



RAPORT I AVOKATIT TË POPULLIT

**mbi hetimin në lidhje me ankesën e A.B.
kundër Administratores së Dhomave të Specializuara të Kosovës**

Nr. OMB-C-2020-05

7 maj 2021

PUBLIK

Avokati i Popullit i Dhomave të Specializuara të Kosovës (më tej në tekst: Avokati i Popullit), më 7 maj 2021,

pasi mori në shqyrtim ankesën e lartpërmendur, në përputhje me kompetencat e tij të përcaktuara në nenin 162(11) të Kushtetutës së Kosovës, nenin 34(9) të Ligjit për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar dhe rregullat 28 dhe 29 të Rregullores së Procedurës dhe të Provave të Dhomave të Specializuara të Kosovës mbi rolin dhe funksionet e Zyrës së Avokatit të Popullit, si dhe në përputhje me Procedurën e parashtrimit të ankesave para Zyrës së Avokatit të Popullit miratuar nga Avokati i Popullit më 12 shtator 2018,

pas shqyrtimit të kryer, nxjerr raportin e mëposhtëm:

I. ANKESË PARASHTRUAR AVOKATIT TË POPULLIT

1. Ankesa u regjistrua në Zyrën e Avokatit të Popullit më 5 nëntor 2020.
2. Në mbështetje të ankesës, parashtruesi i ankesës gjithashtu dorëzoi: (1) kopje të letërkëmbimit përmes postës elektronike të datës 27 tetor 2020, ku i kërkon Zyrës Administrative leje për dorëzimin e aplikimit për vend pune; dhe (2) kopje të versionit të redaktuar publik të Vendimit të gjykatësit për apelet e punonjësve të datës 22 tetor 2019 (7 nëntor 2019).

3. Në pajtim me dispozitat e pjesës 14.3 të Procedurës së parashtrimit të ankesave para Zyrës së Avokatit të Popullit, në trajtimin e ankesave dhe kryerjen e hetimeve, për hir të mbrojtjes së interesave legjitime të parashtruesit të ankesës ose të një pale të tretë, Zyra e Avokatit të Popullit mund ta trajtojë si konfidencial informacionin konkret të përfshirë në ankesë ose në një dokument apo material tjetër që i është dorëzuar. Parashtruesi i ankesës ka konfirmuar se nuk ka kundërshtim që të bëhet i ditur identiteti i tij dhe Avokati i Popullit ka arritur në përfundimin se nuk ekzistojnë arsye bindëse për t'i trajtuar si konfidenciale të dhënat e dorëzuara nga parashtruesi i ankesës.

II. FAKTET

4. Pas shqyrtimit të letërkëmbimit të parashtruesit të ankesës, dokumenteve që i janë dorëzuar Avokatit të Popullit, si edhe parashtrimeve të Administratores, faktet mund të përmbliidhen si vijon:

5. Parashtruesi i ankesës është shtetas shqiptar. Parashtruesi i ankesës nuk ka shtetësi të një shteti anëtar të Bashkimit Evropian (më tej në tekst: BE).

6. Në tetor 2020, në kuadër të procedurës së përzgjedhjes dhe rekrutimit të kandidatëve për vende pune në Dhomat e Specializuara të Kosovës dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar (më tej në tekst: DHSK-ZPS), Zyra Administrative publikoi një ftesë për aplikime për vende të lira pune (më tej në tekst: ftesa për aplikime). Ftesa për aplikime nr. 1-2020 u publikua në faqen e internetit të DHSK-ZPS-së, me përshkrim të qartë të kriterëve të përgjithshme të punësimit në DHSK-ZPS dhe me shpjegim se, për t'u marrë parasysh, kandidatët duhet t'i përmbushin të gjitha kriteret e punësimit. Një ndër këto kriteret të punësimit është që kandidatët duhet të jenë shtetas të një shteti anëtar të BE-së, ose të një shteti të tretë kontribues.¹ Konkretisht, në ftesën për aplikime thuhej:

Në Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar mund të punësohen VETËM shtetas të shteteve anëtare të BE-së dhe të shteteve të treta kontribuese (Kanada, Norvegji, Zvicër, Turqi dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës).²

¹ Në shtetet e treta kontribuese përfshihen Kanadaja, Norvegjia, Zvicra, Turqia dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës. *Shih* Kriteret e punësimit, Dhomat e Specializuara dhe Zyra e Prokurorit të Specializuar të Kosovës, <https://www.scp-ks.org/en/employment/staffing> (parë më 27 mars 2021).

² Kriteret e punësimit gjenden edhe në faqen e internetit të Dhomave të Specializuara dhe Zyrës së Prokurorit të Specializuar të Kosovës, në rubrikën Kriteret e Punësimit. *Shih po aty*.

7. Më 27 tetor 2020, parashtruesi i ankesës i paraqiti Zyrës Administrative kërkesë që t'i lejohej të aplikonte për vendet e punës të shpallura në ftesën për aplikime, pavarësisht nga shtetësia e tij. Në kërkesën paraqitur Zyrës Administrative, parashtruesi i ankesës pohonte se kriteri i shtetësisë i përfshirë në ftesën për aplikime përbënte shkelje të ligjeve kundër diskriminimit, të zbatueshme si për Zyrën Administrative, ashtu edhe për kandidatët e mundshëm. Krahas kësaj, parashtruesi i ankesës kërkonte që në vendimin mbi kërkesën e tij, Zyra Administrative të specifikonte bazën ligjore për kriterin e shtetësisë.

8. Më 4 nëntor 2020, Njësia e burimeve njerëzore e Zyrës Administrative iu përgjigj kërkesës së parashtruesit të ankesës dhe e informoi atë se kriteri i shtetësisë i paraparë në sistemin e politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së është i zbatueshëm edhe në lidhje me kriteret e punësimit në DHSK-ZPS. Një prej kritereve të përgjithshme të punësimit sipas këtij sistemi është shtetësia e një shteti anëtar të BE-së, ose e një shteti të tretë kontribues. Njësia e burimeve njerëzore u përgjigj se parashtruesi i ankesës mund të aplikonte për cilindo vend pune të shpallur në ftesën për aplikime, por njëkohësisht theksoi se për t'u marrë parasysh, kandidatët që aplikojnë për vende të lira pune duhet të përmbushin të gjitha kriteret e punësimit, ku përfshihet edhe shtetësia e një shteti anëtar të BE-së, ose e një shteti të tretë kontribues.

9. Më 5 nëntor 2020, parashtruesi i ankesës i parashtrroi Avokatit të Popullit ankesë kundër Administratores. Në pajtim me rregullën 29(2) (a) të Rregullores së Procedurës dhe të Provave para Dhomave të Specializuara (më tej në tekst: Rregullorja), Avokati i Popullit nisi hetim paraprak në lidhje me ankesën.

10. Më 11 nëntor 2020, në përputhje me pjesët 9.3 dhe 9.4 të Procedurës së ankesave, Avokati i Popullit njoftoi Administratoren për ankesën dhe kërkoi mendimin e saj si organi kundër të cilit ishte paraqitur ankesa. Avokati i Popullit i vuri në dispozicion ankesën dhe dokumentet shoqëruese.

11. Më 14 nëntor 2020, parashtruesi i ankesës kontaktoi Avokatin e Popullit dhe i kërkoi që si masë të përkohshme, t'i rekomandonte Administratores zgjatjen e afatit për dorëzimin e aplikimeve në kuadër të ftesës për aplikime nr. 1-2020. Afati i fundit për dorëzimin e aplikimeve ishte 16 nëntor 2020. Më 15 nëntor 2020, Avokati i Popullit iu përgjigj kërkesës së parashtruesit të ankesës, duke vërejtur se deri më atë datë parashtruesi i ankesës nuk kishte dorëzuar aplikim në kuadër të ftesës për aplikime nr. 1-2020. Meqenëse periodha e aplikimit dhe rekrutimit ishte ende e hapur, Avokati i Popullit e informoi parashtruesin e ankesës se nuk do t'i rekomandonte Administratores zgjatjen e afatit të ftesës për aplikime. Parashtruesi

i ankesës u përgjigj se ishte e pakuptimtë të aplikonte kur nuk e kishte shtetësinë që kërkohej dhe i kërkoi Avokatit të Popullit të rishikonte këtë vendim. Avokati i Popullit u përgjigj se nuk do ta rishqyronte kërkesën për masë të përkohshme dhe ritheksoi se ankesa në vijim do të trajtohej në përputhje me rregullat dhe procedurat në fuqi.

