



Grupi për Studime
Juridike dhe
Politike

KOMENTE MBI:

PROJEKTLIGJIN PËR ZYRTARËT PUBLIK

Tetor 2022



Fillimisht, **Grupi për Studime Juridike dhe Politike** (GLPS) thekson faktin se mos përfshirja e shoqërisë civile në procesin e draftimit fillestar të projektligjit, përkatësisht GLPS-së e cila ka ekspertizë dhe përvojë në këtë fushë duke monitoruar për më shumë se 10 vite reformën e administratës publike, dëmton thellësisht procesin e draftimit të ligjit dhe si të tillë e bën të paqëndrueshëm duke lënë shumë hapësirë për përmirësime.

Projektligji i ri i zyrtarëve publik (në vijim LZP) ka hyrë në fuqi në korrik të vitit 2020 pasi që Gjykata Kushtetuese e shpalli të pavlefshëm në raport me 8 institucione të pavarura kushtetuese duke e detyruar në të njëjtën kohë Kuvendin e Kosovës që të bëjë ndryshimet e nevojshme për të harmonizuar të njëjtin me aktgjykimin e Gjykatë Kushtetuese në rastin nr. KO203/19 të vlerësimit të kushtetutshmërisë së neneve të caktuara të Ligjit nr. 06/L-114 për Zyrtarët Publikë (në vijim AGJK-LZP).

Pas analizimit të Projektligjit për zyrtarët publik (në vijim PLZP) i cili është publikuar në platformën elektronike për konsultime publike, GLPS ofron komentet dhe rekomandimet e mëposhtme:

Fushëveprim jo i saktë dhe jo i plotë. Për nga fushëveprimi horizontal, PLZP ngrit mjaftë dilema të cilat duken problematike në praktikë. Dhënia e statusit të veçantë për disa kategori sa është e pajustificueshme ashtu edhe ambiguitive për faktin se në bllok përfshihen të gjithë të punësuarit si në rastin e paragrafit 1.3 deri në 1.9 të nenit 6 të PLZP duke lënë diskrecion të madh për përjashtim të kategorive tipike të nëpunësve civil

E njëjta ndodh edhe tek elementet që derogohen të rregullohen me ligj të veçantë ku parashihet të rregullohet sistemi i karrierës dhe sistemi i gradave (paragrafi 2.3 i nenit 6) kur vet PLZP e rrënon komplet sistemin e karrierës (për të cilin do të flasim në vijim).

Pranimi në shërbimin civil. Për dallim nga LZP aktual i cili pranimin e jashtëm e parashikon vetëm në nivelin hyrës (pas dështimit të lëvizjes brenda kategorisë) pranë kategorinë profesionale dhe përjashtimit në kategorinë e lartë drejtuese (nëse nuk ka kandidat meritator brenda), PLZP parashikon pranim të hapur për secilën pozitë të lirë në shërbimin civil duke lënë diskrecion të madh për ndërhyrje politike në të gjithë shërbimin civil. Kur jemi të pranimit në kategorinë profesionale mbetet rekrutimi grupor dhe i centralizuar në administratën shtetërore i cili bëhet sipas PLZP nga MPB. Rekrutimi i centralizuar do të jetë edhe për kategorinë e mesme drejtuese (pozita: drejtor departamenti) por edhe kategorinë e ulët drejtuese (udhëheqës i Divizionit) në të gjithë administratën shtetërore përderisa i centralizuar ishte edhe për kategorinë e lartë drejtuese. Centralizimi i rekrutimit për pozitë e nivelit të mesëm drejtues dhe të ulët drejtues përveç që nuk është i justifikueshëm dhe i bazuar në prova të njëjti tkurr autonominë e institucioneve të administratës shtetërore dhe lë të hapur mundësinë e kontrollit nga politika ditore përmes “rekrutimit” nga qendra dhe “delegimit” të kandidatëve të “preferuar” politik. Dilema që ngritet ka të bëjë me specializimin dhe gatishmërinë e vet MPB-së si njësi përgjegjëse për rekrutim të centralizuar kur tashmë është provuar se për 2 vite me gjithë infrastrukturën ligjore



