



SIGMA

Mbështetje për përmirësimin e Qeverisjes dhe të Menaxhimit
Një iniciativë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, financuar kryesisht nga BE

**LEGJISLACIONI MBI SHËRBIMIN CIVIL:
LISTË PËR VERIFIKIMIN E LEGJISLACIONIT DYTËSOR
(DHE INSTRUMENTEVE TË TJERA REGULLATORE)**

DOKUMENTI i SIGMA-s Nr. 14, 1997

Ky dokument është përgatitur me mbështetjen financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e paraqitura në të nuk përfaqësojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Europian dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e OECD-së dhe të vendeve anëtare të saj apo të vendeve përfituese, pjesëmarrëse në Programin SIGMA

PROGRAMI SIGMA

Programi SIGMA - Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe të Menaxhimit në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore - është një nismë e përbashkët e Qendrës për Bashkëpunim me Ekonomitë në Tranzicion të Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe Programit Phare të Bashkimit European. Iniciativa mbështet përpjekjet për reformën e administratës publike në 13 vende në tranzicion dhe financohet kryesisht nga Phare.

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim është një organizatë ndërqeveritare e 29 demokracive me ekonomi tregu të përparuara. Qendra i kanalizon këshillat dhe ndihmën e Organizatës në një numër të madh çështjesh ekonomike për reformimin e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore dhe në ish Bashkimin Sovjetik. Programi Phare jep grante financimi për të mbështetur vendet e tij partnere në Europën Qendrore dhe Lindore deri në fazën kur ato të jenë të gatshme të marrin përsipër detyrimet që rrjedhin nga anëtarësimi në Bashkimin European.

Phare dhe SIGMA u ofrojnë shërbime të njëjtave vende: Shqipëri, Bosnje-Hercegovinë, Bullgari, Republika Çeke, Estoni, Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, Hungari, Letoni, Lituani, Poloni, Rumani, Sllovaki dhe Slloveni.

E krijuar në vitin 1992, SIGMA funksionon brenda Shërbimit të Menaxhimit Publik të OECD-së, që u ofron politikëbërësve informacione dhe ekspertizë në lidhje me menaxhimin publik dhe lehtëson kontaktet dhe shkëmbimin e përvojave midis menaxherëve të sektorit publik. SIGMA u ofron vendeve përfituese akses në një rrjet administratorësh publikë me përvojë, informacione krahasuese dhe njohuri teknike që lidhen me Shërbimin e Menaxhimit Publik.

SIGMA synon:

- Të ndihmojë vendet përfituese në përpjekjet e tyre për qeverisje të mirë për të përmirësuar efikasitetin administrativ dhe për të nxitur personelin e sektorit publik t'u përmbahet vlerave demokratike, etikës dhe respektimit të shtetit ligjor;
- Të ndihmojë për krijimin e kapaciteteve vendase në nivelin e qeverisjes qendrore për t'u bërë ballë sfidave të globalizimit dhe planeve të integritimit në Bashkimin European; dhe
- Të mbështesë nismat e Bashkimit European dhe të vendeve të tjera donatore për t'iu ardhur në ndihmë vendeve përfituese për reformimin e administratës publike dhe për të kontribuar në koordinimin e aktiviteteve të donatorëve.

Në të gjithë punën e saj, kjo iniciativë i jep përparësi të lartë lehtësimit të bashkëpunimit midis qeverive. Kjo praktikë përfshin ofrimin e mbështetjes logjistike për krijimin e rrjeteve të nëpunësve të administratës publike në Europën Qendrore dhe Lindore, si edhe midis këtyre nëpunësve dhe homologëve të tyre në demokraci të tjera.

SIGMA punon në pesë fusha teknike: Reforma Administrative dhe Strategjitë Kombëtare, Menaxhimi i Politikëbërjes, Menaxhimi i Shpenzimeve, Menaxhimi i Shërbimit Publik, dhe Mbikëqyrja Administrative. Përveç këtyre, një Njësi e Shërbimeve të Informacionit shpërndan materiale të botuara dhe në internet mbi tema të menaxhimit publik.

Për më shumë informacion mbi Programin SIGMA, shihni faqen tonë të internetit:

<http://www.sigmaweb.org>

Të drejtat e autorit: OECD

Ky material është botuar për herë të parë në gjuhën angleze nën titullin: *Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments)*.

OECD autorizon përdorimin e këtij materiali pa pagesë, për qëllime jo-komerciale. Të gjitha kërkesat për përdorim për qëllime komerciale ose për marrjen e të drejtave të përkthimit të materialit duhet të dërgohen në adresën elektronike rights@oecd.org.

HYRJE

Kjo listë ka për qëllim të plotësojë *Listën me pyetje për verifikimin e përmbajtjes së legjislacionit mbi shërbimin civil* (Dokumenti i SIGMA-s Nr.5 OCDE/GD(96)21, shkurt 1996). Lista e mëparshme merrej kryesisht me çështje që mund të merren në konsideratë kur përgatitej projektligji mbi shërbimin civil (d.m.th. drafti i legjislacionit parësor që drejton shërbimin civil) në një vend të Europës Qendrore dhe Lindore.

Kjo listë trajton çështje që mund të merren në konsideratë kur hartohen instrumentet dytësore që mund të jenë të nevojshme për zbatimin e Ligjit të Shërbimit Civil të miratuar nga Parlamenti. Ajo fillon me një pjesë narrative që përshkruan llojet e instrumenteve që përdoren zakonisht për këtë qëllim në vendet anëtare të OECD-së dhe faktorët që mbahen parasysh kur përgatiten dhe hartohen instrumente të tilla. Kjo pjesë ndiqet nga një listë me pyetje që mund të jetë e vlefshme veçanërisht për hartuesit e legjislacionit dytësor gjatë procesit të hartimit të tij. Këto pyetje janë më shumë një qasje e përgjithshme të rregullimit dytësor sesa përmbajtja thelbësore e instrumenteve mbi çështje të veçanta. Kjo përmbajtje diktohet nga përmbajtja dhe hollësitë e legjislacionit parësor dhe ka të ngjarë të jetë shumë e ndryshme nga njëri vend në tjetrin.

