

VENDIM
Nr. 70, datë 24.11.2016

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:
Bashkim Dedja kryetar i Gjykatës Kushtetuese

Vladimir Kristo	anëtar i	“	“
Sokol Berberi	anëtar i	“	“
Altina Xhoxhaj	anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Gani Dizdari	anëtar i	“	“
Besnik Imeraj	anëtar i	“	“
Fatos Lulo	anëtar i	“	“
Vitore Tusha	anëtare e	“	“

me sekretare Edmira Pacani, në datën 7.7.2016, mori në shqyrtim në seancë plenare, mbi bazë dokumentesh, çështjen me nr. 36 Akti, që i përket:

KËRKUES: Avokati i Popullit

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Këshilli i Ministrave

OBJEKTI: Shfuqizimi si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të pikave 1/1 dhe 2/1, të nenit 62, si dhe të germës “e/3”, të pikës 1, të nenit 66, të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, me ligjin nr. 178/2014.

Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 1037, datë 16.12.2015, “Për procedurat e vlerësimit të nëpunësve civilë për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë”.

Pezullimi i zbatimit të pikave 1/1 dhe 2/1, të nenit 62, si dhe i germës “e/3”, të pikës 1, të nenit 66 të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar me ligjin nr. 178/2014.

Pezullimi i zbatimit të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 1037, datë 16.12.2015, “Për procedurat e vlerësimit të nëpunësve civil për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4/1, 5, 11, 15, 17, 18/1, 41, 42/2, 60/1, 116, 118, 122, 124, 131/a dhe 134/dh të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 6/1 dhe 13, të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut; neni 1 i Protokollit nr. 1, të KEDNJ-së; neni 49, i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”; neni 24/c, i ligjit nr. 8454, datë 4.2.199, “Për Avokatin e Popullit”, të ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes Vitore Tusha, mori në shqyrtim pretendimet me shkrim të kërkesit, që është shprehur për pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë dhe Këshillit të Ministrave, që kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Shqipërisë në vitin 2014, me propozim të Këshillit të Ministrave, ka miratuar ligjin nr. 178/2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 152/2013, datë 30.5.2013, “Për nëpunësin civil” (*në vijim “ligji nr. 178/2014”*). Ky ligj, midis të tjerash, ka sjellë ndryshime dhe shtesa në nenet 62 dhe 66, të ligjit të mëparshëm, të cilat rregullonin respektivisht çështjen e vlerësimit të rezultateve në punë, si dhe lirin e nëpunësit nga shërbimi civil.

2. Konkretisht, neni 22 i ligjit nr. 178/2014, i cili ka ndryshuar nenin 62 të ligjit nr. 152/2013, ka

shtuar, midis të tjerash, pikat 1/1 dhe 2/1 si vijon: “1. Vlerësimi i rezultateve në punë është procesi i verifikimit të realizimit të përgjithshëm të objektivave të përcaktuar në fillim të periudhës së vlerësimit, si dhe i aftësive apo dobësive të nëpunësit në kryerjen e detyrave, që realizohet çdo 6 muaj. 2. Pas pikës 1 shtohet pika 1/1 me këtë përmbajtje: “1/1 Përveç vlerësimit, sipas pikës 1 të këtij neni, nëpunësit vlerësohen periodikisht, sipas përcaktimeve me vendim të Këshillit të Ministrave, edhe për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve të tyre, në përputhje me kategorinë/grupin e administrimit të përgjithshëm/posaçëm ku bëjnë pjesë. Në çdo rast, procesi i vlerësimit të kryer sipas kësaj pike duhet të garantojë anonimatën e nëpunësit civil të vlerësuar.” 3. Pas pikës 2 shtohet pika 2/1 me këtë përmbajtje: “2/1 Në rast të vlerësimit jokënaqshëm në procedurën e vlerësimit të njohurive shtesë, sipas pikës 1/1 të këtij neni, nëpunësi i nënshtrohet një trajnimit të detyrueshëm dhe rivlerësimi 3-mujor.”.

3. Neni 24 ka ndryshuar nenin 66, ku përcaktoheshin rastet e lirit nga shërbimi civil, duke shtuar, midis të tjerash, edhe pikën “e/3” me këtë përmbajtje: “e/3) në rast se vlerësohet përsëri “jokënaqshëm” në përfundim të procedurës së rivlerësimit sipas pikës 2/1 të nenit 62.”

4. Këshilli i Ministrave, në zbatim të parashikimeve të ligjit nr. 178/2014, ka miratuar vendimin nr. 1037, datë 16.12.2015, “Për procedurat e vlerësimit të nëpunësve civilë, përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë” (në vijim “VKM nr. 1037/2015”), efektet juridike të të cilit kanë filluar nga data 1.1.2016. VKM-ja përcakton rregulla të hollësishme lidhur me kategorizimin/grupimin e nëpunësve për efekt të zhvillimit të testimit paraprak dhe, kur është e nevojshme, të trajnimit çdo katër vjet; kompetencat e Departamentit të Administratës Publike (DAP-i) dhe Shkollës Shqiptare të Administratës Publike (ASPA) në këtë proces; procedurat konkrete të zhvillimit të testimit apo të trajnimit, përfshi njoftimin e nëpunësve, ngritjen e komisioneve të vlerësimit paraprak, përzgjedhjen e ekspertëve, sistemin e vlerësimit etj.

