



MBI PENALITETET E PARASHIKUARA NË KODIN E PUNËS

Në Këshillin e Investimeve është diskutuar mbi disa problematika të biznesit në lidhje me nivelin e gjobave të parashikuara në Kodin e Punës për shkelje të legjislacionit të punës si dhe mbi mënyrën e zbatimit në praktikë të këtyre gjobave.

Sekretariati i Këshillit të Investimeve

Elvis Zerva

Ekspert Ligjor

20 Qershor 2017



I. HYRJE

Në Mbledhjet e Këshillit të Investimeve (KI) [kliko këtu](#) midis të tjerave janë trajtuar edhe problematika të ngritura nga anëtarët e KI që lidhen me legjislacionin e punës në Republikën e Shqipërisë. Këto problematika lidhen me sa më poshtë:

1. Nivelin e gjobave të parashikuara në Kodin e Punës ([Ligji Nr. 7961, datë 12.7.1995](#)) duke pretenduar se janë shumë të larta në krahasim edhe me vendet e tjera të rajonit;
2. Diapazonin e gjerë (min.-max.) të gjobave të parashikuara në Kodin e Punës *deri në 50fishin e pagës minimale*. Gjobat në mungesë të përcaktimit të qartë të një minimumi, lënë diskrecion të gjerë vendimmarrje në dispozicion të inspektorëve të punës për vendosjen e tyre dhe krijojnë mundësi për arbitraritet.

Sekretariati nisur nga problematikat e mësipërme dhe në bazë të detyrave të ngarkuara nga KI për t'i analizuar ato konsideroi në këndvështrim krahasues:

- legjislacionin dhe praktikën e zbatueshme në disa prej vendeve të rajonit, BE dhe më gjerë;
- tendencat e këtyre vendeve për sanksionet e zbatueshme (*gjobat, sanksione penale dhe kombinimet e tyre*);
- masat e marra nga këto vende për të adresuar nevojën e *kufizimit të diskrecionit të inspektorëve të punës për vendosjen në mënyrë arbitrare të sanksioneve të parashikuara në legjislacionin e punës*.

Për sa më sipër Sekretariati ka kryer veprimet e mëposhtme:

- a) Analizoi rekomandimet/studimet e Organizatës Ndërkombëtare të Punës (ILO);
- b) Analizoi parashikimet ligjore në legjislacionin e punës të disa vende të BE dhe Ballkanit;
- c) Analizoi Kodin e Punës - Ligji Nr. 7961 datë 12.07.1995 (i ndryshuar), Ligjin Nr. 9634 “Për Inspektimin e Punës në RSh” (i ndryshuar) dhe Ligjin Nr. 10433 datë 16.06.2011 “Për Inspektimin në RSh”.
- d) Konsultime dhe takime gjatë muajve Prill-Maj 2017 me inspektorë, Inspektoriatin e Punës dhe Ministrinë e Mirëqënies Sociale dhe Rinisë si dhe biznese.

Kjo MEMO paraqet vetëm një përmbledhje sintetike lidhur me problematikat e parashtruara më sipër dhe nuk merr përsipër të ezaurojë në mënyrë shteruese të gjitha elementet e tjera që mund të lidhen me to.

II. PRAKTIKA NDËRKOMBËTARE¹

1. Vendet e BE në legjislacionet e tyre në fushën e punës parashikojnë përdorimin e kombinuar të sanksioneve penale dhe atyre me natyrë administrative. Sanksionet administrative janë gjithsesi mbizotëruese në vende si Austria, Danimarka, Gjermania, Italia, Lituania, Mbretëria e Hollandës, Portugalia, Sllovakia dhe Spanja.

¹ Sanksionet e Inspektimit të Punës: Ligji dhe Praktika e Sistemeve të Inspektimit Kombëtar të Punës - Organizata Ndërkombëtare e Punës 2013.

2. Vendosja e sanksioneve administrative (gjoba) mbetet kryesisht funksion i organeve me natyrë ekzekutive si inspektoriatet në fushën e punës (Danimarkë, Hollandë etj.). Për vendosjen e tyre nuk kërkohet paraprakisht ndonjë vendim gjyqësor, me përjashtim të rasteve kur gjoba vendoset si sanksion penal për shkelje të rënda të legjislacionit të punës (p.sh: aksidentet në punë si rezultat i shkeljes së rregullave të sigurimit teknik).
3. Në Itali pjesa më e madhe e sanksioneve që lidhen me shkeljet e legjislacionit të punës kanë natyrë administrative. Megjithatë legjislacioni përkatës parashikon sanksione të rënda penale (dënim me burgim) për shkelje që lidhen me çështje të sigurisë dhe shëndetit të punëmarrësve. Gjobat janë të zbatueshme në rastin e mospagimit të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore. Ndërsa në Francë, sistemi i sanksioneve për shkelje të legjislacionit të punës mbështetet në sanksionet me karakter penal, edhe pse ka një numër të lartë sanksionesh administrative në formën e gjobave të zbatuara nga autoritetet rajonale të ngarkuara për mbikëqyrjen e çështjeve të punës.
4. Në vendet e rajonit (Mali i Zi, Maqedoni, Shqipëri) sanksionet kryesore janë ato me gjobë, ndërkohë që për shkelje të klasifikuara si të natyrës penale nga ligje të veçanta (p.sh: Kodi Penal) parashikohen edhe dënime me burgim.

