



**Organizata për Sigurim dhe Bashkëpunim në Evropë
Prezenca në Shqipëri**

**Raporti në Këshillin e Përhershëm
Ambasadori Osmo Lipponen, Kryetar i Prezencës
26 shtator 2004**

HYRJE

Shqipëria ka hyrë tani në një periudhë parazgjedhore të shoqëruar nga çështja e reformës zgjedhore, edhe një herë një përparësi në axhendë. Zgjedhjet e ardhshme parlamentare, që pritet të zhvillohen në verën e vitit 2005, do të përbëjnë një provë shumë të rëndësishme për vendin dhe institucionet e tij demokratike në zhvillim e sipër. Pavarësisht nga shumë përmirësime që i janë bërë kuadrit zgjedhor vitin e kaluar, mungesa e vullnetit të qëndrueshëm politik ka sjellë rezultate zhgënjyese, meqenëse standartet ndërkombëtare të zgjedhjeve ende nuk mundën të arriheshin plotësisht. Kjo ka bërë që zgjedhjet e ardhshme të jenë vendimtare dhe ka intensifikuar trysninë (si atë vendase, ashtu edhe atë ndërkombëtare) mbi drejtuesit politikë të Shqipërisë për t'i zhvilluar zgjedhjet e ardhshme në përputhje me këto standarte. Është shumë e qartë se aspiratat e Shqipërisë për një integrim më të afërt në strukturat Euro-Atlantike do të pësojnë një goditje madhore, nëse vullneti i nevojshëm politik do të mungojë përsëri.

Pavarësisht nga disa përmirësime, Shqipëria ende nuk ka mundur ta kalojë momentin kur zgjedhjet përbëjnë fokusin kryesor të vëmendjes dhe burim për tension politik, veçanërisht kur ka pasur një përparim të dukshëm në zhvillimin institucional në fusha të tjera në vend. Për më tepër, kjo është një çështje që vazhdon ta veçojë Shqipërinë nga vendet e tjera të rajonit, të cilat, në përgjithësi, i kanë lënë pas mosmarrëveshjet për zgjedhjet. Sistemi politik në Shqipëri ende mbizotërohet nga polarizimi.

Që më parë, Prezenca e ka njohur Kuvendin e Shqipërisë si forumin kryesor tashmë për shkëmbime politike dhe ka punuar nga ana e saj për ta mbështetur këtë zhvillim pozitiv. Kuvendi, me burimet e tij të kufizuara, përdoret më shpesh se duhet si një hapësirë për të bërë publike konfliktet politike, ndërsa sfidat e vërteta me të cilat përballlet Shqipëria, përta i përket çështjeve sociale dhe ekonomike, praktikisht, janë shpërfillur si çështje debati politik. Vetëm së fundi janë dukur shenjat e para të një dialogu midis Kuvendit dhe grupeve të interesuara të shoqërisë civile lidhur me legjislacionin, por akoma ka sfida përta i përket mundësisë së marrjes së informacionit nga ana e qytetarëve. Duhet të trajtohen çështje të tjera të vështira, si transparenca e qeverisë, roli i nëpunësve civilë dhe korrupsioni. Duhet të garantohet pavarësia e plotë e sistemit gjyqësor.

Mungesa e besueshmërisë në sistemin politik, ku qytetarët kanë filluar të shohin korrupsionin, kriminalitetin dhe problemet me shtetin e së drejtës si konstante të

përhershme në jetën e tyre, çon në një apati të gjerë dhe cinizëm të përgjithshëm¹. Një sondazh i zhvilluar kohët e fundit nga Instituti Shqiptar për Studime Ndërkombëtare tregon se 83 për qind e të anketuarve cituan politikën si burimin kryesor të konflikteve në vend².

Duke marrë parasysh këta faktorë, Prezenca ka ndërtuar një program pune me synim trajtimin e këtyre sfidave, ku çështja kryesore është nevoja për të nxitur në mënyrë të qëndrueshme një dialog politik konstruktiv dhe, madje, bashkëpunues për çështje të rëndësishme. Veprimtaritë aktuale të Prezencës janë ndërtuar rreth mandatit të saj të ri, miratuar në fund të vitit 2003, dhe janë zhvilluar përmes një studimi të kujdesshëm të kompleksiteteve të secilës çështje.

Njësitë brenda tre departamenteve kryesore të Prezencës – Shtetit të së Drejtës dhe të Drejtave të Njeriut, Demokratizimit dhe atij të Bashkëpunimit për Sigurim - ndihmuar nga zyra e Kryetarit të Prezencës - kanë punuar për identifikimin e problemeve kryesore që prekin Shqipërinë. Projektet janë hartuar duke pasur parasysh qëllime afatshkurtra, afatmesme dhe afatgjata, si dhe ndikimin e matshëm që ato mund të kenë. Shpesh, nismat e Prezencës përmbajnë si aspektin teknik, ashtu edhe atë politik.

Ky raport përshkruan projektet aktuale dhe arritjet e Prezencës që nga raportimi i saj i fundit para Këshillit të Përhershëm, në fund të muajit shkurt. Pjesët e raportit janë vendosur sipas përbërësve të mandatit të Prezencës për të treguar se si po zbatohet mandati i ri.

FORCIMI I KAPACITETEVE PARLAMENTARE

Me transformimin e Kuvendit të Shqipërisë në një forum të vërtetë të shkëmbimeve dhe kompromiseve politike – që është një ndër objektivat kryesore të Prezencës – kërkesat gjithnjë në rritje ndaj këtij institucioni janë bërë të qarta, sidomos kur atij i duhet të zgjidhë një sërë çështjesh të rëndësishme dhe politike delikate. Këto trysni, jo vetëm që kërkojnë një angazhim të plotë dhe kompetent të deputetëve për të trajtuar çështje legjislative që bëhen gjithnjë e më komplekse, por, në të njëjtën kohë, kërkojnë edhe një administratë parlamentare më të efektshme për të mbështetur deputetët që ndeshen me këto sfida, veçanërisht, në kuadrin e përmbushjes së reformave të gjera që burojnë nga Procesi i Stabilizim-Asociimit me Bashkimin Evropian.

Si rrjedhim, Prezenca i ka kushtuar një pjesë të konsiderueshme të burimeve të saj mbështetjes për modernizimin e Kuvendit, si nëpërmjet projektit për ngritjen e kapacitetit parlamentar të financuar nga qeveria holandeze, ashtu edhe nëpërmjet kontakteve të drejtpërdrejta me komisionet parlamentare për çështje të ndryshme legjislative (të përshkruara në këtë raport). Shumë prej koncepteve, përpjekjeve dhe nismave të projektit të Prezencës për Kuvendin të prezantuar më parë në ciklin e projektit janë shndërruar tashmë në veprime konkrete. Të marra së bashku, ato

¹ PNUD Shqipëri, *Raport Paralajmërimi i Hershëm: Siguria njëzore në Shqipëri* (Tiranë: Prill 2004). Të dhënat e sondazhit tregojnë se 46.3% e të anketuarve nuk ishin të kënaqur me punën e Kuvendit Shqiptar; 38.8% janë të pakënaqur me gjykatat dhe 33% nuk e vlerësojnë fare pozitivisht performancën e qeverisë. Sondazhi tregon gjithashtu se 74.4 % besojnë se të paktën disa ose pjesa më e madhe e nëpunësve civilë janë të korruptuar.

² Ibid., 20.

përfaqësojnë një përpjekje serioze për të identifikuar ndryshime ligjore, administrative, organizative dhe infrastrukturore të nevojshme për funksionimin e Kuvendit në mënyrë më të efektshme. Në muajt që do të pasojnë, Prezenca do të punojë së bashku me Kuvendin për të përfunduar një paketë të plotë reformash me synim zbatimin e tyre konkret në legjislaturën e ardhshme pas zgjedhjeve të 2005-s.

Përparim i dukshëm është bërë në drejtim të reformës së Rregullores së Kuvendit, e cila parashikon jo vetëm një strukturë të brendshme të re për Kuvendin, por, në të njëjtën kohë, qartëson edhe procedurat, imponon disiplinë më të madhe për deputetët, dhe, ajo që është më e rëndësishme, forcon transparencën përpara publikut nëpërmjet publikimit të detyrueshëm të procesverbaleve të seancave plenare dhe mbledhjeve të komisioneve. Aftësia drejtuese e shfaqur nga Kryetari i Kuvendit për nxitjen e kësaj reforme ka qenë çelësi për suksesin e deritanishëm. Kuvendit i është ofruar mbështetje në këtë drejtim nga Parlamenti Evropian dhe ai Finlandez.

Prezenca ka punuar shumë ngushtë edhe me Sekretarin e Përgjithshëm dhe personelin e administratës për të identifikuar një sërë projektesh që nevojiten për reformimin e administratës së parlamentit dhe përmirësimin e shërbimeve ndaj deputetëve në fusha të tilla si forcimi i komunikimit me zonat zgjedhore, teknologjia e informacionit, arkivimi, zbardhja e seancave dhe mbledhjeve, hartimi i legjislacionit, si dhe zhvillimi i burimeve njerëzore. Prezenca do të vazhdojë të ofrojë ekspertë të çështjeve parlamentare, të cilët do të mund të japin ekspertizë dhe asistencë teknike të vlefshme për të mbështetur përpjekjet e Sekretarit të Përgjithshëm për reformimin e administratës.

Një vlerësim i ri i organizuar në lidhje me komponentin e projektit për forcimin e komunikimit të deputetëve me zonat zgjedhore nxori në pah disa çështje që kërkojnë një vëmendje serioze dhe që kanë të bëjnë me kuadrin ligjor dhe institucional që rregullon rolin dhe statusin e deputetëve dhe të personelit në zyrat e tyre zgjedhore³.

Shumë prej arritjeve konkrete të projektit të Prezencës për mbështetjen e Kuvendit, si p.sh. zbardhja e të gjitha materialeve nga seancat plenare të viteve të kaluara, ose miratimi i legjislacionit të ri mbi punën e Kuvendit në procesin e integritetit të Shqipërisë në BE dhe që kishin për qëllim rritjen e rolit të Kuvendit gjatë procesit të Stabilizim-Asociimit, nuk do të ishin bërë të mundur pa partneritetin e Prezencës me Kuvendin. Prezenca është inkurajuar, veçanërisht, nga gatishmëria e Kuvendit për të ndarë kostot dhe për të kontribuar me burimet e veta të brendshme në shumë veprimtari, pasi kjo dëshmon jo vetëm vendosmërinë për ndryshime, por tregon edhe qëndrueshmërinë e reformave. Gjithsesi, Kuvendi do të jetë vërtet i aftë për të kryer reformat dhe modernizimin e tij, sapo ai të arrijë pavarësinë e plotë buxhetore nga qeveria.

REFORMA ZGJEDHORE

Është pranuar tashmë gjerësisht se zgjedhjet parlamentare të vitit 2005, që pritet të zhvillohen verën e ardhshme, do të jenë një provë e jashtëzakonshme për Shqipërinë. Pritshmëritë janë rritur edhe më shumë pas daljes së raportit përfundimtar të

³ 100 deputetët e zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë kanë zyra në zonat e tyre zgjedhore, si dhe një asistent/e.

vëzhgimit të zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore në tetor 2003 nga ODIHR-i, që i përshkroi ato si një "...mundësi e humbur për një përparim domethënës drejt përmbushjes së angazhimeve të OSBE-së dhe standardeve të tjera ndërkombëtare për zgjedhjet."⁴ Shpresohet se zgjedhjet e vitit 2003 do të tregonin përparim të mjaftueshëm drejt arritjes së standardeve ndërkombëtare, në mënyrë që një pjesë e madhe e trysnisë që rrethon zgjedhjet e vitit 2005 të davaritej. Për fat të keq, nuk ndodhi kështu.

