



Republika e Kosovës
Republika Kosovo • Republic of Kosovo

Institucioni i Avokatit të Popullit
Institucija Ombudsmana • Ombudperson Institution

Nr./Br./No. 334/2017

Nr. i fq./Br. str./Nr. pg.

Data/Datum/Date: 03/03/17



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

RAPORT ME REKOMANDIME

A. nr. 12/2017

Mentor Dragusha dhe të tjerët

*Në lidhje me trajtimin e pabarabartë në caktimin e koeficientit të pagës për
zyrtarët e Drejtorisë Komunale të Arsimit në Prishtinë*

Drejtuar : Z. Shpend Ahmeti, kryetar i Komunës së Prishtinës, dhe
Z. Mahir Yagcilar, ministër i Ministrisë së Administratës Publike

Prishtinë, më 3 mars 2017

Qëllimi i raportit

Qëllimi i këtij raporti është promovimi i barazisë si dhe tërheqja e vëmendjes Komunes së Prishtinës, lidhur me nevojën e ndërmarrjes së veprimeve për harmonizimin e pozitive, dhe koeficienteve për zyrtarët e drejtorisë komunale të arsimit në përputhje me ligjin, për të eliminuar kështu pabarazinë që ekziston aktualisht në trajtimin e tyre.

Raporti është bazuar në ankesën e zyrtarëve: Arbene Aliu, Ardiana Ismaili, Liridona Preniqi, Hajzer Idrizi, Fatos Osmani, Isa Avdiu, Shiqeri Mustafa, Mentor Dragusha, Arlinda Cakiqi, Nebahate Bejtullahu, Jasmina Omeragiq, Arbër Gashi, Fatlum Osmani, Kadrije Shatri, Nezaqete Qerimi dhe Fatlinda Zuka, dhe po ashtu synon të tërheqë vëmendjen për të drejtën për t'u informuar në lidhje me kërkesën e parashtruar më 23 shtator 2016, me Nr. Prot. 01-120-240188.

Baza ligjore

Sipas nenit 135, par. 3 të 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.”*

Ligji Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 18, par. 1 përcakton se Avokati i Popullit, mes të tjerash, ka edhe këto përgjegjësi:

- *“të hetojë shkeljet e pohuara të të drejtave të njeriut dhe veprimet e diskriminimit dhe të angazhohet për eliminimin e tyre” (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” (pika 2);*
- *“të bëjë të njohura të drejtat e njeriut dhe përpjekjet për të luftuar të gjitha format e diskriminimit përmes ngritjes së vetëdijesimit, posaçërisht përmes informimit dhe edukimit edhe me anë të mediave” (pika 4);*
- *“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” (pika 5);*
- *“t'i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta” (pika 6);*
- *“të përgatitë raporte vjetore, periodike dhe të tjera mbi gjendjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit dhe të kryej hulumtime mbi çështjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit në Republikën e Kosovës” (pika 8);*

Përmbledhja e fakteve të rastit

Në bazë të informatave dhe dokumentacionit që posedon Institucioni i Avokatit të Popullit (IAP), faktet mund të përmbledhen si në vijim:

1. Zyrtarët e lartpërmendur të Drejtorisë së Arsimit në komunën e Prishtinës më 18 janar 2017 i drejtuan Avokatit të Popullit ankesë nëpërmjet të cilës shprehën pakënaqësinë e tyre për trajtim të pabarabartë, duke kërkuar që të përmirësohet koeficienti i pagës sipas kualifikimit, përgatitjes profesionale, përvojës së punës, detyrave dhe përgjegjësisive në punë. Ata po ashtu ankohen se koeficienti i pagës së tyre është më i vogël dhe dallon në krahasim me koeficientin e pagës në pozitat e njëjta në Drejtorinë Komunale të Arsimit në komunat tjera.
2. Për krahasim janë përdorur listat e pagave të drejtorive komunale të arsimit në komunat: Prishtinë, Gjilan, Ferizaj, Gjakovë, Rahovec, Pejë, Prizren, Kamenicë, Klinë, Vushtrri, Fushë Kosovë, Mitrovicë, Istog, Skenderaj dhe Podujevë, e po ashtu listat e pagave të institucioneve parauniversitare në komunën e Prishtinës.
3. Gjithashtu për qëllime të analizës janë përdorur edhe :

