

Nr. K1/E14-8 Prot.

Tiranë 11.07.2025

Nr. Dok. 202500531/8

Lënda: Rekomandim lidhur me procesin e konsultimit publik të nismave legislative në fushën e marrëdhënieve të punës

MINISTRISË SË EKONOMISË, KULTURËS DHE INOVACIONIT

Të nderuar,

Pranë institucionit të Avokatit të Popullit është administruar për dijeni ankesa e organizatës së shoqërisë civile "Qendra për të Drejtat në Punë". Në këtë ankesë parashtrohen disa shqetësime lidhur me ndryshimet e miratuara në Kodin e Punës së RSH nga Kuvendi i Shqipërisë më datë 26.07.2024. Konkretisht, kërkuesit parashtrojnë se këto ndryshime nuk i janë nënshtruar procesit të konsultimit paraprak me grupet e interesit dhe Këshillin Kombëtar të Punës, duke mbajtur qendrimin se amendimet ligjore përkeqësojnë pozitën e punëmarrësit.

Për sa më lart, për nevoja të vlerësimit të këtij rasti, me tonat nr.202401084/2, datë 12.08.2024 dhe nr.202401084/4, datë 13.09.2024 kemi kërkuar nga Ministria e Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit¹ informacion dhe dokumentacion në lidhje me fazat e procesit të konsultimit të kësaj nisme legislative, në përputhje me pikën 3 të nenit 200 të Kodit të Punës së RSH², me ligjin nr. 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik", si dhe me VKM Nr. 1039, datë 4.12.2013 "Për funksionimin e Këshillit Kombëtar të Punës dhe për caktimin e përfaqësuesve të Këshillit të Ministrave në këtë këshill", në të cilën parashikohet se KKP-ja kryesohet nga ministri i Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit.³

Me tuajën nr. 10326/1, datë 19.09.2024, informoni lidhur me procedurën e ndjekur nga institucioni juaj sa i përket konsultimit të ndryshimeve të miratuara në Kodin e Punës së RSH nga Kuvendi i Shqipërisë më datë 26.07.2024. Në shkresën e sipërcituar ju theksoni ndër të tjera se pranë institucionit tuaj është depozituar kërkesa për mendim nr. 1995/1 prot., datë 09.04.2024 mbi projektligjin "Për një ndryshim në ligjin nr. 7961, datë 12.7.1995, "Kodi i

¹ Ministri përgjegjëse për çështjet e punës, referuar VKM Nr. 30, datë 17.1.2024 "Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të Ministrisë së Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit"

² Në pikën 3 të nenit 200 të Kodit të Punës parashikohet që Këshilli Kombëtar i Punës kryen konsultime ndër të tjera edhe në lidhje me ndryshimet e këtij Kodi.

³ Pika 4 e VKM 1039/2014.

Punës i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, të propozuar nga dy deputetë të Kuvendit të Shqipërisë. Ju informoni se nëpërmjet shkresës nr. 4626/1 prot., datë 15.05.2024 Ministria e Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit, është shprehur, parimisht dakord, me propozimin për ndryshimin e pikës 3, të nenit 93, të "Kodit të Punës"), të ligjit nr. 7961, datë 12.7.1995, "Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë", mendim të cilin e keni përcjellë zyrtarisht pranë Këshillit të Ministrave, dhe nuk keni ndjekur procedurat e mëtejshme.

Me tonën nr. 202401084/6, datë 15.10.2024 ju jemi drejtuar sërish duke theksuar se neni 200 i Kodit të Punës së RSH parashikon se Këshilli Kombëtar i Punës (KKP) kryen konsultime ndër të tjera edhe në lidhje me ndryshimet e këtij Kodi (pika 3 e këtij neni), teksa VKM nr. Nr. 1039, datë 4.12.2013, i ndryshuar, parashikon se KKP-ja kryesohet nga ministri i Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit (pika 4), dhe përcakton rregullat për organizimin dhe funksionimin e këtij këshilli. Po kështu, e njëjta VKM, në pikën 2 parashikon se: *"KKP-ja zhvillon këshillime, merr vendime me konsensus dhe i bën rekomandimet përkatëse Këshillit të Ministrave, nëpërmjet ministrit përgjegjës për punën."* Referuar Vendimit Nr. 30, datë 17.1.2024 të Këshillit të Ministrave "Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të Ministrisë së Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit", kjo Ministri është përgjegjëse për çështjet e punës. Për sa më lart, kemi kërkuar të na informoni nëse ky Këshill është mbledhur për të konsultuar dhe diskutuar kërkesën për mendim nr. 1995/1 prot., datë 09.04.2024 mbi projektligjin "Për një ndryshim në ligjin nr. 7961, datë 12.7.1995, "Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar.

