



AVOKATI I POPULLIT



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT
Seksioni i Administratës

Adresa: Bulevardi: "Zhan D'Ark" Nr.2
Tiranë, Shqipëri

Tel/Fax: +355 4 2380 300/315
E-mail: ap@avokatipopullit.gov.al
www.avokatipopullit.gov.al

Nr. Prot.
Nr.Dok. 202001848/8

Tiranë 28 / 12 /2020

Lënda: Rekomandim për kryerjen e një analize tërësore lidhur me rastin e ndjekur me iniciativën e Avokatit të Popullit për heqjen e punonjësve nga puna, me qëllim rivënien në vend të të drejtës për një proces të rregullt ligjor në procedurën administrative.

Drejtuar: BASHKISË
Z.Kryetar

DELVINË

E nderuara znj.Kryetare!

Ju kemi bërë me dije se pranë institucionit të Avokatit të Popullit po ndiqet rasti me iniciativë i publikuar në media ku ish-punonjësit e Bashkisë Delvinë ankohen se janë larguar padrejtësisht nga puna nga ana e institucionit që ju drejtoni. Konkretisht, sipas rastit të publikuar në media, punonjësit shprehen se janë larguar nga puna në Bashkinë e Delvinës, 6 muaj pasi në krye të saj jeni zgjedhur Ju kryetare e bashkisë.

Pas regjistrimit të këtij rasti me iniciativë, Avokati i Popullit, i ngarkuar nga Kushtetuta dhe ligji për garantimin e mbrojtjes së të drejtave, lirive themelore dhe interesave të shtetasve nga veprimet apo mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike dhe të tretëve që veprojnë për llogari të saj, ka konstatuar se rasti plotëson të gjithë kushtet thelbësore të formës dhe përmbajtjes për t'u konsideruar në kompetencën e tij lëndore, ndaj bazuar në ligjin nr. 8454, datë 04.02.1999 "Për Avokatin e Popullit", i ndryshuar, nenet 13, 17/a dhe 18/b, dhe ka vendosur të shqyrtojë rastin me iniciativë duke filluar procedurën e shqyrtimit të çështjes me një hetim të thelluar administrativ.

I. RRETHANAT E RASTIT OBJEKT SHQYRTIMI

Në rastin e publikuar në media, punonjësit shprehen se janë larguar nga puna në Bashkinë e Delvinës, 6 muaj pasi në krye të saj është zgjedhur kryetarja e re e bashkisë Delvinë. Ish-specialisti në shërbimet publike në bashki është një prej atyre që pretendon se largimi i tij nga detyra është hakmarrje për bindjet e tij politike, por akuza ndaj kryetares kanë edhe ish-punonjës të tjerë. Një qytetar denoncon se hakmarrjen politike ndaj tij e ka vuajtur edhe e bija që është larguar nga puna po ashtu pasi ai shprehet se e ka bërë të ditur

votën e tij kundra kryebashkiakes. Nga ana tjetër bashkia Delvinë është shprehur se i quan këto shkurtime në stafin e bashkisë si të detyruara për shkak të financave të dobëta të institucionit. Për ata që pretendojnë të kundërtën, institucioni citon se mund t'i drejtohen gjykatës pasi nga ana e bashkisë është ndjekur një procedurë korrekte.

Largimet nga puna në periudhat kur ndryshohen kryetarët e Bashkive, mbeten ende një fenomen i përhapur në vendin tonë.

II. ANALIZA DHE VLERËSIMI I VEPRIMEVE ADMINISTRATIVE TË KRYERA.

Për shqyrtimin me objektivitet të kësaj çështje dhe për të mundësuar një hetim të plotë administrativ, kemi kërkuar nga Bashkia Delvinë të na përcillen shpjegime me shkrim si edhe dokumentacioni përkatës lidhur me këtë rast.

Me shkresën nr.prot K3/I98-1, datë 18.06.2020, është regjistruar për shqyrtim rasti me iniciativë “Largimi i punonjësve në bashkinë Delvinë”.