12. Më 11 dhjetor 2020, Administratorja i parashtrroi Avokatit të Popullit përgjigjen, ku kishte paraqitur pikëpamjet e veta lidhur me pranueshmërinë dhe themelësinë e ankesës. Përgjigja e Administratores ndaj pretendimeve të parashtruesit të ankesës përmbante informacion të klasifikuar ose, ndryshe, konfidencial, dhe në të Administratorja kërkonte që informacioni i klasifikuar të redaktohej në rast se përgjigja do të bëhej publike. Një version i redaktuar publik i parashtrimin të Administratores më pas iu dha parashtruesit të ankesës.

13. Më 22 shkurt 2021, parashtruesi i ankesës kërkoi që Avokati i Popullit t'i dorëzonte versionin e përdaktuar të parashtrimin konfidencial të Administratores, si edhe kohë shtesë për t'iu përgjigjur informacionit të përdaktuar.

14. Më 24 shkurt 2021, Avokati i Popullit i kërkoi Administratores të shpjegonte arsyet e klasifikimit, përkatësisht konfidencialitetit të informacionit të redaktuar në parashtrimin e saj. Më 8 mars 2021, Administratorja iu përgjigj Avokatit të Popullit duke theksuar se, në pajtim me nenin 62(1) të Ligjit, nuk ekziston e drejtë e përgjithshme për qasje në dokumentacionin e Dhomave të Specializuara të Kosovës. Për më tepër, Dhomat e Specializuara të Kosovës kanë rregulloret e brendshme në lidhje me klasifikimin e informacionit dhe mbrojtjen e informacionit të klasifikuar. Administratorja theksoi se, në interes të transparencës, parashtruesit të ankesës i ishin dhënë të gjitha pjesët përkatëse të Rregullores për Punonjësit.

15. Pas shqyrtimit të parashtrimeve në lidhje me këtë aspekt, në pajtim me rregullën 29(6) të Rregullores, Avokati i Popullit konstatoi se informacioni në pjesët e redaktuara të parashtrimin të Administratores ishte me të drejtë i klasifikuar, në përputhje me rregulloret e brendshme të DHSK-së në lidhje me klasifikimin, dhe rrjedhimisht nuk i vihej në dispozicion palëve të treta jashtë DHSK-së. Avokati i Popullit analizoi në tërësi Rregulloren për Punonjësit të DHSK-së dhe u bind se Administratorja kishte dorëzuar pjesët e Rregullores që janë relevante për parashtruesin e ankesës. Avokati i Popullit gjithashtu u bind se dorëzimi i pjesëve relevante të Rregullores për Punonjësit ishte proporcional dhe

i miratoi parashtruesit të ankesës një afat shtesë prej dhjetë ditësh për parashtrimin e kundërpërgjigjes.

16. Më 25 mars 2021, parashtruesi i ankesës i dorëzoi Avokatit të Popullit kundërpërgjigjen ndaj përgjigjes së redaktuar të Administratores. Në kundërpërgjigjen e vet, parashtruesi i ankesës theksoi se nuk mund t'u përgjigjet argumenteve të Administratores që bazohen në "akte ligjore të fshehta." Parashtruesi i ankesës shprehu shqetësimin se Avokati i Popullit nuk i dha informacionin konfidencial të përfshirë në parashtrimin e Administratores, dhe gjithashtu se DHSK-ZPS-ja vepron në bazë të dispozitave të klasifikuara si konfidenciale dhe jo të disponueshme për publikun.

III. ANKESA

17. Parashtruesi i ankesës pretendon se procedura e përzgjedhjes dhe rekrutimit e zbatuar nga Administratorja i ka cenuar të drejtën e mosdiskriminimit mbi bazë të shtetësisë, pasi një nga kriteret e përgjithshme të punësimit në DHSK-ZPS është shtetësia e një shteti anëtar të BE-së, ose e një shteti të tretë kontribues. Parashtruesi i ankesës argumenton se, si shtetas shqiptar, ai nuk e përmbush këtë kriter.

18. Parashtruesi i ankesës gjithashtu pretendon se Administratorja i ka tejkaluar kompetencat e saj me përfshirjen e kriterit arbitrar të shtetësisë, i cili nuk parashikohet në asnjë prej akteve ligjore që rregullojnë procedurën e përzgjedhjes dhe rekrutimit.

19. Si masë korigjuese, parashtruesi i ankesës kërkon që Administratorja të pranojë se tejkaloi kompetencat e saj kur në ftesën për aplikime përfshiu kriterin e një shtetësie specifike si kriter të përgjithshëm punësimi. Parashtruesi i ankesës kërkon që Administratorja të rishpallë ftesën për aplikime për vende të lira pune, por pa kriterin e shtetësisë. Krahas kësaj, parashtruesi i ankesës pohon se Administratorja duhet t'i lejojë të dorëzojë aplikimin, pavarësisht nga shtetësia e tij.

IV. DISPOZITAT LIGJORE PËRKATËSE

20. Në pajtim me rregullën 29(2) (a) të Rregullores, Avokati i Popullit mund të kryejë hetime në lidhje me ankesa të paraqitura prej cilitdo personi që pretendon shkelje të të drejtave nga Dhomat e Specializuara të Kosovës (më tej në tekst: DHSK) ose Zyra e Prokurorit të Specializuar (më tej në tekst: ZPS). DHSK-ja dhe

ZPS-ja kanë detyrimin të veprojnë në përputhje me të drejtat e mishëruara në Kushtetutë dhe me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut të parapara në të njëjtin instrument, ndër të cilat Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (më tej në tekst: KEDNJ ose Konventa) dhe Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (më tej në tekst: PNDCP). Këto instrumente janë të detyrueshme si për DHSK-në, ashtu edhe për ZPS-në.

21. Rregulla 28(2) e Rregullores përcakton fushëveprimin e juridiksionit të Avokatit të Popullit i cili përfshin vetëm monitorimin, mbrojtjen dhe ruajtjen e të drejtave themelore të personave që ndërveprojnë me DHSK-në dhe ZPS-në.

22. Avokati i Popullit vëren se në ankesën e tij kundër Zyrës Administrative, parashtruesi i ankesës pretendon shkelje të nenit 1(1) të Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së dhe, rrjedhimisht, bindet se ka juridiksion të trajtojë këtë ankesë duke qenë se ka pasur ndërveprim midis parashtruesit të ankesës dhe DHSK-së.

23. Në pajtim me nenin 162(2) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (më tej në tekst: Kushtetuta e Kosovës ose Kushtetuta), DHSK-ja dhe ZPS-ja duhet të veprojnë në përputhje me Kapitullin II të Kushtetutës. Në atë dispozitë konkretisht theksohet se të dy institucionet “do të garantojnë të drejtat që i përmban Kapitulli II i Kushtetutës dhe në veçanti do të veprojnë në pajtim me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut që janë të garantuara me Nenin 22 dhe në varshmëri me Nenin 55.”³

24. Mbështetur në të drejtën materiale, Avokati i Popullit ka kompetencë të zbatojë instrumentet e të drejtave të njeriut të përcaktuara në Kapitullin II të Kushtetutës së Kosovës. Rrjedhimisht, KEDNJ-ja, PNDCP-ja dhe Kushtetuta e Kosovës kanë rëndësi të veçantë për punën e Avokatit të Popullit sepse përcaktojnë standardet minimale për mbrojtjen e të drejtave të njeriut që duhen garantuar nga autoritetet publike në një shoqëri demokratike.

25. Parashtruesi i ankesës kufizon ankesën vetëm në shkeljen e nenit 1(1) të Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së. Sidoqoftë, gjatë shqyrtimit të ankesës, Avokati i Popullit do të bëjë një analizë më të gjerë të të drejtave themelore përkatëse.

a. Kushtetuta e Republikës së Kosovës

³ Kushtetuta e Kosovës, neni 162(2).

26. Neni 24(1) dhe (2) i Kushtetutës parashikon një të drejtë të përgjithshme të individëve për të mos u diskriminuar, konkretisht:

1. Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim.

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

27. Neni 36(1) i Kushtetutës, i cili ka të bëjë me të drejtën e respektimit të jetës private, parashikon se “çdokush gëzon të drejtën që t’i respektohet jeta private dhe familjare, pacenueshmëria e banesës dhe fshehtësia e korrespondencës, telefonisë dhe e komunikimeve të tjera.”