Ashtu si në zgjedhjet e mëparshme, vështirësitë e hasura në vitin 2003 ishin më së shumti pasojë e mungesës së vullnetit politik të dy partive kryesore të Shqipërisë, edhe pse ato kishin shfaqur fillimisht vullnetin për të përmirësuar kornizën zgjedhore gjatë një procesi zgjedhor prej një viti e gjysmë që doli nga zgjedhjet parlamentare të vitit 2001. Është shumë e qartë se, në qoftë se vullneti i duhur politik do të mungojë përsëri për zgjedhjet e ardhshme, dhe deri tani duket se vullneti politik është relativisht i brishtë, Shqipëria do të vuajë një hap të madh prapa në zhvillimin e saj demokratik, dhe, për pasojë, në aspiratat e saj për një integrim më të afërt në strukturat Euro-Atlantike.

Raporti përfundimtar i ODIHR-it u pasua brenda një kohe të shkurtër nga dalja e rekomandimeve të përbashkëta të hartuara nga ODIHR-i dhe Komisioni i Venecias i Këshillit të Evropës mbi Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë (ndryshuar në vitin 2003 para zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore). Ky raport ishte i pari vlerësim i plotë i legjislacionit zgjedhor në Shqipëri, dhe, ndërsa rishprehnin shqetësimet e ngritura në raportin përfundimtar të ODIHR-it, rekomandimet nënvizuan nevojën për rishikim të mëtejshëm të Kodit Zgjedhor dhe ligjeve të tjera që kanë lidhje me të. Për nisjen e një procesi të përtërirë të reformës zgjedhore, Prezenca, brenda një kohe të shkurtër, filloi një raund negociatash të vështira, në prill të vitit 2004, me përfaqësues të Partisë Socialiste dhe Partisë Demokratike, për arritjen e një marrëveshjeje mbi mënyrat e zbatimit të rekomandimeve.

Negociatat e zhvilluara nga Kryetari i Prezencës u zvarritën deri në fund të qershorit, kryesisht, për arsye të qëndrimeve shumë të largëta të partive. Për shkak se marrëveshja dypalëshe e arritur para zgjedhjeve vendore ishte zbatuar vetëm pjesërisht, sfida kryesore ishte krijimi i besimit në këtë proces. Secila prej partive kishte një interpretim të ndryshëm të rekomandimeve të përbashkëta dhe shprehte pikëpamje të ndryshme nga njëra-tjetra në lidhje me rendin e punimeve dhe çështje të tjera të reformës zgjedhore jashtë rekomandimeve të ODIHR-it, si mundësia e ndryshimit të sistemit zgjedhor. Negociatat u përqendruan në metodat e punës, kuadrin kohor, formën e vendimmarrjes konsensuale dhe rradhën e përparësive. Si shenjë e vullnetit politik, të parat në rendin e punimeve u vendosën dy çështjet më të vështira: përbërja e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) dhe përmirësimi i listave të zgjedhësve.

Më 1 korrik, të dy partitë nënshkruan një protokoll-marrëveshje, në praninë e Kryetarit të Prezencës, që përcaktoi piketat për fillimin dhe zhvillimin e procesit të reformës zgjedhore. Sipas protokollit, PS-ja dhe PD-ja ranë dakort për ngritjen e një

⁴ Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe Të Dretjat e Njeriut, *Raporti përfundimtar i Misionit të vëzhgimit të zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë*, (Varshavë: 25 shkurt 2004), 1.

komisioni të posaçëm parlamentar për zbatimin e rekomandimeve të përbashkëta brenda dy muajve nga ngritja e tij. Protokollin përcaktoi që përbërja e KQZ-së të trajtohej si çështja e parë, e pasuar nga listat e zgjedhësve. Gjithashtu, u ra dakort që të ngrihej një Grup Ekspertësh Teknikë (GET), ngarkuar me hartimin e ndryshimeve në Kodin Zgjedhor, dhe të kryesohej nga Prezenca për të mbështetur punën e komisionit të posaçëm parlamentar.

Përbërja e komisionit të posaçëm, ngritur menjëherë nga Kuvendi, siguron barazi në përfaqësim midis partive të shumicës dhe opozitës. Rregullat e komisionit përcaktojnë, gjithashtu, një formulë vendimmarrjeje që kërkon konsensus si nga PS-ja ashtu dhe nga PD-ja për të miratuar çdo ndryshim. Kjo u ka dhënë efektivisht këtyre dy partive të dretjën e vetos. Ndërkohë që PS-ja dhe PD-ja morën për vete secila nga pesë vende në komision, duke lënë tre vende të rezervuara për partitë e tjera më të vogla nga të dy krahët, struktura dhe mekanizmi i vendimmarrjes shkaktoi një reagim të fortë negativ nga ana e disa partive të vogla. Megjithatë Kryetari i Prezencës mori pjesë në hartimin e protokollit, shpërndarja e vendeve dhe e drejta e vetos u vendosën nga vetë kryetarët e dy grupeve parlamentare pa u konsultuar me Prezencën.

GET-i nën drejtimin e Prezencës ka punuar intensivisht, që prej krijimit të tij më 14 korrik, për të përgatitur paketa ndryshimesh në lidhje me përbërjen e KQZ-së, listat e zgjedhësve, komisionet zgjedhore të nivelit të mesëm dhe të ulët, procedurat e KQZ-së dhe financimin e fushatës për t'u shqyrtuar nga komisioni i posaçëm parlamentar. Mandati i GET-it përfundon më 30 shtator. Duke pasur parasysh këtë afat të shkurtër kohor, për pasojë të vonësive në fillimin e procesit të reformës, jo të gjitha çështjet që kërkojnë vëmendje mund të trajtohen në mënyrë realiste. Për rrjedhojë, theksi është vendosur në pikat më të rëndësishme.

GET-i parashtrori dy variante që synonin balancimin e përbërjes së KQZ-së, çështja e parë në rendin e punimeve. Mosmarrëveshja mbi përbërjen e KQZ-së doli si një çështje madhore para zgjedhjeve të tetorit 2003, ku fryma pas ndryshimeve të Kodit Zgjedhor dhe marrëveshjes parazgjedhore PS-PD u prish si rrjedhojë e plotësimit nga shumica qeverisëse të vendit të mbetur në KQZ, duke e çuar raportin e tij në 5 me 2 në favor të shumicës. Që prej asaj kohe, PD-ja ka kërkuar që një vend në këtë komision t'i kalohet opozitës. Varianti i parë i propozuar nga GET-i për trajtimin e kësaj çështjeje parashikonte ndryshimin e nenit 154 të Kushtetutës, i cili përcakton përbërjen e KQZ-së dhe emërimin e anëtarëve të tij, kurse një variant i dytë kërkonte të balanconte KQZ-në, duke ndryshuar në këtë rast Kodin Zgjedhor. Partia Socialiste i hodhi poshtë përfundimisht të dy variantet.

Përsa i përket listës së zgjedhësve, GET-i ka propozuar rishqyrtimin e gjithë sistemit të vendosur nga Kodi Zgjedhor, me synim decentralizimin e procesit drejt njësisive të qeverisjes vendore – një praktikë e zakonshme në përgatitjen e listës së zgjedhësve – dhe përmirësimin e procedurave, duke shtuar elementë sigurie për të garantuar të drejtat e votës për zgjedhësit që gëzojnë të drejtën për të votuar. GET-i propozoi, gjithashtu, një ligj të posaçëm për të përmirësuar dhe rritur cilësinë e të dhënave në regjistrat e gjendjes civile në vend, të cilët janë i vetmi burim ligjor informacioni për përgatitjen e listave të zgjedhësve. Ky ligj, me afat veprimi vetëm deri në 31 janar 2005, parashikon një regjistrim të gjerë dhe intensiv të zgjedhësve që do të kërkojë burime shtesë njerëzore dhe financiare, si dhe vullnet të mjaftueshëm nga qeveria, si

në nivel qendror ashtu edhe vendor. Prezenca do ta mbështesë këtë proces regjistrimi me anë të një granti prej 800 000 Eurosh dhënë nga Komisioni Evropian.

Megjithëse GET-i ka qenë në gjendje të realizojë në një masë të madhe detyrën e vet duke punuar nën një trysni shumë të madhe kohore, nuk mund të thuhet e njëjta gjë për komisionin e posaçëm parlamentar, mandati i të cilit përfundon së shpejti, më 5 tetor. Komisioni është efektivisht i bllokuar me çështjen e KQZ-së. PD-ja këmbëngul me forcë për balancimin e përbërjes, ndërsa PS-ja refuzon e vendosur çdo ndryshim para zgjedhjeve të ardhshme. Duke përdorur formën e vet tradicionale të protestës, PD-ja, për pasojë, ka bojkotuar komisionin dhe PS-ja ka kërcënuar nga ana e saj të shfuqizojë formulën konsensuale të vendimmarrjes. Kjo mund të çonte në një miratim të njëanshëm të ndryshimeve dhe, ndoshta, në shpërbërjen e komisionit. Megjithatë, për të ndryshuar Kodin Zgjedhor, kërkohet një shumicë e cilësuar me 3/5 (84 vota) të Kuvendit. Negociatat midis Prezencës dhe PS-së e PD-së që komisioni i posaçëm parlamentar të rifillojë punimet, kanë çuar në përpjekje të GET-it për të gjetur zgjidhje të tjera kompromisi që do të mund të zhblokoi gjendjen.

REFORMA LIGJORE DHE JURIDIKE

Korrupsioni i përhapur shihet si një ndër faktorët kryesorë negativë që prekin sistemin gjyqësor në Shqipëri dhe studime të ndryshme tregojnë se gjykatat janë institucionet e prekura më shumë nga ky fenomen. Perceptimi i publikut për gjykatat është mjaft negativ, gjë që sjell një ndjenjë të fortë mosbesimi. Rezultatet e një sondazhi të organizuar nga Universiteti i Tiranës në mars të vitit 2002 treguan se 84 për qind e 671 të intervistuarve mendonin se korrupsioni në sistemin juridik ekziston. Për më tepër, 66 për qind e të intervistuarve besonin se sistemi i gjykatave përbën dhe vendin me përqendrimin më të madh të korrupsionit.⁵ Rezultatet e këtij sondazhi janë konfirmuar nga kërkimet e bëra nga Nisma e Evropës Juglindore për Zhvillimin Ligjor (SELDI), sipas së cilës, korrupsioni përfshin të gjithë aktorët e sistemit gjyqësor, si gjykatësit, prokurorët, personelin administrativ dhe gjyqtarët. Bashkësia ndërkombëtare ka pranuar se dobësitë e sistemit gjyqësor përbëjnë shkakun kryesor të shqetësimit dhe pengojnë përparimin e Shqipërisë në Procesin e Stabilizim-Asociimit.⁶

Zhvillimi i gjyqimit të drejtë

Për rritjen e besimit të qytetarëve në sistemin e drejtësisë, Prezenca ndërmori një projekt për zhvillimin e gjyqimit të drejtë për të rritur transparencën në praktikat e gjykatave, si dhe standartet e gjyqimit, veçanërisht, ato standarte që lidhen me të

⁵ I ndjekur nga zyra e prokurorisë (35%), avokatët (20%) dhe noterët (8%).