Me tuajën nr. 13012/1, datë 04.11.2024 na keni informuar se: *"Këshilli Kombëtar i Punës kryen konsultime veçanërisht për zbatimin e legjislacionit të punës, ndryshimet e Kodit të Punës, përmbajtjen e akteve nënligjore, politikat dhe organizmat kombëtare që kanë të bëjnë me punësimin, formimin profesional, mbrojtjen e punëmarrësve, higjienën dhe sigurimin teknik, prodhimin, mirëqënien, programet e zhvillimit ekonomiko- shoqëror, si dhe me zbatimin e normave të Organizatës Ndërkombëtare të Punës (ILO). Për vitin 2024 Këshilli Kombëtar i Punës ka zhvilluar mbledhjen e tij të parë në datën 04.10.2024, duke marrë parasysh se, kjo mbledhje është zhvilluar pas miratimit të ndryshimeve në Kodin e Punës, këto ndryshime nuk kanë qënë pjesë e tematikave për diskutim në këtë mbledhje."*

Vlerësimi i rastit nga Avokati i Popullit.

Më datë 26 korrik 2024, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi Ligjin Nr. 91/2024 "Për disa ndryshime në ligjin nr. 7961, datë 12.7.1995, "Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar"⁴ (Ligji nr.91/2024), i cili solli disa ndryshime në Kodin e Punës, të fokusuar kryesisht në dispozitat që rregullojnë pushimet vjetore të punëmarrësve. Një nga ndryshimet kryesore përfshin riformulimin e nenit 92, pika 2, duke zëvendësuar përcaktimin e pushimeve vjetore nga "4 javë kalendarike" në "22 ditë pune". Gjithashtu, në nenin 93, pika 3, është

4

<https://kuvendiwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/202408150908151653ligj%20nr.%2091%2C%20dt.%2026.7.2024.pdf>

hequr detyrimi që një pjesë e pushimeve vjetore të jetë “të paktën një javë kalendarike pa ndërprerje”.

Sipas shpjegimeve të përcjella nga Ministria për Ekonominë, Kulturën dhe Inovacionin (përkthyer më lart) rezulton se, për miratimin e ndryshimeve në Kodin e Punës së RSH nuk ka pasur proces të konsultimit publik, në përputhje me kërkesat e legjislacionit shqiptar dhe me standardet e nevojshme të transparencës dhe pjesëmarrjes. Avokati i Popullit e vlerëson këtë situatë si veçanërisht shqetësuese kur flasim për ndryshime ligjore që prekin drejtpërdrejt të drejtat dhe interesat e punëmarrësve, një grup që kërkon mbrojtje dhe përfshirje aktive në çdo proces që ka të bëjë me kushtet e punës.

Procesi i konsultimit publik në Republikën e Shqipërisë rregullohet sipas Ligjit Nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”, i cili ka për qëllim të sigurojë transparencën, pjesëmarrjen e publikut dhe përgjegjshmërinë e institucioneve shtetërore në procesin e vendimmarrjes. Ky ligj vendos rregulla të qarta për përfshirjen e qytetarëve dhe grupeve të interesit në hartimin e ligjeve, dokumenteve strategjike dhe politikave me ndikim të lartë publik, duke synuar forcimin e demokracisë dhe legjitimitetit të akteve normative. Ai përfaqëson një instrument të rëndësishëm për rritjen e cilësisë së politikave publike dhe forcimin e demokracisë pjesëmarrëse në Shqipëri. Duke garantuar një proces të hapur dhe të përgjegjshëm, ai synon të sigurojë që çdo vendim me ndikim të gjerë të jetë rezultat i një dialogu të ndershëm dhe gjithëpërfshirës midis shtetit dhe shoqërisë.

