



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

RAPORT
I
AVOKATIT TË POPULLIT

Ex-officio nr. 176/2020

lidhur me

ndryshimet e Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014 për punën dhe kriteret e vendosjes së rezidentëve në shtëpinë e personave të moshuar pa përkuqjesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet

Për:

Z. Hekuran Murati, ministër
Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve

Kopje për:

Z. Albin Kurti, kryeministër i Republikës së Kosovës
Znj. Duda Balje, kryetare e Komisionit për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetur, Viktimat e Dhunës Seksuale të Luftës dhe Peticione
Z. Habit Hajredini, drejtor - Zyra për Qeverisje të Mirë - Zyra e Kryeministrit

Prishtinë, më 25 mars 2022

I. Qëllimi i raportit

1. Qëllimi i këtij raporti është që t'ia rekomandojë Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve (në tekstin e mëtejshëm: MFPT) ndryshimin e Udhëzimit Administrativ (të Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale) nr. 10/2014 për punën dhe kriteret e vendosjes së rezidentëve në shtëpinë e personave të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet, me qëllim që procedurat dhe kriteret për pranimin e të moshuarve në shtëpinë e personave të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet të harmonizohen me parimet themelore dhe me kompetencat që dalin nga Kushtetuta e Republikës së Kosovës dhe nga Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, si dhe të harmonizohet Udhëzimi Administrativ (MPMS) nr. 10/2014 me dispozitat e Ligjit nr. 02/L-17 për Shërbimet Sociale dhe Familjare dhe të Ligjit nr. 06/L-084 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 02/L-17 për Shërbimet Sociale dhe Familjare, të Ligjit nr. 2004/32 për Familjen, i ndryshuar dhe i plotësuar me Ligjin nr. 06/l-077 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 2004/32 për Familjen e Kosovës dhe të Ligjit nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative.

II. BAZA LIGJORE DHE KOMPETENCA E AVOKATIT TË POPULLIT

2. Sipas nenit 135, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta): *“Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vërenshkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore.”*
3. Po ashtu Ligji nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit thotë se Avokati i Popullit midis të tjerash ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
 - *“... të bëjë hetime ... 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);*
 - *Publikon raporte dhe bën rekomandime mbi politikën dhe praktikën për të luftuar diskriminimin dhe promovuar barazinë (neni 16, paragrafi 15);*
 - *t'i hetojë shkeljet e lartcekura të të drejtave të njeriut dhe veprimet diskriminuese si dhe të angazhohet në zgjidhjen e tyre (neni 18, paragrafi 1, pika 1);*
 - *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 pika 1.2);*
 - *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 pika 1.5);*

- *t'i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta;* (neni 18, paragrafi 1 pika 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, pika 1.7).
4. Në bazë të Ligjit nr. 05/L-021 për mbrojtje nga diskriminimi, neni 9, theksohet se Avokati i Popullit, përveç të tjerash ka edhe këto kompetenca:
- *“ ... të hetojë ose të veprojë ... me vetë-iniciativë (ex-officio) kur ka bazë për të dyshuar se ka ndodhur diskriminimi nga subjektet e sektorit publik.* (neni 9, paragrafi 2, pika 3);
 - *informon publikun për rastet e diskriminimit dhe ndërmer masa për promovimin e barazisë, të drejtave të njeriut dhe mos diskriminimin* (neni 9, paragrafi 2, pika 5);
 - *ofron këshilla, udhëzime dhe mbështetje, subjekteve të sektorit publik ... mbi praktikën e mira në ... parandalimin e diskriminimit ... si dhe jep rekomandime për marrjen e masave për promovimin e barazisë, përshtatjen ndaj diversitetit dhe/ose luftimin e diskriminimit”* (neni 9, paragrafi 2, pika 7).

III. GJENDJA FAKTIKE

5. Avokati i Popullit, në bazë të nenit 16, paragrafi 4¹, të Ligjit për Avokatin e Popullit, më 2 mars 2020 hapi hetim sipas detyrës zyrtare, që ka të bëjë me Udhëzimin Administrativ (të MPMS) nr. 10/2014 për punën dhe kriteret e vendosjes së rezidentëve në shtëpinë e personave të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet me qëllim që të shqyrtohet nëse kriteret për pranimin e të moshuarve në shtëpitë e të moshuarve pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet janë në përputhje me ligjet në fuqi.
6. Udhëzimi Administrativ (të MPMS) nr. 10/2014 për punën dhe kriteret e vendosjes së rezidentëve në shtëpinë e personave të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet është nxjerrë në shtator të vitit 2014, nga Ministria e atëhershme e Punës dhe Mirëqenies Sociale. Me Vendimin nr. 01/02, më 16 mars 2021 Qeveria e Republikës së Kosovës e ka miratuar Rregullore (QRK) - nr. 02/2021 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe të Ministrive.² Me këtë Rregullore është paraparë që Qeveria e Republikës së Kosovës, ndër të tjera, të përbëhet nga Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve (MFPT), e cila i ka marrë përsipër detyrat e mbrojtjes sociale dhe politikës sociale dhe “udhëheq me institucionet e përkujdesjes sociale” (Aneksi 1, neni 2.30) dhe “është përgjegjëse për krijimin e institucioneve të kujdesit social dhe

¹ 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, me ligje dhe me akte të tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.

