



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

**KOMISIONERI PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI
KOMISIONERI**

Nr. _____ Prot.

Tiranë, më ____ . ____ . 2026

V E N D I M

Nr. 137, datë 28.05.2026

Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi¹, bazuar në nenin 32, pika 1, gërma “a”, të ligjit nr. 10 221, datë 04.02.2010 “*Për Mbrojtjen nga Diskriminimi*”, të ndryshuar², mori në shqyrtim ankesën Nr. 230 regj, datë 14.10.2025, të paraqitur nga znj. M.S , kundër Personit Fizik D.K , me Nipt MxxxxxxxxxxC, me pretendimin për diskriminim për shkak të “*shtetësisë*”.

Në përfundim të shqyrtimit të ankesës, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi,

K O N S T A T O I:

I. Parashtrimi i fakteve sipas subjektit ankues

Sipas shpjegimeve të dhëna në formularin e ankesës, ankuesja M.S parashtron se, ka kontaktuar subjektin në faqen e Instagramit për të caktuar një takim dhe fillimisht takimi i është konfirmuar. Ankuesja shpjegon se më pas është pyetur nga subjekti në lidhje me shtetësinë e saj dhe pasi ka deklaruar se është ruse, është refuzuar.

Ankuesja shprehet se, Rusia është në luftë, por kjo nuk ka asnjë lidhje me bizneset në Shqipëri. Ankuesja deklaron se është larguar prej vitesh nga Rusia dhe jeton në Shqipëri me të fejuarin e saj shqiptar.

Përfundimisht, pala ankuese kërkon nga Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi konstatimin e diskriminimit.

II. Ndjekja e procedurës për shqyrtimin e ankesës nga Komisioneri

Komisioneri mori në shqyrtim ankesën, në referencë të kompetencës së parashikuar në nenin 32, pika 1, gërma “a”, të ligjit nr. 10221/2010 “*Për Mbrojtjen nga Diskriminimi*”, të ndryshuar, që i jep

¹ Në vijim do t’i referohemi me shkurtesën Komisioneri.

² Në vijim do t’i referohemi me shkurtesën LMD.

të drejtën të shqyrtojë ankesat nga personat ose grupet e personave që pretendojnë se janë diskriminuar, sikurse parashikohet në këtë ligj.

Ligji nr.10 221/2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, i ndryshuar (LMD), garanton mbrojtje nga diskriminimi bazuar në një listë të hapur shkaqesh, ndërsa garanton në mënyrë të shprehur mbrojtje nga diskriminimi për shkak të “shtetësisë”. Në nenin 1 të LMD parashikohet se: *“Ky ligj rregullon zbatimin dhe respektimin e parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit në lidhje me racën, etninë, ngjyrën, gjuhën, shtetësinë, bindjet politike, fetare ose filozofike, gjendjen ekonomike, arsimore ose shoqërore, gjininë, identitetin gjinor, orientimin seksual, karakteristikat e seksit, jetesën me HIV/AIDS, shtatzëninë, përkatësinë prindërore, përgjegjësinë prindërore, moshën, gjendjen familjare ose martesore, gjendjen civile, vendbanimin, gjendjen shëndetësore, predispozicionet gjenetike, pamjen e jashtme, aftësinë e kufizuar, përkatësinë në një grup të veçantë, ose me çdo shkak tjetër.”*

Bazuar në nenin 7, pika 1, të LMD, mbrojtja nga diskriminimi garantohet ndaj çdo veprimi ose mosveprimi të autoriteteve publike ose personave fizikë a juridikë, që marrin pjesë në jetën dhe sektorët publikë ose privatë, që krijojnë baza për mohimin e barazisë ndaj një personi apo grupi personash, ose që i ekspozon ata ndaj një trajtimi të padrejtë dhe jo të barabartë, kur ata ndodhen në rrethana të njëjta ose të ngjashme, në krahasim me persona të tjerë ose grupe të tjera personash.

Bazuar në nenin 5, pika 1, të LMD, ndalohet diskriminimi për shkaqet e përmendura në nenin 1 të këtij ligji dhe mosmarrja në shqyrtim, sipas rasteve të përmendura në nenin 3 të këtij ligji, e një ankimi ose procedure, si dhe çdo forme tjetër sjelljeje që pengon zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë.

Sipas nenit 20, pika 1, germa “a”, të LMD, përcaktohet se: *“1. Personi fizik ose juridik që ofron të mira apo shërbime për publikun, me pagesë ose jo, ndalohet të diskriminojë një person tjetër, i cili kërkon t’i arrijë ose t’i përdorë ato: a) duke refuzuar t’i japë një personi apo grupi personash të mira apo shërbime për shkaqet e përmendura në nenin 1 të këtij ligji;.”*

Në zbatim të parashikimeve ligjore, të neneve 32 dhe 33, të LMD, Komisioneri ka shqyrtuar çështjen duke ndërmarrë hapat si më poshtë:

1. Me shkresën nr.1436 prot, datë 03.11.2025, Komisioneri ka njoftuar dhe ka kërkuar informacion nga subjekti kundër të cilit është paraqitur ankesa.
2. Me e-mailin e datës 14.11.2025, ka kthyer përgjigje subjekti kundër të cilit është paraqitur ankesa, duke parashtruar si më poshtë:

“Subjekti “G. G. Beauty Space” është një sallon bukurie i themeluar dhe menaxhuar nga shtetase ukrainase, D.K . Aktiviteti ynë ka karakter privat dhe rezervimet për shërbime realizohen vetëm përmes komunikimit paraprak në Instagram ose telefon.

