



AVOKATI I POPULLIT

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



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT
Seksioni i Administratës

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

Nr. Prot.
Nr. Dok. 202002272

Tiranë ___/___/2020

Lënda: *Rekomandim për kryerjen e një analize tërësore lidhur me rastin e ankueses I. T., me qëllim rivënien në vend të të drejtës për një proces të rregullt ligjor në procedurën administrative*

DREJTORISË RAJONALE TË SHËRBIMIT KOMBËTAR TË PUNËSIMIT
TIRANË

Për dijeni:

DREJTORISË SË PËRGJITHSHME TË SHËRBIMIT KOMBËTAR TË PUNËSIMIT

Të nderuar,

Pranë institucionit të Avokatit të Popullit është regjistruar një aneksë nga punonjësja znj. I. T., me detyrë specialiste ndërmjetësimi në Drejtorinë Rajonale të Shërbimit Kombëtar të Punësimit Tiranë. Në ankesën e saj znj. T. parashtron se bazuar në raportin e auditimit të ushtruar nga njesia e auditimit të brendshëm të institucionit tuaj, ajo është ngarkuar me detyrimin për shlyerjen e shumës së përfituar nga mospërputhja e pozicionit me arsimin. Ankuesja parashtron se këtë problematikë e ka adresuar edhe pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Shërbimit Kombëtar të Punësimit por nuk ka gjetur zgjidhje. Në vijim, ajo parashtron se në zbatim të këtij vendimi asaj i është mbajtur një shumë të ardhurash nga paga e muajit Dhjetor.

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

I. RRETHANAT E RASTIT OBJEKT SHQYRTIMI

1. Me shkresën nr. 2478/1, datë 30.08.2016 të Drejtorit të Përgjithshëm të SHKP, znj. T. është emëruar në pozicionin Përgjegjëse e Sektorit të Nxitjes së Punësimit dhe Programeve për të Rinjtë dhe Formimin në Punë, në Drejtorinë Rajonale të Shërbimit Kombëtar Punësimit Tiranë, bazuar në propozimin për emërimin në detyrë nr. 977, datë 03.08.2016 të Drejtorit të Drejtorisë Rajonale të Shërbimit Kombëtar të Punësimit Tiranë znj. Mirsa Kacorri.

2. Pranë DRSHKP Tiranë është kryer një auditim nga Sektori i Auditimit të SHKP me objekt “përputhshmërie dhe rregullshmërie financiare”. Në përfundim të veprimtarisë audituese, grupi i auditimit ka dërguar pranë DRSHKP Tiranë projekt-raportin e auditimit, nr. 1169/3, datë 14.06.2018 dhe raportin përfundimtar të auditimit nr. 1169/5, datë 09.07.2018.

3. Në përfundim të auditimit të ushtruar, grupi i auditimit ka dërguar pranë DRSHKP Tiranë projekt-raportin e auditimit nr. 1169/3, datë 14.06.2018, dhe raportin përfundimtar nr. 1169/5, dt.09.07.2018. Në projekt-raport (fq.12, pika 2) si dhe në raportin përfundimtar të auditimit, (fq.17, pika 2) grupi i auditimit konkludon se emërimi në detyrë, dt. 30.08.2016 i znj. Irena Tushe në postin e Përgjegjëses së Sektorit të Nxitjes së Punësimit, Programeve për të Rinjtë dhe Formimit në Punë, është bërë në kundërshtim me VKM nr. 187, datë 08.03.2017, pasi niveli minimal i diplomës për pagën e grupit të cilit i përket pozicioni “Përgjegjës Sektor” është Master i Shkencave, Diplomë e Integruar e Nivelit të Dytë ose e barazvlefshme me të. Po kështu grupi i auditimit evidenton se shtesa e përfitur sa i takon diplomës i referohet shtesës që VKM përcakton për diplomat e nivelit “Master Shkencor” dhe jo “Bachelor” që ishte diploma që zotëronte ankuesja në kohën e emërimit.