² <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=39317>

rezidencial për ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare” (Aneksi 1, neni 2.34). Prandaj mund të konsiderohet që MFPT-ja është pasardhëse ligjore e Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale, si dhe është përgjegjëse për harmonizimin e kriterëve për akomodimin e banorëve në shtëpitë e të moshuarve pa përkujdesje familjare dhe në shtëpi me bazë në komunitet.

7. Dispozitat e Udhëzimit Administrativ (të MPMS) nr. 10/2014 për punën dhe kriteret e vendosjes së rezidentëve në shtëpinë e personave të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet zbatohen për të moshuarit dhe pa përkujdesje familjare që kërkojnë mbrojtje nga institucionet shtetërore që ofrojnë ndihmë për personat në nevojë.³ Udhëzimi Administrativ (MPMS) nr. 10/2014 është akt nënligjor që e rregullon shprehimisht dhe në detaje këtë çështje.
8. Neni 5 i Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014 përcakton kriteret që duhet t'i plotësojnë parashtruesit e kërkesave për ta fituar të drejtën e akomodimit në shtëpinë e të moshuarve dhe pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet. Ndër të tjera, neni 5.1.3 parashikon që parashtruesi i kërkesës të mos ketë fëmijë biologjik ose të birësuar, ndërsa neni 5.1.4, (me të cilin lidhet neni 6.1.8,) përcakton se akomodimi nuk pengohet nëse klienti në nevojë të ketë një vajzë të martuar. Ky raport do të shqyrtojë më poshtë përputhshmërinë e këtyre kriterëve me legjislacionin në fuqi në përputhje me parimet e mbrojtjes nga diskriminimi.

IV. INSTRUMENTET LIGJORE RELEVANTE NË REPUBLIKËN E KOSOVËS

9. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtutjeshëm: Kushtetuta) definion:

9.1. Neni 21 [Parimet e Përgjithshme] *“1. Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të pacenueshme dhe janë bazë e rendit juridik të Republikës së Kosovës. 2. Republika e Kosovës mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, të parashikuara në këtë Kushtetutë. 3. Çdokush e ka për detyrë t'i respektojë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të tjerëve. [...].”*

9.2 Neni 22 [Zbatimi i Drejtpërdrejtë i Marrëveshjeve dhe Instrumenteve Ndërkombëtare]: *“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.”*

9.3 Neni 23 [Dinjiteti i Njeriut] *“Dinjiteti i njeriut është i pacenueshëm dhe është bazë e të gjitha të drejtave dhe lirive themelore të njeriu.”*

9.4 Neni 24 [Barazia para Ligjit]: *“1. Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim. 2.*

³ Udhëzimi Administrativ (MPMS) nr.14/2014, neni 2.

Askush nuk mund të diskriminohet në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal. [...].”

9.5 Neni 53 [Interpretimi i Dispozitave për të Drejtat e Njeriut] *“Të drejtat njeriut dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.”*

10 Konventa Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (Romë, 4 nëntor 1950):

10.1. Neni 14 [Ndalimi i diskriminimit] definton: *“Gëzimi i të drejtave dhe i lirive të përcaktuara në këtë Konventë duhet të sigurohet, pa asnjë dallim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo status tjetër.”*

10.2. Protokolli 12 i Konventës parasheh në nenin 1 [Ndalimi i përgjithshëm i diskriminimit]: *“1. Gëzimi i çdo të drejte të parashikuar me ligj duhet të sigurohet pa asnjë diskriminim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo situatë tjetër. 2. Askush nuk duhet të diskriminohet nga një autoritet publik për ndonjë nga arsyet e parashikuara në paragrafin 1.”*

11. Ligji nr. 05/l-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, në nenin 4 (Parimi i ligjshmërisë), definton: *“Organet publike veprojnë në përputhje me Kushtetutën, legjislacionin në fuqi, si edhe me rregullat e përgjithshme administrative të zbatueshme brenda kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilat janë dhënë këto kompetenca. (...)”*

