

I. HYRJE

1. Ky mendim *amicus curiae* paraqitet nga Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi (në vijim “Komisioneri”), me qëllim ndarjen e vlerësimit juridik me Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë (“Gjykata”) lidhur me kërkesën objekt shqyrtimi, me Nr. Regj. Them. 1(Q), datë 05.01.2026, paraqitur nga Qendra për Vlerat Konservatore – Koalicioni Shqiptar Pro Familjes dhe Jetës, Dega e Shoqatës “Diaspora për Shqipërinë e Lirë” dhe Shoqata “Forumi Mysliman i Shqipërisë” (në vijim “kërkuesit”), me objekt: (i) pezullimin e menjëhershëm të zbatimit të ligjit nr. 64/2025 “Për Barazinë Gjinore” (“Ligji” ose “ligji nr. 64/2025”) deri në dhënien e vendimit përfundimtar; (ii) konstatimin e papajtueshmërisë së këtij ligji me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë; (iii) konstatimin e papajtueshmërisë së tij me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë; dhe (iv) shfuqizimin, në tërësi ose pjesërisht, të ligjit.

2. Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, në cilësinë e organit të pavarur të specializuar për garantimin e zbatimit të parimit të barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi, e konsideron këtë çështje me rëndësi të veçantë kushtetuese, pasi lidhet drejtpërdrejt me interpretimin dhe zbatimin e parimit të barazisë, ndalimit të diskriminimit dhe detyrimeve pozitive të shtetit për të garantuar mbrojtje efektive të të drejtave të njeriut.

3. Ky mendim mbështetet në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) dhe Protokollin nr. 12 të saj, jurisprudencën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), Konventën për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW) dhe rekomandimet e përgjithshme të Komitetit të saj, Konventën e Këshillit të Evropës “Për Parandalimin dhe Luftën kundër Dhunës ndaj Grave dhe Dhunës në Familje” (Konventa e Stambollit), Kartën e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, e cila shërben si standard orientues themelor në kuadër të procesit të integritimit evropian të Republikës së Shqipërisë së bashku me standardet e zhvilluara në kuadër të procesit të integritimit evropian. Mendimi mbështetet, gjithashtu, në praktikën administrative dhe institucionale të vetë Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, si organ i pavarur, i specializuar, i ngarkuar prej vitesh me zbatimin e parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit në Republikën e Shqipërisë, përfshirë monitorimin e ligjit “Për barazinë gjinore në shoqëri”.

4. Në përputhje me praktikën ndërkombëtare të konsoliduar dhe rolin e njohur të institutit të *amicus curiae*, mendimi nuk synon të zëvendësojë, as të paragjykojë vlerësimin e Gjykatës mbi faktet konkrete të çështjes, por të ofrojë një kontribut objektiv, të bazuar në ekspertizën institucionale të Komisionerit, në analizën kushtetuese-juridike dhe në interpretimin e parimeve kushtetuese të barazisë dhe mosdiskriminimit, në funksion të një gjykimi sa më të plotë e të informuar.

5. Komisioneri vlerëson se çështja objekt shqyrtimi nuk ka të bëjë vetëm me interpretimin e dispozitave të një ligji të veçantë, por prek një nga parimet themelore të rendit kushtetues shqiptar: garantimin e barazisë dhe mbrojtjen efektive kundër diskriminimit. Për këtë arsye, interpretimi i dispozitave të kundërshtuara duhet të bëhet në harmoni me Kushtetutën, Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Konventën për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW), Konventën e Stambollit, *acquis* të Bashkimit Evropian dhe jurisprudencën përkatëse të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian dhe Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

II. LEGJITIMIMI DHE INTERESI I KOMISIONERIT PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI

6. Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi është institucioni i pavarur, i krijuar mbi bazën e ligjit nr. 10221, datë 4.2.2010 “Për mbrojtjen nga diskriminimi”, i ndryshuar, me mandat që siguron mbrojtjen efektive nga diskriminimi, ndër të tjera për shkak të gjinisë, identitetit gjinor, orientimit seksual dhe karakteristikave të seksit.

7. Në përmbushje të këtij mandati, Komisioneri nuk kufizohet vetëm në shqyrtimin e ankesave individuale, por ka edhe detyrimin të kontribuojë në zhvillimin e standardeve juridike në fushën e barazisë dhe të asistojë institucionet shtetërore në interpretimin e legjislacionit kundër diskriminimit, në përputhje me Kushtetutën, Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Konventën për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW), Konventën e Stambollit dhe instrumentet e tjera ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë.

Roli i Komisionerit përputhet gjithashtu me standardet evropiane mbi organet e barazisë (Equality Bodies), të cilat u njohin këtyre institucioneve kompetencën për të paraqitur opinione

juridike, për të mbështetur gjykatat në interpretimin e standardeve të barazisë dhe për të kontribuar në zhvillimin e jurisprudencës kombëtare në këtë fushë.

Direktiva 2000/43/EC, në nenin 13, kërkon që shtetet të krijojnë organe të pavarura për promovimin e trajtimit të barabartë. Më tej, Direktiva 2006/54/EC zgjeron këtë rol në fushën e barazisë ndërmjet grave dhe burrave në punësim dhe profesion. Ky rol është konsoliduar më tej nga Direktiva (BE) 2024/1499 dhe Direktiva (BE) 2024/1500, të cilat vendosin standarde të detyrueshme për pavarësinë, kompetencat, burimet njerëzore dhe financiare, si dhe efektivitetin e organeve kombëtare të barazisë. Këto direktiva theksojnë se organet e barazisë nuk janë vetëm mekanizma administrativë për trajtimin e ankesave individuale, por institucione me ekspertizë të specializuar që kontribuojnë në zhvillimin e jurisprudencës kombëtare, promovimin e barazisë substanciale dhe interpretimin e standardeve të mosdiskriminimit. Edhe pse Republika e Shqipërisë nuk është ende shtet anëtar i Bashkimit Evropian, ajo ka detyrimin që, në kuadër të procesit të anëtarësimit dhe Kapitullit 23 "Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore", të harmonizojë legjislacionin dhe praktikën institucionale me *acquis* të BE. Për këtë arsye, standardet e vendosura nga këto direktiva përbëjnë një element interpretues me rëndësi në vlerësimin e përputhshmërisë së legjislacionit kombëtar me parimet evropiane të barazisë dhe mosdiskriminimit.

8. Vetë ligji nr. 64/2025 "Për Barazinë Gjinore", objekt i kërkesës, i ngarkon Komisionerit kompetenca të drejtpërdrejta zbatimi: shqyrtimin e ankesave për diskriminim gjinor, monitorimin e zbatimit të ligjit, si dhe ushtrimin e kompetencave ndëshkuese administrative për shkeljet e parashikuara në të. Komisioneri ka këtë funksion monitorimi që prej vitit 2020, kur, me ndryshimet ligjore përkatëse, detyra e monitorimit të legjislacionit për barazinë gjinore iu ngarkua institucionit të Komisionerit. Për këtë arsye, Komisioneri ka një interes të drejtpërdrejtë institucional dhe funksional në këtë proces gjyqësor, si organi që do të jetë përgjegjës për zbatimin efektiv të Ligjit dhe që, njëkohësisht, prej më shumë se një dekade e ka zbatuar në praktikë parimin e mosdiskriminimit gjinor mbi bazën e ligjit nr. 10221/2010.

9. Kontributi i Komisionerit në këtë proces synon, konkretisht, t'i vërë në dispozicion Gjykatës përvojën konkrete institucionale të grumbulluar përgjatë zbatimit të parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit në Republikën e Shqipërisë, përfshirë praktikën vendimmarrëse mbi ankesat për diskriminim gjinor, barrën e provës, gjuhën diskriminuese dhe masat pozitive, në funksion të një vlerësimi kushtetues sa më të informuar mbi dispozitat e kundërshtuara të ligjit nr. 64/2025.

III. PËRMBLEDHJE E PRETENDIMEVE TË KËRKUESVE

10. Nga shqyrtimi i kërkesës rezulton se kërkuessit kundërshtojnë kushtetutshmërinë në tërësi të Ligjit 64/2025 duke pretenduar se ligji bie ndesh me parimet, të drejtat dhe liritë themelore të garantuara nga Kushtetuta, duke ripërkufizuar në mënyrë të njëanshme dhe jo-kushtetuese kategorinë “gjinë” si “rol i ndërtuar në kontekstin social” në kundërshtim me konceptimin e deritanishëm kushtetues dhe ligjor ku gjinia trajtohet si kategori natyrore biologjike dhe objektive. Gjithashtu kërkuessit kundërshtojnë kushtetutshmërinë e një sërë dispozitash të ligjit nr. 64/2025, të cilat, sipas tyre:

- parashikojnë përmbysjen e barrës së provës në rastet e pretendimeve për shkelje të barazisë gjinore (neni 3, pika 3);
- përkufizojnë “gjininë” si role të ndërtuara në kontekstin social (neni 4, shkronja “ë”);
- përfshijnë orientimin seksual, identitetin gjinor, shprehjen e identitetit gjinor dhe karakteristikat e seksit si baza të mbrojtura nga diskriminimi (neni 6, pika 1);
- parashikojnë masa të përgjithshme shtetërore për integrimin gjinor në politika, ligje, buxhete, programe dhe kulturë institucionale (neni 7, pika 1, shkronjat “a”, “b”, “d” dhe “dh”);
- parashikojnë masa të përkohshme, përfshirë kuota për përfaqësim gjinor (neni 8);
- vendosin detyrimin për përdorimin e gjuhës me ndjeshmëri gjinore dhe gjithëpërfshirëse në institucionet publike, media, dokumentacion zyrtar, arsim dhe komunikim institucional (neni 10, pikat 1–4);
- vendosin kuota të detyrueshme prej 30%–50% për përfaqësim gjinor në pushtetin legjislativ, ekzekutiv, gjyqësor, administratën publike dhe subjektet private, duke cilësuar përfaqësimin nën 30% si diskriminim gjinor (neni 24, pikat 1–4);
- zgjerojnë subjektet e mbrojtura mbi bazën e përkatësisë gjinore dhe të përkatësisë së shumëfishtë (nenet 2, shkronja “a”; 3, pikat 1, 2 dhe 6; 4, shkronjat “i”, “k”, “ll” dhe “p”; 5; 6, pika 2);
- institucionalizojnë qasjen gjithëpërfshirëse dhe transformuese gjinore, terminologjinë përkatëse dhe mbledhjen e të dhënave gjinore (nenet 7, 10 dhe 13).

11. Kërkuessit pretendojnë, në rrafshin procedural, se shqyrtimi parlamentar i projektligjit ka

qenë i kufizuar, se konsultimi publik ka qenë formal dhe joefektiv, dhe se në dosjen e ligjit mungojnë dokumente mbështetëse, ndër to një raport i plotë vlerësimi ndikimi.

12. Për mbështetje të pretendimeve të tyre lidhur me lirinë e besimit, lirinë e shprehjes dhe jetën private e familjare, kërkuessit i referohen një numri të konsiderueshëm çështjesh të GJEDNJ-së, ndër to *Lautsi kundër Italisë* (2011), *Bayev kundër Rusisë* (2017), *Eweida dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar* (2013), *Kokkinakis kundër Greqisë* (1993), *Leyla Şahin kundër Turqisë* (2005), *Handyside kundër Mbretërisë së Bashkuar* (1976), *Kjeldsen, Busk Madsen dhe Pedersen kundër Danimarkës* (1976), *Folgero dhe të tjerë kundër Norvegjisë* (2007), *Osmanoğlu dhe Kocabaş kundër Zvicrës* (2017), *Hasan dhe Chaush kundër Bullgarisë* (2000), *Gillan dhe Quinton kundër Mbretërisë së Bashkuar* (2010), *S.A.S. kundër Francës* (2014), *Animal Defenders International kundër Mbretërisë së Bashkuar* (2013), *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs kundër Austrisë* (1994), *Müller dhe të tjerë kundër Zvicrës* (1988), si dhe *Hatton dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar* (2003).

13. Nga analiza e kërkesës rezulton se pretendimet e parashtruara nga pala kërkuuese synojnë në thelb kundërshtimin e zgjedhjeve të politikëbërjes ligjore lidhur me përkufizimin e gjinisë dhe masat për barazinë gjinore, zgjedhje këto që bëjnë pjesë në hapësirën e diskrecionit të ligjvënësit me qëllim sigurimin e zbatimit të parimit të barazisë, dhe jo shkeljen e ndonjë norme apo parimi konkret kushtetues. Për më tepër, këto pretendime, edhe nëse shqyrtohen në themel, rezultojnë të pabazuara, pasi nuk gjejnë mbështetje në dispozitat e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, në marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara prej saj, apo në jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe të gjykatave të tjera ndërkombëtare, së cilës i referohet vetë pala kërkuuese. Mospajtimi me një zgjedhje legislative brenda kufijve të diskrecionit të ligjvënësit nuk mjafton, në vetvete, për të ngritur një çështje kushtetuese.

Analiza e mëposhtme ka ndjekur këtë metodologji: *së pari*, secili prej pretendimeve të palës kërkuuese është identifikuar dhe klasifikuar sipas natyrës së tij kushtetuese, ligjore, apo thjesht interpretuese për të verifikuar nëse ngre në të vërtetë një çështje kushtetutshmërie apo thjesht një mospajtim me zgjedhjen e bërë nga ligjvënësi. *Së dyti*, çdo pretendim i identifikuar si i natyrës kushtetuese është konfrontuar me tri burime normative: (i) dispozitat përkatëse të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; (ii) instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria, të cilat, në zbatim të nenit 122 të Kushtetutës, janë pjesë e drejtpërdrejtë e së drejtës së brendshme; dhe (iii) jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe e gjykatave të tjera ndërkombëtare, përfshirë ato të cituara nga vetë pala kërkuuese. *Së treti*,

rezultatet e kësaj krahasimi janë vlerësuar në dritën e parimit të proporcionalitetit dhe të konceptimit substancial, jo thjesht formal të barazisë, siç shpjegohet më poshtë.

IV. PARIMI KUSHTETUES I BARAZISË DHE MOSDISKRIMINIMIT

14. Barazia përbën një nga parimet themelore mbi të cilat ndërtohet rendi kushtetues i Republikës së Shqipërisë. Ajo nuk përfaqëson vetëm një të drejtë subjektive të individit, por një vlerë kushtetuese që orienton të gjithë veprimtarinë e organeve publike dhe shërben si kriter për vlerësimin e kushtetutshmërisë së legjislacionit.

Në këtë kuptim, neni 18 i Kushtetutës nuk mund të lexohet në mënyrë të izoluar, por në lidhje me nenin 3 të Kushtetutës, i cili parashikon se dinjiteti i njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, drejtësia sociale dhe pluralizmi përbëjnë bazat e shtetit shqiptar.

15. Barazia kushtetuese nuk kufizohet në garantimin e trajtimit identik të individëve, por synon krijimin e kushteve që çdo person të gëzojë në mënyrë reale dhe efektive të drejtat dhe liritë themelore. Në këtë kuadër, neni 18 i Kushtetutës përmban dy dimensione të pandashme:

- garantimin e barazisë përpara ligjit; dhe
- ndalimin e çdo forme diskriminimi të pajustificuar.

Këto dy elemente duhet të interpretohen në mënyrë harmonike dhe në përputhje me zhvillimin e së drejtës ndërkombëtare dhe evropiane të të drejtave të njeriut.

16. Parimi i barazisë përbën një nga shtyllat themelore të rendit kushtetues shqiptar dhe të sistemit evropian të mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Ai nuk kufizohet në ndalimin e trajtimit të ndryshëm arbitrar, por imponon edhe detyrime pozitive për shtetin që të ndërmarrë masa efektive për të eliminuar pabarazitë faktike dhe strukturore që pengojnë gëzimin e barabartë të të drejtave.

17. Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka konsoliduar parimin se diskriminimi konsiston në një dallim trajtimi ndërmjet personave në situata analoge ose të krahasueshme, i cili nuk mbështetet në një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm. Një dallim trajtimi është i pajtueshëm me Konventën vetëm nëse ndjek një qëllim legjitim dhe ekziston një marrëdhënie e arsyeshme proporcionaliteti ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet (*Carson and Others kundër Mbretërisë së Bashkuar; Timishev kundër*

Rusisë).

Në të njëjtën kohë, Gjykata ka theksuar se shtetet nuk kanë vetëm detyrimin të përmbahen nga veprimet diskriminuese, por edhe detyrimin pozitiv të krijojnë një kuadër ligjor dhe institucional që garanton mbrojtje reale dhe efektive ndaj diskriminimit. Në këtë kuadër, masat pozitive të miratuara për të korrigjuar pabarazitë strukturore nuk konsiderohen diskriminim, por përbëjnë instrumente të ligjshme për realizimin e barazisë substanciale, për sa kohë respektojnë parimin e proporcionalitetit.

Ky standard përputhet plotësisht me nenin 18 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe me detyrimet që burojnë nga CEDAW, Konventa e Stambollit dhe instrumentet e tjera ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë.

18. Gjykata Kushtetuese ka zhvilluar një jurisprudencë të konsoliduar, sipas së cilës parimi i barazisë nuk kërkon që ligji të trajtojë në mënyrë identike çdo person në çdo situatë. Në vendimet e saj¹, Gjykata ka theksuar se:

- barazia nuk nënkupton uniformitet absolut të trajtimit;
- trajtimi i ndryshëm është i lejuar kur mbështetet në kritere objektive dhe të arsyeshme;
- legjislatori gëzon një hapësirë të caktuar vlerësimi, veçanërisht në hartimin e politikave sociale;
- kontrolli kushtetues konsiston në verifikimin nëse dallimi i trajtimit mbështetet në një qëllim legjitim dhe respekton proporcionalitetin.

Gjykata ka theksuar gjithashtu se parimi i barazisë nuk ndalon çdo dallim, por vetëm dallimet arbitrare ose të pajustificuara.

19. Në këtë drejtim, kontrolli kushtetues nuk kufizohet në ekzistencën e një trajtimi të ndryshëm, por kërkon të analizojë nëse ky trajtim është:

- objektiv;
- i arsyeshëm;
- proporcional me qëllimin që synon të realizojë.

