



AVOKATI I POPULLIT

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



REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
AVOKATI I POPULLIT  
Seksioni i Përgjithshëm

Tel/Fax:+355 4 2380 300/315

E-mail: [ap@avokatipopullit.gov.al](mailto:ap@avokatipopullit.gov.al)

[www.avokatipopullit.gov.al](http://www.avokatipopullit.gov.al)

Nr. Prot.  
Nr. Dok. 202002218/2

Tiranë \_\_\_/\_\_\_/2020

**Lënda :** *Rekomandim për përmbylljen e procesit të nxjerrjes së akteve nënligjore, në bazë dhe për zbatim, të Ligjit nr.96/2017 "Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë".*

**Drejtuar :** **Kryetarit të Këshillit të Ministrave  
Kryeministrit të Republikës së Shqipërisë  
Z. Edi RAMA**

Tiranë

**Kryetarit të Komisionit Qëndror të Zgjedhjeve  
Z. Klement ZGURI**

Tiranë

I nderuar z. Kryeministër i Republikës së Shqipërisë,

I nderuar z. Kryetar i Komisionit Qëndror të Zgjedhjeve,

Avokati i Popullit, me mandatin e institucionit të pavaruar kushtetues, garantues të lirive të ligjshme dhe të drejtave të njeriut, si dhe të promovuesit të standardeve më të larta të shtetit të së drejtës, ka ndjekur nga afër një sërë iniciativash dhe zhvillimesh konkrete, të cilat ndërthurin në vetvete respektimin, garantimin dhe promovimin e këtyre standardeve në Shqipëri.

Një iniciativë shumë pozitive e realizuar tashmë, e rekomanduar dhe mbështetur hershëm nga ana e Avokatit të Popullit, është ajo e miratimit dhe hyrjes në fuqi të Ligjit nr.96/2017 "Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë". Pa dyshim, hyrja në fuqi e këtij ligji synon plotësimin e kuadrit ligjor për mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të pakicave kombëtare, në vendin tonë.

Megjithatë, gjatë veprimtarisë sonë të fokusuar specifiku tek të drejtat e minoriteteve kombëtare, kontakteve të shpeshta të marra me përfaqësues të këtyre minoriteteve si dhe me përfaqësues të Ministrisë së Punëve të Jashtme, shkrimeve të publikuara në portale të ndryshme “on-line”, kemi evidentuar faktin se, ende kuadri ligjor vendas në lidhje me mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të minoriteteve kombëtare, mbetet jo i plotë.

Një nga shkaqet aktuale që evidenton këtë fakt është mungesa e nxjerrjes së të gjitha akteve nënligjore, në bazë dhe për zbatim të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, nga ana e organeve shtetërore që ligji i ngarkon me këtë detyrim.

Sikurse na rezulton, jo vetëm që këto akte nënligjore nuk janë nxjerrë brenda afateve kohore të përcaktuara nga Ligji nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, por duhet theksuar edhe fakti tjetër se, edhe ato që janë miratuar deri më tani, janë konsultuar pjesërisht dhe jo në tërësinë e tyre numerike gjatë fazës së diskutimit, me Avokatin e Popullit, si një aktor i pazëvendësueshëm në këtë fushë të të drejtave të njeriut.

Ndër të tjera, këtë fakt e vërteton së fundmi dërgimi për mendim Avokatit të Popullit, nga ana e Ministrit të Brendshëm, me shkresën nr.1004 prot, datë 7.02.2020, i projektvendimit të Këshillit të Ministrave, “Për përcaktimin e përbërjes, funksioneve dhe procedurës së Komisionit për shqyrtimin e kërkesës për njohjen e një pakice kombëtare”. Sikurse konstatohet nga baza ligjore mbështetëse për nxjerrjen e këtij akti nënligjor, ky projektvendim do të miratohet në mbështetje të nenit 4, pika 3, të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, në tejkallim të dukshëm të afatit ligjor të dhënë në nenin 23, të po këtij ligji, ku përcaktohen afatet për nxjerrjen e akteve nënligjore në bazë dhe për zbatim të tij.

Kjo problematikë, e cila prek një çështje shumë të rëndësishme, është trajtuar nga ana e institucionit tonë si një rast me iniciativë, në përputhje me parashikimet e bëra në nenin 13, paragrafi i tretë, të Ligjit nr.8454 datë 4.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar.

