

**Njoftim datë 26.05.2017**

**Në lidhje me ecurinë e procesit të monitorimit të sjelljes së nëpunësve civil gjatë fushatës zgjedhore**

Ashtu si edhe është njoftuar më parë, Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil, në kushtet e zgjedhjeve të përgjithshme për Kuvendin e Shqipërisë, 2017, po vijon procesin e monitorimit të sjelljes së nëpunësve civilë, gjatë fushatës zgjedhore.

Aktualisht funksionon grupi i posaçëm, i ngritur me urdhër të Komisionerit, i cili koordinon dhe monitoron veprimtarinë në institucionet e përfshira në këtë proces, ndër të cilat **16 Ministrinë e linjës dhe institucionet e varësisë**, përfshirë edhe **12 Prefektët e Qarkut**, Drejtoritë e Bujqësisë, Drejtoritë e Arsimit, Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve dhe Doganave, etj., si dhe **73 njësi të qeverisjes vendore (61 Bashki dhe 12 Këshilla të Qarkut)**.

Konstatohet se janë ngritur Komisionet e Monitorimit dhe janë miratuar Rregulloret e funksionimit të tyre, si dhe janë emëruar koordinatorët me palët e interesuara, në **64 institucione**, nga të cilat **38 bashki, 12 Këshilla Qarku, 11 Ministri** dhe **3 Prefektura**, të cilët i kanë dërguar këto akte pranë Komisionerit, ndërkohë që është në përfundim procesi për ngritjen e këtyre strukturave edhe në institucionet e tjera.

Nga verifikimi i kryer sot, në datën 26.05.2017 nga grupet e punës, konstatohet se në ministrinë e linjës, ka filluar nga puna grupi i monitorimit, sipas rregullores së veprimtarisë së tij. Po kështu, kanë ardhur informacione edhe nga disa bashki të vendit, ç'ka tregon se procesi ka filluar dhe vijon të zhvillohet normalisht.

Gjatë komunikimit me institucionet, nga ana e tyre janë ngritur problematika të ndryshme që kanë të bëjnë me këtë proces, ndër të cilat është kërkuar nga Komisioneri, për të interpretuar ligjshmërinë e pjesëmarrjes së nëpunësve civilë, në institucionet që administrojnë procesin zgjedhor.

Qëndrimin e Komisionerit, që i është komunikuar institucioneve në këtë rast, mund ta gjeni më poshtë, të plotë.

Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil, në vijim të bashkëpunimit për të realizuar monitorimin e sjelljes së nëpunësit civil gjatë fushatës zgjedhore, ka evidentuar kërkesa të përsëritura nga institucione të ndryshme, për të unifikuar qëndrimin në lidhje me ligjshmërinë e pjesëmarrjes së nëpunësve civilë, në institucionet e krijuara për të administruar procesin zgjedhor.

Për t'i dhënë zgjidhje këtij problemi, pasi analizoi aktet ligjore, të cilat në përmbajtjen e tyre rregullojnë aspekte të ndryshme, si të procesit zgjedhor, ashtu edhe të administrimit të shërbimit civil, ndër të cilat:

- ✓ Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë;
- ✓ ligjin nr. 152/2013 "Për nëpunësin civil", i ndryshuar;
- ✓ ligjin nr. 10 019, datë 29.12.2008 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë";
- ✓ ligjin nr. 9131, datë 8.9.2003, "Për rregullat e etikës në administratën publike",

si dhe pasi vlerësoi rrethanat konkrete të këtij rasti, Komisioneri arriti në përfundimin si më poshtë:

Në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë, në Kreun I, "Objekti, përkufizime dhe parime", neni 1, "Qëllimi dhe objekti", përcaktohet qartë se:

*"1. Ky Kod, ka për qëllim **caktimin e rregullave për përgatitjen, zhvillimin, administrimin, mbikëqyrjen, si dhe shpalljen e rezultatit të zgjedhjeve** për në Kuvendin e Shqipërisë, për organet e qeverisjes vendore dhe referendumet.*

*2. Në këtë Kod janë objekt i rregullimit: a) caktimi i zonave zgjedhore; b) afatet, procedura dhe kompetenca për regjistrimin e subjekteve zgjedhore; **c) organizimi dhe funksionimi i administratës dhe komisioneve zgjedhore;** ç) afatet, procedura dhe kompetencat për përgatitjen e listës së zgjedhjeve; d) financimi i subjekteve zgjedhore; dh) zhvillimi i fushatës zgjedhore; e) procedura e votimit dhe shpalljes së rezultateve; ë) shqyrtimi i ankimeve dhe vendosja e sanksioneve administrative dhe penale; f) rregulla të tjera në lidhje me zgjedhjet".*