⁶ Në Raportin e Stabilizim-Asociimit të 2004-ës të Komisionit Evropian për Shqipërinë thuhet "...të një rëndësie të veçantë janë çështjet që lidhen ngushtë me shtetin e së drejtës. Këtu përfshihet lufta kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit si dhe funksionimi i sistemit gjyqësor." Byroja për Demokracinë, të Drejtat e Njeriut dhe Punën në Departamentin Amerikan të Shtetit thotë në raportin e saj të 2003-shit për Shqipërinë se, "...për shkak të presionit politik, kërcënimeve, korrupsionit të përhapur, rryshfeteve dhe burimeve të kufizuara, një pjesë e konsiderueshme e gjyqësorit nuk ka qenë në gjendje të funksionojë në mënyrë të pavaruar dhe efektive". Si rezultat i "mbizotërimit në rritje të *state capture*" të shkaktuar nga lidhjet e krimit të organizuar me zyrtarët publikë, raporti i 2004-ës i Freedom House for Nations in Transit, vendosi të ndryshojë vlerësimin e shkallës së korrupsionit në Shqipëri nga 5,00 në 5,25. Shërbimi shëndetësor, doganat dhe gjyqësori janë përmendur si sektorët ku korrupsioni është më i përhapur.

drejtat e njeriut. Iniciativa për këtë projekt u mbështet në mangësitë e sistemit gjyqësor penal në Shqipëri, të identifikuar në *Analizën e Sistemit Ligjor* të Prezencës, publikuar në fillim të këtij viti.⁷ Në këtë analizë, Prezenca shpreh shqetësim për praktikën e emërimit në pozicionet të larta, administrimin e çështjeve në prokurori dhe gjykata, publikimin josistematik të vendimeve gjyqësore, kontrollet e brendshme të pamjaftueshme mbi punën dhe etikën e gjyqtarëve dhe prokurorëve, si dhe për ndjekjen e kufizuar të krimeve të rënda.⁸ Projekti përfshin jo vetëm vëzhgimet e gjykatave, por përdor, gjithashtu, dhe vëzhgime sistematike për të identifikuar probleme, të cilat, më pas, mund të trajtohen nga projekte të mëtejshme, të hartuara për të bërë përmirësime praktike.

Faza e parë e projektit të zhvillimit të gjykimit të drejtë, e përfunduar në gusht 2004, u përqendrua në gjykimin në shkallë të parë të rasteve të krimeve të rënda (vrasjet, trafikimi, grabitjet me armë) në Gjykatën e Krimeve të Rënda në Tiranë. Raporti i ardhshëm që përmbledh këtë fazë bën disa rekomandime, përfshirë nevojën për një planifikim më transparent të çështjeve gjyqësore, mbrojtje më të mirë të dëshmitarëve, sanksione për prokurorët ose avokatët që nuk paraqiten në seanca gjyqësore dhe nevojën për paraqitjen e më shumë argumentave në vendimet gjyqësore për të shpjeguar mënyrën sesi gjykata i nxjerr përfundimet e saj.

Në bashkëpunim me Kancelarin e Gjykatës së Krimeve të Rënda, janë hartuar pesë projektpropozime, të cilat synojnë të ofrojnë asistencë në fushat e përcaktuara si në këndvështrimin teknik, ashtu dhe atë arsimor, tashmë në pritje për financime. Ata kanë të bëjnë me kompjuterizimin, hapjen e faqeve të internetit për gjykatat, sigurimin e pajisjeve të regjistrimit, botimin e një udhëzuesi për nëpunësit e gjykatave dhe trajnim për ta. Hapi i parë, përsa i përket kompjuterizimit të Gjykatës së Krimeve të Rënda, është ndërmarrë tashmë, pasi Gjykatës së Krimeve të Rënda i janë dhuruar nga Prezenca disa kompjutera dhe printera në muajin korrik.

Faza e dytë e zbatimit të projektit për zhvillimin e një gjykimi të drejtë do të zgjerohet duke përfshirë çështje që lidhen me të drejtat e njeriut (dhuna në familje, drejtësia për të miturit, të drejtat e pakicave) dhe raste të tjera të rëndësishme për zhvillim demokratik (shpërdorim detyre dhe mitmarrje). Kjo fazë do të kërkojë vëzhgimin e çështjeve jo vetëm në Tiranë, por edhe në Durrës, Vlorë, Gjirokastër, Shkodër dhe Kukës.

Reforma për pronat

Mosmarrëveshjet në Shqipëri për titujt e pronësisë mbi tokën kanë penguar zhvillimin ekonomik dhe tregun e tokës, investimet e huaja aq të nevojshme, kanë dëmtuar besimin e qytetarëve, kanë mbingarkuar gjykatat dhe, madje, janë bërë shkak për përdorim dhune. Për këto arsye, Prezenca u përfshi në çështjen e kthimit dhe kompensimit të pronave për të arritur një zgjidhje të qëndrueshme për krijimin e pronësisë së qartë mbi pasurinë e patundshme⁹ dhe për të korrigjuar padrejtësi të së

⁷ *Analiza e Sistemit Ligjor* përshkruan kuadrin legjislativ dhe statusin organizativ të institucioneve kyçe të sektorit ligjor në mënyrë që të vlerësojë statusin e tij aktual. Në bazë të rekomandimeve të dhëna, do të zhvillohen strategjitë e reformës gjyqësore në formën e projekteve.

⁸ Komisioni i Komuniteteve Evropiane, *Shqipëri: Raporti i Stabilizim-Asociimit 2004*, SEC (2004) 374/2 (Bruksel, mars 2004), 6.

⁹ Pasuri e paluajtshme është toka dhe objektet e ndërtuara në të.

kaluarës, të cilat kanë ardhur si rezultat i shpronësimit, shtetëzimit dhe konfiskimit. Arritja më e madhe në këtë përpjekje ka qenë miratimi i Ligjit për Kthimin dhe Kompensimin e Pronave,¹⁰ pas më shumë se një viti nga ftesa që Kuvendi i bëri Prezencës për të ofruar asistencë në hartimin e një ligji të plotë.¹¹ Ligji hyri në fuqi më 15 shtator.

Grupi i Ekspertëve Teknikë (GET) i mbështetur nga Prezenca, përbërë nga ekspertë ligjorë dhe për pronat, shqiptarë dhe të huaj, e përfundoi punën e tij me një projektligj të plotë në nëntor 2003, pas seancave me ekspertë nga jashtë dhe grupe të interesuara, përfshirë shoqatat e ish-pronarëve dhe bashkësitë fetare.¹² Prezenca ka vazhduar të ndjekë nga afër procesin e rishikimit në komisione parlamentare dhe ka ofruar komente për një sërë çështjesh të vështira.¹³ Ajo ka komentuar, gjithashtu, metodikat e propozuara për vlerësimin e tokës dhe për identifikimin e tokës së lirë për qëllime kompensimi, paraqitur nga Komiteti Shtetëror për Kthimin dhe Kompensimin e Pronave ish-pronarëve.

Varianti përfundimtar i projektligjit u prezantua në seancën plenare të Kuvendit në qershor 2004. Megjithëse Prezenca e mbështeti procesin për të siguruar një konsensus sa më të gjerë për ligjin, bashkëpunimi politik midis PS-së dhe PD-së, i cili e kishte mbajtur gjallë projektligjin, u prish në fazën përfundimtare të debatit. Meqenëse nuk u arrit një zgjidhje me kompromis për disa nga pikat kryesore, më e pakta ndër të cilat nuk ishte mënyra e emërimit të kryetarit të Komitetit Shtetëror për Kthimin dhe Kompensimin, PD-ja u largua dhe bojkotoi diskutimet e mëtejshme. Kështu, u bënë disa ndryshime në momentin e fundit.

I miratuar vetëm nga shumica qeverisëse, ligji u kthye më pas nga Presidenti, pas shqyrtimeve të kujdesshme, në mënyrë që të krijohej mundësia për të arritur sërish konsensusin e mëparshëm politik dhe për të trajtuar disa shqetësime të veçanta, të njëjta me ato të ngritura nga vetë Prezenca. Fatkeqësisht, nuk u gjet një kompromis politik dhe nuk u bënë ndryshime të konsiderueshme. Ligji u miratua më 29 korrik me disa ndryshime të vogla dhe përsëri me bojkotimin e debatit nga ana e PD-së.

Prezenca ka shprehur zhgënjimin e saj për faktin se konsensusi nuk mundi të ruhej, si dhe shqetësimin për ndryshimet e ligjit në minutën e fundit. Parimisht ka pasur dy çështje të diskutueshme: procesi i emërimit të kryetarit të Komitetit Shtetëror dhe kufizimi në 60 hektarë, vendosur për kërkesat për kthim dhe kompensim toke buqësore. Megjithatë, fakti që një ligj i tillë mundi të miratohej është një arritje e madhe, veçanërisht, duke pasur parasysh vështirësitë e mëparshme që kishin penguar Kuvendin ta miratonte ligjin në kohë deri në nëntor 2001, afat ky i parashikuar në Kushtetutë.

¹⁰ Ligji No. 9235, datë 29.07.2004, ("Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronave).

¹¹ Në pranverë të vitit 2003, Kuvendi kërkoi asistencën e Prezencës për përgatitjen e një ligji të plotë të bazuar në dy projektligje të ndryshme të paraqitura nga qeveria dhe anëtarët e opozitës, pasi përpjekjet e vetë Kuvendit për të hartuar një ligj nepërmjet krijimit të një komisioni *ad hoc* për këtë çështje përfunduan një rezultat përfundimtar.

¹² Para shtetëzimit të pronës, bashkësitë fetare ishin ndër pronarët më të mëdhenj të tokës në vend.

¹³ Tre komisione parlamentare ishin përgjegjëse për rishikimin e projektligjit: Komisioni i Buqësisë dhe Ushqimit, Ekonomisë dhe Financave, si dhe Komisioni i Ligjeve dhe Çështjeve Kushtetuese.

Për arsye të prishjes së konsensusit, zbatimi i legjislacionit mund të bëhet më i vështirë. Prezenca do të vazhdojë të mbështesë zbatimin e ligjit dhe do të ndjekë nga afër procesin e kthimit dhe kompensimit. Është e domosdoshme që ky proces të jetë plotësisht transparent për të shmangur abuzimet e mëtejshme. Kohët e fundit, gjatë një misioni të kryer nga Prezenca për gjetjen e fakteve në zonën kryesore bregdetare në jug, u konstatuan shumë privatizime të diskutueshme të pronave bregdetare dhe abuzime nga qeveria.¹⁴ Në këtë vështrim, neni 28 i ligjit të ri ndalon shprehimisht privatizimin e mëtejshëm apo dhënien me qira të tokës shtetërore, deri në përfundim të kthimit dhe kompensimit të pronës.¹⁵

Midis Prezencës dhe Komitetit Shtetëror për Kthimin dhe Kompensimin, është ngritur tashmë një grup i përbashkët pune për të përgatitur rregulloren e zbatimit të ligjit dhe Prezenca do të sigurojë një kurs kombëtar trajnimi për anëtarët e rinj të komisioneve vendore të kthimit të pronave dhe punonjës të tjerë të përfshirë në këtë proces.

Në mënyrë që kthimi dhe kompensimi i pronës të kryhet si duhet, është thelbësore që procesi i regjistrimit të parë të pasurisë së paluajtshme të kryhet i plotë. Megjithëse regjistrimi i parë është kryer në mbarë vendin gjatë viteve të fundit, mbështetja aktuale e donatorëve ndërkombëtarë për projektin sapo ka përfunduar, duke lënë shumë zona prioritare në qytet dhe bregdet të paregjistruara. Meqenëse pjesa më e madhe e kësaj toke ka vlera të mëdha, mungesa e regjistrimit të parë pengon investimet e ligjshme, përderisa pronësia nuk është vërtetuar dhe, për rrjedhojë, lë të hapur mundësinë për abuzim. Për të ndihmuar qeverinë në përfundimin e këtij procesi, Prezenca do të marrë përsipër përfundimin e projektit të regjistrimit, duke mbikëqyrur një skuadër të përbërë nga specialistë të kualifikuar ligjorë dhe hartash, që do të financohet nga fonde jashtë buxhetit në vitin 2005.

Të Drejtat e Njeriut

Sipas pjesës më të madhe të raporteve ndërkombëtare, gjendja e të drejtave të njeriut në Shqipëri ka qënë mjaft e mirë. Megjithatë, ka disa fusha për të cilat Prezenca ka shprehur shqetësimin e saj në mënyrë më të veçantë për të drejtat e pakicave, sidomos përsa i përket arsimimit, gjendjes së sistemit të paraburgimit, drejtësisë për të miturit, të drejtave të punëtorëve dhe lirisë së shtypit (trajtuar në pjesën mbi Zhvillimin e Medias).

