**R E L A C I O N**

**PËR**

**PROJEKTLIGJIN**

**“PËR DISA SHTESA DHE NJË NDRYSHIM NË LIGJIN NR. 9634, DATË 30.10.2006, “PËR INSPEKTIMIN E PUNËS”, TË NDRYSHUAR”**

1. **QËLLIMI I PROJEKTAKTIT DHE OBJEKTIVAT QË SYNOHEN TË ARRIHEN**

Projektligji propozohet për të bërë disa shtesa dhe një ndryshim në ligjin nr. 9634, datë 30.10.2006, “Për inspektimin e punës”, të ndryshuar, me qëllim përmbushjen me efiçiencë dhe efektivitet të funksionit të inspektimit në punë, në mënyrë që puna e inspektimit t’i parandalojë efektet negative të mosrespektimit të kërkesave ligjore në sigurinë publike dhe të interesave të ligjshëm të personave fizikë e juridik.

Ky projektligj ka si objekt respektimin e kërkesave ligjore që lidhen me punësimin informal, si një marrëdhënie punësimi që nuk i nënshtrohet si nga ana ligjore dhe në praktikë, kërkesave të legjislacionit të punës dhe ligjit për procedurat tatimore, dhe ku punëmarrësi nuk përfiton të drejtat e tij, që burojnë nga këto ligje.

1. **VLERËSIMI I PROJEKTAKTIT NË RAPORT ME PROGRAMIN POLITIK TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, ME PROGRAMIN ANALITIK TË AKTEVE DHE DOKUMENTE TË TJERA POLITIKE**

Ky projektligj nuk është parashikuar në programin analitik të projektakteve për shqyrtim në Këshillin e Ministrave, por lindi si nevojë e rezultateve të nismës së “Këshillimit Kombëtar”, me anë të së cilës Qeveria Shqiptare i dha jetë një kuvendimi popullor, për të dëgjuar mendimin e qytetarëve mbi çështjet me rëndësi strategjike për vendin që prekin ekonominë, shoqërinë dhe të ardhmen.

Nëpërmjet një pyetësori, qeveria u adresoi qytetarëve disa pyetje që lidhen me sfidat aktuale të zhvillimit ndërsektorial, përfshirë çështjet e punësimit.

Rezultatet e pikës 3 të Këshillimit Kombëtar adresojnë për:

*“Shteti shqiptar duhet të sigurojë mbrojtje të veçantë, përfshirë dëmshpërblim financiar për punëmarrësit që denoncojnë punëdhënësit për paga fiktive dhe duhet të ashpërsojnë masat për punëdhënësit abuzues”.*

**III. ARGUMENTIMI I PROJEKTAKTIT LIDHUR ME PËRPARËSITË, PROBLEMATIKAT, EFEKTET E PRITSHME.**

Ky projektligj miraton disa shtesa dhe një ndryshim në kreun VI, “Sanksioneve dhe Procedura”, të ligjit të inspektimit në punë, të cilat nuk ndryshojnë rregullin e përgjithshëm të sanksionimit, por synohet:

* Plotësimi i dispozitës nëpërmjet ndryshimit të sugjeruar në projektligj, në mënyrë që të jetë në harmoni me dispozitat e po këtij ligji;
* Vendosja e rasteve përjashtimore të moszbatimit të rregullit të përshkallëzimit të dënimit, duke e kushtëzuar me pasojat e shkeljes dhe tipologjionë e dispozitave.
* Ulja e fenomenit të punësimit informal si dhe dhënia e një mbrojtje më të lartë financiare punëmarrësve denoncues.

Këto ndryshime në projektligj synojnë mbrojtje më të lartë të të drejtave të punëmarrësve në rast të punëdhënësve abuzivë, kundërvajtës në shkleje të të drejtave që u burojnë punëmarrësve nga legjislacioni i punës.

