



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

**Raporti në Këshillin e Përhershëm  
Ambasadori Osmo Lipponen, Kryetari i Prezencës  
20 nëntor 2003**

**Hyrje**

Raporti i fundit i Prezencës së OSBE-së në Shqipëri, i mbajtur në qershor në Këshillin e Përhershëm, nxiti një debat intensiv mes qeverisë shqiptare, partive politike dhe medias. Një vëmendje e veçantë iu kushtua çështjeve të ngritura nga Prezenca, përsa i përket ekonomisë dhe lirisë së medias. Ndërsa roli aktual i Prezencës në vend u diskutua gjerësisht me terma kryesisht pozitive, nuk munguan edhe komentet kritike. Megjithatë, diskutimet e zhvilluara gjatë verës dhe në fillim të vjeshtës mbi rolin e Prezencës, mandatit dhe projektbuxhetit të saj për vitin 2004 ishin konstruktive.

Ka pasur një mbështetje të fortë dhe të vazhdueshme për rolin e Prezencës, e cila gjatë gjashtë muajve të fundit ka vepruar si një moderatore e rëndësishme në dy çështje kryesore që mbartin rëndësi të veçantë politike: reforma zgjedhore dhe kthimi e kompensimi i pronave. Në të njëjtën kohë, Prezenca ka vazhduar punën e saj në mbështetje të shtetit ligjor dhe demokratizimit. Si në rastin e zgjedhjeve, ashtu edhe të pronës, Prezenca ka luajtur rolin e një lehtësuesi, duke ndihmuar në çuarjen përpara të procesit politik. Ishin vetë ekspertët shqiptarë që ndërmorën hartimin e ligjeve të mësipërm dhe procesin e vendimmarrjes, ndërsa Prezenca kontribuoi me ekspertizë si ligjore ashtu dhe me ekspertizë në forma të tjera. Gjatë kësaj periudhe, Prezenca gjithashtu punoi me përfaqësues të tjerë të komunitetit ndërkombëtar në Shqipëri për të hartuar një strukturë për koordinimin e donatorëve, që përkon me nevojat aktuale të qeverisë. Është rënë dakort që ky forum i ri të drejtohet nga Komisioni Evropian.

Roli i Prezencës në përgatitjen dhe vëzhgimin e zgjedhjeve ishte i rëndësishëm dhe iu dha mbështetje e gjithanshme Misionit të Vëzhgimit të Zgjedhjeve të OSBE/ODIHR-it (MVZ), duke angazhuar të gjitha burimet. Bashkëpunimi i Prezencës me Ambasadorin Robert Barry, kryetar i MVZ-së dhe ekipin e tij ishte i shkëlqyer.

Që nga raporti i fundit, klima politike pozitive e mëparshme, e dalluar për konsensus, është ngarkuar më shumë për një sërë arsyesh. Së pari, tensionet për shkak të zgjedhjeve, që u shfaqën midis qeverisë dhe opozitës, ashtu si edhe brenda qeverisë dhe brenda opozitës, kanë ndikuar që të gjitha në jetën politike të Shqipërisë. Nga kjo pikëpamje, roli i Prezencës si një promovuese e konsensusit doli edhe një herë në pah, pasi pritja e mirë e projektligjit për kthimin dhe kompensimin e pronave, të paraqitur nga Grupi i Ekspertëve Teknikë i mbështetur nga Prezenca, tregoi se ende ka mundësi të arrihen marrëveshje për çështje themelore.

Megjithatë, tensionet e pazgjidhura brenda shumicës socialiste kanë vënë në pikëpyetje vazhdimësinë e qeverisë. Dështimi i kryeministrit Fatos Nano për të siguruar miratimin parlamentar për një ministër të ri të punëve të jashtme, pas dorëheqjes së Ilir Metës më 18 korrik si zëvendëskryeministër dhe ministër i Punëve të Jashtme, e shoqëruar me dorëheqjen e Sokol Nakos, ministër i Shtetit për Integrimin Evropian, do të thoshte se socialistët hynë në zgjedhjet vendore të 12 tetorit si një parti e ndarë, megjithëse të gjithë drejtuesit konkurrues të PS-së arritën të kishin një front të bashkuar të arsyeshëm gjatë fushatës.

Shumë shpejt pas zgjedhjeve, shumica qeverisëse u bllokua sërish, kur edhe një votim i dytë më 23 tetor nuk arriti të siguronte miratimin për një ministër të punëve të jashtme, si dhe për një ministër të ri të rendit publik, i cili u detyrua të jepte dorëheqjen. Aktualisht, qeveria po funksionon pa dy ministra kyç, një situatë e përshkruar nga kritikët si antikushtetuese. Disa zyrtarë kryesorë të Partisë Socialiste kanë ndërmarrë përpjekje për ndërmjetësim. Megjithatë, duket se çfarëdolloj zgjidhjeje për krizën e qeverisë do të gjendet vetëm pas kongresit të Partisë Socialiste, ku do të vendoset për kryesinë e partisë. Kongresi zhvillohet një herë në katër vjet dhe këtë herë do të mbahet më 12 dhjetor. Nëse nuk do të gjendet asnjë zgjidhje, atëherë duket se zgjedhjet parlamentare të parakohshme mund të jenë një mundësi. Bisedimet e vazhdueshme me partitë e vogla gjatë kësaj periudhe kanë treguar rëndësinë e tyre të qenësishme. Përfshirja e papritur në bisedime me socialistët e Partisë opozitare Demokrate të Re mund të kishte si pasojë rikonfigurimin e hartës politike.

