

ANALIZË

**“Koherenca e legjislacionit sekondarë
me legjislacionin primarë në fushën
e arsimit parauniversitar”**

Prishtinë, 2018

Publikuar nga:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Projekti:

Ngritja e Kapaciteteve ne Sektorin e Arsimit Fillor në Kosovë – CDBE

Autore:

Dafina Buçaj, Konsulente e GIZ CDBE

Dizajni dhe faqoja: Envinion

Përmbajtja e këtij dokumenti nuk pasqyron opinionin zyrtar të Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Prishtinë, Nëntor 2018



Copyright©Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Të gjitha të drejtat e rezervuara për Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH projekti 'Zhvillimi i Kapaciteteve në Arsimin Fillor në Kosovë'. Ky material dhe asnjë pjesë e tij nuk mund të ndryshohet në asnjë mënyrë dhe pa lejen e autorit. Kopjen e tij mund ta realizoni në mënyre elektronike ose fizike nëpërmjet fotokopjimit, ose mënyrave të tjera, por pa ndërhyrë në tekstin origjinal.

Tabela e përmbajtjes

LISTA E SHKURTESAVE.....	4
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	5
PJESA E PARË.....	6
1. HYRJE.....	7
2. VËREJTJE TË PËRGJITHSHME	8
3. ANALIZË E DISPOZITAVE LIGJORË NË BAZË TË ÇËSHTJEVE QË TRAJTOJNË	9
1. Kriteret dhe procedurat e përzgjedhjes së Drejtorit dhe të Zëvendës drejtorit.....	9
2. Kriteret dhe procedurat për përzgjedhjen e mësimitdhënësve	14
3. Licencimi dhe përzgjedhja e personelit mësues	16
a. Këshilli Shtetëror për Licencimin e mësimitdhënësve	16
b. Kërkesat për licencim dhe kualifikimit të mësimitdhënësve	18
4. Tekstet shkollore, standardet dhe shpërndarja e tyre	21
5. Qendrat Burimore, shkollat speciale, dhe njësitë që ofrojnë arsimim të veçantë.....	22
4. PËRFUNDIM	24
PËRMBLEDHJE E REKOMANDIMEVE	25
ANEKS - Çështjet e Trajtuara, Baza Ligjore dhe Aktet Ligjore dhe nënligjore përkatëse.....	26
PJESA E DYTË.....	32
1. HYRJE	33
2. VËREJTJE TË PËRGJITHSHME SA I PËRKET LIGJIT TË RI TË INSPEKTORATIT TË ARSIMIT	34
3. AKTET NËNLIGJORE QË DUHET TË NXIRREN NGA MASHT.....	35
4. PËRPUTHSHMËRIA E AKTEVE NËNLIGJORE.....	36
1. Organizimi i Inspektoratit	36
2. Funksionet dhe kompetencat e Inspektoratit	37
5. PËRFUNDIM	42
PËRMBLEDHJE E REKOMANDIMEVE	43

Lista e Shkurtesave

BE	Bashkimi Evropian
CDBE	Programi Zhvillimi i Kapaciteteve në Sektorin e Arsimit Themelor në Kosovë
DKA	Drejtoria Komunale e Arsimit
DZHPM	Divizioni për Zhvillim Profesional të mësimdhënësve MASHT
ECTS	Sistemi evropian për grumbullim dhe transfer të kredive (European Credit Transfer and Accumulation System)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
KSHLM	Këshillit Shtetëror për Licencimin e Mësimdhënësve
MASHT	Ministria e Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë
UA	Udhëzim Administrativ

Përmbledhje Ekzekutive

Krijimi i politikave efektive arsimore dhe masave për të përmirësuar mundësitë e punësimit për të rinjtë është faktor kyç në uljen e papunësisë, veçanërisht në një vend si Kosova ku rreth 50% e popullsisë janë nën moshën 25 vjeçare e ku papunësia e të rinjve nga 15 deri në 24 vjeç vlerësohet në 55.3%. Për tu realizuar një politikë e tillë dhe duke pasur parasysh aspiratat e Kosovës për anëtarësim në Bashkimin Evropian (BE), pajtueshmëria me standardet evropiane në sektorin e arsimit është e një rëndësie të veçantë. Programi i GIZ-it "Zhvillimi i Kapaciteteve në Sektorin e Arsimit Fillor në Kosovë" (CDBE), ka pikërisht qëllim përmirësimi i cilësisë së arsimit fillor për të gjithë fëmijët në Kosovë përmes katër objektivave kryesore: (1) Përmirësimin e kushteve për transparencë dhe llogaridhënie në arsimin fillor; (2) Përmirësimin e cilësisë së mësimdhënies dhe mësimi; (3) Përmirësimin e menaxhimit të arsimit; (4) Përmirësimin e pjesëmarrjes arsimore të vajzave dhe djemve që kthehen nga migrimi dhe në veçanti fëmijët nga pakicat etnike. Në emër të qeverisë gjermane, projekti pra synon përmirësimin e cilësisë së arsimit në Kosovë. Ai mbështetë Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT), për të nxitur procesin e reformave arsimore përmes përfshirjes së palëve të ndryshme të interesit në nivelin kombëtar, komunal dhe lokal. Synohet që institucionet zyrtare, mësimdhënësit, prindërit, fëmijët dhe shoqëria civile të kontribuojnë në mënyrë aktive në cilësinë e arsimit. Me qëllim të realizimit të këtyre objektivave, është realizuar një analizë e koherencës së legjislacionit primar dhe sekondar në fushën e arsimit parauniversitar të Kosovës. Analiza ka për qëllim tu shërbej organeve përkatëse në MASHT dhe në Komisionin për Edukim në Kuvendin e Kosovës si mjet për forcimin e koherencës së politikave në këtë sektor.

Objektivi i përgjithshëm i analizës është të rris kualitetin e mësimdhënies në arsimin parauniversitar përmes harmonizimit të legjislacionit sekondarë me legjislacionin primarë. Në këtë kontekst analiza ofron një pikëpamje të përgjithshme lidhur me koherencën dhe përshatshmërinë e dispozitave në kuadër të akteve nënligjore sekondare me dispozitat respektive të ligjeve. Për të realizuar këtë objektivë gjatë realizimit të kësaj analize fillimisht është bërë identifikimi i dispozitave konkrete të cilat në mënyrë specifike kërkojnë miratimin e akteve nënligjore; pastaj i atyre dispozitave ligjore që nuk kërkojnë në mënyrë specifike miratimin e legjislacionit sekondarë por që për nga natyra janë më komplekse dhe mund dhe duhet të qartësohen me akte nënligjore, duke vazhduar tutje në identifikimin e Udhëzimeve Ligjore në fuqi që korrespondojnë me këto dispozita.

Analiza është e ndarë në dy pjesë: Pjesa e Parë fokusohet në pajtueshmërinë e akteve nënligjore me Ligjin për Arsimin Parauniversitar, ndërsa Pjesa e Dytë fokusohet në pajtueshmërinë e akteve nënligjore me Ligjin për Inspektoratin e Arsimit në Kosovë.

PJESA E PARË

1. Hyrje

Kjo analizë ofron një pasqyrë të legjislacionit në fushën e arsimit parauniversitar në Kosovë, përkatesisht një analizë krahasimtare në mes të ligjeve primare si Ligji Nr. 04/L-032 për Arsimin Parauniversitar, Ligji Nr. 03/L-068 për Arsimin në Komunat e Kosovës dhe legjislacionit sekondar, përkatesisht Udhezimeve administrative të nxjerra nga Ministria e Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT). Në rastet kur konsiderohet e nevojshme, analiza ofron edhe pikepamje krahasimtare me ligjet e tjera të aplikueshme sikurse Ligji për Sherbimin Civil, Ligji i Punës, Ligji për Vetëqeverisjen Lokale etj.

Duke pasur parasysh volumin e akteve në fuqi dhe pamundësinë e përfshirjes së të gjitha akteve nënligjore në një analizë, dokumenti në fjalë fokusohet në disa nga dispozitat e Ligjit për arsimin parauniversitar që paraqiten si më problematike gjatë zbatimit në praktikë, përkatesisht dispozitat lidhur me licencimin, kualifikimin dhe përzgjedhjen e stafit mësimdhënës, përzgjedhjen e personelit për pozitat e larta si drejtor dhe zëvendësdrejtor, avancimin në karrierë, si dhe çështje që ndërlidhen me kualitetin dhe standardet e teksteve mësimore dhe funksionimin e qendrave burimore.

Për sa i përket substancës, analiza ka për qëllim të identifikoj konfliktet dhe mos-përputhshmërinë në mes të akteve nënligjore sekondare dhe atyre primare, apo akteve nënligjore në mes vete, përkatesisht identifikimin, e zbrazëtirave ligjore në udhëzimet ekzistuese në raport me legjislacionin primarë si dhe të ofrojë rekomandime konkrete për plotësim ndryshimet eventuale që do të rezultojn në harmonizim të legjislacionit në fuqi.

2. Vërejtje të përgjithshme

Para se të diskutohen në detaje konfliktet dhe mos-përputhshmëria e dispozitave ligjore është me rëndësi të theksohet se kualiteti i ligjeve dhe akteve nënligjore në përgjithësi len për të dëshiruar. Ligjet kanë shumë gabime teknike dhe drejtshkrimore, duke pas parasysh faktin që një ndër qëllimet kryesore të përcaktuara në këto ligje është 'kualiteti i edukimit dhe arsimit' ku drejtshkrimi bie në këtë përshkrim, është pritje minimale që ligjet ti përmbahen këtij standardi. Gabimet teknike apo gramatikore jo vetëm se japin një shembull negativ, por shpesh herë edhe ndikojnë kuptimin dhe interpretimin e ligjit. Duket se në disa raste defektet apo mangësitë gramatike janë rezultat i përkthimit të ligjeve nga gjuha angleze.¹

Tutje, Ligjeve në përgjithësi u mungon koherenca e brendshme. Përkatësisht nenet janë të renditura pa ndonjë strukturë logjike që do të mund të ishte më kuptimplote dhe më e lehtë për tu ndjekur nga zbatuesit. Pastaj nenet nuk janë të renditura në mënyrë konsekuenteve për nga çështja që trajtojnë por janë të shpërndara në të gjithë ligjin, duke humbur kështu vazhdimësinë dhe duke e bërë më të vështirë identifikimin e neneve përkatëse për interpretuesin dhe zbatuesin e ligjit.

Duket se mungon koherenca në mes të ligjeve, dhe me udhëzimet përkatëse, ku shpesh herë ligji përmban dispozita që e tejkalojnë vetë fushëveprimin e atij ligji, e që edhe bien në kundërshtim me ligjin bazik. Shembull Ligji për Arsimin në Komuna i cili apriori ka për qëllim të rregullojë kompetencat e komunave në fushën e arsimit, përmban dispozita lidhur me kompetencat e Ministrisë së Arsimit. Në parim nëse këto dispozita (neni 3), do të ishin një replikim (nenit 5-të) i Ligjit për Arsim Parauniversitar, ose vetëm do të referohej në këtë ligj kjo nuk do të ishte problematike, por neni në fjalë parashih dispozita shtesë që krijojnë obligime për MASHT. Kjo siç duket është pasojë e faktit se Ligji për Arsim në Komuna e para daton ligjin për arsimin parauniversitar.

¹ Shih Nenin 5 të Ligjit për Arsimin në Komuna, në versionin shqip paragrafi d, fjalia e dytë është e mangët dhe len hapësirë për keqinterpretim; në versionin në gjuhën angleze fjalia është më kuptimplote.

3. Analizë e dispozitave ligjore në bazë të çështjeve që trajtojnë

Në vijim në mënyrë konkrete janë analizuar disa nga aspektet më me rëndësi për sa i përket ligjeve, si kriteret dhe procedurat e përzgjedhjes së Drejtorit dhe Zëvendës drejtorit (1); Kriteret dhe procedurat për përzgjedhjen e mësimdhënësve (2); Licencimi dhe përzgjedhja e personelit mësimorë (3); Tekstet shkollore, standardet dhe shpërndarja e tyre (4); Qendrat Burimore, shkollat speciale, dhe njësitë që ofrojnë arsimim të veçantë (5).

1. Kriteret dhe procedurat e përzgjedhjes së Drejtorit dhe të Zëvendës drejtorit

Një ndër çështjet problematike në praktikë rezultojnë të jetë zgjedhja e personelit udhëheqës në shkolla. Baza ligjore themelore për zgjedhjen e personelit në fjalë, përkatësisht pozitat e Drejtorit dhe Zëvendës drejtorit të institucionit arsimor, gjendet në Nenin 20 të Ligjit Nr. 04/L-032 Për Arsimin Parauniversitar në Republikën e Kosovës ("Ligji për Arsimin Parauniversitar"). Sidoqoftë ky nen në vetë nuk është vet-shpjegues, përkatësisht nuk përmban elementet esenciale lidhur me kriteret dhe procedurat për zgjedhjen e individëve në pozitat në fjalë. Neni 20 vetëm përcakton tutje se çështja e zgjedhjes së pozitave të larta bëhet në "bazë të Ligjit mbi Arsimin në Komunitet e Republikës së Kosovës nr. 03/L-068, 21 Maj 2008 ("Ligji mbi Arsimin në Komunat"), në bazë të kritereve të përcaktuara nga MASHT me akt nënligjor, duke i shtuar edhe dy përfaqësues të Këshillit drejtues në cilësinë e vëzhguesve në komisionin e përbashkët të emërimit." Andaj Neni 20 delegon çështjet e zgjedhjes së personelit udhëheqës tek dy baza të tjera ligjore, përkatësisht Ligji për Komunat dhe Akti Nënligjor i MASHT, që në rastin në fjalë është Udhëzimi Administrativ Nr.8/2014 për Procedurat dhe kriteret e Zgjedhjes së Drejtorit dhe të Zëvendës drejtorit të Institucionit Edukativo-Arsimor dhe Aftësues. Për më shumë neni gjithashtu parasheh që dy përfaqësueses të Këshillit Drejtues të marrin pjesë në procesin e përzgjedhjes si vëzhgues në Komisionin e përbashkët të emërimit.

Andaj në përputhje me Nenin 20, dokumenti i ardhshëm për shqyrtim është Ligji për arsimin në komuna, përkatësisht Neni 5 i këtij ligji pikat (c) dhe (d). Fillimisht duhet të theksohet se ky ligj nuk përmban dispozita të qarta lidhur me procedurën e përzgjedhjes së personelit mësimor dhe pozitave udhëheqëse përkundër faktit se Neni 20 i Ligjit për Arsimin Parauniversitar i delegon një kompetencë të tillë. Më konkretisht Neni 5 i ligjit për Arsimin në Komuna pika (c) përcakton se Komuna ka kompetencë për 'punësimin e mësimdhënësve dhe personelit tjetër të shkollave në pajtueshmëri me procedurat ligjore të rekrutimit, përzgjedhjes dhe punësimit të të punësuarve publikë'. Kjo dispozitë në vetvete është jashtëzakonisht e paqartë fillimisht për faktin se i referohet një kategorie 'të punësuar publikë' që ligjërisht është jo-ekzistuese. Interpretimi më logjik i kësaj dispozite do të ishte se i referohet kategorisë ligjore të 'punonjësve publikë' siç përcaktohet në Ligjin për Shërbimin Civil,² përkatësisht neni 4 ku listohen kategoritë e punonjësve të cilët nuk janë pjesë e shërbimit civil, ku hyn edhe stafi mësimor i sistemit arsimor. Si pasojë Ligji për Shërbimin civil dhe procedurat ligjore të rekrutimit të parapara në këtë ligj nuk janë të aplikueshme për stafin mësimor, si rezultat nuk është e qartë se në cilat 'procedura ligjore të rekrutimit, përzgjedhjes dhe punësimit të të punësuarve publikë' referohet neni 5 i Ligjit për Arsimin në Komunat. Një person që nuk është i familjarizuar me legjislacionin në Kosovë, në bazë të këtij neni mund të supozojë që ky nen bën të aplikueshme Ligjin për Shërbimin Civil.

Tutje, neni 5 përcakton se Komuna është përgjegjëse për zgjedhjen e Drejtorit dhe/ose Zëvendës Drejtorit të institucioneve edukativo-arsimore dhe se ky proces bëhet "në pajtim me procedurat ligjore për rekrutimin e të dhe kriteret ligjore të përcaktuara nga MASHT-i" duke deleguar sërish procedurat dhe kriteret tutje tek MASHT, që në rastin në fjalë dërgon tek aplikimi i Udhëzimit Administrativ Nr. 8/2014 për procedurat dhe kriteret e zgjedhjes së Drejtorit

² [LIGJI Nr. 03/L-149 PËR SHËRBIMIN CIVIL TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS](#)

dhe Zëvendësdrejtorit, i referuar më lartë. Duhet të përmendet se Neni 5 i Ligjit për Arsimit në Komuna përcakton një element shtesë të bazës ligjore përkatësisht përcakton se përzgjedhja bëhet nga “nga një komision i caktuar nga Kuvendi Komunal në të cilin dy anëtar do të jenë nga Komuna dhe një nga MASHT-i”.

Siç mund të vërehet Neni 20 i Ligjit për Arsimin Parauniversitar dhe Neni 5 i Ligjit për Arsim në Komuna, nuk përmbajnë dispozita të detajuara lidhur me kriteret dhe procedurat për rekrutim. Sidoqoftë, Ligji për Arsimin Parauniversitar përmban dy nene tjera që përcaktojnë disa kriteret dhe parime shtesë të cilat duhet të respektohen me rastin e përzgjedhjes së Drejtorit dhe Zëvendës drejtorit të një institucioni edukativ-arsimor përkatësisht Neni 34 [Kualifikimet shtesë për emërim në pozita udhëheqëse dhe inspektorë] dhe Neni 35 [Zgjedhja ose emërimi i drejtorëve dhe zëvendësdrejtorëve, mësime dhënëse, bashkëpunëtorëve profesionalë, asistentëve dhe instruktorëve]. Andaj udhëzimi administrativ për përzgjedhjen e pozitave të larta duhet të jetë në përputhje me dispozitat e lartcekura.