Dispozita numër 32, pika 1, në fuqi, e ka kushtëzuar paralajmërimin për gjobë me një grup të shkeljes, por lë jashtë saj dispozita të tjera të legjislacionit të punës, shkelja e të cilave do të përbënte kundërvajtje administrative, ku mund të përmendim dispozitat në lidhje me mbrojtjen e veçantë për fëmijët dhe gratë, të drejtat themelore të punëmarrësve, ndalimi i punës së detyruar, liritë sindikale, bisedimet kolektive, dispozitat në lidhje me krijimin e raporteve individuale të punës, detyrimet e punëmarrësit dhe detyrimet e përgjithshme të punëdhënësit; dispozitat e vënies në dispozicion të punëmarrësve, transferimin e ndërmarrjes, organizimin sindikal, si dhe të gjithë legjislacionin që ngarkon Inspektoratin e Punës për sigurimin e zbatimit të tij.

Ky ishte një kufizim “artificial” i dispozitës, i paaplikueshëm dhe i paharmonizuar me pjesën tjetër të dispozitave të ligjit të inspektimit në punë, por nëse ky nen lihet i tillë, lë vend për interpretim dhe cënim të aktit të inspektimit, nëse masat administrative të marra për subjektin inspektues do të ishin jashtë atyre të parashikuara në nenin 32, pika 1.

Konkretisht, ndryshimi i nenit 32, konsiston në konsiderimin si shkelje të kërkesave ligjore, ***dispozitat e legjislacionit të punës***, pasi vetë ligji bën parashikimin se kush konsiderohet legjislacion pune, i cili duhet të jetë i zbatueshëm nga subjektet mbi të cilat vepron ky ligj, ku në pikën 3, të nenit 2 të ligjit nr. 9634, datë 30.10.2006, “Për inspektimin e punës”, të ndryshuar, bëhet një listim i tyre.

Ky legjislacion vepron mbi subjektet fizikë dhe juridikë, vendas dhe të huaj, privatë ose publikë, që ushtrojnë veprimtari ekonomike, fitimprurëse apo jofitimprurëse në territorin e Republikës së Shqipërisë dhe të gjitha këto dispozita së bashku, theksuar edhe detyrimin për liri sindikale ku këto të fundit i vijnë në mbrojtje të drejtave të punëmarrësve, janë pjesë e rëndësishme e asaj që përbën legjislacion pune.

Sikundër u theksua, ky ndryshim sjell një harmonizim të vetë dispozitave të ligjit të inspektimit të punës, ku si në nenin 31, ashtu edhe në nenin 33, parashikohet se inspektori i punës vendos një nga këto sanksione për ***shkelje të legjislacionit të punës […….].***

Referuar shtesës së propozuar në projektligj, kur një subjekt inspektues mund të dënohet drejtpërdrejt me gjobë në vend të paralajmërimit, është një masë e marrë për të parandaluar punësimin informal dhe për të nxitur subjektet në zbatimin e dispozitave ligjore.

Nga praktika e inspektimit në punë rezulton se subjekti i inspektimit edhe pse mund të jetë inspektuar disa herë, që do të thotë që ndaj tij është kryer këshillimi për parandalimin dhe shmangien e shkeljes së kërkesave ligjore, si dhe gjatë këtyre inspektimeve nga kontrolli ka rezultuar se nuk ka shkelje në fuqi (që do të thotë që subjekti plotëson kërkesat e legjislacionit të punës), kryen shkelje në vijim dhe për këtë sipas ligjit në fuqi duhet detyrimisht të paralajmërohet, pa kaluar në gjobë, ndonëse shkelja mund të ketë sjellë pasoja të rënda dhe mund të jetë një shkelje që zgjat në kohë dhe prek disa punëmarrës, që flet për një shkelje konsistente dhe të qëllimtë në dëm të punëmarrësve.

Shtesa e propozuar për t’u bërë në nenin 32, pas pikës 2 të ligjit për inspektimin e punës, është në përputhje me ligjin nr. 10433, datë 16.6.2011, “Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë”, ligj i cili përcakton parimet e përgjithshme të inspektimit dhe rregullat e procedimit administrativ të inspektimit.