Me shkresën nr.prot K3/I98-2, datë 29.06.2020, i jemi drejtuar bashkisë Delvinë “Kërkesë për shpjegime”.

Me shkresën nr.prot 1639/1, datë 07.07.2020, hyrë në Institucionin e AP me nr.prot K3/I98-3, datë 16.07.2020, bashkia Delvinë shprehet ndër të tjera se procedurat administrative që janë ndjekur për zgjidhjen e mardhënieve të punës të ankuesve janë bërë duke u bazuar në legjislacionin në fuqi, duke respektuar afatet dhe mbi bazën e arsyeve të justifikuara.

Me shkresën nr.prot K3/I98-4, datë 30.07.2020 kemi kërkuar nga Bashkia Delvinë të na vendoset në dispozicion struktura e vitit 2019 me 192 punonjës, struktura aktuale e vitit 2020 dhe Urdhri ku janë 167 punonjës të miratuar; Argumentimin dhe propozimin tuaj për ndryshimin e strukturës të cilën e keni dërguar për miratim pranë Këshillit Bashkiak; urdhrin për ngritjen e komisionit lidhur me **vlerësimin dhe argumentimin** ku janë shprehur shkresërisht për **çdo punonjës** të larguar në krahasim me të tjerët që nuk janë larguar me ristrukturim si dhe me përfundimin e afateve të kontratave të punës; zbatimin dhe dokumentimin për afatet e lajmërimit për punonjësit e larguar me ristrukturim e përfundimin e afateve të kontratave të punës; zbatimin, argumentimin dhe dokumentimin lidhur me pagesat e lejeve të pakryera; zbatimin, argumentimin dhe dokumentimin për punonjësit e larguar por që janë sistemuar brenda Institucionit tuaj në pozicione të tjera; zbatimin, argumentimin dhe dokumentimin për punonjësit e emëruar në kundërshtim me Ligjin 152/2013, datë 30.05.2013 i ndryshuar.

Në përgjigje tonës, bashkia Delvinë na informon me shkresën nr.prot 1639/3, datë 13.08.2020, hyrë në AP me nr.prot K3/I98-5, datë 17.08.2020, ndër të tjera se:

- 1. Në strukturën e vitit 2019, nr i punonjësve ka qenë 192, ndërsa me strukturën e miratuar me Urdhrin 335, datë 03.02.2020 ka qenë 167. Aktualisht bazuar në Urdhërin nr.335/2, datë 30.06.2020 dhe Urdhërin nr.335/3, datë 23.07.2020 është bërë një shtesë prej 7 punonjësish duke çuar në 174 numrin total të punonjësve aktualisht.*

Argumenti ynë për pikën 1: Lidhur me shtesën për 7 punonjësit, e realizuar me Urdhrat e mësipërm, keni marrë parasysh kërkesën e z.A.G dhe z.Y.R dhe nuk është marrë parasysh kërkesa e z.O.B dhe z.E.Ç të cilët kanë mbajtur pozicionin roje pylli dhe punëtorë pranë emergjencave civile të cilët kanë shprehur interes për sistemimin e tyre brenda mundësive, në pozicione të cilat janë shtuar me 2 strukturat e mësipërme.

2. *Lidhur me propozimin për ndryshimin e strukturës të miratuar pranë Këshillit Bashkiak, janë realizuar në formën e një relacioni mbi uljen e numrit të punonjësve i nevojshëm për miratimin e buxhetit 2020 për arsyje të uljes së kostove të shpenzimeve të personelit.*

Në relacionin e hartuar nga ana juaj (nr.protokolli, datë 19.12.2019), shpreheni se jeni nisur nga realizimi i të ardhurave për vitin 2019 i cili ka realizuar 44.53%, gjë që krijon një defiçit buxhetor prej 41.733.000 lekë. Ju shpreheni në tuajën se kjo situatë ka krijuar shumë vështirësi financiare për likuidimin e detyrimeve ndaj të tretëve për punë e shërbime të kryera si dhe paaftësi paguese të pagave të punonjësve të aparatit dhe institucioneve të varësisë. Nisur nga ky fakt lind domosdoshmëria e uljes së shpenzimeve punë dhe shërbime nga të tretë, kostot e personelit dhe numrit të punonjësve.

