

RAPORT I VEÇANTË

3

ADMINISTRATA PUBLIKE DHE RREGULLIMI I MARRËDHËNIEVE TË PUNËS



Mars 2016



Në mbështetje të nenit 27 të Ligjit nr.8454/1999, “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, Institucioni i Avokatit të Popullit, paraqet Raportin e 3-të të Veçantë lidhur me Administratën Publike dhe rregullimin e marrëdhënieve të punës.

Me këtë raport në vijimësi të monitorimeve do të pasqyrojmë problematika që lidhen me zbatimin dhe respektimin e të drejtave të punonjësve dhe nëpunësve civilë nga çdo organi i Administratës Publike qendrore dhe vendore në Shqipëri.

Për më shumë informacione lidhur me veprimtarinë e Institucionit të Avokatit të Popullit mbi monitorin e reformës në Administratë Publike dhe mbrojtjen e të drejtës shoqërore të punës, lutemi kontaktoni:

Institucioni i Avokatit të Popullit

Blvd: “Zhan D’Ark” Nr. 2, Tiranë, Shqipëri,

Tel./Fax: +355 (4) 2380 300/ +355 (4) 2380 315

Web: www.avokatipopullit.gov.al

PËRMBAJTJA:

1.Hyrja

2.Metodologjia

3.Kuadri Ligjor që rregullon marrëdhëniet e punës në Shqipëri

**4.Angazhimet e Shqipërisë në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim-
Associmit dhe ecuria e reformës në fushën Administratë Publike sipas
progres-raporteve të ndërkombëtarëve**

**5 Përmbledhje e statistikave sipas raportimeve të mbledhura nga
Institucionet qendrore dhe të varësisë. Krahasim me statistikave të dy
raporteve të mëparshme dhe trendi i motivacioneve të largimeve nga puna**

**6. Sfidat e Institucionit të Avokatit të Popullit lidhur me Administratën
Publike dhe problematikat e ankesave të paraqitura që lidhen me
rregullimin e marrëdhënieve të punës**

**7.Statistika lidhur me rastet e largimeve nga puna, objekt shqyrtimi
gjyqësor pranë Gjykatave Administrative. Problematika lidhur me
ekzekutimin dhe zbatimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë**

8.Konkluzione dhe Rekomandime

Lista e shkurtimeve

AP	Avokati i Popullit
DAP	Departamenti i Administratës Publike
GjAShP	Gjykata Administrative e Shkallës së Parë
GjAA	Gjykata Administrative e Apelit
KM	Këshilli i Ministrave
LNC	Ligji për Nëpunësin Civil
NC	Nëpunësi Civil
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
UKM	Udhëzim i Këshillit të Ministrave
MSA	Marrëveshja e Stabilizim-Associmit
KEDNJ	Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut

1. HYRJE

Procesi i integritit në BE është një proces në të cilën Shqipëria duhet të tregojë vlerat e saj dhe që meriton të jetë pjesë e familjes europiane. Në këtë kontekst, Institucioni i Avokatit të Popullit si pjesë e institucioneve të pavaruara ka rolin dhe përgjegjësinë e tij për të kontribuar në përputhje me fushën e kompetencës në plotësimin e detyrimeve të vendosura gjatë këtij procesi nga institucionet e BE-së.

Avokati i Popullit është angazhuar të japë kontributin e tij institucional për çdo iniciativë, analizë apo çështje që kërkon të zgjerohet apo të garantojë hapësirën e individëve për ushtrimin e të drejtave dhe lirive të tyre themelore në përputhje me Kushtetutën, Aktët ndërkombëtare dhe legjislacionin në fuqi.

Institucioni i Avokatit të Popullit ka kontribuar në vazhdimësi me nisma, aktivitete dhe rekomandime të tij edhe në drejtim të plotësimit të detyrimeve të parashikuara në udhërrëfyesin e miratuar për zbatimin e 5 prioriteteve të vendosura për Shqipërinë.

Në kuadër të këtij angazhimi, sot po ju paraqesim Raportin e III-të të Veçantë “*Mbi Administratën Publike dhe rregullimin e marrëdhënieve të punës*”, në vijimësi edhe të dy raporteve të veçanta të mëparshme të depozituar pranë Kuvendit të Republikës së Shqipërisë në muajt Qershor 2014 dhe Mars 2015, për të pasqyruar problematikat dhe rekomandimet konkrete të konstatuara gjatë monitorimeve mbi administratën publike që janë pjesë e punës tonë dhe me qëllimin e vetëm, krijimin e një administrate eficiente për çdo punonjës që është pjesë e saj.

2. METODOLOGJIA

Raporti i Veçantë 3 “Për administratën publike dhe rregullimin e marrëdhënieve të punës”, ka për qëllim evidentimin dhe pasqyrimin e problematikave në vazhdimësi edhe të dy raporteve të tjera të mëparshme lidhur me zbatimin e legjislacionit që rregullon marrëdhëniet e punës dhe në mënyrë të veçantë për gjetjen e mekanizmave për kontrollin, zbatimin dhe respektimin e të drejtave të punonjësve dhe nëpunësve nga çdo organ i Administratës Publike në Shqipëri.

Legjislacioni për shërbimin civil si dhe Kodi i Punës shërbejnë si një pikë referimi në përgatitjen e raportit, lidhur me problematikat e konstatuara nga AP, përmes shqyrtimit të ankesave dhe dhënies së rekomandimeve konkrete për zbatimin sa më të drejtë të tyre.

Gjithashtu, metodologjia e përzgjedhur për hartimin e këtij raporti është kombinuar edhe me të dhënat sasiore, jo vetëm nga ankesat e paraqitura pranë AP për periudhën Shtator 2014- Maj 2015.

Institucioni i AP për të bërë monitorimin e veprimtarisë dhe mirëfunksionit të Administratës Publike ka dërguar shkresa zyrtare¹, drejtuar 17 institucioneve qendrore (ministri+institucionet e varësisë), 6 Gjykatave Administrative si dhe Gjykatës Administrative të Apelit.

Informacioni i kërkuar nga institucionet qendrore dhe të varësisë lidhet me të dhënat sasiore për:

1. Numrin e punonjësve që aktualisht janë në marrëdhënie pune pas miratimit të strukturave organike, duke specifikuar numrin e punonjësve që trajtohen sipas dispozitave të Kodit të Punës dhe numrin e nëpunësve që gëzojnë Statusin e Nëpunësit Civil.
2. Numrin e punonjësve të cilëve ju është ndërprerë marrëdhënia e punës për periudhën Shtator 2014 -Maj 2015, duke specifikuar nëpunësit civil dhe punonjësit e trajtuar sipas Kodit të Punës.
3. Numrin e personave që janë larguar nga puna për shkak të masave disiplinore të marra gjatë punës dhe sa prej tyre i është bërë zgjidhja e kontratës së punës në mënyrë të menjëhershme?
4. Numrin e punonjësve të larguar nga puna për shkak të ristrukturimit të institucionit.

¹ Shkresat me nr.K3/I40-2 e në vazhdim deri në nr. prot K3/I40-27

5. Numrin e punonjësve të rekrutuar në punë për periudhën Shtator 2014- Maj 2015.
6. Numrin e rasteve të largimit nga puna që janë bërë objekt shqyrtimi gjyqësor.

Njëkohësisht, është kërkuar informacion edhe nga Gjykatat Administrative në Tiranë dhe rrethe me qëllim evidentimin e statistikave lidhet me:

1. Numrin e kërkesë-padive të depozituara pranë GjAShP, për periudhën Shtator 2014 - Maj 2015, lidhur me largimet nga Administrata Publike.
2. Numrin e rasteve ndaj të cilave është marrë një vendim, duke specifikuar veçanërisht sa raste kanë të bëjnë me dëmshpërblim monetar, në sa raste është vendosur rikthimi në detyrë i të larguarve nga puna, apo edhe të dyja.
3. Institucionet të cilat i referohen konkretisht kërkesë-paditë e depozituara pranë Gj.A.Sh.P.

3. KUADRI LIGJOR MBI RREGULLIMIN E MARRËDHËNIEVE TË PUNËS

Garancitë e qëndrimit në detyrë dhe trajtimi ligjor i nëpunësve publikë rregullohen me ligje sikundër është Ligji Nr.152/2013 “Për Nëpunësin Civil”, i ndryshuar, si dhe Kodi i Punës në Republikën e Shqipërisë.

Ligji për statusin e nëpunësit civil është një ligj i cili parashikon një sërë rregullash që synojnë dhe garantojnë qëndrueshmërinë, profesionalizimin, por edhe karrierën. Pavarësisht këtyre rregullave, mënyra e zbatimit dhe interpretimit të vetë ligjit në

Për të analizuar gjithësi nivelin e zbatimit të ligjit duhen analizuar strukturat dhe ndryshimet e tyre në një periudhë kohore, çdo lëvizje në marrëdhëniet e punës, çdo rekrutim, largim nga puna dhe ankimin të vetë nëpunësve për largimet apo masat e tjera që mund të jenë marrë ndaj tyre, niveli i zbatimit të vendimeve të formës së prerë që lidhet me shërbimin civil, etj².

Institucionet që i nënshtrohen këtij ligji

Shtirja e fushës së veprimit të ligjit për statusin e nëpunësit civil përfshin institucione, të cilat përcaktohen në nenin 2 të këtij ligji dhe përfshijnë çdo NC që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore me përfshirje të:

- a) Të zgjedhurve
- b) Ministrit dhe zv.ministrit
- c) Funksionet e emëruara nga Kuvendi, Presidenti i Republikës ose Këshilli i Ministrave;
- d) Gjyqtarit dhe Prokurorit;
- e) Nëpunësit të administratës gjyqësore;
- f) Ushtarakut të forcave të armatosura;
- g) Personelit të Shërbimit Informativ Shtetëror;
- h) Personelit të njësive publike direkte të shërbimit;
- i) Anëtarit dhe kryetarit të organeve kolegjiale drejtuese të komiteteteve apo institucioneve në varësi të Kryeministrit apo një ministri;
- j) Punonjësit administrativ
- k) Funksionarit të kabinetit;
- l) Punonjësve që realizojnë atributet e agjentit/oficerit të Policisë Gjyqësore dhe ata që sipas ligjit lejohen të mbajnë armë;
- m) Civilët në strukturat e Forcave të Armatosura;

² Sot janë përafërsisht 20.000 punonjës të cilët gëzojnë statusin e shërbimit civil, duke përfshirë institucionet e pavaruara dhe ato të pushtetit vendor.

- n) Punonjësit e autoritetit të mbikëqyrjes financiare;
- o) Punonjësit të bordeve të kullimit;
- p) Avokatët pranë Avokatit të Shtetit.

Institucione janë të organizuara në dy grupime të mëdha: në institucione qendrore, që përfshin Këshillin e Ministrave dhe ministritë, dhe të pavarura, që përfshin bashkitë, qarqet, Kuvendin, Presidencën, si dhe institucionet e pavarura kushtetuese. Për institucionet qendrore menaxhimi i shërbimit civil bëhet nga Departamenti i Administratës Publike (DAP), ndërsa për të pavarurat nga Departamentet e Personelit të vetë këtyre institucioneve.³

Pra, shërbimi civil dhe rrjedhimisht rregullimet ligjore të tij në lidhje me marrëdhëniet e punës, shtrihet vetëm për një pjesë të punonjësve.

Pranimi në Shërbimin Civil⁴

Sipas Ligjit Nr. 152/2013, pranimin në nivel ekzekutiv në shërbimin civil bëhet nëpërmjet një konkurrimi të hapur, në mënyrë periodike nga njësitë përgjegjëse dhe kalon në dy faza.