Në bazë të Nenit 34 (1) një kandidat për tu përzgjedhur në pozitën e Drejtorit apo Zëvendës Drejtorit duhet “të posedojnë licencën si mësime dhënëse të kualifikuar”, si dhe të kenë përfunduar një “program kualifikimi profesional për udhëheqje, administrim ose fushë të ngjashme” i cili duhet të jetë i licencuar nga MASHT sipas rekomandimeve të Këshillit Shtetëror për Licencimin e Mësime dhënëse (“KSHLM”). Tutje Neni 35 përcakton disa nga kriteret dhe procedurat ligjore për përzgjedhjen ndër tjera edhe të drejtorëve dhe zëvendës drejtorëve. Në parim ky nen është shumë i limituar edhe gjysmak në rast se krahasohet me nene të ngjashme në ligjet e tjera si Ligji për Policinë.³ Neni përcakton si në vijim: (1) Drejtorët dhe zëvendësdrejtorët zgjidhen përmes një konkursi publik në bazë të meritës personale pa asnjë lloj diskriminimi; (2) reflekton përbërjen e komunitetit përkatës; (3) autoritetet emëruese përkatëse krijojnë procedura të drejta, të hapura dhe transparente; (4) në rast të përzgjedhjes merren parasysh kushtet si arsimimi i secilit kandidat, përvoja, kualifikimet për pozitë dhe nevojat që do të plotësojë ky emërim; (5) një person nuk mund të emërohet në një institucion arsimor nëse ai ka qenë ndonjëherë i dënuar për krim, dhunë ose vepra të padenja që përfshijnë fëmijët; (6) dhe se duhet dispozita të tjera lidhur me emërimin e drejtorëve, zëvendësdrejtorëve në përputhje me këtë ligj përcaktohen me akt nënligjor nga Ministria.

Siç mund të vërehet deri tani, Ligji për Arsimin Parauniversitar dhe Ligji për Arsimin në Komuna, përmbajnë dispozita të fragmentuara që përcaktojnë pjesërisht kriteret procedurale. Përkatësisht Ligjet përcaktojnë se përzgjedhja bëhet nga një Komision ku dy anëtarë caktohen nga komuna dhe një nga Ministria, dhe dy monitorues nga Këshilli Drejtues por nuk përmban dispozita të tjera qartësuese lidhur me punën dhe vendimmarrjen e këtij Komisioni, procesin e seleksionimit të kandidatëve, etj. Tutje Ligji përmban disa parime bazike dhe kriteret të përgjithshme që kandidatët duhet ti përmbushin si licencimi, trajnimi për kualifikim profesional dhe udhëheqje, mos dënimi për vepra penale, si dhe parimin e ndalimit të diskriminimit dhe domosdoshmëria e përfaqësimit të përbërjes së komunitetit.

Udhëzimi Administrativ Nr.8/2014 për Procedurat dhe kriteret e zgjedhjes së Drejtorit dhe të Zëvendësdrejtorit të institucionit edukativo-arsimor dhe aftësues në anën tjetër parasheh një sërë dispozitash që kanë për qëllim të përcaktojnë dhe qartësojnë kriteret dhe procedurat e zgjedhjes së drejtorëve dhe zëvendës drejtorëve të institucioneve edukativo-arsimore. Udhëzimi kryesisht parasheh dispozita që i qartësojnë dhe konkretizojnë dispozitat e ligjeve në fuqi, por përmban edhe dispozita shtesë që nuk janë të përfshira në ligje. Qëllimi i analizës më poshtë është të diferencoj se kur këto dispozita janë zgjatje dhe konkretizim i dispozitave ligjore, dhe kur mund të konsiderohet se i tejkalojnë këto dispozita.

³ Ligji Nr. 04/L-076 Për Policinë, përmban dispozita konkrete dhe përshkruese lidhur me procedurat dhe kriteret për përzgjedhjen dhe emërimin e Drejtorit dhe Zëvendësdrejtorëve të Përgjithshëm. Si Neni 37 - Komisioni për përzgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm dhe Zëvendësdrejtorëve të Përgjithshëm të Policisë; Neni 38 - Kriteret për përzgjedhjen dhe emërimin e Drejtorit të Përgjithshëm dhe Zëvendësdrejtorëve të Përgjithshëm

Konkursi - Neni 2 i Udhëzimit parasheh hapat e realizimit të konkursit, ku ndër tjera specifikon se zgjedhja bëhet përmes konkursit publik i cili shpallet në një nga gazetat ditore dhe gjithashtu përcakton afatin kohorë kur duhet të shpallet (par.2) sa do të qëndroj i hapur (par 4), vendin e dorëzimit të aplikacioneve (par 5), afatin për informim të kandidatëve (par 6), dhe afatet e përgjithshme për zgjatjen e tërë procedurës (par 7 dhe 8). Paragrafët e lartpërmendur në përgjithësi janë në përputhje me Nenin 35 të Ligjit për Arsim parauniversitar dhe Nenin 5 të Ligjit për Arsimin në Komuna. Siç mund të vërehet dispozitat e udhëzimit përcaktojnë kriteret teknike në mënyrë të detajuar, e që ligjet nuk i përmbajnë.

- Sidoqoftë, Neni 2 i udhëzimit gjithashtu përmban një paragraf ku theksohet se 'kandidatëve për drejtorë dhe zëvendësdrejtorë u lejohet qasja në të dhënat e shkollës për të cilën kandidojnë. Fillimisht duhet të përmendet se ligjet nuk përmbajnë një dispozitë të tillë apo të ngjashme që u lejon kandidatëve qasje në të dhënat e shkollës, si pasojë udhëzimi krijon një obligim për institucionet që nuk është i paraparë me ligj. Parimisht duke pas parasysh që ligji parasheh që kriteret dhe procedurat do të parashihen me akt nënligjor, kjo dispozitë mund të konsiderohet si një shtesë për të lehtësuar procesin. Sidoqoftë dispozita në vetë përmban paqartësi të shumta sepse nuk qartëson se në cilat të dhëna mund të kenë qasje kandidatët, disa të dhëna mund të jenë publike dhe të hapura për të gjithë por termi 'në të dhënat e shkollës' mund të përfshijë edhe informata personale të nxënësve, prindërve dhe stafit' dhe qasja në këto të dhëna mund të bie në kundërshtim me Ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale", andaj do të ishte e rrugës të qartësohet dispozita në fjalë.

Kriteret - Tutje Neni 3 i Udhëzimit i referohet kriterëve që një kandidat duhet ti plotësoj lidhur me shtetësinë, nivelin e arsimit (nënparagrafi 1.1 dhe 1.3), përvojën e punës (paragrafi 3), dokumentet e kërkuara (paragrafi 4). Në parim dispozitat e lartpërmendura përcaktojnë kriteret dhe dokumentacionin që duhet të dorëzoj një kandidat për tu konsideruar për pozitën. Duhet të vërehet se kualiteti i hartimit lë për të dëshiruar. Fillimisht neni titullohet 'kushtet' ndërsa në tekst përmban dispozita që i referohen dokumenteve të aplikimit që e ngarkon nenin në fjalë dhe krijon paqartësi. Edhe nëse qëllimi ka qenë që tërë këto kriteret dhe dokumente të vendosen së bashku, do të mund të bëhej në mënyrë më të thukët, shembull:

- Nënparagrafi 1.2 mund të formulohej në formë tjetër që të përfshinte edhe nënparagrafin 4.2 : të ketë përfunduar studimet bachelor e cila dëshmohej me diplomën e fakultetit përkatës
- Paragrafi 3 të kombinohet me nënparagrafi 4.3: të ketë së paku 3 vjet përvojë pune, për të cilën ofron dëshmi
- Nënparagrafi 4.5 dhe nënparagrafi 4.6 lidhur me referencat nuk kanë nevojë të jenë të ndara.

Dispozita më brengosëse janë nënparagrafi 1.3 dhe nënparagrafi 4.9.

- Përkatësisht nënparagrafi 1.3 përcakton se kandidati duhet të 'ketë licencë të rregullt të mësimdhënësit dhe ata që janë në procedurë të licencimit'. Kjo dispozitë jo vetëm se është gramatiksht jo-korrekte, por mund të konsiderohet në kundërshtim me Nenin 34 paragrafin 1 ku specifikisht kërkohet që "kandidatët që aplikojnë për pozitën e drejtorit dhe zëvendës drejtorit... duhet të posedojnë licencën e mësimdhënësit të kualifikuar". Neni 34 (1) i Ligjit nuk len hapësirë për interpretim apo spekulim sepse qartazi përcakton se në kohën e aplikimit kandidati duhet të posedojë licencën, andaj udhëzimi krijon një dispozitë që mund të konsiderohet në kundërshtim me Ligjin.
- Nënparagrafi 4.9 i po këtij neni (Neni 3), i cili parasheh se kandidati duhet të ofrojë 'dëshminë se nuk është nën hetimë', edhe pse mund të mos konsiderohet në kundërshtim me Nenin 35 (7), padyshim që nuk e reflekton qëllimin e kësaj dispozite. Dispozita e ligjit në mënyrë specifike kërkon që të mos emërohet në pozitë të tillë një person i cili 'ka qenë ndonjëherë i dënuar për krim, dhunë ose vepra të padenja që përfshijnë fëmijët' ndërsa dispozita e udhëzimit i referohet vetëm "të qenit nën hetimë". Ekzistojnë dy problematika ligjore në këtë pikë – së pari kandidati nuk i kërkohet që të ofrojë dëshmi 'nëse ka qenë i dënuar' për një vepër penale të paraparë me Nenin 35(7) të Ligjit për Arsim Parauniversitar një kërkesë kjo ligjore e domosdoshme. Së dyti, dëshmia për hetimë nuk mund të ketë relevancë të plotë, fillimisht personi mund të jetë nën hetimë për një çështje që nuk ndër lidhet fare me fushën e arsimit, dhe

e dyta kjo nuk merr parasysh parmin e prezumimit të pafajësisë, fakti që një person është nën hetime për një veprë nuk do të thotë se ai është fajtor përderisa kjo të mos jetë provuar me vendim gjyqësor. Ligji parasheh kufizime vetëm për personat e dënuar për veprat specifike të përmendura e jo edhe për fazat tjera hetimore.

Themelimi i komisionit – Siç është theksuar më lartë Neni 20 i Ligjit për Arsim Parauniversitar flet për ‘komisionin e përbashkët të emërimit’ por nuk specifikon më tutje se kush bën pjesë në këtë komision. Ligji për Komuna shkon një hap më tutje dhe specifikon se zgjedhja bëhet “nga një komision i caktuar nga Kuvendi Komunal ne te cilin dy anëtar do të jenë nga Komuna dhe një nga MASHT-i”. Këto dy dispozita në vetvete nuk janë tërësisht gjuhësisht koherente por në substancë flasin për një komision të përbashkët. Udhëzimi administrativ në anën tjetër, përmban dispozita që mund të konsiderohen në kundërshtim me dispozitat ligjore si më lartë, në disa pika që përmenden në Nenin 4 të udhëzimit lidhur me Komisionin përzgjedhës.

- Paragrafi 1 i Nenit 4, përcakton se procesi i zgjedhjes “koordinohet dhe drejtohet nga një komision i themeluar nga DKA” (Drejtoria Komunale e Arsimit). Ekziston një konfuzion në mes të kësaj dispozite dhe Ligjit për Komuna që specifikon se komisioni ‘caktohet’ nga Kuvendi Komunal. Një interpretim i mundshëm është se DKA luan vetëm rol administrativ në ‘themelimin’ e komisionit përmes një Vendimi, si procedurë ligjore e kërkuar pas marrjes së propozimeve nga MASHT dhe Kuvendi Komunal. Sidoqoftë konfuzioni vazhdon tutje
- Paragrafi 2 i nenit 4, lidhur me përbërjen e Komisionit përcakton se “dy anëtarë caktohen nga kryetari i komunës përkatëse”. Kjo padyshim se nuk përkon me Nenin 5 të Ligjit për Arsim në Komuna ku i referohet një “komisioni të caktuar nga Kuvendi Komunal”. Andaj kur lexohen këto dy nene në raport me Ligjet në fjalë qartazi mund të vërehet se ka diskrepancë në kompetencat për emërim të Komisionit.

Procedura – Udhëzimi nuk përmban dispozita të qarta lidhur me procedurën, Neni 6 i udhëzimit vetëm përcakton se procedurat janë të përcaktuara në formularë të cilët i janë bashkangjitur udhëzimit. Nga shtojcat kuptohet se ekziston një formular për Komisionin. Ajo që është me rëndësi është Formulari E – për rekomandimin e Komisionit për përzgjedhjen e Drejtorit dhe Zëvendës drejtorit. Sipas këtij formulari komisioni i rangon kandidatët në bazë të pikëve (në formular ka hapësirë vetëm për tre kandidatë), dhe pastaj rekomandon njërin prej kandidatëve që të zgjidhet në pozitën në fjalë. Janë disa çështje që ndërliken me këtë dhe nenin 7 të Udhëzimit:

- Fillimisht nga formularët është e paqartë nëse komisioni liston vetëm tre kandidat apo të gjithë kandidatët në bazë të pikëve;
- Nuk është e qartë në bazë të cilave kritere propozohet kandidati për zgjedhje: kandidati që ka më shumë pikë, apo komisioni ka liri që të zgjedh në mes të tre kandidatëve (shih pikën më lartë).
- Çështje tjetër që do të duhet që të ishte e qartësuar dhe që ndërliken me pikat më lartë është Neni 7 i udhëzimit – Zgjedhja. Sipas këtij neni është Kryetari i Komunës ai që ‘aprovon zgjedhjen e drejtorit/zëvendësdrejtorit sipas procedurave të elaboruara në Nenin 7 të këtij UA’. Kjo ngrit disa çështje:
 - Fillimisht në Ligj nuk përmendet askund se Kryetari i komunës ka ndonjë rol vendimmarrës në procesin e zgjedhjes apo emërimit të drejtorit/zëvendësdrejtorit; Neni 20 i ligjit për arsim parauniversitar përmend vetëm komisionin emërues por jo ndonjë organ tjetër.
 - Neni 7 i Udhëzimit nuk qartëson nëse Kryetari i komunës ka rol vetëm formal dhe është i ‘obliguar’ të aprovojë propozimin e komisionit apo ka të drejtë ta kthej prapa atë, apo nëse mund të vendos që të emëroj një kandidat tjetër nga lista e komisionit.
 - Dhe së fundi, neni 7 në vetvete është shumë konfuz, fjalia e fundit e nenit thekson se kryetari e aprovon zgjedhjen sipas procedurave të elaboruara në nenin 7 të këtij Udhëzimi, në këtë formë neni i referohet vetvetes, përkatësisht disa procedurave jo-ekzistuese.

TË GJETURAT:

- ✔ Dispozitat ligjore që ndërlidhen me zgjedhjen e Drejtorit dhe të zëvendës drejtorit, janë jashtëzakonisht konfuze, jo-koherente, lënë zbrazëti ligjore, dhe shpesh herë edhe kundërshtojnë njëra tjetrën. Për më shumë as ligji apo udhëzimet nuk përmbajnë procedurë ankimore ndaj vendimi të zgjedhjes së Drejtorit/zëvendës drejtorit, dhe trajtimin konsekuent të ankesave.

REKOMANDIME:

Lidhur me Ligjin për Arsimin Parauniversitar:

- Është me rëndësi që fillimisht që të qartësohen në Ligjin kompetencat ligjore dhe forma e caktimit të Komisionit, si dhe kompetencat e komisionit përkatësisht nëse ka rol vetëm rekomandues apo vendimmarrës e si pasojë të harmonizohet Ligji për Arsimin në Komuna a pastaj edhe Udhëzimi;
- Duhet të parashtrohen kriteret e qarta për kandidatët që mund të emërohen në këto pozita në Ligj;

Lidhur me Udhëzimin Administrativ Nr.8/2014 për Procedurat dhe kriteret e zgjedhje së Drejtorit dhe Zëvendës drejtorit të institucionit edukativo-arsimor dhe aftësues:

- Udhëzimi duhet të qartësojë dhe konkretizojë dispozitat e ligjit, e assesi të krijojë obligime. Qëllimi primar i udhëzimeve është interpretimi dhe konkretizimi i dispozitave ligjore e jo krijimi i obligime ligjore, aq më pak kur këto obligime janë në kundërshtim me ligjin;
- Udhëzimi duhet të përmbaj në mënyrë të qartë procedurën e përzgjedhjes së kandidatëve e në veçanti të qartësojë:
 - Themelimin e komisionit në përputhje me ligjin;
 - Procedurën e përzgjedhjes në mënyrë kronologjike dhe përshkruese;
 - Formën e vendimmarrjes së Komisionit;
 - Procedurën ankimore;
 - Të qartësoj apo dalloj zgjedhjen nga emërimi;

2. Kriteret dhe procedurat për përzgjedhjen e mësimdhënësve

Ngjashëm sikurse me procedurat për përzgjedhjen e pozitave të larta ekzistojnë paqartësi të shumta edhe për sa i përket kriterëve dhe procedurave për përzgjedhjen e stafit mësimdhënës, siç janë elaboruar më poshtë:

Kriteret për kualifikim/Dispozita të fragmentuara: Neni 31 [krijimin e bazës profesionale për mësimdhënës] i Ligjit për Arsim Parauniversitar, përcakton se mësimdhënësit ‘janë shërbyes profesional të cilët përmbushin kushtet e nevojshme të parapara me këtë ligj për kualifikim dhe licencim’. Kjo dispozitë len të nënkuptojë që ligji përmban dispozita specifike që përcaktojnë kushtet për kualifikim dhe licencim. Në të vërtetë, Ligji nuk përmban fare dispozita të tilla të qarta mbi kushtet, por parashihet që ‘Ministria përmes aktit nënligjor, sipas këshillave të KShLM-së përcakton: *kërkesat për kualifikim të mësimdhënësve, duke përfshirë nivelin e duhur të kualifikimit për një nivel të caktuar të arsimit parauniversitar*’ (Neni 33 par 3.1). E vetmja dispozitë që i referohet kualifikimit është paragrafi 4 i Nenit 33 që specifikon ekuivalencën e programeve universitare me 300 ECTS. Në parim fakti që Ligji delegon këtë kompetencë tek legjislacioni sekondarë nuk është shumë problematik, por kjo mund të rezultojë në probleme në zbatim, sepse në vend se të qartësohen kriteret apo kushtet kur një kandidat mund të futet në profesion, kjo rregullohet me dispozita të ndryshme në akte nënligjore të ndryshme, që përveç se krijojnë një barrë për zbatuesin që ti identifikoj këto dispozita, mund të krijojnë edhe diferencë në zbatimin e tyre. Për dallim, do të ishte më e arsyeshme sikurse të përcaktoheshin qartë kriteret në Ligj sikurse në rastin e kriterëve shtesë për pozitën e drejtorit dhe zëvendës drejtorit (neni 34 i Ligjit).