Akt emërimet e punonjësve të DKA-së në Prishtinë dhe kontrata e punës për sekretar të shkollës; Kërkesa për ngritjen e koeficientit të pagës për stafin e DKA-së në Prishtinë, drejtuar kryetarit të komunës z. Shpend Ahmeti, nr. i prot. 01-120-240188, data 23.09.2016; Kërkesa për rregullimin e koeficientit, z. Isa Avdiu, zyrtar i lartë i financave, nëpërmjet adresës zyrtare që i është drejtuar z. Shpend Ahmeti, kryetar; dhe Kërkesa për rregullimin e koeficientit, z. Avdiu përsëri përmes adresës zyrtare i drejtohet kryetarit të komunës më 5 dhjetor 2016.

Instrumentet ligjore të zbatueshme në Republikën e Kosovës

4. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (tani e tutje Kushtetuta), Neni 24, Barazia para Ligjit, përcakton se : *“Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim” (par.1).*
5. Gjithashtu sipas nenit 31, paragrafi 1, të Kushtetutës, përcaktohet se : *“Çdokujt i garantohet mbrojtje e barabartë e të drejtave në procedurë para gjykatave, organeve tjera shtetërore dhe bartësve të kompetencave publike”.*
6. Neni 32, i Kushtetutës, E Drejta për Mjete Juridike, përcakton se : *“Secili person ka të drejtë të përdorë mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.”*
7. Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), është dokument ligjor i zbatueshëm drejtpërdrejt sipas Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe ka prioritet në rast konflikti, ndaj dispozitave ligjore dhe akteve tjera të institucioneve publike.

Neni 14, i KEDNJ përcakton se: *“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”.*

8. Ligji Nr.03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, Neni 43 përcakton se:
“Nëpunësit civilë kanë të drejtë në trajtim të barabartë në të gjitha aspektet e menaxhimit të personelit, duke përfshirë karrierën, shpërblimet, kompensimin dhe mbrojtjen ligjore, pavarësisht nga gjinia, raca, besimi fetar, politik, aftësitë e kufizuara, kushtet, statusi martesor, mosha ose prejardhja etnike.”(par.1).
“Është detyrë e administratës publike që t’i heqë të gjitha pengesat administrative, të cilat i kufizojnë liritë dhe barazinë e nëpunësve civilë, të cilat e pengojnë zhvillimin e tyre profesional dhe i kufizojnë mundësitë për pjesëmarrje efektive në realizimin e qëllimeve të vendosura për shërbimin civil.”(par.2).
9. Neni 50, përcakton se : *“Nëpunësit civilë kanë të drejtë për ankesë kundër vendimit administrativ apo çdo shkelje ose lëshim të rregullave ose procedurave të përgjithshme administrative, që ndikojnë dhe që kanë të bëjnë me marrëdhënien e tyre të punës.”*(par.1)
“Nëpunësit civilë kanë të drejtë mbrojtjeje përmes procedurave të brendshme administrative ose gjyqësore në rast të një shkeljes së të drejtave të tyre, që rezulton nga një veprim i administratës publike.”(par.2).
10. Ligji Nr.03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civilë, Neni 1, përcakton se :
“Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i sistemit dhe strukturës së pagave, shtesave dhe kompensimeve të tjera për nëpunësit civilë, sipas përkufizimit të Ligjit për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës.”
11. Neni 3, përcakton se : *“E drejta e nëpunësve civilë për pagë të drejtë dhe të rregullt është e garantuar në bazë të kushteve të përcaktuara me këtë ligj dhe me Ligjin e Shërbimit Civil.”*(par.1).
“Institucionet e administratës publike të Republikës së Kosovës janë të detyruara të paguajnë pagë të njëjtë për punën me vlerë të njëjtë.”(par.2).
12. Neni 5, përcakton se : *“Paga bazë, sipas këtij ligji është rezultat i çmimit të punës, përkatësisht vlerës për punën e thjeshtë dhe koeficientet e caktuar për çdo grup e nëngrup, si dhe shumat e rritura të përvojës së punës, për çdo vit të plotë, në përqindje të caktuar”*(par.1).
“Paga bazë sipas këtij ligji është rezultat i angazhimit dhe përkushtimit të nëpunësit civil në pozitën e tij të punës në raport me tërësinë e pozitave të tjera të punës të përcaktuara me akt nënligjor nga Qeveria e Republikës së Kosovës”(par.2).

