Raport i Monitorimit të Shqipërisë në Procesin e Stabilizim Asociimit

(1 Tetor 2007 – 15 Tetor 2008)

Fondacioni i Shoqërisë së Hapur për Shqipërinë
SOROS

Grupi i Ekspertëve që hartuan Raportin:

Ditmir Bushati, *Koordinator i Projektit*

Vasilika Hysi

Niazi Jaho

Ersida Sefa

Gjergji Vurmo

Etilda Saliu

Edlira Papavangjeli

Florian Xhafa

Geron Kamberi

Ky është viti i dytë që Fondacioni për një Shoqëri të Hapur për Shqipërinë ndërmerr iniciativën për të monitoruar progresin e Shqipërisë në rrugën e integrimit europian, duke tentuar ta kthejë këtë proces në një traditë të përvitshme. Monitorimi bazohet kryesisht në angazhimet e ndërmarra nga Shqipëria në dokumentet kryesore të Procesit të Stabilizim Asociimit dhe mbulon cështjet që konsiderohen si më prioritare në marrëdhëniet Shqipëri-Bashkimit Europian.

Procesi i monitorimi ka për qëllim të ndikojë në drejtim të realizimit të përparësive të Partneritetit Europian, në rritjen e përgjegjshmërisë së strukturave shtetërore, duke siguruar në këtë mënyrë një proces të hapur e transparent ndaj grupeve të interesit dhe publikut në përgjithësi, sikundër identifikimin në mënyrë të pavarur të problemeve dhe efikasitetit të zgjidhjeve në kuadër të angazhimeve që burojnë nga procesi i integrimit europian.

Fondacioni i Shoqërisë së Hapur për Shqipërinë

Tabela e lendës

Përmbledhje ekzekutive **9**

Demokracia dhe Shteti i së Drejtës 9

Respektimi i të drejtës ndërkombëtare dhe të drejtave të njeriut 12

Çeshtjet e brendshme 16

Kuadri institucional dhe kapacitetet administrative për menaxhimin e procesit të Integrimit Europian 19

1. Hyrje **20**

2. Demokracia dhe Shteti i së Drejtës **23**

2.1 Veprimtaria parlamentare 23

2.2 Qeveria 29

2.3 Reforma Zgjedhore 35

2.4 Funksionimi i Administratës Publike 37

2.5 Reformat në Sistemin e Drejtësisë 40

2.5.1 Forcimi i pavarësisë së sistemit gjyqësor 43

2.5.2 Emërimi dhe karriera e gjyqtarëve 44

2.5.3 Mbivendosja e kompetencave të dy inspektorateve 46

2.5.4 Garantimi i statusit të nëpunësit civil për administratën gjyqësore 47

2.5.5 Riorganizimi i gjykatave 48

2.5.6 Përmirësimi i shërbimit përmbarimor 49

2.5.7 Aksesi në sistemin e drejtësisë dhe transparenca e proceseve gjyqësore 50

	2.5.8	*Shkolla e Magjistraturës dhe trajnimet*	*51*
	2.5.9	*Mbrojtja e dëshmitarëve*	*52*
	2.5.10	*Drejtësia për të miturit*	*53*
2.6		Lufta kundër korrupsionit	54
2.7		Reforma e Decentralizimit	58

3.	**Të drejtat e njeriut dhe mbrojtja e minoriteteve**		**61**
	3.1	Respektimi i të drejtës ndërkombëtare dhe të drejtave të njeriut	61
	3.2	Të drejtat civile dhe politike	62
	3.3	Të drejtat ekonomike dhe sociale	69
	3.4	Të drejtat e minoriteteve, të drejtat kulturore dhe mbrojtja e minoriteteve	80
4.	**Çeshtjet e brendshme**		**85**
	4.1	Politika e vizave	85
	4.2	Azili	89
	4.3	Migracioni	91
	4.4	Ripranimi	93
	4.5	Menaxhimi i Integruar i Kufijve	95
	4.6	Mbrojtja e të dhënave personale	98
	4.7	Krimi i organizuar dhe trafiqet ilegale	100
	4.8	Lufta kundër Drogës	103
	4.9	Parandalimi i pastrimit të parave	104
	4.10	Lufta Kundër Terrorizmit	107
	4.11	Policia	108
5.	**Kuadri institucional dhe kapacitetet administrative për menaxhimin e procesit të integrimit evropian**		**111**
	5.1	Komiteti Ndërministror për Integrimin dhe Komiteti Teknik i Punës për Zbatimin e MSA-së	114
	5.2	Ministria e Integrimit Europian	116

5.2.1 Përafrimi i legjislacionit 117
5.2.2 Bashkërendimi i ndihmës komunitare 119
5.2.3 Përkthimi i legjislacionit 121
5.2.4 Informimi dhe komunikimi 122
5.3 Njësitë e Integrimit Europian 124
5.4 Kuvendi 126

Përmbledhje ekzekutive

Demokracia dhe Shteti i së Drejtës

Jeta parlamentare është karakterizuar hera-herës nga një frymë konsensusi i cili mundësoi miratimin e Paktit Kombëtar për Drejtësinë, disa ligjeve të rëndësishme dhe marrjen e ftesës për në NATO. Kuvendi miratoi disa ndryshime kushtetuese të cilat lidhen me ndryshimin e sistemit zgjedhor, mënyrën e zgjedhjes së Presidentit të Republikës, përcaktimin e afatit 5 vjeçar për qëndrimin në detyrë të Prokurorit të Përgjithshëm, mocionit të besimit e mosbesimit ndaj Kryeministrit dhe shfuqizimin e neneve që rregullojnë funksionomin e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve. Ndryshimet kushtetuese nuk u paraprinë nga një proces konsultimi me ekspertizën vendase dhe të huaj, çka cënoi transparencën dhe cilësinë e procesit.

Sistemi i ri zgjedhor proporcional rajonal i miratuar me konsensus ndërmjet PD dhe PS u kundërshtua nga partitë aleate të tyre me arsyetimin se është i papërshtatshëm për Shqipërinë, sepse favorizon dy partitë kryesore dhe dëmton interesat e partive të tjera. Ndonëse u premtua se Kodi Zgjedhor do të miratohej brenda muajit korrik e më pas brenda muajit shtator 2008, ende nuk është bërë publik drafti i parë i këtij dokumenti nga Komisioni i Reformës Zgjedhore dhe as nuk ka përfunduar infrastruktura zgjedhore.

Tragjedia e Gërdecit, hetimet e rrugës Durrës Kukës, lidhjet me politikën dhe veprimtaria e dyshuar e biznesmenit Serbo-Boshnjak Damir Fazlic, reforma në drejtësi dhe në veçanti projektligji për Prokurorinë dhe administratën gjyqësore, u kthyen në qendër të një debati të ashpër parlamentar ku hera heres nuk mungoi edhe gjuha fyese. Jeta parlamentare shënoi edhe përplasjen e parë publike ndërmjet shumicës parlamentare dhe Presidentit të Republikës Z. Bamir Topi, kur Kuvendi refuzoi fillimisht shqyrtimin e 5 dekreteve presidenciale për emërimin e gjyqtarëve në Gjykatën e Lartë e më pas i rrëzoi në bllok të gjithë kandidatët.

Qasja e **Qeverisë** në raport me institucionet e pavarura vazhdon të mbetet konfliktuale dhe me tendenca kontrolluese. Iniciativa të rëndësishme që kanë të bëjnë me funksionomin e Prokurorisë së Përgjithshme, Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm, administratës gjyqësore, avokatisë, noterisë, gjykatës administrative u ndërmorrën në mënyrë të njëanshme nga Qeveria. Emëruesi i përbashkët i këtij procesi është fakti se grupet e interesit dhe misionet e asistencës ndërkombëtare ose nuk u përfshinë në procesin e diskutimit të projektligjeve ose edhe kur u përfshinë në fillim për shkak të vërejtjeve që parashtruan u mënjanuan më pas.

Qeveria miratoi **Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim** (SKZHI) në Mars 2008. Ndërkohë që miratimi i SKZHI po pasohet nga përgatitja dhe miratimi i 22 strategjive sektoriale dhe 13 strategjive ndërsektoriale. Procesi i integrimit europian në SKZHI është trajtuar si një prioritet i vecantë gjë që vështirëson harmonizimin e prioriteteve të integrimit europian me axhendën e zhvillimit ekonomik e social të Shqipërisë.

Departamenti i Administratës Publike (DAP) vazhdon të ketë një rol të dobët në mbrojtjen dhe promovimin e parimeve të shërbimit civil. Zhvillimi i karrierës profesionale dhe në veçanti rekrutimi dhe ngritja në detyrë nuk kryhet në bazë të kritereve dhe meritave profesionale, çka do të mundësonte një shërbim civil llogaridhënës dhe efiçent, por kryesisht mbi baza politike e nepotike. Emërimi i kryetarit dhe anëtarëve të rinj të Komisionit të Shërbimit Civil (KSHC) u shoqërua me ndërhyrje dhe debate politike duke cënuar pavarësinë e këtij institucioni. Puna e mëtejshme e Komisionit është shoqëruar me vonesa për shkak se komisioni i konstitituar vendosi ridëgjimin e ankesave të rreth 150 nëpunësve civilë të larguar nga puna. Niveli i zbatimit të vendimeve të KSHC dhe organeve të gjyqësorit

mbetet mjaft i ulët. Ndërkohë që nuk është marrë asnjë masë për nxjerrjen e përgjegjësive individuale për dëmin e shkaktuar në buxhetin e shtetit si pasojë e mos zbatimit të vendimeve të formës së prerë.

Sistemi i drejtësisë në Shqipëri vazhdon të pësojë ndryshime të vazhdueshme të cilat në një pjesë të rasteve janë shprehje e vullnetit të mirë të institucioneve, por shpesh reflektojnë një tendence kontrolli të ekzekutivit mbi gjyqësorin dhe prokurorinë. Mungesa e një vizioni të qartë për adresimin e problemeve, ka bërë që shumë nga iniciativat e marra të mos kenë mbështetjen e grupeve të interesit ose të kundërshtohen në Gjykatën Kushtetuese. Fryma politike konsensuale është e domosdoshme për realizimin e një reforme sa më të qëndrueshme. Problematik mbetet procesi i hartimit të ligjeve në fushën e drejtësisë dhe mënyra sesi menaxhohet ky proces. Fragmetarizimi i ligjeve, konfuzioni i shkaktuar nga hartimi i disa projekteve në të njejtën kohë, ka bërë që disa prej tyre të jenë të paplota dhe kontradiktore. Gjithesesi vihet re nje aktivizm në rritje i Këshillit të Lartë të Drejtësisë si dhe i shoqatave të gjyqtarëve, prokurorëve, notëreve dhe avokatëve, të cilët kanë kontribuar në përmirësimin e cilësisë së iniciativave ligjore në fushën e drejtësisë.

Viti 2008 shënoi një përmirësim të indeksit të perceptimit të nivelit të **korrupsionit** sipas Transparencës Ndërkombëtare për vitin 2008. Ndërkohë që ekziston vullneti nga dy partitë kryesore politike në vend (PD dhe PS) për reduktimin e listës së zyrtarëve që gëzojnë imunitet. Strategjia Anti-korrupsion 2007-2013 e miratuar nga Këshilli i Ministrave krijon një lidhje me Strategjinë Kombëtare për Zhvillim e Integrim dhe përcakton si indikatorë matës perceptimin e antikorrupsionit të Transparecës Ndërkombëtare dhe Raportin e Bankës Botërore në lidhje me biznesin. Megjithatë, në seksione të tilla si “Reforma rregullatore e licencimit” apo “Reforma ne Shërbimin Publik” ka mangësi të instrumentave ligjore dhe institucionale që do të bënin të mundshëm realizimin e objektivave.

Sipas Kontrollit të Lartë të Shtetit praktikat korruptive vazhdojnë të jenë mbizotëruese në fushën e prokurimit publik. Në 60 % të rasteve konstatohen shkelje të ligjit të ri “Për prokurimin publik” dhe dëmi i shkaktuar buxhetit të shtetit përllogaritet në 454 milionë lekë të shpenzimeve korente dhe kapitale, nga të cilat rreth 93 % e dëmit është krijuar gjatë zbatimit të procedurave të prokurimit.

Reforma në fushën e **decentralizimit** shënoi progres në lidhje me ndryshimin e politikës fiskale drejt delegimit të taksave kombëtare në administrimin e pushtetit vendor, transferimin e ndërmarrjeve të ujësjellës kanalizimeve në administrim të pushtetit vendor dhe miratimi i ligjit "Për huamarrjen e qeverisjes vendore", i cili parashikon financimin e njësive të qeverisjes vendore me qëllim përmirësimin e shërbimeve vendore. Megjithatë, mangësi evidentohen në konceptimin e realizimit të ndryshimeve të mësipërme. Delegimi i taksës mbi biznesin e vogël nuk është shoqëruar me rritjen e kapaciteteve për mirëadministrimin fiskal nga pushteti vendor. Administrimi dhe strukturat drejtuese të shoqërive që merren me ujesjellësat dhe kanalizimet mbeten ende nën ndikimin e pushtetit qendror, cka vë në dyshim vullnetin e këtij të fundit. Ministria e Financave ende nuk ka nxjerrë aktet nënligjore për zbatimin e ligjit "Për huamarrjen e qeverisjes vendore".

Respektimi i të drejtës ndërkombëtare dhe të drejtave të njeriut

Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut ka dhënë disa vendime kundër Shqipërisë për shkelje të neneve të Konventës që parashikojnë mosekzekutimin e vendimeve të formës së prerë, mungesën e mjeteve efektive të brendshme të ankimit si edhe mosgëzimin e të drejtës së pronës. Aksesi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në Strasburg si mjet për mbrojtjen e të drejtave të njeriut është përmirësuar. Megjithatë, ende nuk është gjetur mekanizmi i duhur për zbatimin automatik të vendimeve të Gjykatës së Strasburgut.

Pranë zyrës së Avokatit të Popullit funksionon **Mekanizmi Kombëtar i Parandalimit të Torturës**, në përmbushje të detyrimeve që burojnë nga Protokolli Plotësues i Konventës kundër Torturës (OPCAT). Duke qënë një mekanizëm e ri ai ka nevojë të krijojë kontakte dhe bashkëpunim me partnerë kombëtarë dhe ndërkombëtarë që operojnë në këtë fushë, të këtë një buxhet dhe staf të plotësuar

në mënyrë që të jetë sa më efektiv në monitorimin e komisariateve të policisë dhe vendeve të paraburgimit dhe burgjeve.

Parandalimi i formave të **diskriminimit** njohu progres në aspektin legjislativ me ndryshimet që iu bënë Kodit Penal me parashikimin si rrethanë rënduese të kryerjes së vepres penale për motive që kanë të bëjnë me gjininë, racën, fenë, kombësinë, gjuhën, bindjen politike ose përkatësinë fetare.

Reforma ligjore në **sistemin penitenciar** ka shënuar progres të kufizuar. Kalimi i plotë i sistemit të paraburgimit në varësi të Ministrisë së Drejtësisë ka hasur vështirësi të shumta duke marrë parasysh infrastrukturën dhe kushtet që trashëgojnë institucionet e paraburgimit nga komisariatet e policisë. Hap pozitiv konsiderohet punësimi me kohë të plotë i psikologëve në këto institucione. Megjithatë nevojitet që të përmirësohen programet rehabilituese për personat e privuar nga liria për përgatitjen e tyre për integrim në shoqëri dhe uljen e përsëritjes së krimit.

Problem shqetësues në të gjitha burgjet dhe institucionet e paraburgimeve të vëzhguara mbetet mbipopullimi, i cili cenon rëndë të drejtat e persona të privuar nga liria. Vazhdon të jetë i lartë numri i personave të privuar nga liria që kanë probleme psikike, të cilët mbahen në burgje dhe paraburgime të ndryshme dhe një pjesë në Qendrën Spitalore të Burgjeve. Zbatimi i masave alternative mbetet ende në nivele të ulëta. Megjithë veprimtaritë për rritje të profesionalizmit të administratës së burgjeve, mbetet ende punë për të bërë në zbatimin sa më rigoroz të ligjit dhe trajtimin me dinjitetit të personave të privuar nga liria nga ana e kësaj administrate.

Situata në fushën e **lirisë së shprehjes dhe të shtypit** nuk ka shënuar progres. Ushtrimi i ndikimit të Qeversië ndaj Këshillit Kombëtar të Radio Tevelizioneve është evident, duke e përdorur atë si instrument presioni kundër mediave kritike me Qeverinë. Iniciativa ligjvënëse e Kuvendit për të bashkuar në një ligj të vetëm ligjin për Radio Televizionet Publike dhe Private dhe atë për transmetimet dixhitale, nuk garanton pavarësinë e Këshillit Kombëtar të Radio Televizionit e as të Radio Televizionit Shqiptar dhe bie në kundërshtim me Planin e Veprimit të Komisionit Europian dhe Këshillit të Europës, i cili parashikon miratimin e një ligji

të ri për transmetimet dixhitale nëpërmjet një procesi transparent. Ende nuk është amenduar Kodi Penal për dekriminalizimin e shpifjes për gazetarët, pavarësisht se deri më sot nuk ka patur raste të procedimit ndaj tyre.

Roli i **shoqërisë civile** mbetet i rëndësishëm në Shqipëri. Megjithatë, axhenda e përcaktuar kryesisht prej donatorëve dhe burimet e kufizuara financiare pengojnë zhvillimin e kapitalit njerëzor në këtë sektor. Ka dale ne pah nevoja per ndryshime të paketës ligjore të organizatave jofitimprurëse me qëllim evidentimin e karakterit jofitimprurës të veprimtarisë së OJF-ve, lehtësimin e procedurave të rregjistrimit, pavarësinë funksionale të veprimtarisë së tyre si dhe lehtësira të tjera fiskale. Për herë të parë në historinë e tranzicionit shqiptar, qeveria ka përcaktuar një fond të posacëm në buxhetin e shtetit për shoqërinë civile.

Miratimi i Ligjit **"Për barazinë gjinore në Shoqëri"** për herë të parë vendosi kuotën gjinore zgjedhore duke parashikuar një minimum të përfaqësimit të secilës gjini në të gjitha organet legjislative, ekzekutive dhe juridike, si dhe në institucione të tjera publike duke përfshirë edhe organet ekzekutive. Megjithatë, mënyra se sa do të respektohet ky detyrim ligjor në praktikë mbetet të shihet.

Qeveria shqiptare ka përcaktuar si përparësi për adresimin e problematikës së **fëmijëve**, forcimin dhe përmirësimin e shërbimeve kombëtare të birësimit, mbrojtjen e fëmijëve dhe garantimin e të drejtave të tyre si dhe themelimin e një shërbimi rajonal psiko-social për fëmijë. Çështjet e lidhura me sistemin e mbrojtjes se fëmijëve, drejtësinë për të mitur, licensimin dhe trajnimin e punonjësve psiko-socialë që trajtojnë çështje të fëmijëve mbeten ende të pazgjidhura. Fëmijët në rrezik si fëmijët e varfër, ata që jetojnë në komunitete të marxhinalizuara, në zona të largëta të vendit, romë, egjiptianë, fëmijët e trafikuar, ata që nuk kanë kujdes prindëror, fëmijët e rrugës dhe fëmijët që janë të ekspozuar ndaj dhunës dhe neglizhencës si dhe ata që ndikohen nga gjakmarrja meritojnë një vëmendje më të madhe nga ana e qeverisë.

Agjensitë që merren me çështjet e fëmijëve duhet të identifikojnë, formulojnë dhe bien dakord mbi skemën e indikatorëve kritikë dhe masave matëse për mirëqenien e fëmijëve. Fushatat e ndërgjegjësimit dhe programe shkollimi mbi format jo të dhunshme të disiplinës mungojnë. Megjithëse ka programe që ndihmojnë

integrimin e fëmijëve në shkolla, sërish mbetet punë për të bërë lidhur me zbutjen e fenomenit të braktisjes së shkollave. Drejtësia për fëmijë mbetet ende është problem në vend. Aktorët e përfshirë në procesin e trajtimit të fëmijëve, si policë, prokurorë, gjyqtarë nevojitet të trajnohen për përparësitë e zbatimit të masave dhe dënimeve alternative në vend të dënimeve me burgim për të miturit.

Kuadri ligjor dhe nënligjor në fushën e **të drejtave të personave në nevojë** dhe **personave me aftësi të kufizuar** ka pësuar ndryshime pozitive. Megjithatë personat me aftësi të kufizuar ende nuk mund të ushtrojë praktikisht të drejta themelore duke filluar nga ushtrimi i të drejtës së votës. Ndryshimet e bëra mbi bazën e parimit të decentralizimit të shërbimeve sociale dhe vendosjes së tyre në varësi të njësive vendore duhet të ecin paralelisht me zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Personat me Aftësi të Kufizuar.

Kthimi e kompensimi i pronave të konfiskuara gjatë regjimit komunist vijon të mbetet një problem shqetësues. Gjatë periudhës 2007-2008 buxheti i caktuar nga qeveria për kompensimin e pronave është rreth $11 milion, ndërkohë që kosto totale e të gjithë procesit është vlerësuar rreth $3.5 bilion. Ende mungon banka e të dhënave që do mundësonte identifikimin, vlerësimin, dhe prioritizimin e pretendimeve për kthimin e kompensimin e pronave. Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave ende nuk e ka shpërndarë fondin e kompensimit për vitin 2008. Në buxhetin e vitit 2008 është parashikuar një fond prej 5 milion $ për këtë qëllim. Ende nuk është miratuar harta e tokës për të gjithë vendin ndonëse është përgatitur nga Komiteti i Kthim-Kompensimit të Pronave. Qeveria duhet të punojë për hartëzimin e gjendjes së pronësisë mbi pronën e paluajtshme në vend, apo krijimin e një sistemi të dixhitalizuar që të pasqyrojë gjendjen e kthimit e kompensimit të pronës së paluajtshme në vend.

Miratimi i Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim, pjesë e së cilës është edhe minoriteti Rom, fuqizimi i Njësisë së Monitorimit të zbatimit të Strategjisë Kombëtare të Minoritetit Rom, marrja e ftesës për t'u bërë pjesë e Dekadës Rome mund të konsiderohen si zhvillime të rëndësishme në lidhje me respektimin e **të drejtave të minoriteteve**. Megjithatë, shqetësuese vazhdon të paraqitet situata me minoritetin Rom, i cili vuan mungesën e edukimit dhe braktisjes së shkollës. Aksesi i minoriteteve në administratën publike është në nivelë të ulta. Ndërkohë që rregjistrimi i fëmijëve romë shënoi progres si pasojë e politikave inkurajuese.

Çeshtjet e brendshme

Baza ligjore për caktimin elementeve të sigurisë dhe miratimin e formës së modelit të **Dokumentit të Identitetit** të Shtetasve Shqiptarë ka përfunduar. Megjithatë konstatohet një mungesë koordinimi në procesin e prodhimit dhe lëshimit të kartave të identitetit me procesin e përmirësimit të sistemit të regjistrit civil, sigurimit të standardeve për mbrojtjen e të dhënave dhe me finalizimin e sistemit të adresave.

Qendra Kombëtare e Vizave (QKV) pritet të krijohet në fund të vitit 2008. Informimi në lidhje me Marrëveshjen e Lehtësimit të Vizave dhe monitorimi i zbatimit të saj nuk është kryer në mënyrë sistematike nga Ministria e Punëve të Jashtme, ndërkohë që sipas raportimeve të shoqërisë civile shkalla e refuzimit të vizave ndaj aplikantëve shqiptarë vazhdon të mbetet e lartë. Qeveria Shqiptare ka përgatitur një dokument pune në lidhje me standardet që duhen përmbushur nga Udhërrëfyesi për Liberalizimin e Vizave me BE, por ky dokument nuk është diskutuar me Kuvendin e Republikes së Shqipërisë. Dokumenti nuk është bërë publik, cka vë në pikëpyetje transparencën e këtij procesi dhe mundësine për të monitoruar me objektivitet përmbushjen e angazhimeve të ndërmarra nga ana e Qeverisë shqiptare.

Harmonizimi i ligjit për **azilin** me ligjin për të huajt dhe akte të tjera ligjore mbetet një prioritet i pa përmbushur. Kapacitetet administrative në fushën e azilit vazhdojnë të mbeten të kufizuara. Ndryshimet e stafit, si pasojë e ristrukturimit në Drejtorinë për Shtetësinë dhe Refugjatët, kanë dobësuar punën e këtij institucioni dhe vonuar procesin shqyrtues të kërkesave për azil.

Në fushën e **migracionit** një zhvillim i rëndësishëm u shënua me miratimin e ligjit të ri për të huajt në Korrik të vitit 2008. Në funksion të zbatimit të ligjit të ri nevojitet përmirësimi i koordinimit institucional të organeve përgjegjëse për të huajt, sigurimi i infrastrukturës së nevojshme dhe ndërmarrja e fushatave informuese (veçanërisht informim i subjekteve të huaja që aktualisht janë rezidentë në vend). Zbatimi i **Marrëveshjes së Ripranimit** me Komunitetin

Europian vazhdon të mbetet i ulët. Reduktimi i stafit të punonjësve të policisë kufitare si rezultat i shkurtimeve të vazhdueshme mbetet një nga problemet shqetësuese të **menaxhimit të kufijve**. Strategjitë ekzistuese për migracionin parashikojnë një sërë masash në aspektin e përmirësimit të rezultateve në luftën kudër trafikimit dhe emigracionit ilegal, të cilat kërkojnë burime financiare dhe njerëzore relativisht të konsiderueshme.

Miratimi i Ligjit "Për Mbrojtjen e të Dhënave Personale" dhe emërimi i Komisioneres për Mbrojtjen e të Dhënave Personale nga Kuvendi i Shqipërisë përbën një hap përpara në fushën e mbrojtjes së të **dhënave personale**. Megjithatë, ligji paraqet mangësi në lidhje me statusin dhe pavarësinë financiare të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Komisioneri ende nuk ka një strukturë të institucionit, burime njerëzore, zyra dhe buxhet të alokuar në mënyrë që të fillojë funksionimi normal i punës.

Shqipëria ka nënshkruar disa marrëveshje ndërkombëtare për të luftuar **krimin e organizuar**. Në të njëjtën kohë, është miratuar një kuadër i ri strategjik për të luftuar krimin e organizuar dhe trafiqet. Megjithatë, niveli i mbrojtjes së dëshmitarëve dhe bashkëpunëtorëve të drejtësisë vazhdon të mbetet shqetësues. Ende nuk ekziston një bazë të dhënash për viktimat e trafikimit. Ndërkohë që një sërë iniciatiavsh për rehabilitimin e viktimave të trafikut mbeten të ndërvarura nga projektet e financuara nga donatorët. Buxheti i shtetit për vitin 2008 nuk ka një zë të vecantë për këtë qëllim.

Shqipëria ka përmirësuar teknlogjinë e kontrollit të automjeteve në pikat e kalimit të kufirit në funksion të luftës ndaj trafikut të **drogës**. Megjithatë, vihet re një zbatimi jo i plotë i Planit të Veprimit Anti–Drogë dhe rekomandimeve të Mini-Grupit të Dublinit, përsa i përket bashkëpunimit të strukturave shtetërorë në luftën kundër këtij trafiku. Qeveria deri më tani është fokusuar kryesisht në aspektin e kapjes së drogave të lehta apo sintetike, por nuk ka ndërrmarrë ndonjë veprim specifik për të ofruar programme zhvillimi ndaj zonave që mbjellin e kultivojnë bimë narkotike. Nevojitet një ndërgjegjësim i mëtejshëm ndaj këtij fenomeni si edhe përcaktimi i procedurave të qarta ligjore për maganizimin, administrimin e asgjësimin e sasive të drogave të kapura.

Miratimi i Ligjit “Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit”, ofron një mbështetje më të mirë ligjore për të intensifiluar luftën kundër **pastrimit të parave**. Nga pikëpamja e riorganizimit institucional është shënuar progres përmes krijimit të Task-Forcës kundër Krimit Ekonomik në Prokurinë e Tiranës dhe krijimit në Drejtoritë Rajonale të Policisë të Seksioneve kundër Pastrimit të Parave. Vihen re vonesa në reduktimin e ekonomisë *cash* si dhe një legjislacion i mangët për kontrollin e burimit fillestar të investimit nga investitorë vendas apo huaj në nivel qëndror apo lokal. Rastet ende të pakta të gjykimit të rasteve të pastrimit të parave në Shqipëri, evidentojnë progresin e kufizuar në këtë drejtim.

Kuadri ligjor në lidhje me luftën kundër **terrorizmit** ështe përmirësuar. Qeveria shqiptare demonstron një angazhim të qëndrueshëm në këtë luftë me praninë e trupave ushtarake shqiptare në misionet ndërkombëtare ushtarake në Irak e Afganistan. Megjithatë, mungon një Strategji Kombëtare Anti-Terror, e cila do të qartësonte më tej ndarjen e përgjegjësive ndërmjet autoriteteve shtetërore në këtë fushë. Gjithashtu, nevojitet përmirësim i mëtejshëm i legjislacionit në mënyrë që të përcaktohet përkufizimi i terrorizmit në përputhje me standardet ndërkombëtare.

Progres është shënuar me plotësimin e akteve nënligjore në lidhje me përcaktimin e paisjeve të vecanta, të ngjyrave e shenjave për mjetet e **Policisë së Shtetit**, miratimin e llojeve të armatimit, të lëndëve kimike e të mjeteve të tjera të përdorimit të forcës nga Policia e Shtetit. Gjithashtu janë përfunduar disa marrëveshje ndërkombëtare për bashkëpunimin policor me vende të BE dhe ato kufitare. Megjithatë, policia vuan ende nga lëvizjet e shpeshta e të pamotivuara të stafit dhe ndërhyrjet e politikës në lidhje me emërimin në pozicionet kyce. Buxheti i shtetit për trajnim e paisje të strukturave të specializuara për të luftuar krimin është i pamjaftueshëm duke krijuar ndërvarësi nga donacionet e huaja.

Kuadri institucional dhe kapacitetet administrative për menaxhimin e procesit të Integrimit Europian

Kuadri institucional i bashkërendimit të procesit të integrimit europian, shfaq mangësi si në konceptimin organizativ e sistemik ashtu edhe në funksionimin e tij. Komiteti Ndërministror i Integrimit në vitin 2008 është mbledhur tri herë në mënyrë sporadike, dhe jo në bazë të një kalendari mbledhjesh dhe cështjesh të miratuar paraprakisht, për të diskutuar mbi kontributin vjetor që Qeveria shqiptare i përcjell shërbimeve të Komisionit Europian në vigjilje të Raportit Vjetor të Komisionit Europian për Shqipërinë. Funksionet e Komitetit Ndërministror të Integrimit dublohen me ato të Komitetit Teknik të Punës për Zbatimin e MSA, i cili pavarësisht se ka detyrimin për tu mbledhur një herë në muaj, është mbledhur vetëm dy herë që nga krijimi i tij.

Ministria e Integrimit Europian si struktura kryesore bashkërenduese e procesit anashkalohet nga strukturat qeveritare në procesin e hartimit dhe miratimit të projekt-akteve ligjore me rëndësi të vecantë. Problematik mbetet funksionimi i njësive të integrimit në institucionet e linjës si dhe mbivendosja e kompetancave me Departamentin e Bashkërendimit të Strategjive Kombëtare dhe Ndihmës së Huaj, përsa i përket ndihmës së BE.

1. Hyrje

Raporti Vjetor i Komisionit Europian të vitit 2007 për Shqipërinë thekson ndër të tjera se: *"monitorimi i zbatimit të detyrimeve të MSA bëhet në mënyrë ekskluzive nga qeveria"*[1]. Mjafton ky citim nga Raporti i Komisionit Europian për të kuptuar se monitorimi i përmbushjes së detyrimeve që rrjedhin nga procesi i Stabilizim Asociimit nga ana e Shqipërisë, kur zhvillohet nga aktorë vendas merr një rëndësi edhe më të madhe për vetë procesin.

Monitorimi i angazhimeve që rrjedhin nga procesi i integrimit i iniciuar nga Fondacioni SOROS synon evidentimin e zbatimit të angazhimeve të ndërmarra nga Shqipëria në kuadër të procesit të Stabilizim Asociimit për gjatë periudhës 1 Tetor 2007 – 15 Tetor 2008.

Monitorimi për periudhën e mësipërme merr rëndësi edhe për faktin se publikimi i Raportit Vjetor të Komisionit Europian në nëntor të vitit 2007 u shoqërua me miratimin e një Partneriteti të ri Europian dhe me Strategjinë e Zgjerimit.

Raporti i monitorimit është kryer nga një grup ekspertësh. Procesi i monitorimit dhe vlerësimit merr në konsideratë dokumentet e mëposhtëm:

- Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA-së
- Marrëveshja e Stabilizim Asociimit

---

1 Shih, Albania 2007 Progress Report, Commission of the European Communities, COM (2007) 663, Brussels, 6.11.2007.

- Partneriteti Europian
- Raporti Vjetor i Komisionit Europian
- Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim
- Strategjia e Zgjerimit e Komisionit Europian
- Strategji Sektoriale të miratuara nga Këshilli i Ministrave
- Rekomandimet e përbashkëta të Grupit Konsultativ BE-Shqipëri (CTF)
- Rekomandimet e Komitetit të Përbashkët dhe grupeve sektoriale BE-Shqipëri në kuadër të Marrëveshjes së Përkohshme
- Raportet dhe rekomandimet e Misioneve të Asistencës së BE-së (p.sh. EURALIUS, PAMECA).

Raportet dhe rekomandimet e organizatave të tjera ndërkombëtare për fushat që do të monitorohen (p.sh. OSBE, Këshilli i Europës, Banka Botërore, Transparency International, Agjencitë e OKB-së, SIGMA, Freedom House Nations in Transit, Departamenti i Shtetit, Europol).

Procesi i monitorimit u zhvillua përmes kombinimit të punës kërkimore me ballafaqimin konkret të përmbushjes së angazhimeve të ndërmarra nga institucionet shqiptare. Objektiviteti dhe paanshmëria janë parimet themelore mbi të cilat bazohet monitorimi për çdo fushë dhe nënfushë. Raporti synon të ofrojë konkluzione në nivel profesional për mënyrën sesi Qeveria Shqiptare dhe institucionet qendrore i janë përgjigjur prioriteteve të integrimit europian, sikundër për shkallën e zbatimi të masave të ndërmarra për këtë qëllim. Në këtë mënyrë, vlerësimi është përqendruar mbi rezultate të prekshme ku planifikimi i bërë nuk është trajtuar si qëllim në vetvete, por si pikënisje për përmbushjen e një iniciative të parashikuar.

Ky raport u parapri nga publikimi i një raporti monitorues të ndërmjetëm 6 mujor (Tetor 2007-Mars 2008), gjetjet e të cilit u diskutuan me aktorë vendas, shërbimet e Komisionit Europian dhe misionet ndërkombëtare që asistojë Shqipërinë në procesin e integrimit europian. Raporti i monitorimit përqendrohet në çështjet prioritare të marrëdhënieve BE-Shqipëri, sipas ndarjes metodologjike të mëposhtme:

- Demokracia dhe shteti i së drejtës
- Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut
- Çështjet e brendshme
- Kuadri institucional dhe kapacitetet administrative për menaxhimin e procesit të integrimit europian.

Duke qenë se procesi i ratifikimit të MSA po i afrohet fundit dhe para Shqipërisë shtrohet në mënyrë edhe më të qartë nevoja për forcimin e kapaciteteve administrative, raporti i monitorimit analizon kapacitetet administrative që bashkërendojnë procesin e integrimit europian, duke sugjeruar ndërmarrjen e masave më synim përmirësimin e situatës.

2. Demokracia dhe Shteti i së Drejtës

2.1 Veprimtaria parlamentare

Jeta parlamentare është karakterizuar hera herës nga një frymë konsensusi i cili ndonëse i vonuar[2] mundësoi miratimin e disa ligjeve të rëndësishme si: ligji "Për organizimin e pushtetit gjyqësor". Përgatitja për marrjen e ftesës për në NATO shërbeu si nxitje kryesore që nga radhët e opozitës të paraqiten platforma për të reformuar sistemin e drejtësisë dhe sistemin zgjedhor të cilat u përqafuan nga mazhoranca[3].

Në 21 Prill 2008 Kuvendi miratoi disa ndryshime kushtetuese të cilat lidhen me ndryshimin e sistemit zgjedhor, mënyrën e zgjedhjes së Presidentit të Republikës, përcaktimin e afatit 5 vjeçar për qëndrimin në detyrë të Prokurorit të Përgjithshëm, dhe mocionit të besimit e mosbesimit ndaj kryeministrit. Ndërkohë dy dispozita kushtetuese që kishin të bënin me Komisionin Qendror të Zgjedhjeve u shfuqizuan. Për çështjet që prekin Komisionin Qendror të Zgjedhjeve dhe Prokurorin e

2 Konsensusi quhet i vonuar po të kemi parasysh se reforma në drejtësi dhe ajo zgjedhore nuk janë mbyllur plotësisht dhe ato kanë qenë një kërkesë e vazhdueshme edhe e partnerëve ndërkombëtar.

3 Pakti i Partisë Socialiste i cili u pasua nga hartimi i Pakteve të tilla nga Lëvizja Socialiste për Integrim dhe Partia Demokratike, iniciativë kjo që u shoqërua nga ngritja e nënkomisionit parlamentar për reformën në drejtësi.

Përgjithshëm, Kuvendi duhet të kishte miratuar njëkohësisht dispozita kalimtare duke pasur parasysh se Prokurori i Përgjithshëm ishte zgjedhur para caktimit të mandatit kohor 5 vjeçar, ndërsa KQZ-ja do të funksiononte, siç në fakt funksionon, edhe pas shfuqizimit të dy neneve të Kushtetutës, në bazë të të cilave ishte krijuar. Ndryshimet kushtetuese u pasuan me ndryshimet në Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë me 7 Korrik 2008.