II

5. **Kërkuesi, Avokati i Popullit** (në vijim “AP”), i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese në datën 5.4.2016 me kërkesë për shfuqizimin e pikave 1/1 dhe 2/1, të nenit 62, si dhe të germës “e/3”, të pikës 1, të nenit 66, të ligjit nr. 178/2014, si dhe të VKM-së nr. 1037/2015, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur si vijon:

5.1 *Për legjitimitimin*: në referim të nenit 134/dh të Kushtetutës, AP-ja legjitimohet *ratione personae*, pasi përfshihet në rrethin e subjekteve që mund të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues abstrakt të normës, por sipas pikës 2 të këtij neni kjo e drejtë kufizohet vetëm në çështjet që lidhen me interesat e tij. Sipas nenit 60 të Kushtetutës, AP-ja mbrohet të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike. Në këtë kuptim, edhe interesi për të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues lidhet me funksionin kushtetues që AP-ja ushtron kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit, aktit normativ nënligjor cenohen të drejtat e liritë themelore të individëve nga organet e administratës publike. Po ashtu, AP-ja legjitimohet *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur brenda afatit 3-vjeçar të përcaktuar nga neni 50, i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, si dhe *ratione materiae*, pasi normat objekt kundërshtimi cenojnë sigurinë juridike dhe të drejtën për një proces të rregullt ligjor të shtetasve, nëpunës civilë, të cilët i janë drejtuar AP-së me ankesa konkrete.

5.2 *Është cenuar parimi i sigurisë juridike*, në disa drejtime:

5.2.1 Ligji nr. 178/2014 nuk parashikon shprehimisht në përkufizimet e dhëna në nenin 4 se çfarë kuptohet me termin “njohuri shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve të nëpunësve civilë”. Kjo paqartësi lë hapësira për subjektivizëm, duke pasur parasysh shumë-llojshmërinë dhe veçantinë e posteve në administratën shtetërore dhe nuk garanton përmbushjen e objektivit të ligjit, që lidhet me krijimin e shërbimit civil të qëndrueshëm, profesional, të bazuar në merita, integritet moral dhe paanësi politike.

5.2.2 Është e paqartë gjithashtu nëse procesi i përfitimit dhe përditësimit të njohurive shtesë ka të bëjë me formimin profesional, apo është një proces tjetër i pavarur nga i pari, nisur nga rregullimi i pikës 3, të nenit 8, të ligjit të kundërshtuar ku përcaktohet se *“formimi profesional përfshin programin e formimit të thelluar të kandidatëve për kategorinë e nëpunësve civilë të nivelit të lartë drejtues... dhe programin e formimit të vazhdueshëm të nëpunësve civilë, si dhe të çdo individi tjetër jashtë këtij shërbimi nga Shkolla Shqiptare e Administratës Publike”*.

5.2.3 Ndryshimet ligjore krijojnë dy sisteme paralele vlerësimi në punë, të cilat janë kontradiktore dhe përjashtuese të njëra-tjetrës, për faktin se sistemi i verifikimit të përgjithshëm të objektivave të përcaktuar në fillim të periudhës së vlerësimit përfshin në vetvete edhe sistemin që lidhet me verifikimin e procesit të përfitimit dhe përditësimit të njohurive shtesë të nevojshme për nëpunësit civilë. Ky dyzëm, krejtësisht i panevojshëm dhe përkeqësues në drejtim të së drejtës së fituar, është edhe më i dukshëm nëse i referohemi VKM-së nr. 1037/2015, ku parashikohet se *“testimi paraprak duhet të përfshijë të gjitha ndryshimet dhe të rejat që i përkasin fushës përkatëse sipas kategorisë/grupimit që i përket nëpunësi civil. Ndryshimet dhe të rejat që do të jenë pjesë e testimit përcaktohen nga DAP-i në bashkëpunim me institucionet e administratës shtetërore dhe të pavarura, në përputhje me profilin përkatës.”*.

5.2.4 Rezultatet e vlerësimit sipas të dyja sistemeve janë akte administrative, të cilat në rast të vlerësimit “jokënaqshëm” përbëjnë shkak për lirimin nga shërbimi civil. Në këtë kuptim, është e paqartë se cili vlerësim do të sjellë efekte juridike nëse brenda të njëjtit vit nëpunësi civil vlerësohet “shumë mirë” në vlerësimin e përgjithshëm dhe “jokënaqshëm” në vlerësimin e njohurive shtesë.

5.2.5 Po ashtu, nuk kuptohet vlera e anonimatit të nëpunësit civil në procesin e testimit periodik, dhe akoma më pak se cilit sistem vlerësimi apo kohëzimi të njohurive shtesë profesionale i referohet periodiciteti i parashikuar në testimin e detyrueshëm, i parashikuar për t’u zhvilluar sipas VKM-së objekt kundërshtimi një herë në 4 vjet apo deri në 6 vjet. Ky fakt rezulton i paqartë edhe nga relacioni shoqërues i projektit të VKM-së.

5.3 Është *cenuar e drejta për një proces të rregullt ligjor* në drejtim të së drejtës për t’u ankuar, pasi VKM-ja nr. 1037/2015, nuk përcakton në asnjë dispozitë të drejtën e ankimit të nëpunësit civil ndaj rezultatit të testimit nga ana e Komisionit të Vlerësimit Paraprak, çka të lë të kuptosh se rezultati është i padiskutueshëm, i pakundërshtueshëm dhe merret i mirëqenë për të vazhduar procedurat e mëtejshme.