ltë kompletuar (aktet nënligjore për zbatim të LZP sa i përket nëpunësve civil janë në fuqi) dhe infrastrukturën teknike (SIMBNJ), MPB (DMZP) nuk ka rekrutuar as edhe një pozitë të vetme në kategorinë profesionale për të cilën është e obliguar sipas LZP. Si do të kryente këtë përgjegjësi kur të njëjtës i shtohen më shumë se 1000 pozita të nivelit të mesëm dhe të ulët drejtues kur deri më tash ka dështuar për më se dy vite të kryej rekrutime të centralizuara dhe atë në kategorinë profesionale? Këto janë dilema reale dhe të rëndësishme të cilat definitivisht dhe seriozisht cenojnë funksionalitetin e shërbimit civil. Përkundër një sistemi të centralizuar PLZP parasheh një ndërprerje 1 vjeçare ku rekrutimi do të bëhet nga secili institucion veç e veç përmes njësisë së burimeve njerëzore (NJB NJ) të tyre. Për çfarë arsye? Ndërprerja e sistemit të centralizuar për 1 vit përveç se nuk ka ndonjë justifikim dhe ndonjë logjikë mbrapa saj përkundrazi lë hapur mundësi të madhe dhe diskrecion për rekrutim me baza politike të të gjitha kategorive të nëpunësve civilë. Një rregullim i pazakontë është bërë edhe sa i përket komisioneve të pranimit kur të njëjtat propozohen që të jenë pjesë e disa listave ku anëtarët pastaj caktohen në komisione pranimi ad-hoc dhe përzgjedhja e tyre bëhet përmes sistemit kompjuterik në mënyrë algoritmike, e pastaj emërohet nga njësia përgjegjëse (paragrafi 4 i nenit 40 PLZP). Kjo zgjidhje përveç që nuk është e mundur të zbatohet në praktikë e njëjta paraqitet si problematike sepse kërkon një nivel përgatitje të standardizimit të kërkesave ligjore të secilës pozitë vec e vec dhe pastaj krijimin e listave të anëtarëve të komisionit në bazë të specializimit dhe kërkesave specifike të secilës pozitë.

Kjo është vështirë ose gati e pamundur të arrihet. Kërkesa ligjore për vlerësimin e përshtatshmërisë për emërim në pozita specifike të zyrtarit publik është një tjetër shqetësim i cili lë gjithashtu diskrecion të madh politikës ditore (par. 3 i nenit 9). Se cili do jetë vlerësimi i përshtatshmërisë dhe për cilën përshtatshmëri është e paqartë!

Proces kompleks dhe humbje kohe për zhvillim të procedurave të rekrutimit. Vetëm në sistemet ministrore (ministri dhe agjenci) janë rreth 1000 pozita të nivelit të mesëm dhe të ulët drejtues. Në rastin më të mirë kjo nënkupton që 1000 procedura rekrutuese duhet të zhvillohen me 1000 komisione ad hoc që duhet të krijohen.

Promovimi Vs Degradimi në shërbimin civil. LZP aktual ka një sistem të pastër karriere duke vendosur dy mekanizma shumë efektiv të cilat janë lëvizja brenda kategorisë dhe ngritja në detyrë. Këta dy mekanizma janë rregulluar nën supozimin se punësimi i jashtëm që bëhet në kategorinë profesionale bëhet në bazë të meritës dhe pastaj zhvillohet gradualisht në karrierë në bazë të lëvizjes brenda kategorisë dhe ngritja në detyrë bëhet përmes kalimit nga një kategori në tjetrën. Për të dy mekanizmat e promovimit ka kritere dhe procedura të cilat sigurojnë profesionalizëm e meritë duke forcuar gradualisht shërbimin civil për t'i bërë ballë sfidave si në aspektin e zhvillimit të politikave ashtu edhe në zbatimin e tyre e më së shumti për të siguruar vazhdimësi në kryerjen e përgjegjësive dhe mos ndërhyrjes së politikës ditore. Për dallim nga LZP, PLZP eliminon sistemin e karrierës dhe mekanizmat e saj (lëvizjen brenda kategorisë dhe ngritjen në detyrë)



duke e kthyer në rekrutim të hapur për të gjithë kandidatët dhe duke vendosur një afat prej 4 viteve (për kontratat e afatshme do të flasim në seksionin më poshtë). Rekrutimi i hapur nënkupton se secila pozitë që mbetet e lirë në shërbimin civil do të jetë e hapur për të gjithë kandidatët si nga brenda dhe nga jashtë dhe plotësohet nga kandidati që ka marrë më së shumti pikë. Një sistem i tillë përafërsisht i ngjashëm ka ekzistuar para vitit 2010 (në teori njihet si sistem i pozitës) dhe i cili është provuar se nuk është sistem i mirë dhe lë hapsirë dhe diskrecion për ndikim të madh politik.

