



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

**KOMISIONERI PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI
KOMISIONERI**

Nr. 888/1 Prot.

Tiranë, më 02.06.2026

V E N D I M

Nr. 149, Datë 02.06.2026

Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi¹, bazuar në nenin 32, pika 1, gërma “a”, të ligjit nr.10221, datë 04.02.2010 “*Për Mbrojtjen nga Diskriminimi*”, të ndryshuar², mori në shqyrtim ankesën nr. 116, datë 06.05.2026, të paraqitur nga z. F.Z kundër Avokatit të Popullit, në të cilën pretendohet diskriminim për shkak të “*refuzimit për të zbatuar urdhra që bien ndesh me ligjin.*”. Në përfundim të shqyrtimit paraprak të ankesës, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi,

K O N S T A T O I:

I. Parashtrimi i fakteve sipas subjektit ankues

Bazuar në ankesën e paraqitur pranë Komisionerit, ankuesi F.Z , Sekretar i Përgjithshëm pranë institucionit të Avokatit të Popullit, pretendon se është subjekt i një fushate sistematike presioni, diskriminimi dhe hakmarrjeje institucionale.

Ankuesi pretendon se trajtimi i diferencuar, përjashtues, denigrues dhe ndëshkues i ushtruar ndaj tij nuk lidhet me një konflikt të zakonshëm administrativ apo me mosmarrëveshje personale, por lidhet drejtpërdrejt me qëndrimin e tij profesional dhe institucional në ushtrimin e funksionit si Sekretar i Përgjithshëm, konkretisht me refuzimin për të zbatuar urdhra dhe kërkesa që i ka vlerësuar si të papajtueshme me ligjin.

Ankuesi pretendon se trajtimi jo i favorshëm ndaj tij ka filluar pikërisht në momentin kur ka refuzuar të ndërmarrë veprime diskriminuese ndaj strukturave të financës, të cilat konsistojnë në kërkesën për dorëheqje apo largim nga puna të tyre, si dhe në inicimin e procedurave disiplinore pa ekzistencën e një baze objektive dhe ligjore. Konkretisht, situata sipas ankuesit ka lindur në momentin kur i është kërkuar nga titullari i institucionit:

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

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

- që t'i kërkohej strukturës së financës paraqitja e dorëheqjes;
- ose, në alternativë, të inicioheshin procedura disiplinore ndaj tyre;
- si dhe është ushtruar presion përmes paralajmërimit të përfshirjes së Kontrollit të Lartë të Shtetit.

Sipas ankuesit, pikërisht pas refuzimit nga ana e tij për të mbështetur largimin apo penalizimin e strukturave të financës, ka nisur në mënyrë të menjëhershme dhe të dukshme një trajtim krejtësisht i ndryshëm ndaj tij, i materializuar në masa përjashtuese, denigruese dhe ndëshkuese, ndër të cilat: ndërprerje e komunikimit institucional dhe profesional; përjashtim nga proceset e rëndësishme vendimmarrëse dhe administrative; anashkalim në qarkullimin, siglimin dhe administrimin e akteve që lidhen drejtpërdrejt me funksionin e tij; inicimin në mënyrë të menjëhershme të procedurës disiplinore ndaj tij; pezullimin nga detyra; deklarime denigruese dhe stigmatizuese ndaj figurës së tij profesionale; kryerjen e verifikime selektive dhe disproporcionale lidhur me raportin mjekësor; përfshirjen e organeve të Policisë së Shtetit në mënyrë të panevojshme dhe disproporcionale; publikimin e procedurës disiplinore në mënyrë që ka sjellë ekspozim dhe paragjykim publik; ndërhyrje në ambientet e zyrës në mungesën e ankuesit, pa praninë e tij apo të një përfaqësuesi të autorizuar; si dhe përjashtimin nga rrjeti i komunikimit “WhatsApp” të institucionit, ndërkohë që procedura disiplinore vijon ende të jetë në zhvillim e sipër dhe pa ekzistuar një vendimarrje përfundimtare, duke krijuar kështu një situatë izolimi institucional, stigmatizimi dhe trajtimi përjashtues.