Të drejtat e pakicave

Në përgjithësi, pakicat në Shqipëri i gëzojnë të drejtat themelore dhe nuk ka persekutim apo keqtrajtim ndaj tyre. Megjithëse Shqipëria pretendon se respekton të drejtat e pakicave, anëtarë të grupeve të pakicave të ndryshme hasin forma të fshehta diskriminimi. Romët janë grupi më i prekur nga kjo dukuri. Duke marrë parasysh realitetet shoqërore dhe ekonomike të vendit, të cilat kanë kufizuar aftësinë e qeverisë qendrore dhe bashkësive vendore për të siguruar ndihmë të specifikuar për romët, ata po lihen mënjanë përherë e më shumë.

¹⁴ Gjetjet e këtij studimi iu paraqitën bashkësisë ndërkombëtare në një takim koordinimi donatorësh e për pronat në shtator 2004.

¹⁵ Ligji parashikon, "Për tokat që janë në pronësi të shtetit, organet kompetente të administratës publike ndalohen të lidhin kontrata posedimi a pronësie me të tretë deri në përfundim të procesit të kthimit dhe kompensimit të pronave".

Në disa raste, Prezenca është shprehur se nevojitet një investim më aktiv nga ana e qeverisë shqiptare për të garantuar, së pari, mundësi për arsimim dhe, më pas, për arsimim në gjuhën amtare dhe një integrim aktiv të grupeve të pakicave në shoqëri. Fëmijët romë janë, veçanërisht, të rrezikuar, meqenëse tek ata ka një përqindje më të lartë të braktisjes së shkollës. Ndërkohë që, vitin e kaluar, qeveria përfundoi një Strategji Kombëtare për Përmirësimin e Kushteve të Jetesës së Romëve, objektivat nuk u morën shumë seriozisht dhe zbatimi i tyre ishte i dobët. Aktualisht, nuk ka programe qeveritare që synojnë rritjen e shkallës së frekuentimit të shkollës nga ana e romëve.

Prezenca është aktualisht duke punuar për rritjen e mundësive të pakicave të ndryshme në Shqipëri për arsimim, në përputhje me përparësinë që Kryesia e Radhës i ka dhënë arsimit. Prezenca ka përfunduar një sondazh mbi mundësitë që anëtarët e grupeve të pakicave kanë për t'u arsimuar dhe, në bazë të gjetjeve të këtij sondazhi, i cili pritet të publikohet në fund të vitit, Prezenca do të vazhdojë punën me Komitetin Shtetëror për Pakicat. Bashkëpunimi i ardhshëm mund të përfshijë trajnime për personelin e shkollës, ose personelin e drejtorive arsimore që merren me çështje të fëmijëve të pakicave, ose mundësinë e krijimit të kurseve pilot për të trajnuar anëtarë pakicash për të dhënë mësim në gjuhën amtare.

Çështja e parburgimit

Një ndër çështjet më të mprehta të të drejtave të njeriut në Shqipëri ka të bëjë me dhomat e parburgimit, ku të burgosurit që mbahen aty përballen me kushte të papranueshme, që duken se vetëm përkeqësohen, veçanërisht, përsa i përket kushteve sanitare dhe higjienës. Mbipopullimi përbën një pengesë serioze për sigurimin e një trajtimi bazë normal për të parburgosurit, i cili ndikon më tej në trajtimin e papranueshëm për të miturit në parburgim. Të burgosurit që e kanë marrë dënimin, shpesh, mbahen bashkë me të parburgosurit dhe nuk ka një ndarje sipas moshës apo llojit të krimit. Në një shembull të fundit, një i mitur që mbahej në të njëjtën qeli me një të rritur, vdiq atje më 8 korrik. Shkaku i vdekjes së tij pretendohet të ishte abuzimi nga ana e policisë.

Në prill, Prezenca përfundoi një studim mbi sistemin e parburgimit, i cili i nxjerr në pah këto shqetësime në mënyrë të detajuar dhe vëren se rregullorja e Ministrisë së Rendit Publik për qendrat nuk plotëson minimumin e standarteve ndërkombëtare për trajtimin e të burgosurve.¹⁶ Për këtë arsye, Prezenca ka mbështetur përfundimin e shpejtë të kalimit të përgjegjësisë për qendrat e parburgimit nga Ministria e Rendit Publik, ku policia ushtron mbikëqyrje dhe administrim, tek Ministria e Drejtësisë.

Megjithëse qeveria vendosi ta bëjë këtë kalim disa kohë më parë, përparimi ka qenë shumë i ngadaltë. Në fakt, kalimi i përgjegjësisë është kryer vetëm për një qendër që ndodhet në Vlorë. Megjithatë, që nga koha e daljes së raportit të Prezencës, qeveria shqiptare ka ndryshuar dukshëm qëndrimin e saj dhe ka reaguar duke ndryshuar procesin e kalimit të përgjegjësisë, duke zbatuar një plan që pasqyron më mirë jo vetëm nevojat e sistemit të parburgimit, por edhe kushtet e vendit.

¹⁶ Departamenti i Prezencës së OSBE-së në Shqipëri për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetin e së Drejtës, *Studim për Gjendjen e Sistemit të Parburgimit* (Tiranë, prill 2004), 8.

Meqenëse një nga pengesat kryesore të këtij kalimi është mungesa e kapacitetit për të strehuar të paraburgosurit dhe të dënuarit, ka qenë e domosdoshme që qeveria të zbatojë një proces kalimi me faza, i cili do të realizohet me hapjen e vendeve të reja. Kjo do të thotë që procesi mund të zgjasë disa vite deri në përfundimin e tij, megjithëse, tashmë, përpjekjet kanë filluar për të gjetur zgjidhjen me anë të mbështetjes ndërkombëtare për ndërtimin e burgjeve të reja. Prezenca ka kryesuar takime bashkërendimi rreth çështjes së paraburgimit me pjesëmarrjen si të qeverisë shqiptare, ashtu dhe të organizatave ndërkombëtare për të siguruar vëmendje të mjaftueshme për këtë çështje të rëndësishme të të drejtave të njeriut.

Për vitin 2005, Prezenca do të vazhdojë të përqendrohet në çështjen e kalimit të përgjegjësive për qelitë e paraburgimit. Prezenca do të punojë për të mbështetur përpjekjet e qeverisë shqiptare për përfundimin e këtij kalimi dhe do të vazhdojë të monitorojë kushtet e mjediseve pas përfundimit të transferimit, për t'u siguruar që ato plotësojnë standartet minimale për trajtimin e të paraburgosurve dhe burgosurve.

Drejtësia për të miturit

Problemi i mbajtjes së të miturve në të njëjtin vend me të rriturit, i përmendur më sipër, përbën vetëm një aspekt të një sistemi të dobët të drejtësisë për të miturit. Aktualisht, në Shqipëri, nuk ka gjykata të veçanta apo të specializuara për keqbërësit e mitur dhe, për rrjedhojë, ata nuk trajtohen sipas standarteve ndërkombëtare. Kjo lidhet edhe me rastet kur të miturit janë dëshmitarë ose viktima të krimit. Për më tepër, sistemi aktual i burgjeve nuk siguron ndonjë “institucion arsimimi” për keqbërësit e mitur. Sigurimi i programeve për rehabilitimin dhe riintegrimin e të miturve apo fëmijëve nën moshën 18 vjeç, kontribuon jo vetëm në mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, por edhe në qëllimin e përgjithshëm për parandalimin e krimit. Për këtë arsye, një element i rëndësishëm i punës së Prezencës në fushën e të drejtave të njeriut është forcimi i kapaciteteve të gjyqtarëve, prokurorëve, policisë gjyqësore, punonjësve socialë dhe psikologëve që merren me keqbërësit e mitur.

Prezenca po mbështet tri fazat e projekteve që kanë të bëjnë me drejtësinë për të miturit: ndryshime në legjislacionin ekzistues; zhvillimin institucional nëpërmjet gjetjes së zgjidhjeve për përmirësimin e kushteve të dhomave të paraburgimit dhe burgjeve; përmirësimin e personelit në gjykata, dhoma paraburgimi dhe burgje.

Përmirësimi i kapacitetit të personelit në fushën e drejtësisë për të mitur është thelbësor për të gjithë projektin. Prezenca ka përgatitur një program trajnimi pilot në Tiranë, në ndihmë të Ministrisë së Drejtësisë për krijimin e vendeve të reja për punonjësit socialë dhe psikologët dhe për të siguruar trajnime sipas legjislacionit të ri mbi drejtësinë për të miturit. Ministria e Drejtësisë ka nisur tashmë krijimin e një institucioni arsimor në zonën e Pogradecit, si dhe dymbëdhjetë qendrave, ku të miturit janë të ndarë nga të rriturit. Ndryshimet e reja në Kodin e Procedurës Penale përfshijnë praninë e detyrueshme të punonjësve socialë dhe psikologëve për çështjet e të miturve, si dhe zhvillimin e seanceve gjyqësore nga gjyqtarë të specializuar në çështjet e drejtësisë për të mitur.

Prezenca do të vazhdojë t'i japë ndihmesën e saj Ministrisë së Drejtësisë në procesin legjislativ, në mënyrë që ajo të paraqesë projektligjin në nëntor. Pas miratimit,

Prezenca do të monitorojë nga afër zbatimin e legjislacionit të ndryshuar për të siguruar trajtimin e duhur të të miturve. Trajnimi për punonjësit socialë/psikologët do të kryhet në vitin 2005 dhe Prezenca do të vazhdojë të punojë me Komisionin Evropian për çështjet e ndërtimit të qendrave të reja të paraburgimit për të garantuar plotësimin e standarteve ndërkombëtare për drejtësinë për të miturit.

Të drejtat e punëtorëve

Një shqetësim tjetër i Prezencës, i nxitur nga ndërhyrja e Avokatit të Popullit është çështja e të drejtave të punëtorëve. Duke qenë se shkalla e papunësisë është shumë e lartë dhe, për pasojë, njerëzit janë të gatshëm të punojnë në të zezë, shkelja e të drejtave të punëtorëve po haset gjithnjë e më shpesh. Ekziston një numër relativisht i madh punëdhënësish që nuk i regjistrojnë punonjësit e tyre dhe, si rrjedhojë, nuk paguajnë sigurimet shoqërore. Në këto raste, punonjësit, gjithashtu, marrin një pagesë më të vogël se pagesa minimale e parashikuar me ligj.

Një problem shqetësues janë edhe kushtet e këqija të punës. Ka patur disa raste dëmtimeve ose vdekjesh si pasojë e mospajësimit nga ana e punëdhënësve të kushteve të sigurta të punës për punonjësit e tyre. Disa grupe punëtorësh dhe sindikatash i janë drejtuar Prezencës për të kërkuar mbështetje për çështje që lidhen me të drejtat e tyre. Një nga objektivat e Prezencës do të jetë gjetja e rrugëve për të ndihmuar dhe mbështetur institucionet qeveritare që merren me kontrollin e të drejtave të punëtorëve.

Megjithëse ende në fazën e mbledhjes së informacionit, Prezenca dhe Avokati i Popullit po punojnë me Ministrinë e Punës dhe Çështjeve Sociale për të përgatitur një konferencë kombëtare për të drejtat e punëtorëve. Gjithashtu, po shihet edhe mundësia për të trajnuar inspektorët e Inspektoriatit Shtetëror të Punës.

REFORMA E NDARJES TERRITORIALE ADMINISTRATIVE

Reforma e ndarjes territoriale administrative është procesi i nisur për rihartimin e kufijve të brendshëm administrativë të Shqipërisë nëpërmjet bashkimit të njësisve të qeverisjes vendore. Duke pasur parasysh pasojat e dukshme politike të një reforme të tillë, Prezenca mbështeti nevojën për një proces plotësisht transparent dhe konsensual, bazuar në bashkimin vullnetar, në vend të atij të detyrueshëm. Ndërhyrja e drejtpërdrejtë e Prezencës lehtësoi arritjen e një marrëveshjeje politike midis qeverisë dhe opozitës, me qëllim që Kuvendi të mund të merrte një rol drejtues në këtë reformë. Para pushimeve të verës, Kuvendi votoi për ngritjen e një komisioni të posaçëm për reformën e ndarjes territoriale administrative, me qëllim shqyrtimin e kritereve të bashkimit, të përcaktuara në projektligjin e propozuar, si dhe mbikëqyrjen e procesit.