Sipas paragrafit 8, shprehimisht përcakton se niveli i pagës bëhet duke u bazuar ne kriteret si në vijim:

- 8.1. përgjegjësia;
- 8.2. ndërlikueshmëria;
- 8.3. aftësitë komunikuese ndërpersonale;
- 8.4. kualifikimet disponuese dhe;
- 8.5. kushtet në punë.”

13. Neni 7, përcakton se: *“Udhëheqësit e institucioneve të administratës publike ia propozojnë Koeficiente/gradat e pozitive në institucionin e tyre ministrisë përgjegjëse për administratë publike, në bazë të rekomandimeve të personit përgjegjës për burime njerëzore në institucionin e tyre, i cili është përgjegjës për zbatimin e standardeve dhe procedurave për klasifikimin e vendeve të punës në Shërbimin Civil.”*(par.1).
“Koeficientet/Grada për secilin pozicion të punës dhe ndryshimet, miratohen nga Qeveria, me propozim të institucionit përkatës dhe aprovimit paraprak të ministrisë përgjegjëse për administratën publike dhe ministrisë përgjegjëse për financat.”(par.2).
14. Neni 26, përcakton se : *Kontrollimi i zbatimit të këtij ligji dhe të akteve nënligjore të nxjerra në zbatim të këtij ligji, ushtrohet nga ministria përgjegjëse për administratë publike dhe ministria përgjegjëse për financa.”*
15. Ligji Nr.02/L-28, për Procedurën Administrative (LPA), në nenin 11, përcakton shprehimisht obligimin për vendimmarrje *“Organet e administratës publike, brenda kompetencave të tyre, detyrohen të vendosin për çdo kërkesë të dorëzuar nga personat fizikë dhe juridikë.”*
16. Në nenin 38, të po të këtij ligji, në mënyrë të detajuar parashihet fillimi i procedimit administrativ nga pala dhe obligimi i organit për dhënie të përgjigjes me shkrim.
“38.4. Drejtuesi i organit të administratës publike shqyrton menjëherë kërkesat për veprim drejtuar organit nga pala e interesuar dhe kryen veprimet e mëposhtme :
 a) *njofton palën kërkuese me shkrim se kërkesa është pranuar dhe se procedimi administrativ ka filluar, ose*
 b) *njofton palën kërkuese me shkrim se kërkesa nuk është pranuar dhe se pala mund të ankohet kundër këtij vendimi sipas procedurës të parashikuar në nenin 101 të këtij Ligji ose;*
 c) *njofton palën kërkuese se janë të nevojshme veprime të mëtejshme administrative përpara se organi t'i përgjigjet kërkesës. Në këtë rast organi cakton edhe një afat të arsyeshëm për kryerjen e veprimeve të mëtejshme.”*
17. Neni 90 në paragrafin 1 të po këtij ligji, rregullon mënyrën e shpalljes së akteve administrative *“Aktet administrative individuale dhe kolektive iu dërgohen palëve të interesuara në afat prej 30 ditësh.”*
18. Neni 127, paragrafi 127.4, përcakton se : *“Palët e interesuara mund t'i drejtohen gjykatës vetëm pasi të kenë shteruar mjetet administrative të ankimit“*
19. Ndërsa sipas nenit 131.1, përcaktohet afati për marrjen e vendimit: *“Organi administrativ kompetent shqyrton ankimin administrativ dhe nxjerrë vendim brenda 30 ditësh nga data e dorëzimit të ankimit”*
20. Neni 3 paragrafi 2, i Ligjit Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, përcakton se: *“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.”*

Analiza ligjore

Analiza ligjore e Avokatit të Popullit ndahet në dy pjesë:

- Vlerësimi lidhur me mos përgjigjen e organeve komunale sipas kërkesës së parashtruar nga ankuesit.
- Vlerësimi lidhur me dallimet në titujt e punës dhe koeficientin e pagave në listat e pagave.

