

TEJKALIMI I KOMPETENCAVE EKZEKUTIVE NE LEGJISLACIONIN TATIMOR DHE MJEDISOR



Ky dokument u prodhua si pjesë e iniciativave publike të pjesëmarrësve të “Shkollës Shqiptare të Studimeve Politike” dhe u mbështet nga Akademia e Studimeve Politike. Ofrimi i ekspertizës profesionale të këtyre hulumtimeve ndaj politikëbërësve synon të sigurojë një platformë diskutimesh për shkëmbimin e ndërsjelltë të ideve të reja.

Përgatiti:

Isuf Shehu
Soljan Celibashi
Erion Çerekja
Minushe Lazaj
Ivi Bejtja
Erlis Hoxha

1.1. HYRJE - Parimi i ndarjes së pushteteve si një bazë fillestare për mirëqeverisje

Ndarja e pushteteve përbën një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës në vendet me demokraci të konsoliduar. Ky parim ka gjetur trajtim që në antikitet nga filozofë e mendimtarë të ndryshëm, duke nisur nga Platoni në veprën e tij “Republika” i cili flet për autonominë e pushtetit gjyqësor nga ai politik. Ky koncept trajtohet edhe më tej nga Aristoteli në veprën e tij “Politika”, i cili e përshkruan autoritetin e shtetit në vendimmarrës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Këta mendohet të jenë të parët që kanë hedhur bazat për teorinë e ndarjes së pushteteve si formë për të mbrojtuar pushtetin nga pushteti, siç do të shprehej më vonë edhe Montesquieu¹. Megjithëse teorikisht pushtetet janë të ndara në aspektin e autonomisë funksionale të tyre, ato përmes bashkëveprimit duhet të balancojnë njëri tjetrin përmes kontrollit dhe mbështetjes. Ndërkohë në një analizë të ideve të Max Weber² mbi teorinë e shtetit modern, Andreas Anter përcakton se sipas Weber: - “rëndësia thelbësore për funksionimin e shtetit nuk qëndron vetëm në konceptin e ‘sundimit të ligjit’, por në një element tjetër konstitutiv të shtetit, sikurse është koncepti i ‘ndarjes së pushteteve’.

Një shtet demokratik mund të konsiderohet i mirëqeverisur vetëm nëse pushtetet brenda tij, ushtrojnë funksionet dhe kompetencat e tyre në përputhje me parimet e mirëqeverisjes të sanksionuara nën kornizën kushtetuese dhe ligjore të atij vetë. Nëse pushtetet “ndërhyjnë” në tagrat respektive të njëri-tjetrit, ato jo vetëm që tejkalojnë kufirin e kontrollit, por çënojnë parimin e rëndësishëm të ndarjes dhe balancimit midis tyre.

Synimi dhe qëllimi i kësaj teme, është analiza e disa rasteve konkrete të “ndërhyrjeve” të Këshillit të Ministrave si përfaqësues i pushtetit ekzekutiv apo edhe organeve të tjera përfaqësuese të pushtetit vendor në prodhimin e normave të reja, ndërkohë që kjo është dhe duhet të jetë një kompetencë e mirëfilltë e pushtetit legjislativ (parlamentit).

¹ Çdo kush që ka pushtetin mund të abuzojë me të. Ai mund të arrijë atje nëse nuk gjen kufizime. Për të mos mundur që të abuzosh me pushtetin nevojitet pushteti që ndalon pushtetin”. Montesquieu “The Spirit of Laws”

² Andreas Anter, “Teoria e shtetit modern sipas Max Weber”, 2014

1.2. Parimi i ndarjes së pushteteve në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Analizë e përgjithshme e parimeve bazë sanksionuese të rolit qendror të pushtetit legjislativ në mirëfunksionimin e shtetit dhe mirëqeverisjen e vendit

Kushtetuta e R.SH, që në pjesën e parë të saj ka sanksionuar disa parime të rëndësishme, themelore për organizimin dhe funksionimin e shtetit Shqiptar.

