



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

Prishtinë, më 30 prill 2021

Znj. Arta Rama – Hajrizi, Kryetare
Gjykata Kushtetuese e Kosovës
Rr. “Perandori Justinian”, p.n.
Prishtinë, Republika e Kosovës

Opinion i Avokatit të Popullit për kërkesën e Gjykatës Supreme dërguar në Gjykatën Kushtetuese lidhur me vlerësimin e nenit 94 të Ligjit të Punës, që ndërlidhet me kompetencat e Inspektoratit të Punës

1. Më 5 shkurt 2021, Gjykata Kushtetuese ia ka dërguar Avokatit të Popullit njoftimin për regjistrim të rastit KO27/21 lidhur me kërkesën e parashtruar nga Gjykata Supreme e Republikës së Kosovës, nëpërmjet të cilës kjo gjykatë ka kërkuar nga Gjykata Kushtetuese vlerësimin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të nenit 94 të Ligjit të Punës nr.03/L-212 lidhur me juridiksionin e Inspektoratit të Punës, pjesa e dispozitës “Mbikëqyrjen e zbatimit të dispozitave të këtij Ligji, të cilat rregullojnë marrëdhënien e punës”, përkatësisht me nenet 3 dhe 24 [Barazia para Ligjit], 31 [E Drejta për Gjykim të Drejtë dhe të Paanshëm], 49 [E Drejta e Punës dhe e Ushtrimit të Profesionit], dhe 54 [Mbrojtja Gjyqësore e të Drejtave], të Kushtetutës së Republikës së Kosovës.
2. Çështjen që Gjykata Supreme e ka ngritur si pyetje në Gjykatën Kushtetuese është se nëse Inspektorati i Punës ka kompetencë për të vendosur për kërkesat e punonjësve/të punësuarve, lidhur me pagat dhe kërkesat e tjera materiale, ligjshmërinë e vendimeve për masat disiplinore, kthimin e punëtorëve në punë etj.

Vlerësimi i Avokatit të Popullit

3. Avokati i Popullit ka analizuar kërkesën e Gjykatës Supreme drejtuar Gjykatës Kushtetuese lidhur me vlerësimin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të nenit 94 të Ligjit nr. 03/L-212 të Punës, lidhur me juridiksionin e Inspektoratit të Punës, pjesa e dispozitës “Mbikëqyrjen e zbatimit të dispozitave të këtij ligji, të cilat rregullojnë marrëdhënien e punës” dhe ka vërejtur se çështje kontestuese në këtë rast janë veprimet e Inspektoratit të Punës, i cili sipas Gjykatës Supreme vendos për kërkesat nga marrëdhënia e punës lidhur me pagat e të punësuarve dhe për kërkesat e tjera materiale, ligjshmërinë e vendimeve për masat disiplinore, kthimin e punëtorëve në punë etj. Rasti në fjalë nuk është rast tipik i kontrollit incidental i Ligjit të Punës apo i Ligjit për Inspektoratin e Punës, mirëpo është me rëndësi që Gjykata Kushtetuese e Kosovës ta qartësojë pozicionin e Inspektoratit të Punës dhe të kompetencave të tij, në bazë të kërkesës së Gjykatës Supreme të Kosovës,

në mënyrë që ta parandalojë Inspektoratin e Punës që me veprimet e tij t'i cenojë të drejtat e garantuara me Kushtetutë.

4. Avokati i Popullit vëren se bëhet fjalë për problemet praktike të zbatimit të Ligjit të Punës, të cilat kanë rezultuar me ngritjen e shqetësimit nga Gjykata Supreme rreth juridiksionit të Inspektoratit të Punës në mbikëqyrjen e zbatimit të dispozitave të Ligjit të Punës. Ligji nr. 03/L-212 i Punës, neni 94 [Mbikëqyrja], përcakton:

“Mbikëqyrjen e zbatimit të dispozitave të këtij ligji të cilat e rregullojnë marrëdhënien e punës, sigurinë dhe mbrojtjen në punë, e bën Inspektorati i Punës në bazë të Ligjit për Inspektoratin e Punës dhe Ligji Nr. 2003/19 për siguri në punë, mbrojtje të shëndetit të punësuarve dhe mbrojtjen e ambientit të punës.”

