



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

OPINION

I

AVOKATIT TË POPULLIT

Ex officio nr. 627/2023

në lidhje me

largimin nga puna të disa zyrtarëve të Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe Diasporës

Drejtuar:

Znj. Donika Gërvalla - Schwarz, ministre
Ministria e Punëve të Jashtme dhe Diasporës
Rr: "Luan Haradinaj"
10000 Prishtinë

Prishtinë, më 8 tetor 2024

Qëllimi

1. Përmes këtij opinionioni Avokati i Popullit do të ofroj qëndrimin e përgjithshëm lidhur me procesin e largimit nga puna të disa zyrtarëve në Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Diasporës (MPJD), në dritën e garancive kushtetuese dhe ligjore sa i përket të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.
2. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh faktin se për çështjen e theksuar më sipër ka pranuar disa ankesa lidhur me pretendimet për shkelje të të drejtave të njeriut, në procesin e ndërprerjes së marrëdhënies së punës nga MPJD, ka hapur rast sipas detyrës zyrtare, me qëllim të analizimit dhe hetimit të çështjes së largimit nga puna të disa zyrtarëve të MPJD.
3. Lidhur me ankesat e pranuar nga ankuesit, Avokati i Popullit ka hapur rastin A.nr. 293/2022, për ankuesit E.B dhe 6 të tjerët (A.D, B.C, B.H, Sh.B, Rr.M, B.B.), rastin A.nr. 295/2021 për ankuesin N.M, dhe rastin A.nr. 406/2023 për ankuesen S.B.
4. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh faktin se për çështjet e ngritura sipas ankesave, ankuesit janë në shfrytëzim të mjeteve juridike, përkatësisht janë në procedura gjyqësore, nuk do lëshohet në vlerësim meritore të vendimeve me të cilat ankuesve u është ndërprerë marrëdhënia e punës, por do japë vlerësimin e tij lidhur me aspektet e lirive dhe të drejtave të garantuara siç janë e drejta e ushtrimit të profesionit, sigurinë juridike si element i rëndësishëm i sundimit të ligjit, pritshmërinë legjitime dhe respektimin e procedurave ligjore në çdo rast që prek, kufizon apo mohon të drejtat e garantuara me Kushtetutë apo akte të tjera në fuqi në Republikën e Kosovës.
5. Përmes këtij opinionioni do analizohen vendimet e marra nga MPJD dhe reflektimi i tyre në të drejtën e punës dhe ushtrimit të profesionit, sigurinë juridike si dhe pritshmërinë e ligjshme dhe të arsyeshme tek zyrtarët e MPJD,
6. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh faktin se përmes këtij opinionioni do jepen vetëm qëndrime parimore, konsideron se i njëjti mund të kontribuojë edhe në procedurat gjyqësore që janë duke u zhvilluar për këto çështje.

Kompetenca e Avokatit të Popullit

7. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (më tej: Kushtetuta), në nenin 132, paragrafi 1, përcakton: *“Avokati i Popullit mbikëqyrë dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike.”* Kurse në paragrafin 3, përcakton: *“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.”*
8. Sipas Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit, ndër të tjera, ka këto kompetenca dhe 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 kur është e domosdoshme të shprehë mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e institucioneve përkatëse në lidhje me rastet e tilla.” (Neni 18, par. 1, nënpar. 1.2).
“Të njoftojë Qeverinë, Kuvendin dhe institucionet 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, par. 1, nënpar. 5).

“T’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta.” (Neni 18, par. 1, nënpar. 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, par. 1, nënpar. 7).

“Të përgatisë 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, par. 1, nënpar. 8).

“T’i rekomandojë Kuvendit harmonizimin e legjislacionit me standardet ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut si dhe zbatimin e tyre efektiv.” (Neni 18, par. 1, nënpar. 9).

“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 diskriminimit” (neni 16, paragrafi 9)

9. Me dërgimin e këtij Opinioni tek institucionet kompetente, si dhe publikimin e tij, Avokati i Popullit synon t’i kryejë përgjegjësitë kushtetuese dhe ligjore të sipërshënuara.