Në nenin 1 të saj, përcaktohet shprehimisht se: - *“Shqipëria është Republikë Parlamentare”*, ndërsa neni 7 përcakton se: - *“Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor”*.

Ndërkohë në Kreun IV – “Procesi Ligjvënës”, në pikën 1 të nenit 81, është sanksionuar se:- *“Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës”*.

Referuar nenit 116 të Kushtetutës, hierarkia e akteve normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e R.SH, është si vijon:

- a) Kushtetuta;
- b) Marrëveshjet Ndërkombëtare të Ratifikuara;
- c) Ligjet;
- d) Aktet Normative të Këshillit të Ministrave;

Të gjitha parimet dhe dispozitat kushtetuese të mësipërme, argumentojnë qartësisht se në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, pra në ligjin themeltar të shtetit, roli që i jepet parlamentit dhe posaçërisht funksionit të tij ligjvënës, është tejet i rëndësishëm. Vetë fakti që në dispozitën e parë kushtetuese sanksionohet si formë qeverisje “republika parlamentare”, dëshmon këtë fakt.

Në doktrinën juridike me termin “republika parlamentare” kuptohet në vija të përgjithshme ai sistem qeverisje në të cilin parlamenti ka një rol qendror në funksionimin e shtetit, pushteti ekzekutiv merr legjitimitet prej këtij të fundit dhe jep llogari përpara tij për veprimtarinë e kryer.

Ky sistem qeverisje është një ndër sistemet më të përhapura të qeverisjes në botën moderne, me përhapje të gjerë kryesisht në vendet europiane. Është një sistem demokratik qeverisjeje, që synon ti japë popullit pushtet në ushtrimin e sovranitetit, i cili e ushtron këtë të fundit nëpërmjet zgjedhjes së përfaqësuesve të tij në parlament. Sovraniteti i ushtruar në këtë mënyrë, duhet të jetë racional dhe transparent.

Një ndër shkaqet thelbësore në nevojën për aplikimin e kësaj forme demokratike qeverisjeje, ishte përpjekja për të evituar maksimalisht përqëndrimin e pushtetit në duart e një njeriu të vetëm, “të fortë” në krye të shtetit dhe rrjedhimisht nevoja dhe domosdoshmëria për të evituar autokracinë në ushtrimin e pushtetit.

Si përfundim për sa më sipër, në republikat parlamentare, roli i parlamentit duhet të jetë qendror në funksionimin e shtetit. Parlamenti mund të ushtrorjë një rol përcaktues në këtë drejtim vetëm nëse funksioni apo procesi ligjvënës i këtij të fundit nuk çënohet padrejtësisht nga ‘ndërhyrjet’ e vazhdueshme të pushtetit ekzekutiv në nivel qendror dhe vendor.

Në vijim të punimit do të trajtohen në mënyrë më konkrete disa problematika të hasura në këtë drejtim.

Aktet nënligjore të dala në zbatim të një ligji, në disa raste bien në kundërshtim me dispozitat ligjore, ndërsa në disa raste të tjera, janë përsëritje formale e dispozitave të ligjit, cka në një farë mënyre çënon parimin e efektivitetit (zbatueshmërisë) së tyre në praktikë.

Në fund të kësaj teme, paraqiten disa konkluzione dhe rekomandime mbi mënyrën se si mund të evitohen ‘përplasje’ të kësaj natyre si dhe jepen zgjidhje të mundshme juridike me qëllim mirëfunksionimin e pushteteve dhe rrjedhimisht mirëqeverisjen e vendit për të mirën e qytetarëve të tij.