Në nenin 48, “Shkelja e kërkesave ligjore nga subjekti i inspektimit”, të ligjit nr. 10433/2011 parashikohet:

*1. Kur konstatohet shkelje e kërkesave ligjore, që përbën kundërvajtje administrative, por që është e një rëndësie të vogël, apo për të cilën ligji i posaçëm nuk parashikon dënimin përkatës administrativ, subjekti i inspektimit dënohet me “paralajmërim”. Paralajmërimi është dënim administrativ kryesor.*

*2.* ***Subjekti i inspektimit mund të dënohet drejtpërdrejt me një dënim tjetër kryesor administrativ, më të rëndë, të parashikuar në ligjin e posaçëm, kur****:*

*a) nuk zbaton plotësisht dhe brenda afatit të përcaktuar urdhërimin e parashikuar në pikën 4 të këtij neni;*

*b) përsërit shkeljen e kërkesave ligjore;*

*c)* ***shkelja e konstatuar apo pasojat e saj janë të rënda.***

Sipas një studimi që herët të ILO-s (2011) mbi punësimin informal, arsyet për informalitetin në Shqipëri lidhen me legjislacionin e komplikuar, me rregullimet administrative, barrën fiskale, mungesën e besimit tek institucionet, kulturën dhe etikën për të paguar taksat, si dhe pranimin gjerësisht, nga publiku, të punës ilegale.

Sipas të dhënave të INSTAT, Shqipëria numëron rreth 166 mijë subjekte aktive, që janë objekt kontrolli i ISHPSHSH-së. Referuar të dhënave të inspektimit gjatë vitit 2021, ISHPSHSH nga numri total i subjekteve aktive ka inspektuar 4.2 % të tyre, dhe nëse do synohej zgjidhja optimal që një subjekt të inspektohet 1 herë në vit, do duheshin rreth 23 vite për ta riinspektuar sërisht.

Edhe nëse do i referohemi historikut të inspektimeve ndër vite, ISHPSHSH inspekton në vit një mesatare prej 7 % të subjekteve ekonomikisht aktive (14 vite për ta riinspektuar, nësë çdo subjekt do inspekohej një herë në vit).

Përgjegjësia institucionale është që përmes kontrolleve të rrisim nivelin e zbatimit të ligjit në subjektet që operojnë në vend, përmes masave e ndërhyrjeve procedurale e ligjore, për zbatimin e legjislacionit të punësimit.

Për këtë arsye lindi e nevojshme që çështje të ndjeshme, siç është evidentimi i informalitetit dhe jo vetëm i informalitetit të zi e krejtësisht të padeklaruar, por edhe formave të tjera si informaliteti në pagë reale, informaliteti në pagesën e orëve punuar jashtë kohës normale, informaliteti të elementëve bazë të kontratës individuale etj, të dënohen drejtpërdrejt me gjobë në vend të paralajmërimit.

Kjo pasi, punësimi informal nuk shihet vetëm në këndvështrimin e detyrimit të tatimpaguesve për të respektuar rregullat e përcaktuara në ligjin për procedurat tatimore, pra kontribut fiskal, por shihet dhe nga këndvështrimi i kontributit të mbrojtjes sociale, ku punëmarrësi të ketë të drejtën e disa avantazheve që lidhen me punësimin, si përfitimet në rastet e pushimit nga puna, nga pagesa e papunësisë, leja vjetore e paguar, leja në raste sëmundje e paguar, etj. Mungesa e një kontate pune, si një marrëveshje e dyanshme që ka fuqinë e ligjit për palët; shkelja e detyrimeve të kohëzgjatjes ditore të punës, të kohës javore të punës, pushimit javor dhe ditët e festave zyrtare, pushimit vjetor, kompensimi për orët shtesë; mosdhënie e pagës sipas dispozitave të kontratës së punës, cënimi i pagës minimale në fuqi, dhënia e pagës vetëm nëpërmjet sistemit bankar, rimbursimi i punëmarrësve për shpenzimet që rrjedhin nga puna; pagesat në rast mungesave të punëmarrësve, të cilat do të provohet se zgjasin në kohë dhe prekin disa punëmarrës, të cilat përbëjnë rreth 25 dispozita do të sanksionohen me gjobë, duke i konsideruar si të drejta themelore dhe bazike që duhet të gëzojë një punëmarrës referuar kushteve të punës lidhur me elementet sociale dhe administrative.

