



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. 224/2023

lidhur me

Ndryshimin e Rregullores (MFPT) nr. 02/2023 për Shtesën për Kushte të Tregut të Punës

Për:

Z. Albin Kurti, kryeministër i Republikës së Kosovës

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

Kopje:

Z. Habit Hajredini - drejtor i Zyrës për Qeverisje të Mirë, të drejtat e njeriut, mundësi të barabarta dhe kundër diskriminimit

Prishtinë, më 12 shtator 2024

I. Qëllimi i raportit

1. Qëllimi i këtij raporti është t'i rekomandojë Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve (në tekstin e mëtejshëm: MFPT) ndryshimin e Rregullores (MFRT) nr. 02/2023 **për Shtesën për Kushte të Tregut të Punës**, me qëllim të harmonizimit të kushteve dhe kufizimeve për përfitime shtesë, të përcaktuara në nenin 4, paragrafi 4.3, dhe në nenin 7, me parimet dhe kompetencat themelore që dalin nga Kushtetuta e Republikës së Kosovës dhe nga Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi.

II. Baza ligjore dhe kompetencat e Avokatit të Popullit

2. Në pajtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta),
 - “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).
 - “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.” (neni 135, paragrafi 3, i Kushtetutës).
3. Po ashtu, Ligji nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit thekson se Avokati i Popullit, ndër të tjerash, ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
 - “... 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, 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).
 - “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 rekomandoj 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 1.6.).
 - “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. Po kështu, Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi thekson se Avokati i Popullit, ndër të tjerash, ka edhe këto kompetenca:

- “Avokati i Popullit trajton rastet që kanë të bëjnë me diskriminimin sipas ligjit përkatës për Avokatin e Popullit.” (neni 9, paragrafi 1, i Ligjit për Mbrojtjen nga Diskriminimi).
- “Avokati i Popullit ka autorizim të hetoj ose të veproj mbi ndonjë ankesë të parashtruar ose 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 2.3).
- “Informon publikun për rastet e diskriminimit dhe ndërmerr 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 ... parandalimin e diskriminimit ... 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. Faktet dhe rrethanat e rastit

5. Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve, më 3 shkurt 2023 e miratoi Rregulloren (MFPT) nr. 02/2023 për Shtesën për Kushte të Tregut të Punës (në tekstin e mëtejme Rregullorja). Rregullorja hyri në fuqi me publikimin e saj në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, më 7 shkurt 2023.
6. Baza ligjore, përkatësisht e drejta për nxjerrjen e Rregullores, rrjedh nga paragrafi 4 i nenit 24. Të Ligjit nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik, me të cilin definohet: “Profesionet përkatëse për të cilat përfitohet shtesa për kushtet e tregut të punës për nëpunësen/in civile dhe nëpunësen/in e/i shërbimit publik, vlera dhe procedura për përfitimin e saj miratohen me akt nënligjor nga ministria përgjegjëse për financa. Përfitimi i shtesës për kushtet e tregut të punës të shërbimit civil rishikohet të paktën çdo tre (3) vjet.”
7. Rregullorja përcakton profesionet, kushtet dhe procedurat e përdorimit të shtesës për kushtet e tregut të punës. Sipas nenit 2: “Kjo Rregullore zbatohet për të punësuarit në sektorin publik, pagat e të cilëve financohen nga dhe përmes buxhetit të shtetit dhe të cilët i plotësojnë kriteret për përfitimin e shtesës për kushte të tregut të punës sipas dispozitave të kësaj Rregulloreje.”
8. Në këtë drejtim, ministria e linjës, në nenin 4 të Rregullores, i përcakton pesë kategori të profesioneve dhe profesioneve deficitare, për të cilat mund të merret kompensim për kushtet e tregut të punës, ndërsa paragrafi 4.3 i këtij neni përcakton edhe një kategori shtesë “profesionet nga programet studimore të financuara ose bashkë-financuara nga Qeveria e Republikës së Kosovës”, kategori për të cilën, përveç kushteve të përgjithshme, neni 7 i Rregullores përcakton kushte të veçanta për përfitime shtesë, të cilat punonjësit duhet t’i plotësojnë kumulativisht, përkatësisht (7.2.1) “programi i studimeve të nivelit të dytë të arsimit të lartë të jetë i financuar ose bashkë-financuar nga Qeveria e Kosovës.” dhe 7.2.2 “të kenë të përfunduar studimet e nivelit të dytë të arsimit të lartë në universitete jashtë vendit.”
9. Avokati i Popullit, në bazë të nenit 16, paragrafi 4, të Ligjit për Avokatin e Popullit, më 22.3.2023, i hapi hetimet sipas detyrës zyrtare (ex-officio) për të vlerësuar nëse kufizimet e përshkruara në nenin 4, paragrafi 4.3, dhe në nenin 7, paragrafi 2.2, të Rregullores (MFPT) Nr. 02/2023 për Shtesën për Kushte të Tregut të Punës, janë diskriminuese apo jo

dhe nëse ato janë në përputhje me parimet dhe kompetencat themelore që dalin nga Kushtetuta e Republikës së Kosovës dhe nga Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi.

