

UDHËZUES

Për unifikimin e zbatimit të ligjit për nëpunësin civil në drejtim të zhvillimit të procesit të rekrutimit gjatë periudhës zgjedhore; pjesëmarrjes së nëpunësve civilë në institucionet e administrimit të procesit zgjedhor; respektimit të të drejtave të tyre politike e detyrimeve ligjore; ndërveprimin e nëpunësve civilë me "Platformat" apo "Rrjetet sociale" që shfaqen për publikun nëpërmjet internetit, për të shmangur propagandën elektorale; si dhe masat që duhet të marrin institucionet për të monitoruar situatën

Komisioneri për mbikëqyrjen e Shërbimit Civil

Adresa: Rruga "Abdi Toptani"
ish-hotel "Drini", Tiranë

E-mail: info@kms hc.al
www.kms hc.al

TABELA E PËRMBAJTJES

3	Hyrje
4	Ecuria e procesit të rekrutimit për periudhën zgjedhore
5	Ndërveprimi i nëpunësve civilë me mediat sociale gjatë periudhës zgjedhore
7	Pjesëmarrja e nëpunësve civilë në organet zgjedhore
12	Zbatimit të ligjit në drejtim të zbatimit të të drejtave politike të nëpunësit civil
15	Masat që duhet të merren nga institucionet për të vendosur kontrollin mbi sjelljen e nëpunësve civilë të institucionit, në përputhje me ligjin



Hyrje

Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil, nëpërmjet Urdhrit nr.15, datë 03.02.2023, *"Për krijimin e grupit të gatshëm dhe organizimin e procesit të monitorimit të zbatimit të ligjit për nëpunësin civil me objekt veprimtarie: emërimet e reja dhe sjellja e nëpunësve civilë gjatë procesit zgjedhor"*, ka nisur një proces monitorimi i cili do të vlerësojë zbatimin e ligjit për nëpunësin civil dhe sjelljen e nëpunësve civilë gjatë procesit të zgjedhjeve për organet vendore, që zhvillohen në datën 14 maj 2023.

Duke marrë parasysh problematikën e evidentuar gjatë procesit të monitorimit në zgjedhjet e mëparshme, me qëllim që zbatimi i ligjit për nëpunësin civil të jetë në koherencë të plotë me rregullimet e Kodit Zgjedhor, që lidhen me periudhën specifike të zgjedhjeve, Komisioneri vlerëson se duhet të udhëzohen institucionet që përfshihen në sistemin e shërbimit civil për të unifikuar praktikën në lidhje me: a) ecurinë e procesit të rekrutimit gjatë kësaj periudhe; b) pjesëmarrjen e nëpunësve civilë në institucionet e krijuara për të administruar procesin zgjedhor; c) respektimin e të drejtave politike të nëpunësve civilë; d) ndërveprimin e nëpunësit civil me mediat sociale, për të shmangur propagandën elektorale dhe e) masat që do të merren nga institucionet për të vendosur kontrollin mbi sjelljen e nëpunësve civilë të institucionit.

Për të arritur në përfundimet që do të evidentohen në rubrikat në vijim, nga ana e Komisionerit janë analizuar 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:

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë;
- ligji nr. 152/2013, *"Për nëpunësin civil"*, i ndryshuar;
- ligji nr. 10 019, datë 29.12.2008, *"Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë"*, i ndryshuar;
- ligji nr.9131, datë 8.9.2003, *"Për rregullat e etikës në administratën publike"*;
- Vendimi nr. 9/2020 i KQZ, *"Për rregullat e raportimit të veprimtarive me karakter publik të çdo institucioni publik e me kapital shtetëror, agjencive, enteve shtetërore, kategoritë e veprimtarive të ndaluara, si dhe monitorimin e veprimtarisë, sjelljes dhe përdorimit të burimeve njerëzore, financiare dhe logjistike të administratës shtetërore para zgjedhjeve"*.

