

OPONENCË MBI PROJEKTLIGJIN “PËR ARSIMIN E LARTË DHE KËRKIMIN SHKENCOR NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”

Projektligji “Për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shkencor në Republikën e Shqipërisë” i është nënshtruar vlerësimit të stafit të pedagogëve të Fakultetit të Drejtësisë së Universitetit të Tiranës. Në përfundim të mbledhjes së komenteve e sugjerimeve prej anëtarëve të tri njësive bazë të Fakultetit të Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, parashtrijmë në vijim qëndrimin mbi projektligjin e paraqitur. Reforma në arsimin e lartë duhet të fillonte pasi të realizohej ajo në Arsimin Parauniversitar dhe pasi të ishte analizuar më parë një studim serioz mbi trendet e reja të tregut të punës në Shqipëri për vitet e ardhshme. Projektligji paraqet problematika të ndjeshme mbi të cilat duhet të reflektohet seriozisht duke marrë në konsideratë mendimet dhe vlerësimet e aktorëve kryesorë në fushën e arsimit të lartë, stafeve akademike dhe studentëve. Në projektligj preken aspekte thelbësore të organizimit dhe funksionimit të sistemit të arsimit të lartë në Shqipëri që ndryshojnë filozofinë dhe fizionominë e deritanishme të arsimit të lartë dhe zhvlerësojnë arritjet e realizuara nga institucionet publike të arsimit të lartë për një gjysëm shekulli. Kjo traditë më shumë se gjysëm shekullore do të ishte mirë që të respektohej dhe të merrej parasysh, sepse tradita nuk ka shërbyer si bazë e reformës. Është e ndjeshme mungesa e një studimi paraprak, të plotë dhe korrekt lidhur me komponentët e arsimit të lartë që synohen të reformohen. Në këtë projektligj shkelen parime të rëndësishme të Kartës së Bolonjës, në kuadër dhe për zbatim të së cilës ndërmerret iniciativa e kësaj reforme.

Në projektligj listohen një sërë parimesh por nuk arrihet të materializohet qartë parimi që parashikon Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 57, pika 7 “*Autonomia e institucioneve të arsimit të lartë dhe liria akademike garantohet me ligj*”. Mënyra e financimit dhe menaxhimit financiar universitar përbën në thelb shtyllën kurrizore të autonomisë së institucioneve universitare.

Ky parim çenohet nga kufizimi i mundësive financiare për shkak të financimit të pjesshëm me fonde publike dhe agjencive që ngrihen për shpërndarjen e tyre, strukturave të reja për menaxhimin e brëndshëm të njësive bazë dhe njësive kryesore, etj. Sikundër është pasqyruar edhe në komentet tona të mëparshme gjatë procesit për reformën në arsimin e lartë, autonomia universitare është një parim kushtetues i elaboruar qartë edhe nga Gjykata Kushtetuese sipas së cilës “ Parimi i autonomisë universitare filloi të formësohej kur u krijuan universitetet si entite të shkencës dhe studimit dhe kur lindi nevoja e autonomisë së tyre, që synoi të siguronte pavarësinë e universiteteve nga shteti. Qëllimi i kësaj autonomie ishte ruajtja e lirisë së shkencës, kërkimit shkencor dhe mësimdhënies, si edhe mbrojtje e studiuesve dhe profesorëve nga influencat politike etj, nisur nga ideja se shkencë dhe mësimdhënia, normalisht, mund të ekzistojnë dhe të sjellin progres vetëm kur janë të lira dhe ta pavarura.”

Në krye të shtjellimit të oponentëve që i bëjmë këtij versioni të projektligjit vlerësojmë të nevojshme të theksojmë parimin kushtetues mbi të cilin është ndërtuar jeta akademike në Republikën e Shqipërisë: autonomia universitare. Ky parim kushtetues i rëndësishëm për botën universitare është konsoliduar edhe nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese në të cilën është pranuar se autonomia universitare është shprehje e institucionalizuar e lirisë akademike.¹² Njëkohësisht, Gjykata Kushtetuese, në të njëjtin vendim, vijon duke theksuar se “*Autonomia universitare është thelbi i vetëqeverisjes, e nevojshme për vendimmarrjen efektive të institucioneve të arsimit të lartë në përmbushjen e detyrave akademike dhe arsimore.*”³

Në funksion të ruajtjes dhe mbrojtjes së kësaj autonomie çdo kontroll apo mbikëqyrje nga ana e shtetit duhet të realizohet pa prekur këtë parim e logjikisht, këto institucione nuk duhet të vendosen në kontrollin hierarkik të ekzekutivit.⁴

Nisur nga qendrimi dhe vlerësimi që Gjykata Kushtetuese i ka bërë parimit të autonomisë universitare, theksojmë se këto parime të konsoliduara duhet të shërbejnë si gur themeli për çdo reformë ligjore që prek apo ndikon në veprimtarinë e Institucioneve Publike të Arsimit të Lartë (IAL publike). Kjo autonomi duhet të vlerësohet e respektohet në tri dimensionet e saj: atë organizative (vetëqeverisëse), financiare dhe atë të lirisë akademike.

Theksojmë së një vërejtje e tillë është bërë edhe më herët nga Raporti i Shoqatës së Juristëve Evropianë mbi ligjin e Arsimit të Lartë në Republikën e Shqipërisë, nr.9741, datë 21.05.2007, i ndryshuar. Sipas këtij raporti ligji i vjetër mbivlerëson rolin e qeverisë, nuk respekton parimin e subsidiaritetit (delegimit të kompetencave), dhe nuk pasqyron në mënyrë të qartë parimet e autonomisë, lirisë akademike, përgjegjshmërisë dhe përgjegjësisë.⁵ Me keqardhje konstatojmë se ky konkluzion i juristëve më të shquar në Evropë nuk është marrë në konsideratë edhe në hartimin e ligjit të ri.

A. KOMENTE TË PËRGJITHSHME

Nisur nga fryma e mësipërme e jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, vlerësimet dhe komentet e përgjithshme mbi këtë projektligj janë si vijon:

Së pari, vlerësojmë se neni 4§2 i projektligjit të lartpërmendur duhet t’i referohet dimensionit të tretë të autonomisë universitare me termin “liri akademike”, pasi kështu përcaktohet edhe nga vet Kushtetuta. Më konkretisht, në nenin 57§7 të saj, përcaktohet: “*Autonomia e institucioneve të arsimit të lartë dhe liria akademike*

¹ Vendimi Nr.9, datë 19.03.2008 I Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë

² Shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 9, datë 19.03.2008.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Shih: Raporti i shoqates se Juristevë Evropiane, mbi ligjin e Arsimit të Lartë në Republikën e Shqipërisë, nr.9741, datë 21.05.2007, i ndryshuar, Fq.2

garantohen me ligj.” Për këtë arsye, ligji nuk mund të kufizojë “lirinë” akademike duke përzgjedhur një term i cili ndonëse dëshmon për ekzistencën e një pavarësie, kjo e fundit nuk shkon në kufijtë e lirisë, por i nënshtrohet kufizimeve respektive (që në këtë rast vendosen nga strukturat e krijuara nga ekzekutivi).

Së dyti, konstatojmë se neni 4§3 i projektligjit është në shkelje të parimit të autonomisë universitare e më konkretisht të asaj financiare. Dimensioni i autonomisë universitare shprehet në, *inter alia*, të drejtën e IAL-ve publikë për të administruar fonde publike ose për të mbledhur dhe administruar fonde të tjera. Në asnjë nga kompetencat e listuara në këtë dispozitë nuk njihet e drejta e IAL-ve publikë për të *administruar* fondet e akumuluar nga tarifat e shkollimit për ciklet përkatëse të studimit. Kjo dispozitë thekson se autonomia financiare e IAL-ve manifestohet përmes të drejtës për të krijuar të ardhura apo për të përfituar të ardhura nga shteti. Ndërkohë që kjo autonomi duhet të shtrihet *veçanërisht* në të drejtën për të administruar fondet e krijuara si rezultat i vjeljes së tarifave të shkollimit për secilin cikël studimi. Akoma më tej, ky trajtim e vendos IAL publik në pozitë të disfavorshme në raport me IAL jopublike, të cilat, caktojnë, vjelin dhe administrojnë në mënyrë të pavarur të gjitha të ardhurat që krijohen nga pagesat e tarifave të shkollimit. Në këto rrethana, IAL publikë dhe ato jo publikë nuk garojnë në kushtet e konkurrencës së lirë pasi të parat kufizohen në treg nga limiti i kuotave që përcakton ekzekutivi dhe nga fondet pjesë të të cilave shkon për mbajtjen e një strukture të rënduar burokratike me funksion kontrollin dhe mbikëqyrjen e veprimtarisë së IAL-ve publike.