¹ Shih vendimet nr.27, datë 29.06.2021; nr.20, datë 20.04.2021, nr.10, datë 29.02.2016; nr.60, datë 16.09.2016; nr.48, datë 15.11.2013; nr.34, datë 20.12.2005; nr.39, datë 16.10.2007; nr.4, datë 12.02.2010 të Gjykatës Kushtetuese.

Ky standard përputhet plotësisht me jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe të Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian.

20. Një nga çështjet themelore që shtrohen në këtë proces kushtetues është mënyra se si duhet kuptuar vetë nocioni i barazisë. Interpretimi i kërkuarve mbështetet kryesisht në konceptin e barazisë formale, sipas të cilit çdo dallim trajtimi ndërmjet individëve konsiderohet në vetvete problematik nga pikëpamja kushtetuese. Megjithatë, zhvillimi i së drejtës kushtetuese dhe ndërkombëtare ka treguar se një qasje e tillë nuk është më e mjaftueshme për të garantuar mbrojtjen efektive të të drejtave të njeriut.

21. Barazia substanciale niset nga premisa se individët nuk ndodhen gjithmonë në të njëjtat kushte faktike. Për rrjedhojë, trajtimi identik i personave që ndodhen në situata materialisht të ndryshme mund të prodhojë rezultate të pabarabarta dhe, në raste të caktuara, të përbëjë vetë diskriminim. Ky koncept është pranuar gjerësisht në të drejtën ndërkombëtare, në të drejtën e Bashkimit Evropian dhe në jurisprudencën e GJEDNJ-së. Pikërisht për këtë arsye, instrumentet ndërkombëtare lejojnë dhe, në disa raste, kërkojnë marrjen e masave të posaçme për të korrigjuar pabarazitë strukturore që prekin grupe të caktuara të shoqërisë. Në këtë kuptim, barazia substanciale nuk cenon parimin e barazisë, por përbën mënyrën përmes së cilës ky parim realizohet në praktikë.

22. Në jurisprudencën kushtetuese shqiptare, si edhe në jurisprudencën e GJEDNJ-së, vlerësimi i kushtetutshmërisë së një trajtimi të ndryshëm nuk përfundon me konstatimin e ekzistencës së këtij trajtimi. Gjykata duhet të aplikojë testin e proporcionalitetit.

23. Gjykata vlerëson nëse masat e zgjedhura janë të afta për të realizuar objektivin e deklaruar nga ligjvënësi. Në këtë drejtim, masat pozitive, kuotat gjinore, mekanizmat institucionalë dhe detyrimet për promovimin e barazisë janë mjete të njohura gjerësisht nga e drejta ndërkombëtare dhe nga *acquis* i Bashkimit Evropian.

24. Në këtë kuadër, analiza përqendrohet nëse ekziston një ekuilibër i drejtë ndërmjet interesit publik që synon të mbrojë ligji dhe kufizimeve eventuale që ai mund të sjellë. Vetëm nëse barra që i vendoset individit është qartësisht joproporcionale në raport me interesin publik, mund të konstatohet papajtueshmëri me Kushtetutën. Në të kundërt, ekzistenca e një mase që synon korrigjimin e pabarazive faktike nuk mjafton për të arritur në përfundimin se ajo është diskriminuese.

25. Parimi i barazisë nuk imponon vetëm një detyrim negativ për shtetin që të mos

diskriminojë. Ai krijon edhe detyrime pozitive. Këto detyrime kërkojnë që shteti:

- të ndërmarrë masa efektive për të parandaluar diskriminimin;
- të krijojë mekanizma administrativë dhe gjyqësorë efektivë;
- të promovojë barazinë reale;
- të eliminojë pengesat strukturore që prodhojnë pabarazi.

Kjo qasje është plotësisht në përputhje me jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e cila ka theksuar se mbrojtja e të drejtave të njeriut duhet të jetë **praktike dhe efektive**, dhe jo thjesht teorike ose iluzore.

26. Në këtë këndvështrim, ligji nr. 64/2025 duhet të interpretohet si pjesë e përmbushjes së detyrimeve pozitive që burojnë nga Kushtetuta dhe nga instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë.

V. KORNIZA KUSHTETUESE DHE NDËRKOMBËTARE E BARAZISË GJINORE

27. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në nenin 18, garanton barazinë e të gjithëve para ligjit dhe ndalon çdo formë diskriminimi, përfshirë atë të bazuar në gjini. Ky parim, i lexuar në harmoni me nenin 3 (dinjiteti njerëzor si vlerë themelore) dhe nenin 15 (të drejtat dhe liritë themelore si të pandashme, të patjetërsueshme dhe të pacenueshme), nuk ka natyrë thjesht formale. Vetë neni 18, pika 2, i Kushtetutës parashikon shprehimisht se “askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht”, formulim që lë hapësirë kushtetuese për dallime trajtimi kur ato justifikohen objektivisht dhe proporcionalisht, siç është rasti i masave që synojnë korrigjimin e pabarazive faktike.

28. Përveç detyrimeve që burojnë nga Kushtetuta, Republika e Shqipërisë është e detyruar të garantojë barazinë ndërmjet grave dhe burrave në zbatim të instrumenteve ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat, në përputhje me nenin 122 të Kushtetutës, bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik dhe, në rast konflikti me ligjin, kanë përparësi ndaj tij.

Në këtë kuadër, standardet ndërkombëtare nuk kanë vetëm vlerë orientuese, por përbëjnë burime normative që duhet të merren në konsideratë nga Gjykata Kushtetuese gjatë interpretimit të dispozitave të ligjit objekt shqyrtimi.

Në mënyrë të veçantë, rëndësi kanë:

- Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut;
- Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW);
- Konventa e Këshillit të Evropës për Parandalimin dhe Luftimin e Dhunës ndaj Grave dhe Dhunës në Familje (Konventa e Stambollit);
- Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike;
- Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore.

Interpretimi i nenit 18 të Kushtetutës duhet të bëhet në harmoni me këto instrumente, duke respektuar parimin e interpretimit në përputhje me të drejtën ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.

29. Neni 122 i Kushtetutës sanksionon se çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar është pjesë e sistemit të brendshëm juridik, zbatohet drejtpërdrejt, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme, dhe ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të. Kjo dispozitë i jep peshë kushtetuese të drejtpërdrejtë instrumenteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria në fushën e barazisë gjinore, ndër to:

- Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW) përfaqëson instrumentin ndërkombëtar më të rëndësishëm në fushën e barazisë gjinore, ratifikuar me ligjin nr. 7767, datë 9.11.1993. Republika e Shqipërisë, si shtet palë në këtë Konventë, ka marrë përsipër detyrimin për të eliminuar diskriminimin ndaj grave në të gjitha fushat e jetës publike dhe private. Në ndryshim nga një koncept formal i barazisë, CEDAW kërkon që shtetet të ndërmarrin politika aktive për eliminimin e pabarazive strukturore. Ky detyrim pasqyrohet veçanërisht në nenin 2 të Konventës, i cili u kërkon shteteve të miratojnë masa ligjore dhe institucionale për ndalimin e diskriminimit, si dhe në nenin 3, që parashikon detyrimin për të siguruar zhvillimin dhe përparimin e plotë të grave. Një rëndësi të veçantë ka neni 4 i Konventës, sipas të cilit masat e përkohshme të posaçme, të ndërmarra për të përshpejtuar arritjen e barazisë faktike ndërmjet grave dhe burrave, nuk përbëjnë diskriminim.

Komiteti CEDAW, në Rekomandimin e Përgjithshëm nr. 25 (2004), ka sqaruar se masat e tilla nuk janë përjashtim nga parimi i mosdiskriminimit, por instrument i domosdoshëm për arritjen e barazisë substanciale, dhe se shtetet palë kanë detyrim, e jo thjesht mundësi, t'i miratojnë ato kur pabarazitë faktike janë të dokumentuara. Ky parim është me rëndësi themelore për shqyrtimin e pretendimeve të ngritura nga kërkuesit kundër dispozitave të ligjit nr. 64/2025, që

parashikojnë masa promovuese në favor të barazisë gjinore. Në vëzhgimet përfundimtare drejtuar Republikës së Shqipërisë, Komiteti CEDAW² ka shprehur në mënyrë të përsëritur shqetësimin për vazhdimësinë e pabarazive gjinore, stereotipeve diskriminuese dhe përfaqësimin jo të barabartë të grave në vendimmarrje. Komiteti ka rekomanduar që Shqipëria:

- të forcojë kuadrin ligjor për barazinë gjinore;
- të garantojë zbatimin efektiv të legjislacionit kundër diskriminimit;
- të përdorë masa të përkohshme të posaçme për rritjen e pjesëmarrjes së grave në jetën politike dhe publike;
- të përmirësojë mekanizmat institucionalë për monitorimin e barazisë;
- të sigurojë burime të mjaftueshme për institucionet përgjegjëse për mbrojtjen nga diskriminimi.

Këto rekomandime tregojnë se komuniteti ndërkombëtar nuk e konsideron legjislacionin promovues të barazisë gjinore si një kufizim të të drejtave, por si një mjet të domosdoshëm për përmbushjen e detyrimeve ndërkombëtare të shtetit.

- Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, ratifikuar me ligjin nr. 8137, datë 31.7.1996 në Neni 14 ndalon diskriminimin në gëzimin e të drejtave të garantuara nga Konventa, ndërsa Protokolli nr. 12 zgjeron këtë mbrojtje duke vendosur një ndalim të përgjithshëm të diskriminimit në ushtrimin e çdo të drejte të njohur nga ligji.

- Konventa e Këshillit të Evropës “*Për Parandalimin dhe Luftën kundër Dhunës ndaj Grave dhe Dhunës në Familje*” (Konventa e Stambollit), ratifikuar me ligjin nr. 104/2012, datë 8.11.2012, neni 6 i së cilës kërkon shprehimisht nga shtetet palë integrimin e perspektivës gjinore në zbatimin e të gjitha dispozitave të saj, dhe neni 12 kërkon miratimin e masave për çrrënjosjen e paragjykimeve dhe stereotipave gjinorë; njëkohësisht, Konventa u kërkon shteteve të ndërmarrin politika gjithëpërfshirëse që adresojnë shkaqet strukturore të pabarazisë gjinore. Për këtë arsye, masat e parashikuara në ligjin nr. 64/2025 duhet të interpretohen si pjesë e përmbushjes së detyrimeve që burojnë nga Konventa dhe jo si kufizime të papajtueshme me Kushtetutën.

- Direktiva 2000/43/EC vendos parimin e trajtimit të barabartë pa dallim race ose origjine

² <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/ALB/CO/5>

etnike, por rëndësia e saj tejkalon fushën materiale të zbatimit. Ajo përfaqëson modelin mbi të cilin është ndërtuar legjislacioni modern evropian kundër diskriminimit dhe ka ndikuar drejtpërdrejt edhe në hartimin e ligjit shqiptar “Për mbrojtjen nga diskriminimi”. Veçanërisht i rëndësishëm është mekanizmi i barrës së provës, sipas të cilit, pasi paditesi paraqet fakte që krijojnë një prezumim diskriminimi, barra kalon mbi palën tjetër për të provuar se nuk ka pasur shkelje të parimit të trajtimit të barabartë. Ky standard është transpozuar në legjislacionin shqiptar dhe nuk përbën një risi të ligjit nr. 64/2025. Për rrjedhojë, pretendimet se ky mekanizëm cenon prezumimin e pafajësisë ose sigurinë juridike nuk përputhen me *acquis* të Bashkimit Evropian, i cili e konsideron zhvendosjen e barrës së provës një garanci procedurale të domosdoshme për mbrojtjen efektive kundër diskriminimit.

- Direktiva 2006/54/EC përfaqëson instrumentin kryesor të Bashkimit Evropian në fushën e barazisë gjinore në punësim dhe profesion. Ajo njeh se diskriminimi për shkak të gjinisë nuk kufizohet vetëm në trajtime të ndryshme të drejtpërdrejta, por mund të shfaqet edhe përmes praktikave, kritereve ose politikave që prodhojnë efekte disproporcionale.

Një aspekt i rëndësishëm i kësaj direktive është njohja e masave pozitive. Neni 3 i saj autorizon shtetet anëtare të miratojnë masa specifike që synojnë barazinë e plotë në praktikë midis grave dhe burrave në punë. Për rrjedhojë, vetë e drejta e Bashkimit Evropian pranon se barazia substanciale mund të kërkojë trajtim të diferencuar në raste të caktuara.

Kjo qasje është plotësisht në përputhje me nenin 18 të Kushtetutës dhe me nenin 4 të CEDAW. Për rrjedhojë, dispozitat e ligjit nr. 64/2025 që parashikojnë mekanizma promovues ose masa pozitive nuk mund të konsiderohen, në vetvete, diskriminuese.

- Miratimi i Direktivës (BE) 2024/1499 dhe Direktivës (BE) 2024/1500 përfaqëson një zhvillim të rëndësishëm në të drejtën evropiane të barazisë. Për herë të parë, Bashkimi Evropian vendosi standarde të detyrueshme për organizimin, pavarësinë dhe funksionimin e organeve kombëtare të barazisë. Në këtë kuadër, paraqitja e këtij mendimi nga Komisioneri nuk është vetëm e lejueshme nga e drejta shqiptare, por është në përputhje edhe me evolucionin e standardeve evropiane mbi rolin e organeve të barazisë. Këto standarde e shohin organin e barazisë jo vetëm si autoritet administrativ, por si një institucion me ekspertizë të specializuar që kontribuon në zhvillimin e jurisprudencës dhe në garantimin e një interpretimi të harmonizuar të së drejtës së barazisë.

Gjatë kontrollit të kushtetutshmërisë, Gjykata mund të marrë në konsideratë faktin se legjislacioni i kontestuar është pjesë e procesit të përafrimit të legjislacionit shqiptar me *acquis*

e BE dhe se interpretimi i tij duhet të bëhet në mënyrë që të favorizojë përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga procesi i integritetit evropian, pa cenuar standardet kushtetuese të mbrojtjes së të drejtave themelore.

- akte të tjera të së drejtës ndërkombëtare, si Platforma e Pekinit për Veprim (1995), Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm të Kombeve të Bashkuara (në veçanti Objektivi 5), Konventat e Organizatës Ndërkombëtare të Punës nr. 100 dhe nr. 111, si dhe Rekomandimi CM/Rec (2003)3 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës “Për pjesëmarrjen e balancuar të grave dhe burrave në vendimmarrjen politike dhe publike”, që orientojnë interpretimin e detyrimeve pozitive të shtetit.

30. Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane ka zhvilluar një koncept dinamik të barazisë, sipas të cilit diskriminimi nuk kufizohet vetëm në trajtimin e ndryshëm të drejtpërdrejtë, por përfshin edhe:

- diskriminimin e tërthortë;
- dështimin për të trajtuar ndryshe persona që ndodhen në situata objektivisht të ndryshme;
- mungesën e masave efektive për mbrojtjen e grupeve vulnerabël.

Ky zhvillim jurisprudencial ka transformuar mënyrën se si kuptohet sot parimi i barazisë në Evropë.

Jurisprudenca e GJEDNJ-së ka njohur në mënyrë të vazhdueshme detyrimin pozitiv të shteteve palë për të promovuar barazi reale midis burrave dhe grave, dhe ka pranuar në mënyrë të përsëritur se dallimet e trajtimit të motivuara nga qëllimi për të korrigjuar pabarazi faktike gjinore janë të përputhshme me Konventën. Në çështjen *Konstantin Markin kundër Rusisë* [DHM] (2012)³, Dhoma e Madhe theksoi se stereotipet gjinore, si perceptimi i gruas si kujdestare kryesore e fëmijëve dhe i burrit si mbajtësi kryesor ekonomik i familjes, nuk mund të përbëjnë, në vetvete, justifikim të mjaftueshëm për trajtim të diferencuar mbi bazë gjinie, dhe se shtetet duhet të ndërmarrin masa aktive për t'i kapërcyer ato. Në çështjen *Carvalho Pinto de Sousa Morais kundër Portugalisë* (2017)⁴, Gjykata konstatoi shkelje të nenit 14 në lidhje me nenin 8 të Konventës, pikërisht për shkak se vendimmarrja gjyqësore vendase ishte ndikuar nga stereotipe gjinore mbi seksualitetin dhe rolet e gruas, duke iu referuar shprehimisht

³ <https://hudoc.echr.coc.int/cng?i=001-109868>

⁴ <https://hudoc.echr.coc.int/cng?i=001-175659>

nenit 5 të CEDAW-it dhe nenit 12 të Konventës së Stambollit si standarde interpretuese. Në çështjen *Opuz kundër Turqisë* (2009)⁵, Gjykata konstatoi se mosveprimi apo veprimi joefektiv i shtetit për të mbrojtur gratë nga dhuna mund të përbëjë vetë një formë diskriminimi të ndaluar nga neni 14 i Konventës, çka nënkupton nevojën për masa aktive shtetërore, e jo thjesht abstenim nga ndërhyrja.

31. Në çështjen *Thlimmenos kundër Greqisë*⁶, Gjykata konstatoi se e drejta për të mos u diskriminuar shkelet jo vetëm kur persona në situata të krahasueshme trajtohen ndryshe pa justifikim objektiv, por edhe kur shteti nuk trajton ndryshe persona që ndodhen në situata materialisht të ndryshme. Ky standard ka rëndësi të veçantë për shqyrtimin e ligjit nr. 64/2025, pasi shumë nga dispozitat e tij synojnë pikërisht korrigjimin e pabarazive faktike që prekin gratë dhe grupet e tjera të mbrojtura.

Në çështjen *D.H. dhe të tjerë kundër Republikës Çeke*⁷, Gjykata pranoi se një masë në dukje neutrale mund të prodhojë pasoja disproporcionale ndaj një grupi të caktuar dhe, për rrjedhojë, të përbëjë diskriminim indirekt. Ky standard ka rëndësi të drejtpërdrejtë për interpretimin e dispozitave të ligjit që synojnë eliminimin e pengesave strukturore dhe jo vetëm ndalimin e diskriminimit të drejtpërdrejtë.