Ecuria e procesit të rekrutimit për periudhën zgjedhore

Për të qenë në koherencë me përcaktimet e Kodit Zgjedhor, për të shmangur konfuzionin që krijohet në këto raste, për të vepruar nga ana e njësive të burimeve njerëzore, si edhe për të mos penguar veprimtarinë e institucioneve, Komisioneri vlerëson se njoftimet për të plotësuar pozicione të reja në shërbimin civil, me të gjitha llojet e procedurave, **duhet të pezullohen për një afat të lidhur me kohën që kërkon përmbyllja e një procesi rekrutimi me akt emërimi, i cili në këtë rast do të fillojë në datën 01.03.2023 dhe do të përfundojë në datën 13.05.2023, me përfundimin e procesit zgjedhor.**

Për rekrutimet e nisura përpara datës **01.03.2023**, të cilat janë të planifikuara sipas një procesi të parashikuar shprehimisht në ligjin për nëpunësin civil, e janë materializuar në planin e rekrutimit, të merren masat që të përmbyllen me akt emërimi deri në datën **14.04.2023**, duke respektuar afatet kohore që kërkon procedura ligjore.

Për të gjitha rastet që ndodhen në proces rekrutimi në datën 14.04.2023, të pezullohet konkurrimi në fazën përkatëse, përgjatë gjithë periudhës zgjedhore (14.04.2023-13.05.2023) dhe të rinisë në datën 15.05.2023, në të njëjtën fazë ku është ndërprerë. Të publikohet procesi i pezullimit me sqarimet përkatëse, me qëllim që konkurrentët të vihen në dijeni për këtë veprim.

Në qoftë se brenda periudhës së pezullimit (01.03.2023-13.05.2023) do të paraqiten raste emergjente, të gjitha institucionet që do të gjenden në këto rrethana, do të dërgojnë paraprakisht kërkesën tek Komisioneri, për të vlerësuar nëse ndodhemi në tipologjinë e rasteve të përligjura, ashtu si e kërkon edhe ligji.

Ndërveprimi i nëpunësve civilë me mediat sociale gjatë periudhës zgjedhore

Gjatë zhvillimit të praktikës së monitorimit të zgjedhjeve të mëparshme, disa institucione në sistemin e shërbimit civil kanë kërkuar interpretim të rasteve që kanë lidhje me publikime të veprimtarive zgjedhore nga ana e nëpunësve civilë në rrjetet sociale, për të përcaktuar raportin e reagimeve të tyre në këto platforma shoqërore, me të drejtat dhe të detyrimet e tyre, në fushën e shprehjes publike të bindjeve politike.

Duke vlerësuar faktin se nuk ka një rregullim të posaçëm ligjor, në lidhje me mënyrën e sjelljes së nëpunësve civilë në mediat *online* dhe në rrjetet e platformat sociale që shfaqen për publikun nëpërmjet internetit, Komisioneri vlerëson se kjo çështje duhet të trajtohet sipas parashikimeve të nenit 37 pika 1, të ligjit nr. 152/2013, *“Për nëpunësin civil”*, i ndryshuar, e po kështu edhe sipas praktikës më të mirë ligjore të Bashkimit Evropian.

Në këtë dispozitë, përcaktohet se: *“Nëpunësi civil nuk mund të shprehë publikisht bindjet apo preferencat e tij politike”*, e për këtë arsye, me qëllim që të kuptohet drejt përmbajtja e saj, Komisioneri ka hartuar dhe dërguar pranë institucioneve që punësojnë nëpunës civil, një udhëzues ku janë dhënë sqarime të hollësishme që kanë të bëjnë me të drejtat dhe detyrimet e nëpunësit civilë gjatë periudhës zgjedhore.