Kjo listë, ashtu si edhe lista për legjislacionin parësor, nuk ka për qëllim të japë direktiva se si të trajtohen këto çështje, por më shumë shërben si një udhëheqje drejt praktikave më të mira. Zgjidhjet përfundimtare duhet të pasqyrojnë rrethanat e çdo vendi.

Lista është përgatitur nga Profesor Keith Patchett, Universiteti i Wales, Cardiff, Mbretëria e Bashkuar. Profesor Patchett është gjithashtu autori i listës së kontrollit për legjislacionin parësor.

PASQYRA E LËNDËS

PROGRAMI SIGMA	2
HYRJE	3
PASQYRA E LËNDËS.....	4
A. KUADRI PËR LEGJISLACIONIN DYTËSOR (DHE INSTRUMENTE TË TJERA RREGULLATORE)	5
1. Instrumentet e përdorura për rregullimin dytësor	5
1.1. Sfondi.....	5
1.2. Legjislacioni dytësor	5
1.3. Udhëzimet administrative	6
2. Përmbajtja e instrumenteve rregullatore.....	7
2.1. Shmangia e udhëzimeve të hollësishme mbi sjelljen	7
2.2. Vendosja e balancës ndërmjet uniformitetit dhe elasticitetit	7
2.3. Kodi i Etikës për nëpunësit civilë	8
3. Procesi i përgatitjes së instrumenteve rregullatore	8
3.1. Kompetenca për të hartuar rregullimet dytësore	8
3.2. Koordinimi në nivel qendror.....	9
3.3. Konsultimi.....	9
3.4. Kontrollat e cilësisë	10
3.5. Botimi dhe shpërndarja	10
B. LISTA E KONTROLLIT PËR LEGJISLACIONIN DYTËSOR (DHE INSTRUMENTE TË TJERA RREGULLATORE)	11
1. Kontrollat e përgjithshme.....	11
2. Përmbajtja e legjislacionit dytësor (dhe e instrumenteve të tjera rregullatore)	11
3. Hartimi i legjislacionit dytësor (dhe instrumenteve të tjera rregullatore).....	12
4. Procesi i prodhimit të legjislacionit dytësor (dhe instrumenteve të tjera rregullatore)	12
5. Botimi dhe shpërndarja e brendshme e legjislacionit dytësor (dhe e instrumenteve të tjera rregullatore)	13
SHTOJCË: FJALOR I TERMAVE TË PËRDORURA NË LISTËN E KONTROLLIT.....	14

A. KUADRI PËR LEGJISLACIONIN DYTËSOR (DHE INSTRUMENTE TË TJERA RREGULLATORE)

1. Instrumentet e përdorura për rregullimin dytësor

1.1. Sfondi

Instrumentet rregullatore janë të pashmangshme për zbatimin e legjislacionit parësor mbi shërbimin civil. Zakonisht ato hartohen nga organe qeveritare që, sipas Ligjit të Shërbimit Civil, ose administrojnë legjislacionin e shërbimit civil apo pjesë të tij, ose u janë dhënë përgjegjësi për menaxhimin e shërbimit civil. Këto instrumente mund të ndahen në dy lloje të përgjithshme:

- *legjislacioni dytësor*, që paraqet rregulla juridike normative që janë të detyrueshme si ligji
- *udhëzime administrative*, që janë rregulla më informale dhe që kanë të bëjnë me veprimtaritë dhe sjelljen e nëpunësve civilë dhe që nuk janë drejtpërdrejt të zbatueshme nga proceset ligjore

Legjislacioni dytësor përdoret gjerësisht për zbatimin e detajuar të Ligjeve mbi Shërbimin Civil. Por në vendet anëtare të OECD-së, shumë çështje të tilla trajtohen në mënyrë të kënaqshme përmes udhëzimeve administrative. Në një numër aspektesh, *legjislacioni* nuk nevojitet më për të rregulluar drejtimin e brendshëm të shërbimit civil sesa në një ndërmarrje të madhe të sektorit privat. Udhëzimet administrative të llojit që drejtuesit në çdo ndërmarrje presin të nxjerrin mund të trajtojnë mënyrat që duhet të kryhen procese të veçanta, procedurat që përgjithësisht duhet të ndiqen dhe standardet e performancës apo sjelljes që pritet nga punonjësit. Ato zbatohen përmes ushtrimit të autoritetit hierarkik brenda marrëdhënies së punës dhe së fundi përmes procedurave të brendshme disiplinore nëse ka shkelje të rënda.

Megjithëse një Ligj mbi Shërbimin Civil mund të përcaktojë që çështje specifike duhet të trajtohen nga legjislacioni dytësor, jo të gjitha aspektet e atyre çështjeve duhet të parashikohen në atë mënyrë. Edhe kur kërkohet rregullim, p.sh. për të garantuar vazhdimësi në trajtim, disa prej rregullave të nevojshme mund të mos synohet të jenë drejtpërdrejt të detyrueshme përmes procedurave ligjore, ose do të duhet të hartohen shumë të përgjithshme që të mos bëhet dot i mundur zbatimi i drejtpërdrejt ligjor i tyre. Udhëzimet informale mund të përdoren në ato raste për të plotësuar rregullat që duhet të formulohen përmes legjislacionit dytësor.