Mekanizmi i degradimit në PLZP është rregull e jo përjashtim. Degradimi përdoret si mjet për të demotivuar nëpunësit civil sidomos ata në kategorinë e mesme dhe të ulët drejtuese deri në plotësimin e shkakut të përfundimit të marrëdhënies së punës (lexo bashkë paragrafin 4 dhe 5 të nenit 46 dhe nenit 66 të PLZP) si shkak për largimin përfundimtar nga shërbimi civil dhe hapjen e pozitave të lira për njerëzit e afërt me politiken.

Marrëdhënia e punës e afatshme. Një tjetër risi që sjell PLZP është kalimi nga marrëdhënia e punës pa afat në kontrata 4 vjeçare për të gjithë nëpunësit pa përjashtim në të gjitha institucionet e nivelit qendror dhe lokal ku ka të punësuar nëpunës civil në kategorinë e nivelit të mesëm dhe të ulët drejtues. Fillimisht, problemi i parë në këtë aspekt që hap edhe diskutim kushtetues madje, është ndërprerja e marrëdhënies së punës në mënyrë arbitrare sipas ligjit (ex lege, paragrafi 1 i nenit 98 i PLZP) dhe pa ndonjë justifikim të bazuar për të gjithë nëpunësit civil në nivelin e mesëm dhe drejtues

pavarësisht nëse performanca vjetore e tyre ka qenë e mire ose jo. Për nga aspekti i sigurisë juridike dhe parashikueshmërisë, kjo cenon këto parime që janë parimet kryesore të sundimit të ligjit sepse krijimi i marrëdhënies së punës për këta nëpunës civil është bërë pikërisht nën garanacat që ka dhënë e gjithë korniza ligjore nga viti 2010 për nëpunësit civil (LSHCK me herët dhe LZP tash).

Vendosja e marrëdhënies së punës për kategorinë e mesme dhe të ulët me mandat 4 vjeçar lë diskrecion të madh politik dhe nuk ofron asnjë garancë që këto pozita do të rekrutohen në bazë të profesionalizmit dhe meritës për më tepër prodhon largim masiv gjatë ndërrimit të qeverive dhe shkëputje nga vazhdimësia e punëve ditore që janë karakteristike vetëm në shërbimin civil dhe me ndikim të drejtpërdrejt për qytetarët.

Një dilemë ligjore që mund të ngritet është ajo e statusit të të punësuarve në pozitat e kategorisë së mesme dhe të ulët drejtuese kur janë me mandat se a e kanë statusin e nëpunësit civil apo jo? Kjo është shumë me rëndësi shkak i drejtave dhe detyrave që janë të vlefshme për ta. Tërthorazi nënkuptohet se statusin e nëpunësit civil e kanë vetëm personat të cilët marrin këto pozita e që janë nga shërbimi civil (e drejta kthimit në kategorinë profesionale), prandaj pyetja që shtrohet është nëse personat që vijnë jashtë shërbimit civil e kanë status apo jo dhe cilat drejta dhe detyra janë vlefshme për ta?

Mandati 4 vjeçar është përfundim i marrëdhënies së punës edhe për nëpunësit civil që kanë marrëdhënie pune pafat (përveç në kategorinë profesionale)



në shërbimin civil për shkak se pas përfundimit të mandatit edhe pse është vendosur një mekanizëm teprice (lista e pritjes) i njëjti lë diskrecion të madh që në mënyrë masive të lirohen nga shërbimi civil këto kategori (paragrafi 4. I nenit 66 i PLZP).