Për shkak të rrethanave specifike në të cilat po zhvillohen tashmë proceset zgjedhore, si ato të zgjedhjeve të përgjithshme edhe ato vendore, ku fillimisht rrjetet sociale morën rëndësi të veçantë për shkak të rregullave të vendosura si pasojë e pandemisë Covid-19, që ndaluan aktivitetet publike dhe jopublike, si dhe grumbullimet masive në vende të mbyllura dhe jo të mbyllura, e më tej, në kushtet aktuale, ku rrjetet sociale, kanë një përdorim të gjerë dhe masiv nga e gjithë shoqëria, duke përfshirë këtu edhe nëpunësit civilë, me të drejtë, nga ana e aktorëve të ndryshëm të procesit zgjedhor, ku përshihen ata politikë, organizatat e shoqërisë civile, por edhe institucionet publike, është prezantuar si një shqetësim i vazhdueshëm, mundësia e përdorimit të rrjeteve sociale për fushatë, në ndihmë të një force politike të caktuar, nga ana e nëpunësve civile të administratës publike.

Në vijim të kësaj analize, nisur nga një përcaktim i përgjithshëm që mund t'i bëjmë rrjeteve sociale, mediave *online*, apo platformave sociale si, *“Facebook”*, *“Twitter”*, *“Instagram”*, *“WhatsApp”*, etj., ato mund të konsiderohen si “sheshe virtuale”, të shprehjes së bindjeve

apo preferencave politike. Këto mjete komunikimi të japin mundësi reale, që duke përdorur teknologjinë e internetit, nëpërmjet llogarive personale, të vendosësh, apo të ndash me të tjerët fotografi, filmime, mendime, lajme, reklama, propagandë politike etj., e në këtë këndvështrim, ato mund të shërbejnë si instrumente efektive për të shprehur dhe mbështetur një preferencë politike, e cila është e ndaluar për nëpunësin civil.

Platforma të tilla tashmë janë masivisht të aksesueshme nga përdoruesi jo vetëm nëpërmjet kompjuterit, por edhe nga mjete të tjera elektronike si telefonat celular, të cilat e shpërndajnë informacionin gjerësisht dhe në një kohë shumë të shpejtë.

Por, nga ana tjetër, fakti që funksionimi i këtyre platformave, aktualisht nuk ka një rregullim ligjor të përcaktuar, e për pasojë, nuk ka një siguri të matshme që të lidhë emrin apo të dhënat e përdoruesit, me një person konkret, që mund të jetë edhe subjekt i ligjit për nëpunësin civil, kërkon një kujdes të veçantë në trajtimin e rasteve kur evidentohen publikime të ndaluara në rrjetet sociale.

Në këto kushte, Komisioneri vlerëson se përdorimi i rrjeteve sociale apo platformave sociale, ashtu si i analizuam më sipër, apo mjete të tjera të komunikimit elektronik, për qëllime të propagandimit apo shprehjes publike të bindjeve dhe preferencave politike të nëpunësit civil, është i ndaluar, në referencë të përcaktimit të pikës 1, të nenit 37 të ligjit 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar.

Ndërkohë, njësia e burimeve njerëzore dhe grupet e monitorimit, duhet të tregojnë vëmendje të posaçme, duke i konsideruar konstatimet e tyre apo denoncimet e ardhura për publikime në kundërshtim me ligjin në rrjete sociale, për një nëpunës civil, si një arsye për të hetuar paraprakisht, nëse kjo është një indicie e qenësishme për të nisur një ecuri disiplinore në ngarkim të subjektit të denoncuar, apo për të denoncuar për një vepër penale, sipas rastit.

Kujdes duhet të tregohet sidomos në drejtim të saktësisimit të faktit, nëse subjekti i denoncuar është i njëjti person me përdoruesin e asaj llogarie në rrjet.

Sa më sipër, për të evidentuar këtë rrethanë në aktet që materializojnë veprimtarinë e Grupit të Punës, që është ngritur nga institucioni për monitorimin e sjelljes së nëpunësve civilë gjatë procesit zgjedhor, Komisioneri çmon se duhet të përfshihet në rregulloren e brendshme të nxjerrë për këtë qëllim, edhe **ndalimi i nëpunësit civil për të mos shprehur publikisht bindjet apo preferencat e tij politike, në rrjete, media on line apo platforma sociale**, në zbatim nenit 37, të ligjit 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar.

Kjo pikë e rregullores, duhet t'i njoftohet të gjithë nëpunësve civilë të institucionit, të cilët duhet të jenë në dijeni për këtë rregull të cilin duhet ta respektojnë në të ardhmen.

