



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

**OPINION
I AVOKATIT TË POPULLIT**

në lidhje me

Parandalimin e nepotizmit në Universitetin e Prishtinës

Drejtuar:

- Z. Marjan Dema, Rektor i Universitetit të Prishtinës
- Z. Shygyri Bytyqi, Ministër i Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë

Prishtinë, më 16 mars 2018

QËLLIMET

1. Në një raport me rekomandime të nxjerrë më 12 shkurt 2018, Avokati i Popullit e ka cilësuar si diskriminues ndalimin e “rekrutimit/angazhimit të kandidatëve brenda ndonjëres prej strukturave themelore organizative (departament/degë apo program), nëse brenda atyre strukturave të njëjtit kanë në marrëdhënie të rregullt pune apo të angazhuar familjarë të ngushtë” (Rregullorja Nr. 2/475 e Procedurave vlerësuese për angazhimin e bashkëpunëtorëve të jashtëm në Universitetin e Prishtinës “Hasan Prishtina,” e nxjerrë më 7 shtator 2017, neni 7, par. 11).
2. Ky Opinion ka dy qëllime kryesore:
 - (1) Të sqarojë se ky konstatim nuk e ndalon aspak Universitetin e Prishtinës që të luftojë problemin e nepotizmit në bazë të procedurave të parashikuara me Statutin e Universitetit të Prishtinës;
 - (2) Të theksojë se luftimi i nepotizmit është i domosdoshëm për respektimin e plotë të të drejtave të njeriut të të gjithë kandidatëve për punësim në Universitetin e Prishtinës; dhe
 - (3) Të propozojë disa masa për të përforcuar edhe më shumë parandalimin e nepotizmit, duke u bazuar në politikat e të dy universiteteve që njihen botërisht për standarde të larta akademike: Harvard University, i Shteteve të Bashkuara të Amerikës, dhe University of Cambridge, i Mbretërisë së Bashkuar.

BAZA LIGJORE

3. Sipas Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit, mes të tjerash, ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
 - “të publikojë raporte dhe të bëjë rekomandime mbi politikat dhe praktikat për të luftuar diskriminimin dhe promovuar barazinë” (neni 16, par. 15);
 - “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” (neni 18, par. 1, nënpar. 4);
 - “të rekomandojë Qeverinë, Kuvendin dhe autoritetet e tjera kompetente të Republikës së Kosovës për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, barazisë dhe jo diskriminimit” (neni 18, par. 1, nënpar. 5);
 - “të publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta” (neni 18, par. 1, nënpar. 6);
 - “të rekomandojë nxjerrjen e ligjeve të reja në Kuvend, ndryshimin e ligjeve që janë në fuqi dhe nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e Republikës së Kosovës” (neni 18, par. 1, nënpar. 7);
 - “të përgatitë raporte vjetore, periodike dhe të tjera mbi gjendjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit dhe të kryejë hulumtime mbi çështjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit në Republikën e Kosovës” (neni 18, par. 1, nënpar. 8);
 - “të rekomandojë Kuvendit harmonizimin e legjislationit me standardet ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut si dhe zbatimin e tyre efektiv” (neni 18, par. 1, nënpar. 8).

9); dhe

- “t’i këshillojë dhe t’u rekomandojë autoriteteve të Republikës së Kosovës për programet dhe politikat e tyre për të siguruar mbrojtjen dhe avancimin e të drejtave dhe lirive të njeriut në Republikën e Kosovës” (neni 18, par. 3).
4. Me dërgimin e këtij raporti tek institucionet kompetente, si dhe publikimin e tij në media, Avokati i Popullit synon të kryejë këto përgjegjësi ligjore.