12. Ligji nr. 2004/32 për Familje, i ndryshuar dhe i plotësuar me Ligjin nr. 06/l-077 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit të Kosovës nr. 2004/32 për Familjen e definton në nenin 4 si në vijim: *“Të gjithë personat gëzojnë trajtim të barabartë të të drejtave dhe detyrimeve të parapara me këtë Ligj. Nuk do të ketë diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë ndaj asnjë personi apo personave në bazë të gjinisë, moshës, gjendje martesore, gjuhës, paaftësisë mendore apo fizike, orientimit seksual, përkatësisë apo bindjeve politike, prejardhjes etnike, kombësisë, religjionit apo besimit, racës, prejardhjes shoqërore, pasurisë, lindjes apo gjendjes tjetër.”*

13. Ligji nr. 02/L-17 për Shërbime Sociale dhe Familjare, i ndryshuar dhe i plotësuar me Ligjin nr. 06/L-084 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 02/L-17, në nenin 1.2, parasheh: *“Në rrethanat kur nuk ka përkrahje nga familja ose kur ajo nuk është e mjaftueshme për të siguruar mirëqenien e një individi, shteti ka për detyrë të ofrojë shërbime sociale dhe familjare për ata njerëz që ndryshe nuk do të ndihmoheshin në mënyrën, e cila do të respektonte dinjitetin e tyre si qenie njerëzore dhe të drejtat e tyre themelore të bazuara në legjislacionin e Kosovës dhe në konventat ndërkombëtare mbi të drejtat e njeriut.”* Më tutje i njëjti ligj e definton në nenin 12.2: *“Ministria ka përgjegjësinë e gjithmbarshme për themelimin dhe*

mbikëqyrjen e institucioneve rezidenciale, strehimoreve të mbrojtura dhe strehimoreve emergjente për njerëzit në nevojë në Kosovë.”

14. Ligji nr. 04/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi (LMD)

14.1 Neni 1, pika 1: *“Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i një kornize të përgjithshme për parandalimin dhe luftimin e diskriminimi në bazë të kombësisë apo lidhjes me ndonjë komunitet, origjinës sociale apo kombëtare, racës, etnisë, ngjyrës, lindjes, origjinës, seksit, gjinisë, identitetit gjinor, orientimit seksual, gjuhës, shtetësisë, besimit fetar dhe besimit, përkatësisë politike, mendimit politik apo mendimeve të tjera, gjendjes sociale ose personale, moshës, gjendjes familjare ose martesore, shtatzënisë, lehonisë, gjendjes pasurore, gjendjes shëndetësore, aftësisë së kufizuar, trashëgimisë gjenetike ose ndonjë baze tjetër, me qëllim të zbatimit të parimit të trajtimit të barabartë.”*

14.2 Neni 2, paragrafi 1: *“Ky ligj zbatohet për të gjitha veprimet apo mosveprimet, të gjitha institucioneve shtetërore dhe lokale, të personave fizik dhe juridik, të sektorit publik dhe privat, të cilët shkelin, kanë shkelur ose mund të shkelin të drejtat e çdo personi apo personave fizik dhe juridik, në të gjitha fushat e jetës, e posaçërisht që kanë të bëjnë me:”1.16. çfarëdo të drejte tjetër të paraparë me legjislacionin në fuqi.”*

14.3 Neni 3, paragrafi 1, i LMD-së e definojnë: *“Parimi i trajtimit të barabartë nënkupton se nuk do të ketë kurrfarë diskriminimi të drejtpërdrejtë apo të tërthortë sipas kuptimit të cilësdo nga bazat e përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji. Ndërsa në paragrafin 2 shprehimisht e thekson që “Diskriminim është çdo dallim, përjashtim, kufizim ose preferencë në çfarëdo baze të përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji, që ka për qëllim apo efekt të zhvleftësoj ose cenoj njohjen, gëzimin ose ushtrimin, në të njëjtën mënyrë me të tjerët, të të drejtave dhe lirive themelore të njohura nga Kushtetuta dhe ligjet tjera të aplikueshme në Republikën e Kosovës.”*

14.4 Neni 4, paragrafi 1, i LMD-së përcakton llojet e trajtimit të pabarabartë, pika 1.1: *“Diskriminimi i drejtpërdrejtë konsiderohet kur një person trajtohet në mënyrë më pak të favorshme sesa trajtohet, ka qenë i trajtuar ose do të trajtohet një person tjetër në një situatë të krahasueshme, sipas një apo më shumë nga bazat e përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji [...]”*