Së pari: Bëhet verifikimi paraprak, nëse kandidatët plotësojnë kërkesat e përgjithshme dhe ato të posaçme, sipas shpalljes së konkurrimit dhe së dyti, bëhet vlerësimi i kandidatëve.

Kandidatët fitues, që marrin mbi 70 për qind të pikëve totale të vlerësimit, renditen nga Komiteti i Përhershëm i Pranimit, sipas pikëve të marra në listën e kandidatëve të suksesshëm.

Lidhur me procedurën e pranimin në nivel ekzekutiv Këshilli i Ministrave me Vendimin Nr. 243, datë 18.03.2015, "*Për pranimin, lëvizjen paralele, periudhën e provës dhe emërimin në kategorinë ekzekutive*" ka miratuar rregullat e hollësishme për krijimin, përbërjen dhe veprimtarinë e komiteteve të përhershme të pranimin, si dhe rregullat e hollësishme për procedurën e pranimin dhe vlerësimin e kandidatëve.

Periudha e provës

Nëpunësi, që emërohet për herë të parë në shërbimin civil, i nënshtrohet një periudhe prove që zgjat një vit nga data e aktit të emërimit. Gjatë periudhës së provës nëpunësi ka detyrimin e kryerjes së ciklit e detyrueshëm të trajnimit pranë ASPA-s dhe kryen

³ Neni 2 i ligjit nr.152/2013 "Për nëpunësin civil", i ndryshuar.

⁴ Nenet 20, 21, 22, 23 të Ligjit Nr.152/2013 "Për Nëpunësin Civil", i ndryshuar

detyrat nën kujdesin e një nëpunësi të vjetër civil të së njëjtës kategori ose kategorie më të lartë.

Në fund të kësaj periudhe të provës, institucioni, ku nëpunësi është i emëruar, vendos:

a) konfirmimin e nëpunësit;

b) zgjatjen e periudhës së provës një herë të vetme, deri në 6 muaj të tjerë, nëse për arsye të justifikuara ka qenë i pamundur vlerësimi i plotë i nëpunësit;

c) moskonfirmimin e nëpunësit.

Lidhur me periudhën e provës, Këshilli i Ministrave me Vendimin Nr.243, datë 18.03.2015, *“Për pranimin, lëvizjen paralele, periudhën e provës dhe emërimin në kategorinë ekzekutive ka përcaktuar edhe detyrimet e nëpunësit civil në periudhë prove, si dhe kriteret e procedurën e vendimmarrjes.*

Vlerësimi i punës

Ligji parashikon që në fund të çdo viti nëpunësit civilë vlerësohen. Ky vlerësim bëhet në përputhje me udhëzimet përkatëse. Nëse nëpunësi civil merr dy vlerësime negative të njëpasnjëshme ai largohet nga shërbimi civil. Këshilli i Ministrave me Vendimin nr.109 datë 26.02.2014 *“Për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve civil”,* dhe udhëzimit përkatës ka përcaktuar procedurat dhe formularët përkatës të vlerësimit në punë.

Pas ndryshimeve të fundit në ligjin nr. 152/2013 "Për Nëpunësin Civil", në kreun XI "Vlerësimi i nëpunësit", nenit 62 të tij *"Vlerësimi në punë"* i është shtuar pika 1.1 në të cilën citohet se:

Përveç vlerësimit, sipas nenit 2 të këtij neni, nëpunësit vlerësohen periodikisht, sipas vlerësimeve me vendimin e Këshillit të Ministrave, edhe për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve të tyre, në përputhje me kategorinë/grupin e administrimit të përgjithshëm/posaçëm ku bëjnë pjesë. Në çdo rast, procesi i vlerësimit të kryer sipas kësaj pike, duhet të garantojë anonimatën e nëpunësit civil të vlerësuar.

Në zbatim të kësaj dispozite është miratuar nga Këshilli i Ministrave në datë 16.12.2015 Vendimi nr.1307 *"Për procedurat e vlerësimit të nëpunësve civilë për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë"*.

Ky vendim synon aftësimin e nëpunësve civilë dhe pajisjen e tyre me njohuritë shtesë të nevojshme sipas funksioneve dhe fushës ku ata veprojnë, me qëllim ngritjen e cilësisë së shërbimeve dhe të punës në institucionet e administratës publike, pjesë e shërbimit civil.

Ky proces përfshin testimin paraprak dhe kur është i nevojshëm, trajnimin e nëpunësve civilë për njohuritë e reja që prekin fushën e tyre. Në përfundim të trajnimit bëhet testimi me shkrim dhe intervistimi i tyre me gojë, në lidhje me njohuritë e përfituara gjatë trajnimit.

Duke ju referuar VKM-së "Për procedurat e vlerësimit të nëpunësve civilë për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë", procesi i vlerësimit do të kalojë në disa faza:

Së pari: Në kategorimin / grupin e nëpunësve të detyruar që do t'i nënshtrohen periodikisht testimin paraprak dhe kur është e nevojshme, procedurës së trajnimit, çdo katër vjet dhe kur nuk është e mundur, ky vlerësim mund të shtyhet deri në gjashtë vjet;

Së dyti: Në testimin paraprak, ku sistemi i vlerësimit do të bazohet në testimin me shkrim i cili ka 70 pikë dhe intervistën me gojë, e cila ka 30 pikë;

Së treti: Në përputhje me rezultatet e testimin, nëpunësit të cilët janë vlerësuar "jo kënaqshëm", do të konsiderohen jo të përshtatshëm për pozicionin e punës ku janë caktuar dhe kanë detyrimin të ndjekin trajnimet pranë ASPA-s për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë;

Së katërti: Nëpunësit e vlerësuar "jo kënaqshëm", në procedurën e parë të vlerësimit i nënshtrohen një periudhe vlerësimi 3 mujore nga eprori si dhe procedurës së trajnimit për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë.

Së pesti: Në rast vlerësimi "jo kënaqshëm", nëpunësi i nënshtrohet përsëri një testimi, dhe nëpunësit e vlerësuar "jokënaqshëm", konsiderohen se nuk e kanë kaluar testimin;

Në përfundim të procedurave, bazuar në rezultatet e testeve dhe në rezultatin e vlerësimit tre mujor, eprori direkt vendos përshtatshmërinë ose jo përshtatshmërinë e nëpunësit civil në pozicionin e punës;

Në rast se nëpunësi vlerësohet jo i përshtatshëm, atëherë njësia e burimeve njerëzore deklaron përfundimin e marrëdhënieve në shërbim civil.

Karriera në shërbimin civil⁵

Karriera në shërbimin civil mundësohet nga ligji aktual për shërbimin civil. Ky ligj parashikon rastet kur një vend vakant në kategorinë e nivelit të mesëm apo të ulët drejtues nuk plotësohet nëpërmjet procedurës së lëvizjes paralele,

⁵ Neni 26 I Ligjit nr.152/2013 "Për Nëpunësin Civil".

njësia përgjegjëse shpall procedurën e ngritjes në detyrë për punonjësit pjesë të shërbimit civil sa herë që ka vende të lira pune në shërbimin civil.

Lidhur me ngritjen në detyrë Këshilli i Ministrave ka nxjerrë vendimin Nr. 242, datë 18.3.2015, "Për plotësimin e vendeve të lira në kategorinë e ulët dhe të mesme drejtuese", si dhe më tej në mënyrë të detajuar edhe me Udhëzimin nr. 2 datë 27.03.2015 "Për procesin e plotësimit të vendeve të lira në shërbimin civil nëpërmjet procedurës së lëvizjes paralele, ngritjes në detyrë për kategorinë e mesme dhe të ulët drejtuese dhe pranimin në shërbimin civil në kategorinë ekzekutive nëpërmjet konkurrimit të hapur".

Sado që ligji parashikon që para se të fillojë procedura e pranimin në shërbimin civil, vendi i lirë u ofrohet nëpunësve civilë ekzistues fillimisht nëpërmjet procedurave të lëvizjes paralele e më pas ngritjes në detyrë, kemi hasur problematikë tek institucionet e pavaruar lidhur me ngritjen në detyrë ose sistemin e karrierës për shkak se strukturat organike të institucioneve të pavarura në disa raste janë të kufizuara dhe nuk mundësohejnë ngritje në detyrë për pozicione të caktuara.

Transferimi në rastin e mbylljes dhe ristrukturimit të institucionit⁶

Legjislacioni aktual parashikon se nëse për shkak të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit, pozicioni i mëparshëm i një nëpunësi civil nuk ekziston më, ai transferohet në një pozicion tjetër të shërbimit civil të së njëjtës kategori.

Në rastet e mbylljes së institucioneve të administratës publike, nëpunësi civil vendi i të cilit është deklaruar i tepërt, largohet nga shërbimi civil. Gjithashtu në rastet e ristrukturimit të institucionit, nëpunësit civil, vendi i të cilit është deklaruar i tepërt do t'i ofrohet një vend i të njëjtit nivel në një ministri apo institucion tjetër të administratës publike ose në pamundësi në një vend më të ulët.

Me ndryshimet që ju bënë ligjit për nëpunësin civil në pikën 6 të nenit 50 u përcaktua se përfundimi i marrëdhënieve në shërbimin civil, për shkak të ristrukturimit apo mbylljes së një institucioni, nuk lejohet, me përjashtim të rastit kur, si pasojë e këtyre procedurave, ka shkurtim të numrit të përgjithshëm të nëpunësve civilë dhe transferimi, sipas pikës 2 të këtij neni, është i pamundur.

Duke vijuar më tej edhe me procedurat që duhet të ndiqen në rast të pamundësisë së ekzistencës së vendeve të lira në punë.

Spas pikës 7 të nenit 50 të ligjit nr.152/2013 "Për nëpunësin civil", I ndryshuar, nëpunësit që i përkasin institucionit që do të ristrukturohet apo mbyllet njoftohen 1 muaj

⁶ Neni 50 I Ligjit Nr.152/2013 "Për nëpunësin Civil"

përpara për fillimin e kësaj procedure dhe në rastin e parashikuar nga pika 6 e këtij neni, nëpunësi civil që largohet ka të drejtën e një dëmshpërblimi, në përputhje me vjetërsinë e tij në punë, sipas rasteve të mëposhtme: a) deri në një vit eksperiencë pune si nëpunës civil, paga e 1 muaji; b) nga 1-3 vjet eksperiencë pune si nëpunës civil, paga e 3 muajve; c) nga 3-6 vjet eksperiencë pune si nëpunës civil, paga e 6 muajve; ç) nga 6-9 vjet eksperiencë pune si nëpunës civil, paga e 9 muajve; d) mbi 9 vjet eksperiencë pune si nëpunës civil, paga e 12 muajve.

Nëpunësit civilë, të cilët janë larguar nga shërbimi civil, si pasojë e ristrukturimit apo mbylljes së institucionit, kanë të drejtë që, brenda periudhës 2- vjeçare pas përfundimit të marrëdhënies në shërbimin civil: a) të konkurrojnë si nëpunës civilë për procedurat e lëvizjes paralele apo ngritjes në detyrë, sipas neneve 25 dhe 26 të këtij ligji; b) të emërohen në mënyrë të përkohshme nga njësia përgjegjëse, me pëlqimin e tyre, në pozicione të shërbimit civil.

Lidhur me këtë nen të Ligjit, "Për nëpunësin civil", Këshilli i Ministrave ka nxjerrë Vendimin Nr. 171 datë 26.03.2014, "*Për transferimin e përhershëm dhe të përkohshëm të nëpunësit civil, pezullimin dhe lirim nga detyra*", e detajuar më tej edhe me Udhëzimin nr.3 datë 14.04.2014 "*Për krijimin, funksionimin dhe kompetencat e komisionit të ristrukturimit për shkak të mbylljes apo ristrukturimit*"

Masat disiplinore

Ligji në kreun X të tij (nenet 57-61) parashikon disiplinën në shërbimin civil, përgjegjësitë për masa disiplinore për nëpunësit civilë gjatë ushtrimit të detyrave të tyre për mosplotësimin e detyrave, për thyerjen e disiplinës në punë dhe të rregullave të etikës, si dhe në rastet e tjera të parashikuara nga ligji duke i klasifikuar në:

- a) Shkelje shumë të rënda;
- b) Shkelje të rënda;
- c) Shkelje të lehta.