Vlerësimi lidhur me mos përgjigjen e organeve komunale

21. Parashtruesit e ankesës, me që nuk kanë pranuar përgjigje sipas kërkesës për ngritjen e koeficientit në komunë, më 18 janar 2017, i janë drejtuar Avokatit të Popullit, lidhur me dështimin e organeve komunale për shqyrtimin e kërkesës së tyre, Avokati i Popullit vëren se, deri në ditën e nxjerrjes së këtij raporti, parashtruesit e ankesës nuk kanë pranuar përgjigje.
22. Avokati i Popullit vëren se, autoritetet komunale, nuk e kanë trajtuar kërkesën në afatin ligjor ashtu siç e parasheh LPA, se organet e administratës publike, brenda kompetencave të tyre, detyrohen të vendosin për çdo kërkesë të dorëzuar nga personat fizikë dhe juridikë duke precizuar saktësisht situatat dhe afatet për përgjigje. Kjo situata e mos trajtimit të parashtrësve të ankuesve është dështim i organeve komunale, dhe në këtë rast kemi situatën që mjete juridike të përdorura nga ankuesit janë nuk kanë prodhuar efektin juridik në realizimin e drejtave të tyre.
23. Po ashtu të drejtat e palëve/ankuesve për një proces administrativ, pa zvarritje është e garantuar me LPA, ku ndër të tjerat në mënyrë precize saktësohet, se organet komunale janë të obliguara që aktet administrative individuale dhe kolektive t'u dërgohen palëve në afatet ligjore, ashtu që palët të jenë të informuara për të drejtat e tyre dhe eventualisht të përdorin mjetet juridike në instancat më të larta nëse nuk janë të kënaqura me përmbajtjen e tyre. Nisur nga fakti që organet nuk i kanë njoftuar ankuesit me vendimmarrjen në kërkesat e tyre ka ndikuar në cenimin e të drejtave të tyre.
24. Ligji Nr.03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale në mënyrë të qartë përcakton detyrimet ligjore të komunës në raport me të drejtat e qytetarëve për të marrë përgjigje në kërkesat e tyre, neni 4, paragrafi 4, shprehimisht përcakton se : *“ Të gjitha autoritetet komunale u përgjigjen qytetarëve të komunës në format e përcaktuara me ligj. ”*
25. Avokati i Popullit, vëren se mos shqyrtimi i kërkesës, të parashtruar më 23 gusht 2016, përbën shkelje të së drejtës për një proces të rregullt, brenda një afati të arsyeshëm, të garantuar me nenin 32 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, paragrafin 1 të nenit 6, lidhur me nenin 13 të KEDNJ, si dhe nenet 11, 38.4 dhe 131.1 të LPA. Avokati i Popullit konsideron se procedura e shqyrtimit të kërkesës duhet të zhvillohet pa zvarritje të mëtejme dhe çështja e ngritur duhet të vendoset në mënyrë meritore nga autoritetet publike.
26. Lidhur me zbatimin e nenit 13 të KEDNJ, Avokati i Popullit përkujton se është obligim kushtetues i shtetit që ankuesve t'u garantoj mjete ligjore efektive. Kjo e drejtë e garantuar sipas këtij neni parasheh se : *“Çdokush të cilit i janë shkelur të drejtat dhe*

liritë e përcaktuar në këtë Konventë, ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive para një organi kombëtar, pavarësisht se shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare.”, për këtë arsye vonesat e mëdha në administrimin e drejtësisë, përbëjnë një kërcënim serioz për sundimin e ligjit.

27. Aq më tepër neni 38.4 kërkon nga organet që palët t'i informojnë me shkrim për pranimin apo refuzimin e kërkesave në mënyrë që ato më pastaj të kenë mundësi veprimi apo të shfrytëzimit të mjeteve juridike. Në rastin konkret ankuesit nuk janë njoftuar me shkrim, lidhur me shkresën e parashtruar, nuk është nxjerrë kurrfarë vendimi lidhur me të, dhe si rrjedhojë ata janë privuar edhe nga mundësia e shfrytëzimit të mjeteve efektive juridike, prandaj Avokati i Popullit, vlerëson se, mos marrja parasysh e këtyre fakteve të rëndësishme është në kundërshtim të plotë me kërkesat e nenit 32 të Kushtetutës.
28. Në rastin e parashtruesve të ankesës, nuk ka qëndruar asnjë arsye e fortë dhe e qëndrueshme e autoriteteve komunale për zvarritjen e procedurës lidhur me shqyrtimin e rastit. Autoritetet komunale, kanë dështuar të provojnë se janë të gatshme t'i respektojnë afatet ligjore për vendosjen e kësaj çështjeje.
29. Prandaj, zvarritja dhe jo-efikasiteti i procedurave sjellin në situata që janë në kundërshtim me **parimin e sundimit të ligjit, parim ky i sanksionuar me aktet më të larta ligjore si dhe instrumentet ligjore ndërkombëtare**, që autoritetet e Kosovës kanë për obligim t'i respektojnë pa përjashtim.
30. Ligji Nr.03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale në mënyrë të qartë përcakton detyrimet ligjore të komunës që të kujdesen që qytetarët të gëzojnë të drejtat dhe liritë e tyre, neni 4, paragrafi 2, shprehimisht përcakton se: *“Të gjitha organet e komunës kujdesen që qytetarët e komunës t'i gëzojnë të gjitha të drejtat dhe liritë [...] me qëllim që ata të gëzojnë të drejta dhe mundësi të barabarta në shërbimet komunale të të gjitha niveleve.”*. Ndërsa paragrafi 4, përcakton se: *“Të gjitha autoritetet komunale u përgjigjen qytetarëve të komunës në format e përcaktuara me ligj.”* Avokati i Popullit vëren se, Komuna e Prishtinës, përveç takimit me ankuesit nuk ka ndërmarrë veprimet e duhura për shqyrtimin e kërkesës.

