



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT



Adresa: Bulevardi: "Zhan D'Ark" Nr.2
Tiranë, Shqipëri

Tel/Fax: +355 4 2380 300/315
E-mail: ap@avokatipopullit.gov.al
www.avokatipopullit.gov.al

Nr. Prot.
Nr. Dok. 201502604/2

Tiranë ___/___/2016

Lënda: *Dërgohen mendime dhe komente mbi projektligjin "Për vetëqeverisjen Vendore"*

Drejtuar: **Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut**
z. Fatmir XHAFAJ

Komisionit për Ekonominë dhe Financat
z. Erion BRAÇE

TIRANË

Të nderuar zotërinj,

Duke mbajtur në konsideratë Projekt – Rezolutën "Për vlerësimin e veprimitarisë së Institucionit të Avokatit të Popullit", për vitin 2014 nga Kuvendi i Shqipërisë është kërkuar ndër të tjera që për vitin 2015, të vijojë impenjimin institucional në mbrojtje të interesave të shtetasve shqiptar nga organet e qeverisjes vendore duke synuar monitorimin e zbatimit të legjislacionit të qeverisjes vendore, për respektimin e parimit të decentralizimit, për ofrimin e shërbimeve për shtetasit në nivel vendor, kjo dhe në funksion të ndarjes së re administrative.

Në këtë kuadër, për vazhdimin e rolit proaktiv në mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të njeriut, Institucioni i Avokatit të Popullit, nëpërmjet faqes së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë është vënë në dijeni ndër të tjera edhe mbi Projekt-ligjin e ri që po diskutohet "Për Vetëqeverisjen Vendore".

Si vijon, në kushtet kur një ndër prioritetet e punës dhe veprimitarisë së Avokatit të Popullit lidhet me qeverisjen vendore, lutemi gjeni mendimet dhe komentet tona të cilat i çmojmë se janë tepër të rëndësishme për t'u mbajtur në konsideratë në procesin vendim-marrës për këtë projektligj:

1. Duke mbajtur në konsideratë Rekomandimin 349 (2013), të Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale të Këshillit të Europës lidhur me legjislacionin e nevojshëm për të ofruar mundësinë Njësive të Qeverisjes Vendore për të përmbushur funksionet e tyre, për rritjen apo fuqizimin e

kompetencave të tyre, për tq siguruar mjetet e mjaftueshme financiare për kompetencat e deleguara si dhe për të qartësuar dhe shtuar kompetencat e qarkut, Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale ka shprehur shqetësimin e tij lidhur me:

- Bashkë ekzistenca e Këshillit të Qarkut dhe institucionit të Prefektit si struktura paralele në çdo qark, e bën të paqartë se çfarë kompetencash janë brënda mandatit eskuziv të Këshillit dhe nuk është në përputhje me parashikimet e Artikullit 3 të Konventës Europiane për Vetqeverisjen Vendore, duke rritur rrezikun e dualizmit mes dy institucioneve, si dhe përbën pengesën kryesore për autonominë vendore në Shqipëri.
- Ligji Organik është i paqartë lidhur me strukturën, rolin dhe kompetencat e autoriteteve vendore.
- Nuk ka rregulla të qarta lidhur me pjesëmarrjen e shoqatave përfaqësuese të vetëqeverisjes vendore në procesin e konsultimit me Qeverisjen Qëndrore.
- Autoritetet lokale nuk kanë burime shoqëruese financiare ose të ardhura vendore të mjaftueshme, konform me kompetencat e tyre vetjake dhe të përbashkëta, në mospërputhje me Artikullit 9, paragrafi. 2 të Kartës.
- Autoritetet lokale janë shumë të varura nga ndihma financiare e Qeverisë Qëndrore, fakt i cili është në kundërshtim me dispozitat e Artikullit 9 paragrafi. 5 të Kartës.
- Qyteti i Tiranës nuk ka instrumente financiare, fiskale dhe buxhetore të përshtatshme për statusin e saj si kryeqytet.