32. Në çështjen *Staatkundig Gereformeerde Partij kundër Holandës* (2012)⁸, GJEDNJ shqyrtoi drejtpërdrejt konfliktin midis lirisë fetare e asociative, nga njëra anë, dhe barazisë gjinore, nga ana tjetër, në kontekstin e një partie politike që përjashtonte gratë nga listat e kandidaturave mbi bazë doktrinashe fetare. Gjykata e deklaroi kërkesën haptazi të pabazuar, duke theksuar se përparimi i barazisë gjinore në shtetet anëtare të Këshillit të Evropës e ndalon shtetin të mbështesë pikëpamje sipas të cilave roli i burrit është parësor dhe ai i gruas dytësor, dhe se, meqenëse e drejta për t'u zgjedhur prek thelbin e funksionimit demokratik të shtetit, nuk është e pranueshme që një subjekt të përjashtojë gratë nga organet e tij drejtuese apo nga listat e kandidatëve, pavarësisht bindjeve fetare të thella mbi të cilat bazohet ai përjashtim. Kjo çështje demonstroi drejtpërdrejt se, sipas vetë standardeve të KEDNJ-së, liria fetare dhe ajo e shoqërimit nuk mund të përdoren për të legjitimuar përjashtimin apo nënpërfaqësimin e njërës gjini nga jeta publike dhe politike, parim që mbështet drejtpërdrejt qëndrueshmërinë kushtetuese të masave si kuotat gjinore, objekt i nenit 8 dhe nenit 24 të ligjit nr. 64/2025.

⁵ <https://hudoc.cchr.coc.int/cng?i=001-92945>

⁶ [https://hudoc.cchr.coc.int/cng#i%22itemid%22:\[%22001-58561%22\]](https://hudoc.cchr.coc.int/cng#i%22itemid%22:[%22001-58561%22])

⁷ [https://hudoc.cchr.coc.int/cng#i%22itemid%22:\[%22001-83256%22\]](https://hudoc.cchr.coc.int/cng#i%22itemid%22:[%22001-83256%22])

⁸ [https://hudoc.cchr.coc.int/cng#i%22itemid%22:\[%22001-112340%22\]](https://hudoc.cchr.coc.int/cng#i%22itemid%22:[%22001-112340%22])

33. Nga këto burime rezulton qartazi se rendi kushtetues shqiptar, në harmoni me detyrimet ndërkombëtare të ratifikuara dhe me jurisprudencën e GJEDNJ-së, jo vetëm lejon, por në disa raste edhe kërkon miratimin e masave pozitive dhe institucionale për arritjen e barazisë gjinore faktike, dhe jo thjesht formale.

Nga kjo praktikë rezulton se shteti nuk ka vetëm detyrimin të mos diskriminojë, por edhe detyrimin pozitiv për të krijuar mekanizma efektivë që garantojnë barazinë reale.

VI. PRAKTIKA E KOMISIONERIT PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI

34. Komisioneri konsideron të domosdoshme t'i vërë në dispozicion Gjykatës elementet kryesore të përvojës institucionale të grumbulluar në zbatimin e ligjit nr. 10221/2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi", i cili, prej më shumë se një dekade e gjysmë, ka rregulluar në thelb të njëjtat çështje që kërkuesit i konsiderojnë sot antikushtetuese kur trajtohen nga ligji nr. 64/2025.

35. Së pari, sa i përket standardit të barrës së provës, duhet theksuar se çështjet e diskriminimit paraqesin një specifikë të veçantë në raport me mosmarrëveshjet e tjera civile ose administrative. Kjo specifikë lidhet me faktin se diskriminimi, për nga natyra e tij, rrallëherë manifestohet në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe pothuajse asnjëherë nuk shoqërohet me deklarime të hapura nga autori i diskriminimit se trajtimi i pafavorshëm është diktuar nga një shkak i mbrojtur nga ligji. Në praktikë, subjekti që diskriminon nuk do të pranojë kurrë se ka vepruar mbi bazën e gjinisë, racës, bindjeve politike, bindjeve fetare apo ndonjë shkak tjetër të mbrojtur, por do ta justifikojë vendimmarrjen e tij me arsye të tjera, të cilat në pamje të parë mund të duken objektive.

Në të drejtën procedurale, rregulli i përgjithshëm është se barra e provës i takon palës që pretendon një fakt juridik. Ky parim, i njohur edhe me maksimën *affirmanti incumbit probatio*, nënkupton se pala që pretendon ekzistencën e një të drejte ose të një shkeljeje duhet të provojë faktet mbi të cilat mbështetet pretendimi i saj. Megjithatë, në fushën e mbrojtjes nga diskriminimi, zbatimi mekanik i këtij rregulli do ta bënte pothuajse të pamundur mbrojtjen efektive të viktimave të diskriminimit. Arsyeja është se informacioni dhe provat që mund të shpjegojnë arsyet reale të një trajtimi të ndryshëm ndodhen, në shumicën dërrmuese të rasteve, nën kontrollin e subjektit ndaj të cilit është ngritur pretendimi për diskriminim. Pikërisht ky

subjekt disponon dokumentacionin, kriteret e vendimmarrjes, komunikimet e brendshme, procesverbalet, vlerësimet profesionale ose çdo provë tjetër që mund të shpjegojë motivet reale të veprimeve të tij.

Për këtë arsye, legjislacioni modern kundër diskriminimit ka zhvilluar një standard procedural të ndryshëm nga rregulli i zakonshëm mbi barrën e provës. Ky standard nuk synon të përjashtojë ankuesin nga detyrimi për të provuar pretendimet e tij, por të vendosë një ekuilibër procedural ndërmjet palëve, duke marrë në konsideratë pozitën e tyre reale në raport me disponueshmërinë e provave.

Në legjislacionin shqiptar ky standard është sanksionuar në nenin 82 pika 2 të Kodit të Procedurave Administrative⁹ si dhe në nenin 33 pika 7/1 të ligjit¹⁰ nr. 10221, datë 04.02.2010, "Për mbrojtjen nga diskriminimi", i ndryshuar. Sipas këtyre neneve, personi që pretendon diskriminim duhet të paraqesë fakte dhe prova nga të cilat mund të prezumohet ekzistenca e një trajtimi diskriminues. Vetëm pasi krijohet ky prezumim *prima facie*, barra e provës kalon tek pala tjetër, e cila duhet të provojë se trajtimi i ndryshëm nuk lidhet me një shkak të mbrojtur ose se mbështetet në një justifikim objektiv, të arsyeshëm dhe proporcional.

Ky mekanizëm nuk përmbys rregullin e përgjithshëm procedural dhe as nuk krijon një prezumim automatik përgjegjësie ndaj subjektit të paditur. Përkundrazi, ai funksionon vetëm pasi ankuesi ka përmbushur barrën fillestare të provës, duke paraqitur fakte konkrete dhe të besueshme nga të cilat mund të lindë një prezumim diskriminimi. Në këtë kuptim, zhvendosja e barrës së provës është e krahasueshme me institutin juridik *praesumptio iuris tantum*, pasi prezumimi i krijuar mund të rrëzohet nga pala e paditur nëpërmjet provave të kundërta.

Ky standard nuk është një risi e legjislacionit shqiptar. Ai përfaqëson një nga shtyllat themelore të së drejtës evropiane kundër diskriminimit dhe është parashikuar në mënyrë të qartë nga Direktivat 2000/43/EC, 2000/78/EC dhe 2006/54/EC, të cilat kërkojnë që, pasi personi që pretendon diskriminim paraqet fakte nga të cilat mund të prezumohet ekzistenca e diskriminimit, barra e provës të kalojë tek pala tjetër. Në këtë mënyrë, Bashkimi Evropian ka pranuar se mbrojtja efektive nga diskriminimi nuk mund të garantohet nëse viktimat detyrohet

⁹ 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.

¹⁰ 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.

të provojë motive ose rrethana që ndodhen ekskluzivisht nën kontrollin e autorit të pretenduar të diskriminimit.

Në të njëjtën linjë, jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka konsoliduar standardin sipas të cilit diskriminimi mund të provohet edhe përmes indicieve, prezumimeve dhe rrethanave faktike të mjaftueshme për të krijuar një dyshim të arsyeshëm. Në çështjet D.H. dhe të tjerë kundër Republikës Çeke, *Nachova dhe të tjerë kundër Bullgarisë*¹¹ dhe *Zakharova dhe të tjerë kundër Rusisë*¹², Gjykata ka theksuar se ankuesit nuk janë të detyruar të provojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë motivin diskriminues, por vetëm të krijojnë një rast *prima facie*, pas së cilit barra e provës kalon tek pala tjetër. Gjykata ka pranuar gjithashtu se, kur informacioni i nevojshëm ndodhet nën kontrollin e subjektit ndaj të cilit është ngritur pretendimi, ky subjekt ka detyrimin të bashkëpunojë dhe të japë një shpjegim të plotë, bindës dhe të verifikueshëm për trajtimin e dhënë.

Edhe Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në vendimin nr. 16, datë 12.03.2024 (V-16/24), ka pranuar të njëjtin standard, duke theksuar se zhvendosja e barrës së provës lidhet me vulnerabilitetin e personit që pretendon diskriminim dhe me pamundësinë objektive për të provuar motivet e brendshme të autorit të diskriminimit. Sipas Gjykatës Kushtetuese, mjafton që ankuesi të paraqesë fakte të besueshme që krijojnë një prezumim *prima facie* diskriminimi; më pas i takon subjektit tjetër të provojë se trajtimi i ndryshëm nuk ka qenë diskriminues.

Rëndësia e këtij standardi procedural bëhet edhe më e dukshme në kuadër të shqyrtimit të kushtetutshmërisë së ligjit nr. 64/2025 "Për barazinë gjinore në shoqëri". Një pjesë e pretendimeve të ngritura nga kërkuesit lidhen pikërisht me mekanizmat proceduralë që synojnë garantimin efektiv të barazisë gjinore.

Në këtë drejtim, duhet theksuar se ligji nr. 64/2025 nuk krijon një standard të ri të barrës së provës dhe as nuk përmbys parimet e përgjithshme të procesit të rregullt ligjor. Përkundrazi, ai duhet të interpretohet në harmoni me ligjin nr. 10221/2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi", i ndryshuar, i cili përbën legjislacionin horizontal në fushën e mbrojtjes nga diskriminimi dhe sanksionon mekanizmin e zhvendosjes së barrës së provës si një garanci procedurale të domosdoshme për mbrojtjen efektive të së drejtës për trajtim të barabartë.

¹¹ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#?%22itemid%22:\[%22001-69630%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#?%22itemid%22:[%22001-69630%22])

¹² [https://hudoc.echr.coe.int/fre#?%22itemid%22:\[%22001-216157%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#?%22itemid%22:[%22001-216157%22])

Barazia gjinore, si një shprehje konkrete e parimit kushtetues të barazisë së parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, nuk mund të garantohet vetëm përmes ndalimit formal të diskriminimit. Përvoja ndërkombëtare dhe zhvillimi i së drejtës evropiane kanë treguar se pabarazitë me bazë gjinore janë shpesh strukturore, të tërthorta dhe të vështira për t'u provuar me mjetet tradicionale të së drejtës procedurale. Për këtë arsye, instrumentet ndërkombëtare dhe legjislacioni i Bashkimit Evropian kanë pranuar se mbrojtja efektive e barazisë gjinore kërkon edhe mekanizma proceduralë që mundësojnë identifikimin dhe korrigjimin e diskriminimit.

Në këtë frymë, Konventa e Këshillit të Evropës “Për Parandalimin dhe Luftën kundër Dhunës ndaj Grave dhe Dhunës në Familje” (Konventa e Stambollit) u kërkon shteteve palë të integrojnë perspektivën gjinore në zbatimin e legjislacionit të tyre dhe të ndërmarrin masa për eliminimin e stereotipeve dhe pabarazive strukturore. Po kështu, Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW) detyron shtetet të sigurojnë mbrojtje juridike efektive kundër diskriminimit dhe të miratojnë masa legjislative e procedurale që garantojnë realizimin praktik të barazisë ndërmjet grave dhe burrave.

Për rrjedhojë, dispozitat e ligjit nr. 64/2025 nuk mund të interpretohen të shkëputura nga ky kuadër normativ kombëtar dhe ndërkombëtar. Ato nuk krijojnë privilegje procedurale për një kategori të caktuar personash dhe as nuk cenojnë barazinë e palëve në proces. Përkundrazi, ato përfaqësojnë një instrument të nevojshëm për realizimin efektiv të parimit kushtetues të barazisë, duke u mbështetur mbi mekanizma proceduralë që janë tashmë pjesë e konsoliduar e legjislacionit shqiptar, e *acquis* të Bashkimit Evropian dhe e jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Komisioneri e ka zbatuar mekanizmin e zhvendosjes të barrës së provës tek pala kundër së cilës drejtohet ankesa, mbi bazën e nenit 33, pika 7/1 të ligjit nr. 10221/2010. Ky mekanizëm procedural është aplikuar në procedimet administrative para Komisionerit dhe konfirmohet drejtpërdrejt në praktikën vendimmarrëse të tij, ndër to Vendimi nr. 263, datë 03.10.2024¹³ (P. I. kundër ISHTI-t), ku Komisioneri sqaroi shprehimisht se, në çështjet e diskriminimit të pretenduar, barra e provës i kalon subjektit ndaj të cilit drejtohet ankesa, i cili duhet të provojë se ankuesi nuk është trajtuar në mënyrë të padrejtë; Vendimi nr. 101, datë 08.06.2021¹⁴ (K. K.

¹³<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2024/10/Vendim-nr.-263-date-03.10.2024-P.-I.-kunder-ISHTI-t-Mosdiskriminim.pdf>

¹⁴<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2021/06/Vendim-nr.-101-date-08.06.2021-K.-K.-kunder-Bashkise-Selnicce-Diskriminim.pdf>

kundër Bashkisë Selenicë), ku mosparaqitja e informacionit të kërkuar nga subjekti i akuzuar u vlerësua në dëm të tij për qëllime të provës; dhe Vendimi nr. 192, datë 08.07.2024¹⁵ (A. B. kundër Shoqërisë “Albchrome” sh.p.k.), për diskriminim në formën e viktimizimit. Asnjë prej këtyre vendimeve, të marra mbi bazën e po atij mekanizmi procedural që kërkesit e kundërshtojnë sot te neni 3, pika 3, i ligjit nr. 64/2025, nuk është vënë kurrë në pikëpyetje për papajtueshmëri me Kushtetutën, as nga vetë subjektet e apeluara, as nga gjykatat administrative që kanë shqyrtuar ankimet kundër vendimeve të Komisionerit. Zbatimi i qëndrueshëm i këtij standardi nga vetë Komisioneri, si organ i specializuar ligjzbatues, dëshmon natyrën e tij jo të re, teknike-procedurale dhe të domosdoshme për efektivitetin real të mbrojtjes nga diskriminimi, pasi fakti diskriminues, për nga natyra e tij, është shpesh brenda dijenisë ekskluzive të palës kundër së cilës drejtohet pretendimi.

36. Së dyti, sa i përket shkaqeve të mbrojtura nga diskriminimi, Komisioneri ka shqyrtuar dhe vendosur prej vitesh ankesa të bazuara shprehimisht në gjini, identitet gjinor, orientim seksual dhe karakteristika seksi, bazuar në listën e plotë të shkaqeve të mbrojtura të nenit 1 të ligjit nr. 10221/2010, i ndryshuar me ligjin nr. 124/2020 dhe ligjin nr. 22/2026.

Praktika e Komisionerit në këtë fushë përfshin, ndër të tjera, raste diskriminimi në punësim mbi bazë gjinie, diskriminimi ndaj grave shtatzëna dhe për shkak të përgjegjësisë prindërore (shih, p.sh., Vendimi nr. 177, datë 21.09.2021¹⁶, A. Ll. kundër “G2 Media” sh.p.k.), si dhe raste të gjuhës së urrejtjes për shkak të gjinisë, orientimit seksual, identitetit gjinor dhe karakteristikat e seksit (shih, psh., vendimi Nr. 236, datë 29. 12. 2022¹⁷, vendimi Nr. 88, datë 15.04.2026¹⁸, vendimi Nr. 83, datë 14.04.2026¹⁹, vendimi Nr. 6, datë 08.01.2026²⁰, vendimi Nr. 204, datë 15.08.2025²¹) Kjo praktikë tregon se përfshirja e këtyre shkaqeve në nenin 6, pika 1, të ligjit nr. 64/2025 nuk krijon asnjë kategori të re juridike, por thjesht riafirmon, në kuadrin specifik të barazisë gjinore, shkaqe të mbrojtura tashmë të konsoliduara dhe të zbatuara

¹⁵<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2024/07/Vendim-nr.-192-date-08.07.2024-A.-B.-kunder-Shoqerise-Albchrome-shpk-Diskriminim-ne-formen-e-viktimizimit.pdf>

¹⁶<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2021/09/Vendim-nr.-177-date-21.09.2021-A.Ll.-kunder-G2-Media-sh.p.k.-Mosdiskriminim.pdf>

¹⁷<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2022/12/Vendim-nr.-236-date-29.12.2022-Zh.L-kunder-O.J-dhe-Top-Channel-Diskriminimin-Gjuhe-Urrejtje.pdf>

¹⁸<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2026/08/Vendim-Nr.88-date-15.04.2026-M.A-kunder-R.A-Diskriminim-Gjuhe-urtejtje.pdf>

¹⁹<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2026/08/Vendim-Nr.83-date-14.04.2026-Ceshtje-kryesisht-mbi-gjuhen-e-perdorur-nga-Z.I-kunder-personave-LGBTI-ne-Report-Tv-dhe-Vizion-Plus-Tv-Diskriminim-Gjuhe-urtejtje.pdf>

²⁰<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2026/02/Vendim-nr.-6-date-08.01.2026-OMSA-kunder-A.G-Diskriminim-gjuhe-urtejtje.pdf>

²¹<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2025/08/Vendim-nr.-204-date-15.08.2025-Qendra-Alcanca-kunder-Diskriminimit-LGBT-k.-D.-M-Diskriminim-gjuhe-urtejtje.pdf>

në praktikën e përditshme institucionale të Komisionerit.