Bazuar në këto gjetje, grupi i auditimit ka rekomanduar:

- Nga SHKP të bëjë sa më shpejt zëvendësimin e postit të Përgjegjësit të Sektorit të Nxitjes së Punësimit dhe Programeve për të Rinjtë dhe Formimin në Punë, në Drejtorinë Rajonale të Shërbimit Kombëtar Punësimit Tiranë me punonjës që zotërojnë arsimin përkatës, në përputhje me kërkesat e VKM nr. 187, datë 08.03.2017;
- Pasi të analizohet nga menaxhimi i lartë i DRP, SHKP-së dhe Sektori Juridik, si dhe të përcaktohet konkretisht përgjegjësia për dëmin ekonomik shkaktuar buxhetit të shtetit në Sektorin e Nxitjes për shumën 171.914 lekë, të nisë menjëherë puna për kthimin mbrapsht dhe arkëtimin e tyre në buxhetin e shtetit.

4. Me propozimin nr. prot.,763 datë **22.06.2018**, Drejtori i DRSHKP Tiranë i ka propozuar Drejtorit të Përgjithshëm të SHKP lëvizjen në detyrë të znj. Irena Tushe me detyrë Përgjegjëse e Sektorit të Nxitjes së Punësimit, Programeve për të Rinjtë dhe Formimit në Punë, në Specialiste pranë Sektorit të Ofertave dhe Shërbimeve me Punëdhënësit, në DRSHKP Tiranë.

5. Me Urdhrin nr. prot., 1894/1, dt. **29.06.2018**, drejtori i përgjithshëm i SHKP ka urdhëruar lëvizjen në detyrë të znj. Irena Tushe nga pozicioni Përgjegjëse e Sektorit të Nxitjes së Punësimit, Programeve për të Rinjtë dhe Formimit në Punë, në pozicionin Specialiste pranë Sektorit të Ofertave dhe Shërbimeve me Punëdhënësit, në DRSHKP Tiranë.

6. Me shkresën nr. prot., 3352, datë **05.10.2018**, grupi i auditimit ka dërguar pranë Drejtorit të Përgjithshëm të SHKP planin e masave të rekomanduara në përfundim të angazhimit të auditimit të kryer nga sektori i auditimit për subjektin Drejtoria Rajonale e SHKP Tiranë.

7. Me urdhrin nr. prot., 3352/1, datë **17.10.2018**, drejtori i përgjithshëm i SHKP ka urdhëruar DRSHKP Tiranë për marrjen e masave për evidentimin e përgjegjësive dhe arkëtimin sa më të shpejtë të detyrave të lëna nga auditi.

8. Me njoftimin nr. prot., 409, datë **08.02.2019**, drejtori i drejtorisë rajonale të SHKP Tiranë i drejtohet znj. I. T. me “njoftim për përmbushje detyrimi” duke kërkuar kthimin e shumës prej 171.914 lekësh.

9. Me urdhrin nr. prot. 2142, datë **06.06.2019**, drejtori i drejtorisë rajonale të SHKP Tiranë urdhëron marrjen e masave për shlyerjen e dëmit financiar në shumën prej 171.914 lekësh për periudhën 30 Gusht 2016 – 29 Qershor 2018.

10. Më datë **02.10.2019** është hartuar akt-marrëveshje mes Sektorit të Financës dhe Shërbimeve të Brendshme dhe znj. I. T. për shlyerjen e detyrimit me këste në llogari të institucionit. Akt marrëveshja nuk është nënshkruar nga znj. T., e cila ka vendosur në të shënimin se e kundërshton këtë akt, se mendimet e saj do t'i shprehë me shkresë zyrtare dhe se nuk ishte e përgatitur e nuk kishte dijeni për takimin

11. Më datë **23.12.2019** drejtori i drejtorisë rajonale të SHKP Tiranë me aktin nr. 3867 të titulluar “akt rivendosje në afat” në cilësinë e titullarit të degës rajonale të SHKP ka autorizuar Sektorin e Personel – Shërbimeve dhe Juristin e institucionit të ndjke administrativisht procedurën ndaj punonjësës znj. I. T., me objekt “përmbushje detyrimi”, detyrim i cili ka lindur për shkak të mospërputhjes së arsimit me pozicionin e punës. Këtë akt administrativ titullari e bazon në nenin 54 të Kodit të Procedurave administrative të RSH (rivendosja në afat) dhe shprehet se: “legjitimohem në të mbështetem në këtë nen të Kodit dhe të kërkon rivendosje në afat për arsye objektive”.