Prezenca do të mbetet e përfshirë në këtë çështje, duke i dhënë ndihmë dhe ekspertizë komisionit të posaçëm. Në një raport vlerësues që do të dalë së shpejti, Prezenca vazhdon të mbështesë përcaktimin e mënyrave për zhvillimin e konsultimeve të mjaftueshme me njësitë e qeverisjes vendore që synohen të bashkohen. Ajo rekomandon, gjithashtu, përcaktimin e granteve për bashkim për autoritetet vendore, në mënyrë që të nxitet bashkimi duke ofruar fonde për të kompensuar humbjen e

mundshme të transfertave financiare nga shteti dhe për të ulur çdo ndikim të mundshëm negativ të bashkimit.

ZHVILLIMI I MEDIAS

Në shikim të parë, Shqipëria duket sikur ka një sektor të lulëzuar të medias që ofron një gamë të gjerë zgjedhjesh: 19 gazeta të përditshme,¹⁷ 46 radio dhe 65 televizione, të cilët mbulojnë një treg të përgjithshëm prej pak më shumë se 3 milionë banorësh.¹⁸ Ndërsa numri i organeve të medias duket se po rritet aktualisht, këto shifra nuk tregojnë atë që analistët e medias e kanë përshkruar si një situatë gjithnjë e më të trazuar. Sfidat kryesore që prekin sektorin e medias përfshijnë dobësi të kuadrit ligjor, një situatë krejtësisht kaotike në fushën e transmetimeve, për shkak të një rregullatori shtetëror tejet të dobët, që, shpesh, shpërfillet nga transmetuesit, si dhe për shkak të ndërhyrjeve politike dhe ekonomike.

Prezenca ka raportuar në të shkuarën lidhur me ndërvartësinë në rritje midis politikës, biznesit dhe medias, përmes një marrëdhënieje trekëndore të forcimit të përfitimeve të ndërsjellta, e cila ka dëmtuar pavarësinë e medias. Çështja e lirisë së medias në Shqipëri ka shmangur gjerësisht vëzhgimin kritik në nivel ndërkombëtar deri në këtë pikë. Megjithatë, tani është mjaft e qartë që, si politika, ashtu edhe biznesi (në kërkim të përfitimeve ekonomike dhe politike) po ushtrojnë ndikimin e tyre në fushën e medias.

Ky ndikim mund të shihet po të kihet parasysh se reklama, nga e cila varet në mënyrë të konsiderueshme pjesa më e madhe e medias, e blerë nga institucionet shtetërore dhe kompanitë shtetërore ose pjesërisht shtetërore, përbën rreth 60 përqind të të ardhurave të përgjithshme nga reklamat.¹⁹ Kjo i jep shtetit një mënyrë të efektshme për të ushtruar një farë kontrolli, edhe pse në mënyrë jo të drejtëpërdrejtë. Një tjetër mjet i tërthortë kontrolli është përmes dhënies së kontratave të prokurimit me fonde publike për mallra dhe/ose shërbime ndaj bizneseve, kompanitë e mediave të të cilave ofrojnë mbështetje për qeverinë dhe një zë më pak kritik ndaj saj. Meqenëse organet e shtypit, në përgjithësi, nuk përbëjnë interesin kryesor të biznesit të një pronari,²⁰ por janë shpesh pjesë e një grupi më të madh biznesesh, ato, zakonisht, nuk veprojnë sipas modeleve praktike fitimprurese (për shkak të mungesës së reklamave mjaftueshmërisht të larmishme dhe formave të tjera të të ardhurave nga pajtimet).²¹

¹⁷ Adrion Distribution sh.p.k.

¹⁸ 128 transmetues janë licencuar nga Këshilli Kombëtar për Radion dhe Televizionin, përfshi tre televizione kombëtare, 62 televizione vendore, tre radio kombëtare FM, 43 radio vendore FM, një transmetues satelitor, tre transmetues televizivë me përsëritës, tre radio me përsëritës dhe dhjetë operatorë kabllorë. Marrë nga: Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit

¹⁹ Diana Kalaja, Panoramë e Medias së Shqipërisë: *Berlusconi e vegjël kërcënojnë lirinë e vërtetë të medias në Shqipëri*, Raport Special për Median Online, Instituti Shqiptar i Medias, 21 prill 2003.

²⁰ Në një fjalim mbajtur para Kuvendit të Shqipërisë më 5 korrik 2004 lidhur me gjendjen e medias në Shqipëri, Kryeministri Fatos Nano deklaroi se statistikat zyrtare tregojnë se 45 përqind e fitimeve pa taksa të transmetuesve televizivë vijnë nga të ardhurat nga reklamat, 5 përqind nga sponsorizimet, dhe 50 përqind nga "burime të tjera". Kryeministri theksoi më tej se "...nga ajo çka tregon bilanci, investimet që deklarohen disa pronarë medias nuk mund të justifikojnë në asnjë mënyrë burimet e tyre financiare.", gjë që përkoji me mendimin e vetë Prezencës.

²¹ Për shembull, 19 gazetat e sipërpërmendura kanë, në përgjithësi, shifra të ulëta tirazhi, që arrijnë mesatarisht vetëm në 4 000 kopje në ditë. Ndonëse vazhdojnë të dalin të përditshme të reja, qendrueshmëria e industrisë së gazetave është vënë vazhdimisht në dyshim nga ekspertë të medias.

Përveç kësaj, qeveria subvencionon organet e medias, duke iu dhënë me qira mjedise në pronësi të shtetit në këmbim të një çmimi simbolik, i cili është disa herë më i ulët se çmimi i tregut. Qeveria ka siguruar, gjithashtu, subvencione për taksat dhe doganat mbi letrën e importuar, si dhe ulje të konsiderueshme për faturat e telefonave fiks dhe energjisë elektrike për gazetatat.

Mjete të tjera të drejtpërdrejta të kontrollit të medias janë parë përmes numrit në rritje të aktpadive të politikaneve ndaj gazetarëve për shpifje.²² Ndonëse Prezenca pranon se etika në media vazhdon të jetë e pazhvilluar në Shqipëri dhe standartet e gazetarisë nuk respektohen gjithnjë, fakti që është arritur të çohen në gjyq personalitete të shquara të medias për pikëpamjet e tyre editoriale shërben për të kërcënuar lirinë themelore të shprehjes. Ndërsa shumë prej shembujve të përmendur pasqyrojnë ndikimet e qeverisë në media, as opozita nuk është e imunizuar ndaj përdorimit të taktikave të dorës së fortë, si për shembull, rasti i pengimit nga Partia Demokratike kohët e fundit i gazetarëve të televizionit News24 për mbulimin e veprimtarive të saj.²³

Këto kërcënime kundër lirisë së shprehjes në Shqipëri përfaqësojnë një prirje shqetësuese. Në këtë mënyrë, objektivat kryesore të Prezencës në fushën e zhvillimit të medias kanë për qëllim të forcojnë pavarësinë e medias dhe profesionalizmin e përgjegjësive në gazetari. Kjo po realizohet përmes ndihmesës që po i jepet Këshillit Kombëtar të Radios dhe Televizionit (KKRT), rregullatori shtetëror i transmetimit, duke punuar për harmonizimin e legjislacionit shqiptar të medias me standartet evropiane, si dhe duke mbështetur krijimin e mekanizmave vetërregullues, si për shembull, Këshillit për Etikën e Medias.

Tryeza e rumbullakët “Çështjet e Medias Shqiptare Sot”, organizuar nga Prezenca dhe Instituti Shqiptar i Medias (7 korrik 2004), trajtoi pikërisht këto çështje. Takimi, i cili mbledhi së bashku mbi 50 opinionistë, analistë, pronarë të mediave kryesore dhe gazetarë të mirënjohur, nxori në pah mungesën nga ana e bashkësisë së medias të një dialogu të brendshëm për çështje të rëndësishme dhe konfirmoi nevojën për shoqata që funksionojnë për mbrojtjen e të drejtave të gazetarëve. Gazetarët pranuan se botuesit dhe pronarët e tyre nuk mund të jenë protagonistët në caktimin e rregullave të drejta në profesionin e tyre, apo të mbrojnë lirinë e shprehjes kundër reklamuesve të fuqishëm, si dhe ishin të ndërgjegjshëm se legjislacioni, veçanërisht, ai që ka lidhje me shpifjen, duhet të përmirësohet dhe zbatohet. Disa analistë të medias dënuan presionin që politikanët dhe pronarët së bashku ushtronin në punën e tyre të përditshme.

Prezenca mban marrëdhënie të ngushta pune me KKRT-në dhe Komisionin Parlamentar të Mjeteve të Informimit Publik dhe po u siguron atyre, aktualisht, ekspertizë ligjore mbi çështjet kryesore shqetësuese të trajtuara në tryezë. Kjo ndihmesë u kërkua, gjithashtu, nga Kryeministri Nano (qershor 2004). Komente ligjore po sigurohen për ligjin për median elektronike, Statutin e Radiotelevizionit

²² Për një ilustrim më të plotë të këtyre padive, shih *Raportin e Prezencës së OSBE-së në Shqipëri mbajtur para Komisionit Amerikan për Sigurim dhe Bashkëpunim në Evropë* (Uashington, DC, 20 korrik 2004).

²³ News24 është një televizion me pronar italian që transmeton 24 ore lajme në ditë, i cili, sipas PD-së, shfaq një qëndrim kundër opozites.

Shqiptar, legjislacionin për shpifjen, ligjin për të drejtën për informim, ligjin e ri për median e shkruar dhe ndryshimet për transmetimin numerik tokësor. Një mbështetje shumë të çmuar në këtë aspekt të punës së Prezences ka dhënë Zyra e Përfaqësuesit të OSBE-së për Lirinë e Medias, e cila ka mundur, gjithashtu, të sigurojë kontribut nga organizata të medias, si për shembull, ARTIKULLI 19, Këshilli i Evropës dhe ekspertë të njohur evropianë në fushën e medias.

Për sa i përket ligjit për median e shkruar, Prezenca, gjithashtu, ka ofruar rekomandime në mbrojtje të zbatimit të Kodit të Punës për gazetarët, detyrimit për të deklaruar strukturën e pronësisë të kompanive të medias, sigurimit të garancive për pavarësi editoriale, në mënyrë që interesat tregtare të mos kenë mundësi të ndikojnë në mënyrë të tepruar në përmbajtjen e medias në rastin e reklamave qeveritare dhe disa formave të asistencës qeveritare për shpërndarjen e gazetave në zonat e thella.

Së bashku me Zyrën Evropiane të Radiokomunikacionit (ZER), Prezenca ka përgatitur rekomandime për transmetimin numerik tokësor, një çështje e re dhe komplekse me të cilën po përballen ligjvënësit shqiptarë.²⁴ Meqenëse përdorimi i bandave analoge televizive nuk është normalizuar ende në Shqipëri dhe transmetimi numerik është ende në një fazë fillestare zhvillimi në Evropë, Përfaqësuesi i OSBE-së për Lirinë e Medias ka këshilluar Kuvendin që ta trajtojë këtë çështje me maturi, pas një studimi të kujdesshëm, të shoqëruar nga një ekspertizë teknike dhe ligjore.²⁵

Në mënyrë që vetë sektori i medias të vendosë se si ta barazpeshojë më mirë të drejtën themelore të lirisë së shprehjes me etikën dhe përgjegjësinë e gazetarit dhe, në mënyrë që të shmangët politizimi i mëtejshëm i gjykatave që detyrohen të vendosin për këto çështje, Prezenca ka filluar planifikimin e ngritjes së një këshilli për etikën në media si një mekanizëm vetërregullues. Një prej detyrave të para të këshillit do të jetë rishikimi i kodit të vjetëruar të etikës për profesionistët e medias, si një mjet që këshilli të luajë rolin e një vëzhguesi për një media të saktë, profesionale dhe të përgjegjshme. Një mbështetje e mëtejshme për këtë këshill është parashikuar në projektbuxhetin e Prezences për vitin 2005.