- *Kualifikimi* - Për të përcaktuar se cilat janë kriteret për hyrje në profesion baza e parë është Udhëzimi Administrativ 10/2018 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm. Në këtë udhëzim përcaktohen kriteret e nivelit të përgatitjes akademike që duhet të kenë kandidatët për tu emëruar në një pozitë të caktuar, përkatësisht përcaktohen obligimet e institucioneve arsimore që gjatë publikimit të konkurseve të përcaktojnë kualifikimet akademike që kërkohen.

Procedura dhe vendimmarrja: Për sa i përket aspekteve të përgjithshme të konkursit publik dhe jo-diskriminues vlejnjë dispozitat e njëjta sikurse për pozitën e drejtorit dhe zëvendësdrejtorit. Lidhur me procedurën e përzgjedhjes Ligji për Arsimin Parauniversitar përkatësisht Neni 35 parashihet se “*Mësimdhënësit do të zgjedhën nga një komision i themeluar nga DKA përfshirë edhe drejtorin e institucionit arsimor si dhe përfaqësuesit e Këshillit drejtues në përputhje me ligjin në fuqi*” por nuk përmban dispozita të tjera qartësuese se cilat janë procedurat që duhet të ndiqen:

- **Procedura e zgjedhjes** në mënyrë të detajuar është përcaktuar me Udhëzimin Administrativ 17/2009. Fillimisht duhet të vërehet se ky udhëzim është jashtëzakonisht i limituar për nga përmbajtja. Neni 3 i udhëzimit [Komisioni për përzgjedhjen e personelit arsimor] parashihet se Komisioni për zgjedhjen e personelit arsimor përbëhet nga dy përfaqësues të DKA dhe Drejtori i shkollës përkatëse, por nuk përmend edhe përfaqësuesit e Këshillit, duke rënë kështu në kundërshtim të drejtpërdrejtë me ligjin. Tutje duhet theksuar se UA përmban vetëm një dispozitë lidhur me procedurën ku përcaktohet se Komisioni do të shqyrtoj kërkesat dhe do të përpilojë një listë të ngushtë prej 3 kandidatëve për intervistë të cilët pastaj do të intervistoj dhe vlerësojnë në bazë të kriterëve. Ky nen nuk përcakton se në bazë të cilave kriterëve apo si vlerësohen kandidatët. Në fund neni përcakton se personalin e zgjedh DKA në bazë të rekomandimit të komisionit. Kjo paraqet një kundërshtim me ligjin sepse nuk përcakton kompetencën e DKA-së për vendimmarrje, ligji parashihet se komisioni është ai që bën përzgjedhjen.

Raporti me Ligjet tjera për sa i përket procedurave: Ligji i punës, parashihet se në kuadër të Sektorit Publik në Kosovë hyn edhe sektori i arsimit. Si pasojë dispozitat ligjore të këtij ligji janë të aplikueshme edhe mbi punëtorët e arsimit. Një ndër këto dispozita është edhe Neni 8 i Ligjit [Konkursi Publik], ku përcaktohet se “*Punëdhënësi në sektorin publik, është i obliguar që të shpall konkurs publik sa herë që pranon një punëmarrës dhe themelon një marrëdhënie të punës*”. Duke pasur parasysh si më lartë, Udhëzimi Administrativ i MPMS nr. 07/2017 për Rregullimin e Procedurave të konkursit Publik i nxjerrë në bazë të nenit 8 të Ligjit të punës bëhet i aplikueshëm edhe për Konkursin në fushën e arsimit, meqenëse ky Udhëzim ka për qëllim rregullimin dhe përcaktimin e procedurave të konkursit në sektorin publik. Është me rëndësi të përmendet se Neni 2(3) i këtij udhëzimi parashihet që ky udhëzim administrativ

“*nuk aplikohet për pozita për të cilat procedurat e konkursit janë të parapara me ligje të veçanta*”. Në ndërlidhje me konkurset në fushën e arsimit, kjo dispozitë mund të interpretohet në disa mënyra:

- Udhëzimi është i aplikueshëm meqenëse ligjet përkatëse për Arsimin parauniversitar, nuk përmbajnë dispozita konkrete për procedurat e konkursit. Andaj nuk do të ishte e paarsyeshme për institucionet e arsimit që të bazohen në këtë udhëzim me rastin e shpalljes së konkurseve duke pas parasysh që nuk ka dispozita në ligjet përkatëse.
- Përkundër faktit se Ligjet e lartcekura nuk përmbajnë dispozita lidhur me konkurset, këtë kompetencë e kanë deleguar tek aktet nënligjore, si pasojë udhëzimi 07/2017 nuk është i aplikueshëm.
- Duke pasur parasysh analizën si më lartë ku vërehet se udhëzimet administrative të nxjerra nga MASHT, në disa raste, përkatësisht në rastin e përzgjedhjes së mësimdhënësve nuk përmbajnë procedura të elaboruara konkretisht mbi mbarëvajtjen e konkursit, mund të konsiderohet se për të gjitha çështjet që nuk rregullohen me këto udhëzime aplikohet Udhëzimi i MPMS 07/2017 për rregullimin e procedurave në Sektorin Publik.

TË GJETURAT:

- ✓ Ligji për Arsimin Parauniversitar nuk parasheh dispozita të qarta dhe konkrete lidhur me kriteret dhe procedurat e përzgjedhjes së stafit mësimdhënës. Siç do të argumentohet më poshtë ekzistojnë disa dispozita lidhur me hyrjen në profesion por që nuk e qartësojnë në tërësi kriteret dhe procedurën e përzgjedhjes. Duhet të vërehet se udhëzimi për përzgjedhjen e personelit arsimor e para daton ligjin andaj është mëse e arsyeshme që nuk reflekton dispozitat e ligjit.

REKOMANDIME:

Të përcaktohen qartë kriteret për përzgjedhjen e personelit arsimor në ligj, dhe të përcaktohen qartë procedurat për përzgjedhjen e stafit mësimor me një udhëzim administrativ përkatës.

Udhëzimi të qartësojë dhe konkretizoj kompetencat dhe procedurat, si dhe njëkohësisht në mënyrë shprehimore të përjashtoj të gjitha ligjet apo udhëzimet e aplikueshme në fushat e tjera duke mos lënë hapësirë për keq interpretim.

3. Licencimi dhe përzgjedhja e personelit mësimorë

Disa nga problemet më të mëdha në sistemin arsimor paraqiten me rastin e licencimit dhe përzgjedhjes së mësimdhënësve, andaj kjo pikë zë një vend të rëndësishëm në këtë analizë. Ligj për Arsimin parauniversitar e rregullon këtë çështje përmes neneve 31, 32 dhe 33, ku paraqiten dispozitat esenciale lidhur me këtë proces. Përkatësisht Neni 31 [Krijimi i bazës profesionale për mësimdhënës] përcakton statusin e mësimdhënësve si dhe bën dallimin në mes të mësimdhënësve si staf që plotëson kriteret të caktuara dhe i nënshtrohet procedurave të licencimit dhe asistentëve dhe instruktorëve si një kategori e veçantë që nuk i përmbush kriteret për të qenë mësimdhënës. Tutje Neni 32 [Këshilli shtetëror për licencimin e mësimdhënësve (KSHLM)] përcakton çështjet që ndërlidhen me emërimin e këtij Këshilli, kompetencat për përcaktimin e procedurave dhe delegimin e kompetencave nga MASHT. Neni gjithashtu përcakton se detyrat dhe përgjegjësitë e këshillit përcaktohen me akt nënligjor. Tutje neni 33 [Licencimi i mësimdhënësve], përmban dispozita lidhur me Licencimin e mësimdhënësve, zhvillimin e kornizës dhe standardet për vlerësimin e performancës, përkatësisht kërkesat për mësimdhënësit e ardhshëm për të hyrë në profesion dhe kriteret për avancim. Ligji për Arsim në Komuna komplimenton Ligjin për Arsim Parauniversitar, ku në Nenin 10 përcakton se mësimdhënësit mund të regjistrohen vetëm nëse i plotësojnë kushtet ligjore. Përkatësisht nëse gjenden në Listën e MASHT për mësimdhënësit e licencuar. Si pasojë Komunitat mund të punësojnë vetëm kandidat që janë në listën e mësimdhënësve të licencuar nga MASHT.

Sipas këtyre neneve janë një sërë çështjesh që duhet të rregullohen me akte nënligjore dhe një pjesë e tyre janë objekt i kësaj analize, si më poshtë:

- a. *Udhëzimi për Këshillin për Licencim / U.A. 3/2017 Këshilli Shtetëror për Licencim të Mësimdhënësve;*
- b. *Kërkesat për licencim dhe kualifikim të mësimdhënësve / U.A. 5/17 Sistemi i Licencimit dhe zhvillimit të mësimdhënësve në karrierë; U.A. 17/2009 Procedura e përzgjedhjes së personelit arsimor; (U.A. 10/2018 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm)*
- c. *Procedurat për avancimin e mësimdhënësve; Kërkesat për zhvillim profesional dhe performancë të mësimdhënësve / U.A. 14/2013 Vlerësimi i performancës së mësimdhënësve*
- d. *Standardet dhe procedurat e akreditimit të programeve / U.A. 6/2017 për kriteret dhe procedurat e aprovimit të programeve për zhvillim profesional të mësimdhënësve dhe punonjësve arsimor*
- e. *Inspektimi i punës / Ligji për Inspektoratin / U.A. 11/2005 për Procedurat Administrative të inspektimit në institucionet edukativo arsimore shkencore*
- f. *Standardet e praktikës profesionale të mësimdhënësve*
- g. *Kualifikimet shtesë për mësimdhënësit e nxënësve me vështirësi në të mësuar, pengesa në dëgjim dhe në të parë;*
- h. *Përzgjedhja e asistentëve dhe instruktorëve;*

a. Këshilli Shtetëror për Licencimin e mësimdhënësve

Siç u cek edhe më lartë një ndër institucionet kyçe në procesin e licencimit të mësimdhënësve është Këshilli Shtetëror Për Licencimin e mësimdhënësve ("KShLM"). Siç edhe përcaktohet nga neni 32 i Ligjit për Arsim parauniversitar, procedurat për themelimin, funksionimin e këtij këshilli rregullohen me akt nënligjorë, përkatësisht me Udhëzimin Administrativ 03/2017. Përpara se të analizohet përputhshmëria e udhëzimit me ligjin, duhet të theksohet se sikurse edhe nenet tjera të Ligjit në fuqi, edhe ky nen ka mangësi teknike gjuhësore që rezultojnë në mangësi substanciale dhe mund të dërgojnë në keq interpretim. Shembull par 1:

"1. Ministri emëron anëtarët e Këshillit Shtetëror për Licencim e Mësimdhënësve (në vijim KShLM), përbërja e të cilit dhe rregullon procedurat e tij, pagesat dhe çështjet e tjera, si kërkohen me këtë ligj apo me ligje të tjera në fuqi"

Fjalët 'përbërja e të cilit' janë të pakuptimta dhe të pavend, dhe në një lexim të shpejtë mund të keqkuptohet se vetë Këshilli i cakton procedurat dhe çështjet tjera, kur faktikisht është Ministri ai që përcakton procedurat, pagesat dhe aspektet tjera.

Për sa i përket Udhëzimit, ekzistojnë disa pika që shkaktajnë probleme në interpretim dhe si pasojë edhe në zbatim:

Kompetencat e KShLM - Ekziston një konfuzion i përgjithshëm në legjislacion për sa i përket kompetencave të KShLM-së, përkatësisht nëse ka vetëm kompetenca Këshillëdhënëse dhe rekomanduese, apo ka edhe kompetenca ekzekutive. Neni 32 i Ligjit për arsim parauniversitar i cili ekskluzivisht trajton këtë këshill, nuk qartëson kompetencat, vetëm përcakton se detyrat dhe përgjegjësitë përcaktohen me akt nënligjor. Sidoqoftë, neni pasues 33 [Licencimi i mësimdhënësve] në paragrafin 1 specifikon se "1. *Licencimi i mësimdhënësve, zhvillimi i kornizës dhe standardet për zhvillim profesional dhe vlerësim të performancës është përgjegjësi e Ministrisë e cila vepron sipas këshillave dhe rekomandimeve të KShLM-së.*" Kjo len të nënkuptohet se KShLM është institucion vetëm këshillëdhënës dhe është Ministria ajo që ka kompetencën ekzekutive për licencim, gjë që përkon edhe me paragrafin 9 të po këtij neni ku specifikohet se *'një licencë mund të revokohet apo pezullohet nga Ministria'* që nënkupton se licenca mund të merret vetëm nga organi që e ka dhënë atë. Udhëzimi në anën tjetër përmban disa dispozita kundërthënëse:

- Në Nenin 1 të Udhëzimit përcaktohet se qëllimi i udhëzimit është që të rregullohen procedurat e themelimit dhe funksionimit të Këshillit *"si organ përgjegjës për licencimin dhe avancimin në karrierë të mësimdhënësve..."*. Pra fjalët që përdoren në këtë nen "përgjegjës për licencim" mund të interpretohen si kompetencë ekzekutive për të marrë vendime për sa i përket procesit të licencimit e jo vetëm për të dhënë këshilla dhe rekomandime siç përcaktohet në ligj.
- Neni 1 i U.A. bie në kundërshtim me nenin 2 të U.A. ku specifikisht thuhet se KShLM është organ *"1.1 këshillëdhënës dhe rekomandues për MASHT në rregullimin e sistemit të licencimit.... 1.2 Mbikëqyrës dhe zhvillues i procedurave për lëshimin dhe revokimin e licencave"*. Prandaj siç mund të shihet ekziston një konflikt në mes të vetë dispozitave të Udhëzimit, si dhe në raport me ligjin.
- Tutje udhëzimi përmban gjuhë kontradiktore lidhur me këtë çështje edhe në nenin 7 paragrafët 4 dhe 5. Në bazë të këtyre paragrafëve KShLM ka kompetenca vendimmarrjeje për çështje të caktuara e jo vetëm këshilluese. Ku ndër tjera *"shqyrton dhe aprovon listat/kërkesat për licencim të mësimdhënësve"*, dhe *"aprovon licencën e cila nënshkruhet nga kryetari i saj"*. Si dhe rekomandon dhe miraton planin e Divizionit për ZHPM lidhur me procesin e licencimit.
- Një formë interpretimi e mundshme në këtë rast është që KShLM ka kompetenca për vendimmarrje dhe këto kompetenca rrjedhin si rezultat i paragrafit 3 të Nenit 32 të Ligjit për arsim parauniversitar ku thuhet se *"Procedurat zyrtare të KSHLM-së mbi lëshimin dhe revokimin e licencave të mësimdhënësve janë të hapura për inspektim publik."* Kjo dispozitë në mënyrë indirekte mund të interpretohet se atribuon mbi Këshillin kompetencën për *lëshimin dhe revokimin e licencave*, por e njëjta dispozitë atëherë bie në kundërshtim me paragrafin 9 të nenit 33 të cekur më lartë që specifikon se Ministria revokon licencat. Këto çështje duket se janë qartësuar në Udhëzimin për Licencimin e mësimdhënësve në karrierë, por mund të argumentohet se ekzistojnë diskrepanca në legjislacion sa i përket kompetencave të këtij këshilli.

Themelimi - një çështje jo shumë substanciale por që vlen të përmendet në interes të rritjes së kualitetit të legjislacionit me rastin e amendamentimit është Neni 3 i udhëzimit, që diskuton për themelimin. Siç duket hartuesit në kohën e draftimit nuk kanë pasur të qartë dallimin në mes të themelimit dhe përcaktimit apo emërimit të anëtarëve të Këshillit. Themelimi i KShLM si institucion është bërë me Ligjin për arsimin parauniversitar, përkatësisht me Nenin 32 të Ligjit në ndërlidhje me Nenin 5 (1.5) të Ligjit, e jo siç thuhet në Udhëzim që "KShLM themelohet me vendim të Ministrit", Ministri vetëm se emëron anëtarët, një pjesë e të cilëve siç specifikohet në Nenin 5 të U.A. propozohen nga institucione jashtë Ministrisë.

Inspektimi - Një pikë që duhet të përmendet është fakti se udhëzimi nuk përmban dispozita për sa i përket inspektimit të punës, siç përcaktohet me paragrafin 2 të nenit 32 të Ligjit për Arsim parauniversitar.

Struktura dhe kohezioni i dispozitave – sikurse edhe aktet tjera ligjorë që janë trajtuar deri më tani edhe Udhëzimi për KShLM përmban probleme të shumta që në parim janë teknike por mund të krijojnë probleme në zbatim, e që në rast të amendamentimit mund të përmirësohen. Disa nga këto probleme u përmendën më lartë por me theks të veçantë mund të përmendet Neni 4 lidhur me përbërjen e KShLM dhe neni 5 lidhur me përfaqësimin e institucioneve në KShLM. Forma se si është draftuar Udhëzimi len për të nënkuptuar se këto janë dy çështje të ndara e që faktikisht nuk janë, dhe do të duhej që neni 5 të inkorporohej në nenin 4 si qartësim i përbërjes dhe propozimit të anëtarëve.

TË GJETURAT:

- ✓ Dispozitat e udhëzimit në vetvete dhe në raport me ligjin për arsim parauniversitar, si dhe dispozitat e ligjit në vetvete, nuk janë në pajtueshmëri me njëra tjetrën dhe krijojnë hapësirë për interpretim dhe keqkuptim lidhur me rolin dhe kompetencat e KShLM në raport me Ministrinë për sa i përket procesit të licencimit të mësimdhënësve. Si rezultat nuk ka ndarje të qartë të kompetencave se kush është përgjegjës për cilin hap procedural. Siç u përmend më lartë Udhëzimi 05/17 ka qartësuar disa nga këto pika, por siç do të argumentohet më poshtë ekziston një domosdoshmëri e sigurimit të koherencës në mes të këtyre akteve.
- Ekzistojnë probleme themelore me teknikën e hartimit ligjor teknikisht dhe substancialisht, në shumë raste vërehet se nenet nuk janë në harmoni me njëra tjetrën, çështjet e njëjta trajtohen në disa nene, apo nuk trajtohen fare, dhe nuk ka koherencë në mes të dispozitave.