Në përmbajtjen e kësaj dispozite, përcaktohet qartë qëllimi i ligjit, që në këtë rast vepron në rrethana specifike, në periudha zgjedhore, për të vendosur në korniza procedurale procesin zgjedhor, që përfshin përgatitjen, zhvillimin, administrimin, mbikëqyrjen, si dhe shpalljen e rezultatit të zgjedhjeve.

Po kështu, në këtë dispozitë, përcaktohet ndër të tjera se, objekt i rregullimit të këtij ligji, është edhe organizimi dhe funksionimi i administratës dhe komisioneve zgjedhore, duke përcaktuar në këtë mënyrë, konceptin e *a) administratës zgjedhore*, dhe të *b) komisioneve zgjedhore*, si edhe c) institucionin që ka në kompetencë që të emërojë dhe shkarkojë këtë administratë, që është Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (*neni 21, i Kodit Zgjedhor*).

Më tej, duke analizuar përmbajtjen e këtij Kodi, konstatohet se në pjesën e dytë të tij, përcaktohen institucionet për përgatitjen dhe administrimin e zgjedhjeve, mbi të cilat do të funksionojë administrata zgjedhore, duke përcaktuar sipas hierarkisë administrative:

- ✓ Pjesa e Dytë “*Institucionet për përgatitjen dhe administrimin e zgjedhjeve*”;
- ✓ Kreu I, “*Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ)*”;
- ✓ Kreu II, “*Zonat e Administrimit Zgjedhor (ZAZ) dhe Komisionet e Zonave të Administrimit Zgjedhor (KZAZ)*”
- ✓ Kreu III, “*Komisioni i Qendrës së Votimit (KQV)*”
- ✓ Neni 95, “*Grupet e Numërimit të Votave (GNV)*”, të cilat ngrihen për numërimin e votave në rang ZAZ-je, me vendim të KZAZ- së.

Duke vlerësuar faktin se këto institucione janë parashikuar në ligj, me misionin për të përgatitur dhe administruar zgjedhjet, si dhe duke analizuar detyrat konkrete që kryejnë këto institucione, (si shembull sjellim KZAZ, e cila përgjigjet për administrimin dhe zhvillimin e zgjedhjeve në ZAZ, sipas dispozitave të këtij Kodi dhe akteve nënligjore të nxjerra nga KQZ-ja..., etj,) si dhe procedurat që ato realizojnë gjatë procesit, Komisioneri vlerëson se ato kanë tipare të institucioneve të administratës publike, të rregulluara me një ligj të posaçëm, të cilat nuk kanë asnjë lidhje me aspektin e politizuar të zhvillimit të fushatës zgjedhore, nga subjektet zgjedhore, pavarësisht se për shkak të natyrës së procesit, propozimet për anëtarët e tyre vijnë nga subjekte politike.

Në momentin që Komisionet e Zonave të Administrimit Zgjedhor (KZAZ) dhe Komisioni i Qendrës së Votimit (KQV) emërohen nga KQZ, si dhe Grupet e Numërimit të Votave (GNV) emërohen nga KZAZ, ndodhemi përpara faktit se janë krijuar disa institucione të administratës publike, për të vepruar në rrethana specifike, të cilat e kryejnë veprimtarinë e tyre mbi bazën e një ligji të posaçëm, e për pasojë, punonjësit e emëruar në to, e kanë detyrë zbatimin e tij.

Kjo për faktin se, në Kodin në fjalë, është parashikuar shprehimisht: “*Komisionet zgjedhore, të parashikuara në këtë Kod, i përmbushin funksionet e tyre, në përputhje me ligjin, në mënyrë të paanshme dhe transparente*”.