Disiplina në shërbimin civil është detajuar më tej edhe me VKM nr. 115 datë 05.03.2014 "Për përcaktimin e procedurës disiplinore dhe të rregullave për krijimin e komisionit disiplinor në shërbimin civil.

Marrëdhëniet e punës në Administratën Publike rregullohen edhe me Ligjin Nr. 7961, datë 12.07.1995, "**Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë**" i ndryshuar.

Pra, përjashtohen nga fusha e zbatimit të këtij kodi punësimi i personave që rregullohet me ligj të veçantë dhe nëse ligji i veçantë nuk parashikon zgjidhje për probleme të lidhura me marrëdhëniet e punës .

Kodi i Punës nuk parashikon kriteret të posaçme për punësimin, sikundër parashikohen më sipër në Ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, por për ekzistencën e marrëdhënieve të punës, kushtet e domosdoshëm është lidhja e kontratës individuale apo kolektive të punës.

Marrëdhëniet e punës sipas Kodit të Punës lidhen për një kohë të caktuar apo të pacaktuar.⁷ Kodi, me qëllim krijimin e marrëdhënieve të qëndrueshme të punës, parashikon që “si rregull, kontrata e punës lidhet për një periudhë të pacaktuar.”

Kodi parashikon përfundimin e marrëdhënieve të punës në situata të justifikuara dhe parashikon që çdo herë që do të ketë përfundim të tyre, normalisht ky të jetë edhe për një arsye “të arsyeshme” apo “të justifikuar”⁸.

Për këtë, në nenin 146 të Kodit të Punës, parashikohen situatat që konsiderohen si shkaqe të arsyeshme, por edhe situata që konsiderohen si shkaqe të paarsyeshme të zgjidhjes së kontratës së punës.

Neni 146 parashikon si të tilla p.sh., kur bëhet për motive të pandashme nga personaliteti i punëmarrësit si raca, ngjyra, seksi, mosha, gjendja civile, etj., apo anëtarësimi i punëmarrësit në sindikatë të krijuar në bazë të ligjit, apo kur ka pretendime që rrjedhin nga kontrata, etj.

Gjithashtu, neni 153 vlerëson si shkaqe të justifikuara rrethanat “e rënda që nuk lejojnë, sipas parimit të mirëbesimit, t’i kërkohet atij që ka zgjidhur kontratën, vazhdimin e marrëdhënieve të punës” apo edhe rastet kur “punëmarrësi shkel detyrimet kontraktuale me faj të lehtë, në mënyrë të përsëritur, me gjithë paralajmërimin me shkrim të punëdhënësit”. Kuptimin e “rrethanave të rënda” apo “fajit të lehtë të përsëritur” palët do duhet ta interpretojnë sipas rastiit dhe është gjykata, po sipas nenit 153, e cila vendos nëse ekzistojnë apo jo shkaqe të tilla të justifikuara për zgjidhjen e kontratës.

Krahas legjisllacionit të brendshëm, marrëdhëniet e punës gjejnë rregullim edhe në një sërë aktesh ndërkombëtare sikundër janë konventat e ILO të ratifikuara nga Shqipëria, në të njëjtën kohë reflektojnë edhe shumë prej direktivave të BEsë.

Kështu, mund të përmenden:

- **Ligji nr. 8829, datë 5.11.2001** “Për ratifikimin e konventës Nr.183 Mbrojtja e Amësisë, 2000, të Organizatës Ndërkombëtare të Punës”.

- **Ligji nr. 9147 datë 30.10.2003** “Për ratifikimin e konventës Nr.155 të Organizatës Ndërkombëtare të Punës për sigurinë në punë, shëndetin dhe mjedisin në punë”.

⁷ Neni 140 i Kodit të Punës.

⁸ Neni 153 i Kodit të Punës.

- **Ligji nr. 9547, datë 1.6.2006** “Për ratifikimin e konventës nr. 168 të Organizatës ndërkombëtare të punës për nxitjen e punësimit dhe mbrojtjen nga papunësia , 1988”

- **Direktiva e Këshillit 91/533/EEC**, datë 14.10.1991, “Mbi detyrimin e punëdhënësit për të informuar punëmarrësin mbi kushtet e kontratës apo të marrëdhënies së punës,” e cila parashikon detyrime që punëdhënësi ka përkundrejt punëmarrësit për informim.

4. ANGAZHIMET E SHQIPËRISË NË KUADËR TË MARRËVESHJES SË STABILIZIM-ASSOCIMIT DHE ECURIA E REFORMËS NË ADMINISTRATËN PUBLIKE SIPAS PROGRES-RAPORTEVE TË NDËRKOMBËTARËVE

Të jesh pjesë e BE-së do të thotë ndër të tjera një shërbim civil me nëpunës civil profesionistë, të cilët garantojnë pavarësinë, integritetin, transparencën, zbatimin e parimit të shërbimit ndaj publikut, por njëkohësisht duhet të zbatohet edhe respektohet cdo e drejtë e parashikuar në legjislacionin e fushës dhe në rast se këto të fundit u shkelen të mund të mbrohen dhe rivendosen nga organet e posacme shtetërore.

Në muajin Prill të vitit 2009, Shqipëria realizoi Marrëveshjen e Stabilizim-Associmit, pas ratifikimit të saj nga 25 vende anëtare të BE-së të cilat ishin pjesë e BE-së në kohën e nënshkrimit të saj si dhe miratimin e saj nga Kuvendi i Shqipërisë.

Procesi i ratifikimit u krye në më pak se 3 vjet dhe u finalizua me ratifikimin e marrëveshjes nga Parlamenti Grek në muajin Janar 2009, duke i hapur kështu rrugë Shqipërisë drejt aplikimit në BE dhe marrjen e statusit të vendit kandidat në muajin Qershor 2014.

Në kreun VIII të MSA-së “Politika e bashkëpunimit”, neni 111 përqendrohet në administratën publike. Synimi i këtij parashikimi është që në vend të zhvillohet një administratë publike efektive dhe e përgjegjshme, e cila mbështet vënien në zbatim të parimeve të shtetit të së drejtës.

Kështu, bashkëpunimi midis BE-së dhe Shqipërisë në kuadër të MSA-së përqendrohet në fushën e zbatimit të procedurave transparente dhe të paanshme të rekrutimit, menaxhimit të burimeve njerëzore, zhvillimin e karrierës në shërbimin public si dhe në administratën qendrore ashtu edhe në atë vendore.

Sikundër është cituar në Progres-Raportin për Shqipërinë në vitin 2015, theks kryesor vazhdon të ketë reformës në Administratë Publike, për të cilën Shqipëria, në veçanti, duhet:

- të vazhdojë të dëshmojë një proces transparent dhe të bazuar në merita për rekrutimin dhe shkarkimin e nëpunësve civilë në të gjitha institucionet shtetërore,

me qëllim arritjen e objektivit për një administratë publike profesionale dhe të depolitizuar;

- të bëjë publike informacione të sakta mbi shërbimin publik me anë të Sistemit Informativ për Menaxhimin e Burimeve Njerëzore, dhe ta lidhë atë me sistemin e thesarit;

Shërbimi publik dhe menaxhimi i burimeve njerëzore

Ligji i vitit 2013 për statusin e nëpunësit civil është në pajtim me parimet e administratës publike. Ligji parashikon **rekrutimin, ngritjen në detyrë dhe largimin nga shërbimi civil mbi bazë merite**. Gjatë vitit 2014 dhe 2015, u kryen disa rekrutime të hapura me listë-rezervë për pranimin në shërbimin civil. U mbajt një konkurs i hapur për nëpunës të lartë të shërbimit civil, i cili çoi në krijimin e trupës së nivelit të lartë drejtues.

Ndryshimet e ligjit u miratuan në dhjetor, por, hapën mundësinë e rekrutimit të personave nga jashtë shërbimit civil për postet e mesme dhe të ulëta drejtuese, dhe bënë që shkarkimi të jetë më fleksibël.

Aktet nënligjore të miratuara në zbatim të ndryshimeve, duhet të sigurojnë procedura të drejta dhe rigorozë për rekrutimin dhe shkarkimin. Cilësia e procedurave të rekrutimit duhet të përmirësohet në mënyrë të konsiderueshme, në veçanti në institucionet e pavarura. Kuadri ligjor përjashton disa institucione dhe pozicione të caktuara nga sfera e veprimit të Ligjit për statusin e nëpunësit civil. Shqipëria duhet të garantojë një regjim homogjen të rekrutimit në institucionet e administratës publike.

5. PËRMBLEDHJE E STATISTIKAVE SIPAS TË DHËNAVE TË RAPORTUARA NGA INSTITUCIONET QENDRORE DHE TË VARËSISË. VËSHTRIM KRAHASUES I STATISTIKAVE TË LARGIMEVE NGA PUNA DHE TRENDI I MOTIVACIONEVE TË LARGIMEVE NGA PUNA

Institucioni i Avokatit të Popullit në mbështetje të Nenit 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 gërma “b” të Ligjit Nr. 8454 datë 04.02.1999, “*Për Avokatin e Popullit*”, i ndryshuar, në të cilën thuhet se: “*Avokati i Popullit ka të drejtë: b) të kërkojë shpjegime nga cdo organ i administratës qendrore dhe vendore, si dhe të marrë cdo dosje apo material që ka lidhje me hetimin*”, ka kërkuar informacione nga Institucionet Qendrore/ Institucionet e varësisë, lidhur me⁹:

⁹ Shkresat me nr.dok.201500843; prot K3/I40-2 e në vijim dërguar në cdo institucion të administratës qendrore

1. Numrin e punonjësve që aktualisht janë në marrëdhënie pune pas miratimit të Strukturave organike, duke specifikuar numrin e punonjësve që trajtohen sipas dispozitave të Kodit të Punës dhe numrin e punonjësve që gëzojnë Statusin e Nëpunësit Civil.

2. Numrin e punonjësve të cilëve ju është ndërprerë marrëdhënia e punës për periudhën Janar-Shtator 2014, për institucionet e cituara më sipër, duke specifikuar nëpunësit civil dhe punonjësit e trajtuar sipas Kodit të Punës.

3. Numrin e personave që janë larguar nga puna për shkak të masave disiplinore të marra gjatë punës dhe sa prej tyre i është bërë zgjidhja e kontratës së punës në mënyrë të menjëhershme.

4. Numrin e punonjësve të larguar nga puna për shkak të ristrukturimit të institucioneve dhe cili është trajtimi i mëtejshëm ligjor për këta ish punonjës.

5. Numrin e punonjësve të rekrutuar në punë për periudhën Janar- Maj 2014, dhe mbi bazën e çfarë procedurave është bërë rekrutimi i tyre

7. Rastet e largimeve nga puna që janë bërë objekt shqyrtimi në Gjykatën Administrative dhe që disponohen nga institucionet qendrore/të varësisë.

Kjo metodologji e ndjekur, ka patur si qëllim evidentimin dhe krijimin e një panorame të qartë mbi numrin total të punonjësve të larguar nga puna nga Administrat Publike, për periudhën Shtator 2014- Maj 2015. Sa prej të larguarve gëzojnë statusin e nëpunësit civile dhe sa ka qenë numri i punonjësve që janë trajtuar sipas dispozitave të Kodit të Punës, por edhe për të kuptuar motivacionet kryesore që janë përdorur nga institucionet e Administratës Publike për largimet nga puna në këtë periudhë.