Problematika që prek ky rekomandim ka të bëjë me zhvillimet, që lidhen me detyrimet që vendi ynë duhet të përmbushë në hapat që po ndjek, në procesin e hapjes së negociatave me Bashkimin Europian dhe nga ana tjetër, të realizimit konkret të këtyre detyrimeve dhe përputhshmërisë së tyre me parimet bazë të respektimit të shtetit të së drejtës dhe lirive themelore të njeriut. Një vëmendje e veçantë në këtë këndvështrim të zgjeruar të gjendjes së të drejtave dhe lirive të ligjshme të njeriut, i takon analizës së situatës të respektimit të të drejtave të minoriteteve kombëtare, si dhe të masave konkrete që janë ndërmarrë dhe po ndërmerren për garantimin dhe ushtrimin efektiv të tyre.

Mbështetur në juridiksionin dhe kompetencat e përcaktuara në ligjin organik “Për Avokatin e Popullit”, veprimtaria e Avokatit të Popullit lidhur me respektimin e të drejtave të minoriteteve, apo pakicave kombëtare është bazuar kryesisht në investigimet “ex-officio”, që ai ka ndërmarrë kohë pas kohe për këtë qëllim. Avokati i Popullit është munduar që të gjendet sa më afër këtyre komuniteteve, duke kontaktuar me individët pjestarë të komuniteteve minoritare, në vendet e tyre të banimit, apo edhe nëpërmjet organizimit të veprimtarive promovuese si dhe të ditëve të hapura, në zonat e njohura minoritare në vend.

Respektimi i të drejtave të pakicave është pjesë e rëndësishme e axhendës europiane të vendit tonë, ndaj edhe synimi i anëtarësimit në familjen e madhe europiane, në përputhshmëri të plotë me legjislacionin dhe praktikën më të mira të mbrojtjes dhe respektimit të të drejtave të minoriteteve.

Me këtë vizion të qartë të veprimtarisë së tij, Avokati i Popullit konstaton se, rekomandimi dërguar Kryeministrit të Republikës së Shqipërisë, mbi nevojën e plotësimit të kuadrit ligjor për njohjen dhe mbrojtjen e minoriteteve në vendin tonë, me miratimin e një ligji ku të përcaktohet definicioni dhe kriteret e njohjes “de jure” të minoriteteve, në përputhje me përcaktimet e

Konventës Kuadër të Këshillit të Europës “Për mbrojtjen e minoriteteve”, të ratifikuar me ligjin nr.8496 datë 3.06.1999, është pranuar dhe zbatuar tashmë.

Miratimi dhe hyrja në fuqi e Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, ka konkretizuar këtë zhvillim pozitiv.

Roli aktiv i institucionit të Avokatit të Popullit gjatë gjithë procesit të draftimit të projektligjit përkatës, të ligjit të sipërcituar, ka qënë i orientuar në dhënien e vërejtjeve dhe sugjerimeve, të cilat janë pasqyruar në një masë të mirë të tyre,

në përmbajtjen e dispozitave të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”. Ky rol i yni ka vazhduar edhe në procesin e diskutimit dhe miratimit të akteve nënligjore, që janë nxjerrë në bazë dhe për zbatim të dispozitave të Ligjit nr.96/2017, dhe do të vazhdojë aktivisht dhe proaktivisht, edhe në procesin e diskutimit dhe miratimit të akteve të tjera nënligjore, që pritet të nxirren nga ana e organeve përkatëse shtetërore të ngarkuara me këtë detyrim nga ligji.

Kuadri i ri ligjor në fuqi, për mbrojtjen e të drejtave të minoriteteve kombëtare ka nxjerrë nevojën që, nga ana jonë të rivlerësohet pozita e këtyre minoriteteve në marrëdhënien aktuale me popullsinë mazhoritare, duke identifikuar stadin e ri në të cilin shfaqen problematikat që shqetësojnë individët apo komunitetet përkatëse të tyre në të gjithë vendin, masat që janë ndërmarrë nga ana e shtetit për integrimin e tyre, si dhe vlerësimin real gjithëpërfshirës të qasjes normative të ofruar në legjislacionin në fuqi.