28. Neni 49 i Kushtetutës, i cili parashikon të drejtën e punës, përcakton se “e drejta e punës garantohet” dhe se “secili person është i lirë të zgjedhë profesionin dhe vendin e punës.”

b. E drejta përkatëse ndërkombëtare për të drejtat e njeriut

29. Ritheksohet se Kapitulli II i Kushtetutës nënvizon zbatueshmërinë e drejtpërdrejtë të disa instrumenteve të së drejtës ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, përfshirë KEDNJ-në dhe PNDCP-në.

30. Neni 8(1) i KEDNJ-së përcakton se “çdokush ka të drejtën e respektimit të jetës së tij private dhe familjare, banesës dhe korrespondencës së tij.” Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (më tej në tekst: GJEDNJ ose Gjykata), e cila interpreton KEDNJ-në, e ka zbatuar nenin 8 në fushën e punësimit dhe në ushtrimin e veprimtarive profesionale dhe afariste, ndër të tjera edhe në kontekstin e diskriminimit, së bashku me nenin 14 të Konventës.⁴

⁴ Sipas GJEDNJ-së, “kufizimet që i bëhen jetës profesionale të një individi mund të bien brenda fushëveprimit të nenit 8, kur ato ndikojnë në mënyrën se si individi formon identitetin e tij shoqëror përmes zhvillimit të marrëdhënieve me të tjerët”. *Shih, p.sh., GJEDNJ, Martínez v. Spain*, nr. 56030/07, ECHR 2014, para. 109; *Özpinar v. Turkey*, nr. 20999/04, ECHR 2010, para. 46; *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, nr. 55480/00 dhe 59330/00, ECHR 2004-VIII, para. 48. Po kështu, Gjykata ka theksuar se Konventa nuk garanton të drejtën e punësimit, të paktën në lidhje me shërbimin civil. *Vogt v. Germany* [GC], 26 shtator 1995, Seria A nr. 323, para. 43; *Vilho Eskelinen and Others v. Finland* [GC], nr. 63235/0, ECHR 2007-II, para. 57. Për më

31. Neni 14 i KEDNJ-së parashikon 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.”⁵

32. Neni 1(1) i Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së në mënyrë të ngjashme merret me të drejtën e mosdiskriminit. Neni 1(1) parashikon se:

*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.*⁶

33. Me këtë lidhet edhe neni 2(1) i PNDCP-së, ku thuhet se “çdo shtet palë [...] zotohet të respektojë dhe t’u sigurojë të gjithë njerëzve që ndodhen në territorin e tij dhe që varen nga juridiksioni i tij, të drejtat e njohura në këtë Pakt, pa kurrfarë dallimi të bazuar në racë, ngjyrë, seks, gjuhë, fe, opinion politik ose çdo opinion tjetër, origjinë kombëtare apo shoqërore, pasuri, lindje ose çdo gjendje tjetër”.⁷

34. Po kështu, sipas nenit 26 të PNDCP-së:

Të gjithë njerëzit janë të barabartë përpara ligjit dhe kanë të drejtë mbrojtjeje të barabartë të ligjit pa kurrfarë dallimi. Lidhur me këtë, ligji duhet të ndalojë çdo diskriminim dhe të garantojë për të gjithë, mbrojtje të barabartë dhe efektive, kundër çdo diskriminimi e sidomos për shkak të racës, ngjyrës, seksit, gjuhës, fesë, opinionit politik dhe çdo opinion tjetër, origjinës kombëtare apo shoqërore, pasurisë, lindjes ose çdo shtet tjetër.

tepër, Gjykata është shprehur se neni 8 nuk nënkupton të drejtën e përgjithshme për punësim apo lirinë e ushtrimit të profesionit. Shih *Thlimmenos v. Greece*, nr. 34369/97, ECHR 2000-IV, para. 41; *Martínez v. Spain*, para. 109.

⁵ Këshilli i Evropës, Konventa Evropiane për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore , ndryshuar me Protokollin nr. 11 dhe 14 (4 nëntor 1950), neni 14.

⁶ Këshilli i Evropës, Protokollin nr. 12 i Konventës Evropiane për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore mbi ndalimin e diskriminimit (4 nëntor 2000), neni 1 (1). Në nenin 3 të Protokollit nr. 12 theksohet se neni 1, ndër të tjera, konsiderohet si një nen shtesë i Konventës dhe se të gjitha dispozitat e Konventës zbatohen në përputhje me këtë nen. *Po aty*, neni 3.

⁷ Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (PNDCP) (16 dhjetor 1996), Seria e Traktateve të OKB-së, Vëll. 999, neni 2(1).

V. PIKËPAMJET E PARASHTRUESIT TË ANKESËS DHE ADMINISTRATORES

35. Në ankesë, parashtruesi i ankesës paraqet këto argumente :

36. Nuk ekziston asnjë dispozitë detyruese ligjore që parashikon kriterin e shtetësisë për të punuar në Zyrën Administrative apo në DHSK-ZPS. Administratorja nuk ka specifikuar dispozitën ligjore që i jep kompetencën për të zbatuar kriterin e shtetësisë.

37. Për këto arsye, Administratorja tejkaloi kompetencat e saj kur krijoi njëanshmërisht kriterin e shtetësisë. Ky trajtim i pabarabartë është i papërligjur dhe joproportional me qëllimin që kërkohet të arrihet. Parashtruesi i ankesës argumenton se Administratorja pranon punësimin e shqiptarëve me shtetësi të dyfishhtë, por se ajo nuk pranon të punësojë shqiptarë që nuk kanë shtetësi të një shteti anëtar të BE-së.

38. Në përgjigje të kësaj ankese, Administratorja paraqet këto argumente:

39. Ankesa është e papranueshme në bazë të pjesës 7.4.6 të Procedurës së ankesave sepse argumentet e parashtruesit të ankesës në lidhje me ftesën për aplikime janë të pabaza ligjërisht ose, me fjalë të tjera, të pavlera. Administratorja thekson se, siç është vërejtur nga gjykatësi i DHSK-së për apelet e punonjësve, ekzistenca e kriterit të shtetësisë në kontratat e punës midis organizatave ndërkombëtare dhe punonjësve të tyre nuk është e pazakontë e as nuk ndalohet nga e drejta e shërbimit civil ndërkombëtar.⁸ Krahas kësaj, Administratorja vëren se kandidatët që nuk janë shtetas të shteteve anëtare të BE-së apo të shteteve të treta kontribuuese nuk janë “të barabartë” me kandidatët e tjerë në kuptimin juridik të fjalës, dhe se rrjedhimisht nuk ka shkelje të parimit të trajtimit të barabartë.⁹

⁸ *Shih* SA-13-J/F015, Version i redaktuar publik i Vendimit mbi apelin, i datës 22 tetor 2019, 7 nëntor 2019, para. 57 (ku citohet GJEDNJ, *Bigaeva v. Greece*, nr. 26713/05, ECHR 2009, para. 40; *C. v. Belgium*, nr. 21794/93, ECHR 1996-III, para. 38); *shih edhe* Këshilli i Evropës, Raport shpjegues për Protokollin nr. 12 të Konventës për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, ETS Nr. 177, Romë, 4 nëntor 2000 (“Raporti shpjegues”), para. 18 (ku nënvizohet se trajtimi i diferencuar është diskriminues vetëm kur për të nuk ka arsytim objektiv dhe logjik).

⁹ *Shih* GJEDNJ, *Moustaquim v. Belgium*, 18 shkurt 1991, Seria A nr. 193, para. 49; *shih edhe* Raporti shpjegues, para. 15 (“Për shembull, sipas parimit të barazisë, situatat e njëjta duhet të trajtohen në mënyrë të njëjtë, kurse situatat që nuk janë të njëjta, në mënyrë të ndryshme.”); *shih edhe* UNDT, *Gehr v. Secretary General of the United Nations*, Nr. UNDT/2011/150, para. 39, *affirmed*, 2012-UNAT-234 (“Parimi i barazisë do të thotë që personat në raste të ngjashme duhet të trajtohen në mënyrë të ngjashme, kurse personat që nuk janë në raste të ngjashme nuk duhet të trajtohen në mënyrë të ngjashme”).