1.2. Legjislacioni dytësor

Megjithatë, në rrethana të caktuara, rregullimi duhet të marrë formën e legjislacionit dytësor. Më poshtë janë disa raste (shoqëruar me shembuj) kur parashikimi bëhet zakonisht nga legjislacioni dytësor (nëse nuk është parashikuar në mënyrë të veçantë në Ligjin mbi Shërbimin Civil):

- *dispozita që paraqesin të drejta të detyrueshme nga ligji për t'u zbatuar* ose që zhvillojnë më tej një aspekt të një të drejte ligjërish të detyrueshme për zbatim të dhënë nga Ligji mbi Shërbimin Civil

p.sh. kategoritë e nëpunësve civilë dhe rrethanat e kushtet në të cilat duhet t'u paguhen pagesat për strehim; detajet e të drejtës për leje vjetore të krijuar nga Ligji mbi Shërbimin Civil

- *dispozita që vendosin detyra të detyrueshme nga ligji për t'u zbatuar* ose që zhvillojnë më tej një aspekt të një të detyre ligjërish të detyrueshme për zbatim të dhënë nga Ligji mbi Shërbimin Civil

p.sh. rrethanat në të cilat duhet të zbatohet një kufizim ligjor për nëpunësit civilë që hyjnë në marrëdhënie ekonomike

- *dispozita që përshkruajnë rrethanat në të cilat nëpunësit civilë përjashtohen nga një e drejtë ose detyrë* e parashikuar nga Ligji mbi Shërbimin Civil

p.sh. rastet në të cilat nëpunësit civilë mund të përjashtohen nga një detyrë statusore për të shlyer kreditë që iu janë dhënë për qëllime arsimimi

- *dispozita që krijojnë elemente themelore të strukturës së shërbimit civil* që nuk janë parashikuar në Ligjin për Shërbimin Civil

p.sh. përcaktimi i kategorive dhe numrit të vendeve të punës në shërbimin civil

- *dispozita që kanë efekte financiare për buxhetin qendror*, e paparashikuar në Ligjin për Shërbimin Civil

p.sh. shpërblimi dhe pagesat për personat jashtë organeve qeveritare kur kryejnë funksione si anëtarë të një organi zyrtar që merret me probleme të shërbimit civil

- *dispozita që japin funksione shtesë për personat* që ndryshe nuk do të kishin të drejta për t'i kryer ato

p.sh. ministrit i jepet e drejta t'i delegojë një zyrtari të lartë të ministrisë kompetencën e tij për të emëruar nivele të veçanta të nëpunësve civilë (në mungesë të asaj të drejte tek Ligji mbi Shërbimin Civil)

- *procedura që përcaktojnë hapat themelore që garantojnë një proces të drejtë* në rastet kur të drejtave statusore të nëpunësve civilë mund t'iu jepet fund ose të ndikohen në mënyrë të kundërt

p.sh. procedura që parashikojnë mënyrën se si duhet të kryhen procedimet disiplinore

- *procedura që kanë për qëllim të jenë ligjërish të detyrueshme për tu zbatuar*

p.sh. procedurat që rregullojnë ankesat apo kërkesat për ankesa të nëpunësve civilë drejtuar një autoriteti zyrtar

- *dispozita që kërkojnë ndëshkime ose përmirësim* kur nuk është plotësuar një parashikim i legjislacionit të shërbimit civil, nëse nuk parashikohet në Ligjin mbi Shërbimin Civil

p.sh. kompetenca për të mbajtur një pjesë të pagës së nëpunësit civil për të paguar dëmet e shkaktuara pronës zyrtare.

1.3. Udhëzimet administrative

Më poshtë janë llojet e udhëzimeve administrative (të shoqëruara me shembuj) që mund të mos kërkojnë të marrin formën e legjislacionit dytësor¹:

- *rregulla procedurale*, që përcaktojnë hapat që pritet të ndjekin nëpunësit civilë në lidhje me procese të veçanta administrative

p.sh. procedura për të kërkuar pagesa apo të drejta, ose për të aplikuar për përfitime të lejuara nga legjislacioni

- *udhëzime që tregojnë se nga kush ose si duhet të ushtrohen funksione të veçanta*, zakonisht për të garantuar konsistencë në vendimmarrje dhe për të lejuar që vendimet të merren në një nivel të veçantë të administratës pa rekurs në një nivel më të lartë drejtimi

p.sh. udhëzime që caktojnë kush e ka përgjegjësinë për hartimin e përshkrimit të punës dhe tregojnë se si duhet të formulohet ai

- *udhëzime interpretuese*, që u tregojnë personave të prekur se si mund të presin ata të përdoren kompetenca apo liri të veçanta, veçanërisht çështjet që do të merren në konsideratë dhe kriteret që do të përdoren

p.sh. udhëzime se si do të kryhet vlerësimi i performancës dhe faktorët që do të merren në konsideratë në bërjen e vlerësimeve

- *rregulla përshkruese*, që tregojnë sjelljen që pritet të marrin personat e prekur me qëllim që të jenë në përputhje me kërkesat statusore që janë ligjërish të detyrueshme

p.sh. rregullat për fillimin dhe përfundimin e orëve të punës dhe të pushimeve në shërbimin civil

¹ Kjo është përshtatur nga klasifikimi i përdorur nga R Baldwin, *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford (1995), f.81-85.

- *rekomandime*, që ofrojnë këshilla për veprimet apo sjelljen e pritshme për të arritur objektiva specifike

p.sh. këshillë si mund të sillesh për të pasur siguri në punë dhe për parandalimin e zjarrit në zyrat qeveritare

- *kodi i etikës*, që përcakton udhëzime ose standarde të përgjithshme për veprime apo sjellje në situata të caktuara

p.sh. kodi i etikës së nëpunësve civilë në lidhje me p.sh. veprimtarinë apo punësimin jashtë institucionit me pagesë financiare, ose me veprimtari politike

- *rregullat e praktikës*, rregullat që përcaktojnë praktikën që duhet të ndiqen për t'i bërë rregullat statusore efektive dhe operacionale

p.sh. rregullat për praktikën që duhet të ndiqen për të garantuar mundësi të barabarta për ngritjen në detyrë të nëpunësve civilë duke i dhënë kështu fuqi një ndalimi të përgjithshëm ligjor të diskriminimit.