Ndryshimet kushtetuese erdhën si pasojë e konsensusit të partive kryesore PD dhe PS, dhe u shoqëruan me kundërshtime nga disa parti të tjera parlamentare. Ndryshimet kushtetuese nuk u paraprinë nga një proces konsultimi të gjerë me ekspertizën vendase dhe të huaj, çka cenoi transparencën e procesit.

Ritmet e rentabilitetit ligjvënës kanë qenë të larta gjatë periudhës së monitorimit. Janë miratuar rreth 98 ligje dhe traktate ndërkombëtare nga Kuvendi i Shqipërisë. Ndër më të rëndësishmet janë ndryshimet për ligjet "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve"; ndryshimet në Kodin Penal i Republikës së Shqipërisë; "Për tatimin mbi vlerën e shtuar", "Për prokurimin publik", "Për akcizat", "Për Akademinë e Shkencave të Republikës së Shqipërisë"; "Për tatimin mbi të ardhurat" "Për Urbanistikën" miratimi i ligjeve "Për mbrojtjen e të dhënave personale; "Për nënshkrimin elektronik "Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë; "Për kontrollin dhe mbikëqyrjen e kufirit shtetëror"; "Për buxhetin e shtetit, të vitit 2008" si dhe miratimi i një sërë ligjesh për aderimin në konventa ndërkombëtare si Protokolli Opsional i Konventës së OKB-së "Për të drejtat e fëmijëve" Për shitjen e fëmijëve, prostitucionin dhe pornografinë me fëmijë" dhe Protokollin Opsional të Konventës së OKB-së "Për të drejtat e fëmijëve" për përfshirjen e fëmijëve në konflikte të armatosura". Ligj nr. 9815, datë 08.10.2007 "Për ratifikimin e marrëveshjes, ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komunitetit Evropian, për lehtësimin e lëshimit të vizave", ligji " Barazinë gjinore në Shqipëri", disa shtesa dhe ndryshime në kodin e procedurës penale, disa shtesa në ligjin "Për Radion dhe Televizionin Publik e privat në RSH" etj.

Reforma në drejtësi dhe në veçanti projektligji për Prokurorinë, administratën gjyqësore, avokatinë, noterinë, u kthyen në qendër të një debati të ashpër politik, parlamentar e mediatik, ku opinioni publik u njoh edhe me qëndrimin kundërshtues të grupeve të interesit. Ligji "Për shërbimin e kontrollit të brendshëm

në Ministrinë e Brendshme" u miratua vetëm me votat e shumicës, ndërkohë që opozita parlamentare e kundërshtoi atë duke u mbështetur në opinionin e Avokatit të Popullit, Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe Qendrës Shqiptare të të Drejtave të Njeriut, se ligji cenon liritë dhe të drejtat themelore të njeriut.

Vihet re se debatet e zhvilluara në Komisionet Parlamentare për disa ligje kanë sjellë efekte pozitive në cilësinë e tyre, duke krijuar hapësirat e nevojshme për grupet e interesit për të shprehur mendimin e tyre në procesin e hartimit të ligjeve[4]. Vlen të përmendet si eksperiencë pozitive fakti që po shtohet praktika e organizimit të seancave dëgjimore me grupet e interesit nga komisionet parlamentare. Megjithatë, në disa raste që nismat ligjore ngërthejnë një problematikë politike, seancat dëgjimore kanë qenë thuajse formale, sepse përfaqësuesve të grupeve të interesit nuk u është vënë në dispozicion projektakti qe përbënte objektin e shqyrtimit[5]. Gjithsesi, duhet theksuar se ende nuk ekziston një mekanizëm institucional që do t'i bënte grupet e ndryshme të interesit pjesë të procesit politik bërës.

Megjithë rentabilitetin legjislativ të shënuar, kontrolli kushtetues i Kuvendit ndaj Këshillit të Ministrave në përmbushjen detyrimeve të MSA vazhdon të mbetet anemik. Kuvendi nuk ndërmori ndonjë iniciativë për të thirrur për të raportuar Qeverinë në lidhje me Raportin e Komisionit Europian të publikuar në 6 Nëntor 2007, ndërkohë që Këshilli i Ministrave nuk raporton në mënyrë periodike në lidhje me adresimin e problematikës së këtij raporti, apo rreth stadit të zbatimit të detyrimeve që rrjedhin nga MSA. Duket se pronësinë në këtë proces vazhdon ta ruaj Këshilli i Ministrave[6].

---

4 Komisioni i ligjeve ka zhvilluar disa seanca diskutimi edhe gjatë muajit shkurt për ligjin e Organizimit të Pushtetit Gjyqësor, në të cilën kanë shprehur mendimet e tyre, përfaqësues të KLD, Gjykatës së Lartë, Ministria e Drejtësisë. Vërejtjet e organizmave ndërkombëtar në këtë drejtim janë dhënë nëpërmjet institucioneve që ato asistojnë siç është rasti i Misionit EURALIUS, pranë Ministrisë së Drejtësisë, dhe Projektit të Binjakëzimit pranë KLD. Komisioni i sigurisë kombëtare ka zhvilluar seancë dëgjimore lidhur me projekt-ligjin "Për shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme".

5 Për shembull, në rastin e shqyrtimit të projektit për "Verifikimin e pastërtisë së figurës së zyrtarëve".

6 Shih, Raportin e Komisionit Evropian 2007 për Shqipërinë ku thuhet se: *"Monitorimi i zbatimit të detyrimeve të MSA bëhet në mënyrë ekskluzive nga qeveria"*, COM (2007) 663, Brussels, 6.11.20007.

Në tetor të vitit 2007, Prezenca e OSBE në Shqipëri së bashku me Lëvizjen Europiane në Shqipëri filluan të zbatojnë një projekt që synon rritjen e rolit të Kuvendit në procesin e Stabilizim Asociimit. Në kuadër të këtij projekti, Komisioni i Integrimit Europian ka luajtur një rol aktiv përmes organizimit të forumeve të politikave në Shkodër, Peshkopi, Lushnjë, Durrës, Burrel, Elbasan, Berat dhe Vlorë me pjesëmarrjen e deputeteve që përfaqësojnë këto zona zgjedhore, grupet e interesit dhe përfaqësuesit e pushtetit vendor. Qëllimi i forumeve është diskutimi i çështjeve që prekin zhvillimin e qyteteve të ndryshme si pasojë e zbatimit të MSA dhe fuqizimi i marrëdhënieve ndërmjet Kuvendit dhe grupeve të interesit në procesin politik bërës. Mbetet të shihet se sa rekomandimet e Forumeve të Politikave do të shërbejnë si nxitje për deputetet për të ndërmarra iniciativa që synojnë përmirësimin e gjendjes ekonomike e sociale të zonave të ndryshme të Shqipërisë.

Periudha 1 vjeçare e monitorimit është karakterizuar gjithashtu nga një inflacion i ngritjes së komisioneve hetimore. Këto komisione nuk kanë rezultuar efektive sepse në mjaft raste janë politizuar dhe hetimet kanë qenë të njëanshme e jo objektive. Në disa raste janë tejkaluar kompetencat e Kuvendit, vërejtje që është konfirmuar edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese. Gjatë periudhës së raportimit janë ngritur komisionet hetimore të mëposhtme:

1. "Mbi përgjimet e paligjshme të telefonave" nr.128, datë 11.10.2007.
2. "Për shqyrtimin e kërkesës për nisjen e procedurës së shkarkimit nga detyra të Prokurorit të Përgjithshëm", Nr.135, datë 25.10.2007.
3. "Për zbatimin e ligjit të koncesioneve, dhënien me koncesion të objekteve të ndryshme në pronësi shtetërore, kushtet e dhënies së këtyre kontratave për periudhën 2001 e në vijim dhe procedurat për fillimin e punimeve për ndërtimin e TEC-it të Vlorës" Nr.132, datë 22.10.2007.
4. "Për hetimin e procedurave të tenderimit të rrugës Durrës-Morinë", Nr.129, datë 22.10.2007.
5. "Për hetimin e objektit dhe procedurave të kontratës së privatizimit të Albtelekomit për periudhën 2001 e në vijim" Nr.130, datë 22.10.2007.
6. "Për hetimin e shpenzimeve të buxhetit të shtetit në dispozicion të

ministrive, institucioneve kryesore të varësisë dhe ndërmarrjeve publike nëpërmjet prokurimeve publike për periudhën 2001 e në vijim" Nr.131, datë 22.10.2007.

Ligji për ngritjen dhe funksionimin e komisioneve hetimore paraqet mangësi, të cilat shfrytëzohen nga forcat politike në interes të tyre. Fakti që sa herë ngrihen komisione ka debate për përmbajtjen e ligjit dhe kompetencat e tyre e tregon qartë nevojën për ndryshim. Gjithashtu, Rregullorja e Kuvendit ka nevojë të rishikohet pasi shpesh në Kuvend ka debate për mënyrën e votimit.

Lufta kundër korrupsionit dhe mundësia e hapjes së rrugës së hetimit të disave prej zyrtarëve të lartë ka qenë një pjesë tjetër e debatit parlamentar që është karakterizuar dhe një tension dhe mungesë konsensusi. Prokurori i Përgjithshëm Z. Theodhori Sollaku i kërkoi Kuvendit të Shqipërisë heqjen e imunitetit të ish Ministrit të Punëve Publike dhe Transportit, aktualisht deputet dhe Ministër i Punëve të Jashtme, Z. Lulzim Basha. Nëpërmjet vendimit nr. 152, datë 27.12.2007, Kuvendi autorizoi fillimin e ndjekjes penale ndaj Z. Lulzim Basha.

Përfaqësuesit e mazhorancës në Këshillin e Mandateve nga njëra anë arsyetuan se nuk ka prova të mjaftueshme nga Prokuroria që implikojnë Z. Basha. Nga ana tjetër, konkluduan se imuniteti duhet të hiqet. Opozita nuk ishte dakord me këtë përfundim me argumentin se provat janë të mjaftueshme. Në fakt, ka një mospërputhje mes pjesës arsyetuese të vendimit, sipas së cilës nuk ka të dhëna të mjaftueshme për heqjen e imunitetit, dhe rekomandimit për heqjen e imunitetit me argumentin e vullnetit të demonstruar për kufizimin e imunitetit dhe transparencën. 10 muaj pas heqjes së imunitetit të Z. Lulzim Basha, Prokuroria e Përgjithshme nuk ka bërë të ditur se cili është stadi i hetimeve në këtë proces dhe implikimi potencial i Z. Basha.

Kuvendi i propozoi Presidentit te Republikës shkarkimin Prokurorit të Përgjithshëm Theodhori Sollaku për herë të dytë brenda mandatit ligjvënës. Propozimi i Kuvendit u mbështet në punën 1 javore të komisionit hetimor të ngritur me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të mazhorancës. Opozita refuzoi të merrte pjesë në këtë komision. Presidenti i Republikës pranoi propozimin e Kuvendit dhe pak ditë më vonë i

propozoi këtij të fundit emërimin si Prokurore të Përgjithshme të Znj. Ina Rama. Propozim i cili u miratua nëpërmjet një votimi të fshehtë në Kuvend.

Në 15 Mars 2008, në fshatin Gërdec disa kilometra afër kryeqytetit ndodhi shpërthimi i një depoje municionesh luftarake, e cila u shoqërua me dëme të mëdha njerëzore dhe materiale. Ngjarja e Gërdecit frenoi disi veprimtarinë e Kuvendit për shkak të debateve të ashpra parlamentare që kulmuan me raportimin e Kryeministrit në Kuvend. Në mungesë të ngritjes së një komisioni hetimor, Kuvendi duket se ia besoi këtë detyrë organeve hetimore. Ministri i Mbrojtjes Z. Fatmir Mediu dha dorëheqjen pak ditë pas tragjedisë ndërkohë që opozita kërkoi dorëheqjen e kryeministrit.

Opozita në parlament ka kërkuar disa interpelanca në bazë të të dhënave për korrupsion apo veprime të kundraligjshme dhe abuzive nga ana e qeverisë dhe Kryeministrit dhe për ngjarjen e Gërdecit. Opozita pretendon se qëllimisht realizimi i këtyre interpelancave po zvarritet dhe sipas saj përgjegjësia për këtë bie mbi Kryetaren e Kuvendit. Mazhoranca i kundërshton këto kritika apo pretendime me arsyetimin se opozita synon të politizojë çështjet dhe të shtrembërojë faktet.

Kërkesa e Prokurores së Përgjithshme Znj. Ina Rama për heqjen e imunitetit të ish Ministrit të Mbrojtjes Z. Fatmir Mediu shënoi një moment tensioni në jetën parlamentare. Opozita kritikoi zvarritjen e shqyrtimit të kërkesës së Prokurorisë, ndërkohë që Kryetarja e Kuvendit Znj. Jozefina Topalli u shpreh se Prokuroria qëllimisht kishte fshehur disa materiale. Deklarimi paragjykues i Znj. Topalli u pasua nga deklaratat e përfaqësuesve të SHBA, BE dhe OSBE në Shqipëri të cilët në mbështetje të punës së Prokurores së Përgjithshme kërkuan një hetim të pavarur e të gjithanshëm të tragjedisë së Gërdecit me qëllim nxjerrjen para drejtësisë të fajtorëve. I gjendur përballë presionit ndërkombëtar e publik Kuvendi miratoi heqjen e imunitetit të deputetit Fatmir Mediu, në qershor të vitit 2008.

Tragjedia e Gërdecit ndikoi negativisht edhe në zhvillimin normal të jetës parlamentare ku në disa momente u cenua etika parlamentare dhe u përdor gjuha e urrejtjes. Rasti më flagrant ishte gjuha fyese dhe ofenduese e përdorur nga Kryeministri në adresë të deputetit të Partisë Socialiste Z. Taulant Balla. Byroja Parlamentare vendosi të dënoje me mospjesëmarrje në seancë plenare për dy javë deputetin socialit Taulant Balla. Ndërkohë, ndaj Kryeministrit nuk u mor asnjë masë.

Jeta parlamentare shënoi edhe përplasjen e parë publike ndërmjet shumicës parlamentare dhe Presidentit të Republikës Z. Bamir Topi, i cili vetëm një vit më parë u zgjodh në këtë detyrë kryesisht me votat e shumicës parlamentare. Në maj të vitit 2008, Presidenti i Republikës i dërgoi Kuvendit 5 dekretet për emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë. Në kundërshtim me Rregulloren e Kuvendit, shqyrtimi i tyre u vonua.

Përfaqësues të mazhorancës nën drejtimin e Kryeministrit dhe Kryetares së Kuvendit u shprehën kundër shqyrtimit të kandidaturave me arsyetimin se Presidenti duhet të ishte konsultuar paraprakisht me Kuvendin. Në mbështetje të këtij qëndrimi përfaqësuesit e mazhorancës iu referuan jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese. Në fakt, jurisprudenca kushtetuese nuk sanksionon detyrimin e Presidentit që të konsultohet me Kuvendin. Pas reagimit të prezencës ndërkombëtare në Shqipëri, Kuvendi shqyrtoi kandidaturat e propozuara nga Presidenti duke i rrëzuar në bllok ato. Presidenti i Republikës e konsideroi veprimin e shumicës parlamentare si një "ekzekutim politik".

Pas kësaj, Presidenti emëroi një grup pune me specialistë të së drejtës të cilët administruan procesin e përzgjedhjes së kandidatëve. Mbi bazën e rekomandimeve të këtij grupi, Presidenti i propozoi Kuvendit 6 kandidatët për në Gjykatën e Lartë. Kuvendi më pas miratoi përmes votimit të fshehtë dekretet e Presidentit për në Gjykatën e Lartë duke i dhënë fund në të njëjtën kohë paralizës së këtij institucioni.

2.2 Qeveria

Një nga sfidat kryesore me të cilat përballet Shqipëria në tranzicionin drejt konsolidimit të demokracisë dhe ekonomisë së tregut është maturimi i një procesi politikbërës gjithëpërfshirës që merr në konsideratë aspiratat e shqiptarëve për një anëtarësim të shpejtë ne BE. Kjo do të mund të përkthehej në hartimin dhe zbatimin e strategjive dhe planeve të veprimit kombëtare dhe sektoriale në funksion të zhvillimit dhe transformimit të vendit.

Shqipëria nuk ka vuajtur nga mungesa e strategjive dhe planeve, të cilat në të shumtën e rasteve janë bërë me asistencën e konsulentëve ndërkombëtare dhe pa kontribute nga aktorët lokal, por nga mungesa për t'i kthyer këto dokumente në plane të vërteta pune. Arsyet janë nga më të ndryshmet dhe kanë lidhje me mungesën e një vullneti të qartë politik që shtrihet përtej një mandati qeverisës 4 vjeçar, mangësitë e planifikimit strategjikë, mungesën e kapaciteteve administrative dhe burimeve financiare, mungesën e realizmit dhe kombinimit të asistencës ndërkombëtare me atë vendase.

Në muajin Mars 2008, Këshilli i Ministrave miratoi Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI). Ndërkohë që miratimi i SKZHI po pasohet nga përgatitja dhe miratimi i 22 strategjive sektoriale dhe 13 strategjive ndërsektoriale. SKZHI është dokumenti kryesor i planifikimit të Qeverisë, i cili trajton 4 prioritete:

1. Integrimi Europian dhe anëtarësimi në NATO (pikat kryesore të planit të veprimit për anëtarësimin në NATO si dhe të Planit Kombëtar për Zbatimin e MSA-së);
2. demokratizimi;
3. shteti ligjor;
4. zhvillimi social dhe ekonomik i vendit.

Procesi i integrimit europian në SKZHI është trajtuar si një prioritet i veçantë ndërkohë që edhe dhe dy prioritetet e tjera janë komponentë thelbësor të këtij procesi, të cilat trajtohen gjithashtu edhe në Planin Kombëtar të Zbatimit të MSA-së (PKZMSA). Rezulton se Qeveria e konsideron SKZHI si një dokument strategjik gjithëpërfshirës, ndërsa PKZMSA si një dokument me fokus të caktuar. Një situatë e tillë nuk reflekton angazhime e ndërmarra në Marrëveshjes e Stabilizim Asociimit (MSA) e cila në trajtën e një akti kontraktual me objektiv strategjik të përcaktuar, prek të gjitha fushat e zhvillimit e vendit, përfshirë edhe prioritetin e dytë dhe të tretë të SKZHI (Zhvillimi Social dhe Ekonomik si dhe Demokratizimi dhe Shteti i së Drejtës). Thënë ndryshe, këto dy dokumente të rëndësishme duhet të ishin dokumente përfshirëse të njëri – tjetrit, ose duke u bazuar nga eksperiencat e

vendeve të tjera të përfshira në procesin e integrimit europian mund të ishin të trupëzuara në një dokument të vetëm.

Lidhja ndërmjet SKZHI dhe Programit Buxhetor Afatmesëm (PBA) paraqet gjithashtu vështirësi për sa kohë që SKZHI nuk parashikon në mënyrë të qartë kostot dhe indikatorët e performancës së Qeverisë. Përfshirja e prioriteteve të procesit të integrimit europian në SKZHI është bërë në mënyrë të shkëputur, dhe këto prioritete përcaktohen më qartë në PKZMSA.

Programi Buxhetor Afatmesëm, është konceptuar si instrumenti financiar për zbatimin e SKZHI-se (që koordinohet nga Departamenti i Bashkërendimit të Strategjive Kombëtare dhe Ndihmës së Huaj[7]) dhe Planit Kombëtar të Zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (që koordinohet nga Ministria e Integrimit Evropian[8]) përfshin fondet e përcaktuara në buxhetin e shtetit dhe ato të ofruara nga donatorët, të cilat gjithashtu koordinohen respektivisht nga këto dy struktura. Është e rëndësishme të theksohet se SKZHI përfshin si një kapitull të veçantë, të shkëputur nga prioritetet e zhvillimit të vendit, prioritetet e procesit të integrimit evropian. Përgatitja e PBA-se, për adresimin e prioriteteve të integrimit evropian bazohet si në SKZHI ashtu edhe në PKZMSA, për pasojë duket qartë fragmentarizmi dhe mbivendosja e roleve koordinuese të DBSKNH dhe Ministrisë së Integrimit Evropian.

Në mënyrë që SKZHI të udhëheqë realisht procesin e planifikimit të integruar është e nevojshme që:

- Objektivat e kësaj strategjie të mbështeten në prioritetet e përcaktuara në Planin Kombëtar të Zbatimit të MSA;
- Masat e parashikuara në strategjitë sektoriale dhe ndërsektoriale pjesë e kësaj strategjie duhet të jenë të reflektuara tërësisht në Programin Buxhetor Afatmesëm;

7 DBSKNH koordinon ndihmën e huaj, përveç ndihmës komunitare e cila koordinohet nga MIE.

8 VKM nr. 580, datë 10.09.2004 "Për fushën e veprimtarisë së Ministrisë së Integrimit Europian".

Për mirëkoordinimin e ndihmës se huaj dhe shmangien e mbivendosjes së mundshme gjatë procesit të prioritizimit dhe planifikimit strategjik, është i nevojshëm një ri-përcaktim i qartë i roleve bashkërenduese ndërmjet DBSKNH dhe Ministrisë së Integrimit Europian duke bërë më aktiv në të njëjtën kohë Komitetin e Planifikimit Strategjik si një strukturë mbikëqyrëse e këtij procesi[9].

Bashkërendimi i këtyre instrumenteve dhe institucioneve shqiptare (DBSKNH dhe Ministrisë së Integrimit Europian) është i nevojshëm për të shmangur eksperiencat negative në shpërndarjen e pakoordinuar të asistencës financiare nga donatorë të ndryshëm për prioritete të caktuara nga vete ata duke lënë të pambuluara prioritetet strategjike. Për të shmangur mbivendosjen e financimeve, edhe donatorët kanë ngritur një strukturë të përbashkët me rol bashkërendues.

Departamenti i Bashkërendimit të Strategjive Kombëtare dhe Ndihmës së Huaj (DBSKNH) në Këshillin e Ministrave është struktura e posaçme që merret me koordinimin dhe prioritizimin më të mirë të instrumenteve financiare të ekzekutivit dhe ndihmës së huaj nëpërmjet administrimit të Sistemit të Planifikimit të Integruar, për zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI).

Kapacitetet administrative të DBSKNH janë plotësuar për sa i takon organikës së miratuar. Pavarësisht kësaj, drejtoria ballafaqohet me numër të kufizuar nëpunësish në raport me detyrat që duhet të përmbushë. Drejtoria ka në përbërjen e saj vetëm 4 nëpunës përgjegjës për bashkërendimin e më shumë se 30 donatorëve dhe vetëm 4 nëpunës për koordinimin e strategjive sektoriale e ndërsektoriale, duke e bërë të vështirë realizimin e këtyre funksioneve.

Miratimi i SKZHI erdhi si pasojë e një procesi konsultativ me grupet e interesit, të cilat u identifikuan nga vete institucionet. Gjithsesi, procesi i konsultimit nuk prodhoi një mekanizëm institucional që do t'i mundësonte grupeve të interesit të bëheshin pjesë konstante e procesit politikbërës. Një element tjetër që vlen të theksohet është edhe interesi dhe pjesëmarrja e ulët e përfaqësuesve të shoqërisë civile apo grupeve të interesit, si pasojë e:

---

9 Komiteti i Planifikimit Strategjik, kryesohet nga Kryeministri dhe përbëhët nga ministrat e linjës.

- mungesës së besimit të aktorëve të ndryshëm se strategjitë sektoriale dhe ndërsektoriale janë realisht të konkretizuara në masa ligjore dhe zbatuese të mbështetura me instrumente financiare të parashikuara në Buxhetet Vjetore të çdo institucioni;
- zgjatjes në kohë të procesit të hartimit të strategjive si pasojë e konsiderimit të procesit të hartimit të këtyre strategjive si detyrë ekstra nga nëpunësit e institucioneve përkatëse të përfshira;
- konsiderimit të objektivave të këtyre strategjive si tepër të përgjithshëm, afatgjatë dhe jo me efekte të drejtpërdrejta për ta

Tjetër aspekt i rëndësishëm i aktivitetit të Qeverisë ka të bëjë me procesin ligjvënës, raporti i saj me opozitën në lidhje me reformat madhore të vendit, raporti me institucionet e pavarura, grupet e interesit, median, shoqërinë civile dhe qytetarët në përgjithësi. Në fillim të vitit Qeveria pranoi propozimet e Partisë Socialiste në lidhje reformimin e sistemit të drejtësisë, çështje të cilat u trupëzuan më pas në Paktin Përbashkët të Drejtësisë, i cili u miratua nga të gjithë aktorët kryesorë politikë. Pavarësisht këtij fakti, me përjashtim të Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Pushtetit Gjyqësor i cili u miratua në mënyrë konsensuale në Kuvend, iniciativat e tjera të ndërmarra në këtë fushë u bënë në mënyrë të njëanshme nga Qeveria, duke hasur në rezistencën e partive opozitare dhe institucioneve të pavarura.

Në muajin shtator Qeveria përfundoi procesin e ndryshimit të projektligjit për Prokurorinë së Përgjithshme, proces i cili u karakterizua nga kundërshtitë për shkak të mos konsultimit të Prokurorisë së Përgjithshme. Pas presionit të ushtruar nga misionet e asistencës ndërkombëtare në Shqipëri, Ministria e Drejtësisë përfshiu në procesin e diskutimeve organin e Prokurorisë së Përgjithshme. Ndërkohë që Shoqata e Prokurorëve dhe Prokurorja e Përgjithshme, Znj. Ina Rama shprehën në media kundërshtitë e tyre bazuar mbi argumentin se projektligji i përgatitur nga Ministria e Drejtësisë cenonte pavarësinë e këtij institucioni.

E njëjta gjë mund të thuhet edhe për projektligjin e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm të Policisë së Shtetit, i cili nuk iu nënshtrua konsultimit nga ana e

qeverisë me institucione të tjera të rëndësishme, siç është Shërbimi Informativ i Shtetit. Brenda një harku kohor rekord Qeveria miratoi një sërë projektligjesh të rëndësishme të tilla si: projekti ligji për avokatinë, noterinë, ndihmën juridike, gjykatën administrative, shërbimin përmbarimor, administratën gjyqësore.

Emëruesi i përbashkët i këtij procesi është fakti se grupet e interesit dhe misionet e asistencës ndërkombëtare ose nuk u përfshinë në procesin e diskutimit të projektligjeve ose edhe kur u përfshinë në fillim për shkak të vërejtjeve që parashtruan u mënjanuan më pas. Qeveria ka treguar se e ka të vështirë që në nisma të tilla të ndjekë në mënyrë serioze procedurën kushtetuese të konsultimit të grupeve të interesit, duke cenuar në një mënyrë a tjetër procesin politikbërës.

Qeveria përmes një spoti publicitar zgjodhi t'i komunikojë qytetarëve arritjet tre vjeçare të saj. Media zbuloi faktin që spoti ishte huazuar në mënyrë identike nga fushata e një kandidati për zgjedhjet presidenciale në Argjentinë, duke shkelur të drejtat e autorit, detyrim i rëndësishëm ky i parashikuar në Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit. Për më tepër, prodhimi i spotit publicitar nga ana e Qeverisë u krye në kundërshtim me legjislacionin në fuqi për prokurimet publike, pasi kompania prodhuese e spotit publicitar u kontraktuar direkt nga Qeveria. Pavarësisht insistimit të medias dhe aktorëve të shoqërisë civile, Kryeministri nuk bëri me dije emrin e kompanisë e as argumentoi respektimin e legjislacionit në fuqi për prokurimet publike.

Së fundmi qeveria shqiptare u përfshi në një tjetër konflikt me Prokurorinë e Përgjithshme, në lidhje me hetimet e kësaj të fundit për pastrim parash ndaj biznesmenit me origjinë Serbo-Boshnjake Damir Fazlic. Në fillim të tetorit 2008 Z. Fazlic vizitoi Shqipërinë për pak orë duke dhënë një intervistë ekskluzive për një stacion televiziv ku konfirmoi lidhjet e miqësinë e tij me politikanë të lartë shqiptarë. Gjatë qëndrimit të shkurtër në Tiranë policia refuzoi të ekzekutonte kërkesën e Prokurorisë për ta marrë në pyetje Z. Fazlic, me argumentin se kërkesa ishte bërë verbalisht. Qeveria shqiptare, fillimisht kërkoi ndjekje penale për prokurorët që kishin kërkuar marrjen në pyetje të Damir Fazlic dhe më pas hetim ndërkombëtar për çështjen. Qeveria pretendon se inspektorët e Ministrisë së Drejtësisë nuk janë lejuar nga Prokuroria e Përgjithshme për të inspektuar dosjen hetimore ndaj Z. Fazlic, ndërkohë që Prokuroria e Përgjithshme kërkoi edhe

ngrirjen e të gjitha aseteve të Z. Fazlic në Shqipëri deri në përfundim të hetimeve. Ambasada e SHBA dhe ambasadorët e Vendeve Anëtare të BE-së ndërhynë në mënyrë energjike duke i bërë thirrje Qeverisë shqiptare që të respektojë punën hetimore të Prokurorisë së Përgjithshme dhe pavarësinë kushtetuese të këtij institucioni.

2.3 Reforma Zgjedhore

Në maj të vitit 2007 u ngrit komisioni i posaçëm parlamentar për reformën zgjedhore me përfaqësues të mazhorancës dhe minorancës, por në fakt ai nuk funksionoi, me përjashtim të ndonjë mbledhjeje formale. Në 17 mars 2008 mbaroi mandati i tij i tretë. Në 21 Prill 2008 Kuvendi miratoi ndryshimet kushtetuese, përfshirë këtu edhe kalimin në një sistem proporcional rajonal. Sistemi i ri zgjedhor i miratuar me konsensus ndërmjet PD dhe PS u kundërshtua nga partitë aleate të tyre me arsyetimin se ishte i papërshtatshëm për Shqipërinë sepse favorizonte dy partitë kryesore dhe dëmtonte interesat e partive të tjera.

Përveç ndryshimeve kushtetuese, duhet thënë se reforma zgjedhore ka ecur me ritme mjaft të ngadalta. Ndonëse u premtua se Kodi Zgjedhor do të miratohej brenda muajit korrik e më pas brenda muajit shtator 2008, ende nuk është bërë publik drafti i parë i këtij dokumenti nga Komisioni i Reformës Zgjedhore. Funksionimi i Komisionit të Reformës Zgjedhore nuk ka qenë transparent. Megjithëse është deklaruar nga vetë përfaqësues të Komisionit të Reformës Zgjedhore se shqyrtimi i 40 neneve të para të Kodit kishte përfunduar që në muajin korrik 2008, asnjë prej këtyre neneve nuk iu nënshtrua konsultimit me ekspertë vendas e përfaqësues të shoqërisë civile.

Në muajin shtator 2008, Komiteti Shqiptar i Helsinkit adresoi një letër të hapur të dy bashkëkryetarëve të komisionit të reformës zgjedhore, duke shprehur shqetësim për mungesën e transparencës së komisionit dhe mospjesëmarrjen e ekspertëve dhe përfaqësuesve të shoqërisë civile në këtë proces.

Në 6 tetor 2008, Komisioni i Reformës Zgjedhor ftoi për diskutim përfaqësues të shoqërisë civile në një seancë dëgjimore që u zhvillua me datë 7 tetor 2008. Jo vetëm koha e njoftimit (më pak se 24 orë) ishte e shkurtër, por asnjë material ose draft i kodit zgjedhor nuk u vu në dispozicion të përfaqësuesve të shoqërisë civile. Ndër problemet e diskutuara nga përfaqësues të shoqërisë civile mund të përmendim: parashikimin e kuotave deri në 30% të grave në listat e kandidatëve për deputetëve, krijimin e mundësive për votimin e emigrantëve, përgatitjen e infrastrukturës së nevojshme për t'i mundësuar pjesëmarrjen në votime të personave me aftësi të kufizuar.

Deri më tani Komisionit për Reformën Zgjedhore ka operuar në mënyrë konsensuale. Parashikohet të ketë kundërshti për disa çështje të rëndësishme siç janë: modalitetet për sistemin e ri zgjedhor, përbërja e komisioneve zgjedhore, duke filluar nga KQZ-ja deri tek komisionet më të ulta, procesi i numërimit të votave dhe ai i ankimimit. Gjithsesi, problem mbetet administrimi dhe infrastruktura e procesit zgjedhor e me specifikisht: pajisja e shtetasve me karta identiteti, Regjistri Themeltar i Zgjedhësve i mbështetur në sistemin e adresave.

Në 25 Mars 2008 u zhvillua tenderi për prodhimin e kartave të identitetit. Tender i cili u fitua nga kompania "Sagem". Këtë tender opozita e konsideroi jo transparent dhe i sugjeroi zyrës së OSBE-së në Tiranë që ta monitoronte këtë proces. Ndërkohë, në muajin gusht 2008, filloi të funksionojë në disa zyra të gjendjes civile informatizimi i tyre dhe shpërndarja e certifikatave elektronike.

Nëse forcat politike me kundërshtitë që mund të kenë dhe në mungesën e konsensusit nuk do të arrijnë të përfundojnë shpejt ndryshimet në Kodin Zgjedhor, dhe nëse do të ketë mungesë transparence dhe zvarritje në plotësimin e infrastrukturës zgjedhore (detyrë kjo e qeverisë) vështirë që në zgjedhjet e vitit 2009 të arrihen standardet që kërkohen. Kjo do të ishte minus për vendin tonë që aspiron integrimin e shpejtë në strukturat euro-atlantike.

2.4 Funksionimi i Administratës Publike

Performanca e administratës publike në Shqipëri vazhdon të mbetet e dobët. Një nga shkaqet kryesore të performancës së dobët të administratës është mungesa e vullnetit politik për ndërtimin e një administrate në përputhje me parimet e shërbimit civil. Kjo sjell si pasojë shfaqjen e fenomeneve të klientelizmit politik, e nepotizmit dhe shpërfillje të legjislacionit të shërbimit civil që shoqërohen me pasigurinë e nëpunësve. Ndryshimet e shpeshta e të pamotivuara në strukturën e institucioneve shpesh janë shoqëruar në lënien bosh të posteve për disa muaj rresht dhe shkurtimet në staf kanë bërë që disa ministri të kenë mangësi burimesh njerëzore. Procesi i largimit dhe i rekrutimit të administratës publike është shoqëruar me shkelje të vazhdueshme të ligjit "Për shërbimin Civil" ndërkohë që janë evidentuar emërime politike në postet e larta dhe në nivelin e mesëm të administratës publike[10].

Departamenti i Administratës Publike (DAP) vazhdon të ketë një rol të dobët në mbrojtjen dhe promovimin e parimeve të shërbimit civil[11]. Zhvillimi i karrierës profesionale dhe në veçanti rekrutimi dhe ngritja në detyrë nuk kryhet në bazë të kritereve të objektivave dhe meritave, çka do të mundësonte një shërbim civil llogaridhënës dhe efiçent.[12]

Në zbatim të Urdhrit të Kryeministrit nr. 159, datë 18.09.2007, DAP duhet të monitorojë mbi bazë 2 mujore ecurinë e zbatimit të kuadrit ligjor mbi statusin e nëpunësit civil. Në bazë të këtij monitorimi DAP bën edhe rekomandimet përkatëse për çdo institucion por nuk ka mekanizmat e duhur për të garantuar ekzekutimin e këtyre vendimeve. Fakti që ne shumë raste rekrutohen nëpunës civilë me kontratë (procedure e ndaluar nga legjislacioni ne fuqi) pa dijeninë apo miratimin e DAP, është tregues i anashkalimit të këtij institucioni nga ekzekutivi.

---

10 Çështje e mbartur edhe nga Raporti i Progresit 2004, 2006; Zbatimi i ligjit "Për shërbimin Civil": - prioritet kyç dhe afatshkurtër në Dokumentin e Partneritetit Evropian 2007 3.1. Prioritetet afatshkurtra/ Prioritetet kyçe faqe 6.

11 Roli i kufizuar i DAP: - çështje e mbartur edhe nga Raporti i Vitit 2006; - prioritet kyç dhe afatshkurtër në Dokumentin e Partneritetit Evropian 2007, faqe 6.

12 Çështje e mbartur nga Raporti i Progresit 2004: - prioritet afatshkurtër në Dokumentin e Partneritetit Evropian 2007 faqe 6.

Në funksion të analizimit më të saktë të zbatimit të ligjit të shërbimit civil është kërkuar nga DAP një informacion mbi rastin e shkeljeve të kryera nga institucionet e linjës, shkallën e zbatimit të vendimeve të Komisionit të Shërbimit Civil dhe gjyqësorit. Mirëpo DAP nuk e bën publik këtë informacion, fakt i cili ngre dyshime mbi efektivitetin e kësaj strukture.

Një element tjetër që zbeh rolin e DAP-it si rojë e respektimit të kuadrit ligjor mbi statusin e nëpunësit civil nga të gjitha institucionet, është pozicionimi i tij si një nga njësitë organizative nën Ministrinë e Brendshme, duke humbur rolin e tij horizontal koordinues dhe mbikëqyrës.

Megjithëse panorama e funksionimit të administratës publike dhe vullneti politik për ta ndryshuar atë mbetet problematik, nuk mungojnë parashikimet për adresimin e problemeve që lidhen me administratën publike në iniciativa ligjore. Në PKZMSA janë parashikuar iniciativa ligjore dhe aktivitete zbatuese afatshkurtra (2007 – 2008)[13] për përmirësimin e funksionimit të administratës.

Në përmbushje të afateve të përcaktuara dhe në PKZMSA janë hartuar dy iniciativa ligjore, të cilat adresojnë problematikat në lidhje me performancën e administratës dhe vendosjen e kritereve të objektivave dhe meritave për zhvillimin e karrierës profesionale[14].

