

Koordinim dhe zbatim më i mirë i mbikqyrjes inspektuese: Çka do të ndihmon?

ELICA PAUNOVSKA, JURIST I DIPL.

M-R DEJAN ANDONOV

M-R KRISTINA NAJDOVSKA ILIEVSKI



Rezyme

Puna e shërbimeve inspektuese në mjedisin jetësor ka rëndësi të madhe në prevenimin dhe sanskionimin e veprave që sjellin deri në degradim të resurseve natyrore. Planifikimi efikas i mbikqyrjeve të regullta inspektuese mundëson kahje të duhur të resurseve për përcjellje dhe kontrollë aty ku më së tepërmi nevoitet. Mbikqyrjet e regullta duhet të planifikohen sipas vlerësimit të rrisikut të cilën e bëjnë inspektorët, dhe peshës të pasojave të dëmshme mbi të mirat natyrore, mjedisin jetësor dhe shëndetin të njerëzve. Sidoqoftë, numër i madh i mbikqyrjeve të kryera inspektuese në vitin 2019 kanë qenë të jashtëzakonshme, që do të thotë se inspektorët, në vend që të reagojnë në mënyrë preventive, shpesh kanë reaguar në mënyrë reaktive.

Në numër të madh të rasteve, kompetenca nuk i takon vetëm një inspektorati dhe duhet që të kryhen mbikqyrje të koordinuara. Për atë arsye, ndodh, për shkak të jokompetencave të vërteta ose të supozuara, inspektoratet të tërhiqen dhe mos të kryhet mbikqyrje. Në mungesë të bashkëpunimit mes inspektorateve me institucionet tjera nuk mundësohet përfshirje e përgjithshme e mbikqyrjeve, që sjellë deri në nivel të ulët të dënueshmërisë të shkelësve të ligjit.

Si plotësim i kësaj, inspektoratet nuk janë mjaftueshëm transparent, edhe se me Ligjin për mbikqyrje inspektuese parashihet publikim i regullt i informatave të rëndësishme për publikun për aktivitetet e kryera dhe për masat e shqiptuara inspektuese.

Rekomandime për Qeverinë e RMV

- Të krijohen dhe të përmirsohen bazat e të dhënave të subjekteve mbi të cilat kryhet mbikqyrje inspektuese dhe cilat janë ndotës potencial;
- Të sistematizohen dhe të digjitalizohen të dhënat për licenca të dhëna dhe për elaborate të miratuara për mbrojtje të mjedisit jetësor;
- Të krijohet platformë digjitale për koordinim të planifikimit dhe zbatimit të mbikqyrjeve nga ana e inspektorëve shtetëror dhe lokal;
- Të planifikohen në mënyrë adekuate dhe të ritet numri i mbikqyrjeve të regullta sipas planeve të pregaditura vjetore dhe mujore, me përdorim të metodologjisë të vlerësimit të rrisikut, për shkak të preventimit më të mirë;
- Të sjellet bazë unike me informata të reja për mbikqyrje të kryera inspektuese në inspektorate të ndryshme, dhe me të cilat nuk do të obligohen në mënyrë plotësuere inspektorët të dorëzojnë raporte dhe plane;
- Të përpunohet instrument digjital që do të mundëson dhënie të lejes për veprim në bazë të paraqitjes nëpërmjet internetit ose telefonit dhe shqyrtim me i madh në punën e inspektorëve në teren;
- Të përmirsohet sistemi për mbajtje të evidencës të detajuar për çdo koncesion të dhënë dhe përcjellje e pagesave në kohë për koncesionet;
- Të azhurohen dhe të mirëmbahen në mënyrë të regullt veb-faqet të inspektorateve;
- Të zbatohet dhe të përmirsohet koordinimi dhe bashkëpunimi mes inspektorateve dhe me organet tjera kompe

Gjatë mbikqyrjes inspektuese, inspektori së pari kryen funksion preventiv, dhe masa inspektuese ndërmer atëherë kur me funksionin preventiv nuk mund të arrihet qëllimi i mbikqyrjes inspektuese. Ai mund të jetë i regullt(i paralajmëruar), i çregullt(i paparalajmëruar) dhe kontrollues. Shërbimet inspektuese pregaditin plane vjetore dhe periodike për kryerje të mbikqyrjeve inspektuese në bazë të vlerësimit të rrishtit mbi të mirat e mbrojtura, mjedisit jetësor dhe shëndetit të njerëzve. Numri i pamjaftueshëm i mbikqyrjeve të kryera inspektuese rit veprimet vetjake të subjekteve që shfrytëzojnë të mira të interesit të përbashkët për shkak të profitit dhe gjatë kësaj ndotin dhe shkatërojnë mjedisin jetësor.