Realiteti i ri i krijuar me afirmimin dhe respektimin e të drejtave kolektive të pakicave kombëtare në Shqipëri, i konkretizuar me njohjen zyrtare tashmë të tetë minoriteteve kombëtare, përbën një mundësi të mirë promovuese dhe analitike, për veprimtarinë e institucionit të Avokatit të Popullit, në këtë fushë.

Megjithatë duhet theksuar se, megjithë zhvillimet pozitive që lidhen me miratimin dhe hyrjen në fuqi të ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, apo edhe të miratimit dhe hyrjes në fuqi të disa akteve nënligjore në zbatim të këtij ligji, përsëri mbetet problematike pjesa e nxjerrjes së të gjithë akteve nënligjore, të parashikuara si të nevojshme, për mundësimin e zbatimit të këtij ligji. Sikurse na rezulton, në tejkallim të afateve të përcaktuara nga ligji, ende nuk janë nxjerrë dhe nuk kanë hyrë në fuqi, disa nga këto akte të rëndësishme nënligjore, megjithëse për dy prej tyre rezulton se janë ende në proces diskutimi dhe konsultimi.

Duke u fokusuar në këtë problematikë sjellim në vëmendje faktin që, në nenin 23, të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, përcaktohet shprehimisht se:

*“1. Ngarkohet Këshilli i Ministrave që, brenda 6 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, të miratojë aktet nënligjore në zbatim të neneve, 4 pika 3; 7, pika 2; 11, pika 3; 12, pika 3; 13, pikat 3, 4 dhe 5; 15, pika 6; 18, pika 2; 20, pika 4 dhe 21, pika 3, të këtij ligji.*

*2. Ngarkohet Komisioni Qëndror i Zgjedhjeve që, brenda 6 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, të miratojë aktet e parashikuara në nenin 15, pika 4, të këtij ligji”.*

Ligji nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, është botuar në Fletoren Zyrtare, nr. 196 datë 9.11.2017, dhe ka hyrë në fuqi në datën 24.11.2017. Sipas afateve procedurale të përcaktuara në ligj, duhej që të gjitha aktet nënligjore të ishin miratuar dhe rrjedhimisht të kishin hyrë në fuqi, maksimalisht brenda muajit Maj 2018.

Nga sa na rezulton, deri më tani janë miratuar dhe kanë hyrë në fuqi vetëm këto akte nënligjore, në bazë dhe për zbatim të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”:

- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.561 datë 29.09.2018 “Për pajisjen me tekste shkollore të nxënësve, formimin fillestar, zhvillimin e mëtejshëm profesional të mësuesve, si dhe për krijimin e funksionimin e klasave në gjuhën e pakicave kombëtare”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.562 datë 29.09.2018 “Për masat e përshtatëshme për nxitjen njohjes së kulturës, historisë, gjuhës dhe besimit fetar të pakicave kombëtare në veprimtarinë mësimore dhe shkencore të institucioneve të arsimit të lartë”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.726 datë 12.12.2018 “Për organizimin dhe funksionimin e Komitetit për Pakicat Kombëtare”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.227 datë 17.04.2019 “Për përgatitjen, shtypjen, botimin dhe shpërndarjen e teksteve shkollore të arsimit bazë për nxënësit e institucioneve arsimore publike, parauniversitare, ku mësojnë nxënës të pakicave kombëtare”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.286 datë 10.05.2019 “Për miratimin e procedurave të përzgjedhjes së kryetarit, nënkryetarit dhe anëtarëve të Komitetit për Pakicat Kombëtare”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.462 datë 3.07.2019 “Për miratimin e masve dhe të politikave të nevojshme për të siguruar pjesëmarrjen e personave, që u përkasin pakicave kombëtare, në jetën publike, kulturore, sociale dhe ekonomike në Republikën e Shqipërisë”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.463 datë 3.07.2019 “Për përcaktimin e drejtimeve për miratimin e strategjive, programeve dhe planeve të veprimit për promovimin dhe krijimin e kushteve të nevojshme për personat që u përkasin pakicave kombëtare për të përdorur e zhvilluar elementët themelorë të identitetit të pakicave kombëtare, duke përfshirë edhe gjuhën e tyre”.