Megjithatë, nisur nga fakti që një prej këtyre iniciativave është ndryshimi i ligjit "Statusi i nëpunësit civil", me qëllim ndër të tjera edhe adresimin e problematikës së rritjes së rolit të Departamentit të Administratës Publike në vendosjen e strategjive të përbashkëta menaxhuese në tërë administratën publike, koha e mbetur për hartimin dhe miratimin e këtij projektligji është tepër e shkurtër për realizimin e këtij prioriteti.

13 PKZMSA 2007 – 2012, *1.Kriteri Politik, 1.1 Demokracia dhe Shteti I së Drejtës, 1.1.1 Funksionimi i Administratës Publike, faqe 16.*

14 Udhëzimi Nr. 5, datë 19.02.2007 "Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 2, datë 7.7.2000 të Këshillit të Ministrave "Për sistemin e vlerësimit të arritjeve vjetore individuale të nëpunësve civilë"; dhe Udhëzimi nr. 6, datë 19.12.2007 "Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 1, datë 13.06.2000 të Këshillit të Mnistrave "Për strukturën e renditjes së punëve në shërbimin civil, metodologjisë përkatëse dhe përshkrimit përgjithësues të rolit të Sekretarit të Përgjithshëm në këtë shërbim".

Në mbështetje të reformës në shërbimin civil, Departamenti i Administratës Publike është në fazën e hartimit të Strategjisë Ndërsektoriale të Reformës në Administratën Publike, (SNRAP) në kuadër të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Megjithatë, duhet theksuar se Shqipëria nuk ka vuajtur nga mungesa e strategjive në lidhje me zhvillimin e shërbimit civil, por nga mungesa e vullnetit politik për ndërtimin e një administrate profesionale.

Një rol të rëndësishëm në mbrojtje të ligjit të shërbimit civil luan dhe Komisioni i Shërbimit Civil (KSHC). E ndërsa vitin që shkoi, KSHC mori merita në mbrojtje të administratës publike, këtë periudhë, emërimi i kryetarit dhe anëtarëve të rinj të Komisionit të Shërbimit Civil u shoqërua me ndërhyrje dhe debate politike duke cenuar pavarësinë e anëtarëve të Komisionit[15]. Puna e mëtejshme e Komisionit është pasuar me vonesa edhe për shkak se komisioni me përbërjen e tij me anëtarët e rinj, vendosi ridëgjimin e rreth 150 nëpunësve civilë të larguar nga puna pa arsyetuar motivet e këtij vendimi.

Sipas raportit të paraqitur në Kuvend nga Komisioni për vitin 2007, rezulton se janë paraqitur rreth 380 ankesa ose 50 % më pak krahasuar me vitin 2006[16]. Në krahasim me vitin 2006, në të cilin Komisioni ka zgjidhur në favor të nëpunësve të ankimuar rreth 64% të ankesave të paraqitura, në vitin 2007 kjo shifër arrin në rreth 36 %, shifër kjo shumë pranë përqindjes së ankesave të zgjidhura në favor të nëpunësve gjatë vitit 2005[17]. Referuar raporteve periodike të KSHC vetëm nga moszbatimi i ligjit "Statusi i Nëpunësit Civil" nga administrata tatimore dhe Ministria e Financave, dëmi i shkaktuar shtetit llogaritet rreth 1.3 milionë euro.

Mos zbatimi i ligjit vërehet edhe në procesin e rekrutimit, ku vihen re shkelje të afateve për zhvillimin e konkurseve si dhe pjesëmarrje e ulët e kandidatëve. Në shumicën e rasteve kanë marrë pjesë 4 kandidatë, numër minimal ky për zhvillimin

15 Puna e KSHC u bllokua për shkak të debateve dhe kontestimit të ligjshmërisë së mënyrës së zgjedhjes së kryetarit të ri nga anëtarët e këtij institucioni e cila u shoqërua edhe me kallëzimin penal të kryetarit të zgjedhur.

16 Raporti Vjetor i Komisionit të Shërbimit Civili për Vitin 2007.

17 Numri i ankesave në vitin 2005/2006/2007 - të paraqitura **337/736/330;** të zgjidhura në favor të nëpunësve civilë **188/477/118;** të zgjidhura kundër nëpunësve civilë: **49/126/159;** të pazgjidhura (të pushuara, pezulluara apo të mbartura në vitin në vijim): **105/134/127.** Përqindja kundrejt numrit të përgjithshëm të ankesave të paraqitura në vitin 2005/2006/2007: ankesat e zgjidhura në favor të nëpunësve civilë: **35%/64.8%/35.7%**.

e konkursit. Gjithashtu, për vende të ndryshme pune konkurrojnë kandidatë të njëjtë, çka vë në dyshim kryerjen e procedurave mbi bazën e objektivave dhe meritave.

Nga vlerësimi i situatës nuk rezulton se për vendimet e largimit nga puna të punonjësve të administratës publike të pa bazuara në ligj, mbështetur në vendimet e formës së prerë të KSHC dhe Gjykatës se Apelit, të jenë marrë masa për nxjerrjen e përgjegjësive administrative apo financiare për demin e shkaktuar në buxhetin e shtetit. Kuadri ligjor shqiptar parashikon përgjegjësi për dëmet jashtëkontraktore, i cili duhet të shërbejë për frenimin e kësaj dukurie antiligjore.

Veç sa më sipër vlen të theksohet se në buxhetin e shtetit nuk ekziston një zë i veçantë për dëmshpërblimin e nëpunësve civilë të larguar nga puna të cilët kanë fituar çështjet gjyqësore përkatëse, por këto fonde janë parashikuar si pjesë e fondit të pagave të secilit institucion.

2.5 Reformat në Sistemin e Drejtësisë

Reforma në sistemin e drejtësisë është një nga prioritet më të rëndësishme në kuadër të procesit të integrimit euroatlantik. Ajo ka si qëllim kthimin e besimit të qytetarëve në sistemin e drejtësisë si edhe garantimin e ndershmërisë, integritetit, profesionalizmit dhe paanësisë së vendimit gjyqësor.

Sistemi i drejtësisë në Shqipëri paraqitet problematik dhe larg standardeve të kërkuara, ndonëse nuk kanë munguar iniciativat ligjore për të adresuar këto probleme. Në përgjithësi nga viti në vit janë mbartur të njëjtat problematika dhe adresimi i tyre është bërë në mënyrë të fragmentarizuar ku shpesh ka munguar konsensusi politik. Megjithatë gjatë këtij viti forcat politike të ndërgjegjësuara për nevojën e bashkëpunimit në fushën e drejtësisë, arritën në disa iniciativa konkrete siç ishte dhe miratimi i ligjit “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor” nr. 9877, datë 18.02.2008, si edhe ngritja e nën komisionit parlamentar “Për Reformën

në Drejtësi”[18] pranë Komisionit Parlamentar të Ligjeve, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut. Nën-komisioni u konceptua si një filtër i të gjitha iniciative ligjore në fushën e drejtësisë përpara se ato të kalonin për miratimin në komisionin e ligjeve dhe më pas në seancë plenare në kuvend.

Megjithatë, gjatë viti 2008 Nën-Komisioni për Reformën në Drejtësi është mbledhur zyrtarisht vetëm një herë dhe në të është diskutuar Pakti i Përbashkët për reformën në drejtësi[19]. Megjithëse ngritja e tij shënon një hap për t’u përshëndetur për sa i takon procesit ligjbërës në Shqipëri, sërish Qeveria Shqiptare ka “injoruar” ekzistencën e nën-komisionit gjatë procesit të hartimit dhe miratimit të ligjeve kryesore në fushën e drejtësisë[20]. Të gjitha iniciativat ligjore të ndërmarra në fushën e drejtësisë nuk bëjnë asnjë referencë tek Pakti i Përbashkët për Reformën në Drejtësi.

Përpos iniciativave dhe aksioneve në nivel politik, gjatë këtij viti vihet re një rol në rritje i vetë aktorëve të sistemit të drejtësisë siç janë gjyqtarët[21] prokurorët, avokatët dhe noterët. Këshilli i Lartë i Drejtësisë, si organ qeverisës i gjyqësorit ndërmori gjithashtu një iniciativë për të përmbledhur mendimet e vetë gjyqtarëve për reformën në drejtësi nëpërmjet Librit të Bardhë. Libri i Bardhë mund të konsiderohet si një manual që ndihmon në evidentimin e problemeve në sistem dhe dhënien e zgjidhjeve si edhe ofron zgjidhje për këto probleme.

Megjithëse nuk kanë munguar dokumentet dhe debatet për adresimin e çështjeve kryesore në fushën e drejtësisë, përsëri në Shqipëri mungon një praktikë e unifikuar për hartimin e politikave dhe ligjeve që i përkthejnë këto politika në aksione apo rregullime konkrete. Procesi i hartimit të disa ligjeve të rëndësishme të sistemit të drejtësisë ka reflektuar plotësisht këtë mungesë standardizimi. Grupet e interesit,

---

18 Vendimi i Kuvendit nr.160 datë 25.02.2008. Sipas vendimit, komisioni asistohet nga përfaqësuesit e institucioneve të drejtësisë si edhe nga përfaqësues të institucioneve ndërkombëtare.

19 Pakti Kombëtar për reformën në drejtësi është një përmbledhje e Pakteve të veçanta për drejtësinë të propozuar dhe hartuara nga dy forcat kryesore politike Partia Demokratike dhe Partia Socialiste.

20 Projekligji për administratën gjyqësore është subjekt diskutimi aktualisht në Komisionin e Ligjveve dhe grupet e interesit janë ftuar aty për të dhënë opinionet e tyre për këtë projektligj. Nënkomisioni për reformën në drejtësi nuk ka zhvilluar asnjë mbledhje mbi këtë nismë.

21 Në fillim të vitit 2008 u krijuan dy shoqata të gjyqtarëve: Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve dhe Unioni i gjyqëtarëve.

që në rastin konkret janë shoqatat e gjyqtarëve dhe prokurorëve si dhe shoqëria civile kanë pretenduar vazhdimisht se projektligjet nuk kanë kaluar në debate dhe se mendimet të tyre nuk janë reflektuar në këto projekte. Shpeshherë është konstatuar se edhe kur ka pasur konsultime me grupet e interesit projektet ligjore kanë qenë të ndryshme nga ato që janë dërguar për miratim. Shoqëria civile, shoqatat e gjyqtarëve dhe prokurorëve, kanë qenë mjaft aktive në këtë proces dhe nëpërmjet njoftimeve për shtyp[22] i kanë kërkuar qeverisë përfshirjen më të plotë të tyre në procesin e hartimit të ligjeve.

Periudha e fundit karakterizohet nga një inflacion legjislativ. Qeveria ka hartuar dhe miratuar brenda një muaji disa ligje të rëndësishme për sistemin e drejtësisë të tilla si:

- Projektligji për administratën gjyqësore.
- Projektligji "Për shërbimin përmbarimor gjyqësor privat" i miratuar nga qeveria por ende nuk eshte miratuar ne kuvend.
- Projektligji për Organizimin e Prokurorisë së Përgjithshme është në proces diskutimi23.
- Projektligji për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative dhe organizimi i drejtësisë administrative.
- Projektligji për noterinë.
- Projektligji për profesionin e avokatit.
- Projektligji për sistemin përmbarimor gjyqësor privat.

Megjithëse një pjesë e të metave që shfaq sot sistemi adresohen deri në një farë mase në këto iniciativa ligjore, përsëri mbeten të pazgjidhura shumë çështje, të tilla si:

22 Deklaratë për shtyp, dt 25.07.2008, nga Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve, Unioni i gjyqtarëve, Shoqata e Prokurorëve, Komiteti Shqiptar i Helsinkit si dhe deklarata të njëpasnjëshme nga diplomatë të SHBA-së, ekspertë ndërkombëtarë në fushën e drejtësisë.

23 Për ndryshimet e ligjit të prokurorisë është ngritur grupi i punës me një urdhër të përbashkët të Ministrit të Drejtësisë dhe Prokurores së Përgjithshme dhe janë diskutuar ndryshimet përkatëse në ligjin e prokurorisë. Shih Urdhrin e Përbashkët "Për ngritjen e grupi të punës për përmirësimin e ligjit "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar, datë 6.3.2008 nr prot 1731.

- Forcimi i pavarësisë së gjyqësorit;
- Transparenca në procesin e emërimit dhe karriera në gjyqësor;
- Mbivendosja e kompetencave të dy inspektorateve, atij të Ministrisë së Drejtësisë dhe atij të Këshillit të Lartë të Drejtësisë;
- Trajnimi i gjyqtarëve për fushat e mbuluara nga MSA;
- Forcimi i Shkollës së Magjistraturës dhe mbështetja e saj financiare;
- Transparenca në dhënien e drejtësisë dhe aksesi në gjykata;
- Garantimi i statusit të nëpunësit civil për administratën gjyqësore;
- Përmirësimi i shërbimit përmbarimor dhe rritja e numrit të vendimeve të ekzekutuara;
- Garantimi i mbrojtjes së dëshmitarëve dhe zbatimi i ligjit për mbrojtjen e dëshmitarëve;
- Përmirësimin e sistemit të drejtësisë për të mitur24.

2.5.1 Forcimi i pavarësisë së sistemit gjyqësor

Pavarësia e sistemit gjyqësor si një nga degët e pushtetit lidhet ngushtë me një sërë elementësh që përfshijnë, garantimin e statusit kushtetues të gjyqtarëve, profesionalizmin e gjyqtarëve, emërimin dhe karrierën e tyre në të gjitha shkallët e sistemit, rolin e organeve qeverisëse të gjyqësorit si edhe kontrollin e ekzekutivit ndaj kësaj dege. Forcimi i pavarësisë së gjyqësorit mbetet pika më nevralgjike e sistemit të drejtësisë. Megjithatë në asnjë dokument strategjik të Qeverisë shqiptare nuk jepet një vizion i qartë se si mund të forcohet pavarësia e gjyqësorit dhe se si ky vizion mund të përkthehet në veprime konkrete.

Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA dhe as Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim nuk përmbajnë asnjë detaj se ku qëndrojnë të metat e Kushtetutës apo kuadrit ligjor në fuqi, në lidhje me pavarësinë e gjyqësorit[25]. Për më tepër, as

24 Problematika e përmbledhur më sipër është bazuar në detyrimet që rrjedhin nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit, Raport Progresi i Komisionit Evropian për Shqipërinë 2007 si edhe Dokumentet e Partneritetit 2006, 2007. Megjithëse Partneriteti i ri 2007 e shfuqizon atë të mëparshmin, përsëri ai do të merret në konsideratë për qëllime të këtij raporti që përfshin periudhën tetor 2007-mars 2008. Për dokumentet e cituar shih www.europa.eu.int

25 Shih PKZ-MSA (2007), fq 30

Plani e as Strategjia nuk ofrojnë një axhendë të qartë se çfarë pritet të ndodh me sistemin e drejtësisë. Ndryshimet Kushtetuese që u miratuan më 21 Prill 2008 nuk prekën reformën në drejtësi, përveç kufizimit të kohës së qëndrimit në detyrë të Prokurorit të Përgjithshëm.

Ligji i ri i pushtetit gjyqësor nuk sjell ndryshime rrënjësore për sa i përket pavarësisë në sistemin gjyqësor. Megjithatë vihen re përmirësime në drejtim të emërimit, kompetencave të kryetarëve të gjykatave, rritje e përqindjes së pagesës si pasojë e vjetërsisë. Interesant është fakti se 6 muaj nga hyrja në fuqi e ligjit, ai është kontestuar nga shoqatat e gjyqtarëve në Gjykatën Kushtetuese. Shoqata Kombëtare e Gjyqtarëve të Shqipërisë (SHKGJ), në kërkesën drejtuar Gjykatës Kushtetuese pretendon se mënyra e emërimit të Kancelarit dhe roli i tij në emërimin dhe shkarkimin e administratës gjyqësore cenon pavarësinë e pushtetit gjyqësor.

2.5.2 Emërimi dhe karriera e gjyqtarëve

Në lidhje me emërimin dhe karrierën e gjyqtarëve debatet kanë pasur në qendër transparencën e procedurave të emërimit, futjen ose jo të gjyqtarëve nga jashtë Shkollës së Magjistraturës, mos dekretimin e gjyqtarëve për një kohë të gjatë nga Presidenti i Republikës, mungesën e kritereve të sakta në ligj për promovimin e gjyqtarëve, mungesën e stimujve për vjetërsinë në detyrë të gjyqtarëve, mos shtrirjen e sistemit të karrierës për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë.

Ligji për pushtetin gjyqësor tenton të rregullojë disi emërimin dhe karrierën e gjyqtarëve. Ndërkohë që në zbatim të tij, Këshilli i Lartë i Drejtësisë po harton akte të tjera ligjore që rregullojnë procedurat e emërimit dhe të vlerësimit të gjyqtarëve në dy shkallët e sistemit.

Që me krijimin e Shkollës së Magjistraturës propozimi për emërimin e magjistratëve nga Presidenti i Republikës, realizohet në bashkëpunim me Këshillin e Lartë të Drejtësisë bazuar kryesisht në vlerësimet individuale të vetë studentëve[26] dhe

26 Studentëve me rezultate më të mira i ofrohen pozicione në gjykatat me të mira (që përfshijnë ato të rretheve kryesore).

ky proces është vlerësuar si objektiv[27]. Ligji për pushtetin gjyqësor specifikon përfshirjen në sistemin gjyqësor vetëm të magjistratëve që kanë mbaruar Shkollën e Magjistraturës. Ndërkohë parashikon një klauzolë përjashtimore sipas të cilës vetëm 10% e numrit të gjyqtarëve mund të rifuten nga ata që kanë punuar si gjyqtarë më parë por që janë shkëputur nga sistemi.

Ligji përmirëson sistemin e karrierës së gjyqtarëve dhe procedurat e ngritjes në detyrë. Kalimi nga gjykata e shkallës së parë në gjykatën e apelit do të behet vetëm për ata gjyqtarë të cilët kanë punuar shtatë vjet në shkallën e parë, kanë vlerësime shumë mirë në dy vitet e fundit si edhe kanë aftësi të larta profesionale, etike dhe morale. Po kështu përcaktohen kriteret për emërimin në Gjykatën e Krimeve të Rënda si edhe për emërimin si kryetar gjykate. Ligji fut për herë të parë konceptin e listës në të cilën do të radhiten gjyqtarët sipas vlerësimeve që kanë marrë në vijimësi. Renditja e gjyqtarëve sipas pikëve që ato do të marrin në vlerësimet profesionale konsiderohet si një kontribut drejt transparencës në emërimin e gjyqtarëve megjithatë nuk është përcaktuar nëse kjo listë do të jetë e hapur për publikun apo do të jetë objekt kontrolli vetëm nga ana e KLD-së.

Gjatë vitit 2007 KLD filloi të zbatojë sistemin e ri të vlerësimit të gjyqtarëve. Në shtator të 2008 KLD vendosi të hartojë një akt të ri në konsultim me kryetarët e gjykatave të rretheve gjyqësore dhe të apeleve lidhur me sistemin e vlerësimit dhe kriteret matëse të veprimtarisë gjyqësore si pjesë e tij.

Ligji i ri i pushtetit gjyqësor në ndryshim nga ai i vjetri, vendos një afat prej 30 ditësh për Presidentin e Republikës për emërimin e gjyqtarëve. Ky përcaktim vlerësohet si pozitiv, pasi në praktikë ka ndodhur që procesi i emërimit me dekret presidencial ka zgjatur përtej kufijve normal kohorë.

KLD për herë të parë zhvilloi gjatë këtij viti dy mbledhje të hapura për përzgjedhjen e kryetarëve të gjykatave të nivelit të parë dhe apelit. Mbledhjet patën si qëllim prezantimin e hapur të kandidatëve për kryetar gjykatash, ndërkohë që vendimi për përzgjedhjen e më të mirë u bë përsëri sipas traditës më dyer të mbyllura.

27 Hapja e Shkolla e Magjistraturës është vlerësuar shumë pasi ajo do të ndikonte në zëvendësimin gradual të gjyqtarëve të formuar me kurse të përshpejtuara apo me njohuri të mangëta për shkak të sistemit totalitar në të cilin ato ishin shkolluar dhe shërbyer.

Vendimet për përzgjedhjen e konditave për kryetar u bënë për here të parë më shkrim dhe në përmbajtje të tyre u reflektuan arsyet e përzgjedhjes së bërë. Kjo praktikë mund të konsiderohet si një hap pozitiv drejt transparencës dhe në përputhje të plotë me rekomandimet e dhëna nga asistenca ndërkombëtare[28].

2.5.3 Mbivendosja e kompetencave të dy inspektorateve

Ekzistenca e dy inspektorateve në Këshillin e Lartë të Drejtësisë dhe në Ministrinë e Drejtësisë është një tjetër aspekt mjaft i debatueshëm i reformës në drejtësi. Megjithëse kjo ekzistencë nuk është në kundërshtim me Kushtetutën[29], vihet re një mungesë bashkërendimi dhe mbivendosje kompetencash mes tyre[30], situatë që nuk adresohet as nga ligji i ri për pushtetin gjyqësor. Pavarësisht përpjekjeve për të bashkërenduar punën midis dy inspektorateve[31] është e rëndësishme që inspektorati i KLD të fuqizohet më shumë dhe ky organ të ushtrojë kontroll të plotë mbi pushtetin gjyqësor. Në listën e çështjeve që duhen ndryshuar brenda ligjit për KLD është dhe ri përcaktimi i roleve të inspektorateve.

Nga diskutimet e zhvilluara vihet re një rezistencë nga ana e ekzekutivit për të mbajtur inspektoratin e Ministrisë, ndërkohë që janë propozuar skema të cilat synojnë të bëjnë një farë profilizimi të punës së dy inspektorateve, duke shmangur deri diku mbivendosjen pa eliminuar domosdoshmërisht njërin prej tyre[32].

---

28 Projekti i binjakëzimit që ka asistuar KLD ka theksuar vazhdimisht nevojën e miratimit të vendimeve të motivuara nga ana e KLD.

29 Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 11 datë 27.5.2004.

30 Shih Raportin e DPK për rishikimin e funksioneve të administratës dhe inspektorateve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë në Shqipëri, shtator 2005. Dokumenti i parë i Partneritetit Evropian të vitit 2004, tashmë i shfuqizuar (Vendimi i Këshillit të EC , 2004/519/EC, 14 qershor, 2004) parashikonte transferimin gradual të kompetencave nga inspektorati i Ministrisë së Drejtësisë tek ai i KLD, si prioritet afatmesëm. Kjo çështje nuk preket më në dokumentet e tjerë të Partneriteti Evropian me Shqipërinë. Ndërkohë që Raport i fundit i Komisionit Evropiani (2007) evidenton nevojën për ndarje më të qartë të rolit të dy inspektorateve.

31 Prej gati dy vjetësh ekziston Memorandumi i Bashkëpunimit midis dy inspektorateve.

32 Projekti i binjakëzimit ka sugjeruar që inspektorati i MD të zhvillojë inspektimin ndërkohë që inspektorati i KLD të mbulojë vetëm vlerësimin e gjyqtarëve.

2.5.4 Garantimi i statusit të nëpunësit civil për administratën gjyqësore

Garantimi i statusi të nëpunësit civil për administratën gjyqësore si një nga kërkesat e vazhdueshme të BE nënkupton garantimin e pozicionit të administratës gjyqësore për sa i përket rekrutimit dhe pagës të tyre. Qeveritë shqiptare ndër vite kanë dështuar në zgjidhjen e këtij problemi. Misioni Euralius ka sugjeruar që qeveria shqiptare të shqyrtojë mundësinë e shtrirjes së këtij statusi edhe për nëpunësit e shërbimit përmbarimor, drejtorinë e burgjeve si edhe stafit të Shkollës së Magjistraturës[33].

Pas gati një vit diskutimesh të fragmentarizuara Ministria e Drejtësisë më në fund ka paraqitur projektligjin për administratën gjyqësore i cili sikurse u theksua më sipër është miratuar në Këshillin e Ministrave dhe pritet të diskutohet në Kuvend.

Projektligji i akordon statusin e nëpunësit civil administratës gjyqësore përveç Kancelarit të gjykatës duke bërë një referencë tek ligji për statusin e nëpunësit civil. Ky formulim gjeneron disa probleme:

- së pari nuk është e qartë se ku do të klasifikohen gjykatat në kuptimin e këtij ligji tek pjesa e administratës publike apo tek institucionet e pavarura;
- së dyti nuk përcaktohet se si do të zbatohen procedurat e emërimit apo lëvizjeve paralele;
- së treti nuk specifikohen strukturat përgjegjëse brenda gjykatës për të garantuar zbatimin e këtyre procedurave;
- së katërti është e pakuptueshme së përse kancelari nuk mbulohet nga shërbimi civil;

Projektligji është gjithashtu problematik pasi ai tenton të prishë balancën midis pushtetit të kancelarit dhe atij të kryetarit të gjykatës duke anuar nga ky i pari për sa i përket administrimit të gjykatës. Projektligji e bën të superfuqishëm

33 Shih Rekomandimin e Misionit EURALIUS, “Për statusin dhe trajtimin e stafit administrativ të institucioneve të drejtësisë”, 7 gusht 2006 www.euralius.org.al

kancelarin në raport jo vetëm me kryetarin e gjykatës por edhe zyrën e buxhetit të gjykatës. Për sa kohë që është propozuar përzgjedhja e tij nga Ministri i Drejtësisë, rreziku i ndërhyrjes së ekzekutivit në punët e gjyqësorit është evident. Projektligji përcakton se një pjesë e mirë e çështjeve që lidhen me strukturën dhe funksionimin e administratës gjyqësore zgjidhen rast pas rasti me aktet nënligjore të Ministrit të Drejtësisë. Ky rregullim konsiderohet si një tjetër aspekt problematik i projektligjit.

2.5.5 Riorganizimi i gjykatave

Riorganizimi i gjykatave nëpërmjet shkrirjes së tetë gjykatave është konsideruar si një masë që do të ndikonte në rritjen e efiçensës dhe transparencës në dhënien e drejtësisë[34].

Megjithëse përparësitë dhe ndikimi pozitiv në rritjen e efiçensës në dhënien e drejtësisë nuk mund të kontestohen në një ardhme të largët, aktualisht ky proces ka gjeneruar probleme të cilat prekin si gjyqtarët ashtu edhe administratën e gjykatave. Këto pasoja mund të ishin eliminuar në qoftë se Ministria e Drejtësisë do të kishte pasur një strategji të qartë paraprake për riorganizimin e gjykatave. Misioni Euralius ka sugjeruar një qasje graduale me tre hapa për organizimin e gjykatave[35].

Reagimi i Ministrisë së Drejtësisë dhe Këshillit të Lartë të Drejtësisë erdhi vetëm pas Dekretit të Presidentit (Dekret nr. 5350 datë 11.06.2007 "Për krijimin e rretheve gjyqësore, caktimin e kompetencave tokësore dhe të qendrës së ushtrimit të veprimtarisë së tyre"). Mënyrat e sistemimit të gjyqtarëve gjykatat e të cilave u suprimuan u përcaktua me vendimin nr. 215 datë 30.07.08. Gjyqtarët u ftuan të konkurronin për vendet vakante të shpallura nga KLD, Ministria e Drejtësisë dhe Inspektorati i KLD-së. Aktualisht numri i gjyqtarëve të mbetur jashtë sistemit është 17.

Kushtetuta parashikon në mënyrë taksative se gjyqtarët në rast riorganizimi mund të transferohen në gjykata të të njëjtit nivel ose në një nivel më të ulët.

34 Shih Strategjinë kombëtare për zhvillim dhe integrim, fq.29 si edhe raport progresin e Komisionit Europian për Shqipërinë, fq.21

35 Misioni EURALIUS rekomandoi një strategji graduale të mbylljes së gjykatave e cila nuk u reflektua në vendimin e institucioneve shqiptare. Shih rekomandimin mbi modelet e ndryshme të organizimit të gjykatave të rretheve, 10 mars 2006 në www.euralius.org.al

Gjykata e Lartë në vendimin e saj nr. 20 datë 14.11.2007 anuloi vendimin nr. 235 të KLD-së për dy gjyqtarë të cilët e ankimuan atë pasi ai binte ndesh me nenin 147/6 të Kushtetutës së RSH-së. Dy nga gjyqtarët e gjykatave të suprimuara janë sistemuar në gjykata të tjera.

2.5.6 Përmirësimi i shërbimit përmbarimor

Rritja e ekzekutimit të vendimeve mbetet një nga shqetësimet e vazhdueshme për sistemin e drejtësisë në Shqipëri. Reforma në këtë sektor është përqendruar në ndryshime legjislative të cilat synojnë të përmirësojnë shërbimin përmbarimor në Shqipëri. Për këtë arsye janë propozuar ndryshime në Kodin e Procedurës Civile të cilat lidhen ekskluzivisht me ekzekutimin e vendimeve. Këto propozime ende nuk janë miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë.

Qeveria shqiptare ka vendosur ti japë zgjidhje problemeve që lidhen me ekzekutimin e vendimeve dhe më zyrën e përmbarimit në Shqipëri nëpërmjet liberalizimit të shërbimit përmbarimor, ose më saktë ofrimit alternativ të shërbimit përmbarimor privat. Shërbimi përmbarimor shtetëror mbetet i pandryshuar dhe ai do të vazhdojë të rregullohet nga kuadri ekzistues ligji 8730 datë 18.01.2001.

Projektligji parashikon një sërë rregullimesh sesi do të funksionojë përmbaruesi privat, të drejtat dhe detyrimet e tij, procedurat e licencimit format e vetorganizimit nëpërmjet dhomës së përmbaruesve privatë e të tjerë. Ministria e Drejtësisë do të jetë organi përgjegjës për kontrollin e veprimtarisë së përmbaruesit privat.

2.5.7 Aksesi në sistemin e drejtësisë dhe transparenca e proceseve gjyqësore

Transparenca e proceseve gjyqësore vazhdon të mbetet një nga çështjet kritike të sistemit të drejtësisë. Ligji i pushtetit gjyqësor i kushton një rëndësi të veçantë transparencës së proceseve gjyqësore dhe aksesit të qytetarëve në organet e drejtësisë. Ligji sanksionon ndarjen e çështjeve gjyqësore me short, sipas procedurave të caktuara nga KLD. Në KLD është ngritur grupi i punës për përgatitjen

e akteve nënligjore që lidhen me zbatimin e ligjit për pushtetin gjyqësor[36], ku përfshihen edhe çështjet e lidhura me transparencën e proceseve gjyqësore.

Sipas ligjit konsiderohen shkelje të rënda zvarritjet e pajustifikuara dhe të përsëritura të veprimeve procedurale gjatë ushtrimit të funksionit kur kjo ka sjellë më pas, ose mund të kishte sjellë pasoja për të drejtat kushtetuese të palëve në gjykim apo për dhënin e drejtësisë. Në këtë mënyrë, gjyqtarët do të ndëshkohen me masa disiplinore në rastet e zvarritjeve të proceseve gjyqësore.

Si pjesë e rritjes së aksesit të qytetarëve në sistemin gjyqësor konsiderohet dhe projektligji i përgatitur së fundi nga qeveria për "Për ndihmën juridike". Projektligji është miratuar në Këshillin e Ministrave dhe është depozituar në Kuvend.

Një tjetër nismë në funksion të rritjes së transparencës në gjyqësor është dhe nënshkrimi i Memorandumi i Mirëkuptimit lidhur me zbatimin e masave për reformën në gjykata në mbështetje të rritjes së përgjegjshmërisë, transparencës dhe efikasitetit, nëpërmjet USAID, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, Ministria e Drejtësisë, Konferenca Gjyqësore Kombëtare, Zyra e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor. Objektivi kryesor i kësaj marrëveshje është përmirësimi i veprimtarisë së gjykatave në tërësi (10 gjykata pilot), duke u fokusuar në rritjen e përgjegjshmërisë, transparencës dhe efikasitetin në kryerjen e detyrave nga vetë gjyqtarët. Pas kësaj marrëveshje gjykatat pilot do të miratojnë strategjinë e tyre për zhvillim integriteti dhe anti-korrupsion.

Misioni Euralius ka rekomanduar[37] shtrirjen e projektit CCMIS (Sistemi Informativ për Menaxhimin e Çështjeve Civile) në të gjitha gjykatat me qëllim që të përmirësohet aksesi i publikut për sa u përket çështjeve, vendimeve, orareve, statistikave, tekstin e plotë të vendimit, programin për të mundësuar anonimatin e vendimeve, lajme të veçanta dhe bordin e publikimeve në gjykata në Gjykata. Sistemi CCMIS ndihmon jo vetëm në efektivitetin e çështjeve gjyqësore por dhe për transparencën dhe rritjen e aksesit të publikut, pasi secila gjykatë në të ardhmen do të ketë faqen e saj të internetit.

36 Grupi i punës është ngritur me vendim te KLD datë 7.7.2008.
37 Bazuar në raportin e misionit Euralius në Shqipëri, korrik 2007.

Ngritja e sallave të gjyqit që publiku të mund të ndjekë procesin gjyqësor janë problem vetëm në disa gjykata të rretheve gjyqësore. Në disa gjykata të tjera ku godinat janë të reja sallat e gjyqit ekzistojnë por jo në të gjitha rastet përdoren nga gjyqtarët.

2.5.8 Shkolla e Magjistraturës dhe trajnimet

Bazuar në strategjinë e saj, Shkolla e Magjistraturës ka vazhduar përpjekjet e saj për forcimin dhe qëndrueshmërinë e saj financiare. Shkolla ka si mbështetje kryesore financiare buxhetin e shtetit por ka qenë i pamjaftueshëm për plotësimin e nevojave për përmbushjen e detyrimeve ligjore që ka Shkolla edhe në drejtim të angazhimeve në kuadrin e zbatimit të MSA. Trajnimi fillestar mbështetet 100% nga buxheti i shtetit. Ndërsa trajnimi i vazhdueshëm kryesisht mbështetet nga fondet e donatorëve. Në të ardhmen synohet të financohet 100% nga buxheti i Shtetit, duke mos planifikuar financime nga donatorët, të cilët shpesh herë ofrojnë ndihmën e tyre në fusha të ndryshme për realizimin e veprimtarisë së Shkollës.

Shkolla e Magjistraturës ka dy programe të rëndësishme siç është ajo e trajnimit fillestar dhe trajnimit të vazhdueshëm. Në fillim të vitit shkollor tetor 2007, u realizua me sukses provimi i pranimit për programin e Trajnimit fillestar për gjyqtarë dhe prokurorë për periudhën 2007–2010. Gjithsej në këtë vit janë pranuar 10 kandidatë të rinj për prokurorë ndërsa nuk janë pranuar kandidatë për gjyqtarë.

Për vitin akademik 2008–2011, KLD në vendimin Nr. 232, datë 7.7.2008 ka paraqitur 8 vendet vakante për kandidatë ‘gjyqtarë’ në konkursin e pranimit të Shkollës së Magjistraturës. Po për këtë vit janë paraqitur nga Prokuroria e Përgjithshme 6 vende vakante për kandidatë ‘Prokuror’. Trajnimi fillestar konsiston në njohuri teorik si dhe praktike duke bërë një shpërndarje të mirë gjatë tre viteve akademikë. Gjatë muajit shtator 2008 janë zhvilluar procedurat e konkursit për pranimin e kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë në Shkollën e Magjistraturës.

Trajnimi i vazhdueshëm i gjyqtarëve dhe prokurorëve ka si qëllim trajnimin për tema dhe çështje të ndryshme bazuar në nevojat si dhe rekomandimet konkrete. Shkolla e Magjistraturës për vitin akademik 2007 – 2008, bazuar në nevojat dhe rekomandimet, ka hartuar programin e temave të trajnimeve për Trajnimin e vazhdueshëm të gjyqtarëve dhe prokurorëve.

Vazhdon të jetë në proces puna për krijimin e një qendre burimore për të Drejtën Evropiane në bashkëpunim me GTZ dhe me Shkollën e Magjistraturës. Në të ardhmen mendohet që kjo qendër burimore të bëhet departament në Shkollën e Magjistraturës.

2.5.9 Mbrojtja e dëshmitarëve

Mbrojta e dëshmitarëve në Shqipëri mbetet ende një problem[38]. Me qëllim adresimin e kësaj problematike janë zhvilluar takime të vazhdueshme nga grupi i punës i Konsorciumit Ndërkombëtar për mbrojtjen e dëshmitarëve në të cilat është diskutuar lidhur me amendimin e ligjit aktual për mbrojtjen e dëshmitarit. Grupi i punës për mbrojtjen e dëshmitarit përbëhet nga Drejtoria e Mbrojtjes së Dëshmitarit, Zyra e Prokurorit, OPDAT.

Duke pasur parasysh detyrimet ndërkombëtar, është përgatitur një projektligj i cili synon të krijojë një rregullim ligjor më fleksibël, në mënyrë që të gjejnë zgjidhje të gjitha nevojat dhe rastet praktike që dalin. Në të njëjtën kohë, projektligji pritet t'i japë Drejtorisë së Mbrojtjes së Dëshmitarëve dhe Bashkëpunëtorëve të Drejtësisë pavarësi në vendimmarrje dhe në administrimin e buxhetit; dhe t'i njohë të

drejtën kësaj drejtorie për të lidhur marrëveshje ndërkombëtare për programe të veçanta mbrojtjeje.