10. Po ashtu në lidhje me të njëjtën çështje, Avokati i Popullit më pas mori dy ankesa individuale, të parashtruara nga kryetari i Sindikatës së Pavarur të Administratës së Kosovës (SPAK) (A. nr. 361/2023) dhe nga z. [REDACTED] (A. nr. 449/2023), të cilat konsiderohen të përfshira në objektin e këtij hetimi.
11. Duke pasur parasysh se legjislacioni kundër diskriminimit parashikon parimin e barazisë pa asnjë diskriminim dhe se të gjithë janë të barabartë dhe gëzojnë të njëjtën pozitë dhe mbrojtje ligjore të barabartë, pavarësisht nga karakteristikat personale, janë të diskutueshme kriteret për përcaktimin e shtesës për kushtet e tregut të punës, për profesionet deficitare, pra dallimi në bazë të faktit nëse studimet financohen apo bashkëfinancohen nga ana e Qeverisë apo jo, si dhe detyrimi që studimet e nivelit të dytë të arsimit të lartë të kryhen në universitete jashtë vendit dhe jo në institucionet arsimore të Republikës së Kosovës.
12. Me qëllim të vlerësimit të ndikimit të normave në fjalë nga aspekti i legjislacionit kundër diskriminimit, te punonjësit e shërbimit civil të Republikës së Kosovës, Avokati i Popullit më 30 nëntor 2023 iu drejtua me një letër MFPT-së dhe kërkoi që kjo ministri të paraqesë argumente për arsyetimin dhe proporcionalitetin e qëllimeve legjitime, të cilat ishin synim me rastin e përshkrimit të kufizimeve në nenin 4, paragrafi 4.3, dhe në nenin 7 të Rregullores (MFPT) nr. 02/2023.
13. Më 11.12.2023 Avokati i Popullit pranoi një sqarim të MFPT-së në lidhje me çështjen në shqyrtim, në të cilën, ndër të tjerash, pjesa përkatëse thekson si në vijim:

Qëllimi legjitim

14. *"[...] Për të shfrytëzuar shtesën për kushtet e tregut të punës në bazë të Rregullores, duhet të plotësohen kushtet e përgjithshme të përcaktuara në paragrafin 3 të nenit 4, si dhe kushtet e veçanta të përcaktuara për secilën kategori.*
15. *"[...] për të ilustruar të njëjtën pikë, Qeveria e Republikës së Kosovës, në bashkëpunim me Bashkimin Evropian, ka bashkëfinancuar projektin "Skema e profesionistëve të rinj!" ("Young Cell Scheme - YCS" si investim i Qeverisë në burimet njerëzore për ngritjen e kapaciteteve të brendshme dhe rritjen e efikasitetit dhe cilësisë së shërbimit civil brenda administratës shtetërore.*
16. *Skema është duke u zbatuar nga viti 2004, [...] shfrytëzuesit drejtohen për studime master pasuniversitare [...] në universitete të renditura në një nivel të lartë në vendet e BE-së dhe të cilët pas përfundimit të studimeve janë të detyruar të kthehen dhe të punojnë për të paktën tre vjet kumulativë për administratën publike të Republikës së Kosovës sipas legjislacionit përkatës për zyrtarët publikë.*
17. *Qëllimi i nenit 7 të Rregullores është të maksimizojë efektet e investimit të qeverisë në burimet njerëzore. [...] personeli i përfshirë në nenin 7 angazhohet brenda qeverisë në procese dhe iniciativa kyçe ku njohuritë dhe përvoja mund të përdoren dhe të kontribuojnë në mënyrë më efektive për të arritur qëllimin e skemës, që është reforma e administratës publike. [...]*

18. [...] Stimulimi financiar i vendosur me Rregullore është një veprim strategjik për edukimin e personelit të nëpunësve publikë që mund të kontribuojnë ndjeshëm në përmirësimin e qëndrueshëm të funksioneve të administratës shtetërore. Vlen të theksohet se puna e dëshmuar e profesionistëve që vijnë nga kjo skemë ka ndikuar në arritjen e rezultateve të shumta dhe përfaqësimin e suksesshëm për Qeverinë, duke e mundësuar arritjen e qëllimit të arsimit jashtë vendit dhe kthimin e kontributeve në institucionet e Republikës së Kosovës.
19. Duke u përballur me probleme të mundshme të ikjes së trurit, ku individët që janë të ekspozuar dhe të angazhuar jashtë mund të zgjedhin dhe vendosin të qëndrojnë jashtë vendit, Rregullorja vepron gjithashtu si një masë proaktive për ta zbutur këtë rrezik dhe për ta motivuar personelin e definuar me Rregullore, për të kontribuar madje edhe më gjatë se tre (3) vjet në administratën shtetërore.”

Arsyetimi ligjor

20. “Projekti “Skema e profesionistëve të rinj!” (“Young Cell Scheme – YCS”) është një iniciativë e bashkëfinancuar nga Republika e Kosovës dhe Bashkimi Evropian, e cila synon një reformë gjithëpërfshirëse të administratës publike përmes studimeve jashtë vendit. Projekti bazohet në një marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës.
21. Në përputhje me qëllimin e përcaktuar në marrëveshjen ndërkombëtare për projektin YCS, Ligji nr. 08/L-197 për zyrtarët publik, luan një rol vendimtar në përmirësimin e procesit të rekrutimit për këtë kategori, duke e lejuar atë të anashkalojë procedurat e zakonshme të pranimit në shërbimin civil, ku shprehimisht specifikohet:
- Neni 50 Dispozitat e veçanta për emërimin
3. Përfituesit nga skemat e bursave, që bazohen në marrëveshjen ndërkombëtare, përjashtohen nga procedurat e pranimit të përcaktuara me këtë ligj, me kusht që gjatë përzgjedhjes për skemat e bursave të zbatohen parimet e shërbimit civil.
22. Bazuar në këtë nen dhe në Rregulloren (MAP) Nr. 01/2019 për përfituesit nga skema e bursave, e cila qëndron në fuqi për sa kohë nuk është në kundërshtim me Ligjin nr. 08/L-197, Qeveria e Republikës së Kosovës e ka për obligim që t’i punësojë përfituesit e kësaj skeme duke i emëruar në pozita të larta zyrtare në sektorin civil. Nga ana tjetër, në bazë të nenit 50, punonjësit e kanë detyrim të jenë në marrëdhënie pune në institucionet e administratës shtetërore për të paktën tri vjet nga dita e fillimit të punës në shërbimin civil.
23. [...] në bazë të këtij Ligji, duke filluar nga rekrutimi dhe punësimi në shërbimin civil, këta zyrtarë përjashtohen nga rregullat e përgjithshme të përcaktuara me këtë ligj dhe si rrjedhojë janë në pozitë ndryshe nga zyrtarët e tjerë të administratës publike.
24. Diskutimi për atë se a janë dispozitat e Rregullores Nr. 02/2023, për shtesën për kushte të tregut të punës diskriminuese, mund të konsiderohet i mbyllur për faktin se për të ekzistuar diskriminimi, palët e përmendura duhet të jenë në të njëjtën situatë dhe në të njëjtat rrethana. Ndërsa në rastin konkret palët nuk janë në të njëjtin pozicion, pasi Ligji Nr. 08/L-197 e përjashtoi këtë kategori të punëtorëve nga rregullat e përgjithshme të pranimit në shërbimin civil, duke i dhënë status të veçantë.