Pjesëmarrja e nëpunësve civilë në organet zgjedhore

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 (nenit 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 pikën 2 të nenit 91 të Kodit Zgjedhor, pasi në këtë dispozitë parashikohet qartë se:

“Në kuptim të këtij neni, “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 përdorim të burimeve njerëzore kuptohet gjithashtu premtimi ose ofrimi i përfitimeve nëpunësve publikë, ose nxënësve për të marrë pjesë në veprimtari që lidhen me fushatën zgjedhore jashtë orarit të punës ose mësimit, si dhe ushtrimi i presionit ndaj tyre për këtë qëllim."

Me këtë rast, sjellim nëvëmendjen 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 ndalohet 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 këtëdetyrë 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. Në 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 nenit 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 se 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 parashikohen 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 kohë 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.**

Në të njëjtën linjë me këtë përfundim është edhe Vendimi nr. 9, datë 24.12.2020 i KQZ, *“Për rregullat e raportimit të veprimtarive me karakter publik të çdo institucioni publik, e me kapital shtetëror, agjencive, enteve shtetërore, kategoritë e veprimtarive të ndaluara, si dhe monitorimin e veprimtarisë, sjelljes dhe përdorimit të burimeve njerëzore, financiare dhe logjistike të administratës shtetërore para zgjedhjeve”*, i cili në Kreun IV *“Përdorimi i burimeve njerëzore, financiare dhe logjistike të administratës shtetërore, para dhe gjatë fushatës zgjedhore”*, neni 6, *“Të drejtat dhe detyrimet e punonjësve të administratës shtetërore”*, pika 7, parashikohet shprehimisht se:

"Punonjësi i administratës shtetërore ka të drejtë të angazhohet si komisioner në përbërje të KZAZ-ve, KQV-ve dhe GNV-ve, pasi të ketë njoftuar zyrtarisht eprorin direkt dhe njësinë e burimeve njerëzore për këtë veprimtari. Angazhimi si komisioner nuk duhet të ndikojë në përmbushjen e detyrave funksionale, në përputhje me Ligjin "Për Rregullat e Etikës në Administratën Publike".

Në këto rrethana, 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.

Zbatimi i ligjit në drejtim të zbatimit të të drejtave politike të nëpunësit civil

Procesi i monitorimit që është duke realizuar Komisioneri gjatë fushatës zgjedhore, ka për qëllim ndër të tjera, edhe ndalimin e përdorimit të detyruar të nëpunësve civilë në fushatën zgjedhore, gjatë orarit zyrtar, për qëllime zgjedhore të subjekteve politike, e po kështu edhe mbikëqyrjen e respektimit të të drejtave të tyre me karakter politik, si dhe zbatimin nga ana e tyre, të kufizimeve që ligji i ka vendosur në lidhje me këto të drejta.

Në eksperiencat e mëparshme zgjedhore, Komisioneri ka evidentuar vështirësi në zbatimin e ligjit për shërbimin civil në praktikë, çka ka kërkuar nevojën për interpretime të aspekteve të ndryshme që kanë të bëjnë me sjelljen e nëpunësit civil gjatë procesit zgjedhor, situatë e cila është materializuar në kërkesa të shumta të institucioneve, drejtuar Komisionerit, për asistencë në zgjidhjen e tyre.

Një prej aspekteve më të rëndësishme të ligjit për nëpunësit civil, që gjen zbatim në këtë situatë specifike, për të cilin është kërkuar më shpesh interpretim nga institucionet, është respektimi i të drejtave politike të nëpunësit civil. Ky institut i ligjit është materializuar në nenin 37, titulluar “*Të drejtat politike*”, të ligjit nr. 152/2013, “*Për nëpunësin civil*”, i ndryshuar, i cili kornizon të drejtat politike të nëpunësit civil. Kjo dispozitë në mënyrë të shprehur përcakton se:

- “1. Nëpunësi civil ka të drejtë të marrë pjesë në veprimtari politike jashtë orarit zyrtar. Nëpunësi civil nuk duhet të shprehë publikisht bindjet apo preferencat e tij politike.*
- 2. Nëpunësit civilë të nivelit të lartë drejtues nuk mund të jenë anëtarë të partive politike. Nëpunësit civilë të kategorive të tjera kanë të drejtë të jenë anëtarë të partive politike, por nuk mund të jenë anëtarë të organeve drejtuese të tyre.*
- 3. Nëpunësi civil ka të drejtën të kandidojë dhe të zgjidhet në zgjedhjet për Kuvendin e Republikës së Shqipërisë apo për organet e qeverisjes vendore. Në këtë rast, nëpunësi detyrohet të kërkojë pezullimin nga detyra.”*

Gjatë zhvillimit të shërbimit civil në vendin tonë, e për pasojë edhe të evoluimit të drejtave të nëpunësit civil, është respektuar kërkesa që këto të drejta të jenë në përputhje të plotë me të drejtat e çdo qytetari, e për këtë arsye, mbështetur në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, si dhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, këto të drejta që janë materializuar në ligjin për nëpunësin civil, grupohen në këtë mënyrë:

- të drejtat politike;
- të drejtat kolektive;
- të drejtat ekonomike;
- si dhe të drejtat në punësimin në shërbimin civil.

Respektimi i të drejtave të nëpunësit civil, zë një vend të rëndësishëm në ligjin aktual për nëpunësin civil, pasi passjell edhe zgjidhjen e shqetësimit real për garantimin e parimeve më të rëndësishme të shërbimit civil, të tilla si neutraliteti, paanshmëria dhe integriteti.

Në fushën e shërbimit civil, ushtrimi i të drejtave të nëpunësve mund të kufizohet vetëm në rast se ndodhemi përballë një interesi publik, por gjithmonë kjo mund të ndodhë vetëm nëse lejohet nga Kushtetuta. Neni 17, i Kushtetutës së Shqipërisë, përcakton se:

“1. Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik, ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve.

Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë.

2. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.”

Sipas Kushtetutës, këto kufizime duhet të jenë në çdo rast në përputhje me parimin e proporcionalitetit dhe njëkohësisht, të përcaktimit të një balance të nevojshme midis të drejtave dhe detyrimeve të nëpunësit civil.

Këto janë disa parime të përgjithshme në rastin e kufizimit të ushtrimit të të drejtave, të cilat janë mbajtur parasysh dhe njëkohësisht janë materializuar edhe në dispozitën ligjore që kemi si objekt diskutimi në këtë rast (neni 37).

Përcaktimi i të drejtave politike të nëpunësit civil, është një risi e ligjit aktual për nëpunësin civil, pasi legjislacionet e mëparshme nuk e kishin parashikuar në asnjë rast këtë koncept.

Nëse do të analizojmë dispozitën që bën fjalë për të drejtat politike, të ndarë sipas pikave të saj, që trajtojnë aspekte të ndryshme të të drejtave politike, rezulton se, në pjesën e parë të saj, përcaktohet se nëpunësi civil ka të drejtë të marrë pjesë në veprimtari politike, por e kufizon këtë të drejtë me klauzolën *“jashtë orarit zyrtar”*.

Më tej, kjo dispozitë vijon me përcaktimin se nëpunësi civil nuk duhet të shprehë publikisht bindjet apo preferencat e tij politike, i lidhur ky ndalim me pjesën e parë të saj, pra jashtë orarit zyrtar, në kushtet kur gjatë orarit zyrtar nëpunësi e ka të ndaluar të marrë pjesë në veprimtari politike.

Në këto rrethana, qëllimi i kësaj pike të dispozitës është të disiplinojë nëpunësit civilë që të ushtrojnë vetëkontroll për sa i përket manifestimit në publik të pikëpamjeve politike

dhe besnikërisë në një forcë politike në jetën private, çka do të thotë që, ata nuk mund të manifestojnë me pankarta në duar, apo të jenë protagonistë në foltoret e subjekteve politike që zhvillojnë fushatën zgjedhore.