Nga kjo pasqyrë aktesh nënligjore të miratuara, evidentohet lehtësisht se ende janë të pa miratuara aktet nënligjore të parashikuara për t’u nxjerrë nga ana e Këshillit të Ministrave, në nenet; 4, pika 3; 7, pika 2; 13, pika 3; 15, pikat 2, 3 dhe 6; 21, pika 3, të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

Po kështu, nuk është miratuar ende nga ana e Komisionit Qëndror të Zgjedhjeve, akti nënligjor i parashikuar për t’u nxjerrë, në nenin 23, pika 2, të po këtij ligji.

E gjitha kjo ndodh kur ka kaluar më shumë se një vit e gjysëm nga afati fundor maksimal, brenda të cilit duhej të ishin miratuar dhe të kishin hyrë në fuqi aktet nënligjore, në bazë dhe për zbatim të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në nenin 118, përcakton shprehimisht se:

*“1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë.*

*2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.*

*3. Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, siç specifikohet në paragrafin 2 të këtij neni, nuk mund t’ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër”.*

Fryma e shprehur në këtë dispozitë të Kushtetutës, nuk lë vend për interpretime të ndryshme nga ajo që përcaktohet si, detyrim kushtetues i organeve të autorizuar me ligj, për të nxjerrë aktet nënligjore në bazë dhe për zbatim të ligjeve. Ky detyrim do të thotë,

respektim i afateve të përcaktuara në ligj për nxjerrjen e akteve nënligjore nga organi i autorizuar përkatës, referimin dhe përmbajtshmërinë e parimeve bazë të përcaktuara në ligj në frymën dhe përmbajtjen e këtyre akteve, si dhe normimin rregullator për çështjet konkrete që duhen rregulluar nëpërmjet dispozitave të akteve nënligjore, të nxjerrë në bazë dhe për zbatim të ligjit.

Mospërmbushja e këtij detyrimi në këtë rast identifikon jo vetëm shkelje të dispozitave kushtetuese dhe në një kontekst më të detajuar, të parashikimeve ligjore, por edhe shkelje të së drejtës së ligjshme të individëve përfaqësues të minoriteteve kombëtare dhe komuniteteve të tyre përkatëse, për të gëzuar në jetën e përditëshme, të drejtat e afirmuara dhe garantuara në Ligjin nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

Pra, megjithëse ligji i njej kësaj kategorie individësh të drejta specifike, në kuadër të të drejtave kolektive të minoriteteve kombëtare, në kushtet kur nuk është nxjerrë akti nënligjor përkatës me të cilin rregullohen teknikalitetet e gëzimit dhe mundësimit të ushtrimit efektiv të së drejtës së garantuar, nuk mund të sigurohet zbatimi efektiv i ligjit dhe për rrjedhojë, nuk mund të sigurohet jetësimi dhe ushtrimi efektiv i së drejtës, nga ana e subjekteve të cilëve ju është njohur dhe garantuar kjo e drejtë.

Kjo gjendje ka bërë që edhe vet përfaqësuesit e komuniteteve minoritare kombëtare, të shprehen skeptikë dhe ta shohin këtë mungesë si një ndikim negativ, në respektimin e standardeve të demokracisë, mirëqeverisjes si dhe të proceseve integruese të vendit.

Procesi i nxjerrjes së të gjitha akteve nënligjore në bazë dhe për zbatim të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, është i nevojshëm dhe duhet përmyllur sa më shpejt, me qëllim garantimin e plotë të të drejtave të njohura, minoriteteve kombëtare, në Shqipëri.

Kjo mungesë, i shtohet tashmë gamës së sfidave të ndeshura në implementimin e të drejtave të pakicave, të cilat konsistojnë në, krijimin e besimit të ndërsjelltë mes aktorëve që veprojnë në këtë fushë; ndryshimin e mentalitetit, lidhur me pranimin e realiteteve të reja dhe respektimin e të drejtave të individëve që i përfaqësojnë ato; krijimin e një ambienti të përshtatshëm institucional që mundëson barazinë reale të individëve pjestarë të minoriteteve të ndryshme me pjesën tjetër të popullsisë në vend dhe të integritetit të tyre; shmangia e fushatave propagandistike të përkohëshme dhe të pavlera dhe formësimi i një procesi të vazhdueshëm e të pandërprerë, për monitorimin e respektimit të të drejtave të minoriteteve dhe të mundësimit të ushtrimit të tyre efektiv.