Nga evidentimi i përgjigjeve të ardhura nga institucionet përkatëse vëmë re se vetëm 10 institucione qendrore/të varësisë kanë kthyer përgjigje zyrtare mbi statistikave të kërkuara nga Institucioni i Avokatit të Popullit.

Evidentojmë si shqetësuese mungesën e bashkëpunimit që ka patur për këtë rast Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë, Sipërmarrjes dhe Turizimit; Ministrisë së Drejtësisë; Ministrisë së Mirëqënies Sociale dhe Rinisë si dhe mungesë bashkëpunimi të evidentuar në të tre raportet e veçanta të hartuara nga Institucioni i Avokatit të Popullit, nga ana e Ministrisë së Arsimit dhe Sportit si dhe Ministrisë së Shëndetësisë.

Pas evidentimit të statistikave për 12 ministri sipas informacionit të kërkuar dhe evidentuar më sipër, për periudhën **Shtator 2014- Maj 2015, rezulton se ka një numër total prej 1356 punonjësish të larguar nga Administrata Publike.** Nga numri i

punonjësve të larguar, rezulton se 694 gëzojnë statusin e nëpunësit civil, ndërkohë që pjesa tjetër prej 662 janë punonjës të cilët trajtohen sipas dispozitave të Kodit të Punës.

Nëse referohemi me periudhën Janar 2014- Shtator 2014, ku numri i punonjësve të larguar ka qenë 2337, vëmë re se ka patur një ulje në total të largimeve nga puna, por konstatohet se është rritur numri i punonjësve të larguar nga puna të cilët janë pjesë e shërbimit civil. Kjo, nënkuptohet edhe nga fakti i zgjerimit të gamës së përfshirjes së punonjësve si pjesë e shërbimit civile pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri 152/2013 “Për shërbimin civil”, i ndryshuar.

Nga numri total i punonjësve të larguar, rezulton se 179 punonjës janë larguar nga puna në mënyrë të menjëhershme si pasojë e ristrukturimeve të institucioneve.

177 punonjës rezultojnë të larguar nga puna me dorëheqje, kryesisht bëhet fjalë për pozicionet e politike (pjesë e stafeve politike).

Ndërkohë që 368 punonjës, prej të cilëve 143 me Kod Pune dhe 225 Nëpunës Civil janë larguar nga puna me masa disiplinore.

Ajo çfarë evidentohet lidhur me motivacionet e përdorura për largimet nga puna, është rritja e numrit të punonjësve të larguar me masa disiplinore dhe ulja e numrit të largimeve nga puna për shkak të ristrukturimeve të institucioneve krahasuar me periudhën Janar 2014- Shtator 2014.

Nga administrimit i të dhënave përkatëse, konstatohet se Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve për periudhën Shtator 2014-Maj 2015 ka patur edhe numrin më të madh të personave të larguar nga puna për shkak të masave disiplinore, me një numër total 254 punonjësish, prej të cilëve 141 nëpunës civil dhe 113 punonjës me Kod Pune.

Më poshtë evidentohet një përmbledhje e numrit total të punonjësve të larguar nga puna për periudhën Shtator 2013- Maj 2015¹⁰.

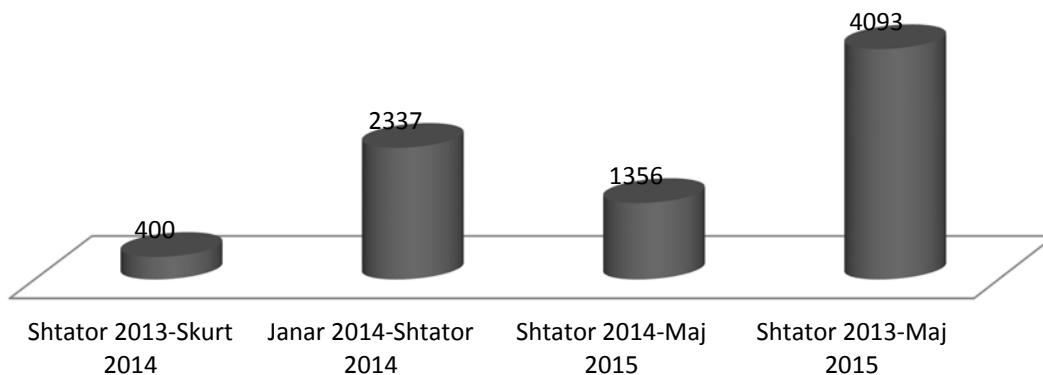
Periudha	Nr.i punonjësve të larguar nga puna
Shtator 2013- Shkurt 2014	400 punonjës
Janar 2014- Shtator 2014	2337 punonjës
Shtator 2014- Maj 2015	1356 punonjës

¹⁰ Numri i punonjësve të larguar të përfshirë sipër periudha të caktuara është nxjerre nga raportet e veçanta që ka hartuar Institucioni i Avokatit të Popullit, dy prej të cilëve të depozituar pranë Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

Periudha Shtator 2013- Maj 2015

Total = 4093 punonjës të larguar

Nr.i punonjësve të larguar nga puna



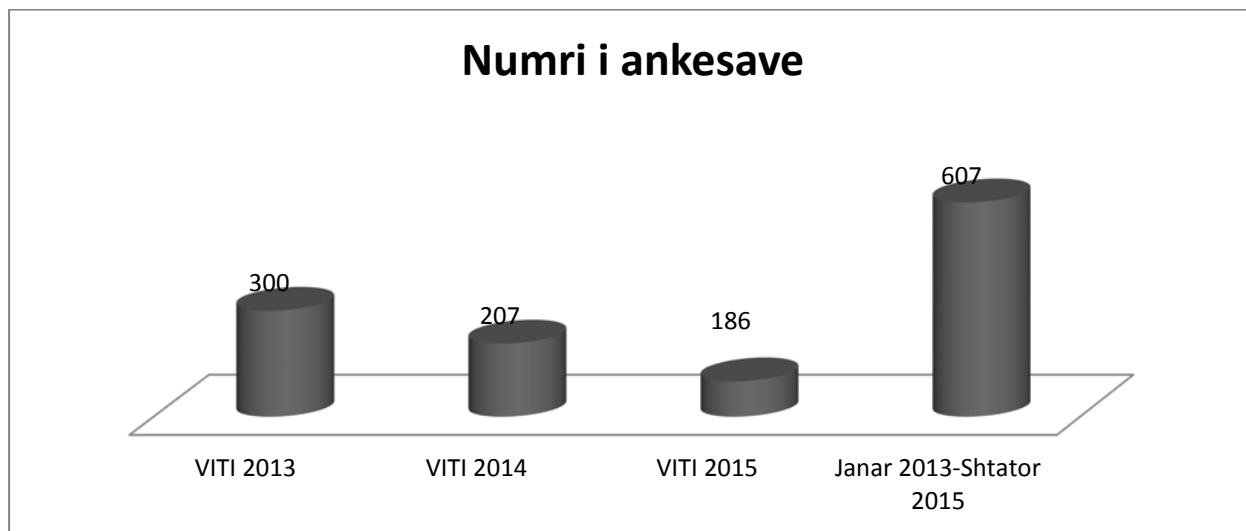
6. SFIDAT E INSTITUCIONIT TË AVOKATIT TË POPULLIT LIDHUR ME ADMINISTRATËN PUBLIKE DHE PROBLEMATIKAT E ANKESAVE TË PARAQITURA QË LIDHEN ME RREGULLIMIN E MARRËDHËNIEVE TË PUNËS

Institucioni i Avokatit të Popullit është një institucion kushtetues i vetëm në llojin e tij në mbrojtje të të drejtave të njeriut dhe promovimin e tyre. Rekomandimi i Institucionit të Avokatit të Popullit në bazë të ligjit “Për Avokatin e Popullit”, nuk ka fuqi ligjore, detyruese por varet në zbatim nga vullneti i punonjësve të administratës publike fillimisht për të kthyer përgjigje ose për të pranuar konstatimin dhe sugjerimin dhe më pas për ti zbatuar.

Sikundër përmendet edhe në Progres-Raportin e Komisionit Europian për vitin 2015, struktura e organizimit institucional dhe burimet që duhet të garantojnë **të drejtën e qytetarëve për të patur një administratë të mirë** janë të mirë vendosura në përgjithësi, megjithatë, shkalla në të cilën zbatohen rekomandimet e organeve mbikëqyrëse, të tilla si Avokati i Popullit e vështirë për tu përcaktuar, pasi mungon monitorimi sistematik.

Lidhur me ankesat e paraqitura pranë Institucionit të Avokatit të Popullit me objekt rregullimin e marrëdhënieve të punës, po detajojmë shpërndarjen e ankesave për periudhën Janar 2013- Dhjetor 2015.

Periudha	Numri i ankesave
VITI 2013	300 ankesa
VITI 2014	207 ankesa
VITI 2015	186 ankesa
Periudha Janar 2013- Shtator 2015	607 ankesa per largime nga puna



Ndërkohë, që evidentojmë se për periudhën Janar 2013-Shtator 2015 kemi adresuar edhe **90 rekomandime** drejtuar organeve të Administratës Publike lidhur me marrjen e masave për zbatimin e drejtë të procedurave të largimeve nga puna apo edhe konstatimin e pavlefshmërive absolute të urdhërave të nxjerrë për largimet nga puna si antiligjore.

Nga trajtimi i ankesave të paraqitura pranë Institucionit të Avokatit të Popullit problematike mbeten ekzekutimet e vendimeve gjyqësore të dhëna në favor të ish-punonjësve, duke sjellë edhe një rritje të faturës financiare që duhet të përballohet nga buxheti i shtetit për ekzekutimin e këtyre vendimeve, në kuadër të respektimit të parimit

të procesit të rregullt ligjor, si një parim që mbrohet nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut.

Nga ankesat e paraqitura, për rastet kur janë konstatuar shkelje dhe kemi hartuar rekomandime kundrejt organeve të Administratës Publike, fatkeqësisht kemi konstatuar se rekomandimet në shumicën e rasteve nuk pranohen për shkak se urdhërat e largimeve nga puna janë bërë objekt i ankimit gjyqësor, por edhe raste të tjera që nuk kthehet fare përgjigje zyrtare ndaj tyre.

Për shkak të afatit të shkurtër 45 ditor që parashikohet nga ligji për të kundërshtuar në gjykatë aktin administrativ të largimit nga puna, Institucionet shtetërore të cilave ju drejtohen shkresat e Institucionit të Avokatit të Popullit kthejnë përgjigje pas kalimit të këtij afati. Kjo sjell jo vetëm pengim në punën e Institucionit të Avokatit në mbrojtje të të drejtave të punonjësve por edhe në impaktin e veprimtarisë sonë.

► Institucioni i Avokatit të Popullit, në vitin 2014 duke marrë shkas nga një artikull i publikuar në Gazetën Panorama, ka ndërmarrë me inisiativë trajtimin e rastit lidhur me një urdhër të Drejtorive Arsimore, sipas të cilit mësuesit duhet të paraqesin librezën e pagesës së energjisë elektrike në drejtori të shkollës.

Konkretisht, në këtë shkrim citohej se arsimtarët e shkollave dhe kopshteve të kryeqytetit duhet të dorëzonin deri në datë 28.04.2014 librezën e pagesës së energjisë elektrike për t'u konfirmuar drejtuesve të tyre se kanë shlyer detyrimet përkatëse në tre muajt e parë të këtij viti. Ata punonjës që kanë fatura të papaguara energjie duhet t'i shlyejnë brenda afatit të caktuar, në të kundërt rrezikojnë të largohen edhe nga puna.