ANALIZA JURIDIKE

5. Në një raport me rekomandime të nxjerrë më 12 shkurt 2018 (në tekstin e mëtejshëm: “Raporti i Avokatit të Popullit” ose “Raporti), Avokati i Popullit ka marrë në shqyrtim Rregulloren Nr. 2/475 të Procedurave vlerësuese për angazhimin e bashkëpunëtorëve të jashtëm në Universitetin e Prishtinës “Hasan Prishtina,” e nxjerrë më 7 shtator 2017 (në tekstin e mëtejshëm: “Rregullorja e UP-së” ose “Rregullore”).
6. Neni 7, par. 11 i kësaj Rregulloreje parashikon se: “Në Universitet të Prishtinës, nuk do të lejohet rekrutimi/angazhimi i kandidatëve brenda ndonjëres prej strukturave themelore organizative (departament/degë apo program), nëse brenda atyre strukturave të njëjtit kanë në marrëdhënie të rregullt pune apo të angazhuar familjarë të ngushtë (në relacionin prind-fëmijë, vëlla-motër, motër-motër, vëlla-vëlla dhe anasjelltas)”.
7. Në Raport Avokati i Popullit ka konstatuar se kjo dispozitë është diskriminuese, sipas Kushtetutës dhe ligjeve të Republikës së Kosovës.
8. Për shembull, Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 24, par. 2, përcakton se: “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”.
9. Siç shpjegohet në paragrafin 10 të Raportit, “Kushtetuta në mënyrë eksplicite garanton barazinë e të gjithë personave para Kushtetutës dhe ligjit, të drejtën e secilit për mbrojtje të barabartë ligjore pa diskriminim dhe ndalon çdo diskriminim në bazë të cilësdo bazë të listuar, *por po ashtu shton edhe në bazë të ndonjë statusi tjetër personal që nuk përmendet në mënyrë eksplicite në këtë nen*” (theks i shtuar).
10. “Prandaj”, Raporti vazhdon në paragrafin 17, “një person për shkak të disa prej karakteristikave të tij personale, ose në rastin konkret, raporteve të ngushta familjare si dhe raporteve të punës që kanë brenda departamentit ose programit të UP-së, nuk mund të privohet nga e drejta për punësim, e cila për të tjerët është e qasshme dhe u njihet në masë të plotë, sepse me këtë ky person vihet në pozitë të pafavorshme, krahasuar me kandidatët e tjerë dhe të njëjtit nuk i lejohet në kushte të barabarta të konkursit të marrë pjesë në garë gjatë procedurës së rekrutimit”.
11. Për këtë arsye, Avokati i Popullit e ka cilësuar si diskriminues ndalimin e rekrutimit ose angazhimit të kandidatëve që kanë familjarë të ngushtë të punësuar ose të angazhuar brenda degës ose departamentit ku këta kandidatë po konkurrojnë.
12. Avokati i Popullit qëndron pas këtij konstatimi.

13. Mirëpo, siç theksohet në paragrafin 16 të Raportit, “Avokati i Popullit në mënyrë specifike e kupton problemin e nepotizmit si një formë e veçantë e konfliktit të interesit, që është jashtëzakonisht i shpeshtë me rastin e punësimit në sektorin publik”.
14. Madje, Avokati i Popullit konsideron se vetë ndalimi i diskriminimit, i përcaktuar me Kushtetutë dhe me ligj, e bën të domosdoshëm luftimin e dukurisë së nepotizmit. 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; theks i shtuar).
15. Nga ky këndvështrim, problemi i nepotizmit ka pasojë pikërisht që kandidatët për punësim të *mos* trajtohen në mënyrë të barabartë, vetëm për shkak të lidhjeve familjare. Është e dukshme që lidhjet familjare që kandidatët kanë (ose që u mungojnë), nuk mund të shërbejnë si “justifikim objektiv dhe i arsyeshëm” për t’i trajtuar në mënyrë jo të barabartë. Për këtë arsye, nepotizmi mund të cilësohet si formë diskriminimi. Si i tillë, është e domosdoshme që Universiteti i Prishtinës, si dhe të gjitha institucionet publike, ta luftojë nepotizmin në mënyrën më efikase të mundshme, në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet e vendit.
16. Mirëpo, mund të duket se, mbi këtë pikë, Avokati i Popullit e ka zhytur Universitetin e Prishtinës në një dilemë të pashmangshme: nga njëra anë, dukuria e nepotizmit është diskriminuese sepse rezulton në diskriminimin e atyre kandidatëve të cilëve *u mungojnë* lidhje familjare brenda departamentit ose degës ku po aplikojnë; por nga ana tjetër, sipas Raportit të fundit të Avokatit të Popullit, masa e rreptë e vendosur nga Universiteti i Prishtinës i diskriminon ata kandidatë që *kanë* lidhje familjare brenda departamentit ose degës ku po aplikojnë. Shtrohet pyetja, pra, si duhet të veprojë Universiteti i Prishtinës, në mënyrë që të mos i diskriminojë as ata të cilëve u mungojnë lidhje familjare dhe as ata që i kanë këto lidhje, pa fajin e tyre?
17. Për t’i dhënë përgjigje kësaj pyetjeje, mund të fillojmë me vetë Statutin e Universitetit të Prishtinës, i cili është miratuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës dhe, prandaj, ka statusin e ligjit. Neni 173, par. 7 i Statutit përcakton se: “Askush nuk mund të jetë anëtar i komisionit vlerësues nëse është bashkëshort, partner ose anëtar i familjes së ngushtë të kandidatit që duhet të emërohet”. Me zbatimin e kësaj dispozite, sigurohet që asnjë kandidat të mos vlerësohet nga familjarët e vet gjatë procesit të rekrutimit.
18. Kjo dispozitë përcakton një masë për luftimin e nepotizmit që është shumë më e butë sesa masa ekstreme e ndalimit kategorik të rekrutimit ose angazhimit të një pjese të kandidatëve. Në këtë mënyrë, Statuti i Universitetit të Prishtinës dëshmon se është vërtet e mundur të merren masa kundër problemit të nepotizmit, pa i diskriminuar ata që kanë lidhje familjare me ndonjë anëtar të njësisë ku po konkurrojnë.
19. Megjithatë, Senati i Universitetit i Prishtinës, duke e miratuar një ndalim kategorik të kandidatëve të tillë, tregon se problemi i nepotizmit është kaq i përhapur dhe kaq i thellë, sa që masa e përcaktuar nga Statuti (përfshirja e anëtarëve të familjes prej komisioneve vlerësuese) nuk është e mjaftueshme si mjet për të luftuar problemin e nepotizmit.