1.3. METODOLOGJIA

Metodologjia e përdorur në draftimin e këtij punimi është teknika kërkimore cilësore, duke e përqëndruar punën në mbledhjen dhe përpunimin e informacionit cilësor. Të dhënat kryesore të marra në shqyrtim (burimet) janë akte të natyrës ligjore. Studimi ka natyrë informuese dhe konstatuese, ndërsa qëllimi i punimit është një analizë e përgjithshme e disa problematikave konkrete ligjore të cilat pasqyrojnë tejkalimin e kompetencave ekzekutive nga organe të pushtetit qendror dhe vendor dhe rrjedhimisht cënimin e parimeve kushtetuese mbi ndarjen dhe balancimin midis pushteteve.

1.4. HIPOTEZA

“Ndërhyrja” e Këshillit të Ministrave si përfaqësues i pushtetit ekzekutiv apo edhe organeve të tjera përfaqësuese të pushtetit vendor, në prodhimin e normave të reja në kundërshtim me parime kushtetuese dhe/ose akte të tjera ligjore, po sjell cënimin e parimit të rëndësishëm të ndarjes dhe balancimit midis pushteteve.

2. Problematika që vërehen në disa legjislacione specifike

2.1. Legjislacioni Tatimor

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 155 të saj, përcakton shprehimisht se: -“*Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare dhe vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, si dhe mënyra e mbledhjes së tyre, caktohen me ligj*”.

Ndërkohë, në nenin 157 pika 3 të Kushtetutës specifikohet se: -“*Organet vendore caktojnë dhe mbledhin taksa dhe detyrime të tjera sic përcaktohet në ligj*”.

Duke analizuar dispozitat e sipërcituara kushtetuese, gjithkush mund të mendojë se në Republikën e Shqipërisë, të gjitha detyrimet e natyrës fiskale, miratohen nëpërmjet një akti të

barabartë në hierarki me ligjin. Pra me këtë logjikë do të mjaftonte thjesht e vetëm verifikimi i ligjit, për të kuptuar se cilat janë të gjitha llojet e taksave dhe tatimeve të cilave u nënshtrohen tatimpaguesit. Por ndërkohë, në praktikë janë vërejtur dhe vazhdojnë të vërehen raste që bien në kundërshtim me parashikimet e mësipërme.

Konkretisht, ligji nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore” – i ndryshuar, përfaqëson kornizën ligjore të detyrimeve fiskale të cilat vendosen dhe administrohen nga organet e pushtetit vendor, pra nga Bashkitë. Në nenin 9 të ligjit përcaktohen të gjitha llojet e taksave vendore që duhet të paguhen nga taksapaguesit Shqiptarë për llogari të bashkisë. Ajo që bie në sy, në listimin e taksave vendore, janë ato të ashtuquajtura “*taksa të përkohshme*”.

Problematika me këtë përkufizim lidhet me faktin se ligji nuk përcakton se cilat janë këto taksa, pra nën-llojet apo nën-kategoritë e taksave që do të jenë pjesë e këtij grupimi dhe për më tepër cili është niveli i tyre. Në nenin 33 të ligjit përcaktohet se: - “*Këshilli bashkiak ose komunal, kur e gjykon të domosdoshme, vendos taksa me karakter të përkohshëm, në interes të përgjithshëm të komunitetit, në territorin brenda juridiksionit të tij*”.

Pra kjo dispozitë ligjore:

- *Së pari, nuk përcakton se cilat janë këto taksa me karakter të përkohshëm;*
- *Së dyti, nuk përcakton një mekanizëm për nivelin apo llogaritjen e tyre;*
- *Së treti, i jep të drejtë një organi të pushtetit vendor të prodhojë norma të reja të natyrës ligjore, të cilat imponojnë pagimin e detyrimeve fiskale, në kundërshtim me çfarë parashikohet në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.*

Ligji i sipërcituar, nuk ka parashikon asnjë kriter apo mekanizëm për të penguar, po themi, një arbitraritet apo abuzim të mundshëm të organeve të pushtetit vendor, në imponimin e taksave të kësaj natyre. Cfarë mund të ndodhë nëse, vetëm duke iu referuar kësaj dispozite ligjore, këshilli bashkiak i një bashkie “X” të fillojë të imponojë taksa të përkohshme të natyrave të ndryshme, të cilat rëndojnë padrejtësisht interesat e subjekteve tatimpagues? Cili është autoriteti që do të mund të mbrojë në kohë dhe mënyrën e duhur interesat e cënuara padrejtësisht?