Në vijim të trajtimit të këtij rasti, bazuar në Ligjin Nr. 8454 datë 04.02.1999, "Për Avokatin e Popullit", i ndryshuar, kemi kërkuar një informacion lidhur me bazën ligjore të një urdhëri të tillë pranë Drejtorisë Arsimore Rajonale Tiranë.

Referuar kërkesës tonë për informacion me shkresën Nr.1313/1 Prot, datë 08.05.2014, nga ana e Drejtorisë Arsimore Rajonale Tiranë, jemi vënë në dijeni se:

"Në zbatim të Vendimit Nr.01 datë 28.02.2014, të Task Forcës mbi përmirësimin e nivelit të arkëtimeve dhe uljen e nivelit të humbjeve në sistemin e shpërndarjes së energjisë elektrike" e përcjellë në institucionin tonë nga Ministria e Arsimit dhe Sportit me shkresën Nr. 1858 datë 21.03.2014 ku në pikën 3 të këtij vendimi citohet se: "Ministritë përkatëse për subjektet buxhetore dhe jobuxhetore që mbulojnë në bashkëpunim me Prefektët e Qarqeve të marrin informacion çdo tre muaj mbi pagesën e faturave të energjisë elektrike nga ana e punonjësve të këtyre subjekteve", është kërkuar informacion drejtuesve të institucioneve arsimore publike në lidhje me pagesën e faturave të energjisë elektrike të punonjësve.

Edhe me shkresën Nr. 1858 Prot, datë 21.03.2014, të Ministrisë së Arsimit dhe Sportit është kërkuar marrja e masave të nevojshme për zbatimin me korrektësi të vendimit të Task Forcës Nr. 01 datë 28.02.2014.

Me grumbullimin e informacionit të ardhur nga drejtuesit e institucioneve arsimore publike, nga ana e institucionit do të raportohet pranë Ministrisë së Arsimit dhe Sportit mbi këtë informacion të kërkuar.

Gjithashtu, edhe në shkresën Nr.371Prot, datë 27.01.2014, të Prefektit të Qarkut Tiranë, në zbatim të VKM-së Nr. 1086 datë 14.12.2013, “Për krijimin e task-forcës për përmirësimin e nivelit të arkëtimeve dhe uljen e humbjeve në sistemin e shpërndarjes së energjisë elektrike”, janë kërkuar dokumenta mbi shlyerjen e energjisë elektrike për punonjësit e Drejtorisë Arsimore Rajonale Tiranë”.

Në kushtet kur Institucioni i Avokatit të Popullit ka konstatuar se ky urdhër është i kundraligjshëm ka përcjellë një rekomandim drejtuar zv.Kryeministrit të Republikës së Shqipërisë¹¹, lidhur me rishikimi i Vendimit të Task Forcës Nr. 1 datë 28.02.2014, ndaj punonjësve të administratës publike lidhur me pagesat e detyrimeve të faturave të energjisë elektrike

Në gjykimin tonë, furnizimi me energji elektrike është një shërbim publik i siguar nga qeveria për qytetarët e saj, ku për përfitimin e saj secili konsumator ka edhe një kontratë administrative (furnizimi) në të cilën janë përcaktuara të drejtat dhe detyrimet e palëve (të lidhur ndërmjet konsumatorit familjar/ jo familjar dhe operatorit furnizues).

Në respektim të kësaj kontrate në nenin 9, të saj përcaktohet “*Pagesa dhe afatet për energjinë elektrike*”, e duke vijuar më tej me nenin 11 lidhur me “*Pasojat e mospagesës*”, parashikohen një sërë sanksionesh lidhur me penalizimin e konsumatorëve që nuk bëjnë pagesat e faturave të energjisë elektrike, duke filluar nga ndërprerja e furnizimit me energji elektike, zgjidhja e njëanshme e kontratës, për të kaluar më tej edhe me procedura të tjera të parashikuara nga nenet 510 e vijuese të Kodit të Procedurës Civile, në kushtet kur fatura përbën titull ekzekutiv.

Në vlerësimin dhe gjykimin tonë një urdhër i tillë i nxjerrë për punonjësit e administratës publike bie në kundërshtim me parimet bazë mbi të cilët mbështetet veprimtaria dhe misioni i organeve të administratës publike.

Ky urdhër, jo vetëm që nuk është shfuqizuar, por pranë Institucionit të Avokatit të Popullit prej muajit Dhjetor 2014, u adresuan 25 ankesa për largimet të padrejta nga puna nga Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve kryesisht ndaj punonjësve të shërbimit bazë, me motivacion “**largim nga puna për shkak të mospagesës së detyrimeve për energjinë elektrike**”.

¹¹ Rekomandimi me nr.201401030 datë 06.10.2014 drejtuar zv.kryeministrit të Republikës së Shqipërisë

Për të gjitha arsyet e përmendura edhe më lart duke gjykuar se mospagesa e energjisë elektrike nuk është parashikuar si shkak ligjor për largim nga puna në asnjë prej legjislacioneve që rregullon marrëdhëniet e punës (*Kodi i punës,*), dhe në kushtet kur furnizimi me energji elektrike është një shërbim publik kemi konstatuar shkelje të legjislacionit në fuqi.

Për këtë arsye i kemi adresuar Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve, rekomandime për marrjen e masave të menjëhershme për revokimin dhe konstatimin si të pavlefshëm të Urdhërave të largimin nga puna në kundërshtim me gjithë dispozitat ligjore në fuqi që rregullojnë marrëdhëniet e punës.

Kjo në këndvështrimin tonë, është një shkelje e të drejtave të punonjësve, pasi zbatimi i një marrëdhënie kontraktuale ashtu siç është dhe ajo me OSHEE-në rregullohet me zbatimin e dispozitave të Kodit të procedurës civile, duke ndërprerë shërbimin si dhe duke kërkuar dëmin në rrugë gjyqësore.

► Një problematikë tjetër e konstatuar në muajin Janar 2015, ka të bëjë me një njoftim lidhur me procedurat që do të zhvilloheshin për testimin e mjekëve dhe infermierëve në të gjithë sistemin shëndetësor në Shqipëri. Nisëm kjo e cila gjeti një jehonë të gjerë në median e shkruar dhe vizive për shkak të impaktit që krijoi në bluzat e bardha.

Në gjykim të Institucionit të Avokatit të Popullit ky rast është antiligjor, për shkak së:

- Referuar paketës ligjore për rregullimin e marrëdhënieve të punës dhe profesionit të mjekëve, ekziston ligji Nr.123/2014 “*Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë*”, ku në nenin 3 të këtij ligji citohet se: “*Urdhri i Mjekëve është Ent Publik jo buxhetor, profesional, i pavarur, i cili përfaqëson dhe mbron interesat e përbashkëta të anëtarëve të Urdhrit, dhe rregullon veprimtaritë dhe marrëdhëniet midis tyre në funksion të publikut*”.

Gjithashtu, në nenin 4 të këtij ligji përcakton qartë se: “*Misioni i Urdhrit të Mjekëve është ruajtja e standarteve të larta në formimin dhe ushtrimin e profesioneve në fushën e mjekësisë dhe mbrojtja e pacientëve dhe publikut nga kequshtrimi i profesionit të mjekut. Në vijim të dispozitave ligjore të mësipërme, pika (d) e këtij neni ngarkon këtë strukturë si më poshtë vijon: “*Bashkëpunon me Qendrën Kombëtare të Edukimit në Vazhdim, institucione të tjera shkencore dhe arsimore për të siguruar standarde të larta në Edukimin e Vazhdueshëm Mjekësor, kualifikimet dhe spacializimet pasuniversitare të Urdhrit*”.*

- Për të pasur një panoramë të qartë të rrugëtimit të ushtrimit të profesionit të një mjeku para viti 2010 dhe pas tij, ato janë të rregulluara me akte ligjore siç mund të veçojmë: pajisjen me liçensën si dokument i vetëm ligjor mbarëbotëror, për ushtrimin individual të profesionit, kryerjen e praktikës profesionale, provimin e shtetit dhe pajisjen me liçensën

e ushtrimit individual të profesionit për mjekët e rinj që sapo diplomohen, si dhe institucionalizimin e Edukimit të Vazhdueshëm Mjekësor të bazuar në kredite të detyrueshme për tu realizuar si kusht për çertifikimin dhe riliçensimin me cikle 5 vjeçare për të gjithë mjekët në profesion.

Në gjykimin e Institucionit të Avokatit të Popullit, ne jemi shprehur se nuk është testimi mënyra e vetme për fotografimin dhe identifikimin e nevojave dhe problematikave që ka sot sistemi shëndetësor. Të gjithë drejtuesit e qendrave shëndetësore dhe spitalore, kanë për detyrë pikërisht menaxhimin e burimeve njerëzore, identifikimin e problematikave dhe referimin e tyre në instancat përkatëse, të cilat më pas duhet të kundërveprojnë me trajnime apo edukime në vazhdim, si mënyra e vetme e ngritjes profesionale të mjekëve apo infermierëve.

Gjithashtu përjashtimi nga testimi vetëm i pedagogëve të mjeksisë është abuziv pasi ligji Nr.10107/2009 “Për Kujdesin Shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”, nuk përcaktonte përjashtime për edukimin e vazhdueshëm profesional për asnjë kategori mjekësh.

Konkretisht neni 13/2 përcakton se: *Profesionistët e kujdesit shëndetësor janë të detyruar t’i nënshtrihen edukimit të vazhdueshëm profesional të përditësuar, për të përmirësuar njohuritë dhe aftësitë e tyre profesionale, në mënyrë që të rrisin cilësinë e kujdesit shëndetësor.*

Pra, procesi i nisur nga ana juaj nuk duhet të ishte selektiv për një kategori të caktuar (pedagogët), dhe denigrues për një tjetër kategori (mjekët). Gjithashtu kjo shpallje publike e pa shoqëruar me **asnjë akt të shkruar administrativ** mbi mënyrën e organizimit, zhvillimit apo implementimit të këtij testimi nuk do të ishte serioz dhe transparent.

●Gjithashtu, një proces i tillë konkurimi do të ishte i kundraligjshëm dhe në shkelje të të drejtave të njeriut si dhe bie ndesh edhe me një ndër parimet kryesore sikundër është ai i “**sigurisë juridike**”. Parim i cili nënkupton besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara.

Sa më sipër me një rekomandim drejtuar Ministrit të Shëndetësisë ¹² kemi kërkuar:

1. Rishikimin e iniciativës së Ministrisë së Shëndetësisë për futjen në testim të mjekëve dhe infermierëve si çënim të parimit të sigurisë juridike për këta punonjës.

¹² Rekomandimi me nr.do.201500058 drejtuar Ministrit të Shëndetësisë

2. Krijimin e një procesi transparent dhe bashkëpunues me grupet e interesit për gjetjen e një zgjidhje efektive dhe ligjore për rritjen profesionale të kësaj kategorie

► Në muajin Mars 2015, kemi depozituar mendimet dhe sugjerimet e Institucionit të Avokatit të Popullit pranë Komisionit për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik në Kuvendi e Republikës së Shqipërisë, lidhur me reformën që po ndërmerret për testimin e mësuesve¹³.

Nisur nga ankesa e kolektivit të një gjimnazi në qytetin e Lezhës, është kontestuar testimin që Ministria e Arsimit dhe Sportit ka lançuar që do zhvillohej në muajin Maj 2015. Lidhur me këtë shqetësim fillimisht kërkua informacion pranë Ministrisë së Arsimit dhe Sportit dhe referuar përgjigjes së ardhur është cituar se:

Ankesa e bërë nga kolektivi i mësuesve në fjalë nuk është e drejtë sepse:

1. Sipas gjykimit të MAS është detyrë e çdo institucioni të ndërmarrë projekte e nisma në shërbim të përmirësimit të cilësisë së punës.