20. Duke i kuptuar këto shqetësime, Avokati i Popullit, në vijim, propozon disa masa të tjera që Universiteti i Prishtinës mund t'i ndërmarrë kundër problemit të nepotizmit, përtej masës së lartpërmendur që është tashmë e përfshirë në Statut.
21. Masat e propozuara në vijim bazohen në politikat e dy universiteteve me reputacion botëror: Harvard University, i Shteteve të Bashkuara të Amerikës, dhe University of Cambridge, i Mbretërisë së Bashkuar. Të dyja universitetet renditen në mesin e 5 universiteteve më të mira në botë, sipas një vlerësimi të kohëve të fundit (shih QS World University Rankings 2018, tek: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018>). Që të dyja janë të respektuara botërisht për zbatimin e standardeve më të larta akademike. Prandaj, këto universitete mund të shërbejnë si modele për rregullimin e çështjeve akademike, duke përfshirë parandalimin e nepotizmit në stafin akademik.
22. Së pari, Avokati i Popullit vëren se politikat e të dyja universiteteve për parandalimin e nepotizmit, mbulojnë marrëdhënie edhe përtej familjes së ngushtë. Siç kemi parë më sipër, Rregullorja e Universitetit të Prishtinës përdor termin “familjarë të ngushtë,” i cili përfshin vetëm “relacionin prind-fëmijë, vëlla-motër, motër-motër, vëlla-vëlla dhe anasjelltas” (*po aty*, neni 7, par. 11). Ndërsa, Harvard University përfshin në listë edhe marrëdhëniet si në vijim: marrëdhënia bashkëshortore; njerk(e)-thjeshtër; gjysh(e)-[nip/mbesë]; kunetër; vjehërr-[dhëndër/nuse]; dhe vëlla/motër nga njerka/njerku (*shih* Harvard University Staff Personnel Manual, Work Relationships, Section 1). Përveç këtyre, Harvard e trajton në të njëjtën mënyrë edhe marrëdhënien bashkëjetesore (*shih po aty*).
23. University of Cambridge ka kritere edhe më gjithëpërfshirëse, duke shtuar edhe: partnerët jashtëmartesorë; ish-bashkëshortët; marrëdhënien [dajë/teze/xhaxha/hallë]-[nip/mbesë]; kushërinjtë; dhe miqtë e ngushtë (*shih* University of Cambridge Human Resources Policies and Procedures, Employing and Working with Relatives and Related Matters). Cambridge thekson gjithashtu se lista nuk është shteruese dhe “është përgjegjësia e anëtarëve të stafit për të marrë çfarëdo mase të nevojshme në bazë të logjikës dhe arsyeshmërisë” për t’iu shmangur nepotizmit në rast të lidhjeve të tjera që nuk përfshihen shprehimisht në listë (*po aty*).
24. Avokati i Popullit konsideron se, për shkak të thellësisë së problemit të nepotizmit në Republikën e Kosovës, politika e Universiteti i Prishtinës kundër këtij problemi duhet të mbulojë sa më shumë lloje të ndryshme të marrëdhënieve personale.
25. Përveç përfshirjes më të gjerë të marrëdhënieve të mbuluara, Harvard merr edhe një masë tjetër më të rreptë: ai iu ndalon anëtarëve të stafit jo vetëm që të marrin pjesë si anëtarë të këshillit vlerësues kur ndonjë i afërm i vet është kandidat për punësim, por iu ndalon që të marrin pjesë edhe në çfarëdo procesi tjetër që mund të ketë ndonjë ndikim tek i afërmi. Sipas politikës së Harvard-it, çdokujt në stafin e universitetit i ndalohet që “të iniciojë ose të marrë pjesë (në mënyrë të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë) në vendimet që rezultojnë në ndonjë dobi” për të afërmin e vet, ku “dobitë e drejtpërdrejta përfshijnë, por nuk kufizohen në, punësimin, të ardhurat dhe rritjen e të ardhurave, ngritjen e pozitës dhe detyrat e punës” (Harvard University Staff Personnel Manual, Work Relationships, Section 1).