Përshkrimi i çështjes

10. Avokati i Popullit ka vërejtur se ministrja e MPJD ka nxjerr vendime përmes të cilave disa zyrtarëve të MPJD u është ndërprerë marrëdhënia e punës. Avokati i Popullit ka vërejtur se përmes këtyre vendimeve ministrja e MPJD i ka shfuqizuar vendimet paraprake, me të cilat zyrtarët e MPJD janë emëruar në pozitat e caktuara, të cilat pozita i kanë ushtruar për më tepër se dhjetë vite.
11. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit ka pranuar ankesa nga disa punonjës të MPJD, të cilët janë larguar nga puna me vendime të ministres së MPJD. Ankuesit pretendojnë se atyre u janë shkëlur të drejtat kushtetuese lidhur me të drejtën e punës dhe ushtrimin të profesionit, si dhe të drejtat e tjera të garantuara sipas legjislacionit në fuqi. Më tej ankuesit kanë njoftuar se atyre u është ndërprerë marrëdhënia e punës të cilën e kishin themeluar para dhjetë (10) apo dymbëdhjetë) vitesh.
12. Përkitazi me rastet e hapura si rezultat i ankesave të ankuesve, Avokati i Popullit ka vërejtur se:

Për ankesën A.nr. 293/2022

- E.B ankohet kundër vendimit nr. ref. 146/2022, i datës 15. 03. 2022, nr. prot. 878, i datës 16. 03. 2022,
- A.D ankohet kundër vendimit nr. ref. 150/2022, i datës 15. 03. 2022, nr. prot. 871, i datës 16. 03. 2022,
- B.C ankohet kundër vendimit nr. ref. 145/2022, i datës 15. 03. 2022, nr. prot. 877, i datës 16. 03. 2022,
- B.H ankohet kundër vendimit nr. ref. 147/2022, i datës 15. 03. 2022, nr. prot. 879, i datës 16. 03. 2022,
- Sh.B ankohet kundër vendimit nr. ref. 153/2022, i datës 15. 03. 2022, nr. prot. 874, i datës 16. 03. 2022,

- Rr.M ankohet kundër vendimit nr. ref. 144/2022, i datës 15. 03. 2022, nr. prot. 876, i datës 16. 03. 2022,
 - B.B ankohet kundër vendimit nr. ref. 148/2022, i datës 15. 03. 2022, nr. prot. 880, i datës 16. 03. 2022.
 - Për ankesën A.nr. 295/2021 N.M, ankohet kundër vendimit të MPJD nr. ref. 5/2020, i datës 20. 02. 2020, ndërsa për ankesën A.nr. 406/2023 S.B ankohet kundër shfuqizimit të kontratës së punës nr. ref. 03/18, e datës 23. 07. 2018.
13. Lidhur me këtë çështje, ankuesit pretendojnë se MPJD me vendimet e theksuara më sipër u ka ndërprerë atyre marrëdhënien e punës, dhe ua ka cenuar të drejtat e garantuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës.
14. Në këtë drejtim, ankuesit pretendojnë si shkak i vendimeve arbitrare të nxjerra nga MPJD, atyre u është shkelur e drejta e punës dhe e ushtrimit të profesionit, trajtimi i barabartë dhe mosdiskriminimi, të drejta këto të përcaktuara në Kushtetutën e Republikës së Kosovës.
15. Avokati i Popullit ka analizuar vendimet në fjalë dhe ka vërejtur se të gjitha vendimet e theksuara më sipër në rastin A.nr. 293/2022, kanë dispozitiv dhe arsyetim të njëjtë, sa i përket rrethanave dhe pretendimeve në të cilat MPJD është bazuar për nxjerrjen e tyre.