Ushtruesit e detyrës. Një tjetër problem i identifikuar në PLZP është edhe kthimi i rregullimit për Ushtruesit të detyrës që qëllimisht është ndërprerë me LZP aktual për të parandaluar keqpërdorimin që ka ndodh në praktikë. Caktimi i afatit prej 6 muajve (par. 3 i nenit 35 i PLZP) është mjaft artificial dhe është dëshmuar se është keqpërdorur në praktikë përkundër këtyre afateve (në praktikë ka persona që deri në 7 vite kanë qenë ushtrues detyre). Ky rregullim është mjaft problematik për faktin se është raport mjaftë i brishtë në mes të politikës dhe shërbimit civil (sidomos tek niveli i lartë drejtues) kur e para “shfrytëzon” statusin juridik të përkohshëm të personit që ushtron detyrën ndërsa personi që ushtron detyrën duhet t'i bindet politikës për të treguar besnikërinë dhe avantazhin e mundshëm në procesin e rekrutimit kur pozita duhet të plotësohet. Mjaft problematike dhe juridikisht e pashpjegueshme është rregullimi në paragrafin 5 të nenit 35 ku veprimet e kryera pas 6 muajve të ushtruesit të detyrës shpallen të paligjshme. Kjo bie ndesh me vet natyrën e ushtrimit të autoritetit publik që me ligj i jepet organit publik dhe në asnjë rast personit brenda tij. Caktimi i ushtruesve të detyrës duhet të jetë vetëm si përjashtim dhe në raste shumë të rralla, por kurrsesi nuk duhet të bëhet rregull.

Mungesa e këtyre elementeve në definimin e përgjegjësisë disiplinore lë diskrecion të madh gjatë vendimmarrjes të organit disiplinor.

Tërheqja e kompetencës nga Departamenti për Menaxhimin e Zyrtarëve Publik (DMZP) në ministri sipas PLZP përveç që nuk ka ndonjë justifikim është kundër delegimit dhe specializimit dhe vendosjen së vijave të llogaridhënies. Një qasje e tillë është humbje e përgjegjësisë dhe lënje në mëshirën e ministrisë për organizuar njësinë e centralizuar që do të jetë përgjegjëse për shumicën elementeve të përcaktuara me PLZP.

Kategorizim i gabuar i nëpunësve civil (para. 2.4 dhe 2.5 i nenit 38 të PLZP) përkatësisht shtimi i një kategorie artificiale si “kategoria e specialistëve” përveç që nuk ka asnjë logjikë (sepse specialistët si rregull duhet të jenë pjesë e kategorisë profesionale) është e panjoftur në ndonjë praktikë të ndonjë shteti tjetër. Kjo kategori bëhet edhe më problematike gjatë përcaktimit të klasave dhe përshkrimit të tyre dhe dallimit të saj me kategorinë profesionale e cila realisht në vetvete përfshinë edhe “kategorinë e specialistëve”.



Kritere të paqarta për transferim.

Diskrecion absolut në transferimin e përhershëm të një nëpunësi civil pas asnjë kriter dhe procedurë e cila siguron konkurrence dhe transparencë (paragrafi 2 i nenit 63). Ky rregullim lehtësisht mund të përdoret si hakmarrje e politikës për të transferuar nëpunësit civil në mënyrë arbitrare kur të njëjtit refuzojnë “urdhërat e paligjshëm” të tyre. Kthimi i transferit me marrëveshje (neni 64) i cili ka ekzistuar në LSHCK dhe është kritikuar vazhdimisht shkaku i mungesës së konkurrencës dhe transparencës. Ky mekanizëm është shfrytëzuar deri në vitin 2019 nga politika për vendosur njerëzit e afërt me ta në pozita kyçe të shërbimit civil ose për larguar nëpunësit civil të cilët nuk kanë pranuar urdhra të paligjshëm nga politika ditore. Procedura e transferimit “me marrëveshje” nuk është e qartë se për cilat kategori do të aplikohet kur dihet tashmë që PLZP përcakton që tri kategoritë menaxhuese do të jenë me mandat 4 vjeçar.