2.Për sa më sipër, Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale ka kërkuar nga Komiteti i Ministrave për të ftuar Shqipërinë të marrë në konsideratë rekomandimet e mëposhtme:

- Të intensifikojë procesin e decentralizimit në përputhje me Kartën dhe rekomandimet e dhëna nga Kongresi, dhe të fillojë një reformë të sistemit territorial që do të lejojë komunat dhe bashkitë të kryejnë përgjegjësitë e tyre, veçanërisht në fushën e zhvillimit të territorit dhe planifikimit urban.
- Të qartësojë fushat përkatëse të kompetencës së Prefektit dhe Këshillit të Qarkut, dhe të konsiderojë ngritjen e një strukture të unifikuar administrative nën përgjegjësinë e Këshillit të Qarkut, si dhe futjen e zgjedhjeve të drejtpërdrejta dhe universale për Këshillin e Qarkut.
- Të konsolidojë institucionet e nivelit rajonal dhe të reformojë sistemin e financave rajonale.
- Të parashikojë një dispozitë të veçantë në ligjin organik, lidhur me formalizimin procesit të konsultimit midis autoriteteve lokale dhe atyre qendrore, për të siguruar konsultimin "në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme, për çështjet që u përkasin drejtpërsëdrejti", siç kërkohet nga Artikulli 4 paragrafi 6 i Kartës.
- Të sigurojë, nëpërmjet legjisacionit, që mbikëqyrja e cila ushtrohet nga autoritetet qendrore në vendimet e marra nga ana autoriteteve vendore brenda fushëveprimit të kompetencave të tyre të deleguara dhe të përbashkëta, mos të lejojë një kontroll të shpërpjesëtuar mbi çështjet e qeverisjes vendore.
- Të përmirësojë statusin ligjor të Tiranës, për të siguruar kryeqytetin me instrumentet përkatëse financiare, fiskale dhe buxhetore me qëllim funksionimin në mënyrë adekuate si një kryeqytet.

- Të nënshkruaj dhe ratifikojë, në të ardhmen e afërt, Protokollin shtesë të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Lokale, për të drejtën për të marrë pjesë në çështjet e autoriteteve vendore (CETS Nr 207).

3. Duke mbajtur në konsideratë dhe vëmendje këto rekomandime, Institucioni i Avokatit të Popullit konstaton se në përgjithësi projekt-ligji nuk përcjell frymën e decentralizimit dhe bashkëpunimin gjithëpërfshirës dhe nuk ndikon në fuqizimin dhe konsolidimin e qeverisjes, sipas konceptit për decentralizim politik, administrativ dhe fiskal.

Në projektligjin për “Vetëqeverisjen vendore”, është parashikuar një tipologji e re e funksioneve të qeverisjes vendore, duke eliminuar kësisoj dhe ndarjen në “funksione të veta” dhe “funksione të përbashkëta”, pasi në Ligjin Nr.8652, datë 31.7.2000, nuk është përcaktuar ndarja e funksioneve të përbashkëta duke e lënë të hapur për t’u rregulluar me akte të tjera nënligjore, që shpeshherë kanë qënë objekt kritikash sa i përket cënimit të autonomisë vendore.

3.1. Në këtë optikë, projektligji parashikon klasifikimin e funksioneve, kompetencave dhe funksione të deleguara, **të cilat krijohen vetëm me ligj.** Pavarësisht këtij ndryshimi pozitiv në projektligj, **neni 2 tek përkufizimet**, është esenciale të rishikohet përdorimi i termave “**funksione**” dhe “**kompetenca**”, pasi në projektligj nuk i është kushtuar vëmendja e duhur.

3.2 Sa më sipër, termi “kompetencë” përdoret për të dhënë një ide të përgjithshme të objektit të tij ligjor, duke pasqyruar kufijtë brenda të cilit i takon të veprjë autoriteti që zotëron kompetencën. Kompetencat, në kuptimin e ngushtë të autoritetit, ekzistojnë vetëm përmes kombinimit të një funksioni (element lëndor) dhe të drejtat apo detyrat që autoriteti ushtron për këtë funksion.

3.3. Pra funksionet nuk mund të analizohen pa autoritetin për të realizuar shërbimin, kombnimi i të cilave përcakton shkallën e lirisë të autoritetit të qeverisjes vendore. Nga ana tjetër kompetencat e autoriteteve lokale nuk mund të analizohen veçmas brenda vetes së tyre. Ato gjithmonë duhet të merren në konsideratë në kontekstin e marrëdhënieve mes autoriteteve lokale dhe qeverisë qendrore apo/edhe të autoriteteve rajonale¹.