Përgjithësisht të gjitha legjislacionet parashikojnë sanksione për shkeljet në legjislacionin e punës të cilat sipas ashpërsisë së tyre mund të renditen si më poshtë:

- a. Sanksione penale
- b. Sanksione administrative
- c. Mbyllja e aktivitetit të kompanisë
- d. Revokimi i liçencave për ushtrimin e aktivitetit
- e. pezullimin e aktivitetit të shoqërive tregtare
- f. Sanksione në formën e gjobave.

III. TENDENCA E SANKSIONEVE

Shumë vende kanë amenduar ligjet përkatëse që rregullojnë çështjet e punës, në funksion të rritjes proporcionale të sanksioneve administrative në formën e gjobës në përputhje me realitetet ekonomike dhe në funksion të parandalimit të shkeljeve të legjislacionit të punës.

1. Vende si Austria, Greqia apo Italia, kanë rishikuar ligjet e tyre duke rritur jo vetëm gjobat për shkeljet e kryera, por edhe duke parashikuar elementet e përgjegjësisë penale për disa lloje të caktuara shkeljesh.
2. Që prej vitit 2006, Franca ka ndërmarrë reforma gjithëpërfshirëse të sistemit të inspektimit të punës, duke përfshirë forcimin e sanksioneve ligjore (kryesisht nëpërmjet ligjit penal). Në Gjermani dhe Francë sanksionet *për përdorimin e punës së padeklaruar* janë gjobë ose burgim deri në 3 vjet.
3. Në Norvegji, sanksionet për punëdhënësit që nuk deklarojnë punëmarrësit e tyre janë të natyrës penale me burgim deri në 6 muaj.

4. Në Kodin Penal të RSh, neni 170/a dënimi maksimal *për punësim të paligjshëm* është deri në 2 vjet.

IV. PARIMET MBI TË CILAT VENDUSEN GJOBAT

Më poshtë jepen disa nga parimet bazë mbi të cilat zbatohen sanksionet në formën e gjobave:

1. Gjobat janë një nga mjetet themelore në dispozicion të inspektorëve të punës për të detyruar zbatimin e legjislacionit të punës ose për të sanksionuar shkelësit. Vendosja e gjobave është një praktikë e zakonshme në shumicën e inspektorateve, edhe pse procedurat e përfshira në imponimin dhe zbatimin e tyre ndryshojnë nga një sistem ligjor dhe administrativ në tjetrin.
2. Legjislacione të ndryshme parashikojnë llogaritjen e gjobave mbi bazë të një sërë kriterëve të larmishme sikurse mund të paga minimale e zbatueshme në vend, përsëritja ose jo e shkeljes, numri dhe lloji i shkeljeve dhe numri i personave të dëmtuar apo pasojat e ardhura nga shkeljet. Parimisht në parashikimin e masës së gjobës duhet të mbahet në konsideratë që gjobat nuk duhet të jenë aq të ulëta sa punëdhënësi t'a ketë më të lehtë të paguajë gjobën sesa të përmirësojë praktikën dhe procedurat e vendit të punës në përputhje me legjislacionin në fuqi.
3. Gjobat duhet gjithashtu të jenë mjaft fleksibile për t'u përshtatur me rrethanat e një shkeljeje sipas karakteristika të mësipërme.

4. Trajtimi i shkeljeve të ndryshme me gjoba fikse dështon në diferencimin midis shkeljeve më pak të dëmshme dhe atyre më shumë të dëmshme dhe injoron funksionin ndëshkues që gjobat mund të kenë në rastet e dënimit të shkeljeve të rënda.

V. GJOBAT NË VËSHTRIM KRAHASUES

Më poshtë jepet në një mënyrë shumë të përmbledhur, një vështrim krahasues (Shqipëria dhe Rajoni) i gjobave të parashikuara për shkelje në fushën e punës nga legjislacionet përkatëse (kodet e punës dhe ligje të veçanta) të disa vendeve.