Një tjetër aspekt që shoqërohet me cenimin e parimit të autonomisë financiare si pjesë e autonomisë universitare, lidhet me kufizimin të fondeve publike që shkojnë për IAL publike, duke i përdorur këto fonde edhe për IAL jo-publike. Nga ana tjetër, ngritja e disa strukturave të reja, agjencive me funksion kontrollin e veprimtarisë universitare, thith një pjesë të konsiderueshme të fondeve që duhet të shkojnë ekskluzivisht për rritjen e cilësisë së IAL publike. Natyrshëm shtrojmë pyetjet: a janë parashikuar pasojat financiare të këtij ligji? Sa përqind të të ardhurave nga tarifat e shkollimit do të përdoren për ngritjen dhe funksionimin e strukturave (agjencive) të reja? Cilat janë kriteret mbi bazën e të cilave do të bëhet shpërndarja e fondeve publike tek IAL publike?

Për sa më sipër, sugjerojmë që neni 4§3 i projektligjit të bëhet shprehës dhe jo cenes i parimit të autonomisë financiare duke parashikuar të drejtën e IAL publike për të administruar vet të ardhurat që krijohen nga tarifat e shkollimit (të ardhurat dytësore). Sipas formulimit në këtë variant të projektligjit, ai vjen në kundërshtim me frymën e parimit të autonomisë universitare të garantuar me Kushtetutë dhe të konsoliduar nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese duke krijuar varësi ekonomike e cila do të manifestohet edhe në varësi institucionale të universiteteve publike nga agjencitë ekzekutive.

Një tjetër cenim i parimit të autonomisë së universiteteve lidhet me rolin e AKFAL dhe mungesën e kriterëve ligjore për shpërndarjen e fondeve prej saj. Dominanca e kësaj agjencie në furnizimin e IAL-ve publike me burimet e nevojshme financiare qartësisht krijon një varësi institucionale jo tipike për botën akademike. Në lidhje me këtë ndikim, Gjykata Kushtetuese ka përcaktuar që ndërhyrja duhet të jetë proporcionale pa shkelur kufijtë që ofron autonomia si koncept kompleks. Më specifikisht, Gjykata kushtetuese është shprehur si vijon:

“... me ligj mund t’u jepen organeve të pushtetit ekzekutiv kompetenca kontrolluese mbi universitetet, por këto kompetenca duhet të jenë të balancuara dhe proporcionale, në mënyrë që ushtrimi i tyre të mos çënojë autonominë e institucioneve të arsimit të lartë që është thelbi i vetëqeverisjes si dhe të kontribuojnë në zhvillimin pozitiv të marrëdhënieve të ndërsjellta. Për një problem të tillë, Gjykata Kushtetuese është shprehur se “ushtrimi i tagrës së vendimmarrjes përbën një shprehje të efektivitetit të autonomisë institucionale dhe ndërhyrja e shtetit, pikërisht në këtë aspekt thelbësor, do të sillte vështirësi në zbatimin e ligjit dhe do të çenonte standardet kushtetuese të kësaj autonomie, si dhe të lirisë akademike.”⁶

Një tjetër tkurrje në kufijtë e cënimit të parimit të autonomisë gjendet në nenin 14§1, i cili dëshmon për transferimin e fondeve të akumuluar nga tarfiat e shkollimit tek QShA. Fondet e mbledhura nga tarifat e shkollimit duhet të administrohen nga IAL-të publike, që ofrojnë shërbimin e jo të vendosen në funksion të ngritjes së strukturave të reja të cilat do të centralizojnë funksione që deri në këtë moment i kanë ushtruar IAL-të publike. Kjo fazë e pranimit të studentëve në ciklet e studimit është realizuar me sukses nga IAL-të publike, duke përfitur njëkohësisht edhe të drejtën për të administruar të ardhurat e krijuara nga tarifat e aplikimit dhe të shkollimit. Theksojmë që kjo është një përpjekje për të zhveshur IAL-të publike nga të ardhurat që gjeneronin nga mbledhja e tarifave të studimeve sipas cikleve përkatëse. Për të ruajtur pjesë nga autonomia financiare sugjerojmë që kjo kompetencë t’i mbetet IAL publike e të mos transferohet tek QShA.

Së treti, vlerësojmë se neni 7§3 në shkronja “b”, “c” e “ç” duhet të sfidohen për antikushtetueshmëri si norma të cilat kundërshtojnë parime e jurisprudencë të konsoliduar të Gjykatës Kushtetuese.

Në lidhje me gërmën “b”:

Përcaktimi i datës së zgjedhjes nga ministri është një kompetencë e cila bie në kundërshtimin me parimin e autonomisë universitare. Kjo e drejtë duhet që t’i takojë vetë universiteteve. Kështu sipas vendimit nr. 9, datë 19.3.2008 të Gjykatës Kushtetuese, rezulton se:

Respektimi i parimit të autonomisë së institucioneve të arsimit të lartë, të sanksionuar në nenin 57, pika 7, të Kushtetutës, kërkon që ligji të krijojë dimensione

⁶ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 9, datë 19.03.2008, i cili citon Vendimin e GJK nr.36, datë 15.10.2007

të tilla, që institucionet e arsimit të lartë të pajisen me pushtet të mjaftueshëm për të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Vetëqeverisja, kolegjaliteti dhe drejtimi i përshtatshëm akademik janë elemente thelbësore të autonomisë së vërtetë për institucionet e arsimit të lartë.

Në rastin konkret përcaktimi datës së fillimit të procesit zgjedhor nga ministria e arsimit ndërhyr në parimin e vetëqeverisjes së institucioneve të arsimit të lartë, si pjesë e autonomisë universitare. Kjo lloj vendimarrje sjell si pasojë që ministri të konsiderohet si organ hierarkik më i lartë për universitetet, moment ky i cili bie në kundërshtim me parimin e autonomisë universitare.

Po kështu edhe kompetenca tjetër e verifikimit të ligjshmërisë së zgjedhjeve ka probleme kushtetuese në drejtim të cënimit të parimit të autonomisë universitare dhe në drejtim të parimit të sigurisë juridike (qartësia e normës).

Organeve ekzekutive nga vetë jurisprudenca kushtetuese u janë njohur *kompetenca kontrolluese mbi universitetet, por këto kompetenca duhet të jenë të balancuara dhe proporcionale, në mënyrë që ushtrimi i tyre të mos çënojë autonominë e institucioneve të arsimit të lartë që është thelbi i vetëqeverisjes, si dhe të kontribuojnë në zhvillimin pozitiv të marrëdhënieve të ndërsjella. Për një problem të tillë, Gjykata Kushtetuese është shprehur se “ushtrimi i tagrës së vendimarrjes përbën një shprehje të efektivitetit të autonomisë institucionale dhe ndërhyrja e shtetit, pikërisht në këtë aspekt thelbësor, do të sillte vështirësi në zbatimin e ligjit dhe do të çëronte standardet kushtetuese të kësaj autonomie, si dhe të lirisë akademike.”*(vendimi nr.9/2008 i GJK)Pra, pavarësisht se është e drejta e ministrit për të kontrolluar ligjshmërinë e zgjedhjeve dispozita nuk bën asnjë fjalë në lidhje me faktin se çfarë ndodh në rast se Ministri mendon se zgjedhjet nuk janë zhvilluar në rregull. Mundësia që ai të shfuqizojë procesin zgjedhor në universitete është në kundërshtim me Kushtetutën. Kështu në vendimin nr.9/2008 GJK ka mbajtur qëndrimin se:

Ministria e Arsimit dhe Shkencës, sipas pikës 2 të nenit 64 të ligjit nr.9741, datë 21.5.2007, i është dhënë e drejta që të shfuqizojë çdo akt të nxjerrë nga autoritetet apo organet drejtuese të institucioneve të arsimit të lartë, kur këto akte vijnë në kundërshtim me këtë ligj. Gjykata Kushtetuese vë në dukje se nuk mund të ketë garantim të parimit të autonomisë së institucioneve të arsimit të lartë në rast se mbikëqyrja prej Ministria e Arsimit dhe Shkencës ushtrohet në mënyrë të parashikuar nga dispozitat e mësipërme. Kjo për faktin se shfuqizimi i akteve që konsiderohen të paligjshme, drejtpërdrejt nga Ministri apo Ministria e Arsimit dhe Shkencës, siç është shprehur në ligj, i vendos universitetet nën kontrollin hierarkik të pushtetit ekzekutiv, sikur ato të ishin organe në vartësi të tij. Në këtë mënyrë ligji, nga garant për respektimin e parimit kushtetues të autonomisë së institucioneve të arsimit të lartë, kthehet në një instrument që e cenon atë nëpërmjet ndërhyrjes së organeve ekzekutive.