3.4. Në këtë kuptim vetëqeverisja vendore, duhet kuptuar si një liri, e cila mund të ekzistojë vetëm kur efektivisht autoriteti vendor ka fuqi për të vepruar (funksione ekskluzive) dhe akses të lirë për të përdorur burimet. Nëse vetëqeverisja vendore nuk disponon fuqi për të vepruar dhe akses të lirë në burime, atëherë kthehet në një ent publik, i cili funksionon për llogari të një autoriteti më të lartë (qeverisja qendrore), i cili është mbajtësi i këtij pushteti. Në përfundim, duket me vend sugjerimi për trajtimin e raportit mes funksioneve dhe kompetencave, pasi është përcaktues për veprimtarinë e qeverisjes vendore, duke përcaktuar në të njëjtën kohë dhe standartet minimale të menaxhimit, për çdo funksion të parashikuar.

3.5. Gjithashtu, në **nenin 2** sugjerojmë të shtohet një dispozitë lidhur me përkufizimin e decentralizimit. “*Decentralizimi është transferimi i autoritetit dhe*

¹ Marcou, “Local authority competences in Europe”, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy, 2007

përgjegjësisë për funksione publike nga qeverisja qendrore tek institucionet e varuara apo sektori privat”²

3.6. Në projekt-ligj nuk del në asnjë dispozitë përkufizimi mbi “vetëqeverisjes vendore”. Në këto kushte do të sugjeronimin të shtohet si pjesë e përkufizimeve: *“Me Autonomia vendore, kuptohet një e drejtë dhe aftësia që ju takon njërive të vetëqeverisjes vendore për të rregulluar dhe administruar një pjesë thelbësore të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe interes të bashkisë, ndërsa **“Vetëqeverisje vendore”** duhet të nënkuptojë organet e zgjedhura në mënyrë demokratike dhe të drejtpërdrejtë.*

3.7. Veç përkufizimeve të mësipërme, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore, si garante e parimeve të autonomisë vendore, në Neni 3, Paragrafi 1, parashikon dhe karakteristikat bazë të vetëqeverisjes lokale siç janë:

- a. Nocioni i “aftësisë” shpreh idenë që e drejta ligjore për të rregulluar dhe menaxhuar çështje të caktuara publike duhet të shoqërohet me mjetet që e bëjnë të mundur realizimin efektiv të të tyre.
- b. Përfshirja e shprehjes “brënda kufijve ligjorë” njeh faktin se kjo e drejtë dhe aftësi mund të përcaktohen më nga afër nga legjislacioni.
- c. “Nën përgjegjësinë e tyre” thekson që organet vendore nuk duhet të jenë të kufizuara vetëm në të vepruarin si agjentë të organeve më të larta.

3.8. Lidhur me **Neni 4** “Parimet themelore të vetëqeverisjes vendore”, duke mbajtur në konsideratë parimet për të cilat KE i jep rëndësi formave demokratike të qeverisjes sugjerojmë që të shtohen si parime:

- a. **“...e drejta e vetëqeverisjes duhet të ushtrohet nga organe të krijuara në mënyrë demokratike...”**. Kjo e parashikuar në Neni 3, Paragrafi 2, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore.
- b. **“...parimin e përgjithshëm që ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet të decentralizohet”**. Kjo nënkupton faktin se, përgjegjësitë publike në interes të bashkësisë brënda një njësie të qeverisjes vendore apo zone më të madhe territoriale, duhet t’i besohet përgjithësisht nivelit të qeverisjes që është më pranë qytetarëve, shoqëruar me burimet përkatëse financiare.
- c. **parimi i “proporcionalitetit”**, nëpërmjet të cilit organi kontrollues, gjatë ushtrimit të detyrave të tij, është i detyruar të përdorë metodën që e prek më pak autonominë vendore. (neni 8 Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore, Paragrafi 3). Duke saksionuar këtë parim, shmanget cdo tendecë për të cenuar autoniminë e qeverisjes vendore, si në rastin e parashikimeve në neni 13, (Mbikqyrja dhe Kontrolli), ku organet qendrore sipas fushave kanë të drejtë “mbikqyrje”, “monitorim”, “inspektim financiar”, “kontroll i jashtëm financiar”. Këto koncepte kanë nevojë gjithashtu dhe për një përkufizim më të qartë.