Referuar sa më sipër, mendojmë se jemi përpara rastit tipik kur Bashkia, një organ ekzekutiv në nivel vendor, imponon pagimin e një detyrimi fiskal, në kundërshtim me dispozita kushtetuese të cilat legjitimojnë pagimin e detyrimeve të kësaj natyre, vetëm nëse ligji specifik i parashikon si të tilla. Në rastin konkret, pavarësisht se është vetë ligji ai që i jep të drejtë organit administrativ të miratojë dhe administrojë detyrime të tjera fiskale, mund të themi që tejkalimi i kompetencave është i tillë sa cënon në mënyrë evidente edhe dispozita të sanksionuara në ligjin themeltar të shtetit.

Ky tejkalim kompetencash ekzekutive cënon në thelb disa parime të rëndësishme të mirëqeverisjes së një shteti, sikurse janë:

- Parimi i ligjshmërisë;
- Parimi i transparencës;
- Parimi i konsensusit;
- Parimi i barazisë dhe gjithëpërfshirjes;

Duke iu referuar rastit konkret, është evidente që shkelja e një parimi të rëndësishëm kushtetues në lidhje me mënyrën se si aplikohen disa taksa vendore në R.SH, po ndodh në gjykimin tonë, në kushtet e paligjshmërisë dhe për më tepër anti-kushtetueshmërisë. Është gjithashtu shumë i qartë fakti se sa më sipër, po ndodh në kushtet e mungesës së transparencës nga organet ekzekutive vendore, mungesës së pjesëmarrjes dhe përfshirjes në vendimmarrje të grupeve të interesit në veçanti, por edhe jashtë kuadrit të interesave të qytetarëve në përgjithësi. Në mendimin tonë, kjo praktikë duhet të pushojë, ndërsa është i nevojshëm ndryshimi i dispozitave përkatëse të ligjit për taksat vendore, në mënyrë që gjithëkoha që parashikohet në të, t'i nënshtrohet kuadrit rregullator kushtetues.

2.2. Legjislacioni Mjedisor dhe Vetëqeverisja Vendore

Me VKM nr. 1374 datë 10.10.2008, Këshilli i Ministrave i R.SH ka vendosur: - *“Përcaktimin e rregullave dhe procedurave, që ndiqen për heqjen, shtimin dhe ndryshimin e destinacionit të fondit kullosor”*.

Ky vendim i KM, ka ndryshuar me VKM nr. 435 datë 08.06.2016. Në gërmën “d” të pikës 2 është parashikuar shprehimisht: - *"d) Miratimin me shkrim për vazhdimin e procedurave të heqjes nga fondi kullor nga ana e kryetarit të bashkisë, brenda territorit administrativ të të cilit është sipërfaqja kullorë e cila do t'i nënshtrohet procedurave të heqjes nga fondi kullor"*.

Kjo dispozitë e VKM nr. 435 datë 08.06.2016 i jep të drejtë Kryetarëve të Bashkive të japin miratimin për vazhdimin e procedurave të heqjes nga fondi kullor, në ato raste kur për nevoja të ushtrimit të një aktiviteti të caktuar, psh. aktiviteti minerar, është e nevojshme heqja paraprake e një sipërfaqeje kullorë nga fondi kullor.

Problematika në lidhje me zbatimin në praktikë të kësaj dispozite, lidhet me parashikimet e ligjit nr. 139/2015 “Për vetqeverisjen vendore”.