Në rastin konkret, personi në fjalë (zgj.M.S) u kontaktua nëpërmjet Instagram-it për të rezervuar një “termin”. Pas dhënies së të dhënave personale, përfshirë origjinën e saj si shtetase e Federatës

Ruse, administrata jonë e njoftoi me mirësjellje se aktualisht nuk mund të pranojmë klientë nga Rusia, duke marrë parasysh konfliktin e hapur ushtarak midis Federatës Ruse dhe Ukrainës, dhe faktin që stafi ynë është kryesisht Ukrainas, çka mund të shkaktonte tension ose situata të pakëndshme për të dyja palët. Qëllimi ynë nuk ishte diskriminimi i personit për arsye etnike apo kombëtare, por shmangia e situatave të ndjeshme në kushtet aktuale të luftës, për mbrojtjen e mirëqënies sociale të stafit dhe klientëve tanë. Theksojmë se biznesi ynë respekton ligjet e Republikës së Shqipërisë dhe trajton me respekt çdo klient pa dallim, duke u përpjekur të ruajë një ambient të sigurt dhe miqësor për të gjithë.”

3. Palës ankuese i është komunikuar përgjigja e dërguar nga subjekti kundër të cilit është paraqitur ankesa, me *e-mailin* e datës 15.12.2025, por nga ana e palës nuk u dërguan përpjesime.
4. Bazuar në nenin 33/8, të LMD, ku parashikohet: “Kur e sheh të përshtatshme, komisioneri zhvillon një seancë dëgjimore publike dhe fton palët dhe çdo person tjetër të interesuar”, për të sqaruar të gjitha faktet dhe rrethanat e çështjes, Komisioneri vendosi zhvillimin e një seance dëgjimore.

Me shkresën nr.1436/2 prot., datë 17.12.2025, Komisioneri ka njoftuar palët për zhvillimin e një seance dëgjimore më datë 13.01.2026. Palët janë njoftuar për datën e seancës dëgjimore nëpërmjet *e-mailit*. Me *e-mailin* e datës 09.01.2026, pala ankuese ka konfirmuar se ka marrë dijëni, por ka njoftuar se nuk mund të paraqitet pasi nuk ndodhet në Shqipëri.

Në këto kushte, për t’i dhënë mundësi palës ankuese për të marrë pjesë në seancë dëgjimore, Komisioneri shtyu seancën dëgjimore për në datë 18.02.2026. Njoftimi i kësaj seance dëgjimore u realizua me shkresën nr.187 prot., datë 20.01.2026, e cila iu komunikua palëve nëpërmjet *e-mailit*.

Nëpërmjet *e-mailit* të datës 15.02.2026, pala ankuese ka konfirmuar se ka marrë dijëni, por informon se nuk mund të paraqitet në seancë pasi vijon të ndodhet jashtë Shqipërisë, ndërsa subjekti kundër të cilit është paraqitur ankesa nuk u paraqit në seancë dhe nuk paraqiti ndonjë justifikim për mosparaqitjen ose ndonjë kërkesë për shtyrjen e seancës dëgjimore.

III. Vlerësimi i fakteve dhe provave të grumbulluara nga Komisioneri gjatë procesit të shqyrtimit të çështjes

A. Lidhur me trajtimin e padrejtë, të pabarabartë dhe të pafavorshëm

Gjatë shqyrtimit të ankesës rezultoi se, ankuesja M.S , është me shtetësi Federata Ruse, fakt ky që rezultoi i provuar bazuar në dokumentin pasaportë me nr.76 7900166, lëshuar në datën 23.06.2022.

Ankuesja ka kontaktuar subjektin kundër të cilit është paraqitur ankesa në profilin e tij në rrjetin social Instagram me emërtimin “gossip.girls.tirana” për të caktuar një takim për marrjen e një shërbimi estetik “manikyr pa xhel”.

Subjekti kundër ë cilit është paraqitur ankesa D.K , është një person fizik i regjistruar me Nipt MxxxxxxxxxxxxxxxxC, i cili funksionon në bazë të ligjin nr. 9901, datë 14.4.2008 “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”, i ndryshuar. Referuar të dhënave të publikuara në ekstraktin e këtij subjekti në Regjistrin Tregtar të publikuar në faqen zyrtare të Qendrës Kombëtare të Biznesit (QKB), fusha e veprimtarisë së subjektit është “Qendër estetike. Parukeri”, ndërsa emri tregtar i deklaruar pranë Regjistrin Tregtar në QKB është GG “G .G”.

Pas kërkesës së bërë nga ankuesja për caktimin e një takimi për marrjen e shërbimit të kërkuar, rezulton se, subjekti i ka konfirmuar ankueses një takim. Pasi palët kanë dakortësuar për ditën dhe orën e takimit (referuar shpjegimeve të palëve nuk përcaktohet data se kur janë zhvilluar bisedat), ankuesja është pyetur “nga je?”. Komunikimi midis palëve deri në këtë moment është zhvilluar në gjuhën angleze. Pasi ankuesja është përgjigjur se është nga Rusia, subjekti i ka kthyer përgjigje në gjuhën ukrainase, përgjigje e cila bazuar në komunikimet e vendosura në dispozicion nga të dyja palët ka këtë përmbajtje : *“M. për fat të keq nuk mund ta konfirmojmë takimin, pasi jemi një sallon bukurie ukrainas dhe nuk pranojmë rusë ose persona të lidhur me të, duke pasur parasysh luftën. Shpresojmë në mirëkuptimin tuaj”*.