37. Së treti, sa i përket masave të përkohshme dhe kuotave, Komisioneri, në ushtrim të funksionit të tij monitorues mbi zbatimin e kuotave gjinore në Kodin Zgjedhor dhe në organet e emëruara të pushtetit vendor²², ka konstatuar në mënyrë të përsëritur, në raportimet dhe studimet e tij institucionale, nënperfaqësimin real dhe të vazhdueshëm të grave në organet vendimmarrëse publike dhe private, çka ka justifikuar objektivisht nevojën për masa pozitive shtesë, përfshirë ato të parashikuara në nenin 8 dhe nenin 24 të ligjit nr. 64/2025. Vetë fakti që një organ i pavarur shtetëror, mbi bazën e të dhënave empirike të grumbulluara përgjatë viteve, ka rekomanduar forcimin e mekanizmave të përfaqësimit të balancuar gjinor, përbën element shtesë që mbështet natyrën objektive dhe proporcionale të këtyre masave, e jo karakterin arbitrar apo ideologjik që u atribuohet nga kërkuesit.

38. Së katërti, sa i përket gjuhës dhe komunikimit publik, praktika e Komisionerit ka trajtuar prej kohësh çështjen e gjuhës denigruese ose stereotipizuese mbi bazë gjinie në median dhe komunikimin institucional, si formë e nxitjes së diskriminimit, në kuptim të nenit 3, pika 1, të ligjit nr. 10221/2010 të ndryshuar. Detyrimi i nenit 10 të ligjit nr. 64/2025 për përdorim të gjuhës me ndjeshmëri gjinore në komunikimin zyrtar institucional përputhet plotësisht me këtë linjë të vendosur praktike, dhe nuk përbën ndërhyrje të re apo të papërligjur, por kodifikim ligjor të një standardi profesional-komunikues tashmë të zbatuar nga institucionet publike.

39. Së pesti, Komisioneri vëren se, në praktikën e tij ndër vite, asnjë prej mekanizmave të mësipërm, zhvendosja/shpërndarja e barrës së provës, zgjerimi i shkaqeve të mbrojtura, apo masat pozitive, nuk ka çuar në ndonjë kufizim të pambështetur të lirisë së ndërgjegjes, të fesë apo të shprehjes së subjekteve private, pasi fusha e veprimit të Komisionerit dhe e ligjit nr. 10221/2010, ashtu si edhe ajo e ligjit nr. 64/2025, mbetet e kufizuar në marrëdhëniet publike-institucionale, të punësimit dhe të shërbimeve, dhe jo në sferën private të individit apo në doktrinën fetare si të tillë.

40. Për sa më sipër, Komisioneri vlerëson se dispozitat e kundërshtuara të ligjit nr. 64/2025 nuk përfaqësojnë një risi rrënjësore në rendin juridik shqiptar, por një zgjerim dhe sistemim koherent, në fushën specifike të barazisë gjinore, të parimeve dhe mekanizmave që Komisioneri vetë i ka zbatuar prej më shumë se një dekade e gjysmë në kuadër të ligjit nr. 10221/2010, pa u vënë kurrë në pikëpyetje kushtetutshmëria e këtyre të fundit.

²²<https://www.kmd.al/wp-content/uploads/2023/05/Barazia-gjinore-dhe-diskriminimi-ne-organet-e-emruara-te-pushtetit-vendor.pdf>

VII. ANALIZA KUSHTETUESE E DISPOZITAVE TË KUNDËRSHTUARA

41. Dispozitat e kundërshtuara nga kërkuesit mund të grupohen tematikisht si më poshtë, për qëllime të një analize kushtetuese-juridike koherente.

VII.1. Përkufizimi i “gjinisë” (neni 4, shkronja “ë”)

42. Përkufizimi i “gjinisë” si role, sjellje, veprimtari dhe attribute të ndërtuara shoqërisht, të cilat një shoqëri e caktuar i konsideron të përshtatshme për burrat dhe gratë, nuk është një risi konceptuale e ligjit shqiptar, por riprodhon, në thelb, përkufizimin e pranuar prej kohësh në instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria, ndër to Konventa e Stambollit (neni 3, shkronja “c”). Ky përkufizim funksionon në rrafshin sociologjik-juridik të analizës së diskriminimit dhe nuk zëvendëson, nuk shfuqizon dhe as nuk bie ndesh me konceptin biologjik të seksit, i cili mbetet plotësisht i paprekur nga ligji. Nuk ekziston, pra, asnjë kolizion real me ndonjë dispozitë apo parim kushtetues. Republika e Shqipërisë e ka ratifikuar Konventën e Stambollit pa asnjë rezervë apo deklaratë interpretuese lidhur me Nenin 3(c). Rrjedhimisht, në zbatim të Nenit 122 të Kushtetutës, ky përkufizim është pjesë e pandashme dhe e detyrueshme e rendit tonë juridik të brendshëm, duke i bërë të pavlefshme referencat e kërkuesve ndaj rezervave të shteteve të treta.

Koncepti i “gjinisë” nuk është zhvilluar si kategori e kundërt ose zëvendësuese e “seksit”, por si kategori e zhvilluar mbi bazën dhe brenda kuadrit të dallimit biologjik mashkull-femër. Ky koncept lindi për të shpjeguar një fenomen që vetë realiteti empirik e kishte bërë të domosdoshëm për t’u analizuar, faktin që trajtimi shoqëror, juridik dhe institucional i personave nuk përcaktohet gjithmonë vetëm nga tiparet e tyre biologjike, por edhe nga role dhe norma shoqërore që u ngarkohen atyre për shkak të seksit të tyre. Në këtë kuptim, “gjinia” nuk zëvendëson “seksin”, por përbën një shtresë shtesë analize, që lind pikërisht, sepse ekziston seksi biologjik, dhe sepse shoqëritë i kanë ngarkuar historikisht këtij dallimi biologjik pasoja, role dhe hierarki shoqërore që shkojnë përtej vetë biologjisë. Ky raport i seksit, si bazë biologjike dhe i gjinisë, si ndërtim shoqëror i zhvilluar mbi këtë bazë është pikënisja e domosdoshme për të kuptuar saktë përkufizimin e nenit 4, shkronja “ë”, dhe pajtueshmërinë e tij me nenin 18 të Kushtetutës.

Në funksion të analizës është e domosdoshme të paraqiten në formë të plotë përkufizimet e pranuar nga organizmat kryesorë ndërkombëtarë dhe evropianë kompetentë në fushën e

barazisë gjinore dhe të drejtave të njeriut, në mënyrë që të konstatohet shkalla e konvergjencës midis tyre.

➤ Konventa e Stambollit dhe Raporti i saj Shpjegues²³

Neni 3, shkronja “c”, i Konventës së Këshillit të Evropës për Parandalimin dhe Luftimin e Dhunës ndaj Grave dhe Dhunës në Familje (“Konventa e Stambollit”) përcakton “gjininë” si: “rolet, sjelljet, aktivitetet dhe atributet shoqërisht të ndërtuara, që një shoqëri e caktuar i konsideron të përshtatshme për gratë dhe burrat”. Raporti Shpjegues i Konventës sqaron logjikën dhe qëllimin e këtij përkufizimi në mënyrë të plotë:

“Megjithatë Konventa e vendos detyrimin për parandalimin dhe luftimin e dhunës ndaj grave brenda kuadrit më të gjerë të arritjes së barazisë midis grave dhe burrave, hartuesit e konsideruan të rëndësishme të përcaktojnë termin ‘gjinia’. Në kontekstin e kësaj Konvente, termi gjini, i bazuar në dy sekset, mashkull dhe femër, shpjegon se ekzistojnë gjithashtu role, sjellje, aktivitete dhe attribute të ndërtuara shoqërisht, të cilat një shoqëri e caktuar i konsideron të përshtatshme për gratë dhe burrat. Kërkimet kanë treguar se disa role apo stereotype riprodhojnë praktika të padëshiruara dhe të dëmshme dhe kontribuojnë në pranueshmërinë e dhunës ndaj grave. [...] Termi ‘gjinia’, sipas këtij përkufizimi, nuk synon të zëvendësojë termat ‘gra’ dhe ‘burra’ të përdorur në Konventë.”

Ky shpjegim është thelbësor, sepse vetë burimi normativ nga i cili rrjedh përkufizimi i nenit 4, shkronja “ë”, të ligjit nr. 64/2025, sqaron shprehimisht dy gjëra: (i) se termi “gjinia” është i bazuar dhe funksionon brenda kuadrit të dy seksëve biologjike, mashkull dhe femër; dhe (ii) se ky term nuk synon në asnjë mënyrë të zëvendësojë apo të fshijë kategoritë “gra” dhe “burra”. Republika e Shqipërisë e ka ratifikuar këtë Konventë pa asnjë rezervë apo deklaratë interpretuese lidhur me nenin 3(c), çka e bën këtë përkufizim, në zbatim të nenit 122 të Kushtetutës, pjesë të pandashme dhe të detyrueshme të rendit juridik të brendshëm.

➤ Organizata Botërore e Shëndetësisë (OBSh)²⁴

“Gjinia i referohet karakteristikave shoqërisht të ndërtuara të grave dhe burrave, si normat, rolet dhe marrëdhëniet mes grupeve të grave dhe burrave. Ajo ndryshon nga shoqëria në shoqëri dhe evoluon me kohën. Kur individët apo grupet nuk “përshtaten” me normat e vendosura gjinore, ata shpesh përballen me stigma, praktika diskriminuese apo përjashtim

²³ <https://rm.coe.int/1680a48903>

²⁴ <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/gender-and-health>

shoqëror. **Seksi** i referohet karakteristikave të ndryshme biologjike dhe fiziologjike të meshkujve dhe femrave, si organet riprodhuese, kromozomet, hormonet, etj.”

➤ Instituti Evropian për Barazinë Gjinore (EIGE)²⁵

“Gjinia: Atribute dhe mundësi shoqërore që lidhen me të qenit femër dhe mashkull, si dhe me marrëdhëniet ndërmjet grave e burrave dhe vajzave e djemve, po ashtu edhe me marrëdhëniet ndërmjet grave dhe ato ndërmjet burrave. Këto attribute, mundësi dhe marrëdhënie janë të ndërtuara shoqërisht dhe mësohen përmes proceseve të socializimit. Ato janë specifike për kontekstin dhe kohën dhe të ndryshueshme. Gjinia përcakton se çfarë pritet, lejohet dhe vlerësohet tek një grua apo burrë në një kontekst të caktuar.”

“Seksi: Karakteristika biologjike dhe fiziologjike që i përcaktojnë njerëzit si femra ose meshkuj. Këto grupe karakteristikash biologjike nuk janë reciprokisht përjashtuese, pasi ka individë që i zotërojnë të dyja, por këto karakteristika priren t'i dallojnë njerëzit si femra ose meshkuj (personat interseks).”

➤ Këshilli i Evropës²⁶

“Seksi i referohet dallimeve biologjike ndërmjet meshkujve dhe femrave (p.sh, organet seksuale, kromozomet, hormonet). Gjinia është konstrukt social, psikologjik dhe kulturor, e zhvilluar në procesin e socializimit. Shoqëri dhe kultura të ndryshme mund të kenë, kuptime të ndryshme për atë çfarë është “mashkullore” apo “femërore”. Shoqëritë krijojnë norma dhe pritshmëri lidhur me gjininë, të cilat mësohen gjatë jetës së personave, përfshirë në familje, në shkollë, përmes mediave. Normat gjinore ndryshojnë me kohën, por zakonisht bazohen në një rend heteronormativ që parashikon ekzistencën e dy sekseve (gjinive) të tërhequra ndaj njëri-tjetrit. Personat që nuk përshtaten me këtë nocion binar të gjinisë shpesh vuajnë përjashtim, diskriminim dhe dhunë.”

➤ Kombet e Bashkuara / UN Women

Sistemi i Kombeve të Bashkuara, përmes UN Women, organit kryesor të OKB-së për barazinë gjinore dhe fuqizimin e grave, përcakton “gjininë” dhe “barazinë gjinore” në mënyrë të plotë e të ndërlidhur²⁷:

“Gjinia i referohet attributeve dhe mundësive shoqërore që lidhen me të qenit femër dhe mashkull, dhe marrëdhëniet ndërmjet grave e burrave dhe vajzave e djemve, po ashtu dhe marrëdhëniet ndërmjet grave dhe atyre ndërmjet burrave. Këto attribute, mundësi dhe marrëdhënie janë të ndërtuara shoqërisht dhe mësohen përmes proceseve të socializimit. Ato

²⁵ <https://eige.europa.eu/publications-resources/theseaurs>

²⁶ <https://www.coc.int/en/web/gender-matters/sex-and-gender>

²⁷ <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>

janë specifike për kontekstin dhe kohën dhe të ndryshueshme. Gjinia përcakton se çfarë pritet, lejohet dhe vlerësohet tek një grua apo burrë në një kontekst të caktuar. Në shumicën e shoqërive ekzistojnë dallime dhe pabarazi mes grave dhe burrave në përgjegjësitë e ngarkuara, veprimtaritë e ndërmarrja, aksesin dhe kontrollin mbi burimet, si dhe mundësitë e vendimmarrjes. Gjinia është pjesë e kontekstit më të gjerë socio-kulturor, krahas kritereve të tjera të rëndësishme për analizën socio-kulturore, si klasa, raca, niveli i varfërisë, grupi etnik, orientimi seksual dhe mosha.”

UN Women e përcakton “barazinë ndërmjet grave dhe burrave” (barazia gjinore) si të drejta, përgjegjësi dhe mundësi të barabarta për gratë dhe burrat, vajzat dhe djemtë, duke sqaruar shprehimisht se barazia nuk nënkupton që gratë dhe burrat të bëhen “të njëjtë”, por që të drejtat, përgjegjësitë dhe mundësitë e tyre të mos varen nga fakti nëse kanë lindur meshkuj apo femra. Barazia gjinore trajtohet si çështje e të drejtave të njeriut dhe njëkohësisht si parakusht dhe tregues i zhvillimit të qëndrueshëm, të orientuar nga njeriu, dhe theksohet se barazia gjinore nuk është çështje vetëm e grave, por duhet të angazhojë plotësisht edhe burrat.

Ky formulim tregon qartë racionalen mbi të cilën ndërtohet politika ndërkombëtare e barazisë gjinore, adresimi i pabarazive reale që lindin mbi bazën e seksit biologjik, nëpërmjet identifikimit dhe korrigjimit të roleve, normave dhe pritshmërive shoqërore të padrejta që i janë ngarkuar historikisht këtij dallimi biologjik, jo eliminimi apo zëvendësimi i vetë kategorisë biologjike.

Krahasimi i përkufizimeve të mësipërme nxjerr në pah një konvergjencë të plotë mes burimeve ndërkombëtare në fushën e barazisë gjinore dhe të drejtave të njeriut, Konventa e Stambollit, OBSH, EIGE/Bashkimi Evropian, Këshilli i Evropës dhe OKB/UN Women. Të gjitha këto burime ndajnë tri elemente të përbashkëta:

- **Seksi** përkufizohet në mënyrë të njëtrajtshme si kategori biologjike-fiziologjike (organet riprodhuese, kromozomet, hormonet), e cila mbetet e paprekur dhe autonome nga koncepti i gjinisë.
- **Gjinia** përkufizohet si konstrukt shoqëror-kulturor (role, norma, sjellje, pritshmëri) i ndërtuar dhe mësuar përmes socializimit, specifik për kontekstin dhe kohën, dhe i ndryshueshëm.
- **Gjinia** zhvillohet gjithmonë në kuadër dhe mbi bazën e dy seksëve biologjike, si instrument analitik për të kuptuar dhe adresuar pabarazi reale, e jo si zëvendësim apo mohim i kategorisë biologjike.

Kjo konvergjencë nuk është statike, por rezultat i një evolucioni historik të qartë e progresiv i së drejtës ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.

Instrumentet e hershme të të drejtave të njeriut (Deklarata Universale e 1948, Konventa CEDAW e 1979) përqendrohen kryesisht te termi “seks” (sex), duke ndaluar diskriminimin “mbi bazën e seksit”. Kjo qasje reflektonte kuptimin fillestar sipas të cilit pabarazia mes grave dhe burrave lidhej drejtpërdrejt dhe në mënyrë të mjaftueshme me kategorinë biologjike.

Veçanërisht pas Konferencës së Katërt Botërore për Gratë të OKB-së në Pekin (1995) dhe Platformës së saj të Veprimit, u pranuar gjerësisht se diskriminimi dhe pabarazia nuk shpjegohen plotësisht nga vetë kategoria biologjike, por nga rolet, normat dhe pritshmëritë shoqërore që i ngarkohen kësaj kategorie. Kjo solli konsolidimin institucional të termit “gjini”, si kategori e veçantë, plotësuese e “seksit” e jo zëvendësuese e tij, dhe përhapjen e tij në politikat dhe instrumentet e organizatave ndërkombëtare (OKB, BE, Këshilli i Evropës).

Konventa e Stambollit formalizon këtë dallim në terma juridikisht detyrues për shtetet palë, duke e integruar konceptin e gjinisë në kuadrin e detyrimeve konkrete shtetërore për parandalimin dhe luftimin e dhunës ndaj grave. Paralelisht, direktivat e Bashkimit Evropian mbi mosdiskriminimin, Direktiva 2004/113/KE (zbatimi i parimit të trajtimit të barabartë mes burrave dhe grave në aksesin dhe furnizimin me mallra e shërbime), Direktiva 2006/54/KE (zbatimi i parimit të mundësive dhe trajtimit të barabartë mes burrave dhe grave në çështjet e punësimit dhe profesionit), si dhe më së fundmi Direktivat 2024/1499 (që amendon, ndër të tjera, vetë Direktivën 2004/113/KE, duke forcuar standardet e organeve të barazisë edhe në fushën e trajtimit të barabartë mes grave dhe burrave në mallra e shërbime) dhe Direktiva 2024/1500 (që amendon, ndër të tjera, vetë Direktivën 2006/54/KE mbi standardet e organeve të barazisë në fushën e punësimit), dhe praktika e organizmave ndërkombëtarë vazhdojnë të zhvillojnë e të saktësojnë analizën gjinore si mjet për identifikimin e diskriminimit strukturor, gjithnjë brenda dhe mbi bazën e dallimit biologjik seks, e jo në kundërshtim me të.