Pra, ky ministër nuk ka të drejtën që të shfuqizojë aktet për zgjedhjet. Por heshtja e ligjit në këtë rast mbi mënyrën e veprimit të ministrit synon pikërisht që të krijojë një pëshqjellim në këtë drejtim. Për këtë arsye ky parashikim cënon edhe parimin e sigurisë juridike të cilin jurisprudenca kushtetuese e ka përcaktuar si më poshtë:

“Një nga elementet më esenciale të parimit të shtetit të së drejtës është edhe ai i sigurisë juridike, i cili, ndër të tjera, ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligji në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta të tij, në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme. Por që të realizohet një gjë e tillë, para së gjithash, ligji duhet kuptuar saktë dhe drejt. Prandaj duhet të dalë qartë qëllimi i hartimit të tij. Ai duhet të përcaktojë mjetet e ndërhyrjes, subjektet të cilave u drejtohet, raportet e caktuara të sjelljes dhe mënyrën e zbatimit të tij. Rezultati që synohet duhet të jetë i pritshëm dhe pasojat të parashikueshme për subjektet të cilëve u drejtohet ligji në tërësi, ose dispozita të veçanta të tij.” (vendimi nr.34, datë 20.12.2005 i Gjykatës Kushtetuese)

Nëse e analizojmë kompetencën e mësipërme të ministrit rezulton se në këtë rast kjo dispozitë nuk është e kuptueshme. Në të nuk tregohet menyra e ndërhyrjes së ministrit dhe rezultati nuk është i pritshëm apo pasojat e parashikueshme. Jemi të mendimit që në këtë rast dispozita është e hartuar qëllimisht e mangët me synimin për të fshehur antikushtetushmërinë e dispozitës (pasi ministri nuk ka të drejtë të shfuqizojë aktet e universiteteve), por me qëllimin e zbatimit të kësaj mënyre në praktikë.

Po ashtu, në këtë nen vlerësojmë si antikushtetues shkronjat (c) e (ç) të cilat përcaktojnë se në rrethana të caktuara ministri (përgjegjës për arsimin) shkarkon Rektorin e ky i fundit po në të njëjtat rrethana fillon procedurën për shkarkimin e autoritetin drejtues. Së pari, theksojmë se paaftësia fizike (e përkohshme, pa pasoja në vendimmarrje e në drejtim) nuk mund të përbëjë shkak për shkarkimin e Rektorit.

Së katërti, ministri nuk mund të shkarkojë një organ të zgjedhur nga personeli akademik. Kjo e drejtë e ministrit bie në kundërshtim me parimet e autonomisë universitare si edhe me një sërë parashikimesh kushtetuese. Kështu, duke ripërsëritur jurisprudencën e mësipërme nuk rezulton që ministri të jetë organ epror i Universiteteve, të cilat kanë autonominë e tyre. Për më tepër ministri nuk mund të shkarkojë një funksionar, i cili sipas kushtetutës emërohet nga Presidenti i Republikës. Pra, ministri nuk mund të bëjë vlerësimin e funksionarëve të emëruar nga kreu i shtetit. Procedura që mund të ndjekë ministri në rrethanat e kësaj dispozite është që të urdhërojë pezullimin e tij dhe t’ia dërgojë çështjen për procedura të mëtejshme Presidentit. Ky formulim, i cili i referohet rregullimit që ligji aktual në fuqi (ligji i 2007) i ka bërë kësaj shtate, është kundërshtuar në 2008 në Gjykatës Kushtetuese nga Konferenca e Rektorëve. Kjo e fundit, për mosarritje të shumicës së nevojshme e ka rrëzuar këtë kërkesë. Nisur nga fakti që anëtarësia në Gjykatën Kushtetuese është ndarë në mënyrë të barabartë bën të diskutueshëm edhe formulimin e ligjit aktualisht në fuqi. Qartësisht, ndryshimi i kësaj dispozite në formën në të cilën ka ardhur nga ky projektligj, i vendos rektorët e IAL-ve publike nën kontrollin e

Ministrit të Arsimit i cili nuk konsultohet apo nuk vlerëson edhe një mendim tjetër (psh të senatit akademik apo Presidentit), por vendos menjëherë për shkarkimin e tij. Jemi të mendimit që kjo situatë nuk duhet të lihet vetëm në vlerësimin e Ministrit përgjegjës për arsimin, por duhet t'i nënshtrohet një filtri shtesë.

I njëjti arsyetim vlen edhe për dekanin/drejtorin. Ata emërohen nga Rektori mbi bazën e zgjedhjeve të asambleve akademike. Në këtë drejtim Ministri nuk ka asnjë të drejtë shkarkimi në lidhje me këtë funksionar. E drejta për kontroll nuk do të thotë e drejtë për shkarkim. Ai ka të drejtë që të propozojë masa disiplinore por jot ë vendosë vetë. Një analogji në këtë rast mund të bëhet me ligjin për shërbimin civil, ku autoritetet audituese kanë të drejtë të propozojnë fillimin e procedimit disiplinor por jotë vendosin vetë në lidhje me fatin e një funksionari që ata pretendojnë se kanë kryer shkelje.

Së pesti, vërejmë që në **mënyrë të përsëritur** në projektligj, përbërja dhe funksionimi i Agjencive që krijohen rishtaz përmes këtij ligji i është lënë përcaktimit dhe rregullimit të mëtejshëm me vendim të Këshillit të Ministrave. Për hir të parimit të sigurisë juridike dhe të transparencës së këtyre agjencive me rëndësi jetike për mbarëvajtjen e aktivitetit të veprimtarisë së IAL-ve publike, duhet të përcaktohet së paku përbërja dhe funksionet kryesore në ligj. Në këtë kontekst, ky formulim i ligjit i bën këto norma të papërcaktuara çka bie ndesh me parimin e sigurisë juridike, për të cilin Gjykata Kushtetuese është shprehur: *“Një nga elementet më esenciale të parimit të shtetit të së drejtës është edhe ai i sigurisë juridike, i cili, ndër të tjera, ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligji në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta të tij, në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme.”*⁷

Duke qenë se këto janë agjenci kontrolli e mbikëqyrjeje mbi veprimtarinë financiare dhe akademike të IAL-ve publike vlerësojmë që mënyra e krijimit dhe funksionet kryesore të tyre duhet të përcaktohen qartësisht në ligj e vendimet e Këshillit të Ministrave duhet vetëm të detajojnë e konkretizojnë më tej këto procedura. Më konkretisht, vlerësojmë se nenet 8§4, 15§5, 16§8, 18§6 duhet të ndryshojnë në drejtim të përcaktimit të përbërjes dhe procedurave përkatëse për krijimin e këtyre strukturave.

Vëmendje të veçantë duhet t'i kushtohet Nenit 15 të projektligjit që rregullon Agjencinë Kombëtare të Financimit të Arsimit të Lartë. Kjo agjenci pritet të luajë një nga funksionet më të rëndësishme në garantimin e autonomisë financiare të IAL-ve publike. Këto janë agjenci ekzekutive prandaj kompetencat e kontrollit ndaj IAL-ve publike nuk duhet të krijojnë varësi apo t'i vendosin ato (IAL-të) nën kontrollin hierarkik të ekzekutivit.⁸ Për këtë arsye, nivelet e sigurisë juridike dhe të transparencës duhet të jenë më të larta. Mbështetur në arsyetimin e mësipërm, vlerësojmë se duhet të përkufizohet e saktësohet se si do të realizohet “mbështetja e

⁷Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.34, datë 20.12.2005.

⁸ Shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 9, datë 19.03.2008.

veprimtarisë së institucioneve të arsimit të lartë” (Neni 15§1(a)) dhe se cilat do të jenë kriteret e shpërndarjes së fondeve publike për IAL-të publike.

Nisur nga rëndësia që ka kjo agjenci mbi shpërndarjen e fondeve, duhet që përbërja e saj të përcaktohet në ligj për të sqaruar nëse do të ketë përfaqësim akademikësh në këto agjenci dhe në ç’masë do të përfaqësohen. Delegimi i rregullimit të përbërjes së kësaj agjencie (por edhe të të tjerave të parashikuara në projektligj), përbën një përpjekje abuzive për të qenë ekskluzivisht nën kontrollin e ekzekutivit.

Dëshirojmë të theksojmë se ligji nr.90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore” (nenet 4, 6 dhe 10) parashikon dy lloje të ndryshme institucionesh varësie dhe konkretisht

- a) Institucione varësie që krijohen me vendim të Këshillit të Ministrave
- b) Agjencitë autonome që krijohen me ligj.

Gjykojmë që për të respektuar parimin e autonomisë universitare, nuk kishte asnjë pengesë për të zgjedhur formën e dytë të organizimit të agjencive të ndryshme që do të merren me IAL-të duke përzgjedhur pikërisht agjencitë autonome. Përkundrazi në projektligj është zgjedhur forma tjetër e institucioneve të varësisë, institucione që për nga natyra e tyre janë më të paqëndrueshëm, përderisa mund të krijohen mbyllën rristrukturohen vetëm nëpërmjet vendimit të Këshillit të Ministrave.

Pra në thelb sic thekson edhe Raporti i Juristëve Evropianë për ligjin në fuqi të arsimit të lartë, i jepet shumë pushtet Ministrisë dhe Këshillit të Ministrave. (fq.4). E njëjta problematikë shoqëron në këtë rast edhe projektligjin e paraqitur për mendim.

Së gjashti, vlerësojmë që neni 16 i projektligjit përbën shkelje të lirisë akademike. Ndonëse në projektligj këtij koncepti hartuesit i janë referuar me termin “*autonomi akademike*” (shih nenin 4§2), vëmë në dukje që edhe kjo është një përpjekje për të kufizuar ushtrimin e plotë të “lirisë akademike” sikurse njihet nga Kushtetuta (shih më lart). Dispozita në fjalë, nuk përcakton asnjë kriter objektiv të vlerësimit të cilësisë akademike, por ndërkohë thekson pavarësinë e shtuar të ASCAL për të vlerësuar angazhimin akademik të personelit (akademik) të IAL-ve publike. Sërish, ripërsërisim se mungesa në ligj e përbërjes së kësaj agjencie dhe kontrolli i panormuar që ajo ushtron mbi lirinë akademike përkethehet si një përpjekje për ta vendosur dimensionin akademik dhe shfaqjen e saj nën diktatin e ekzekutivit.