Pranë Inspektoratit Shtetëror të Punës dhe Shërbimeve Shoqërore adresohen çdo vit një numër i konsiderueshëm i denoncimeve[[1]](#footnote-1) të punëmarrësve mbi cënimin e marrëdhënieve të punës që lidhen kryesisht me mospagesë për punë të kryer në ditët e festave zyrtare; për punë të kryer në orë shtesë, dhënie page jo nëpërmjet sistemit bankar, moslidhje kontrate pune; mospagesë e pagave të prapambetura; mosrimbursim të punëmarrësve për shpenzimet që rrjedhin nga kryerja e punës, mospagesë e raporteve mjekësore, mospagesë të kontributit të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, punësim informal, etj.

Gjatë vitit 2021[[2]](#footnote-2) janë kryer 7039 inspektime, ku janë vendosur:

* 760 paralajmërime.
* 102 gjoba, ku në 45% shkelja lidhej me dispozitat e ligjit nr. 7961, datë 12.7.1995, “Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, si një rregullator kyresor i cili parashikon detyrimet ligjore, shkelja e të cilave përbën punësim informal.
* 524 masa të Pezullimit të përkohshëm të punës për shkelje të marrëdhënieve të punës.

Rezulton se në këtë vit 11 % e subjekteve të inspektuara janë paralajmëruan dhe 1.4% e subjekteve të inspektuara janë sanksionuar me gjobë.

Shifrat e mësipërme flasin për një situatë shqetësuese të moszbatimit të dispozitave, cënimi i të cilave përbën punësim informal dhe fakton se masat administrative në fuqi nuk kanë pasur efektivitetin në masën e pritshme.

Pavarësisht se në pamje të parë dispozita duket si masë rënduese ndaj subjektit inspektues, në fakt përbën një kufizim të diskrecionit të inspektorit të punës, ku në çdo rast inspektimi duhet të respektojë parimin e këshillimit të subjektit të inspektuar për zbatimin sa më korrekt të kërkesave ligjore, për të parandaluar moszbatimin e kërkesave ligjore, si dhe inspektimi të synojë korrigjimin e shkeljeve të kërkesave ligjore dhe eliminimin e pasojave që rrjedhin prej tyre, duke mbajtur parasysh masën dhe efektin e dëmtimeve të shkaktuara.

Rastet përjashtimore nga përshkallëzimi i dënimit janë vetëm ato për të cilat ligji parashikon përjashtimin, dhe qartësia e normës së sugjeruar në këtë rast synon përmirësimin e klimës së biznesit dhe ndërgjegjësimin e subjekteve në zbatimin e rregullave dhe standardeve ligjore të vendosura, duke e konsideruar inspektimin si një hallkë e rëndësishme e shtetit ligjor.

Propozimi në këtë projektligj e kufizon diskrecionin e inspektorit të punës për të vendosur gjobë, në vend të paralajmërimit me rastet kur ***shkelja ka sjellë pasoja të rënda apo lidhet me detyrimet e parashikuara në ligj për kontratën e punës, kohëzgjatjen e punës dhe pushimeve, pagën, të cilat prekin disa punëmarrës apo zgjasin në kohë.***

Ekziston një perceptim i përgjithshëm se nëse në vendimin përfundimtar të inspektimit (i cili është një akt administrativ në kuptim të Kodit të Procedurave Administrative, i cili krijon, ndryshon dhe shuan një marrëdhënie juridike konkrete), është vendosur masa administrative “Paralajmërim”, në inspektimin e ardhshëm, nëse do të konstatohen sërish shkelje, subjekti sanksionohet me gjobë.

Sanksionimi me gjobë sipas legjislacionit në fuqi vjen vetëm nëse subjekti i inspektimit për të njëjtën shkelje është paralajmëruar në inspektimet pararendëse. Çdo shkelje ligjore duhet të marrë një masë administrative përkatëse***.***

Ky është edhe parashikimi që bën Kodi i Punës në nenin 202, pika 5, ku parashikohet se çdo shkelje dënohet me gjobë dhe se shuma e përgjithshme e gjobave të dhëna është jo më e madhe se 5-fishi i gjobës maksimale.

Shtesa e pikës 3 në nenin 32 në këtë projektligj, synon pikërisht qartësimin e këtij rregulli, duke përcaktuar vetëm rastet përjashtimore, të cilat edhe këto i kushtëzon me disa faktorë të përcaktuar në ligjin kuadër të inspektimit në Republikën e Shqipërisë.