2. Përmbajtja e instrumenteve rregullatore

2.1. Shmangia e udhëzimeve të hollësishme mbi sjelljen

Në shumë vende, praktika e kaluar ka qenë përdorimi i legjislacionit dytësor për të parashkruar me hollësi sjelljen që mund ose mund të mos praktikohet nga nëpunësit civilë gjatë kryerjes së funksioneve të tyre. Sot, një qasje e tillë shihet gjerësisht si e pafavorshme për të pasur një menaxhim efikas të burimeve njerëzore. Në vend të saj, preferohen *parimet normative* mbi sjelljen e pritshme dhe *standardet* e kërkuara në kryerjen e funksioneve të ngarkuara. Këto shoqërohen me direktiva për procedurat e përshtatshme, që kur ndiqen, garantojnë përdorimin e këtyre parimeve dhe standardeve në veprimtari të veçanta. Meqenëse këto procedura duhet të pasqyrojnë rrethanat e një ministrie të veçantë, atyre që janë përgjegjës për drejtimin e saj ("drejtuesit") duhet t'u jepen kompetencat e nevojshme për të zhvilluar dhe institucionalizuar proceset dhe praktikën që japin kontributin e tyre në arritjen e parimeve dhe standardeve në atë kontekst.

Legjislacioni dytësor mund të përdoret për të përcaktuar parimet dhe standardet me terma të përbashkëta të zbatueshme për të gjithë nëpunësit civilë (megjithëse shpesh ato gjenden tek vetë Ligji mbi Shërbimin Civil). Por procedurat nuk ka nevojë të përcaktohen në ligj. Sigurisht, ato shpesh nuk mund të formulohen me të njëjtën saktësi që pritet për rregullat ligjore. Zakonisht, ato parashkruhen më mirë në mënyrë më informale përmes udhëzimeve administrative. Këto udhëzime administrative mund të përdoren për t'iu treguar drejtuesve se si pritet t'i ushtrojnë ata kompetencat e tyre dhe, kur hartohen nga vetë drejtuesit, ato përdoren për të udhëzuar për mënyrën që parimet dhe standardet duhet të zbatohen nga nëpunësit civilë në një departament të caktuar.

2.2. Vendosja e balancës ndërmjet uniformitetit dhe elasticitetit

Legjislacioni dytësor është i nevojshëm në rastet kur duhet të zbatohen detyra ose të drejta specifike për nëpunësit civilë, si termat dhe kushtet e shërbimit të tyre, apo termat ose kushtet ekzistuese të zgjeruara ose të kufizuara, sepse ato ndryshojnë marrëdhënien juridike të nëpunësit civil me punëdhënësin e tij/saj të krijuar nga Ligji për Shërbimin Civil.

Në disa vende, ka qenë praktikë të ofrohen një numër kushtesh shërbimi uniforme ose standarde të vlefshme për të gjithë nëpunësit civilë, megjithëse disa rregulla të veçanta mund të mos përdoren për disa kategori sepse rrethanat në të cilat veprojnë rregullat nuk dalin në një ministri apo departament të caktuar. Ky legjislacion dytësor u hartua mbi bazën e idesë se meqë të gjithë nëpunësit civilë i përkasin të njëjtit profesion atëherë janë të përshtatshme kushte të standardizuara.

Por ndryshimet në funksione mund të justifikojnë kushtet e ndryshme të shërbimit. Kjo mund të çojë në tension ndërmjet nevojës për të parashikuar standarde të përbashkëta për të gjithë shërbimin civil dhe nevojës për t'iu përgjigjur rrethanave specifike të nëpunësve civilë në departamente të ndryshme. Përpjekjet për të plotësuar të dyja nevojat në të njëjtën set me rregullore ka të ngjarë të prodhojnë një dokument të gjatë, kompleks dhe të hollësishëm dhe disa prej parashikimeve nuk kanë lidhje fare me disa departamente.

Një qasje alternative është që përmes legjislacionit dytësor të hartuar nga një autoritet qendror të vihet në dispozicion një kuadër i njëjtë me parime për të administruar kushtet e shërbimit për të gjithë nëpunësit civilë. Njëkohësisht, drejtuesit në ministritë individuale autorizohen, po nga legjislacioni dytësor, të zhvillojnë për nëpunësit e tyre civilë termat dhe kushtet e punës për t'i vënë në zbatim këto parime duke ndjekur udhëzimet themelore të ofruara në instrumentin kuadër. Në këtë mënyrë, përgjegjësia për përcaktimin e marrëdhënieve punëdhënës-punëmarrës vihet në nivel departamenti brenda kufijve të standardeve të përbashkëta të përcaktuara nga legjislacioni.

Kjo bën të mundur që termat dhe kushtet për nëpunës civilë të veçantë të futen jo në një set të përbashkët me rregulla legjislative, por në manuale individuale për personelin e departamentit. Këto manuale mund të përmbajnë edhe udhëzime administrative mbi mënyrën se si mund të interpretohen ose të zbatohen në rrethana individuale kushtet e shërbimit, p.sh. në rrethana kontradiktore ose të vështira. (Këto dy lloj problemesh duhet të dallohen qartë sepse kushtet e shërbimit janë ligjërisht të zbatueshme; ndërsa udhëzimet nuk mund të trajtohen që krijojnë të drejta ligjërisht të zbatueshme).

2.3. Kodi i Etikës për nëpunësit civilë

Legjislacioni që propozon funksionet e nëpunësve civilë nuk është një mjet shumë efektiv për t'iu transmetuar vetë nëpunësve civilë ose publikut vlerat profesionale bazë që priten nga një shërbim i pavarur publik kur kryen këto funksione. Një Kod Etike mund të prezantohet vetëm për këtë qëllim. Megjithëse mund të përdoret legjislacioni, udhëzimet administrative mund të jenë më të përshtatshme. Udhëzimet administrative priren të vendosin vetëm standardet *minimale* që duhet të arrihen (përderisa ato ndalojnë ose propozojnë çfarë duhet bërë, ose i japin kompetenca individuale ligjit në rrethana të caktuara).