² Traditional Definition: “Decentralization is the transfer of authority and responsibility for public functions from the center to the government to subordinate or quasi-independent organizations or the private sector”. (Litvack and Seddon 1999)

3.9. Në **nenin 12, pika 3**, është parashikuar në projektligj se struktura, forma e organizimit, procedura e konsultimit mes shoqatave përfaqësuese të autoriteteve vendore dhe qeverisjes qendrore do të përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. Në një kohë që e tillë duhet parashikuar në këtë projektligj si një dispozite e veçantë, siç dhe është rekomanduar qartazi në Rekomandimin 349 të Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale.

3.10. Lidhur me **nenin 15 pika 3**, ku parashikohet se “Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore është e detyruar të caktojë koordinatoren e transparencës dhe të miratojë programin e transparencës, duke siguruar akses nga të gjithë veçanërisht nga shtresat më të varfëra të komunitetit, në përputhje me dispozitat e ligjit në fuqi për të drejtën e informimit”, këtu do të sugjerohet zëvendësimin e togfjalëshit “Shtresa të varfëra”, duke vendosur togfjalëshin **“grupe të cënueshme”**.

3.11. Një hap pozitiv në projektligj paraqitet në fakt parashikimi sa i përket iniciativës qytetare, por është mënjeluar **formulimi i reformës vendore**, si një formë e qënësishme e shprehjes së vullnetit të qytetarëve, e cila në vetvete është themelore për demokratizimin e procesit të vendimarrjes.

3.12. Në nenin 18 të këtij projekt-ligji parashikohen edhe Referendumet vendore, si pjesë e këshillimit me publikun që organizon këshilli bashkiak ose ai i qarkut.

3.13. Lidhur me këtë dispozitë, institucioni i Avokatit të Popullit ka mendimin se duhet të parashikohet si një nen i vecantë, ku të përcaktohen rastet se kur mund të ndërmerret një nismë e tillë.

3.14. Ky sugjerim vjen, duke mbajtur në konsideratë nenin 3 të Kartës Europiane të Autonomisë Vendore ku jepet përkufizimi i konceptit të autonomisë vendore, si një e drejtë që ushtrohet nga këshillat dhe organet ekzekutive që janë përgjegjës para tyre. Por, *“...kjo dispozitë nuk i pengon qytetarët të mbledhen në kuvende, referendume apo çdo formë tjetër të pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të tyre aty ku lejohet nga ligji...”*. Në kushtet që nuk ka një parashikim të qartë të referendumit, ky mekanizëm do të ngelet thjesht pa vlerë për anëtarët e kësaj bashkësie.

3.15. Në **nenin 20** (E drejta e iniciativës qytetare), parashikohet: *“kanë të drejtë të paraqesin për vendimmarrje në këshill iniciativa qytetare për çështje që janë brenda juridiksionit të njësisë së vetëqeverisjes vendore çdo grup që përfaqëson komunitetet si dhe jo më pak se 500 banorë”*. Lidhur me këtë dispozitë ne gjykojmë se është e nevojshme përcaktimi në këtë nen si pikë e vecantë që këto nisma të qytetarëve hyjnë për shqyrtim në mbledhjen e rradhës të këshillit bashkiak/qarkut, si dhe të hiqet kufizimi jo më pak se 500 banorë, për shkak se në zonat rurale ka zona apo fshatra që kanë më pak se 500 banorë dhe me problematika specifike.

3.16. Në nenin 23, pika 1, parashikohet si funksion brenda territorit dhe juridiksionit të tyre prodhimin, trajtimin, transmetimin dhe furnizimin me ujë të pishëm. Është për t'u theksuar se tashmë administrimi dhe trajtimi i ujit të pishëm nuk mund të mbulohet totalisht nga qeverisja vendore, duke mbajtur në vëmendje vështirësitë që këto njësi kanë hasur përgjatë viteve të fundit si pasojë e amrotizimit të rrjetit dhe që lidhet me cilësinë e shërbimit të ofruara.

Këtu duhet të mbahen në konsideratë edhe standardet e menaxhimit të shërbimeve publike në kushtet dhe cilësinë e përcaktuar.