MIRËQEVERISJA DHE SHOQËRIA CIVILE

Në raportin e fundit drejtuar Këshillit të Përhershëm, Prezenca njohu faktin se kishte pasur një “zgjim” të shoqërisë civile. Sukseset e grupeve si Mjaft!, Zyrës për Mbrojtjen e Qytetarëve të mbështetur nga USAID-i, së bashku me sindikatat dhe grupet e biznesit në protestimin kundër politikave të ndjekura së fundi nga qeveria dhe në tërheqjen e mbështetjes së publikut për çështje të një shqetësimi të përgjithshëm kanë treguar se opinioni publik ka filluar të ndikojë në procesin e vendimmarrjes, megjithëse ende në një formë të kufizuar. Gjithashtu, OJF-të kanë filluar dukshëm të bashkëpunojnë më shumë për të ngritur më fort zërin e tyre.

²⁴ Prezenca ka përgatitur, së bashku me ZER-in, komente për KKRT-ne mbi strategjinë kombëtare të transmetimit numerik dhe është në procesin e përgatitjes, së bashku me Këshillin e Evropës, komente për Komisionin e Mjeteve të Informimit lidhur me ndryshimet e propozuara të ligjit për median elektronike lidhur me transmetimin numerik.

²⁵ Leter e Miklós Haraszti, Përfaqësuesi i OSBE-se për Lirinë e Medias drejtuar Servet Pëllumbit, Kryetar i Kuvendit të Shqipërisë (10 shtator 2004).

Megjithëse Prezenca kishte vënë re se politikanët drejtues si kryeministri dhe drejtuesi i opozitës kanë treguar vëmendje ndaj shoqërisë civile për të treguar publikisht se ata po i marrin parasysh mendimet e saj, rezultatet vetëm sa kanë qënë të përziera. Njëzet e dy nga disa prej OJF-ve më aktive kanë bërë së fundi një deklaratë ku denoncojnë atë që ata e shohin si një fushatë të presionit qeveritar kundër tyre. Disa OJF e kanë informuar Prezencën rreth përdorimit të policisë tatimore, për shembull, si një formë të drejtpërdrejtë frikësimi.

Konvergjencia në rritje e interesave politike, tregëtare dhe atyre të medias në vend ka potencialin të ngadalësojë rrjedhën e zhvillimit të demokracisë në Shqipëri. Megjithë përpjekjet që mund të bëjë shoqëria civile për të ndikuar tek sistemi i qeverisjes në vend, ajo është ende shumë e dobët, dhe këto ndikime të tjera më të fuqishme të shoqëruara nga një mbështetje e fortë financiare kërkojnë me ngulm të garantojnë që vendimmarrja të mbetet e mbyllur, jo transparente dhe pa llogaridhënie. Përpjekjet për forcimin e mirëqeverisjes dhe nxitjes së pjesëmarrjes qytetare në procesin e qeverisjes janë ende shumë të nevojshme si në nivelin qendror ashtu edhe vendor, në mënyrë që grupet civile të mund të luajnë plotësisht rolin e vëzhguesit dhe të kërkojnë mbështetje për përmirësime në cilësinë e jetës së tyre.

Mirëqeverisja

Prezenca e ka bërë transparencën, si një mjet të nxitjes së mirëqeverisjes, një çështje gjithëpërfshirëse dhe ka zhvilluar disa projekte për këtë temë. I pari është përmes mbështetjes së publikimit të rregullt të vendimeve gjyqësore, meqënëse, tani për tani, në Fletoren Zyrtare, publikohen vetëm vendimet e Gjykatës Kushtetuese dhe vendimet unifikuese të Gjykatës së Lartë. Së dyti, Prezenca po mbështet qëllimin e ndërtimit të një shërbimi civil të efektshëm, të pavarur dhe të qëndrueshëm përmes rritjes së transparencës në procedimet e shërbimit civil dhe duke ofruar trajnime për nëpunësit civilë. Në thelb, kjo do të thotë mbrojtje e të drejtave të këtyre nëpunësve civilë, në përputhje me ligjin përkatës shqiptar, si dhe përmirësim të mëtejshëm të këtij ligji. E thënë më qartë, kjo do të thotë përzgjedhje dhe pushim nga puna të nëpunësve civilë duke ndjekur procedura transparente. Projekti i tretë është hartuar për të mbështetur një proces transparent dhe konsultativ të hartimit të ligjeve, në bashkëpunim me Ministrinë e Drejtësisë.

Qendrat e Zhvillimit të Shoqërisë Civile

Rrjeti Kombëtar i Qendrave të Zhvillimit të Shoqërisë Civile (QZhShC) është krijuar për të forcuar shoqërinë civile shqiptare përmes ngritjes së kapaciteteve dhe zhvillimit të komunitetit, si dhe për të përmirësuar bashkëpunimin midis shoqërisë civile dhe qeverisjes vendore. Qendrat sigurojnë një program zhvillimi në bazë që ka të bëjë me ndërtimin e kapaciteteve, këshillimin, shërbimet e konsulencës, si dhe me ofrimin e lehtësirave si për shembull, një sallë mbledhjesh me të gjitha pajisjet e nevojshme, një bibliotekë, mundësi përdorimi të internetit dhe zyra.

Tashmë në vitin e tij të katërt, rrjeti i QZhShC-ve ka arritur një fazë pjekurie. Numri i veprimtarive të QZhShC-ve është rritur mjaft bashkë me gamën e gjerë të shërbimeve të konsulencës që ato ofrojnë. Tashmë të konsoliduara në komunitetet përkatëse, QZhShC-të kanë filluar të shtrijnë aktivitetin e tyre në zonat rurale për të forcuar kapacitetin e grupeve të shoqërisë civile në vende më të largëta. Ato kanë filluar, gjithashtu, të ngjallin interesimin e shoqërisë civile në procesin vendor të

vendimmarrjes nëpërmjet diskutimit dhe shpërndarjes së informacionit rreth takimeve të këshillave të bashkive, komunave dhe qarqeve. Në muajin prill, një tjetër qendër, e gjashta, u hap në Shkodër.²⁶

Që nga fillimi i këtij projekti, Prezenca është përpjekur të sigurojë qëndrueshmërinë afatgjatë të këtyre qendrave. Personeli që punon në këto qendra është trajnuar, për shembull, për mbledhje fondesh, planifikim biznesi dhe marketing. Një hap drejt këtij qëllimi u mor në muajin maj, kur QZhShC-të u regjistruan në Gjykatën e Rrethit të Tiranës si OJF shqiptare. Statusi i ri u jep këtyre qendrave disa të drejta dhe i bën QZhShC-të partnere zbatuese të Prezencës. Qendrat ende financohen nga donacione, megjithëse të ardhurat e tyre janë vazhdimisht në rritje.

Përkatësia gjinore

Roli i grave në shoqëri është një çështje që është bërë temë gjithmonë e më e rëndësishme për Prezencën, pasi pjesa më e madhe e institucioneve qeveritare në Shqipëri e shpërfillin në një masë të madhe përfshirjen e barazisë gjinore në programet e tyre. Për shembull, statusi i Komitetit Kombëtar për Mundësi të Barabarta, institucionit kryesor kombëtar shqiptar të ngarkuar me përkatësinë gjinore, u ul vitin e kaluar dhe ai nuk është më nën varësinë e drejtpërdrejtë të Këshillit të Ministrave. Për më tepër, procesi i miratimit të një ligji për barazinë gjinore në pranverën e këtij viti pa pjesëmarrjen e vërtetë të pjesës më të madhe të aktorëve të interesuar (përfshirë edhe Komitetin për Mundësi të Barabarta) tregoi vështirësitë në këtë fushë, ndër të cilat vërehet përçarja midis organizatave të shoqërisë civile që punojnë për këtë çështje. Rezultati ishte një ligj jo i kënaqshëm, i cili u kthye nga Presidenti dhe u përmirësua disi nëpërmjet ndryshimeve të mëvonshme. Prezenca po punon nga afër për ta mbështetur Komitetin për Mundësi të Barabarta dhe po planifikon disa nisma të përbashkëta.

Pjesëmarrja e grave në jetën politike të vendit është një çështje që paraqet shqetësim të veçantë për Prezencën. Jo vetëm që gratë privohen nga e drejta për të votuar në shumë pjesë të vendit për shkak të modeleve tradicionale patriarkale të sjelljes, sipas të cilave kryefamiljari voton për të gjithë familjen, por edhe numri i grave që kandidojnë është më i vogël dhe akoma më i vogël numri i atyre që zgjidhen në qeveri, si në nivelin qendror ashtu edhe atë vendor. Një raport i publikuar nga Kuvendi i Shqipërisë mbi historinë e grave në parlament e konfirmon këtë prirje negative.²⁷ Aktualisht, një numër zhgënjyes deputetësh, 9 nga 140 (6,4%) janë gra. Në zgjedhjet vendore të vitit 2003, nga 1949 kandidatë për kryetarë bashkie/komune, vetëm 70 ishin gra (3,5%) dhe vetëm 10 prej tyre u zgjodhën (2,6% e 384 bashkive dhe komunave).²⁸ Problemi fillon me partitë politike që nuk respektojnë kuotat e brendshme për gratë sipas statuteve të partive të tyre, duke ulur kështu numrin e grave në postet drejtuese të partisë dhe, më tej, shanset e tyre për sukses në zgjedhje. Megjithatë, nevojitet një zgjidhje e qëndrueshme brenda sistemit zgjedhor, pasi kjo

²⁶ QZhShC-të janë të vendosura në Durrës, Vlorë, Korçë, Elbasan, Kukës dhe Shkodër.

²⁷ Përfaqësimi i grave në Kuvend ra me shpërbërjen e regjimit komunist nga 30% në 4% pas zgjedhjeve të para demokratike. Që nga vitit 1991, mesatarisht, vetëm 6,2% e deputetëve kanë qenë gra. Marrë nga: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Sektori i Kërkimeve dhe Bibliotekës, *Gratë në Kuvend* (Tiranë: 2003), 25.

²⁸ ODIHR, Raporti Përfundimtar për Zgjedhjet 2003, 17. Për numrin e grave në këshillat e bashkive dhe komunave nuk ka shifra, megjithëse Prezenca po mbështet një projekt për mbledhjen e këtyre shifrave.

është më shumë sesa çështje e vullnetit politik. Në vitin 2005, Prezenca do të zhvillojë një projekt për të trajtuar në mënyrë të drejtpërdrejtë këto shqetësime, ndërkohë që vendi po i afrohet periudhës së zgjedhjeve.

LUFTA KUNDER TRAFIKIMIT DHE KORRUPSIONIT

Për shumë vjet, emri i Shqipërisë ka qenë i përmendur në lidhje me trafikimin e qenieve njerëzore. Vetë Prezenca filloi të punonte për këtë çështje në vitin 1998, duke ngritur shqetësimin se Shqipëria ishte vend origjine dhe tranziti për migrantët e paligjshëm dhe trafikun e qenieve njerëzore. Në përpjekjet e saj të para, ajo i kërkoi policisë të fillonte identifikimin e trafikantëve, në vend që të merrej me viktimat, të cilat arrestoheshin më lehtë. Sipas raportit të fundit të Departamentit të Shtetit të Shteteve të Bashkuara të Amerikës mbi trafikimin në botë, Shqipëria ende mbetet një vend origjinë për gratë dhe fëmijët e trafikuar për qëllime të shfrytëzimit seksual dhe punës së detyruar dhe nuk përmbush plotësisht standartet minimale për zhdukjen e dukurisë së trafikimit.²⁹

Ashtu siç pranohet në këtë raport, megjithatë, janë bërë përparime. Departamenti Amerikan i Shtetit shpërbleu përpjekjet e qeverisë, duke e kaluar Shqipërinë nga grupimi 3 në grupimin 2 në vitin 2002 dhe, që prej asaj kohe, e ka rikonfirmuar këtë renditje. Ky përmirësim pasqyron punën e vazhdueshme të bërë nga bashkësia ndërkombëtare, e cila ka punuar në bashkërendim me autoritetet shqiptare.