Disproporcion i madh mes mbikqyrjeve të kryera dhe masave të shqiptuara

Pjesëmarja e masave të shqiptuara inspektuese në raport me mbikqyrjet e kryera inspektuese është shumë e ulët te inspektoratet shtetërore që kanë ingerenca në mjedisin jetësor. Sipas raportit Vjetor të Këshillit inspektues për vitin 2019, Inspektorati shtetëror për pylltari dhe gjueti(ISHPGJ) ka shqiptuar masa në 12% të mbikqyrjeve që ka kryer, Inspektorati shtetëror për mjedis jetësor(ISHMJ) në 10.8 raste, Inspektorati shtetëror për inspektim teknik(ISHIT) në 7.5% dhe Inspektorati shtetëror për bujqësi(ISHB) vetëm 2.6 %. Kjo tregon në nivel të ulët të dënimit të subjekteve të mbikqyrjes dhe nuk korespondon me gjendjen faktike në teren. Raporti mes masave të shqiptuara dhe mbikqyrjeve të kryera, sipas raporteve të Këshillit inspektues, është tregues i rëndësishëm për nevojën e përmirësimit të sistemit inspektues, për kontrollë më efikase të subjekteve të mbikqyrjes, si dhe mbrojtje me e madhe e interesit publik.

Numër i madh i mbikqyrjeve të çregullta inspektuese

Efikasiteti i inspektorateve mund të vlerësohet edhe sipas numrit të mbikqyrjeve inspektuese të planifikuara dhe të realizuara. Të dhënat tregojnë numër të madh të mbikqyrjeve të çregullta(të jashtzakonshme) inspektuese gjatë tërë vitit, që tregon se mungojnë analiza themelore në planifikimin dhe kryerjen e mbikqyrjeve të regullta inspektuese. Në raportet e Këshillit inspektues regullisht ceket se pjesëmarja e lartë e mbikqyrjeve të çregullta në numrin e përgjithshëm të mbikqyrjeve në shërbime të ndryshme inspektuese tregon se resurset duhet të koncentrohen dhe të shfrytëzohen në mënyrë efikase. Planifikimi i përafërt i mbikqyrjeve të çregullta inspektuese mund të arrihet në bazë të analizës të numrit të mbikqyrjeve të kryera në kuartalet e mëparshme. Mesatarja e mbikqyrjeve të kryera në kuartalet e mëparshme duhet të meret si shembull për planifikim të mbikqyrjeve të çregullta për kuartalet e ardhshme, dhe përjashtim nuk duhet të ketë as të mbikqyrjet e regullta, sepse ata planifikohen në bazë të programit vjetor për punë të shërbimeve inspektuese.

Numër i vogël i masave të shqiptuara në raport me mbikqyrjet e kryera në vitin 2019

Supervision 2019	Regular	Extraordinary	Controlling	Total	Measures
DITI	889	133	47	1069	80
DISHL	2465	731	305	3501	434
DIZ	2726	44444	810	47980	1262
SEI	1533	564	300	2397	259

Burim: Të dhëna të mbledhura nga raportet të Këshillit inspektues, viti 2019

Nuk ka të dhëna të azhuruara për subjektet që janë ndotës potencial

Një nga arsyt e paregullsisë të mbikqyrjeve, është se inspektoratet nuk kanë të dhëna të azhuruara për subjektet që duhet ti kontrollojnë. Për atë arsye, që të kemi mbikqyrje më efikase inspektuese duhet të implementohen baza bashkëkohore elektronike të informatave.