Në nenin 54 të këtij ligji – “Detyrat dhe kompetencat e Këshillit Bashkiak”, në gërmën e), ndër kompetencat e këshillit, është parashikuar e drejta për tjetërsimin ose dhënien në përdorim të pronave të bashkisë, të tretëve.

Ndërkohë në nenin 56 të këtij ligji, janë parashikuar të drejtat (kompetencat) e Kryetarit të Bashkisë, të cilat janë si vijon:

- a) thërret mbledhjen e këshillit, në përputhje me nenin 53 të këtij ligji;*
- b) drejton mbledhjet e këshillit, në përputhje me rregulloren e tij;*
- c) nënshkruan aktet që nxjerr këshilli;*
- ç) kryen detyra të tjera, të përcaktuara në rregulloren e këshillit.*

Nisur nga sa më sipër, është evidente që ligji organik nuk i jep Kryetarit të Bashkisë asnjë të drejtë vendimmarrëse në lidhje me tjetërsimin apo dhënien në përdorim të pronës bashkiake, personave të tjerë të tretë. Kjo do të thotë me fjalë të tjera, që parashikimi i VKM-së bie në kundërshtim të plotë me parashikimet e ligjit mbi vetqeverisjen vendore. Do të ishte normale sikur një kompetencë të tillë ta ushtronte organi përfaqësues i bashkisë, pra këshilli bashkiak, gjë e cila do të duhej të refleктоhej edhe në VKM nr. 1374 datë 10.10.2008 apo ndryshimet vijuese të tij.

Si pasojë e kësaj situate, në praktikë mund të ndodhë që disa kryetarë bashkish ta japin vetë miratimin bazuar tek VKM, ndërsa disa të tjerë ta refuzojnë, duke arsyetuar me të drejtë që një vendim i kësaj natyre, referuar ligjit mbi vetëqeverisjen vendore, i përket këshillit.

Duke qenë se në hierarkinë e normave juridike, vendimet e KM qëndrojnë nën ligjin, në rastin konkret moszbatimi i VKM, passjell bllokimin e veprimtarisë së subjektit përkatës për llogari të të cilit kanë nisur procedurat e heqjes nga fondi pyjor ose kullosor, fakt i cili përgjithësisht është vënë re në fushën e energjetikës apo minierave, kur një kontratë koncesionare nuk arrin të zbatohet në kohën e duhur për këtë shkak.

Referuar problematikës së mësipërme, është i qartë fakti se Këshilli i Ministrave nëpërmjet miratimit të një vendimi në kundërshtim me parashikimet e një ligji, ka tejkaluar kompetencat e tij ekzekutive. Ai ka prodhuar një normë të re juridike që bie në kundërshtim me norma juridike më të larta në hierarkinë e akteve ligjore. Jo vetëm kaq, por edhe parimi kushtetues “mbi decentralizimin e pushtetit dhe autonominë vendore”, sanksionuar në nenin 13 të Kushtetutës së R.SH, në mendimin tonë, duket i cënuar.

Nga ana tjetër, referuar problemeve që ky vendim ka sjell në praktikën e bashkive, mund të themi që mirëqeverisja në funksion të interesave të qytetarëve ka dështuar. Në këtë aspekt, parimet e mirëqeverisjes në lidhje me përgjegjësinë dhe efektivitetin apo efincën në funksion të veprimtarisë administrative, janë thelbësisht të cënuara.

3. Rekomandime dhe konkluzione

Rastet e trajtuara më sipër, janë vetëm disa në gamën e gjerë të problematikave që vërehen në raportin pushtet legjislativ – pushtet ekzekutiv. Duke konsideruar këto probleme, është e qartë që Këshilli i Ministrave por edhe organe ekzekutive vendore, shpesh-herë tejkalojnë kompetencat e tyre duke u shndërruar nga organe normë zbatuese (i cili duhet të jetë roli dhe funksioni i tyre kryesor) në organe normë nxjerrëse. Sikurse vërehet më sipër, tejkalimi i kompetencave ekzekutive, përveçse në kundërshtim me parime kushtetuese që rregullojnë ndarjen dhe balancën midis pushteteve, passjell cënim të drejtëpërdrejtë të parimeve të mirëqeverisjes se një vendi.