Sipas këtij ligji, konsultimi publik nuk është një proces formal, por një mekanizëm thelbësor për të garantuar që politika dhe aktet ligjore të reflektojnë nevojat dhe interesat e shoqërisë. Organeve publike u ngarkohet detyrimi që të krijojnë hapësira për përfshirjen e qytetarëve dhe të gjitha palëve të interesuara, duke nisur nga publikimi i projektakteve në Regjistrin Elektronik, te dhënia e informacionit në mënyrë të hapur dhe gjithëpërfshirëse, deri te organizimi i takimeve publike për diskutime dhe mbledhjen e komenteve. Ky regjistër shërben si një platformë zyrtare ku qytetarët mund të kenë akses të drejtpërdrejtë në draftet e ligjeve dhe politikave, të shprehin opinionet e tyre dhe të ndikojnë në procesin vendimmarrës.

Një element kyç i këtij ligji është parimi i transparencës, i cili siguron që institucionet shtetërore të jenë të hapura dhe të përgjegjshme ndaj publikut. Pjesëmarrja gjithëpërfshirëse është një tjetër parim themelor, i cili synon të sigurojë që të gjitha grupet e interesit të kenë mundësi të barabarta për të dhënë kontributin e tyre, duke shmangur diskriminimin dhe mungesën e përfaqësimit. Për më tepër, ligji vendos rregulla specifike mbi mënyrën se si duhet të organizohet konsultimi publik, duke përcaktuar afate për mbledhjen e komenteve dhe rekomandimeve, mënyrat e njoftimit dhe organizimin e takimeve publike.

Në kuadër të këtij procesi, palët e interesuara, përfshirë qytetarët, organizatat joqeveritare dhe bizneset, kanë të drejtën të propozojnë nisma ligjore, të kërkojnë informacion mbi proceset vendimmarrëse dhe të dorëzojnë opinione të argumentuara mbi projektaktet në diskutim. Organet publike, nga ana e tyre, janë të detyruara të shqyrtojnë me seriozitet çdo koment dhe rekomandim të marrë, duke publikuar një përmbledhje të sugjerimeve të pranuar dhe të atyre që janë refuzuar, bashkë me arsyet përkatëse.

Përveç detyrimit të përgjithshëm për konsultim publik të parashikuar nga Ligji Nr. 146/2014, Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë, në nenin 200, pika 1-3, vendos një detyrim të posaçëm për konsultimin në fushën e legjislacionit të punës. Ky nen parashikon krijimin e Këshillit Kombëtar të Punës, një organ trepalësh i përbërë nga përfaqësues të punëdhënësve, punëmarrësve dhe qeverisë, i cili ka për detyrë të shqyrtojë çështje me interes të përbashkët dhe të arrijë zgjidhje të pranueshme për palët. Në mënyrë të veçantë, konsultimi është i detyrueshëm për përgatitjen dhe zbatimin e legjislacionit të punës, ndryshimet në Kodin e Punës dhe aktet nënligjore, si dhe për politikat kombëtare që lidhen me punësimin, mbrojtjen e punëmarrësve dhe mirëqenien sociale. Ky parashikim i posaçëm forcon detyrimin për përfshirjen e aktorëve kryesorë në vendimmarrje dhe siguron që ndryshimet në fushën e punës të jenë rezultat i një dialogu të strukturuar dhe gjithëpërfshirës midis qeverisë, punëdhënësve dhe punëmarrësve.

Në Kodin e Punës së Republikës së Shqipërisë, i ndryshuar, neni 200, pikat 1-3 parashikohet se:

- 1. Krijohet Këshilli Kombëtar i Punës, që përbëhet nga përfaqësues të punëdhënësve, punëmarrësve dhe Qeverisë.*
- 2. Këshilli shqyrton çështjet me interes të përbashkët për organizatat e punëdhënësve dhe të punëmarrësve, me qëllim që të arrijë zgjidhje të pranueshme për palët.*
- 3. Konsultimet bëhen veçanërisht lidhur me përgatitjet dhe zbatimin e legjislacionit të punës, ndryshimet e këtij Kodi dhe përmbajtjen e akteve nënligjore, me politikat dhe organizmat kombëtarë që kanë të bëjnë me punësimin, formimin profesional, mbrojtjen e punëmarrësve, higjienën dhe sigurimin teknik, prodhimin, mirëqenien, programet e zhvillimit ekonomik e shoqëror, si dhe me zbatimin e normave të Organizatës Ndërkombëtare të Punës.*