Strategjia Kombëtare e qeverisë mbi Trafikimin e Qenieve Njerëzore, e hartuar fillimisht në vitin 2001, ka pasur një shkallë suksesi në përqendrimin e vëmendjes së ministrive të ndryshme në rolet e tyre përkatëse për luftimin e këtij krimi, siç është, për shembull, mbështetja e qendrave për viktimat e trafikut. Ndihma policore praktike e dhënë nga Italia me patrullimin e ujrave të Adriatikut për zbulimin dhe kapjen e trafikantëve dhe programet policore, mbështetur nga Shtetet e Bashkuara, në tri hyrjet kryesore për në Shqipëri (Durrës, Vlorë dhe aeroporti Nënë Tereza) kanë dhënë një mbështetje të mëtijshme për policinë me rezultate të matshme. Për më tepër, disa operacione policore, përfshirë ato që janë koordinuar në nivel rajonal nga Qendra SECI, kanë goditur rrjetet e trafikut dhe kanë kapur një numër të madh trafikantësh.³⁰

Pavarësisht nga këto përmirësime, trafikimi mbetet një çështje e ditës dhe rekrutimi ende vazhdon në Shqipëri.³¹ Tragjedia që ndodhi janarin e kaluar, ku 21 emigrantë të paligjshëm shqiptarë humbën jetën në Detin Adriatik, si dhe disa raste të tjera gjatë stinës së verës tregojnë se rrjetet e trafikimit ende ekzistojnë, ose, të paktën mund të aktivizohen relativisht shpejt. Raste të tilla tregojnë, gjithashtu, se ende ka njerëz që duan të largohen nga vendi. Kështu, ndërkohë që përpjekjet e bashkësisë ndërkombëtare për të mbështetur nismat kundër trafikimit duke organizuar trajnime, duke dhënë ekspertizë dhe duke ofruar mbështetje financiare e teknologjike mund të

²⁹ Departamenti Amerikan i Shtetit, Raporti i Trafikimit të Qenieve Njerëzore (Uashington, DC: qershor 2004), 116.

³⁰ Në operacionin Mirazh 2003, organizuar nga Qendra Rajonale e SECI-t për Luftën Kundër Krimin Ndër-Kufitar në shtator 2003, Policia Shqiptare arriti të arrestonte 125 trafikante, duke shënuar numrin më të lartë të arrestimeve nga të gjitha vendet e Evropës Juglindore.

³¹ Qendra Rajonale e SECI-t për Luftën Kundër Krimin Ndër-Kufitar, *Operacioni Mirazh 2003: Raporti I Vlerësimit* (Bukuresht, Shkurt 2004), 3.

konsiderohen disi të suksesshme, ende ka nevojë për një përjasje më të plotë apo sistematike.

Një përjasje e tillë, jo vetëm që do t'i jepte përparësi dimensionit mbytës të zgjidhjes së problemit përmes zbatimit të ligjit, por, gjithashtu, do të merrte parasysh edhe situatën sociale e ekonomike të vendit, e cila siguron bazën që ushqen trafikimin e qenieve njerëzore.

Por kjo çështje ka edhe një dimension juridik. Ndërkohë që aksionet policore kanë rezultuar në një numër të konsiderueshëm arrestimesh, dënimi i duhur për ta ka munguar. Për këtë arsye, janë shumë të rëndësishme gjykata të veçanta që funksionojnë siç duhet për t'u marrë me këto raste, shoqëruar nga një skemë funksionuese e mbrojtjes së dëshmitarëve për arritjen e ndjekjeve penale të suksesshme. Masa të forta për ndërgjegjësimin e opinionit publik janë të domosdoshme për përforcimin e këtyre përpjekjeve.

Mbrojtja e dëshmitarit

Prezenca ka udhëhequr Task Forcën për Mbrojtjen e Dëshmitarit, përbërë nga organizma qeveritare dhe ndërkombëtare për tre vitet e fundit ³². Ndërkohë që Task Forca u formua për t'u marrë me raste të veçanta të mbrojtjes së dëshmitareve, duke përdorur burime ndërkombëtare, ajo i ofroi, gjithashtu, qeverisë ndihmë teknike për përgatitjen e ligjit për mbrojtjen e dëshmitarit, në mënyrë që autoritetet shqiptare të mund të krijojnë sistemin e tyre funksional të mbrojtjes. Miratimi i ligjit më 15 mars 2004 përbën një arritje të rëndësishme.

Task Forca është duke ndjekur hap pas hapi procesin e përpilimit të akteve të nevojshme nënligjore për zbatimin e ligjit. Megjithë përpjekjet e qeverisë dhe Prokurorisë së Përgjithshme, duket se aktet nënligjore mund të mos përfundohen para 1 nëntorit 2004, afat i përcaktuar me ligj.

Bashkë me asistencën për hartimin e legjislacionit, Prezenca u ka ofruar, gjithashtu, trajnim punonjësve socialë të strehëzave qeveritare për këshillimin e viktimave të trafikimit dhe viktimave-dëshmitarë. Ky trajnim është parashikuar edhe për vitin 2005. Task Forca do të vazhdojë të asistojë në procesin e miratimit të akteve nënligjore dhe do të ndjekë zbatimin e ligjit në praktikë në të ardhmen për të ofruar këshillim, bazuar në përvojën 3-vjeçare për zgjidhjen e situatave problematike.

Edukimi me të Drejtat e Grave dhe Anti-Trafikimin dhe sipërmarrja e të rinjve

Projekti i Prezencës për Edukimin me të Drejtat e Grave dhe Anti-Trafikimin ka për qëllim rritjen e ndërgjegjësimit për të drejtat e grave të njohura nga legjislacioni vendas dhe konventat ndërkombëtare për të drejtat e njeriut që ka ratifikuar Republika e Shqipërisë. Ai është një mjet për mbështetjen dhe fuqizimin e grave, si dhe për mbrojtjen e të drejtat të grave. Faza e dytë e projektit që mbaroi në qershor 2004, u përqendrua tek nxënësit e shkollave të mesme dhe gratë në zonat verilindore të Shqipërisë, pjesa më e pafavorizuar e vendit, si dhe komuniteti rom në të gjithë

³² Task Forca është e përbërë nga Ministria e Rendit Publik, Ministria e Drejtësisë, Ministria e Financave, Ministria e Shtetit, Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, IOM-i, Save the Children dhe Prezenca.

vendin. Ky projekt luajti një rol të rëndësishëm në ndërtimin e kapaciteteve të pjesëmarrësve për të ndihmuar viktimat e trafikimit dhe dhunës në familje.

Prezenca ka pasur, gjithashtu, përvojë pozitive me dy projektet e saj për sipërmarrjen e të rinjve, që u zbatua në bashkëpunim me programin e Zhvillimit të Ndërmarrjeve të Evropës Juglindore (SEED) të Bankës Botërore. Meqenëse varfëria është shkaku kryesor i trafikimit, ky program u organizua për të pajisur të rinjtë me aftësi sipërmarrëse për të rritur mundësitë e tyre për vetëpunësim dhe zhvillim të mundshëm të ndërmarrjeve të vogla e të mesme. Bazuar në këtë sukses, SEED është angazhuar për të bashkëfinancuar një fazë të tretë që do të zbatohet duke filluar nga tetori 2004 në tetë rrethe në të gjithë vendin me synim grupet e të rinjve romë, si dhe viktimat e trafikimit. Prezenca ra gjithashtu dakort që të bashkëpunonte me organizatën gjermane GTZ³³ për t'u dhënë mundësi të rinjve në zonat e largëta të Shqipërisë verilindore të hapin një biznes duke u siguruar kapitalin fillestar. Kjo nismë do të synojë vajzat e gratë e reja nga Shkodra, Kukësi dhe Peshkopia që morën pjesë në seminarët e fazës së parë dhe të dytë.

Përzgjedhja e Azilkërkuesve dhe Emigrantëve

Migrantet e mundshëm, azil kërkuesit dhe viktimat e trafikimit me mbërritjen e tyre në Shqipëri, duhet të marrin asistencë së pari nga policia nëpërmjet përdorimit të procedurave të përzgjedhjes dhe mekanizmave specifike të referimit. Për të forcuar kapacitetin e qeverisë për të zhvilluar dhe zbatuar politikën e migrimit në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe për të marrë përgjegjësi të plotë për administrimin e një sistemi azili në kontekstin e migrimit të parregullt, Prezenca po zbaton një projekt dyvjeçar përzgjedhjeje, financuar nga programi CARDS i BE-së, bashkë me UNHCR-në dhe IOM-in. Projekti ka për qëllim konsolidimin dhe zhvillimin e procedurave ekzistuese për referimin e personave të trafikuar, migrantëve të parregullt dhe azilkërkuesve, si dhe trajnimin për të siguruar qëndrueshmërinë e përgjithshme dhe dorëzimin e projektit tek autoritetet shqiptare.

Në qershor dhe korrik 2004, Prezenca ndërmori një fushatë ndërgjegjësimi dhe vizita përgatitore të përbashkëta me partnerët zbatues në pikat kufitare dhe drejtoritë e policisë në gjithë vendin për t'i informuar ata rreth rolit të ardhshëm të oficerëve të përzgjedhjes që Prezenca do të emërojë së shpejti. Oficerët e përzgjedhjes do të mbajnë kontakte të rregullta me zyrtarët e policisë përgjatë kufijve, do të asistojnë në trajnim dhe do të jenë përgjegjës për të siguruar që qendrat e rinovuara të pritjes të përdoren dhe mbahen si duhet.

Pastrimi i parave dhe konfiskimi i pasurisë

Goditja ndaj rrjeteve të kontrabandistëve dhe trafikantëve ka rritur kostot e kësaj veprimtarie kriminale, duke çuar në përpjekje për të gjetur rrugë më të lehta fitimi. Kjo ka sjellë një rritje të trafikut të drogës nga dhe nëpërmjet Shqipërisë. Sipas *Raportit Botëror për Drogën 2004*, i publikuar kohët e fundit nga Zyra e OKB-së për Drogën dhe Krimin, Shqipëria është bërë vendi i origjinës i cituar më shpesh për kanabisin në Evropë³⁴ dhe po bëhet gjithnjë e më shumë një pikë e rëndësishme

³³ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

³⁴ Zyra e OKB-së për Drogën dhe Krimin, *Raportit Botëror për Drogën 2004*, Vëllimi I (Vjenë, 25 qershor 2004), 126.

tranziti për heroinën që vjen nga Afganistani.³⁵ Rritja e dukshme e trafikimit të heroinës në Shqipëri përbën një kërcënim serioz për sigurinë e përgjithshme, siç është vërejtur në disa vende të tjera.

Trafikimi i drogës dhe pastrimi i parave që e shoqëron atë përbën, gjithashtu, rrezik për sistemin financiar, i cili vazhdon të bazohet në *cash* në pjesën më të madhe të tij, duke rritur ekonominë informale. Lufta kundër pastrimit të parave është e rëndësishme, sepse, ndonëse është miratuar një legjislacion i ri për këtë çështje, zbatimi i tij ka nevojë për përmirësim të ndjeshëm, që mund të shihet në ekzistencën e vazhdueshme të një tregu të këmbimit valutor të rrugës. Sistemet e mbikëqyrjes ekonomike e financiare në përgjithësi nuk funksionojnë si duhet. Për pasojë, ekonomia informale kontribuon në lulëzimin e ekonomisë gri, që vlerësohet se përbën të paktën një të tretën e PBB-së.³⁶

Prezenca ka qenë organizata e vetme ndërkombëtare që ka zbatuar një projekt specifik për luftën kundër pastrimit të parave, duke siguruar asistencë teknike për Drejtorinë e Luftës Kundër Pastrimit të Parave në Ministrinë e Financave. Projekti trajnoi personelin e drejtorisë për përmirësimin e aftësive të tyre analitike dhe siguroi një program kompjuterik të specializuar për forcimin e kapaciteteve të drejtorisë për të analizuar shumatat e mëdha të të dhënave të raporteve ditore, që bankat janë të detyruara me ligj t'ia dërgojnë drejtorisë. Programi ka rritur efikasitetin e drejtorisë, si në aspektin e mbledhjes së të dhënave, ashtu edhe në analizimin e tyre në përputhje me punën e njësive të tjera të inteligjencës financiare (FIU-ve) në rajon dhe në Grupin Egmont.