25. Prandaj, njohja e këtyre individëve si një kategori e veçantë brenda administratës publike i ka rrënjët në objektivat e programit dhe ligjet përkatëse për zyrtarët publik. [...]
26. Në mbështetje të kësaj, edhe praktika e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, në raport me praktikën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), thekson se: “diskriminimi nënkupton trajtim të ndryshëm pa arsyetim objektiv dhe të arsyeshëm ndaj persona në situata relativisht të ngjashme.” (Shih: Willis kundër Mbretërisë së Bashkuar, paragrafi 48 i Aktgjykimit të GJEDNJ-së i 11 shtatorit 2002, dhe Bekos dhe Koutropoulos kundër Greqisë, paragrafi 63 i Aktgjykimit të GJEDNJ-së i datës 13 mars 2006). Gjykata rikujton më tej se për të pasur sukses pretendimet lidhur me shkeljen e të drejtave në lidhje me diskriminimin, ata, ndër të tjera, duhet të dëshmojnë se pozita e tyre mund të konsiderohet e ngjashme me pozicionin e një personi tjetër, i cili është trajtuar më mirë. (Shih: Fredin kundër Suedisë (Nr. 1) paragrafi 60, Vendimet e GJEDNJ-së të 18 shkurtit 1991.)
27. [...] Perceptimi i mundshëm i diskriminimit që lind nga preferenca e evidentuar në Rregullore për individët që kanë studiuar jashtë ndaj atyre të arsimuar në vend është i rrënjësor në një qasje strategjike për promovimin e asaj që mund të përshkruhet si “kthimi i trurit” ose „brain gain.”

IV. Instrumentet relevante ligjore në Republikën e Kosovës

Kushtetuta e Republikës së Kosovës

28. Dispozitat themelore (Kapitulli I) të Kushtetutës, midis të tjerash theksojnë: “*Ushtrimi i autoritetit publik në Republikën e Kosovës bazohet në parimet e barazisë para ligjit të të gjithë individëve dhe në respektimin e plotë të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, [...]*” (neni 3). Pastaj tutje, për sa u përket vlerave të përfaqësuar nga shteti i Kosovës, në nenin 7, paragrafi 1, ndër të tjerash, konstatohet: “*Rendi kushtetues i Republikës së Kosovës bazohet në parimet [...] e barazisë, respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe sundimit të ligjit, mosdiskriminimit [...]*.” Në këtë mënyrë, dispozitat bazë të Kushtetutës në një kuptim të përgjithshëm shprehin barazinë e të gjithë individëve para ligjit dhe mosdiskriminimin e tyre, pa specifikuar ndonjë grup të caktuar.
29. Në Kapitullin II për “*Të Drejtat dhe Liritë Themelore*” janë definuar arsyet mbi të cilat mund të ndodhë diskriminimi, duke përfshirë një klauzolë të hapur (“*statusi tjetër personal*”). Kështu, neni 24 i Kushtetutës e përcakton parimin e barazisë para ligjit, si në vijim: “*Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim.*” (paragrafi 1), ndërsa për sa i përket bazës së mbrojtjes nga diskriminimi, gjegjësisht karakteristikave mbrojtëse, u konstatua si në vijim: “*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.*”
30. Gjithashtu, interpretimi i rasteve të diskriminimit duhet të bazohet në standardet e vendosura nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (GjEDNJ), në përputhje me nenin 53 të Kushtetutës, i cili parashikon: “*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.*”

31. Neni 55 [Kufizimi i të Drejtave dhe Lirive Themelore]

“1. Të drejtat dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, mund të kufizohen vetëm me ligj.

2. Të drejtat dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, mund të kufizohen vetëm deri në atë masë sa është e domosdoshme që, në një shoqëri të hapur dhe demokratike, të përmbushet qëllimi për të cilin lejohet kufizimi.

[...]”

32. Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut (në tekstin e mëtejshëm: Konventa) është një dokument ligjor që zbatohet drejtpërdrejt në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Kosovës (neni 22) dhe ka prioritet, në rast konflikti, ndaj dispozitave, ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike.

33. Dispozitat e Konventës, veçanërisht neni 14 dhe Protokolli 12 i saj, si dhe vendimet e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNj), si autoritet për interpretimin e Konventës, janë të një rëndësie të veçantë për sa u përket karakteristikave dhe bazës së mbrojtje nga diskriminimi.

34. Për këtë qëllim, neni 14 i Konventës, i titulluar “Ndalimi i diskriminimit”, parashikon: *“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.”* Nga kjo rezulton se Konventa mbulon gjerësisht bazat, mbi të cilat mund të ndodhë diskriminimi, të cilat janë pranuar si të tilla në dispozitat e Kushtetutës së Republikës së Kosovës.

35. Derisa Protokolli 12 i Konventës, në nenin 1, “Ndalimi i përgjithshëm i diskriminimit”, parasheh: *“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.”* Me këtë dispozitë, Protokolli 12 e avancoi më tej standardin e mbrojtjes kundër diskriminimit, duke deklaruar se shkelja e të drejtave të garantuara me legjislacionin kombëtar përbën diskriminim, duke ofruar një garanci më të gjerë se neni 14 i Konventës Evropiane, i cili kufizohet vetëm në të drejtat e garantuara nga Konventa.

Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi

36. Ndalimi kushtetues i diskriminimit shtjellohet më hollësisht në Ligjin nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi (në tekstin e mëtejshëm: LMD). Nga aspekti i mbrojtjes juridike kundër diskriminimit në Kosovë, LMD-ja është e një rëndësie të veçantë, sepse paraqet një kornizë të përgjithshme për parandalimin dhe luftimin e diskriminimit: *“[...] 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, shtatëzënisë, lehonisë, gjendjes pasurore, gjendjes shëndetësore, aftësisë së*

kufizuar, trashëgimisë gjenetike ose **ndonjë baze tjetër**, me qëllim të zbatimit të parimit të trajtimit të barabartë. (neni 1. paragrafi 1.).”