Në përputhje me nenin 200 të Kodit të Punës, ndryshimet ligjore që lidhen me këtë Kod duhet të konsultohen me palët e interesuara përpara miratimit përfundimtar, proces ky që shërben si mekanizëm për të siguruar që çdo ndryshim në ligj të marrë në konsideratë interesat e grupeve të ndryshme të shoqërisë, përfshirë punëmarrësit, sindikatat, shoqatat e punonjësve, dhe shoqërinë civile në përgjithësi. Pa konsultim, mund të krijohen hendekë në përfaqësimin e interesave dhe nevojave të grupeve të caktuara, çka mund të dëmtojë besimin në proceset ligjore dhe institucionale. Përfshirja dhe konsultimi i grupeve të interesit është një element thelbësor i mirëqeverisjes, dhe ky koncept është forcuar gjithnjë e më shumë në Shqipëri, në përputhje me angazhimet e vendit për t'u integruar në Bashkimin Evropian. Në vitet e fundit, Shqipëria synon të bëjë hapa të rëndësishëm në rritjen e transparencës dhe përfshirjes së qytetarëve në proceset e vendimmarrjes, duke e shndërruar konsultimin publik në një komponent kyç të politikave publike dhe reformave ligjore. Ky angazhim ka si qëllim forcimin e legjitimitetit të vendimeve, rritjen e besimit të publikut në institucione dhe, mbi të gjitha, sigurinë që çdo reformë do të ketë një ndikim pozitiv dhe të qëndrueshëm në shoqëri.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm është se, kur proceset e konsultimit publik nuk ndjekin procedurat e parashikuara nga legjislacioni, ato mund të sjellin pasoja të dëmshme për të

drejtat e palëve të interesuara, në rastin konkret të punëmarrësve, dhe për klimën e biznesit në vend. Këto pasoja përfshijnë krijimin e një hapësire ku grupet e interesit që kanë mundësi të ndikojnë në vendimmarrje janë të pamjaftueshme ose të pakonsultuara, duke çuar në rritjen e pasigurisë ligjore dhe mungesën e besimit tek institucionet.

Funksionimi i Këshillit Kombëtar të Punës (KKP) rregullohet me Vendimin Nr. 1039, datë 4.12.2013, të Këshillit të Ministrave, të ndryshuar “Për funksionimin e Këshillit Kombëtar të Punës dhe për caktimin e përfaqësuesve të Këshillit të Ministrave në këtë Këshill” (VKM 1039/2013) i cili përcakton përbërjen, kompetencat dhe mënyrën e funksionimit të këtij organi konsultativ trepalësh, ku marrin pjesë përfaqësues të qeverisë, punëdhënësve dhe punëmarrësve. Ky vendim e përcakton KKP-në si një organ këshillimor, i cili zhvillon diskutime dhe jep rekomandime për Këshillin e Ministrave përmes ministrit përgjegjës për punën. Këshilli kryesohet nga ministri i Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit, ndërsa anëtarë të tij janë edhe ministra të tjerë të fushave të ndërlidhura, si Financat, Shëndetësia, Arsimi, Turizmi, Drejtësia dhe Infrastruktura. VKM-ja përcakton përfaqësimin e organizatave të punëmarrësve dhe punëdhënësve në këtë këshill, duke vendosur kriteret për shtrirjen territoriale, numrin e anëtarëve dhe rolin e tyre. Vendimi parashikon që KKP-ja mbledhet sipas një programi të miratuar ose me kërkesë të ndonjë pale, por nuk përcakton një frekuencë të detyrueshme për takimet e tij. Pra, qëllimi i VKM Nr. 1039/2013 është të garantojë pjesëmarrjen aktive të partnerëve socialë në hartimin e politikave të punës, por mungesa e një detyrimi për mbledhje të rregullta dhe procesi i paqartë i vendimmarrjes mund të dëmtojë efektivitetin e Këshillit dhe të kufizojë ndikimin e tij në politikat e punës dhe legjislacionin përkatës. Ky boshllëk procedural mund të çojë në shmangien e konsultimeve për çështje të rëndësishme si ndryshimet në Kodin e Punës (sicc edhe ka ndodhur në rastin në fjalë), duke cenuar parimin e pjesëmarrjes dhe transparencës.