Përfundimisht pala ankuese kërkon nga Komisioneri kryerjen e një hetimi administrativ lidhur me faktet dhe rrethanat e paraqitura. Administrimin dhe vlerësimin e të gjitha indicieve, fakteve dhe rrethanave që provojnë ekzistencën e një trajtimi diskriminues, si dhe analizimin e lidhjes shkakësore ndërmjet shkakut të pretenduar të diskriminimit dhe masave të ndërmarra më pas ndaj tij.

II. Procedura e ndjekur nga Komisioneri për shqyrtimin e ankesës

Në kuadër të shqyrtimit paraprak, Komisioneri konstatoi se, ankesa kishte mangësi të anës formale, në lidhje me provueshmërinë e shkakut të pretenduar të diskriminimit.

Nëpërmjet *e-mail-it* të datës 14.05.2026, Komisioneri kërkoi nga ankuesi, plotësimin e ankesës brenda një afati 5 (pesë) ditore me faktet dhe provat të cilat provojnë ekzistencën e shkakut të pretenduar të diskriminimit.

Në përgjigje të kërkesës për plotësimin e ankesës, pala ankuese ka depozituar parashtimet e saj plotësuese, nëpërmjet *e-mailit* të datës 17.05.2026. Në këto parashtime plotësuese, pala ankuese ka paraqitur detaje mbi rrethanat faktike të trajtimit të pretenduar si të pafavorshëm, por nuk ka depozituar fakte dhe prova për të vërtetuar ekzistencën e shkakut të pretenduar të diskriminimit.

- Nga shqyrtimi paraprak i ankesës dhe bazuar në nenin 33, pika 4, gërma “ç” të ligjit nr. 10221/2010 *"Për Mbrojtjen nga Diskriminimi"*, të ndryshuar, ku parashikohet se: *"4. Ankesa nuk pranohet nëse: ç)nuk ka informacion të mjaftueshëm për të bërë të mundur një hetim;"* Komisioneri vlerëson se ankesa nuk duhet të pranohet, bazuar në arsyetimin vijues:

Parimi i barazisë para ligjit 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. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëllota 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 përliqet 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 përliqjes 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).

Neni 14 i Konventës Evropiane për Drejtat e Njeriut (KEDNJ), ndalon diskriminimin në gëzimin e të drejtave dhe lirive të përcaktuara në të, ndërkohë që Protokolli 12-të i KEDNJ-së, i cili është ratifikuar nga Shqipëria, ndalon diskriminimin në lidhje me *"gëzimin e çdo të drejte të parashtruar nga ligji"* dhe kështu ofron mbrojtje më të madhe sesa neni 14, i cili lidhet vetëm me të drejtat e garantuara nga KEDNJ-ja. 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 çenohet kur pa një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm shtetet dështojnë që të trajtojnë ndryshe personat

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

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 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

Ligji Nr. 10 221/2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, i ndryshuar, rregullon zbatimin dhe respektimin e parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit në lidhje me një listë të hapur shkaqesh, duke sanksionuar në nenin 1, të tij 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 3, pika 1, të Ligjit nr. 10221/2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”, të ndryshuar (LMD), diskriminimi përcaktohet 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.”

Në thelb të diskriminimit, është trajtimi i diferencuar dhe më pak i favorshëm, i shfaqur qoftë në formën e dallimit, kufizimit, përjashtimit ose preferencës dhe që ka për bazë një nga shkaqet e mbrojtura nga ligji. Pra, 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. Në mungesë të një shkakut të mbrojtur, jo çdo diferencë në trajtim apo trajtim i pafavorshëm konsiderohet diskriminim sipas ligjit. Gjithashtu, jo çdo diferencë në trajtim është diskriminim, por vetëm ato që nuk kanë një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm. Pra, nëse për diferencën në trajtim konstatohet se ka një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm, atëherë trajtimi ndryshe është i përligjur dhe nuk është i ndaluar nga ligji. Për të pasur një pretendim për diskriminim, duhet domosdoshmërisht që të identifikohet një shkak, i cili në bazë të ligjit është i ndaluar ose i mbrojtur. Shkakut i diskriminimit përmbën një nga elementët thelbësor për të paraqitur një pretendim për diskriminim.