40. Administratorja argumenton se, edhe nëse parashtruesi i ankesës do të ishte në një situatë tjetër, çdo dallim në trajtim do të mund të arsyetohej në mënyrë objektive dhe të logjikshme me lejueshmërinë e shpenzimeve. DHSK-ZPS-ja financohet në kuadër të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së dhe kriteri i shtetësisë i Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së vlen edhe për kriteret e punësimit në DHSK-ZPS. Administratorja është përgjegjëse për miradministrimin financiar të fondeve të DHSK-ZPS-së dhe ka për detyrë të sigurojë që shpenzimet e punësimit të jenë brenda kornizës së shpenzimeve të lejueshme. Administratorja duhet të mbajë parasysh faktin se DHSK-ZPS-ja financohet në kuadër të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së në përputhje me Veprimin e Përbashkët, të ndryshuar, Shkëmbimin e Letrave të vitit 2014 dhe Ligjin për DHSK-ZPS-në.¹⁰

41. Administratorja parashtron se shtetësia përbën një kusht thelbësor të punësimit në DHSK-ZPS, i cili bazohet qartësisht në kornizën ligjore të DHSK-ZPS-së.

42. Konkretisht, Rregullorja për Punonjësit trajton shprehimisht kriterin e shtetësisë. Në rregullën 2 të Rregullores për Punonjësit thuhet:

(b) Termi “punonjës” nënkupton personelin ndërkombëtar, të kontraktuar ose të emëruar përmes autoriteteve shtetërore, me shtetësi të një shteti anëtar të Bashkimit Evropian ose të një shteti të tretë kontribues, me përjashtim të gjykatësve, Administratorit dhe Prokurorit të Specializuar (më tej në tekst: zyrtarët e emëruar), ku përfshihen edhe personat e emëruar dhe kontraktuar nga EULEX-i për të punuar për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar.

(k) Termi “shtet i tretë kontribues” nënkupton shtetet që kanë lidhur me Bashkimin Evropian një marrëveshje për pjesëmarrje në Politikën e Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së për të marrë pjesë në operacionet e saj, ose më konkretisht në EULEX dhe/ose [DHSK-ZPS], dhe që kontribuojnë

¹⁰ *Shih* Rregulla 1(d) e Rregullores për Punonjësit (ku thuhet se gjatë zbatimit të Rregullores për Punonjësit, Administratorja “mban parasysh” faktin se DHSK-ZPS-ja financohet në kuadër të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së, në përputhje me Veprimin e Përbashkët, i ndryshuar, Shkëmbimin e Letrave të vitit 2014 dhe Ligjin për DHSK-ZPS-në). Ligji Nr. 05/L-053 për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar, 3 gusht 2015 (“Ligji për DHSK-ZPS-në”).

aktivisht, ose me punonjës të emëruar, ose me kontribut financiar, ose me të dyja format, në bazë të kësaj marrëveshjeje.

43. Krahas kësaj, rregulla 33 e Rregullores për Punonjësit përcakton se kandidati që për zgjidhet “duhet t’i dorëzojë [DHSK-ZPS-së] të gjitha dokumentet e nevojshme që vërtetojnë se i përmbush të gjitha kriteret e vendit përkatës të punës, përkatësisht se (1) ushtron të gjitha të drejtat si shtetas i një shteti të përkufizuar në rregullën 2 të Rregullores për Punonjësit”. Në fund, në pajtim me rregullën 67 të Rregullores për Punonjësit, Administratori mund të përfundojë kontratën ose punësimin e një punonjësi “nëse punonjësi nuk i përmbush, ose nuk i përmbush më, kriteret e rregullës 33 të Rregullores për Punonjësit”.

44. Administratorja parashtron se ftesa për aplikime e shpallur në tetor 2020, në të cilën shtetësia ishte një nga kriteret e punësimit, ishte në përputhje me kornizën ligjore dhe financiare të DHSK-ZPS-së.

45. Administratorja parashtron gjithashtu se nuk ka kompetencë diskrecionale për të punësuar persona që nuk janë shtetas të një shteti anëtar të BE-së apo të një shteti të tretë kontribues.

46. Në kundërpërgjigjen drejtuar Administratores, parashtruesi i ankesës pretendon si vijon:

47. Parashtruesi i ankesës parashtron se nuk mund t’u përgjigjet “akteve juridike të fshehta” të Administratores. Ai shpreh shqetësimin që DHSK-ja vepron në bazë të rregullave dhe procedurave konfidenciale dhe të klasifikuara të cilat nuk mund t’i bëhen të ditura publikut. Parashtruesi i ankesës kërkon që argumentet e Administratores të bazuara në informacion konfidencial dhe rrjedhimisht të redaktuar, të hidhen poshtë si të papranueshme sepse informacioni në fjalë nuk i është bërë i ditur.

48. Në ankesë, parashtruesi i ankesës argumenton se Shkëmbimi i Letrave nuk është akt juridik themelues dhe nuk përbën bazë ligjore për krijimin e DHSK-ZPS-së. Sipas tij, Shkëmbimi i Letrave është thjesht një instrument ku përshkruhen synimet e BE-së dhe Kosovës, por që nuk ka fuqi detyruese ligjore. Rrjedhimisht, ai argumenton se DHSK-ja është një gjykatë shtetërore e krijuar në bazë të legjislacionit shtetëror, dhe jo të një marrëveshjeje ndërkombëtare, dhe se duke qenë një organ shtetëror, DHSK-ja nuk është e autorizuar t’i atribuojë vetes “karakteristika të një institucioni ndërkombëtar” pa u miratuar legjislacion shtetëror për këtë. DHSK-ja nuk është organizatë ndërkombëtare; përkundrazi,

është një organ shtetëror që duhet të respektojë Kushtetutën e Kosovës dhe të mos i japë epërsi legjislacionit dytësor. Ai parashtron se legjislacioni i Kosovës nuk lejon trajtim të pabarabartë të personave në bazë të shtetësisë së një shteti anëtar të BE-së.

49. Në fund, parashtruesi i ankesës argumenton se është e parëndësishme nëse diskriminimi është i arsyetuar, sepse çdo dispozitë e lëshuar nga Administratorja që lejon trajtim të pabarabartë, ku përfshihen edhe dispozitat e Rregullores për Punonjësit dhe disa dokumente të tjera të brendshme të DHSK-së, përbën tejkallim të kompetencave të Administratores.

VI. VLERËSIMI I AVOKATIT TË POPULLIT

50. Avokati i Popullit bën vlerësimin e mëposhtëm të ankesës.

a. Vlerësimi i Ligjit

51. DHSK-ZPS-ja u krijua në përputhje me amendamentin e Kushtetutës së Kosovës, që rezultoi në nenin 162 të Kushtetutës dhe Ligjin nr. 05/L-053 për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar, miratuar nga Kuvendi i Kosovës më 3 gusht 2015.¹¹ Me miratimin e tyre nga Kuvendi, Kosova përmbushi detyrimet nga marrëveshja me BE-në në prill 2014,¹² për bartjen e kompetencave të saj gjyqësore dhe ekzekutive “dhomave të veçanta e të dedikuara gjyqësore”, të zhvendosura në një shtet të tretë, për të trajtuar pretendimet për krime të rënda të kryera në kuadër të konfliktit të armatosur në Kosovë nga 1998 deri në 2000, siç përshkruhet në raportin e miratuar nga Këshilli i Evropës.¹³

52. Shkëmbimi i Letrave i vitit 2014 përcakton se DHSK-ZPS “do të administrohen me statutin e vet dhe rregulloren e punës dhe të dëshmimeve, duke përfshirë edhe dispozitat për kufizimet në dhënien e faljeve, paraburgimit, si dhe kryerjen e dënimeve të burgimit jashtë vendit”, nëse do të ketë dënime. Bartja e kompetencave DHSK-ZPS-së dhe zbatimi i marrëveshjes me BE-në nëpërmjet

¹¹ Amendamenti i Kushtetutës së Republikës së Kosovës, Amendamenti nr. 24 (Nr. 05-D-139), 3 gusht 2015; Ligji nr. 05/L-053 për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar, 3 gusht 2015.

¹² Ligji nr. 04/L-274 për ratifikimin e marrëveshjes ndërkombëtare në mes të Republikës së Kosovës dhe Bashkimit Evropian mbi Misionin e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë (“Shkëmbimi i Letrave”), 14 prill 2014.

¹³ Këshilli i Evropës, AS/Jur (2010) 46, 12 dhjetor 2010.

amendamentit kushtetues në nenin 162 të Kushtetutës së Kosovës, u konfirmua nga Gjykata Kushtetuese e Kosovës në prill 2015.¹⁴

53. Në pajtim me marrëveshjen ndërkombëtare me BE-në, nenin 162 të Kushtetutës dhe Ligjin nr. 05/L-053, DHSK-ZPS-ja nuk administrohet nga autoritetet e Kosovës dhe ka autorizimin të funksionojë në mënyrë të pavarur brenda mandatit të vet. Neni 162 i Kushtetutës dhe neni 4 i Ligjit nr. 05/L-053 i jep DHSK-ZPS-së personalitet të plotë ligjor dhe juridik.