Një kod praktike i këtij lloji nuk parashikon kërkesa fikse, ose rregulla strikte dhe të shpejta që duhet të aplikohen kur dalin rrethana individuale të caktuara. Zakonisht, ai përmban parime dhe standarde shoqëruar me këshilla për mënyrat më të përshtatshme për t'i arritur ato. Përgjithësisht, ai lë vend për zgjidhje individuale në përputhje me rrethanat individuale dhe, kur është e nevojshme, për nisje nga dispozitat e tij për të bërë të tjera nëse kërkohen konsiderata të tjera.

Një Kod Etike zakonisht shkruhet me terma më pak formale sesa teksti legjislativ, përdor gjuhën e pritshmërisë dhe këshillimit dhe përfshin shpjegime, këshilla, sugjerime dhe orientime. Në këtë formë, ka të ngjarë të jetë shumë i papërcaktuar dhe kështu që nuk mund të zbatohet përmes procedurave të drejtpërdrejta ligjore, megjithëse standardet e saj të kërkuara do të jenë të rëndësishme në procedimet disiplinore për të përcaktuar nëse një sjellje e caktuar arrin deri në gabim disiplinor të ndëshkueshëm.

3. Procesi i përgatitjes së instrumenteve rregullatore

3.1. Kompetenca për të hartuar rregullimet dytësore

Kompetenca për të hartuar legjislacion dytësor mund të nxirret drejtpërdrejt nga Ligji mbi Shërbimin Civil. Ligji mund të tregojë se cilat janë organet që e kanë këtë kompetencë dhe ç'farë çështjesh mund të rregullohen me rregullore dytësore. Po ashtu, ai mund të parashkruajë kufijtë specifikë brenda të cilëve mund të ushtrohet kjo kompetencë. Megjithatë, në disa vende, qeveria dhe ministritë, sipas Kushtetutës, gëzojnë një kompetencë të përgjithshme për të përgatitur legjislacionin dytësor në zbatim të të gjithë legjislacionit parësor për të cilin ata kanë përgjegjësi ta administrojnë. Në disa raste, kompetenca e ministrive vjen përmes një akti delegimi nga qeveria. Por, kompetenca të tilla mund t'i nënshtrohen një kufizimi thelbësor që ato nuk duhet të përdoren për të parashikuar të drejta dhe detyrime të individëve.

Kompetenca mund të rrjedhë edhe nga një legjislacion tjetër parësor për shërbimin civil. Për shembull, Kodi i Punës kur trajton disa çështje të punësimit që nuk parashikohen në Ligjin mbi Shërbimin Civil, mund të ngarkojë hartimin e legjislacionit dytësor për të plotësuar dispozitat e Kodit – kështu që rregullime për atë çështje mund të bëhen për t'u zbatuar veçanërisht nga nëpunësit civilë.

Kompetenca për të nxjerrë udhëzime administrative të llojeve të ndryshme mund t'i jepet qeverisë apo zyrtarëve të caktuar shtetërorë drejtpërdrejt nga Kushtetuta apo ligje të tjera kushtetuese. Por, për çështje të

brendshme, kjo kompetencë rrjedh nga funksioni menaxhues i zyrtarëve të lartë në ministri përgjegjës për drejtimin e saj dhe nuk kërkon ndonjë autorizim të veçantë ligjor.

Është shumë e rëndësishme se ata që përgatisin legjislacionin dytësor të çfarëdo lloj forme të përcaktojnë pa asnjë dyshim se ekziston autoriteti ligjor për të përgatitur legjislacionin dytësor për çështjen në fjalë dhe se janë përdorur kompetenca dhe instrumenti i saktë. Tejkalmi i autoritetit zakonisht i hap rrugën sfidës ligjore dhe zhvlerësimit, anulimit nga gjykata.

3.2. Koordinimi në nivel qendror

Qeveria është e interesuar për përmbajtjen dhe zbatimin efikas të instrumenteve rregullatore mbi shërbimin civil. Një mënyrë për të siguruar këtë është dhënia e kompetencës për t'i përgatitur ato vetëm një autoriteti qendror. Kjo bën të mundur që kërkesat e përbashkëta të jenë në veprim në të gjithë shërbimin civil, një faktor me një rëndësi të veçantë nëse ato kanë pasoja financiare apo përbëjnë kushte standard të shërbimit.

Por, nëse në këtë fushë ndiqet prirja e subsidiaritetit, ministria që merret më nga afër me veprimtaritë e veçanta të shërbimit civil mund të fuqizohet për të ofruar rregullat e përshtatshme për të drejtuar sjelljen e tyre, meqenëse ato mund të duhet të jenë të ndryshme nga një situatë në tjetrën. Për shembull, një departament që merret drejtpërdrejt dhe shpesh me publikun mund të ketë nevojë të menaxhohet dhe nëpunësit civilë të saj mund të nevojitet t'i kryejnë detyrat e tyre shumë më ndryshe nga një departament që merret kryesisht me politikën dhe planifikimin. Megjithatë pritet që të gjithë ata që punojnë në të dyja kategoritë të kenë disa vlera të përbashkëta, theksi më i madh duhet të vihet tek ato më kryesoret si eficientia, korrektësia, edukata dhe ndershmëria në sjelljen ndaj publikut. Në vend të mbështetjes në një grup të përbashkët të parashikimeve rreth sjelljes së të gjithë nëpunësve civilë, drejtuesit në ministri të veçanta mund të ngarkohen me detyrën që të rregullojnë standardet që janë të përshtatshme për atë ministri dhe të formulojnë procedura që iu përshtaten më mirë për t'iu dhënë fuqi këtyre standardeve.

Megjithatë, një qasje e tillë e bën më të rëndësishme parashikimin e një autoriteti qendror për:

- të vënë në fuqi standardet e përcaktuara në nivel qendror aty ku ato janë të nevojshme
- të ofruar udhëzime mbi mënyrën se si këto standarde duhet të përdoren në nivel departamenti
- të kontrolluar që rregullat për një organ specifik janë në përputhje të plotë me standardet e përgjithshme dhe interesat më të gjera të qeverisë
- të monitorojë se rregullat po zbatohen dhe se ky zbatim po sjell rezultatet e synuara
- të garantojë që rregullat rishikohen e përditësohen vazhdimisht.