12. Me njoftimin nr. 3868, datë **23.12.2019**, drejtori i drejtorisë rajonale të SHKP Tiranë i drejtohet znj. I. T. me “njoftim për përmbushje detyrimi” duke kërkuar kthimin e shumës prej 171.914 lekësh.

13. Me njoftimin nr. 3868/2, datë **30.12.2019**, drejtori i drejtorisë rajonale të SHKP Tiranë i drejtohet znj. I. T. me “njoftim për ekzekutim të detyrueshëm” duke njoftuar ekzekutimin e detyrueshëm të shumës prej 171.914 lekësh.

14. Nëpërmjet memo-s nr. 179, datë **29.01.2020**, drejtori i DRSHKP Tiranë informon drejtorin e përgjithshëm lidhur me veprimet administrative, si edhe në lidhje me faktin se ekzekutimi i detyrueshëm ka filluar në muajin Dhjetor 2019.

II. ANALIZA DHE VLERËSIMI I VEPRIMEVE ADMINISTRATIVE TË KRYERA NGA DRSHKP TIRANË

Për shqyrtimin me objektivitet të kësaj çështje dhe për të mundësuar një hetim të plotë administrativ, kemi kërkuar nga Drejtoria e Përgjithshme e Shërbimit Kombëtar të

Punësimin të na përcillen shpjegime me shkrim si edhe dokumentacioni përkatës lidhur me këtë rast.

Me shkresën nr. 242/5, datë 06.03.2020 të Drejtorit të Përgjithshëm të Shërbimit Kombëtar të Punësimin (SHKP), janë përcjellë shpjegimet e Drejtorisë Rajonale të Shërbimit Kombëtar të Punësimin Tiranë (DRSHKP Tiranë).

Procedura e ndjekur nga Drejtoria Rajonale e SHKP Tiranë për rastin e znj. I. T., është një procedurë administrative në kuptim të dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative, i cili përcakton që procedura administrative është veprimtaria e një organi publik, me qëllim përgatitjen dhe miratimin e veprimeve konkrete administrative, ekzekutimin e tyre dhe rishikimin e tyre me mjete ligjore administrative¹.

Pas analizimit me kujdes të shpjegimeve, si edhe të dokumentacionit të përcjellë institucioni i Avokatit të Popullit vlerëson se ka vend për përmirësim të procedurës administrative të ndjekur nga DRSHKP Tiranë, të cilat lidhen drejtpërdrejt me garantimin e të drejtës për një proces të rregullt administrativ.

Në veprimet administrative² të kryera nga drejtoria rajonale e SHKP Tiranë, si më lart³, vërehet se ka konfuzion dhe mungesë të një metodologjie të qartë administrative për të adresuar problematikën e evidentuar në mënyrë të saktë dhe në përputhje me standardet që kërkon një proces i rregullt ligjor administrativ⁴.