Ky preokupim i qeverisë me ndarjet e saj të brendshme ngadalësoi procesin e reformave. Në mbyllje të raundit të fundit të bisedimeve midis Shqipërisë dhe Bashkimit Evropian për Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit (6-7 nëntor), BE-ja shprehu shqetësimin e saj në rritje për ritmin e ngadalshëm të reformave, që rrezikon procesin e negociimit<sup>1</sup>. Komisioni Evropian kritikoi shpërqëndrimin e shkaktuar nga çështjet e brendshme politike të vazhdueshme, pasi ky shpërqëndrim i ka kanalizuar energjitë larg ndjekjes së rekomandimeve të bëra në takimet e mëparshme. Megjithatë, kryetari i delegacionit të Komisionit Evropian për negociatat bëri të qartë se nuk kishte asnjë arsye që bisedimet të shtyheshin. Zbatimi jo i kënaqshëm i reformave, si ato që kanë të bëjnë me sistemin gjyqësor ose kundër korrupsionit u kritikua, ndërsa progresi i arritur në drejtime të tjera u njoh.

### **Rezultatet e zgjedhjeve**

Arritjet në procesin e reformës zgjedhore dhe vullneti themelor politik i përmirësuar për të zhvilluar zgjedhje të lira, të ndershme dhe demokratike kontribuan në mënyrë të konsiderueshme në një lloj fushate zgjedhore shumë të ndryshme nga të mëparshmet, një fushatë në të cilën kandidatët në të gjithë vendin trajtuan çështje që prekin jetën e përditshme të njerëzve. Në mënyrë të dukshme, çështjet e cilësisë së jetës, si furnizimi me ujë, infrastruktura rrugore, planet urbanistike, jeta qytetare, arsimi dhe shërbimet shëndetësore zunë vend qendror në temat e fushatës së kandidatëve. Fushata në u bë shembull për fushatën në pjesën tjetër të vendit.

---

<sup>1</sup> Delegacioni i Komisionit Evropian në Shqipëri, *Deklaratë për Shtyp* (7 nëntor 2003).

Ndryshimet e dukshme në Tiranë gjatë tre viteve të fundit të bëra nga kryetari aktual i bashkisë Edi Rama (PS), me mbështetjen e donatorëve ndërkombëtarë, i bënë qytetarët e bashkive të tjera të kërkonin më shumë nga kryetarët e tyre. Mënyra e gjetur e kandidatit kryesor të opozitës, Spartak Ngjela (PD), i cili përshkoi përditë në këmbë lagjet e Tiranës, i vuri qytetarët në kontakt me një politikan në një mënyrë që pak njihej më parë. Respekti i ndërsjellët i treguar nga kandidatët, si dhe mungesa e veprimtarisë politike negative kontribuan në një fushatë të shëndoshë, por prapëseprapë konkurruese. Karakteristikat e fushatës zgjedhore në Tiranë u reflektuan në të gjithë vendin, ku debate të shumta të sponsorizuara nga Prezenca, organizata kombëtare dhe ndërkombëtare, si dhe media sollën një publik kureshtar dhe kërkues shumë afër kandidatëve. Megjithatë, kudondodhja e udhëheqësve të partive në fushatë la shpesh në hije vetë kandidatët, duke dhënë më shumë përshtypjen e zgjedhjeve parlamentare se sa atyre vendore.

Prirja e vazhdueshme e interesave konvergjente politike, komerciale dhe mediatike në Shqipëri, e vërejtur në raportet e mëparshme të Prezencës, ishte përsëri e dukshme në këto zgjedhje, duke rritur shqetësimet për mosarritjen e suksesit në përpjekjet antikorruption dhe duke paralajmëruar potencialisht për pasoja negative në shkallën e *state capture*<sup>2</sup>, që deri tani ishte llogaritur si relativisht e ulët.

Ndryshimet në rezultatet midis votave për kryetar bashkie/komune dhe atyre për këshilla bashkie/komune tregojnë në një farë mënyre se ka pasur një ndarje të votës, që mund të reflektojë shenja të hershme pjekurie në mënyrën shqiptare të votimit, ku votuesit refuzuan kryetarët aktualë jo shumë të suksesshëm ose kandidatët, që nuk ishin një zgjedhje e mirë. Gjithashtu, shfaqja e rëndësisë së votës proporcionale për këshillat e bashkive/komunave në këto zgjedhje e bën këtë mënyrë votimi të dallueshme nga e kaluara. Tani kryetarët e shumë bashkive/komunave nuk kanë shumicë të qartë në këshill dhe kjo mund të çojë në koalicione vendore të ndryshme nga ato në nivel qendror. Kjo do të bëhet veçanërisht e rëndësishme gjatë votimit për çështje të tilla si buxheti i bashkisë/komunës, të cilat për t'u miratuar kërkojnë një shumicë të cilësuar.

Rezultatet e zgjedhjeve tregojnë se PS-ja ka ruajtur shumicën e vendeve për kryetar bashkie/komune (afërsisht 52 për qind nga 384 njësi të qeverisjes vendore), megjithëse kjo paraqet një humbje prej më shumë se 16 për qind krahasuar me zgjedhjet vendore të vitit 2000. Partia Demokratike (PD) e opozitës kishte rritjen më të madhe në numrin e kryetarëve të bashkive/komunave me më shumë se 13 për qind krahasuar me zgjedhjet vendore të vitit 2000. Këto fitore u arritën kryesisht në zonat urbane të Shqipërisë qendrore dhe në disa zona në jug. PS-ja vazhdoi të synonte fitoren në veri, një prirje e parë tashmë në zgjedhjet parlamentare të vitit 2001. Përsa i përket votës proporcionale, e përdorur për të përcaktuar përfaqësimin e partive në këshillat e bashkive dhe komunave, PD-ja arriti përafërsisht të njëjtat rezultate me ato të vitit 2000, duke fituar pak më shumë se 32 për qind, ndërsa PS-ja humbi afërsisht 9 për qind, kryesisht në favor të partive të vogla së bashku. Rezultatet proporcionale tregojnë një elektorat pak a shumë të ndarë në mënyrë të barabartë në tre pjesë, me krahun e majtë (PS dhe partitë e tjera të vogla të

---

<sup>2</sup> “Shitja” e votave parlamentare dhe dekreteve të qeverisë. Sondazhi i Bankës Botërore ECA/PREM për bizneset shqiptare, 2001.

majta në Kuvend) që kap 52 për qind të votës së përgjithshme<sup>3</sup>. Të marra së bashku, rezultatet e zgjedhjeve tregojnë një vend me një ndarje të hartës politike më pak të theksuar se më parë. Edhe pse mënyra tradicionale e votimit që tregon fuqinë e PD-së në veri dhe PS-së në jug është ende e dukshme, fitoret e arritura nga të dyja partitë kryesore e bëjnë këtë dallim më pak të dukshëm<sup>4</sup>.