54. Neni 34 i Ligjit nr. 05/L-053 përcakton se Administratori është përgjegjës për administrimin dhe mundësimin e shërbimeve për DHSK-në, si dhe për kryerjen e të gjitha funksioneve të tjera të nevojshme përkatëse. Sipas nenit 34(3), “Administratori është përgjegjës për administrimin e Dhomave të Specializuara dhe mund të lëshojë rregulla të brendshme dhe udhëzime të nevojshme për këtë qëllim.”

55. Avokati i Popullit rikujton se Shkëmbimi i Letrave përfshin¹⁵ Veprimin e Përbashkët, me ndryshimet e miratuara në përputhje me vendimet e Këshillit të Bashkimit Evropian (më tej në tekst: Këshilli i BE-së).¹⁶ Veprimi i Përbashkët, i ndryshuar, është ende në fuqi dhe zbatohet si për EULEX Kosovën, ashtu edhe për DHSK-ZPS-në. Konkretisht, me vendimin nr. 2014/685/CFSP, Këshilli i BE-së miratoi ndryshimin e Veprimit Përbashkët dhe ky ndryshim parashikon që EULEX Kosova të mbështesë procedurat gjyqësore të zhvendosura në një shtet anëtar, në përputhje me Shkëmbimin e Letrave.¹⁷ Rrjedhimisht, DHSK-ZPS-ja financohet në kuadër të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së, më së fundi me miratimin e vendimit të Këshillit (CFSP) nr. 2020/792 në ndryshim të Veprimit të Përbashkët.¹⁸

¹⁴ Kosovë, Gjykata Kushtetuese, *Vlerësim i amendamentit të Kushtetutës të Republikës së Kosovës, të propozuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës dhe referuar më 9 mars 2015 nga Kryetari i Kuvendit të Republikës së Kosovës, me Shkresën nr. 05-433/DO-318*, Aktgjykim në rastin nr. KO 26/15, 14 prill 2015 (15 prill 2015).

¹⁵ Shkëmbimi i Letrave, f. 7, 18.

¹⁶ Veprimi i Përbashkët i Këshillit 2008/124/CFSP i datës 4 shkurt 2008 për Misionin e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë, EULEX KOSOVA, ndryshuar për herë të fundit me Vendimin e Këshillit nr. (CFSP) 2020/792 të datës 11 qershor 2020 (më tej në tekst: Veprimi i Përbashkët).

¹⁷ *Shih* Vendimi i Këshillit nr. 2014/685/CFSP (ku theksohet konkretisht se “EULEX KOSOVA mbështet procedurat gjyqësore të zhvendosura në një shtet anëtar”).

¹⁸ Vendimi i Këshillit (CFSP) 2020/792 (“Për shkak të natyrës së veçantë të veprimtarive të EULEX KOSOVËS në mbështetje të procedurave gjyqësore të zhvendosura në një shtet anëtar, është e përshtatshme që në këtë Vendim të specifikohet shuma e parashikuar për të mbuluar mbështetjen e këtyre procedurave gjyqësore të zhvendosura, dhe të mundësohet që kjo pjesë e buxhetit të zbatohet përmes subvencionimit.

56. Duhet theksuar se vendimi i Këshillit (CFSP) nr. 2020/792 parashikon si vijon:

Për shkak të natyrës së veçantë të veprimtarive të EULEX KOSOVËS në mbështetje të procedurave gjyqësore të zhvendosura në një shtet anëtar, është e përshtatshme që në këtë Vendim të specifikohet shuma e parashikuar për të mbuluar mbështetjen e këtyre procedurave gjyqësore të zhvendosura dhe të mundësohet që kjo pjesë e buxhetit të zbatohet përmes subvencionimit. [...] Komisioni nënshkruan një marrëveshje për subvencionim me administratorin që vepron në emër të zyrës administrative përgjegjëse për administrimin e procedurave gjyqësore të zhvendosura [.]”.

57. Ligji nr. 04/L-274 për ratifikimin e marrëveshjes ndërkombëtare në mes të Republikës së Kosovës dhe Bashkimit Evropian mbi Misionin e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë u miratua nga Kuvendi i Kosovës më 23 prill 2014. Ligji nr. 04/L-274 ratifikoi marrëveshjen ndërkombëtare të realizuar me anë të Shkëmbimit të Letrave. Ligji ratifikon Shkëmbimin e Letrave “në tërësi.”

58. Me miratimin e Ligjit nr. 04/L-274, Kuvendi i Kosovës ratifikoi Shkëmbimin e Letrave dhe e përfshiu atë në sistemin juridik të Kosovës. Siç theksohet më lart, neni 1(2) i Ligjit nr. 04/L-274 parashikon ratifikimin e marrëveshjes ndërkombëtare në tërësi. Më 7 mars 2015, qeveria miratoi amendamentet e Kushtetutës të nevojshme për të krijuar bazën ligjore kushtetuese mbi të cilën Kuvendi mund të miratonte ligjin për DHSK-ZPS-në. Më 14 prill 2015, Gjykata Kushtetuese e Kosovës konfirmoi se amendamenti nuk pakësonte të drejtat dhe liritë e garantuara me Kapitullin II dhe III të Kushtetutës dhe ishte në pajtim me frymën dhe tekstin e saj.¹⁹ Gjykata Kushtetuese theksoi se amendamenti ishte rrjedhojë e marrëveshjes ndërkombëtare midis Kosovës dhe BE-së, të datës 14 prill 2014. Më 3 gusht 2015, Kuvendi i Kosovës ndryshoi Kushtetutën me shtimin e nenit 162 për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar, i cili hyri në fuqi në të njëjtën ditë.

[...] Komisioni nënshkruan një marrëveshje për subvencionim me administratorin që vepron në emër të zyrës administrative përgjegjëse për administrimin e procedurave gjyqësore të zhvendosura [.]”.

¹⁹ Kosovë, Gjykata Kushtetuese, KO 26/15, para. 37-39, 50. Konkretisht, Gjykata Kushtetuese e Kosovës është shprehur se: “Struktura, fushëveprimi i juridiksionit dhe funksionimi i Dhomave të Specializuara do të rregullohen me ligje të tjera, në pajtim me Kushtetutën. Rrjedhimisht, Dhomat e Specializuara nuk pakësojnë të drejtat kushtetuese të garantuara me Kapitullin II të Kushtetutës si dhe me Kapitullin III të Kushtetutës dhe me shkronjën e me frymën e saj, siç është përcaktuar në praktikën gjyqësore të Gjykatës.” *Po aty*, para. 59.

59. Neni 162 i Kushtetutës mundësoi themelimin dhe funksionimin e DHSK-ZPS-së në përmbushje të detyrimeve ndërkombëtare të Kosovës në bazë të Shkëmbimit të Letrave.

60. Neni 162(12) i Kushtetutës përcakton si vijon: “Procedurat e veçanta administrative, modalitetet, organizimi dhe funksionimi i Dhomave të specializuara dhe Zyrës së Prokurorisë së specializuar, mbikëqyrja, buxheti, auditimi dhe funksionet tjera, do të rregullohen me marrëveshje ndërkombëtare, me ligjin e veçantë dhe përmes aranzhimeve sipas paragrafit 4.”

61. Nga kjo del qartë se detyrimi për të punësuar vetëm personel ndërkombëtar, i përcaktuar shprehimisht në Shkëmbimin e Letrave, është njëkohësisht edhe detyrim kushtetues në lidhje me funksionimin e DHSK-së. Ky detyrim duhet të respektohet në kuadër të funksionimit dhe administrimit të DHSK-ZPS-së.

62. Në përputhje me sa më lart, Avokati i Popullit konstaton se kriteri i shtetësisë për punësim në DHSK-ZPS, sikurse përcaktohet në sistemin e financimit të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së dhe përshkruhet në Veprimin e Përbashkët të ndryshuar, është në përputhje me ligjin, është objektiv dhe i arsyetuar dhe, mbi të gjitha, është kushtetues.

a. Vlerësimi i të drejtës për të drejtat e njeriut

63. Sipas nenit 53 të Kushtetutës, “të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut”.²⁰ Prandaj, rëndësia e KEDNJ-së dhe, rrjedhimisht, e interpretimit të dispozitave të saj nga ana e GJEDNJ-së, sikurse pasqyrohet në nenin 22 të Kushtetutës së Kosovës, fuqizohet edhe më tej me dispozitën e nenit 53.