Kompetenca të këtyre llojeve mund t'i jepen një organi të pavarur siç është Komisioni i Shërbimit Civil ose një organi qeveritar që është përgjegjës për administratën qendrore.

3.3. Konsultimi

Instrumentet që vënë në zbatim legjislacionin e shërbimit civil prekin materialisht jetën dhe karrierën e anëtarëve të shërbimit, veçanërisht sepse ato përmbajnë kërkesa të hollësishme që prekin shumë nga gjërat që ata bëjnë. Konsultimi me shërbimin civil, veçanërisht përmes përfaqësuesve të tyre në sindikata, mbi përmbajtjen e këtyre dokumenteve praktikohet gjerësisht në vendet anëtare të OECD-së. Edhe nëse nuk kërkohet qartë në Ligjin mbi Shërbimin Civil, kjo praktikë zbatohet. Vlera e saj qëndron në:

- qetësimin dhe garantimin e të prekurve se janë marrë në konsideratë interesat e tyre
- garantimin se hartuesit mbështeten në përvojën dhe njohuritë praktike të atyre që do të vënë në zbatim këto kërkesa.

Mënyra më efikase e konsultimit është të ofrohen sa më shumë propozime të jetë e mundur (mundësisht në formën e draftit të instrumentit) në kohë të mjaftueshme për të bërë të mundur që ato të merren në konsideratë me kujdes dhe sistematikisht dhe të parashitohen komente të formuluar mirë. Konsultimi për planin e propozimeve dhe alternativat kryesore të politikës mund të mos praktikohet për grupin e parë të instrumenteve sepse mund të ketë një lloj urgjence për t'i vënë ato në veprim. Por, zakonisht ka më shumë kohë në lidhje me amendimet ose zëvendësimet. Në këtë drejtim, ka nevojë për një proces të vazhdueshëm të

vlerësimet të instrumenteve rregullatore ekzistuese meqenëse përvoja tregon përmirësimet e dëshiruara.

3.4. Kontrollat e cilësisë

Instrumentet rregullatore duhet të kontrollohen për standardet e cilësisë, pavarësisht nëse ato përmbajnë legjislacion apo thjesht udhëzime administrative. Si pjesë e procesit të hartimit të tyre, duhet të bëhen testime formale për të garantuar që formulohen rregulla efikase dhe të lehta për t'u zbatuar. Është i rëndësishëm shqyrtimi nga një këndvështrim ligjor nga një jurist me përvojë për çështjet e shërbimit civil, edhe për udhëzimet administrative, për të garantuar përputhshmëri me kërkesat statusore dhe për të parandaluar paqëndrueshmërinë dhe pasigurinë e pasojës.

3.5. Botimi dhe shpërndarja

Instrumentet rregullatore për shërbimin civil janë në vëmendje kryesisht të qeverisë, drejtuesve në ministri të veçanta dhe pjesëtarëve të shërbimit. Megjithëse zakonisht është i panevojshëm botimi në përgjithësi, veçanërisht i udhëzimeve administrative, është i rëndësishëm publikimi i brendshëm drejtuar dhe në dispozicion të nëpunësve civilë që preken në mënyrë të drejtpërdrejtë. Kjo është veçanërisht e domosdoshme për instrumente që parashikojnë kushte shërbimi ose rregullojnë procedurat përmes së cilave nëpunësit civilë mund të ndjekin pretendimet apo ankesat e tyre. Vendet anëtare të OECD-së zakonisht i ofrojnë çdo nëpunësi civil një grup të plotë me dokumente përkatëse, shpesh me material shpjegues, dhe sigurohen që çdo ministri të ketë një koleksion të plotë me instrumente aktuale rregullatore.

B. LISTA E KONTROLLIT PËR LEGJISLACIONIN DYTËSOR (DHE INSTRUMENTE TË TJERA RREGULLATORE)

Pyetjet e mëposhtme janë hartuar për ta bërë më të lehtë hartimin e legjislacionit dytësor dhe të instrumenteve të tjera rregullatore me cilësi të shëndosha juridike dhe të përmbajtjes dhe që së bashku me Ligjin mbi Shërbimin Civil do të përbëjnë një trup të legjislacionit të shërbimit civil që është i plotë institucionalisht, parashikon të gjitha procedurat e nevojshme dhe është i kuptueshëm ligjërisht.

1. Kontrollat e përgjithshme

1.1. A është bërë një analizë sistematike e Ligjit mbi Shërbimin Civil për të përcaktuar:

(a) çështjet për të cilat ka nevojë për instrumente rregullatore?

(b) organet që do të jenë përgjegjëse për hartimin dhe përgatitjen e këtyre instrumenteve?

1.2. Në lidhje me një çështje të veçantë, a kërkon në mënyrë specifike Ligji mbi Shërbimin Civil që legjislacioni dytësor të përdoret për të rregulluar atë çështje?

1.3. A kërkojnë të gjitha aspektet e çështjes rregullime normative, apo ndonjëri prej tyre mund të trajtohet më mirë në mënyrë më informale përmes udhëzimeve administrative?

1.4. Nëse nevojiten rregulla normative, a ka një autoritet të qartë ligjor për të hartuar legjislacionin dytësor dhe për të mbuluar të gjitha çështjet që i kërkojnë këto rregullime?

1.5. Nëse përdoren të dyja llojet e rregullimeve, a trajtohen ato në instrumente të veçanta, të ndara dhe a është bërë i qartë në vetë instrumentet statusi ligjor i çdo lloji?

1.6. Në veçanti, a bëhet gjithmonë e qartë kur rregullime të veçanta synohet të jenë të detyrueshme (d.m.th. të zbatueshme ose përmes proceseve ligjore, ose përmes veprimtari disiplinore)?