Vlerësimi lidhur me dallimet në titujt e punës dhe koeficientin e pagave

31. Me që ankuesit pohojnë se punonjësit tjerë të DKA-ve në Kosovë, për punën e njëjtë paguhen me koeficient më të lartë, Avokati i Popullit, për të vërtetuar pohimet e ankuesve krahasoi listat e pagave të DKA-së në Prishtinë dhe të DKA-ve në komunat tjera në Kosovë. Avokati i Popullit, pas krahasimit të listave të pagave, vëren se ekzistojnë dallime të mëdha të titujve të punës, po ashtu ekzistojnë edhe dallime të koeficientit të pagës për zyrtarëve të DKA-ve, këto dy elemente ndryshojnë nga komuna në komunë pa pasur ndonjë justifikim të arsyeshëm.
32. Zyrtarët e Lartë të DKA-së në Prishtinë, si pjesë e një institucioni të madh (mbi 64 institucione shkollore dhe me rreth 50.000 nxënës), edhe pse ballafaqohen me një numër më të madhe të shërbimeve të ofruara, marrin kompensimin e pagës sipas koeficientit 6, nëse krahasohet ky koeficient me punonjësit e DKA-ve në disa komuna, vërehet se koeficienti i tyre është më i vogël.

33. Është e papranueshme që një asistent/e në DKA në Gjilan dhe në Ferizaj, të ketë koeficientin e pagës 6, të barabartë me zyrtarët e lartë në DKA në Prishtinë, është e papranueshme që koordinatorët për arsim të komuniteteve në DKA në Prishtinë të kenë koeficientin 6, ndërsa koordinatorët e njëjtë në DKA në Prizren dhe në Gjilan, të kenë koeficientin 7, gjithashtu është e papranueshme që zyrtarët e financave dhe zyrtarët e arsimit në Prishtinë të kenë koeficientin më të vogël se zyrtarët e arsimit dhe të financave të punësuar në DKA në Klinë apo Kamenicë. Këto janë vetëm disa nga dallimet e vërejtura sipas listave të pagave, edhe vet Avokati i Popullit, ka hasur në vështirësi për të verifikuar titujt e vendeve të punës në DKA-të për shkak të llojllojshmërisë së titujve.
34. Sipas vendimeve gjyqësore të GJENDJ-së, “[e] drejta . . . për të mos u diskriminuar . . . shkelet kur Shtetet trajtojnë në mënyrë jo të barabartë persona në situata të ngjashme pa dhënë një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm” (*Thlimmenos v. Greece*, Aplikimi Nr. 34369/97, GJEDNJ, 6 prill 2000, par. 44). Dhe, në mënyrë që një justifikim i tillë të jetë “objektiv dhe i arsyeshëm”, duhet të kalojë dy hapa të tjerë: Së pari, duhet të ketë një “qëllim legjitim” për pabarazinë në fjalë dhe, së dyti, duhet të ketë një “lidhje të arsyeshme të proporcionalitetit midis mjetit të përdorur dhe qëllimit të synuar” (“*Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*” v. *Belgium*, Aplikimet Nr. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, GJEDNJ, 23 korrik 1968, par. 10; shih gjithashtu *Case of X and Others v. Austria*, Aplikimi Nr. 19010/07, GJEDNJ, 19 shkurt 2013, par. 98).
35. Në mënyrë që të ketë një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm, duhet gjithashtu të ekzistojë “një lidhje e arsyeshme e proporcionalitetit” midis qëllimit dhe një trajtimi të tillë. Sa i përket konceptit të “proporcionalitetit”, GJEDNJ nuk ka përcaktuar ndonjë standard të detajuar për zbatimin e tij, të paktën jo në rastet e pretenduara të diskriminimit. Në këto raste, “parimi i proporcionalitetit [konsiderohet] si vlerësimi i ‘përshtatshmërisë’ midis masave të marra dhe qëllimit të avancuar, ose duke peshuar ashpërsinë e masave me rëndësinë e qëllimit të synuar” (O.M. Arnardóttir, *Equality and Non-Discrimination Under the European Convention of Human Rights* (2003), f. 48).
36. Megjithatë, neni 55 i Kushtetutës na jep një shtjellim më të detajuar të konceptit të proporcionalitetit. Sipas Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, “testi i proporcionalitetit është përshkruar në nenin 55 të Kushtetutës” (Rasti Nr. KO131/12, Dr. Shaip Muja dhe 11 deputetë të Kuvendit të Republikës së Kosovës, Aktgjykim, 15 prill 2013, par. 127). Përkatësisht, neni 55, par. 4 i Kushtetutës përcakton pesë kritere për vlerësimin e proporcionalitetit të një kufizimi të një të drejte të njeriut:
- “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 (1) esencës së të drejtës që kufizohet, (2) rëndësisë së qëllimit të kufizimit, (3) natyrës dhe vëllimit të kufizimit, (4) raportit midis kufizimit dhe qëllimit që synohet të arrihet, si dhe (5) të shqyrtojnë mundësinë e realizimit të atij qëllimi me kufizim më të vogël.”
37. Neni 55, par. 5 i Kushtetutës: “Kufizimi i të drejtave dhe lirive të garantuara me këtë Kushtetutë, nuk bën të mohojë kurrësi esencën e së drejtës së garantuar”. Sa i përket