Përveç këtyre komenteve të përgjithshme më poshtë gjeni komentet e veçanta:

- Pasiguri në vlerësimin e rezultateve në punë (“vlerësimet e veçanta” paragrafi 15 i nenit 52, çka nënkuptohet me to?)
- Parashikim jo i plotë i përgjegjësisë disiplinore (mungojnë elementet kryesore siç janë “ekzistimin e veprimit të paligjshëm apo mosveprimit;” kryerjen e veprimit me faj apo mosveprimit; ndodhja e pasojës, ndodhja e dëmit; dhe lidhjen shkakësore ndërmjet veprimit të kryer dhe pasojës/dëmit).

Mungesa e këtyre elementeve në definimin e përgjegjësisë disiplinore lë diskrecion të madh gjatë vendimmarrjes të organit disiplinor.

- Përcaktimi i shkeljeve të lehta dhe të rënda pa ndonjë logjikë dhe ndërlidhje me figurën e nëpunësit civil përderisa të tjerat janë përsëritje e shkeljeve disiplinore ose penale që janë të përcaktuara në ligje të veçanta (veprimet apo mosveprimet që kanë shkaktuar pasoja; sjellje e papërshtatshme që dëmton reputacionin e shërbimit civil; mospërdorimi i duhanit është detyrim i përgjithshëm.). Një parashikim i tillë sa është i papërshtatshëm gjithashtu lë mundësi për diskrecion të paligjshëm dhe tkurrje e mbrojtjes juridike të nëpunësit civil
- Masa të papërshtatshme dhe të pasakta disiplinore si p.sh paralajmimi me shkrim për shkelje të lehta ndërsa ndalimi i ngritjes në detyrë, për një periudhë nga një (1) deri në pesë (5) vite dhe ulja në pozitë ende ekzistojnë ndërsa komplet sistemi i karrierës nuk ekziston më. Si masa disiplinore janë përfshirë edhe pezullimi nga pozita pa pagesë deri në gjashtë (6) muaj dhe pezullimi nga pozita me ndalim deri në 50% të pagës bazë, deri në një (1) vit e që në fakt këto janë masa parandaluese (masa siguroese) e në asnjë rast masë disiplinore (sanksione).
- 1.Pasiguri në iniciimin e procedurës disiplinore (bazuar në informata anonime, si sigurohen provat, hapësirë e madhe për abuzim)



- Kthimi i listës tepricë si mekanizëm shumë i rrezikshëm për të bërë ristrukturime fiktive (nga politika) dhe për të larguar nga puna nëpunës civil në mënyrë masive dhe me qëllim të rekrutimit të njerëzve të afërt me politikën. Kjo saktësisht kombinohet me kthimin e rekrutimeve të hapura dhe vendosjen e mandatit 4 vjeçar si mekanizëm për të hap rrugë politizimit masiv të shërbimit civil.
 - Pezullimi i pozitës së nëpunësit civil i paqartë dhe i tejkalluar kur tri kategoritë drejtuese (ulët, mesme dhe e lartë) janë me mandat prandaj nuk kuptim më pezullimi për këto kategori.
 - Kriter jo objektiv dhe kundër kushtetuese (në kundërshtim me prezumimin e pafajësisë) për pezullimin nga puna (sidomos paragrafi 1.5 të nenit 67).
 - Janë ngatërruar efektet e pezullimit sa i përket mekanizmit të kthimit (nuk bën ndonjë diferencim ne mes kategorive) si dhe mënyra e pagesës është shumë e paqartë.
 - Kriteria subjektive për përfundim të marrëdhënies së punës (sidomos paragrafi 1.3 i nenit 73 të ashtuquajturat “vlerësime të veçanta”)
 - Hapësirë e madhe e rregullimit të marrëdhënies së punës me ligj të veçantë për nëpunësit e shërbimeve publike
 - Kategorizim fiktiv dhe i panevojshëm i zyrtarëve publik (pjesa VI: krijuesit dhe përformuesit e artit dhe kulturës)
 - Kosto e madhe dhe e dyfishtë pa asnjë justifikim (paragrafi 5 i nenit 98). Kalkulim i paqartë!
- Paqartësi se cila është pagesa kur vendosen në listën tepricë
- Referencë e gabuar në një ligj të shfuqizuar përkatësisht në Ligjin Nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës i shfuqizuar me LZP.
 - Rregullim i pakuptimit në nenin 99 në lidhje me ricaktimin në rast të emergjencave (kjo çështje supozohet se është ose duhet të rregullohet tek transferimi)