6. **Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë**, ka prapësuar me shkrim në mënyrë të përmbledhur si vijon:

6.1 *Për legjitimitimin*, kërkuesi nuk legjitimohet për vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues, pasi nuk provon lidhjen e drejtpërdrejtë ndërmjet pretendimeve të ngritura dhe funksioneve të parashikuara nga Kushtetuta. Edhe pse provohet fakti i paraqitjes së disa ankesave nga subjekte të ndryshme, është plotësisht e qartë se atyre nuk ju është cenuar ndonjë e drejtë ose liri themelore. Gjykimi kushtetues është një garanci shtesë për të vënë në vend të drejtën e cenuar nga aktet e administratës publike apo përmbajtja e ligjeve.

6.2 *Për pretendimin për cenimin e parimit të sigurisë juridike*, administrata publike i ushtron funksionet e saj në shërbim të publikut dhe në këtë vështrim veprimtaria e saj mbart në vetvete një interes publik, që në çështjen konkrete konsiston në ngritjen profesionale të nëpunësve civilë, me qëllim realizimin me cilësi të detyrave dhe ofrimin e shërbimeve me cilësi ndaj qytetarëve. Ligji dhe aktet nënligjore parashikojnë një sërë garancish në këtë drejtim. Mungesa e përkufizimit të *“njohurive shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve të nëpunësve civilë”* nuk e bën dispozitën të paqartë, pasi çdo nëpunës civil ka funksionet e tij, të cilat varen nga institucioni ku punon dhe aftësitë e tij. Për shkak se evoluimi i njohurive nuk ecën me ritme të njëjta në të gjitha fushat dhe po ashtu nisur nga shumëllojshmëria e pozicioneve të punës dhe profilizimit të tyre, ligji nuk mund të japë një përkufizim shterues të konceptit të njohurive shtesë të nevojshme.

6.3 I pambështetur është edhe pretendimi i kërkuesit në lidhje me krijimin e sistemeve paralele të vlerësimit, pasi secili prej tyre ka objektin e vet, të ndryshëm e të pavarur nga tjetri, por edhe strukturat

kompetente për kryerjen e secilit vlerësim janë të ndryshme. Vlerësimi i njohurive shtesë është një filtër i ri, i cili i parashikuar si domosdoshmëri për rritjen e performancës së nëpunësit civil, është rregulluar me ligj e akt nënligjor. Ky parashikim është i kushtëzuar edhe nga ndryshimi i vazhdueshëm i legjislacionit shqiptar për shkak të përafrimit me atë të BE-së.

6.4 Pretendimi për përfshirjen e eprorit jo vetëm në vlerësimin periodik 6-mujor, por edhe në atë të përcaktimit të njohurive shtesë, është i pambështetur së pari, pasi vlerësimi periodik nuk përfshin njohuritë shtesë dhe së dyti, sepse VKM-ja nr. 1037/2015, që trajton në mënyrë të detajuar këtë aspekt, nuk përmend në asnjë rast eprorin e nëpunësit civil, por institucionin si tërësi.

6.5 Për sa i përket pretendimit për përjashtimin nga vlerësimi për verifikimin e përfitimit të njohurive shtesë të nëpunësve civilë që mbajnë grada shkencore, ai është në kundërshtim me nenin 18 të Kushtetutës, pasi vendos në kushte të pabarabarta një kategori nëpunësish civilë ndaj një kategorie tjetër, duke i diferencuar ata pa pasur një përligje objektive dhe të arsyeshme.

7. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar me shkrim si vijon:

7.1 *Për legjitimitimin:* kërkuesi nuk ka argumentuar mjaftueshëm kriterin *ratione materiae*. Ndonëse në kërkesë argumentohet se disa individë janë ankuar pranë AP-së në lidhje me pasigurinë juridike që u krijohet nga dispozitat e reja ligjore, ato nuk janë vënë në zbatim, pasi ende nuk është zhvilluar ndonjë procedurë e vlerësimit të përfitimit dhe përditësimit të njohurive shtesë nga nëpunësit civilë. Përderisa normat objekt kundërshtimi nuk kanë gjetur zbatim dhe për sa kohë AP-ja është subjekt i kushtëzuar, ai në rastin konkret nuk legjitimohet për vënien në lëvizje të juridiksionit kushtetues.

7.2 *Për kërkesën e pezullimit të zbatimit të neneve të kundërshtuara të ligjit dhe të VKM-së:* në kërkesë mungojnë argumente në lidhje me kriteret kushtetuese që duhet të plotësohen për të pezulluar zbatimin e normës juridike, të tilla si dyshimi serioz mbi vlefshmërinë e normës, që kërkohej t'i nënshtrohet kontrollit kushtetues, urgjenca që ekziston dhe, si rrjedhojë, domosdoshmëria e evitimit të dëmit serioz dhe të pariparueshëm si pasojë e zbatimit të saj apo lidhja me interesin publik në rastin konkret. Për më tepër, bazuar edhe në kërkesat e nenit 45, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë" normat e kundërshtuara nuk cenojnë ndonjë interes shtetëror, shoqëror apo individual.

7.3 Pretendimi për cenimin e parimit të sigurisë juridike është i pabazuar. Sipas pikës 1/1, të nenit 62, të ligjit nr. 152/2013, vlerësimi i përfitimit të përditësimit të njohurive është një vlerësim i pavarur. Edhe pse ligji nuk përkufizon konceptin "njohuri shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve", siç pretendon kërkuesi, ky element nuk e bën normën të paqartë, pasi mund të zbatohet metoda e interpretimit gjuhësor për të zbuluar kuptimin e saj. Njohuritë janë gjithmonë në evoluim dhe nuk mund t'u jepet kuptim shterues, për më tepër duke marrë në konsideratë shumëllojshmërinë e pozicioneve të punës në administratën publike dhe profilizimin e tyre.