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.

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.

Si rregull, në lidhje me shkakun e pretenduar të diskriminimit, pala ankuese duhet të provojë *në radhë të parë* se, shkakun i pretenduar është një shkak që gëzon mbrojtje sipas ligjit, dhe *në radhë të dytë* duhet të provojë ekzistencën e tij.

Shkakun i pretenduar i diskriminimit nuk duhet vetëm të konsiderohet si shkak i mbrojtur sipas ligjit, por duhet të provohet se ankuesi e mbart këtë shkak, dhe se detyrimi për të provuar shkakun e pretenduar të diskriminimit i takon palës ankuese. Kjo qasje ndaj barrës së provës është e domosdoshme, pasi Komisioneri nuk mund të hetojë mbi baza abstrakte apo thjesht supozimet e palës ankuese. Duhet të ekzistojë një minimum informacioni faktik dhe provues që lidh trajtimin e pretenduar të pafavorshëm me një shkak të mbrojtur konkret.

Nga shqyrtimi i ankesës dhe i parashtrimeve plotësuese të paraqitura nga ankuesi, Komisioneri konstaton se pala ankuese pretendon se është diskriminuar për shkak të “refuzimit për të zbatuar urdhra që bien ndesh me ligjin”. Shkakun i pretenduar nga pala ankuese si shkak diskriminimi, nuk parashikohet shprehimisht nga neni 1 i LMD.

Neni 1, i LMD, liston disa shkaqe, megjithatë kjo listë nuk është e mbyllur por ilustruese, fakt ky që rezulton nga përfshirja në këtë listë e shprehjes për “*çdo shkak tjetër*”. Thënë kjo, nuk presupozon se, termi “*çdo shkak tjetër*” përbën një shkak në vetvete. Rregullimi i bërë nga neni 1, i LMD-së nëpërmjet termit “*çdo shkak tjetër*” mundëson mbrojtjen nga diskriminimi për shkaqe të tjera, përveç shkaqeve të listuara shprehimisht në këtë dispozitë të ligjit, por duke identifikuar “*shkakun*” i cili pretendohet se gëzon mbrojtje në kuadër të termit “*çdo shkak tjetër*”.

LMD, por edhe legjislacioni ndërkombëtar në fushën e mbrojtjes nga diskriminimi, nuk ka parashikime ose përkufizim se çfarë është shkakun i mbrojtur. Sipas praktikës së GJEDNJ-së, neni 14, i KEDNJ-së nuk ndalon të gjitha dallimet në trajtim, por vetëm ato diferenca të bazuara në një *karakteristikë personale të identifikueshme, objektive ose personale, ose "status", me të cilin personat ose grupet e personave janë të dallueshëm nga njëri-tjetri.*⁶

Komisioneri konstaton se, edhe nëse do të supozohej se shkakun i pretenduar mund të përbëjë shkak të mbrojtur, pala ankuese nuk ka paraqitur asnjë element faktik ose provues në lidhje me pretendimin e tij.

Komisioneri vëren se ankuesi ndërton një lidhje shkakësore ndërmjet qëndrimit të tij profesional për të refuzuar zbatimin e urdhrave që bien ndesh me ligjin dhe masave të ndërmarra ndaj tij, duke u mbështetur kryesisht në renditjen kronologjike të ngjarjeve dhe në intensitetin e masave. Megjithatë, lidhja kohore ndërmjet refuzimit dhe fillimit të masave nuk është e mjaftueshme, në vetvete, për të provuar ekzistencën e shkakut të mbrojtur të diskriminimit sipas LMD. Nuk mjafton

⁶ Shih: *Clift kundër Mbretërisë së Bashkuar*, prg 55; *Kjeldsen Busk Madsen dhe Pedersen kundër Danimarkës*, prg 56; *Carson dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar*, prg 61 dhe 70; *Novruk dhe të tjerë kundër Rusisë*, prg. 90.

të konstatohet se trajtimi i pafavorshëm ka pasuar në kohë një sjellje të caktuar, por duhet të provohet se ai trajtim është motivuar nga ose ka si bazë një shkak të mbrojtur.