15. Udhëzimi Administrativ (MPMS) nr. 10/2014, në nenin 2 thekson: *“Dispozitat e këtij Udhëzimi Administrativ zbatohen ndaj personave të moshuar dhe pa përkujdesje familjare, të cilët kërkojnë kujdes nga institucionet shtetërore të cilët ofrojnë ndihmë personave në nevojë.”* Neni 7, paragrafi 1, parasheh: *“Menaxheri i rastit në QPS është i obliguar të përgatisë anamnezë sociale me dëshmi të argumentuara se nuk ka kush të ofrojë përkujdesje për rastin në gjendje të nevojës.”* Neni 8 parasheh: *“Zyrtari përgjegjës në DAKPM⁴ bën pranimin, evidentimin e lëndës nga QPS-ja dhe bashkë me anëtarët e tjerë të komisionit bëjnë shqyrtimin e saj. (...) Pas shqyrtimit të lëndës*

⁴ Divizioni i Aftësisë së Kufizuar dhe i Personave të Moshuar, Udhëzimi Administrativ (MPMS) nr. 10/2014, neni 3.

dhe pas vizitës së bërë në terren, komisioni merr vendim meritor për kërkesën, refuzimin apo aprovimin dhe përgatitet vendimi.”

V. ANALIZA JURIDIKE

Analiza e këtij raporti do të fokusohet në dy kritere, të paraqitura në vazhdim të raportit nën pikat A dhe B.

A. Kriteri që parashtruesi i kërkesës të mos ketë pasardhës – fëmijë biologjik ose të birësuar për fitimin e së drejtës së akomodimit të banorëve në shtëpitë e të moshuarve pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet, i parashikuar në nenin 5, pika 1.3, të Udhëzimit Administrativ nr. 10/2014.

16. Siç është theksuar, kriteri që parashtruesi i kërkesës të mos ketë pasardhës – fëmijë biologjik për t’i plotësuar kushtet për akomodim në një shtëpi për të moshuarit pa përkujdesje familjare dhe në shtëpi me bazë në komunitet është përcaktuar si një nga kriteret bazë për akomodim, në nenin 5, pika 1.3, të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 14/2014, është e nevojshme që me qëllim të sigurimit të interesit më të mirë të të moshuarve që kërkojnë strehim në shtëpi pleqsh dhe në shtëpi me bazë komunitet, ky kriter të rishqyrtohet.
17. Nëse e rishqyrtojmë kriterin e dhënë në nenin 5, pika 1.3, të Udhëzimit Administrativ nr. 10/2014, në raport me parimin e ligjshmërisë, i cili sipas nenit 4, paragrafi 1, të Ligjit nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative kërkon që organet publike të veprojnë në përputhje me Kushtetutën, me ligjet në fuqi, si dhe me rregullat e përgjithshme administrative të zbatueshme në kuadër të kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilin janë dhënë këto kompetenca, nuk mund të konsiderohet se kriteri në fjalë e plotëson parimin e ligjshmërisë, as parimin e shtetit të së drejtës, sipas të cilit të gjithë janë të barabartë para ligjit për arsytet si në vijim:
18. Kushtetuta në nenin 21, paragrafi 1, e definon se të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të pacenueshme dhe përbëjnë bazën e rendit juridik të Republikës së Kosovës, ndërsa në paragrafin 2 të këtij neni parashihet që Republika e Kosovës t’i mbrojë dhe t’i garantojë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, të parashikuara në këtë Kushtetutë.
19. Sipas Ligjit nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, neni 1, si bazë diskriminuese dhe karakteristike e mbrojtur është paraparë statusi personal dhe statusi familjar. Padyshim se ekzistenca e pasardhësve mund të paraqitet si nën karakteristike e statusit personal dhe të gjendjes familjare dhe çdo shkelje e kësaj dispozite përbën diskriminim.
20. Kriteri që parashtruesi i kërkesës të mos ketë pasardhës - fëmijë biologjik ose të adoptuar përbën diskriminim, siç parashikohet në nenin 4, paragrafi 1.2, të Ligjit nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, sepse personat pa pasardhës biologjike ose të adoptuar trajtohen në mënyrë më të favorshme, në raport me personat që kanë pasardhës biologjike ose të birësuar. Mund të konstatohet që ky kriter është kriter kufizues dhe paraqet shkelje të parimit të trajtimit të barabartë. Prandaj nuk mund të konsiderohet që ky kriter e përmbush garancinë kushtetuese të barazisë, respektimin e të drejtave dhe të lirive të njeriut, sundimin e ligjit dhe

mosdiskriminimin si vlerë themelore e shoqërisë kosovare (neni 7, paragrafi 1, i Kushtetutës) as të dispozitës kushtetuese, sipas së cilës të gjithë janë të barabartë para ligjit dhe secili e ka të drejtën e mbrojtjes së barabartë juridike dhe gëzimin e të drejtave të përcaktuara me ligj pa diskriminim mbi cilëndo baze, përfshirë cilindo status tjetër (neni 24 i Kushtetutës).