Për shembull, Ministria për mjedis jetësor dhe planifikim hapësinor nuk posedon regjistra elektronik për elabore të miratuara për mbrojtje të mjedisit jetësor, nuk ka regjistër të azhuruar të licencave të integruara ekologjike A të dhëna, nuk ka libër uhor për licenca të dhëna për të drejtë ujore, si dhe regjistra tjerë. Kjo bën të pamundur, sidomos ISHMJ, të mund të mirëmbajnë bazë të azhuruar të të dhënave të subjekteve ligjore, ndotësve potencial të mjedisit jetësor, mbi të cilët do të kryhen mbikqyrje inspektuese të regullta dhe të çregullta. ISHMJ nuk i mer as marrëveshjet për koncesion dhe licencat për eksploitim të lëndëve të para minerale, edhe pse ky detyrim del nga Ligji për lëndë të para minerale.

Për punën e ISHPGJ dhe ISHB kufizim i madh paraqet fakti se nuk ka katastrof të azhuruar të pyjeve dhe tokës pyllore dhe objekteve në tokë bujqësore. Nuk egziston bazë kryesore e të dhënave për identifikimin e mangësive para se të dilet në teren, e cila do të përfshinte të dhëna nga regjistrat e Ministrisë për bujqësi,pylltari dhe ekonomi të ujit dhe nga institucione tjera kompetente (vendime të dhëna për punë nga sfera ku vepron inspektori), a ka masë të shqiptuar inspektuese paraprake te subjekti ose kallëzime penale/kundërvajtje, si dhe a ka qenë

paraprakisht inspektor tjetër dhe cka ka vërtetuar ai, që të mundet ai i radhës të vepron sipas dispozitave tjera të ligjit me qëllim të inkuadrimin të subjektit në sistemin ligjor.

Ministria e financave, nga ana tjetër, nuk ka sistem elektronik për përcjellje të pagesave për koncesione për eksploatim të lëndëve të para minerale, që do ta lehtëson mbikqyrjen nga ISHIT. Institucionet kompetente që sjellin ligje në bazë të cilëve përcaktohet shuma e të hollave për koncesione, duhet të emërojnë një person i cili do të përcjell pagesat e kryera, por kjo gjë nuk bëhet.

Koordinimi i pamjaftueshëm mes inspektoratëve me institucionet tjera

Për arsye se mbikqyrja inspektuese kryhet në nivel qendror dhe lokal, nevojitet bashkëpunim jashtëzakonisht i mirë mes organeve dhe institucioneve qendrore dhe lokale.

ISHMJ koh pas kohe kontrollon subjekte ligjore që janë njëheri në kompetencë të inspektorëve të mjedisit jetësor në komuna, sepse disa komuna nuk kanë inspektor të autorizuar, ose kur kryhet mbikqyrje profesionale nga ana e inspektorit shtetëror gjatë punës me hedhurina të rrezikshme, lëshimin e ujërave të zeza në kanalizim ose recipient dhe të ngjajshme. Kryerja e mbikqyrjes inspektuese në subjekte që nuk janë në kompetencë të ISHMJ mund të vërteton pargullsi që nuk i ka shikuar inspektori komunal, por mund të sjellë edhe deri te dyfishimi i mbikqyrjeve në kompetencë të vetëqeverisjes lokale dhe shfrytëzim joracional të resurseve. Për fat të keq, komunikimi dhe koordinimi mes ISHMJ dhe inspektorët e autorizuar komunal nuk është në nivel pëlqyes. Situata të këtij lloji mund të tejkalohen me platformë të vetme digjitale për koordinimin të planifikimit të mbikqyrjeve nga ana e inspektorëve shtetëror dhe lokal për mjedis jetësor. Kjo platformë do të mundëson të dhëna për subjektet ligjore edhe për atë se kush i kontrollon, dhe do të mundëson dhe kontrollë në planet mujore të inspektorëve komunal dhe kontrollë adekuate e subjekteve ligjore sipas rrizikut dhe efekteve mbi mjedisin jetësor. Gjithashtu, kjo platformë mundëson shqyrtim publik të numrit të inspektorëve të autorizuar për mjedis jetësor dhe deficitin e tyre në komuna të caktuara.