Avokati i Popullit vlerëson se sipas kësaj dispozite, Inspektorati i Punës është kompetent për mbikëqyrjen e zbatimit të dispozitave të Ligjit të Punës që bien në kompetencën e tij, në bazë të Ligjit për Inspektoratin e Punës dhe të Ligjit nr. 2003/19 për Siguri në Punë, Mbrojtje të Shëndetit të Punësuarve dhe Mbrojtjen e Ambientit të Punës (i shfuqizuar nga Ligji nr. 04/L-161 për Sigurinë dhe Shëndetin në Punë).

Përkitazi me këtë çështje, Avokati i Popullit ka analizuar Ligjin nr. 03/L-017 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 2002/9 për Inspektoratin e Punës dhe ka vërejtur se neni 2 i këtij ligji përcakton:

“Me këtë ligj themelohet Inspektorati i Punës si trup Ekzekutiv i Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale. Inspektorati i Punës mbikëqyrë zbatimin e dispozitave ligjore dhe nënligjore në lëmin e punës në mënyrë gjithë përfshirëse duke përfshinë marrëdhëniet e punës, sigurinë në punë, mbrojtjen e shëndetit të punësuarve dhe ambientit të punës”[theks i shtuar].

5. Po ashtu, Avokati i Popullit ka analizuar Ligjin nr. 04/L-161 për Sigurinë dhe Shëndetin në Punë dhe ka vërejtur se neni 1 i ligjit përcakton:

“Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i masave për përmirësimin e shkallës së sigurisë dhe shëndetit të të punësuarve në punë.”

6. Duke pasur parasysh përcaktimet ligjore të theksuara më sipër, Avokati i Popullit vlerëson se Inspektorati i Punës është përgjegjës për mbikëqyrjen e zbatimit të dispozitave të Ligjit të Punës, të cilat kanë të bëjnë me marrëdhëniet e punës në kuptimin e kushteve të punës, mbrojtjen në punë dhe ruajtjen e shëndetit të punëtorëve në përgjithësi, respektivisht përmirësimin e shkallës së sigurisë dhe të shëndetit në punë të të punësuarve.

7. Për më tepër, Avokati i Popullit vëren se Ligji nr. 03/L-202 i Punës, Kreu IX, nenet 78-80, përcakton qartë procedurat për realizimin e të drejtave nga marrëdhënia e punës.

Neni 78 [Mbrojtja e të drejtave për të punësuarit]

1. *I punësuar i cili vlerëson se punëdhënësi ka shkelur të drejtën e marrëdhënies së punës, mund të paraqesë kërkesë te punëdhënësi apo organi përkatës i punëdhënësit nëse ekziston, për realizimin e të drejtave të shkelura.*

2. *Punëdhënësi është i obliguar për të vendosur sipas kërkesës së të punësuarit, në afatin brenda pesëmbëdhjetë (15) ditëve nga data e pranimit të kërkesës.*

3. Vendimi nga paragrafi 2. i këtij neni, i dorëzohet të punësuarit në formë të shkruar brenda afatit prej tetë (8) ditësh.

Neni 79 [Mbrojtja e të punësuarit në Gjykatë]

Çdo i punësuar i cili nuk është i kënaqur me vendimin me të cilin mendon se i janë shkelur të drejtat e tij, ose nuk merr përgjigje brenda afatit nga neni 78 paragrafi 2. të këtij ligji, në afatin vijues prej tridhjetë (30) ditësh, mund të inicioj kontest pune në Gjykatën Kompetente.

Neni 80 [Vendosja gjyqësore lidhur me ndërprerjen e kontratës së punës]

1. Nëse gjykata konstaton se ndërprerja e kontratës së punës nga ana e punëdhënësit është joligjore, në bazë të dispozitave të këtij ligji, Kontratës Kolektive ose Kontratës së Punës, atëherë do të urdhërojë punëdhënësin që të ekzekutoj njërën prej këtyre dëmshpërblimeve:

1.1. t'i paguajë të punësuarve kompensimin, përveç shtesave dhe shumave tjera të cilat i takojnë punonjësit në bazë të këtij ligji, Kontratës së Punës, Kontratës Kolektive ose Aktit të Brendshëm, në shuma të tilla që gjykata i konsideron të drejta dhe adekuate, por të cilat nuk duhet të jenë më pak se dyfishi i vlerës së çdo dëmshpërblimi që i takon punonjësit në kohën e shkarkimit; ose

1.2. nëse largimi nga puna vlerësohet si i paligjshëm sipas nenit 5 të këtij ligji. Gjykata mund ta rikthej të punësuarin në vendin e tij të punës dhe urdhëron kompensimin e të gjitha pagave dhe përfitimeve tjera të humbura gjatë gjithë kohës së largimit të paligjshëm nga puna.