Nuk u pretendua ose provua që ankuesja të jetë subjekt i ndonjë mase sanksionuese ndërkombëtare. Nuk u pretendua apo provua se ankuesja ka mbajtur qëndrime pro luftës, ka qenë e përfshirë në konflikt apo ka shfaqur sjellje kërcënuese, fyese apo problematike ndaj stafit.

Komisioneri konstaton se, ankuesja i është nënshtruar një trajtimi të padrejtë dhe të pafavorshëm, pasi fillimisht iu konfirmua takimi dhe më pas u refuzua ekskluzivisht për shkak të shtetësisë së saj ruse. Shtetësia ruse është kriteri i vetëm dhe eksplicit i refuzimit të shërbimit nga ana e subjektit. Klientë me shtetësi të tjera që kërkojnë të njëjtin shërbim nuk trajtohen në të njëjtën mënyrë. Rrjedhimisht, ankuesja ka pësuar një trajtim të diferencuar dhe më pak të favorshëm, bazuar ekskluzivisht në shtetësinë e saj.

Në rastin objekt shqyrtimi kemi të bëjmë me një shërbim të hapur për publikun, një refuzim individual ndaj ankueses bazuar në arsyen e shprehur qartë se motivi i refuzimit për ofrimin e shërbimit është shtetësia ruse e ankueses. Pra, trajtimi i ndryshëm dhe i disfavorshëm lidhet drejtpërdrejtë me “shtetësinë”.

Sa më sipër, Komisioneri arrin në përfundimin se ankuesja i është nënshtruar një trajtimi të diferencuar dhe më pak të favorshëm nga ana e subjektit kundër të cilit është paraqitur ankesa.

B. Shkaku i mbrojtur

Bazuar në shkaqet e mbrojtura të përcaktuara në nenin 1, të LMD, si dhe duke ju referuar përkufizimit të diskriminimit që ky ligj ka bërë në nenin 3, të tij, jo çdo diferencë në trajtim apo trajtim më pak i favorshëm gëzon mbrojtje nga ligji. Mbrojtja nga diskriminimi sipas ligjit,

garantohet vetëm për ato diferenca në trajtim apo trajtime më pak të favorshme, që kanë për bazë një nga shkaqet e mbrojtura.

Ligji Nr. 10 221/2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, i ndryshuar, rregullon zbatimin dhe respektimin e parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit bazuar në një listë të hapur shkaqesh, duke parashikuar në mënyrë të drejtpërdrejtë shkakun e diskriminimit të pretenduar nga pala ankuese, “shtetësinë”.

Komisioneri vlerëson se “shtetësia” parashikohet shprehimisht si shkak i mbrojtur nga neni 1 i LMD dhe se, bazuar në konstatimet e mësipërme, trajtimi i diferencuar dhe më pak i favorshëm ndaj ankuses bazohet drejtpërdrejt tek shtetësia e saj ruse. Bazuar në provat e administruara rezulton se pala ankuese e mbart këtë shkak dhe ai gëzon mbrojtje sipas legjislacionit në fuqi.

C. Lidhja e trajtimit të padrejtë, të pafavorshëm dhe të pabarabartë me shkakun e mbrojtur

Neni 18, i Kushtetutës, sanksionon parimin e barazisë dhe mosdiskriminimit, duke u shprehur se: *“1. Të gjithë janë të barabartë përpara ligjit. 2. Askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkaqe të tilla si gjinia, raca, feja, etnia, gjuha, bindjet politike, fetare a filozofike, gjendja ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësia prindërore. 3. Askush nuk mund të diskriminohet për shkaqet e përmendura në paragrafin 2, nëse nuk ekziston një përlligje e arsyeshme dhe objektive”.*

Parimi i barazisë dhe i mosdiskriminimit, sanksionohet nga Kushtetuta në nenin 18, si një parim i përgjithshëm që përshkon të gjitha të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, prandaj ai duhet të gjejë shprehjen e tij në të gjithë legjislacionin shqiptar si dhe të zbatohet nga të gjithë, si nga institucionet edhe nga individët.

Neni 17, i Kushtetutës, përcakton: *“1. Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. 2. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.”*

Sipas nenit 116 të Kushtetutës, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj, në hierarkinë e normave juridike renditen menjëherë pas Kushtetutës. Për pasojë, ato zënë një vend të rëndësishëm në të drejtën e brendshme e bëhen të detyrueshme për t’u zbatuar për çdo shtet, për të gjithë organet shtetërore.

Mbështetur në nenin 17, të Kushtetutës, *Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ-ja)*, zë një vend të veçantë në hierarkinë e normave juridike.

Protokolli 12-të i Konventës, i cili është ratifikuar nga Shqipëria, shtrihet përtej të drejtave të mbrojtura shprehimisht nga KEDNJ. Në veçanti, fusha e mbrojtjes sipas nenit 1, të Protokollit të 12, të KEDNJ përfshin rastet kur personi është diskriminuar: *“a) në gëzimin e çdo të drejte ligjore*

të njohur shprehimisht me ligj të veçantë; b) në gëzimin e çdo të drejte që rrjedh nga një detyrim i qartë i autoritetit publik sipas legjislacionit të brendshëm, sa kohë autoriteti ka detyrimin të dëshmojë një sjellje të caktuar mbi bazën e ligjit të brendshëm; c) nga autoriteti publik në ushtrimin e kompetencës diskrecionare; d) nga çdo akt apo mosveprim tjetër i autoritetit publik”.