7.4 VKM-ja nr. 1037/2015, parashikon një sërë procedurash dhe garancish që rregullojnë mënyrën e përcaktimit të njohurive shtesë nëpërmjet DAP-it dhe institucioneve ku bëjnë pjesë nëpunësit civilë që do të vlerësohen (pika 2, e kreut III), si dhe mundësojnë marrjen dijeni në kohë për ditën e testimit dhe fushat e njohurive (pikat 4 dhe 5, të kreut III), mënyrën e vlerësimit të tyre (kreu III), si dhe pasojat në varësi të rezultatit të testit (pikat 16–22, të kreut III). Ndërkohë, kreu IV parashikon rivlerësimin dhe ritestimin e nëpunësit të vlerësuar "jokënaqshëm" herën e parë. Nëse nëpunësi, pas trajnimit nga ASPA, ritestimit dhe vlerësimit nga eprori, merr përsëri "jokënaqshëm", ai detyrohet të largohet nga shërbimi civil.

7.5 Nevoja e ndryshimit të sistemit të vlerësimit të njohurive të nëpunësve civilë është kushtëzuar nga natyra formale dhe joreale e sistemit të mëparshëm, i vlerësuar si i tillë në mënyrë të vazhdueshme nga organizmat ndërkombëtarë. Për më tepër, ndryshimi i sistemit të vlerësimit shfaqej si domosdoshmëri dhe mbart në vetvete interes publik, i cili konsiston në ngritjen profesionale të nëpunësve civilë, me qëllim realizimin me sa më shumë efikasitet të detyrave dhe ofrimit të një shërbimi cilësor ndaj qytetarëve.

7.6 Vlerësimi direkt nga eprori nuk duhet ngatërruar me vlerësimin e njohurive shtesë. Së pari, procedura e vlerësimit të rezultateve në punë nuk përfshin trajnimet, ngritjen profesionale apo procesin e verifikimit dhe përditësimit të njohurive shtesë. Së dyti, VKM-ja nr. 1037/2015, përmend institucionin, çka duhet kuptuar se jo domosdoshmërisht përcaktimi i njohurive shtesë bëhet vetëm nga eprori i nëpunësit civil.

7.7 Pretendimi për mënyrën e hartimit të testeve dhe pjesëmarrjen e DAP-it në proces nuk është ngritur në nivel kushtetues, pasi kërkuesi nuk argumenton se cili parim apo e drejtë cenohet. Edhe argumenti i konfliktit të interesit është i pabazuar, pasi nëpunësi që merr pjesë në procedurë nuk është anëtar i Komisionit të Vlerësimit, në referim të nenit 30 e vijues, të ligjit nr. 44/2015, “Kodi i Procedurave Administrative”.

7.8 Për sa i përket kohëzimit të njohurive shtesë, sistemi i vlerësimit përcaktohet si nga ligji, ashtu dhe VKM-ja. Nisur nga periodiciteti i vlerësimit, një herë në katër vjet, është e kuptueshme se ai përfshin të gjitha njohuritë shtesë të periudhës për secilin grup që do të vlerësohet.

7.9 Edhe pretendimi për anonimatën e nëpunësit nuk është ngritur në nivel kushtetues nga kërkuesi. Gjithsesi, ruajtja e anonimatit gjatë periudhës së vlerësimit synon të garantojë objektivitetin në vlerësimin e nëpunësit dhe të mbrojë integritetin moral e të dhënat e tij personale sipas detyrimeve të nenit 35 e vijues të Kushtetutës e legjislacionit përkatës.

7.10 I pabazuar është edhe pretendimi për cenimin e së drejtës për akses dhe ankim në gjykatë. Kushtetuta në nenin 42/2 parashikon të drejtën për akses, kurse në nenin 43 të drejtën e ankimit në një gjykatë më të lartë, parashikime këto të cilat sipas nenit 4/3 janë drejtpërdrejt të zbatueshme. Mosparashikimi në aktet e kundërshtuara i së drejtës për t’iu drejtuar gjykatës nuk do të thotë se nëpunësi civil nuk e gëzon atë. Bazuar në nenin 17 të Kushtetutës, mohimi i kësaj të drejte duhej të parashikohej shprehimisht, qëndrim i cili bazohet edhe në jurisprudencën e GJEDNJ-së në çështjen “*Vilho Eskelinen dhe të tjerë kundër Francës*”. E drejta e ankimit garantohej edhe nga neni 7/a i ligjit nr. 49/2012, “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe zgjidhjen e mos-marrëveshjeve administrative”.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkuesit

8. Gjykata e ka vlerësuar çështjen e legjitimitimit të kërkuesit (*locus standi*) si një nga aspektet kryesore që lidhen me inicimin e gjykimit kushtetues të normës (kontrolli abstrakt). Kushtetuta në nenin 134/1/dh parashikon si subjekt që mund ta vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese edhe Avokatin e Popullit. Megjithatë, kjo e drejtë është e kushtëzuar, dhe mund të ushtrohet vetëm për çështje që lidhen me interesat e tij. Pra, vetëm nëse e përmbushin kushtin e kërkuar nga paragrafi 2 i nenit 134 të Kushtetutës për të argumentuar “interesin e tyre” në një “çështje të veçantë”, subjektet e renditura në shkronjat “dh”, “e”, “ë” dhe “p”, të nenit 134/1, legjitimohen *ratione materiae* për t’iu drejtuar Gjykatës në lidhje me kompetencën e saj për të vendosur në këtë rast mbi pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën (*shih vendimet nr. 17, datë 25.7.2008; nr. 10, datë 29.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Avokati i Popullit, sipas nenit 60 të Kushtetutës, mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike. Pra, interesi i tij për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese duhet të lidhet me funksionin kushtetues që ushtron kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit ose aktit normativ nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e administratës publike, janë cenuar të drejtat dhe liritë themelore të individëve apo kur shkelja e të drejtave, lirive dhe interesave të individit vjen si rezultat i vetë përmbajtjes së këtyre ligjeve apo akteve, d.m.th. kur ato janë në kundërshtim me Kushtetutën. Këto shkelje duhet të evidentohen në procesin e veprimtarisë së Avokatit të Popullit gjatë shqyrtimit të ankesave,

kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij. Në këtë rast ai ka të drejtë t'u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve apo të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesë për shfuqizimin e akteve të tilla (*shih vendimet nr. 29, datë 31.5.2010; nr. 10, datë 29.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Gjykata ka theksuar se kompetenca e Avokatit të Popullit për t'iu drejtuar kësaj Gjykate konsiderohet si një garanci shtesë që i është dhënë në mënyrë indirekte individit për të vënë në vend të drejtën e cenuar nga aktet e administratës publike dhe se është në diskrecionin e tij të zgjedhë mjetet e nevojshme për mbrojtjen e individëve nëse një normë është *prima facie* antikushtetuese (*shih vendimet nr. 27, datë 26.5.2010; nr. 20, datë 4.4.2014; nr. 10, datë 29.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Interesi i Avokatit të Popullit për ta vënë atë në lëvizje, në kuptim të nenit 134/2 të Kushtetutës, shqyrtohet rast pas rasti. Në rastin konkret, Gjykata çmon se kërkuesi ka interes në çështjen konkrete, pasi i plotëson kriteret e përcaktuara në standardet e mësipërme, për rrjedhojë legjitimohet të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues, duke karakterizuar kështu ekzistencën e lidhjes së drejtpërdrejtë ndërmjet pretendimeve të ngritura përpara Gjykatës dhe funksioneve të tij të parashikuara nga Kushtetuta.

11. Referuar standardeve të mësipërme, Gjykata çmon se kërkuesi legjitimohet *ratione personae* përderisa ai është në zbatim të funksioneve të tij të parashikuara nga Kushtetuta. Gjithashtu, ai legjitimohet *ratione temporis*, pasi referuar datës së hyrjes në fuqi të ndryshimeve ligjore objekt kërkesë, kërkuesi është brenda afatit 3-vjeçar të parashikuar nga neni 50, i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë".

12. Në lidhje me legjitimimin *ratione materiae*, Gjykata rithekson se kompetenca e Avokatit të Popullit për t'iu drejtuar kësaj Gjykate konsiderohet si një garanci shtesë që i është dhënë në mënyrë indirekte individit për të vënë në vend të drejtën e cenuar nga aktet e administratës publike dhe se është në diskrecionin e tij të zgjedhë mjetet e nevojshme për mbrojtjen e individëve nëse një normë është *prima facie* antikushtetuese (*shih vendimet nr. 27, datë 26.5.2010; nr. 20, datë 4.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Në rastin konkret, kërkuesi ka interes në çështjen konkrete, pasi i plotëson kriteret e përcaktuara në standardet e mësipërme, për rrjedhojë legjitimohet të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues.

13. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se prapësimi i subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë dhe Këshillit të Ministrave, në lidhje me moslegjitimimin e kërkuesit është i pabazuar, pasi ekziston lidhja e drejtpërdrejtë ndërmjet pretendimeve të ngritura përpara Gjykatës Kushtetuese dhe funksioneve të kërkuesit të parashikuara nga Kushtetuta.

B. Për kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit dhe VKM-së objekt shqyrtimi

14. Gjykata vëren se kërkuesi në objektin e kërkesës ka kërkuar pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 178/2014 dhe VKM-së nr. 1037/2015, megjithatë në kërkesë mungojnë argumente konkrete për të provuar pasojat që mund t'i vijnë interesave shtetërorë, shoqërorë dhe të individit. Duke iu referuar parashtrimeve që lidhen me themelin e çështjes, AP-ja evidenton si pasojat kryesore që vijnë nga zbatimi i ligjit dhe VKM-së cenimin e sigurisë juridike të nëpunësit civil dhe të së drejtës së tij për një proces të rregullt ligjor në aspektin e ankimit të rezultatit të vlerësimit të përfitimit të njohurive shtesë.

15. Mbledhja e Gjyqtarëve në datën 8.6.2016 mori paraprakisht në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit dhe duke i vlerësuar shkaqet e parashtruara nga kërkuesi në kuptim të nenit 45 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", arriti në përfundimin se ato nuk janë të përligjura për të argumentuar parandalimin e pasojave që mund t'u vijnë të drejtave dhe lirive themelore të individëve, si dhe funksionimit normal të shtetit të së drejtës. Për rrjedhojë, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi mospranimin e kërkesës për pezullimin e zbatimit të ligjit dhe VKM-së objekt kundërshtimi.