Së pari, pa dashur të ndërhyjmë në procesin delikat të ushtrimit të veprimtarisë audituese dhe në gjetjet e evidentuara nga grupi i auditimit, vlerësojmë të sjellim në vëmendje se në raportin e auditimit është raportuar se znj. I. T. nuk plotëson kriterin e nivelit minimal të arsimit të përcaktuar nga VKM nr. 187, datë 08.03.2017, për pozicionin në të cilin është emëruar më datë 30.08.2016 dhe kërkohet kthimi i shumës së përfituar pa të drejtë që nga fillimi i efekteve të aktit të emërimit. Analiza e grupit të auditimit nuk është e plotë. Një marrëdhënie juridike bazohet në ligjin e kohës kur ajo ka lindur. Marrëdhënia juridike e punës së znj. T. me institucionin ka lindur në vitin 2016 ndërsa VKM të cilës i është referuar grupi i auditimit për të konkluduar në gjetjen se emërimi është në kundërshtim me ligjin është e vitit 2017. Grupi i auditimit duhet të kishte bërë një referim dhe analizë të saktë të ligjit të kohës kur ka lindur marrëdhënia e punës. Në kohën e emërimit të znj. T. në vitin 2016, nivelet e pagave të punonjësve të administratës rregulloheshin nga VKM Nr. 545, datë 11.08.2011. Lidhja nr.6 e kësaj VKM parashikon se kriteri i nivelit minimal të arsimit për pozicionin Përgjegjës Sektori, ndër të tjera edhe në Shërbimin Kombëtar të Punësimin është “1”, pra “Master Shkencor”.

Së dyti, në raportin e auditimit kërkohet:

¹ Neni 3, pika 9 e KPrA

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

³ Shtjelluar gjerësisht në rrethanat e faktit

⁴ E drejta për një proces të rregullt në procedurat administrative, e sanksionuar nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (neni 6), Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (neni 42), është një parim themelor kushtetues i konfirmuar tashmë nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë, që shërben si garanci për subjektet e së drejtës nga veprime apo mosveprime të organeve të pushtetit shtetëror, e reflektuar gjerësisht në Kodin e Procedurave Administrative, i cili është ligji horizontal që rregullon organizimin dhe funksionimin e veprimtarisë administrative dhe të administratës publike në tërësi.

1. Nga SHKP të bëjë sa më shpejt zëvendësimin e postit të Përgjegjësit të Sektorit të Nxitjes së Punësimit dhe Programeve për të Rinjtë dhe Formimin në Punë, në Drejtorinë Rajonale të Shërbimit Kombëtar Punësimit Tiranë me punonjës që zotërojnë arsimin përkatës, në përputhje me kërkesat e VKM nr. 187, datë 08.03.2017;
2. Pasi të analizohet nga menaxhimi i lartë i DRP, SHKP-së dhe Sektori Juridik, si dhe të përcaktohet konkretisht përgjegjësia për dëmin ekonomik shkaktuar buxhetit të shtetit në Sektorin e Nxitjes për shumën 171.914 lekë, të nisë menjëherë puna për kthimin mbrapsht dhe arkëtimin e tyre në buxhetin e shtetit.

Rekomandimi i parë i lënë nga grupi i auditimit është zbatuar nga SHKP që pas marrjes dijeni për projekt-raportin nr. 1169/3, datë 14.06.2018. Me Urdhrin nr. prot., 1894/1, dt. 29.06.2018, të drejtorit të përgjithshëm të SHKP znj. T. është emëruar në pozicionin Specialiste pranë Sektorit të Ofertave dhe Shërbimeve me Punëdhënësit, në DRSHPK Tiranë.

Sa i përket rekomandimit të dytë, vërejmë se ka një mungesë të theksuar të qasjes së institucionit për të garantuar zhvillimin e një procedure administrative të paanshme dhe transparente. Në dokumentacionin e vënë në dispozicion të institucionit të Avokatit të Popullit nuk është përcjellë asnjë akt konkret që të vërtetojë metodologjinë që ka ndjekur institucioni dhe veprimet që janë kryer për identifikimin e përgjegjësive në të gjithë nivelet, lidhur me shkeljen që ka konstatuar grupi i auditimit, për të konkluduar më pas në veprimet për kërkimin e shumës nga ankuesja, e fillimin e ekzekutimit të mbajtjes së një pjese të detyrimit prej muajit Dhjetor 2019 (sipas pohimeve në shkresën zyrtare të institucionit, dhe ne ankesën e depozituar).