Ky evolucion tregon se koncepti i gjinisë nuk është prodhim i një risie, por rezultat i një procesi normativ gradual, të konsoliduar prej më shumë se tri dekadash, në të cilin Republika e Shqipërisë ka marrë pjesë aktive, si palë e Konventës së Stambollit, anëtare e Këshillit të Evropës, pjesë e OKB-së dhe palë në Konventën Cedaw, dhe shtet në proces integrimi në Bashkimin Evropian.

Konventa e Stambollit i parashikon “seksin” dhe “gjininë” si shkaqe të ndara mosdiskriminimi, në kuadër të detyrimit të përgjithshëm për zbatimin e Konventës pa diskriminim (neni 4 § 3), duke i renditur krahas njëra-tjetrës, e jo si sinonime apo si nënkategori të njëra-tjetrës.

Kjo qasje konfirmohet dhe forcohet nga akti më i fundit i Këshillit të Evropës, *Rekomandimi CM/Rec(2024)4 i Komitetit të Ministrave drejtuar shteteve anëtare për luftimin e krimeve të urrejtjes*, miratuar më 7 maj 2024, në takimin e 1498-të të Zëvendësministrave²⁸. Ky Rekomandim, instrumenti më i ri normativ i Këshillit të Evropës në fushën e mbrojtjes nga krimet e urrejtjes dhe diskriminimi, parashikon shprehimisht “seksin” dhe “gjininë” si dy shkaqe (motive) të veçanta dhe të dallueshme mbi bazën e të cilave mund të ndërtohet krimi i urrejtjes, pikërisht sepse pranon se një person mund të viktimizohet për shkak të seksit të tij biologjik, ose për shkak të mospërputhjes me rolet dhe pritshmëritë gjinore që i ngarkohen atij. dy fenomene të lidhura, por të dallueshme.

Fakti që instrumentet më të fundit të Këshillit të Evropës i trajtojnë “seksin” dhe “gjininë” si baza autonome, të veçanta, por njëkohësisht ndërvepruese dhe plotësuese të mbrojtjes nga diskriminimi, konfirmon në mënyrë të drejtpërdrejtë faktin se të dyja kategoritë bashkëjetojnë dhe funksionojnë paralelisht brenda të njëjtit sistem mbrojtjeje, pa e zëvendësuar apo përjashtuar njëra-tjetrën. Kjo praktikë e kohëve të fundit tregon se e drejta ndërkombëtare dhe evropiane e konsideron domosdoshmërinë e mbrojtjes së dyfishtë, mbi bazën e seksit biologjik dhe mbi bazën e gjinisë si konstrukt shoqëror, si standard të konsoliduar.

43. Kërkesit parashitjnë se përkufizimi i “gjinisë” si konstrukt shoqëror, i ndarë nga koncepti biologjik i “seksit”, do të krijonte paqartësi me dispozita të tjera të legjislacionit shqiptar që përdorin termin “gjini” në kuptimin e regjistrimit civil, të dokumenteve të identitetit, të statistikave demografike apo të marrëdhënieve familjare. Ky pretendim nuk qëndron.

Evolucioni historik i termave në gjuhën shqipe tregon se “gjinia” ka qenë prej kohësh term më i gjerë se “seksi”. Fjalorët akademikë të shqipes i japin fjalës “gjini” disa kuptime paralele: letrar-artistik (gjinitë letrare), farefisnor (lidhje gjaku), biologjik-taksonomik (njësi taksonomike, p.sh. “gjinia njerëzore”), gramatikor (gjinia mashkullore/femërore/asnjënjese), si dhe kuptimin e drejtpërdrejtë të “tërësisë së tipareve natyrore që dallojnë mashkullin nga femra; seks”. Vetë fjalorët tradicionalë, pra, e kanë barazuar në një prej kuptimeve të veta “gjininë”

²⁸

[https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680af9736%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680af9736%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

Adresa: Rruga e Durrësit, Nr. 27, Kodi Postar 1001, Tiranë, Tel: +355 4 2431078, E-mail: info@kmd.al, web: www.kmd.al

me “seksin”, duke e bërë termin “gjini” më të gjerë dhe përfshirës të vetë kuptimit të “seksit” biologjik.

Është e rëndësishme të theksohet, se në gjuhën dhe në praktikën juridike shqiptare kanë ekzistuar dhe vazhdojnë të ekzistojnë paralelisht të dy termat, “seks” dhe “gjini”, të cilët as sot e kësaj dite nuk janë të panjohur apo të huaj për legjislacionin shqiptar. Pikërisht për këtë arsye, zgjedhja e hartuesve të Kushtetutës për të përdorur në nenin 18 termin “gjini”, dhe jo termin “seks”, nuk mund të trajtohet si rastësi apo mungesë alternative gjuhësore, por duhet kuptuar si zgjedhje e ndërgjegjshme dhe domethënëse.

Kjo zgjedhje bëhet edhe më kuptimplote nëse mbahet parasysh konteksti kohor dhe institucional në të cilin u miratua Kushtetuta në vitin 1998, pasi Shqipëria kishte aderuar tashmë në Këshillin e Evropës (1995) dhe kishte ratifikuar Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut (1996). Hartuesit e Kushtetutës, pra, vepruan në një moment kur Shqipëria ishte tashmë pjesë e sistemit evropian të mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe e njihte terminologjinë e këtij sistemi, i cili prej kohësh e përdorte termin “sex” (seks). Fakti që hartuesit, duke pasur në dispozicion të dy termat në gjuhën shqipe, zgjedhën me vetëdije termin më të gjerë “gjini” e jo termin më të ngushtë “seks”, tregon një qëllim të qartë legjislativ, atë të garantimit të një mbrojtjeje kushtetuese sa më gjithëpërfshirëse nga diskriminimi, duke mos u kufizuar vetëm në konceptin e seksit biologjik.

Kjo zgjedhje terminologjike korresponдон, për më tepër, me vetë kuptimin e regjistruar historikisht në fjalorët akademikë të gjuhës shqipe, sipas të cilit “gjinia” përfshin në vetvete kuptimin e “seksit” (tërësia e tipareve natyrore që dallojnë mashkullin nga femra), duke qenë njëkohësisht term më i gjerë se ai.

Në këtë kuptim, zgjedhja e termit “gjini” të neni 18 i Kushtetutës nuk përjashton, nuk zvogëlon dhe as nuk e lë jashtë fushës së mbrojtjes kuptimin biologjik të “seksit”, përkundrazi, e përfshin atë brenda vetes, duke shtuar mbi të edhe dimensionin sociologjik-juridik, që lidhet me rolet dhe konstruktet shoqërore. Rrjedhimisht, argumenti se ekzistenca paralele e dy termave në gjuhën shqipe do të krijonte paqartësi normative, përmbys në fakt vetë logjikën e zgjedhjes legjislative, pikërisht sepse të dy termat ekzistojnë dhe ishin të njohur, zgjedhja e njërit prej tyre (termi më i gjerë, “gjini”) në vend të tjetrit (termi më i ngushtë, “seks”) përbën tregues të fortë të një zgjedhjeje të qëllimshme dhe të informuar, e jo të një zbrastësie apo paqartësie terminologjike që kërkon interpretim shtrëngues apo kufizues sot.

Praktika administrative shqiptare konfirmon vetë këtë dallim funksional dhe mungesën e ndonjë përdorimi rigorozisht të dallueshëm mes termave: Ligji nr. 8950, datë 10.10.2002, “Për gjendjen civile”, aktualisht i shfuqizuar, përdorte termin “seks” (neni 8), ndërsa Ligji nr. 10129, datë 11.5.2009, “Për gjendjen civile”, aktualisht në fuqi, e zëvendësoi me termin “gjini” për të njëjtin element të gjendjes civile. Për më tepër, kur ky element pasqyrohet në dokumentet e identifikimit (letërnjoftim, pasaportë) apo në certifikatat e lëshuara për përdorim jashtë vendit, përkthimi zyrtar në anglisht i termit “gjinia” mbetet “sex”, dhe jo “gender”. Kjo dëshmon se, në funksionin e vet identifikues-civil, termi “gjini” korrespondon funksionalisht me konceptin biologjik të “seksit”, krejt i ndryshëm nga funksioni sociologjik-juridik që i njihet po këtij termi të neni 4, shkronja “ë”, i ligjit nr. 64/2025.

Neni 8 i Ligjit për Gjendjen Civile, “Veçoritë e disa përbërësve të gjendjes civile”, parashikon shprehimisht se lindja, gjinia, emri e mbiemri, raportet e atësisë, amësisë, kombësia dhe shtetësia njihen e mund të hiqen, të shuhen, të ndryshojnë ose t’u kalojnë të tjerëve vetëm në rastet e në mënyrën e përcaktuar shprehimisht në atë ligj apo në çdo ligj tjetër të veçantë. Pra, rendi juridik shqiptar e trajton vetë “gjininë”, si përbërës të gjendjes civile, si element juridikisht të ndryshueshëm sipas ligjit, e jo si të dhënë absolutisht fikse e të pandryshueshme, çka forcon edhe më tej idenë se i njëjti term funksionon me kuptime të diferencuara, por të përputhshme, sipas kontekstit rregullator specifik, identifikim civil, në njërin rast (Ligji për Gjendjen Civile), analizë dhe mbrojtje nga diskriminimi, në rastin tjetër (ligji nr. 64/2025), pa krijuar konflikt normash apo pasiguri juridike që të ngrejë dyshim kushtetutshmërie.

Përkufizimi sociologjik-juridik i “gjinisë” në nenin 4, shkronja “ë”, të ligjit nr. 64/2025, në funksion të analizës së diskriminimit, nuk bie ndesh me asnjë dispozitë tjetër të rendit juridik shqiptar, përfshirë Ligjin për Gjendjen Civile. Ligji nr. 64/2025 nuk shfuqizon, nuk ndryshon dhe as nuk cenon në asnjë mënyrë përkufizimet apo procedurat e Ligjit për Gjendjen Civile, ai thjesht qartëson kuptimin analitik të termit “gjini” në funksion të identifikimit dhe trajtimit të diskriminimit.

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka konsoliduar doktrinën sipas së cilës Konventa Evropiane është “instrument i gjallë që duhet interpretuar në dritën e kushteve të sotme”, doktrinë e artikuluar për herë të parë në çështjen *Tyrer kundër Mbretërisë së Bashkuar*²⁹(1978). Në këtë çështje, Gjykata refuzoi shprehimisht qasjen statike sipas së cilës Konventa do të

²⁹ <https://hudoc.echr.coc.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-57587%22%7D>

Kjo doktrinë evolutive u zbatua më pas në mënyrë të vazhdueshme në çështje të tjera themelore të Gjykatës, në trajtimin e barabartë të fëmijëve “jashtë martese” (*Marckx kundër Belgjikës*³⁰), në dekriminalizimin e marrëdhënieve homoseksuale të pëlqyera mes të rriturish (*Dudgeon kundër Mbretërisë së Bashkuar*³¹), dhe në njohjen juridike të identitetit gjinor (*Christine Goodëin kundër Mbretërisë së Bashkuar*³²). Në secilin prej këtyre rasteve, Gjykata konfirmoi se një dokument themeltar i të drejtave të njeriut nuk mund ta ngrijë kuptimin e vet në momentin historik të hartimit, por duhet të vazhdojë të garantojë mbrojtje efektive të të drejtave, në përputhje me zhvillimin e njohurive shkencore, shoqërore dhe të standardeve ndërkombëtare.

Sa më sipër, rezulton se: (i) koncepti i “gjinisë” nuk është krijim i njëanshëm apo risi konceptuale e ligjit nr. 64/2025, por riprodhim i një standardi të konsoliduar në praktikën ndërkombëtare; (ii) ky standard buron nga një konvergjencë e plotë e burimeve ndërkombëtare në fushën e barazisë gjinore, Konventa e Stambollit, OBSH, EIGE/BE, Këshilli i Evropës dhe OKB/UN Women, të cilat, në mënyrë të njëtrajtshme, e ndërtojnë “gjininë” si kategori sociologjike-juridike të zhvilluar mbi bazën dhe brenda kuadrit të, dy sekseve biologjike, e jo në kundërshtim apo zëvendësim të tyre; (iii) ky standard është produkt i një evolucioni historik

³² <https://hudoc.echr.coc.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60596%22%5D%7D>

progresiv, në të cilin Shqipëria ka qenë pjesëmarrëse aktive; (iv) vetë praktika normative më e fundit e Këshillit të Evropës, Konventa e Stambollit dhe Rekomandimi CM/Rec(2024)4 për krimet e urrejtjes i trajton “seksin” dhe “gjininë” si shkaqe të veçanta e autonome, të renditura krahas njëra-tjetrës e jo si sinonime, ç’ka konfirmon në mënyrë të drejtpërdrejtë natyrën e tyre plotësuese dhe njëkohësisht të dallueshme; dhe (v) vetë praktika gjuhësore, legislative dhe administrative shqiptare e ka pranuar prej kohësh dallimin funksional mes tyre, pa krijuar asnjëherë konflikt normash apo pasiguri juridike.

Në këtë kuptim, dhe në përputhje me parimin interpretues sipas të cilit dokumentet themeltare të të drejtave të njeriut, qofshin ndërkombëtare apo kushtetuese të brendshme, duhen lexuar si instrumente të gjalla, në dritën e kushteve dhe standardeve të sotme, arrihet në konkluzionin se neni 18 i Kushtetutës, në thelb të tij, ka parashikuar mbrojtjen nga diskriminimi mbi bazën e “gjinisë”, e jo thjesht mbi bazën e “seksit” në kuptimin e ngushtë biologjik. Siç u argumentua më lart, në referim të standardeve dhe instrumenteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, dallimi dhe plotësueshmëria ndërmjet “seksit” dhe “gjinisë” janë konsoliduar prej kohësh si baza autonome dhe njëkohësisht ndërvepruese të mbrojtjes nga diskriminimi.

Rrjedhimisht, përkufizimi i “gjinisë” në nenin 4, shkronja “ë”, të ligjit nr. 64/2025, nuk krijon një kategori të huaj apo të papajtueshme me rendin kushtetues shqiptar, por konkretizon dhe qartëson pikërisht atë bazë mbrojtjeje që neni 18 i Kushtetutës e ka përfshirë që në fillim, në përputhje të plotë me evolucionin e njohur dhe të pranuar ndërkombëtarisht të vetë konceptit të barazisë dhe mosdiskriminimit.

45. Një nga pretendimet kryesore të kërkuësve është se dispozita të caktuara të ligjit nr. 64/2025 krijojnë trajtim preferencial në bazë të gjinisë dhe, si rrjedhojë, cenojnë parimin kushtetues të barazisë.

Komisioneri vlerëson se ky pretendim buron nga një interpretim formal i parimit të barazisë dhe nuk përputhet me standardet kushtetuese, evropiane dhe ndërkombëtare mbi të drejtën e mosdiskriminimit. Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka konsoliduar prej kohësh parimin se barazia nuk nënkupton trajtim identik në çdo rast, por trajtim të barabartë për persona në situata të krahasueshme. Po kështu, Gjykata ka theksuar vazhdimisht se mosdiferencimi i trajtimit të personave që ndodhen në situata objektivisht të ndryshme mund të përbëjë vetë diskriminim. Në çështjen *Thlimmenos kundër Greqisë*, Gjykata theksoi se

diskriminimi mund të konsistojë edhe në dështimin e shtetit për të trajtuar ndryshe persona që ndodhen në situata materialisht të ndryshme. Ky parim ka marrë tashmë karakter themelor në jurisprudencën evropiane të mosdiskriminimit. Në të njëjtën linjë, në çështjen *D.H. dhe të tjerë kundër Republikës Çeke*, Dhoma e Madhe vlerësoi se politika ose masa në dukje neutrale mund të prodhojnë efekte disproporcionale ndaj një grupi të caktuar dhe, për këtë arsye, shteti ka detyrimin të ndërmarrë masa korrigjuese për të garantuar barazinë efektive. Edhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, në praktikën e tij administrative, ka mbajtur në mënyrë të vazhdueshme qëndrimin se parimi i barazisë nuk ndalon çdo trajtim të ndryshëm, por vetëm atë trajtim që nuk mbështetet në një justifikim objektiv dhe proporcional. Në një numër vendimesh, Komisioneri ka pranuar ligjshmërinë e trajtimeve të diferencuara kur ato synojnë eliminimin e pabarazive faktike ose mbrojtjen e grupeve që ndodhen në një pozitë më të pafavorshme³³. Ky interpretim është në përputhje edhe me nenin 18 të Kushtetutës, i cili ndalon diskriminimin e pajustificuar dhe nuk përjashton mundësinë e trajtimeve të ndryshme kur ato mbështeten në një qëllim legjitim dhe respektojnë parimin e proporcionalitetit.

46. Sa i përket skenarëve të tjerë të paraqitur nga kërkuesit lidhur me mundësinë e konflikteve normative mes përkufizimit të “gjinisë” në ligjin nr. 64/2025 dhe legjislacionit tjetër (si ai i gjendjes civile, i familjes, i të dhënave personale apo i statistikave), Komisioneri vëren se ligji nr. 64/2025 nuk parashikon asnjë procedurë ndryshimi të shënimeve të gjendjes civile, nuk krijon të drejta apo detyrime lidhur me dokumentet e identitetit, dhe as nuk ndryshon rregullat e Kodit të Familjes mbi prindërimin apo martesën. Objekti i tij rregullator mbetet në fushën e mosdiskriminimit dhe të barazisë gjinore, dhe nuk prek fushat e rregulluara nga aktet e tjera ligjore të përmendura nga kërkuesit. Rrjedhimisht, çdo skenar konflikti normativ i paraqitur prej kërkuesve mbetet hipotetik dhe jo real, çka nuk mund të përbëjë, sipas praktikës së konsoliduar të kontrollit kushtetues abstrakt, shkak të mjaftueshëm për shfuqizimin apo pezullimin e ligjit.

VII.2. Shkaqet e mbrojtura nga diskriminimi (neni 6, pika 1)

47. Duke mbajtur parasysh hierarkinë e normave juridike të sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, i cili sanksionon epërsinë e së drejtës ndërkombëtare të ratifikuar nga Republika e Shqipërisë mbi ligjet e brendshme, Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (KEDNJ), në referim edhe të nenit 17/2 të Kushtetutës, merr status kushtetues në të drejtën tonë të brendshme. Për rrjedhojë, edhe praktika gjyqësore e Gjykatës

³³ Vendim nr. 49/2023; Vendim nr. 172/2024, v. Vendim 148/2022; Rekomandim nr. 1333/2023.

Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), me anë të së cilës bëhet interpretimi i KEDNJ-së, ka të njëjtën fuqi juridike me vetë Konventën.

48. GJEDNJ-ja ka theksuar se KEDNJ-ja është një instrument i gjallë, që duhet interpretuar në dritën e kushteve të sotme (shih *E.B. kundër Francës* [DHM]³⁴, 2008, § 92; *Christine Goodwin kundër Mbretërisë së Bashkuar* [DHM], 2002, §§ 74-75³⁵).

49. Neni 14 i KEDNJ-së nuk e liston në mënyrë të shprehur “orientimin seksual” dhe “identitetin gjinor” ndër shkaqet e mbrojtura, por GJEDNJ-ja ka interpretuar prej kohësh se këto dy shkaqe përfshihen ndër shkaqet “të tjera” të mbrojtura nga kjo dispozitë. Në këtë kuadër, GJEDNJ-ja ka theksuar se identiteti gjinor dhe orientimi seksual janë dy karakteristika të veçanta dhe intime [...]. Çdo ngatërrim mes tyre do të përbënte, për rrjedhojë, një cenim të reputacionit të personit, të aftë të arrijë një nivel të mjaftueshëm rëndësie sa për të prekur një karakteristikë kaq intime të personit (shih *Identoba dhe të tjerët kundër Gjeorgjisë*, nr. 73235/12, 12 maj 2015³⁶; *Sousa Goucha kundër Portugalisë*³⁷, nr. 70434/12, 22 mars 2016).

50. Përfshirja e orientimit seksual, identitetit gjinor, shprehjes së identitetit gjinor dhe karakteristikave të seksit ndër shkaqet e mbrojtura nga diskriminimi nuk krijon të drejta të reja themelore, por konkretizon mbrojtjen e përgjithshme kundër diskriminimit, të parashikuar tashmë nga neni 18 i Kushtetutës dhe nga neni 14 i KEDNJ-së, siç interpretohet prej kohësh nga GJEDNJ (shih, ndër të tjera, *Identoba dhe të tjerët kundër Gjeorgjisë* (2015); *X dhe të tjerët kundër Austrisë*³⁸ [DHM] (2013); *Bayev dhe të tjerët kundër Rusisë* (2017)³⁹, ku vetë Gjykata konstatoi shkelje të nenit 10, në lidhje me nenin 14, të Konventës për shkak të kufizimeve ligjore ndaj shprehjes publike lidhur me orientimin seksual, duke konfirmuar se shteti nuk mund të përjashtojë këto shkaqe nga mbrojtja e barabartë ligjore). Kjo listë shkaqesh të mbrojtura është, në thelb, deklarative dhe sqaruese, dhe jo krijuese e një regjimi paralel të drejtash; ajo nuk cenon të drejtën e askujt, por thjesht e bën më të qartë fushën e zbatimit të parimit të mosdiskriminimit.

51. Për më tepër, kjo listë shkaqesh nuk përbën asnjë risi në rendin juridik shqiptar. Neni 1 i ligjit nr. 10221, datë 4.2.2010 “Për mbrojtjen nga diskriminimi”, i ndryshuar (me ligjin nr.

³⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84571>

³⁵ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60596>

³⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154400>

³⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161527>

³⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116735>

³⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-174422>

124/2020, datë 15.10.2020 dhe ligjin nr. 22/2026, datë 3.2.2026), në fuqi që prej vitit 2010, parashikon shprehimisht 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.

52. Rrjedhimisht, gjinia, identiteti gjinor, orientimi seksual dhe karakteristikat e seksit figurojnë tashmë, prej më shumë se një dekade (respektivisht që prej ndryshimeve të vitit 2020 për karakteristikat e seksit), si baza të mbrojtura shprehimisht nga legjislacioni shqiptar në fuqi, të zbatuara në praktikën e Komisionerit, pa u vënë kurrë në diskutim kushtetutshmëria e ligjit nr. 10221/2010 për këtë arsye. Neni 6, pika 1, i ligjit nr. 64/2025 nuk bën gjë tjetër veçse riafirmon, në kuadrin specifik të barazisë gjinore, të njëjtat shkaqe të mbrojtura që janë pjesë e rendit juridik shqiptar që prej kohësh.

53. Krahas burimeve të cituara në paragrafët e mësipërm, Komisioneri vë në dukje se përfshirja e orientimit seksual, identitetit gjinor, shprehjes gjinore dhe karakteristikave të seksit si shkaqe të mbrojtura nga diskriminimi (neni 6, pika 1, i ligjit nr. 64/2025) përkon plotësisht me një sërë aktesh të Këshillit të Evropës, të Organizatës së Kombeve të Bashkuara dhe Bashkimit Evropian, që u kërkojnë shteteve anëtare t'i njohin këto shkaqe si të mbrojtura.

Në kuadër të Këshillit të Evropës, Konventa e Stambollit ndalon diskriminimin bazuar në orientimin seksual dhe identitetin gjinor.

Në kuadër të Këshillit të Evropës, Rekomandimi CM/Rec(2010)5 i Komitetit të Ministrave “Për masat për të luftuar diskriminimin bazuar në orientimin seksual ose identitetin gjinor” u kërkon shteteve anëtare të sigurojnë që legjislacioni i tyre kombëtar kundër diskriminimit t'i përfshijë shprehimisht këto shkaqe. Në vitin 2025, Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës ka miratuar Rekomandimin CM/Rec (2025) për të Drejtat e Barabarta për Personat Interseks.

Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës ka miratuar, në të njëjtën linjë: Rezolutën 1728 (2010); Rezolutën 2021 (2013) “Luftimi i diskriminimit për shkak të orientimit seksual dhe identitetit gjinor”; Rezolutën 2048 (2015) “Diskriminimi ndaj personave transgjitorë në Evropë”; Rezolutën nr. 2097 (2016) “Qasje në shkollë dhe arsim për të gjithë fëmijët”; Rezolutën 2191 (2017) “Promovimi i të drejtave të njeriut dhe eliminimi i diskriminimit ndaj

personave interseks”; Rezolutën 2239 (2018) “Jeta private dhe familjare: arritja e barazisë pavarësisht orientimit seksual”; Rezolutën 2417 (2022) “Luftimi i urrejtjes në rritje kundër personave LGBTI në Evropë”; Rezolutën 2543 (2024) “Liria e shprehjes dhe e tubimit të personave LGBTI në Evropë”; Rezolutën 2576 (2024) “Parandalimi dhe luftimi i dhunës dhe diskriminimit ndaj grave lezbike, biseksuale dhe queer në Evropë”; Rezolutën 2643 (2026) “Për ndalimin e praktikave të konvertimit”⁴⁰.

Në kuadër të Bashkimit Evropian, Parlamenti Evropian, me Rezolutën e datës 14 shkurt 2019 “Për të drejtat e personave interseks” (2018/2878(RSP))⁴¹, ka njohur shprehimisht se personat interseks u nënshtrohen shpesh shkeljeve të shumëfishta të të drejtave të njeriut, përfshirë ndërhyrje dhe trajtime mjekësore “normalizuese” të kryera pa pëlqimin e tyre të lirë dhe të informuar, dhe ndër të tjera, u ka bërë thirrje shteteve anëtare të Bashkimit Evropian të përfshijnë shprehimisht “karakteristikat e seksit” (sex characteristics) si shkak të veçantë të mbrojtur në legjislacionin e tyre kombëtar kundër diskriminimit, krahas orientimit seksual dhe identitetit gjinor. Edhe pse kjo rezolutë nuk ka karakter juridikisht detyrues (soft law), ajo shpreh qëndrimin zyrtar të organit ligjvënës të Bashkimit Evropian mbi këtë çështje dhe mbështet drejtpërdrejt zgjedhjen e ligjvënësit për të përfshirë “karakteristikat e seksit” si shkak të mbrojtur nga diskriminimi, sipas nenit 6, pika 1, të ligjit nr. 64/2025.

54. Zbatimi i së drejtës ndërkombëtare për të drejtat e njeriut udhëhiqet nga parimet e universalitetit, barazisë dhe mosdiskriminimit, siç parashikohet nga neni 1 i Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut (“Të gjithë njerëzit lindin të lirë dhe të barabartë në dinjitet dhe në të drejta”). Këto parime konfirmohen nga traktatet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, shumë prej të cilëve përmbajnë dispozita të hapura kundër diskriminimit, të cilat janë interpretuar të përfshijnë edhe diskriminimin bazuar në orientimin seksual, identitetin gjinor dhe karakteristikat e seksit.

Shtetet kanë detyrimin të respektojnë, mbrojnë dhe përmbushin të drejtat e njeriut për të gjithë personat brenda juridiksionit të tyre, përfshirë personat LGBTI. Ky detyrim shtrihet në: përmbajtjen nga ndërhyrja në gëzimin e të drejtave; parandalimin e abuzimeve nga organet shtetërore, korporatat private dhe individët; monitorimin, hetimin dhe luftimin e abuzimeve të tilla kur ndodhin; si dhe sigurimin e mjeteve juridike për viktimat. Shtetet duhet gjithashtu të adresojnë në mënyrë proaktive pengesat për gëzimin e të drejtave të njeriut, përfshirë dhunën

⁴⁰ <https://www.coc.int/cn/web/sogi/adopted-texts>

⁴¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2020_449_R_0020

dhe qëndrimet e praktikat diskriminuese, ndër të tjera nëpërmjet edukimit, trajnimit dhe fushatave të ndërgjegjësimit publik, si dhe të mbledhin, analizojnë e publikojnë të dhëna mbi dhunën dhe diskriminimin ndaj personave LGBTI, në konsultim me organizatat përfaqësuese të këtyre komuniteteve.

Ekspertë të ndryshëm të të drejtave të njeriut të Kombeve të Bashkuara, përfshirë një gamë të gjerë organesh monitoruese të traktateve dhe procedurash të veçanta, kanë tërhequr vazhdimisht vëmendjen ndaj shkeljeve të të drejtave të personave LGBTI dhe kanë dhënë rekomandime konkrete se si shtetet mund të përmbushin detyrimet e tyre në këtë fushë sipas së drejtës ndërkombëtare të të drejtave të njeriut. Kështu: Komiteti i të Drejtave të Njeriut, organi i ekspertëve të OKB-së i ngarkuar nga shtetet për të monitoruar zbatimin e Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike, ka nxitur vazhdimisht shtetet palë të garantojnë barazi në të drejta për të gjithë individët, pavarësisht orientimit seksual dhe identitetit gjinor, dhe ka kërkuar të adresojnë dhunën dhe diskriminimin ndaj personave LGBTI. Komiteti për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore, i cili monitoron zbatimin e Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore, ka konfirmuar se garancia e mosdiskriminimit e këtij Pakti përfshin orientimin seksual, identitetin gjinor dhe statusin interseks, siç e ka pasqyruar në komentet e tij të përgjithshme mbi të drejtën për shëndet seksual e riprodhues, punën, ujin, sigurimet shoqërore dhe shëndetin, si dhe në komentin e tij të përgjithshëm mbi kuptimin e vetë garancisë së mosdiskriminimit. Komiteti për të Drejtat e Fëmijës e interpreton po ashtu të drejtën për mosdiskriminim, sipas nenit 2 të Konventës për të Drejtat e Fëmijës, të përfshijë orientimin seksual, identitetin gjinor dhe statusin interseks/karakteristikat e seksit, dhe ka adresuar rregullisht shkelje të të drejtave të fëmijëve që janë, ose perceptohen si, LGBTI. Komiteti kundër Torturës ka theksuar se detyrimet shtetërore sipas Konventës kundër Torturës aplikohen për të gjithë personat, pavarësisht orientimit seksual, identitetit gjinor apo karakteristikave të seksit, dhe ka riafirmuar detyrimin e shteteve për të parandaluar dhe adresuar torturën dhe keqtrajtimin ndaj personave LGBTI. Komiteti CEDAW, në Rekomandimet e Përgjithshme nr. 28 (2010) dhe nr. 33 (2015), ka theksuar nevojën për të adresuar format e ndërthurura (ndërsektoriale) të diskriminimit ndaj grave, përfshirë ato të lidhura me orientimin seksual dhe identitetin gjinor, dhe ka trajtuar shkelje të të drejtave të grave lesbike, biseksuale, transgjinore dhe interseks. Komiteti për Punëtorët Migrantë ka shprehur shqetësim për dhunën e ushtruar ndaj personave LGBT dhe për dispozitat migratore diskriminuese bazuar në orientimin seksual dhe identitetin gjinor. Komiteti për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuar ka shprehur shqetësim për

diskriminimin ndaj personave LGBTI me aftësi të kufizuara, si dhe për sterilizimin dhe procedura të tjera të kryera mbi fëmijët interseks. Komiteti për Eliminimin e Diskriminimit Racor ka shprehur shqetësim në lidhje me diskriminimin e hasur nga personat LGBTI me origjinë afrikane.

Detyrimet e shteteve për të respektuar, mbrojtur dhe përmbushur të drejtat e njeriut për personat LGBTI nuk rrjedhin vetëm nga traktatet, por disa prej tyre rrjedhin edhe nga e drejta ndërkombëtare zakonore, përfshirë normat imperative (*jus cogens*) të së drejtës ndërkombëtare, siç është ndalimi absolut i torturës dhe i akteve të tjera të trajtimit ose dënimit mizor, çnjerëzor apo poshtërues. Një numër ekspertësh të Kombeve të Bashkuara dhe të fushave të tjera të të drejtave të njeriut kanë hartuar gjithashtu Parimet e Yogjakartës mbi zbatimin e së drejtës ndërkombëtare të të drejtave të njeriut në lidhje me orientimin seksual, identitetin gjinor, shprehjen gjinore dhe karakteristikat e seksit.

Praktika e organeve të traktateve të OKB-së, konfirmon se standardet ndërkombëtare bashkëkohore të të drejtave të njeriut e konsiderojnë mbrojtjen nga diskriminimi për shkak të orientimin seksual, identitetin gjinor dhe karakteristikat e seksit si pjesë integrale, dhe jo si shtesë opsionale, të parimit universal të barazisë dhe mosdiskriminimit të sanksionuar në nenin 1 të Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut. Përfshirja e këtyre shkaqeve në nenin 6, pika 1, të ligjit nr. 64/2025 nuk përbën, pra, një zgjedhje të veçuar apo ekstreme të ligjvënësit shqiptar, por harmonizim me një konsensus ndërkombëtar tashmë të konsoliduar, të mbështetur njëkohësisht nga Këshilli i Evropës, Bashkimi Evropian dhe organet e traktateve të OKB-së të renditura më sipër. Në këto kushte, pretendimi i kërkuesve për antikushtetutshmërinë e nenit 6, pika 1, të ligjit nr. 64/2025 është i pambështetur, si në planin e së drejtës së brendshme, ashtu edhe në atë të së drejtës ndërkombëtare dhe evropiane, të cilat, sipas nenit 116 të Kushtetutës, kanë epërsi mbi ligjet e zakonshme⁴².

55. Nga këndvështrimi i ligjit nr. 10221/2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi", i ndryshuar, edhe pretendimi i kërkuesve lidhur me zgjerimin e mbrojtjes për formën e "Diskriminimit të shumëfishtë", rezulton se neni 3, pika 5, i ligjit nr. 10221/2010 e përkufizon prej vitesh, që në ndryshimet e miratuara me ligjin nr. 124/2020, "diskriminimin e shumëfishtë", si formë diskriminimi që ndodh kur një person ose grup personash trajtohen në mënyrë më pak të favorshme se të tjerët në një situatë të njëjtë a të ngjashme, bazuar në dy ose më shumë shkaqe të mbrojtura njëkohësisht. Rrjedhimisht, njohja e situatave të diskriminimit të shumëfishtë nga

⁴² https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Born_Free_and_Equal_WEB.pdf

ligji nr. 64/2025 nuk krijon asnjë kategori juridike të re apo të huaj për rendin juridik shqiptar, por vetëm e zbaton, në fushën specifike të barazisë gjinore, një koncept ligjor tashmë të konsoliduar dhe të zbatuar prej vite nga vetë Komisioneri.

VII.3. Zhvendosja e barrës së provës (neni 3, pika 3)

56. Mekanizmi i zhvendosjes të barrës së provës tek pala kundër së cilës është drejtuar pretendimi për diskriminim, pasi pala kërkuese ka paraqitur fakte nga të cilat mund të prezumohet diskriminimi, është një standard i konsoliduar në të drejtën ndërkombëtare dhe evropiane të antidiskriminimit (shih, ndër të tjera, direktivat e Bashkimit Evropian Direktiva e Këshillit 2000/43/KE "Për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë të personave pavarësisht origjinës racore ose etnike"(neni 8); Direktiva e Këshillit 2000/78/KE "Për krijimin e një kuadri të përgjithshëm për trajtim të barabartë në punësim dhe profesion" (neni 10); Direktiva e Këshillit 2004/113/KE "Për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë mes burrave dhe grave në aksesin dhe furnizimin me mallra e shërbime" (neni 9); dhe Direktiva 2006/54/KE (direktiva e rishikuar) "Për zbatimin e parimit të mundësive të barabarta dhe trajtimit të barabartë të burrave dhe grave në çështjet e punësimit dhe profesionit" (neni 19), si dhe neni 33, pika 7/1 dhe neni 36, pika 6, të ligjit nr. 10221/2010, i cili parashikon të njëjtin mekanizëm prej vitesh, dhe që zbatohet çdo ditë në praktikën vendimmarrëse të Komisionerit dhe gjykatave). Ky mekanizëm zbatohet në procese civile-administrative dhe jo penale, prandaj nuk cenon prezumimin e pafajësisë (neni 30 i Kushtetutës), i cili operon në një kontekst tjetër juridik.

57. Ky mekanizëm është, në fakt, i përgjithësuar në rendin juridik shqiptar, përtej vetë ligjit nr. 10221/2010. Neni 82 i Kodit të Procedurave Administrative (ligji nr. 44/2015, datë 30.4.2015) parashikon shprehimisht në pikën 2 se, kur pala paraqet prova mbi të cilat mund të prezumohet diskriminimi, pala tjetër apo organi publik detyrohet të provojë se faktet nuk përbëjnë diskriminim. I njëjti mekanizëm gjendet edhe në Kodin e Punës (ligji nr. 7961, datë 12.7.1995, i ndryshuar), në nenin 9, pika 10.