1.7. Në çdo fazë të përgatitjes, a i nënshtrohen instrumentet rregullatore një kontrolli juridik për të garantuar harmonizimin e tyre me ligjin që drejton shërbimin civil?

1.8. Në veçanti, nëse legjislacioni dytësor dhe udhëzimet administrative përdoren për të trajtuar aspekte të së njëjtës çështje, a kanë kaluar ato në një kontroll të veçantë juridik për të garantuar që të dyja janë në përputhje me njëra tjetrën si edhe me Ligjin e Shërbimit Civil?

1.9. A bëhen teste për të garantuar që të gjitha instrumentet rregullatore:

(a) së bashku me Ligjin për Shërbimin Civil ofrojnë një grup koherent me ligjin dhe praktikën për shërbimin civil?

(b) janë të lehta për t'u përdorur dhe kuptuar?

(c) mbulojnë të gjitha çështjet themelore të temave që trajtojnë?

(d) ofrojnë udhëzime të qarta dhe të arritshme?

(e) ka mundësi të prodhojnë rezultatet e dëshiruara?

(f) janë të afta të jenë në përputhje?

2. Përmbajtja e legjislacionit dytësor (dhe e instrumenteve të tjera rregullatore)

2.1. A janë zhvilluar parime të përgjithshme për hartimin e instrumenteve rregullatore që synojnë të arrijnë një balancë ndërmjet standardeve uniforme për shërbimin civil në tërësi dhe zbatimit fleksibël që i përgjigjet nevojave të departamenteve të veçanta?

2.2. Nëse Ligji për Shërbimin Civil nuk ofron përgjigjen, a ka një politikë të miratuar se cilat çështje duhet të drejtohen nga parashikime uniforme? A u është komunikuar kjo të gjitha organeve që kanë

kompetenca për hartimin e instrumenteve rregullatore?

2.3. A u janë dhënë kompetenca drejtuesve të ministrisë (apo të departamenteve në ministri) të nxjerrin udhëzime administrative mbi mënyrën në të cilën do të arrihen kërkesat dhe standardet statusore nga zyrtarët e tyre?

2.4. A ka udhëzime të përbashkëta për këta drejtues në lidhje me ushtrimin e kompetencave të tyre për të siguruar një qasje koherente?

2.5. A kryhet kontroll për t'u siguruar që çështjet që përcaktojnë termat dhe kushtet e shërbimit janë trajtuar nga legjislacioni dytësor?

2.6. A dallohen qartë këto instrumente që përcaktojnë termat dhe kushtet e shërbimit nga ato që këshillojnë ose udhëzojnë se si të plotësohen ato?

2.7. A i është dhënë konsideratë faktit nëse sjellja e pritshme e nëpunësve civilë duhet të rregullohet duke vendosur parime dhe standarde normative dhe liri menaxheriale të plotësuara me udhëzime administrative sesa përmes deklarimit me hollësi të detyrave specifike?

2.8. A është menduar formulimi i një kodi etik që ofron udhëzime dhe procedura për nëpunësit civilë në mënyrë që të arrihen standardet dhe vlerat themelore të përcaktuara për ta nga legjislacioni?

3. Hartimi i legjislacionit dytësor (dhe instrumenteve të tjera rregullatore)

3.1. A ka kompetencë legjislacioni dytësor (p.sh. sipas Ligjit të Shërbimit Civil) të trajtojë çështjen në fjalë?

3.2. A është propozuar e gjithë përmbajtja për të përgatitur legjislacionin dytësor?

3.3. A ka nevojë të trajtohen të gjitha çështjet nga legjislacioni dytësor? A ka ndonjë që tashmë është trajtuar nga një legjislacion tjetër? A mund të lihet ndonjë çështje të trajtohet nga udhëzimet administrative?

3.4. A është përgatitur lloji i saktë i instrumentit legjislativ?

3.5. A identifikon instrumenti organin e saktë që ka kompetencën legjislative të trajtojë këtë çështje?

3.6. A ndjek instrumenti formën dhe formatin e përdorur për legjislacion dytësor të këtij lloji? Në veçanti, a përmban ai formulën e saktë të autorizuar dhe firmat?

3.7. A e identifikon instrumenti burimin e saktë statusor të pushtetit legjislativ që ka kompetencën për ta bërë atë?

3.8. A është hartuar instrumenti me saktësi të mjaftueshme duke përdorur terminologjinë e nevojshme juridike që të përbëjnë rregulla detyruese të afta për t'u zbatuar ligjërisht?

3.9. A janë përdorur në instrument konceptet dhe shprehjet juridike në përputhje me ato të përdorura në Ligjin mbi Shërbimin Civil dhe me instrumente të tjera dytësore në zbatim të Ligjit?

3.10. A janë ndjekur të gjitha kërkesat e detyrueshme ligjore për procedurën e hartimit të instrumentit (p.sh. organet që duhet të konsultohen)?

3.11. A i bën të qarta instrumenti kategoritë e rasteve ose personave për të cilët ai aplikohet dhe kur ai hyn në fuqi?

3.12. A i është dhënë instrumentit një identifikim unik (p.sh. titulli dhe numri) që e bën më të lehtë referimin tek ai, arkivimin e tij dhe kërkimin?

3.13. A janë ndjekur të gjitha kërkesat formale për publikimin e instrumentit (p.sh. në *Gazetën Zyrtare*)?

4. Procesi i prodhimit të legjislacionit dytësor (dhe instrumenteve të tjera rregullatore)

4.1. A ka një organ qendror brenda sistemit të shërbimit civil që është përgjegjës për koordinimin e

zhvillimit dhe nxjerrjes së instrumenteve rregullatore në zbatim të Ligjit mbi Shërbimin Civil?

4.2. A ka kompetenca ky organ të përcaktojë standarde të përgjithshme që duhet të ndiqen kur të përgatiten instrumente rregullatore për shërbimin civil?