Nga aktet e përcjella⁵ rezulton se pas 8 muajsh nga marrja dijeni për projekt-raportin e auditimit (të cilin institucioni e zbatoi pjesërisht pa prituri daljen e raportit përfundimtar duke kryer lëvizjen e znj. T. nga detyra) institucioni i drejtohet ankueses me një njoftim për shlyerjen e detyrimeve⁶ dhe pas 8 muajsh të tjerë nga ky moment, hartohet një akt-marrëveshje⁷ mes Sektorit të Financës dhe Shërbimeve të Brendshme dhe znj. I. T. për shlyerjen e detyrimit me këste në llogari të institucionit, të cilën znj. T. nuk e firmos.

Pas më shumë se dy muajsh nga momenti i refuzimit të akt-marrëveshjes, ose gjithsej pas 1 viti e gjysëm nga marrja dijeni për projekt-raportin e auditimit, drejtori i drejtorisë rajonale të SHKP Tiranë harton aktin nr. 3867 të titulluar “akt rivendosje në afat”⁸.

Së pari, ky akt, nuk plotëson kërkesat e formës së aktit administrativ në përputhje me nenet 99 dhe 100 të Kodit të Procedurave Administrative, të cilët parashikojnë se:

Neni 99

Kërkesat e formës së aktit administrativ të shkruar në letër ose elektronik

1. Në çdo rast akti administrativ duhet të tregojë qëllimin e tij.

2. Akti administrativ i shkruar në letër ose elektronik përmban:

a) pjesën hyrëse, që përmban:

i) emrin e organit publik që nxjerr aktin;

ii) palët të cilave u drejtohet akti;

iii) datën e miratimit;

⁵ Veprimet administrative të shperhura në këto akte janë listuar në rend kronologjik në rrethanat e faktit

⁶ Pika 8, rrethanat e faktit

⁷ Pika 10, rrethanat e faktit

⁸ Shtjelluar në pikën 11 të rrethanave të faktit

- iv) bazën ligjore;
 - b) pjesën arsyetuese;
 - c) dispozitivin që tregon:
 - i) pjesën urdhëruese që tregon çfarë është vendosur;
 - ii) kohën e hyrjes në fuqi të aktit;
 - iii) të drejtën e ankimit, përfshirë organin publik apo gjykatën ku mund të paraqitet ankimi, mjetet e ankimit, afatin dhe mënyrën e përlllogar itjes së tij për paraqitjen e ankimit.
3. Nëse nuk parashikohet ndryshe nga ligji, akti administrativ i shkruar në letër përmban nënshkrimin, emrin dhe mbiemrin e shkruar të nëpunësit përgjegjës, apo përkatësisht të kryetarit dhe të sekretarit të organit kolegjial.
4. Akti administrativ elektronik nënshkruhet në mënyrë elektronike në përputhje me legjislacionin në fuqi. Në këto raste, kërkesat e pikës 3, të këtij neni, zëvendësohen me nënshkrimin elektronik të organit publik, në përputhje me legjislacionin në fuqi.

Neni 100

Arsyetimi i aktit

Akti administrativ i shkruar në letër ose elektronik, si dhe akti administrativ i konfirmuar, sipas nenit 98, pikat 2 dhe 3, të këtij Kodi, duhet të jetë i arsyetuar.

Arsyetimi i aktit administrativ duhet të jetë i qartë dhe përmban:

- a) shpjegimin e situatës faktike mbi të cilën është marrë akti;
- b) shpjegimin e përmbledhur të rezultatit të hetimit administrativ dhe të vlerësimit të provave;
- c) bazën ligjore të aktit dhe një shpjegim pse kushtet ligjore për zbatimin e tij plotësohen në këtë rast;
- ç) në rastin e diskrecionit, shpjegimin pse diskrecioni është përdorur në mënyrën e përcaktuar.

Dispozitat e mësipërme lidhen drejtpërdrejt me respektimin e parimit të qartësisë dhe sigurisë juridike. Qëllimi i tyre dispozite është përcaktimi i kushteve juridike materiale dhe formale që çdo akt administrativ duhet të përmbushë. Qëllimi i të gjithë elementeve që duhet të përmbajë akti është që të garantojnë që pala të cilit i drejtohet akti të jetë në gjendje të kuptojë përmbajtjen faktike dhe juridike të vendimmarrjes administrative. Detyrimi ligjor i vendosur ndaj një organi publik nuk është vetëm plotësimi i listës së kërkesave në kuptimin e thjeshtë formal, por formulimi i tekstit në një gjuhë të thjeshtë dhe të kuptueshme është po aq i rëndësishëm.