REKOMANDIMET:

- Është e domosdoshme që dispozitat të qartësohen dhe të harmonizohen me njëra tjetrën në mënyrë që të mos shkaktojnë telashe në interpretim, veçanërisht për sa i përket ndarjes së kompetencave në mes të Ministrisë dhe KShLM pa marrë parasysh se si ndahen këto kompetenca. Sugjerimi është të plotësohen dhe ndryshohen dispozitat e ligjit, përkatësisht Neni 5 i Ligjit dhe Neni 32, fillimisht për të qartësuar ndarjen e kompetencave dhe statusin e KShLM-së, ku do të përcaktohej qartë cila është pozita e KShLM-së, kompetencat këshillëdhënëse dhe ekzekutive, dhe si ushtrohen këto kompetenca. Ngjashëm sikurse janë rregulluar organe e tjera si KSHAP (neni 6), apo KKSVM (Neni 25), ku përcaktohet qartë nëse është organ këshillëdhënës apo ka kompetencë ekzekutive.
- Dispozitat e U.A duhet të jenë në harmoni me njëra tjetrën dhe të përmbushin qëllimin për të cilin janë krijuar – të konkretizojnë dhe jo të krijojnë edhe më shumë huti. Andaj duhet të ri-renditen nenet në mënyrë logjike.

b. Kërkesat për licencim dhe kualifikimit të mësimdhënësve

Siç u përmend më lartë një ndër çështjet kryesore që përcaktohet në kuadër të legjislacionit është procedura e licencimit dhe përzgjedhjes së mësimdhënësve. Duhet të vërehet se nenet 33 dhe 35 duhet të lexohen dhe të interpretohen në ndërlidhje me njëri tjetrin dhe se së bashku përcaktojnë kriteret për emërimin e stafit mësimdhënës në institucionet arsimore. Sidoqoftë duhet të vërehet se mungon një lidhje më e qartë dhe koherente në mes të këtyre dispozitave, që do ta bënte më të lehtë leximin, interpretimin dhe zbatimin në praktikë të këtyre dispozitave ligjore. Nenet 33 dhe 35 të ligjit, në mënyrë shumë sipërfaqësore përcaktojnë çështjet që ndërlidhen me Licencimin dhe përzgjedhjen e mësimdhënësve, dhe në përgjithësi delegojnë rregullimin e këtyre çështjeve me Udhëzime Administrative. Do të ishte më e arsyeshme që disa nga këto aspekte të përcaktohen në mënyrë më të detajuar me Ligj, për t'iu shmangur pastaj keqkuptimeve dhe kolizionit në mes të vetë Udhëzimeve.

Forma se si është organizuar sistemi i licencimit dhe zgjedhje së stafit arsimor është e fragmentuar, dhe përgjatë një procesi zbatuesit duhet të referohen në disa akte nënligjore si: U.A. 5/17 Sistemi i Licencimit dhe zhvillimit të më-

simdhënësve në karrierë; U.A. 17/2009 Procedura e përzgjedhjes së personelit arsimor; U.A. 10/2018 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm; Për arsye të qartësisë në analizë qeshja e licencimit dhe zgjedhjes apo emërimit në pozitën e mësimsdhënësit do të trajtohen si të ndara.

U.A. 5/17 Sistemi i Licencimit dhe zhvillimit të mësimsdhënësve në karrierë, është udhëzimi në fuqi i cili ka shfuqizuar udhëzimet e mëhershme. Ky udhëzim duhet të analizohet jo vetëm në raport me Ligjin për Arsimi Parauniversitar, por edhe në raport me Udhëzimin 03/2017 për KSHLM dhe Ligjet e tjera të aplikueshme. Për sa i përket këtij udhëzimi janë disa çështje si më poshtë:

Sistemi i licencimit - Udhëzimi 05/2017 për Licencimin dhe zhvillimin e mësimsdhënësve në karrierë parasheh tri faza të licencimit: (1) Zhvillimi/ kualifikimi para shërbimit – që ndërlidhet me kualifikimet universitare të përcaktuara më lartë; (2) Zhvillimi i mësimsdhënësve në fazën e hyrjes në profesion ; (3) Zhvillimi i mësimsdhënësve në shërbim.

- **Zhvillimi i mësimsdhënësve në fazën e hyrjes në profesion** - është fazë kritike që ndërlidhet me tërë procesin e përzgjedhjes dhe emërimit të mësimsdhënësve.
 - *Definicionet* - Fillimisht duhet të vërehet që Ligji për Arsimin Parauniversitar nuk parasheh ndonjë dallim në mes të kategorive të mësimsdhënësve dhe definon termin mësimsdhënës si “1.39. Mësimsdhënës - personi i kualifikuar sipas dispozitave të këtij ligji me përgatitje akademike dhe profesionale, i punësuar për ofrimin e shërbimeve arsimore për nxënësit.” Udhëzimi në anën tjetër përcakton më tutje një term shtesë “Mësimsdhënës fillestar – personi që ka kualifikim përkatës për ushtrim të profesionit të mësimsdhënësit dhe punësohen për herë të parë”. Në parim definicioni i mësimsdhënësit fillestarë nuk është problematik por disa nga dispozitat shtesë që ndërlidhen me këtë fazë siç janë elaboruar më poshtë janë kundërthënëse.
 - *Faza e hyrjes* - Neni 5 (1) i UA përcakton se MASHT duke u mbështetur në këtë UA dhe në Ligjin për Profesionet e Rregulluara harton një “Udhëzim Administrativ të veçantë për fazën e hyrjes në profesionin e mësimsdhënësit”. Në kohën e realizimit të kësaj analize nuk ekziston apo nuk është publikuar ndonjë udhëzim i veçantë lidhur me fazën e hyrjes në profesion, andaj të vetmet dispozita që parashihen janë dispozitat në këtë udhëzim dhe në ligjin e lartcekur për profesionet e rregulluara. Sipas paragrafit 3 të nenit 5 të UA, mësimsdhënësi regjistrohet në fazën e hyrjes “pas punësimit në pozitë e mësimsdhënësit” që len të nënkuptohet se ai i plotëson të gjitha kriteret për punësim përfshirë këtu edhe posedimin e licencës. Prandaj paragrafi 6 i po të njëjtit nen krijon paqartësi sepse parasheh që ‘personat e diplomuar kanë të drejtë kandidimi dhe punësimi pa licencë të mësimsdhënësit’, për periudhën që cilësohet si kalimtare deri në zbatimin e fazës hyrëse. Ky paragraf krijon një paqartësi sepse fillimisht nuk e sqaron çka përfshin periudha kalimtare, nuk përcakton se sa zgjat kjo periudhë [kur fillon dhe mbaron], apo nëse bëhet fjalë për momentin e hyrjes në fuqi të këtij udhëzimi. Si rezultat paragrafi mund të [keq] interpretohet si mundësi për punësim si mësimsdhënës pa pasur licencën përkatëse për licencë. Kjo bie në kundërshtim edhe me Nenin 7 të U.A [Licencimi i mësimsdhënësve], ku përcaktohet se Licencimi i mësimsdhënësve ka për qëllim sigurimin e kualifikimeve adekuate të atyre që hyjnë në profesion.

Kompetencat - udhëzimi qartëson disa pyetje të ngritura më lartë që nuk qartësohen nga Udhëzimi për KShLM apo edhe nga vetë ligji. Shembull udhëzimi përcakton se MASHT mbikëqyr cilësinë e funksionimit të sistemit të licencimit të mësimsdhënësve, ndërsa Këshilli Shtetëror për Licencimin e Mësimsdhënësve është organi që udhëheq me procesin e licencimit, d.m.th. shqyrton dhe aprovon listat/kërkesat për Licencim të mësimsdhënësve (Neni 21(7)). Ndërsa Divizioni për Zhvillim Profesional (DZHP) ofron mbështetje teknike lidhur me procesin e licencimit (Rregullorja e punës së MASHT), përkatësisht planifikon aktivitete lidhur me licencimin, realizon aktivitete përfshirë edhe përgatitjen e draft vendimeve, regjistrimin në data bazën e licencimit etj. (Neni 22 i U.A).

- Përkundër faktit se Udhëzimi 05/17 qartëson në masë të madhe kompetencat e lidhur me procesin e licencimit, ka disa dallime gjuhësore dhe substanciale në mes të dispozitave të vetë këtij udhëzimi.

Shembull neni 21 [Detyrat dhe përgjegjësitë e këshillit Shtetëror për licencimin e mësimdhënësve], në paragrafin 3 përcakton se KShLM “*Rekomandon MASHT-in në bazë të raportit të përgatitur nga Divizioni ZHPM për lëshimin e licencave për mësimdhënësit që kanë plotësuar kërkesat e sistemit të licencimit*”, që mund të interpretohet se KShLM ka vetëm rol rekomandues, dhe vendimi përfundimtar mbetet tek MASHT. Por nëse vazhdojmë tutje, paragrafi 4 i po këtij neni thotë të kundërtën që “*Kryetari i KShLM nxjerr vendimin dhe lëshon licencën në bazë të rekomandimit të KShLM, të nxjerrë nga raportet e Divizionit për ZhPM për mësimdhënës që plotësojnë kushtet për licencim*”. Nga sa mund të vërehet kjo dispozite ka kuptim plotësisht të kundërt nga dispozita paraprake, sepse është KShLM që faktikisht rekomandon dhe nxjerr vendim mbi licencim. Në këtë rast duket se roli i kryetarit është vetëm formalist të nënshkruaj vendimet e KShLM-së. Për më shumë këto vendime burojnë nga raportet e Divizionit e ZhPM që është divizion funksional në kuadër të MASHT-it. Këto dy paragrafë bien në kundërshtim me njëra tjetrën dhe shkaktojnë konfuzion. Ky konfuzion mund të jetë vetëm një zgjatje e paqartësive që burojnë nga ligji dhe udhëzimi për KShLM për sa i përket procesit të licencimit dhe rolit të KShLM-së.

TË GJETURAT:

- ✓ Nga leximi i neneve të U.A, rezultojnë se udhëzimi parasheh një periudhë 1 vjeçare, kur kandidatët kanë të drejtë që të punësohen si mësimdhënës në institucionet arsimore pa pasur licencë për mësimdhënës. Dhe faktikisht siç përcaktohet në nenin 12 të UA [Kriteret për lëshimin e licencës së rregullt të karrierës dhe ripërtëritje të licencës së karrierës] kandidatët duhet të kenë 1 vit përvojë pune prej 1 viti në institucionin e arsimit parauniversitar. Në anën tjetër siç u përmend më lartë Licencimi ka për qëllim sigurimin e kualifikimeve adekuate për të ‘hyrë në profesion’. Kjo mund të konsiderohet në kundërshtim me vetë Ligjin për arsim parauniversitar neni 31 që parasheh se mësimdhënësit duhet ti përmbushin kushtet e nevojshme për licencim dhe kualifikim. Edhe nëse analizohen këto dispozita në raport me Ligjin për Profesionet e rregulluara, ku hyn edhe profesion i mësimdhënësit Licencimi konsiderohet si parakusht për ushtrimin e një profesioni. Për më shumë kjo është përcaktuar në vetë definicionin e Licencës – si leje e punës e lëshuar për punëtorët e arsimit që do të punojnë në institucionet e arsimit parauniversitar, ndërsa Licencimi definohet si proces i lëshimit të lejeve për ushtrimin e punës së mësimdhënësit dhe detyrave tjera në shkollë. Andaj është e pakuptimtë dhënë kundërshtim me vetë definicionet që kandidatët të mund të ushtrorjnë profesionin e mësimdhënësit qoftë edhe për një periudhë një vjeçare pa pasur Licencës përkatëse. Ekzistojnë paqartësi të shumta për sa i përket kompetencave të institucioneve dhe ndarjes së kompetencave. Nga një lexim makro lexuesi dhe interpretuesi mund të vie në përfundim se institucione qendrore në procesin e Licencimit janë MASHT, KShLM dhe Divizioni për ZhPM ku këto dy të fundit faktikisht janë bartëse të procesit. Por dispozitat e ligjit dhe udhëzimeve nuk e bëjnë të lehtë që të kuptohet kjo ndërlidhje funksionale dhe ndarje e kompetencave. Përkundrazi dispozitat shpesh herë janë në kundërshtim me njëra tjetrën dhe krijojnë paqartësi të shumta.

REKOMANDIME:

- Duhet të qartësohen çështjet që ndërlidhen me *fazën e hyrjes* në profesion, përkatësisht kriteret për licencim dhe hyrje në profesion, afatet kohore dhe rrjedha kronologjike e tyre. Shembull U.A. 25/14 i cili është shfuqizuar nga U.A 05/2017, ka paraparë ‘Licencën e përkohshme’ që i referohet pikërisht licencës për mësimdhënës për fazën hyrëse.
- Të hartohet Udhëzimi i paraparë që rregullon fazën hyrëse. Për këtë duhet fillimisht të përcaktohet baza ligjore, sepse një udhëzim nuk mund të krijojë bazë ligjore për një udhëzim administrativ tjetër.
- Të plotësohen dhe ndryshohen dispozitat e ligjit që KShLM-së ti jepet status i qartë ligjor dhe të definohen kompetencat me ligj, në këtë formë të bëhet më e lehtë për zbatuesit e ligjit dhe të shmangen keqkuptimet dhe të reduktohet koha që i duhet një lexuesi të analizojë të gjitha dispozitat relevante të fragmentuara për të ardhur në përfundim lidhur me një çështje.

4. Tekstet shkollore, standardet dhe shpërndarja e tyre

Neni 26 [Tekstet shkollore dhe mjetet e tjera mësimore] i Ligjit për arsim parauniversitar parasheh obligim për MASHT është përgjegjëse për miratimin e teksteve shkollore dhe mjeteve tjera mësimore, dhe se në këtë proces duhet tu përmbahet rregullave të prokurimit, hartimit, rishikimit dhe publikimit të cilat përcaktohen në një akt nënligjor. Ky nen gjithashtu përcakton se vetëm materialet e miratuara nga MASHT mund të përdoren në institucione publike dhe se institucionet arsimore kanë për bazë listat e miratuara nga MASHT në përcaktimin për përdorim në institucionet përkatëse. Për më shumë neni përcakton edhe obligimin për ofrimin falas të teksteve shkollore për nivelet 1 dhe 2.

Nga sa mund të vërehet Ligji parasheh që standardet e botimit, përkatësisht rregullat e prokurimit, hartimit, rishikimit dhe publikimit të teksteve shkollore të parashihen në një akt ligjor. Nga analiza e akteve nënligjore në fuqi vërehet se ekziston një Udhëzim administrativ 5/2011 për Zbatimin e Standardeve për tekstet shkollore, por duhet të theksohet se ky Udhëzim e para daton Ligjin. Udhëzimi në fjalë është publikuar më 31 Gusht 2011, ndërsa ligji është shpallur në Gazetën Zyrtare më 16 Shtator 2011. Për më shumë udhëzimi vetëm përcakton Standardet për tekstet shkollore, përkatësisht miraton një dokument me po të njëjtin emër të hartuar nga një grup ekspertësh nga Kosova dhe Zvicra. Mund të përfundohet se Udhëzimi në fjalë përmban kriteret e përgjithshme për hartimin e teksteve shkollore që i dedikohet ekspertëve dhe shtëpive botuese, por nuk përmban rregulla për sa i përket 'prokurimit, rishikimit dhe botimit të teksteve'. Nga databaza e akteve nënligjore nuk duket të ketë akt tjetër nënligjor që përcakton këto çështje në mënyrë specifike.

Tutje, udhëzim tjetër që ndërlidhet dhe ka bazën ligjore në këtë nen, është Udhëzimi Administrativ 13/2016 Pajisja e nxënësve me tekste shkollore, përdorimi dhe ruajtja e tyre, në të cilin përcaktohen mënyra e shpërndarjes së teksteve shkollore për nxënësit e arsimit të obliguar. Ky udhëzim është në përputhje me paragrafin 4 të Nenit 20 të Ligjit, dhe përmban procedurat e shpërndarjes së teksteve, afatet kohore si dhe obligimet e institucioneve respektive.

TË GJETURAT:

- ✓ Përderisa ekziston Udhëzim i Veçantë për standardet e teksteve shkollore, nuk eksitojnë dispozita të qarta në aktet nënligjore mbi procedurat e prokurimit dhe botimit të teksteve shkollore. Në mungesë të dispozitave të tilla legjislacioni duhet të dërgonte tek ligji për prokurimin publik gjë që mund të shkaktoj probleme të shumta duke pas parasysh specifikat e këtij procesin.

REKOMANDIME:

Ligji parasheh që procedurat, prokurimi, botimi do të rregullohen me Udhëzim Administrativ, andaj nxjerrja e një udhëzimi të tillë ku përcaktohet legjislacioni i aplikueshëm do të ndihmonte në qartësimin e procedurave dhe shmangien e keq interpretimeve.

5. Qendrat Burimore, shkollat speciale, dhe njësitë që ofrojnë arsimim të veçantë

Ligji për Arsimin Parauniversitar, gjithashtu rregullon edhe çështjet që ndërlidhen me Qendrat Burimore, shkollat speciale dhe njësitë që ofrojnë arsim të veçantë. Neni 42 përmban shkurtimisht çështjet kryesore që rregullon themelimin e qendrave burimore, shkollave speciale si dhe njërive tjera që ofrojnë arsim special për fëmijët me aftësi të kufizuara, të rënda apo me vështirësi në mësim nxënie. Sipas këtij neni është kompetencë e MASHT-it të themeloj këto kategori të veçanta të institucioneve arsimore për tu ofruar mundësi të barabarta individëve që vlerësohet se nuk janë në gjendje të arsimohen në shkolla komunale apo institucione publike për aftësim. Në bazë të këtij neni, qendrat e burimeve përveç se shërbejnë si institucione ku zhvillohet edukimi për kategoritë e lartpërmendura, mund edhe të ofrojnë ndihmë për institucionet e tjera që arsimojnë nxënësit me vështirësi në mësim.