Por, nga ana tjetër, ekzistenca e kësaj dispozite nuk duhet të çojë në një interpretim të zgjeruar të saj, duke i ndaluar kategorikisht nëpunësit civilë të marrin pjesë në veprimtari politike, apo në organizime zgjedhore të subjekteve politike jashtë orarit zyrtar, pasi kjo e drejtë e tyre, buron nga e drejta që ata kanë për të zgjedhur alternativën qeverisëse, çka arrihet duke dëgjuar subjektet zgjedhore dhe programet që ata paraqesin.

Në pjesën e dytë të kësaj dispozite, përcaktohet se nëpunësit civil të nivelit të lartë drejtues nuk mund të jenë anëtar të partive politike. Nëpunësit civil të kategorive të tjera, kanë të drejtë të jenë anëtarë të partive politike, por nuk mund të jenë anëtar të organeve drejtuese të tyre.

Në këtë rast, konstatohen kufizime për aktivitetet politike, me qëllim sigurimin e neutralitetit dhe paanësisë politike, si parime të shërbimit civil.

Në pjesën e tretë të dispozitës, përcaktohet se nëpunësi civil ka të drejtë kandidojë dhe të zgjidhet në zgjedhjet për Kuvendin e Republikës së Shqipërisë, apo për organet e qeverisjes vendore. Në këtë rast nëpunësi detyrohet të kërkojë pezullim nga detyra. Ky rregullim ligjor, vlerësohet si një risi e ligjit aktual për nëpunësin civil, që zgjeron sferën e të drejtave politike.

Në të njëjtin këndvështrim, janë edhe parashikimet në Kodin Zgjedhor të RSH dhe rregullimet specifike të materializuara në Vendimin nr. 9/2020 të KQZ. Vendimi në fjalë, në Kreun IV "Përdorimi i burimeve njerëzore, financiare dhe logjistike të administratës shtetërore, para dhe gjatëfushatës zgjedhore", në nenin 6 të tij, parashikon në mënyrë të shprehur "Të drejtat dhe detyrimet e punonjësve të administratës shtetërore", të cilat për sa i përket kategorisë së nëpunësve civilë, janë në përputhje edhe me parimet e përgjithshme të parashikuara në ligjin për shërbimin civil, si dhe i vijnë në ndihmë njësisë përgjegjëse për administrimin e burimeve njerëzore, për të zbatuar në mënyrë të unifikuar ligjin.

Në këto rrethana, për gjithë sa analizuam më sipër, me qëllim që Komisioneri të verifikojë zbatimin e ligjit në rastin e pjesëmarrjes së nëpunësve civilë në organet zgjedhore, institucionet që kanë autorizuar nëpunës civilë, të kryejnë funksione në administratën zgjedhore, të dërgojnë pranë Komisionerit aktin administrativ që e materializon këtë leje, menjëherë pas formalizimit të tij.

Në interpretim të dispozitës ligjore që rregullon të drejtat politike të nëpunësve civilë, Komisioneri vlerëson se, nëpunësit civil, nuk kanë asnjë pengesë ligjore, që të marrin pjesë në organizime elektorale të subjekteve të ndryshme zgjedhore, por gjithmonë jashtë orarit zyrtar dhe duke u kujdesur që të ushtrojnë vetëkontroll për sa i përket manifestimit në publik të pikëpamjeve politike dhe besnikërisë në një forcë politike në jetën private.

Masat që duhet të merren nga institucionet për të vendosur kontrollin mbi sjelljen e nëpunësve civilë të institucionit, në përputhje me ligjin

Me qëllim që të sigurohet vijueshmëria normale dhe e pa ndikuar nga fushata zgjedhore, e veprimtarisë së trupës së nëpunësve civilë, në shërbim të shtetit dhe qytetarëve, nga ana e institucioneve e sidomos nga njësitë e administrimit të shërbimit civil, duhet të merren masa të menjëhershme organizative, për të vendosur kontrollin mbi sjelljen e nëpunësve civilë të institucionit, në përputhje me ligjin, në këtë situatë specifike.