LMD e konkretizon nenin 18 të Kushtetutës dhe është hartuar nën frymën e tij.

Vendi ynë si vend anëtar i Këshillit të Europës dhe që ka ratifikuar Konventën Europiane të të Drejtave të Njeriut, duhet që të veprojë në përputhje me Konventën dhe me vendimet e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, si organi që mbikëqyr zbatimin e saj.

Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëllajta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Ky parim presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta dhe vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive mund të përligjet trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë (Vendimet nr. nr. 31 datë 04.10.2021, nr. 27, datë 29.06.2021; nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 10, datë 29.02.2016; nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese).

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, duke sanksionuar parimin e barazisë para ligjit, nuk i ka dhënë atij kuptimin e një të drejte absolute, sepse ajo ka përcaktuar njëkohësisht edhe kushtet e kufizimit në ushtrimin e kësaj të drejte. Paragrafi i tretë i nenit 18 të Kushtetutës pranon kufizimet e të drejtës për barazi me përmbushjen e disa kushteve të posaçme, pikërisht të përligjjes së arsyeshme dhe objektive. (vendimi nr. 19, datë 09.07.2009 i Gjykatës Kushtetuese). Ky parim kërkon që të gjitha subjektet të trajtohen në mënyrë të njëjtë, por nuk formulon ndalime që të mund të bëhen trajtime të diferencuara kur individët e grupet nuk ndodhen në kushte të njëjta a të ngjashme, apo kur ka justifikim të arsyeshëm e objektiv, duke vendosur një raport të arsyeshëm dhe përpjesëtimor midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet. (Vendimet nr. 18, datë 29.07.2008 dhe nr. 19, datë 09.07.2019 të Gjykatës Kushtetuese).

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), në mënyrë të vazhdueshme ka interpretuar se trajtimi i diferencuar është diskriminues, nëse ai nuk bazohet në ndonjë justifikim objektiv dhe të arsyeshëm, domethënë, nëse trajtimi i diferencuar nuk ndjek një qëllim legjitim ose nëse nuk ekziston një marrëdhënie e arsyeshme të proporcionalitetit ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të realizohet³. Sipas GJEDNJ-së, e drejta për të mos u diskriminuar e garantuar nga KEDNJ, gjithashtu çënohet kur pa një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm shtetet dështojnë që të trajtojnë ndryshe personat situata e të cilëve është objektivisht e ndryshme⁴. Referuar jurisprudencës së GJEDNJ-së, *diskriminimi i drejtpërdrejtë*, edhe pse neni 14 i KEDNJ-së nuk jep

³ Shih: *Molla kundër Greqisë*, Vendim i Dhomës së Madhe, 2018, prg. 135; *Fabián kundër Hungarisë*, Vendim i Dhomës së Madhe 2017, prg. 113; *Abdulaziz, Cabales dhe Balkandali kundër Mbretërisë së Bashkuar*, 1985, prg.72.

⁴ Shih: *Çështja Thlimmenos kundër Greqisë* [GC], nr. 34369/97, prg. 44, GJEDNJ 2000-IV; *Çështja J.D dhe A kundër Mbretërisë së Bashkuar*, nr.32949/17 dhe 34614/17, prg. 84, 24.10. 2019.

një përkufizim të tij, konsiderohet si “dallim në trajtim i personave në situata të njëjta ose të ngjashme” dhe “bazuar në një karakteristikë ose “status” të dallueshëm”⁵

Parimi i barazisë kërkon që situata të barabarta trajtohen në mënyrë të barabartë dhe situata të jo të barabarta të mënyrë të ndryshme. Dështimi për ta bërë këtë, konsiderohet diskriminim, përveç nëse ekzistojnë arsye objektive dhe të arsyeshme⁶.

LMD (neni 3, pika 1), e përkufizon diskriminimin si *çdo dallim, përjashtim, kufizim apo preferencë, bazuar në cilindo shkak të përmendur në nenin 1 të këtij ligji, që ka si qëllim apo pasojë pengesën apo bërjen e pamundur të ushtrimit në të njëjtën mënyrë me të tjerët, të të drejtave e lirive themelore të njohura me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me aktet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, si dhe me ligjet në fuqi.*

Sipas LMD, një nga format e shfaqjes së diskriminimit është “*diskriminimi i drejtëpërdrejtë*”. Sipas nenit 3, pika 2, të LMD, “*diskriminimi i drejtëpërdrejtë*” është ajo formë diskriminimi që ndodh kur një person ose grup personash trajtohen në mënyrë më pak të favorshme sesa një person tjetër, ose një grup tjetër personash në një situatë të njëjtë a të ngjashme, bazuar në cilindo shkak të përmendur në nenin 1 të këtij ligji.

Në bazë të nenit 6, të LMD përcaktohet se: “*1. Ndalimi i diskriminimit i përshkruar nga ky ligj nuk zbatohet në rastet kur ka një qëllim objektivisht të justifikueshëm dhe të përligjur në bazë të Kushtetutës, të marrëveshjeve apo akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë dhe legjislacioni në fuqi.*”.