2. Punëdhënësi është i obliguar që në afatin e caktuar të zbatoj vendimin e gjykatës kompetente.

8. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit vëren se Ligji i Punës shprehimisht ka përcaktuar kompetencën e gjykatës për vendosjen e çështjeve që kanë të bëjnë me ndërprerjen e kontratës së punës, kompensimet që u takojnë punonjësve sipas këtij ligji, si dhe kthimin e punëtorit në punë dhe kompensimet e pagave gjatë kohës së largimit të kundërligjshëm nga puna.

9. Për më tepër, neni 82 [Mbrojtja e të punësuarit nga Inspektorati i Punës] i Ligjit të Punës përcakton:

"I punësuarit në çdo kohë mund t'i dorëzojë ankesën Inspektoratit të Punës për çështje të cilat bien nën kompetencat e këtij organi. 2. Inspektorati i Punës duhet të nxjerrë vendime lidhur me ankesën brenda tridhjetë (30) ditëve ose ta informojë parashtruesin e ankesës lidhur me zgjatjen e afatit brenda të cilit duhet të merret vendimi."

10. Rrjedhimisht, kur të shqyrtohen nenet 78-80 dhe neni 82 të ligjit, vërehet qartë ndarja e kompetencave të gjyqësorit dhe të Inspektoratit të Punës, duke parashikuar kështu procedurat lidhur me çështjet për të cilat i punësuarit mund t'i drejtohet gjykatës dhe procedurat për çështjet për të cilat i punësuarit mund t'i drejtohet Inspektoratit të Punës.

11. Nga e gjithë kjo që u theksua më sipër, Avokati i Popullit konsideron se Ligji i Punës është i qartë sa i përket kompetencave të Inspektoratit të Punës dhe gjykatave në drejtim të vendosjes për çështjen e ngritur nga Gjykata Supreme.
12. Avokati i Popullit vëren se shqyrtimi i rasteve që kanë të bëjnë me ndërprerjen e kontratës së punës, kompensimet që u takojnë punonjësve sipas këtij ligji, si dhe kthimin e punëtorit në punë dhe kompensimet e pagave gjatë kohës së largimit të kundërligjshëm nga puna nga Inspektorati i Punës, përbën tejkalim të kompetencave nga Inspektorati i Punës e që rrjedhimisht rezulton me cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve, sepse një organ i cili vepron në kuadër të pushtetit ekzekutiv nuk mund të shqyrtojë dhe të vendosë çështje të cilat ligji shprehimisht i ka lënë në kompetencë të gjykatave, pra në kuadër të pushtetit gjyqësor.
13. Lidhur me konceptin e pushtetit gjyqësor, Avokati i Popullit tërheq vëmendjen tek Kushtetuta e Republikës së Kosovës, përkatësisht të neni 4, paragrafi 5, sipas të cilit: *“Pushteti gjyqësor është unik, i pavarur dhe ushtrohet nga gjykatat.”* Në këtë kuptim, dispozitat kushtetuese kanë përcaktuar qartë dhe shprehimisht se pushteti gjyqësor ushtrohet nga gjykatat.
14. Përderisa një organ i cili vepron në kuadër të pushtetit ekzekutiv shqyrton dhe vendos për rastet të cilat bien në kompetencë të gjykatave, Avokati i Popullit konsideron se me këtë jo vetëm që vepron në kundërshtim me parimet e ndarjes së pushteteve, por cenohet edhe e drejta e të punësuarve për një gjykim të drejtë dhe të paanshëm si dhe e drejta për mbrojtje gjyqësore të të drejtave.
15. Neni 31, paragrafi 2, i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton: *“Çdokush gëzon të drejtën për shqyrtim publik të drejtë dhe të paanshëm lidhur me vendimet për të drejtat dhe obligimet brenda një afati të arsyeshëm, nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e themeluar me ligj.”*
16. Ngjashëm me nenin 31, paragrafi 2, të Kushtetutës, edhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut përcakton: *“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, e krijuar me ligj, e cila do të vendosë si për mosmarrëveshjet në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tij të natyrës civile.[...].*
17. Sipas Ligjit nr. 03/L-017 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 2002/9 për Inspektoratin e Punës, neni 2 i këtij ligji, Inspektorati i Punës është trup ekzekutiv i Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale. Prandaj, sipas përkufizimit të vetë ligjit, Inspektorati i Punës është trup që vepron në kuadër të Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale, pra Inspektorati i Punës vepron në kuadër të pushtetit ekzekutiv.
18. Pavarësia prej ekzekutivit në veçanti konsiderohet me rëndësi të lartë (shih Belilos kundër Zvicrës, Aplikimi Nr. 10328/83, GjEDNj (1988), § 64). Kjo pasqyron parimin e mirënjohur të ndarjes së kompetencave ekzekutive dhe gjyqësore, një parim që gjithashtu mishërohet shprehimisht në Kushtetutën e Republikës së Kosovës.
19. Në mënyrë që një organ të quhet “gjykatë” apo “tribunal i pavarur”, duhet t’i përmbushë disa kriteret. Dy kriteret më relevante janë: organi të jetë i pavarur prej ekzekutivit; dhe ai të ketë juridiksion të plotë (shih Beaumartin kundër Francës, Aplikimi Nr. 15287/89, GjEDNj (1994), §38 (“Vetëm një institucion që ka juridiksion të plotë dhe që përmbush

