



AVOKATI I POPULLIT



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT
Seksioni i Përgjithshëm

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. K1/I26-8 Prot.
Nr. Dok. 202200280

Tiranë 16.12.2022

Lënda: Rekomandim

Z. Shkëlqim HAJDARI
Kryeinspektor
INSPEKTORATI QENDROR

Tiranë

Znj. Luneda SUFALI
Kryeinspektor
INSPEKTORATIT SHETËTOR SHËNDETËSOR

Tiranë

Të nderuar,

Institucioni i Avokatit të Popullit në ushtrim të mandatit të tij kushtetues, për promovimin, mbrojtjen dhe parandalimin e shkeljes së të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme të individit, i ka kushtuar dhe i kushton një vëmendje të veçantë, të drejtës së shëndetit, si një aspekt i rëndësishëm që lidhet me sigurinë dhe cilësinë e jetës së individëve dhe komuniteteve të gjera.

E drejta e njeriut për jetë të shëndetshme është një e drejtë themelore e njohur në aktet ndërkombëtare që garantojnë mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Sipas të dhënave të publikuara nga Organizata Botërore e Shëndetësisë¹, epidemia e duhanit është një nga kërcënimet më të mëdha të shëndetit publik me të cilat është përballur ndonjëherë bota, duke vrarë më shumë se 8 milionë njerëz në vit, duke përfshirë rreth 1.2 milionë vdekje nga ekspozimi ndaj tymit të dorës së dytë (SHS²). Të drejtat e njeriut mund të jenë 'pozitive' ose 'negative'³. Ekspozimi ndaj tymit të dorës së dytë mund të interpretohet si shkelje e të drejtave negative të një joduhanpirësi. Një nga efektet më të zakonshme të këtij ekspozimi janë komplikacionet shëndetësore. Për më tepër, mosparandalimi i ekspozimit të fëmijëve ndaj SHS ndikon në të drejtat e tyre themelore për jetë dhe shëndet, dhe të drejtën e tyre për 'një mjedis të pastër dhe të sigurt', sipas Konventës së OKB mbi të Drejtat e Fëmijës. Për t'u rikthyer tek të dhënat e publikuara nga OBSH, mbi 80% e 1.3 miliardë përdoruesve të duhanit në mbarë botën jetojnë në vende me të ardhura të ulëta dhe të mesme, ku barra e sëmundjeve dhe vdekjeve të lidhura me duhanin është më e rëndë. Përdorimi i duhanit kontribuon në varfëri duke devijuar shpenzimet e familjeve nga nevojat bazë si ushqimi dhe strehimi në duhan. Nga ana tjetër, kostot ekonomike të përdorimit të duhanit janë të konsiderueshme dhe përfshijnë kosto të konsiderueshme të kujdesit shëndetësor për trajtimin e sëmundjeve të

¹ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

² Ekspozimi ndaj tymit të dorës së dytë ndodh kur njerëzit që nuk pinë duhan thithin tymin e nxjerrë nga njerëzit që pinë duhan ose nga djegia e produkteve të duhanit.

³ Të drejtat pozitive janë ato të drejta që individit i ushtron lirisht në mënyrë proaktive teksa të drejtat negative janë ato të drejta që individit i gëzon nga mosveprimet e palëve të treta që do të cënonin këto të drejta.

shkaktuara nga përdorimi i duhanit, si dhe kapitalin njerëzor të humbur që rezultojnë nga sëmundshmëria dhe vdekshmëria që i atribuohet duhanit.

Sa i përket situatës në Shqipëri, të dhënat më të fundit të disponueshme janë mjaft të vjetra (nga viti 2016) dhe për të pasur një pasqyrë reale të situatës ato duhet të maten çdo vit, për të mundësuar monitorim më të mirë të ndikimit të politikave kombëtare. Strategjia Kombëtare e Shëndetësisë 2021-2030⁴ evidenton se prevalenca e pirjes së duhanit tek meshkujt shqiptarë është dukshëm më e lartë në krahasim me femrat respektivisht 51 % dhe 7% në vitin 2016. Për këtë arsye është miratuar ligji për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit.