3. *Në lidhje me Urdhrin për ngritjen e komisionit për vlerësimin dhe argumentimin e largimit të çdo punonjësi, duke qenë se punonjësit kanë qenë të emëruar me kod pune, nuk është ngritur një i tillë pasi nuk është detyrim ligjor për ndjekjen e kësaj praktike.*

Argumentimi ynë për pikën 3: Këto janë procedura administrative që zhvillohen në përputhje me parimet e Kodit të Procedurave Administrative dhe Kodit të Punës, për të cilat duhet të trajtohen nga Komisioni i vlerësimit të cilët janë shprehur shkresërisht për **çdo punonjës të larguar në krahasim me të tjerët** që nuk janë larguar me ristrukturim si dhe me përfundimin e afateve të kontratave të punës.

4. *Në lidhje me pagesat e lejeve të pakryera, për punonjësit të cilët nuk e kanë kryer, i është njohur e drejta për pagesën e tyre. Bashkalidhur listëprezenca për punonjësit të cilët nuk e kanë kryer pa përfunduar mardhëniet e punës.*
5. *Punonjësit e larguar që janë sistemuar brenda institucionit në pozicione të tjera, janë rikthyer në punë në bazë të kërkesave të tyre për punë të argumentuar dhe me gjendjen ekonomiko-financiare të vështirë. Punonjësit e tjerë të larguar nuk kanë paraqitur interes dhe kërkesë për tu rikthyer në punë pranë institucionit tonë.(shpjeguar në pikën 1).*
6. *Punonjësit të cilët janë larguar për shkak të emërimit në kundërshtim me Ligjin nr.152/2013, largimi i tyre është bazuar në bazë të Rekomandimit të Komisionerit për Shërbimin Civil.*

Sa më sipër, në gjykimin tone nuk është dhënë një shpjegim shterues përfundimtar lidhur me pikat 1, 3 dhe 5 të mësipërme.

Në përgjigje tonës, me shkresën nr.prot 2560/1, datë 27.10.2020, hyrë në institucionin e Avokatit të Popullit me shkresën nr.prot K3/I98-7, datë 30.10.2020, në vijim të korespondencës, na informuat ndër të tjera se në lidhje me pretendimet se nuk është marrë parasysh kërkesa për riemërim në detyrë të z.E.C dhe z.O.B nga ana bashkisë Delvinë, ish punonjësit nuk kanë paraqitur interes të vazhdueshëm, pra nuk kanë paraqitur kërkesë për t'u riemëruar. Nëse në vijim do të këtë hapje të ndonjë pozicioni të ri të përshtatshëm, ish punonjësit e lartpërmendur do të kenë përparësi.

Më pas institucioni i bashkisë Delvinë shprehet se në lidhje me ngritjen e komisionit për vlerësimin dhe argumentimin e largimeve të punonjësve, nuk është realizuar duke qenë se punonjësit e larguar kanë qenë emëruar me kod pune dhe nuk është një detyrim ligjor për ndjekjen e kësaj praktike.

Nga shpjegimet tuaja si dhe nga dokumentacioni i dërguar pranë institucionit të Avokatit të Popullit, lirimet nga detyra kanë ardhur shkak i emërimeve në kundërshtim me Ligjin nr.152/2013, datë 30.05.2013 “Ligji i nëpunsit Civil” të konstatuara nga Komisioneri për

Mbikqyrjen e Shërbimit Civil me Vendimin nr.173, datë 11.12.2019 për katër punonjës; dorëheqje, dalje në pension; përfundimin e kontratave me afat të caktuar; si dhe ristrukturim, shkurtimi i pozicionit të punës.

Procedura e ndjekur nga bashkia Delvinë për largimin e punonjësve, është një procedurë administrative në kuptim të dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative, i cili përcakton që procedura administrative është veprimtaria e një organi publik, me qëllim përgatitjen dhe miratimin e veprimeve konkrete administrative, ekzekutimin e tyre dhe rishikimin e tyre me mjete ligjore administrative¹.