Në aktin administrativ, “akt rivendosje në afat” nr. 3867, datë 23.12.2019, të DRSHPK Tiranë, këto elementë mungëojnë, siç do të shohim më poshtë.

Së dyti, akti administrativ, “akt rivendosje në afat” nr. 3867, datë 23.12.2019 nuk plotëson as kërkesat e nenit 54 të Kodit të Procedurës Administrative sa i takon rivendosjes në afat. Në nenin 54 të Kodit të Procedurës Administrative, përcaktohet se:

1. Përveçse kur ndalohet shprehimisht me ligj, pala mund të kërkojë rivendosjen në afat, nëse është penguar për shkaqe të arsyeshme për respektimin e afatit procedural, me përjashtim të rasteve kur afatet kanë karakter prekluziv.
2. Rivendosja në afat mund të kërkohej:
 - a) për afatet e përcaktuara për paraqitjen e kërkesës fillestare;
 - b) në lidhje me afatet për kryerjen e veprimeve gjatë procedurës administrative;
 - c) për afatet për paraqitjen e mjeteve të ankimit; si dhe
 - ç) për çdo afat tjetër në dëm të palës.
3. Kërkesa për rivendosjen në afat duhet të bëhet brenda 15 ditëve nga dita kur janë eliminuar pengesat, por jo më vonë se 1 vit nga data e përfundimit të afatit të humbur.

Në të njëjtin afat duhet kryer edhe veprimi procedural, për të cilin pala ka humbur afatin për shkaqe të arsyeshme.

4. Afati 1-vjeçar, i përcaktuar në pikën 3, të këtij neni, nuk zbatohet në rastin e forcës madhore.

Në këtë dispozitë janë përcaktuar shprehimisht rastet kur organi publik mund të kërkojë rivendosjen në afat, por në asnjë rresht të aktit të sipërcituar nuk gjejmë të shpjeguar rastin specifik përballë të cilit ndodhet organi publik⁹.

Pika 3 e nenit 54 të Kodit të Procedurave Administrative kërkon që kërkesa për rivendosjen në afat të bëhet brenda 15 ditëve nga dita kur janë eliminuar pengesat, por jo më vonë se 1 vit nga data e përfundimit të afatit të humbur. Në të njëjtin afat duhet kryer edhe veprimi procedural, për të cilin pala ka humbur afatin për shkaqe të arsyeshme.

Në aktin e drejtorit të DRSHKP Tiranë nuk shpjegohet se cilat kanë qënë afatet që ky organ ka pasur në dispozicion për kryerjen e veprimit administrativ, si është kryer llogaritja e afateve në përputhje me nenet 56 e vijues të Kodit të Procedurave Administrative, cilat kanë qënë pengesat për kryerjen e veprimit administrativ brenda afatit dhe në ç'formë janë eliminuar ato.

Të gjithë këto elementë të rëndësishëm lidhen drejtpërdrejt me arsyetimin e aktit administrativ, si parakusht themelor i “administrimit të mirë” në kuadër të detyrimit të organit publik për të shpjeguar se në ç'mënyrë dhe pse ka marrë vendimin që përmban akti administrativ i shkruar. Për më tepër, përveçse DRSHKP Tiranë nuk shpjegon arsyet se përse është e konsideruar e nevojshme rivendosja në afat, duhet të theksojmë se kjo rivendosje në afat është pasuar nga të njëjtat veprime që e kanë paraprirë atë, pra nga njoftimet drejtuar ankueses për shlyerjen e detyrimit.

Për këto arsye, vlerësojmë se procedura administrative në këtë pikë është mjaft e paqartë dhe e paplotë, duke mos krijuar garanci për respektimin e parimit të qartësisë dhe sigurisë juridike.