Projektligji sjell një sërë të rejash në lidhje me:

- zgjerimin e rrethit të krimeve për të cilat lejohet mbrojtja e dëshmitarëve;
- ndryshimin e kompetencave të Komisionit lidhur me të drejtën e pranimit

38 Bazuar në problematikën e nxjerrë nga Rekomandimet e CTF-së në takimin e 15 për Shqipërinë,

ose jo të personave në programin e mbrojtjes ndërkohë që mënyrën se si do të veprohet me personin e mbrojtur do ta përcaktojë vetë Drejtoria;

- ndryshimin e përbërjes së Komisionit;
- garantimin e pavarësisë financiare të Drejtorisë.

Lidhur me sistemin e videokonferencave, deri tani janë siguruar 3 sisteme të tilla. FBI ka mbështetur financiarisht një sistem Video Konferencë për Policinë e shtetit. Ajo do të instalohet në Drejtorinë e mbrojtjes së dëshmitarit e cila është ende në proces. Instalimi aktualisht është duke u bërë nga OPDAT dhe Drejtoria e Përgjithshme e Policisë. Gjithashtu, një sistem video konference është instaluar në Gjykatën e Krimeve të Rënda dhe një në Prokurorinë e Përgjithshme.

2.5.10 Drejtësia për të miturit

Drejtësia penale për të miturit është një fushë e cila me gjithë përmirësimet vazhdon të ketë probleme. Në tetor të 2007 u aprovua ngritja e seksioneve për të miturit në 6 Prokurori të rretheve gjyqësore duke sanksionuar gjithashtu organizimin e tyre, strukturën organike, funksionimin dhe kompetencat territoriale.

Nëpërmjet dekretit të Presidentit nr. 5559, datë 27.12.2007 u mundësuan disa ndryshime në kompetencat territoriale të gjykatave në raport me ato të dekretit të mëparshëm "Për krijimin e seksioneve të veçanta penale për gjykimin e të miturve pranë gjykatave të rretheve gjyqësore". Misioni Euralius rekomandoi[39] që gjyqtarët e përzgjedhur duhet t'i nënshtrohen trajnimit fillestar për çështje të drejtësisë për të miturit dhe të specializohen më tej me përvojën që do të fitojnë. Gjithashtu, emërimi i tyre nuk duhet t'i nënshtrohet rotacionit, sikurse praktikohet në lidhje me seksione të tjera.

Projektligji "Për shërbimin e provës" ende nuk është miratuar në Kuvend. Miratimi i këtij projektligji kërkon ndryshimin e një sërë dispozitash të Kodit Penal dhe Kodit të Procedurës Penale.

---

39 Bazuar në raportin e Misionit Euralius, 'Për emërimin e gjyqtarëve në lidhje me krijimin e Seksioneve për çështje penale kundër të miturve' datë 18 korrik 2007

2.6 Lufta kundër korrupsionit

Lufta kundër korrupsionit vlerësohet si një nga kriteret themelore që mundëson konsolidimin e shtetit të së drejtës dhe ekonominë e tregut e rrjedhimisht përparimin e Shqipërisë në procesin e integrimit europian. Megjithatë, në Shqipëri mungon një vizion i qartë e vullnet politik për të adresuar problematikat që lidhen me korrupsionin.

Problemet kryesore ne kuadër te Luftës Antikorrupsion, të evidentuara ne vitet e fundit janë

- Përfshirja më e madhe e organeve të drejtësisë në luftën kundër korrupsionit;
- Mungesa e objektivave dhe treguesve konkrete në Strategjinë Anti-korrupsion e miratuar nga Qeveria40;
- Kufizimi i listës së zyrtarëve me imunitet41

Strategjia Anti-korrupsion 2007-2013 e miratuar më 3 Tetor 2008 nga Këshilli i Ministrave krijon një lidhje me SKZHI dhe përcakton si indikatorë matës perceptimin e antikorrupsionit të Transparency International dhe Raportin e Bankës Botërore në lidhje me biznesin. Megjithatë, në seksione të tilla si "Reforma rregullatore e licencimit" apo "Reforma ne Shërbimin Publik" ka mangësi të instrumenteve ligjore dhe institucionale qe do te bënin te mundshëm realizimin e objektivave. FMN në raportin e vitit 2008 për Shqipërinë rekomandon si të nevojshme detajimin në objektiva më konkrete dhe të matshëm të SKZHI për sa i përket luftës kundër korrupsionit në sektorin e shëndetësisë dhe arsimit[42].

---

40 Prioritet ne Dokumentin e Partneritetit Europian për Shqipërinë Bruksel 06.11.2007 COM (2007) 665, 3.1. Prioritetet afatshkurtra / Prioritetet kyçe faqe 6./ Kriteri Politik/Politika Anti Korrupsion faqe 7 Problematike e mbartur edhe nga Raporti i progresit Viti 2004, 2005, 2006

41 Problematike e mbartur nga Raporti i Vitit 2004, 2005 Prioritet ne Dokumentin e Partneritetit Europian për Shqipërinë Bruksel 06.11.2007 COM(2007) 665, 3.1. Prioritetet afatshkurtra /Kriteri Politik/ Politika Anti Korrupsion faqe 7.

42 Informacion i marre nga "Albania: Poverty Reduction Strategy Paper—Joint Staff Advisory Note" publikuar nga Fondi Monetar Nderkombetar 2008

Metodat parandaluese që ngushtojnë hapësirat për korrupsion të tilla si transparenca, kontrolli i brendshëm dhe i jashtëm, aksesi në vendimmarrje dhe roli monitorues i shoqërisë civile, komuniteteve vendore dhe të medias, të parashikuara në strategji mbeten te pazbatueshme pasi:

- Nuk ka tregues të qartë monitorimi për asnjë nga masat e parashikuara;
- Masat janë të përgjithshme dhe nuk evidentojnë qartë personat përgjegjës për realizimin e tyre;
- Mungon bashkëpunimi ndërmjet institucioneve të ngarkuara për realizimin e këtyre masave, qoftë dhe ai për shkëmbimin e informacionit;

Lidhur me komunikimin dhe bashkëveprimin ndërmjet ministrive, institucioneve dhe organizmave përkatës, del në pah se njësitë e auditit të brendshëm nuk luajnë rolin e tyre[43]. Praktikat korruptive janë objekt investigimi si i njësive të auditit të brendshëm ashtu edhe të Departamentit të Auditit të Brendshëm dhe Antikorrupsionit në Këshillin e Ministrave (DABA), në mënyrë të pavarur nga njëra tjetra.

Nga 300 inspektime të kryera lidhur me hetimin administrativ të praktikave korruptive rezulton se asnjë nuk është iniciuar nga mekanizmat e kontrollit të brendshëm të institucioneve publike. Këto inspektime janë kryer nga DABA. Hetimet e kryera nga kjo strukturë nuk kanë pasur për objekt çështje të cilat kanë qenë subjekt i auditit të brendshëm në institucionet përkatëse. Megjithatë, ka pasur disa raste kur DABA gjatë ri-hetimit të disa prej tyre ka evidentuar praktika korruptive, të cilat pavarësisht nga hetimi i kryer nga auditi i brendshëm, nuk janë evidentuar nga ky i fundit.

Pavarësisht diskutimeve të vazhdueshme, ende nuk është gjetur një formulë e pranueshme nga aktorët kryesorë politikë në lidhje me kufizimin e listës së zyrtarëve që gëzojnë imunitet. Diskutimet dhe debatet për kufizimin e imunitetit të deputetit janë bazuar në një opinion të Komisionit të Venecias, i cili e lë në dorë

43 Problematike e mbartur nga Raporti i Vitit 2004, 2005 dhe evidentuar nga diskutimi ndërmjet palës komunitare dhe Shqiptare gjate takimit tw CTF XVII

të ligjvënësit shqiptar zgjidhjen e kësaj çështjeje pa u shprehur konkretisht për mënyrën e realizimit të saj.

Gjatë periudhës së raportimit, organet e zbatimit të ligjit kanë filluar hetimet apo proceduar penalisht zyrtarë të lartë të akuzuar për korrupsion apo shpërdorim detyrë, siç është rasti i ish Ministrit të Punëve Publike dhe Transportit, aktualisht Ministër i Punëve të Jashtme; ish Ministrit të Mbrojtjes; ish Zëvendësministrit të Punëve Publike dhe Transportit dhe zyrtarëve të lartë të Drejtorisë së Përgjithshme të Rrugëve, ish Sekretarit të Përgjithshëm të Ministrisë së Punëve Sociale dhe Shanseve të Barabarta.

Niveli i perceptimit të publikut për korrupsionin në shërbimet publike vazhdoi të mbetej i lartë për vitin 2007. Rreth 71% e shqiptarëve pohojnë se kanë dhënë ryshfet për arsye të ndryshme dhe në institucione të veçanta të paktën një herë gjatë 12 muajve të fundit. 4 nga 10 qytetarë pretendojnë se u kërkohet të japin ryshfet në gjykatë, për të zgjidhur një çështje apo fituar një të drejtë. Ndërkohë që në sektorë si shëndetësia, niveli i dhënies së ryshfetit është disa fish më i lartë[44].

Vihet re një përmirësim i indeksit të perceptimit të korrupsionit për vitin 2008. Pavarësisht këtij përmirësimi ai nuk ka përparuar drejt niveleve të kënaqshme sipas metodologjisë së Transparency International. Sipas raportit të FMN ende

ekziston një perceptim i lartë për korrupsionin në sektorin e drejtësisë, ku nuk ka asnjë rast vendosje sanksioni për shkeljet e konstatuara[45].

Përfaqësuesit e Transparency International në Shqipëri deklaruan se në përcaktimin e nivelit të indeksit të perceptimit të korrupsionit për vitin 2008[46], nuk është përfshirë tragjedia e Gërdecit ku humbën jetën 26 persona. Kjo e fundit si dhe procedura e ndërtimit të rrugës Durrës–Kukës, për të cilat organet e zbatimit

44 Të dhëna të marra nga "Barometrit i Korrupsionit 2007" vëzhgim i organizatës ndërkombëtare "Transparency International" për vitin 2007.

45 Informacion i marre nga "Albania: Poverty Reduction Strategy Paper—National Strategy for development and Integration" publikuar nga Fondi Monetar Nderkombetar 2008

46 Sipas metodologjisë së "Transparency International 2008 Corruption Perceptions Index", indeksi minimal që një shtet të konsiderohet në rrugë të mbarë në luftën kundër korrupsionit është të paktën 5, ndërkohë që Shqipëria në vitin 2008 ka bërë progress vetëm me 0.5 pikë duke arritur nivelin e 3.4 pikëve.

të ligjit kanë nisur procedurat hetimore ndaj ish Ministrit të Punëve Publike dhe të Transportit, aktualisht Ministër i Punëve të Jashtme dhe ndaj ish Ministrit të Mbrojtjes, janë një test vendimtar për shkallën e zbatimit të ligjit në Shqipëri.

Kryeministri ka deklaruar në disa raste se që nga 1 Janari i vitit 2009 do të zbatohen vetëm procedurat e prokurimit elektronik. Një nismë e tillë, ndonëse paraqet progres, shoqërohet me skepticizëm për faktin se Shqipëria ka një tregues të ulët të përdorimit të internetit si dhe precedent negativ me praktikat e tenderimit publik.

Sipas Kontrollit të Lartë të Shtetit[47] praktikat korruptive vazhdojnë të jenë mbizotëruese në fushën e prokurimit publik. Në 60 % të rasteve konstatohen shkelje të ligjit të ri "Për prokurimin publik" dhe dëmi i shkaktuar buxhetit të shtetit përllogaritet në 454 milionë lekë të shpenzimeve korrente dhe kapitale, nga të cilat rreth 93 % e dëmit është krijuar gjatë zbatimit të procedurave të prokurimit.

Pavarësisht se Shqipëria ka përmirësuar treguesit në uljen e barrierave administrative për hyrjen në treg të bizneseve të reja[48], rasti i shmangies së biznesmenit Kosta Trebicka nga transaksioni tregtar në lidhje me paketimin e armatimeve të demontuara dhe përfshirja në të e një kompanie tjetër e lidhur më zyrtarë të lartë tregon se mbijetesa e komunitetit të biznesit vihet në vështirësi nga praktikat korruptive.

47 Raport i paraqitur në Komisionin Parlamentar për Ekonominë dhe Financat në datë 01.10.2008.

48 Shih Raporti i Bankës Botërore "Doing Business" për vitin 2008 i cili rendit Shqipërinë në 10 vendet e para për lehtësinë e krijimit të sipërmarrjeve të reja.

2.7 Reforma e Decentralizimit

Reforma e decentralizimit, ashtu sikurse është theksuar dhe në Strategjinë Kombëtare të Decentralizimit,[49] është përqendruar në adresimin e dy prioriteteve[50]:

- Plotësimin e kuadrit normativ dhe institucional për transferimin tek bashkitë të përgjegjësive për taksat vendore, ujësjellësit dhe kanalizimet;
- Miratimi i kuadrit normativ për huadhënien vendore me qellim lehtësimin e investimeve kapitale të nevojshme për shërbime më të mira vendore[51].

Megjithëse në vitin 2006 u bë transferimi i plotë i menaxhimit të taksës mbi biznesin e vogël nga Qeverisja Qendrore tek Qeverisja Vendore, sërish janë vërejtur një sërë problemesh në administrimin e kësaj takse.

Gjatë vitit 2007, niveli i mbledhjes se kësaj të ardhure ishte relativisht me i mire se gjate vitit 2006[52]. Megjithatë mbetet shqetësues fakti që nga 1 Janari 2008 qeveria përgjysmoi barrën fiskale te kësaj takse, gjë që i dha menjëherë efektet në nivelin e të ardhurave vendore.

Për të kompensuar të ardhurat e munguara për pushtetin vendor nga ulja e barrës fiskale, Qeveria parashikoi masën e transfertës së pakushtëzuar te fondit te pushtetit vendor të vitit fiskal, e cila nuk u realizua ne nivelin 100% të parashikimeve fillestare si rezultat i përqendrimit të këtyre fondeve në bashkitë e nivelit të parë. Politika fiskale e Qeverisë për delegimin e mëtejshëm të taksave në nivel kombëtar në administrimin e pushtetit vendor nuk është koordinuar dhe shoqëruar me rritjen e kapaciteteve për miradministrimin fiskal nga pushteti vendor.

49 Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 651 datë 29 Dhjetor 1999.

50 Nga informacionet e marra aktualisht është përgatitur një strategji e re me qëllim përmirësimin e Strategjisë së miratuar me VKM Nr. 651, datë 29 Dhjetor 1999, duke përfshirë edhe prioritete të tjera. Këto prioritete përshijnë në vetvete të gjitha shërbimet publike (jo vetëm ato utilitare si kanalizimet dhe të ujit të pishëm) si dhe planifikimi urban, çështjet e mjedsit, decentralzimi fiskal etj.

51 Problematika e trajtuar në Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Shqipërinë, i vitit 2006 dhe 2007.

52 Bashkia e Tiranës – Viti 2006 në vlerën 321,492,681.20 ALL; Viti 2007 në vlerën 1,275,487,375.38 ALL.

Gjatë procesit të hartimit të Strategjisë së Decentralizimit e cila përfshinte edhe kalimin e taksës mbi biznesin e vogël nën administrimin e njësive të qeverisjes vendore, Shoqata e Komunave dhe Shoqata e Bashkive të Shqipërisë kërkoi që procesi i kalimit të ishte transparent dhe i koordinuar ndërmjet organeve të administratës tatimore dhe njësive të qeverisjes vendore; si edhe të shoqërohej me manuale udhëzimesh për specialistët përkatës të njësive të qeverisjes vendore; dhe me trajnime të lidhura me ligjin dhe mekanizmat e zbatimit të tij. Transferimi i ndërmarrjeve të ujësjellës kanalizimeve në administrimin e pushtetit vendor në Nëntor 2007[53] u realizua përfundimisht në përmbushje të ligjit "Për transferimin e pronave shtetërore" të vitit 2001[54]. Sipas aktit normativ, bëhet fjalë për transferim e aksioneve të këtyre shoqërive dhe jo për administrim real të tyre nga njësitë e pushtetit vendor, pasi pronari dhe administratori real i këtyre shoqërive për një periudhe dy vjeçare mbetet Ministria e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës.

Njësitë e qeverisjes vendore, për një periudhë 2 vjeçare nuk gëzojnë të drejta si pronarë për administrimin real të këtyre shoqërive pasi, Ministria e Ekonomisë do të jetë përgjegjëse për ngritjen e Asambleve të Ortakëve të shoqërive. Ajo do të këtë autoritetin për të përcaktuar përbërjen e këshillave mbikëqyrës nëpërmjet caktimit të numrit të anëtareve si dhe miratimit të anëtarëve të emëruar nga asambletë e aksionerëve. Njësitë e qeverisjes vendore kanë kundërshtuar modalitetet e transferimit të pronësisë së këtyre shoqërive, kryesisht për shkak të formulës se këshillit mbikëqyrës dhe emërimit të administratorit të kompanisë.

Në muajin shkurt 2008 u miratua unanimisht nga Kuvendi ligji "Për huamarrjen e qeverisjes vendore". Kjo iniciativë është përkrahur nga bashkitë si një mundësi e re financimi për përmirësimin e shërbimeve vendore. Nga procesi i konsultimit gjatë hartimit të këtij ligji, bashkitë janë shprehur të interesuara në marrjen e huave afatgjata për realizimin e investimeve të cilat mundësojnë shlyerjen e financimit.

53 Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 660, datë 12.09.2007 "Për transferimin e aksioneve të shoqërive të ujësjellësve dhe kanalizimeve njësive të qeverisjes vendore", hyrë në fuqi në datë 07.11.2007.

54 42 shoqëri të ujësjellës kanalizimeve janë transferuar në bashkëpronësi të 49 bashkive dhe 136 komunave.

Ky proces po mbështetet edhe nga USAID dhe BERZH[55]. Ligji i miratuar parashikon mundësinë e marrjes së huave nga njësitë e qeverisjes vendore sipas përcaktimeve të ligjit që nga data 1 mars 2008[56]. Ndërkohë, aktet nënligjore për vënien në zbatim të ligjit nuk janë nxjerrë nga Ministri i Financave si organi kompetent i autorizuar nga ligji[57], duke penguar financimin e investimeve në formën e marrjes së huave.

55 USAID po mbështet 10 bashki për të lehtësuar këtë proces si dhe ka krijuar një fond për garantimin e kredive ku edhe njësitë e pushtetit vendor mund te aplikojnë për tu bërë pjesë e tij në kërkesat e tyre për kreditimin në sistemin bankar në një periudhë të mëvonshme. BERZH-i po mbështet Bashkinë e Tiranës në një proces huamarrjeje prej 20 milionë Euro.

56 Neni 35 i ligjit nr. 9869, datë 04. 02. 2008 "Për huamarrjen e qeverisjes vendore".

57 Neni 34 i ligjit nr. 9869, datë 04. 02. 2008 "Për huamarrjen e qeverisjes vendore".

3. Të drejtat e njeriut dhe mbrojtja e minoriteteve

3.1 Respektimi i të drejtës ndërkombëtare dhe të drejtave të njeriut

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka dhënë gjashtë vendime kundër Shqipërisë, ku konstaton se ka pasur shkelje të neneve 3, 6 § 1, 13 të Konventës dhe nenit 1 të Protokollit të Parë Shtesë të Konventës. Me gjithë kërkesat e vazhdueshme për të gjetur mekanizmat e zbatimit automatik të këtyre vendimeve, ende nuk ka një kuadër ligjor të përfunduar. Është në proces diskutimi projektligji "Për ekzekutimin e vendimeve të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut".

Në zbatimit të Rekomandimit (2002) 13 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës i cili kërkon publikimin dhe shpërndarjen në shtetet anëtare të tekstit të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe të jurisprudencës së Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, përveç botimeve të disa vendimeve të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut kundër Shqipërisë në një botim të posaçëm në korrik 2007, nuk ka botime të tjera. Vihet re një rritje të numrit të çështjeve drejtuar Gjykatës së Strasburgut. Kjo kërkon nevojën e marrjen e masave të menjëhershme për zbatimin e rekomandimeve të dhëna nga kjo Gjykatë si edhe përshtatjen e legjislacionit shqiptar me jurisprudencën e Strasburgut.

3.2 Të drejtat civile dhe politike

Keqtrajtimi i të dyshuarve nga ana e policisë gjatë arrestimit ose marrjes në pyetje, mosmiratimi i kritereve për kompensimin e viktimave dhe vonesat në amendimet e ligjit për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim, adresimi i rasteve të keqtrajtimit nga strukturat shtetërore duke i përballur shkelësit me ligjin si dhe garantimi i respektimit të konventave ndërkombëtare në ngritjen dhe drejtimin e institucioneve penitenciare, janë evidentuar si disa nga problemet kryesore në respektimin e të drejtave civile në Shqipëri58, të cilat reflektohen edhe si prioritete të dokumentit të Partneritetit Evropian.

Në Shqipëri evidentohen gjithashtu mangësi në kuadrin ligjor dhe infrastrukturor në këtë fushë që lidhet kryesisht me vonesat në amendimet e ligjit për të drejtat dhe trajtimin e të burgosurve; moszbatimin e vazhdueshëm të Kodit të Sjelljes; mungesës së trajnimit të stafit të burgjeve mbi Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut; mungesës së funksionimit të Komitetit Mbikëqyrës për Ekzekutimin e Dënimeve me Burgim; progresin e ngadaltë në ndërtimin e qendrave të reja të paraburgimit; mosrespektimin e praktikës ndërkombëtare për shndërrimin e rregullores së paraburgimit në ligj dhe administrimin e mjediseve të reja të paraburgimit me rregullore; pamjaftueshmërinë e burimeve njerëzore dhe materialeve të nevojshme; mbipopullimin e burgjeve dhe institucioneve të paraburgimit; mungesën e një sistemi efektiv monitorimi dhe inspektimi të brendshëm; progresin e kufizuar në përmirësimin e aktiviteteve rehabilituese për të dënuarit, aplikimin e rrallë nga gjykatat shqiptare të dënimeve alternative, vonesat në miratimin e ligjit të ri për dënimet alternative si edhe mungesën e strukturave të caktuara sikurse janë shërbimet e provës[59].

Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA-së përpiqet ti japë në një masë të madhe zgjidhje të gjitha problemeve të ngritura të cilat do të përmblidhen më poshtë.

58 Shih Raportin e Komisionit Europian 2007 për Shqipërinë fq 11-13, COM (2007) 663, Brussels, 6.11.20007.

59 Shih Raportin e Komisionit Evropian 2007 për Shqipërinë fq 12, COM (2007) 663, Brussels, 6.11.20007.

Njëkohësisht, Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI) reflekton të njëjta prioritete me synim garantimin e të drejtave themelore të individëve dhe shndërrimin e institucioneve penale në institucione që japin mundësi riedukimi dhe ri-integrimi për personat e privuar nga liria. Megjithatë, dokumenteve të mësipërm i mungojnë treguesit e matshëm të zbatimit me sukses të masave ligjore dhe aktiviteteve zbatuese.

Plani Kombëtar ka disa afate kohore kryesisht për përmbushjen e disa nismave ligjore dhe disa masave zbatuese në fushën e infrastrukturës. Strategjia Kombëtare ka vetëm një tregues për matjen e zbatimit të masave, i cili është krejtësisht i pamjaftueshëm dhe deri diku i paqartë në funksionin e tij matës[60]. Këto dokumente duhet të përmbajnë afate realiste kohore të realizimit të masave të përcaktuara, duhet të përcaktojnë qartë treguesit e matshëm të suksesit si edhe strukturat përgjegjëse për zbatimin e tyre.

Në bazë të ndryshimeve që iu bënë Kodit Penal lidhur me torturën, me qëllim monitorimin sistematik të keqtrajtimeve dhe parandalimin e torturës, më 10 Mars 2008, Avokati i Popullit në bashkëpunim me Qendrën Shqiptare për Rehabilitimin e Viktimave të Torturës lançuan krijimin e Mekanizmit Kombëtar të Parandalimit të Torturës, kërkesë kjo e Protokollit Plotësues i Konventës kundër Torturës (OPCAT). Mekanizimi monitoron vendet e ndalimit të shoqërimit, të paraburgimit dhe burgjet si dhe bën rekomandimet përkatëse. Ligji për Avokatin e Popullit nevojitet të ndryshohet në mënyrë që të pasqyrojë këtë Mekanizëm sikurse Kodi Penal.

Duke qenë një mekanizëm i ri, atij i duhet të përballet me disa sfida si: krijimi i kontakteve dhe bashkëpunimi me partnerë kombëtarë dhe ndërkombëtarë që operojnë në këtë fushë, miratimi i një buxheti shtesë për këtë strukturë dhe plotësimin e saj me psikiatër, psikologë e mjekë, zbatimi i procedurave për njohjen *de jure* të këtij mekanizmi nga ana e organeve shtetërore shqiptare dhe ato ndërkombëtare. Që nga momenti i krijimit të tij, ky mekanizëm ka monitoruar vendet e paraburgimit dhe të dhomave të shoqërimit dhe ka nxjerrë në pah problematikën që ekziston në këto vende.

---

60 Shih, Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim fq. 110.

Për sa i përket luftës kundër diskriminimit, nga ana e shoqërisë civile është marrë nisma e hartimit të një ligji të posaçëm kundër diskriminimit, nismë e cila ka filluar disa vite më parë. Aktualisht, është ngritur një grup pune me ekspertë, i cili po finalizon këtë projekt-ligj. Gjatë periudhës objekt monitorimi ky projekt ligj nuk u paraqit për miratim.

Parandalimi i formave të diskriminimit njohu progres në aspektin legjislativ me ndryshimet që iu bënë Kodit Penal me parashikimin si rrethanë rënduese të kryerjes së veprës penale për motive që kanë të bëjnë me gjininë, racën, fenë, kombësinë, gjuhën, bindjen politike ose përkatësinë fetare.

Në shkurt 2008, Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH) në bashkëpunim me Shkollën e Magjistraturës dhe Policinë e Shtetit, me ekspertizën e Komisionit Europian kundër Racizmit dhe Intolerencës (ECRI) realizuan trajnimin e 14 oficerëve të policisë së shtetit të qarqeve të ndryshme si edhe 16 gjyqtarëve, prokurorëve dhe oficerëve të policisë gjyqësore të rretheve ku ka përqendrim të minoriteteve. Nga vëzhgimet e kryera nga KSHH rezulton se niveli informacionit të punonjësve të administratës publike lidhur me të drejtat e minoriteteve dhe mënyrën e trajtimit në praktikë të rasteve që kanë të bëjnë me to është i pamjaftueshëm. Ndaj nevojiten trajnime të tjera për njohjen e legjislacionit ndërkombëtar, standardeve për të drejtat e minoriteteve si edhe mosdiskriminimit. Gjithashtu, media duhet të promovojë më shumë vlerat e traditës dhe kulturës së minoriteteve, duke i dhënë akses më të madh problematikës së minoriteteve.

Duke vlerësuar rëndësinë e pjesëmarrjes së minoriteteve në vendim-marrjen vendore dhe qendrore, organizata vendase të të drejtave të njeriut dhe organizata ndërkombëtare që veprojnë në Shqipëri kanë ndërmarrë veprime që synojnë të rrisin pjesëmarrjen e komunitetit rom dhe egjiptian në vendim-marrjen vendore. Në kuadër të programit të Fondacionit SOROS, KSHH-ja në bashkëpunimin me Qendrën për Studime Ekonomike dhe Sociale ka kryer disa trajnime me mësues në disa rrethe, punonjës të policisë në qarkun Fier dhe me organet e qeverisjes vendore Korçë lidhur me rritjen e aksesit të minoriteteve në këto institucione dhe parandalimin e diskriminimit. Rekomandimet e KE, BE dhe te ECRI-it kanë qenë pjesë e këtyre trajnimeve.

Gjatë periudhës së raportimit reforma ligjore në sistemin penitenciar ka shënuar progres të kufizuar. Ndërkohë që janë miratuar ndryshimet në ligjin "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve", ende nuk janë miratuar ndryshimet në Kodin Penal, në ligjin "Për ekzekutimin e vendimeve penale", dënimet alternative, shërbimin e provës. Ministria e Drejtësisë ka integruar dispozitat ligjore që mbulojnë administrimin e vendeve të paraburgimit në ligjin "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosur", ndryshime të cilat hynë në fuqi në prill 2008.

Ministria e Drejtësisë e më pas Komisioni i Ligjeve në Kuvendin e Shqipërisë nxitën procesin e thithjes së mendimeve të aktorëve të shoqërisë civile[61] dhe organizmave ndërkombëtare në procesin e miratimit të këtij ligji. Megjithatë, nevojitet një koordinim më i mirë nga ana e Ministrisë së Drejtësisë për amendimin e gjithë paketës ligjore në fushën penitenciare në mënyrë që të evitohen vonesat në përmbushjen e iniciativave ligjore si edhe përplasjet e mundshme mes ligjeve dhe akteve nënligjore.

Megjithëse Ministria e Drejtësisë kishte planifikuar të miratonte projekt-rregulloren "Për funksionimin e Komisionit Mbikëqyrës të Ekzekutimit të Vendimeve me Burgim", kjo nismë mbetet ende e parealizuar.

Në të njëjtën kohë nevojitet ngritja e një sistemi efektiv inspektimi të brendshëm në sistemin e burgjeve shqiptare[62]. Me ndryshimet që iu bënë ligjit "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim" u shënua një hap pozitiv në drejtim të monitorimit të jashtëm të institucioneve penitenciare me ngritjen e mekanizmit kombëtar për parandalimin torturës në përputhje me Protokollin Opsional të Konventës Kundër Torturës (OPCAT).

Ndonëse në vitin 2005 u përgatit një paketë ligjore për drejtësinë e të miturve e cila iu nënshtrua rishikimit në vitin 2006, ajo ende nuk është përfunduar.

---

61 Lidhur me projektligjin "Për të drejtat dhe trajtimin e personave të dënuar me burgim" Komisioni i Ligjeve shqyrtoi propozimet e Avokatit të Popullit dhe të Komitetit Shqiptar të Helsinkit nga të cilat u morën në konsideratë 60 % e tyre, mes të cilave edhe parashikimi me ligj i trajtimit të personave të paraburgosur dhe kufizimit të të drejtave të tyre.

62 Komiteti Shqiptar i Helsinkit ka paraqitur pranë Ministrit të Drejtësisë modele konkrete tek të cilat mund të referohet sistemi i burgjeve shqiptare për të mundësuar një sistem efiçent inspektimi në përputhje me standardet ndërkombëtare.

Kalimi i plotë i sistemit të paraburgimit në varësi të Ministrisë së Drejtësisë ka hasur vështirësi të shumta duke marrë parasysh infrastrukturën dhe kushtet që trashëgojnë institucionet e paraburgimit nga komisariatet e policisë. Me gjithë përpjekjet e bëra, në pjesën më të madhe të këtyre institucioneve të cilat gjenden në ndërtesat e komisariateve të policisë infrastruktura është tejet e amortizuar dhe kushtet higjieno-sanitare janë shumë shqetësuese[63]. Edhe pas disa muajsh të këtij kalimi në këto institucione janë evidentuar mungesa në personelin shëndetësor (mjekë dhe infermierë). Në disa institucione paraburgimi ka mungesa të theksuara të medikamenteve mjekësore.

Një hap pozitiv për trajtimin e duhur të personave të paraburgosur është pajisja e të gjitha burgjeve dhe institucioneve të paraburgimit me psikologë me kohë të plotë. Megjithatë, në disa nga këto institucione nuk ka ende asnjë program edukimi ose veprimtari rehabilituese, ndërsa në burgje dhe seksionet e paraburgimeve pranë tyre zhvillohet një punë më e mirë nga sektorët e edukimit.

Problem shqetësues në të gjitha burgjet dhe institucionet e paraburgimeve të vëzhguara mbetet mbipopullimi, i cili cenon rëndë të drejtat e persona të privuar nga liria. Vazhdon të jetë i lartë numri i personave të privuar nga liria që kanë probleme psikike, të cilët mbahen në burgje dhe paraburgime të ndryshme dhe një pjesë në Qendrën Spitalore të Burgjeve, e cila nuk ka mundësinë e trajtimit të sëmurëve. Këta të sëmurë duhet të trajtohen në institucione të specializuara ndaj mbetet emergjente hapja e institucionit të trajtimit të të sëmurëve mendorë që kanë kryer vepra penale, që është planifikuar të funksionojë në Durrës.

Zbatimi i masave alternative mbetet në nivele të ulëta. Gjatë periudhës së raportimit janë zbatuar 8 vendime të shërbimit në komunitet për të miturit, të dhëna nga Gjykata e Tiranës[64]. Mbetet emergjente miratimi i ndryshimeve ligjore që do të mundësojnë ngritjen e shërbimit të provës dhe zbatimin e masave

63 Për më shumë informacion shih letrën e KSHH-së, Nr. Prot.12, datë 09.01.2008 drejtuar Kryeministrit, Ministrit të Drejtësisë dhe Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve mbi disa shqetësime të dala nga vëzhgimet e realizuara nga KSHH në vendet e paraburgimeve për periudhën nëntor – dhjetor 2007 si edhe deklaratën për shtyp të datës 15 Nëntor 2007 për institucionin e paraburgimit Vlorë.

64 Kjo është një nismë në kuadër të projektit të programit Reforma për Drejtësinë për të Miturit të mbështetur nga UNICEF dhe financuar nga KE dhe SIDA.

alternative. Punësimi i të dënuarve mbetet një çështje e pa adresuar. Ende nuk është miratuar projekt vendimi i Këshillit të Ministrave lidhur me punësimin e të dënuarve.

Gjatë kësaj periudhe janë realizuar trajnime të stafit të edukimit që merren me trajtimin e të miturve dhe grave në burgje dhe në paraburgime si edhe trajnime për respektimin e të drejtave të njeriut nga ana e administratës së burgjeve. Ato janë realizuar kryesisht nga aktorë të ndryshëm të shoqërisë civile. Në drejtim të përmirësimit të profesionalizmit të administratës së burgjeve, një sërë veprimtarish të realizuara janë fokusuar në drejtim të fillimit të procesit për fuqizimin e sektorit të trajnimit të administratës së burgjeve, përmirësimit të procedurave të përzgjedhjes në këtë sistem, përmirësimit të aftësive profesionale dhe drejtuese të drejtuesve të lartë të burgjeve dhe aftësimin e disa trajnerëve lokalë [65]. Gjithashtu, trajnime janë realizuar dhe me stafin policor në burgje për zbatimin e Kodit të Sjelljes i cili njihet pak nga administrata e burgjeve. Gjithsesi, mbetet ende punë për të bërë në zbatimin sa më rigoroz të ligjit dhe trajtimin me dinjitetit të personave të privuar nga liria.

Burgu i Fushë Krujës dhe paraburgimi i Vlorës janë vënë në përdorim. Ndërkohë, vazhdon puna në qendrën e paraburgimit Durrës dhe kanë filluar punimet për institucionin e të miturve në Kavajë. Në zbatim të Master Planit 2004, janë hapur procedurat e tenderimeve për përzgjedhjen e projekteve të ndërtimit të paraburgimit të Fierit, Elbasanit, Beratit, Shkodrës, Dibrës dhe Gjirokastrës[66]. Investime të tjera mbuluar nga buxheti i shtetit po kryhen në institucionet e paraburgimit në Sarandë, Berat, Kukës, Tropojë. Rikonstruksione janë realizuar dhe në Qendrën Spitalore të Burgjeve, në burgjet Burrel dhe Rrogozhinë.

Për sa i përket ***aksesit në drejtësi***, legjislacioni shqiptar njeh të drejtën e shërbimit ligjor falas. Ky shërbim vazhdon të ketë probleme sidomos për shqyrtimin e kërkesave për rishikim të vendimeve gjyqësore të formës së prerë pranë Gjykatës së Lartë[67]. Ndjekja e gjykimit në Gjykatën e Lartë bëhet gati e pamundur për atë

65 Ky program është pjesë e programit CARDS 2004, zbatohet nga KShH-ja, Agjencia e Korrektimit Holandë në bashkëpunim me DPB-në dhe financohet nga Komisioni Evropian në Tiranë.

66 Këto projekte ndërtimi do të realizohen dhe financohen në kuadër të programit IPA 2007-2009 të Komisionit Evropian.

67 Legjislacioni ynë penal ka një vakum ligjor pasi mundësia për të pasur një avokat falas të siguruar nga shteti njihet vetëm në shkallën e parë dhe të dytë të gjykimit dhe jo në gjykimin në Gjykatën e Lartë.

kategori të dënuarish që nuk kanë mundësi financiare për të siguruar një avokat privat. Pavarësisht nga kërkesat e përsëritura, institucionet përgjegjëse shtetërore nuk kanë marrë ende masat konkrete për rregullimin më të saktë ligjor të këtij problemi. Ka një iniciativë ligjore për të hartuar ligjin e shërbimit ligjor falas në fushën civile dhe atë penale e cila pritet të finalizohet në fund të vitit 2008. Iniciativa synon plotësimin e një detyrimi kushtetues lidhur me ndihmën ligjore falas jo vetëm në fushën penale, por edhe në atë civile dhe administrative.

Në lidhje me ***lirinë e shprehjes dhe të shtypit*** ende nuk është amenduar Kodi Penal që synon që gazetarët të mos jenë objekt i kodit penal për veprën e shpifjes. Gjatë kësaj periudhe nuk raportohen raste të procedimit të gazetarëve. Media e shkruar dhe ajo elektronike ka luajtur rol të rëndësishëm në informimin e publikut. Mjaft pozitiv ishte roli i saj investigues për tragjedinë e Gërdecit të 15 Marsit 2008, pavarësisht nga fakti se Kryeministri i akuzoi si manipulatorë dhe shpifës. Media, analistë dhe organizata të të drejtave të njeriut reaguan ndaj deklaratave të Kryeministrit ku media cilësohej mashtruese dhe akuzohej se nuk tregonte të vërtetën.