Pas analizimit me kujdes të shpjegimeve, si edhe të dokumentacionit të përcjellë, institucioni i Avokatit të Popullit vlerëson se ka vend për përmirësim të procedurës administrative të ndjekur nga bashkia Delvinë, të cilat lidhen drejtpërdrejt me garantimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor dhe konkretisht për një proces të rregullt në procedurat administrative.

Në veprimet administrative² të kryera nga bashkia Delvinë, si më lart³, vërehet se ka konfuzion dhe mungesë të një metodologjie të qartë administrative për të adresuar problematikën e evidentuar në mënyrë të saktë dhe në përputhje me standardet që kërkon një proces i rregullt ligjor administrativ. E drejta për një proces të rregullt në procedurat administrative, e sanksionuar nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, neni 6, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 42, është një parim themelor kushtetues i konfirmuar tashmë nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë, që shërben si garanci për subjektet e së drejtës nga veprime apo mosveprime të organeve të pushtetit shtetëror, e reflektuar gjerësisht në Kodin e Procedurave Administrative, i cili është ligji horizontal që rregullon organizimin dhe funksionimin e veprimtarisë administrative dhe të administratës publike në tërësi

Së pari, pa dashur të ndërhyjmë në procesin delikat të ushtrimit të veprimtarisë së institucionit tuaj, vlerësojmë të sjellim në vëmendje se në shkresën tuaj thuhet se për punonjësit e larguar disa janë sistemuar brenda institucionit tuaj sipas kërkesave të tyre ku kanë shprehur interes me anë të kërkesave, ndërsa 2 punonjësit E.C dhe O.B shpreheni se nuk kanë bërë kërkesë për rrimërim.

Analiza e përgjegjësive së strukturave tuaja nuk është e plotë. Dy punonjësit e sipërcituar kanë shprehur kërkesë dhe interes për t'u rrimëruar në momentin e mundësinë më të parë pasi shprehen se kanë punuar me përkushtim pa vërejtje, janë familjarë dhe kanë nevojë për një vend pune si dhe kanë kërkuar rishikimin e mundësisë për sitemim në një pozicion tjetër.(bashkalidhur)

Në dokumentacionin e vënë në dispozicion të institucionit të Avokatit të Popullit nuk është përcjellë asnjë akt konkret që të vërtetojë metodologjinë që ka ndjekur institucioni dhe veprimet që janë kryer për identifikimin e përgjegjësive në të gjithë nivelet, lidhur me procedurën administrative që zhvillohen në përputhje me parimet e kodit të procedurave administrative dhe kodit të punës.

Nuk ka, ose të paktën nuk na është vendosur në dispozicion, një relacion individual nga vlerësuesit (personat përgjegjës) ku të jetë argumentuar shkresërisht për çdo punonjës arsyeja e largimit / përzgjedhjes krahasimisht me punonjësit e tjerë (për punonjësit me Kod Pune të larguar).

¹ Neni 3, pika 9 e KPrA

² “Veprim administrativ” është akti administrativ, kontrata administrative dhe çdo veprim tjetër administrativ (neni 3, pika 10 e KPrA)

³ Shtjelluar gjerësisht në rrethanat e faktit

Megjithëse është kërkuar disa herë argumentat, analiza, pasojat, lidhur me lirimet nga puna, nuk rezulton të keni bërë një analizë konkrete nëse zgjidhja juaj ka qenë efektive si në marrjen e shërbimeve nga qytetarët ashtu edhe në mbingarkesën e punonjësve me strukturën e shkurtuar. Analiza duhet të përfshinte edhe përlllogaritjen e vlerës së dëmshpërblimeve për lirimet nga puna në lidhje me rikuperimin e uljes së vlerës nga buxheti në këtë zë.

Jemi të mendimit që edhe kjo analizë ka penguar marrjen e një vendimi të drejtë për lirimet nga detyra.