Fakti që Këshilli Kombëtar i Punës (KKP) është mbledhur për herë të parë më 04.10.2024, pra pas miratimit të ndryshimeve në Kodin e Punës më 26.07.2024, tregon qartë se ky organ nuk ka luajtur rolin e tij në konsultimin e kësaj nisme ligjore, pavarësisht detyrimit të tij ligjor për të shqyrtuar ndryshime të tilla përpara miratimit të tyre. Në VKM Nr. 1039/2013, i ndryshuar, përcaktohet se KKP-ja duhet të zhvillojë konsultime për ndryshimet në Kodin e Punës, ndërsa pika 2 e kësaj VKM-je parashikon që KKP-ja merr vendime me konsensus dhe i përcjell rekomandimet e tij Këshillit të Ministrave përmes ministrit përgjegjës për çështjet e punës. Pra, ky organ duhet të mbledhet përpara çdo ndryshimi në Kodin e Punës, për të siguruar një proces konsultimi të strukturuar dhe gjithëpërfshirës.

Veçanërisht, konsultimi i ligjit Nr. 91/2024 përpara miratimit ishte i rëndësishëm, pasi prekte drejtpërdrejt të drejtat e punëmarrësve dhe marrëdhëniet e punës, duke kërkuar një dialog të gjerë midis qeverisë, punëdhënësve dhe sindikatave, në frymën e Ligjit për Konsultimin Publik, i cili garanton transparencën dhe pjesëmarrjen e publikut në procesin vendimmarrës, si dhe të Kodit të Punës, i cili në nenin 200 përcakton detyrimin për konsultim me Këshillin Kombëtar të Punës në çështje që lidhen me ndryshimet ligjore në fushën e punësimit dhe mbrojtjes së punëmarrësve. Për këtë arsye, është e domosdoshme që çdo ndryshim në Kodin e Punës të konsultohet në mënyrë të plotë me Këshillin Kombëtar të Punës dhe palët e tjera të interesuara, për të siguruar që politika dhe legjislacioni të përfaqësojnë interesat e gjithsecilit dhe të jenë të balancuara, duke mundësuar jo vetëm zbatimin e legjislacionit në përputhje me

standardet ndërkombëtare, por edhe duke ndihmuar forcimin e institucioneve dhe procesit demokratik në Shqipëri.

Për sa më sipër, në mbështetje të pikës 3, të nenit 63 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ku thuhet se: *“Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike”*, si dhe në bazë të neneve 2 dhe 21/b të Ligjit Nr.8454 dt.04.02.1999 *“Për Avokatin e Popullit”*, i ndryshuar, ku përcaktohet se: *“Avokati i Popullit është nxitës i standardeve më të larta të të drejtave dhe lirive të njeriut në vend”* dhe *“Avokati i Popullit paraqet rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që sipas tij ka shkaktuar shkelje të të drejtave dhe lirive”*,

REKOMANDOJMË:

- (i) Marrjen e masave për respektimin e detyrimeve ligjore për konsultimin e nismave ligjvënëse me grupet e interesit, para miratimit të tyre, përputhje me legjislacionin në fuqi;
- (ii) Thirrjen rregullisht të Këshillit Kombëtar të Punës (KKP) nga MEKI, si institucioni përgjegjës për çështjet e punës dhe kryesues i Këshillit Kombëtar të Punës (KKP), duke siguruar që ky organ të mbledhet rregullisht dhe të konsultojë çdo ndryshim në Kodin e Punës përpara miratimit të tij.

Në përputhje me nenin 22, të Ligjit nr.8454 datë 4.02.1999 *“Për Avokatin e Popullit”*, plotësuar me Ligjin nr.8600 datë 10.04.2000, ndryshuar me Ligjin nr.9398 datë 12.05.2005, ku përcaktohet se:

“Organet të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar një rekomandim, duhet ta shqyrtojnë rekomandimin dhe të kthejnë përgjigje brenda 30 ditësh nga data e dërgimit të rekomandimit”,

lutemi, pas shqyrtimit, të n’a vini në dijeni për qëndrimin ndaj këtij rekomandimi.

Duke besuar në mirëkuptimin dhe bashkëpunimin tuaj,

K O M I S I O N E R E

Vilma SHURDHA