Së shtati, AKKSh duke mos pasur përbërje nga sfera akademike (duke prezumuar në kushtet kur nuk përcaktohet përbërja në ligj) ose duke patur një pakicë akademike mund të mos përcaktojë shkencat humane e sociale si prioritare në shpërndarjen e fondeve gjë që përbën gjykim të gabuar mbi relevancën e secilës shkencë dhe ndikimin e saj në jetën ekonomike, politike e sociale të vendit. Nga ana tjetër, vërejmë që vlerësimi që AKKSh i bën punës kërkimore-shkencore përbën sërish shkelje të

lirisë akademike e cila garantohet nga Kushtetuta e ligji. Puna kërkimore e shkencore dhe angazhimi i profesorëve apo studiuesve të rinj nuk mund t'i nënshtrohet shqyrtimit nga një organ me profil ekzekutiv i cili ndoshta në radhët e tij nuk ka specialistët sipas profilizimeve të çdo njësie bazë. Në mungesë të këtij profilizimi, jemi të mendimit se edhe vlerësimi i cilësisë së kërkimit shkencor do të jetë i vesuar.

Së teti, vërejmë që ndonëse qëllimi i ligjit është që “tregun përkatës të arsimit të lartë” ta bazojë në parimin e konkurrencës së lirë mes institucioneve të arsimit të lartë, personelit akademik dhe studentë, dispozitat e ligjit bëjnë krejt të kundërtën. Ato, jo vetëm që cenojnë garën e lirë e të ndershme mes IAL-ve, por krijojnë edhe një pozitë jo të favorshme për IAL-të publike. Kjo pozitë rëndohet nga ndërhyrjet e ekzekutivit në vetqeverisjen e IAL-ve publike (anëtarësia e Bordit të Administrimit (B.A.), miratimi i statutit nga B.A.etj.), përcaktimin e kuotave për pranimin e studentëve në ciklet e studimit dhe vecanërisht në përcaktimin e tarifave të shkollimit. Duke dashur të mos paragjykojmë nevojën për reformë në arsimin e lartë, duket se shtysa kryesore e hartimit të ligjit ka qenë reformimi i IAL-ve publike ndërkohë që problematikat në tregun e punës janë shfaqur kryesisht nga IAL-të jopublike. Dëshirojmë të theksojmë se përbërja e institucioneve shtetërore të cilat do të merren me IAL-të duhet të këtë më shumë akademikë që vijnë nga IAL si anëtarë dhe që përfaqësuesit e pushtetit ekzekutiv të mos kenë votë bllokuese, pra të shmangen shumicat e cilësuar në vendimmarje.⁹

B. KOMENTE SPECIFIKE

1. **Neni 338:** “*Shteti garanton laicitetin e arsimit të lartë publik dhe mospërdorimin e simboleve fetare në institucionet e arsimit të lartë publik.*”

Koment:

Sugjerojmë që të qartësohet formulimi i dispozitës duke theksuar që detyrimi për mospërdorimin e simboleve fetare bie mbi IAL-të e jo mbi studentët apo anëtarët e stafit akademik apo ndihmës.

2. **Neni 33§1:** “*Hapja e një institucioni të arsimit të lartë, mbyllja e tij ose bashkimi me ndonjë institucion tjetër të arsimit të lartë, bëhen me vendim të Këshillit të Ministrave me propozim të Ministrisë përgjegjëse për arsimin.*”

Koment:

Proceset e riorganizimit të IAL-ve duhet të justifikohen mbi bazën e nevojës e jo pa asnjë kriter, por duke u bazuar vetëm në propozimin e Ministrisë përgjegjëse për arsimin. Rrjedhimisht, sugjerojmë që ligji duhet të përcaktojë kushtet dhe kriteret kur bëhet mbyllja apo bashkimi me ndonjë institucion tjetër të arsimit të lartë. Neni 33§2 ia delegon këtë kompetencë Këshillit të Ministrave, i cili duhet të përcaktojë me VKM kriteret, standardet dhe procedurat për hapjen, riorganizimin dhe mbylljen e

⁹ Shih vendimet nr.36/2007 dhe 7/2010 të Gjykatës Kushtetuese.

IAL-ve. Njësoj si komentet që i kemi bërë edhe më sipër gjatë kësaj oponente, vlerësojmë se këto standarde për rëndësinë dhe pasojat që sjellin për IAL-të duhet të përcaktohen nga ligji e më tej të konkretizohen nga VKM. Delegimi i vazhdueshëm, sikurse kemi theksuar edhe më sipër, krijon premisat e kontrollit nga ekzekutivi duke dëmtuar autonominë universitare.

3. Neni 36§2: *“Statuti hartohet nga senati dhe administratori i institucionit dhe miratohet nga Bordi i Administrimit me të paktën dy të tretat e votave të anëtarëve të tij. Statuti i dërgohet Ministrisë që, brenda dy muajve, kryen kontrollin e ligjshmërisë së tij.”*

Koment:

Kjo sërish është një përpjekje për të cënuar autonominë organizative të IAL-ve publike, duke ndërhyrë në hartimin e akteve të cilat rregullojnë aspekte të organizimit të brendshme të IAL-ve. Statuti i IAL-ve si akti rregullues i çështjeve të brendshme të IAL-ve nuk duhet të ndikohet nga stafi administrativ i IAL-së. Administratori i institucionit nuk duhet të përfshihet në procedurën e hartimit duke imponuar vullnetin ekzekutiv. Themi që imponon vullnetin ekzekutiv pasi administratori i njësisë kryesore emërohet nga Bordi i Administrimit e në kushtet kur ky bord ka përfaqësi më të madhe të anëtarëve ekzekutivë administratori do të bëhet përcjellës i këtij vullneti. Ndërhyrja ekzekutive theksohet kur ligji kërkon që statuti t’i nënshtrohet miratimit të Bordit të Administrimit. Statuti duhet të jetë kompetencë ekskluzive e senatit akademik. Gjithashtu, sipas këtyre parashikimeve, më specifikisht në nenin 36§2, Ministri ka të drejtë të kontrollojë ligjshmërinë e statuteve dhe të rregulloreve të universiteteve. Po sipas këtyre parashikimeve ai ka të drejtë që ta rikthejë për ndryshime nëse mendon se dispozitat e caktuara bien në kundërshtim me ligjin. Të dyja këto parashikime dështojnë në rregullimin e situatës kur senati akademik mban të njëjtin qëndrim si i mëparshmi. Pra, në asnjë rast nuk përcaktohet se çfarë ndodh në këto raste. Pra, dispozita në këtë rast nuk është e qartë në lidhje me parashikueshmërinë e pasojave. Nga mënyra se si është formuluar dispozita rezultati duket sikur në këtë rast senati akademik është i detyruar që t’i bindet në çdo rast mendimit të Ministrisë. Por kjo mënyrë veprimi bie në kundërshtim me parimet dhe jurisprudencën kushtetuese të sipërcituar pasi në këtë rast ministri theksojmë nuk është organ epror i universiteteve.

4. Neni 42

Koment: Kufizimi që bën projektligji për zgjedhjen e drejtuesve të njësive bazë, kryesore dhe të universitetit në vetëm dy mandate, përjetësisht gjatë gjithë karrierës akademike, është një kufizim joproporcional i së drejtës për punë dhe profesion parashikuar nga neni 49 i Kushtetutës. Ky parashikim thyen rregullat e promovimit në karrierë dhe drejtim të individëve. Drejtimi lidhte me aftësitë drejtuese dhe menaxhuese. Kufizimi i zgjedhjes në këtë mënyrë prek të drejtën e stafit akademik për tu promovuar në pozicione drejtuese. Theksojmë se një kufizim i tillë edhe vetë Kushtetuta e njeh vetëm në një rast, në rastin e Presidentit të Republikës, ndërsa për të

gjithë të zgjedhurit e tjerë nuk ka asnjë kufizim. Në rast se qëllimi i projektligjit është qarkullimi i stafit akademik në pozicionet drejtuese, shumë mirë mund të merret modeli që parashikon rizgjedhjen e tyre në mënyrë jo të menjëhershme.

5. Neni 45§2

Koment: Mendojmë se duhen hequr fjalët “ose dhe jashtë tij”. Pra, drejtuesi i njësisë kryesore ose dekanit) duhet të vijë vetëm nga personeli akademik.