58. Rrjedhimisht, mekanizmi i kthimit të barrës së provës për pretendimet e diskriminimit nuk është një risi e paraqitur nga ligji nr. 64/2025, por një parim i konsoliduar prej më shumë se një dekade e gjysmë, i zbatueshëm në të paktën tre akte të rëndësishme ligjore që rregullojnë fusha të ndryshme të jetës juridike (punë, procedurë administrative e përgjithshme, dhe mbrojtje nga diskriminimi). Fakti që asnjë prej këtyre dispozitave nuk është vënë ndonjëherë në diskutim për antikushtetutshmëri, e bën edhe më të pambështetur pretendimin e kërkuësve kundër nenit 3, pika 3, të ligjit nr. 64/2025.

59. Ky standard është aplikuar drejtpërdrejt nga vetë Gjykata Kushtetuese, në mënyrë specifike për mekanizmin e zhvendosjes të barrës së provës në çështjet e diskriminimit në marrëdhëniet e punës, në vendimin nr. 16, datë 12.03.2024 (V-16/24), E.C kundër Postës Shqiptare sh.a. Në atë çështje, Gjykata, duke iu referuar shprehimisht jurisprudencës së GJEDNJ-së, arsyetoi se barra e provës në lidhje me shkaqet e pretenduara për diskriminim në marrëdhëniet e punës i përket fillimisht punëmarrësit, por, nëse ky i fundit paraqet fakte që mbështesin në mënyrë të arsyeshme një prezumim diskriminimi, barra e provës zhvendoset te punëdhënësi, i cili duhet të vërtetojë se trajtimi i pretenduar nuk ka lidhje shkakësore me shkakun e mbrojtur (shih vendimin nr. 16, datë 12.03.2024 të Gjykatës Kushtetuese, §§ 37-41). Ky precedent specifik për fushën e marrëdhënieve të punës, konfirmon në mënyrë të drejtpërdrejtë se vetë Gjykata Kushtetuese e njeh dhe e zbaton mekanizmin e zhvendosjes të barrës së provës si standard kushtetues të nxjerrë nga interpretimi i neneve 18 dhe 49 të Kushtetutës, çka e bën edhe më të pambështetur pretendimin e kërkuar për antikushtetutshmërinë e këtij mekanizmi.

VII.4. Masat e përkohshme dhe kuotat gjinore (nenet 8 dhe 24)

60. Masat e përkohshme, përfshirë kuotat për përfaqësim gjinor prej 30–50%, përbëjnë instrumentin klasik të “veprimit pozitiv”, të njohur shprehimisht si i lejueshëm nga neni 4, pika 1, e CEDAW dhe nga Rekomandimi i Përgjithshëm nr. 25 i Komitetit CEDAW, nga praktika e konsoliduar e shumë shteteve anëtare të Bashkimit Evropian (ndër to Francë, Belgjikë, Spanjë, Sllovenia), nga vetë e drejta e BE-së (neni 157, pika 4, i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian, si dhe Direktiva (BE) 2022/2381 “Për një përfaqësim më të balancuar gjinor ndër drejtorët e shoqërive të listuara”, që kërkon nga shtetet anëtare të BE-së arritjen e një kuote minimale prej 40% deri në vitin 2026 për pozicionet drejtuese joekzekutive), si dhe nga Rekomandimi CM/Rec(2003)3 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës.

61. Në analizën e proporcionalitetit sipas nenit 17 të Kushtetutës, këto masa: (i) i shërbejnë një qëllimi legjitim, korrigjimit të një pabarazie strukturore, faktike dhe të dokumentuar edhe nga vetë studimet institucionale të Komisionerit, në pjesëmarrjen e grave në vendimmarrje dhe në tregun e punës në Shqipëri; (ii) janë të përshtatshme për arritjen e këtij qëllimi; (iii) nuk shkojnë përtej asaj që është e nevojshme, pasi kanë natyrë të përkohshme dhe janë të lidhura me arritjen e objektivave specifike, siç kërkon vetë neni 4, pika 1, i CEDAW; dhe (iv) nuk cenojnë thelbin e së drejtës për akses të barabartë në funksione publike apo private, pasi nuk përjashtojnë asnjë kandidaturë të kualifikuar, por rregullojnë përfaqësimin agregat. Komisioni i Venecias ka pranuar në mënyrë të vazhdueshme, në opinionet e tij mbi legjislacionin zgjedhor, se shtetet

gëzojnë një hapësirë të gjerë vlerësimi (margin of appreciation) në miratimin e masave të tilla, për sa kohë respektohen të drejtat themelore dhe parimet e shtetit të së drejtës.

62. Vlen të theksohet se vetë GJEDNJ, në çështjen *Staatkundig Gereformeerde Partij kundër Holandës* (2012), të cituar edhe nga kërkesit në një kontekst tjetër, ka trajtuar drejtpërdrejt përplasjen midis lirisë fetare dhe barazisë gjinore në sferën publike-politike, duke konstatuar se përparimi i barazisë gjinore e ndalon shtetin të tolerojë përjashtimin apo nënpërfaqësimin sistematik të grave nga jeta publike, edhe kur ai përjashtim mbështetet në bindje fetare të thella. Kjo çështje mbështet drejtpërdrejt, e jo kundërshton, natyrën e domosdoshme dhe të përputhshme me Konventën të masave si kuotat gjinore të neneve 8 dhe 24 të ligjit nr. 64/2025.

63. Pretendimi se këto masa krijojnë “diskriminim të kundërt” apo cenojnë meritokracinë nuk qëndron: trajtimi i diferencuar, kur synon korrigjimin e një pabarazie ekzistuese dhe të dëshmuar dhe kur respekton proporcionalitetin, nuk përbën diskriminim të ndaluar as sipas nenit 18 të Kushtetutës, as sipas nenit 14 të KEDNJ-së apo nenit 4 të CEDAW.

64. Në plan krahasues evropian, praktika gjyqësore e Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian (GJDBE) mbi masat pozitive gjinore konfirmon gjithashtu qëndrueshmërinë e kuotave si ato të neneve 8 dhe 24 të ligjit nr. 64/2025, për sa kohë ato respektojnë kriterin e proporcionalitetit. Në çështjen *Kalanke kundër Freie Hansestadt Bremen* (C-450/93, 1995), GJDBE vlerësoi si të papajtueshme me Direktivën 76/207/KEE vetëm një rregull që i jepte grave përparësi automatike dhe të pakushtëzuar në raste kualifikimi të barabartë, pa lejuar asnjë vlerësim individual të rrethanave të kandidatit mashkull. Në çështjet pasardhëse *Marschall kundër Land Nordrhein-Westfalen* (C-409/95, 1997), *Badeck* (C-158/97, 2000), *Abrahamsson dhe Anderson kundër Fogelqvist* (C-407/98, 2000), dhe *Briheche kundër Ministre de l'Intérieur* (C-319/03, 2004), GJDBE ka sqaruar se masat pozitive gjinore që parashikojnë një "klauzolë hapjeje" (opening/saving clause), pra që lejojnë një vlerësim objektiv të rrethanave specifike të çdo kandidati e nuk përjashtojnë automatikisht kandidatët e gjinisë tjetër, janë të pajtueshme me parimin e trajtimit të barabartë sipas së drejtës së BE-së.

65. Kuotat e neneve 8 dhe 24 të ligjit nr. 64/2025 janë kuota përfaqësimi agregate për organe kolegjiale (legjislative, ekzekutive, gjyqësore e private), të ngjashme në natyrë me masat e vlerësuara nga GJDBE si të pajtueshme sipas linjës Marschall-Badeck-Abrahamsson-Briheche, e jo kuota automatike individuale tip Kalanke që përjashtojnë pa vlerësim një kandidaturë specifike të kualifikuar. Ky dallim është vendimtar, pasi, kuotat e ligjit nr. 64/2025 nuk përjashtojnë asnjë kandidaturë të kualifikuar individualisht, por rregullojnë përfaqësimin

agregat në organe kolektive, çka i afron ato me modelin e "veprimit pozitiv" të pranuar si i përputhshëm nga GJDBE dhe GJEDNJ (shih çështjen *Staatkundig Gereformeerde Partij*, cituar më sipër), sesa me automatizmin e ngurtë të hedhur poshtë në çështjen Kalanke.

66. Nga këndvështrimi i ligjit nr. 10221/2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi", vlen të theksohet se vetë ky ligj, në nenin 11 "Veprime pozitive", parashikon shprehimisht, që prej vitit 2010, se masa e përkohshme dhe e veçantë që synon përshpejtimin e vendosjes reale të barazisë, kur mungesa e barazisë është shkaktuar nga diskriminimi për cilindo shkak të përmendur në nenin 1 të këtij ligji (përfshirë gjininë), konsiderohet veprim pozitiv dhe nuk përbën diskriminim, deri në arritjen e objektivit të barazisë faktike. Kuotat gjinore të neneve 8 dhe 24 të ligjit nr. 64/2025 janë, pra, thjesht konkretizim, në fushën specifike të përfaqësimit vendimmarrës, i një instrumenti juridik që rendi juridik shqiptar e njeh dhe e legjitimon prej më shumë se një dekade e gjysmë, pa u vënë kurrë në pikëpyetje kushtetutshmëria e tij.

67. Domosdoshmëria objektive e këtyre masave dëshmohet, gjithashtu, nga vetë studimet institucionale zyrtare mbi barazinë gjinore në Shqipëri. Sipas të dhënave të INSTAT-it (Instituti i Statistikave), publikuar në "Gratë dhe Burrat në Shqipëri, 2025"⁴³, në zgjedhjet vendore të vitit 2023, gratë përbënin vetëm 10,4% të kandidatëve për kryetar bashkie dhe vetëm 13,1% të kandidatëve fitues për këtë pozicion, çka dëshmon një nënpërfaqësim të thellë dhe të vazhdueshëm të grave në organet vendimmarrëse publike. Po ashtu, Indeksi i Barazisë Gjinore për Shqipërinë, hartuar nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mirëqenies Sociale me mbështetjen e Institutit Evropian për Barazinë Gjinore (EIGE) dhe në bazë të të dhënave të INSTAT-it, ka vlerësuar Shqipërinë me 60,4 pikë nga 100 të mundshme (të dhëna 2017–2018), rreth 7 pikë nën mesataren e Bashkimit Evropian prej 67,4 pikësh për të njëjtën periudhë. Këto të dhëna zyrtare konfirmojnë, në mënyrë objektive dhe të matshme, ekzistencën e pabarazisë strukturore që ligji nr. 64/2025 synon të adresojë, dhe përbëjnë bazë empirike shtesë, krahas praktikës së vetë Komisionerit, për justifikimin e nevojshëm dhe proporcional të masave të përkohshme, sipas kërkesave të nenit 17 të Kushtetutës.

VII.5. Gjuha me ndjeshmëri gjinore (neni 10, pikat 1–4)

68. Detyrimi për përdorimin e gjuhës me ndjeshmëri gjinore u drejtohet shprehimisht institucioneve publike, dokumentacionit zyrtar dhe komunikimit institucional, dhe jo individëve në sferën e tyre private apo në shprehjen e lirë personale. Për këtë arsye, ai nuk

⁴³ https://www.instat.gov.al/media/zclevpnv/gra-dhc-burra-2025_.pdf

cenon lirinë e shprehjes (neni 22 i Kushtetutës, neni 10 i KEDNJ-së) dhe as lirinë e ndërgjegjes e të fesë (neni 24 i Kushtetutës, neni 9 i KEDNJ-së), sfera këto që mbeten plotësisht jashtë objektit rregullues të nenit 10 të ligjit.

69. Kjo qasje pasqyron praktikën e ndjekur prej vitesh nga institucionet e Këshillit të Evropës dhe të Bashkimit Evropian në komunikimin e tyre zyrtar, dhe gjen mbështetje në Rekomandimin CM/Rec(2019)1 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës “Për parandalimin dhe luftimin e seksizmit”, i cili nxit shtetet anëtare të promovojnë gjuhë gjithëpërfshirëse dhe jodiskriminuese në komunikimin publik institucional. Kjo nuk përbën “imponim ideologjik”, por një standard uniform komunikimi publik, të krahasueshëm me detyrime të tjera formale që u vendosen prej kohësh institucioneve shtetërore.

70. Për më tepër, vetë gjuha shqipe është një gjuhë me gjini gramatikore femërore dhe mashkullore, ndaj përdorimi i të dyja formave gjinore kur i drejtohem ose referohemi të dyja gjinive (p.sh. “nëpunësit/nëpunëset”, “kandidatët/kandidatet”) nuk përbën një risi apo huazim të huaj, por një respektim më të plotë dhe më të saktë të vetë strukturës morfologjike të gjuhës shqipe.

VII.6. Masat institucionale të integritetit gjinor dhe mbledhja e të dhënave (nenet 7 dhe 13)

71. Detyrimet për integrimin e perspektivës gjinore në politika, buxhetim dhe programe institucionale (neni 7), si dhe mbledhja dhe përpunimi i të dhënave dhe treguesve gjinorë (neni 13), janë instrumente teknike të politikëbërjes së bazuar në evidenca (evidence-based policy-making), të njohura gjerësisht në praktikën e administratës publike bashkëkohore dhe të kërkuara shprehimisht nga Konventa e Stambollit (neni 11) dhe nga standardet e Eurostat/BE për matjen e barazisë gjinore. Mbledhja e të dhënave personale në këtë kuadër i nënshtrohet automatikisht regjimit mbrojtës të ligjit nr. 9887, datë 10.3.2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale” (i ndryshuar), çka përjashton çdo cenim të nenit 35 të Kushtetutës mbi të drejtën për mbrojtjen e të dhënave personale.

VII.7. Familja dhe vlerat kulturore e fetare

72. Ligji nr. 64/2025 nuk ndryshon strukturën e familjes, nuk rredefinon konceptet e “nënë”, “atë” apo “prind”, dhe as nuk ndërhyr në doktrinën fetare apo në simbolet kombëtare. Përkundrazi, ligji e njeh familjen si qelizë themelore të shoqërisë (në harmoni me nenin 53 të Kushtetutës) dhe synon ta mbështesë përmes masash që synojnë, ndër të tjera, mbrojtjen e nënave punonjëse, rritjen e përfshirjes së baballarëve në kujdesin ndaj fëmijëve, dhe lehtësimin

e barrës së papaguar të kujdesit familjar. Këto qëllime janë plotësisht në harmoni edhe me nenin 8 të KEDNJ-së mbi respektimin e jetës private dhe familjare, i cili mbron autonominë familjare pikërisht nga ndërhyrje arbitrare, çka nuk është rasti këtu.

73. Për sa i përket marrëdhënies me ligjin nr. 10221/2010 “Për mbrojtjen nga diskriminimi”, ligji nr. 64/2025 nuk e zëvendëson dhe nuk bie ndesh me të, por e plotëson, duke përcaktuar korniza institucionale specifike (role të ministrive, njësive të vetëqeverisjes vendore, mediave dhe sektorit privat) për zbatimin sistematik të parimit të barazisë gjinore, ndërkohë që ligji nr. 10221/2010 vijon të mbetet instrumenti kryesor i mbrojtjes individuale nga diskriminimi, i zbatuar nga vetë Komisioneri.

VII.8. Mbi jurisprudencën e GJEDNJ-së të referuar nga kërkuesit.

74. Komisioneri vëren se pjesa dërmuese e çështjeve të GJEDNJ-së të cituara nga kërkuesit në mbështetje të kërkesës së tyre, *Handyside kundër Mbretërisë së Bashkuar* (1976)⁴⁴, *Kjeldsen, Busk Madsen dhe Pedersen kundër Danimarkës* (1976)⁴⁵, *Leyla Şahin kundër Turqisë* [DHM] (2005)⁴⁶, *Lautsi dhe të tjerë kundër Italisë* [DHM] (2011)⁴⁷, *Osmanoğlu dhe Kocabaş kundër Zvicrës* (2017)⁴⁸, *S.A.S. kundër Francës* [DHM] (2014)⁴⁹, dhe *Animal Defenders International kundër Mbretërisë së Bashkuar*⁵⁰ [DHM] (2013), nuk mbështesin pretendimin e kërkuesve, por, përkundrazi, konfirmojnë të kundërtën e tij. Në secilën prej këtyre çështjeve, GJEDNJ ka njohur shprehimisht një hapësirë të gjerë vlerësimi (*margin of appreciation*) të shtetit për të rregulluar sjelljen, komunikimin dhe arsimin në sferën publike-institucionale (përfshirë shkollat, hapësirat publike dhe median), edhe kur ky rregullim prek në mënyrë indirekte manifestimin e bindjeve fetare apo lirinë e shprehjes së individëve, për aq kohë sa rregullimi ndjek një qëllim legjitim (si mbrojtja e të drejtave të të tjerëve, e moralit publik, e barazisë gjinore, apo e integritetit shoqëror) dhe respekton proporcionalitetin. Këto çështje, pra, mbështesin drejtpërdrejt kompetencën e ligjvënësit shqiptar për të rregulluar gjuhën, praktikatat dhe procedurat e institucioneve publike në kuadër të barazisë gjinore, e jo të kundërtën.

75. Çështjet që lidhen me lirinë individuale të besimit dhe të shprehjes në sferën personale, *Kokkinakis kundër Greqisë*⁵¹ (1993), *Hasan dhe Chaush kundër Bullgarisë*⁵² [DHM] (2000),

⁴⁴ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-57499>

⁴⁵ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-57509>

⁴⁶ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-70956>

⁴⁷ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-104040>

⁴⁸ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-170346>

⁴⁹ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-145466>

⁵⁰ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-119244>

⁵¹ <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-57827>

⁵² <https://hudoc.echr.coc.int/eng?i=001-58921>

*Eweida dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar*⁵³ (2013), *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs kundër Austrisë*⁵⁴ (1994), *Müller dhe të tjerë kundër Zvicrës*⁵⁵ (1988), trajtojnë situata krejtësisht të ndryshme nga ato të rregulluara nga ligji nr. 64/2025, pasi në to bëhet fjalë për ndërhyrje shtetërore direkte në shprehjen individuale të besimit fetar, në ushtrimin e kultit, apo në krijimtarinë artistike private. Ligji nr. 64/2025, siç u analizua në seksionet më sipër, nuk rregullon as besimin fetar individual, as praktikat e kultit, as krijimtarinë private, prandaj këto precedentë nuk kanë lidhje faktike apo juridike me dispozitat e kundërshtuara.