Megjithatë, përfaqësimi i grave në këto zgjedhje ishte plotësisht i pakënaqshëm. Nga 1948 kandidatë gjithsej, vetëm 70 kandidatë ishin gra, duke përfaqësuar 3.5 për qind të numrit të përgjithshëm<sup>5</sup>. Nga 384 kryetarë të zgjedhur bashkie/komune, vetëm 4 janë gra (1 për qind), duke shënuar një ulje në krahasim me zgjedhjet vendore të vitit 2000, ku u zgjodhën kryetare bashkie/komune 12 gra (3 për qind). Në zgjedhjet parlamentare të vitit 2001, 8 nga 140 deputetë të zgjedhur ishin gra (5.7 për qind)<sup>6</sup>. Në caktimin e kaq pak kandidateve femra, partitë nuk respektojnë statutet e tyre të brendshme ose zotimet publike mbi përfaqësimin e grave, një çështje që duhet të trajtohet urgjentisht.

### **Procesi i reformës zgjedhore**

Miratimi i Kodit të ri Zgjedhor më 19 qershor, pas më shumë se një viti debati dhe bisedimesh intensive, ishte një arritje e rëndësishme në procesin e reformës zgjedhore në Shqipëri. Procesi politik, që mbështeti Komisionin Dypalësh (Bipartizan), ishte unik dhe suksesi i tij erdhi përmes angazhimit politik të partive dhe përpjekjeve aktive të Prezencës për lehtësimin e procesit, duke punuar ngushtë me udhëheqësit e dy partive kryesore politike. Ekspertiza e dhënë nga ODIHR-i përpara i përket qartësisimit të standarteve zgjedhore dhe krahasimit të propozimeve me normat e vendosura ishte themelore. Megjithatë, suksesi nuk ishte i garantuar. Shtyrja e mandatit të Komisionit Dypalësh (Bipartizan) dhe bisedimet e tjera pasuese PS-PD treguan se disa çështje mbetën potencialisht problematike deri në momentin e fundit.

Kyçi për suksesin e Komisionit Dypalësh (Bipartizan) ishte formula e tij e vendimmarrjes. Kjo formulë kërkonte që propozimet të pranoheshin nga të dyja partitë kryesore para se të miratoheshin, si dhe një bashkëpunim të ngushtë me Prezencën. Në këtë mënyrë, procesi kërkonte konsensus dypalësh dhe veçoi si një formë “pajtimit” për abuzimet e kryera në të shkuarën nga të dyja palët. Megjithatë, jo të gjithë ishin të kënaqur me rezultatet e Komisionit Dypalësh (Bipartizan), pasi pjesa më e madhe e partive të vogla të përfaqësuara në Kuvend kritikuan me forcë procesin, i cili sipas tyre, kishte favorizuar në mënyrë të padrejtë interesat e dy partive të mëdha.

Komisioni Dypalësh (Bipartizan) arriti të trajtonte pothuajse të gjitha rekomandimet e OSBE/ODIHR-it të bëra pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2001, duke përfshirë procesin e ankesave dhe apeliemeve, rolin e shtetit në zgjedhje, rolin e policisë, ekuilibrimin e medias, përbërjen e koalicioneve dhe listat e zgjedhësve. PS-ja dhe PD-ja

<sup>3</sup> Bazuar në rezultatet e 369 KZQV-ve, PS-ja fitoi 35 për qind, PD-ja fitoi 33 për qind dhe partitë e vogla së bashku fituan 32 për qind.

<sup>4</sup> Të dhënat e cituara në këtë paragraf do t'i nënshtrohen ndryshimeve të mëtejshme, pasi rezultatet e një numri përsëritjesh të zgjedhjeve priten ende të shpallen.

<sup>5</sup> Misioni i Vëzhgimit të Zgjedhjeve OSBE/ODIHR, *Raporti i Përkohshëm Nr.2* (21-28 shtator 2003), f.4-5.

<sup>6</sup> Një tjetër grua (e nënta në numër) u zgjodh më vonë deputete në Kuvend në zgjedhjet e pjesësme në dhjetor 2002.

u zotuan të vazhdonin procesin e reformës zgjedhore para zgjedhjeve të ardhshme parlamentare (të parashikuara për në qershor 2005) për të trajtuar çështjet e natyrës së sistemit zgjedhor, financimit të fushatës dhe kufijve të zonave zgjedhore.

Suksesi i procesit të Komisionit Dypalësh (Bipartizan) çoi më në fund në uljen e tensioneve politike në periudhën para fushatës zgjedhore. Ndonëse partitë mbetën konkurruese, ato prapëseprapë shfaqën vullnet politik për të siguruar zgjedhje të mira. Vullneti i pamjaftueshëm politik, siç është vërejtur edhe në raportet e kaluara të OSBE/ODIHR-it, kishte dëmtuar zgjedhjet e mëparshme shqiptare. Pavarësisht nga ekzistenca e këtij vullneti dhe suksesit të procesit të reformës zgjedhore, disa çështje që ishin zgjidhur në mënyrë të suksesshme nëpërmjet konsensusit, u bënë problematike gjatë fushatës.