C. Për themelin e çështjes

C.1 Për pretendimin e cenimit të parimit të sigurisë juridike

16. Kërkuesi ka pretenduar se normat ligjore e nënligjore objekt kundërshtimi cenojnë parimin e sigurisë juridike, pasi krahas mungesës së përkufizimit të koncepteve të caktuara, siç është rasti i “njohurive shtesë të nevojshme”, ato përmbajnë formulime ligjore të paqarta si në lidhje me vlerësimin mbizotërues, në rast të dy vlerësimeve të kundërta, ashtu edhe me anonimatën e nëpunësit që i nënshtrohet vlerësimit të njohurive shtesë.

17. Pretendimet e mësipërme janë prapësuar nga subjektet e interesuara, Kuvendi i Shqipërisë dhe Këshilli i Ministrave, me argumentin se njohuritë shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve janë koncepte në evoluim dhe s’mund të përkufizohen në mënyrë shteruese. Sipas tyre, VKM-ja nr. 1037/2015, parashikon një sërë procedurash dhe garancish që rregullojnë mënyrën e përcaktimit të njohurive shtesë nëpërmjet DAP-it dhe institucioneve ku bëjnë pjesë nëpunësit civilë që do të vlerësohen. Për më tepër, sipas subjekteve të interesuara, sistemet e vlerësimit janë të ndryshme e të pavarura nga njëra-tjetra.

18. Në lidhje me parimin e sigurisë juridike, Gjykata rithekson se si element i shtetit të së drejtës, ky parim ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi apo dispozita të veçanta të tij, në përmbajtjen e tyre të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme. Për të kuptuar dhe zbatuar drejt parimin e sigurisë juridike kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t’i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të dhe, nga ana tjetër, që vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t’i japë formë një koncepti. Një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t’i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma (*shih vendimin nr. 43, datë 26.6.2015 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata rithekson vlerën që merr ky element i shtetit të së drejtës në sigurimin e drejtësisë në një shoqëri që ndryshon me shpejtësi dhe, për rrjedhojë, ndikimin pozitiv që ai ka në hartimin dhe miratimin e ligjeve të reja apo ndryshimin e atyre ekzistuese për t’i përshtatur me dinamikën e këtyre ndryshimeve (*shih vendimin nr. 1, datë 6.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Gjykata rithekson se në zbatim të funksionit të saj, ajo nuk mund të kontrollojë ose të orientojë paraprakisht vullnetin e ligjvënësit që të veprojë ose jo në një kohë ose mënyrë të caktuar. Në këtë vijë arsyetimi, nuk mund të përbëjë çështje të juridiksionit kushtetues vlerësimi i arsyeve që mund të kenë ndikuar te ligjvënësi për trajtim të posaçëm të një çështjeje të caktuar. Është brenda hapësirës vlerësuese të ligjvënësit mënyra e rregullimit të një çështjeje të caktuar, ndërsa është detyrë e Gjykatës Kushtetuese të kontrollojë nëse rregullimi me ligj i kësaj çështjeje është bërë në përputhje me Kushtetutën dhe parimet themelore të saj (*shih vendimet nr. 30, datë 1.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Duke iu rikthyer çështjes konkrete, Gjykata vëren se nga viti 2013 e në vijim marrëdhëniet juridike midis shtetit dhe nëpunësit civil rregullohen nga një kuadër i ri ligjor, konkretisht nga ligji nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, qëllimi i të cilit është krijimi i një shërbimi civil të qëndrueshëm, profesional, të bazuar në meritë, transparencë, integritet moral, paanësi politike, shanse të barabarta dhe mosdiskriminim (*nenet 1 dhe 5 të ligjit nr. 152/2013*). Nëpunësi civil, në kuptim të këtij ligji, është personi i cili kryen funksionin për ushtrimin e autoritetit administrativ publik, në bazë të aftësisë dhe profesionalizmit, i cili merr pjesë në formulimin dhe zbatimin e politikave, monitorimin e zbatimit e rregullave dhe procedurave administrative, sigurimin e ekzekutimit të tyre dhe ofrimin e mbështetjes së përgjithshme administrative për zbatimin e tyre (*neni 4 i ligjit nr. 152/2013*).

21. Gjykata vëren se ligji nr. 152/2013, midis të tjerash, rregullon edhe vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësit civil, duke e përkufizuar atë si “procesin vjetor të verifikimit të realizimit të përgjithshëm të objektivave të përcaktuar në fillim të periudhës së vlerësimit, si dhe të aftësive apo dobësive të nëpunësit në kryerjen e detyrave” (*neni 62*). Po ashtu, Gjykata konstaton se sipas VKM-së nr. 109, datë 24.2.2014, “Për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësit civil”, ky proces përfshin “vlerësimin e realizimit të objektivave, vlerësimin e sjelljes profesionale, gabimeve/saktësisë në punën e kryer, realizimit në kohë të punës, kolegjalitetit të

marrëdhënieve, gatishmërisë për punë në grup, shpeshhtësisë së orëve të punës jashtë orarit, kërkesave për këshillim dhe trajnimin e ngritjes profesionale". Si ligji nr. 152/2013, ashtu dhe VKM-ja e mësipërme për vlerësimin e rezultateve në punë i referohen një sistemi me katër nivele të shkallëzuara: "*a) shumë mirë (1); b) mirë (2); c) kënaqshëm (3); d) jokënaqshëm (4)*". Niveli "*jokënaqshëm*" tregon se nëpunësi nuk ka realizuar objektivat dhe nuk ka përmbushur pritshmëritë lidhur me qëndrimin dhe sjelljen profesionale.