21. Më tutje kriteri që parashtruesi i kërkesës të mos ketë pasardhës – fëmijë biologjik apo të birësuar është në kundërshtim me Ligjin e Kosovës nr. 2004/32 për Familje, konkretisht me nenin 4 të Ligjit, i cili e parasheh që të gjithë personat gëzojnë trajtim të barabartë dhe se nuk do të ketë diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë ndaj asnjë personi apo personave për asnjë bazë. Nuk mund të konsiderohet trajtim i barabartë i personave që kanë pasardhës dhe i personave pa pasardhës në qoftë se vetëm personat pa pasardhës kanë të drejtë të akomodohen në një shtëpi për të moshuarit pa përkujdesje familjare dhe në një shtëpi me bazë në komunitet.
22. Duhet theksuar se prindërimi është një opsion, jo një detyrim dhe se është një çështje e zgjedhjes së lirë të individëve. Futja e të qenit prindër si kusht duhet të shqyrtohet në përputhje me trajtimin e individëve ligjërish beqarë, por megjithatë të lidhur shoqërisht, sepse e thekson privilegjin e vazhdueshëm të të qenit prindër dhe stereotipet negative, të cilave u nënshtrohen beqarët. Dhënia e përparësisë personave me pasardhës mund të krijojë supozime për shkallën e nevojave të një individi, shkallën e përgjegjësisë sociale dhe përkushtimit ndaj familjes, si dhe të drejtën për përfitime publike dhe mbrojtje ligjore. Kjo është në kundërshtim me nenin 1.2 të ligjit nr. 02/L-17 për shërbimet sociale dhe familjare, i cili parasheh obligimin e shtetit për të ofruar shërbime sociale dhe familjare personave, të cilëve u garantohet respektimi i dinjitetit të tyre si qenie njerëzore dhe të drejtat themelore të përcaktuara me legjislacionin e Kosovës dhe konventat ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.
23. Dinjiteti personal, i mbrojtur me dispozitën kushtetuese të nenit 23, është themelor për të drejtat e njeriut dhe është i lidhur në mënyrë të pandarë me parimet e barazisë dhe mosdiskriminimit. Si rezultat, respekti për dinjitetin e qenësishëm të të gjithëve duhet të jetë bazë e të gjitha politikave dhe procedurave publike të qeverisjes së shtetit. Mohimi i së drejtës së personave me pasardhës për t'u akomoduar në një shtëpi pleqsh dhe në një shtëpi me bazë në komunitet paraqet cenimin e dinjitetit të tyre, përjashtimin dhe stigmatizimin e tyre dhe i pengon këta persona t'i plotësojnë kushtet e vendosura nga programi për personat në nevojë.
24. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet fushëveprimit të përcaktuar me nenin 2 të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014. I njëjti zbatohet për të moshuarit dhe pa përkujdesje familjare dhe që kërkojnë mbrojtje nga institucionet shtetërore, të cilat ofrojnë ndihmë për personat në nevojë. Edhe personat me pasardhës, edhe personat pa pasardhës janë persona në nevojë, prandaj nuk është justifikuar në mënyrë të arsyeshme trajtimi i pabarabartë i tyre. Në mënyrë të arsyeshme mund të supozohet se edhe personat pa pasardhës kanë të njëjtat nevoja si personat që kanë pasardhës, sepse pasardhësit e tyre nuk mund ose nuk duan, për arsye të ndryshme, të kujdesen për ta.