Këshilli Kombëtar i Radio dhe Televizionit në shkurt të viti 2008 dha dy liçensa kombëtare për Top Channel dhe Media Vizion. Kjo e fundit u liçensua për transmetimin si operator kombëtar satelitor.

Gazetaria investigative vazhdon të mbetet e pazhvilluar. Ka raste që gazetarët kanë vështirësi në aspektin e ushtrimit të së drejtës së tyre për të marrë informacion për shkak të mungesës së transparencës nga ana e organeve shtetërore.

Qeveria përpiqet të ushtrojë ndikimin e saj ndaj medias e cila është kryesisht kritike. Në fillim të muajit shtator 2008, televizioni News 24 u gjobit nga Këshilli Kombëtar i Radio Televizioneve (KKRT) me 800.000 lekë për transmetimin e spotit të Lëvizjes G 99 që ironizonte spotin e Kryeministrit lidhur me arritjet 3 vjeçare të qeverisë. Ky veprim i KKRT i pambështetur në ligj u shoqërua me kundërshti nga një pjesë e medias dhe e shoqërisë civile.

Shoqëria civile vazhdoi të jetë një aktor më rëndësi në shoqërinë shqiptare. Kuadri ligjor për organizatat e shoqërisë civile pësoi një ndryshim në tetor të vitit 2007. Konkretisht nga ligji u hoq paragrafi që bënte fjalë për lehtësirat dhe përjashtimet

e organizatave jofitimprurëse nga detyrimet tatimore dhe doganore dhe lehtësitë që mund ti krijoheshin personave fizikë dhe juridikë që jepnin ndihmesë me dhurime në favor të organizatave jofitimprurëse. Në maj 2008, me iniciativën e Fondacionit për Shoqërinë e Hapur për Shqipërisë u përgatitën disa ndryshime të paketës ligjore të organizatave jofitimprurëse. Këto ndryshime synojnë forcimin e evidentimit të karakterit jofitimprurës të veprimtarisë së OJF-ve, lehtësimin e procedurave të regjistrimit, pavarësinë funksionale të veprimtarisë së tyre si dhe lehtësira të tjera fiskale. Ende nuk ka një version final të këtyre ndryshimeve.

Disa organizata janë aktive në monitorimin e respektimit të të drejtave të njeriut, përmbushjen e detyrimeve të Shqipërisë në kuadër të MSA, në ofrimin e shërbimeve sociale për grupet në nevojë. Por shoqëria civile vazhdon të jetë e varur nga mbështetja financiare e donatorëve të huaj dhe shumë organizata zbatojnë projekte të orientuara sipas prioriteteve të donatorëve. Lidhur me fondet e BE-së, sugjerohen procedura më të thjeshta në mënyrë që shoqëria civile të përfitojë fondet bazuar në programet e tyre dhe në objektivat strategjikë të MSA-së.

3.3 Të drejtat ekonomike dhe sociale

Në fushën e ***barazisë gjinore*** dhe të drejtave të grave, Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA i kushton vëmendje harmonizimit të legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire* në fushën e mundësive të barabarta. Megjithëkëtë, mungesa e mekanizmave konkret për zbatimin e ligjeve ekzistuese në mënyrë efikase ka rezultuar në pabarazi të theksuar gjinore, e cila ndihmon në mënyrë të drejtpërdrejtë në eficencën e procesit të zhvillimit ekonomik, demokratizimit dhe stabilitetit politik të vendit[68].

Në dhjetor të vitit 2007, u miratua Strategjia Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje 2008-2010. Në procesin e hartimit të Strategjisë u përfshinë

---

68 Metani, A. dhe Omari, S. *Drejt rrugës për në BE; Monitorim i shanseve të barabarta për gratë dhe burrat në Shqipëri.* Qendra e Aleancës Gjinore për Zhvillim. 2006. 17.

aktorë të shoqërisë civile. Megjithatë, zbatimi i Strategjisë mbetet një sfidë për të ardhmen. Ministria e Punës Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta duhet të sigurojë koordinimin e përpjekjeve për zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje ndërmjet të gjitha ministrive të linjës, shoqërisë civile dhe gjithë aktorëve të tjerë të përfshirë.

Ligji "Për barazinë gjinore në Shoqëri", i miratuar nga Kuvendi në Korrik 2008, për herë të parë vendosi kuotën zgjedhore sipas standardeve të vendosura nga shumë vende Europiane. Kuota e parashikuar është prezantuar si kuotë gjinore që parashikon një minimum të përfaqësimit të secilës gjini në të gjitha organet legjislative, ekzekutive dhe juridike, si dhe në institucione të tjera publike duke përfshirë edhe organet ekzekutive.

Ligji i ri i konsideron partitë politike si subjektet më të rëndësishme për realizimin e përfaqësimit mbi bazën e kuotave, dhe si pasojë u referohet në mënyrë specifike partive që të përcaktojnë mënyrat dhe masat për të përmbushur kërkesat e parashikuara në ligj. Megjithatë, eksperienca tregon se zbatimi si duhet i sistemit të kuotave lidhet ngushtësisht me vullnetin e partive politike për ta zbatuar atë.

Në dhjetor të vitit 2007 hyri në fuqi ligji "Për parandalimin e dhunës në familje", i cili paraqet vështirësi në zbatim duke qenë se mungojnë mekanizmat e zbatimit të tij. Ministria e Punës Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta duhet të sigurojë përfshirjen e amendamenteve në ligjin "Për Parandalimin e Dhunës në Familje" dhe të bashkërendojë efektivisht përpjekjet për njohjen dhe zbatimin e tij.

Në maj 2008 u miratuan ndryshimet në ligjin "Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare", të cilat konsistonin në vendosjen e disa detyrimeve ligjore ndaj Ministrisë se Arsimit dhe të Shkencës. Ndryshimet synojnë ndërgjegjësimin dhe edukimin e brezit të ri me rregullat e sjelljes në familje me qëllim edukimin e tyre për parandalimin e veprimeve të dhunshme përmes programeve mësimore dhe teksteve shkollore.

Strategjia për Zhvillim dhe Integrim pasqyron gjithashtu elementë të rëndësishëm të barazisë gjinore. Megjithatë, sikurse u theksua më sipër, problematike mbetet zbatimi *de facto* i kuadrit ligjor dhe politikave ekzistuese lidhur me barazinë gjinore në Shqipëri.

Bazuar në informacionet zyrtare, Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta ka organizuar disa aktivitete sensibilizuese me qëllim promovimin e barazisë gjinore[69]. Janë mbledhur të dhëna statistikore mbi pozicionin e gruas në organet drejtuese të universiteteve të vendit, sipas gradave shkencore dhe në këshillin bashkiak.

Për realizimin e objektivit të rritjes së ndërgjegjësimit ndaj dukurisë së dhunës, mbrojtjes ligjore dhe administrative, si dhe mbështetjes për individë të prekur nga dhuna në familje dhe dhunuesit, Ministria ka realizuar disa aktivitete sensibilizuese në qytetet Vlorë dhe Elbasan[70]. Gjithashtu, MPÇSSHB ka filluar një fushatë sensibilizimi ne prefekturat e vendit, tryeza të rrumbullakëta me përfaqësues të pushtetit vendor, me teme "Barazia Gjinore - Çështje për zgjidhje", me qëllim sensibilizimin mbi Strategjinë Kombëtare të Barazisë Gjinore, si dhe koordinimit të veprimeve të përbashkëta me pushtetin vendor[71].

Përveç nismave të mësipërme, Shoqata Refleksione ka kontribuar në bashkëpunim me institucione të ndryshme shtetërore për realizimin e disa aktivitete me synim ngritjen e shërbimeve ndër-sektoriale dhe të referimit të qëndrueshëm në nivelin vendor në përputhje me ligjin "Për parandalimin e dhunës në familje". Gjithashtu, Qendra e Aleancës Gjinore për Zhvillim, në bashkëpunim me PNUD po zbatojnë një projekt që synon përfshirjen e perspektivës gjinore në arsim me anë të përgatitjes së një udhëzuesi për shtëpitë botuese mbi tekstet shkollore dhe përfshirjes së perspektivës gjinore në kurrikulat arsimore në nivelin parauniversitar.

Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA përfshin ***çështjet e fëmijëve*** e të drejtat e tyre si një element të rëndësishëm për t'u adresuar si pjesë e procesit të Stabilizim Asociimit. Çështjet prioritare të evidentuara nga Qeveria Shqiptare janë forcimi dhe përmirësimi i shërbimeve kombëtare të birësimit, mbrojtja e fëmijëve dhe garantimi i të drejtave të tyre si edhe themelimi i një shërbimi rajonal psiko-social

---

69 Si i tillë është rasti i aktivitetit të organizuar në bashkëpunim me Qendrën Ndërkombëtare të Kulturës "Pjetër Arbnori" me rastin e 8 Marsit, spote televizive, postera si edhe takimi me OJF e grave të fokusuara në çështjet e promovimit të barazisë gjinore dhe dhunës në familje.

70 Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta. *Drejtoria e Politikave të Shanseve të Barabarta. Sektori i Barazisë Gjinore dhe Dhunës në Familje. Analiza 3 mujore*. Mars, 2008. 6

71 Komunikim zyrtar me Irena Benussin, Drejtore e DPSHB-së. Në kuadër të korrespondencës mes DPSHB-së të MPCSSHB-së dhe OJF-ve.

për fëmijë. Në këtë mënyrë është përcaktuar miratimi i një strukture të re për Komitetin e Birësimeve si dhe krijimi i shërbimeve rajonale psiko-sociale në Vlorë, Elbasan dhe Shkodër. Shërbimet rajonale janë shtrirë tashmë në shumë njësi të qeverisjes vendore. Pavarësisht kësaj, çështje si sistemi i mbrojtjes së fëmijëve, drejtësisë për të mitur, licensimi e trajnimi i punonjësve psiko-socialë që trajtojnë çështje të fëmijëve duhet të jenë prioritet, gjithashtu.

Edhe pse ka kufizim të prioriteteve në problemet e birësimit të fëmijëve këtë vit Qeveria shqiptare në bashkëpunim me shoqërinë civile ka ndërmarrë hapa të rëndësishëm për të përcaktuar si prioritet çështje të tjera të tilla si shërbimi i kujdestarisë së përkohshme (foster care) apo edhe hartimi i një Kodi të drejtash për fëmijët si dhe një sistemi monitorimi për të drejtat e fëmijëve.

Gjatë periudhës së raportimit u miratuan dy Protokollet e Konventës mbi të Drejtat e Fëmijëve të Kombeve të Bashkuara[72] si dhe dekreti i Presidentit nr. 5351, i cili i hapi rrugë krijimit të seksioneve të veçanta penale për të mitur në 6 gjykatat e rretheve Tiranë, Durrës, Gjirokastër, Korçë, Shkodër dhe Vlorë.

Sistemi i monitorimit të të drejtave të fëmijëve është zgjeruar me krijimin e njësive të reja për fëmijët në nivel vendor si në Elbasan, Gjirokastër, Fier, Durrës dhe Pogradec. Ato do të analizojnë dhe monitorojnë gjendjen ekonomike dhe sociale të fëmijëve në nevojë e familjeve të tyre, do të ofrojnë shërbime mbrojtjeje, dhe do të koordinojnë aktivitetet mes aktorëve vendorë e qendrorë.

Programi "shans i dytë' i Ministrisë së Arsimit dhe Shkencës vazhdon të ndihmojë integrimin e fëmijëve që kanë lënë shkollën. Programe të posaçme për fëmijë të familjeve që jetojnë në gjendjen e gjakmarrjes vazhdojnë të zhvillohen në vend. Janë ofruar bursa për nxënës të shkollës së mesme profesionale në nevojë. Me qëllim që sistemi i vlerësimit të studentëve të përmirësohet u krijua një Agjenci Qendrore e Vlerësimit të Studentëve[73].

Regjistrimi në lindje ende vazhdon të jetë problem. Popullata më në nevojë, sidomos rome është më pak e regjistruara. Në Kuvend është propozuar një projekt ligj për të rregulluar këtë fenomen negativ, i cili ende nuk është miratuar.

---

72 Miratuar me Ligjin nr. 9833, datë 22.11.2007 dhe Ligjin nr. 98334 datë 10.12.2007.

73 Shih VKM nr. 630, datë 29.9.2007.

Sipas statistikave të Ministrisë së Drejtësisë, përfshirja e fëmijëve në vepra penale është ulur krahasuar me vitin e kaluar.[74] Gjithsesi, drejtësia për fëmijë ende është problem në vend. Ndihet nevoja për të marrë masa për të parandaluar dhe kufizuar përdorimin e paraburgimit. Aktorët e përfshirë në procesin e trajtimit të fëmijëve, si policë, prokurorë, gjyqtarë nevojitet të trajnohen. Drejtësia restorative ende vazhdon të jetë politika kryesore për drejtësinë për të mitur[75].

Fëmijët në rrezik duhet të jenë në qendër të vëmendjes së qeverisë. Si për shembull fëmijët e varfër, ata që jetojnë në komunitete të margjinalizuara, në zona të largëta të vendit, romë, egjiptianë, fëmijët e trafikuar, ata që nuk kanë kujdes prindëror, fëmijët e rrugës dhe fëmijët që janë të ekspozuar ndaj dhunës dhe neglizhencës si dhe ata që ndikohen nga gjakmarrja. Agjencitë që merren me çështjet e fëmijëve duhet të identifikojnë, formulojnë dhe bien dakord për skemën e indikatorëve kritikë dhe masave matëse për mirëqenien e fëmijëve. Shteti duhet të ndërmarrë fushata ndërgjegjësimi dhe programe shkollimi mbi format jo të dhunshme të disiplinës, dhe të ndërmarrë kërkime mbi ndalimin e dhunës fizike në shtëpi ndaj fëmijëve.

Për sa u përket ***personave vulnerabël (në nevojë) nga ana sociale dhe/ose personave me aftësi të kufizua***r, problematike mbetet përmirësimi i sistemeve të mbrojtjes sociale dhe përjashtimi social. Në dokumentin e Partneritetit Evropian të vitit 2008 vihet re një rritje e vëmendjes ndaj personave me aftësi të kufizuar, gjë e cila reflektohet në sanksionimin për herë të parë të parashikimit për zhvillimin e shërbimeve dhe të ndihmës mbi baza komunitare për personat në vartësi duke përfshirë edhe fushën e shëndetit mendor.

Çështjet kryesore të spikatura në këtë fushë lidhen me nevojën e zhvillimit të një strategjie kombëtare kundër fenomenit të gjakmarrjes; mungesën e të dhënave të besueshme për shtrirjen e tij; marrjen e masave konkrete për zbatimin me efektivitet të Strategjisë Kombëtare për Personat me Aftësi të Kufizuar dhe rritjen

---

74 Vjetari Statistikor 2007.

75 Ka pasur disa botime në lidhje me këtë çështje nga UNICEF, Komisioni Evropian, dhe SIDA gjatë vitit 2007, të tilla si 'Drejtësia restauruese dhe Ndërmjetësimi në Zgjidhjen e Konflikteve Penale" apo "Paketë me rekomandime të Këshillit të Evropës në lidhje me administrimin e drejtësisë restauruese", Tiranë 2007.

e asistencës shtetërore për këtë kategori njerëzish; ngritjen e qendrave komunitare për personat e sëmurë mendor; nevojën e koordinimit ndërmjet ministrive të linjës; rritjen e ndihmës për personat në varësi si edhe rritjen e aksesit të personave me aftësi të kufizuar në punësim, arsim, përfshi arsimimin e integruar, si dhe përshtatjen e infrastrukturës mjedisore.

Ende nuk ka të dhëna të sakta lidhur me numrin e familjeve të prekura nga fenomeni i gjakmarrjes. Kjo pengon njohjen në themel të këtij fenomeni si dhe shtrirjen e tij sidomos në krahinat veriore të vendit. Mungesa e një strategjie kombëtare që të synojë marrjen e masave konkrete kundër konflikteve të tilla si edhe një organi qendror që të bashkërendojë iniciativat e institucioneve shtetërore për parandalimin dhe luftimin e gjakmarrjes vazhdon ende të ekzistojë[76]. Pavarësisht ndryshimeve që ka pësuar shoqëria shqiptare dhe reformave të rëndësishme ekzistenca e konflikteve mbi baza gjakmarrjeje tregon që ky fenomen vazhdon të ekzistojë.

Gjatë periudhës së raportimit, janë miratuar disa akte nënligjore mbi bazën e parimit të decentralizimit të shërbimeve sociale dhe vendosjes së tyre në varësi të njësive vendore[77]. Vihet re një rritje e vëmendjes ndaj personave me aftësi të kufizuar. Disa akte nënligjore të miratuara së fundmi kanë pasur për synim përmirësimin e statusit të tyre nga pikëpamja financiare[78].

Në janar të vitit 2008 u miratua Strategjia Sektoriale e Mbrojtjes Sociale 2008-2013[79]. Synimet kryesore të saj janë përmirësimi i mirëqenies së popullsisë; reduktimi i varfërisë dhe përjashtimit social; përmirësimi i shërbimeve sociale përmes vendosjes së standardeve dhe forcimit të potencialit veprues të OJF-ve; futja e konceptit të jetesës së pavarur për personat me aftësi të kufizuar si edhe përmirësimi i barazisë

76 Në fakt kjo përbën një problematikë të përsëritur dhe më parë në Raportet e Progresit të BE ndaj Shqipërisë së viteve 2006, 2007.

77 Si të tilla vlen të përmendim VKM nr. 710, datë 24.10.2007 për transferimin e Qendrës Ditore të të Moshuarve Kamëz në varësi të Bashkisë Kamëz dhe VKM-t për transferimin e Shtëpisë së Fëmijëve të moshës shkollore, 6-14 vjeç në Shkodër dhe në Sarandë në varësi të Bashkive të rretheve përkatëse.

78 Kështu, janë miratuar VKM "Për dhënien e një shtese pagese për invalidët e punës për shkak të aftësisë së kufizuar", VKM "Për përmirësimin e VKM nr. 564 "Për licencimin e ofruesve të shërbimeve shoqërore", VKM "Për një ndryshim në VKM datë 78, datë 7.2.2007 "Për paketën higjieno-sanitare për invalidët para dhe tetraplegjikët". Ky vendim synon përmirësimin e pagesës mujore për para dhe tetraplegjikët që vlerësohet se kanë nevojë për paketë higjieno-sanitare.

79 VKM nr.80, datë 28.1.2008.

gjinore. Gjithashtu, është miratuar dhe Strategjia Ndërsektoriale e Përfshirjes Sociale 2007-2013[80]. Në gusht të vitit 2008, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin "Për disa shtesa në vendimin nr. 80, datë 28.1.2008 të Këshillit të Ministrave "Për miratimin e strategjisë sektoriale të mbrojtjes sociale dhe të planit të saj të veprimit". Në këtë vendim është parashikuar strategjia e kujdestarisë së fëmijëve në nevojë dhe plani i saj i veprimit për periudhën 2008-2010.

Për sa i përket të drejtave të personave me aftësi të kufizuar aktorë të shoqërisë civile kanë sugjeruar rekomandime konkrete për çështjet që i përkasin ushtrimit të së drejtës së votës nga zgjedhësit me aftësi të kufizuar të të gjitha kategorive[81]. Këto rekomandime i janë prezantuar Komisionit të Reformës Zgjedhore në një seancë dëgjimore të organizuar në muajin shtator 2008 dhe më 6 tetor 2008. Nga ana e një grupi organizatash të Personave me Aftësi të Kufizuar (PAK) dhe Avokatit të Popullit i është kërkuar Ministrit të Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta miratimi sa më parë i statusit ligjor për personat me aftësi të kufizuar mendore. Për diskutimin dhe hartimin e këtij statusi në Ministrinë e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta është ngritur një grup ndërministror. Një tjetër iniciativë është ajo e ndërmarrë për hartimin e ligjit "Për ndihmën ligjore", e cila ka të bëjë me ofrimin e ndihmës ligjore falas për PAK.

Zbatimi i Strategjisë Kombëtare për PAK ka ecur me ritme të ngadalta. Ka nevojë për një angazhim më serioz dhe marrjen e masave konkrete për përcaktimin e burimeve financiare dhe njerëzore, në buxhetin e secilit institucion përgjegjës, me synim garantimin e zbatimit në praktikë të kësaj Strategjie. Pa mohuar rëndësinë e miratimit të Strategjisë Kombëtare për PAK dhe ngritjen e një Sekretariati të Përgjithshëm pranë Ministrisë së Punës, vihet re mungesa e një kuadri ligjor të plotë dhe gjithëpërfshirës. Gjithashtu, mungesa të rëndësishme ka në drejtim të përfshirjes së specialistëve dhe ekspertëve për trajtimin e çështjeve të tilla në Ministritë e linjës dhe sidomos në nivel të institucioneve vendore.

---

80 Këto strategji janë komponentë përbërës të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2012.

81 Për këtë çështje është publikuar një letër e hapur drejtuar Kuvendit të Shqipërisë nga ana e Koalicionit për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuar, me synim realizimin e një seance dëgjimore para Komisionit të Çështjeve Sociale dhe Shëndetësisë për prezantimin e rekomandimeve të mësipërme.

Pavarësisht se Sekretariati Teknik është ngritur si një strukturë monitoruese e Strategjisë nuk ka ndarje të qartë të përgjegjësive nga ana e institucioneve shtetërore. Struktura hierarkike e Sekretariatit Teknik në varësi të një drejtorie në Ministrinë e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta në një kohë kur ai duhet të bashkëpunojë, të nxisë dhe t'u drejtohet titullarëve të institucioneve, krijon anomali dhe pengon progresin. Kjo gjë vihet re gjithashtu në përpjekjet për të ngritur strukturat në të gjitha nivelet e pushtetit, çka është jashtë juridiksionit të Ministrisë së Punës. Ndaj çmohet e nevojshme rritja e autoritetit të Sekretariatit Teknik dhe e kapaciteteve profesionale të tij.

Strategjia Kombëtare ka nevojë të rishikohet për të qenë më e saktë nga pikëpamja e planifikimeve objektive dhe reale dhe në drejtim të përmirësimit të rezultateve të saj. Për të garantuar një zbatim më efektiv në praktikë të Strategjisë nevojitet të merren masa konkrete për fuqizimin e strukturës monitoruese të saj në nivel qendror dhe vendor si edhe të bashkëpunimit ndërmjet tyre për mirëfunksionimin e hallkave shtetërore që ndikojnë në zbatimin e kësaj Strategjie.

Pavarësisht se ka rritje progresive të buxhetit për PAK, ajo shkon më shumë në pagesa ose pensione mujore. Nga ana tjetër, buxheti shtetëror nuk parashikon fonde për shërbime direkte rehabilituese dhe integruese për PAK në komunitet të tilla si ngritja ose fuqizimi i qendrave ditore apo rezidenciale, ose parashikon fonde të pakta në fushën e punësimit, arsimimit apo përshtatshmërisë së ambienteve për PAK.

Në fushën e shëndetit mendor ka përfunduar rikonstruktimi dhe rritja e kapaciteteve profesionale të stafit të qendrës komunitare për shëndetin mendor në rrethin e Korçës. Pavarësisht se me vonesë, hapja e një qendre të tillë përbën një hap pozitiv, qëllimi i së cilës është rritja e aksesit në shërbime të tilla nga ana e shoqërisë dhe deinstitucionalizimi i spitaleve për të sëmurët mendor në qendra komunitare.

Në mars të vitit 2008 u hap Shtëpia e Shëndetit Mendor në Cërrik[82] dhe qendra komunitare e shëndetit mendor në Tiranë, e cila plotëson nevojat e popullsisë me shërbime multidisiplinare. Kjo masë pasohet gjithashtu me shtimin e stafit mjekësor të Poliklinikës Qendrore me 30 persona staf multidisiplinar.

82 Në këtë shtëpi janë vendosur 12 pacientë kronikë. Hapja e një qendre të tillë ishte parashikuar të realizohej në fund të vitit 2006 por rezistenca e komunitetit në këtë rreth solli vonesa në realizimin e saj.

Ligji "Për shëndetin" dhe ligji "Për sigurimet shëndetësore" nuk janë miratuar ende. Ndërkohë që ka nisur diskutimi i çështjes për përfitimin e pensionit të invaliditetit për personat e sëmurë mendor, gjë që nëse realizohet do të sillte korrigjimin e praktikës së deritanishme për akordimin e invaliditetit vetëm në rastet e shtrimit të personit pranë një spitali psikiatrik.

Procesi i zbatimit të Rregullores së Shëndetit Mendor e miratuar në Maj të vitit 2007 ka ecur me ritme të ngadalta dhe jo sipas parashikimeve. Nevojitet një njohje më e mirë e kësaj Rregulloreje nga ana e stafit që duhet të merret drejtpërdrejtë me zbatimin e saj. Mangësi paraqiten në drejtim të organizimit nga ana e institucioneve shtetërore të aktiviteteve promovuese lidhur me shëndetin mendor. Ende nuk është realizuar kualifikimi i mjekëve të familjes lidhur me çështjet e shëndetit mendor. Gjithashtu, paraqitet e nevojshme marrja e angazhimeve të drejtpërdrejta dhe objektive për rritjen e numrit dhe përmirësimin e shërbimeve të ndryshme në spitalet psikiatrike.

Në lidhje me të ***drejtën e pronës***, çështjet prioritare lidhen me regjistrimin fillestar të pronave të paluajtshme dhe kthimin e kompensimin e pronave të ish pronarëve. Në muajin korrik 2008 u miratuan disa ndryshime ligjore të cilat shtojnë kompetencat e ALUIZNI-t. Opozita e kundërshtoi këtë ligj si jo efikas dhe ka paraqitur kërkesë para Gjykatës Kushtetuese për shpalljen e tij antikushtetues, kërkesë e cila ende nuk është shqyrtuar.

Gjykatës Kushtetuese iu kërkua gjithashtu të rishikonte kushtetutshmërinë e ligjit mbi legalizimin e ndërtimeve pa leje. Gjykata rrëzoi kërkesën duke arsyetuar gjithashtu se kufizimet në të drejtën e pronës ishin në përputhje me Kushtetutën83. Ndërkohë në këtë vendim pakica arsyetoi se ligji duhet të parashikojë kushtëzimin e lëshimit të certifikatës së legalizimit me shpërblimin e drejtë të pronarëve të

83 Kërkesa u paraqit nga Shoqata Kombëtare e Ish Pronarëve "Pronësi me Drejtësi". U pretendua që Ligji Nr. 9482, datë 03.04.2006 "Mbi legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje', shkel nenet 1, 2, 4, 11, 17, 18, 41, 42, 75 parag. 2, 81 parag. 2, 82 parag. 1 i Kushtetutës së Republikës s Shqipërisë. Në vendimin e saj nr. 35, datë 10.10.2007 Gjykata Kushtetuese vendosi refuzimin e kërkesës. Gjykata Kushtetuese arsyetoi se Shoqata nuk ka legjitimitet të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për arsye se çështja nuk është në interes të saj. Gjithsesi, Gjykata Kushtetuese theksoi se çdo kufizim i së drejtës së pronës është bërë me ligj siç kërkon Kushtetuta, duke konsideruar kështu që nuk ka shkelje të Kushtetutës. Shih: http://www.gjk.gov.al/vendimi07.html

mëparshëm. Në fakt kjo është kërkesë e Kushtetutës, e cila sipas pakicës në këtë vendim, duhet sqaruar mirë në ligj.

Kthimi e kompensimi i pronave të konfiskuara gjatë regjimit komunist vijon të mbetet një problem i rëndësishëm. Gjatë periudhës 2007-2008 buxheti i caktuar nga qeveria për kompensimin e pronave është rreth $11 milion, ndërkohë që kosto totale e të gjithë procesit është vlerësuar rreth $3.5 bilion. Shqipëria, sipas raportit botëror të vitit 2008 "Economic Freedom of the World" botuar nga Fraser Institute (botuar në Shqipëri nga Qendra Shqiptare për Kërkime Ekonomike, renditet në vendin e 92-të për sa i përket strukturës ligjore dhe sigurisë së të drejtave të pronave[84].

Gjykatës Kushtetuese (GjK) iu kërkua edhe këtë vit të shpallte si jo kushtetues nenin 17/1[85] të ligjit 9235, datë 29.7.2004 "Mbi kthimin e kompensimin e pronave" të rishikuar[86]. Në vendim e saj nr. 45, datë 26.12.2007 Gjykata Kushtetuese konsideroi se subjekti që kish paraqitur kërkesën nuk kishte një interes të vetin në çështje e për pasojë, Gjykata Kushtetuese e refuzoi kërkesën.

Krijimi i një banke të dhënash për të identifikuar, vlerësuar, menaxhuar dhe prioritizuar pretendimet për kthimin e kompensimin e pronave ende mungon. Ka pasur prej disa vitesh një projekt të mbështetur nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri për këtë proces, por i cili rezultoi të kish zhvilluar një database me gabime.

Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave ende nuk e ka shpërndarë fondin e kompensimit për vitin 2008. Në buxhetin e vitit 2008 është parashikuar një fond prej 5 milion $ për këtë qëllim. Harta e tokës është përgatitur nga Komiteti i Kthim-Kompensimit të Pronave për të gjithë Shqipërinë por ende nuk është miratuar.

Ligji mbi tokën vazhdon të shkaktojë diskutime. Partia Republikane propozoi një projekt ligj për të shfuqizuar ligjin Nr. 7501 (ligji mbi tokën). Ka një qëndrim të përbashkët të shumicës dhe opozitës për të mos e mbështetur këtë propozim.

84 Shih: http://www.freetheworld.com

85 Neni 17/1 i ligjit 9235 lexon: "Subjektet e shpronësuara, për fitimin e të drejtave të parashikuara nga ky ligj, kanë të drejtë të depozitojnë kërkesa të reja, deri në datën 1 tetor 2007".

86 Kësaj here kërkesa erdhi përmes një gjykimi incidental nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Skrapar. Vendimi është i dyti për vitin 2007; Vendimi i parë ishte ai nr. 11, datë 04.04.2007 në të cilin Gjykata Kushtetuese deklaroi si jo kushtetues Nenin 9 të ligjit. Shih: http://www.gjk.gov.al/vendimi07.html

Ndërkohë në Kuvend ka disa projektligje që po diskutohen që lidhen me token bujqësore. Nuk është e qartë tendenca për miratime në Kuvend. Megjithatë nëse Ligji Nr. 7501 shfuqizohet kjo do të sjellë risk në titujt e pronësisë së shumë qytetarëve.

Regjistrimi i pronave vazhdon të mbetet një proces problematik. Kjo sjell pasoja të rënda në konfliktet me bazë ë pronën si dhe në pengimin e investimeve. Korrupsioni vijon të jetë i pranishëm në institucionet e regjistrimit të pasurive të paluajtshëm. Ka pasur disa raste arrestimesh të zyrtarëve të këtyre institucioneve gjë që tregon përkushtimin e qeverisë për të luftuar korrupsionin në këtë sektor.

Ligji i regjistrimeve u ndryshua vitin që shkoi me qëllim lehtësimin e procesit të regjistrimit, duke i dhënë kryeregjistruesit autoritetin të fshijë nga regjistri i pasurive regjistrimin më të fundit në rastet e mbivendosjes së regjistrimeve. Kjo do të thotë që problemet ekzistuese nuk do të shfaqen në regjistër, duke fshehur thjesht gjendjen problematike e cila gjithsesi do të vijojë të ekzistojë si konflikt.

Qeveria duhet të jetë më aktive në procesin e kthim-kompensimit të pronave. Nuk është e justifikueshme që pas 14 vitesh të ligjit të parë mbi këtë çështje, ky proces ende vazhdon dhe qeveria ende trajton raste të kthimit e kompensimit të pronave. Qeveria duhet të punojë për hartëzimin e gjendjes së pronësisë mbi pronën e paluajtshme në vend, apo krijimin e një sistemi të dixhitalizuar që të pasqyrojë gjendjen e kthimit e kompensimit të pronës së paluajtshme në vend. Kjo do të nxjerrë në dritë të gjitha paligjshmëritë në këtë proces, duke qartësuar kështu hapat e nevojshëm që duhen ndërmarrë. Edhe pse kjo do të thotë kosto për qeverinë, kjo kosto duhet përballuar si një domosdoshmëri për transparencën dhe ligjshmërinë e procesit.

3.4 Të drejtat e minoriteteve, të drejtat kulturore dhe mbrojtja e minoriteteve

Angazhimet e marra nga Shqipëria në lidhje me të drejtat e minoriteteve konsistojnë në zbatimin e detyrimeve që burojnë nga Konventa Kuadër për të Drejtat e Pakicave Kombëtare, sidomos në lidhje me përdorimin e gjuhës së minoritetit në marrëdhënie me autoritetet; vendosjen e emrave tradicionalë dhe përhapjen e arsimimit të minoriteteve në gjuhën e tyre; zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Romët dhe sigurimin e fondeve të nevojshme, si pjesë e strategjisë së Qeverisë për luftën kundër varfërisë dhe përjashtimit shoqëror; nxitjen e regjistrimit, duke përfshirë regjistrimin e ditëlindjes së anëtarëve të minoritetit Rom sikundër sigurimin e të dhënave lidhur me minoritetet në Shqipëri.

Problematika e evidentuar ka të bëjë me përditësimin e të dhënave statistikore për minoritetet; rritjen e pranisë në forcat e policisë të personave që i përkasin minoriteteve kombëtare në zonat ku ata jetojnë; përfshirjen në programe shkollore të disa gjuhëve minoritare, veçanërisht asaj rome; niveli i ulët arsimor i minoritetit Rom dhe braktisja e shkollës; niveli i lartë i varfërisë, diskriminimi dhe analfabetizmi; mospërfshirja e Shqipërisë në Dekadën e Romëve si edhe ngadalësimi i zbatimit të strategjisë së Romëve dhe për shkak të mungesës së burimeve dhe dobësive të strategjisë.

Përveç minoriteteve të njohura zyrtarisht si të tilla nga ana e Shqipërisë është edhe komuniteti Egjiptian, i cili bën përpjekje të vazhdueshme për të marrë statusin e minoritetit etno-kulturor. Rishqyrtimi i çështjes së komunitetit Egjiptian, është sugjeruar edhe në Opinionin e Komitetit Këshillimor të Këshillit të Evropës, por deri më sot nuk është realizuar ende një njohje e tillë nga ana e shtetit shqiptar. Megjithatë, vihet re një trajtim në mënyrë të veçantë i këtij komuniteti duke i bërë pjesë të aktiviteteve dhe veprimtarive në fushën e minoriteteve dhe komuniteteve në nevojë.

Në muajin Mars 2008, Qeveria miratoi Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim, pjesë e së cilës është edhe minoriteti Rom. Progres është shënuar me ndryshimin e pozicionit institucional të Njësisë së Monitorimit të zbatimit të Strategjisë Kombëtare

të Minoritetit Rom nga varësia e Drejtorisë së Shërbimeve Sociale pranë Ministrisë së Punëve, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta në Sekretariatin Teknik pranë kësaj ministrie. Por pavarësisht nga kjo, Sekretariati vazhdon ende të jetë një strukturë relativisht e dobët për shkak të numrit të pamjaftueshëm të punonjësve në raport me kompetencat që ai ka. Kështu numri i punonjësve të Sekretariatit ndryshoi nga tre në dy[87]. Nga ana e këtij Sekretariati nuk ka informacion për sasinë e fondeve të caktuara nga Ministritë e Linjës për zbatimin e kësaj Strategjie[88].

Në muajin Shkurt të vitit 2008, Shqipëria mori ftesën zyrtare për t'u bërë pjesë e Dekadës Rome në mbledhjen e Komitetit Drejtues të mbajtur në Budapest. Me mbështetjen e PNUD-it u përgatit raporti i parë i progresit për zbatimin e Strategjisë Kombëtare të Romëve, i cili përfshin periudhën 2004-2007. Në kuadër të Dekadës Rome Sekretariati Teknik është duke përgatitur planin e veprimit i cili më pas do të kalojë për miratim në Këshillin e Ministrave.

Gjatë periudhës së raportimit vihet re rritje e hapësirës mediatike për problemet që prekin minoritetin Rom[89]. Është e nevojshme që vëmendja e medias të drejtohet më shumë në promovimin e kulturës dhe traditave të minoritetit rom. Deri më sot nuk është realizuar amendimi i ligjit "Për shtypin", duke e vënë median e minoritetit në të njëjtat kushte me atë të pjesës tjetër të popullsisë. Në fakt, pozita ekonomike dhe sociale nuk i jep mundësinë minoritetit Rom të zhvillojë median e vet ashtu sikurse minoritetet e tjera.

Lidhur me aksesin e minoriteteve në administratën publike, nga ana e minoritetit Rom dhe komunitetit Egjiptian ngrihen pretendime për trajtime diskriminuese nga ana e administratës[90]. Për këtë qëllim, shihet e nevojshme organizimi i

---

87 Bazuar në informacionet e marra nga mbledhja e organizuar për zbatimin e rekomandimeve të Komisionit Europian Kundër Racizmit dhe Intolerancës nga ana e Ministrisë së Punëve të Jashtme, Zyra e Përfaqësuesit Ligjor pranë Organizatave Ndërkombëtare.

88 Raport i Përparimit të Strategjisë Kombëtare "Për përmirësimin e kushteve të jetesës së minoritetit Rom", Dhjetor 2007.

89 Këto përfundime kanë dalë nga monitorimi që i është bërë medias. Gjithashtu ka dalë si përfundim në anketimin e realizuar nga KSHH në 4 Bashkitë kryesore të vendit, Tiranë, Fier, Elbasan dhe Gjirokastër.