Gjatë mbikqyrjes të eksploatimit të lëndëve të para minerale, ka nivel të ulët të koordinimit mes inspektorëve shtetëror për inspektim teknik dhe për mjedis jetësor. Gjatë ndërtimit të instalacioneve për eksploatim të lëndëve të para minerale, ISHIT dhe ISHMJ rallë herë kryejnë mbikqyrje inspektuese të koordinuar, edhe pse kjo është e domosdoshme për përcjellje të integruar për atë, se gjatë ndërtimit a zbatohen masat për rregullsi teknike të objekteve dhe pajisjeve, që të kontrollohen emisionet e materieve ndotëse. Për shkak të këtij koordinimi dhe komunikimi të pamjaftueshëm me institucioneve, nuk përcjellen as pagesat për të cilat janë të detyruar koncesionerët.

Nuk egziston as komunikim mes ISHB, i cili e kontrollon zbatimin e Ligjit për tokë bujqësore, dhe inspektorëve

komunal të ndërtimit, të cilët kryejnë mbikqyrje mbi ndërtimet në tokë bujqësore.

Që të përmirsohet efikasiteti i ISHPGJ, duhet të ngritet niveli i bashkëpunimit dhe koordinimit me Policinë pyjore, Policinë kufitare, Qendrën për menaxhim me kriza(QMK), Drejtorisë për mbrojtje dhe shpëtim(DMSH), si dhe me organet gjyqësore, që duhet në mënyrë efektive të procesojnë dënimet.

Transparencë dhe llogaridhënie e ulët e inspektoratëve

Inspektoratet janë të obliguar rregullisht ti publikojnë dhe ti azhurojnë informatat nga mbikqyrjet e kryera. Sipas Ligjit për mbikqyrje inspektuese, aktet inspektuese publikohen në veb-faqen e shërbimit inspektues më së voni pesë ditë nga dita e sjelljes të akteve, shpallet dhe raporti për punën e shërbimit inspektues për gjashtë muajt e fundit. Parashihet dhe gjobë nga 450 euro për drejtorin, gjegjësisht udhëheqësin e shërbimit inspektues, nëse nuk e publikon në veb-faqen raportin për punë për gjashtë muajt e fundit më vonë deri 15 ditë pas mbarimit të raportit(për shembull, për periudhën janar- qershor raporti duhet të publikohet më vonë deri 15 korrik). Nëse në atë afat nuk dorëzohet raporti deri te Këshilli inspektues në formë të shkruar ose elektronike, gjoba për shkelje duhet të shqipton Inspektorati shtetëror administrativ.



Sidoqoftë, në internet-faqet të inspektoratëve mungojnë akte inspektuese, raporte, programe dhe dokumente tjera relevante lidhur me mbikqyrjen, ndërsa ISHPGJ aspak nuk posedon veb-faqe. Me këtë thyhet parimi i transparencës dhe publikut, dhe organizatat qytetare, gazetarët dhe qytetarët tjerë kanë qasje të kufizuara deri në informatat me karakter publik dhe nuk kanë shqyrtim në punën e tyre.

Inspektoratët duhet të fillojnë dhe praktikë të përgjigjes dhe veprimit në bazë të paraqitjeve të qytetarëve ose informim i publikut për rezultatin e kontrolleve të kryera në bazë të paraqitjeve të marra nëpërmjet arkivit ose në

mënyrë elektronike (e-postë, media sociale). E- inspektimi, i parashikuar me Ligjin e ri për mbikqyrje inspektuese i cili duhet të miratohet, ka për qëllim ta ulë sjelljen subjektive të inspektorëve dhe ta zvogëlon korrupsionin.

Burime të konsultuara

- Najdovska Ilievski K., Paunovska E., Popovski (2020). Me mbikqyrje efektive kundër shfrytëzimit të tepruar të resurseve natyrore. Instituti për studime komunikative, Shkup.
- Këshilli inspektues (2019). Raport vjetor për punën e shërbimeve inspektuese për vitin 2019, Shkup
- Ligji për mbikqyrje inspektuese („Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 102/19).
- Këshilli inspektues (2019). Regullore për elementet e vlerësimit të rrizikut, si dhe kryerja më e shpeshë e mbikqyrjes inspektuese në bazë të vlerësimit të rrizikut. Gazeta zyrtare e RMV, nr. 247 nga 2.12.2019



Më tepër në temën të kësaj rezyme është shpjeguar në dokumentin për politikë publike

„Effective Supervision as a Tool Against the Excessive Use of Natural Resources”.