esencës së drejtës për të mos u diskriminuar, GJEDNJ ka theksuar se ka disa baza të trajtimit jo të barabartë që konsiderohen rreptësisht të papranueshme në një shoqëri demokratike.

38. Në bazë të kësaj, Avokati i Popullit konstaton se kemi trajtim të pabarabartë ndërmjet shërbyesve civil të punësuar në DKA-të në Kosovë, kjo në njërin anë krijon pabarazi ndërmjet punonjësve të DKA-ve në Kosovë, dhe në anën tjetër në komunën e Prishtinës, krijon dallime edhe ndërmjet shërbyesve civil të DKA-së dhe shërbyesve civil në shkolla, meqë sipas Kushtetutës, të gjithë janë të barabartë para ligjit dhe me që askush nuk mund të diskriminohet, autoritetet publike duhet të sigurojnë që të gjithë punonjësit të gëzojnë të drejta dhe mundësi të barabarta, prandaj, veprimet e tilla të autoriteteve publike **cenojnë barazinë para ligjit** dhe janë në kundërshtim me dispozitat ligjore.
39. Për Avokatin e Popullit është i qartë fakti se deri te një trajtim i tillë ka ardhë për faktin e ndarjeve buxhetore jo të përshtatshme. Procesi i propozimit të buxhetit dhe ndarjeve buxhetore nga niveli qendror do të duhej të ishte një proces mirë i koordinuar, në mënyrë që të evitoheshin ndikimet në të drejtat e njeriut.
40. Duke u bazuar në këto fakte, autoritetet publike kanë dështuar të zbatojnë dispozitat e Ligjit për Shërbimin Civil si dhe Ligjit për Pagat e Nëpunësve Civil sipas të cilit parashihet se *“Institucionet e administratës publike të Republikës së Kosovës janë të detyruara të paguajnë pagë të njëjtë për punën e njëjtë.”* (neni 3, paragrafi 2).
41. Duke u bazuar sipas nenit 26, të Ligjit Për Pagat e Nëpunësve Civil, përcaktohet se: *“Kontrollimi i zbatimit të këtij ligji dhe akteve nënligjore të nxjerra në zbatim të këtij ligji, ushtrohet nga ministria përgjegjëse për administratë publike dhe ministria përgjegjëse për financa.”*. Prandaj, në rastin konkret Ministria e Administratës Publike-Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil, ka dështuar të mbikëqyr zbatimin e politikave në fushën e pagave dhe të mirë administroj listën e pagave dhe Sistemin e Pagave.
42. Në rastin konkret, mos shqyrtimi i kërkesës së ankuesve nga ana e institucioneve publike, ka si pasojë mos zgjidhjen e kërkesës dhe trajtimin e pabarabartë të tyre në krahasim me punonjësit e DKA-ve në komunat tjera, po ashtu edhe në krahasim me shërbyesit civil në shkollat e komunës së Prishtinës, pa pasur një qëllim legjitim dhe pa ndonjë justifikim të arsyeshëm, prandaj Avokati i Popullit konstaton se dështimi i Komunës së Prishtinës për të shqyrtuar kërkesën, si dhe angazhimi i pamjaftueshëm që në koordinim me ministritë relevante të gjendet një zgjidhje, paraqet shkelje të parimit të sigurisë juridike dhe së drejtës për të mos u diskriminuar.