Çështja e një Komisioni Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) të paequilibruar politikisht, financimi i vonuar për fushatën zgjedhore të partive politike dhe ndryshimet e propozuara për rregullat mbi policinë rritën dyshimet e opozitës se shumica qeverisëse, përmes nxjerrjes së njëanshme të akteve normative nga Këshilli i Ministrave, po përpiquej të abuzonte me pozicionin e saj për t'i garantuar vetes një rezultat të favorshëm. Ndërhyrja e Prezencës e mbështetur nga Misioni i Vëzhgimit të Zgjedhjeve të ODIHR-it ndihmoi në sigurimin e lëvrimin nga qeveria të fondeve të fushatës zgjedhore dhe në sigurimin e dislokimit të forcave të policisë në zbatim të rregullave të cilat ishin miratuar me konsensus. Megjithatë, përpjekjet e Prezencës për të mbështetur Presidentin në vendosjen e një Kodi Sjelljeje për të gjitha partitë në zgjedhje dhe në përpjekjet për të zgjidhur çështjen e ekuilibrit në KQZ, nuk patën sukses.

Pavarësisht nga skepticizmi fillestar dhe në disa raste kundërshtitë ndaj ndryshimeve në Kodin Zgjedhor, përsa i përket rregullave për median dhe amendamenteve për policinë, respektimi i ligjit solli rezultate shumë të suksesshme. Mbulimi i fushatës zgjedhore nga media elektronike ishte përgjithësisht i ekuilibruar dhe policia u lavdërua gjerësisht për profesionalizmin e saj në ditën e zgjedhjeve.

Megjithatë, periudha paszgjedhore tregoi edhe një herë natyrën e zgjatur dhe konfliktuale të zgjedhjeve shqiptare.<sup>7</sup> Paaftësia, çorganizimi dhe obstruksionizmi politik—duke përfshirë përdorimin e pakicës bllokuese në vendimmarrje—krijuan një situatë jo të kënaqshme në Tiranë, ku jeton 30 për qind e elektoratit. Pas një lloj ngurrimi për të ndërhyrë në një fazë më të hershme, KQZ-ja mori përsipër administrimin e rezultateve nga Komisioni Zgjedhor i Qeverisjes Vendore (KZQV) të Tiranës më 24 tetor dhe vendosi të shqyrtojë çdo kuti votimi dhe ankesat përkatëse. Siç është vërejtur edhe në *Raportin e Katërt të Përkohshëm* të OSBE/ODIHR-it, problemet kryesore dhe vonesat në Tiranë rrezikuan minimin e vlerësimit fillestar pozitiv të vëzhguesve, në të cilin fillimisht deklarohet se këto zgjedhje “shënuan një progres të mëtëjshëm në përputhje me standartet dhe angazhimet e OSBE-së, Këshillit të Evropës dhe organizmave të tjerë ndërkombëtarë

<sup>7</sup> Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR-it mbi Zgjedhjet Parlamentare të vitit 2001 deklaroi gjithashtu se “...procesi zgjedhor ishte i zgjatur, konfliktual, i pasigurt dhe i copëzuar.” OSBE/ODIHR, *Raporti Përfundimtar: Zgjedhjet Parlamentare të Republikës së Shqipërisë, 24 qershor–19 gusht 2001* (Varshavë: 11 tetor 2001), f.1

për zgjedhje demokratike”.<sup>8</sup> Rezultatet për Tiranën më në fund u shpallën pas 32 ditësh, megjithatë, Prokuroria e Tiranës ka nisur dy hetime për të shqyrtuar problemet e listave të zgjedhësve dhe pretendimet se materialet e qendrave të votimit dhe të KZQV-së ishin falsifikuar.

Polemika rreth listave të zgjedhësve mbetet problemi më i diskutueshëm, që prek në mënyrë të veçantë Tiranën dhe Durrësin, qytetin e dytë të Shqipërisë. Megjithëse OSBE/ODIHR-i deklaroi fillimisht në *Konkluzionet Paraprake* se nuk zotëronte prova për manipulim politik të listave të zgjedhësve ose që problemi mund të kishte ndikuar në rezultatet e zgjedhjeve<sup>9</sup>, prova të mëtijshme e çuan atë në përfundimin se listat e zgjedhësve ishin në fakt më keq se në zgjedhjet e mëparshme. Prezenca e ka studiuar problemin në mënyrë aktive dhe së bashku me ODIHR-in, po analizon mënyrat e trajtimit të mangësive në të ardhmen e afërt dhe po planifikon programin e punës, duke pasur parasysh edhe mundësinë e zgjedhjeve parlamentare të parakohshme. Pasi të kryhet një analizë e nevojshme dhe më e gjerë për të parë se si funksionoi në praktikë Kodi i Ri Zgjedhor dhe pasi të qetësohet situata e brendshme politike, procesi i reformës zgjedhore mund të vazhdojë në përputhje me angazhimet e mëparshme politike. Prezenca është e përgatitur të vazhdojë të japë mbështetjen e saj dhe të ofrojë lehtësim si më parë dhe ka filluar që tani planifikimin praktik dhe punën që lidhet me të.

### **Kthimi dhe kompensimi i pronave**

Më 27 tetor, Prezenca i paraqiti Kryetarit të Kuvendit të Shqipërisë projektligjin për kthimin dhe kompensimin e pronave, përgatitur nga Grupi i Ekspertëve Teknikë (GET), i cili punoi nën drejtimin e Prezencës. Ky grup u ngrit në bazë të marrëveshjes ndërmjet Prezencës dhe Kuvendit për të prodhuar një tekst të vetëm projektligji duke bashkuar dy propozimet ekzistuese që ishin paraqitur nga qeveria dhe opozita<sup>10</sup>. Përveç ekspertëve të Prezencës dhe Kuvendit, GET përbëhej edhe nga ekspertë të ligjeve dhe pronave të emëruar nga PS-ja, PD-ja dhe Partia Republikane për të siguruar një shkallë autoriteti politik për kontributet e tyre. Si përpara, ashtu edhe gjatë këtij procesi, kryesisht teknik, Kryetari i Prezencës zhvilloi një sërë negociatash për të nisur dhe për të çuar përpara punën e grupit, sidomos në momente kritike, kur kërkoheshin shtyrje të afateve. Gjatë disa muajve pune, GET ka zhvilluar seanca dëgjimore me një sërë grupesh interesi duke përfshirë ish-pronarët, komunitetet fetare dhe përfaqësues të qeverisë dhe opozitës.