Kontributi i Avokatit të Popullit do të vazhdojë të jetë konsistent në mbrojtje të të drejtave dhe lirive themelore të minoriteteve, specifikisht duke nxitur dhe monitoruar punën e grupeve ndër-institucionale gjatë procesit të diskutimit dhe miratimit të këtyre akteve nënligjore, si dhe duke dhënë mendime konkrete mbi përmbajtjen e projekt akteve. Ky kontribut do të jetë i qënësishëm për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të minoriteteve në vend, qofshin ato të njohura si të drejta kolektive të komuniteteve minoritare, apo edhe të drejta individuale të pjestarëve të këtyre minoriteteve, duke kërkuar që aktet nënligjore ende të munguara në zbatim të Ligjit nr.96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”, të jenë sa më konkrete e rregullatore, si dhe larg frymës deklarative që ka vet ligji, mbi bazën e të cilit ato do të nxirren.

Ky proces, i ndjekur nga integrimi real dhe efektiv i minoriteteve në nivelin e qeverisjes vendore dhe atë qendrore do të sjellë padyshim produktin e pritshëm të një shoqërie demokratike ku ruhet dhe forcohet harmonia tradicionale e bashkëjetesës, mes popullsisë mazhoritare dhe asaj në pakicë, vlerë kjo e njohur dhe e shtuar e shoqërisë shqiptare.

Mbrojtja e ekzistencës së minoriteteve dhe akomodimi i diversitetit në shoqëri duhet të jetë një objektiv i përhershëm i shtetit shqiptar për të ndërmarrë masa shtesë, si për t'u paraprirë, ashtu edhe për t'i zgjidhur problemet, sa herë që ato lindin dhe do të rilindin. Respekti ndaj të drejtave të minoriteteve nuk është një privilegj që shteti dhe shoqëria jonë iu bënë atyre, por një detyrim dhe një proces i natyrshëm që bazohet tek dinjiteti njerëzor dhe diversiteti, duke prezantuar kështu një "investim" madhor, që një shoqëri i rezervon vetvetes për të ardhmen.

Për sa më sipër, në mbështetje të pikës 3, të nenit 63, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, 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 se:

*"Avokati i Popullit paraqet rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ, që sipas tij ka shkaktuar shkelje të të drejtave dhe lirive",*

## **REKOMANDOJMË**

1. Përmbylljen në një kohë sa më të shpejtë të mundshme, të procesit të nxjerrjes, miratimit dhe hyrjes në fuqi, të akteve nënligjore që duhet të nxirren në bazë dhe për zbatim të Ligjit nr.96/2017 "Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë", sipas detyrimit të përcaktuar në nenin 23 të këtij ligji, respektivisht, nga ana e Këshillit të Ministrave si dhe nga ana e Komisionit Qëndror të Zgjedhjeve.
2. Konsultimin e vazhdueshëm dhe të natyrshëm me Avokatin e Popullit, të përmbajtjes së projekt-akteve përkatëse nënligjore që do të nxirren nga ana e Këshillit të Ministrave dhe nga ana e Komisionit Qëndror të Zgjedhjeve, me qëllim miratimin e akteve nënligjore, ku përfshihen kontribute të aktorëve të rëndësishëm, garant kushtetues të të drejtave dhe lirive të ligjshme të njeriut.

Në përputhje me paragrafin e parë, të nenit 22, të Ligjit Nr.8454 datë 4.02.1999 "Për Avokatin e Popullit", i ndryshuar, ku thuhet se;

*"Organet, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar një rekomandim, kërkesë apo propozim për shkarkim, duhet t'a shqyrtojnë rekomandimin, kërkesën apo propozimin për shkarkim dhe të kthejnë përgjigje brenda 30 ditësh nga data e dërgimit të rekomandimit, kërkesës apo propozimit për shkarkim. Përgjigja duhet të përmbajë shpjegime të arsyetuara për çështjen në fjalë, si dhe çfarë veprimesh, mosveprimesh apo masash ka ndërmarrë ai organ";*

lutemi të n'a vini ne dijeni për qëndrimin Tuaj ndaj këtij rekomandimi.

Duke besuar në mirëkuptimin dhe kontributin Tuaj, në realizimin e shpejtë të këtij procesi të rëndësishëm,

**AVOKATI I POPULLIT**

**Erinda BALLANCA**