90 Këto shqetësime janë ngritur në një anketim që KSHH ka realizuar në Bashkinë e Tiranës, Elbasanit, Fierit dhe Gjirokastrës gjatë periudhës shtator- nëntor 2007 dhe në tryezat e zhvilluara me aktorë vendorë në këto rrethe gjatë periudhës shkurt-mars 2008.

aktiviteteve të përbashkëta sensibilizuese me këto komunitete dhe me organet e qeverisjes vendore.

Aksesi i minoritetit Rom dhe komunitetit Egjiptian në administratë është në nivele të ulëta, përveç rasteve kur interesat e individëve përfaqësohen nga shoqatat e tyre. Ndër të tjera, kjo lidhet edhe me mungesën e informacionit të këtyre grupeve sesi mund të aksesojnë organet e administratës. Përgjithësisht, deri tani nga ana e organeve të qeverisjes vendore nuk ndiqen politika të veçanta për minoritetet.

Megjithëse ka rritje të ndërgjegjësimit lidhur me të drejtat e minoriteteve, njohuritë e punonjësve të administratës në këtë fushë janë të mangëta[91]. Në këtë kuadër është e nevojshme që për administratën publike të realizohen herë pas here trajnime lidhur me të drejtat e tyre. Bazuar në iniciativën e disa aktorëve të shoqërisë civile[92] është duke u realizuar trajnimi i administratës bashkiake dhe punonjësve të policisë në rrethet Elbasan, Fier dhe Korçë. Këto trajnime synojnë rritjen e ndërgjegjësimit të këtyre organeve lidhur me detyrimet që burojnë nga kuadri ligjor kombëtar dhe ndërkombëtar për institucionet shtetërore qendrore dhe vendore në kuadër të respektimit të të drejtave të minoritetit Rom dhe komunitetit Egjiptian. Gjithashtu, iniciativa të tjera janë duke u realizuar nga organizata ndërkombëtare dhe vendase për rritjen e bashkëpunimit ndërmjet organeve të qeverisjes vendore dhe përfaqësuesve të këtyre komuniteteve. Disa prej Bashkive kanë filluar të zbatojnë hartimin e buxhetit në konsultim me grupet e interesit duke përfshirë në këtë mënyrë edhe grupet e minoriteteve[93].

Në qershor të vitit 2008, Kuvendi i Shqipërisë miratoi ligjin nr. 9929, datë 9.6.2008 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8950, datë 10.101.2002 "Për gjendjen civile" të ndryshuar, ku parashikohet një shpërblim monetar në rastet e regjistrimit të fëmijëve brenda afatit të caktuar ligjor. Shpërblim monetar parashikohet edhe për rastet e lindjeve të padeklaruara deri në kohën e miratimit të këtij ligji dhe që kishin kaluar afatin e regjistrimit nëse regjistrimi i fëmijës do të bëhej brenda 60 ditëve nga miratimi i ligjit të mësipërm. Këto parashikime janë stimuj pozitivë për

---

91 Këto të dhëna janë marrë nga raporti që ka dalë nga anketimi i realizuar nga KSHH në Tiranë, Elbasan, Fier dhe Gjirokastër.

92 Komiteti Shqiptar i Helsinkit dhe Qendra për Studime Sociale dhe Ekonomike.

93 Bashkia e Elbasanit dhe e Korçës po zbatojnë një model të tillë.

regjistrimin e fëmijëve romë. Megjithatë nga verifikimet e kryera ka pasur raste kur zyrave të gjendjes civile nuk i është transferuar në kohë fondi për shpërblimet monetare gjë e cila ka ndikuar në efektin pozitiv të ligjit[94].

Situata e regjistrimit mbetet problematike në ato rrethe ku ka pasur migrim të romëve siç është Tirana dhe Durrësi, si dhe për atë pjesë të komunitetit që emigron në Greqi[95]. Një ndër problemet kryesore të tij është mos-regjistrimi në gjendjen civile gjë e cila ka sjellë si pasojë pamundësinë e tyre për të votuar.

Organet e qeverisjes vendore kanë marrë disa masa për punësimin e përfaqësuesve të minoritetit Rom dhe komunitetit Egjiptian, megjithatë vlen të theksojmë se punësimi i tyre realizohet kryesisht për punë të pakualifikuara. Organizata të shoqërisë civile[96] kanë zhvilluar veprimtari në mbrojtje së të drejtave të minoriteteve në përgjithësi dhe atij Rom në mënyrë të veçantë. Megjithatë do të ishte e nevojshme të bëhej një koordinim më i mirë i programeve dhe projekteve të veçanta. Organizatat e shoqërisë civile vendore luajnë një rol me rëndësi. Organet e qeverisjes vendore mund të krijojnë ura bashkëpunimi për qëllime të përbashkëta në drejtim të minoriteteve, duke zbatuar projekte për ta.

Më 7 Dhjetor 2007, Këshilli i Evropës në bashkëpunim me Ministrinë e Punëve të Jashtme organizoi një tryezë të rrumbullakët lidhur me detyrimet që lindin nga nënshkrimi i Kartës së Gjuhëve Rajonale dhe Minoritare, si dhe impakti i zbatimit të kësaj Karte në vendin tonë. Ministria e Punëve të Jashtme ka organizuar disa takime me shoqërinë civile dhe institucionet shtetërore lidhur me zbatimin e rekomandimeve të Komisionit Evropian kundër Racizmit dhe Intolerancës. Në këtë kuadër është ngritur edhe një grup pune i cili ka hartuar një raport lidhur me rekomandime për masat që duhet të ndërmerren në luftën kundër racizmit dhe intolerancës[97].

94 Shqetësim i ngritur në mbledhjen e organizuar për zbatimin e rekomandimeve të Komisionit Europian Kundër Racizmit dhe Intolerancës nga ana e Ministrisë së Punëve të Jashtme, Zyra e Përfaqësuesit Ligjor pranë Organizatave Ndërkombëtare si edhe kontaktet ne rrethe.

95 Raport studimor lidhur me zbatimin e rekomandimeve të raportit III të Komisionit Evropian kundër Racizmit dhe Intolerancës (ECRI) dhe detyrimeve në kuadër të MSA-së, përgatitur nga ekspertja Rajmonda Duka dhe prezantuar në tryezën e organizuar nga KSHH më 7 Dhjetor 2007.

96 Si Komiteti Shqiptar i Helsinkit.

97 Gjatë vitit 2007 nga ana e Ministrisë së Jashtme janë realizuar rreth 4 takime me shoqërinë civile dhe institucionet shtetërore. Ndërsa në vitin 2008 janë realizuar dy takime.

Për sa i përket arsimimit, minoriteti Rom vuan ende problemet e mungesës së arsimimit dhe braktisjes së shkollës. Problem mbetet identifikimi i mësuesve Romë të cilët të mund të japin gjuhën romishte nëpër shkolla. Për sa i përket mësimit të gjuhës së minoritetit, përveç minoriteteve kombëtare të cilave u njihet nëpërmjet ligjit, realizimi i mësimeve në gjuhën e minoritetit, për minoritetin Rom dhe Arumun, kjo e drejtë mund të realizohet nëpërmjet bordeve të prindërve, duke caktuar lëndën me zgjedhje që mund të futet në programin mësimor. Ky ndryshim ka krijuar mundësinë që në ato shkolla ku numri i nxënësve rom është i madh të futet si lëndë me zgjedhje gjuha rome.

Një pjesë e mirë e minoritetit Rom vazhdon të jetojë në kushte varfërie banimi dhe insfrastrukture. Banesat e tyre janë në gjendje të mjerueshme dhe për shkak të mos-regjistrimit në gjendjen civile një pjesë e tyre nuk arrin të përfitojë përkrahje sociale. Nga ana e autoriteteve vendore ka filluar nisma e ndërtimit të banesave sociale, ku një përqindje është caktuar për minoritetin Rom.

4. Çeshtjet e brendshme

4.1 Politika e vizave

Politika e vizave mbetet një nga çështjet më të debatuara e cila vazhdimisht ka tërhequr vëmendjen e publikut shqiptar. Problematika kryesore e evidentuar në lidhje me politikën e vizave ka të bëjë me:

- Lëshimin e dokumenteve të udhëtimit që përmbushin standardet ndërkombëtare;
- Krijimin e një rrjeti të informatizuar (IT) për administrimin e vizave;
- Miratimin e Ligjit për të Huajt në mënyrë që të përafrohet me standardet europiane[98].

Lëshimi i dokumenteve të udhëtimit në përputhje me standardet ndërkombëtare, kërkon që "specifikimet teknike për pasaportat e reja që pritet të dalin, të jenë në përputhje me standardet e BE-së për identifikuesit biometrikë dhe leximin e të dhënave nga makineritë speciale"[99]. Këto masa janë të lidhura ngushtë me sistemin e ri të regjistrit civil i cili mbetet një tjetër prioritet i rëndësishëm që

98 Shih Partneritetin Europian 2006 (miratuar nga Këshilli i BE - 2006/54/EC; statusi aktual – i shfuqizuar) fq. 10 dhe Propozimin e Komisionit Europian për një Partneritet të ri Europian [COM(2007) 656] fq. 13.

99 Takimi i 15-të i Grupit të Përbashkët Konsultativ Task Force – CTF (Tiranë, 11 dhjetor 2006).

duhet adresuar nga qeveria shqiptare në funksion të realizimit të zgjedhjeve parlamentare në përputhje me standardet e kërkuara[100].

Gjatë periudhës së monitorimit u përfundua baza ligjore për caktimin elementeve të sigurisë dhe miratimin e formës së modelit të Dokumentit të Identitetit të Shtetasve Shqiptarë. Pas procedurave të tenderit për prodhimin dhe shpërndarjen e kartave të identitetit Kuvendi i Shqipërisë ratifikoi kontratën koncesionare me Grupimin Sagem Securite më 28 Qershor 2008[101]. Megjithatë, konstatohet një mungesë koordinimi e procesit të prodhimit dhe lëshimit të kartave të identitetit me procesin e përmirësimit të sistemit të regjistrit civil, sigurimit të standardeve për mbrojtjen e të dhënave dhe me finalizimin e sistemit të adresave[102].

Ndonëse procesi i informatizimit të regjistrit të gjendjes civile përgjithësisht është zhvilluar në përputhje me afatet e caktuara kohore, duhet theksuar se stadi i fundit i këtij procesi (lidhja online e gjithë degëve të gjendjes civile, mënjanimi i duplikimeve në sistemin elektronik dhe gjetja e një mekanizmi për zgjidhjen e duplikimeve që respekton të drejtën e qytetarëve për të zgjedhur vendbanimin e vet) si edhe problematika e koordinimit me zbatimin e sistemit të adresave mund të imponojnë vonesa në procesin e shpërndarjes së kartave të identitetit[103].

Më 28 Gusht 2008 u miratua Urdhri nr. 1080 i Ministrit të Punëve të Brendshme për miratimin e rregullores dhe rregullat e punës në hartë për adresimin e pjesëve të territorit publik nga bashkitë/komunat. Ky akt përcakton detyrat e njësive të qeverisjes vendore dhe shërbimeve të veçanta të tyre për realizimin e procesit të sistemit të adresave. Urdhri nr.1080 u pasua nga takime të zyrtarëve të MB me drejtues të njësive të qeverisjes vendore.

---

100 Shih Partneritetin Europian [COM(2007) 656] fq. 6 – Kriteri Politik, Demokracia dhe shtetit ligjor. Kjo çështje ka qenë një nga rekomandimet kryesore të CTF në takimin e tij të 16 (Bruksel, 5 Qershor 2007).

101 Ligji nr. 9972, datë 28.07.2008 "Për ratifikimin e kontratës koncensionare "Për prodhimin dhe shpërndarjen e kartave të identitetit dhe të pasaportave elektronike" ndërmjet Ministrisë së Brendshme të Republikës së Shqipërisë dhe Grupimit të Sagem Securite e Fondit Shqiptaro-Amerikan të Ndërmarrjeve".

102 Kjo bie ndesh me rekomandimin e BE për një koordinim më të mirë të këtij procesi.

103 Më 28 Gusht 2008 është miratuar Urdhri nr. 1080 i Ministrit të Brendshëm për miratimin e rregullores dhe rregullat e punës në hartë për adresimin e pjesëve të territorit publik nga bashkitë/komunat. Ky akt përcakton detyrat e njësive të qeverisjes vendore dhe shërbimeve të veçanta të tyre për realizimin e procesit të sistemit të adresave. Urdhri nr.1080 është pasuar nga takime të zyrtarëve të MB me drejtues të njësive të qeverisjes vendore (me zv. Ministrin Poni më 2 Shtator 2008 dhe me Ministrin Nishani më 4 Shtator 2008).

Megjithatë, vlen të theksohet se ende nuk ka një mekanizëm që do të sigurojë që të gjithë shtetasit shqiptarë të pajisen me karta identiteti para zgjedhjeve të ardhshme parlamentare, veçanërisht duke pasur parasysh numrin e madh të qytetarëve shqiptarë që jetojnë jashtë vendit. Zëvendësministri i Punëve Brendshme, Ferdinand Poni, deklaroi para Komisionit të posaçëm Parlamentar për Reformën Zgjedhore më 19 Shtator 2008 se "për pajisjen e qytetarëve me karta identiteti do të përgatitet për miratim një akt normativ që do të bëjë të detyrueshëm aplikimin për kartë identiteti. Ky detyrim vlen për të gjithë qytetarët shqiptarë dhe në rastin e emigrantëve parashikohet që kjo të përkojë me kthimin e tyre për festat e këtij fundviti". Pikërisht ky afat për rastin e emigrantëve shqiptarë nuk përkon me ritmet e finalizimit të regjistrit elektronik të gjendjes civile dhe as me përgatitjen e një sistemi të unifikuar adresash.

Gjatë periudhës së monitorimit është vërejtur progres i kënaqshëm në lidhje me krijimin e Qendrës Kombëtare të Vizave (QKV) dhe rrjetit të informatizuar për administrimin e tyre[104]. Me përfundimin e procesit të instalimit të software-it të QKV, gjatë muajit Korrik 2008 është kryer testimi i sistemit i cili ka rezultuar i suksesshëm[105]. Në fund të vitit 2008 pritet të bëhet promovimi zyrtar i Qendrës Kombëtare të Vizave.

Më 1 Janar 2008 hyri në fuqi Marrëveshja për Lehtësimin e Vizave ndërmjet Komunitetit Evropian dhe Shqipërisë. Marrëveshja parashikon lehtësimin e procedurave për 18 kategori që konsiderohen si "faktorë të shkëmbimit" dhe mos rritjen e tarifës së vizës për qytetarët shqiptarë apo përjashtimin nga ky detyrim për disa kategori të tjera. Sipas Udhëzimeve të Përbashkëta Konsullore Vendet Anëtare të Shengenit nuk janë të detyruara të pranojnë mundësinë e ankimit për rastet kur refuzojnë dhënien e vizës.

Duke pasur parasysh kërkesën e vazhdueshme për një mekanizëm të posaçëm në lidhje me ndjekjen e ankesave të qytetarëve për mos respektimin e marrëveshjes

---

104 PKZMSA si prioritete afatmesme parashikon: Ngritja e Sistemit të Integruar (informatizuar) të trajtimit të Vizave; Ndërprerja e lëshimit të vizave në kufi; Përgatitja e Manualit të Dokumenteve të Njohura, ku fiksohen vizat; përgatitja e formularit të vizës në dokumentet e panjohura; Pajisja e përfaqësive dhe QKV me mundësitë e detektimit të falsifikimeve; Përmirësimi i kapaciteteve të MPJ dhe përfaqësive diplomatike.

105 Testimi është kryer me përfaqësitë tona diplomatike në Romë, Zagreb dhe Athinë.

nga konsullatat e Vendeve Anëtare të Shengenit në Shqipëri, Ministria e Punëve të Jashtme ka përfshirë së fundmi në strukturën e saj të re një sektor të veçantë. Kjo strukturë – Sektori për Marrëdhëniet me Publikun – është parashikuar në kuadër të Drejtorisë Konsullore të MPJ dhe pritet të administrojë ankesat e qytetarëve si edhe të ofrojë informacion në lidhje me Marrëveshjen e lehtësimit të vizave. Gjatë periudhës së monitorimit nuk është ndërmarrë asnjë fushatë e gjerë informimi nga MPJ për t'u komunikuar qytetarëve detajet e kësaj marrëveshje, kushtet e aplikimit dhe përfitimet që vijnë prej saj[106].

Më 3 Qershor 2008 Komuniteti Europian i dorëzoi Shqipërisë "Udhërrëfyesin për liberalizimin e regjimit të vizave". Dokumenti përcakton standardet që duhen përmbushur dhe reformat kyçe që duhen zbatuar në fusha si siguria e dokumenteve të udhëtimit, menaxhimi i kufijve, lufta kundër emigracionit ilegal, krimit të organizuar e korrupsionit, dhe të drejtat themelore të njeriut. Në fillim të muajit Shtator 2008 grupi i punës i ngritur nga pala shqiptare nën drejtimin e Ministrisë së Punëve të Jashtme i dorëzoi Komisionit Europian një dokument në formën e matricës i cili pasqyron situatën aktuale në lidhje me kërkesat e BE dhe reformat që priten të ndërmerren në mënyrë që të përmbushen standardet e kërkuara nga Udhërrëfyesi. Ky dokument nuk është miratuar nga Këshilli i Ministrave e as diskutuar me Kuvendin e Shqipërisë apo komisionet sektoriale.

Gjatë periudhës së monitorimit Shqipëria dhe Maqedonia nënshkruan një marrëveshje për heqjen e vizave ndërmjet qytetarëve të vendeve respektive. Pas përfundimit të procedurave respektive kushtetuese të hyrjes në fuqi, marrëveshja hyri në fuqi më 3 Shtator 2008, pas shkëmbimit të notave zyrtare mes Shqipërisë dhe Maqedonisë.

Më 12 shtator 2008 është nënshkruar edhe Marrëveshja për Lehtësimin e vizave me Norvegjinë, ndërkohë që Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar Marrëveshjen e

106 Ky detyrim do të përfshihet në detyrat kryesore të Sektorit të sipërpërmendur pranë Drejtorisë Konsullore. Aktualisht MPJ ka publikuar në website-in e vet një informacion të përgjithshëm në lidhje me këtë marrëveshje (www.mfa.gov.al) masë e cila nuk është e mjaftueshme për të siguruar informacion të plotë për kategoritë që janë subjekt i lehtësimit të vizave. Ky fakt konfirmohet edhe nga një studim i Lëvizjes Europiane Shqipëri (shih "Does it really matter?-Visa Facilitation in the Western Balkans" Korrik 2008) i cili sugjeron më tej krijimin e një baze të dhënash në lidhje me subjektet e 18 kategorive të cilave u referohet marrëveshja.

Lehtësimit të Lëshimit të vizave me Mbretërinë e Danimarkës[107]. Gjithashtu, më 13 Gusht 2008 Këshilli i Ministrave ka miratuar në parim Marrëveshjen ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Islandës, për Lehtësimin e Lëshimit të Vizave.

Ligji i ri për të huajt, i cilësuar si prioritet afatshkurtër nga tre dokumente të Partneritetit Europian (2004, 2006 dhe 2007) dhe nga 2 progres raporte të KE (2006 dhe 2007), është miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë vetëm në muajin Korrik 2008[108]. Ligji rregullon regjimin e hyrjes, të qëndrimit, punësimit, trajtimit dhe të daljes së të huajve në/nga Shqipëria dhe subjekt i tij janë të huajt të cilët hyjnë ose synojnë të hyjnë me qëllim qëndrimin, tranzitimin, punësimin, studimin ose ripranimin. Ky akt përcakton funksionet dhe kompetencat e autoriteteve shtetërore dhe të subjekteve të tjera, publike dhe private, shqiptare ose të huaja, të cilat kanë të bëjnë me të huajt. Ligji i ri për të huajt do të hyjë në fuqi më 1 Dhjetor 2008 ndërkohë që Këshilli i Ministrave është i detyruar të përgatisë aktet nënligjore për zbatimin e tij brenda Marsit 2009.[109]

4.2 Azili

Problematikat kryesore në lidhje me politikat e azilit lidhen me:[110]

- Harmonizimin e kuadrit ligjor vendas dhe zbatimin efikas të tij;
- Forcimin e kapaciteteve administrative dhe veçanërisht burimeve njerëzore në Drejtorinë për Refugjatët dhe Shtetësinë (Ministria e Brendshme) dhe në qendrat e reja të azilit;
- Harmonizimin e masave në kuadër të politikës së azilit me strategjitë në fushat e tjera të cilat ndërthuren me çështjet e azilit si emigracioni, ripranimi, dhe menaxhimi i kufijve.

107 Ligj nr. 9923, datë 29.05.2008 "Për ratifikimin e marrëveshjes ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Mbretërisë së Danimarkës për lehtësimin e lëshimit të vizave".

108 Ligji nr. 9959, datë 17.07.2008 "Për të huajt".

109 Sipas Planit të Veprimit të Strategjisë së MIK, është parashikuar që një bazë të dhënash e integruar për të huajt të realizohet në fillim të vitit 2009.

110 Shih Raportin e Komisionit [COM(2007) 663 final] 2007, fq.45 dhe Raportin 2006 [COM (2006) 649 final] fq. 40, Dokumenti i Partneritetit Europian.

Harmonizimi i ligjit për azilin me ligjin për të huajt dhe akte të tjera ligjore mbetet një prioritet i pa përmbushur[111]. Ligji i ri për të Huajt u miratua në Korrik 2008 ndërkohë që neni 108 i tij shprehet se aktet nënligjore në zbatim të tij duhet të miratohen 4 muaj pas hyrjes në fuqi të Ligjit. Për periudhën Shtator – Tetor 2008 Kuvendi i Shqipërisë nuk ka përfshirë në rendin e ditës së veprimtarisë së tij ndryshime në Ligjin për Azilin çka do të vazhdojë të vonojë ndryshimet e akteve nënligjore të parashikuara nga PKZMSA në këtë fushë.

Aktualisht, përzgjedhja e të huajve bëhet nga Policia Kufitare ndërsa përpunimi i mëtejshëm i kërkesave për azil administrohet nga Drejtoria për Shtetësinë e Refugjatët bazuar mbi Udhëzimin e Ministrit të Brendshëm Nr. 1085, datë 12.06.2006. Në këtë proces nevojitet një bashkërendim më i mirë midis këtyre strukturave.

Kapacitetet administrative në fushën e azilit vazhdojnë të mbeten të kufizuara. Ndryshimet e stafit, si pasojë e ristrukturimit në Drejtorinë për Shtetësinë dhe Refugjatët, kanë dobësuar punën e këtij institucioni dhe vonuar procesin shqyrtues të kërkesave për azil[112]. Megjithëse gjatë vitit 2007 kishte rreth 27 kërkesa për azil[113], sërish për shkak të kapaciteteve të kufizuara administrative afati ligjor prej 51 ditësh për shqyrtimin e kërkesës për azil nuk respektohet. Gjeografia e personave që kërkojnë azil në Shqipëri është e ndryshme duke përfshirë kryesisht persona nga Kosova, Nigeria, Maqedonia, Serbia, Egjipti, Algjeria, Uzbekistani dhe Kina. Buxheti i shtetit parashikon fonde për akomodimin e tyre ndërsa UNHCR në vazhdimësi ka ofruar asistencë ligjore, sociale e mjedisore. Në nëntor të vitit 2007 Ministria e Brendshme nënshkroi një marrëveshje me UNHCR, përmes së cilës

111 Vlen të theksohet gjithashtu se PKZMSA parashikon një buxhet në rritje - nga 200.000 lekë në vitin 2007 në 700.000 lekë për këtë vit – për trajnimin e personelit që merret me përpunimin e kërkesave për azil. Gjithashtu, brenda vitit 2008 pritet të përfundojë zbatimi i dy projekteve në fushën e azilit me një vlerë totale prej 1.853 milion EUR: 1) asistencë për azil-kërkuesit (Projekt i UNHCR); dhe 2) Ngritja e një qendre të mbyllur pritjeje për të riatdhesuarit e paligjshëm të vendeve të treta (CARDS 2004). Një tjetër projekt është parashikuar të financohet nga fondet e CARDS 2006 i cili do të ofrojë mbështetje për menaxhimin e sistemit të azilit dhe migracionit.

112 Në këtë pikë nuk vihet re progres pasi edhe Raportet e Komisionit Evropian të vitit 2006 dhe 2007 janë identikë në problematikën që evidentojnë. Shih, Albania 2007 Progress Report COM (2007) 663 final, faqe 44, dhe Albania 2006 Progress Report, COM (2006) 649 final, faqe 39.

113 Shih, analizën e punës së Ministrisë së Brendshme për vitin 2007 (Janar 2008). Faqja zyrtare e MB: http://www.moi.gov.al/images/pdf/analiza2007.pdf.

UNHCR angazhohet të ofrojë një ndihmë të përvitshme në dobi të azilkërkuesve për çështjet e mësipërme.

4.3 Migracioni

Tre dokumentet e Partneritetit Evropian të hartuara për Shqipërinë nga Bashkimi Evropian përkatësisht në vitet 2005, 2006, dhe ai i fundit i 2007 përmbajnë thuajse të njëjtat përparësi për sa i përket çështjeve të emigracionit, të cilat janë të lidhura ngushtë me çështjet e liberalizimit të vizave, azilit dhe kontrollit të kufijve.

Brenda kontekstit të përparësive afatshkurtra që nënkuptojnë masat më emergjente në këtë fushë, renditen:

- Detyrimi për të ndryshuar ligjin për të huajt me qëllim sjelljen e tij më afër standardeve të BE-së;
- Zbatimi i angazhimeve që vijnë nga Marrëveshja e Ohrit për sigurimin dhe menaxhimin e kufijve;
- Zbatimi i strategjive të hartuara në fushën e menaxhimit të kufijve sipas udhëzimeve të BE;
- Forcimi i burimeve njerëzore dhe financiare në luftën kundër trafikut të qenieve njerëzore dhe migracionit të paligjshëm;
- Nënshkrimi i Konventës Evropiane për statusin ligjor të punëtorëve migrues, dhe përafrimi i legjislacionit vendas me detyrimet që burojnë nga kjo Konventë;
- Menaxhimi i kufijve në portin e Durrësit, Vlorës dhe Aeroportin Nënë Tereza, rritja e bashkëpunimit të agjencive kufitare;
- Angazhimi i kapaciteteve administrative dhe financiare për zbatimin e ligjit në fushën e migracionit, strategjive kombëtare përkatëse dhe planeve të veprimit, zbatimi i strategjisë se Integruar për Menaxhimin e Kufitar dhe angazhimeve që ka marrë Shqipëria në këtë fushë.

Për sa i përket emigracionit sipas PKZMSA-së janë parashikuar që përveç ligjit për të huajt, të hartohen dhe akte nënligjore që lidhen me kthimin vullnetar të emigrantëve shqiptar, ri-integrimin e tyre, për dhënien e lejes së punës së shtetasve të huaj, rritjen e rolit të agjencive private të punësimit, bashkëpunimin me institucionet financiare për prurjet e emigrantëve.

Megjithëse miratimi i ligjit për të huajt është përcaktuar si përparësi që në vitin 2004, ky prioritet është adresuar vetëm në Korrik 2008. Për më tepër, ky akt ligjor pritet të hyjë në fuqi më 1 Dhjetor 2008 çka shënon të tjera vonesa edhe në masat shoqëruese të zbatimit të tij (shih nenin 108 të Ligjit). Institucionet përgjegjëse duhet të përshpejtojnë përgatitjet për implementimin efektiv të ligjit – si trajnimi i strukturave administrative kryesisht në zonat potenciale migratore, përmirësimi i koordinimit institucional të organeve përgjegjëse për zbatimin e ligjit për të huajt, sigurimi i infrastrukturës së nevojshme në të gjitha hallkat, ndërmarrja e fushatave informuese (veçanërisht informim i subjekteve të huaja që aktualisht janë rezidentë në vend) etj.

Në mënyrë që investimet dhe përpjekjet institucionale për përmirësimin e kapaciteteve administrative dhe financiare në politikën e emigracionit të mos mbeten brenda një kuadri thjesht deklarativ dhe pa rezultate të matshme, nevojitet:

- Prioritizimi i masave zbatuese të sipërpërmendura nëpërmjet një qasje më objektive në përqendrimin e burimeve financiare e njerëzore dhe në caktimin e afateve;
- Rritja e përfshirjes së kapaciteteve të Ministrisë së Punës e Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta në zbatimin e këtyre masave në koordinim me institucionet ndërkombëtare por jo duke u varur plotësisht nga buxheti i këtyre organizatave.

4.4 Ripranimi

Duke nisur që prej vitit 1998 Shqipëria ka nënshkruar një sërë marrëveshjesh ripranimi me shumicën e shteteve evropiane, të cilat kanë pasur flukse të ndjeshme emigrantësh të parregullt nga Shqipëria, apo me shtete shtetasit e të cilëve përdorin Shqipërinë si rrugë tranziti për të penetruar në hapësirën e Bashkimin Evropian.

Shqipëria ka nënshkruar Marrëveshje Ripranimi apo Protokolle Zbatimi me Italinë, Belgjikën, Gjermaninë, Mbretërinë e Bashkuar, Austrinë, Hungarinë, Zvicrën, Bullgarinë, Rumaninë, Kroacinë, Maqedoninë, Danimarkën, Norvegjinë[114]. Ndërkohë që është në proces diskutimi me vende si Sllovenia, Sllovakia, Moldavia, Turqia dhe Bosnje Hercegovina.

Institucionet kryesore përgjegjëse për zbatimin e marrëveshjeve të ripranimit janë: Drejtoria e Migracionit dhe Ripranimeve në qendër, e cila koordinon gjithë procesin e zbatimit te tyre, dhe Komisariatet e Policisë në pikat e kalimit kufitar, të cilat marrin në dorëzim personat e kthyer dhe bëjnë verifikimin e tyre.

Praktika dëshmon se niveli i zbatimit të marrëveshjeve është i ndryshëm nga shtete të ndryshme. Për shembull, Hungaria, Gjermania, Mbretëria e Bashkuar dhe Zvicra i zbatojnë rregullisht klauzolat dhe detyrimet që burojnë nga këto marrëveshje, duke njoftuar përpara se të kthejnë shtetasit shqiptarë në pikën e kontaktit në Drejtorinë e Policisë Kufitare dhe Migracionit. Vende të tjera si Italia apo Maqedonia i kthejnë këta shtetas pa respektuar procedurat që kanë të bëjnë me njoftimin dhe konfirmimin që duhet marrë nga autoritetet shqiptare. Por edhe më problematikë është mungesa e një protokolli ripranimi me Greqinë. Kthimi i emigrantëve të parregullt nga Greqia vazhdon të bëhet pa lajmëruar autoritetet shqiptare dhe jashtë standardeve të Marrëveshjes së Ripranimit me Komunitetin Europian.

114 Gjatë periudhës së monitorimit është ratifikuar nga Kuvendi shqiptar Marrëveshja e Ripranimit me Mbretërinë e Danimarkës (Ligji nr. 9924, datë 29 Maj 2008), ndërsa është nënshkruar Marrëveshja e Ripranimit me Norvegjinë më 12 Shtator 2008.

Në bazë të statistikave për 8 muajt e parë të 2008 (Janar – Gusht 2008), rezulton se është pikërisht Greqia vendi që ka kthyer shumicën e shtetasve shqiptarë me qëndrim ilegal jashtë vendit (rreth 44.000 nga thuajse 47.300). Vlen të theksohet gjithashtu se nga kjo shifër totale e shtetasve shqiptarë të kthyer (47.302 shtetas), vetëm 338 persona (0.7%) janë kthyer në përputhje me klauzolat dhe detyrimet e Marrëveshjeve të Ripranimit (me KE apo vende të tjera)[115] .

Identifikimi i Shqipërisë, dhe më pas përfshirja e dispozitës mbi marrëveshjen e ripranimit, si pjesë integrale e MSA-së, u pasuan nga nënshkrimi i Marrëveshjes së Ripranimit ndërmjet Shqipërisë dhe Komunitetit Evropian, më 14 prill 2005. Kjo marrëveshje hyri në fuqi më 1 Maj 2006. Pika më e dobët e zbatimit të Marrëveshjes së Ripranimit me KE-në mbetet krijimi dhe forcimi i kapaciteteve administrative.

Në nivelin bazë, punonjësit në pikat e kalimit kufitar nuk kanë ndonjë formim të posaçëm në lidhje me ripranimin, por janë rekrutuar në bazë të kritereve të përgjithshme të moshës, aftësive profesionale e integritetit moral që duhen plotësuar për të qenë punonjës të Policisë së Shtetit.

Trajnimet e shpeshta që janë organizuar për këta punonjës kanë pasur pak rezultat për shkak të lëvizjes së tyre në pozicione dhe detyra të tjera brenda Policisë së Shtetit. Mungesa e qëndrueshmërisë së stafit në detyrat për të cilat janë trajnuar sjell nevojën e përhershme për trajnime të nivelit fillestar, si dhe mungesën e krijimit të eksperiencës në këtë fushë.

Ligji për Policinë e Shtetit, miratuar në qershor të vitit 2007, për herë të parë parashikon në mënyrë specifike kryerjen e një kursi të posaçëm përpara pranimit dhe vazhdimësinë në detyrë për të paktën 3 vjet për punonjësit e Departamentit për Kufirin dhe Migracionin. Ndonëse një hap pozitiv trajnimi ka një shtrirje të kufizuar vetëm për punonjësit në qendër dhe jo në bazë.

Ngritja e Komitetit të Ripranimit më 6 Mars 2008 si autoriteti mbikëqyrës i Marrëveshjes së Ripranimit pritet t'i shërbejë më mirë nivelit të zbatimit jo vetëm të kësaj marrëveshjeje por edhe atyre bilaterale që do të nënshkruhen në të ardhmen, duke qenë se çdo marrëveshje e ardhshme ripranimi ose protokoll

---

115 Intervistë me përfaqësues të Ministrisë së Brendshme, Shtator 2008.

zbatimi duhet të njoftohet më parë në këtë Komitet dhe vetëm pas këtij njoftimi mund të hyjë në fuqi marrëveshja[116].

4.5 Menaxhimi i Integruar i Kufijve

Reduktimi i stafit të punonjësve të policisë kufitare si rezultat i shkurtimeve të vazhdueshme ka qenë një nga problemet shqetësuese të menaxhimit të kufijve. Shkurtimet e bëra nuk kanë marrë parasysh faktorë që kanë të bëjnë me ruajtjen e minimumit të kapaciteteve dhe të cilësisë së tyre për shembull personat e trajnuar dhe me kualifikimet e nevojshme. Aktualisht, një tjetër faktor që potencialisht mund të ndikojë në kapacitetet e Policisë së Shtetit (përfshirë dhe atë kufitare) është edhe miratimi i rregullores së re të gradave e cila njëson funksionin me gradën[117].

Në planin e bashkëpunimin ndërinstitucional të organeve përgjegjëse në këtë fushë, vëmendja e Qeverisë Shqiptare dhe asistenca e huaj kanë qenë të fokusuara kryesisht tek policia kufitare dhe autoritetet doganore, ndërsa më pak ndaj shërbimeve fito-sanitare dhe shërbimit veterinar[118].

Çështje të tjera të identifikuara si problematike gjithashtu përfshijnë:

- Nevoja për investime të mëtejshme në pikat e kalimit kufitar për t'iu përgjigjur standardeve europiane (veçanërisht, në portet e Durrësit dhe Vlorës);
- Çështja e kontrollit civil të rojës bregdetare;
- Rritja e kapaciteteve të institucioneve të përfshira në menaxhimin e kufijve;

116 Gjatë periudhës së monitorimit ky komitet është mbledhur vetëm një herë (6 Mars 2008).
117 Për më tepër shih seksionin e mëposhtëm (4.11.) - "Policia".
118 Bushati D., Gjipali G., Qorri I. "Drejt një regjimi pa viza" (Instituti Agenda Dhjetor 2007) fq. 74. Kjo tendencë vërehet edhe në identifikimin e problematikës në raportet e Komisionit (shih Progres Raportin 2006 në fq 31 – 32 dhe atë të vitit 2007 në fq. 36 – 37, si edhe pjesët e raporteve kushtuar Menaxhimit të kufijve).

- Emigracioni ilegal (vazhdon të mbetet problem veçanërisht me Greqinë);
- Zbatimi i detyrimeve nga procesi i Ohrit për sigurinë dhe menaxhimin e kufijve, veçanërisht në hartimin e një strategjie për menaxhimin e integruar të kufijve në përputhje me udhëzimet e BE;
- Rritje e burimeve financiare dhe njerëzore në adresimin e trafikimit të njerëzve dhe emigracionit ilegal;
- Përafrimi i menaxhimit të kufirit me standardet ndërkombëtare në Aeroportin ndërkombëtar të Tiranës, Portin e Durrësit dhe të Vlorës;
- Përmirësim i bashkëpunimit ndër-institucional në kufi midis autoriteteve të doganës dhe policisë kufitare.

Strategjia e re Kombëtare për Menaxhimin e Integruar të Kufijve dhe Plan veprimi u miratua nga Këshilli i Ministrave me Vendimin nr. 668, datë 29.09.2007. Ky dokument u përgatit nga një grup ndër-institucional pune nën kujdesin e Komitetit ndër-ministror dhe me asistencën e Misionit PAMECA II. Strategjia ofron një kuadër të gjerë instrumentesh dhe masash të cilat në tërësi duhet të sigurojnë një performancë më të mirë të institucioneve të përfshira në kontrollin e kufijve.