37. LMD-ja zbatohet për të gjitha veprimet apo mosveprimet, të të gjitha institucioneve shtetërore dhe lokale, të personave fizikë dhe juridikë, të sektorit publik dhe privat, të cilët shkelin, kanë shkelur ose mund t'i shkelin të drejtat e çdo personi apo personave fizikë dhe juridikë, në të gjitha fushat e jetës [...] (neni 2).
38. Po ashtu me nenin 3 definohet: “Nuk do të ketë kurrfarë diskriminimi të drejtpërdrejtë apo të tërthortë sipas kuptimit të cilëdo nga bazat e përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji.” Kurse diskriminimi definohet si në vijim: “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 çënoj 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.”
39. Ndërsa në nenin 4 të LMD-së definohen llojet e trajtimit të pabarabartë: “1. Llojet e trajtimit të pabarabartë janë si në vijim: 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,; [...] 1.10. Diskriminimi i shumëfishtë, ndodh kur diskriminimi është i bazuar në çfarëdo kombinimi mbi bazat e mbuluara me këtë ligj. Diskriminimi i shumëfishtë dhe bazat e shumëfishta interpretohen në përputhje me rrethanat.”
40. Neni 8 obligon: “Të gjitha institucionet duhet të veprojnë në përputhje me parimet e këtij Ligji, gjatë ushtrimit të detyrave të tyre dhe gjatë hartimit të politikave dhe legjislacionit.”

Ligji nr.08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik

41. Neni 3, paragrafi 1.12 i Ligjit për Pagat në Sektorin Publik, shtesën në pagë ose shtesën e definon: “Nënkupton komponentin e pagës që i shtohet pagës bazë dhe që synon të shpërblejë punën për kushte të vështira, sektorë apo specializime të veçanta dhe që nuk shpërblehet nga paga bazë. Shtesa e pagës mund të jetë e rregullt, kur përfitohet për çdo muaj apo e parregullt kur shpërblehet sipas rastit në bazë të këtij ligji.”
42. Neni 4 - Parimet e sistemit të pagave, në paragrafin 1.4 e definon: “Parimi i barazisë dhe mos-diskriminimit – nënkupton që secili, pa kurrëfarë diskriminimi, ka të drejtë që për punë të barabartë të marrë pagë të barabartë, duke marrë parasysh natyrën e punës, kërkesat për vendin e punës, institucionin ku ushtrohet detyra si dhe kualifikimin.”
43. Neni 24 - Shtesa për kushte të tregut të punës, paragrafi 1, definon: “Shtesa për kushte të tregut të punës përfitohet për profesione të nevojshme, në pozita të caktuara profesionale deficitare të shërbimit civil dhe shërbimit publik, ku rekrutimi apo mbajtja e nëpunësve/ve në këto profesione dhe/apo pozita objektivisht është e pamundur.”

Ligji nr. 08/L-197 për Zyrtarët Publikë

44. Neni 8 - Parimet e menaxhimit të zyrtares/it publik, paragrafi 1, definon: “Menaxhimi i marrëdhënies së punës së nëpunës/it civil, nëpunës/it të shërbimit publik, krijueses/it dhe performueses/it të artit dhe kulturës, si dhe nëpunës/it teknike dhe mbështetëse,

bazohet në parimin e ligjshmërisë, integritetit, meritës, transparencës, profesionalizmit, paanësisë partiake dhe mosdiskriminimit.”

45. Neni 26 - E drejta e aftësimit profesional, paragrafi 1, definon: *“Zyrtarja/i publik ka të drejtë të zhvillojë aftësitë dhe njohuritë profesionale për vendin e punës, përmes aftësimit profesional dhe trajnimeve të vazhdueshme, të financuara nga fondet publike, nga donatorë të huaj apo nga të ardhurat vetanake, në rast se kjo nuk bie në kundërshtim me legjislacionin përkatës në fuqi.”*
46. Neni 50 - Dispozitat e veçanta për emërimin, në paragrafin 3 definon: *“Përfituesit nga skemat e bursave, që bazohen në marrëveshjen ndërkombëtare, përjashtohen nga procedurat e pranimit të përcaktuara me këtë ligj, me kusht që gjatë përzgjedhjes për skemat e bursave të zbatohen parimet e shërbimit civil. Rregullat për emërimin e bursistëve/ëve në shërbimin civil, duke përfshirë edhe detyrimet shtesë sipas marrëveshjes ndërkombëtare, miratohen me akt nënligjor nga ministria përgjegjëse për administratë publike.”*

Ligji nr. 04/L-037 për Arsimin e Lartë në Republikën e Kosovës

47. Neni 2, Parimet, paragrafi 1.6 definon: *“Fokusimi evropian dhe ndërkombëtar në të gjitha fushat e arsimit të lartë që i sigurojnë studentit dhe personelit lëvizshmëri dhe krahasueshmëri të standardeve në dhënien e diplomave dhe kualifikimeve.”*
48. Neni 3, Përkufizimet, paragrafi 1.1 definon: *“Akreditim - njohje formale se një institucion i arsimit të lartë dhe programet e tij i plotësojnë standardet ndërkombëtarisht të pranuarra të cilësisë dhe se kualifikimet e tij u japin bartësve të tyre, në pajtim me ligjin në fuqi, një numër të drejtash, siç janë mundësia për qasje në një nivel të mëtejshëm arsimor, profesione specifike dhe për të përdorur një titull.”*
49. Neni 7, Agjencia e Kosovës për Akreditim, paragrafi 1 definon: *“Agjencia e Kosovës për Akreditim AKA është agjenci e pavarur përgjegjëse për vlerësimin dhe promovimin e cilësisë së arsimit të lartë në Kosovë. Përmes proceseve profesionale dhe transparente të vlerësimit dhe kontrollit të cilësisë apo mjeteve të tjera që konsiderohen të përshtatshme nga ajo, të cilat i plotësojnë praktikën më të mira ndërkombëtare, AKA-ja siguron që standardet dhe cilësia e arsimit të lartë në Kosovë të plotësojnë kërkesat dhe pritjet e Rrjetit Evropian të Asociacionit për sigurimin e cilësisë në arsimin e lartë. (ENQA).”*