Për sa më lart, në përputhje me nenin 13 të ligjit nr.8454, datë 04.02.1999, “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, kemi filluar me iniciativë ndjekjen e çështjes që lidhet me zbatimin efektiv të ligjit nr. 9636, datë 6.11.2006 “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit” i ndryshuar (në vijim ligji nr. 9636/2006). Për qëllime të realizimit të vlerësimit për situatën aktuale të zbatimit të ligjit të sipërcituar në Shqipëri, me fokus të veçantë në monitorimin e zbatimit të nenit 15, i cili përcakton ambientet në të cilat ndalohej pirja e duhanit, me qëllim mbrojtjen e shëndetit të individëve të tjerë, jo konsumatorë të duhanit, në ambiente ku ata gjenden së bashku me konsumatorët e duhanit, apo edhe në përgjithësi, i jemi drejtuar me kërkesën për informacion nr. K1/I26-4 datë 01.11.2022 Inspektoratit Qendror si dhe Inspektoratit Shtetëror Shëndetësor, bazuar në pikën 3 të nenit 19 të ligjit nr. 9636/2006, duke kërkuar informacion lidhur me:

- Inspektimet dhe monitorimet e kryera për qëllime të zbatimit të nenit 15 të ligjit nr. 9636/2006 (ndalimin e pirjes së duhanit në ambiente të mbyllura), duke përcaktuar dhe numrin e inspektimeve të kryera për çdo vit nga secila trupë inspektuese, prej momentit të hyrjes në fuqi të ligjit Nr. 76/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9636, datë 6.11.2006, “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit”, të ndryshuar e në vijim ;
- Sanksionet administrative të vendosura për këtë qëllim në përputhje me nenin 20 pika 1 gërma “ë” dhe pika 1/1 të ligjit nr. 9636/2006;

Me shkresën nr. 1951/1 datë 09.11.2020 të Inspektoratit Shtetëror Shëndetësor (ISHSH), jemi informuar lidhur me numrin e inspektimeve, monitorimeve dhe sanksioneve administrative të vendosura nga ISHSH sipas qarqeve prej vitit 2015. Përmbledhtas informacioni i përcjellë paraqitet si më poshtë vijon:

- Për vitin 2015 janë realizuar gjithsej 22125 inspektime dhe janë aplikuar 312 sanksione administrative;
- Për vitin 2016 janë realizuar gjithsej 19454 inspektime dhe janë aplikuar 326 sanksione administrative;
- Për vitin 2017 janë realizuar gjithsej 15998 inspektime dhe janë vendosur 312 sanksione administrative;
- Për vitin 2018 janë realizuar gjithsej 25020 inspektime dhe monitorime dhe janë vendosur 193 sanksione administrative;
- Për vitin 2019 janë realizuar gjithsej 12480 inspektime dhe monitorime dhe janë vendosur 466 sanksione administrative;
- Për vitin 2020 janë realizuar gjithsej 3712 inspektime dhe monitorime dhe janë vendosur 118 sanksione administrative;

⁴ Strategjia Kombëtare e Shëndetësisë 2021-2030-
<https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/434>

- Për vitin 2021 janë realizuar gjithsej 20124 inspektime dhe monitorime dhe janë vendosur 12 sanksione administrative;
- Për vitin 2022 deri në datën 31.10.2022 janë realizuar gjithsej 19250 inspektime dhe monitorime dhe janë vendosur 119 sanksione administrative.

Nga analiza e të dhënave të mësipërme rezulton se numri mesatar i inspektimeve/monitorimeve të realizuara gjatë një viti është rreth 17.000 nga të cilat rreth 230 ose vetëm rreth 1% rezultojnë në sanksione administrative. Ajo që vërehet nga të dhënat është se, përveç vitit 2020 të cilit nuk i referohemi si indikacion për sa kohë aktiviteti ka qënë i pjesshëm për shkak të gjendjes së emergjencës shëndetësore, viti 2019 përkon me vitin që ka numrin më të ulët të inspektimeve/monitorimeve (12,480 inspektime/monitorime) por shënon numrin më të lartë të sanksioneve administrative (466). Nga ana tjetër, ndonëse gjatë vitit 2021 numri i inspektimeve/monitorimeve të realizuara është rreth 61% më shumë se gjatë vitit 2019, numri i sanksioneve ka trend zbritës, duke shënuar kulmin e rënies në vitin 2021 me vetëm 12 sanksione administrative.