64. Pasi ka konstatuar më lart se procedura e përzgjedhjes dhe rekrutimit që zbaton Administratorja është në pajtim të plotë me ligjin, Avokati i Popullit në vijim do të vlerësojë procedurën e përzgjedhjes dhe rekrutimit përkundrejt të drejtave përkatëse themelore të njeriut.

²⁰ Kushtetuta e Kosovës, neni 53.

i. Neni 8 i KEDNJ-së

65. Sipas nenit 8(1), “çdokush ka të drejtën e respektimit të jetës së tij private dhe familjare, banesës dhe korrespondencës së tij.”²¹ Megjithëse në këtë dispozitë nuk flitet konkretisht për të drejtën e punësimit, GJEDNJ-ja ka zbatuar nenin 8 në fushën e të drejtës së punësimit dhe ushtrimit të veprimtarive profesionale dhe afariste, ndër të tjera edhe në kontekstin e diskriminimit, së bashku me nenin 14.

66. Arsyeja për këtë është se, sipas Gjykatës “kufizimet që i bëhen jetës profesionale të një individi mund të bien brenda fushëveprimit të nenit 8 kur ato ndikojnë në mënyrën se si individi formon identitetin e tij shoqëror përmes zhvillimit të marrëdhënieve me të tjerët”.²² Megjithatë, Gjykata njëkohësisht ka theksuar se Konventa nuk garanton të drejtën e punësimit, të paktën në lidhje me shërbimin civil.²³ Për më tepër, Gjykata është shprehur se neni 8 nuk nënkupton të drejtën e përgjithshme për punësim apo lirinë e ushtrimit të profesionit.²⁴

67. Vlen të theksohet se zgjidhja e çështjeve në lidhje me punësimin gjithmonë është kufizuar në rishikimin e masave që kanë pasur për pasojë *moslejimin* e një kategorie individësh në disa profesione të caktuara, dhe jo të mundësive konkrete për punësim.²⁵

ii. Neni 14 i KEDNJ-së

68. Sipas nenit 14 të KEDNJ-së, “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

²¹ Këshilli i Evropës, Konventa Evropiane për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, ndryshuar me Protokollin nr. 11 dhe 14 (4 nëntor 1950), neni 8 (1).

²² *Shih, p.sh., Martínez v. Spain*, para. 109; *Özpinar v. Turkey*, para. 46; *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, para. 48.

²³ *Vogt v. German*, para. 43; *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, para. 57.

²⁴ *Shih Thlimmenos v. Greece*, para. 41; *Martínez v. Spain*, para. 109.

²⁵ *Bigaeva v. Greece*, para. 31. Në çështjen *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, në bazë të legjislacionit shtetëror, ish-anëtarët e KGB-së nuk lejoheshin në një spektër të gjerë profesionesh. Gjykata vuri në dukje se kufizimi i “mundësive për punësim [...] përputhej me synimet legjitime të mbrojtjes së sigurisë kombëtare, sigurisë publike dhe të drejtave dhe lirive të të tjerëve.” *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, para. 55. Një çështje tjetër kishte të bënte me shkarkimin e një gjykatësi të Gjykatës Kushtetuese në bazë të ligjit për lustrim sipas të cilit ish-bashkëpunëtorët e shërbimit sekret të ish-regjimit nuk lejoheshin në një numër funksionesh publike. Në atë çështje, Gjykata rikujtoi jurisprudencën e vet, përfshirë çështjen *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, dhe theksoi se “masat për lustrim synojnë drejt qëllimeve legjitime në pajtim me nenin 8, paragrafi 2, ndër të tjera, mbrojtjen e sigurisë kombëtare, sigurisë publike [...] dhe lirisë së të tjerëve.” *Shih Ivanovski v. “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”*, nr. 29908/11, ECHR 2016, para. 167.

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.”²⁶ Neni 14 është dytësor sepse plotëson dispozitat e tjera të Konventës dhe Protokolleve, por nuk zbatohet si dispozitë më vete. Për këtë arsye, gjatë shqyrtimit të çështjeve në lidhje me diskriminimin në punësim, GJEDNJ-ja ka interpretuar dhe zbatuar nenin 14 njëkohësisht me nenin 8.

69. Avokati i Popullit vëren se trajtimi i diferencuar mund të jetë veçanërisht pasojë e diskriminimit të drejtpërdrejtë. Kjo ndodh kur dy persona, ose dy grupe personash që ndodhen në të njëjtën situatë, trajtohen ndryshe. Për identifikimin e diskriminimit, qoftë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, është e nevojshme të bëhet një analizë krahasuese për të vlerësuar nëse personi ose grupi tjetër në një situatë të ngjashme kanë pësuar të njëjtat pasoja negative. Diskriminimi brenda kuptimit të nenit 14 rrjedhimisht është interpretuar nga GJEDNJ-ja si “trajtim i diferencuar i personave që gjenden në një situatë të ngjashme, pa një arsyetim objektiv dhe logjik”.²⁷

70. Gjithsesi, jo çdo trajtim i diferencuar përbën diskriminim në kuptim të nenit 14. Për shembull, në çështjen *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, GJEDNJ-ja rikujtoi se “trajtimi i diferencuar është diskriminues vetëm në situata të caktuara, nëse ‘nuk ka arsyetim objektiv dhe logjik’, do të thotë, nëse me të nuk synohet një “qëllim legjitim”, ose nëse nuk ka një raport të arsyeshëm proporcionaliteti midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që kërkohet të arrihet.”²⁸ Sa i takon proporcionalitetit, GJEDNJ-ja përgjithësisht i ka refuzuar kufizimet e përgjithshme që mbulojnë punësimin si në shërbimin shtetëror, ashtu edhe në sektorin privat, si edhe ato që nuk përcaktojnë se në cilat vende pune, poste dhe funksione konkrete nuk lejohet punësimi i një kategorie të caktuar individësh.²⁹ Megjithatë, në çështjen

²⁶ Këshilli i Evropës, Konventa Evropiane për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, ndryshuar me Protokollet nr. 11 dhe 14 (4 nëntor 1950), neni 14.

²⁷ *Sejdić and Finci vs Bosnia and Herzegovina*, Nr. 27996/06 dhe 34836/06, ECHR 2009, para. 42; *Savez Crkava “Riječ Života” and Others v. Croatia*, nr. 7798/09, ECHR 2011, para. 85 *in fine*; *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, nr. 2312/08 dhe 34179/08, ECHR 2013, para. 81; *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, nr. 3681/06, GJEDNJ 2014, para. 26.

²⁸ *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, para. 51; *shih edhe Rasmussen v. Denmark*, 28 nëntor 1984, Seria A nr. 87, para. 38; *Gaygusuz v. Austria*, nr. 17371/90, ECHR 1996-IV, para. 42; *Koua Poirrez v. France*, nr. 40892/98, ECHR 2003-X, *fine*; *Bigaeva v. Greece*, para. 38; *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, para. 43; *shih edhe Savez Crkava “Riječ Života” and Others v. Croatia*, para. 86; *Ponomaryovi v. Bulgaria*, nr. 5335/05, ECHR 2011, para. 51 *in fine*. *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, para. 57-59.