25. Karakteristika nëse personat kanë ose jo pasardhës mund të nënkuptohet si një nën status tjetër që është përshkruar si bazë diskriminuese në nenin 14 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe në nenin 1 të Protokollit të saj 12. Prandaj, është e nevojshme të shqyrtohet praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut kur bëhet fjalë për ndalimin e diskriminimit.
26. Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut e ka konstatuar në praktikën e saj gjyqësore se dallimet në trajtim bazuar në karakteristikat e njohura ose në “statusin” mund të barazohen me diskriminimin brenda kuptimit të nenit 14. Për më tepër, për të ardhur deri te çështja sipas nenit 14, duhet të ekzistojë dallimi në trajtimin e personave në situata analoge ose situata relevante të ngjashme. Një dallim i tillë në trajtim është diskriminues nëse nuk ka arsytim objektiv dhe të arsyeshëm; me fjalë të tjera, nëse nuk ekziston një qëllim legjitim ose nëse nuk ka raporte të arsyeshme proporcionale ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që dëshiron të realizohet. Në rastin konkret, nuk ekziston asnjë justifikim objektiv dhe i arsyeshëm, as ndonjë qëllim legjitim apo raport proporcional për vendosjen e kriterit në fjalë.
27. Protokollin 12 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut e definojnë ndalimin e përgjithshëm të diskriminimit dhe e parasheh që fusha e mbrojtjes së nenit 1 ka të bëjë me katër kategori rastesh, veçanërisht, kur një person diskriminohet në gëzimin e çdo të drejte të dhënë shprehimisht një individ sipas ligjit kombëtar; gëzimin e së drejtës që mund të përcaktohet nga detyrimi i qartë i një autoriteti publik sipas ligjit kombëtar, përkatësisht kur një autoritet publik është i detyruar sipas ligjit kombëtar të veprojë në një mënyrë të veçantë; nga një autoritet publik në ushtrimin e kompetencave diskrecionale (për shembull, miratimi i subvencioneve të caktuara); me cilindo veprim ose mosveprim tjetër të një autoriteti publik.
28. Në rastin konkret, bëhet fjalë për detyrimin e autoritetit publik sipas së drejtës kombëtare, përkatësisht detyrimin për t’u ofruar shërbime sociale dhe familjare personave, për të cilët Qendra për Punë Sociale dhe komisioni përkatës (i themeluar në bazë të nenit 8 të Udhëzimit Administrativ nr. 10/2014) e vërteton se i plotësojnë kushtet për akomodim në shtëpitë e të moshuarve pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet. Nuk mund të konsiderohet se komisioni ka marrë një vendim meritore në qoftë se refuzon të pranojë një person me pasardhës, sepse bëhet fjalë për zbatimin e një kriteri diskriminues në kundërshtim me legjisllacionin në fuqi.
- B. Kriteri që parashtruesi i kërkesës të ketë një vajzë, e cila është e martuar, për ta fituar të drejtën e strehimit në një shtëpi për të moshuarit pa përkujdesje familjare dhe në shtëpi me bazë komunitet, siç është paraparë në nenin 5, pika 1.4, (në lidhje me nenin 6, pika 1.8,) të Udhëzimit Administrativ nr. 10/2014.**
29. Kriteri që parashtruesi i kërkesës ta ketë një vajzë, e cila është e martuar, po ashtu është dhënë si një nga kriteret bazë për akomodimin e parashtruesit të kërkesës në shtëpinë e të moshuarve dhe në shtëpitë me bazë komunitet, sipas nenit 5, pika 1.4, të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014 (me të cilin lidhet neni 6, pika 1.8) dhe thotë: “*Strehimi nuk pengohet nëse klienti në gjendje të nevojës ka një vajzë, e cila është e martuar.*” Është e nevojshme të shqyrtohet ky kriter nga dy

aspekte: në raport me personat që kanë vajza të martuara dhe në raport me personat që kanë vajza të pamartuara dhe djem, pavarësisht nga statusi i tyre martesor.