Disa prej masave të parashikuara në Strategjinë e MIK dhe Planveprimin përkatës tashmë kanë filluar të zbatohen si: rreth 15 urdhra të brendshëm për komunikimin, bashkëpunimin, shkëmbimin e informacionit, operacionet e përbashkëta, trajnimin etj; procedura standarde për kontrollin e kufirit (pjesërisht); Kontrolli në kufi në rrethana specifike; urdhri për sallat operative të DPKM dhe për përdorimin e sistemit database; procedura standarde për komunikimin dhe shkëmbimin e informacionit (aktualisht është vendosur komunikimi me 8 DRKM, 3 Komisariate të PKM dhe 15 Stacione të PKM) etj. Nga ana tjetër, institucionet përgjegjëse janë në fazën përgatitore në lidhje me masa të tjera specifike të Strategjisë së MIK si: trajnimi i stafit konsullor për zbulimin e dokumenteve të falsifikuara, hartimi i procedurave standarde për analizën e riskut; zhvillimi i konceptit të bankës së të dhënave në funksion të vlerësimit të riskut; hartimi i rregullave në lidhje me përzgjedhjen e të dhënave (p.sh., nga sistemi TIMS, ASYCUDA) dhe shpërndarjen e tyre; identifikimi i nevojave për trajnime.

Strategjia e re për menaxhimin e integruar të kufijve, si edhe Strategjia ekzistuese për migracionin parashikojnë një sërë masash në aspektin e përmirësimit të rezultateve në luftën kudër trafikimit dhe emigracionit ilegal të cilat kërkojnë burime financiare dhe njerëzore relativisht të konsiderueshme. Sidoqoftë, paralelisht me këtë aspekt, nevojitet që institucionet e përfshira të sigurojnë një menaxhim më të mirë të këtyre burimeve dhe veçanërisht, një rol më aktiv dhe kontribut më të madh nga burimet kombëtare[119].

Në të njëjtin kontekst, mbështetje më e madhe i është kërkuar edhe Misionit PAMECA III për përmirësimin e menaxhimit të burimeve njerëzore, financiare e teknike të Policisë së Shtetit, të funksionimit dhe përdorimit të teknologjisë së informacionit[120], si edhe në lidhje me caktimin e prioriteteve afatmesme[121]. Pavarësisht asistencës së huaj dhe rritjeve modeste (krahasuar me objektivat/problematikat) të buxhetit të institucioneve për adresimin e këtij prioriteti, emigracioni i parregullt dhe trafiqet vazhdojnë të përbëjnë një problem për vendin[122].

Në Dhjetor 2007 Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin Nr.9852 (datë 26.12.2007) për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Memorandumin e Mirëkuptimit "për kontrollin shtetëror portual" dhe ndryshimin e përshtatur më 9 maj 2002[123]. Ndërkohë që situata në Aeroportin e Tiranës ka shënuar përmirësime, zbatimi i standardeve ndërkombëtare në portet e Durrësit dhe Vlorës nuk ka shënuar progres të prekshëm. Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA-së e identifikon këtë prioritet si një boshllëk që do të adresohet brenda vitit 2009. Duke pasur parasysh se kjo çështje është theksuar në vazhdimësi nga raportet e Komisionit duhet që institucionet shqiptare të përshpejtojnë marrjen e masave përkatëse për përmirësimin e gjendjes.

---

119 Menaxhimi i dobët i burimeve njerëzore vazhdon të përbëjë një çështje problematike në këtë fushë gjë që e vështirëson më tej edhe koordinimin midis agjencive në nivel bazë (problem i identifikuar edhe më parë në raportet e Misionit PAMECA. Shih Raportin Final të Misionit PAMECA II 2004–2007, fq. 27–30).

120 Aktualisht, sistemi TIMS është shtrirë në 15 PKK dhe sistemi AFIS në 10 të tilla.

121 Fjala e kreut të Policisë së Shtetit Z. Ahmet Prençi në takimin e parë të bordit të palëve të interesuara të Misionit PAMECA III (12 Shtator 2008).

122 Projekte të tjera të financuara nga fondet e CARDS (2005 – 2006) dhe IPA 2007 me një vlerë totale prej rreth 14.5 milion EUR janë parashikuar për rritjen e kapaciteteve të Policisë së Shtetit (dhe Policisë Kufitare).

123 Në Janar 2008 është miratuar gjithashtu edhe ligji për kontrollin shtetëror të kufirit – Ligj nr. 9861, datë 24.01.2008.

Strategjia e Menaxhimit të Integruar të Kufijve udhëhiqet nga nevoja për të siguruar një bashkëpunim më të mirë ndër-institucional me agjencitë e tjera përgjegjëse për administrimin e kufirit. i cili përfshin jo vetëm doganat dhe policinë kufitare, por edhe shërbimet e tjera. Megjithatë, ende nuk është finalizuar kuadri i plotë i akteve nënligjore (udhëzime të përbashkëta) që do të rregullojnë mirëfunksionimin e bashkëpunimit në nivel agjencish.[124] Nga gjithsej 25 pika kalimi kufitar (PKK), shërbimi fitosanitar është i pranishëm në mënyrë të përhershme në 14 dhe sipas kërkesës në 11 PKK. Ndërsa, Shërbimi veterinar është i pranishëm në mënyrë të përhershme në 17 pika dhe në 8 të tjera sipas kërkesës.

Pavarësisht se raportet e ndryshme të asistencës fokusohen kryesisht në bashkëpunimin midis policisë kufitare dhe doganave, vëmendja e institucioneve shqiptare nuk duhet kurrsesi të fokusohet vetëm në këtë aks dhe rrjedhimisht të nënvlerësohet rëndësia e bashkëpunimit në tërësi midis të gjitha agjencive të përfshira në menaxhimin e kufijve, përfshi shërbimet fitosanitare e veterinare.

4.6 Mbrojtja e të dhënave personale

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi më 10 Mars 2008 ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale[125]. Ndërkohë që Shqipëria është pjesë e Konventës “Mbi mbrojtjen individuale nga përpunimi automatik i të dhënave personale” dhe Protokollit Shtesë të kësaj Konvente.

Ligji i ri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale reflekton *acquis communautaire* duke sjellë ndryshime të rëndësishme krahasuar me legjislacionin e mëparshëm. Ligji ofron të njëjtën terminologji me atë të përdorur në Direktivën 95/46 EEC si

124 Gjatë periudhës së monitorimit janë miratuar akte nënligjore (urdhra, rregullore etj.) për bashkëpunimin me Drejtorinë e Doganave dhe përdorimin e përbashkët të pajisjeve, operacionet e përbashkëta etj. Sidoqoftë, mbetet ende një numër i konsiderueshëm aktesh nënligjore të cilat pritet të miratohen në vazhdim.

125 Ligj Nr 9887, datë 10/03/2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale (Fletore Zyrtare Nr 44, Viti 2008, Faqe 2001).

dhe garanton të drejtat e personave të dhënat e të cilave janë përpunuar si edhe detyrimet e përpunuesit të të dhënave konform standardeve të përcaktuar në Direktivë. Ligji shtrin veprimin e tij edhe ndaj subjekteve private kur ato janë në pozitat e përpunuesit të të dhënave, në ndryshim nga ligji i vjetër i cili ishte i kufizuar vetëm tek autoriteti publik.

Ligj parashikon ngritjen e një Autoriteti Mbikëqyrës për mbrojtjen e të dhënave personale, funksion që më parë kryhej nga Avokati i Popullit. Ligji parashikon se Komisioneri i Mbrojtjes së të Dhënave Personale zgjidhet nga Kuvendi me propozim të Këshillit të Ministrave për një mandat pesë vjeçar. Kuvendi, duke u bazuar në propozimin e Këshillit të Ministrave emëroi në këtë detyrë Znj. Flora Çabej. Nga ana tjetër në ligj sanksionohet gjithashtu se Kuvendi përcakton strukturën dhe buxhetin e Komisionerit të Mbrojtjes së të Dhënave Personale. Roli që i jepet Kuvendit në përcaktimin e strukturës dhe të buxhetit zbeh pavarësinë e Komisionerit. Ndërkohë që në buxhetin e vitit 2008 nuk është përfshirë ndonjë zë që parasheh vënien në funksionim të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Në të njëjtën kohë duhet theksuar se procesi i përgatitjes së kartave të identitetit dhe pasaportave biometrike po ecën më shpejt se ai i ngritjes dhe funksionimit të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Nëpërmjet VKM Nr 1070, datë 23/07/2008 "Për miratimin e kontratës koncesionare 'Për prodhimin dhe shpërndarjen e kartave të identitetit e pasaportave elektronike mes Ministrisë së Brendshme dhe grupimit SAGEM SECURITE dhe Fondit Shqiptaro-Amerikan të Ndërmarrjeve'" si edhe Ligjit Nr 9972, datë 28.07.2008 "Për ratifikimin e kontratës koncesionare 'Për prodhimin e shpërndarjen e kartave të identitetit e pasaportave elektronike'", qeveria shqiptare ka përmbyllur fazën ligjore dhe është gati për të filluar prodhimin e kartave e pasaportave biometrike që përmbajnë të dhëna personale të qytetarëve[126].

Ndërkohë që në ligjin përkatës nuk është parashikuar ndonjë dispozitë kalimtare që të përcaktojë se kush do ta kryejë këtë funksion derisa të ngrihet infrastruktura teknike, njerëzore e financiare e nevojshme në mënyrë që mbledhja dhe përpunimi

126 Fletore Zyrtare Nr 118, Viti 2008, Faqe 5229; Fletore Zyrtare Nr 128, Viti 2008, Faqe 5634.

i të dhënave biometrike të bëhet në përputhje me parimet e rregullat për mbrojtjen e të dhënave personale. Në këtë rast, mospërputhja e këtyre aktiviteteve cenon edhe vetë besueshmërinë e prodhimit e lëshimit të dokumenteve të reja të identitetit.

4.7 Krimi i organizuar dhe trafiqet ilegale

Lufta kundër trafiqeve dhe krimit të organizuar përbën një nga problemet shqetësuese për Shqipërinë e cila parashikohet edhe në MSA ku nxitet jo vetëm bashkëpunimi midis Shqipërisë dhe BE, por edhe ai rajonal[127]. Në realitetin shqiptar ekzistojnë një sërë faktorësh që e bëjnë edhe më të vështirë luftën kundër krimit të organizuar të cilët përfshijnë: mungesën e bashkëpunimit mes policisë e prokurorisë, mungesën e një kuadri ligjor për mbrojtjen e dëshmitarëve, mungesën e stafit në njësitë policore antitrafik, mungesën e një bazë të dhënash e planifikuar për ndjekjen e çështjeve të viktimave[128].

Përpjekjet e qeverisë shqiptare për të adresuar këto probleme janë shtrirë në tre drejtime kryesore:

- përcaktimi më i qartë i përgjegjësive të çdo strukture, riorganizimin si edhe e rritjen e bashkëpunimit mes tyre;
- forcimi i përdorimit të teknikave speciale të hetimit si të kapaciteteve njerëzore;
- mbledhja, përpunimi i të dhënave në ndihmë të parandalimit të aktivitetit kriminal e trafiqeve të paligjshme[129].

127 Shih nenet 4, 78, 81 dhe 85 të MSA.

128 Edhe në CTF e datës 5 Dhjetor 2007, raportimi i palës shqiptare në kapitullin përkatës ka përfshirë pikërisht këtë çështje duke deklaruar se përfundimi i saj është në fazën e fundit e do të bëhet së shpejti operacionale por akoma nuk ka të dhëna se kjo ka përfunduar.

129 Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA, Shtator 2007, fq 344,345.

Gjatë kësaj periudhe Shqipëria aderoi në 22 Nëntor 2007 në Protokollin Opsional të Konventës së OKB-së "Për të drejtat e fëmijëve", ndërkohë që në 10 Dhjetor 2007 Shqipëria aderoi në Protokollin kundër prodhimit të paligjshëm dhe trafikimit të armëve të zjarrit, pjesëve të tyre, komponentëve dhe municioneve, që plotëson Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër krimit të organizuar ndërkombëtar. Ndërkohë në Janar të vitit 2008 Kodi Penal pësoi ndryshime duke reflektuar angazhimet që burojnë nga ky Protokoll.

Nga ana tjetër, nuk është ndërmarrë ende ndonjë iniciativë ligjore për të amenduar legjislacionin për mbrojtjen e dëshmitarëve dhe bashkëpunëtorëve të drejtësisë. Ky element merr rëndësi të veçantë pas vdekjes të pazbardhur plotësisht të një prej dëshmitarëve kyç në tragjedinë e Gërdecit ku u vërejtën edhe polemika ndër-institucionale mes prokurorisë dhe Policisë së Shtetit, sikundër në rastet e mosparaqitjes së dëshmitarëve në disa prej proceseve penale me rëndësi që po zhvillohen në Shqipëri.

Një ndër zhvillimet me rëndësi institucionale në këtë fushë është shndërrimi në nivel Drejtorie i Sektorit për Analizën e Informacionit mbi Krimet dhe atë për Mbrojtjen e Dëshmitarëve e Bashkëpunëtorëve të Drejtësisë. Gjithashtu është vënë në funksionim një linjë telefoni falas (0800 12 12) për të denoncuar rastet e trafikimit por ende nuk ka përfunduar baza e të dhënave për viktimat e trafikimit si edhe një sërë nismash për rehabilitimin e këtyre viktimave mbeten ende të ndërvarura nga projektet e financuara nga donatorët e huaj.

Ndërkohë buxheti i shtetit për vitin 2008 nuk ka një zë të veçantë për këtë qëllim. Por nga ana tjetër qeveria shqiptare ka miratuar një kuadër të ri Strategjik për Luftën Ndaj Trafikut të Qenieve Njerëzore të cilin duhet ta ndjekë në vazhdimësi, siç është Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr 1083, datë 23.07.2008 "Për miratimin e Strategjisë Kombëtare të Luftës kundër Trafikimit ë Qenieve Njerëzore 2008-2010 si edhe të dokumentit plotësues "Strategjia Kombëtare për luftën kundër trafikimit të fëmijëve e mbrojtjen e fëmijëve, viktima të trafikimit"[130].

Për sa i përket bashkëpunimit ndërkombëtar në luftën kundër krimit të organizuar e trafiqeve ilegale, Shqipëria ka ratifikuar Konventën e Këshillit të Europës mbi

130 Fletore Zyrtare Nr 131, Viti 2008, Faqe 5775.

Veprimin kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore ndërkohë që ka miratuar ligjin Nr. 9871, datë 11.02.2008 "Për ratifikimin e marrëveshjes, ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Republikës së Italisë, si shtesë e Konventës Europiane për Ekstradimin e 13 dhjetorit 1957, dhe e Konventës Europiane për Ndihmën Juridike, për Çështjet Penale, e 20 Prillit të vitit 1959, që ka si qëllim të lehtësojë zbatimin e tyre[131]. Njëkohësisht me 5 Mars 2008 u miratua në parim marrëveshja mes Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë e Republikës së Polonisë për bashkëpunim në luftën kundër krimit të organizuar e krimeve të tjera.

Nëpërmjet Programit CARDS 2005, në Ministrinë e Brendshme po vazhdon të realizohet një projekt prej 1.0 milion Euro që synon forcimin e luftës kundër terrorizmit e krimit të organizuar. Njëkohësisht Projekti i binjakëzimit me Policinë Austriake "Zhvillimi i kapaciteteve të Policisë së Shtetit" për mbledhjen dhe analizën e informacionit që lidhet me krimin ka për qëllim të forcojë më tej Drejtorinë e Analizës së Informacionit mbi Krimet. Ndërsa nëpërmjet një projekti tjetër binjakëzimi me Policinë Angleze synohet përmirësimi i kapaciteteve në Sektorin e Operacioneve Speciale. Nga ana tjetër, ende nuk është miratuar Strategjia Ndërsektoriale kundër krimit të organizuar, trafikut dhe terrorizimit e cila konsiderohej si prioritet për vitin 2008.

Siç u theksua edhe më lart është e nevojshme të përshpejtohet puna lidhur me amendimet në ligjin për mbrojtjen e dëshmitarëve si pjesë e rëndësishme e luftës kundër krimit të organizuar, veçanërisht duke nxitur vajzat e trafikuara të cilat shpesh tërheqin denoncimet ndaj tutorëve për shkak të frikës ndaj kërcënimeve për jetën e tyre. Mekanizmi Kombëtar i Referimit për Viktimat e Trafikimit duhet të rrisë bashkëpunimin me organizatat e shoqërisë civile që merren me rehabilitimin e tyre.

Lidhur me trafikimin e mjeteve të vjedhura motorike, qeveria shqiptare përmes Vendimit Nr 522, datë 23.04.2008 miratoi "Planin Kombëtar të Veprimit për luftën kundër trafikimit të mjeteve motorike" por ky dokument duhet të harmonizohet edhe me veprimtaritë e institucioneve të tjera përgjegjëse veçanërisht me Ministrinë e Financave, Drejtorinë e Doganave e Tatimeve ku të përcaktohet qartë roli i tyre në këtë proces[132].

---

131 Fletore Zyrtare Nr 26, Viti 2008, Faqe 1229.

132 Fletore Zyrtare Nr 72, Viti 2008, Faqe 3156.

Ndërkohë lufta kundër krimit të organizuar përbën edhe një detyrim kryesor në kuadër të Udhëzuesit për Liberalizimin e Vizave i cili iu dorëzua qeverisë shqiptare më 3 Qershor 2008. Ky udhëzues përcakton qartë për autoritetet shqiptare masat që duhen marrë në mënyrë që të mund t'u sigurohet lëvizje e lirë pa viza për të gjithë qytetarët shqiptarë të tilla si siguria e dokumenteve, menaxhimi i kufijve, lufta kundër migrimit ilegal dhe krimit të organizuar e korrupsionit si dhe në fushën e të drejtave themeltare.

4.8 Lufta kundër Drogës

Lufta kundër trafikut të drogës, si pjesë e detyrimeve të Shqipërisë në luftë kundër trafiqeve ilegale[133] vazhdon të mbetet një problem për faktin se Shqipëria vazhdon të konsiderohet si vend tranzit i drogës drejt vendeve të Evropës Perëndimore. Zbatimi jo i plotë i Planit të Veprimit Anti–Drogë dhe rekomandimeve të Mini-Grupit të Dublinit është i lidhur me mungesën e bashkëpunimit të strukturave shtetërore në luftën kundër këtij trafiku e kualifikimin e vazhdueshëm të kapaciteteve administrative të këtyre strukturave. Problem mbetet ndërgjegjësimi i mëtejshëm ndaj këtij fenomeni si edhe përcaktimi i procedurave të qarta ligjore për magazinimin, administrimin e asgjësimin e sasive të drogave të kapura[134].

Në përgjigje të prioriteteve për luftën kundër drogës, qeveria shqiptare përmes Planit Kombëtar të Zbatimit të MSA[135] parashikoi krijimin dhe vënien në zbatim e Zyrës për Kontrollin Pararendës dhe përcaktimin kushteve të përshtatshme për kontrollin e automjeteve në Pikën e kontrollit kufitar të Qafë Thanës. Gjatë periudhës së monitorimit nuk është realizuar ende ndonjë iniciativë ligjore apo masat e parashikuara në Plan në lidhje me Kontrollin Pararendës, të cilat do të lehtësonin më tej zbatimin e Strategjisë Anti–Drogë dhe Planin Kombëtar të

133 Raport Progresi i Komisionit Europian, 2007, 06/11/2007, SEC(2007) 1429 , COM(2007)663 Final , faqe 46.

134 Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA, Shtator 2007, fq 347.

135 Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA, Shtator 2007, fq 347.

Veprimit me këtë rast. Në lidhje me forcimin e kontrollit kundër trafikut të drogës në pikat e kalimit të kufirit nëpërmjet asistencës së UNODC është vendosur një strukturë e re në doganën e Qafë–Thanës.

Qeveria deri më tani është ndalur vetëm në aspektin e kapjes së drogave të lehta apo sintetike por nuk ka ndërmarrë ende ndonjë veprim specifik për të ofruar programe zhvillimi ndaj zonave që mbjellin e kultivojnë bimë narkotike[136]. Raportet e Departamentit Amerikan te Shtetit dhe Zyrës së Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimet ende raportojnë nivele ende të larta te prodhimit e trafikimit të drogave nga Shqipëria[137].

4.9 Parandalimi i pastrimit të parave

Lufta kundër pastrimit të parave konsiderohet një ndër prioritetet kryesore të Qeverisë Shqiptare për të përmbushur detyrimet që rrjedhin nga zbatimi i MSA[138]. Rezultatet e dobëta në këtë drejtim lidhen me mbizotërimin e ekonomisë *cash*[139], mangësitë e ligjit për pastrimin e parave, mospërputhjen midis dispozitave të kodit penal dhe kodit doganor, kapacitetet e kufizuara të administratës publike, dhe mungesës së bashkëpunimit mes institucioneve të përfshira në luftën kundër pastrimit të parave.

Sipas Plani Kombëtar të Zbatimit të MSA-së, lufta kundër pastrimit të parave është e përqendruar në disa drejtime kryesore si[140]: zbatimi më i mirë i legjislacionit në fushën kundër pastrimit të parave e përafrimi i tij me *acquis* për sa i përket

136 Qeveria po përballet në opinionin publik edhe me "sindromën e Lazaratit" i cili përmes disa njoftimeve të medias elektronike ka paraqitur një qasje "përzgjedhëse" që ka përshtatur ajo ndaj zonave që kultivojnë bimë narkotike por që kanë afri politike me të. Kjo mund të dëmtojë besueshmërinë e strukturave të policisë ndaj kësaj lufte.

137 Për më tepër shih raportin e UNODC 2007 (http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf)

138 Shih nenet 4 dhe 82 të MSA.

139 Raport Progresi i Komisionit Europian, 2007, 06/11/2007, SEC(2007) 1429 , COM(2007)663 Final , fq 45.

140 Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA, Shtator 2007, fq 349-350.

gjykimeve, konfiskimit, lokalizimit dhe ngrirjes së aseteve; rritja e kapaciteteve të Njësisë së Inteligjencës Financiare, zyrës së Prokurorit dhe kapaciteteve të Policisë Financiare-Policisë së Krimit Ekonomik duke marrë burimet e nevojshme në teknologji e financime si edhe duke përmirësuar bashkëpunimin mes institucioneve; përmirësimi i bashkëpunimit me njësitë homologe në vendet të cilat parashikojnë nënshkrimin e Memorandumeve të Bashkëpunimit të ndërsjelltë.

Njësia e Inteligjencës Financiare mbetet e varur sa i përket buxhetit dhe stafit të saj nga Ministria e Financës. Ndërkohë edhe Njësia e re e Përbashkët për Krimin Ekonomik dhe Korrupsionin nuk po funksionon për shkak të mosplotësimit me stafin e nevojshëm. Ndërkohë Agjencia për Administrimin e Pasurive të Sekuestruara dhe të Konfiskuara ka tashmë një staf dhe buxhet të përcaktuar pa miratimit nga ana e qeverisë të Vendimit Nr. 1106, datë 30.07.2008 “Për miratimin e strukturës së punonjësve të Agjencisë së Administrimit të Pasurive të Sekuestruara dhe të Konfiskuara”, po ndërkohë ende nuk kanë përfunduar aktet zbatuese për administrimin efikas të pasurive të konfiskuara[141].

Gjithashtu, edhe Drejtoria e Përgjithshme për Parandalimin e Pastrimit të Parave pranë Ministrisë së Financave nuk ka përfunduar ende nënshkrimin e memorandumeve të mirëkuptimit lidhur me këtë fenomen me të gjithë anëtarët e Egmont Group. Bashkëpunimi ndër-institucional vazhdon të mbetet i vështirë, veçanërisht në raport me zyrën e Doganave e Tatim Taksave. Nëpërmjet miratimit të VKM Nr 462, datë 16.04.2008 “Për krijimin e mënyrën e funksionimit të Njësisë së Mbikëqyrjes së Lojërave të Fatit”, kjo sipërmarrje do të ketë një strukture që mund ti mbikëqyrë, e cila duhet fuqizuar më tej[142]. Ndërkohë mbetet ende problem, numri mjaft i ulët i rasteve të evidentuara lidhur me pastrimin e parave në Shqipëri, megjithëse është bërë i njohur fakti se gati gjysma e ekonomisë është informale.

Në Prokurorinë e Tiranës si pjesë e masave zbatuese të parashikuara për periudhën 2007-2008 ka filluar nga funksionimi Task-Forca kundër Krimit Ekonomik. Nga ana tjetër në Drejtoritë Rajonale të Policisë janë ngritur Seksionet kundër

141 Fletore Zyrtare Nr 130, Viti 2008, Faqe 5744).
142 Fletore Zyrtare Nr 76, Viti 2008, Faqe 3381.

Pastrimit të Parave por niveli i ekspertizës është ende i pamjaftueshëm në këtë drejtim sidomos në nivel lokal. Ndërkohë Sektori për Luftën Kundër Pastrimit të Parave dhe Krimit Ekonomik e Financiar në MB është riorganizuar përmes krijimit të Drejtorisë së Krimit Ekonomik në Departamentin e Hetimit të kësaj Ministrie, duke plotësuar në këtë mënyrë një prej masave zbatuese të Planit Kombëtar të Zbatimit të MSA-së, që përfshihej brenda periudhës 2007-2008.

Drejtoria e Përgjithshme e Luftës kundër Pastrimit e Parandalimit të Parave në Ministrinë e Financave e institucione të tjera që bashkëpunojnë me të, kanë përfituar një fond prej 1.7 milion EURO në kuadër të një projekti që po zbatohet nëpërmjet instrumentit të ndihmës financiare CARDS 2004. Kjo Drejtori është në proces të një projekti binjakëzimi me Gjermaninë ku përmes një projekti me vlerë prej 1.3 milion EURO do të bëhet i mundur ndërtimi i një sistemi IT. Në të njëjtën kohë kjo Drejtori ka një sistem të ri intraneti që mundëson rrjedhjen e shpejtë të informacionit brenda saj si dhe ruan sekretin. Njëkohësisht në kuadër të CARDS 2006, Drejtoria e Përgjithshme e Luftës kundër Pastrimit e Parandalimit të Parave në Ministrinë e Financave synon të vendosë një software analitik i cili do ti mundësojë më pas kryerjen e analizave të veçanta që do të rrisin më tej aftësinë e saj parandaluese.

Vonesat në reduktimin e ekonomisë cash e legjislacioni i mangët për kontrollin e burimit fillestar të investimit nga investitorë vendas apo të huaj në nivel qendror apo lokal duhet të jenë ndër problemet më prioritare për tu adresuar. Në këtë kuadër Parlamenti Shqiptar ka miratuar së fundi edhe Ligjin Nr 9917, datë 19/05/2008 *"Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit"*, i cili ofron një mbështetje më të mirë ligjore për të rritur luftën ndaj pastrimit të parave [143].

Është me rëndësi të thjeshtohen nga pikëpamja institucionale një sërë strukturash që e vështirësojnë bashkëpunimin e që janë të shpërndara në institucione të ndryshme të tilla si Task-Forca për Krimin Ekonomik e Korrupsionin pranë Prokurorisë së Tiranës, (SHISH, Ministria e Financave, Ministria e Brendshme, Prokuroria e Përgjithshme) Sektori Kundër Krimit Ekonomik e Korrupsionit në Drejtorinë kundër Krimit të Organizuar në Prokurorinë e Përgjithshme, Drejtoria

143 Fletore Zyrtare Nr 83, Viti 2008, Faqe 3645.

e Luftës kundër Pastrimit të Parave në Ministrinë e Financave, Sektori kundër krimit financiar e pastrimit të parave në Drejtorinë e Krimit të Organizuar pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit.

4.10 Lufta Kundër Terrorizmit

Shqipëria i është përgjigjur me disa angazhime konkrete detyrimeve që rrjedhin nga MSA në luftë kundër terrorizmit[144]. Me gjithë vullnetin e Qeverisë Shqiptare për t'u rreshtuar krahas atyre vendeve që kanë ndërmarrë hapa konkrete në luftën kundër terrorizmit, përsëri në Shqipëri vazhdon të mungojë një Strategji Anti-Terror, e cila do të qartësonte ndarjen mes autoriteteve shtetërore në këtë fushë. Siç e përmendëm edhe më parë Strategjia Ndërsektoriale kundër krimit të organizuar, trafikut dhe terrorizmit e cila ka qenë përcaktuar si prioritet për vitin 2008, akoma nuk ka marrë miratimin përfundimtar nga ana e qeverisë dhe është rikthyer për tu rishikuar. [145]

Legjislacioni shqiptar ka nevojë të rishikohet në mënyrë që të reflektojë standardet ndërkombëtare për parandalimin e terrorizmit duke përfshirë edhe përkufizimin e terrorizmit[146]. Mungesa e bashkëpunimit midis strukturave shtetërore në veçanti mes autoriteteve gjyqësore e policore si edhe mungesa e një sistemi koherent e të koordinuar të mbledhjes e përpunimit të të dhënave evidentohet si një tjetër e metë që pengon adresimin e plotë të këtij problemi[147].

Këshilli i Ministrave miratoi në nëntor të vitit 2007 listën e personave të shpallur si financues të terrorizmit, ndërkohë që në dhjetor të vitit 2007 Shqipëria aderoi në Memorandumin e Mirëkuptimit "Për kontrollin shtetëror portual".

144 Shih nenet 5 dhe 82 të MSA.

145 Sipas Planit të Integruar të Ministrisë së Brendshme ajo është rikthyer për rishikim (http://www.moi.gov.al/images/pdf/pimb2008.pdf (Plani i Integruar i Ministrisë, faqe 7).

146 Raport Progresi i Komisionit 2007, 06/11/2007, SEC(2007) 1429 , COM(2007)663 Final, fq 48,49.

147 Partneriteti Europian me Shqipërinë [06/11/2007 COM(2007)] faqe 14, 15, 22.

Megjithëse është ngritur *Sektori i Luftës kundër Pastrimit të Parave e Financimit të Terrorizmit* në Ministrinë e Brendshme nuk ka një koordinim të mirë mes strukturave shtetërore përgjegjëse. Por nga ana tjetër është vërejtur një plotësim më i mirë i kuadrit ligjor përmes miratimit të VKM Nr 140, datë 13/02/2008 "Për mënyrën e administrimit të pasurive të paluajtshme të sekuestruara në kuadër të masave kundër financimit të terrorizmit " si dhe Ligji Nr 9917, datë 19/05/2008 " Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit",të cilët mund të ndihmojnë në këtë drejtim[148].

Megjithatë ngjarjet e shpërthimit të një depoje të çmontimit të municioneve të vjetruara në Gërdec më 15 Mars 2008 kanë hedhur hije dyshimi për efektivitetin e institucioneve të sigurisë të cilat kanë një rol parësor në luftën kundër terrorizmit ndërkohë që ende nuk është ngritur Komisioni Kombëtar i Bashkëpunimit mbi Luftën Kundër Akteve Terroriste nën administrimin e kryeministrit.

4.11 Policia

Fuqizimi i institucioneve shqiptare të përfshira në luftën kundër krimit dhe fenomeneve negative del si detyrim edhe nga MSA[149]. Gjatë periudhës së monitorimit janë identifikuar një sërë problemesh që lidhen me shkurtimin e numrit të personelit policor, çka ka cenuar kapacitet në disa njësi, ose ka çuar në një menaxhim jo-efektiv dhe mungesë koordinimi mes organeve të policisë e prokurorisë[150].

Nëpërmjet Planit Kombëtar të Zbatimit të MSA[151], Qeveria Shqiptare ka identifikuar si prioritete të forcimit të kapaciteteve në strukturat e policisë:

148 Fletore Zyrtare Nr 29, Viti 2008, Faqe 1363; Fletore Zyrtare Nr 83, Viti 2008, Faqe 3645.
149 Shih nenin 78 të MSA.
150 Raport Progresi i Komisionit Europian, 2007, 06/11/2007, SEC(2007) 1429 , COM(2007)663 Final, faqe 47.
151 PKZMSA, Shtator 2007, fq 354,355.

- Përmirësimin e menaxhimit të Policisë së Shtetit dhe zbatimin e plotë të Ligjit Për Policinë e Shtetit.
- Forcimin e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm dhe fillimin e procedurave kundër policëve të inkriminuar të shoqëruar me një manual procedurash për të gjithë oficerët e policisë[152].
- Përshpejtimin e marrëveshjeve me EUROPOL-in dhe përmirësimin e policimit në komunitet[153].

Përgjatë periudhës së monitorimit, është miratuar rregullorja e personelit të Policisë së Shtetit dhe janë përcaktuar funksionet korresponduese për gradat në policinë e shtetit dhe ekuivalentimin e tyre. Në vijimësi të tyre janë miratuar edhe VKM Nr 01.05.2008 "Për përcaktimin e pajisjeve të veçanta, të ngjyrave e shenjave për mjetet e Policisë së Shtetit", VKM Nr 730, datë 28/05/2008 Për miratimin e llojeve të armatimit, të lëndëve kimike (neoparalizuese) e të mjeteve të tjera të përdorimit të forcës nga Policia e Shtetit si edhe VKM Nr 786, datë 04/06/2008 "Për miratimin e Rregullores së Disiplinës së Policisë së Shtetit";[154]. Megjithatë, në lidhje me Ligjin e ri të Policisë së Shtetit e rregulloren e re të gradave, njësimi i funksionit me gradën si edhe emërtimi i Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit nga ana e Ministrit të Brendshëm mund të rrisë rrezikun e kontrollit politik të Policisë së Shtetit[155].

---

152 Në mbledhjen e Këshillit të Ministrave të datës 16/07/2008 ka kaluar projekt-ligji i ri për SHKB (shih http://www.keshilliministrave.al/?fq=brenda&m=news&lid=8864) i cili tashmë po diskutohet në Komisionet Parlmentare por atje ka ndeshur në debate për përplasje e zëvendësim kompetencash në nene të caktuara të tij prej organeve të tjera të sigurisë si Prokurori e Përgjithshme dhe SHISH. Projekt-ligji synon të ta shkëpusë SHKB nga ndikimet politike por ndërkohë vetë projekt-ligji parashikon që rekrutimi i punonjësve të SHKB të bëhet kryesihst me anë të konkurimit por pa përjashtuar edhe mundësinë e punësimit direkt nga Ministri i Brendshëm pa iu nënshtruar asnjë lloj konkurimi.

153 Gjatë mbledhjes së pare të Bordit të Palëve të Interesuara më 09/09/2008 Misioni i ri Pameca III i BE parashikon vendosjen në qendër të aktiovitetit të tij 3-vjecar të policisë komunitare ku do të shpenzohen rreth 5.5.million EURO (Shih:www.moi.gov.al).

154 Fletore Zyrtare Nr 72, Viti 2008, Faqe 3185; Fletore Zyrtare Nr 95, Viti 2008, Faqe 4119;Fletore Zyrtare Nr 100, Viti 2008, Faqe 4381.

155 Ndërkohë edhe implementimi i gradave të reja në bazë të Ligjit të ri për Policinë e Shtetit po ndeshet me probleme në Drejtoritë e Policisë së Qarqeve si pasojë se një pjesë e oficerëve me përvojë të policisë pasi firmosën uljen në gradë në vitet 2006-2007 për të ruajtur vendet e punës ,tashmë gjenden para faktit të kryer kur personat e tjerë të emëruar gjatë këtyre viteve po marrin grada më të larta pavarsisht eksperiencës më të pakët. Sipas shtypit shqiptar (Gazeta Shqip 28/08/2008) ankesa të tilla kanë mbërritur edhe pranë Avokatit të Popullit. Kjo mund të cënojë sistemin e karrierës e profesionalizmin në polici.

Drejtoria e Qendrës së Përpunimit të Dhënave si pjesë e strukturës së re të Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit duhet të ketë të përcaktuara funksionet e kompetencat e saj përmes një urdhri të veçantë të Ministrit sidomos pas amendamenteve në ligjin për përgjimet pasi ajo ka përgjegjësinë për administrimin e të dhënave me karakter individual, klasifikimin, shfrytëzimin e garantimin e këtij procesi[156].

Certifikimi i nivele të klasifikuara "Sekret 2" në rrjetin informatik të Policisë (TIMS, MEMEX, RIMS) duhet të shoqërohet me trajnim të vazhdueshëm të stafit të policisë që është ende i mangët. Për sa i përket bashkëpunimit policor ndërkombëtar gjatë periudhës së monitorimit janë përfunduar marrëveshje të tilla bashkëpunimi si p.sh., Ligj Nr 9893, datë 27/03/2008 "Për ratifikimin e Marrëveshjes mes Këshillit të Ministrave të RSH dhe Qeverisë së Malit të Zi për bashkëpunimin policor ndërkufitar" apo Ligji Nr 9955, datë 17/07/2008 "Për ratifikimin e Marrëveshjes mes Këshillit të Ministrave të RSH dhe Qeverisë së Republikës Franceze për bashkëpunim në fushën e sigurisë së brendshme", por duhet të përshpejtohen përpjekjet për nënshkrimi i marrëveshjeve me vendet e tjera e sidomos për ato fqinje për të luftuar krimin ndërkufitar[157].

---

156 Ligji Nr 9885, date 03/03/2008 Për disa shtesa e ndryshime në ligjin Nr 9157 , date 04/12/2003 "Për përgjimin e telekomunikimeve"(Fletore Zyrtare Nr 44, 2008, faqe 1985).

157 Fletore Zyrtare Nr 46, Viti 2008, Faqe 2060; Fletore Zyrtare Nr 123, Viti 2008, Faqe 5431.

5. Kuadri institucional dhe kapacitetet administrative për menaxhimin e procesit të integrimit evropian

Bashkërendimi i procesit të integrimit europian ngërthen funksionet e mëposhtme:

- hartimi i politikave në përmbushje të detyrimeve që rrjedhin nga ky proces;
- bashkërendimi i institucioneve dhe aktorëve kryesorë në hartimin dhe zbatimin e politikave;
- përafrimi dhe harmonizimi i legjislacionit vendas me *acquis communautaire* dhe përkthimi i legjislacionit;
- Ngritja dhe funksionimi i strukturave administrative të nevojshme për zbatimin e legjislacionit të përafruar;
- Bashkërendimi dhe menaxhimi i ndihmës komunitare.
- Informimi dhe komunikimi me publikun mbi impaktin e këtij procesi.