²⁹ *Shih Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, para. 57-59. N; Në çështjen *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, Gjykata konfirmoi se trajtimi i diferencuar i parashtruesve të ankesës (që konsistonte në kufizimin e mundësive të punësimit për shkak se ishin ish-anëtarë të KGB-së) synonte arritjen e qëllimeve legjitime të

Naidin v. Romania, Gjykata konstatoi se ky moslejm nuk cenonte mundësinë e parashtruesit të ankesës për t'u punësuar në sektorin privat apo në fusha të tjera të sektorit publik ku nuk kërkohet ushtrimi i kompetencave shtetërore. Gjykata rrjedhimisht konstatoi se trajtimi i diferencuar nuk përbënte diskriminim.³⁰

71. Çfarë është më e rëndësishme, gjatë vlerësimit nëse një trajtim i diferencuar bazohet në arsyetim objektiv dhe logjik, GJEDNJ-ja i ka kushtuar vëmendje të veçantë *rendit të posaçëm juridik* të BE-së. Në çështjen *Ponomaryovi v. Bulgaria*, Gjykata vuri në dukje se “dhënia e përparësisë shteteve anëtare të Bashkimit Evropian [...] mund të thuhet se bazohet në një arsyetim objektiv dhe logjik, duke qenë se Bashkimi Evropian përbën një rend të posaçëm juridik, që, për më tepër, ka krijuar edhe shtetësi të vetën.”³¹ Po kështu, në çështjen *C. v. Belgium*, GJEDNJ-ja konstatoi se dhënia e përparësisë bazohet në “arsyetim objektiv dhe logjik, duke marrë parasysh se shtetet anëtare të Bashkimit Evropian janë pjesë e një rendi të posaçëm juridik, që ka krijuar edhe shtetësi të vetën”.³²

iii. *Neni 1(1) i Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së*

72. Ngjashëm, edhe neni 1(1) i Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së trajton të drejtën e mosdiskriminimit. Në nenin 1(1) thuhet si vijon:

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

mbrojtjes së sigurisë kombëtare, sigurisë publike dhe të drejtave dhe lirive të të tjerëve. *Po aty*, para. 55; *Andrejeva v. Latvia*, nr. 55707/00, ECHR 2009, para. 86. Në çështjen *Naidin v. Romania* në lidhje me moslejimin e punësimit të një ish-informatori të policisë politike rumune në shërbimin publik, gjithashtu u konstatua se autoritetet shtetërore kishin ndjekur këto qëllime legjitime. *Naidin v. Romania*, nr. 38162/07, ECHR 2014, para. 51. Në çështjen *Naidin v. Romania*, Gjykata iu referua qëllimit legjitim të shtetit për sigurimin e besnikërisë së personave përgjegjës për mbrojtjen e “interesave të përgjithshëm”, përkatësisht nëpunësve publikë apo civilë. *Po aty*, para. 54. Kjo dëshmon se, koncepti i “qëllimit legjitim” brenda kuptimit të nenit 14 është i gjerë dhe përfshin, ndër të tjera, mbrojtjen e sigurisë kombëtare dhe të drejtave dhe lirive të të tjerëve.

³⁰ *Po aty*, para. 55.

³¹ *Ponomaryovi v. Bulgaria*, para. 54. *Moustaquim v. Belgium*, para. 49 (“Sa i takon dhënies së përparësisë shtetasve të shteteve të tjera anëtare, ekziston arsyetim objektiv dhe logjik për këtë, duke qenë se Belgjika, së bashku me ato shtete të tjera, është pjesë e një rendi të posaçëm juridik”); *C. v. Belgium*, para. 38 (ku u konstatua se dhënia e përparësisë bazohet në “arsyetim objektiv dhe logjik, duke marrë parasysh se shtetet anëtare të Bashkimit Evropian janë pjesë e një rendi të posaçëm juridik, që ka krijuar edhe shtetësi të vetën.”).

³² *C. v. Belgium*, para. 38.

*mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo situatë tjetër.*³³

73. Në nenin 3 të Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së sqarohet lidhja e kësaj dispozite me Konventën, duke theksuar se neni 1, ndër të tjera, konsiderohet si një nen shtesë i Konventës dhe se të gjitha dispozitat e Konventës zbatohen në përputhje me këtë nen.³⁴

74. Termi “diskriminim” në nenin 1(1) të Protokollit nr. 12 është identik me atë në nenin 14 të Konventës dhe GJEDNJ-ja vlerëson se nuk ka arsye “për të devijuar nga interpretimi i pranuar i “diskriminimit” [...] gjatë zbatimit të të njëjtit term nga neni 1 i Protokollit nr. 12” dhe se “nocioni i diskriminimit, i ndaluar në bazë të nenit 14 dhe nenit 1 të Protokollit nr. 12, duhet interpretuar në të njëjtën mënyrë.”³⁵ Gjatë analizës nëse disa masa të caktuara përbëjnë diskriminim sipas kësaj dispozite konkrete, Gjykata zbaton të njëjtin standard si në kontekstin e nenit 14.

75. Mirëpo, me gjithë ngjashmëritë, neni 1(1) i Protokollit nr. 12 duket se nuk ka të njëjtën natyrë dytësore si neni 14. GJEDNJ-ja e analizon nenin 1(1) në mënyrë të pavarur dhe jo së bashku me ndonjë dispozitë apo të drejtë tjetër.³⁶ Sipas Gjykatës, duhet vetëm që një ankesë të ketë të bëjë me “një të drejtë të parashikuar me ligj”.³⁷

76. Megjithëse nenet 14 dhe 1(1) të Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së janë të ngjashme, ky i fundit është i fushëveprimit më të gjerë, duke qenë se i referohet

³³ Këshilli i Evropës, Protokollit nr. 12 i Konventës Evropiane për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore mbi ndalimin e diskriminimit (4 nëntor 2000), neni 1 (1).

³⁴ Këshilli i Evropës, Protokollit nr. 12 i Konventës Evropiane për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore mbi ndalimin e diskriminimit (4 nëntor 2000), neni 3.

³⁵ GJEDNJ, *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, para. 40. *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, para. 55, 56; *Savez Crkava “Riječ Života” and Others v. Croatia*, para. 114, 115 (ku theksohet konkretisht se Gjykata nuk e konsideroi të nevojshme të shqyrtonte nëse në atë çështje ishte shkelur edhe neni 1 i Protokollit nr. 12, duke marrë parasysh se më parë kishte konstatuar shkelje të nenit 14); *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, para. 85 (ku çështja e diskriminimit sipas nenit 14 analizohet njëkohësisht me nenin 7 dhe nenin 1 të Protokollit nr. 12, dhe konstatohet se në dukje nuk ka pasur shkelje të nenit 14 ose të nenit 1 të Protokollit nr. 12, sepse dallimi në trajtim nuk bazohet në karakteristikat vetjake por në “kriteret objektive dhe të arsyeshme”); *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, para. 27, 32.

³⁶ *Shih në përgjithësi GJEDNJ, Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina; Savez Crkava “Riječ Života” and Others v. Croatia; Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina; Zornić v. Bosnia and Herzegovina; Pilav v. Bosnia and Herzegovina.*

³⁷ *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, para. 54.

“gëzimit të çdo të drejte të parashikuar me ligj” në dallim nga neni 14 i cili u referohet të drejtave dhe lirive të parashikuara vetëm në Konventë. Për dallim prej tij, neni 1(1) i Protokollit nr. 12 ka për qëllim të mbulojë të drejtat që mund të mos i mbulojë Konventa apo ndonjë prej Protokolleve të saj, përfshirë të drejtat që mundësisht garantohen me legjislacionin shtetëror.³⁸

77. Në këtë pikë, është me rëndësi të ritheksohet se, bazuar në analizën e mësipërme të ligjit, Avokati i Popullit është bindur se kriteri i shtetësisë për t’u punësuar në DHSK-ZPS, sikurse përcaktohet në sistemin e financimit të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së dhe përshkruhet në Veprimin e Përbashkët, është në përputhje me ligjin.

78. Avokati i Popullit rikujton se, me gjithë zbatimin e mundshëm të nenit 8 në fushën e të drejtës së punësimit, neni 8 nuk nënkupton të drejtën e përgjithshme për punësim apo lirinë e ushtrimit të profesionit. Siç vërehet më lart, zgjidhja e çështjeve në lidhje me punësimin në kontekstin e nenit 8 gjithmonë është kufizuar në rishikimin e masave që kanë pasur për pasojë *moslejimin* e një kategorie individësh në *disa profesione të caktuara*, dhe jo të *mundësive konkrete për punësim*. Në këtë aspekt, Avokati i Popullit është bindur se procedura e përzgjedhjes dhe rekrutimit e zbatuar nga Administratorja nuk kufizohet në disa profesione të caktuara dhe zbatohet njësoj për të gjitha vendet e lira të punës brenda DHSK-së dhe ZPS-së. Prandaj, Avokati i Popullit konstaton se çdo analizë e mëtejshme e nenit 8 është e panevojshme dhe është bindur se nuk ka shkelje të nenit 8.

79. Sa u takon parimeve të mosdiskriminimit dhe të trajtimit të barabartë, të mishëruara në nenet 14 dhe 1(1) të Protokollit nr. 12, Avokati i Popullit vëren se këto parime diktojnë që situata të krahasueshme nuk duhet të trajtohen në mënyrë të ndryshme, dhe që situata të ndryshme nuk duhet të trajtohen në mënyrë të ngjashme, përveç nëse një trajtim i tillë është objektivisht i arsyetuar.