6. Neni 46

Koment:

Organizimi dhe funksionimi i Dekanatit si organ kolegjal do të cwnonte seriozisht ushtrimin normal të detyrave të këtij organi. Për nga vetë natyra e kompetencave që ushtron ky organ, është e nevojshme që të garantohet një procedurë vendimmarrjeje e shpejtë mbi problematikat e përditshme në veprimtarinë e IAL-së. Ndërtimi i tij si organ kolegjal do të vononte ndjeshëm reagimin e këtij organi ndaj kërkesave të përditshme të veprimtarisë së institucionit. Nëse Dekanati është menduar të funksionojë si një njësi mbështetëse plotësuese në veprimtarinë e drejtuesit të Institucionit (Dekanit), ligji duhet të jetë me i qartë në përcaktimin e kompetencave të Dekanit në raport me anëtarët e tjerë të Dekanatit dhe të sqarohet se si do të zgjidhen situatat kur ka mosmarrveshje midis Dekanit dhe anëtarëve të tjerë në procesin vendimarrës.

7. Neni 48§3 *“Në rastet kur nuk ka kandidatë që mbajnë Profesor” dhe “Profesor i Asociuar” drejtuesi mund të mbajë dhe gradën shkencore “Doktor”*

Koment:

Mendojmë se ky formulim nuk është i saktë pasi duket sikur vendos kriteret ku ndalohej që një anëtar i personelit akademik i cili është me gradë Doktor të mund të bëhet përgjegjës departamenti nëse ka të tjerë me Prof. Dr. ose Prof. Asoc.

8. Neni 48§6

Koment:

Zgjedhja e drejtuesit të njësisë bazë nga asambleja e përgjithshme e personelit akademik duket një zgjidhje jo e pershtatshme duke pasur parasysh që ky drejtues duhet të gëzojë përgatitjen dhe integritetin e nevojshëm profesional në përputhje me njësinë bazë në të cilën ai kandidon dhe vlerësimi i këtyre aspekteve mund të ushtrohet në mënyrën më optimale nga vetë stafi akademik i asaj njësie bazë. Si rrjedhim, propozojmë që procedura e përzgjedhjes së drejtuesit të njësisë bazë të mbetet ajo e parashikuar në Ligjin nr.9741, datë 21.5.2007 “Për arsimin e lartë në Republikën e Shqipërisë”, që konsiston në përzgjedhjen e tij nga anëtarët e stafit akademik të vetë njësisë bazë.

9. Neni 51§2: “Përbërja e bordit të administrimit përcaktohet në varësi të planit buxhetor afatmesëm të institucionit publik të arsimit të lartë, të miratuar nga bordi. Nëse Institucioni siguron vetë 50% ose më shumë të nevojave të financimit, katër prej anëtarëve janë përfaqësues të IAL-së dhe tre janë përfaqësues të Ministrisë përgjegjëse për arsimin. Në rastet kur Institucioni siguron vetë më pak se 50% të nevojave të financimit tre prej anëtarëve janë përfaqësues të IAL-së, dhe katër janë përfaqësues të Ministrisë përgjegjëse për arsimin. Në rastet kur njëzia e qeverisjes vendore në territorin e së cilës zhvillon veprimtarinë institucioni i arsimit të lartë kontribuon financiarisht së paku në masën prej 10% të burimeve financiare të IAL-së atëherë një prej përfaqësuesit që i takon Ministrisë përgjegjëse për arsimin, përcaktohet nga njëzia e qeverisjes vendore.”

Koment:

Bordi i administrimit është organ i rëndësishëm për përmbushjen e misionit të institucionit të arsimit të lartë dhe ligji i ka dhënë njëserë kompetencash në koordinimin e veprimtarisë financiare dhe administrative me atë akademike.¹⁰ Kushtëzimi i përbërjes së bordit të administrimit me mënyrën e financimit që parashikon Neni 51§2, çon dukshëm në krijimin e situatave ku Ministria përgjegjëse për arsimin, do të ketë shumicën e anëtarëve, duke e vendosur një organ të tillë direkt nën ndikimin e ekzekutivit. Jeta akademike dhe veprimtaritë akademike janë të lidhura ngushtë me mënyrën e administrimit dhe financimit të këtyre veprimtarive, ndaj pasja e një bordi ku shumica e anëtarëve janë përfaqësues të Ministrisë, do të passillte që edhe drejtimi veprimtarive jo vetëm administrative, por edhe akademike, të ishte nën kontrollin e Ministrisë, çka përbën një shkelje të autonomisë së Institucioneve të arsimit të lartë. Në jurisprudencën e saj, Gjykata Kushtetuese, ka sqaruar disa herë nocionin e autonomisë financiare dhe lidhjen e saj me autonominë universitare dhe akademike. Kështu sipas saj:

“...kjo vetëqeverisje akademike reflektohet në lirinë e kërkimit dhe të krijimtarisë shkencore, në hartimin e programeve të kërkimit shkencor, në zgjedhjen, në mënyrë të lirë dhe të pakomanduar nga të tjerë të organeve drejtuese, si dhe në përcaktimin në mënyrë të pavarur të rregullave për organizimin dhe funksionimin e vetë institucionit. Për respektimin e këtij standardi kushtetues, ligjvënësi detyrohet të marrë masa të përshtatshme për moskufizimin e mjeteve financiare e organizative, në mënyrë që liria akademike, kërkimi shkencor dhe përcjellja e rezultateve të tij tek publiku të mbeten të paprekura.

... Ushtrimi i tagrës së vendimmarrjes përbën një shprehje të efektivitetit të autonomisë institucionale dhe ndërhyrja e shtetit, pikërisht në këtë aspekt thelbësor,

¹⁰ Shih neni 50 e vijues të Projekt-Ligjit “Për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shkencor në Republikën e Shqipërisë”, referuar në vijin si “projektligji”

*do të sillte vështirësi në zbatimin e ligjit dhe do të cenonte standardet kushtetuese të kësaj autonomie, si edhe të lirisë akademike.*¹¹

Në kuptim të jurisprudencës së mësipërme kushtetuese, e cila mendojme se zbatohet me analogji në këtë rast, jemi të mendimit që vërtet fondet akordohen nga Ministria, por menaxhimi i tyre nuk duhet të lihet përsëri në dorë të ministrisë (që e kontrollon nëpërmjet shumicës në bord) por i duhet lënë universitetit.

10. Neni 52§1(ç): *[Bordi i administrimit] miraton strukturën e përgjithshme të institucionit të arsimit të lartë dhe numrin e personelit të tij për të gjitha nivelet;*

Koment: Institucioni i arsimit të lartë duhet të vetadministrohet dhe vetqeveriset, pasi kjo është pjesë thelbësore e autonomisë së tij vendimmarrëse dhe institucionale, të garantuar në Kushtetutën e Shqipërisë. Nëse bordi i administrimit do të miratojë strukturën e përgjithshme të institucionit të arsimit të lartë dhe numrin e personelit të tij në të gjitha nivelet, atëherë më tepër në kushtet e parashikuara në nenin 51§2, ku shumica e bordit mund të jenë përfaqësues të Ministrisë përgjegjëse për arsimin, çënon rëndë dhe në mënyrë flagrante aspektin e autonomisë institucionale dhe vendimmarrëse. Për më tepër ky parashikim duket në kundërtë me rregullimin që ben vet ligji në nenin 52§1(d), ku thuhet “[bordi i administrimit]jep mendim për riorganizimin e institucionit ose njërive përbërëse të tij”. Është e paqartë nëse ky bord thjesht do të japë mendimin për ri-organizimin e institucionit apo do të miratojë strukturën dhe numrin e personelit.

11.Neni 51§5. *“Bordi i Administrimit në institucionet jopublike të arsimit të lartë krijohet dhe funksionon sipas përcaktimeve të bëra në statutet e tyre.”*

Koment: Në kushtet kur edhe institucionet jopublike marrin fonde nga shteti¹², nuk del qartë pse për bordin e tyre të administrimit, ndryshe nga institucionet publike të arsimit të lartë, kriteri i financimit nuk është kusht për pasjen në bord të një përfaqësuesi nga Ministria përgjegjëse e arsimit.

12.Neni 53§1(c) *“bëhet i paaftë mendërisht ose fizikisht për të ushtruar funksionin”*

Koment: Ky parashikim që e kushtëzon mbarimin e mandatit të autoriteteve dhe anëtarëve të zgjedhur me pasjen e nje kufizimi fizik, ka predispozitën të jetë diskriminues. Nuk është e qartë sesi një paaftësi fizike mund të bëjë të pamundur ushtrimin e funksionit të autoritetit apo anëtarit të zgjedhur.

13.Neni 53§1(d) *“në rastet e ndryshimit të raporteve të përfaqësimit në bordin e administrimit”*

Koment:

¹¹ Vendimi nr.36, datë 15.10.2007 i Gjykatës Kushtetuese

¹² Neni 18.1, Neni 15 i projektligjit.

Lidhur me mbarimin e parakohshëm të mandatit të autoriteteve dhe anëtarëve të zgjedhur të organeve të institucionit të arsimit të lartë, thuhet që ndryshimi i raporteve të përfaqësimit në bordin e administrimit, është shkak për mbarimin para kohe të mandatit. Nuk është e qartë llogjika juridike, pse ndryshimi i raportëve të përfaqësimit është shkak për mbarimin para kohe të mandatit.

