, në nenin 15 - Vijueshmëria në shkollë, ka përcaktuar se vijimi i shkollimit të detyruar për nxënësin është përgjegjësi kryesore e prindit. Në rastet kur prindi nuk e regjistron fëmijën në shkollë ose nuk bën aranzhime alternative për fëmijën pa ndonjë shkak të arsyeshëm dhe/apo të pashmangshëm, atëherë ai prind shkel ligjin⁸. Përrjashtimisht, ligji parasheh se drejtori i institucionit arsimor dhe aftësues, pas kërkesës nga prindërit e nxënësit, mund ta lirojë nxënësin nga vijimi i mësimit deri në dy javë gjatë vitit shkollor nëse e sheh të arsyeshme dhe në interesin më të mirë të nxënësit⁹. Sipas LAPRK-së, nëse nxënësi pa ndonjë arsye nuk regjistrohet, nuk vijon shkollimin ose e ndërprente shkollimin e detyruar, prindërit e tij dënohen për kundërvajtje. Në raste të tilla, komuna e njofton MASHTI-n me shkrim¹⁰. Paragrafi 6 e obligon MASHTI-n për të përgatitur udhëzime për t'i ndihmuar komunat dhe institucionet arsimore dhe aftësuese

⁴<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12839>

⁵ E-maili nga MASHTI, 26 janar 2021.

⁶ 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 parashtrues, 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, me ligje dhe me akte të tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.

⁷ LAPRK, neni 2, paragrafi 1, nënparagrafi 1.21: "*ISCED - Standardet Ndërkombëtare të Klasifikimit të Arsimit, të miratuara nga UNESCO, në Konferencën e përgjithshme, në seancën e 29-të, të mbajtur në nëntor të vitit 1997, dhe të ndryshuara më vonë.*"

⁸ LAPRK, neni 15 (2)

⁹ Po aty, neni 15 (3).

¹⁰ Po aty, neni 15 (4).

për ta adresuar në mënyrë efektive braktisjen.

10. Më tutje, LAPRK-ja, në neni 47 - Shkollimi në shtëpi, ka përcaktuar përgjegjësinë mbi komunën për të vlerësuar nëse fëmija nuk është duke u arsimuar në mënyrë të duhur¹¹, qoftë përmes vijueshmërisë së rregullt në shkollë ose ndryshe, apo nëse nuk i nënshtrohet përjashtimit të përhershëm sipas ligjit¹². Ky nen përcakton edhe procedurën të cilën duhet ndjekur komuna, ku fillimisht ajo u dërgon një vërejtje me shkrim prindërve dhe kërkon nga ata ta bindin komunën se fëmija është duke u arsimuar në shtëpi ose diku tjetër, brenda afatit kohor të përcaktuar. Nëse prindërit nuk i përgjigjen komunës brenda afatit kohor të specifikuar në vërejtje, komuna e vazhdon rastin *në procedurë për kundërvajtje*¹³. Mirëpo, nëse prindërit përgjigjen se fëmija është duke u arsimuar jashtë sistemit formal të arsimit, aranzhimet e bëra nga prindërit si dhe ato të inspeksionit, pas konsultimeve me komunën përkatëse, i nënshtrohen autorizimit të MASHTI-t¹⁴.
11. LK-ja ishte publikuar në GZRK më 8 shtator 2016 dhe kishte hyrë në fuqi në janar të vitit 2017¹⁵. Me këtë ligj rregullohen, pos tjerash, kushtet për përcaktimin e kundërvajtjeve dhe sanksioneve për kundërvajtje, palët dhe përgjegjësia për kundërvajtje, procedura e kundërvajtjes, procedura e veçantë për të mitur dhe procedura e ekzekutimit të sanksioneve për kundërvajtje. Pra ligji rregullon pjesën e përgjithshme materiale të së drejtës së kundërvajtjes dhe në tërësi procedurën e kundërvajtjes.
12. Neni 2 i LK-së përcakton nocionin e kundërvajtjes, si: *“Sjellje me të cilën shkelet ose rrezikohet rendi dhe qetësia publike, dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutë, mbrojta e të cilave nuk është e mundur pa sanksionimin kundërvajtës.”*
13. Më tutje, LK-ja në nenin 3 - Parimi i ligjshmërisë, përcakton se askush nuk mund të dënohet për kundërvajtje për veprën e cila para se të jetë kryer nuk ka qenë e përcaktuar si kundërvajtje me ligj ose me akte (rregullore komunale) të kuvendit të komunës dhe për të cilën nuk ka qenë i përcaktuar sanksioni kundërvajtës. Ky parim është shumë i rëndësishëm për faktin se një person mund të dënohet për kundërvajtje vetëm për veprën që është paraparë me normën juridike si kundërvajtje dhe vetëm me sanksion që më parë është paraparë për kundërvajtjen e caktuar.
14. Kundërvajtjet dhe sanksionet për kundërvajtje përcaktohen me ligj dhe me akte (rregullore komunale) të kuvendit të komunës si dhe organi i autorizuar për përcaktimin e kundërvajtjes nuk mund ta bartë këtë autorizim në organe të tjera¹⁶. Përshkrimi i veprave kundërvajtjese është i shpërndarë në shumë ligje dhe dispozita të tjera, si shkelje e të drejtave dhe e detyrave të caktuara. Zakonisht në pjesën e veçantë të dispozitave dallohen dispozitat ndëshkimore të sanksioneve përkatëse kundërvajtjese.
15. LK-ja ka përcaktuar llojet e sanksioneve kundërvajtjese: *“1.1. qortim; 1.2. gjobë; (...)”*¹⁷,