Projektligji i prodhuar nga GET ka për qëllim të parashikojë rregullimin e drejtë të çështjeve të së drejtës së pronës që kanë dalë nga shpronësimi, shtetëzimi ose konfiskimi. Ai përpiket të ekuilibrojë nevojën për të korrigjuar padrejtësitë e së shkuarës me nevojën për të siguruar stabilitet shoqëror dhe ekonomik. Ligji trajton njohjen dhe kthimin e pronës së paluajtshme dhe parashikon kompensim kur kthimi është i pamundur. Ai përmban gjithashtu dispozita për organet administrative qendrore dhe vendore që do të merren me pretendimet dhe rregullon procedurat e tyre. Projektligji propozon

---

<sup>8</sup> OSBE/ODIHR dhe Këshilli i Kongresit Evropian të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale (KEAVR), *Zgjedhjet për Qeverinë Vendore: Deklarata e Përfundimeve Paraprake* (Tiranë, 14 tetor 2003), f.1.

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Projektligji i “opozitës” ishte paraqitur nga Fatmir Mediu i Partisë Republikane dhe Alfred Çako i Partisë së Ballit Kombëtar.

përfundimin e procesit të njohjes dhe kthimit të pronës deri në vitin 2006, me një afat kohor 10-vjeçar për procesin e kompensimit.

Megjithëse Partia Socialiste dhe Partia Demokratike e kanë mbështetur publikisht tekstin, Partia Republikane dhe Partia e Ballit Kombëtar, bashkautore të projektligjit të opozitës, janë shprehur fuqimisht kundër tekstit, megjithë ndikimin e konsiderueshëm që juristi i emëruar nga Partia Republikane pati në projektligjin përfundimtar. Në përputhje me procedurat parlamentare, projektligji i GET-it është paraqitur në Kuvend nga një numër deputetësh dhe qeveria ka tërhequr projektligjin e saj të mëparshëm. Debati do të zhvillohet në tri komisione parlamentare: në Komisionin për Ekonominë, Financat dhe Privatizimin; Komisionin për Çështjet e Kushtetuese dhe Ligjore si dhe në Komisionin e Bujqësisë dhe Ushqimit.

Prezenca ka përgatitur tashmë një plan pune për të mbështetur zbatimin korrekt të legjislacionit të pronave, pasi ai të kalojë në Kuvend, për të ndihmuar në mënyrë që të shmangët zbatimi i copëzuar që ndodhi me ligjin fillestar të vitit 1991<sup>11</sup> dhe për të siguruar transparencë në procesin e kthimit. Për fazën e zbatimit të ligjit, do të nevojiten të dhëna shtesë nga qeveria, që ende nuk janë vënë në dispozicion, përse i përket sipërfaqes së tokës së mbetur për kthim ose të disponueshme për kompensim, sipërfaqeve së tokës për të cilat ka konflikte, tokave të braktisura, të refuzuara, të shpërndara gabim ose të kthyera jo në bazë të ligjit. Duhet të identifikohet gjithashtu edhe numri i pretendimeve ende të pazgjidhura për kthim dhe kompensim. Duhet të ndërmerret gjithashtu edhe një analizë financiare për të vlerësuar masën potenciale të kërkesave për kompensim me para në dorë, në mënyrë që përmbushja e këtij detyrimi të mund të parashikohet në buxhetin vjetor të shtetit ose nëpërmjet mënyrave të tjera.

### **Shteti ligjor/Lufta kundër krimit të organizuar dhe trafikimit**

Duke pasur parasysh shqetësimin e vazhdueshëm ndërkombëtar se dobësia e sistemit gjyqësor dhe pasojat në rritje të krimit të organizuar paraqesin rreziqe serioze për vendin dhe për rajonin<sup>12</sup>, Prezenca ka ndjekur një përjasje shumëdimensionale në punën që ka bërë në këtë fushë, duke kombinuar përpjekjet e Departamenteve të saj të Shtetit Ligjor dhe të Drejtave të Njeriut dhe atij për Sigurim dhe Bashkëpunim. *Raporti* i Prezencës për Sistemin Juridik në Shqipëri, një projekt kërkimor afatgjatë, që analizon funksionimin e sistemit gjyqësor në Shqipëri, është pothuajse i përfunduar. Gama e përfundimeve dhe rekomandimeve të raportit do të përdoret për identifikimin e punës së ardhshme të Prezencës në këtë fushë.

Një shqetësim i madh për Prezencën, bazuar në përfundimet e raportit, është nevoja gjithëpërfshirëse për më shumë transparencë për të zvogëluar padrejtësitë dhe arbitraritetin e sistemit gjyqësor, që vjen nga efektet korruptuese të abuzimit të influencës dhe konflikteve të interesit. Fusha që kërkojnë më shumë vëmendje përfshijnë pjesëmarrjen më të gjerë të publikut në hartimin e ligjeve, publikimin e vendimeve gjyqësore dhe përcaktimin e mënyrave më transparente për ndarjen e çështjeve mes

<sup>11</sup> Ligji 7501 “Për tokën”, datë 19 korrik 1991

<sup>12</sup> Fjalim i mbajtur nga Ambasadori Amerikan James Jeffrey në Shkollën e Magjistraturës, Tiranë, 27 tetor 2003.

prokurorëve dhe gjyqtarëve në prokurori dhe gjykata. Dobësia e shërbimeve noteriale, e përshkruar tashmë në raportin e mikrosistemit të bordit monitorues anti-korrupsion të qeverisë, është një tjetër fushë shqetësuese, duke pasur parasysh ndikimin e saj të veçantë në procesin e regjistrimit të pronave. Prezenca ka paraqitur një sërë propozimesh për financime nga programi CARDS i Bashkimit Evropian, për të mbështetur iniciativat e bazuara në rekomandimet e raportit.