Administrimi i këtij procesi përfshin disa institucione dhe struktura shtetërore si:

- Komiteti Ndërministror për Integrimin[158] si një forum i formatit më të lartë të përfaqësimit të institucioneve kryesore shtetërore. Ky Komitet diskuton mbi Strategjinë për Integrimin Europian dhe Euroatlantik dhe ndjek zbatimin e tyre duke i propozuar Këshillit të Ministrave ndërhyrjet përkatëse.
- Komiteti Teknik i Punës për Zbatimin e Marrëveshjes së MSA-së ku diskutohet mbi hartimin, koordinimin dhe monitorimin e politikave për integrimin europian[159].
- Ministria e Integrimit Europian e cila ka për mision drejtimin teknik dhe bashkërendimin e procesit të integrimit, nëpërmjet përafrimit të legjislacionit, hartimit të politikave të integrimit, bashkërendimit të ndihmave financiare dhe informimit të publikut për këtë proces[160].
- Njësitë e Integrimit Europian në ministritë e linjës, janë struktura të brendshme të Ministrive të linjës, të dizenjuara për bashkërendimin e procesit të integrimit evropian në fushën e veprimit të Ministrisë ku ato bëjnë pjesë, duke shërbyer si ura lidhëse dhe bashkërenduese me Njësitë e Integrimit Europian në ministritë e tjera të linjës dhe Ministrinë e Integrimit Europian[161].
- Komisioni Parlamentar i Integrimit Europian, i cili ka në fokusin e punës së tij çështjet e integrimit Europian kryesisht nëpërmjet monitorimit të përputhshmërisë së projektligjeve me *acquis communautaire* dhe hartimit të raporteve në lidhje me këto projektligje për komisionet e tjera parlamentare[162].

---

158 Shih, Vendimin nr. 753 datë 1.12.1998 të Këshillit të Ministrave.

159 Urdhër i Kryeministrit Nr. 33, datë 2.4.2007.

160 VKM Nr. 580, datë 10.09.2004 "Për fushën e veprimtarisë së Ministrisë së Integrimit Europian", pika 1. Në këtë vendim duke analizuar për nga renditja e elementëve të procesit të Integrimit Europian në pikën 1 të këtij vendimi mund të konsiderohet se elementi më i rëndësishëm është përafrimi i legjislacionit në kuadër të MSA.

161 VKM Nr. 179, datë 22.2.2006 " Për krijimin e njësive të Integrimit Europian në Ministritë e Linjës".

162 Roli i Kuvendit në Procesin e Stabilizim Asociimit përcaktohet në ligjin Nr. 9252, datë 08.07.2004 ˝Për punën e Kuvendit në procesin e integrimit të Shqipërisë në Bashkimin Europian˝.

Bashkërendimi ndërmjet institucioneve qeveritare për çështjet e integrimit europian për sa i përket koordinimit, monitorimit dhe planifikimit të angazhimeve të ndërmarra në kuadër të MSA – së dhe Dokumentit të Partneritetit Evropian për Shqipërinë mbetet problematik[163].

Raportet periodike të Qeverisë shqiptare drejtuar Komisionit Europian përgatiten nga Ministria e Integrimit Europian në bazë të raportimeve të institucioneve të linjës. Këto raporte nuk janë miratuar nga Këshilli i Ministrave apo ndonjë strukturë më e lartë ndërministrore (siç mund të jetë Komiteti Ndërministror për Integrimin apo Komiteti teknik i Punës për Zbatimin e MSA) përpara se ti dërgohen Komisionit Europian[164]. Ndërkohë, raporti vjetor i Qeverisë i ndarë në dy kontribute që përfshijnë periudha kohore të ndryshme është diskutuar në mbledhjen e Këshillit të Ministrave.

Këto raporte nuk janë të disponueshëm për publikun sikundër Raportet Vjetore të Komisionit Europian për Shqipërinë të cilat publikohen si nga shërbimet e Komisionit Europian ashtu edhe nga Ministria e Integrimit Europian në faqen e saj zyrtare të internetit.

Gjithashtu, rezulton se Kuvendi nuk ushtron një rol mbikëqyrës në këtë proces. Ministri i Integrimit Europian duhet të raportojë në Komisionin Parlamentar të Integrimit Europian çdo muaj, por në fakt një raportim i tillë ka ndodhur vetëm tri herë gjatë periudhës një vjeçare të raportimit. Për më tepër ky raportim nuk është i strukturuar mbi problematikat mujore të procesit të integrimit europian, çka do t'i jepte mundësinë realisht Kuvendit e më specifikisht Komisionit Parlamentar të Integrimit Europian të monitoronte nivelin e përmbushjes së detyrimeve që burojnë nga MSA dhe të nxisë institucionet dhe aktorët e tjerë në këtë proces që të përmbushin me korrektësi detyrimet.

---

163 Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2007 {COM(2007)663} – Qeveria, faqe 6. Partneriteti Europian 2007, 3.1. Prioritetet afatshkurtra/ Prioritetet kyçe - Kriteret Politike/Demokracia dhe Shteti i së Drejtës/Qeveria faqe 5 dhe 6.

164 VKM Nr. 463, datë 5.7.2006 të ndryshuar përcakton se Ministria e Integrimit Evropian monitoron zbatimin e PKZMSA nga ministritë e linjës si dhe raporton në Këshillin e Ministrave pa përcaktuar kompetencën/përgjegjësinë e këtij të fundit për miratimin e raportit përpara se ai ti dërgohet shërbimeve të Komisionit Europian.

Bazuar në Ligjin Nr. 9252, datë 8.7.2004 "Për punën e Kuvendit në procesin e Integrimit të Shqipërisë në Bashkimin Europian" i njohur ndryshe si "ligji Zela", Kuvendi duhet të bëjë çdo vit një vlerësim gjithëpërfshirës të ecurisë së përafrimit të Shqipërisë me Bashkimin Europian, duke zhvilluar edhe një seancë plenare me debat. Për këtë qëllim Këshilli i Ministrave duhet të paraqesë një raport vjetor brenda dymujorit të parë të çdo viti, mbi ecurinë e marrëdhënieve të Shqipërisë me Bashkimin Europian gjatë vitit paraardhës. Në këtë raport duhen analizuar në mënyrë të veçantë vendimet e marra nga institucionet europiane, veprimtaria e të cilave sjell efekte në bashkëpunimin e Shqipërisë me Bashkimin Europian, masat që ka marrë Qeveria si rezultat i këtyre vendimeve, si dhe politikat e ndjekura për të përshtatur politikat sektoriale dhe legjislacionin, që përgatit anëtarësimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Në kundërshtim me detyrimet e mësipërme rezulton se gjatë muajve janar - shkurt të vitit 2008 Këshilli i Ministrave nuk ka paraqitur asnjë raport të tillë. E njëjta gjë mund të thuhet edhe për vitet pararendëse 2006 dhe 2007.

5.1 Komiteti Ndërministror për Integrimin dhe Komiteti Teknik i Punës për Zbatimin e MSA-së

Komiteti Ndërministror për Integrimin (KNI) është struktura më e lartë në nivel qeveritar që udhëheq procesin e Integrimit Europian të Shqipërisë. Ky Komitet përbëhet nga dy përfaqësues për çdo ministri dhe nga një përfaqësues për çdo institucion tjetër në varësi të Këshillit të Ministrave. Në rast se i referohemi Vendimit nr. 753 datë 1.12.1998 të Këshillit të Ministrave që rregullon mënyrën e funksionimit të KNI dhe kompetencave të saj, kjo e fundit duhet të mblidhet një herë në muaj dhe në seksione (komisione), sipas problematikës dhe sipas një kalendari të paravendosur. Në këto mbledhje mund të ftohen të marrin pjesë përfaqësues të Kuvendit, të Presidentit të Republikës, të partive politike, të sektorit privat, OJF-ve, komunitetit të akademikëve, të autoriteteve lokale, mediave si dhe ekspertë të huaj.

Pavarësisht detyrimit të përcaktuar më sipër, rezulton se KNI nuk ka funksionuar rregullisht që nga viti 2005. KNI është mbledhur pas një kohe të gjatë mosfunksionimi tri herë gjatë vitit 2008, në muajt qershor[165], gusht[166], dhe tetor[167] për të bashkërenduar përmbushjen e detyrimeve të institucioneve shqiptare në funksion të raportimit vjetor të Këshillit të Ministrave pranë shërbimeve të Komisionit Europian. Vihet re që KNI është riaktivizuar vetëm në vigjilje të përgatitjeve përfundimtare të Raportit Vjetor që Komisioni Europian përgatit për Shqipërinë.

Veç sa më sipër, vihet re se funksionet e KNI mbivendosen me funksionet e Komitetit Teknik të Punës për Zbatimin e MSA, çka nuk është pasuar me ndryshimin e aktit normativ që konstituon KNI dhe përcakton mënyrën e organizimit dhe funksionimit të tij.

Komiteti Teknik i Punës për Zbatimin e MSA (KTPZMSA) i bashkëkryesuar nga Ministri i Integrimit Europian dhe Ministri i Financave, ashtu si KNI përbëhet nga përfaqësues në nivele drejtuese të larta të ministrive të linjës si dhe drejtuesit e institucioneve qendrore në varësi të Këshillit të Ministrave, ka për detyrë të bashkërendojë dhe të orientojë institucionet shqiptare në përmbushje të detyrime që rrjedhin nga procesi i integrimit europian[168].

Përpos faktit të mbivendosjes së funksioneve dhe mungesës së ndarjes së qartë të kompetencave ndërmjet këtyre dy strukturave, KTPZMSA që me konstituimin e tij në datë 2 prill 2007, është mbledhur vetëm dy herë. Duke iu referuar funksioneve

165 Në mbledhjen e Komitetit të datës 11 qershor 2008 u diskutua mbi përmbushjen e rekomandimeve që rrjedhin nga problematikat e evidentuara në Raport Progresin e vitit 2007 për qeverinë shqiptare etj

166 Mbledhja e gushtit u zhvillua në datën 5 dhe në fokusin e saj ishte vlerësimin e progresit të arritur sipas raportimeve të ministrive të linjës për periudhën shtator 2007- korrik 2008.

167 Mbledhja e 1 Tetorit 2008 u fokusua në diskutimin e kontributit shtesë që do t'i përcillej shërbimeve të Komisionit Europian në vigjilje të Raportit Vjetor të Komisionit Europian për Shqipërinë. PO në këtë mbledhje u diskutua dhe më pas u miratuan hapat që duhet të ndërmerren për anëtarësimin në NATO.

168 Komiteti Teknik për zbatimin e MSA orienton dhe bashkërendon politikat për zbatimin e detyrimeve që rrjedhin nga procesi i integrimit evropian, drejton dhe bashkërendon procesin e përditësimit të PKZMSA, vlerëson dhe miraton dokumentet e përgatitura nga pala shqiptare; vlerëson dhe miraton pozicionin negociues të palës Shqiptare gjatë negociatave me palën komunitare në procesin e përfarimit të legjislacionit.

dhe detyrave të tij të përcaktuara në Urdhrin e Kryeministrit, KTPZMSA nuk i ka përmbushur ato në disa momente kyçe të procesit ku mund të përmendim:

1. analizimin e pozicionit negociues të palës shqiptare gjatë negocimit të Marrëveshjes së Lehtësimit të Vizave me Komunitetin Europian.
2. përditësimin e Planit Kombëtar për Zbatimin e MSA në një kohë sa më të shkurtër në përgjigje të Dokumentit të Partneritetit Europian për Shqipërinë 2007.
3. vlerësimin dhe finalizimin e dokumentit të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim në drejtim të harmonizimit të tij me Planit Kombëtar të Zbatimit të MSA.
4. vlerësimin e masave ligjore të parashikuara në kuadër të përgatitjes së buxhetit vjetor të shtetit në drejtim të respektimit të parimeve të vendosura në Marrëveshjen e Përkohshme.

Në takimet e zhvilluara të këtyre dy strukturave ka pasur një proces informues me qëllim monitorimin e procesit, por nuk rezulton të ketë pasur vendim marrje lidhur me evidentimin e përgjegjësive, matjen e cilësisë dhe adresimin e zgjidhjes se tyre në periudhat pasardhëse deri në mbledhjen e radhës së tyre. Pra, strukturat drejtuese kanë ushtruar vetëm një pjesë të funksioneve. Gjithashtu në asnjë rast nuk evidentohet përfshirja institucionale e Kryeministrit në lidhje me monitorimin e detyrimeve që burojnë nga ky proces apo përkthimi i problematikave të hasura në masa ligjore, institucionale, buxhetore apo plane veprimi.

5.2 Ministria e Integrimit Europian

Ministria e Integrimit Europian (MIE) ka për objekt të veprimtarisë së saj përafrimin e legjislacionit vendas me atë të Bashkimit Evropian, hartimin e politikave të integrimit, bashkërendimin e ndihmave financiare dhe informimit të

publikut për këtë proces[169]. Përkundrejt këtij misioni të rëndësishëm, roli i MIE ka qenë i dobët për shkak të mungesës së kapaciteteve administrative[170], strukturës organizative e cila nuk është konceptuar në përputhje me funksionet e saj bazë të përcaktuara në vendimin e Këshillit të Ministrave, sikundër vështirësive në bashkërendimin e detyrimeve që rrjedhin nga MSA, në mungesë të përfshirjes së qartë të institucionit të Kryeministrit në këtë proces.

5.2.1 Përafrimi i legjislacionit

Në dallim nga simotrat e saj në vendet kandidate apo kandidate potenciale, MIE i mungon një strukturë e posaçme për procesin e përafrimit të legjislacionit me *acquis communautaire*. Por më shqetësuese se sa mungesa e një strukture të posaçme, çka do të lehtësonte bashkërendimin e procesit të përafrimit të legjislacionit, paraqitet mungesa e stafit të mjaftueshëm me kualifikim juridik, situatë e cila nuk është adresuar nëpërmjet parashikimit të rritjes së kapaciteteve administrative as në PKZMSA[171].

Në MIE janë të punësuar rreth 11 juristë nga 18 nëpunës që mbulojnë procesin e përafrimit të legjislacionit dhe verifikimin e përputhshmërisë së tij me *acquis*[172]. Përveç mungesës së përvojës së konsoliduar dhe kualifikimeve të stafit në fushën e përafrimit të legjislacionit, numri i tyre është i pamjaftueshëm, çka pengon MIE në përmbushjen funksioneve të saja.

Kapacitetet ekzistuese janë të pamjaftueshme edhe për drejtimin apo orientimin e 20 grupeve ndërministrore të punës për përafrimin e legjislacionit, të parashikuar si aktivitet zbatues afatshkurtër (2007–2008) në PKZMSA[173], ku MIE duhet të ofrojë ndihmë përmes ekspertizës së saj. Gjatë periudhës së raportimit, rezulton se ende nuk janë institucionalizuar grupet e punës në nivel ndërministror për përafrimin e legjislacionit.

169 VKM Nr. 580, datë 10.09.2004 "Për fushën e veprimtarisë së Ministrisë së Integrimit Europian".

170 Raporti i Komisionit Europian për Shqipërinë, 2007 {COM(2007) 663} – *Qeveria, faqe 6*.

171 PKZMA 2007 – 2012, 3.27. Orientimi Koordinimi dhe Monitorimi i Procesit te Integrimit Europian, faqe 504 – 507, *Aneksi 3 Numri i punonjësve sipas viteve*.

172 Në Drejtorinë e Drejtësisë dhe Çështjeve të Brendshme janë 2 juristë nga 4 nëpunës dhe në Drejtorinë e Tregut të Brendshëm janë 9 juristë nga 14 nëpunës.

173 PKZMA 3.1.2 Aktivitete Zbatuese afatshkurtra faqe 506.

Roli i kufizuar i MIE në procesin e përafrimit të legjislacionit si dhe mospërfshirja në disa raste në procesin e hartimit të disa projektligjeve me rëndësi të veçantë për zbatimin e MSA, vë në pikëpyetje përmbushjen e funksioneve të këtij institucioni në lidhje me procesin e përafrimit të legjislacionit shqiptar me atë të BE. Për shembull nga disa ligje të rëndësishme të miratuara gjatë periudhës së monitorimit, rezulton se MIE është përfshirë vetëm në procesin e hartimit të projektligjit "Për shoqëritë tregtare" dhe atë "Për nënshkrimet elektronike", ndërkohë që nuk është përfshirë në procesin e hartimit të projektligjeve "Për titujt dhe tregtimin e titujve (letrave me vlerë) në Republikën e Shqipërisë", "Për mbrojtjen e të dhënave personale", "Për ushqimin", Për profesionin e avokatit", "Për Avokaturën e Shtetit", "Për shërbimin përmbarimor privat", "Për procedurat tatimore" dhe "Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimin e terrorizimit"[174].

Problematike mbetet edhe bashkëpunimi ndërmjet Ministrisë së Integrimit Europian, Këshillit të Ministrave, Kuvendit dhe Qendrës së Publikimeve Zyrtare, çka nuk i mundëson MIE një informacion të saktë në lidhje me ndryshimet që mund të pësojë akti gjatë shqyrtimit në Kuvend e publikimit në Fletoren Zyrtare.

Nga analizimi i funksioneve të strukturave të MIE rezulton se Drejtoria e Tregut të Brendshëm ndër të tjera është përgjegjëse për: (i) mirëmbajtjen e bazës së të dhënave në lidhje me adoptimin e *acquis communautaire* në programin TAIEX, (ii) përditësimin e saj me aktet ligjore të përafruara me *acquis*, si dhe (iii) përgatitjen e procedurave të notifikimit për shkallën e përputhshmërisë së akteve normative pranë shërbimeve të Komisionit Europian.

Nga intervistimi i nëpunësve të kësaj drejtorie dhe ballafaqimi i funksioneve me realitetin rezulton se nuk ka asnjë njësi të posaçme apo person përgjegjës në përbërje të kësaj drejtorie, e cila do të përmbushte funksionin e mësipërm. Raportimi i akteve ligjore të përafruara me *acquis* kryhet në mënyrë sporadike dhe të paorganizuar nga secili prej nëpunësve të MIE, të cilët marrin në shqyrtim shkallën e përputhshmërisë vetëm të projekt-akteve të paraqitura për mendim në MIE. Duke marrë në konsideratë faktin se një pjesë e projekt-akteve të miratuara

174 Informacion i marrë nga intervista me nëpunës të Ministrisë së Integrimit Europian, ministrive të linjës dhe institucioneve të tjera të përfshira në procesin e hartimit të projektligjeve.

nga Këshilli i Ministrave apo Kuvendi, pavarësisht detyrimit të përcaktuar në Rregulloren e Këshillit të Ministrave, nuk paraqiten për mendim në MIE, rezulton se jo të gjitha aktet raportohen në Sistemin TAIEX.

Pavarësisht nga ky fakt, raportimi në TAIEX i akteve ligjore kufizohet vetëm në titullin, qëllimin dhe shkallën e përputhshmërisë me *acquis*. Ndërkohë që përmbajtja e projekt-aktit nuk raportohet e përkthyer në një nga gjuhët zyrtare të BE-së, apo pjesët e *acquis* të adoptuara në gjuhën shqipe. Në MIE mungon gjithashtu një bazë të dhënash që të evidentojë saktësisht nivelin dhe përqindjen e legjislacionit të përafruar me *acquis*, e cila do të duhej të përditësohej nga raportimet e institucioneve të linjës për t'ju përcjellë më pas shërbimeve të Komisionit Europian.

Mospërmbushja e rolit drejtues dhe monitorues të MIE në procesin e përafrimit të legjislacionit vë në dyshim cilësinë e projekt-akteve të përafruara, nga pikëpamja e zbatimit të angazhimeve të MSA. Shembulli më tipik i këtij realiteti është ligji "Për disa ndryshime në ligjin Për procedurat tatimore", i cili u cilësua nga Raporti i Komisionit Europian për Shqipërinë të vitit 2007 si në kundërshtim me parimet e *acquis communautaire* dhe më pas u deklarua antikushtetues nga Gjykata Kushtetuese.

5.2.2 Bashkërendimi i ndihmës komunitare

Sikurse u përmend nga analizimi i funksioneve të MIE, bashkërendimi i ndihmës komunitare dhe mbikëqyrja e përdorimit efektiv të saj përbën një nga drejtimet kryesore të MIE. Përmbushja e këtij funksioni i është besuar Drejtorisë së Mbështetjes Institucionale dhe Procesit të Integrimit, e cila ka në përbërje 4 sektorë: Sektori i Instrumenteve të Para-zgjerimit, Sektori i Bashkëpunimit Rajonal, Sektori i Metodologjisë së Raportimit dhe Përkthimit dhe Sektori i Dokumentacionit dhe Komunikimit me Publikun. Kjo drejtori bashkërendon punën kryesisht me institucionet e linjës dhe Departamentin e Bashkërendimit të Strategjive Kombëtare dhe Ndihmës së Huaj në Këshillin e Ministrave dhe mbas vendimmarrjes së Komitetit të Planifikimit Strategjik, prioritetet e përcaktuara diskutohen me Delegacionin e Komisionit Europian në Shqipëri,

i cili, me argumentimin e nevojshëm, mund të modifikoje metodologjinë dhe instrumentet e realizimit të prioritetit duke bërë të nevojshëm rishikimin e vendimit të Komitetit.

Sektori i Bashkëpunimit Rajonal është struktura përgjegjëse për bashkërendimin e programeve të ndihmës së BE për autoritetet vendore. Në funksion të bashkërendimit më të mirë është caktuar një pikë kontakti për çdo program, ndërmjet ministrisë dhe autoriteteve vendore, të cilët mbulohen financiarisht nga Asistenca Teknike e ofruar nga Komisioni Europian.

Ministria e Integrimit Europian ka si detyrë të informojë të interesuarit për çdo program në momentin e shpalljes së thirrjes për projekt propozime. Deri më tani praktika e informimit është e karakterit rudimentar dhe jo e strukturuar me përfshirjen e shoqatave të bashkive, komunave e qarqeve. Informimi nga MIE ka lënë jashtë pjesëmarrjes organizata të shoqërisë civile, të cilat gjithashtu janë përfituese të programeve të bashkëpunimit ndërkufitar.

Megjithëse MIE ka zhvilluar një cikël trajnimesh, i cili nuk ka mbuluar te gjitha rajonet e interesuara, burimet njerëzore të kufizuara të MIE e bëjnë të pamundur bashkëpunimin në mënyrë efikase me strukturat e pushtetit vendor.

Në një plan më të gjerë, problemet kryesore që evidentohen në funksionimin e sistemit të bashkërendimit dhe monitorimit të ndihmës së BE kanë të bëjnë me:

Ndarjen strukturore e cila reflekton një mungesë përqendrimi në bashkërendimin e ndihmës komunitare pasi Drejtoria e Mbështetjes Institucionale dhe Procesit të Integrimit është përgjegjëse për tri fusha të ndryshme, të cilat janë të vështira për t'u administruar në mënyrë të centralizuar.

Rënien e kontakteve dhe aktiviteteve të përditshme ndërmjet MIE dhe Delegacionit të Komisionit Europian. Në procedurën e programimit të ndihmës, MIE diskuton me institucionet e linjës pa praninë e Delegacionit të Komisionit Europian dhe në shumë raste bëhet i nevojshëm ridiskutimi i përparësive nga palët gjatë përcjelljes së tyre në strukturat përkatëse të Delegacionit.

Gjatë zbatimit të projekteve të financuara nga BE, institucionet e linjës, përveç rasteve të mosmarrëveshjeve me kompanitë zbatuese, ruajnë linja komunikimi direkte me Delegacionin e Komisionit Evropian, nduke vënë *ex-post* në dijeni MIE, mbi problematikat e mundshme. Ky anashkalim e vendos MIE në vështirësi për monitorimin e situatës lidhur me përdorimin efektiv të ndihmës komunitare si dhe planifikimin e përparësive për vitet në vijim, duke kufizuar kompetencat e saj bashkërenduese.

5.2.3 Përkthimi i legjislacionit

Procesi i përkthimit të *acquis communautaire* në gjuhën shqipe dhe ai i përkthimit të legjislacionit shqiptar në një nga gjuhët zyrtare të BE-së është një proces që ende nuk ka filluar, si pasojë e mos konsiderimit si përparësi dhe ndryshimeve të herë pas hershme të strukturave përgjegjëse.

Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 119, datë 7.3.2007 "Për përcaktimin e procedurave të përkthimit të legjislacionit të Bashkimit Europian në gjuhën shqipe dhe të përkthimit të legjislacionit shqiptar në njërën nga gjuhët e Bashkimit Evropian" përcakton procedurat e përkthimit, të cilat do të kryhen nga MIE bazuar në fushën e saj të veprimit[175]. Në rastin e përkthimit të legjislacionit shqiptar, vendimi specifikon se përkthimi kryhet vetëm kur akti normativ kërkohet nga shërbimet e Komisionit Evropian.

Vendimi u pasua nga Urdhri i Kryeministrit (mars 2007) i cili përcaktoi krijimin e Drejtorisë së Përkthimit të *Acquis* në MIE. Drejtoria e Përkthimit të *Acquis* është parashikuar të jetë me 9 nëpunës dhe dy sektorë: Sektori i Metodologjisë dhe Kontrollit dhe Sektori i Administrimit të Procedurave te Përkthimit. Me gjithë parashikimin kohor në Urdhrin e Kryeministrit, Drejtoria për Përkthimin e *Acquis* nuk ka filluar ende të funksionojë pavarësisht fillimit të procedurave të rekrutimit të punonjësve të kësaj drejtorie.

175 VKM Nr. 580, datë 10.09.2004 "Për fushën e veprimtarisë së Ministrisë së Integrimit Europian".

Ndërkohë, në buxhetin e shtetit ishte parashikuar edhe një zë i veçantë për përkthimin e legjislacionit të BE nga anglisht në shqip në shumën prej 40.000.000 leke. Konstatohet se fondet ishin parashikuar vetëm për përkthimin e legjislacionit të BE-së nga gjuha angleze në shqip dhe jo përkthimin e legjislacionit shqiptar të përafruar në një nga gjuhët zyrtare të BE-së. Pavarësisht sa më sipër, rezulton se një pjesë e këtyre fondeve janë rialokuar nga zëri buxhetor i përkthimit të legjislacionit në një zë tjetër shpenzimesh operative të Ministrisë së Integrimit Europian[176].

5.2.4 Informimi dhe komunikimi

Komunikimi i procesit të integrimit evropian është i një rëndësie parësore për të siguruar mbështetjen qytetarëve në këtë proces. MIE ka hartuar "Planin e Veprimit 2008" për të rritur ndërgjegjësimin mbi Procesin e Integrimit në BE, i cili pason dhe reflekton në përmbajtjen e tij në masë të gjerë Strategjinë e mëparshme të komunikimit të MIE. Në këtë Plan Veprimi janë identifikuar grupet e synuara që janë publiku i gjerë, media, politik-bërës, të rinj, mësues, shoqata, komuniteti i biznesit, akademikët, nëpunës civil, përfaqësues të OJF.

Nga informacionet e marra nga nëpunës të MIE rezulton se procesi i hartimit të këtij Plani Veprimi sikundër identifikimi i grupeve të përzgjedhura nuk është bazuar plotësisht në një studim paraprak të impaktit të Strategjisë së mëparshme të Komunikimit.

MIE me mbështetjen e GTZ dhe Ambasadës së Mbretërisë së Bashkuar në Tiranë ka kryer në vitin 2007 një sondazh[177] paraprak mbi njohuritë e zyrtarëve të administratës qendrore dhe asaj vendore, të institucioneve të pavarura si dhe të gjyqësorit mbi MSA–në, për procesin e integrimit evropian dhe impaktin e tij. Sipas këtij sondazhi rezulton se nëpunësit e administratës vendore, të institucioneve të pavarura dhe gjyqësorit, janë grupet më pak të informuara.

176 Informacion i marrë nga intervistat me nëpunës të Ministrisë së Financës.
177 "Shqipëria dhe Bashkimi Evropian – *Marrëveshja e Stabilizim – Asociimit (MSA) dhe më pas*", Tiranë 2007 hartuar nga Ministria e Integrimit Europian, British Embassy Tirana dhe GTZ.

Plani i Veprimit nuk reflekton në mënyrë të qartë rekomandimet e këtij sondazhi dhe nuk përfshin si grup të synuar të këtij komunikimi gjyqësorin, aktiviteti i të cilit do të lidhet ngushtë me zbatimi i MSA-së. Ky plan veprimi më tepër se një dokument strategjik komunikimi do të duhej të konceptohej si një strategji informimi intensiv dhe institucionalizimi i urave të komunikimit me grupet e ndryshme të interesit. Në kushtet kur niveli i njohurive të administratës publike si qendrore dhe asaj vendore, i institucioneve të pavarura dhe i gjyqësorit shfaqet i ulët, procesi i komunikimit do të ishte i pamundur.

MIE ka organizuar ciklin e konkursit për studentët "Unë dhe Europa" i cili u finalizua në 9 Maj si dhe disa aktivitete për nxënësit e shkollave të mesme mbi procesin e integrimit europian. Gjithashtu ndërmjet MIE dhe Rektoratit të Universitetit të Tiranës është nënshkruar memorandumi i bashkëpunimit që parashikon ngritjen e Bordit të Figurave të Shquara si dhe rishikimin e programeve mësimore me qëllim përfshirjen e lëndës "E drejta Europiane' në planin mësimor të të gjitha degëve të Fakultetit të Shkencave Sociale.

Plani i Veprimit duke mos parashikuar afate konkrete për realizimin e çdo aktiviteti, parashikon hartimin e një Axhende të Planifikuar Komunikimi vjetore nga Task Forca e Komunikimit dhe miratimin e saj nga Ministri i Integrimit Evropian. Kjo axhendë duhet të parashikojë në mënyrë të saktë aktivitetet dhe buxhetin për zhvillimin e tyre. Nga procesi i intervistimit të nëpunësve të MIE, anëtarë të Task Forcës së Komunikimit, rezultoi se një axhendë e tillë nuk është miratuar ende për vitin 2008.

Nga një vlerësim i përafërt të kostove për realizimin e aktiviteteve të parashikuara në Plan, rezulton se ato variojnë në total nga 850.000 deri në 1.121.000 Euro ndërkohë që në buxhetin e MIE janë parashikuar në Lek 2.350.000 ose 1.8 % e fondeve të parashikuara në Planin e Veprimit. Ndërkohë që 1.8% e shumës totale të fondeve të parashikuara për zbatimin e këtij Plani Veprimi janë të parashikuara në buxhetin vjetor të MIE, në këtë plan nuk evidentohen burimet e tjera të mundshme të financimit për pjesën e pambuluar.

Nisur nga të dhënat e mësipërme mund të rezultojë që ky Plan Veprimi të jetë i pazbatueshëm për aq kohë sa nuk janë identifikuar burimet financiare për

mbulimin e plotë të tyre. Moszbatimi i këtij plani për vitin 2008 mund të çojë edhe në mosarritjen e objektivit të MIE, të parashikuar në Programin Buxhetor Afatmesëm si standard të politikës për programin e mbështetjes institucionale të integrimit europian që është informimi i 70 % të popullsisë mbi BE dhe procesin e Stabilizim Asociimit.

5.3 Njësitë e Integrimit Europian

Njësitë e Integrimit në institucionet e linjës janë njësi bashkërenduese për zbatimin e angazhimeve të marra në kuadër të procesit të integrimit europian dhe në të njëjtën kohë njësi mbështetëse të MIE, në përmbushje të bashkërendimit të detyrimeve që rrjedhin nga MSA.

Ndërkohë që këto struktura duhet të ishin ngritur[178] rezulton se këto njësi janë ngritur plotësisht vetëm si njësi të veçanta në strukturën organizative të tyre në:

- Ministrinë e Bujqësisë Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit;
- Ministrinë e Brendshme;

Në pjesën tjetër të institucioneve të linjës funksionet e njësive të integrimit europian kryhen si më poshtë:

- në Ministrinë e Financave, 1 specialist në Drejtorinë e Marrëdhënieve me Jashtë dhe Integrimit Europian;
- në Ministrinë e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve te Barabarta, 1 specialist i çështjeve të integrimit pranë Drejtorisë Juridike;
- në Ministrinë e Shëndetësisë, 1 specialist për çështjet e integrimit në

178 Në fakt Raporti i Komisioni Evropian për Shqipërinë (2007) në faqe 6 thotë: *"Njësitë e integrimit evropian janë ngritur në të gjitha ministritë e linjës për të vepruar si pika kontakti për asistencën e BE-së, për raportimin dhe monitorimin".*

Drejtorinë e Shërbimeve Juridike, Licencimit dhe e Marrëdhënieve me Jashtë dhe Europiane;

- në Ministrinë e Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit, 2 specialistë në Drejtorinë e Menaxhimit të Projekteve dhe Integrimit;
- në Ministrinë e Arsimit dhe Shkencës, 1 specialist për çështjet e integrimit (nuk ka njësi të posaçme);
- në Ministrinë e Turizmit, Kulturës, Rinisë dhe Sporteve, 1 specialist i caktuar në Sektorin e Çështjeve të Jashtme dhe Integrimit.

Ndërkohë që miratimi i Vendimit të Këshillit të Ministrave që sanksiononte ngritjen e njësive të veçanta të integrimit europian në institucionet e linjës i gjeti këto struktura të ngritura në institucionet e mëposhtme:

- Ministria e Punëve të Jashtme;
- Ministria e Drejtësisë;
- Ministria e Mbrojtjes
- Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave si njësi të veçanta në strukturën organizative të tyre.

Përpos mangësive në organizimin administrativ dhe hierarkik që bëjnë të pamundur përmbushjen e këtyre funksioneve, në shumë nga ministritë e linjës nuk janë rekrutuar mjaftueshëm nëpunës në varësi të çështjeve dhe nevojave të tyre. Një njësi integrimi europian në rastin më të thjeshtë do të duhej të përbëhej prej të paktën tri nëpunësish ku njeri prej tyre të kishte detyrën e koordinimit, një nëpunës me kualifikim juridik dhe ekspertizë për përafrimin e legjislacionit dhe një nëpunës i angazhuar me çështjet e ndihmës komunitare brenda institucionit.

Organizimi aktual i njësive të integrimit në nivel të ulët administrativ – hierarkik në strukturën organizative si dhe me staf dhe eksperiencë të pamjaftueshme, është reflektuar edhe në funksionimin normal dhe efektiv të tyre. Funksionimi i tyre është kufizuar vetëm në mbledhjen dhe përcjelljen e informacionit në MIE për hartimin e raporteve të progresit, duke mos përmbushur efektivisht funksionet

e tjera si atë të bashkërendimit të brendshëm institucional, bashkëpunimit me MIE dhe ministritë e tjera të linjës për procesin e përafrimit, rolin monitorues dhe raportues brenda institucionit, vlerësimin e veprimtarisë së këtij të fundit në raport me ecurinë e procesit të integrimit evropian, rekomandimin e përparësive dhe të shpërndarjes së burimeve njerëzore si dhe planifikimin për mbështeten institucionale të procesit të integrimit.

Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA në mënyrë të drejtë parashikon në një pjesë të tij masa konkrete për rritjen e kapaciteteve administrative dhe shtimin e burimeve njerëzore për fusha të caktuara. Megjithatë në asnjë rast nuk parashikohet ndonjë masë legjislative apo zbatuese për të adresuar problematikat që lidhen me funksionimin efektiv të njësive të integrimit europian si struktura bazë të bashkërendimit të këtij procesi.

5.4 Kuvendi

Në Kuvend funksionojnë 8 komisione të përhershme parlamentare të cilat ndjekin çështjet që lidhen me përafrimin e legjislacionit shqiptar me atë të Bashkimit Europian dhe zbatimin e masave institucionale në fushat përkatëse që ato mbulojnë. Për të mundësuar realizimin e këtij funksioni, Komisioni i Integrimit Europian duhet të hartojë raporte të posaçme për komisionet e tjera mbi përputhshmërinë me *acquis* të projektligjeve të paraqitura për miratim.

Komisioni i Integrimit Europian e realizon pjesërisht këtë funksion pasi monitorimi i përputhshmërisë nga ky Komision, kufizohet kryesisht në vlerësimin e aspektit formal të përafrimit të legjislacionit[179]. Kjo vjen si pasojë e mungesës së kapaciteteve shqyrtuese dhe analizuese të dispozitave ligjore që synohet të

179 Komisioni shqyrton kryesisht plotësimin e kërkesave procedurale për paraqitjen e projektligjit nga Qeveria të shoqëruar me tabelën e përputhshmërisë në përputhje me VKM nr. 201, datë 29.03.2006 “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 584, datë 28.08.2003 të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”.

adoptojnë *acquis*. Drejtoria e Legjislacionit në Kuvend rezulton në një pozicion të distancuar përkundrejt Komisionit Parlamentar të Integrimit Europian, duke mos i dhënë asistencën e nevojshme në procesin e përputhshmërisë së projekt-akteve me *acquis*. Vështirësia shtohet edhe më tej për shkak të mosplotësimit të tabelave të përputhshmërisë së legjislacionit vendas me *acquis* nga Këshilli i Ministrave gjatë procesit të përgatitjes së legjislacionit.

Për pasojë, në mungesë të kapaciteteve, Komisioni merr të mirëqenë certifikimin e përputhshmërisë të realizuar nga Ministria e Integrimit Europian, i cili sikurse u analizua më sipër shfaq mangësi të theksuara. Por, funksionimi efecient i Komisionit Parlamentar të Integrimit Europian, është i lidhur ngushtë edhe me mekanizmat mbikëqyrës ndaj Këshillit të Ministrave e më posaçërisht ndaj Ministrisë së Integrimit Europian.