Lidhur me analizën e përgjegjësisë së strukturave në nivel hierarkik.

Pas marrjes dijani për projekt-raportin e auditimit, nuk rezulton që DRSHKP Tiranë të ketë nxjerrë asnjë akt ku të analizohet përgjegjësia në nivel hierarkik ndërmjet strukturave të institucionit lidhur me emërimin e ankueses në kundërshtim me ligjin. Emërimi i ankueses në një pozicion për të cilin ajo nuk plotësonte kriterin e arsimit nuk mund të jetë kurrësesi për faj të saj, dhe rrjedhimisht ky nuk mund të konsiderohet dëm që i ka shkaktuar ankuesja institucionit dhe buxhetit të shtetit por është një dëm që është shkaktuar gjatë ushtrimit të detyrës nga personat përgjegjës që kanë kryer dhe lejuar vijimin e emërimit të nëpunëses në atë pozicion. Mendojmë se duke mbajtur parasysh pikërisht këto rrethana, grupi i auditimit ka rekomanduar të analizohet nga menaxhimi i lartë i DRP, SHKP-së dhe Sektori Juridik, si dhe të përcaktohet konkretisht përgjegjësia për dëmin ekonomik shkaktuar buxhetit të shtetit, por pa përmendur në asnjë rast ankuesen si person përgjegjës.

Mesa kuptohet nga dokumentacioni i përcjellë nga institucioni për Avokatin e Popullit, DRSHKP Tiranë është mjaftuar duke i kërkuar ankueses kthimin e shumës së përfituar

⁹ Në akt thuhet vetëm: *legjitimohem të mbështetem në këtë nen të Kodit dhe të kërkoj rivendosje në afat për arsye objektive.*

pa të drejtë (sipas gjetjeve të auditit) pa kryer një raport të detajuar lidhur me personat përgjegjës që kanë shkaktuar këtë situatë, në analizë të plotë dhe të detajuar të legjislacionit që rregullon ushtrimin me përgjegjshmëri të funksioneve në administratën publike, për të siguruar respektimin e një procesi të rregullt ligjor:

- Nuk është analizuar se në ç'masë ka përgjegjësi për emërimin e ankueses në një pozicion pune në të cilin nuk plotësonte kriteret minimale të arsimit njesia e burimeve njerëzore?
- Në ç'masë ka përgjegjësi njesia e financës për ekzekutimin e pagesës të përmuajshme për rreth dy vite, në kundërshtim me aktin nënligjor që rregullon?
- Në ç'masë ka përgjegjësi Drejtori Rajonal i DRSHKP Tiranë dhe Drejtori i Përgjithshëm i SHKP?

Për më tepër, institucioni i Avokatit të Popullit vlerëson të theksojë në mënyrë të veçantë faktin se rezultojnë qartë që ankuesja e ka ushtruar efektivisht detyrën në pozicionin që ajo ka mbajtur, punë për të cilën edhe është paguar. Në këtë kuptim, kufizimi i pagesës së saj për atë periudhë do të ishte në shkelje të të drejtës së saj për t'u shpërblyer për punën e saj. Përdërsia pozicioni i përgjegjës të sektorit ekziston në organikën e institucionit dhe atë detyrë e ka ushtruar efektivisht ankuesja, nuk ka rezultuar që ajo të ketë përfituar të ardhura shtesë që nuk i takojnë, pra që të ketë dëm financiar.

Drejtoria Rajonale e SHKP Tiranë duhet të kryejë një hetim administrativ të thelluar, për të mundësuar një analizë që do të nxjerrë në pah përgjegjësitë individuale të të gjithë strukturave në nivel hierarkik. Pasi të kryhet kjo analizë, DRSHKP duhet të marrë masat e nevojshme administrative në përputhje me dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative, Kodit të Punës¹⁰, të legjislacionit për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës publike¹¹, dhe të për të vënë personat përgjegjës para përgjegjësisë, dhe për t'i mundësuar ankueses të drejtën për një proces të rregullt ligjor.