³⁸ Mendim i Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut mbi projektprotokollin nr. 12 (6 dhjetor 1999), para. 21, 22. Në veçanti, GJEDNJ theksoi se “neni 1 parashikon një klauzolë të përgjithshme për të drejtën e mosdiskriminimit dhe për këtë arsye mbrojtja që ai ofron shtrihet përtej “gëzimit të të drejtave dhe lirive të parashikuara në Konventë”. *Po aty*, para. 22. Gjykata vuri në dukje se “në veçanti, mbrojtja shitesë që ofron neni 1 ka të bëjë me rastet ku një person diskriminohet: (i) në gëzimin e cilësdo të drejte që në veçanti i garantohet me legjislacionin shtetëror; (ii) në gëzimin e një të drejte që mund të nënkuptohet nga një detyrim i qartë i një autoriteti publik sipas *legjislacionit shtetëror*, përkatësisht kur autoriteti publik ka detyrimin, në bazë të legjislacionit shtetëror, të sillt në një mënyrë të caktuar; (iii) nga një autoritet publik gjatë ushtrimit të kompetencës diskreacionale (për shembull, gjatë dhënies së subvencioneve të caktuara); (iv) nga çdo veprim ose mosveprim tjetër i një autoriteti publik (për shembull, sjellja e forcave të zbatimit të ligjit gjatë mbajtjes nën kontroll të një trazire)”. *Po aty* (theksi i shtuar).

80. Avokati i Popullit vëren se procedura e përzgjedhjes dhe rekrutimit që kontestohet nuk bën diskriminim mes shtetasve të shteteve anëtare të BE-së apo të shteteve të treta kontribuese. Shtetasit e shteteve anëtare të BE-së dhe të shteteve të treta kontribuese janë të gjithë në një situatë të ngjashme kur bëhet fjalë për trajtimin e barabartë dhe diskriminimin.

81. Sidoqoftë, kandidatët që kanë shtetësi të BE-së apo të një shteti të tretë kontribues, nga njëra anë, dhe kandidatët që nuk kanë këto shtetësi, nga ana tjetër, nuk ndodhen në një situatë të krahasueshme. Vlen të rikujtohet se GJEDNJ-ja i ka kushtuar vëmendje të veçantë ekzistencës së një “rendi të posaçëm juridik”, dhe ka konstatuar se trajtimi i diferencuar në bazë të këtij rendi të posaçëm juridik mbështetet në arsyetim objektiv dhe logjik.³⁹

82. Rrjedhimisht, Avokati i Popullit është bindur se nuk është bërë diskriminim sepse parashtruesi i ankesës si kandidat që nuk ka shtetësi të një shteti anëtar të BE-së apo të një shteti të tretë kontribues, nuk është në situatë të krahasueshme me kandidatët që kanë një shtetësi të tillë, sikurse kërkohet nga procedura e përzgjedhjes dhe rekrutimit e Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të BE-së. Parashtruesi i ankesës nuk ka demonstruar se mund të konsiderohet të jetë në një situatë të krahasueshme në kuptim të nenit 14.

83. Qëllimi i nenit 1(1) të Protokollit nr. 12 është të mbulojë të drejtat që nuk mbulohen nga Konventa dhe Protokollat e saj, përfshirë të drejtat që mundësisht garantohen nga legjislacioni shtetëror. Në lidhje me nenin 1(1) të Protokollit nr. 12, Avokati i Popullit mban parasysh se, në pajtim me Ligjin Nr. 05/L-053, DHSK-ZPS-ja nuk administrohet nga autoritetet e Kosovës dhe ka autorizimin të funksionojë në mënyrë të pavarur brenda mandatit të vet. Neni 162 i Kushtetutës dhe neni 4 i Ligjit Nr. 05/L-053 i japin DHSK-ZPS-së personalitet të plotë ligjor dhe juridik.

84. Krahas kësaj, neni 3.4 i Ligjit nr. 05/L-53 përcakton se çdo ligj, rregullore, rregullore dytësore, rregull ose zakon tjetër dhe praktikë e Kosovës, që nuk janë përfshirë shprehimisht në këtë ligj, nuk zbatohen për organizimin, administrimin, funksionet apo juridiksionin e DHSK-së dhe ZPS-së. Ky ligj mbizotëron mbi çdo dispozitë kundërthënëse të çfarëdo ligji apo rregulloreje tjetër.

85. Rrjedhimisht, duke pasur parasysh se Ligji nr. 05/L-53 është i vetmi akt legjislativ shtetëror i zbatueshëm për DHSK-në, Avokati i Popullit është bindur se

³⁹ *Ponomyarovi v. Bulgaria*, para. 54.

nuk është bërë diskriminim, dhe konstatimi i tij në lidhje me nenin 14 vlen edhe për nenin 1(1) të Protokollit nr. 12.

86. Analiza e Avokatit të Popullit në lidhje me dispozitat e Konventës vlen edhe për dispozitat përkatëse të Kushtetutës së Kosovës, në përputhje me nenin 22 të Kushtetutës. Rrjedhimisht, Avokati i Popullit e konsideron të panevojshme kryerjen e një analize të mëtejshme dhe është bindur se nuk ka shkelje të neneve 24, 36 dhe 49 të Kushtetutës.

87. Në fund, Avokati i Popullit vëren se parashtruesi i ankesës gjithashtu pretendon edhe trajtim të pabarabartë midis shtetasve shqiptarë që kanë vetëm shtetësi shqiptare dhe shtetasve shqiptarë me shtetësi të dyfishtë të një shteti anëtar të BE-së. Sidoqoftë, kjo nuk e ndryshon analizën dhe përfundimin e mësipërm. Shtetasit e shteteve anëtare të BE-së janë në situatë të ngjashme dhe gëzojnë trajtim të barabartë sipas ligjit, pavarësisht nga shtetësia.⁴⁰ Megjithatë, ky trajtim i barabartë nuk vlen për shtetasit e vendeve që nuk janë anëtare të BE-së, sepse konsiderohet se nuk janë në të njëjtën situatë me shtetasit e shteteve anëtare.⁴¹ Për këtë arsye, del qartë se nëse një person me shtetësi të dyfishtë aplikon për një vend pune, vendimi nëse i përmbush kriteret e punësimit merret vetëm mbi bazën e shtetësisë së tij të një shteti anëtar të BE-së. Fakti që një kandidat është edhe shtetas i një vendi që nuk është shtet anëtar i BE-së, pavarësisht se i cilit vend, nuk ia pakëson të drejtat që i gëzon dhe i garantohen si shtetas i BE-së. Kur një kandidat ka ligjërisht shtetësinë e më shumë se një shteti, nga të cilët njëri është shtet anëtar i BE-së ose shtet i tretë kontribues, shtetësia që do të merret parasysh në kuadër të procedurës së përzgjedhjes dhe rekrutimit është shtetësia e BE-së ose e shtetit kontribues. Rrjedhimisht, duke qenë se kandidatët me shtetësi të dyfishtë merren parasysh në bazë të shtetësisë së tyre të një shteti anëtar të BE-së ose të një

⁴⁰ *Shih Ponomaryovi v. Bulgaria*, para. 54 *in fine*. *Moustaquim v. Belgium*, para. 49 (“Sa i takon dhënies së përparësisë shtetasve të shteteve të tjera anëtare, ekziston arsyetim objektiv dhe logjik për këtë, duke qenë se Belgjika, së bashku me ato shtete të tjera, është pjesë e një rendi të posaçëm juridik”); *C. v. Belgium*, para. 38 (ku u konstatua se dhënia e përparësisë bazohej në “arsyetim objektiv dhe logjik, duke marrë parasysh se shtetet anëtare të Bashkimit Evropian janë pjesë e një rendi të posaçëm juridik, që ka krijuar edhe shtetësi të vetën”).

⁴¹ *Shih* Vendim i Avokatit Evropian të Popullit mbi ankesën OI/4/2004/MHZ kundër Zyrës Evropiane për Përzgjedhjen e Personelit (25 tetor 2005), <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/2431>. Avokati Evropian i Popullit konfirmon se “shtetësia e Bashkimit konsiderohet si status themelor i shtetasve të shteteve anëtare”. *Shih edhe* Vendim i Avokatit Evropian të Popullit për mbylljen e hetimit paraprak mbi ankesën 2507/2007/VIK kundër Komisionit Evropian (9 tetor 2008), <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/3378>, dhe Vendim i Avokatit Evropian të Popullit mbi ankesën 1367/2003/OV kundër Komisionit Evropian (18 nëntor 2004), <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/1950>.