Krijimi nga ana e qeverisë i një gjykate të specializuar për krimet e rënda, e cila do të jetë përgjegjëse për trafikimin, grabitjen me armë dhe krime të tjera si këto, shënon një hap përpara. Prezenca e ka ndjekur nga afër këtë çështje dhe ka dhënë komente të zgjeruara mbi projektligjin, kur ai u paraqit para Komisionit parlamentar për Çështjet Kushtetuese dhe Ligjore. Pas miratimit të tij nga Kuvendi më 24 korrik, gjykata e re parashikohet të ngrihet në fillim të vitit 2004. Projekti i Prezencës për zhvillimin e një gjykimi të drejtë ka identifikuar gjykatën e re si fushën kryesore me interes për këtë projekt, i cili do të përqëndrohet në ndjekjen e rasteve të trafikimit.

Suksesi i kohëve të fundit i Operacionit Mirazh 2003 në Shqipëri, zhvilluar nën kujdesin e Iniciativës Bashkëpunuese të Evropës Juglindore (Southeast Europe Co-operative Initiative—SECI) çoi në arrestimin e 125 personave të përfshirë në trafikim pas kontrolleve në dy faza në 800 ambiente në shtator<sup>13</sup>. Mirazh 2002, në krahasim me Mirazh 2003, kreu vetëm 12 arrestime. Këto rezultate e vendosën Shqipërinë në krye të listës përse i përket numrit të arrestimeve. Megjithatë, siç është vërejtur edhe në raportet e mëparshme të Prezencës dhe siç është theksuar nga Departamenti Amerikan i Shtetit në Raportin e tij për Trafikimin për vitin 2003, suksesi i vërtetë mund të arrihet vetëm nëpërmjet procedimit të sukseshëm të atyre që arrestohen duke u dhënë dënimin e duhur<sup>14</sup>. Prandaj, ndjekja e këtyre rasteve nga Prezenca duhet të sigurojë më shumë njohuri të plota për fushat që mund të kërkojnë forcim të mëtejshëm ose më shumë mbështetje.

Përderisa procedimet e suksesshme varen nga paraqitja e provave të mjaftueshme, dëshmia e një dëshmitari, sidomos në rastet e trafikimit, është e nevojshme. Për këtë arsye, Prezenca ka nënshkruar në qershor një memorandum mirëkuptimi për të zyrtarizuar operacionin e vazhdueshëm të Task Forcës për Mbrojtjen e Dëshmitarit, që përfshin disa organizata ndërkombëtare, disa ministri dhe Prokurorinë e Përgjithshme. Përmes Task Forcës, komuniteti ndërkombëtar ka pasur mundësi t'i ofrojë qeverisë asistencë të përkohshme për mbrojtjen e dëshmitarëve, të cilët mund të sigurojnë prova kundër trafikantëve të qenieve njërzore ose në rastet e krimeve të rënda. Si agjencia kryesore e koordinimit të Task Forcës, Prezenca po synon që autoritetet shqiptare të marrin gradualisht përgjegjësinë për aktivitetet e përshkruara në Memorandumin e Mirëkuptimit sipas legjislacionit përfundimtar për mbrojtjen e dëshmitarëve. Në rastet e fundit të zhvendosjes së dëshmitarëve, Qeveria shqiptare ishte për herë të parë në gjendje të financonte shoqërimin e viktimave, një hap i parë i rëndësishëm në transferimin e

<sup>13</sup> Qeveria e Shqipërisë, Ministria e Rendit Publik, *Raport mbi Përgatitjen dhe Zbatimin e Operacionit Mirazh 2003* (Tiranë: 24 tetor 2003).

<sup>14</sup> Departamenti Amerikan i Shtetit, Zyra e Monitorimit dhe Luftës kundër Trafikimit të Njerëzve, *Raporti për Trafikimin e Njerëzve* (Washington, DC: 11 qershor 2003).



detyrave nga Task Forca tek autoritetet shqiptare. Një projektligj për mbrojtjen e dëshmitarëve, për të cilin Prezenca ka dhënë komente bazuar në eksperiencën e task forcës, është duke pritur në Kuvend për miratim.

Natyra e njohur rajonale e krimit të organizuar dhe e të gjitha formave të trafikimit do të thotë se menaxhimi efikas i kufirit dhe bashkëpunimi ndërkufitar është i nevojshëm. Pas Konferencës Rajonale të Ohrit në maj 2003 mbi Sigurimin dhe Menaxhimin e Kufijve, Prezenca bëri një lëvizje të sukseshme për të mbështetur procesin e Takimit të Përbashkët të Bashkëpunimit Kufitar (Joint Border Co-operation Meeting—JBCM) përmes shtrirjes vertikale të bashkëpunimit nga policia kufitare në personelin e lartë menaxhues të UNMiK-ut dhe Policisë së Shtetit Shqiptar. Në të njëjtën kohë, procesi u shtri horizontalisht në fushat e specializuara të policisë, si ato përgjegjëse për luftimin e trafikimit të qenieve njërëzore, vjedhjes së makinave dhe trafikimit të drogës dhe armëve. Janë marrë gjithashtu iniciativa për ta zgjeruar mekanizmin edhe në zona të tjera të kufirit të Shqipërisë në përputhje me detyrimet e Prezencës sipas “Dokumentit të Ecjes Përpara” (*Way Forward Document*) të Konferencës së Ohrit. Përveç kësaj, Prezenca bashkë me partnerët e saj ndërkombëtarë dhe Ministrinë e Rendit Publik, kanë zgjeruar sistemin e përzgjedhjes, që ka për qëllim t’u adresojë pikave të kalimit të kufirit nevojat e emigrantëve të paligjshëm, viktimave të trafikimit dhe azilkërkuesve që hyjnë në Shqipëri.