Kjo ndodh për shkak se Këshilli i Ministrave apo organe të tjera ekzekutive, ‘kapërcejnë’ autoritetin që ju jep ligji dhe rrjedhimisht bëhen arbitrare në vendimmarrje.

Organet e pushtetit ekzekutiv duhet ti përmbahen më tepër kuadrit të funksioneve dhe kompetencave të sanksionuara për to në Kushtetutë dhe ligj. Këto organe duhet të tregohen të kujdesshme në zbatimin e ligjit, të ‘frenojnë’ veten nga ndërmarrja e veprimeve dhe/ose vendimeve arbitrare dhe të përqendrohen me tepër në ushtrimin e atyre funksioneve në të mirë të nevojave dhe interesave qytetare.

Synimi i orgaveve të pushtetit qendror, në mendimin tonë, duhet të jetë ushtrimi i kompetencave ekzekutive në përputhje të plotë me parimet e mirëqeverisjes të përpunuara dhe detajuara dy dekadat e fundit nga Banka Botërore.

Referuar dy problematikave konkrete të trajtuara më sipër, është evidente që, ***duhen ndërmarrë iniciativa të reja ligjvënëse që pengojnë autoritetet vendore në ushtrimin e një pushteti abuziv. Kjo mund të realizohet nëpërmjet ndryshimeve të legjislacionit për të mos lënë shkas për interpretime arbitrare në kurriz të qytetarëve dhe në raste të tjera nëpërmjet lejimit të referendumeve lokale si një formë vendimmarrje demokratike e ushtruar drejtëpërsëdrejti nga vetë qytetarët në mbrojtje të të drejtave dhe interesave të tyre.***

Në këtë kontekst merr rëndësi rritja e ndërgjegjes qytetare, por njëkohësisht duhet edhe një angazhim më cilësor dhe rezultativ nga grupet e ndryshme të interesit, të drejtat dhe interesat e të cilëve preken nga kjo mënyrë sjelljeje e autoriteteve apo organeve përfaqësuese të pushtetit ekzekutiv. Ngritja e platformave të ndryshme online me pjesëmarrjen e aktorëve të ndryshëm që veprojnë në fushën juridike, ojf-ve apo institucioneve/enteve të tjera, mund të jetë një opsion real nëpërmjet të cilit mund të thjeshtëzohen procedurat e raportimit të rasteve të tejkalimit të kompetencave apo mos-respektimit të parashikimeve ligjore nga organe ekzekutive të pushtetit qendror ose vendor. Platforma të kësaj natyre, mund të kenë karakter konsultativ për vetë qytetarët dhe/ose grupet e ndryshme të interesit, me qëllim qartësimin e problematikave dhe adresimin e tyre për zgjidhje në përputhje me kuadrin ligjor, pranë autoriteteve kompetente shtetërore.

4. BIBLIOGRAFIA

- Andreas Anter, “Teoria e shtetit modern sipas Max Weber”, 2014
- Aristoteli, “Politika”
- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Ligji nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore” – i ndryshuar
- Ligji nr. 139/2015 “Për vetqeverisjen vendore”.
- Montesquieu, “Fryma e ligjeve”
- VKM nr. 1374 datë 10.10.2008, “Për përcaktimin e rregullave dhe procedurave, që ndiqen për heqjen, shtimin dhe ndryshimin e destinacionit të fondit kullosor”.
- VKM nr. 435 datë 08.06.2016, “Për disa ndryshime dhe shtesa në VKM nr. 1374 datë 10.10.2008”.
- Platoni, “Republika”