Konstatimet e Avokatit të Popullit

43. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh faktet e ofruara më lart, konstaton se komuna e Prishtinës, duhet të sigurojë trajtim të barabartë për punonjësit e vet, sipas akt emërimeve shumica e ankuesve, titullin e vendit të punës e kanë zyrtar të lartë, ndërsa koeficientin e kanë më të vogël se nëpunësit civil në shkollë, ndërsa Ministria e

Administratës Publike duhet të garantoj që të gjithë nëpunësit civil të punësuar në DKA-të e Republikës së Kosovës në situata të njëjta të trajtohen njëjtë dhe për punën e njëjtë të marrin pagë të njëjtë.

44. Mos zbatimi i dispozitave ligjore, sjellin në situata që janë në kundërshtim me parimin e sundimit të ligjit, parim ky i sanksionuar me aktet më të larta ligjore si dhe instrumentet ligjore ndërkombëtare, që autoritetet e Kosovës kanë për obligim t'i respektojnë pa përjashtim.
45. Avokati i Popullit, në bazë të të gjitha dëshmive të paraqitura dhe fakteve të mbledhura, në pajtim me legjislacionin përkatës, konstaton se ka pasur shkelje të të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut, meqë përgjegjësit në Ministrinë e Administratës Publike, nuk kanë ndërmarrë veprimet e duhura për të siguruar trajtim të barabartë për të gjithë punonjësit e DKA-ve në Kosovë, sipas pozitës, kualifikimit dhe përgjegjësiive të punës, ndërsa përgjegjësit në Komunën e Prishtinës nuk kanë ndërmarr masat e duhura për shqyrtimin e kërkesës së parashtruar dhe për këtë shkak ankuesve ju është mohuar e drejta e shfrytëzimit të mjeteve efikase juridike.
46. Si përfundim, Avokati i Popullit e konsideron si të domosdoshme që ministrinë relevante dhe komunat të kenë një koordinim më të mirë me qëllim që dallimet e cekura më lartë të eliminohen pa vonesa të mëtutjeshme. Standardizimi i vendeve të punës ndihmon institucionet për të ofruar shërbime me cilësi më të mirë dhe efikase, mundëson menaxhim efikas të buxhetit dhe mund të ndikoj edhe në ngritjen e cilësisë në arsim.

Rekomandimet e Avokatit të Popullit

Në bazë të këtyre konstatimeve, dhe në përputhje me nenin 135, par. 3 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe nenin 18.1.2, të Ligjit për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit, rekomandon që:

Komuna e Prishtinës

1. *Të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme që kërkesa e ankuesve të shqyrtohet në pajtueshmëri me Ligjin për Procedurën Administrative.*
2. *Të siguroj që të gjithë nëpunësit civil – ankuesit, në situata të njëjta të gëzojnë të drejta dhe mundësi të barabarta.*

Ministria e Administratës Publike-Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil

3. *Të bëhen vlerësime të individualizuara për titujt e punës dhe koeficientin e pagës për çdo pozitë të nëpunësve civil në Drejtoritë Komunale të Arsimit në Republikën e Kosovës.*

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 nenin 28 të Ligjit për Avokatin e Popullit ("Autoritetet, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar rekomandim, kërkesë ose propozim për ndërmarrjen e veprimeve konkrete, përfshirë edhe masat disiplinore, duhet të përgjigjen brenda afatit tridhjetë (30) ditor. Përgjigja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë"), mirësisht Ju lutemi të na informoni për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë.

Me nderime,



Hilmi Jashari

Avokat i Popullit