V. Analiza ligjore

50. Avokati i Popullit nënvizon se Kushtetuta shprehimisht thotë se është detyrë e të gjitha autoriteteve t'i respektojnë të drejtat dhe liritë e të tjerëve dhe se secili e ka të drejtën e mbrojtjes së barabartë juridike, pa diskriminim. Ky parim është imperativ dhe duhet respektuar nga të gjithë dhe të përfshihet në rregulloret legjislative që lidhen me ushtrimin e profesionit. Përjashtim bëjnë vetëm kufizimet e përcaktuara në mënyrë legjitime në përputhje me legjislacionin ekzistues, ku duhet të respektohet raporti i proporcionalitetit ndërmjet kufizimit të vendosur dhe qëllimit të dëshiruar.
51. Avokati i Popullit thekson se parimi i ligjshmërisë është i lidhur ngushtë me parimin e sigurisë juridike, në bazë të të cilit sundimi i ligjit e siguron konfidencialitetin e qytetarëve ndaj shtetit dhe pandryshueshmërinë e ligjit përmes veprimeve të organeve administrative. Parimi i ligjshmërisë nënkupton që organet publike veprojnë në përputhje me Kushtetutën, me legjislacionin aktual, si dhe me rregullat e përgjithshme

administrative, që zbatohen në kuadër të kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilin janë dhënë këto kompetenca.¹ Ky parim, ndër të tjerash, konsiston në saktësinë, qartësinë dhe konsistencën e gjithë rendit juridik të shtetit dhe jo vetëm në norma të caktuara. Parimi i ligjshmërisë kërkon që i gjithë rendi juridik të jetë i kuptueshëm, i parashikueshëm dhe jo kontradiktor.

52. Avokati i Popullit vë në dukje se legjislacioni kundër diskriminimit e parasheh parimin e barazisë pa asnjë diskriminim, pasi është rregulluar që të gjithë janë të barabartë dhe gëzojnë të njëjtën pozitë dhe mbrojtje të barabartë juridike, pavarësisht nga karakteristikat personale, ose për shkaqe të tjera, dhe se secili është i detyruar ta respektojë parimin e barazisë, pra ndalimin e diskriminimit.
53. Koncepti i “diskriminimit” i përdorur në Kushtetutë është i njëjtë si në Ligjin për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Për interpretimin e konceptit kushtetues të diskriminimit duhet pasur parasysh nenin 53 të Kushtetutës, i cili thotë: *“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.”* (në tekstin e dhënë nga GjEDNj-ja). Sipas aktgjykimeve të gjykatës së GjEDNj-së: *“E drejta [...] për të mos u diskriminuar [...] shkelet kur shtetet i trajtojnë personat në mënyrë të pabarabartë në situata të ngjashme pa dhënë arsytim objektiv dhe të arsyeshëm.”* (Thlimmenos kundër Greqisë, Kërkesa nr. 34369/ 97, GjEDNj, 6 prill 2000, para. 44).
54. Në mënyrë që një justifikim i tillë të jetë “objektiv dhe i arsyeshëm”, ai duhet t’i plotësojë edhe dy kushte: 1) duhet të ketë një “qëllim legjitim” për pabarazinë në fjalë dhe 2) duhet të ketë një “raport të arsyeshëm të proporcionalitetit midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet”. *“Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium” v. Belgium*, Aplikacionet nr. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/ 64, GjEDNj, 23 korrik 1968, paragrafi 10; shih po ashtu *Case of X and Others v. Austria*, Aplikacionet nr. 19010/07, GjEDNj, 19 shkurt 2013, paragrafi 98).
55. Duke pasur parasysh temën e çështjes në shqyrtim, analiza e këtij raporti do të fokusohet në dy baza: për të vlerësuar a janë kufizimet e përshkruara dhe të kushtëzuara me nenin 4, paragrafi 4.3, nenin 7, paragrafi 2.1 dhe paragrafi 2.2, të të njëjtit nen të Rregullores (MFPT) Nr. 02/2023 për Shtesat për Kushtet e Tregut të Punës, në kuadër të profesioneve deficitare, diskriminuese apo jo, gjegjësisht a janë në përputhje me parimet dhe kompetencat themelore që dalin nga Kushtetuta e Republikës së Kosovës dhe Ligji Nr. 05/L -021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi:
- Në bazë të mënyrës së financimit të studimeve** - që studimet e shkallës së dytë të arsimit të lartë financohen ose bashkëfinancohen nga Qeveria, kur bëhet fjalë për punë deficitare dhe të rralla.
- Në bazë të selisë së institucionit të arsimit të lartë** - kushti që studimet e shkallës së dytë të arsimit të lartë të kenë përfunduar në programe studimi jashtë vendit.
56. Avokati i Popullit vëren se as Kushtetuta dhe as ligji nuk e njohin shprehimisht si bazë të mundshme për diskriminim “që programi i studimit të nivelit të dytë të arsimit të lartë duhet të financohet ose bashkëfinancohet nga Qeveria”, kur bëhet fjalë për punë deficitare

dhe vendet e rralla të punës; as që “studimet e nivelit të dytë të arsimit të lartë të jenë të kryera në universitetet jashtë vendit”. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se nuk mund të cilësohet si diskriminim. Siç u përmend më lart, Kushtetuta dhe ligji parashikojnë se diskriminimi mund të bazohet në “**statusin tjetër personal**” (Kushtetuta, neni 24, paragrafi 2) ose “**ndonjë baze tjetër**” (Ligji për Mbrojtjen nga Diskriminimi, neni 1, paragrafi 1) që nuk është shprehur shprehimisht në Kushtetutë apo në ligj.