Duke pas parasysh që neni në fjalë parasheh vetëm bazën ligjore për themelimin dhe funksionimin e këtyre qendrave, çështje tjera lidhur me fushë veprimtarinë, strukturën, rolin, detyrat dhe përgjegjësitë e Qendrës Burimore për mësim dhe këshillim, janë përcaktuar me Udhëzim Administrativ, përkatësisht me U.A. 02/2018 për Qendrat Burimore. Ngjashëm sikurse përcaktohet në Nenin 42 të Ligjit për Arsimin parauniversitar, Udhëzimi tutje konkretizon fushëveprimin e qendrave burimore, duke përcaktuar se këto janë institucione edukativo-arsimore, që organizojnë mësimin për fëmijët me aftësi të kufizuara dhe ofrojnë këshilla profesionale për institucionet tjera. Tutje udhëzimi përmban dispozita që konkretizojnë strukturën, funksionet, detyrat dhe përgjegjësitë e Qendrës Burimore. Këto dispozita janë në përputhje me Nenin 42, duke pas parasysh faktin se ky nen përmban vetëm dispozita të përgjithshme për themelimin dhe funksionimin.

Për më shumë, Udhëzimi rregullon çështjet e personelit të qendrave dhe personelit udhëheqës. Në nenin 8 të UA përcaktohet se Drejtori, Sekretari, personeli edukativo-arsimor zgjidhet në bazë të legjislacionit në fuqi. Siç vërehet ky nen nuk përcakton në mënyrë konkrete kriteret apo procedurat e përzgjedhjes së stafit, ngjashëm as neni 42 i ligjit nuk përmban dispozita lidhur me këtë çështje. Andaj përmes përcaktimit se përzgjedhja bëhet në bazë të *'legjislacionit në fuqi'* futen në zbatim dispozitat për përzgjedhjen e pozitave udhëheqëse dhe mësimdhënësve të Ligjit për Arsim Parauniversitar dhe aktet nënligjore respektive të cilat janë diskutuar në Seksionin III pikat 1,2 dhe 3 të kësaj analize.

Udhëzimi përmban dispozita të rëndësishme rreth mbarëvajtjes së mësimin si dhe bashkëpunimit me shkollat e rregullta në procesin e inkuadrimin të nxënësve nga qendrat burimore në shkollat e rregullta. Ndër tjera Udhëzimi përcakton se në kuadër të Qendrave Burimore funksionon edhe konvikti për akomodim të nxënësve, si dhe dispozita rreth organizimit të transportit të nxënësve në shkollat speciale të qendrave burimore, obligime këto të parapara nga paragrafi 4 i Nenit 42 të Ligjit për Arsimin Parauniversitar.

Neni 42 gjithashtu rregullon edhe dy çështje tjera, përkatësisht paragrafi 3 përcakton se "Mësimdhënësit dhe personeli tjetër profesional i punësuar në shkolla, qendra të burimeve dhe njësi të tjera të themeluara sipas këtij neni licencohen sipas dispozitave të këtij ligji". Duhet të përmendet se ligji nuk përmban dispozita të veçanta që rregullojnë licencimin për mësimdhënësit në këto qendra, por Neni 33 paragrafi 6 parasheh se MASHT pas rekomandimit të KSHLM-së mund të saktësojë kualifikime shtesë për mësimdhënësit e nxënësve me vështirësi në të mësuar dhe kufizime tjera, dhe se këto kualifikime përcaktohen me akt nënligjor. Për sa i përket akteve nënligjore, duket se në vitet e fundit ka pasur ndryshime të shumta për sa i përket kriterëve për kualifikim. Udhëzimi Administrativ 26./2012 për Kualifikimet për Personelin që punojnë me nxënësit me nevoja të veçanta arsimore, i cili fillimisht kishte rregulluar në mënyrë të veçantë kriteret dhe kualifikimet për këtë kategori, është shfuqizuar nga Udhëzimi Administrativ 06/2015 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm, i cili përmbante një nen lidhur me kualifikimet për pozita të ndryshme për Arsimin me nevoja të veçanta. Ky udhëzim është shfuqizuar me Udhëzimin Administrativ 10/2018 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm. Neni 7 i këtij udhëzimi, që është udhëzimi në fuqi, nuk dallon nga neni i udhëzimit paraprak për sa i përket kriterëve të parashtruara. Ndërsa sa i përket licencimit, nuk ka ndonjë dispozitë të veçantë që i referohet kësaj kategorie, andaj duket se vlejnë dispozitat e përgjithshme të Udhëzimit Administrativ 05/2017 Sistemi i Licencimit dhe Zhvillimit të Mësimdhënësve në karrierë, të diskutuar më lartë.

TË GJETURAT:

- ✓ Nga sa mund të vërehet nga analiza më lartë neni 42 i Ligjit për Arsim Parauniversitar është nën shumë i shkurtër dhe rregullon vetëm disa nga aspektet e përgjithshme të ekzistimit dhe funksionimit të Qendrave Burimore, dhe se organizimi, funksionimi dhe aspektet tjera të ndërlidhura të punës janë rregulluar me Udhëzim.

REKOMANDIM:

Në rast të plotësim ndryshimit të Ligjit për Arsim parauniversitar do të duhet të konsiderohej mundësia që disa nga dispozitat esenciale për sa i përket organizimit dhe funksionimit të Qendrave Burimore të përcaktohen në ligj për shkak të rëndësisë së tyre, e jo me akte nënligjore.

4. Përfundim

Nga analiza si më lartë mund të vërehet se ekzistojnë konflikte në mes të legjislacionit primarë dhe atij sekondarë dhe gjithashtu edhe në mes të akteve nënligjore në mes vete. Si pasojë mund të shfaqen probleme në praktikë gjatë zbatimit të këtyre dispozitave. Këto dallime shpeshherë janë rezultat i mangësive në Ligjin për Arsim Parauniversitar, ligj ky që shkakton konfuzione jo vetëm për nga përmbajtja substanciale por edhe si rezultat i gabimeve teknike. Analiza vë në pah një sërë mangësish, konflikte dhe probleme në interpretim dhe zbatim. Disa nga këto probleme mund të mënjanojnë me një praktikë të mirëfilltë të zbatimit ndërsa disa të tjera më serioze kërkojnë rishikim të akteve nënligjore dhe vetë ligjit për Arsim Parauniversitar. Në përgjithësi ekzistojnë probleme themelore me teknikën e hartimit ligjor teknikisht dhe substancialisht, në shumë raste, veçanërisht te disa nga udhëzimet vërehet se nenet nuk janë në harmoni me njëra tjetrën, çështjet e njëjta trajtohen në disa nene, apo nuk trajtohen fare, dhe nuk ka koherencë në mes të dispozitave.

Lidhur me përzgjedhjen e stafit veçanërisht dispozitat ligjore që ndërlidhen me zgjedhjen e pozitave të larta përkatësisht Drejtorit dhe zëvendësdrejtorit, janë jashtëzakonisht konfuze, jo-koherente, lënë zbrazëti ligjore, dhe shpesh herë edhe kundërshtojnë njëra tjetrën. Për më shumë as ligji apo Udhëzimet nuk përmbajnë procedurë ankimore ndaj vendimi të zgjedhjes së Drejtorit/zëvendës drejtorit, dhe trajtimin konsekuent të ankesave. Ligji për Arsimin Parauniversitar nuk parashihet dispozita të qarta dhe konkrete lidhur me kriteret dhe procedurat e përzgjedhjes së stafit mësimdhënës. Kjo rezulton në shumë raste në interpretime të ndryshme që mund të dërgojnë edhe në aplikimin e dispozitave ligjore të Ligjit për Shërbyes civil, apo udhëzimit për konkurset publike që buron nga Ligji i Punës. Gjithashtu ekzistojnë disa dispozita lidhur me hyrjen në profesion por që nuk e qartësojnë në tërësi kriteret dhe procedurën e përzgjedhjes. Duhet të vërehet se udhëzimi për përzgjedhjen e personelit arsimor e para daton ligjin andaj është mëse e arsyeshme që nuk reflekton dispozitat e ligjit.

Sa i përket sistemit të Licencimit ekzistojnë paqartësi të shumta për sa i përket kompetencave të institucioneve. Nga një lexim makro lexuesi dhe interpretuesi mund të vë në përfundim se institucione qendrore në procesin e Licencimit janë MASHT, KShLM dhe Divizioni për ZhPM ku këto dy të fundit faktikisht janë bartëse të procesit. Por dispozitat e ligjit dhe udhëzimeve nuk e bëjnë të lehtë që të kuptohet kjo ndërlidhje funksionale dhe ndarje e kompetencave. Përkundrazi dispozitat shpesh herë janë në kundërshtim me njëra tjetrën dhe krijojnë paqartësi të shumta dhe krijojnë hapësirë për interpretim dhe keqkuptim lidhur me rolin dhe kompetencat e KShLM në raport me Ministrinë për sa i përket procesit të licencimit të mësimdhënësve. Udhëzimi 05/17 për sistemin e Licencimit ka qartësuar disa nga këto pika, por ekziston një domosdoshmëri e sigurimit të koherencës në mes të këtyre akteve.

Për më shumë vërehen mangësi dhe kundërrthënie lidhur me procesin e hyrjes në profesion, kriterin e hyrjes në profesion dhe licencimin. Aktet nënligjore të aplikueshme përmbajnë dispozita që nuk janë në përputhshmëri të plotë me ligjin, shembull është përcaktimi me Udhëzim i një periudhe 1 vjeçare, kur kandidatët kanë të drejtë që të punësohen si mësimdhënës në institucionet arsimore pa pasur licencë për mësimdhënës, përderisa ligji parashihet qartë se një ndër kriteret qenësore është licencimi. Vërehet se ka përpjekje për mbushjen e zbrazëtirave, veçanërisht në rast të legjislacionit të ri që në disa raste ende nuk ka filluar të zbatohet, por edhe plotësimi ndryshimi i shpesh të akteve nënligjore pastaj shkakton dilema se cilat janë aktet ligjore të zbatueshme.

Për sa i përket standardeve të teksteve shkollore, nuk ekzistojnë dispozita të qarta në aktet nënligjore mbi procedurat e prokurimit dhe botimit të teksteve shkollore. Në mungesë të dispozitave të tilla legjislacioni do të dërgonte tek ligji për prokurimin publik gjë që mund të shkaktoj probleme të shumta duke pas parasysh specifikat e këtij procesi. Ngjashëm edhe dispozitat ligjore për Qendrat Burimore janë të mangëta duke ua lënë kështu barrën rregullative akteve nënligjore .

Përmbledhje e rekomandimeve

Lidhur me procedurat e përzgjedhjes së pozitive udhëheqëse dhe stafit mësimdhënës:

- Është me rëndësi që fillimisht që të qartësohen në Ligjin për Arsim parauniversitar kompetencat ligjore dhe forma e caktimit të Komisionit për përzgjedhjen e pozitive të larta udhëheqëse, si dhe kompetencat e komisionit përkatësisht nëse ka rol vetëm rekomandues apo vendimmarrës e si pasojë të harmonizohet ligji për Arsimin në Komuna a pastaj edhe Udhëzimi;
- Duhet të parashtrihen kriteret e qarta për kandidatët që mund të emërohen në këto pozita në Ligj, në mënyrë kohezive;
- Lidhur me Udhëzimin Administrativ Nr.8/2014 për Procedurat dhe kriteret e zgjedhje së Drejtorit dhe Zëvendës Drejtorit duhet të qartësojë dhe konkretizojë dispozitat e ligjit, e assesi të krijojë obligime. Qëllimi primar i udhëzimeve është interpretimi dhe konkretizimi i dispozitave ligjore e jo krijimi i obligime ligjore, aq më pak kur këto obligime janë në kundërshtim me ligjin; Udhëzimi duhet të përmbaj në mënyrë të qartë procedurën e përzgjedhjes së kandidatëve e në veçanti të qartësojë çështjet që ndërlidhen me themelimin e komisionit në përputhje me ligjin; procedurën e përzgjedhjes në mënyrë kronologjike dhe përshkruese; formën e vendimmarrjes së Komisionit; dhe të përcaktojë procedurën ankimore.
- Të përcaktohen qartë kriteret për përzgjedhjen e personelit arsimor në ligj, dhe të përcaktohen qartë procedurat për përzgjedhjen e stafit mësimor me një udhëzim administrativ përkatës.
- Aktet nënligjore të qartësojnë dhe konkretizojnë kompetencat dhe procedurat, si dhe njëkohësisht në mënyrë shprehimore të përjashtoj të gjitha ligjet apo udhëzimet e aplikueshme në fushat e tjera si Ligji për Shërbimin civil dhe Ligji i Punës, duke mos lënë hapësirë për keq interpretim.

Lidhur me Sistemin e Licencimit, kompetencat dhe procesi

- Është e domosdoshme që dispozitat të qartësohen dhe të harmonizohen me njëra tjetrën në mënyrë që të mos shkaktojnë telashe në interpretim, veçanërisht për sa i përket ndarjes së kompetencave në mes të Ministrisë dhe KShLM pa marrë parasysh se si ndahen këto kompetenca. Të plotësohen dhe ndryshohen dispozitat e ligjit që KShLM-së ti jepet status i qartë ligjor dhe të definohen kompetencat me ligj, në këtë formë të bëhet më e lehtë për zbatuesit e ligjit dhe të shmangen keqkuptimet dhe të reduktohet koha që i duhet një lexuesi të analizojë të gjitha dispozitat relevante të fragmentuara për të ardhur në përfundim lidhur me një çështje.
- Dispozitat e U.A duhet të jenë në harmoni me njëra tjetrën dhe të përmbushin qëllimin për të cilin janë krijuar – të konkretizojnë dhe jo të krijojnë edhe më shumë huti. Andaj duhet të ri-renditen nenet në mënyrë logjike.
- Duhet të qartësohen çështjet që ndërlidhen me *fazën e hyrjes* në profesion, përkatësisht kriteret për licencim dhe hyrje në profesion, afatet kohore dhe rrjedha kronologjike e tyre. Shembull U.A. 25/14 i cili është shfuqizuar nga U.A 05/2017, ka paraparë ‘Licencën e përkohshme’ që i referohet pikërisht licencës për mësimdhënës për fazën hyrëse. Të hartohet Udhëzimi i paraparë që rregullon fazën hyrëse. Për këtë duhet fillimisht të përcaktohet baza ligjore, sepse një udhëzim nuk mund të krijojë bazë ligjore për një udhëzim administrativ tjetër.

Lidhur me Tekstet shkollore, standardet dhe procesi i botimit

- Ligji parasheh që procedurat, prokurimi, botimi do të rregullohen me Udhëzim Administrativ, andaj nxjerrja e një udhëzimi të tillë ku përcaktohet legjislacioni i aplikueshëm do të ndihmonte në qartësimin e procedurave dhe shmangien e keq interpretimeve.

Aneks – Çështjet e Trajtuara, Baza Ligjore dhe Aktet Ligjore dhe nënligjore përkatëse

Çështja	Dispozitat Ligjore	Udhëzimet Administrative përkatëse
<p>Kriteret dhe procedurat e zgjedhjes së personelit udhëheqës, përkatësisht drejtorit dhe zëvendës drejtorit</p>	<p>Neni 20 - Personeli udhëheqës</p> <p>1. Drejtori dhe zëvendës drejtori i institucionit arsimor dhe aftësues zgjidhen në bazë të Ligjit mbi arsimin në komunat e Republikës së Kosovës nr. 03/L-068, 21 Maj 2008, në bazë të kriterëve të përcaktuara nga MASHT me akt nënligjor, duke i shtuar edhe dy përfaqësues të Këshillit drejtues në cilësinë e vëzhguesve në komisionin e përbashkët të emërimit.</p> <p>Neni 34 - Kualifikimet shtesë për emërim në pozita udhëheqëse dhe inspektorë</p> <p>1. Kandidatët që aplikojnë për pozitën e drejtorit apo zëvendës drejtorit të një institucioni arsimor apo inspektorit të arsimit duhet të posedojnë licencën si mësimdhënës të kualifikuar.</p> <p>2. Me kërkesë të komunës dhe sipas këshillave të KSHLM, Ministria mund të ndryshojë kushtet e kërkuara në paragrafin 1. të këtij neni në raste të veçanta.</p> <p>3. Drejtorët dhe zëvendës drejtorët e institucioneve arsimore dhe aftësuese që tërësisht apo kryesisht punojnë në gjuhët e komuniteteve do të jenë përfaqësues të atyre komuniteteve dhe do të jenë plotësisht të familjarizuar me identitetin e komunitetit përkatës.</p> <p>4. Të gjithë drejtorët dhe zëvendës drejtorët e institucioneve arsimore dhe cilido person tjetër me përgjegjësi për të administruar institucionet arsimore që mbajnë pozitat e tyre deri në datën kur do të hyjë ky ligj në fuqi, duhet të kenë përfunduar me sukses deri më 31 korrik 2013 një program kualifikimi profesional për udhëheqje, administrim ose fusha të ngjashme, i cili duhet të jetë i autorizuar nga Ministria sipas rekomandimeve nga KSHLM-ja.</p> <p>5. Nga data 1 gusht 2013, të gjithë kandidatët për postet e cekura në paragrafin 4. të këtij neni para emërimit të tyre duhet të kenë përfunduar me sukses një program kualifikimi profesional për udhëheqje, administrim ose fushë të ngjashme, i cili është i autorizuar nga Ministria sipas rekomandimeve të KSHLM-së.</p> <p>6. Ministria, përmes një akti nënligjor, sipas këshillave të KSHLM, përcakton kërkesat për zhvillim profesional për personat që mbajnë pozitat e cekura në paragrafin 4. të këtij neni.</p>	<p>Ligjit mbi arsimin në komunat e Republikës së Kosovës nr 03/L-068, 21 Maj 2008</p> <p>Udhëzim Administrativ i MASHT Nr.08/2014 Procedurat dhe Kriteret e Zgjedhjes Së Drejtorit dhe të Zëvendës drejtorit të Institucionit Edukativo-Arsimor Dhe Aftësues</p>