Barra e provës në çështjet e diskriminimit është objekt i një rregullimi të posaçëm. Ky rregullim i posaçëm në lidhje me barrën e provës pasqyrohet në nenin 33, pika 7/1 të LMD-së ku sanksionohet se : “*7/1. Në rastet kur pala ankuese paraqet fakte mbi të cilat bazon pretendimin për sjelljen diskriminuese dhe në bazë të të cilave mund të prezumohet se ka pasur diskriminim, pala tjetër, kundër së cilës është paraqitur ankesa, detyrohet të provojë se faktet nuk përbëjnë diskriminim.*” Një rregullim të posaçëm të barrës së provës për çështjet e diskriminimit e bën edhe Kodi i Procedurave Administrative, duke parashikuar në nenin 82, pika 2, si vijon : “*2. Në rastet kur pala paraqet prova mbi të cilat bazon pretendimin për sjelljen diskriminuese dhe në bazë të të cilave mund të prezumohet se ka pasur diskriminim, pala tjetër dhe/ose organi publik detyrohet të provojë se faktet nuk përbëjnë diskriminim, pavarësisht nga detyrimi i organit publik për të vënë në dispozicion të palëve provat e zotëruara prej saj.*”

Duke qenë se pala kundër të cilës drejtohet ankesa disponon gjithë informacionin dhe dokumentacionin e nevojshëm për të provuar bazueshmërinë e pretendimeve, legjislacioni i ka

⁵ Shih: *Biao kundër Danimarkës, Dhoma e Madhe, datë 14.05.2016, § 89, Carson dhe të Tjerët kundër Mbretërisë së Bashkuar, Dhoma e Madhe 2010, datë 16.03.2010, prg. 61.*

⁶ Raporti Shpjegues që shoqëron Protokollin 12 të KEDNJ-së, prg 15.

transferuar barrën e provës palës kundër të cilës është paraqitur ankimi, kur vihet re se *prima facie* është ngritur një pretendim për diskriminim. Pala kundër të cilës është paraqitur ankesa ka barrën e provës të provojë se trajtimi i diferencuar nuk është diskriminues.

Sa më sipër, pala ankuese duhet të krijojë një prezumim të diskriminimit (diskriminimi *prima facie*), barra më pas kalon tek subjekti që pretendohet se ka kryer diskriminim, i cili duhet të tregojë se ndryshimi në trajtim nuk është diskriminues. Kjo mund të bëhet:

- Ose duke vërtetuar se nuk ka ndonjë lidhje shkakësore midis shkakut të mbrojtur dhe trajtimit të pafavorshëm apo të pabarabartë.
- Ose duke demonstruar që megjithëse ky trajtim është i lidhur me shkakun e pretenduar, ka një justifikim të arsyeshëm dhe objektiv.

Nëse subjekti që pretendohet se ka konsumuar sjelljen diskriminuese nuk është në gjendje të provojë njëherë nga të dyja, atëherë do të jetë përgjegjëse për diskriminim⁷.

Parimi i zhvendosjes/shpërndarjes së barrës së provës, në çështjet e diskriminimit është i ngjashëm me atë të supozimeve të marra si të vërteta deri në vërtetimin e të kundërtës - *praesumptio iuris tantum* dhe po kështu bazohet tek logjika e përdorur për vendosjen e lidhjes mes fakteve që tregojnë trajtim të mundshëm diskriminues dhe ekzistencës së këtij trajtimi në realitet. Barra e provës zhvendoset/shpërndahet dhe pala kundër të cilës është paraqitur ankesa, për të vërtetuar se nuk ka patur diskriminim, duhet të rrëzojë supozimin faktik se ka patur diskriminim.

GJEDNJ pranon si fakte ato vlerësime “*të mbështetura nga vlerësimi i lirë i të gjitha provave...provat mund të vijnë nga bashkekzistenca e deduksioneve/prezumimeve mjaftueshmërisht të forta, të qarta dhe të përputhshme apo nga prezumime faktesh të pa kundërshtuara. Për më tepër, niveli i bindjes i nevojshëm për arritjen e një konkluzioni të veçantë dhe lidhur me këtë, shpërndarja e barrës së provës, janë të lidhura ngushtësisht me veçoritë e fakteve, natyrën e pretendimit të bërë dhe me të drejtat e pretenduara.*”⁸ Pra, nëse faktet e prezantuara nga paditësi duken të besueshme dhe në përputhje me provat në dispozicion, GJEDNJ do t’i pranojë ato si të provuara, përveçse kur i padituri paraqet një shpjegim alternativ bindës.

GJEDNJ shprehet se: “*..... niveli i bindjes së nevojshme për arritjen e një përfundimi të caktuar dhe, në lidhje me këtë, shpërndarjen e barrës së provës, janë të lidhura thelbësisht me specifikën e fakteve, natyrën e pretendimit të bërë dhe të drejtën në rrezik.*”⁹

⁷ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf, fq.232.

⁸ GJEDNJ *Nachova dhe të tjerët v. Bullgarisë* [GC] (Nr. 43577/98 dhe 43579/98), 6.07.2005, para. 147. GJEDNJ, *Timishev v. Rusisë* (Nr.s. 55762/00 and 55974/00), 13.12.2005, para. 39, dhe GJEDNJ, *D.H.dhe të tjerët v. Republikës Çeke* [GC] (Nr. 57325/00), 13.11.2007, para. 178.