Shtesa e propozuar në nenin 34, që në rast të denoncimeve për punësimit informal nëse kohëzgjatja e shkeljes nuk mund të përcaktohet, por ka dyshime të arsyeshme që zgjat në kohë, siç mund të jenë intervistat me punëmarrësit, ankesa, apo raste të përsëritura, shkelja do të konsiderohet se zgjat prej 3 muaj. Kjo shërben si një mekanizëm për të frenuar fenomenin e punësimit informal dhe për të dhënë një mbrojtje më të lartë punëmarrësve që denoncojnë punëdhënësit. Barra e provës i kalon punëdhënsit për të provuar se shkelja nuk zgjat prej tre muaj, por më pak. Por theksohet se nëse shkelja është e faktueshme se ka filluar të zgjasë nga një kohë para tre muaj (siç mund të ketë rezultuar nga dokumentacioni i kontrolluar që mund të jetë regjistri që mban punëdhënësi për punëmarrësit e tij, evidencat e pagave dhe të derdhjes së tyre etj) kohëzgjatja e shkeljes do të jetë duke filluar nga koha e konstatimit. Dispozita e propozuar synon të përcaktojë dyshemenë e kohëzgjatjes së shkeljes në rast se shkelja nuk është e përcaktuar, për të cilat punëdhënësi do duhet të ndërmarrë të gjitha masat për eliminimin e shkeljes (siç mund të jetë derdhja e kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore prej tre muaj, dhënie e pagës apo e diferencës së saj prej për tre muaj etj).

Kjo dispozitë synon të rivendosë çdo të drejtë që i është mohuar punëmarrësit si pasojë e punësimit informal, përshëmbull jo vetëm të paraqitjes së dokumentit përkatës të deklarimit të punësuarit, por edhe të përfundimit me shkrim të kontratës individuale të punës, apo të pagesës së kontributeve për sigurimet shoqërore dhe shëndetësore për periudhën e informalitetit, si dhe çdo mjet tjetër të ndërhyrjes së parashikuar nga neni 15 i ligjit 9634, datë 30.10.2006, “Për inspektimin e punës”, të ndryshuar, të cilat inspektori i përdor për të përmirësuar gjendjen e konstatuar gjatë procedimit adminitrativ të inspektimit në punë.

**IV.** **VLERËSIMI I LIGJSHMËRISË, KUSHTETUTSHMËRISË DHE HARMONIZIMI ME LEGJISLACIONIN NË FUQI VENDAS E NDËRKOMBËTAR**

Projektligji është në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me ligjin nr. 44/2015, “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, si dhe me ligjin nr. 10433, datë 16.6.2011, “Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë”.

Gjithashtu, nga Rekomandimet e palës evropiane pas Takimit të 13-të të Nënkomitetit Shqipëri-BE të “Inovacionit, Shoqëria e Informacionit dhe Politikat e Punësimit”, të zhvilluar më 27.01.2022 online, por edhe të rekomandimeve gjatë nënkomiteteve të mëparshme, në lidhje me çështjet e punësimit, është rekomanduar që Shqipëria duhet të forcojë përpjekjet për të adresuar punën e padeklaruar me një përzierje masash që kombinojnë qasjet parandaluese dhe nxitëse.

**V.** **VLERËSIMI I SHKALLËS SË PËRAFRIMIT ME *ACQUIS COMMUNAUTAIRE* (PËR PROJEKTAKTET NORMATIVE)**

Projektligji nuk synon përafrimin me *acquis communautaire*.

1. **PËRMBLEDHJE SHPJEGUESE E PËRMBAJTJES SË PROJEKTAKTIT**

Projektligji synon kryerjen e një ndryshimi dhe disa shtesa në nenin 32 të ligjit nr. 9634, datë 30.10.2006, “Për inspektimin e punës”, të ndryshuar.