	<p>Neni 35 - Zgjedhja ose emërimi i drejtorëve dhe zëvendës-drejtorëve, mësime dhënëse, bashkëpunëtorëve profesionalë, asistentëve dhe instruktorëve</p> <p>1. Drejtorët dhe zëvendësdrejtorët e institucioneve arsimore, mësime dhënësit, asistentët dhe instruktorët zgjidhen përmes një konkursi publik në bazë të meritës personale, pa asnjë lloj diskriminimi të drejtpërdrejtë apo të tërthortë për arsye reale apo të supozuara që ka lidhje me gjininë, racën, gjendjen martesore, orientimin seksual, përkatësinë etnike, nevojat e veçanta, pasurinë, vendin e lindjes, pikëpamjet politike ose filozofike apo rrethanat e tjera.</p> <p>2. Përzgjedhja apo emërimi i drejtorëve dhe i zëvendësdrejtorëve, i mësime dhënëse apo i asistentëve dhe i instruktorëve për institucionet arsimore dhe aftësuese që punojnë tërësisht apo kryesisht në gjuhët e komuniteteve jo shumicë marrin parasysh nevojën për përfaqësim dhe familjarizim të plotë me identitetin e komunitetit përkatës; sigurimi i plotësisht të këtyre nevojave nuk konsiderohet si diskriminues sipas ligjit në fuqi.</p> <p>3. Autoritetet që bëjnë emërimet, siç përcaktohet në këtë ligj, krijojnë procedura të drejta, të hapura dhe transparente për angazhim bazuar në kualifikimet dhe nevojat e postit.</p> <p>...</p> <p>7. Asnjë person nuk do të emërohet në një post në një institucion shkollor, publik apo privat, nëse ai ka qenë ndonjëherë i dënuar për krim, dhunë ose vepra të padenja që përfshijnë fëmijët. Një personi që është dënuar për krime të tilla nuk i jepet një pozitë e tillë apo ai shkarkohet nga posti i tij menjëherë sipas ligjit relevant në fuqi.</p>	
--	---	--

<p>Kriteret dhe procedurat për përzgjedhjen e mësimitdhënësve</p>	<p>Neni 31 - Krijimi i bazës profesionale për mësimitdhënës</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mësimitdhënësit janë shërbyes profesional publik që kryejnë detyra në institucionet arsimore dhe aftësuese sipas legjislacionit në fuqi dhe të cilët përmbushin kushtet e nevojshme të parapara me këtë ligj për kualifikim dhe licencim. 2. Një person i cili nuk i përmbush kushtet e nevojshme për të qenë mësimitdhënës, siç përcaktohet në këtë ligj, mund të punësohet në një institucion arsimor dhe aftësues si asistent apo instruktor për të ndihmuar punën e një mësimitdhënësi të kualifikuar dhe të licencuar, nëse drejtori i institucionit është i bindur se ky person posedon aftësitë, ekspertizën dhe përvojën e nevojshme për një punë të tillë dhe nuk diskualifikohet nga mbajtja e një pozite të tillë sipas këtij ligji, apo ndonjë ligji tjetër në fuqi. 3. Kriteret për zgjedhjen e asistentëve dhe instruktorëve përcaktohen me një akt të veçantë nënligjor. 4. Ministria siguron që brenda resurseve në dispozicion, të aftësohen punonjës të mjaftueshëm për të plotësuar obligimet lidhur me edukimin dhe arsimin në gjuhët jozyrtare dhe lidhur me kurrikulin specifik për komunitete. <p>Neni 35 - Zgjedhja ose emërimi i drejtorëve dhe zëvendës-drejtorëve, mësimitdhënësve, bashkëpunëtorëve profesionalë, asistentëve dhe instruktorëve</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Mësimitdhënësit do të zgjedhën nga një komision i themeluar nga DKA përfshirë edhe drejtorin e institucionit arsimor si dhe përfaqësuesit e Këshillit drejtues në përputhje me ligjin në fuqi. 	<p>Udhëzimi Administrativ 10/2018 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm</p> <p>U.A. 17/2009 Procedura e përzgjedhjes së personelit arsimor</p> <p>LIGJI NR. 03/L-212 I PUNËS</p> <p>Udhëzimi Administrativ i MPMS nr. 07/2017 për Rregullimin e Procedurave të Konkursit Publik</p>
---	---	---

<p>Licencimi dhe përzgjedhja e personelit mësimorë</p>	<p>Neni 32 - Këshilli shtetëror për licencimin e mësimdhënësve</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministri emëron anëtarët e Këshillit Shtetëror për Licencim e Mësimdhënësve (në vijim KSHLM), përbërja e të cilit dhe rregullon procedurat e tij, pagesat dhe çështjet e tjera, si kërkohen me këtë ligj apo me ligje të tjera në fuqi. 2. KSHLM ka detyra dhe përgjegjësi, si përcaktohen me akte nënligjore. 3. Procedurat zyrtare të KSHLM-së mbi lëshimin dhe revokimin e licencave të mësimdhënësve janë të hapura për inspektim publik. 4. Ministria, me akte nënligjore, mund të delegojë një ose më shumë funksione të KSHLM-së, si dhe mund të anulojë delegime të tilla. 5. Nëse delegimi i funksioneve bëhet sipas paragrafit 4. të këtij neni, Komisioni për ankesa dhe parashtesa në MASHT do të veprojë si një trup për ankesa ndaj vendimeve relevante të KSHLM-së për arsye të mos pajtueshmërisë me këtë ligj apo ndonjë ligj tjetër në fuqi. <p>Neni 33 - Licencimi i mësimdhënësve</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Licencimi i mësimdhënësve, zhvillimi i kornizës dhe standardet për zhvillim profesional dhe vlerësim të performancës është përgjegjësi e Ministrisë, e cila vepron sipas këshillave dhe rekomandimeve të KSHLM-së. 2. Licencimi i mësimdhënësve përcakton kërkesat që duhet plotësuar nga mësimdhënësit për të hyrë dhe qëndruar në profesion, si dhe kriteret dhe kërkesat për avancim në sistemin e licencimit. 3. Ministria, përmes aktit nënligjor, sipas këshillave të KSHLM-së, përcakton: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. sipas paragrafit 4. të këtij neni, kërkesat për kualifikim të mësimdhënësve, duke përfshirë nivelin e kërkuar të kualifikimit për një nivel të caktuar të arsimit parauniversitar. 3.2. procedurat për avancimin e kualifikimit të mësimdhënësve ekzistues duke organizuar kualifikimin e tyre në nivelin e njëjtë të kërkuar për mësimdhënës të rinj, deri në Gusht 2020. 3.3. kërkesat për zhvillim profesional dhe performancë të mësimdhënësve në kuadër të procesit të licencimit. 3.4. standardet dhe procedurat e akreditimit të programeve të zhvillimit profesional të mësimdhënësve; 3.5. standardet e praktikës profesionale të mësimdhënësve; 	<p>U.A. 3/2017 Këshilli Shtetëror për Licencim të Mësimdhënësve</p> <p>U.A. 5/17 Sistemi i Licencimit dhe zhvillimit të mësimdhënësve në karrierë</p> <p>U.A. 10/2018 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm</p> <p>U.A. 17/2009 Procedura e përzgjedhjes së personelit arsimor</p>
--	---	--

	<p>4. Të gjitha programet universitare që qojnë drejt kualifikimit për mësimdhënës duhet që më së voni deri në fillim të vitit akademik 2012/2013 të jenë ekuivalent me programet e ciklit të dytë prej 300 ECTS që përmbajnë komponentën akademike, profesionale dhe pjesë praktike, detajet e të cilave rregullohen përmes aktit nënligjor.</p> <p>5. Në rastin e mësimdhënësve të nivelit 4 të ISCED-it, duke përfshirë ata të punësuar në institucionet për arsimimin dhe aftësimin profesional, Ministria, në bazë të rekomandimeve të KSHLM-së, mund të specifikojë kërkesa shtesë apo alternative për aftësim që pasqyrojnë karakterin profesional të këtij niveli. Kualifikimet e tilla përcaktohen në një akt nënligjor.</p> <p>6. Pas rekomandimit të KSHLM-së, Ministria mund të saktësojë kualifikime shtesë për mësimdhënësit e nxënësve me vështirësi në të mësuar, të nxënësve me pengesa në dëgjim, të nxënësve me pengesa në të parë dhe të nxënësve që kanë pengesa në dëgjim dhe në të parë. Ato kualifikime përcaktohen përmes aktit nënligjor.</p> <p>7. Rivlerësimi i një mësimdhënësi të licencuar me qëllim të përtëritjes së licencës, do të ndodhë në një interval kohor që nuk kalon pesë vite nga data e lëshimit të licencës ekzistuese.</p> <p>8. Rivlerësimi i një mësimdhënësi të licencuar mund të iniciohet në çdo kohë, nëse puna e mësimdhënësit është një çështje për t'u brengosur; në raste të tilla, komuna ndërmerr hapat e duhur për t'i dhënë udhëzime dhe përkrahje mësimdhënësit në fjalë.</p> <p>9. Një licencë mund të revokohet apo pezullohet nga Ministria nëse sipas mendimit të saj, bazuar në një raport të përpiluar nga një mjek i pavarur, mësimdhënësi nuk është në gjendje të vazhdojë punën për shkak të mungesës së kapaciteteve shëndetësore, fizike apo mentale. Në raste të tilla, mësimdhënësi në fjalë do të ketë të drejtën për të paraqitur dëshmi mjekësore dhe të ankohet me shkrim në Ministri. Vendimi i Ministrisë do të jetë përfundimtar.</p> <p>10. Një licencë mund të merret apo pezullohet nga Ministria me kërkesë të drejtorit komunal të arsimit, atëherë kur procedurat disiplinore janë ndërmarrë kundër një mësimdhënësi. Pezullimi do të shqyrtohet pas përfundimit të procedurave të tilla dhe ndonjë ankese që mund të paraqitet.</p> <p>11. Licenca tërhiqet menjëherë nga Ministria pas shqiptimit të dënimit për shkelje të ligjit ose për vepra të padenja që përfshijnë fëmijët. Organet e caktuara shtetërore do të lajmërohen për këtë tërheqje sipas ligjit në fuqi.</p> <p>12. Nëse një person, i cili e ka marrë licencën sipas këtij neni, lë përkohësisht profesionin e mësimdhënies me vullnetin e tij, mund të kthehet në statusin e mësimdhënësit me licencë të rregullt pa ndonjë periudhë provuese, nëse mungesa e tij është më e shkurtër se pesë</p>	
--	--	--

<p>Tekstet shkollore, standardet dhe shpërndarja e tyre</p>	<p>Neni 26 - Tekstet shkollore dhe mjetet e tjera mësimore</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Me qëllim të sigurimit të cilësisë së materialeve që përdoren në institucionet publike arsimore dhe aftësuese, Ministria miraton tekstet shkollore dhe mjetet e materialet e tjera mësimore sipas këshillave të AKKSV-së, dhe sipas rregullave të prokurimit, hartimit, rishikimit dhe publikimit të cilat përcaktohen në një akt nënligjor. 2. Vetëm materialet miratuara nga Ministria, sipas këtij neni, mund të përdoren në institucionet publike. 3. Këshillat drejtuese të institucioneve arsimore ose aftësuese miratojnë nga lista e miratuar nga Ministria, tekstet shkollore dhe mjetet e materialet tjera mësimore, sipas propozimeve të mësimdhënësve, për përdorim në institucione përkatëse. 4. Tekstet shkollore të miratuara nga Këshilli drejtues në nivelet 1 dhe 2 në bazë të paragrafit 2. të këtij neni ofrohen falas. 	<p>Udhëzim administrativ 5/2011 për Zbatimin e Standardeve për tekstet shkollore</p> <p>Udhëzimi Administrativ 13/2016 Pajisja e nxënësve me tekste shkollore, përdorimi dhe ruajtja e tyre</p>
<p>Qendrat Burimore, shkollat speciale, dhe njësitë që ofrojnë arsimim të veçantë</p>	<p>Neni 42 - Qendrat burimore, shkollat speciale dhe njësitë që ofrojnë arsimim të veçantë</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministria mund të themelojë dhe mirëmbajë qendra të burimeve, shkolla speciale si dhe njësi të tjera që ofrojnë arsim special për fëmijët me aftësi të kufizuara të rënda apo të shumëfishta apo me vështirësi në mësimnxënie, të cilët vlerësohet se nuk janë në gjendje të arsimohen në shkolla komunale apo në institucione publike për aftësim. 2. Qendrat e burimeve dhe njësitë e tjera, të themeluara sipas këtij neni, gjithashtu ofrojnë ndihmesë, në kuadër të resurseve që i kanë në dispozicion, në bazë të kërkesave të institucioneve arsimore dhe aftësuese që arsimojnë nxënësit me vështirësi në mësim. 3. Mësimdhënësit dhe personeli tjetër profesional i punësuar në shkolla, qendra të burimeve dhe njësi të tjera të themeluara sipas këtij neni licencohen sipas dispozitave të këtij ligji. 4. Ministria siguron transport falas, të sigurt dhe të përshtatshëm apo aranzhon kujdes rezidencial të përshtatshëm, sipas vlerësimit profesional individual, për fëmijët që vijnë në shkollat speciale, qendrat e burimeve dhe për njësitë e tjera të themeluara sipas kësaj pjese. 	<p>U.A. 02/2018 për Qendrat Burimore</p> <p>U.A. 10/2018 për Normativin mbi kuadrin profesional të arsimit të përgjithshëm</p>

PJESA E DYTË

1. Hyrje

Ligji për Inspektoratin e Arsimit në Republikën e Kosovës Nr. 06/L-046, i cili ka hyrë në fuqi më 15 gusht 2018 ('Ligji për Inspektoratin'), ka bërë një reformim të thellë jo vetëm për sa i përket organizimit të brendshëm të inspektoratit por edhe për nga forma e realizimit të punës, llojet e inspektimit dhe masat ligjore që mund të ndërmerren. Me hyrjen në fuqi të këtij ligji janë shfuqizuar Ligji nr. 2004/37 për Inspektionin e Arsimit në Kosovë, dhe çdo dispozitë e legjislacionit që bie në kundërshtim me këtë ligj që ka të bëjë me inspektoratin e arsimit. Kjo nënkupton që të gjitha dispozitat ligjore apo aktet nën ligjore që bien në kundërshtim me Ligjin në fjalë nuk janë të vlefshme. Në këtë kategori hyn edhe Neni 8 i Ligjit për Arsimin Parauniversitar [Inspektimi i Arsimit] që deri më tani ka qenë i aplikueshëm, përkatësisht dispozitat që bien në kundërshtim me ligjin e ri.

Me qëllim që të jetë sa më gjithëpërfshirëse analiza fillimisht ofron disa pikëpamje të përgjithshme sa i përket ligjit dhe risitë që ka sjellë (I). Duke pasur parasysh që ligji sapo ka hyrë në fuqi, hapi i parë i analizës është identifikimi i akteve nënligjore të parapara nga ligji që duhet të hartohen brenda një afati 6 mujorë siç edhe është paraparë nga vetë ligji (Neni 27) (II). Tutje, analiza do të fokusohet në përputhshmërinë e akteve nënligjore ekzistuese me Ligjin për Inspektoratin (III). Në momentin e përgatitjes së kësaj analize ekziston vetëm një Udhëzim Administrativ i publikuar që ka hyrë në fuqi pas hyrjes në fuqi të ligjit, përkatësisht Udhëzimi Administrativ 14/2018 për Vlerësimin e Performancës së Mësimdhënësve. Andaj fokusi më madh do të vihet në grupin e udhëzimeve që e para datojnë Ligjin, përkatësisht vlerësim nëse aktet nënligjore në fuqi përmbajnë dispozita që bien në kundërshtim me ligjin e ri për inspektoratin dhe si pasojë duhet të ndryshohen.

2. Vërejtje të përgjithshme sa i përket ligjit të ri të Inspektoratit të Arsimit

Ligji i ri i Inspektoratit në mënyrë substanciale reformon disa nga aspektet e organizimit dhe funksionimit të inspektoratit të arsimit në Kosovë. Është me rëndësi të përmenden disa nga to:

- *Statusi i inspektoratit* - padyshim se një ndër ndryshimet qendrore që sjell ligji është ndryshimi i statusit të inspektoratit nga Departament në Organ qendror ekzekutiv (në praktikën e qeverisë shpesh herë referohen si Agjencion). Duhet të qartësohet se në legjislacionin e mëhershëm ka ekzistuar një konflikt apo paqartësi në mes të dispozitave ligjore. Ligji i mëhershëm i inspektoratit formalisht ka paraparë se ‘Inspeksioni i Arsimit është organ ekzekutiv në kuadër të Ministrisë’ por në praktikë Kryeinspektori si udhëheqës i inspektoratit për punën e vet dhe të inspektoratit i është përgjigjur Sekretarit të Përgjithshëm, duke e bërë kështu efektivisht departament në kuadër të Ministrisë. Kjo çështje është më detajisht e qartësuar në Ligjin për Arsimin Parauniversitar ku theksohet se inspektimi është përgjegjësi se Departamentit të Inspeksionit pranë Ministrisë”. Sidoçoftë, Ligji i ri i Inspektoratit në mënyrë shumë të qartë specifikon se ‘Inspektorati i Arsimit është organ ekzekutiv qendror për sigurimin e cilësisë, në varësi të drejtpërdrejtë të Ministrit të MASHT-it’.
- *Statusi i të punësuarve*: Ligji në përgjithësi qartëson statusin e të punësuarve në Inspektorat duke i ndarë ata në dy kategori: Shërbyes civil ku hynë Drejtori i përgjithshëm i Inspektoratit dhe zyrtarët në inspektoratin e arsimit, dhe Inspektorë që nuk konsiderohen si shërbyes civil, por që zgjidhen në përputhje me procedurat e ligjit për shërbyes civil, gjë që do të trajtohet më detajisht gjatë analizës.
- *Funksionet e Inspektoratit* – ligji përcakton se inspektorati kryen disa funksione si vlerësues, kontrollues, këshillues, informues/raportues dhe mbështetës për promovimin e praktikave të suksesshme.
- *Llojet e inspektimit*- ligji përcakton më qartë llojet e inspektimit që mund të realizohen si inspektimi i përgjithshëm (administrativ, pedagogjik), tematik, emergjent, ri-inspektimi, inspektimi i cilësisë së punës dhe performancës së mësimdhënësve, performancës së drejtorit dhe zëvendësdrejtorit.
- *Faza e tranzicionit*- Një vërejtje preliminare për sa i përket ligjit duke u bazuar në pikën e parë të lartpërmendur, përkatësisht ndërrimin e statusit nga një Departament i MASHT në një Organ qendror ekzekutiv, ligji nuk adreson fazën kalimtare. Më konkretisht ligji nuk përmban dispozita kalimtare që përcaktojnë nëse stafi ekzistues i Departamentit të Inspektoratit do të kalojë në staf të Inspektoratit si Organ Ekzekutiv, çfarë do të ndodh me stafin, përkatësisht inspektorët që potencialisht nuk i plotësojnë kriteret në bazë të ligjit të ri, sa do të zgjasë periudha e tranzicionit dhe çështje të tjera të ndërlidhura.