Nga dokumentacioni i depozituar bashkëlidhur ankesës, si dhe nga parashtrimet plotësuese të paraqitura pas kërkesës së Komisionerit, nuk rezulton asnjë provë apo indicie e cila provon pretendimin e ankuesit në lidhje me shkakun e diskriminimit.

Në kuadër të shqyrtimit paraprak, Komisioneri, me qëllim plotësimin e mungesave evidentuara, i dha mundësinë palës ankuese të paraqesë prova shtesë lidhur me shkakun e mbrojtur të diskriminimit. Pas shqyrtimit të parashtrimeve plotësuese, Komisioneri konstaton se pala ankuese nuk ka paraqitur shpjegime apo prova që të identifikojnë dhe të provojnë ekzistencën e shkakut të mbrojtur të diskriminimit. Parashtrimet plotësuese kanë shtuar detaje mbi rrethanat faktike të trajtimit të pretenduar si të pafavorshëm, pa sjellë fakte dhe prova për të vërtetuar ekzistencën e shkakut të pretenduar të diskriminimit.

Shkaku i diskriminimit, nuk mund të supozohet apo nënkuptohet. Ai duhet të identifikohet dhe provohet, qoftë edhe përmes provave indirekte apo indiciesh të besueshme. Në rastin konkret, Komisioneri nuk disponon asnjë informacion faktik apo provues, qoftë edhe në formën e indicieve që të lejojë identifikimin e shkakut të mbrojtur të diskriminimit dhe hetimin e mëtejshëm nëse trajtimi i pretenduar si i pafavorshëm është pasojë e atij shkakut.

Mungesa e informacionit të mjaftueshëm në lidhje me shkakun e mbrojtur të diskriminimit e bën të pamundur fillimin e hetimit dhe vazhdimin e shqyrtimit të ankesës në fazat e mëtejshme procedurale. Nëse Komisioneri do të vijonte hetimin pa u provuar shkakun e mbrojtur, kjo do të sillte transformimin e rolit të tij institucional nga organ hetimi i diskriminimit në organ që shqyrton ligjshmërinë, funksion ky i cili i takon organeve të tjera dhe gjykatës.

Në përfundim të shqyrtimit paraprak të ankesës, bazuar në nenin 33, pika 4, gërma “ç” të ligjit nr. 10221/2010 *“Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”*, të ndryshuar, Komisioneri arrin në përfundimin se, ankesa e paraqitur nga ankuesi F.Z nuk mund të pranohet, pasi nuk ka informacion të mjaftueshëm për të bërë të mundur një hetim. Në kushtet kur ankesa nuk përmbush kriteret ligjore, ajo nuk mund t’i nënshtrohet procedurave të mëtejshme të parashikuara në ligj për shqyrtimin e saj.

PËR KËTO ARSYE :

Bazuar në nenin 32/1/a , nenin 33, pika 4, gërma “ç” të ligjit nr.10 221, datë 04.02.2010 *“Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”*, të ndryshuar, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi,

V E N D O S I :

1. Mospranimin e ankesës Nr. 116, datë 06.05.2026, të paraqitur nga z. F.Z kundër Avokatit të Popullit, për arsye se nuk përmbushen kushtet ligjore për pranimin e ankesës, të përcaktuara nga ligji nr. 10221, datë 04.02.2010 “*Për Mbrojtjen nga Diskriminimi*”, i ndryshuar, konkretisht mungesa e informacionit të mjaftueshëm në lidhje me shkakun e mbrojtur të diskriminimit.
2. Kundër këtij vendimi lejohet ankim në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, brenda 45 ditëve nga marrja dijeni.

KOMISIONER

Genta TAFA (BUNGO)

Shkaku: Çdo shkak tjetër
Fusha: Punësim
Lloji i vendimit: Mospranim