2. Sa kohë që fjala është vetëm për një projekt, ku nuk janë përcaktuar ende modalitetet, qëllimet, mënyra e realizimit të tij, personat pjesëmarrës etj, mendojmë që paragjykimet do të ishin të pabazuara dhe të nxituara.

3. Na duket pa asnjë bazë që të konsiderohen testimet si një mënyrë pune që diskriminon personat të cilët testohen, kur në praktikën e përditëshme të punës së shkollës dihet mirë që testimet, anketimet etj, janë forma pune tepër të njohura që i shërbejnë njohjes sa më të mirë të gjendjes reale të njohurive që zotërojnë të testuarit apo anketuarit.

Referuar përgjigjes së adresuar pranë Institucionit të Avokatit të Popullit, por edhe shqyrtimit të bërë nga ana jonë të akteve ligjore në fuqi kemi arritur në konkluzionin se ligji nr. 69/2012 “Për sistemin Arsimor Parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, përcakton saktë dhe qartë në kreun IX, “Statusin e Personelit Mësimor”, ku neni 58, pika 1 citon shprehimisht se : “Institucioni arsimor planifikon zhvillimin profesional të mësuesve, sipas nevojave të tyre dhe në përputhje me politikat arsimore qendrore, vendore dhe të institucionit”. Kuptimi i kësaj dispozite paraqet qartë padyshim nevojën e mësuesve për kualifikim të vazhdueshëm, për dije të reja në funksion të cilësisë në mësimdhënie, komunikim me nxënësit, prindërit etj. Pikërisht për këtë arsye ligjvënësi po në nenin 58, pika 2, ka përcaktuar specifikisht se: “Format e zhvillimit profesional

¹³ Rekomandimi me nr.dok.201500256 drejtuar Ministres së Arsimit dhe Sportit

janë: zhvillimi i brendshëm profesional, trajnimet, rrjetet profesionale, këshillimet, kurset afatshkurtra dhe ato afatgjata.”

Sa më sipër institucioni i Avokatit të Popullit ka përkrahur dhe mbështetur çdo nismë institucionale e cila bazohet në ligjin 69/2012 “*Për sistemin Arsimor Parauniversitar në Republikën e Shqipërisë*”, ligj i cili përcakton qartë mënyrat e zhvillimit të vazhdueshëm profesional dhe kualifikimin e mësuesve. Por ne kemi sygjyeruar që Ministria e Arsimit dhe Sportit duhet të gjente rrugë të efektshme dhe ligjore për zhvillimin profesional të mësuesve, në bashkëpunim të ngushtë me sindikatat e mësuesve të cilat operojnë me statusin e partnerit social, me qëllimin e vetëm: ofrimin nga çdo institucion arsimor të një mësimdhënieje cilësore për të gjithë nxënësit ku ata mësojnë dhe jetojnë, si rruga e vetme drejt një të ardhmeje europiane.

Pra përse kohë që ligji nr. 69/2012 “*Për sistemin Arsimor Parauniversitar në Republikën e Shqipërisë*”, shprehet për element të caktuar të funksionimit të një procesi të rregullt rekrutimi apo zhvillimit të vazhdueshëm profesional, çdo formë tjetër e aplikuar nga MAS dhe që është në kundërshtim me këtë ligj, në **gjykimin e Institucionit të Avokatit të Popullit** do konsiderohet antiligjore dhe e padrejtë. Ky qe edhe qëndrimi i institucionit tonë në Komisionin për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik në muajin Prill 2015, pasi sipas perceptimit institucional këto nisma duhen rihshikuar për futjen në testim të mësuesve në gjithë Shqipërinë si dhe zbatimin e akteve normative dhe gjetjen e rrugëve ligjore për rritjen e cilësisë në mësimdhënie për nxënësit kudo ndodhen.

► Pranë Institucionit të Avokatit të Popullit kanë paraqitur ankëse një grup ish punonjësish, të Këshillit të Qarkut Korçë të cilët ankohen për pezullim të statusit të nëpunësit civil në mënyrë të padrejtë.

Konkretisht, ankuesit pretendonin se referuar disa urdhërave të cilat mbanin datën 10.02.2015 (Nr. 9, 10, e në vijim), bazuar në ligjin nr. 8652/2000 “*Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore*”, ligjit nr. 152/2013 “*Për Nëpunësin Civil*”, VKM-së nr.171/2014 “*Për transferimin e përhershëm dhe të përkohshëm të nëpunësve civil, pezullimin dhe lirin nga shërbimi civil*”, etj. është urdhëruar:

1.Pezullimi për shkak të ligjit të nëpunësve, pas konstatimit të shkakut të pezullimit nga njësia përgjegjëse;

2.Në përfundim të zhdukjes së shkakut të pezullimit, nëpunësi civil kthehet në pozicionin e mëparshëm, ose në rast se pozicioni i mëparshëm është i plotësuar përfundimisht, ai transferohet në një pozicion tjetër të së njëjtës kategori;

3.Në rast se në përfundim të zhdukjes së shkakut të pezullimit do të vendoset përfundimi i marrëdhënies së shërbimit civil, për shkak të ligjit si rezultat i ristrukturimit të institucionit dhe shkurtimeve të numrit të përgjithshëm të punonjësve, nëpunësit civil do të trajtohen sipas ligjit nr.178/2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.152/2013 për Nëpunësin Civil”.

Në vijim të Urdhërave të mësipërm për pezullimin e statusit të disa nëpunësve, për shkak të ristrukturimit që është ndërmarrë nga Këshilli i Qarkut Korçë, Institucioni i Avokatit të Popullit bazuar në gjithë dokumentacionin përkatës të paraqitur nga ana e ankuesve si dhe dokumentave shkresore të Këshillit të Qarkut Korçë, në përputhje me legjislacionin në fuqi që rregullon marrëdhëniet e punës, konkretisht ligji nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, parashtruar objeksionet lidhur me shkeljet e konstatuara në procedurat e ndjekura për këta nëpunës civil:

Së pari: Në nenin 50 të ligjit nr.152/2013 “Për Nëpunësin Civil”, i ndryshuar, parashikohet e gjithë procedura që duhet të ndiqeshin në rastin e ristrukturimit të institucionit. Në këtë nen citohet se:

1.Nëse për shkak të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit, pozicioni i mëparshëm i një nëpunësi civil nuk ekziston më, ai transferohet në një pozicion tjetër të shërbimit civil të së njëjtës kategori.

2.Transferimi, sipas pikës 1 të këtij neni, bëhet me precedencë, sipas kësaj renditje:

a)në të njëjtin institucion ku nëpunësi civil është i emëruar;

b)në institucionin, me të cilin institucioni është shkrirë apo bashkuar, në një nga institucionet, në të cilat institucioni është ndarë apo në institucionin që ka marrë funksionet që kryente më parë nëpunësi;

c)në institucionet e varësisë së institucionit të ristrukturuar;

d)në një institucion tjetër të shërbimit civil.

3.Në rast mbyllje apo ristrukturimi krijohet një komision ristrukturimi. Komisioni shqyrton mundësitë e sistemit të çdo nëpunësi civil në vendet e lira ekzistuese dhe propozon transferimin e nëpunësit në një pozicion të lirë, në të cilin ai plotëson kërkesat specifike. Vendimi përfundimtar merret nga njësia përgjegjëse në bazë të propozimit të komisionit.

4.Nëpunësi mund të refuzojë transferimin vetëm për arsyet e parashikuara në pikën 3 të nenit 48 të këtij ligji. Refuzimi i transferimit për arsye të tjera përbën shkak për lirim nga shërbimi civil.

5. Komisioni i ristrukturimit i parashikuar në pikën 3 të këtij neni, drejtohet nga njëria përgjegjëse dhe në të bëjnë pjesë përfaqësues të institucioneve të parashikuara në shkronjat a, b dhe c të pikës 2 të këtij neni sipas rastit.

6. Përfundimi i marrëdhënieve në shërbimin civil për shkak të ristrukturimit apo mbylljes së një institucioni nuk lejohet, me përjashtim të rastit kur si pasojë e këtyre procedurave ka shkurtim të përgjithshëm të nëpunësve civilë dhe transferimi, sipas pikës 2 të këtij neni është i pamundur.....”

Pra, në rastin e ristrukturimit, duhet të ndërmerret të gjithë procedurat për ngritjen e një komisioni ristrukturimi, me qëllim gjetjen e mundësive për sistemimin e këtyre nëpunësve në vende të lira pune, e në pamundësi mund të propozohet transferimi i tyre në pozicione pune të ngjashme. **(brenda afateve të parashikuara edhe në VKM-në nr. 171 datë 26.03.2014 “Për transferimin e përhershëm dhe të përkohshëm të nëpunësve civilë, pezullimin dhe lirin nga shërbimi civil”).**

Së dyti: Lidhur me gjithë procedurën e ndjekur për pezullimin e statusit të referuar në urdhër “për shkak të ligjit”, ndaj këtyre nëpunësve, në neni 54 i ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, përcaktohen rastet e pezullimit të statusit të nëpunësit civil për shkak të ligjit, ku citohet se: Nëpunësi civil pezullohet nga shërbimi civil në këto raste:

a) Emërohet në një nga funksionet e parashikuara në shkronjat b, c dhe gj të nenit 2 të këtij ligji, për periudhën përkatëse të emërimit;

b) Transferohet, për nevoja të institucionit apo shtetit, në një organizatë ndërkombëtare, qeveri të huaj apo në një institucion ndërkombëtar, për periudhën përkatëse;

c) Kur gjykata vendos ndaj nëpunësit civil si masë ndaluese pezullimin e ushtrimit të detyrës apo shërbimit publik, sipas ligjit në fuqi;

d) Deklarohet i zhdukur me vendim të formës së prerë të gjykatës, deri në shfaqjen e personit apo deklarimit të vdekjes me vendim të formës së prerë të gjykatës;

e) Regjistrohet, sipas ligjit si kandidat për zgjedhjet vendore apo politike, për periudhën nga regjistrimi deri në shpalljen e rezultatit përfundimtar apo deri në përfundim të mandatit;

f) Nëse ndodhet në gjendje konflikti të vazhdueshëm interesi, që deklarohet nga vetë nëpunësi, sipas ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit, deri në transferimin e tij në një pozicion tjetër, në përputhje me nenin 52 të këtij ligji, apo marrjen e masave të tjera për shmangien përfundimtare të konfliktit të interesit nga vetë nëpunësi, sipas afateve të ligjit;

g)Gjatë ndjekjes së programit të formimit të thelluar në ASPA, për periudhën që ndjek këtë program me shkëputje nga puna;

h)Në raste të tjera të parashikuara nga ligji;

2.Konstatimi i pezullimit bëhet me marrjen dijani për shkakun e pezullimit nga:

a) Njësia e burimeve njerëzore të institucionit, ku nëpunësi civil është emëruar;

b) DAP-i për anëtarët e TND-së.

Pra, ristrukturimi i një institucioni nuk përbën shkak për pezullimin e statusit të nëpunësit, dhe për më tepër që pezullimi i statusit duhej të ndërmerrej nga njësia e burimeve njerëzore (në rastet e institucioneve të pushtetit vendor) dhe jo nga komisioni i ristrukturimit.

Në gjykimin e Institucionit të Avokatit të Popullit, në respektim të të gjithë legjislacionit në fuqi, duhet të ishin ndërmarrë të gjitha procedurat për transferimin e këtyre nëpunësve në pozicione pune të njëjta apo të ngjashme dhe të anulohen të gjithë urdhërat për pezullimin e statusit të tyre.

Për sa më sipër parashtroam, kemi rekomanduar¹⁴: **1.Marrjen e masave për anullimin e urdhërave “Për pezullim për shkak të ligjit” ndaj disa punonjëve të Këshillit të Qarkut Korçë.**

2.Kryerjen e procedurave për transferimin e disa nëpunësve të Këshillit të Qarkut Korçë në vende pune të njëjta apo të ngjashme në përputhej edhe me përshkrimet e punës që kanë këta nëpunës.