Ndërkohë, ka jo pak shqetësime për një zbatim të ulët të ligjit dhe nisjen e pirjes së duhanit sidomos në rrethe, por edhe në kryeqytet në klubet e natës. Zbatimi i ligjit dhe inspektimet/monitorimet që realizohen nga institucionet përgjegjëse në përputhje me nenin 15 të ligjit nr.9636/2006 nuk kanë si qëllim në vetvete vendosjen e sanksioneve administrative për të rënduar shkelësit, por edukimin e ndërgjegjësimin e qytetarëve e bizneseve jo vetëm për respektimin e ligjit, por edhe për dëmet e shkaktuara nga duhani në shëndet. Nga ana tjetër, sanksionet e vendosura tregojnë se sa e ashpër ka qënë apo është politika e zbatimit të këtij detyrimi ligjor.

Përpjekjet për kontrollin e duhanit janë globale. Konventa Kuadër e OBSH-së për Kontrollin e Duhanit është traktati i parë i negociuar nën kujdesin e Organizatës Botërore të Shëndetësisë, që riafirmon të drejtën e të gjithë njerëzve për standardin më të lartë të shëndetit. Kjo konventë ka hyrë në fuqi më 27 shkurt 2005. Nga ana tjetër, një nga Objektivat e Zhvillimit të Qendrushëm është objektivi nr. 3 për të “siguruar jetë të shëndetshme dhe promovuar mirëqenien për të gjithë në të gjitha moshat”. Treguesi 3A i këtij objektivi është të “forcohet zbatimi i Konventës Kuadër të Organizatës Botërore të Shëndetësisë për Kontrollin e Duhanit në të gjitha vendet, sipas rastit”⁵.

Shqipëria e ka nënshkruar Konventën Kuadër të OBSH-së për Kontrollin e Duhanit më datë 29 Qershor 2004 dhe e ka ratifikuar atë më datë 26 prill 2006. Në kuadër të kësaj konvente, Shqipëria ka miratuar dhe ligjin nr. 9636, datë 6.11.2006, “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit”, të ndryshuar, i cili synon mbrojtjen e shëndetit publik nga përdorimi i produkteve të duhanit dhe ekspozimi i pavullneshëm ndaj tymit, përfshirë përcaktimin e masave, që krijojnë premisa për ndërgjegjësimin e publikut për dëmet e duhanit dhe garantimin e një informimi efektiv dhe të vazhdueshëm të përdoruesve të produkteve të duhanit për këto dëme nëpërmjet ndalimeve përkatëse, duke ngarkuar disa institucione për këtë qëllim, si dhe masa (penalitetet) për kundërvajtjet përkatëse administrative.

Pas hyrjes në fuqi të këtij ligji është evidentuar mungesa e angazhimit të kërkuar nga institucionet e parashikuara për zbatimin e tij, çka ka sjellë edhe nevojën e rishikimit të tij dhe ripërcaktimit të kompetencave të institucioneve inspektuese, me ligjin Nr. 76/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9636, datë 6.11.2006, “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit”, të ndryshuar”. Konkretisht, në relacionin e përgatitur për propozimin e

⁵ <https://sdgs.un.org/goals/goal3>

nismës legislative para miratimit të ligjit të sipërcituar,⁶ theksohet se duke qenë se, që nga hyrja në fuqi e ligjit, “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit”, nuk janë angazhuar, në nivelin që kërkon ligji, institucionet e tjera të parashikuara për zbatimin e tij, si policia bashkiake dhe e komunave, organet tatimore dhe administra doganore, është krijuar përshtypja se zbatimi i ligjit është përgjegjësi vetëm e inspektoratit që mbulon fushën e shëndetësisë. Për këtë arsye, është vlerësuar e nevojshme të ripërcaktohet roli i secilit institucion duke propozuar përfshirjen e trupave inspektuese të tjera, sipas fushës së veprimit, në kontrollin e zbatimit të ligjit, në lidhje me ndalimin e duhanpirjes në mjedise publike të mbyllura me qëllim shtimin e forcës inspektuese dhe frekuencës inspektuese por edhe minimizimin e mundësisë për veprime korruptive. Kështu, me miratimin e ligjit të sipërcituar, kompetenca inspektuese është decentralizuar në disa institucione në varësi të fushave përkatëse, si inspektoriat që mbulon fushën e punës, inspektoriat që mbulon fushën e shëndetësisë, inspektoriat i Sigurisë ndaj Zjarrit, inspektoriat që mbulon fushën e arsimit, Policia e shtetit, Policia bashkiake/komunare dhe Autoriteti Kombëtar i Ushqimit. Ligji gjithashtu përcakton se inspektoriat që mbulon fushën e shëndetit (aktualisht Inspektorati Shtetëror i Shëndetit) ngarkohet për monitorimin e zbatimit të këtij ligji dhe mbledhjen e informacionit nga trupat e tjerë inspektues në zbatim të tij ndërsa Inspektorati Qendror ngarkohet me bashkërendimin e veprimtarisë së trupave inspektuese.