30. Në rastin konkret bëhet fjalë për një dallim të pajustificuar dhe të paligjshëm në bazë të gjinisë dhe të statusit martesor të pasardhësve të parashtruesit të kërkesës, që është në kundërshtim me dispozitat e Kushtetutës së Republikës së Kosovës, e cila sipas nenit 7, paragrafi 1, thotë se barazia, respektimi i të drejtave dhe i lirive themelore të njeriut, sundimi i ligjit dhe mosdiskriminimi janë ndër vlerat themelore të shoqërisë kosovare. Për më tepër, neni 7, paragrafi 2, i Kushtetutës përcakton se Republika e Kosovës e siguron barazinë gjinore si vlerë themelore për zhvillimin demokratik të shoqërisë dhe mundësitë e barabarta për pjesëmarrjen e grave dhe të burrave në të gjitha fushat e jetës shoqërore. Gjithashtu, sipas nenit 24, paragrafi 1, të Kushtetutës, të gjithë janë të barabartë para ligjit dhe secili ka të drejtën e mbrojtjes së barabartë juridike dhe të gëzimit të të drejtave të përcaktuara me ligj, pa diskriminim sipas çfarëdo baze tjetër. Kushtetuta më tej thekson në paragrafin 2 të nenit 24 se, ndër të tjera, askush nuk duhet të diskriminohet në bazë të gjinisë ose të ndonjë statusi tjetër personal.
31. Kriteri i dhënë në nenin 5, pika 1.4, me të cilin ndërlihet neni 6, pika 1.8 të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014, nuk është në përputhje me parimin e ligjshmërisë, me të cilin përcaktohen detyrimet e organeve të administratës publike që gjatë kryerjes së veprimtarisë administrative të punojnë dhe të vendosin në përputhje me ligjin (neni 4, paragrafi 1, i Ligjit nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative).
32. Avokati i Popullit rikujton se Ligji nr. 2004/32 i Kosovës për Familjen parasheh në nenin 4 që të gjithë personat gëzojnë trajtim të barabartë të të drejtave dhe të detyrimeve dhe se nuk do të ketë diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë kundër asnjë personi apo personave, ndër të tjera, në baza gjinore apo në bazë të statusit martesor. Megjithatë, personat që kanë djem apo vajza të pamartuara nuk i plotësojnë kriteret e dhëna në nenin 5, pika 1.4, të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014. Pra ky kriter është në kundërshtim me nenin 4 të Ligjit nr. 2004/32 të Kosovës për Familjen.
33. Me nenin 1.2 të Ligjit nr. 02/L-17 për Shërbimet Sociale dhe Familjare është definuar obligimi i shtetit që t'u ofrojë shërbime sociale dhe familjare personave, të cilëve u garantohet respektimi i dinjitetit të tyre si qenie njerëzore, dhe të drejtat themelore të përcaktuara me legjislacionin e Kosovës dhe me konventat ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Ky nen e parasheh detyrimin e shtetit që vlen për të gjithë personat në mënyrë të barabartë, pavarësisht nga statusi i tyre personal.
34. Për më tepër, Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, në nenin 2, përcakton se ky ligj zbatohet për të gjitha aktivitetet e të gjitha institucioneve shtetërore që i kanë shkelur, shkelin ose mund t'i shkelin të drejtat e cilitdo person, në të gjitha fushat e jetës. E drejta e një personi për strehim rezidencial në një shtëpi për të moshuar dhe në shtëpitë me bazë në komunitet mbrohet me Ligjin për Mbrojtjen nga Diskriminimi, i cili në nenin 4 përshkruan llojet e trajtimit të pabarabartë, duke theksuar në paragrafin 1.2 se diskriminimi i drejtpërdrejtë është kur personi trajtohet në mënyrë më pak të favorshme sesa që trajtohet një person

tjetër në situatë të krahasueshme mbi një ose më shumë baza të përcaktuara me Ligjin për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Neni 1 i Ligjit nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi parasheh, ndër të tjera, gjininë dhe statusin martesor si baza diskriminuese. Të moshuarit pa përkujdesje familjare që kërkojnë mbrojtje nga institucionet shtetërore që ofrojnë ndihmë për njerëzit në nevojë mund të kenë djem ose vajza të martuara ose të pamartuara. Të gjitha kategoritë e pasardhësve janë të barabartë në të drejta dhe në detyrime në lidhje me prindërit e tyre, ndërkohë që statusi i personave që parashtrajnë kërkesa për strehim rezidencial në një shtëpi për të moshuarit është i njëjtë, qoftë nëse të njëjtët kanë vajza të martuara apo të pamartuara, apo djem, apo janë pa pasardhës. Prandaj mund të konstatohet se bërja e dallimit ndërmjet pasardhësve të gjinisë mashkullore dhe femërore, pastaj vajzave që janë të martuara në raport me ato që nuk janë të martuara, paraqet trajtim të pabarabartë të pasardhësve, prandaj kriteri i dhënë në nenin 5, pika 1.4, të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014 është në kundërshtim me legjislacionin në fuqi.

35. Siç u përmend më lart, dallimet në trajtimin e personave në situata analoge ose të ngjashme çojnë në zbatimin e klauzolës kundër diskriminimit të parashikuar në nenin 14 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe në nenin 1 të Protokollit 12. Duke vepruar kështu, parashtruesi i kërkesës duhet të tregojë se ai është trajtuar ndryshe nga një person tjetër ose grup personash që gjenden në një situatë relevante të ngjashme. Kriteri që parashtruesi i kërkesës të ketë një vajzë të martuar, i përcaktuar si kusht për vendosjen e parashtruesit të kërkesës në një shtëpi pleqsh dhe në shtëpitë me bazë në komunitet, mund të konsiderohet si kriter diskriminues bazuar në gjininë dhe në ndonjë statusi tjetër të parashikuar me Konventën. Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka hartuar një jurisprudencë të gjerë mbi mbrojtjen nga diskriminimi. Kur bëhet fjalë për diskriminimin në bazë të gjinisë, Gjykata ka deklaruar shumë herë se promovimi i barazisë gjinore është sot synimi kryesor në shtetet anëtare të Këshillit të Evropës. Stereotipat gjinorë, si: perceptimi i grave si kujdestare parësore dhe i burrave si kujdestarë parësorë, nuk mund të konsiderohen një justifikim i mjaftueshëm për dallimet në trajtim. Në rastin konkret, vajzat e pamartuara konsiderohen si persona që kanë obligim dhe janë në pozitë më të përshtatshme që të kujdesen për prindërit e tyre, gjë që cenon parimin e trajtimit të barabartë.