26. Avokati i Popullit konsideron se një ndalim i tillë më i gjerë është i domosdoshëm për luftimin efikas të nepotizmit. Problemi i nepotizmit nuk përfundon me procesin e rekrutimit, por vazhdon edhe më tutje, duke infektuar edhe procese të tjera brenda Universitetit në kontekstin e marrëdhënieve të punës.
27. Përveç këtyre masave, politika e Cambridge-it shton edhe një tjetër shumë të rëndësishme: “Anëtarët e stafit janë të detyruar të deklarojnë interesin e vet nëse janë të angazhuar në një proces rekrutimi ku ndonjë kandidat është i afërmi i tij” (University of Cambridge Human Resources Policies and Procedures, Employing and Working with Relatives and Related Matters).
28. Ky obligim deklarimi është i domosdoshëm edhe për Universitetin e Prishtinës, për dy arsye. Së pari, nuk është e dukshme në çdo rast kur një anëtar i stafit ka një marrëdhënie të afërt me ndonjë kandidat për punësim. Duke imponuar një obligim mbi vetë stafin për t’i deklaruar lidhje të tilla, si dhe duke imponuar masa ndëshkuese për mosdeklarimin e këtyre lidhjeve, Universiteti i Prishtinës mund të sigurojë zbatimin më efikas të politikës kundër nepotizmit. Së dyti, një obligim i tillë do të rriste nivelin e transparencës brenda Universitetit, si në procesin e rekrutimit, ashtu edhe në të gjitha proceset ku mund të ndikojë problemi i nepotizmit.
29. Përveç politikave konkrete kundër nepotizmit, Avokati i Popullit e konsideron të rëndësishme të theksohet se këto politika e kanë për qëllim jo vetëm që të gjithë kandidatët për punësim, si dhe të gjithë të punësuarit, të trajtohen në mënyrë të barabartë. Këto politika e kanë për qëllim edhe ***që publiku ta dijë dhe të ndihet i sigurt për këtë trajtim të barabartë***. Si universiteti më i madh dhe më i rëndësishëm i vendit, Universiteti i Prishtinës, përkatësisht udhëheqësit dhe i gjithë stafi i vet, e ka për detyrë të përmirësojë imazhin e Universitetit në sy të publikut.
30. Në këtë drejtim, edhe politika e Cambridge-it thekson se “Anëtarët e stafit nuk duhet të vendosen prej të tjerëve, as ta vendosin veten, në një situatë ku të tjerët ***do të kishin arsye të besojnë*** se ekziston ose mund të ekzistojë një konflikt interesi ose sjellje jo e rregullt” dhe duhet të sigurojnë që “Universiteti të mos diskreditohet dhe që atij t’i mos dëmtohet reputacioni për shkak të sjelljeve jo të rregullta nga ana e stafit të vet” (University of Cambridge Human Resources Policies and Procedures, Employing and Working with Relatives and Related Matters; theks i shtuar). Avokati i Popullit konsideron se të njëjtat parime vlejné edhe për stafin e Universitetit të Prishtinës.
31. Mbetet një çështje e fundit për të sqaruar: Cili është organi kompetent për të inkorporuar këto reforma të propozuara në politikat e Universitetit të Prishtinës kundër nepotizmit? Këtu ka dy mundësi. Së pari, këto reforma mund të futen drejtpërsëdrejti në Statutin e Universitetit, e cila do të kërkonte ndryshimin e Statutit nga ana e Kuvendit të Republikës së Kosovës. Së dyti, autoritetet e Universitetit të Prishtinës, edhe pa ndryshimin e Statutit, mund të miratojnë këto reforma në formë të një rregulloreje. Një hap i tillë do të ishte në përputhje të plotë me Statutin aktual, i cili i jep Senatit të Universitetit të drejtën *carte blanche* për të rregulluar proceset vlerësuese të kandidatëve, të paktën kur nuk bie në kundërshtim me pjesët e tjera të Statutit. Mbi këtë pike, shih Statutin e Universitetit të Prishtinës, neni 173, par. 8 (“Çështje tjera për procedurat vlerësuese përcaktohen me rregullat e nxjerra nga Senati në pajtim me këtë Statut”). Dhe, në përgjithësi, Universiteti