57. Avokati i Popullit thekson se me rastin e përcaktimit të diskriminimit, është e rëndësishme që trajtimi i pafavorshëm i një personi/disa personave të caktuar të krahasohet me trajtimin e një personi tjetër në situatë të ngjashme që do të trajtohej në mënyrë më të favorshme dhe se dallimi i vetëm ndërmjet tyre të jetë “baza e mbrojtur ligjërisht”. Prandaj është evidente se në rastin konkret është krijuar një lidhje shkakësore ndërmjet trajtimit të pafavorshëm dhe bazës së mbrojtur ligjërisht. Për ta përmbushur këtë kriter, mjafton të shtrohet pyetja: a do të ishte trajtuar në mënyrë më pak të favorshme një person i caktuar nëse do të kishte qenë në një pozicion tjetër sipas çfarëdo baze tjetër? Dispozita e cila zbatohet nuk duhet domosdoshmërisht t’i referohet në mënyrë specifike një “baze të mbrojtur”. Mjafton që i referohet një lloj shkakut që nuk mund të ndahet nga baza e mbrojtur.
58. Nga ajo që u tha më sipër, rezulton se përfituesit e skemave të bursave nga programet e studimit të financuara ose të bashkëfinancuara nga Qeveria janë në një situatë të krahasueshme/komparative me nëpunësit e tjerë publikë, që u përkasin të njëjtave profesione përkatëse dhe kanë të njëjtin nivel arsimor dhe të cilët perfeksionimin e vet të shkallës së dytë e kanë financuar vetë dhe i kanë përfunduar studimet në të njëjtin universitet ose në universitete të tjera jashtë vendit ose në universitete brenda vendit.
59. Avokati i Popullit mbështet investimet e Qeverisë në burimet njerëzore, gjegjësisht që Qeveria, për nevojat e shërbimit, në përputhje me legjislacionin përkatës organizon dhe financon trajnimin profesional të zyrtarëve nga fondet publike, por njëkohësisht e thekson se Ligji nr. 08/L-197 për Zyrtarët Publikë definon: “*Zyrtarja/i publik ka të drejtë të zhvillojë aftësitë dhe njohuritë profesionale për vendin e punës, përmes aftësimit profesional dhe trajnimeve të vazhdueshme, të **financuara nga fondet publike, nga donatorë të huaj apo nga të ardhurat vetanake**, [...].*” (Neni 26, paragrafi 1).
60. Gjithashtu, Avokati i Popullit thekson se Ligji për Zyrtarët Publikë (neni 50) i përjashton përfituesit e skemave të bursave, të cilat bazohen në marrëveshje ndërkombëtare, vetëm nga rregullat e përgjithshme të pranimi. Dispozita e ligjit i referohet ekskluzivisht procedurës gjatë emërimit të tyre, që nuk pasqyrohet, reflekton në pozicionin e tyre me zyrtarët e tjerë në administratën publike. Përfituesit e skemave të bursave, të cilat bazohen në marrëveshje ndërkombëtare, ligji nuk i njeh dhe nuk përfshihen në kategorinë e punonjësve me status të veçantë, për këtë arsye elementet e tjera të marrëdhënies së punës nuk mund të rregullohen ndryshe për këtë kategori të punësuarish.
61. Më tutje, Ligji nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik (neni 24) e specifikon se shtesa për kushte të tregut të punës përfitohet “*për profesione të nevojshme, në pozita të caktuara profesionale deficitare të shërbimit civil dhe shërbimit publik, ku rekrutimi apo mbajtja e nëpunësve/ve në këto profesione dhe/apo pozita objektivisht është e pamundur*”; dhe “*profesionet përkatëse për të cilat përfitohet shtesa për kushtet e tregut të punës për nëpunësen/in civile dhe nëpunësen/in e/i shërbimit publik ...*” Është e qartë se neni i ligjit zbatohet njëllë për të gjithë zyrtarët e përfshirë në këtë dispozitë, pa asnjë

përcaktim në lidhje me mënyrën e financimit të trajnimit dhe selinë e universitetit ku është marrë titulli, ashtu që “*vlera dhe procedura për përfitimin e saj miratohen me akt nënligjor nga ministria përgjegjëse për financa. [...]*”