14. **Neni 62§4-7** *Lektor është personeli akademik që mban titullin “Profesor i asociuar”, “Profesor”, “Akademik i asociuar” ose “Akademik”, personeli akademik që mban gradën shkencore “Doktor” kur ka fituar statusin e lektorit sipas përcaktimeve të pikës 5 të kësaj dispozite dhe personeli akademik, që mban gradën shkencore “Doktor”, i punësuar në një institucion të arsimit të lartë në të gjitha ato raste kur ai ka fituar statusin e lektorit para hyrjes në fuqi të këtij ligji. Lektor i punësohet me kontratë me kohë të plotë dhe me kohëzgjatje të pacaktuar ose me kohë të pjesshme dhe kohëzgjatje të caktuar.*

5. *Personeli akademik, që mban gradën shkencore “Doktor” në institucionet publike të arsimit të lartë punësohet me kontratë me kohëzgjatje të caktuar trevjeçare. Pas përfundimit të saj, njësia bazë, bazuar në performancën e tij, mund t’i propozojë Rektorit lidhjen e kontratës si Lektor.*

6. *Ndihmës–lektor është personeli akademik që mban gradën shkencore “Doktor”, i punësuar për herë të parë në institucionin e arsimit të lartë si dhe personeli akademik pa gradë shkencore. Ai ka përfunduar së paku programin e studimit “Master i Shkencave”. Bën përjashtim nga ky rregull personeli akademik në Kolegjet profesionale. Ndihmës–lektor i punësohet me kontratë me kohë të plotë ose të pjesëshme dhe me kohëzgjatje të caktuar.*

7. *Personeli akademik, që angazhohet në mësimdhënie në ciklin e parë ose të dytë të studimeve duhet të mbajë të paktën kualifikim të ciklit pasardhës dhe, në ciklin e tretë, të mbajë titullin “Profesor i asociuar” ose “Profesor”. Në kolegjet profesionale, personeli akademik duhet të ketë fituar së paku diplomën “Master profesional”.*

Koment:

Sipas këtyre parashikimeve, rezulton që konsiderohen lektor të gjithë personat që kanë tituj akademikë dhe personat që kanë gradën doktor i shkencave, por që e kanë marrë këtë gradë përpara hyrjes në fuqi të ligjit. Për pasojë pedagogët pa grada por që kanë vite në marrdhënie pune me universitetin konsiderohen ndihmës lektor pavarësisht se deri me tani kanë mbajtur titullin lektor. Për më tepër, në rast se këta marrin gradën doktor brënda afatit 2 vjeçar që përcakton neni 141 i projekt-ligjit, ato lidhin një kontratë 3 vjeçare me universitetin dhe me pas mund të bëhen lektor. Ky parashikim cënon parimin e sigurisë juridike, parimin e barazisë dhe të drejtës për punë, duke revokuar një të drejtë të fituar nga personeli akademik me Nenin 47§2(c) të Ligjit Nr. 9741, datë 21.05.2007 “Për Arsimin e Lartë në Republikën e Shqipërisë”. Kjo mbështetet edhe në argumentin e dhënë nga Gjykatës Kushtetuese në Vendimi nr.20/2006 i GJK):

“Doktrina e së drejtës kushtetuese ka pranuar se siguria juridike është ndër elementet thelbësorë të shtetit të së drejtës. Kjo siguri presupozon veç të tjerave besueshmërinë

e qytetarëve tek shteti dhe **pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara**. Besueshmëria ka të bëjë me faktin se **qytetari nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve normative që cenojnë dhe përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme**. Nuk do të kishim të bënim me një rast të garantimit të besueshmërisë në sistemin e normave juridike nëse siguria lidhur me një situatë të caktuar juridike nuk mund të justifikohet dhe nuk mund të mbrohet materialisht”. (Vendimi nr.20/2006 i GJK)

Po kështu në lidhje me të drejtën për punë, Gjykata Kushtetuese në vendimin nr.20, datë 11.7.2006 është shprehur se: “Përcaktimi që i bën neni 49 i Kushtetutës të drejtës për punë duhet të merret në kuptim të dyfishtë. Ajo përbën një detyrim pozitiv që kërkon angazhimin shtetëror për të krijuar kushte të përshtatshme për realizimin e një të drejte të tillë, por edhe **detyrim negativ, i cili kërkon mosndërrhyrjen e shtetit për të cenuar këtë të drejtë**. Në këtë mënyrë e trajton të drejtën për punë edhe doktrina kushtetuese, duke theksuar se liria për punë mbrohet nga rregullimet kushtetuese”. Nga sa më sipër rezulton që në stafin akademik aktual ka persona që janë me kontratë me afat të pacaktuar, por që nuk kanë grada. Në këtë kuptim sipas projekt-ligjit të ri në një marrëdhënie e qëndrueshme pune, ndërhyhet nga ana e shtetit duke e detyruar universitetin që kontratat me afat të pacaktuar ti kthejë me afat të caktuar. Pra, shteti në këtë rast shkel detyrimet e tij negative. Për më tepër kjo mënyrë e veprimit të shtetit çënon edhe parimin e sigurisë juridike. Mënyra se si vepron ligji i ri ndërhyr në karrierën normale akademike stafit aktual duke i ulur dhe në kategori si edhe duke u ndryshuar marrëdhënien juridike të punës. Nga sa më sipër ndryshimi i statusit të stafit akademik aktual nga lektor në ndihmës lektor, ndryshimi i kontratave të punës nga afat të pacaktuar në afat të caktuar për to, krijon pasojat negative dhe përkeqësojnë gjendjen e tyre. Po kështu nga dispozitat e mësipërme çënohet parimi i barazisë. Stafit akademik që ka gradën doktor i shkencave konsiderohet lektor dhe për pasojë i mjaftojnë 5 vjet vjetërsi tjetër në punë që të marrin titullin akademik Profesor i asociuar. Ndërkohë stafi tjetër që merr gradën doktor sipas ligjit qëndron tre vjet si ndihmës lektor, pastaj dhe 5 vjet të tjera si lektor që të kërkojë marrjen e titullit Profesor i asociuar. Pra dukshëm trajtimi i diferencuar i stafit akademik pa ndonjë shkak të përligjur, duke vënë kritere shtese të tjera, çënon parimin e barazisë, në kundërshtim me nenin 18 të Kushtetutës.

15. Neni 65§4 “Ngarkesa minimale për personelin akademik përcaktohet me udhëzim të Ministrisë përgjegjëse për arsimin.”

Koment:

Kjo dispozitë është një cënim i hapur i parimeve të autonomisë universitare dhe lirisë akademike. Kështu rezulton që është ekzekutivi i cili përcakton sa veprimtari kërkimore-shkencore dhe sa veprimtari mësimëdhënie duhet të kryejë stafi akademik i IAL-ve. Madje kjo dispozitë nuk parashikon as detyrimin e marrjes së mendimit nga përfaqësues të institucionit të arsimit të lartë. Konsultimi me përfaqësues të institucionit të lartë është domosdoshmëri, sepse vet institucioni i arsimit të lartë, në

bazë të autonomisë institucionale, organizimit të personelit, numrit të studentëve dhe strukturës, është në gjendje të përlllogarisë ngarkesën minimale dhe maksimale. Përcaktimi *in abstractioi* një ngarkese mësimore, që nuk i përgjigjet organizimit dhe nevojave të institucionit të arsimit të lartë, mund të jetë arbitrare dhe jo realist. Formulimi aktual i projektligjit nuk merr në konsideratë edhe mendimin e Shoqatës së Juristëve Evropianë në raportin e cituar, në lidhje me të njëjtën problematikë që ka ligji i në fuqi. Sipas këtij grupi ky parashikim është në kundërshtim me përcaktimin e alokuar në pikën **1 të nenit 47** i cili sanksionon: "personeli akademik kryen veprimtari të mësimdhënies, kërkim shkencor ose të aplikuar, shërbime për zhvillimin e institucionit, konsultim dhe këshillim për studentët dhe detyra administrative. **Raporti midis aktiviteteve të të ndryshme përcaktohet në rregulloret e institucioneve të arsimit të lartë dhe është pjesë e kontratës së punës mes palëve ".(fq.13 e raportit)**

16. Neni 68§3 "[Personeli akademik] mund të angazhohet me kohë të pjesshme vetëm në një institucion tjetër të arsimit të lartë, me miratimin e drejtuesit të njësisë kryesore. Pjesëmarrja e personelit akademik në projekte, konsulenca, botime dhe shërbime që realizohen në institucionin e arsimit të lartë, nuk konsiderohet si dypunësim brenda institucionit."

Koment:

Duhet sqaruar nëse ky parashim kufizon personelin akademik të punojë vetëm në institucione të arsimit të lartë, apo do të lejohet edhe kryerja e profesioneve të lira, psh. avokatisë. Po kështu duhet të sqarohet nëse pjesëmarrja në projekte, konsulenca e botime, që të mos konsiderohet dypunësim, duhet të realizohen vetëm në institucionin e arsimit të lartë, apo do të lejohet edhe kryerja e studimeve, konsulenca e botime edhe prane institucioneve të tjera, private ose publike.