Tabela

SHQIPËRIA	SERBIA	RUMANIA	GREQIA	MALI I ZI	KOSOVA
<i>Grupi 1- deri në 20 x (paga min. 22,000)= 440,000 Lekë - ~3,260 Eur)</i>	<i>Grupi 1- 400 Euro/800 Euro</i>	Gjoba nga 67 Euro deri në 22,300 Euro.	Gjoba nga 500 Euro deri në 50,000 Euro.	<i>Grupi 1- nga 30 Euro deri në 2,000 Euro</i>	<i>Grupi 1- nga 100 Euro deri në 10,000 Euro</i>
<i>Grupi 2- deri në 30 x 22,000= 660,000 Lekë- ~4,900 Eur)</i>	<i>Grupi 2- nga 3,230 Euro deri në 8,075 Euro</i>	<i>Sbënim: (diapazon të ngushtë të gjobave sipas shkeljeve në shumë nën-grupe të tjera shumë të detajuara)</i>		<i>Grupi 2- nga 150 Euro deri në 6,000 Euro</i>	<i>Grupi 2- deri në 20,000 Euro (p.sh: i dëmtuari nën 18 vjeç)</i>
<i>Grupi 3- deri në 50 x 22,000=1,100,000 Lekë - ~8,150 Eur) Shkelja e përsëritur-shuma e gjobave deri në 5,500,000 Lekë)</i>	<i>Grupi 3- nga 4,846 Euro deri në 12,112 Euro</i> <i>Grupi 4- nga 6,460 Euro deri në 16,200 Euro.</i>			<i>Grupi 3- nga 500 Euro deri në 20,000 Euro</i>	<i>Grupi 3- gjoba deri në 30,000 Euro (p.sh: diskriminim)</i>

Shënim: Prej datës 3 Maj 2017 paga minimale në Shqipëri është 24,000 Lekë, megjithatë referimi është bërë me pagën 22,000 Lekë në fuqi në momentin e diskutimit të problematikave në KI. Ndarja në grupe e gjobave është bërë duke patur në konsideratë rastin e Kodit të Punës së RSh dhe për sa është e mundur ngjashmëritë e shkeljeve të parashikuara për secilën kategori. Struktura e gjobave në legjislacione të ndryshme është e ndryshme. Në tabelë janë vendosur gjobat më kryesore dhe për qëllim orinetues. Për informacion përfundimtar ju lutem referojuni legjislacioneve të vendeve përkatëse.

Masa e gjobës në të gjitha vendet është në varësi të elementëve të tillë si: përsëritja e shkeljes, kohëzgjatja, shkalla e demit/pasojave, numri i të punësuarve të prekur nga shkelja. Vlen të përmendet se Kodi i Punës i RSh ruan të njëjtin sistem të sanksioneve të parashikuara që prej vitit 1996² të ndarë në 3 grupe kryesore: a) gjoba deri në 20 fishin e pagës minimale mujore; b) gjoba deri në 30 fishin e pagës minimale mujore; c) gjoba deri në 50 fishin e pagës minimale mujore.

VI. GJOBAT PËR SHKELJE TË LEGJISLACIONIT TË PUNËS NË SHQIPËRI

Më poshtë jepen disa nga elemente mbi bazën e të cilave bëhet vendosja e gjobave për shkelje në fushën e punës në Shqipëri:

1. Inspektorët e punës vendosin gjobat/sanksionet bazuar në Ligjin Nr. 9634 datë 30.10.2006 "Për Inspektimin e Punës" (i ndryshuar) dhe Ligjin Nr. 10433 datë 16.06.2011 "Për Inspektimin në RSH".

² Ligji Nr. 8085 datë 13.03.1996 "Për disa ndryshime në Ligjin Nr. 7961 datë 12.07.1995"