⁹ GJEDNJ *Nachova dhe të tjerët v. Bullgarisë* [GC] (Nr. 43577/98 dhe 43579/98), 6.07.2005, para. 147. GJEDNJ, *Timishev v. Rusisë* (Nr.s. 55762/00 and 55974/00), 13.12.2005, para. 39, dhe GJEDNJ, *D.H.dhe të tjerët v. Republikës Çeke* [GC] (Nr. 57325/00), 13.11.2007, para. 178.

Në lidhje me barrën e provës në çështjet e diskriminimit, Gjykata Kushtetuese në vendimin nr. 16 datë 12.03.2024 (V-16/24), ka mbajtur qendrimin se: “...aty ku ekzistojnë fakte nga të cilat mund të supozohet se ka pasur diskriminim, i takon autorit të diskriminimit, në këtë rast punëdhënësit, të dëshmojë se nuk ka pasur shkelje të këtij parimi. Kalimi i barrës së provës nga punëmarrësi (viktima e diskriminimit) te punëdhënësi (autori i diskriminimit) lidhet me vulnerabilitetin e të diskriminuarit, ndaj ai mjafton të paraqesë fakte të besueshme që prezumojnë *prima facie* ekzistencën e një rrethane specifike diskriminuese që ka çuar në një trajtim më pak të favorshëm ose në shkaktimin e dëmit ndaj tij. Nga ana tjetër, gjykata ka detyrën për të verifikuar nëse faktet e pretenduara ekzistojnë dhe të vlerësojë nëse provat e paraqitura nga punëdhënësi janë të mjaftueshme për të nxjerrë konkluzionin se zgjidhja e marrëdhënieve të punës nuk ka qenë për shkaqe diskriminuese. Me fjalë të tjera, kjo do të thotë se barra e provës në lidhje me shkaqet për diskriminim në marrëdhëniet e punës i përket fillimisht punëmarrësit, por nëse ky i fundit paraqet disa fakte, të cilat mbështesin në mënyrë të arsyeshme një prezumim për diskriminim, barra e provës kalon te punëdhënësi.”

Bazuar në përkufizimin që bën ligji për diskriminimin e drejtëpërdrejtë si një nga format e shfaqjes së sjelljeve diskriminuese, elementët kryesorë ose kyç që duhen vërtetuar janë si më poshtë:

- (i) pala ankuese është trajtuar në mënyrë të të padrejtë dhe të pafavorshme në krahasim me mënyrën se si trajtohen, janë trajtuar apo do të trajtoheshin të tjerët, në një situatë të ngjashme;
- (ii) shkaku i pretenduar i diskriminimit nga pala ankuese është një “shkak i mbrojtur” sipas legjislacionit në fuqi për mbrojtjen nga diskriminimi;
- (iii) dhe arsyeja për këtë është shkaku i pretenduar i diskriminimit.

Komisioneri çmon të nevojshme të theksojë se, është bazuar pikërisht në standardin e mësipërm të të provuarit, gjatë shqyrtimit dhe konkluzioneve të arritura, në lidhje me bazueshmërinë e pretendimeve për diskriminim të parashtruara në këtë ankesë.

Komisioneri vlerëson se, bazuar në faktet dhe provat e administruara, jemi në kushtet kur mund të prezumohet (*diskriminimi prima facie*) se në pamje të parë ankuesi është diskriminuar për shkak të shtetësisë, pasi:

- Ankuesja ka kërkuar të marrë një shërbim estetik nga subjekti, i cili fillimisht ia ka konfirmuar takimin;
- Pas pyetjes për shtetësinë dhe deklarimit se është shtetase e Federatës Ruse, subjekti ka revokuar konfirmimin dhe ka refuzuar shërbimin duke e shprehur qartë se motivi i refuzimit ishte shtetësia ruse e ankueses;
- Komunikimi i subjektit duke u shprehur se “nuk pranojmë rusë” vërteton se refuzimi i shërbimit u bazua ekskluzivisht në shkakun e mbrojtur të “shtetësisë”;

Trajtimi i diferencuar/trajtimi më pak i favorshëm, jo në çdo rast përbën diskriminim. Trajtimi i diferencuar/trajtimi më pak i favorshëm, është diskriminues nëse ai nuk bazohet në një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm, domethënë, nëse trajtimi i diferencuar nuk ndjek një qëllim legjitim ose nëse nuk ekziston një marrëdhënie e arsyeshme të proporcionalitetit ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të realizohet.

Bazuar në barrën e provës për çështjet e diskriminimit, i takon ofruesit të shërbimit/subjektit kundër të cilit është paraqitur ankesa të provojë, se refuzimi i shërbimit ndaj ankueses, bazohet në një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm, pra, ndjek një qëllim legjitim dhe ekziston një marrëdhënie e arsyeshme të proporcionalitetit ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të realizohet.

Gjatë shqyrtimit të ankesës, subjekti pretendoi se refuzimi motivohej nga nevoja për të mbrojtur mirëqënien e stafit ukrainas dhe për të shmangur situata tensioni, duke iu referuar konfliktit ushtarak Rusi-Ukrainë.