Në lidhje me të drejtën për punë, Gjykata Kushtetuese në vendimin nr.20, datë 11.7.2006 është shprehur se:

"E drejta për punë dhe liria e profesionit nënkupton çdo veprimtari të ligjshme që sjell të ardhura dhe që **nuk ka afat të përcaktuar**, me përjashtim të rregullimeve të veçanta ligjore. Në këtë kuptim, **veprimi i organeve shtetërore që sjell pasoja të drejtpërdrejta në pengimin e veprimtarisë profesionale, përbën cenim të kësaj lirie veprimi**. Garancia që i jep Kushtetuta individit lidhur me të drejtën për punë dhe lirinë e profesionit, ka si qëllim mbrojtjen e tyre nga kufizimet e papërligjura të shtetit. Liria e profesionit nuk është thjeshtë një e drejtë për të patur një vend pune. Ajo nuk duhet kuptuar si e drejtë sociale, por dhe si **liri negative që nuk lejon ndërhyrjen ose pengimin e shtetit, gjatë ushtrimit të saj**."Do të ishte mirë që kufizimi i këtij angazhimi të mos lidhej me numrin e IAL-ve (vetëm në një), por me numrin e orëve javorë që nuk duhet të tejkalohen gjatë këtij angazhimi (si psh. jo më shumë se 14 orë në javë). Kjo pasi një personel akademik me kohë të plotë në një institucion të arsimit të lartë, mund të angazhohet me kohë të pjesshme në dy IAL- të tjera por angazhimi i tij kohor në këto IAL të mbetet përsëri në nivele të ulëta sa që nuk cënon ushtrimin me integritet të detyrave të tij në Institucionin bazë; dhe

anasjelltas, personeli akademik me kohë të plotë në një IAL, mund të angazhohet me kohë të pjesshme vetëm në një IAL tjetër, por angazhimi i tij javor në këtë të fundit të përfshijë një ngarkesë mësimore relativisht të lartë nga pikëpamja kohore.

17. Neni 69§1 dhe 2

Koment:

Diferencë në parashikimet e daljes në pension midis pikës 1 e 2 e respektivisht të personelit me titullin “Profesor” e atij me titullin “Profesor i asociuar”.

18. Neni 69§3 *“Personeli akademik, që mban titullin “Profesor” mund të shkëputet përkohësisht nga institucioni i arsimit të lartë, për një periudhë maksimale prej pesë vjetësh, e rinovueshme, për t’u angazhuar në detyra të rëndësishme shtetërore dhe politike...Pas përfundimit të asaj detyre, lektori rikthehet në vendin e punës ose në një vend të barazvlefshëm.”*

Koment:

Në këtë paragraf nuk del e qartë nëse periudha maksimale e shkëputjes prej pesë vjetësh është e “rinovueshme” vetëm një herë, apo më shumë, në mënyrë të njëpasnjëshme/konsekutive, ose jo. Gjithashtu, duke patur në konsideratë statusin profesional, arritjet akademike dhe kushtet e përmbushura për marrjen e titullit “Profesor i Asociuar”, ne propozojmë që një parashikim i tillë të mos t’i mohohet edhe personave që mbajnë titull “Profesor i Asociuar”.

19. Neni 78§1 *“Cikli i dytë i studimeve përfshin programet e studimit “Master i Shkencave” dhe “Master Profesional”. Këto programe studimi pajisin të diplomuarit me njohuri të thelluara, teorike dhe praktike, si edhe me trajnim për kërkim shkencor në një fushë të caktuar.”*

Koment:

Përshkrimi i dhënë në fjalinë e dytë të pikës 1 përfshin “trajnim për kërkim shkencor” edhe në rastin e Masterit Profesional, ndërkohë që në pikën 4 të të njëjtit nen specifikohet se studimet e këtij cikli “përmbillen me provim përfundimtar formimi”.

Do të ishte e përshtatshme që pika 1 të riformulohej duke përfshirë dy përkufizime të veçanta për njohuritë dhe trajnimin që do të marrin studentët në secilin prej programeve të ciklit të dytë (fillimisht për Masterin Shkencor dhe në vijim për Masterin Profesional). Ky riformulim i dispozitës do të shërbente për të nxjerrë më në pah edhe dallimin që ekziston midis dy programeve.

20. Neni 79§2

Koment:

Pranimi në programet e integruara të studimeve është i mundur për kandidatët që plotësojnë kriteret e përcaktuara në Nenin 77, pika 1. Nuk kuptohet çjanë programet e integruara të studimeve.

21. Neni 80

Koment:

Masteri Ekzekutiv është një program, i cili për nga vetë emërtimi i tij duket paksa i papërshtatshëm për ciklin e tretë të studimeve (dy programet e tjera të Masterit përfshihen në ciklin e dytë). Gjithashtu, duke qenë se në këtë projektligj është parashikuar mundësia e ofrimit të një programi “Master Profesional” (ose programeve të tjera të miratuara me VKM) edhe me kohë të zgjatur (neni 72, pika 2), atëherë mund të konsiderohet se profesionistët që dëshirojnë të ndjekin një program masteri për të përditësuar njohuritë e tyre e kanë këtë mundësi përmes programeve të ciklit të dytë dhe nuk do të ishte e nevojshme që të shtohet një program i ri në ciklin e tretë të studimeve.

22. Neni 80§4 *“Studimet e doktoratës zgjasin jo më pak se tre vite akademike dhe jo më shumë se pesë vite akademike”.*

Koment:

Do të ishte më e përshtatshme që së paku përcaktimi i afatit maksimal të studimeve të bëhej në mënyrë të diferencuar në rastin e Doktoratës me kohë të pjesshme/të zgjatur.

Në bazë të nenit 72, pika 2, përvec Masterit Ekzekutiv dhe Masterit Profesional: *“Institucionet e arsimit të lartë mund të ofrojnë edhe programe të tjera studimi në formën me kohë të zgjatur në rastet kur ato miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave”.*

Po kështu, në bazë të nenit 82, pika 2 studimet e doktoratës mund të zhvillohen edhe me *“kohë të pjesshme”.*

23. Neni 88§4 *“Programet e studimeve me kohë të zgjatur dhe të formimit të vazhduar dhe të studimeve në distancë përcaktohen në statutin e institucionit të arsimit të lartë”.*

Koment:

Në këtë dispozitë përmenden edhe studimet “në distancë”. Ndërkohë, kjo situatë krijon paqartësi, pasi në dallim nga ligji në fuqi, një formë e tillë studimi nuk është përfshirë në nenin 72, pika 1, në të cilin janë përcaktuar shprehimisht “format e studimeve në IAL”.

24. Neni 91§1

Koment:

Për kohëzgjatjen maksimale të programeve të doktoratës, shih komentin më lart lidhur me nenin 80, pika 4.

25. Neni 142 *“Personeli akademik i punësuar në institucionet e arsimit të lartë, i cili nuk ka shkallën e kërkuar të kualifikimit sipas vendit të punës, brenda dy vjetëve nga hyrja në fuqi e tij kryen kualifikimet e kërkuara ose humbet të drejtën për të mbajtur vendin e punës. Personeli akademik i institucioneve të arsimit të lartë riorganizohet*

sipas kategorive të personelit akademik të përcaktuara në këtë ligj, me fillimin e vitit të ri akademik.”

Koment:

Stafi ekzistues mund të jetë me kontratë me kohëzgjatje të caktuar ose me kontratë me kohëzgjatje të pacaktuar në bazë të Kodit të Punës. Stafi ekzistues me kontratë me kohëzgjatje të pacaktuar nuk mund të preket nga rregullimet e reja që bën legjislatori, pasi cenohet parimi i sigurisë juridike dhe efekti prapaveprues i kësaj dispozite, e bëjnë këtë të fundit antikushtetuese. Personeli akademik ekzistues ka pasur detyrime ligjore të tjera në momentin e lidhjes së kontratës sipas ligjit Nr.9741, datë 21.5.2007 dhe detyrimet shtesë apo kriteret e ndryshuar duhet të vlejnjë për të ardhmen, pra për stafin që mund të rekrutohet pas hyrjes në fuqi të ligjit. Kjo nuk thuhet në asnjë nen të ligjit.

Në nenin 62 thuhet se *Lektori punësohet me kontratë me kohë të plotë dhe me kohëzgjatje të pacaktuar ose me kohë të pjesëshme dhe kohëzgjatje të caktuar dhe “Ndihmës–lektori punësohet me kontratë me kohë të plotë ose të pjesëshme dhe me kohëzgjatje të caktuar”* dhe nuk sqarohet në asnjë nen të projektligjit se kontratat ekzistuese nuk ndryshojnë. Nëse marrim të mirëqënë faktin se kjo rrjedh nga Kodi i Punës dhe nuk është e nevojshme të gjej rregullim në këtë projektligj, është neni 142 ai që qartazi prek stafin ekzistues.

Nga ana tjetër është e paqartë nëse kontrata e një Profesori, Profesori të Asociuar, Doktorit etj në marrëdhënie pune prej vitesh, mund të kthehet me afat sipas nenit 62. Nuk është e qartë se cilat janë kriteret që bëjnë diferencimin e stafit me kontrata me afat të caktuar apo jo, pasi është e dukshme që nuk është titulli apo grada që bën diferencën duke lënë vend për zbatime të ndryshme në IAL të ndryshme dhe subjektivizëm në interpretim. Ndërkohë në zbatim të Kodit të Punës pjesa më e madhe e kontratave ekzistuese në IAL publike janë me kohëzgjatje të pacaktuar.