VI. MENDIMI I AVOKATIT TË POPULLIT

36. Avokati i Popullit thotë se institucionet shtetërore për akomodimin e të moshuarve si dhe procedura për akomodimin dhe qëndrimin e tyre në to janë çështje sociale e ndjeshme dhe e rëndësishme. Shërbimi i mbrojtjes sociale me strehim për të moshuarit është shpesh e vetmja zgjidhje. Prandaj është e nevojshme që shteti, në përputhje me nevojat e këtyre përdoruesve, të krijojë kushte që shërbimi i akomodimit rezidencial dhe i kujdesit për të moshuarit të mundësohet dhe të jetë i qasshëm për të gjithë qytetarët që janë në statusin e nevojës sociale, pa bërë dallime mbi cilëndo bazë të mbrojtur ligjërisht.
37. Avokati i Popullit është i mendimit se kriteri i dhënë në nenin 5, pika 1.3, të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014, që e definon se parashtruesi i kërkesës, për ta përfituar të drejtën e akomodimit, duhet të mos ketë pasardhës –

fëmijë biologjik apo të adoptuar, është në kundërshtim me Kushtetutën, me legjislacionin në fuqi (me Ligjin nr. 02/L-17 për Shërbimet Sociale dhe Familjare, me Ligjin nr.2004/32 të Kosovës për Familjen, me Ligjin nr.05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, me Ligjin nr.05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative), me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe parimin e ligjshmërisë dhe sundimi të ligjit.

38. Avokati i Popullit vlerëson se kriteri i dhënë në nenin 5, pika 1.4, (me të cilin lidhet nenit 6, pika 1.8) të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014, me të cilin parashtruesit të kërkesës për akomodim në shtëpinë për të moshuar dhe në shtëpitë me bazë në komunitet nuk pengohet akomodimi nëse klienti në nevojë ka një vajzë të martuar, është në kundërshtim me Kushtetutën, me ligjet në fuqi (me Ligjin nr. 02/L-17 për Shërbimet Sociale dhe Familjare, me Ligjin nr. 2004/32 të Kosovës për Familjen, me Ligjin nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, me Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative), me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, parimin e ligjshmërisë dhe sundimit të ligjit.

VII. KONKLUZIONI I AVOKATIT TË POPULLIT

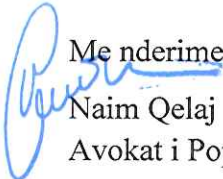
39. Rrjedhimisht, Avokati i Popullit konstaton se kriteri për akomodimin në shtëpi për të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpi me bazë në komunitet i paraparë me nenin 5, pika 1.3, të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 14/2014 është kriter diskriminues, që bën dallime sipas statusit familjar të parashtruesit të kërkesës, përkatësisht në bazë të faktit se a kanë personat apo jo pasardhës biologjik apo të birësuar, **paraqet akt të diskriminimit të drejtpërdrejtë.**
40. Avokati i Popullit konstaton se kriteri për akomodim në shtëpi për të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpi me bazë në komunitet, i paraparë me nenin 5, pika 1.4, (që ndërlidhet edhe me nenit 6, pikën 1.8) të Udhëzimit Administrativ (MPMS) nr. 10/2014, është kriter diskriminues, që bën dallime midis parashtruesve të kërkesës në bazë të **gjinisë dhe të statusit martesor** të pasardhësve të tyre, apo fakti nëse parashtruesit e kërkesës kanë djem, vajza të pamartuara apo të martuara, **paraqet akt të diskriminimit të drejtpërdrejtë.**
41. Në bazë të asaj që u tha më sipër, në përputhje me nenin 135, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, 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.”* Në kuptim të nenit 18, paragrafi 1.2, të Ligjit 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 po ashtu: *“Të rekomandojë [...] nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e Republikës së Kosovës (neni 18, pika 1.7)”* dhe

REKOMANDON

- **Që Ministria e Financave, Punës dhe Tranfereve ta ndryshojë Udhëzimin Administrativ (MPMS) nr. 10/2014 për punën dhe kriteret e vendosjes së rezidentëve në shtëpinë e personave të moshuar pa përkujdesje familjare dhe në shtëpitë me bazë në komunitet, duke i shfuqizuar dispozitat e nenit 5, pikat**

1.3, 1.4 dhe nenit 6, pikat 1.8, të Udhëzimit në fjalë.

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 të na informoni për veprimet që do t’i ndërmerrni lidhur me këtë çështje.


Me nderime,
Naim Qelaj
Avokat i Popullit