4.3. A ka kompetencë ky organ të monitorojë nëse standardet janë ndjekur dhe nëse ato po arrijnë objektivat e synuara?

4.4. A ka ndonjë procedurë përmes së cilës nuk duhet të përgatiten zyrtarisht instrumentet individuale nëse ato nuk shoqërohen me një njoftim zyrtar nga ky organ (p.sh. përmes një certifikate miratimi) se janë ndjekur standardet e duhura?

4.5. A ka porosi të qarta për mënyrën se si duhet t'i ushtrojnë kompetencat e tyre për nxjerrjen e instrumenteve rregullatore ata që janë përgjegjës për drejtimin e ministrive individuale apo të seksioneve në ministri?

4.6. A ka procedura standarde që kërkojnë konsultim (p.sh. me përfaqësues të shërbimit civil apo sindikatave) për hartimin e këtyre instrumenteve rregullatore që ndikojnë drejtpërdrejt tek interesat apo praktikatat e punës së nëpunësve civilë?

4.7. A garantojnë këto procedura se konsultimi është efektiv dhe veçanërisht, a shtrihen ato tek vlerësimi i rregullimeve ekzistuese si edhe tek propozimet për përditësimin ose amendimin e tyre?

4.8. A përbën mungesa e ndjekjes së procedurave të konsultimit një bazë për pavlefshmëri për gjykatën apo bazë për refuzimin e certifikatës së miratimit kështu që instrumenti mund të mos marrë formë zyrtare?

4.9. A ka parashikime formale standarde për të garantuar që instrumentet rregullatore vlerësohen dhe rishikohen në intervale të rregullta?

5. Botimi dhe shpërndarja e brendshme e legjislacionit dytësor (dhe e instrumenteve të tjera rregullatore)

5.1. A janë botuar për përdorim të brendshëm në shërbimin civil të gjitha instrumentet rregullatore të përgatitura në zbatim të Ligjit mbi Shërbimin Civil?

5.2. A ka kopje të mjaftueshme në dispozicion për të gjithë të të gjithë instrumenteve që prekin drejtpërdrejt nëpunësit civilë (kryesisht ato për kushtet e shërbimit)?

5.3. A janë vendosur procedura për të garantuar që nëpunësit civilë të marrin të gjitha përditësimet dhe amendimet që u janë bërë instrumenteve rregullatore që i prekin drejtpërdrejt ata?

5.4. A ka një arkiv qendror, zyrtar të të gjitha këtyre instrumenteve rregullatore, dhe a ka çdo ministri një arkiv të atyre instrumenteve që kanë të bëjnë me nëpunësit civilë në atë ministri? Në veçanti, a përdoret apo po krijohet një bazë të dhënash e kompjuterizuar për këto qëllime?

5.5. A ka një guidë ose indeks në këto instrumente rregullatore që mbahet ose shpërndahet në mënyrë të centralizuar?

5.6. A ka një kod praktike që u jep mundësi nëpunësve civilë (përfshirë sindikatën apo shoqatën profesionale të tyre) të hyjnë në arkivin e instrumenteve?

5.7. A i është dhënë konsideratë prodhimit (dhe përditësimit të rregullt) për t'u përdorur nga drejtuesit e ministrisë përgjegjës për linjën e menaxhimit të zyrtarëve, të një kodi menaxhimi që bashkon së bashku të gjitha instrumentet rregullatore në një formë sistematike dhe të arritshme?

5.8. A është menduar prodhimi, për t'u përdorur nga nëpunësit civilë, i një manuali për personelin që rritetson përmbajtjen e instrumenteve përkatëse rregullatore me shpjegime dhe në një formë përdorimi të lehtë?

SHTOJCË: FJALOR I TERMAVE TË PËRDORURA NË LISTËN E KONTROLLIT

Udhëzime administrative: rregullime që nuk janë ligj dhe që nuk mund të zbatohen drejtpërdrejt përmes proceseve ligjore, dhe që zakonisht hartohen nga një organ ekzekutiv.

Projekt ligj: një draft i legjislacionit parësor në formën që mund të merret në konsideratë nga parlamenti

Ligji mbi Shërbimin: pjesa e legjislacionit parësor, e miratuar nga Parlamenti, për të rregulluar shërbimin civil

Komisioni i Shërbimit Civil: një organ publik, i paanshëm politikisht (zakonisht shumë i pavarur nga drejtimi i qeverisë), i ngritur për të mbikëqyrur çështjet e shërbimit civil, si rekrutimin dhe menaxhimin e personelit

Legjislacioni mbi shërbimin civil: legjislacioni që përmbledh legjislacionin parësor dhe dytësor që rregullon shërbimin civil

Hartuesi i ligjit: një person (një zyrtar i qeverisë ose një konsulent i kontraktuar) i angazhuar për hartimin e tekstit të legjislacionit të ri

Hartimi i ligjit: procesi i kthimit të politikës së re në rregulla juridike në legjislacion, në formën dhe stilin e përshtatshëm juridik, përpara veprimit të hartimit të ligjit

Legjislacion: ligj i shkruar nga parlamenti apo nga qeveria ose ndonjë organ tjetër që i është dhënë kompetencë (nga Kushtetuta ose nga një ligj parësor) për të nxjerrë instrumente për hartimin e ligjeve

Legjislacion parësor: legjislacion i hartuar nga parlamenti (d.m.th. organi i shtetit që ka funksionin kryesor të hartimit të ligjeve)

rregullim: çdo instrument që mund të hartohet nga parlamenti ose qeveria ose administrata publike për të ushtruar ndikim në sjellje (d.m.th. instrumente ligjbërëse si legjislacioni parësor dhe dytësor, dhe instrumentet jo ligjbërëse si qarkore, udhëzime, direktiva – “udhëzimet administrative”)

legjislacioni dytësor: legjislacioni i përgatitur nga qeveria ose një organ tjetër ekzekutiv që i është dhënë kompetencë të nxjerrë instrumente ligjbërëse (p.sh. dekrete, udhëzime, rregullore, rregulla, urdhra)

rregullim dytësor: mënyra dhe procesi i hartimit të legjislacionit dytësor dhe i udhëzimeve administrative.