Aktualisht, me keqardhje nuk disponojmë asnjë përgjigje zyrtare lidhur me këtë rast.

PUSHTETI VENDOR DHE REFORMA TERRITORIALE

Me ligjin nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, u miratuan ndarjet e reja duke vendosur krijimin e vetëm 61 Bashkive në vend, reformës e cila ka si element të rëndësishëm decentralizimin dhe fuqizimin e qeverisjes vendore, por kjo padyshim që ka filluar të shoqërohet edhe me ristrukturimin dhe reduktim të njësive të vogla të cilat nuk kryejnë asnjë shërbim apo që nuk ofrojnë një nivel cilësor adekuat të shërbimeve.

¹⁴ Rekomandimi me nr. dok.201500457/2 drejtuar Këshillit të Qarkut Korçë

Aktualisht, VKM nr.510 datë 10.06.2015, “Për miratimin e procedurave për transferimin e të drejtave dhe detyrimeve të personelit, akteve të trupëzuara dhe të patrupëzuara, të arkivave dhe çdo dokumentacioni tjetër zyrtar në njësitë e qeverisjes vendore, të prekura nga riorganizimi administrativo-territorial”, përcakton edhe procedurat që do të ndiqen për largimet nga puna të punonjësve për shkak të ristrukturimi të njësive të qeverisjes vendore si për ata që janë pjesë e shërbimit civil ashtu edhe ata me kod pune.

Institucioni i Avokatit të Popullit në përputhje me nenin 60 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe me ligjin 8454/1999, “Për Avokatin e Popullit”, është aktualisht në fazën e montiorimit të gjithë procesit të largimeve nga puna për këto njësi të qeverisjes vendore, vendet e punës të të cilëve do të preken për shkak të reformës territoriale.

Sa më sipër, me qëllim krijim e një panorame të qartë mbi punonjësit e pushtetit vendor, kemi kërkuar një informacion pranë Ministrisë së Çështjeve Vendore lidhur me¹⁵:

1.Numrin total të punonjësve që aktualisht janë në marrëdhënie pune në njësitë e pushtetit vendor, duke specifikuar numrin e punonjësve që trajtohen sipas dispozitave të Kodit të Punës dhe numrin e nëpunësve që gëzojnë Statusin e Nëpunësit Civil.

2.Numrin e punonjësve të cilët do të preken nga largimet nga puna për shkak të reformës territoriale në çdo njësi të pushtetit vendor, duke specifikuar numrin e punonjësve që gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe numrin e punonjësve që trajtohen me Kod Pune.

3.Masat mbi efektet financiare për të gjithë punonjës ndaj të cilëve do të fillojnë procedurat për largimin e tyre nga puna.

Në përgjigje evidentojmë për sa më poshtë:

Sipas të dhënave të fundit dhe të vëna në dispozicion nga projekti i Këshillit të Europër për administratën publike, rezulton se në total në rang kombëtar numri i punonjësve të punësuar në njësitë e qeverisjes vendore **sipas ndarjes së vjetër territorial është 19.625 punonjës, prej të cilëve 3819 gëzojnë statusin e nëpunësit civil.**

Lidhur me numrin e punonjësve që punonjësve që do të preken nga largimet nga puna për shkak të reformës territoriale janë ende në proces vendimmarje nga 61 Bashkitë e reja.

¹⁵ Shkresa me nr. K3/I45-2 prot drejtuar Ministrit për Çështje Vendore.

Aktualisht pranë Institucionit të Avokatit të Popullit janë paraqitur dy ankesa kolektive, respektivisht të një grupi punonjësish të njësisë administrative Lukovë dhe të njësisë administrative Paskuqan.

Në ankesën e njësisë administrative Lukovë, pretendohet për njoftim verbal, pa asnjë shkresë zyrtare lidhur me lirimin nga detyra të këtyre punonjësve, prej të cilëve 4 gëzonin statusin e nëpunësit civil dhe 10 të tjerë i rregullon marrëdhëniet e punës sipas kodit të punës.

Ndërkohë që lidhur me punonjësit e njësisë administrative Paskuqan ju është komunikuar vetëm një urdhër nga bashkia Kamëz në datë 26.08.2015, sipas të cilit citohet se: “Në kuadër të reformës administrative-territoriale, në zbatim të ligjit nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale”, ligjit nr. 8652/2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, i ndryshuar, ligji nr.152/2013 “Për nëpunësin civil”, I ndryshuar, VKM nr. 510/2015 “*Për miratimin e procedurave për transferimin e të drejtave dhe detyrimeve të personelit, akteve të trupëzuara dhe të patrupëzuara, të arkivave dhe çdo dokumentacioni tjetër zyrtar në njësitë e qeverisjes vendore, të prekura nga riorganizimi administrativo-territorial*”, **ju njoftojmë se me kalimin e afatit një mujor nga marrja e këtij njoftimi do të bëhet ndërprerja e marrëdhënieve në shërbimin civil me institucionin e Bashkisë Kamëz.**

Aktualisht, këto ankesa janë në fazën e një hetimi administrative nga ana e Institucionit të Avokatit të Popullit, për të cilët në vijim do të konkludohet edhe me rekomandimet përkatëse.

7. STATISTIKA LIDHUR ME RASTET E LARGIMEVE NGA PUNA, OBJEKT SHQYRTIMI GJYQËSOR PRANË GJYKATAVE ADMINISTRATIVE. PROBLEMATIKA LIDHUR ME EKZEKUTIMIN DHE ZBATIMIN E VENDIMEVE GJYQËSORE TË FORMËS SË PRERË.

Evidentimi i të dhënave lidhur me largimet nga puna, padyshim që është i lidhur ngushtësisht edhe me rastet e bëra objekt konflikti gjyqësor pas përfundimit të marrëdhënieve të punës. Me qëllim krijimin e një panorame mbi këto raste si dhe një informacion sa më të plotë krahasues kemi kërkuar të dhëna zyrtare pranë Gjykatave Administrative në Tiranë dhe rrethe, pranë gjykatës administrative të apelit si dhe ministrisë së drejtësisë dhe asaj të financave.

Së pari drejtuar gjykatave administrative informacioni lidhet me numrin total të kërkesë-padive të depozituara për periudhën Shtator 2014 -Maj 2015, numrin e rasteve ndaj të cilave është marrë një vendim, duke specifikuar veçanërisht sa raste kanë të bëjnë me dëmshpërblim monetar, në sa raste është vendosur rikthimi në detyrë i të larguarve nga puna, apo edhe të dyja si dhe Institucionet të cilat i referohen konkretisht kërkesë-paditë.

Ndërkohë, në kushtet kur ka një numër të konsiderueshëm të nëpunësve civil të cilët me vendim gjykate duhet të rikthehen në pozicionet e mëparshme të punës/ ose të emërohen në pozicione të ngjashme, procedurë e cila nuk përmbushet në shumicën e rasteve nga organet përgjegjëse, titullarët e të cilave nuk e njohin si përgjegjësi/detyrim institucional, kemi kërkuar një informacion të përgjithshëm pranë Ministrisë së Financave lidhur me:

- 1.** Numri e vendimeve gjyqësore të formës së prerë të paekzekutuara, ku debitorë janë institucionet buxhetore dhe që lidhen me mosrespektimin e procedurave për largime të padrejta nga puna për periudhën Shtator 2014-Maj 2015. (duke përfshirë çdo organ të Administratës Publike).
- 2.** Shumën totale të detyrimeve në lekë të nevojshme për të ekzekutuar të gjitha vendimet gjyqësore që kanë të bëjnë me pagesën e dëmshpërblimit financiar në rastet e largimeve të padrejta nga puna nga organet e Administratës Publike për periudhën Shtator 2014-Maj 2015.
- 3.** Shumën totale të detyrimeve që janë shlyer lidhur me vendimet e ekzekutuar për këto raste.
- 4.** Shumën e miratuar në buxhetin e shtetit për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore ku debitorë janë institucionet buxhetore dhe që lidhen me zgjidhjen e marrëdhënieve të punës në mënyrë të padrejtë.

Si dhe nga Ministria e Drejtësisë kemi kërkuar një informacion për çdo organ të Administratës Publike lidhur me:

- 1.** Numrin total i kërkesë-padive të depozituara në Gjykatat Administrative (duke përfshirë Tiranën e rrethet), për periudhën Shtator 2014 - Maj 2015, lidhur me largimet nga Administrata Publike, duke bërë një ndarje sa raste janë nëpunësa civil dhe sa raste janë me Kod Pune.
- 2.** Numrin e rasteve ndaj të cilave ka filluar procedura për shqyrtim dhe për sa raste është marrë një vendim, duke specifikuar numrin e rasteve me rikthim

PERIUDHA SHTATOR 2014-MAJ 2015	Nr.total kërkesë- padive	i	Objekt dëmshpërblim	Objekt rikthim në detyrë	Nr.i rasteve me vendim përfundimtar	Nr. i rast rrëzuara
-----------------------------------	--------------------------------	---	------------------------	-----------------------------------	---	------------------------

detyrë dhe numrin e rasteve vetëm me pagesë të efekteve financiare si pasojë e mosrespektimit të procedurës për largim nga puna.

3.Numrin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë të paekzekutuara, ku debitorë janë institucionet buxhetore dhe që lidhen me mosrespektimin e procedurave për largime të padrejta nga puna për periudhën Shtator 2014 –Maj 2015.

4.Numrin e vendimeve gjyqësore të ekzekutuara për rastet e largimeve të padrejta nga puna nga organet e administratës publike për këtë periudhë.

Me keqardhje nga të dyja këto Ministri nuk disponojmë asnjë përgjigje zyrtare.

Ndërkohë sipas të dhënave të përcjella nga gjykatat administrative dhe ajo e apelit administrativ për periudhën Shtator 2014- Maj 2015 rezulton se:

- 1.Ka patur mungesë bashkëpunimi nga Gjykata Administrative Vlorë dhe ajo Shkodër.
- 2.Nga përgjigjet e ardhura rezulton se për periudhën **Shtator 2014- Maj 2015**, për **4** Gjykata Administrative në rrethe janë në **total 1463 kërkesë padi të depozituara**.
- 3.Nga këto kërkesë padi, rezulton se janë marrë **762 vendime për dëmshpërblime financiare** për largime të padrejta nga puna dhe **23 vendime për rikthim në punë të nëpunësve të larguar**.

GJYKATA ADMIN.TIRANË	892 kërkesë- padi	390 vendime	7 rikthim në punë	740 vendime	343 vendime
GJYKATA ADMIN. DURRËS	200 kërkesë- padi	183 vendime			32 vendime
GJYKATA ADMIN.KORÇË	223 kërkesë- padi	98 vendime	10 vendime		
GJYKATA ADMIN.GJIROKASTËR	148 kërkesë- padi	91 vendime	6 vendime		

GJYKATA ADMINISTRATIVE E APELIT (Periudha Shtator 2014- Maj 2015):

Janë **depozituar 3530 çështje** me objekt dëmshpërblim page dhe rikthim në detyrë.

Janë **gjykuar gjithsej 855 çështje** për të cilat është vendosur:

380- lënie në fuqi

319- ndryshim vendimi

61 - mospranim ankimi

95 - prishje vendimi, kthim për gjykim

Gjithashtu, konstatohen **në total 3506 kërkesë-padi, të depozituara në Gjykatat Administrative për periudhën Shtator 2013- Maj 2015¹⁶**, numër në të cilën janë të paevidentuara kërkesë-paditë në disa gjykata të cilat nuk kanë kthyer përgjigje pranë Institucionit të Avokatit të Popullit.