62. Në lidhje me këtë, Avokati i Popullit thekson se Ligji për Pagat në Sektorin Publik (neni 3, paragrafi 1.12) e definon shtesën e pagës si një komponent i pagës që i shtohet pagës bazë dhe që synon ta shpërblejë punën për kushte të vështira, sektorë apo specializime të veçanta, duke mos e kushtëzuar me asgjë mënyrën e marrjes së specializimit.
63. Po ashtu sipas Ligjit për Pagat në Sektorin Publik (neni 4, paragrafi 1.4), sistemi i pagave midis të tjerash udhëhiqet nga parimi i barazisë dhe i mosdiskriminimit, nënkupton që secili, pa kurrfarë diskriminimi, e ka të drejtën e pagës së barabartë për punë të barabartë, duke marrë parasysh natyrën e punës, kushtet e vendit të punës, institucionin në të cilin kryhet detyra, si dhe kualifikimet e fituara të zyrtarit civil, pa kurrfarë kushtesh shtesë në kuptim të përfitimit të kualifikimeve të arsimit të lartë në profesione të caktuara.
64. Prandaj është e padiskutueshme që Ligji për Pagat në Sektorin Publik, Shtojcën për kushtet e tregut të punës, e kushtëzon dhe e lidh ekskluzivisht me “*pozitat profesionale deficitare*” dhe “*profesionet përkatëse*” dhe jo me programet e studimit që lidhen me institucionin që mbulonte financimin e studimeve për marrjen e disa kualifikimeve. Prandaj të gjithë nëpunësit publikë, që u përkasin profesioneve deficitare, kanë pritshmëri legjitime që për punë të barabartë, e cila kërkon të njëjtën shkallë arsimimi profesional, të njëjtën aftësi pune, përgjegjësi, punë fizike dhe intelektuale, të trajtohen në të njëjtën mënyrë në kushtet e përfitimit, pra paga shtesë për kushtet e tregut të punës, pa asnjë kusht dhe kufizim shtesë.
65. Në vijim të asaj që u tha më sipër, Avokati i Popullit thekson se aktet nënligjore, në të cilat bëjnë pjesë edhe rregulloret, janë akte juridike me fuqi më të ulëta juridike dhe duhet të jenë në përputhje me një akt me fuqi më të lartë juridik, përkatësisht me Kushtetutën dhe ligjin. Në këtë kuptim, Rregullorja në fjalë duhet të jetë në përputhje me synimin dhe qëllimin e ligjit dhe të specifikojë vetëm dispozitat e ligjit nga i cili buron. Ai duhet të përfaqësojë një akt të derivuar dhe jo të pavarur, prandaj nuk mund të dalë përtej dispozitave të ligjit, por vetëm mund ta shtjellojë më hollësisht në përputhje me synimin dhe qëllimin e tij. Prandaj futja e “*profesioneve nga programet e studimit të financuara nga Qeveria e Republikës së Kosovës*”, të përcaktuara në nenin 4.4.3 të Rregullores, konsiderohet në kundërshtim me dispozitat e legjislacionit përkatës dhe nuk mund të përshkruhet si e tillë, sepse është në kundërshtim me parimin e trajtimit të barabartë.
66. Gjithashtu, sipas praktikës së GjEDNj-së: “*Trajtimi i ndryshëm i personave në situata përkatësisht të ngjashme ... është diskriminues nëse nuk ka justifikim objektiv dhe të arsyeshëm për të; me fjalë të tjera, nëse me këtë nuk arrihet një qëllim legjitim ose nëse nuk ka marrëdhënie të arsyeshme proporcioni midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet.*”/ GjEDNj, Burden kundër MB [GC] (nr. 13378/05), 29 prill 2008, f. 60. Që do të thotë se, me qëllim që të justifikohet një trajtim i ndryshëm, duhet të dëshmohet: se një rregull ose praktikë e caktuar e ka një qëllim legjitim dhe se mjetet për ta arritur atë qëllim (d.m.th. masa që ka sjellë deri te trajtimi i ndryshëm) janë proporcionale dhe të domosdoshme. Për t’u konfirmuar se a është trajtimi i ndryshëm proporcional, duhet të ekzistojë një bindje: se nuk ekziston mënyrë tjetër për t’u arritur qëllimi që do të ndërhynte më pak në të drejtën për trajtim të barabartë. Me fjalë të tjera,

vënia e një individi në pozitë të pafavorshme është dëmi më i vogël i mundshëm i domosdoshëm për ta arritur qëllimin e dëshiruar dhe se qëllimi që dëshirohet të arrihet është mjaft i rëndësishëm për ta justifikuar një shkelje të tillë.

67. Prandaj Avokati i Popullit nuk e konteston nevojën për reformë dhe ngritjen e cilësisë së administratës publike, në kuptimin e përpjekjes për një shkallë të lartë të formimit akademik të stafit dhe financimit të trajnimit të tyre me qasje në arsim cilësor, gjë që mund të konsiderohet si synimi legjitim, megjithatë, në këtë rast të veçantë, MFPT-ja nuk ka arsyetim objektiv dhe të arsyeshëm, i cili mundëson trajtim të ndryshëm të zyrtarëve publikë të të njëjtit profesion dhe nivel arsimor, i cili *apriori* bazohet në mënyrën e financimit të trajnimit të tyre dhe selisë së universitetit, në të cilin janë kryer studimet e shkallës së dytë, sepse këto kritere nuk kanë bazë dhe nuk lidhen drejtpërdrejt me përshtatshmërinë apo ekspertizën për të kryer një punë të caktuar. Prandaj kriteri i vendosur në paragrafin 4.3 të nenit 4 dhe kushtet e përcaktuara në nenet 7.2.1 dhe 7.2.2. të Rregullores nuk mund të konsiderohet një qëllim i justifikuar, i domosdoshëm dhe proporcional.
68. Në këtë kontekst, Avokati i Popullit nënvizon faktin se përvetësimi i njohurive gjatë studimeve varet kryesisht nga aftësitë personale, aftësitë dhe përpjekjet e individëve dhe jo nga mënyra e financimit të studimeve apo nga supozimi nëse ata kanë marrë njohuri dhe kualifikime në universitetet në vend ose jashtë vendit. Ky lloj favorizimi nuk mund të konsiderohet si masë proporcionale me qëllimin që dëshirohet të arrihet, sepse rrënon drejtpërdrejt dhe ndikon në besueshmërinë e universiteteve në vend dhe vë në dyshim cilësinë e njohurive të marra në programet arsimore të Kosovës. Ky lloj favorizimi nuk ka bazë në Ligjin për Arsimin e Lartë në Republikën e Kosovës (neni 7), i cili, me themelimin e Agjencisë Kosovare të Akreditimit, siguron që standardet dhe cilësia e arsimit të lartë në Kosovë i përmbushin kërkesat dhe pritjet e Rrjetit Evropian për Sigurimin e Cilësisë në Arsimin e Lartë (ENQA).
69. Gjithashtu, Avokati i Popullit beson se është vënë në pikëpyetje besueshmëria e arsyetimit të qeverisë, pasi në këtë mënyrë ajo dëshiron t'i "*motivojë individët që kthehen nga studimet ndërkombëtare të kontribuojnë dhe vazhdojnë të kontribuojnë në reformën afatgjatë të administratës publike edhe pasi të kenë kaluar tri vitet e detyrueshme...*" Shpjegimi i MFPT-së u vlerësua si i pakënaqshëm edhe nëse autoritetet tregojnë një praktikë dashamirëse ose një praktikë në mirëbesim, sepse nuk ekziston lidhje e arsyeshme e proporcionalitetit dhe e efektit të një praktike të tillë në procedurën e përdorimit të suplementareve për kushtet e tregut të punës. Masa është joproporcionale dhe e pafavorshme për zyrtarët publikë të vetëfinancuar të të njëjtave profesione dhe nivele arsimore, të cilët kanë përfunduar perfeksionimin në programet e studimit të arsimit të lartë në universitetet e vendit.
70. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit konsideron se diplomat e fituara në institucionet e arsimit të lartë të lëshuara nga universitetet publike në Republikën e Kosovës dhe në universitetet private të akredituara nga Agjencia Kosovare e Akreditimit janë po aq të vlefshme sa edhe diplomat e fituara në universitetet jashtë vendit. Nga ana tjetër, diplomat e marra jashtë vendit i nënshtrohen procedurës së njohjes dhe ekuivalencës në institucionet përkatëse në përputhje me aktet ligjore dhe nënligjore në fuqi në vend, prandaj çdo diplomë që e kalon me sukses këtë procedurë konsiderohet ekuivalente me një diplomë të marrë në universitetet e vendit. Prandaj kushti i vendosur në pikën 7,