Për të arritur rezultate sa më të mira në këtë proces, Komisioneri vlerëson se nga ana juaj duhet të fillojnë përgatitjet për krijimin e menjëhershëm të grupit të monitorimit me objekt të punës së tij mbikëqyrjen e veprimtarisë së nëpunësve civilë gjatë procesit zgjedhor, të cilin duhet ta kryesojë drejtuesi i njësisë përgjegjëse për administrimin e shërbimit civil.

Nga përbërja e grupit të punës, duhet të zgjidhet një koordinator, i cili do të komunikojë me palët e interesuara për këtë proces dhe do të përcjellë informacionet në lidhje me situatën e konstatuar.

Grupi i monitorimit në institucion, duhet të hartojë menjëherë rregulloren e veprimtarisë së tij, si dhe të përcaktojë rregullime specifike që duhet të vendosen për nëpunësit civilë, në këtë situatë zgjedhore, ndër të cilat mund të jenë, kufizimi i shërbimeve jashtë qendrës së institucionit (*me përjashtim të rasteve që kanë lidhje me funksionimin normal të institucionit*), apo reduktimi i lejeve të dhëna gjatë orarit zyrtar, me kërkesë të punonjësve, të cilat duhet të jenë të kontrolluara.

Rregullorja duhet t'i njoftohet nëpunësve civilë, për të gjitha aspektet që kanë të bëjnë me ta, në kushtet e transparencës si dhe me qëllim që të mundësohet zbatimi i saj, prej tyre.

Për institucionet që janë pjesë e administratës shtetërore, qendrore dhe atyre të varësisë, Departamenti i Administratës Publike, duhet të udhëheqë procesin e monitorimit, në përbërje të grupeve të posaçme që duhet të ngrihen në institucionet qendrore të administratës shtetërore, të cilat do të monitorojnë veprimtarinë e nëpunësve civilë në qendër dhe në institucionet e varësisë.

Komisioneri duhet të njoftohet nga ana e institucioneve për përbërjen e grupit të monitorimit,

koordinatorin me të cilin do të komunikojë, si dhe me rregulloren e funksionimit, duke i dërguar aktet administrative që i materializojnë ato, nëpërmjet postës, e njëkohësisht, për të përshpejtuar procesin edhe nëpërmjet adresës elektronike, kmshc23@gmail.com, brenda datës **20 shkurt 2023**.

Më tej, do të koordinohet puna, për të realizuar objektin e monitorimit, si nëpërmjet raportimeve tuaja, ashtu edhe nëpërmjet sondazheve që do të kryejë Komisioneri, me grupet e inspektimit, që janë ngritur posaçërisht për këtë proces, për të verifikuar vërtetësinë e fakteve të raportuara nga ana juaj, apo edhe kontrollin e drejtpërdrejtë të prezencës në punë të nëpunësve civilë, apo aspekteve të tjera që kanë lidhje me objektin e këtij monitorimi.

Komisioneri do të verifikojë kryesisht, çdo denoncim nga subjekte të ndryshme, si dhe nga media, ndaj nëpunësve civilë që ushtrojnë veprimtarinë në institucionin tuaj.

Nga ana tjetër, Komisioneri do të jetë në komunikim të vazhdueshëm dhe në mbështetjen tuaj, në çdo rast, kur ju do të përballeni me vështirësi të shkaktuara për arsye të ndryshme, që mund të shfaqen në këtë situatë specifike.

Në këto rrethana, Komisioneri kërkon nga ana juaj, që të veproni menjëherë, me qëllim që institucionet tona, të jenë në lartësinë që na kërkon situata, për të siguruar zbatimin e ligjit dhe respektimin e parimeve themelore të administrimit të shërbimit civil, për një administratë në shërbim të qytetarëve dhe të pavarur nga politika.

Me qëllim që të lehtësohet puna e grupeve të monitorimit, në drejtim të hartimit të akteve që do të materializojnë këtë proces, si dhe të metodologjisë që do të përdoret nga ana e tyre, modeli i aktit administrativ për ngritjen e grupit të monitorimit, si dhe të rregullores së veprimtarisë së këtij grupido të jetë si aneks i këtij udhëzuesi.