Komisioneri çmon se, lufta në Ukrainë përbën një ngjarje me pasoja të rënda humanitare dhe emocionale dhe se ndjeshmëria e shtetasve ukrainas të përfshirë drejtpërdrejt ose tërthorazi nga konflikti është e kuptueshme në planin njerëzor. Megjithatë, në rastin konkret:

- Nuk pretendohet që ankuesja të ketë qenë subjekt sanksionesh;
- Nuk rezulton që ajo të ketë shfaqur sjellje problematike apo kërcënuese;
- Nuk provohet ekzistenca e një rreziku konkret për sigurinë ose mirëqënien e stafit;
- Refuzimi nuk është bazuar në sjelljen individuale të ankueses, por vetëm në shtetësinë e saj.

Edhe pse ndjeshmëria emocionale e punonjësve ukrainas për shkak të luftës mund të përbëjë një rrethanë të kuptueshme në aspektin njerëzor, kjo nuk mjafton në vetvete për të justifikuar përjashtimin automatik të një klienti, në rastin konkret ankuesen, vetëm për shkak të shtetësisë së saj ruse, në mungesë të çdo indicie për përfshirje individuale të ankueses në luftë, sjellje konkrete konfliktuale, agresive ose kërcënuese apo të një detyrim ligjor që imponon refuzimin e shërbimit. Një qasje e tillë përbën një trajtim kolektiv të individëve mbi bazën e shtetësisë dhe nuk respekton vlerësimin individual të personit.

Konflikti ushtarak midis Federatës Ruse dhe Ukrainës është një çështje gjeopolitike shtetërore dhe nuk mund të transferohet si standard arsyetimi juridikisht i vlefshëm mbi shtetasit rusë individë që jetojnë dhe veprojnë në territorin shqiptar. Ankuesja nuk përfaqëson shtetin rus dhe nuk mund të identifikohet apo të ngarkohet me veprimet e shtetit të shtetësisë së saj.

Shmangia e “*situatave të pakëndshme*” nuk përbën një qëllim legjitim sipas standardeve juridike të mbrojtjes nga diskriminimi. Çdo person juridik apo fizik që ofron shërbime publike ka detyrimin të trajtojë të gjithë klientët në mënyrë të barabartë, pavarësisht preferencave personale, politike apo emocionale. Subjektet tregtare të regjistruara në Republikën e Shqipërisë dhe që ofrojnë shërbime

për publikun, i nënshtrohet plotësisht dispozitave të LMD-së dhe nuk mund t'i shmangin ato duke iu referuar origjinës apo motivimit të vet.

Në jurisprudencën e GJEDNJ-së, është theksuar se trajtimi i ndryshëm i bazuar ekskluzivisht ose në mënyrë vendimtare në origjinën kombëtare dhe shtetësi, kërkon arsye shumë të forta për t'u konsideruar i justifikuar. Në çështjen *Gaygusuz kundër Austrisë*¹⁰, GJEDNJ ka vendosur standardin e “arsyeve shumë të forta”, duke theksuar se “*Nevojiten arsye shumë të forta që Gjykata të konsiderojë të pajtueshëm me Konventën një trajtim të ndryshëm të bazuar ekskluzivisht në shtetësi.*”

Në rastin objekt shqyrtimi, ky standard nuk përmbushet, pasi nuk ka sanksione, nuk ka rrezik sigurie, nuk ka sjellje individuale problematike dhe shtetësia e ankueses është arsyeja e vetme e refuzimit. Në këtë kontekst justifikimi në lidhje me aspektin emocional, nuk e arrin nivelin e “arsyeve shumë të forta” për të justifikuar refuzimin e shërbimit.

Në çështjen *Timishev kundër Rusisë*¹¹, GJEDNJ ka vendosur një precedent kundër trajtimit kolektiv. Në këtë vendim Gjykata është shprehur se: “*Asnjë ndryshim në trajtim i bazuar ekskluzivisht ose në mënyrë vendimtare në origjinën etnike të një personi nuk mund të justifikohet objektivisht.*” Ky konkluzion i Gjykatës është shumë i rëndësishëm, pasi refuzon përgjithësimet kolektive dhe refuzon trajtimin automatik të individit si pjesë e një grupi. Në rastin objekt shqyrtimi, ankuesja nuk u trajtua si individ, pasi nuk rezulton asnjë vlerësim i rrethanave të saj individuale, por si “ruse”.

Komisioneri çmon se, subjektit nuk i ndalohet të marrë masa për ruajtjen e një ambienti të qetë pune apo për menaxhimin e marrëdhënieve në vendin e punës, por masa e zgjedhur, refuzimi kategorik i shërbimit ndaj një personi vetëm për shkak të shtetësisë “ruse”, jo vetëm që tejkalon kufijtë e proporcionalitetit të kërkuar nga ligji, por bazuar në faktet dhe rrethanat e çështjes, qëllimi i synuar nga subjekti nuk ekziston por është vetëm hipotetik dhe që bazohet vetëm në faktin se ankuesja është me shtetësi ruse. Subjekti ngatërron konfliktin shtetëror me statusin e individit. Jo domosdoshmërisht të qenit shtetas i një shteti që është në një konflikt ushtarak me një shtet tjetër do të thotë se automatikisht personi është mbështetës dhe përkrahës i kësaj lufte.