3.17. Ndaj ne gjykojmë se nga ana e pushtetit vendore duhet të ofrohet vetëm shërbimi i furnizimit me ujë të pijshëm, ndërkohë që pjesën tjetër lidhur me prodhimin, trajtimin, transmetimin të kalohet në varësi të pushtetit qendror. Kjo, me qëllim ofrimin e këtij shërbimi publik brenda kushteve dhe cilësisë së kërkuar për konsumatorin në vend.

3.18. Lidhur me funksionet eskuzive të autoriteteve vendore, **në neni 23, pika 14** është përfshirë ndër të tjera si funksion i Bashkive në infrastrukturë dhe planifikimi, administrimi, zhvillimi dhe kontrolli i territorit. Në kushtet kur taksa e infrastrukturës mbledhet dhe administrohet nga qeverisja vendore, Inspektoriat Kombëtar për Mbrojtjen e Territorit është vazhdimisht në përballje institucionale me I.N.U.V e Bashkive, dhe kryesisht lejet e ndërtimit jepen nga Agjensia Kombëtare për Planifikimin e Territorit, projektligji duhet të kishte ndërhyrë për të adresuar këtë situatë si dhe për të ndarë qartë përgjegjësitë për zhvillimin dhe kontrollin e territorit.

3.19. Projektligji nuk shmang problematikën e krijuar nga dualizmi midis Këshillit të Qarkut dhe institucionit të Prefektit. Konkretisht, nuk është marrë në konsideratë rekomandimi i Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale lidhur me heqjen e të drejtës së Prefektit për të caktuar numrin e përfaqësuesve të çdo Bashkie në Këshillin e Qarkut.

3.20. Lidhur me **nenin 39**, “Huamarrja Vendore”, është e nevojshme në kushtet e paqëndrueshmërisë financiare, të parashikohet se e tillë mund të merret vetëm pas një auditimi paraprak me qëllim eliminimin e situatave të paftësisë paguese.

3.21. Në projektligj gjithashtu parashikohet e drejta e Kryetarit të Bashkisë për të emëruar dhe shkarkuar Administratorët e njësive administrative (**neni 65, pika 2**), duke i dhënë këtij të fundit një status politik duke krijuar marrëdhënie të brishtë varësie ndaj Kryetarit të Bashkisë dhe forcës politike që ai përfaqëson, në një kohë që administratori duhet të jetë pjesë e nëpunësve civilë, për të qenë më tepër i përgjegjshëm ndaj shërbimeve që iu ofrohen qytetarëve.

3.22. Gjithashtu, në asnjë dispozitë të ligjit nuk del mënyra sesi do të bëhet rregullimi i marrëdhënieve të punës për punonjësit pjesë e strukturave të qeverisjes vendore. Këtu sugjerojmë të vendoset një dispozitë specifike për këtë rregullim, duke ju referuar ligjit për nëpunësin civil e Kodit të Punës, kjo lind si nevojë veçanërisht pas ristrukturimeve që po bëhen në njësitë e qeverisjeve vendore pas reformës territoriale-administrative.

3.23. Në nenin 62 pika A, “Shkarkimi i Kryetarit të Bashkisë”, parashikon rastin kur kryen shkelje të rënda të Kushtetutës dhe të ligjeve. Lidhur me këtë nen në gjykimin tonë duhet të përcaktohen qartë rastet kush do të konsiderohen “shkelje të rënda”, për shkak se krijohen precedent të rëndë që çënon rolin dhe pavarësinë e këtij organi.

Institucioni i Avokatit të Popullit projekt-ligjin “Për Qeverisjen Vendore” e konsideron tepër të rëndësishëm në kushtet kur është i lidhur ngushtësisht me shërbimet publike që ofrohen për qytetarët dhe me një vëmendje të veçantë në mbështetje të grupeve të cënueshme në shërbime të tilla sikundër janë strehimi, uji i pijshëm, transporti publik, me funksione të cilat lidhen me sistemin arsimor, shërbimin parësor shëndetësor, kujdesin social etj.

Shprehim bindjen se mendimet dhe sugjerimet tona do të merren në konsideratë dhe do të gjejnë reflektimin e duhur në këtë projekt-ligj,

Me respekt

AVOKATI I POPULLIT

Igli TOTOZANI