* Aktualisht, neni 32 parashikon:

1. *Në rast se inspektori dhe kontrollori i punës konstatojnë se punëdhënësi nuk ka zbatuar dispozitat ligjore për orët e punës, ditët e pushimit, festat zyrtare, pagesën e kontributeve të sigurimeve të detyrueshme shoqërore dhe shëndetësore për të gjithë punëmarrësit, si dhe për kushtet e sigurisë dhe shëndetit në punë, ai paralajmërohet që të marrë masa për zbatimin në mënyrë të plotë të dispozitave ligjore brenda afatit të caktuar në aktin e inspektimit.*
2. *Nëse punëdhënësi nuk ka marrë masat për zbatimin në mënyrë të plotë të dispozitave ligjore, brenda afatit të përcaktuar në aktin e inspektimit të inspektorit të punës, ky i fundit vendos gjobë, sipas rasteve të përcaktuara në nenin 33 të këtij ligji.*

*Pika 1 e nenit 32, ndryshohet, si më poshtë:*

*“1. Togfjalëshi“...dispozitat ligjore për orët e punës, ditët e pushimit, festat zyrtare, pagesën e kontributeve të sigurimeve të detyrueshme shoqërore dhe shëndetësore për të gjithë punëmarrësit, si dhe për kushtet e sigurisë dhe shëndetit në punë”, zëvëndësohet me togfjalëshin “dispozitat e legjislacionit të punës”...”.*

*Pas pikës 2, të nenit 32, shtohet pika 3, me përmbajtje si më poshtë:*

*“3. Subjekti i inspektimit mund të dënohet drejtpërdrejt me gjobë, në vend të paralajmërimit, nëse shkelja e konstatuar ka sjellë pasoja të rënda apo lidhet me detyrimet e parashikuara në ligj për kontratën e punës, kohëzgjatjen e punës dhe pushimeve, pagën, të cilat prekin disa punëmarrës apo zgjasin në kohë”.*

* Në nenin 33, pas pikës 4, shtohet pika 4/1 me këtë përmbajtje:

4*/1 Në rast të denoncimit për punësim informal, nëse ka dyshime të arsyeshme se shkelja zgjat në kohë, por kohëzgjatja e saj nuk është e përcaktuar, do të konsiderohet se shkelja zgjat prej 3 muaj, për të cilët punëdhënësi detyrohet të korrigjojë dhe eliminojë pasojat e shkeljes.*

Projektligji është në përputhje me parimin e proporcionalitetit pasi shihet i nevojshëm dhe i përshtatshëm për të arritur qëllimin që ka inspektimi i punës dhe është në përpjesëtim të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë.

1. **INSTITUCIONET DHE ORGANET QË NGARKOHEN PËR ZBATIMIN E PROJEKTAKTIT**

Për zbatimin e këtij ligji ngarkohet Inspektorati Shtetëror i Punës.

1. **MINISTRITË, INSTITUCIONET DHE SUBJEKTET E TJERA QË KANË KONTRIBUAR NË HARTIMIN E PROJEKTAKTIT**

Ky projektakt është hartuar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe Inspektorati Shtetëror i Punës dhe Shërbimeve Shoqërore.

**IX.RAPORTI I VLERËSIMIT TË TË ARDHURAVE DHE SHPENZIMEVE BUXHETORE**

Ky projektligj nuk ka efekte financiare.

**MINISTËR**

**Delina IBRAHIMAJ**

*Konceptoi*: I*. Sallaku*,

Konfirmoi: *N. Lera,*

*Miratoi*:

Data: 05,03,.2018

1. Viti 2021, jane kryer 627 inspektime iniciuar nga një ankesë, ku janë konstatuar 195 punëmarrës informal, 362 punëmarrës pa kontratë individuale pune.

   Viti 2020 janë kryer 777 inspektimi iniciuar nga një ankesë, ku janë konstatuar 134 punëmarrës informal.

   Viti 2019, janë kryer 600 inspektime iniciuar nga një ankesë, ku janë konstatuar 206 punëmarrës informal, 211 punëmarrës pa kontratë individuale pune. [↑](#footnote-ref-1)
2. Edhe gjatë vitit 2020 indikatorët e inspektimeve janë të ngjashëm:

   * 700 paralajmërime
   * 85 gjoba
   * 669 masa të Pezullimit të përkohshëm të punës për shkelje të marrëdhënieve të punës.

   [↑](#footnote-ref-2)