Prezenca ka vazhduar të mbështesë zbatimin e Strategjisë Kombëtare të qeverisë për Luftën kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore, si nëpërmjet sistemit të përzgjedhjes, ashtu edhe nëpërmjet Projektit të saj të Ndihmës Ligjore për Viktimat e Trafikimit, i cili i siguron këshillim dhe ndihmë ligjore viktimave të trafikut. Edhe Projekti i suksesshëm i të Drejtave të Grave dhe Edukimit kundër Trafikimit ka filluar një fazë të re, duke u përqendruar tani në gratë e zonave rurale, në zonën verilindore, si dhe në komunitetin e Romëve. Përveç kësaj, Prezenca dhe Ministria e Financave janë duke bashkëpunuar mbi çështjet e luftës kundër pastrimit të parave.

### **Demokratizimi**

Kryetarët e sapozgjedhur të bashkive dhe komunave mund ta kenë të vështirë në disa raste të realizojnë shpresat e komunitetit dhe të mbajnë premtimet e bëra gjatë fushatës, pasi procesi i decentralizimit nuk i ka dhënë ende autonomi të mjaftueshme strukturave të qeverisjes vendore për të marrë vendime për çështjet kyçe të interesit vendor. Një formë “demokracie e kontrolluar” në nivelin vendor, do të thotë që qeveria qendrore ende ruan një kontroll të konsiderueshëm mbi vendimmarrjen e qeverisjes vendore, veçanërisht nëpërmjet strukturave që varen vertikalisht prej saj dhe nëpërmjet prefektëve që gjithashtu emërohen nga qeveria qendrore. Megjithatë, procesi i vazhdueshëm i decentralizimit fiskal i lejon tashmë kontroll autonom qeverisë vendore mbi një pjesë gjithnjë e në rritje të buxhetit të tyre, megjithëse kjo pjesë llogaritet të jetë ende më e vogël se 25 për qind. Qeverisja vendore u lejua për herë të parë në vitin 2003 të përcaktonte, mblidhte dhe përdorte taksat dhe të ardhurat e tjera vendore për interesat e saj. Kjo e bën planifikimin e buxhetit të qeverisjes vendore shumë më të rëndësishëm se në të kaluarën, duke rritur rrezikun në njësitë e pushtetit vendor, ku kryetari i bashkisë/komunës nuk gëzon një shumicë të mjaftueshme në këshill. Prandaj, ka mundësi

që kërkesat e komunitetit të nxitura gjatë fushatës së zgjedhjeve mund të bëhen një katalizator i çuarjes përpara të procesit të decentralizimit, sapo ai të ballafaqohet me mangësitë në kompetencat e qeverisë vendore.

Një proces i reformës së ndarjes territoriale administrative do të nisë në vitin 2004, përmes të cilit kufijtë e njësive të qeverisë vendore do të rikonfigurohen në gjithë vendin, ndërsa komunat do të shkrihen për të krijuar njësi më të vogla ose më të mëdha. Duke pasur parasysh implikimin e qartë politik të një procesi kaq sfidues, i cili kërkohet të jetë transparent dhe i drejtë, Prezenca është ftuar nga Ministria e Pushtetit Vendor dhe nga lideri i opozitës të luajë një rol kyç në këtë proces shumëvjeçar.

Çështja e reformës së ndarjes territoriale dhe administrative ka një lidhje të drejtpërdrejtë me procesin që do të nisë së shpejti për rindarjen e njëqind zonave zgjedhore për zgjedhjet parlamentare. Përveç kësaj, këto procese janë të lidhura me përgatitjen e listave shumë të diskutueshme të votuesve, të cilat, sipas Kodit të ri Zgjedhor, do të hartohen nëpërmjet një procesi të decentralizuar, i cili do të kryhet nga zyrat e gjendjes civile, që veprojnë në nivelin e qeverisjes vendore, duke filluar me zgjedhjet parlamentare të vitit 2005. Qeveria ka miratuar rishtazi një strategji për kompjuterizimin e sistemit të Regjistrimit Civil Kombëtar, i cili do të sigurojë gjithashtu një kartë identifikimi dhe një numër unik të sigurimit shoqëror. Një studim ndërkombëtar fizibiliteti është duke u kryer aktualisht dhe rezultatet e tij do të jenë të disponueshme në fillim të vitit të ardhshëm.

Me kalimin eventual të legjislacionit për kthimin dhe kompensimin e pronave dhe rregullave për zbatimin e tij, do të bëhet një proces paralel i regjistrimit dhe legalizimit të pronave, që do të ndikojë në rregullimin e territorit, përdorimin e tokës, kufijtë e zonave kadastrale, dhe që mund të ketë gjithashtu një efekt edhe në kufijtë e njësive të qeverisë vendore. Një rezultat i mëtëjshëm i këtij procesi duhet të jetë vendosja e një sistemi të standartizuar adresash, analog me sistemin e standartizuar të regjistrimit civil.

Prezenca ka pasur parasysh implikimet politike të këtyre proceseve të ndërlidhura, që kërkon tani faza aktuale e zhvillimit të Shqipërisë, si dhe pasojat e thella që ato do të kenë mbi një sistem të prirur për të qenë i paqartë dhe arbitrar. Gjatë 12 vjetëve të fundit, Shqipëria ka përjetuar një migrim të madh brenda vendit, një emigracion masiv dhe një shpërthim të ndërtimeve të paligjshme. Në një kohë afatmesme deri afatgjatë, këto ndryshime do të rezultojnë në aftësinë për të vendosur identitetin dhe vendbanimin e individit, duke i përfshirë kështu ato në një sistem civil me të gjitha të drejtat dhe përgjegjësitë që ai kërkon.