paragrafi 2.2, nuk ka asnjë mbështetje në legjislacionin aktual dhe nuk mund të konsiderohet se e përmbush garancinë kushtetuese dhe ligjore të barazisë, të respektimit të të drejtave dhe të lirive të njeriut dhe të shtetit të së drejtës.

71. Në vijim të asaj që u tha më sipër, Avokati i Popullit vlerëson se kushti i vendosur në pikën 7, paragrafi 2.2, të Rregullores së MFPT-së: *“Të kenë të përfunduar studimet e nivelit të dytë të arsimit të lartë në universitete jashtë vendit.”*, në raport me ata që i kanë përfunduar studimet në arsim, në programet në universitetet e vendit, nuk ka mbështetje në Ligjin për Zyrtarët Publik dhe as në Ligjin për Arsimin e Lartë në Republikën e Kosovës. Avokati i Popullit beson se kritere të tilla diskriminuese nuk mund të vendosen me asnjë akt normativ.
72. Avokati i Popullit vëren se neni 55, paragrafi 4, i Kushtetutës përcakton: *“Me rastin e kufizimit të të drejtave të njeriut dhe interpretimit të atyre kufizimeve, të gjitha institucionet e pushtetit publik, ..., e kanë për detyrë t'i kushtojnë kujdes ..., raportit midis kufizimit dhe qëllimit që synohet të arrihet, si dhe të shqyrtojnë mundësinë e realizimit të atij qëllimi me kufizim më të vogël.”* Në rastin konkret, dispozitat e diskutueshme të Rregullores në shqyrtim kërkohet nga autoritetet që ta shqyrtojnë nëse synimi/qëllimi i pretenduar i kriterëve të përcaktuara në drejtim të reformës së administratës publike nëpërmjet investimit të qeverisë në burimet njerëzore për ngritjen e kapaciteteve të brendshme dhe rritja e efikasitetit dhe e cilësisë së shërbimit civil brenda administratës shtetërore dhe aspiratat për ta “kthyer trurin” mund të arrihen në cilëndo mënyrë tjetër, në të cilën të gjithë zyrtarët e mundshëm të administratës publike, në situata të krahasueshme, do të trajtohen në mënyrë të barabartë.

VI. Konstatimi i Avokatit të Populli

Në bazë të analizës së rrethanave të rastit, Avokati i Popullit konstaton në vijim:

73. Rregullorja (MFPT) 02/2023 për Shtesat për Kushtet e Tregut të Punës, në nenin 4. 4.3 dhe në nenin 7, paragrafi 2, pikat 2.1 dhe 2.2, me kushtet e përmendura, në një situatë të krahasueshme, vë në pozitë të pabarabartë dhe të pafavorshme dhe trajton në mënyrë më pak të favorshme punonjësit e shërbimit civil të Kosovës, të cilët me qëllim të një niveli më të lartë të arsimit, vetëfinancuan studimet jashtë vendit dhe i kanë kryer ato pa mbështetje financiare nga Qeveria, ose që i kanë përfunduar studimet dhe kanë marrë kualifikime përkatëse deficitare në institucionet e licencuara të arsimit të lartë publik ose privat në Republikën e Kosovës. Me këtë lloj të trajtimi, siç u arsyetua tashmë, bëhet një diskriminim i drejtpërdrejtë dhe i shumëfishtë, i cili bazohet në dy baza që ndërveprojnë me njëra-tjetrën dhe si të tilla janë të pandashme nga njëra-tjetra, gjë që cenon parimin e trajtimit të barabartë.
74. Kriteret e përcaktuara në nenin 4, paragrafi 4, pika 4.3, dhe nenin 7, paragrafi 2, pikat 2.1 dhe 2.2, të Rregullores së MFPT nr. 02/2023 për Shtesën për Kushtet e Tregut të Punës janë në kundërshtim me Kushtetutën, me legjislacionin aktual (Ligji Nr. 08/ L-196 për Pagat në Sektorin Publik, Ligji nr. 08/L-197 për Zyrtarët Publikë, Ligji nr. 04/L-037 për Arsimin e Lartë në Republikën e Kosovës, Ligji Nr. 05/L -021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi), me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, me parimin e ligjshmërisë dhe sundimin e ligjit.

Duke u bazuar në të lartcekurat, në pajtim 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 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 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 kur është e domosdoshme të shprehë mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e autoriteteve përkatëse në lidhje me rastet e tilla.” [...]; si dhe: “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 1.7), i

REKOMANDON

Ministritë së Financave, Punës dhe Transfereve:

- Ta ndryshojë dhe plotësojë Rregulloren (MFPT) nr. 02/2023 për Shtesën për Kushte të Tregut të Punës, ashtu që:
 1. t’i fshijë dispozitat e nenit 4, paragrafi 4, pika 4.3, dhe të nenit 7, paragrafi 2, pikën 2.1 dhe pikën 2.2;
 2. me dispozitat e reja drejtpërdrejt t’i definojnë pozicionet deficitare dhe punët e rralla, me të cilat do t’i trajtojnë në mënyrë të barabartë të gjithë zyrtarët e mundshëm të administratës publike në një situatë të krahaseshme.

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. Përgjigja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë”), ju lutemi mirësisht të na informoni për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë.

Me nderime,

Naim Qelaj

Avokati i Popullit