gëzton autonomi për të rregulluar të gjitha aspektet e funksionimit të vet (*shih po aty, nenin 12 "Të drejtat dhe detyrat"*).

32. Avokati i Popullit konsideron se të dyja këto mundësi duhet të shfrytëzohen njëkohësisht. Zgjidhja më ideale do të ishte që Kuvendi ta ndryshojë Statutin për t'i përfshirë reformat drejtpërdrejt në të. Kjo do të siguronte që reformat të jenë të qëndrueshme dhe të mos ndryshohen lehtë prej udhëheqësve të ardhshëm të Universitetit, të cilët ndërrohen relativisht shpesh. Mirëpo, ndryshimi i Statutit kërkon më shumë kohë, meqenëse të gjitha ndryshimet duhet të kalojnë nëpër procesin legjislativ të Kuvendit. Prandaj, derisa të ndryshohet Statuti, Avokati i Popullit propozon që autoritetet e Universitetit menjëherë të marrin masa për të miratuar këto reforma, duke ushtuar kompetencat e veta për rregullimin e të gjitha aspekteve të funksionimit të Universitetit.

Në bazë të vlerësimit të mësipërm, Avokati i Popullit konsideron se është e nevojshme miratimi i reformave në politikat e Universitetit kundër nepotizmit, si në vijim:

- (1) *Politikat e Universitetit të Prishtinës kundër nepotizmit duhet të mbulojnë jo vetëm marrëdhëniet e "familjarëve të ngushtë" ("prind-fëmijë, vëlla-motër, motër-motër, vëlla-vëlla dhe anaxjelltas"), por edhe marrëdhëniet e të afërmeve të tjerë, si në vijim: bashkëshortët; njerka(e)-thjeshtë; gjysh(e)-[nip/mbesë]; kumetër; vjehërr-[dhëndër/nuse]; vëlla/motër nga njerka/njerka; marrëdhënia bashkëjetesore; marrëdhënia e partnerëve jashtëmartesorë; ish-bashkëshortët; [dajë/teze/chaxha/hallë]-[nip/mbesë]; kushërinjtë; dhe marrëdhënia e miqve të ngushtë. Duhet të theksohet gjithashtu se kjo listë nuk është shtruese dhe se është përgjegjësia e anëtarëve të stafit për të marrë çfarëdo mase të nevojshme në bazë të logjikës dhe arsyeshmërisë për t'u shmangur nepotizmit në rast të lidhjeve të tjera që nuk përfshihen shprehimisht në listë.*
- (2) *Anëtarëve të stafit të Universitetit duhet t'u ndalohej jo vetëm që të marrin pjesë si anëtarë të këshillit vlerësues kur ndonjë i afërm i vet është kandidat për punësim, por duhet t'u ndalohej edhe që të marrin pjesë në çfarëdo procesi tjetër që mund t'i sjellë ndonjë dobi të afërmit të vet, duke përfshirë (por duke mos u kufizuar në) proceset e punësimit, të ardhurave dhe rritjes së të ardhurave, ngritjes së pozitës dhe detyrave të punës.*
- (3) *Anëtarët e stafit duhet të jenë të detyruar që ta deklarojnë nëse janë të angazhuar në një proces rekrutimi ose ndonjë proces tjetër që mund t'i sjellë ndonjë dobi një të afërmi të vet. Mosdeklarimi i një lidhjeje të tillë duhet të rezultojë në masa ndëshkuese.*

Me nderime,



Hilmi Jashari

Avokat i Popullit