Institucioni i Avokatit të Popullit vëren se, megjithë vullnetin e reflektuar në kuadrin ligjor por edhe në veprimtarinë e institucioneve përgjegjëse për zbatimin e ligjit nr. 9636, datë 6.11.2006, “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit”, të ndryshuar, konsumimi i duhanit në ambientet e mbyllura, veçanërisht në lokalet e natës, mbetet ende një shqetësim për t’u adresuar.

Dy strukturat kryesore të ngarkuara për monitorimin e zbatimit të këtij ligji, përkatësisht Inspektorati Shtetëror i Shëndetit si organi që ngarkohet për monitorimin e zbatimit të këtij ligji dhe mbledhjen e informacionit nga trupat e tjerë inspektues në zbatim të tij dhe Inspektorati Qendror si organi që ngarkohet me bashkërendimin e veprimtarisë së trupave inspektuese, do të duhet që të kryejnë një analizë apo vlerësim të efektivitetit të kornizës aktuale ligjore por edhe të metodologjisë së inspektimit/monitorimit e mbledhjes së sanksioneve administrative. Nga ana tjetër, duke qenë se sipas legjislacionit aktual funksioni i inspektimit është i decentralizuar në disa trupa inspektuese në varësi të fushave përkatëse, si inspektoriat që mbulon fushën e punës, inspektoriat që mbulon fushën e shëndetësisë, inspektoriat i Sigurisë ndaj Zjarrit, inspektoriat që mbulon fushën e arsimit, Policia e shtetit, Policia bashkiake/komunare dhe Autoriteti Kombëtar i Ushqimit, do të ishte e nevojshme një vlerësim i kapaciteteve të burimeve njerëzore të këtyre trupave, për të kuptuar nevojat e tyre për trajnim dhe për të mundësuar rritjen e kapaciteteve.

Për sa më sipër, në mbështetje të pikës 3, të nenit 63, të Kushtetutës, ku thuhet shprehimisht se: “Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike”,

dhe në vijim të nenit 21/b, të Ligjit nr.8454 datë 4.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, ku thuhet shprehimisht se;

“Pas përfundimit të hetimit, Avokati i Popullit kryen këto veprime:

- *paraqet rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që, sipas tij, ka shkaktuar shkelje të të drejtave të njeriut...”.*

⁶ Relacion i projektligjit Nr. 76/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9636, datë 6.11.2006, “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit”, të ndryshuar”

http://www.parlament.al:5000/Files/relacioni_per_duhanin_17789_1.pdf

REKOMANDOJMË

- (i) Intensifikimin e veprimtarisë administrative për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit në zbatim të dispozitave që ndalojnë duhanpirjen në mjedise të caktuara;
- (ii) Vlerësimin e efektivitetit të metodologjisë së inspektimit/monitorimit në zbatim të neneve 15 e 19 të ligjit nr. 9636, datë 6.11.2006, “Për mbrojtjen e shëndetit nga produktet e duhanit”;
- (iii) Vlerësimin e kapaciteteve të burimeve njerëzore të trupave inspektuese përfshirë dhe masat e nevojshme për rritjen e këtyre kapaciteteve.

Në përputhje me nenin 22, të Ligjit nr.8454 datë 4.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, plotësuar me Ligjin nr.8600 datë 10.04.2000, ndryshuar me Ligjin nr.9398 datë 12.05.2005, ku përcaktohet se:

“Organet të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar një rekomandim, duhet ta shqyrtojnë rekomandimin dhe të kthejnë përgjigje brenda 30 ditësh nga data e dërgimit të rekomandimit”,

lutemi, pas shqyrtimit, të n’a vini në dijeni për qëndrimin ndaj këtij rekomandimi.
Duke besuar në mirëkuptimin dhe bashkëpunimin tuaj,

K O M I S I O N E R E

Vilma SHURDHA