një varg kërkesash, si p.sh. pavarësia nga ekzekutivi..., meriton etiketimin “tribunal” brenda kuptimit të nenit 6 par. 1”).

20. Rrjedhimisht, Inspektorati i Punës nuk i plotëson kriteret për të qenë një “gjykatë” apo “tribunal i pavarur” dhe, përveç kësaj, ligji nuk i jep juridiksion për të vendosur për çështje të cilat i ka ngritur Gjykata Supreme. Prandaj, çfarëdo veprimi i Inspektoratit të Punës për të vendosur për çështjet mbi të cilat sipas ligjit është e autorizuar gjykata, përbën shkelje të nenit 31 të Kushtetutës dhe të nenit 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.
21. Pa dyshim se veprimet e Inspektoratit të Punës, i cili jashtë juridiksionit vendos lidhur me çështjet e ngritura nga Gjykata Supreme, tek qytetarët krijojnë bindje që çështja përfundimisht do të vendoset nga Inspektorati i Punës, me ç’ rast parandalohet që të punësuarit t’i drejtohen organit kompetent, që në këtë rast është gjykata, dhe me këtë ta humbasin afatin ligjor për iniciimin e procedurave gjyqësore, sipas dispozitave 79 dhe 80 të Ligjit të Punës.
22. Kushtetuta në mënyrë parimore garanton mbrojtjen në gjykatë, si formën më të rëndësishme të mbrojtjes së të drejtave të njeriut në të drejtën e brendshme. Të drejtën e mbrojtjes në gjykatë e ka çdokush, të cilit i është shkelur apo mohuar e drejta e garantuar me Kushtetutë. Pos kësaj, neni 54 i Kushtetutës e përmban dispozitën e cila ia garanton çdo individë edhe të drejtën për masa efektive juridike, nëse konstatohet se e drejta i është shkelur. Nga kjo del se secilit i është garantuar e drejta për gjykim të pavarur, të paanshëm dhe të bazuar në ligj, që do të thotë se në këtë mënyrë është garantuar e drejta për gjykim të drejtë (neni 31 i Kushtetutës) dhe e drejta për mbrojtje të barabartë në gjykatë.¹

Me nderime,

Naim Qelaj
Avokat i Popullit

¹ Shih Komentarin e Kushtetutës së Republikës së Kosovës, Enver Hasani, Ivan Čukalović, Botimi I, faqe 204, §2