Prezenca do të vazhdojë të sigurojë mbështetje të drejtpërdrejtë teknike duke trajnuar personelin për të identifikuar transaksionet e dyshimta dhe për të lehtësuar bashkëpunimin ndërmjet FIU-t dhe drejtorive të tatimeve e doganave në Ministrinë e Financave, si dhe mbështetje jo të drejtpërdrejtë për Bankën e Shqipërisë në fushatën e saj mbarëkombëtare për uljen e përdorimit të parasë *cash*.

Kohët e fundit, Prezenca, gjithashtu, përfundoi një vlerësim të kornizës ligjore aktuale për procedurat e konfiskimit të pasurive dhe aplikimit të saj praktik për krimet e rënda, me qëllim identifikimin e fushave ku Prezenca mund të japë ndihmesë të mëtejshme, në mbështetje të punës së qeverisë për parandalimin e pastrimit të parave. Studimi vlerësoi rastet e sekuestrimit dhe konfiskimit që nga viti 2001 për paditë për krimet e rënda, duke u përqendruar veçanërisht në rastet e pastrimit të parave. Meqenëse nuk ka patur shumë raste të padive për pastrimin e parave, u desh që ky studim të mbulonte një zonë më të gjerë.

Ky vlerësim tregon se disa nga vështirësitë kanë të bëjnë me faktin se prokurorët, gjykatësit dhe policia kanë njohje të pakët mbi rregullat procedurale që rregullojnë aplikimin e masave të konfiskimit të pasurive në praktikë. Gjithashtu, duket se ka vështirësi në identifikimin e elementeve të krimit të pastrimit të parave. Për më tepër, administrimi i pasurive të konfiskuara pas vendimit të formës së prerë të gjykatës

³⁵ Ibid., 85.

³⁶ Jan-Peter Olters, "Sektori informal: A e pengon zhvillimin ekonomik?" (Studim i paraqitur në Konferencën e 4-rt Ndërkombëtare të Bankës së Shqipërisë me temë 'Ekonomia Shqiptare: Performanca dhe Sfidat e Politikave', Sarandë, Shqipëri, 11-12 Tetor 2003).

është problematik, meqenëse pak dihet për fatin e objekteve të konfiskuara, pasi ato dërgohen në Rezervat Shtetërore. Bazuar në rezultatet e këtij studimi, Prezenca do të trajtojë policinë dhe prokurorët për fushat problematike të identifikuara.

ASISTENCA PËR POLICINË

Te lidhura ngushtësisht me punën e Prezencës në fushën e luftës kundër trafikimit janë edhe veprimtaritë e saj në mbështetje të policisë kufitare. Prezenca vazhdon të luajë një rol kyç në mbështetjen e bashkëpunimit rajonal ndërkufitar dhe menaxhimit të integruar të kufirit. Natyra e rëndësishme e rolit të Prezencës në organizimin e takimeve të përbashkëta të rregullta për bashkëpunimin ndërkufitar mes policisë kufitare shqiptare dhe UNMiK/KFOR-it është tepër e dukshme, kur krahason mënyrën e komunikimit ndërkufitar që pasoi shpërthimin e trazirave në Kosovë/Serbi dhe Mali i Zi në mars të vitit 2004. Si pasojë e këtyre ngjarjeve, bashkëpunimi mes të dy palëve, pothuajse u ndërpre për shkak të mungesës së mundësive për shkëmbime shumëpalëshe.

Meqenëse edhe Prezencës iu desh të pezullonte pjesëmarrjen e saj, takimet sporadike që arritën të zhvilloheshin, bazuar kryesisht në kontakte jozyrtare, treguan se procesi ndërkufitar, shumë shpejt, humbi fokusin dhe drejtimin e tij, duke qenë jashtë kuadrit rutinë të vendosur nga Prezenca. Me rimarrjen që nga ajo kohë të këtij roli nga Prezenca, procesi i bashkëpunimit u rivendos në një kohë kritike, kur është e qartë se komunikimi i drejtpërdrejtë vazhdon të mbetet një problem, vecanërisht, kur merren parasysh politika e rotacionit të personelit në të dy anët e kufirit, pengesat gjuhësore dhe mungesa e pajisjeve. Mund të nxirret përfundimi se, ndërkohe që ka pasur njëfarë suksesi në bashkëpunimin ndërkufitar, rezultatet nuk janë ende të qëndrueshme pa ndërhyrjen e vazhdueshme të Prezencës. Me këto iniciativa, Prezenca po bashkëpunon ngushtë me programe të ndryshme të financuara nga Komisioni Evropian për menaxhimin e integruar të kufirit.

Takimet e Përbashkëta Ndërkufitare shërbejnë si një kuadër praktik dhe i dobishëm për bashkëpunimin, koordinimin dhe shkëmbimin e informacionit mes autoriteteve përkatëse kufitare. Megjithëse e distancohet veten nga shkëmbimi i infomacionit policor konfidencial dhe delikat, Prezenca mund të raportojë përfundimin me sukses të një numri operacionesh policore që kanë ardhur si pasojë e procesit në vazhdimësi të bashkëpunimit. Numri i incidenteve të kalimit të paligjshëm të kufirit ka ardhur duke u ulur si rezultat i patrullimit të përbashkët të kufirit tokësor, lehtësuar nga Prezenca. Në korrik, stërvitja ushtarake e drejtuar nga NATO-ja - *Balkan Star Exercise* - e zhvilluar me shqiptarët në zonën e Kukësit, testoi rrjedhën e komunikimit midis autoriteteve kufitare dhe organizmave që merren me këtë çështje, dhe pati rezultate të kënaqshme.

Suksesi i takimeve të përmuajshme të kryetarëve të bashkive/komunave të komuniteteve të Zapodit dhe Shishtavecit (Shqipëri) dhe Dragashit/Dragaš (Kosovë/Serbi dhe Mali i Zi), në thelb, një produkt i procesit ndërkufitar, është i dukshëm, kur merret parasysh pasoja e boshllëkut të imponuar nga ngjarjet e marsit. Kjo përpjekje për rritjen e besimit të komunitetit, e cila çoi në vendosjen e kontakteve të rregullta midis dy komuniteteve, që kanë vuajtur prej kohësh nga mosbesimi i ndërsjelltë, ka ulur numrin e rasteve të kalimit të paligjshëm të kufirit, prerjen e pyjeve, kullotjen e bagëtive dhe krimeve ordinere në të dyja anët e kufirit. Përfshirja e

policisë së Kukësit në vendosjen e rendit publik në bashkëpunim me komunitetin, me kërkesë të autoriteteve vendore, ka pasur një ndikim pozitiv në këtë drejtim. Me rifillimin e takimeve pas muajit mars, autoritetet vendore kosovare deklaruan zyrtarisht që veprimtaritë e paligjshme ndër-kufitare janë ulur në mënyrë të dukshme gjatë kohës së kontakteve të rregullta dhe të drejtpërdrejta.

Policia kufitare shqiptare vuan nga një sistem i dobët ndërlidhjeje, i cili pengon rritjen e efikasitetit të punës në trajtimin e krimeve ndër-kufitare. Megjithëse këto mangësi njihen mjaft mirë, Prezenca e OSBE-së deri tani nuk ka pasur mundësinë për t'iu përgjigjur pozitivisht nevojave praktike të policisë kufitare, megjithë kërkesat e përsëritura për ndihmë. Gjithsesi, duke filluar nga janari i vitit 2005, Prezenca e OSBE-së do të përmirësojë rrjetin e saj aktual të radiondërlidhjes duke e zëvendësuar atë me një sistem satelitor. Për rrjedhojë, si pjesë e projektit të asistencës për policinë, Prezenca e OSBE-së në Shqipëri i dhuroi Policisë Kufitare Shqiptare rrjetin e plotë të radiondërlidhjes si dhe të paisjeve ndihmëse e lehtësuese. Kjo do të përforcojë në mënyrë të menjëhershme rrjetin kombëtar të komunikimit të policisë dhe do të ndihmojë në një reagim më të shpejtë ndaj krimeve ndër-kufitare.

Si një tjetër zgjidhje praktike për sfidat e shumta, me të cilat përballet policia kufitare, Prezenca po harton një projekt në lidhje me instalimin e paneleve diellore për të furnizuar me energji elektrike postat kufitare shqiptare. Me qëllimin e rritjes së kapaciteteve dhe aftësisë së policisë kufitare për të përmbushur detyrat e tyre, si për shembull kontrollin e kompjuterizuar të pasaportave, si dhe për të përmirësuar komunikimin midis postave kufitare dhe autoriteteve policore në nivel rajonal dhe qendror, këto panele do të kenë rolin e sistemeve mbështetëse për postat kufitare dhe komisarariatet e policisë që vuajnë nga ndërprerje të shpeshta të energjisë elektrike. Përveç nevojave të vogla në mirëmbajtje dhe uljes së kostos së përgjithshme afatgjatë për blerjen e karburantit për gjeneratorët, projekti përmban gjithashtu edhe një element të dukshëm të mbrojtjes së mjedisit. Përfitimi i përdorimit të paneleve diellore, doli nga një prej projekteve më të hershëm të Prezencës së OSBE-së, i cili përshkruante instalimin e pompave të ujit me energji diellore në disa komunitete fermere afër Lushnjës me rezultate shumë të suksesshme. Projekti do të zbatohet si fillim në pjesën veriore të Shqipërisë.

PËRFUNDIME

Ndërsa zgjedhjet e ardhshme parlamentare po afrojnë, Shqipëria e gjen veten në një udhëkryq kritik. Këto zgjedhje do të përbëjnë një provë për thellësinë e institucioneve dhe pjekurinë e klasës së saj politike. Që të ndodhë kjo, udhëheqësit politikë të vendit duhet të demonstrojnë një vullnet të qëndrueshëm politik për të mbështetur procesin në vazhdim të reformës zgjedhore dhe të garantojnë se, më në fund, do të arrihen standartet ndërkombëtare për zgjedhjet. Edhe gjithë bashkësia ndërkombëtare duhet të mbetet e angazhuar për ta ndihmuar këtë proces dhe për të siguruar asistencë sipas nevojës.

Që Shqipëria të jetë në gjendje të zgjidhë problemet e saj të rëndësishme sociale dhe ekonomike dhe të shtetit të së drejtës për të plotësuar nevojat e qytetarëve dhe për t'iu garantuar atyre një të ardhme të sigurtë, Shqipëria duhet të ecë drejt një sistemi parlamentar që funksionon normalisht ndërtuar mbi një debat dhe dialog konstruktiv.

Ndërveprimi qeveri-opozitë duhet t'i japë përparësi çështjeve të qeverisjes dhe jo të vazhdojë të fokusohet tek divergjencat.

Projektet e Prezencës të përshkruara gjerësisht në këtë raport, bazuar në mandatin aktual, tregojnë mënyrat e ndryshme nëpërmjet të cilave Prezenca punon për trajtimin e sfidave të sipërpërmendura me të cilat ajo sheh se përballet Shqipëria. Në shumë raste, projektet e Prezencës kanë si qëllim teknik ashtu edhe politik, siç tregohet në shumë prej shembujve të përmendur. Në të gjitha rastet, puna e Prezencës bazuar në projekte është ndërtuar në mënyrë të tillë që të ketë ndikime të matshme dhe rezultate që mund të shihen. Ndërkohë që Prezenca në raportimin e saj tërheq shpesh vëmendjen ndaj problemeve aktuale, ajo vazhdimisht analizon mënyrat për zgjidhjen e tyre, si nëpërmjet projekteve të saj, ashtu edhe nëpërmjet ndërhyrjeve në bashkëpunim me organizata të tjera ndërkombëtare ose vendase.