22. Parashikimet e mësipërme ligjore e nënligjore kanë pësuar ndryshime e shtesa me ligjin nr. 178/2014 dhe VKM-në nr. 1037/2015, objekt kundërshtimi. Gjykata konstaton se në lidhje me sistemin e vlerësimit në punë (*në vijim "sistemi i parë"*), normat e reja ligjore kanë ndryshuar periodicitetin e vlerësimit, duke e parashikuar atë "*çdo 6 muaj*" në vend të "*një viti*" që ishte më parë (*neni 22, pika 2/1*). Për sa i përket synimit të këtij vlerësimi, ai mbetet i njëjtë me atë të përcaktuar fillimisht nga ligji nr. 152/2013 dhe është përmirësimi i aftësive profesionale të nëpunësit civil dhe i cilësisë së shërbimit.

23. Gjykata vëren se përveç vlerësimit të rezultateve në punë të nëpunësit, normat objekt kundërshtimi parashikojnë edhe vlerësimin e përfitimit dhe përditësimit të njohurive shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve me periodicitet çdo 4 ose 6 vjet, proces që duhet të garantojë anonimatën e nëpunësit (*në vijim "sistemi i dytë"*) (*neni 22/2 i ligjit*). Procesi i përfitimit dhe përditësimit të njohurive shtesë synon aftësimin e nëpunësve civilë dhe pajisjen e tyre me njohuri shtesë të nevojshme, sipas funksioneve dhe fushës ku ata veprojnë, me qëllim ngritjen e cilësisë së shërbimeve dhe të punës në institucionet e administratës civile, pjesë e shërbimit civil (*kreu I, pika 1/1 e VKM-së*). Objektivat e procesit, janë: a) përcaktimi i përshtatshmërisë së nëpunësit me pozicionin e punës që ai mban; b) zbulimi i aftësive për zhvillimin profesional; c) përcaktimi i nevojave për trajnime shtesë (*shih pikën 1/3 të VKM-së*). Gjykata konstaton se për arritjen e këtyre objektivave VKM-ja parashikon një proces vlerësimi që konsiston në dy faza: i) testimi paraprak dhe, kur është e nevojshme; ii) trajnimi i nëpunësve civilë për njohuritë e reja që prekin fushën e tyre (*pika 1/2 e VKM-së*).

24. Në lidhje me pasojat që sjell secili sistem vlerësimi, Gjykata vëren se, sipas sistemit të parë, nëse nëpunësi civil merr dy vlerësime "*jokënaqshëm*", marrëdhënia në shërbimin civil përfundon automatikisht nëpërmjet lirit të nëpunësit civil (*neni 24/2*). Gjykata konstaton se procedurat e lirit nga shërbimi civil janë përcaktuar fillimisht me VKM-në nr. 171, datë 26.3.2014, "*Për transferimin e përbërshëm dhe të përkohshëm të nëpunësve civilë, pezullimin dhe lirin nga shërbimi civil*", e më pas me VKM-në nr. 124, datë 17.2.2016, "*Për pezullimin dhe lirin nga shërbimi civil*", të cilat parashikojnë, midis të tjerash, edhe të drejtën e nëpunësit civil për t'u ankuar në rrugë administrative e gjyqësore.

25. Në lidhje me sistemin e dytë të vlerësimit, Gjykata vëren se nëse nëpunësi vlerësohet "*jokënaqshëm*", ai i nënshtrohet trajnimit të detyrueshëm dhe rivlerësimit 3-mujor (*neni 22/3*). Nëse pas rivlerësimit rezultati që merr është përsëri "*jokënaqshëm*", nëpunësi civil lirohet nga shërbimi civil (*neni 24/3, germa e/3*). Referuar VKM-së nr. 1037/2015, objekt kundërshtimi, Gjykata konstaton se nëse një nëpunës civil vlerësohet "*jokënaqshëm*", ai/a konsiderohet jo i përshtatshëm për vendin e punës ku është caktuar, për rrjedhojë është i detyruar të ndjekë, *së pari*, trajnimin pranë ASPA-s për përfitimin dhe përditësimin e njohurive shtesë, *së dyti*, t'i nënshtrohet vlerësimit 3-mujor nga eprori direkt dhe, *së treti*, t'i nënshtrohet testimit nga Komisioni i Vlerësimit (KV). Nëse nëpunësi vlerësohet përsëri "*jokënaqshëm*", ai konsiderohet se nuk e ka kaluar testimin pranë KV-së. Gjykata vëren se në përfundim të procedurave të mësipërme, bazuar në rezultatet e testimit të KV-së dhe të vlerësimit 3-mujor, eprori direkt vendos përshtatshmërinë ose papërshtatshmërinë e nëpunësit me vendin e punës. Nëse nëpunësi vlerësohet jo i përshtatshëm, atëherë njësia e burimeve njerëzore deklaron përfundimin e marrëdhënies në shërbimin civil.

26. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata çmon se sistemet e vlerësimit të nëpunësve civilë janë të ndryshme si për sa i takon objektivit të synimit, ashtu edhe procedurave të realizimit të tyre. Këto sisteme vlerësimi janë instrumente përmes të cilave synohet të mbështetet veprimtaria dinamike e administratës publike, si në aspektin funksional, ashtu dhe atë strukturor. Në këtë kuptim, Gjykata e

vlerëson të pabazuar preten-dimin e kërkuarit mbi natyrën kontradiktore dhe përjashtuese të sistemeve të vlerësimit.