2. Mungon një Metodologji konkrete e vendosjes së masave administrative (gjobave), ndërkohë që dhe Kodi i Punës për pjesën më të madhe të shkeljeve nuk përcakton qartësisht një nivel minimum të gjobës së zbatueshme. Gjoba prej 22,000 Lekë është zbatuar në praktikë si gjoba më e ulët.
3. Për vitin 2016 janë vendosur 117 gjoba. Vlera e gjobave të zbatuara varion nga 22,000 Lekë në 880,000 Lekë. Gjoba maksimale 5,500,000 Lekë është vendosur vetëm një herë në 2014.
4. Në praktikë masat e gjobave duhet të përcaktohen nga inspektorët në mënyrë proporcionale në raport me shkeljet në fushën e punës. Elementet që mbahen në konsideratë nga inspektorët në vendosjen e gjobave janë: a) përsëritja ose jo e e shkeljes; b) kohëzgjatja e shkeljes; c) shkalla e dëmit dhe e pasojave të ardhura; d) numri i të punësuarve të prekur nga shkelja.
5. Aktualisht Inspektoriati Qëndror dhe Inspektoriati i Punës po punojnë për përgatitjen e një Metodologjie “Për Mënyrën e Vendosjen së Masave Administrative/Gjobave” e cila është ende DRAFT. Kjo Metodologji do të kufizojë diskrecionin e inspektorëve të punës apo mundësinë e vendosjes së gjobave në mënyrë abuzive. Kjo është parë si masë në kuadrin edhe të projektit *e-inspections* (inspektimi online).
6. Gjithashtu, Ligji Nr. 9634 datë 30.10.2006 “Për Inspektimin e Punës” u ndryshua së fundi me Ligjin Nr. 57/2017 datë 20.04.2017 i cili ka hyrë në fuqi në Maj 2017.

Me këtë Ligj janë bërë saktësime në lidhje me nivelin e gjobave sa i përket kufirit minimal, të zbatuara nga inspektorët duke u parashikuar konkretisht: *“inspektori i punës vendos gjobë nga 10 deri në 50-fishin e pagës minimale, sipas parimit të proporcionalitetit, në përputhje me ligjin për inspektimin”*. Gjithashtu me këtë Ligj u bënë dhe një sërë saktësime të tjera të Ligjit në raport me Kodin e Punës.

7. Një nga komentet e ekspertëve të Zyrës Ndërkombëtare të Punës- ILO të bërë që në 2012 në lidhje me Kodin e Punës së RSh lidhej pikërisht me nevojën e përcaktimit të niveleve minimale të gjobave. Kjo do i shërbente efektivitetit të sanksioneve dhe do rriste sigurinë e praktikës ligjore duke i lënë më pak hapësirë diskrecionit të autoriteteve. Ndërkohë që organizatat e punëdhënësve kanë qenë dakord në parim më ndryshimet e tjera në Kodin e Punës që u miratuan në 2015 dhe rezulton se janë konsultuar.

VII. KONKLUSIONE

- Kodi i Punës i RSh nuk ka sanksionet më të ashpra të gjobave të zbatueshme krahasuar me një sërë vendesh të tjera të rajonit. Ndërkohë që në raport me vendet e BE, niveli maksimal i gjobave të parashikuara në nivel krahasues është edhe më i ulët. Tendenca është për rritje të masave administrative (gjobë) dhe forcim edhe të sanksioneve penale në disa vende.

- Shumica e vendeve përfshirë edhe Shqipërinë parashikojnë në legjislacionin e tyre gjoba në një diapazon të gjerë midis minimumit dhe maksimumit për shkelje të legjislacionit të punës. Parashikimi i gjobave fikse për shkeljet e legjislacionit të punës nuk ndihmon në diferencimin e shkeljeve, dëmit/pasojave të ardhura dhe nuk duket të jetë një alternativë e mundshme për t’u zbatuar. Diapazoni i gjerë i gjobave duhet të interpretohet si duhet për të mundësuar dënimin adekuat të shkeljeve në mënyrë proporcionale me rëndësinë dhe natyrën e tyre dhe jo si mjet arbitrar. Për këtë qëllim mbete kryesor trajnimi i vazhdueshëm i inspektorëve.
- Legjislacionet e punës sanksionojnë parimet bazë mbi të cilat bëhet përcaktimi i shumës së gjobës së zbatueshme. Kufizimi i diskrecionit të inspektorëve bëhet me Metodologji dhe Manuale shpjeguese për inspektorët të cilat përcaktojnë kriteret objektive për përcaktimin e shumave të gjobave të zbatueshme si dhe me kualifikim të vazhdueshëm të tyre.

Sekretariati vlerëson se nevoja e kufizimit të diskrecionit të inspektorëve të punës në vendimmarrjen e tyre për vendosjen gjobave sa më objektive adresohet nëpërmjet:

- a) Ndryshimit më të fundit ligjor me Ligjin Nr. 57/2017 që ndryshoi ligjin “Për Inspektimin e Punës”, i cili vendos kufinj të minimalë.
- b) Miratimi i Metodologjisë për mënyrën e vendosjen së masave administrative/penaliteve në bashkëpunim me Inspektoriatin Qëndror.

- c) Procedurat e inspektimit *on-line* të ndërthurura edhe me trajnime dhe kualifikime të inspektorëve të punës do t'i shërbejë qëllimit për kufizimin e arbitraritetit të mundshëm të inspektorëve në vendosjen e gjobave.