¹¹ Arsimitim i duhur sipas LAPRK-së do të thotë arsimim efikas me orar të plotë që është i përshtatshëm për moshën, aftësitë dhe prirjen e fëmijës si dhe ndonjë nevojë të veçantë për arsim që fëmija mund të ketë.

¹² LAPRK, neni 47 (1).

¹³ Po aty, paragrafët 1 dhe 3.

¹⁴ Po aty, paragrafi 4.

¹⁵ LK, neni 171: *“Ky ligj hyn në fuqi në janar të vitit 2017.”*

¹⁶ LK, neni 7.

¹⁷ Po aty, neni 27.

si dhe shumat për sanksionet me gjobë¹⁸. Për disa kundërvajtje të përcaktuara me ligj apo me rregullore të kuvendit të komunës, procedura e kundërvajtjes mund të zhvillohet dhe sanksionin kundërvajtjes mund ta shqiptojë organi i administratës shtetërore ose organi i cili kryen autorizime publike të mbikëqyrjes për zbatimin e ligjit, në të cilin janë paraparë kundërvajtje¹⁹. LK-ja ka paraparë gjithashtu që dispozitat që nuk janë në pajtim me LK-në, të harmonizohen në afat prej 1 viti nga hyrja në fuqi e ligjit²⁰. LK-ja ka hyrë në fuqi në janar të vitit 2017²¹. Së fundmi, LK-ja shprehimisht cek se me hyrjen në fuqi të këtij ligji pushon të vlejë legjislacioni në fuqi për kundërvajtjen²². Që nga hyrja në fuqi e LK-së kanë kaluar më shumë se katër vjet.

Konstatimet

16. Avokati i Popullit vëren se LK-ja përcakton se askush nuk mund të dënohet për kundërvajtje për veprën e cila para se të jetë kryer nuk ka qenë e përcaktuar si kundërvajtje me ligj ose me akte (rregullore komunale) të kuvendit të komunës dhe *për të cilën nuk ka qenë i përcaktuar sanksioni kundërvajtës*. Për më tepër, LK-ja obligon që dispozitat për kundërvajtje që nuk janë në pajtim me të, përfshirë këtu edhe dispozitat përkatëse të LAPRK-së, të harmonizohen brenda afatit prej një viti nga dita e hyrjes në fuqi e LK-së.
17. Avokati i Popullit vëren se kanë kaluar më shumë se katër vjet nga hyrja në fuqi e LK-së.
18. Avokati i Popullit vlerëson se LAPRK-ja, përkatësisht neni 15 - Vijueshmëria në shkollë; dhe neni 47 - Shkollimi në shtëpi, nuk janë në harmoni me dispozitat e LK-së, pasi nuk janë rregulluar me sanksione të qarta kundërvajtjese.
19. Avokati i Popullit gjithashtu vëren se neni 15 - Vijueshmëria në shkollë; dhe neni 47 - Shkollimi në shtëpi, nuk kanë gjetur zbatim në asnjë rast.
20. 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).

¹⁸ Po aty, neni 29.

¹⁹ Po aty, neni 55 (4).

²⁰ Po aty, neni 167.

²¹ Po aty, neni 171.

²² Po aty, neni 170.

Prandaj, Avokati i Popullit i

REKOMANDON

Ministrisë së Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit:

- **Ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 04/l-032 për Arsimin Parauniversitar në Republikën e Kosovës, përkatësisht nenet 15 dhe 47 të harmonizohen me Ligjin nr. 05/L-087 për Kundërvajtje.**

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 me nenin 28 të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit (“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”), ju lutemi mirësisht të na informoni për veprimet që do t’i ndërmerri lidhur me këtë çështje.

Me nderime,


Naïm Qelaj

Avokat i Popullit

Kopje: Z. Habit Hajredini, drejtor i Zyrës për Qeverisje të Mirë, Zyra e Kryeministrit