27. Për sa i takon argumentit tjetër të kërkuarit se është e paqartë se cili vlerësim do të sjellë efekte juridike nëse brenda të njëjtit vit nëpunësi civil vlerësohet “shumë mirë” në vlerësimin e përgjithshëm dhe “jokënaqshëm” në vlerësimin e njohurive shtesë, Gjykata, bazuar edhe në përfundimin e arritur në lidhje me dallimin midis dy sistemeve të vlerësimit, çmon se ky pretendim i kërkuarit është i pabazuar. Duke ju referuar normave ligjore e nënligjore, niveli “shumë mirë” i vlerësimit tregon se nëpunësi ka realizuar shumë mirë të gjithë objektivat dhe ka treguar një sjellje e qëndrim profesional të dalluar nga të tjerët në harkun kohor të 6 muajve, kurse niveli “jokënaqshëm” tregon se ai është i papërshtatshëm për vendin e punës, vlerësim i cili konstatohet pas 4 ose 6 vjetësh. Gjykata, duke prezumuar zhvillimin e procedurave të vlerësimit të aftësive personale e profesionale çdo 6 muaj, në përputhje me kriteret e përcaktuara nga ligji dhe jo formalisht, e vlerëson të pabazuar këtë hipotezë të kërkuarit.

28. Në përfundimin Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuarit për cenimin e parimit të sigurisë juridike, si rezultat i mungesës së përkufizimit të konceptit “njohuri shtesë të nevojshme” apo të formulimeve të paqarta ligjore, është i pabazuar.

C.2 Për pretendimin e cenimit të së drejtës së aksesit dhe ankimit në gjykatë

29. Kërkuari pretendon se VKM-ja nr. 1037/2015, cenon të drejtën për ankim efektiv të garantuar nga neni 43 i Kushtetutës, duke argumentuar se normat nënligjore nuk parashi-kojnë ndonjë mjeti ankimi në dispozicion të nëpunësve civilë për të kundërshtuar aktin e Komisionit të Vlerësimit.

30. Gjykata referuar jurisprudencës kushte-tuese rithekson se pretendimet e ngritura në këtë kontekst ajo i vlerëson në lidhje me të drejtën për një proces të rregullt ligjor, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës. E drejta për t’iu drejtuar gjykatës është një nga aspektet e së drejtës për gjykim, e sanksionuar në nenin 42 të Kushtetutës. Kjo e drejtë kushtetuese, ndër të tjera, ka për qëllim të garantojë shtetasit nga çdo veprim që u shkakton cenim të të drejtave të tyre, pa përjashtuar rastet kur cenimi vjen nga ndonjë akt i administratës shtetërore. Shteti i së drejtës presupozon që çdo ndërhyrje e autoriteteve ekzekutive në të drejtat e individit apo të personave juridikë, duhet të jetë objekt i një kontrolli efektiv nga një organ që ofron garantimin e pavarësisë dhe paanësisë gjatë procesit të shqyrtimit të procesit (*shih vendimin nr. 10, datë 4.4.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). E drejta për t’iu drejtuar gjykatës nënkupton të drejtën që ka çdo individ për të ngritur padi në një gjykatë që ka juridiksion të plotë për të zgjidhur çështjen (*shih vendimin nr. 10, datë 11.5.2006; nr. 43, datë 6.10.2011; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

31. Gjykata rithekson se standardi kushtetues i parashikimit të së drejtës së ankimit ndaj akteve të pushtetit publik nuk kërkon detyrimisht që edhe akti nënligjor, që del në bazë dhe për zbatim të ligjit, të parashikojë sërish këtë të drejtë, e cila është njohur nga një akt me fuqi juridike më të lartë në hierarkinë e akteve normative (*shih vendimin nr. 17, datë 25.7.2008; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). E drejta e ankimit të shtetasve ndaj çdo veprimi/akti të paligjshëm të administratës publike rrjedh direkt nga neni 43 i Kushtetutës. Për këtë arsye ajo prevalon ndaj të gjitha akteve që nuk pajtohen me të, parim që buron nga zbatueshmëria direkt e Kushtetutës, garantuar në nenin 4 të saj.

32. Gjykata, në vështrim të sa më sipër, vlerëson se përderisa në rastin konkret të drejtën e ankimit gjyqësor e parashikon ligji nr. 49/2012, “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative”, ky rregullim ligjor është i mjaftueshëm për nëpunësit civilë për të realizuar të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj akteve administrative që nxjerr Komisioni i Vlerësimit, pavarësisht se VKM-ja objekt shqyrtimi nuk shprehet për të. Për rrjedhojë Gjykata vlerëson se edhe ky pretendim i kërkuarit është i pabazuar.

33. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuarit për cenimin e parimit të sigurisë

juridike dhe të së drejtës për ankim efektiv janë të pabazuara dhe si të tilla nuk duhen pranuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131/a/c dhe 134/1/f të Kushtetutës, si dhe të nenit 72 e në vijim të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.¹

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Sokol Berberi, Vladimir Kristo, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Altina Xhoxhaj, Vitore Tusha, Fatos Lulo, Besnik Imeraj

¹ Gjyqtarët S. Berberi, A. Xhoxhaj dhe F. Hoxha votuan për rrëzimin e kërkesës me arsyetimin e moslegjitimit të Avokatit të Popullit.