Procesi i rregullt ligjor, i garantuar si e drejtë themelore e njeriut zbatohet edhe në procedurat administrative, ndonëse ai nuk është i parashikuar shprehimisht në ligjin horizontal për procedurat administrative (Kodi i Procedurave Administrative). Kjo e drejtë gjendet e pasqyruar dhe mishëruar plotësisht përmes elementëve thelbësorë të këtij parimi, të cilat janë ligjshmëria, transparenca, informimi, proporcionaliteti, drejtësia dhe paanësia, objektiviteti, përdorimi i gjuhës të njohur nga subjekti, e drejta e aksesit dhe përfaqësimit, e drejta e informimit, e drejta për t'u dëgjuar, kontradiktoriteti, koha e arsyeshme, arsyetimi i vendimmarjes, e drejta e ankimit administrativ dhe gjyqësor, etj.

Fusha e shtrirjes së procesit të rregullt ligjor edhe në proceset administrative ka qënë ndër vite edhe objekt i jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese¹², e cila në interpretim dhe analizë të nenit 42/1 të Kushtetutës së RSH, si edhe bazuar në nenin 6 (1) të KEDNJ ka konsoliduar qendrimin se e drejta e individit për një proces të rregullt ligjor nuk është e kufizuar vetëm në procesin gjyqësor, por edhe në atë me karakter administrativ dhe se çdo organ i pushtetit publik gjatë ushtrimit të funksionit të tij kushtetues e ligjor është i detyruar të respektojë standartet e gjithëpranuara demokratike, të cilat kanë gjetur pasqyrimin e tyre në Kushtetutë, pavarësisht nga natyra e procesit që kryen. Nga ana

¹⁰ Duke qënë se marrëdhëniet e punës për punonjësit e zyrave rajonale të SHKP rregullohen nga Kodi i Punës.

¹¹ i cili përcakton detyrimin e organeve të administratës shtetërore për të shpërblyer demin që këto të fundit i kanë shkaktuar interesave të personave private në ushtrim të funksioneve të tyre publike

¹² Vendimet nr. 75/2002, 76/2002, nr.6/2006, nr. 17/2010, nr.29/2013

tjetër, interpretimi i dispozitës së nenit 6 të KEDNJ në këtë kuptim ka qënë vazhdimisht edhe objekt i jurisprudencës së GJEDNJ, e cila duke kritikuar rastet e interpretimit të ngushtë të nenit 6 të Konventës nga gjykata të vendeve palë në Konventë, ka pohuar se “*në shoqërinë demokratike, në kuptimin e Konventës, e drejta për një proces të rregullt ... zë një vend të rëndësishëm, sa që çfarëdo interpretimi i ngushtë i nenit 6(1) nuk do t’i përgjigjej as qëllimit dhe as karakterit të këtij neni*”⁶.

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

REKOMANDOJMË:

- Drejtoria Rajonale e Shërbimit Kombëtar të Punësimit Tiranë të kryejë një analizë e të hartojë një raport të plotë e të detajuar të masës së përgjegjësisë në nivel hierarkik ndërmjet strukturave të institucionit lidhur me emërimin e ankueses në kundërshtim me ligjin, duke konkluduar qartësisht të paktën lidhur me masën e përgjegjësisë së njesisë së burimeve njerëzore, të njesisë së financës, të Drejtorit Rajonal të SHKP dhe të Drejtorit të Përgjithshëm, dhe duke adresuar drejt përgjegjësinë tek personat përkatës, në përputhje me dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative, Kodit të Punës dhe të legjislacionit për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës publike.
- Të zhvillohen procedurat e nevojshme administrative për të adresuar këtë problematikë.

Brenda 30 ditësh nga marrja e këtij rekomandimi të njoftohemi për masat apo veprimet e ndërmarra nga Drejtoria Rajonale e Shërbimit Kombëtar të Punësimit Tiranë.

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

Duke ju falenderuar për bashkëpunimin,

K O M I S I O N E R I

Prof. Asoc. Dr., Erjona BANA (CANAJ)

⁶ Çështja Delecourt kundër Belgjikës, vendim i Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57467>