3. Aktet nënligjore që duhet të nxirren nga MASHT

Ligji parasheh disa akte nënligjore që duhet të miratohen dhe obligon MASHT që të përmbush një obligim të tillë brenda një afati prej 6 muajsh nga hyrja në fuqi e ligjit. Nga praktika e mëparshme këto Akte nënligjore marrin formën e Udhëzimeve Administrative për çështjet përkatëse të parapara me ligj. Ligji parasheh nxjerrjen e akteve si më poshtë:

1. *Udhëzim Administrativ për llogo dhe tekstin e vulave*– Neni 4 i Ligjit [Statusi ligjor] me të cilin përcaktohet statusi ligjor i inspektoratit, ndër tjera përcakton se “Inspektoratit i Arsimit ka logon e vet, vulën katrore dhe të rrum-bullakët” dhe se “logo dhe teksti i vulave rregullohet përmes aktit nënligjor” (par 3 dhe 4 i nenit);
2. *Udhëzim Administrativ për Detyrat për kryerjen e funksioneve të Inspektoratit*- Neni 5 i Ligjit përcakton funksionet e Inspektoratit të listuara më lartë. Neni në fjalë vetëm liston këto funksione dhe qëllimin e tyre, por parasheh se “detyrat për kryerjen e këtyre funksioneve përcaktohen me akt nënligjor”;
3. *Udhëzim Administrativ për organizimin dhe funksionimin e brendshëm të Inspektoratit*- Neni 6 i ligjit parasheh që ‘organizimi dhe funksionimi i brendshëm i Inspektoratit të Arsimit’ rregullohet me Akt nënligjor sipas detyrave dhe funksioneve të këtij organi”;
4. *Udhëzim Administrativ për intervalet e inspektimeve* – Neni 8 [Llojet e inspektimit] që parasheh llojet e inspektimit që kryhen nga inspektorati, në paragrafin 2 ku diskuton për inspektimin e përgjithshëm, ndër tjera parasheh se “2.2 intervalet e inspektimeve të përgjithshme përcaktohen me akt nënligjor nga MASHT”;
5. *Udhëzim Administrativ për Vlerësimin e Jashtëm dhe rolin e veçantë të inspektorit pedagogjik*– Neni 11 [Detyrat e inspektorit pedagogjik] ndër tjera përcakton se mund të realizohet vlerësim i jashtëm për sigurimin e cilësisë si dhe standardet dhe procedurat për realizimin e këtij vlerësimi. Ndër tjera paragrafi 3.12 parasheh se “procedurat tjera, si dhe përmbajtja e vlerësimit të jashtëm dhe roli i veçantë i inspektorit pedagogjik do të përkufizohen në detaje me akt nënligjor”;
6. *Udhëzim administrative për Licencimin dhe vlerësimin e performancës së mësimdhënësit, drejtorit dhe zëvendësdrejtorit* - Neni 12 i ligjit përmban dispozita lidhur me vlerësimin e performancës së mësimdhënësit, drejtorit dhe zëvendësdrejtorit, këto dispozita kryesisht i referohen obligimeve për vlerësim, raportim dhe masa të ndërmarra. Neni gjithashtu përcakton se ‘Licencimi dhe vlerësimi i performancës së mësimdhënësit, drejtorit dhe zëvendësdrejtorit rregullohet me akt nënligjor”;
7. *Udhëzim administrative për rastet e ndërprerjes dhe ndalimit të punës* – Neni 13 [Vendimet e inspektorit të arsimit] përcakton një sërë rastesh ku inspektori mund të vendosë për anulimin e proceseve të regjistrimit, korrektimit e regjistrave, anulimin e dëftesave dhe certifikatave, ndërprerjen e punës së institucioneve apo edhe personave fizik. Neni liston një numër të madh të rasteve për të cilat inspektorati mund të marrë vendim dhe gjithashtu parasheh se “përcaktimet e rasteve tjera për ndërprerje dhe ndalim rregullohen me akt nënligjor”;
8. *Udhëzim administrativ për organizimin dhe funksionimin e Panelit të Artë*– neni 18 i Ligjit parasheh bazën ligjore për funksionimin e një komisioni të ri të Ankesave të quajtur Paneli i Artë, që shqyrton ankesat në shkallë të dytë. Në paragrafin 3 neni përcakton se “Mënyra e organizimit dhe funksionimit të “Panelit të Artë” përcaktohen me akt nënligjor”.

4. Përputhshmëria e Akteve nënligjore

Për të qenë sa më gjithëpërfshirëse, analiza e Ligjit të Inspektoratit do të fokusohet në disa aspekte, si organizimi, zgjedhja e stafit, kompetencat, funksionet dhe ushtrimi i tyre. Në veçanti analiza do të provoj të identifikoj dispozitat në legjislacionin ekzistues, përkatësisht në udhëzimet administrative që nuk janë në përputhje me Ligjin e ri. Siç u përmend më lartë, ligji i ri për Inspektoratin shfuqizon në tërësi ligjin e mëparshëm, andaj analiza do të fokusohet vetëm në aktet ligjore dhe nënligjore në fuqi.

1. Organizimi i Inspektoratit

Ligji për Inspektoratin parasheh disa ndryshime të thella për sa i përket organizimit të Inspektoratit, fillimisht e ngrit atë në Organ Qëndror Ekzekutiv në vartësi direkte të Ministrit si dhe përcakton që një kategori e stafit të Inspektoratit janë shërbyes civil. Përkundër faktit se neni 6 i ligjit përcakton se Organizimi i inspektoratit rregullohet me akt nënligjor, ligji përmban një sërë dispozitash që rregullojnë organizimin dhe punën e Inspektoratit. Në vijim janë listuar disa nga dispozitat:

- **Kategorizimi i stafit**– Ligji parasheh që një kategori e stafit janë shërbyes civil, përkatësisht Drejtori dhe zyrtarët në Inspektoratin e Arsimit. Siç duket ligji lë Inspektorët jashtë kategorisë së shërbyesve civil. Neni 9 i Ligjit [personeli i Inspektoratit të Arsimit] ka potencial për të krijuar konfuzion në interpretim dhe zbatim nëse lexohet si i vetëm.
 - Paragrafi 1 i këtij neni përcakton se ‘të punësuarit në inspektoratin e arsimit janë shërbyes civil’. Ky paragraf nuk definon se cilës kategori të të punësuarve i referohet, dhe nëse është fjala vetëm për stafin administrativ. Ky paragraf duhet të lexohet së bashku me nenin 3 [Përkufizimet], ku specifikisht përcaktohet se Drejtori i përgjithshëm dhe Zyrtarët në Inspektoratin e arsimit janë shërbyes civil ndërsa Inspektorin e arsimit e definon si person zyrtar i Ministrisë. Kjo lë të nënkuptohet se Inspektorët nuk janë shërbyes civil.
 - Për më shumë paragrafi 2 i Neni 9 përcakton se Inspektorët e arsimit zgjedhën në pajtim me Procedurat e Ligjit për Shërbimin Civil, gjë që nënkupton se ata nuk hyjnë në kategorinë e shërbyesve civil. Sidoqoftë në bazë të këtij neni zgjedhja e tyre do të bëhet në bazë të procedurave dhe kriterëve të shërbyesve civil, si dhe kriterëve shtesë të përcaktuara në po këtë nen.
 - Pajtueshmëria me nenin 34 të Ligjit për Arsimin Parauniversitar – nen ky që përcakton se ‘Kandidatët që aplikojnë për pozitën ... e inspektorit të arsimit duhet të posedojnë licencën si mësimdhënës të kualifikuar. Ligji për inspektoratin nuk përmban shprehimisht një kërkesë të tillë, por në kriteret shtesë të përcaktuar në Nenin 9 paragrafin 2, në nënparagrafin 2.2 përcaktohet se kandidati duhet të ketë ‘të paktën pesë vite përvojë pune në arsim’. Duke pas parasysh faktin se një person për të punuar në arsim për 5 vite duhet të ketë licencën e mësimdhënësit, mund të argumentohet se ky nënparagraf ngërthen në vete edhe obligimin e paraparë nga Neni 34 i Ligjit për Arsimin Parauniversitar për të pasë licencë.
- **Ligji Nr. 04/L-032 Për Arsimin Parauniversitar**- përmban dispozita kundërthënëse me ligjin e ri që si pasojë konsiderohen si jo të vlefshme. Përkatësisht:
 - Neni 8 (1) i Ligjit për Arsim Parauniversitar përcakton se përgjegjës për inspektimin e institucioneve arsimore dhe aftësuese është Departamenti i Inspektionit pranë Ministrisë, e që siç u përmend më lartë me ligjin e ri është transformuar në Organ qëndror.
 - Ngjashëm edhe paragrafi 3 i këtij neni që përcakton ciklet e inspektimit, mund të konsiderohet si jo i vlefshëm, duke pas parasysh se kjo pjesë rregullohet me ligjin e ri për inspektoratin.
 - Paragrafët 4,5 dhe 7 edhe pse nuk konsiderohen se janë në kundërshtim me ligjin e ri, mund të konsiderohen të abroguar për faktin se ligji i ri rregullon po të njëjtat çështje andaj konsiderohet se ka ndodhur abrogim i heshtur.

- Ndërsa paragrafi 8 i cili parasheh që Ankesat ndaj vendimeve ose veprimeve të Inspektorit mund të bëhen pranë Komisionit për ankesa në Ministri është në kundërshtim me Nenin 16 të Ligjit të inspektoratit i cili parasheh dy komisione të ankesave në kuadër të inspektoratit.

2. Funkcionet dhe kompetencat e Inspektoratit

Siç u përmend edhe më lartë, ligji përcakton disa funksione të inspektoratit, si dhe në mënyre më të detajuar përcakton llojet e inspektimit, formën se si do të realizohet inspektimi si dhe kompetencat dhe vendimet që mund të marrin inspektorët. Në vijim do të analizohet përputhshmëria e disa akteve nënligjore në fuqi me dispozitat e ligjit të ri, dhe nëse ekziston nevoja që të ndryshohen këto dispozita. Në veçanti do të trajtohen:

- procedurat dhe llojet e inspektimit;
 - inspektimi i procesit të licencimit;
 - inspektimi i punës së shkollave;
 - vlerësimi i punës dhe performancës së mësimdhënësve;
- **Procedurat dhe llojet e inspektimit** - Për sa i përket procedurave dhe llojeve të inspektimit, ekziston një udhëzim i viti 2005 që siç duket ende është në fuqi, U.A. 11/2005 Procedurat administrative të inspektimit në institucionet edukativo-arsimore dhe shkencore, i cili ka për qëllim të përcaktojë është që të përcaktojë “procedurat administrative për llojet e ndryshme të inspektimit në institucionet edukative – arsimore.”
 - *Llojet e inspektimit*– udhëzimi në fjalë, në nenin 3, liston llojet e inspektimit: inspektimi i rregullt; inspektimi kontrollues; inspektimi special dhe inspektimi emergjent. Kjo dispozitë është e bazuar në Nenin 4 të Ligjit për inspektimin të vitit 2004. Ligji i ri i Inspektoratit (2018), i kategorizon llojet e inspektimit më ndryshe, ku Neni 8 [Llojet e inspektimit] përcakton se ekzistojnë gjashtë lloje të inspektimit: i përgjithshëm, tematik, emergjent, ri-inspektimit, inspektimi i cilësisë së punës dhe performancës së mësimdhënësve, dhe inspektimi i cilësisë së punës dhe performancës së drejtorit dhe zëvendës drejtorit. Andaj vërehet qartazi se dispozita e Udhëzimit është në kundërshtim me Ligjin andaj duhet të ndryshohet.
 - *Procedurat*– tutje Udhëzimi përmban dispozita që rregullojnë procedurat e inspektimit si plani i inspektimit, informimi, zbatimi dhe administrimi i inspektimit. Në parim këto dispozita nuk reflektojnë strukturën e re të inspektoratit, andaj disa nga termet e përdorura si Kryeinspektor janë të pavlefshme dhe kanë nevojë për ndryshim. Për nga substanca këto dispozita konkretizojnë procedurat e realizimit të inspektimit dhe nuk janë në kundërshtim direkt me Ligjin, por vërehen mangësi substanciale që ndërlidhen me vetë llojet e inspektimit të lartpërmendura, dhe faktin se ligji ka absorbuar dhe rregullon në mënyrë të detajuar një pjesë të veprimeve dhe procedurave.
 - *Nxjerrja e vendimeve, ankesat dhe mbikëqyrja*– ngjashëm sikurse edhe u përmend më lartë një pjesë e dispozitave sa i përket aspekteve teknike të realizimit të inspektimit nuk mund të konsiderohen në kundërshtim me ligjin, duke pas parasysh që ligji nuk përmban dispozita të tilla dhe këtë kompetencë e delegon tek aktet nënligjore. Sidoqoftë Neni 10 i Udhëzimit në fjalë përmban dispozita që bien në kundërshtim me ligjin. Përkatësisht neni parasheh se në rast të pakënaqësive me vendimet e inspektoratit mund të parashtrohet ankesë tek Sekretari i MASHT-it, që është në kundërshtim me ligjin e ri i cili parasheh komisionet e veçanta të ankesave.

TË GJETURAT:

- ✓ Sikurse është e pritshme Udhëzimi Administrativ 11/2005, i cili është i bazua në ligjin paraparak përmban dispozita të shumta kundërtënëse me ligjin e ri mbi inspektoratin, veçanërisht për sa i përket organizmit dhe funksioneve të inspektoratit që ndërlidhen ngushtë me llojet e inspektimit

REKOMANDIM:

Përkundër faktit që një pjesë e dispozitave të këtij udhëzimi nuk konsiderohen në kundërshtim me Ligjin, meqenëse ligji nuk përmban dispozita për punën teknike, duke pas parasysh numrin e madh të kundërshtimeve është më e arsyeshme që udhëzimi të shfuqizohet në tërësi dhe të nxirret një udhëzim i ri.

- **Inspektimi i procesit të licencimit** – Ligji për inspektoratin parasheh një rol kyç të Inspektoratit në disa faza të licencimit dhe për procesin e licencimit. Neni 8 (6) parasheh realizimin e inspektimit të cilësisë së punës dhe vlerësimit të performancës së mësimdhënësve për procesin e licencimit, që gjithashtu mbulohet nga neni 12. Gjithashtu Neni 10 parasheh se detyrë e inspektoratit është edhe verifikimi i kualifikimeve të personelit udhëheqës dhe administrativ. Me fjalë të tjera inspektorati është përgjegjës për vlerësimin e procesit të licencimit në të gjitha fazat procedurale, verifikimin e kualifikimeve dhe licencimit të mësimdhënësve dhe personelit udhëheqës për qëllime të ri-licencimit, si dhe masave për revokim të licencimit. Si pasojë është me rëndësi të vlerësohet përputhshmëria e udhëzimeve administrative ekzistuese me dispozitat e ligjit të ri, si në vijim:
 - **Udhëzimi 03/2017 për Këshillin Shtetëror për Licencimin e Mësimdhënësve** - ky udhëzim në përgjithësi përmban dispozita lidhur me punën e KShLM, ku ndër tjera përcaktohet se Drejtori i Inspektoratit është anëtar ex-officio i Këshillit.
 - Neni 7 paragrafi 7 i Udhëzimit përcakton se KShLM në kuadër të detyrave të veta shqyrton dhe miraton planin e Divizionit për ZhPM dhe Inspektoratit të arsimit lidhur me procesin e licencimit të mësimdhënësve – zhvillim, vlerësim të performancës dhe licencim. Ligji për Inspektoratin nuk parasheh ndonjë rol specifik për KShLM në procesin e vlerësimit të licencimit që realizohet nga inspektorati, andaj kërkohet një lexim më i gjerë i dispozitave.
 - Neni 11 i udhëzimit në mënyrë shumë sipërfaqësore lidhur me mbikëqyrjen e KShLM përcakton se Ministri i Arsimit mund të kërkojë mbikëqyrje të jashtme punës së KShLM në rastet kur një gjë e tillë është e nevojshme, duke e lënë këtë mbikëqyrje si opsionale dhe në diskrecion të Ministrit. Ligji për Inspektoratin në anën tjetër përmban dispozita të qarta ku përcaktohet se është në kompetencë dhe detyrë të inspektoratit të ‘Mbikëqyrë procesin e licencimit të mësimdhënësit, drejtorit dhe zëvendës-drejtorit në të gjitha fazat e tij’ (Neni 12.6). Andaj do të ishte e rrugës që dispozitat e Udhëzimit të reflektojnë këtë obligim edhe në U
- **Udhëzimi 05/2017 Sistemi i Licencimit dhe Zhvillimit të Mësimdhënësve në Karrierë** - siç edhe është diskutuar në pjesën e parë ky udhëzim rregullon procesin e licencimit të mësimdhënësve si dhe detyrat e akterëve përkatës. Udhëzimi përmban disa dispozita që në mënyrë direkte dhe indirekte ndërliken me punën e inspektoratit:
 - Neni 9 i UA trajton vlerësimin e performancës së mësimdhënësve, ku nënparagrafi 1.2 parasheh që vlerësimi i jashtëm i performancës udhëhiqet nga inspektorati. Kjo dispozitë në parim është në përputhje me Ligjin për Inspektoratin, por vlerësimi i performancës së mësimdhënësve do të trajtohet ndaras në vijim.
 - Neni 12 i UA i cili trajton kthimin në nivel më të ulët dhe revokimin e licencës parasheh që inspektorati të ketë rol aktiv në këtë proces përkatësisht të rekomandojë programe shtesë për mësimdhënësit, si dhe të udhëheq procesin e revokimit të licencës dhe të rekomandojë KShLM revokimin e licencës. Kjo dispozitë duket të jetë në përputhje me ligjin e ri, ku sipas neni 12.4 Inspektorati ka kompetencë që pas vlerësimit të rekomandojë avancimin apo edhe revokimin e licencës.
 - Dispozitë potencialisht në kundërshtim me Ligjin për Inspektoratin mund të konsiderohet Neni 18 i UA lidhur me detyrat e MASHT, ku në paragrafin 15 parashihet që një ndër detyrat e Ministrisë është “të themelojë Komisionin për Shqyrtimin e Parashtresave dhe Ankesave lidhur me sistemin e licencimit të mësimdhënësve”. Në parim për rastet që ndërliken me procesin e rregullt të licencimit ky paragraf është i vlefshëm dhe i aplikueshëm. Sidoqoftë, siç u pa më lartë nga paragrafi 12 për revokimin e licencës, vendimet në kuadër të procesit të licencimit mund të ndërliken me vendimmarrjen e inspektoratit, shembull vendimi për vlerësim të ulët të performancës apo edhe revokim të licencës. Ligji

për Inspektoratin Neni 16 [Komisionet e ankesave], përcakton se për 'për shqyrtim të ankesave nga fushë veprimtaria e Inspektoratit' themelohen dy komisione. Andaj në rast se një ankesë ndërlidhet me vendimin apo rekomandimin e inspektoratit është e paqartë se cili komision ka kompetencë të shqyrtojë rastin, prandaj rekomandohet që të qartësohet kjo në udhëzim.