Analiza ligjore

16. Avokati i Popullit konstaton se për çështjet punësimit, MPJD ushtron përgjegjësitë në pajtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, Ligjin nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil në Republikën e Kosovës tani i shfuqizuar, Ligjin nr. 08/L-197 për Zyrtarët Publikë, Ligjin nr. 03/L-122 për Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Kosovës, si dhe aktet e tjera nënligjore që derivojnë nga autorizimet e ligjeve të theksuara më sipër.
17. Kushtetuta e Republikës së Kosovës përcaktohet se: *“Republika e Kosovës mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, të parashikuara në këtë Kushtetutë. Çdokush e ka për detyrë t’i respektojë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të të tjerëve.”* (neni 21, paragrafët 2 dhe 3). Për më tepër, sipas Kushtetutës *“E drejta e punës garantohet.”* (neni 49, paragrafi 1).
18. Në këtë drejtim Avokati i Popullit konsideron se Republika e Kosovës ka krijuar bazë të mjaftueshme ligjore dhe nënligjore që rregullon çështjet e punësimit. Avokati i Popullit konsideron se themelimi por edhe ndërprerja e marrëdhënies së punës duhet të bazohet plotësisht në legjislacionin që rregullon marrëdhënien e punës.
19. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh ankesat e pranuar nga zyrtarët e MPJD, të cilëve u është ndërprerë marrëdhënia e punës, e themeluar në vitin 2011 dhe 2012, konsideron se MPJD nuk i është referuar fare legjislacionit që rregullon marrëdhënien e punës përkatësisht nuk i është referuar fare dispozitave të Ligjit për Shërbimin Civil, që përcakton ndërprerjen e marrëdhënies së punës. Në rastin konkret mosrespektimi i legjislacionit që rregullon marrëdhënien e punës përbën vazhdimësi të veprimeve jo të ligjshme të MPJD, sa i përket çështjeve të themelimit dhe ndërprerjes së marrëdhënies së punës, sepse procedura e ndërprerjes së marrëdhënies së punës duhet të bazohet krejtësisht në dispozitat ligjore që rregullojnë ndërprerjen e marrëdhënies së punës, e në rastin konkret, duhet të bazohet në dispozitat e Ligjit për Shërbimin Civil, që rregullojnë ndërprerjen e marrëdhënies së punës në shërbimin civil.

20. Avokati i Popullit ka analizuar vendimet e MPJD, përmes të cilave zyrtarët në fjalë janë larguar nga puna, dhe ka vërejtur se MPJD me rastin e nxjerrjes së vendimeve për largim nga puna të punëtorëve, i kishte udhëzuar ata që ti drejtohen Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, i cili ka në kompetencë shqyrtimin dhe vendosjen për rastet e marrëdhënies së punës në shërbimin civil, duke u bazuar në legjislacionin e shërbimit civil, mirëpo MPJD në asnjë moment nuk i ishte referuar legjislacionit për shërbimin civil kur i ka nxjerr vendimet e theksuara më sipër.
21. Lidhur me këtë çështje Avokati i Popullit ka vërejtur se MPJD i ka udhëzuar palët e pakënaqura që ti drejtohen Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës (KPMSHCK), por në bazën e nxjerrjes së vendimeve askund nuk i është referuar dispozitave të Ligjit për Shërbimin Civil.
22. Avokati i Popullit ka analizuar Ligjin nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil në Republikën e Kosovës (Ligji për Shërbimin Civil), i cili ligj ishte në fuqi në kohën e nxjerrjes së vendimeve të ministres së MPJD, dhe ka vërejtur se në nenin 83 [Ndërprerja e marrëdhënies së punës] përcakton se: *“Marrëdhënia e punës në shërbimin civil mund të pezullohet, ndërpritet dhe të përfundojë sipas kushteve të parapara me këtë ligj.”*
23. Avokati i Popullit konsideron se në rastin në fjalë veprimet për ndërprerje të marrëdhënies së punës duhet të jenë në pajtim me dispozitat e Ligjit për Shërbimin Civil.
24. Më tej Avokati i Popullit ka analizuar rastet e ndërprerjes së marrëdhënies së punës me vendim të njëanshëm dhe ka vërejtur se sipas Ligjit për Shërbimin Civil, në nenin 85 [Ndërprerja e marrëdhënies së punës me vendim të njëanshëm] përcaktohet se:
- “1. Ndërprerja e marrëdhënies së punës në shërbimin civil, me vendim të njëanshëm bëhet kur institucioni ose nëpunësi civil merr iniciativë për ndërprerjen e marrëdhënies së punës.*
- 2. Marrëdhënia e punës në shërbimin civil ndërpritet me vendim të njëanshëm në rast të:*
- 2.1. dorëheqjes dhe shkarkimit nga shërbimi civil për arsytet e parapara me këtë ligj.”*
25. Në këtë drejtim Avokati i Popullit ka analizuar nenin 87 [Shkarkimi i nëpunësve civil], të Ligjit për Shërbimin Civil dhe ka vërejtur se:
- “1. Nëpunësi civil shkarkohet nga shërbimi civil për shkak të përformancës dhe rezultateve të dobëta, shkeljes së kodit të mirësjelljes dhe shkeljes së ligjit, i cili ka rezultuar me vepër penale, siç është përcaktuar me këtë ligj.*
- 2. Pas zhvillimit të procedurës disiplinore, organi përgjegjës për menaxhimin e personelit në institucionin punëdhënës i dorëzon nëpunësit përkatës civil një njoftim me të cilin bëhet e ditur ndërprerja e marrëdhënies së punës dhe shkaqet e ndërprerjes dhe udhëzimin për hapat e mëtejshëm.*
- 3. Marrëdhënia e punës së nëpunësve civilë të karrierës mund të ndërpritet në rast të kryerjes së dobët të detyrës. Dy (2) vlerësime vjetore të dobëta, të njëpasnjëshme, të kryerjes së detyrës rezultojnë në ndërprerjen e menjëhershme, e cila vendoset nga organi përgjegjës për menaxhimin e personelit në institucionin në të cilin punon nëpunësi civil, pas rekomandimit nga mbikëqyrësi.*
- 4. Procedurat e shkarkimit nga shërbimi civil përcaktohen me akte nënligjore nga ministria përgjegjëse për administratë publike.”*