Projekti i Prezencës i Qendrave të Zhvillimit të Shoqërisë Civile (QZSHHC), i ndërtuar për të siguruar një program zhvillimi në nivelin bazë për të forcuar organizatat jo-qeveritare dhe për të nxitur pjesëmarrjen qytetare në procesin e qeverisjes në nivelin vendor, është një kontribut në këtë drejtim. Veprimtaritë e këtyre qendrave kanë sjellë lindjen e një sërë nismash të ndërmarra dhe zhvilluara nga aktorët vendorë të qeverisë dhe shoqërisë civile. Rrjeti i pesë qendrave të QZSHHC-ve hapi së fundi një degë tjetër në qytetin verior të Shkodrës.

Në nivelin e vendimarrësve kombëtarë, projekti i Prezencës për mbështetjen e parlamentit për modernizimin e kapacitetit të Kuvendit Shqiptar vazhdon të përqëndrohet në dy prioritete për vitin 2003: në punën me Komisionin për Ekonominë, Financat dhe Privatizimin për të zgjeruar dhe forcuar pjesëmarrjen e tyre dhe mbikëqyrjen e procesit të buxhetit vjetor, si dhe në vazhdimin e trajnimit të stafit të administratës së parlamentit. Prezenca ka bashkëpunuar gjithashtu me misione të tjera të OSBE-së në Evropën Jug-Lindore për organizimin e një konference rajonale parlamentare mbi rolin e parlamenteve në zhvillimin human dhe ekonomik në Evropën Jug-Lindore, zhvilluar në Sarajevë në tetor. Prezenca është aktualisht duke ndihmuar në rishqyrtimin e Rregullores së Kuvendit, që është në proces dhe në vitin 2004 do të fillojë të ndihmojë deputetët në rritjen e komunikimit të tyre me zgjedhësit.

Projekte të tjera në fushën e demokratizimit përqëndrohen në barazinë gjinore, zhvillimin e medias, si dhe qeverisjen e mirë. Prezenca është përfshirë në një dialog me strukturat shqiptare kombëtare, si me Komitetin Kombëtar për Mundësi të Barabarta për të mbështetur përpjekjet e tyre në hartimin e një Plani Veprimi Kombëtar për Përkatesinë Gjinore. Në bashkëpunim të ngushtë me organizata të tjera kombëtare për gratë, Prezenca përpiket të zgjerojë rrjetin aktual të qendrave të këshillimit të grave dhe zyrave të ndihmës ligjore për të trajtuar problemin e dhunës në familje. Përsa i përket medias, Prezenca i siguroi Kuvendit komente mbi ndryshimet e propozuara në ligjin e medias elektronike, të përgatitura nga “ARTIKULLI 19”, një OJF me qendër në Londër, dhe të përçuara nëpërmjet Zyrës së Përfaqësuesit të OSBE-së për Lirinë e Medias. Gjithashtu, ka filluar një program mbi Prezantimin e Etikës së Biznesit në Universitetet e Shqipërisë, me qëllim që të aftësojë të rinjtë të drejtojnë bizneset e tyre pa përdorur praktika korruptive.

### **Përfundimet**

Duke parë në perspektivë vitin e ardhshëm, në Shqipëri ka një sërë çështjesh themelore, siç u trajtua edhe në këtë raport, që mbeten për t'u zgjidhur, natyra politike e të cilave kërkon përfshirjen e Prezencës si një negociatore për të lehtësuar procesin politik. Në vazhdim të suksesit të reformës zgjedhore në vitin 2003, elementë të mëtejshëm të reformës, në mënyrë të veçantë mundësia e ndryshimit të sistemit zgjedhor dhe rikonfigurimi i kufijve të zonave zgjedhore, do të debatohen në vitin 2004 para zgjedhjeve parlamentare të vitit 2005. Pas përfundimit të zgjedhjeve të qeverisjes vendore të tetorit, çështja e rishikimit të ndarjes territoriale administrative në vend do të vazhdojë gjithashtu në vitin 2004. Përveç kësaj, çështja shumë emocionale dhe problematike e kthimit dhe e kompensimit të pronave, në qoftë se zgjidhet deri në fund të vitit 2003 nëpërmjet miratimit të një ligji të ri, do të kërkojë angazhimin e Prezencës, që të ndihmojë për të siguruar një zbatim korrekt të ligjit, të paktën në fazat e tij fillestare. Reforma e mëtejshme në sektorin ligjor ka një rëndësi themelore për mbështetjen e pjesës më të madhe të proceseve të reformave të tjera në vazhdim.

Pavarësisht nga shenjat relativisht pozitive të zhvillimit në strukturën e përgjithshme institucionale të vendit dhe forcimit të elementëve themelorë të shtetit, vendi vuan nga dobësia e vazhdueshme në fushën e çështjeve të drejtësisë dhe atyre të brendshme, në veçanti përsa i përket mjeteve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar. Ndërsa

qeveria ka filluar të ndërmarrë hapa aktivë dhe strategji të gjithanshme në këtë fushë, zbatimi i tyre, siç është vërejtur në mënyrë të përsëritur, është i ngadaltë dhe vuan nga mungesa e vendosjes së përparësive. Ky përparim i ngadaltë, për shkak gjithashtu të preokupimit të vazhdueshëm me konfliktet e brendshme politike, ka rrezikuar çuarjen më tej të procesit të Stabilizim Asociimit, siç është theksuar së fundi nga Bashkimi Evropian. Nisur nga shqetësimet e ngritura edhe nga shumë palë në lidhje me ndërthurjen gjithnjë e më të madhe të interesave të biznesit me politikën, kërkohen përpjekje më të mëdha për transparencë, si deklarimi i pasurive dhe vendosja e kodeve të sjelljes dhe etikës. Prezenca është duke zbatuar një sërë programesh për të ndihmuar në këto fusha. Projektbuxheti i Prezencës për vitin 2004 përcakton përparësitë e saj për vitin tjetër, duke u përqëndruar në çuarjen më tej të procesit të reformave dhe forcimit të institucioneve demokratike.