- Dispozitë tjetër që mund të konsiderohet problematike duke pas parasysh ndryshimet në Ligjin e ri për Inspektoratin është Neni 21 i Udhëzimit lidhur me përgjegjësitë e KShLM, ku paragrafi 8 përcakton se KShLM ndër tjera 'shqyrton dhe miraton planin e Divizionit për ZHPM dhe Inspektoratit të arsimit lidhur procesin e licencimit të mësimdhënësve...'. Duke pas parasysh që Ligji tani ka ngritur Inspektoratin në Organ Qëndror të Administratës që i përgjigjet direkt Ministrit, mund të argumentohet që ky nen i udhëzimit bie në kundërshtim me ligjin. Në këtë rast ligjvënësi/Ministri rekomandohet të riafirmojë nëse dëshiron që KShLM të vazhdoj të ketë këtë rol.
- Dispozita më me rëndësi padyshim është Neni 23 [Detyrat dhe përgjegjësitë e Inspektoratit të Arsimit], nen ky që përcakton detyrat e Inspektoratit në raport me procesin e licencimit. Dilema në këtë nen është ngjashëm sikurse edhe më lartë dhe ndërlidhet me dy paragrafë: paragrafi 2 përcakton se Inspektorati realizon planin e vlerësimit të performancës së mësimdhënësve "të miratuar nga MASHT me rekomandim të KShLM, dhe paragrafi 4 që parasheh se inspektorati 'përgatit për miratim nga KShLM plane të punës dokumente të punës, dhe raporte për vlerësimin e performancës së mësimdhënësve brenda përgjegjësisë të inspektoratit". Duke pas parasysh që me ligjin e ri Inspektorati, përkatësisht Drejtori i Inspektoratit nuk i përgjigjet më Seretarit të MASHT sikurse me ligjin paraprak, por direkt Ministrit, dispozita në fjalë mund të konsiderohet se nuk është në përputhje me ligjin e ri, ose duhet të rikonfirmohet vullneti i Ministrit që i bart një kompetencë të tillë KShLM-së në përputhje me Nenin 32.4 të Ligjit për Arsimin Parauniversitar.

TË GJETURAT:



Në përgjithësi Udhëzimet janë në përputhje me Ligjin, sidoqoftë ekzistojnë disa dispozita që duhet të rishikohen dhe të reflektojnë ndryshimet në ligj, veçanërisht për sa i përket kompetencave, rolit të inspektoratit në proceset e vlerësimit dhe licencimit si dhe ndryshimeve në zingjirin e raportimit.

REKOMANDIME:

Udhëzimi 03/2017 për Këshillin Shtetëror për Licencimin e Mësimdhënësve, të përmbaj dispozita konkrete që reflektojnë mbi rolin e inspektoratit edhe në monitorimin e punës së KShLM, dhe anasjelltas të qartësohet kompetenca e KShLM në raport me miratimin e planeve të vlerësimit të punës së mësimdhënësve

Dispozitat e Udhëzimit 05/2017 Sistemi i Licencimit dhe Zhvillimit të Mësimdhënësve në Karrierë të harmonizohen me Ligjin për Inspektoratin, veçanërisht për sa i përket shqyrtimit të ankesave, si dhe raportit të punës në mes të Inspektoratit dhe institucioneve tjera për sa i përket procesit të licencimit, duke pas për bazë ndryshimet në zingjirin raportues.

- **Inspektimi i punës së shkollave** –siç edhe përcaktohet në Ligjin për Inspektoratin, detyrë e inspektorëve është edhe vlerësimi i punës së institucioneve arsimore në përgjithësi dhe sigurimi që puna në këto institucione realizohet në bazë të dispozitave ligjore. Një ndër aktet nënligjore kryesore në këtë aspekt është Udhëzimi Administrativ 04/2017 për Vlerësimin e performancës së institucioneve arsimore në arsimin parauniversitar. Udhëzim ky i cili përcakton procedurat për vlerësimin e performancës së institucioneve arsimore dhe rolin e bartësve kryesor të këtij procesi. Siç edhe është elaboruar më poshtë ky udhëzim përmban disa dispozita që nuk janë në përputhje me Ligjin e ri për Inspektoratin andej duhet të rishikohen dhe të ndryshohen respektivisht.

- Nenet 5, 6 dhe 7 të udhëzimit, të cilat përcaktojnë nivelet e vlerësimit të performancës së institucionit arsimor, shkallët e performancës e veçanërisht fushat e performancës, edhe pse në parim nuk janë në kundërshtim direkt me Ligjin, duke pas parasysh që Ligji i ri bën një kategorizim dhe diferencim në mes të llojeve të inspektimeve si ai administrative, pedagogjik mund të konsiderohet e nevojshme që edhe në kuadër të akteve nënligjore të reflektohet ekzistimi i llojeve dhe niveleve të ndryshme të ndryshme inspektimit.
- Në nenin 10 ku përcaktohen detyrat e inspektoratit, ndër tjera në paragrafin 2 thuhet se Inspektorati "propozon listën e shkollave dhe planin njëvjeçar për vlerësim të jashtëm për miratim tek Sekretari". Fillimisht me ndryshimet ligjore Drejtori i Inspektoratit i raporton direkt Ministrin andaj duhet të ndryshohet zingjiri i raportimit, dhe plani siç përcaktohet në këtë nen të miratohet nga Ministri. E dyta, Ligji parasheh që intervalet e inspektimeve të përgjithshme do të përcaktohen në akt ligjor. Andaj me hartimin e aktit ligjor në fjalë duhet të sigurohet që edhe udhëzimi në fjalë të jetë në koherencë me të.
- Çështje e ngjashme mund të ngritet edhe sipas nenit 17 të Udhëzimit, lidhur me angazhimin e vlerësuesve të jashtëm, ku mund të kontestohet kompetenca e Sekretarit të Përgjithshëm të MASHT, përveç nëse autorizohet veçanërisht nga Ministri.
- Neni 18 përcakton në mënyrë të detajuar procedurën e realizimit të vlerësimit në shkolla, përkatësisht intervalet, procedurën gjatë vlerësimit dhe raportimin pas vlerësimit. Në përgjithësi nuk duket të ketë ndonjë kundërshtim me ligjin.

Ekzistojnë një sërë udhëzimesh administrative që ndërlidhen me fushëveprimin e Inspektoratit, të cilat vetëm se i referohen inspektoratit apo në shumë raste nuk përmendet fare, e që do të duhej të përmbanin dispozita lidhur me rolin e inspektoratit:

- o Udhëzimi Administrativ 24/2016 për sigurimin e cilësisë në Arsimin Parauniversitar, i cili përcakton mekanizmat dhe procedurat për sigurimin e cilësisë në arsimin parauniversitar. Ky udhëzim përmban vetëm një nen (neni 3) i cili përcakton se në kuadër të mekanizmave për sigurimin e cilësisë hyn edhe Inspektorati i Arsimit, por nuk përmban detaje të mëtejshme se cilat janë detyrat e inspektoratit apo si realizohen ato.
- o Udhëzimi Administrativ 08/2014 për procedurat dhe kriteret e zgjedhjes së Drejtorit dhe Zëvendësdrëjtorit, nuk përmban ndonjë dispozitë të veçantë që i referohet inspektimit nga ana e Inspektoratit.

TË GJETURAT:



Në përgjithësi dispozitat që ndërlidhen me zingjirin e raportimit janë në kundërshtim me ligjin e ri si pasojë e ndryshimeve të bëra në ligj. Gjithashtu udhëzimet nuk reflektojnë në tërësi edhe ndryshimet për sa i përket llojeve të inspektimeve dhe intervaleve të realizimit të këtyre inspektimeve.

REKOMANDIM:

Të harmonizohen dispozitat që ndërlidhen me zingjirin e raportimit dhe vendimmarrjes në përputhje me ndryshimet në Ligjin për Inspektoratin. Në rast të ndryshimit të udhëzimit të reflektohen edhe ndryshimet në llojet e inspektimit dhe intervalet kohore.

- **Vlerësimi i performancës së mësimdhënësve** – Vlerësimi i performancës së mësimdhënësve tanimë realizohet në bazë të Udhëzimit Administrativ 14/2018 i cili ka hyrë në fuqi më 4 Tetor 2018. Duke qenë se ky udhëzim ka hyrë në fuqi pas hyrjes në fuqi të Ligjit për Inspektoratin, është e pritshme që udhëzimi të jetë hartuar konform ligjit. Sidoqoftë duket se ka disa dispozita që nuk janë në përputhshmëri të plotë me ligjin.
- **Dispozitat në kundërshtim me ligjin** - Neni 7 përmban dispozita lidhur vendimin për revokim, përtëritje të licencës apo avancim në karrierë në kundërshtim me Ligjin. Përkatësisht sipas këtij neni, paragrafi 1

nënparagrafi 11 në bazë të rezultatit të vlerësimit të përgjithshëm të performancës “inspektori vendos për revokim të licencës”, përtërije apo avancim në karrierë të mësimdhënësit”. Ky paragraf ndërlidhet edhe me nënparagrafin 6 ku thuhet se inspektori përgatit vendim për llojin e licencës së mësimdhënësit. Sidoqoftë, këto dispozita nuk korrespondojnë me dispozitat e Ligjit për Inspektoratin, ku në Nenin 12 qartë përcaktohet se inspektori “përgatit raport përfundimtar të vlerësimit të performancës së mësimdhënësit dhe rekomandon përtërije të licencës, avansim në karrierë apo revokim të licencës së mësimdhënësve.” Siç është përmendur edhe më lartë, sipas Udhëzimit 05/2017 Sistemi i Licencimit dhe Zhvillimit të Mësimdhënësve në Karrierë, vendimi merret nga KShLM. Për më shumë në Nenin 13 të Ligjit për Inspektoratin ku përcaktohen Vendimet e inspektorit të arsimit, dhe listohen konkretisht çështjet për të cilat inspektori mund të marrë vendim, ndër tjera përcaktohet se inspektori ka kompetenca të inicioj masa disiplinore për keqpërdorim, apo të rekomandoj procedurat për shkarkim të stafit që nuk posedojnë kualifikimet e nevojshme, por askund nuk përcaktohet shprehurazi se mund të marrë vendim për revokim të licencës. Duhet të përmendet se ky nen gjithashtu përcakton se inspektori mund të marrë vendime tjera në raste të përcaktuara me ligj apo me udhëzime administrative, sidoqoftë, edhe nëse dispozita e udhëzimit mund të justifikohet në kuadër të këtij paragrafi, prap bien në kundërshtim me Nenin 12 të këtij ligji dhe në kundërshtim me Udhëzimin për Sistemin e Licencimit. Duhet të përmendet se në nenin 21 të udhëzimit kur diskutohet për revokimin e licencës, parakushtet dhe procedurat përcaktohet se Inspektorati udhëheq me procedurën, por nuk përmendet se vendos për këtë çështje.

- Dispozita që ndërlidhen me punën e Inspektoratit, në harmoni me ligjin: Neni 4 parasheh llojet e vlerësimit, përkatësisht vlerësimin e brendshëm që realizohet nga Drejtori i institucionit arsimor dhe vlerësimi i jashtëm që realizohet nga Inspektorati. Ndërsa neni 5 liston Inspektoratin si një ndër bartësit e procesit të vlerësimit. Neni 7 i dedikohet në tërësi përgjegjësive të inspektoratit. Në nen në mënyrë të përmblendhur përcaktohen kompetencat, ku ndër tjera thuhet se inspektorati: bëj vlerësimin i performancës në përputhje me ligjin, elaboron standardet, kompetencat dhe indikatorët e vlerësimit, jep rekomandimet për zhvillimin e profesional të vazhdueshëm të mësimdhënësve, mbledh të dhëna nga të gjithë komponentët e performancës, mbikëqyr aspekte teknike të procesit, përgatit raport të vlerësimit të performancës dhe vendim për llojin e vlerësimit, angazhon ekspert të jashtëm, dhe çështje të tjera procedurale. Në përgjithësi paragrafët që u referohen kompetencave më lartë janë në përputhje me Ligjin për Inspektoratin. Ngjashëm neni 11 i Udhëzimit përcakton procedurat e realizimit të vlerësimit, bashkëpunimin me DKA-të, kohën e realizimit si dhe aspektet teknike të mbarëvajtjes së procesit të vlerësimit. Ndërsa neni 23 parasheh angazhimin e ekspertëve të jashtëm, kriteret dhe procedurat për përzgjedhjen e vlerësuesve të jashtëm. Së fundmi neni 24 përmban procedurën e ankimimit ndaj vendimeve që ndërlidhen me punën e inspektoratit. Këto dispozita duket të jenë në përputhje me Ligjin.

TË GJETURAT:



Përfundimisht dispozitës që ndërlidhet me kompetencën e inspektorit sa i përket vendimmarrjes për revokim të licencës, dispozitat tjera duket të jenë në harmoni me ligjin.

REKOMANDIM:

Të qartësohet kompetenca e inspektoratit përkatësisht e drejta për rekomandim të masave sa i përket revokimit të licencës e jo vendimmarrje.

5. Përfundim

Siç edhe u përmend në fillim Ligji për Inspektoratin ka sjellë një sërë risish për sa i përket jo vetëm statusit të vetë Inspektoratit por edhe për sa i përket llojeve të inspektimeve, organizimit, procedurave të realizimit të inspektimit dhe procesit të vlerësimit, procedurave të ankimimit dhe mbarëvajtjes së punës në përgjithësi. Për më shumë Ligji parashihet që disa nga çështjet që janë përcaktuar në mënyrë më të përgjithshme në ligj të konkretizohen më tutje në udhëzime administrative të numëruara në analizë, që duhet të nxirren brenda një afati prej 6 muajsh nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Siç edhe është theksuar në fillim fokus qenësor i kësaj analize janë aktet nënligjore për të parë pajtueshmërinë e tyre me ligjin e ri dhe identifikimin e konflikteve të cilat duhet të mënjanohen. Në përgjithësi Udhëzimet janë në përputhje me Ligjin, sidoqoftë ekzistojnë disa dispozita që duhet të rishikohen dhe të reflektojnë ndryshimet e sjella nga ligje, veçanërisht për sa i përket kompetencave, rolit të inspektoratit në proceset e vlerësimit dhe licencimit si dhe ndryshimeve në zingjirin e raportimit. Dispozitat që ndërlidhen me zingjirin e raportimit janë në kundërshtim me ligjin e ri si pasojë e ndryshimeve të bëra në ligj. Gjithashtu udhëzimet nuk reflektojnë në tërësi edhe ndryshimet për sa i përket llojeve të inspektimeve dhe intervaleve të realizimit të këtyre inspektimeve.

Përmbledhje e rekomandimeve

Sikurse është e pritshme, Udhëzimi Administrativ 11/2005, i cili është i bazuar në ligjin paraprak përmban dispozita të shumta kundërrhënëse me ligjin e ri mbi inspektoratin, veçanërisht për sa i përket organizmit dhe funksioneve të inspektoratit që ndërlidhen ngushtë me llojet e inspektimit. Duke pas parasysh numrin e madh të kundërshtimeve është më e arsyeshme që udhëzimi të shfuqizohet në tërësi dhe të nxirret një udhëzim i ri.

Udhëzimi 03/2017 për Këshillin Shtetëror për Licencimin e Mësimdhënësve, të përmbaj dispozita konkrete që reflektojnë mbi rolin e inspektoratit edhe në monitorimin e punës së KShLM, dhe anasjelltas të qartësohet kompetenca e KShLM në raport me miratimin e planeve të vlerësimit të punës së mësimdhënësve.

Dispozitat e Udhëzimit 05/2017 Sistemi i Licencimit dhe Zhvillimit të Mësimdhënësve në Karrierë të harmonizohen me Ligjin për Inspektoratin, veçanërisht për sa i përket shqyrtimit të ankesave, si dhe raportit të punës në mes të Inspektoratit dhe institucioneve tjera për sa i përket procesit të licencimit, duke pas për bazë ndryshimet në zingjirin raportues.

Lidhur me Udhëzimi Administrativ 04/2017 për Vlerësimin e performancës së institucioneve arsimore në arsimin parauniversitar. Të harmonizohen dispozitat që ndërlidhen me zingjirin e raportimit dhe vendimmarrjes në përputhje me ndryshimet në Ligjin për Inspektoratin. Në rast të ndryshimit të udhëzimit të reflektohen edhe ndryshimet në llojet e inspektimit dhe intervalet kohore.

Në kuadër të Udhëzimit 14/2018 për Vlerësimin e performancës së mësimdhënësve të qartësohet kompetenca e inspektoratit përkatësisht e drejta për rekomandim të masave sa i përket revokimit të licencës e jo vendimmarrje.