76. Sa i përket çështjes *Bayev dhe të tjerë kundër Rusisë* (2017), citimi i saj nga kërkuessit është, sipas vlerësimit tonë, në kundërshtim me interesin e tyre procedural. Në atë çështje, GJEDNJ konstatoi shkelje të Konventës pikërisht sepse shteti kishte kufizuar shprehjen dhe dukshmërinë publike lidhur me orientimin seksual, në bazë të stereotipeve dhe të një qëllimi jolegjitim. Në vend që të mbështesë kërkesën për shfuqizimin e nenit 6, pika 1, të ligjit nr. 64/2025 (që përfshin orientimin seksual si shkak të mbrojtur nga diskriminimi), kjo çështje konfirmon detyrimin pozitiv të shtetit për të mos lejuar përjashtimin e këtyre shkaqeve nga mbrojtja e barabartë ligjore.

77. Së fundi, çështjet mbi jetën private dhe survejimin, *Malone kundër Mbretërisë së Bashkuar*⁵⁶ (1984), *Gillan dhe Quinton kundër Mbretërisë së Bashkuar*⁵⁷ (2010), *Hatton dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar*⁵⁸ [DHM] (2003), lidhen me ndërhyrje shtetërore në jetën private nëpërmjet survejimit, kontrollit fizik apo ndotjes mjedisore, dhe nuk kanë asnjë lidhje tematike apo faktike me dispozitat e ligjit nr. 64/2025 mbi barazinë gjinore, integritetin gjinor institucional apo gjuhën zyrtare. Për këto arsye, Komisioneri vlerëson se referencat e kërkuessve ndaj kësaj jurisprudence nuk arrijnë të mbështesin pretendimet e tyre për antikushtetutshmëri.

78. Kërkuessit citojnë *Kjeldsen* (1976) dhe *Folgero dhe të tjerë kundër Norvegjisë* (2007) [DHM]⁵⁹ (2007) për të pretenduar se neni 4, shkronja "ë", i zbatuar përmes nenit 33, do të imponojë tek nxënësit një "doktrinë" pa mekanizëm përjashtimi, duke sanksionuar mësues, prindër dhe nxënës që shprehin bindje të kundërta. Ky pretendim nuk qëndron.

⁵³ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115881>

⁵⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57908>

⁵⁵ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57487>

⁵⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57533>

⁵⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96585>

⁵⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61188>

⁵⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-81356%22%7D>

Së pari, neni 33 vendos detyrim institucional-kurrikular (subjekte arsimore, hartues tekstesh), jo mbi shprehjen individuale. Skenari i kërkuesve mbetet, pra, hipotetik dhe pa mbështetje tekstuale. Së dyti, ndryshe nga lënda KRL në *Folgero*, e cila favorizonte strukturalisht një besim të caktuar, detyrimi i neni 33 buron nga një konsensus ndërkombëtar i konsoliduar mbi mosdiskriminimin (Konventa e Stambollit, neni 14; *acquis* i BE-së; CEDAW), jo nga doktrina e një feje apo botëkuptimi të vetëm, çka bën që të bjerë në fushën e kushtit të neutralitetit “objektiv, kritik, pluralist” të *Kjeldsen*-it dhe jo të “defektit strukturor” të konstatuar në *Folgero*.

GJEDNJ ka konfirmuar, në *Dojan dhe të tjerë k. Gjermanisë* (2011)⁶⁰ dhe në *Osmanoğlu dhe Kocabaş k. Zvicrës* (2017)⁶¹, se shteti nuk detyrohet të parashikojë përjashtim nga edukimi i detyrueshëm kur ky i fundit përcillet në mënyrë objektive, shkencore dhe pluraliste, pa synim indoktrinimi, dhe ndjek qëllime legjitime si mbrojtja e fëmijëve nga diskriminimi dhe integrimi shoqëror. Meqenëse neni 33 e vendos detyrimin mbi bazën e një konsensusi ndërkombëtar të konsoliduar mbi mosdiskriminimin (jo mbi doktrinë fetare apo filozofike të një grupimi të vetëm), dhe synon parandalimin e stereotipeve e të diskriminimit gjinor, ai bie qartazi brenda hapësirës që GJEDNJ ka njohur si të pajtueshme me Konventën, madje edhe pa klauzolë të posaçme përjashtimi.

Për sa më sipër, Komisioneri vlerëson se asnjë prej çështjeve të GJEDNJ-së të cituara nga kërkuesit, qofshin ato lidhur me arsimin dhe hapësirën publike-institucionale, lirinë individuale të besimit, apo jetën private dheurvejimin, nuk mbështet, qoftë edhe pjesërisht, pretendimin për antikushtetutshmëri të ligjit nr. 64/2025. Përkundrazi, secila prej tyre, e analizuar në themel, ose konfirmon kompetencën e gjerë të ligjvënësit për të rregulluar barazinë gjinore në sferën publike-institucionale, ose trajton situata krejtësisht të huaja nga objekti i ligjit të kundërshtuar.

79. Lidhur me pretendimet e kërkuesve për cenimin e rregullave të procedurës parlamentare gjatë miratimit të ligjit nr. 64/2025, konkretisht për mosrespektimin e neneve 82 dhe 83 të Kushtetutës, Komisioneri vlerëson se ky aspekt nuk përfshihet në objektin e këtij mendimi, duke pasur parasysh mandatin dhe kompetencat e tij ligjore. Për rrjedhojë, Komisioneri nuk shprehet mbi rregullsinë e procedurës së ndjekur nga Kuvendi gjatë miratimit të ligjit.

Ky mendim *amicus curiae* kufizohet në shqyrtimin material të dispozitave të kundërshtuara, në raport me parimin e barazisë dhe mosdiskriminimit, si dhe me standardet kushtetuese,

⁶⁰ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-106382%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-106382%22]})

⁶¹ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-11498%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-11498%22]})

ndërkombëtare dhe evropiane për mbrojtjen dhe garantimin efektiv të të drejtave themelore.

Çështja e respektimit të kërkesave kushtetuese që lidhen me procedurën parlamentare mbetet për t'u vlerësuar nga Gjykata Kushtetuese, në ushtrim të kompetencës së saj për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën.

VIII. LIGJI NR. 64/2025 NË KUADRIN E DETYRIMEVE TË INTEGRIMIT EVROPIAN

80. Ligji nr. 64/2025 nuk përfaqëson një ndërhyrje të izoluar të ligjvënësit shqiptar, por materializon një sërë detyrimesh kushtetuese, ndërkombëtare dhe evropiane që Republika e Shqipërisë ka marrë përsipër në fushën e barazisë dhe mosdiskriminimit. Miratimi i tij është parashikuar shprehimisht edhe në Planin Kombëtar për Integrimin Evropian 2024–2026, miratuar me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 16, datë 11.01.2024, i cili identifikon si masë konkrete për vitin 2025 miratimin e legjislacionit të ri për barazinë gjinore, në kuadër të Grupkapitullit 1 "Fundamentals". Ky grupkapitull përfshin shtetin e së drejtës, të drejtat themelore dhe funksionimin e institucioneve demokratike, të cilat përbëjnë bazën mbi të cilën ndërtohet i gjithë procesi i anëtarësimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

81. Në këtë kuptim, ligji nr. 64/2025 duhet të lexohet jo vetëm në raport me nenin 18 të Kushtetutës, por edhe në dritën e detyrimeve që rrjedhin nga Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit, standardet e Bashkimit Evropian në fushën e barazisë, *acquis* e BE dhe angazhimet e marra nga shteti shqiptar në kuadër të negociatave të anëtarësimit. Gjykata Kushtetuese ka pranuar vazhdimisht se interpretimi i normave kushtetuese nuk mund të shkëputet nga detyrimet ndërkombëtare të shtetit shqiptar dhe nga zhvillimet e së drejtës evropiane, veçanërisht në fushën e mbrojtjes së të drejtave themelore.

82. Në këtë kontekst, çdo vlerësim kushtetues mbi ligjin nr. 64/2025 duhet të marrë në konsideratë edhe funksionin që ky ligj përmbush në harmonizimin progresiv të legjislacionit shqiptar me *acquis* të Bashkimit Evropian. Procesi i integrimit nuk përbën vetëm një angazhim politik, por një detyrim institucional dhe juridik që kërkon përafrimin gradual të legjislacionit kombëtar me standardet evropiane dhe garantimin e një niveli efektiv të mbrojtjes së të drejtave themelore.

83. Në jurisprudencën e Bashkimit Evropian dhe të organeve ndërkombëtare të mbrojtjes së

të drejtave të njeriut është konsoliduar parimi sipas të cilit standardet e arritura në mbrojtjen e të drejtave themelore nuk duhet të pësojnë regres pa një justifikim kushtetues veçanërisht të fortë. Ky parim i mosregresit (non-regression) kërkon që, pasi shteti ka zgjedhur të krijojë mekanizma më të avancuar mbrojtjeje për realizimin e barazisë substanciale, këto mekanizma të mos dobësohen ose eliminohen pa u provuar se një ndërhyrje e tillë është kushtetuese, e domosdoshme dhe proporcionale.

84. Për më tepër, ligji nr. 64/2025 nuk krijon vetëm të drejta dhe detyrime materiale, por ndërton një sistem institucional për zbatimin efektiv të parimit të barazisë gjinore. Në këtë kuadër, ai zgjeron dhe konkretizon kompetencat e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, duke i ngarkuar këtij institucioni funksione të reja monitorimi, hetimi, raportimi dhe bashkëpunimi institucional. Këto kompetenca përbëjnë pjesë të arkitekturës institucionale të krijuar nga ligjvënësi për garantimin efektiv të së drejtës për barazi dhe mosdiskriminim.

85. Për rrjedhojë, një shfuqizim, i plotë ose i pjesshëm, i ligjit nr. 64/2025 do të kishte pasoja që tejkalojnë efektet e zakonshme të kontrollit kushtetues të një akti normativ. Një ndërhyrje e tillë do të ndikonte drejtpërdrejt në nivelin e mbrojtjes së garantuar për të drejtën e barazisë, do të cenonte funksionimin e mekanizmave institucionale të krijuar për realizimin e saj dhe do të krijonte pasiguri juridike në lidhje me përmbushjen e angazhimeve të marra nga Republika e Shqipërisë në kuadër të procesit të integritetit evropian.

86. Për këto arsye, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi vlerëson se ligji nr. 64/2025 duhet të interpretohet në mënyrë që të ruhet koherenca e rendit kushtetues me detyrimet ndërkombëtare dhe evropiane të Republikës së Shqipërisë, si dhe të garantohet vazhdimësia e standardeve të arritura në mbrojtjen e barazisë dhe mosdiskriminimit, në përputhje me parimet e shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike.

IX. KONKLUZIONE

87. Në përfundim të analizës së mësipërme, Komisioneri vlerëson se pretendimet e kërkuesve duhen shqyrtuar në dritën e standardeve kushtetuese, ndërkombëtare dhe evropiane për mbrojtjen nga diskriminimi. Sipas këtyre standardeve, barazia nuk kërkon vetëm ndalimin e trajtimit arbitrar të ndryshëm, por edhe marrjen e masave efektive për korrigjimin e pabarazive faktike dhe strukturore. Ky interpretim është në përputhje me nenin 18 të Kushtetutës, me

detyrimet nga instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, si dhe me *acquis* e Bashkimit Evropian në fushën e barazisë.

88. Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese, e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian, si dhe instrumentet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, kanë konsoliduar parimin se trajtimi i ndryshëm nuk përbën, në vetvete, diskriminim. Një dallim në trajtim është i papajtueshëm me parimin e barazisë vetëm kur ai nuk mbështetet në një qëllim legjitim ose kur nuk ekziston një marrëdhënie e arsyeshme proporcionaliteti ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit të synuar. Në të kundërt, masat e posaçme ose masat pozitive të ndërmarra për të parandaluar, korrigjuar ose kompensuar disavantazhet, që burojnë nga pabarazitë faktike apo strukturore, jo vetëm që janë të lejueshme, por në shumë raste përbëjnë një detyrim pozitiv të shtetit për të garantuar ushtrimin efektiv të së drejtës për barazi. Për rrjedhojë, vlerësimi i kushtetutshmërisë së ligjit nr. 64/2025 nuk mund të mbështetet në një analizë abstrakte të trajtimit të ndryshëm, por duke marrë në konsideratë funksionin që dispozitat e tij përmbushin në realizimin e barazisë substanciale dhe përmbushjen e detyrimeve kushtetuese e ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë.

89. Në veçanti, Komisioneri çmon se:

- njohja dhe promovimi i barazisë gjinore nuk cenon parimin kushtetues të barazisë, por përfaqëson një nga format e realizimit të tij;
- masat pozitive dhe masat e përkohshme të veçanta nuk përbëjnë diskriminim, për sa kohë synojnë korrigjimin e pabarazive faktike dhe respektojnë parimin e proporcionalitetit;
- mekanizmi i barrës së provës në çështjet e diskriminimit është një standard procedural i konsoliduar në të drejtën shqiptare, të drejtën e Bashkimit Evropian dhe jurisprudencën e GJEDNJ-së;
- mbrojtja nga diskriminimi për shkak të gjinisë, identitetit gjinor, orientimit seksual dhe karakteristikave të seksit nuk përbën një risi të ligjit objekt shqyrtimi, por është pjesë e kuadrit ligjor shqiptar dhe e detyrimeve ndërkombëtare të shtetit.

90. Praktika e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi ka evidentuar vazhdimisht se diskriminimi me bazë gjininë vazhdon të jetë i pranishëm në fusha të ndryshme të jetës shoqërore, përfshirë marrëdhëniet e punës, aksesin në mallra dhe shërbime, arsimin, përfaqësimin në jetën publike dhe ushtrimin e të drejtave sociale. Kjo praktikë konfirmon se

ekziston një interes publik i rëndësishëm për garantimin e një kuadri ligjor efektiv që jo vetëm ndalon diskriminimin, por edhe promovon barazinë reale ndërmjet grave dhe burrave.

91. Komisioneri vlerëson se çdo analizë kushtetuese e ligjit nr. 64/2025 bëhet duke marrë në konsideratë jo vetëm formulimin literal të dispozitave të tij, por edhe objektivin kushtetues që ato synojnë të realizojnë, përkatësisht garantimin e barazisë efektive dhe përmbushjen e detyrimeve pozitive të shtetit në fushën e të drejtave të njeriut.

Në këtë kuadër, Komisioneri çmon se dispozitat e ligjit nr. 64/2025 interpretohen në harmoni me Kushtetutën, ligjin nr. 10221/2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi", Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Konventën për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW), Konventën e Stambollit dhe instrumentet e tjera ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë.

92. Nga analiza e paraqitur në këtë mendim rezulton se:

- asnjë prej dispozitave të kundërshtuara nuk ripërkufizon konceptin biologjik të seksit apo strukturën e familjes;
- mekanizmi i barrës së provës dhe përfshirja e bazave shtesë të mbrojtura nga diskriminimi konkretizojnë, e nuk zgjerojnë përtej kufijve kushtetues, parimin e mosdiskriminimit të nenit 18 të Kushtetutës, dhe përputhen plotësisht me praktikën e konsoliduar shumëvjeçare të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi;
- masat e përkohshme dhe kuotat gjinore janë instrumente të njohura dhe të lejueshme nga CEDAW, nga praktika krahasuese evropiane, nga jurisprudenca e GJEDNJ-së (përfshirë çështjen *Staatkundig Gereformeerde Partij kundër Holandës*), dhe kalojnë testin e proporcionalitetit sipas nenit 17 të Kushtetutës;
- detyrimet për gjuhë me ndjeshmëri gjinore dhe për integrim gjinor institucional janë të kufizuara në sferën publike-institucionale dhe nuk cenojnë liritë individuale, fetare apo të shprehjes;
- jurisprudenca e GJEDNJ-së e referuar nga vetë kërkuesit, e analizuar në themel, mbështet dhe jo kundërshton kompetencën e ligjvënësit për të rregulluar barazinë gjinore në sferën publike-institucionale;
- pretendimet procedurale mbi cilësinë e konsultimit publik nuk arrijnë nivelin e një shkeljeje kushtetuese të procesit legjislativ.

93. Për këto arsye, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi vlerëson se ligji nr. 64/2025 “Për Barazinë Gjinore” është në përputhje të plotë me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe me detyrimet ndërkombëtare të ratifikuara nga shteti shqiptar, dhe se pretendimet e kërkuarve, edhe pse legjitime si shqetësim qytetar, nuk përbëjnë, në themel, shkaqe të mjaftueshme kushtetutshmërie për pezullimin apo shfuqizimin e tij.

94. Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në cilësinë e institucionit kombëtar përgjegjës për mbrojtjen dhe promovimin e barazisë dhe mosdiskriminimit, fton me respekt Gjykatën Kushtetuese që nenet 17, 18 dhe 122 të Kushtetutës, si dhe instrumentet ndërkombëtare të inkuorpuara në të drejtën e brendshme, t'i interpretojë në një mënyrë që pasqyron realitetet e arritjes së barazisë gjinore efektive në shoqërinë shqiptare. Komisioneri vlerëson se interpretimi i dispozitave të ligjit nr. 64/2025 duhet të jetë në përputhje me parimin e efektivitetit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut, duke garantuar që mekanizmat ligjorë të krijuar për promovimin e barazisë gjinore të kontribuojnë në eliminimin e diskriminimit dhe të pabarazive strukturore, në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe detyrimet ndërkombëtare të shtetit shqiptar. Ky interpretim kërkon njohjen e vlerës kushtetuese të masave të përkohshme dhe kuotave gjinore si instrumente të domosdoshme e proporcionale për tejkalimin e pabarazive strukturore historike, respektimin e hapësirës së gjerë të vlerësimit që gëzon ligjvënësi në rregullimin e politikave të barazisë gjinore.

KOMISIONER
Genta TAPA (BUNGO)