26. Avokati i Popullit konsideron se MPJD në rastin e nxjerrjes së vendimeve për largim nga puna të punonjësve të MPJD, nuk i është referuar fare nenit 87 të Ligjit për Shërbimin Civil, e që në fakt është kusht ligjor që shkarkimi i nëpunësve civil të bëhet duke respektuar përcaktimet e nenit 87 të Ligjit për Shërbimin Civil.
27. Në këtë drejtim Avokati i Popullit konsideron se veprimet e tilla të MPJD e cenojnë sigurinë juridike e po ashtu pritshmërinë e ligjshme dhe të arsyeshme të subjekteve të rastit në fjalë, sepse për rastin konkret nuk janë zbatuar procedurat dhe dispozitat konkrete të Ligjit për Shërbimin Civil, e që rrjedhimisht veprimet e tilla bien ndesh edhe me parimin e sundimit të ligjit, parim ky i përcaktuar në Kushtetutën e Republikës së Kosovës (neni 7).
28. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit duke pasur parasysh nenin 7 [Vlerat], të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, sipas të cilit : *”Rendi kushtetues i Republikës së Kosovës bazohet në parimet e lirisë, paqes, demokracisë, barazisë, respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe sundimit të ligjit [...]”*, konsideron se mosrespektimi i parimit të sundimit të ligjit drejtpërdrejtë interferon në cenimin e parimit të respektimit të lirive dhe të drejtave të njeriut, të përcaktuara me Kushtetutë.
29. Prandaj, duke pasur parasysh këtë fakt, Avokati i Popullit konsideron se është obligim i institucioneve të Republikës së Kosovës që për situatat konkrete ti zbatojnë saktë dispozitat e ligjeve adekuate, sepse në këtë mënyrë respektohet sundimi i ligjit dhe respektohen liritë dhe të drejtat e njeriut.

Koncepti i pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme dhe sigurisë juridike

30. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh dispozitat e Ligjit nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, thekson se në nenin 8 [Parimi i pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme], përcaktohet se: *“1. Veprimet e organeve publike duhet të jenë të parashikueshme dhe të respektojnë pritshmëritë legjitime dhe të arsyeshme të personave. 2. Një veprim administrativ nuk mund të ndryshojë në mënyrë të pajustificuar nga një praktikë administrative e mëparshme e të njëjtit organ për raste të njëjta a të ngjashme.”*
31. Po ashtu, Avokati i Popullit vlerëson se koncepti i pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme në mbrojtjen e të drejtave subjektive është një koncept gjithëpërfshirës interpretimi në praktikën gjyqësore ndërkombëtare. Sipas GJEDNJ-së (*shih rastet Kopecky v. Slovakia, Aktgjykimi i datës 28 shtator 2004, § 45-52; Gratzinger dhe Gratzingerova kundër Republikës Çeke (dec.), nr. 39794/98, § 73, GJEDNJ 2002-VII*), “pritshmëria legjitime” duhet të jetë e një natyre konkrete dhe duhet të bazohet në dispozita ligjore dhe në akte ligjore. Në rastin aktual, pritja legjitime reflektohet në faktin se për largimin nga puna në shërbimin civil, duhet të vepohet sipas dispozitave të Ligjit për Shërbimin Civil dhe sipas rrethanave të përcaktuara në këtë ligj. Veprimi pa u bazuar në Ligjin për Shërbimin Civil dhe pa u plotësuar rrethanat e përcaktuara në këtë ligj bien ndesh me konceptin e pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme dhe me konceptin e sigurisë juridike.
32. Për më tepër Avokati i Popullit konsideron se pritshmëria e ligjshme dhe e arsyeshme është e pandashme me konceptin e sigurisë juridike, dhe se të dyja konceptet nuk mund të interpretohen ndaras njëra nga tjetra. Në këtë drejtim Avokati i Popullit thekson se koncepti i sigurisë juridike në këtë rast nënkupton faktin që institucioni duhet ti ndërmer veprimet konkrete të bazuara në dispozita ligjore të cilat në mënyrë të qartë kanë rregulluar çështjen në fjalë.

33. Prandaj duke pasur parasysh rrethanat e theksuara më sipër, e po ashtu duke pasur parasysh konceptin e pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme dhe të sigurisë juridike, Avokati i Popullit vlerëson se është e domosdoshme që për veprimet e tilla institucionet të zbatojnë dispozitat e ligjeve konkrete dhe vetëm pasi që të jenë plotësuar kushtet e përcaktuara me legjislacionin që rregullon fushën konkrete, e që në rastin konkret është dashur të zbatohen dispozitat e Ligjit për Shërbimin Civil dhe rrethanat e përcaktuar në këtë ligj.

Përfundim

34. Në bazë të rrethanave të theksuara më sipër Avokati i Popullit vlerëson se procesi i ndërprerjes së marrëdhënies së punës nga njëra palë është i rregulluar me ligj, e që në rastin e ankuesve ka qenë në fuqi Ligji për Shërbimin Civil.

35. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit vlerëson se parimi i sundimit të ligjit në rastin konkret reflektohet në zbatimin e dispozitave të Ligjit për Shërbimin civil, si dhe rrethanave të përcaktuara në këtë ligj.

36. Avokati i Popullit konsideron se koncepti i pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme dhe i sigurisë juridike u mundësojnë subjekteve që veprimet e tyre ti bazojnë në përcaktimet ligjore dhe rrethanave të përcaktuara në dispozita ligjore, e po ashtu ti realizojnë të drejtat e tyre që rrjedhin nga dispozitat e theksuara ligjore.

37. Avokati i Popullit thekson se siguria juridike në rastin konkret plotësohet vetëm nëse shkarkimi i zyrtarit është bërë nëse janë plotësuar rrethanat e përcaktuar në ligj, e në rastin konkret vetëm kur të plotëson kushtet e përcaktuara në nenin 87 të Ligjit për Shërbimin Civil.

38. Për më tepër, duke pasur parasysh këtë fakt, vjen në shprehje edhe plotësimi i konceptit të pritshmërisë legjitime dhe të arsyeshme, sepse zyrtarët nuk duhet të ndihen të pasigurt dhe ndaj tyre të merren masa për largim nga puna, nëse ata paraprakisht nuk i kanë plotësuar kriteret për largim nga puna, të përcaktuara me ligj (nenin 87 të Ligjit për Shërbimin Civil).

39. Përfundimisht, Avokati i Popullit konsideron se nxjerrja e vendimeve për largimin e zyrtarëve nga marrëdhënia e punës duhet të bart në vete frymën e sundimit të ligjit si dhe të jenë në pajtim me konceptin e pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme dhe të sigurisë juridike.

40. Prandaj, Avokati i Popullit vlerëson se në rastin konkret vendimet e MPJD nuk duket se në vete bartin frymën e sundimit të ligjit e po ashtu nuk janë në harmoni me konceptin e pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme dhe të sigurisë juridike.

Me nderime,

Naim Qelaj

Avokat i Popullit