Komisioneri konstaton se në faqen e Instagramit subjekti ka shprehur solidaritetin me Ukrainën duke vendosur simbolikën “*Place with Ukrainian heart*”. Komisioneri vlerëson se, fakti që subjekti ka shprehur hapur solidaritetin me Ukrainën dhe identitetin e tij ukrainas është pjesë e lirisë së tij të shprehjes. Megjithatë, ky element nuk mjafton në vetvete për të justifikuar refuzimin e shërbimit ndaj ankueses për shkak të shtetësisë së saj ruse, në mungesë të një sjellje individuale problematike ose rrethanave konkrete që do të justifikon trajtimin e ndryshëm.

¹⁰ GJEDNJ, *Gaygusuz kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 17371/90, Vendimi datë 16.09.1996.

¹¹ GJEDNJ, *Timishev kundër Rusisë*, Aplikimi nr. 55762/00 dhe 55974/00, Vendimi datë 13.12.2005, prg. 56-58

Komisioneri vlerëson se subjekti kundër të cilit është paraqitur ankesa nuk arriti të provojë se refuzimi i shërbimit ndaj ankueses ka një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm. Pretendimi i subjektit se vepron për të mbrojtur stafin nga “tensione ose situata të pakëndshme”, pa asnjë provë konkrete mbi rrezikun aktual, duke vendosur një përjashtim automatik dhe përgjegjësi kolektive, pa asnjë vlerësim të rrethanave individuale, nuk përbën një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm.

Për rrjedhojë, Komisioneri arrin në përfundimin se praktika e refuzimit të ofrimit të shërbimeve estetike ndaj ankueses, ekskluzivisht bazuar në shtetësinë e saj ruse, nga ana e subjektit kundër të cilit është paraqitur ankesa, përbën diskriminim të drejtpërdrejtë për shkak të shtetësisë, në kundërshtim me nenin 20, pika 1, germa "a" dhe nenin 3, pika 2, të LMD.

Bazuar në nenin 33, pika 10 të ligjit nr.10221/2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, të ndryshuar, përcaktohet se: “Vendimi përmban rregullimet dhe masat e duhura, duke caktuar edhe një afat për kryerjen e tyre”, ndërsa bazuar në nenin 33, pika 12, të po këtij ligji, përcaktohet se: “Kur vendos masën, komisioneri siguron që ajo të jetë: a) e efektshme dhe parandaluese; dhe b) në përpjesëtim me gjendjen që e shkaktoi vendosjen e masës”.

Ligji nr. 10221/2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, i ndryshuar, në nenin 33/10 të tij, nuk ka përcaktuar masat që duhen marrë për rregullimin e situatës diskriminuese, por e ka lënë në diskrecionin e Komisionerit. Pra, Komisioneri rast pas rasti, vendos se cilat janë rregullimet dhe masat që duhen marrë në mënyrë që të sigurojë mbrojtjen efektive nga diskriminimi të personave që pretendojnë se janë viktimat të diskriminimit. Ky ligj, përmes nenit 33/12, ka vendosur kriteret që duhet të ndjekë Komisioneri, në përcaktimin e masës që ai jep nëpërmjet vendimeve të tij.

Komisioneri ka konstatuar se sjellja diskriminuese konsiston në refuzimin e ofrimit të shërbimeve estetike ndaj ankueses ekskluzivisht për shkak të shtetësisë ruse. Për rrjedhojë, masa rregulluese duhet të jetë në funksion të eliminimit të kësaj praktike diskriminuese dhe parandalimit të përsëritjes së saj. Komisioneri vlerëson se masa e duhur për rregullimin e situatës diskriminuese është marrja e masave nga ana e subjektit për të ndërprerë menjëherë çdo praktikë refuzimi të shërbimeve bazuar në shtetësinë e klientëve dhe për të garantuar trajtim të barabartë të të gjithë klientëve në përputhje me LMD.

PËR KËTO ARSYE :

Bazuar në nenin 32 dhe 33, të ligjit nr. 10221/2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, i ndryshuar, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi,

V E N D O S I :

1. Konstatimin e diskriminimit të ankueses M.S , për shkak të *shtetësisë* nga ana e Personit Fizik

D.K , me Nipt M22303031C.

2. Në referim të pikës 1, Personit Fizik D.K , të marrë masa për ndërprerjen e menjëhershme e çdo praktike refuzimi të ofrimit të shërbimeve bazuar në shtetësinë e klientëve dhe garantimin e trajtimit të barabartë ndaj të gjithë klientëve, në përputhje me nenin 20, pika 1, germa “a” të ligjit nr. 10221, datë 4.2.2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, të ndryshuar.
3. Bazuar në nenin 33 pika 11, të ligjit “*Për Mbrojtjen nga Diskriminimi*”, të ndryshuar, Personi Fizik D.K , detyrohet që brenda 30 (tridhjetë) ditëve të njoftojë Komisionerin, lidhur me veprimet e ndërmarra për zbatimin e këtij vendimi.
4. Në referim të nenit 33, pika 11, të ligjit nr. 10221, datë 04.02.2010, “*Për Mbrojtjen nga Diskriminimi*”, të ndryshuar, moszbatimi i këtij vendimi sjell si pasojë ndëshkimin me gjobë, sipas parashikimeve të pikës 13, të po këtij neni.
5. Kundër këtij vendimi lejohet ankim në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, brenda 45 ditëve nga marrja dijani.

KOMISIONER

Genta Tafa (BUNGO)

Shkaku: Shtetësia
Fusha: Shërbime
Lloji i vendimit: Diskriminim i drejtpërdrejt