*Në këtë këndvështrim, Komisioneri vlerëson se, nëpunësi civil nuk ka asnjë pengesë ligjore, të kryejë këto funksione administrative publike, për sa kohë ato nuk kanë lidhje me veprimtari politike gjatë fushatës zgjedhore në favor të subjekteve zgjedhore dhe nuk ndikojnë në realizimin e detyrave të tij funksionale, në pozicionin që ka, si pjesë e shërbimit civil.*

Komisioneri vlerëson se, kryerja e kësaj detyre, nuk ka lidhje me ndalimin që parashikohet në nenin 37, “*Të drejtat politike*”, të ligjit nr. 152/2013 “*Për nëpunësin civil*”, i ndryshuar, ku në pikën 1, ndër të tjera përcaktohet se: “*...Nëpunësi civil nuk duhet të shprehë publikisht bindjet apo preferencat e tij politike*”. Kjo dispozitë rregullon një aspekt që ka lidhje me veprimtarinë politike që kryhen gjatë fushatës zgjedhore, nga ana e subjekteve zgjedhore.

Po kështu, kryerja e kësaj detyre nuk ka lidhje as me ndalimin e përdorimit të burimeve publike në mbështetje të subjekteve zgjedhore, që parashikohet në nenin 88, të Kodit Zgjedhor, pasi në këtë dispozitë parashikohet qartë se:

*“...2. Në kuptim të këtij neni, “burime” quhen asetet e luajtshme dhe të paluajtshme, të parashikuara në nenin 142 të Kodit Civil, si dhe çdo burim njerëzor i institucionit. Me përdorim të “burimeve njerëzore”, kuptohet përdorimi i detyruar në fushatë zgjedhore i administratës së institucionit brenda orarit të punës për qëllime zgjedhore, si dhe përdorimi i detyruar dhe i organizuar brenda orarit mësimor i nxënësve të sistemit shkollor parauniversitar në fushatë zgjedhore.”*

Me këtë rast, sjellim në vëmendjen e institucionit, me qëllim që të tregohen të kujdesshëm dhe të respektojnë edhe përcaktimet e pikës 3, të kësaj dispozite, ku parashikohet se :

*“ Gjatë fushatës zgjedhore ndalohe marrja në punë, pushimi nga puna, lirimi, lëvizja dhe transferimi në detyrë në institucionet apo entet publike, me përjashtim të rasteve të përligjura. Konsiderohen raste të përligjura rastet kur lëvizja apo lirimi nga puna vjen si rrjedhojë e shkeljeve, sipas legjislacionit përkatës, ose marrja në punë bëhet brenda strukturës dhe organikës në fuqi përpara fushatës zgjedhore nga institucioni apo enti publik në përmbushje të misionit të tij. Bëjnë përjashtim rastet e emergjencave për shkak të ngjarjeve të paparashikuara që diktojnë marrjen në punë.*

Nga ana tjetër, edhe nëse rastin e pjesëmarrjes së nëpunësve civilë në institucionet që administrojnë procesin zgjedhor, do ta vlerësojmë në këndvështrimin e zbatimit të ligjit për etikën e nëpunësve të administratës publike, i cili është një akt ligjor, që vendos rregullat dhe parimet e përgjithshme të sjelljes së nëpunësit publik, në përgjithësi dhe të nëpunësit civil në veçanti, si pjesë e kësaj kategorie, arrihet përsëri në konkluzionin se nuk ka asnjë pengesë ligjore për të ushtruar këtë detyrë nga ana e tyre.

Ligji nr. 9131, datë 8.9.2003, “Për rregullat e etikës në administratën publike”, ka të përcaktuara disa rregulla bazë, mbi të cilat duhet të veprojnë një nëpunës që ndodhet në kushtet e veprimtarisë së jashtme, pasi e tillë vlerësohet veprimtaria në këtë rast.

Konkretisht, në Kreun III, “Veprimtari të jashtme të nëpunësit të administratës publike”, sipas nenit 6, “Veprimtaritë e jashtme”, të ligjit të përmendur më sipër, përcaktohet nocioni i veprimtarisë së jashtme të nëpunësit, në këtë mënyrë: “ Me veprimtari të jashtme të nëpunësit kuptojmë çdo lloj veprimtarie të rregullt ose të rastësishme, që kërkon angazhimin e nëpunësit të administratës publike, qoftë për qëllime fitimi ose jo, që nëpunësi zhvillon jashtë detyrës zyrtare”

Më tej, në nenin 7 të këtij ligji, përcaktohen rastet e ndalimit të veprimtarisë së jashtme të nëpunësit, duke u shprehur në këtë mënyrë:

*“1. Nëpunësi publik nuk duhet të angazhohet në një veprimtari të jashtme, që pengon kryerjen e detyrës së tij zyrtare ose që kërkon një angazhim, mendor a fizik të tij që e bën të vështirë kryerjen e detyrës, ose është vazhdim i kësaj detyre, që cenon, në çfarëdo mënyrë, imazhin e nëpunësit të administratës publike.*

2. *Ne rast dyshimi për kualifikimin e një veprimtarie si të lejueshme ose jo, nëpunësi këshillohet me njësinë e personelit të institucionit.*”

Komisioneri vlerëson se, në rastin të cilin po analizojmë nuk ndodhemi në kushtet e ndalimit të një veprimtarie, por nga ana tjetër, sjellim në vëmendjen e nëpunësit civil, si dhe të institucioneve, rregullimet e dispozitës vijuese të këtij ligji, e konkretisht të neni 8, “*Lejimi i veprimtarive të jashtme*”, ku përcaktohen rregullat që duhet të zbatohen në rastin kur një punonjës kryen veprimtari të jashtme, me ose pa shpërblim, të cilat janë përcaktuar qartë si më poshtë:

*“ 1. Kryerja e veprimtarive të jashtme duhet t'i njoftohet paraprakisht eprorit direkt të nëpunësit të administratës publike, dhe njësisë së personelit.*

Në nenin 9, të këtij ligji, është parashikuar edhe shpërblimi për veprimtaritë e jashtme dhe përcaktohet se, nëpunësi nuk mund të shpërblehet për veprimtaritë e jashtme, kur ato kanë të bëjnë me detyrat që ai ka kryer në ushtrim të funksioneve të tij, ose janë vazhdimësi e drejtpërdrejtë e tyre, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe në akte të tjera ligjore ose nënligjore, ashtu si është edhe rasti që ne po analizojmë, pasi në Kodin Zgjedhor parashikohet edhe shpërblime për administratën zgjedhore.

Kjo dispozitë, në rastin e nëpunësit civil, duhet të interpretohet e lidhur ngushtë me nenin 47, të ligjit për nëpunësin civil, ku detyrimi i deklarimit të interesave dhe pasurisë, parashikohet në këtë mënyrë:

*“ 1. Nëpunësi civil ka detyrimin të informojë paraprakisht eprorin e tij për çdo veprimtari me pagesë që kryen jashtë detyrës së tij në shërbimin civil dhe mund të kryejë një veprimtari të tillë vetëm me lejen me shkrim të institucionit. 2. Nëpunësi civil ka detyrimin të informojë pa vonesë eprorin e tij, në rast dyshimi për një konflikt interesi dhe të zbatojë urdhërimet e institucionit për parandalimin e konfliktit të interesit. 3. Nëpunësi civil ka detyrimin të deklarojë interesat privatë dhe pasurinë sipas legjislacionit në fuqi.”*

Autorizimi i institucionit në këtë rast, për ligj edhe përmbushjen e detyrimeve të parashikuara në nenin 14, të ligjit për etikën, që ka të bëjë me kohën e punës. Në këtë dispozitë, parashikohet se nëpunësi duhet ta përdorë kohën e punës në mënyrë efektive për realizimin e detyrave zyrtare. Kjo kohe nuk përdoret për asnjë qëllim tjetër, përveçse në rastet kur përdorimi i saj për qëllime të tjera **është i autorizuar zyrtarisht, në përputhje me legjislacionin në fuqi**. Me qëllim që Komisioneri të verifikojë zbatimin e ligjit në këtë rast, kërkojmë nga ana e institucioneve që kanë autorizuar nëpunës civilë, të kryejnë funksione në administratën zgjedhore, të na dërgojnë aktin administrativ që e materializon këtë leje.

Në këto rrethana, për sa analizuam më sipër, Komisioneri vlerëson se nëpunësi civil nuk ka pengesë ligjore që të ushtrojë veprimtarinë e tij, si pjesë e institucioneve të ngritura për administrimin e procesit zgjedhor, në kushtet kur ai është emëruar në përbërje të tyre nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, i cili është organi i ngarkuar prej ligjit me këtë kompetencë, si dhe ka marrë autorizimin nga institucioni për këtë veprimtari.

Duke ju vlerësuar për bashkëpunimin, Komisioneri është gjithmonë i gatshëm për të ndihmuar institucionin tuaj, për çdo problem që do të evidentohet nga ana juaj, gjatë realizimit të procesit të monitorimit të sjelljes së nëpunësit civil gjatë fushatës zgjedhore.