Dispozitat tranzitore duhet të rregullojnë më qartë shtrirjen e efekteve të ligjit neni 142 duhet të hiqet nga projektligji si një nen antikushtetues.

26. Neni 131 *“Ligji nr.9741, datë 21.5.2007 “Për arsimin e lartë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar si dhe çdo dispozitë tjetër që lidhet me arsimin e lartë shtrir efektet e tij deri në përfundim të periudhës tranzitore të riorganizimit, në përputhje me përcaktimet e këtij ligji, si edhe të strukturimit të brendshëm akademik e administrativ”*

Koment:

Sipas nenit 131 të ligjit vazhdon të zbatohet ligji Nr.9741, datë 21.5.2007 të ndryshuar me ligjin Nr.10 307, datë 22.7.2010. Ndërsa sipas nenit 155 ligji i ri hyn në fuqi 15 ditë mbas botimit në Fletoren Zyrtare. Kjo dukshem do të shkaktoje pështjellim në veprimtarinë e institucioneve të arsimit të lartë pasi është e paqartë se dispozitat e cilit ligj do të zbatohen. Për më tepër që nuk ka asnjë afat në lidhje me riorganizimin e IAL.

Kjo sjell edhe efekte tek stafi akademik dhe stafi administrativ. Kështu do të zbatohen kriteret e ligjit te vjetër për këtë personal apo kriteret e ligjit te ri. Nje tjetër problem

janë edhe doktoraturat që janë në proces apo proceset e nisura për marrjet e titullit “Profesor i Asociuar” apo “Profesor”. Ligji i ri nuk thotë asgjë se çfarë do të bëhet me proceset e nisura, ndërsa sipas ligjit ekzistues thotë se ato duhet të vazhdojnë.

Gjithashtu nuk ka asnjë qëndrim në lidhje me organet e IAL që kanë ekzistuar sipas ligjit të vejtër të vitit 2007. Me konkretisht deri kur do ushtrojne funksionet e tyre dhe në çfarë pike mund të ushtrojne kompetencat që kanë pasur sipas ligjit të vjetër. Të gjitha këto problematika nuk zgjidhen dot me referime të karakterit të përgjithshëm. Në praktike procesi i riorganizimit do të jetë shumë problematik për IAL-të.

Kjo mënyrë veprimi sjell antikushtetushmërinë e ktyre dispozitave. Kështu mund të përmendim me analogji riorganizimin që pësoi akademia e shkencave ku dispozitat tranzitore ishin të paqarta në lidhje me procesin e riorganizimit. Më konkretisht Gjykata Kushtetuese mbajti këtë qëndrim “*Në ligjin objekt shqyrtimi, Gjykata Kushtetuese konstaton se nuk gjenden dispozita të plota që të rregullojnë tranzicionin për Akademinë e riorganizuar*”

Pra, edhe në rastin konkret paqartësia dhe mungesa e dispozitave konkrete për periduhet e tranzicionit krijon pështjellim, cënim të parimit të sigurisë juridike dhe të autonomisë universitare.

27. Komente mbi dispozitat tranzitore

Neni 155 “*Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare*”

Koment:

Në nenin 155 përcaktohet se “Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare”. Ndërkohë në dispozita të tjera tranzitore i jepet efekt i vonuar disa pjesëve të ligjit. Për shembull:

Neni 131 “Ligji nr.9741, datë 21.5.2007 “Për arsimin e lartë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar si dhe çdo dispozitë tjetër që lidhet me arsimin e lartë shtrihet efektet e tij *deri në përfundim të periudhës tranzitore* të riorganizimit, në përputhje me përcaktimet e këtij ligji, si edhe të strukturimit të brendshëm akademik e administrativ”

Neni 144 pika 1 “*Brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, Këshilli i Ministrave miraton kriteret që duhet të përmbushë kandidati për fitimin e gradës shkencore “Doktor i Shkencave”, sipas përcaktimeve të nenit 76 të këtij ligji, si dhe standardet për fitimin e titullit akademik “Profesor” dhe “Profesor i Asociuar”.*

Neni 144 pika 3 “Fitimi i titujve akademikë sipas përcaktimeve të këtij ligji bëhet *jo më herët se një vit nga hyrja në fuqi e këtij ligji*”.

Neni 146 “Kodifikimi i programeve të studimit *kryhet brenda një viti nga hyrja në fuqi e këtij ligji*”

Neni 151 “Agjencitë e krijuara nga ky ligj organizohen dhe funksionojnë *pas hyrjes në fuqi të vendimit përkatës të Këshillit të Ministrave*”.

Të gjitha këto nene dhe të tjera në projektligj copëzojnë veprimtarië normale të IAL-ve dhe për procese të ndryshme vendosin afate të ndryshme. Proceset e organizmit të stafit, marrjes së titujve, unifikimit të programeve etj. janë të lidhura me njëra tjetrën dhe nuk mund të hynë në fuqi pjesë – pjesë apo të zbatohen paralel edhe dispozitat e ligjit të vitit 2007 me ligjin e ri. Për shembull, nga njëra anë thuhet stafi do organizohet sipas këtij ligji në fillim të vitit akademik, nga ana tjetër në nenin 131 thuhet se ligji nr.9741, datë 21.5.2007 shtrin efektet e tij deri në përfundim të periudhës tranzitore të riorganizimit, si edhe të strukturimit të brendshëm akademik e administrativ. Është e paqartë në tërësinë e ligjit se kur mbaron periudha tranzitore, për të kuptuar qartë se deri kur do të zbatohet ligji i vitit 2007.

Mendojmë se është e domosdoshme që të gjitha dispozitat e ligjit të fillojnë zbatimin në të njëjtën kohë dhe fillimi i efekteve të përkoj me fillimin e vitit akademik. Gjatë kësaj periudhe tranzitore shmanget përplasja e ligjit të vitit 2007 me ligjin e ri dhe ndërkohë IAL marrin masa për riorganizimin akademik dhe administrativ dhe rishikimin e programeve.

C. KOMENTE TË TJERA

- Në nenin 113 pika 4, çfarë nënkuptohet me mosakreditim, mungese akreditimi iinstitucional apo edhe i programeve t studimit.
- Në nenin 113 pika 5, duhet të qartësohet se kur do të aplikohet afati dhjetë vjet për aplikim.
- Në nenin 114 pika c, duhet të qartësohet si do të përcaktohen interesat prioritar e strategjik të vendit.
- Në nenin 116 pika 2 duhet të përcaktohet si do të kryhet përfshirja në këto veprimtari të përcaktuara në nenin 116 pika 1,ç, e, ë, dhe si do të përcaktohet kontributi individual i atyre që përfshihen në këto veprimtari.
- Neni 119 pika tre, mendoj se përcaktimi i formulës që garanton barazi, drejtësi dhe transparencë duhet të pasqyrohet në ligj dhe jo me VKM.
- Neni 119 pika 3 duhet të përcaktohet mënyra e përcaktimit të prioritetit kombëtar dhe në pikën 5 të kësaj dispozite duhet të qartësohet nëse dhënia e bursave për programet që përbëjnë prioritet do tu bëhet të gjithë studentëve apo do të jetë për një pjesë prej tyre bazuar në kritere të caktuara.
- Në nenin 120 pika 1 nuk përfshihen si pjesë e këtij granti kërkimi shkencor i kryer pas studimeve të doktoraturës.
- Neni 127, në këtë dispozitë duhet të qartësohet numri i anëtarëve të bordit që zgjedh senati akademik dhe themeluesit.
- Në dispozitat tranzitore nuk përcaktohet si do të vijohet me ata të cilat janë në vijimësi të studimevetë doktoraturës.
- Neni 62§2. “*Personeli akademik mund të jetë me orientim mësimor ose kërkimor-shkencor.*” Nuk kuptohet se çfarë është kjo ndarje e personelit akademik.
- Neni 62§3. “*Personeli akademik ndahet në lektorë dhe ndihmës-lektorë.*” Nuk kuptohet se çfarë është lektori dhe ndihmës lektori.
- Neni 62§4 Nuk kuptohet se cilët mund të jenë lektorë sipas këtij parashikimi duke e parë sidomos dhe në këndvështrim të pikës 5 të nenit 62.

- Neni 64§1 *“Për fitimin e titullit “Profesor i Asociuar” mund të aplikojë personeli akademik që gëzon gradën shkencore “Doktor”, përmbush standardet shtetërore dhe ka fituar statusin “Lektor” prej së paku pesë vjetësh.”* Kjo dispozitë duket se vendos një afat të stërzgjatur nisur dhe nga parashikimet e ligjit mbi “Lektorin”.
- Neni 65. Nuk kuptohet ç’është kjo ndarje në lidhje me ngarkesën e personelit akademik me orientim mësimor dhe ngarkesën e personelit akademik me orientim kërkimor shkencor