Për këto arsye, vlerësojmë se procedura administrative edhe në këtë pikë është e paqartë dhe e paplotë, duke mos krijuar garanci për respektimin e parimit të qartësisë dhe sigurisë juridike, i cili është një nga parimet më të rëndësishme në procedurat administrative, aq më tepër në rastet kur procedura administrative cënon drejtpërdrejt një interes dhe të drejtë të ligjshme të palës, siç është e drejta për punësim e rrjedhimisht për mirëqenie.

Për të gjitha sa më lart, bazuar Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, neni 63/3, në të cilin thuhet se : *“Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa kur konstaton shkelje të të drejtave dhe lirive nga Administrata publike”*, si dhe në ligjin nr. 8454, datë 04.02.1999 *“Për Avokatin e Popullit”* i ndryshuar, neni 21/b në të cilin thuhet se: *“Avokati i Popullit paraqet rekomandime për marrje masash për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që ka shkaktuar shkeljen”*,

REKOMANDOJMË:

- Bashkia Delvinë të kryejë analizë të plotë e të detajuar lidhur me procedurën administrative të largimeve nga puna në përputhje me parimet e Kodit të Procedurave Administrative dhe të Kodit të Punës;
- Marrjen e masave nga Bashkia Delvinë për përmirësimin e këtyre procedurave duke i formalizuar ato në trajtën e një metodologjie të miratuar nga institucioni për rastet kur në procedurën e zgjidhjes së marrëdhënies së punës ka vend për subjektivitet. Në këtë metodologji, të mbahet në konsideratë se personat përgjegjës për kryerjen e kësaj procedure administrative, krahas procedurës së parashikuar nga dispozitat e Kodit të Punës, duhet të shprehen me relacion individual ku të jetë argumentuar shkresërisht për çdo punonjës arsyeja e largimit / përgjedhjes në krahasim me punonjësit e tjerë.
- Rishikimin e qëndrimit të mbajtur lidhur me mundësinë e punësimit brenda institucionit për ish punonjësit E.C dhe O.B.
- Kryerja e analizës konkrete dhe pasojave lidhur me lirimet nga puna, nëse zgjidhja juaj ka qenë efektive si në marrjen e shërbimeve nga qytetarët ashtu edhe në mbingarkesën e punonjësve me strukturën e shkurtuar. Analiza duhet të përfshijë edhe përlllogaritjen e vlerës së dëmshpërblimeve për lirimet nga puna në lidhje me rikuperimin e uljes së vlerës nga buxheti në këtë zë në mënyrë që vendimi për largimet nga puna të jetë i drejtë dhe eficient.

Lutemi që të njoftohemi brenda 30 ditësh nga marrja e këtij rekomandimi për masat apo veprimet e ndërmarra nga Bashkia Delvinë.

Sipas nenit 21/b të ligjit nr. 8454, datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit” i ndryshuar paraqitja e këtij rekomandimi pezullon aktet apo veprimet e paligjshme apo të parregullta deri në shqyrtimin e këtij rekomandimi dhe dhënien e përgjigjes Avokatit të Popullit.

Kërkesën për këtë informacion e mbështesim në nenin 63, pika 4, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ku përcaktohet se: “Organet dhe funksionarët publikë janë të detyruar t’i paraqesin Avokatit të Popullit të gjitha dokumentat dhe informacionet e kërkuara prej tij, si dhe në nenin 19, shkronja “b” të ligjit nr.8454, datë 04.02.1999, “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, ne të cilin thuhet: “Avokati i Popullit ka të drejtë: b) të kërkojë shpjegime nga çdo organ i administratës qendrore dhe vendore, si dhe të marrë çdo dosje apo material që ka lidhje me hetimin”.

Duke ju falenderuar për mirëkuptimin dhe bashkëpunimin, si dhe duke besuar në zbatimin rigoroz të Ligjit nga ana Juaj,

KOMISIONERE

Prof.Asoc.Dr.Erjona BANA (CANAJ)

Konc.E.M.
18.12.2020