¹⁶ Numri total i largimeve objekt shqyrtimi gjyqësore është nxjerrë edhe nga statistikat e përfshira në dy raportet e veçanta të draftuara nga Institucioni i Avokatit të Popullit

Të dhënat sipas raporteve të vecanta	Numri total i kërkesë-padive pranë Gjykatave Administrative	
Raporti I Shtator 2013- Shkurt 2014	384 kërkesë-padi	Mungojnë të dhënat nga gjykatat administrative në rrethe
Raporti 2 Janar 2014- Shtator 2014	1662 kërkesë-padi	Mungojnë të dhënat nga gjykata Administrative Tiranë dhe Gjirokastrë
Raporti 3 Shtator 2014- Maj 2015	1463 kërkesë –padi	Mungojnë të dhënat nga Gjykata Administrative Vlorë dhe Shkodër

Ashtu sikundër është theksur edhe në progres-raportin për Shqipërinë (2014), sfida edhe për Institucionin e Avokatit të Popullit vijnë të mbeten ekzekutimi i titujve ekzekutivë. Kryesisht ato që lidhen me rikthimin në detyrë të nëpunësve.

Për periudhën Shtator 2014 – Maj 2015 pranë Institucionit të Avokatit të Popullit janë paraqitur rreth 15 ankesa të cilët kanë si objekt të ankimit të tyre mosekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës pas largimeve nga puna dhe jo vetëm për pjesën e përfitimit të efekteve financiare si pasojë e zgjidhjes së marrëdhënieve të punës në mënyrë të padrejtë, por edhe për rikthimin e tyre në punë.

Në shumicën e ankesave të depozituara pranë Institucionit të Avokatit të Popullit, konstatohet lehtësisht se, ka cënim të së drejtës për zhvillimin e një procesi të rregullt ligjor, si rrjedhojë e mosekzekutimit të vendimit gjyqësor të formës së prerë brenda një afati të arsyeshëm sikundër snaksionohet në nenin 42/2 të Kushtetutës dhe në nenin 6/1 të KEDNJ.

Në rastin kur detyrimi i vëndosur është detyrim për pagim të hollash është në interes të vetë palës debitore të përmbushë detyrimin pa qenë nevoja që subjekti gjyqëfitues t'i drejtohet shërbimit përbarimor për vënien në ekzekutim të titullit ekzekutiv. Kjo, për faktin se masa e detyrimit në të holla rritet pasi palës debitore i ngarkohen edhe shpenzime përbarimore për të kryer. Me rastin e vënies në ekzekutim të titullit ekzekutiv, organi debitor në rast pamundësie të pagimi të detyrimit në të holla, për

mungesë gjëndje, mund t'i drejtohet gjykatës për të bërë të mundur shtyerjen e afatit të ekzekutimit të detyrimit në të holla ose ta ndajë atë me këste.

Ndërkohë që edhe më problematike situatë paraqitet në rastet kur gjykata është shprehur me një vendim gjyqësor për rikthim në punë. Kjo për shkak se vendi i mëparshëm i punës mund të jetë suprimuar dhe mund të këtë mospërputhje të përshkrimeve të punës me a

Në Vendimin e datës 25.03.2014, të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, pas shqyrtimit të çështje ankimore shqiptare, të E.M kundër Shqipërisë për moszekutimin e një vendimi gjyqësor të formës së prerë nga Bashkia Tirane, nënvizohet se : *“Nuk ekziston asnjë mjet efektiv i brendshëm në lidhje me vonesën në zbatimin ose moszbatimin e një vendimi të formës së prerë. As mungesa e fondeve nga ana e autoriteteve nuk e justifikon mos ekzekutimin e një vendimi gjyqësor të formës së prerë”*¹⁷.

Megjithëse Kushtetuta, KEDNJ, sigurojnë pa asnjë dallim gëzimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor, sikurse cituar edhe më sipër, kjo e drejtë çënohet vazhdimisht nga organet e Administratës Publike. Në jurisprudencën e saj, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut ka konstatuar pikërisht shkelje të parimit të procesit të rregullt ligjor nga ndërhyrjet apo mosrespektimi i dispozitave dhe akteve ligjore e nënligjore në fuqi. Një interpretim i tillë është bërë edhe në çështjen Burdov kundër Ruisë¹⁸.

Problematike në lidhje me konstatimin e cënimit të një procesi të rregullt ligjor, si edhe përcaktimin e vlerave financiare me të cilat duhet të dëmshpërblehet pala e dëmtuar, lidhen kryesisht edhe me përfitimet e tjera sociale të cilat i njihen punëmarrësit, por që sigurisht do të duhet t'i njiheshin edhe ish subjektit të punësuar, që ka humbur vendin e punës për shkak të zgjidhjes së pajustificuar dhe të menjëhershme të marrëdhënies së punës.

Duke iu referuar jurisprudencës së GJEDNJ, Gjykata ka konsideruar se shteti i paditur duhet të sigurojë pagesën e interesit të përlogaritur dhe kontributeve sociale, sikundër parashikohet në pjesën e dispozitivit të vendimeve gjyqësore respektive, në favor të ankuesit¹⁹.

¹⁷ Shih për më tepër Immobiliare Saffi v. Italy [GC], no. [22774/93](#), § 74, ECHR 1999-V.

¹⁸ Shih *Burdov kundër Ruisë*, nr.59498/00, ECHR 2002-III.

¹⁹ Shih për më tepër CASE OF ČOLIĆ AND OTHERS v. BOSNIA AND HERZEGOVINA, Applications nr. [1218/07](#), [1240/07](#), [1242/07](#), [1335/07](#), [1368/07](#), [1369/07](#), [3424/07](#), [3428/07](#), [3430/07](#), [3935/07](#), [3940/07](#), [7194/07](#), [7204/07](#), [7206/07](#) and [7211/07](#)), Judgmen 10 November 2009.

Shumat në të holla të vëna nga shteti në dispozicion të ekzekutimit të titujve ekzekutive janë në nivele tepër të ulta, për rrjedhojë numri i çështjeve në ngarkim të institucioneve buxhetore debitore sa vjen e rritet, duke rritur në këtë mënyrë dhe faturën financiare që duhet paguar në favor të subjekteve gjyqfitues.

8.KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

1.Nga evidentimi i gjithë ankesave dhe monitorimeve të ndërmarra ndaj organeve të Administratës Publike, pavarësisht se ligji “*Për nëpunësin civil*” është plotësuar në disa nene të tij, janë miratuar edhe një sërë VKM, kryesisht në procedurat që ndiqen nga institucionet për largimet nga puna lë vend për keqinterpretime.

2. Vazhdojnë të konstohen parregullsi në procedurat e largimeve nga puna në kuadër të proceseve të ristrukturimit të institucioneve, si për punonjësit që trajtohen sipas Kodit të Punës ashtu edhe për ata që gëzojnë statusin e nëpunësit civil.

3.Vazhdon të ketë vendime gjyqësore të dhëna në favor të ish-punonjësve, të cilat kanë vështirësi ekzekutimi veçanërisht në rastet kur gjykata është shprehur me vendim për rikthim në detyrë të nëpunësit.

4. Lidhur me njësitë e qeverisjes vendore, ende nuk kanë filluar ngritjet e komisioneve përkatëse të ristrukturimeve sipas parashikimeve ligjore të ligjit nr.152/2013 dhe vkm nr.510/2015, fakt i cili sjell pasoja për largime të padrejta nga puna në kundërshtim me procedurat e kërkuara nga ligji.

5. Ende nuk janë planifikuar masa për mbledhjen e të dhënave nga njësitë e qeverisjeve vendore për llogaritjen e efekteve financiare ndaj punonjësve për të cilët kanë filluar procedurat e largimeve nga puna për shkak të reformës administrative-territoriale.

6. Megjithëse po bëhen përpjekje për krijimin e databazave të numrit të punonjësve në administratë publike, ende ka vështirësi në evidentimin e numrit të tyre, si dhe nuk ka një unifikim lidhur me nivelin e pagave në institucione të ndryshme për të njëjtën kategori nëpunësisht.

7. Duke ju referuar edhe të dhënave të paraqitura nga institucionet e Administratës Publike lidhur me largimet nga puna, shpesh motivacionet e largimeve nuk janë të bazuara në legjislacionin në fuqi, shpesh largimet bëhen për motive dhe bindje politike, fakt i cili ka krijuar ndryshime të shpeshta në administratë dhe nuk arrin të sigurojë një zhvillim të qendrueshëm karriere për nëpunësin civil. Ky fakt në shumicën e rasteve provohet edhe nga vendimet gjyqësore të cilat në pjesën më të madhe janë në favor të nëpunësve duke vendosur rikthimin në detyrë.

8. Institucioni i Avokatit të Popullit vazhdon të ketë mungesë bashkëpunimi me shumë prej institucioneve të administratës publike, fakt i cili në shumë raste sjell pengesë të punës dhe mos arritjen në mbledhjen e të dhënave konkrete për informacione të kërkuara.

Në përfundim të të gjithë problematikave të ngritura më sipër, Institucioni i Avokatit të Popullit ndjen nevojën të parashtrojë në këtë pjesë të fundit disa rekomandime në kushtet kur edhe reforma në Administratën Publike mbetet një nga pikat kyçe për integrimin e vendit në strukturat europiane, në mënyrë që të mund të kontribuojmë për përmirësimin dhe krijimin e një administrate publike model e cila duhet të funksionojë sipas parimeve europiane.

Për sa më sipër rekomandojmë:

1. Krijimin e praktikave të unifikuara në çdo institucion që lidhet kryesisht me procedurat që ndërmerren për largimet nga puna të nëpunësve civilë, por qoftë edhe të atyre më Kod Pune.
2. Zbatimin rigoroz të standarteve të vendosura nga kuadri ligjor ekzistues që garanton marrëdhëniet e punës (veçanërisht lidhur me efektet financiar), për zgjidhjen e kontratës individuale të punës në mënyrë të njëanshme, të menjëhershme dhe të pajustificuar, me qëllim shmangien e rritjes së mëtejshme të faturës financiare në rastet e largimeve të paligjshme nga puna.
3. Rishikimin e praktikave lidhur me ekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, në rastet kur gjykata është shprehur me vendim për rikthim në pozicionin e mëparshëm të punës. Për këtë arsye është e nevojshme hartimi i studimeve të posaçme mbi mënyrën e ekzekutimit të vendimeve për rikthimin në punë të nëpunësve.
4. Ngritjen e komisioneve të ristrukturimit në çdo njësi të qeverisjes vendore me qëllim evidentimin e pozicioneve të lira të punës, mundësinë e transferimit të nëpunësve e në raste të pamundësisë, pagesat përkatëse të efekteve financiare ndaj tyre.

5. Marrjen e masave përkatëse për të përcaktuar kostot e largimeve nga puna të punëmarrësve për shkak të reformave institucionale dhe ndryshimin e strukturave ekzistuese, kjo nënkupton efektet financiare për çdo nëpunës qoftë ai që trajtohet sipas ligjit për nëpunësin civil, apo qoftë edhe punonjësit me Kod Pune.
6. Shërbimi civil duhet t'u ofrojë garanci punonjësve për qëndrueshmëri në pozicionet e punës dhe të sigurojë karrierë të vazhdueshme duke promovuar nëpunësit në bazë të performancës në punë.
7. Krijimin sa më të shpejtë të një sistemi me qëllim evidentimin e numrit të saktë të nëpunësve, duke përfshirë qeverisjen qendrore, vendore dhe institucionet e pavaruara pjesë të Administratës Publike.
8. Marrjen e masave për forcimin e bashkëpunimit dhe zbatimin e rekomandimeve të Institucionin e Avokatit të Popullit, si një institucion i pavarur kushtetues për monitorimin dhe përmirësimin e punës kundrejt reformave që po ndërmerren në vend.