

# EU POLICY HUB MONITOR

## 4+ Briefs

- MËSIMET E NXJERRA NGA NDËRHJRJA E FONDEVE IPA I NË SHQIPËRI
- REFORMA NË DREJTËSI DHE HIJA E EKZEKUTIVIT: ROLI I RI I MINISTRISË SË DREJTËSISË NË QEVERISJEN GJYQËSORE NË SHQIPËRI
- RUAJTJA E NATYRËS DHE RËNDËSIA E SAJ NË PROCESIN E INTEGRIMIT
- ROLI DHE IMPAKTI I KUADRIT LIGJOR DHE INSTITUCIONAL SHQIPTAR NË GARANTIMIN E SIGURISË USHQIMORE PËR KONSUMATORËT
- ‘GARA ME PENGESA’ DREJT ANËTARËSIMIT NË BASHKIMIN EVROPIAN  
A ËSHTË SHQIPËRIA NË GRUPIN E VENDEVE ME ANËTARËSIM TË NGADALTË DHE PSE?

Botuar nga: Friedrich-Ebert-Stiftung  
Office Tirana  
Rr. Abdi Toptani  
Torre Drin, Kati i 3-të  
Kutia Postare 1418  
Tiranë, SHQIPËRI

*Opinionet, gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk reflektojnë domosdoshmërisht ato të Fondacionit Friedrich Ebert.*

Publikimet e Fondacionit Friedrich Ebert nuk mund të përdoren për arsye komerciale pa miratim me shkrim.

## PARATHËNIE

HUB Monitor është një nga katër shtyllat e aktiviteteve të Forumit të Politikave të Integritimit qëllimi i tij është të monitorojë nga afër procesin e integritimit evropian dhe institucionet e përfshira në të, duke u përqendruar kryesisht në koordinimin ndërinstitutional ndërmjet njësive dhe dokumenteve të tyre ligjore. Dokumentet e përmbledhura të politikave të HUB Monitorimit evidentojnë gjetje empirike nga dokumentet ligjore dhe raportet e publikuara nga institucionet përkatëse. Treguesit e monitorimit i përmbahen udhëzimeve metodologjike të cilat përfshijnë, por nuk kufizohen. në aktet normative dhe/ose legjislative të miratuara; aktivitetet e kryera (numri i takimeve, plan-veprimeve, raportet, strategjitë për të adresuar mangësi e identifikuar nga të Raportet e KE-së etj.); fazën e zhvillimit paraprak të instrumenteve; si dhe shqyrtimin institucional dhe publik të rezultateve të arritura.

Aktualisht, anëtarët e Forumit në bashkëpunim me ekspertë të tjerë dhe mbështetjen e Fondacionit Friedrich-Ebert dhe Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, kanë përgatitur disa Dokumente të përmbledhura të politikave të cilat analizojnë jo vetëm aspektet institucionale të procesit, por edhe sektorë të ndryshëm të politikave publike; duke paraqitur mangësitë aktuale si dhe duke ofruar rekomandime për të adresuar përmirësimin e strukturave dhe akteve ligjore.

Në këtë publikim analizojmë fondet IPA dhe disa sektorë të politikave. Dokumenti i parë ofron një vlerësim kritik të programimit dhe zbatimit të fondeve IPA I në Shqipëri, duke

identifikuar arritjet kyçe, sfidat dhe mospërputhjet e evidentuara gjatë zbatimit të tij. Dokumenti i dytë trajton reformën në drejtësi dhe rolin e ri të ekzekutivit. Ai përshkruan ndryshimet e kompetencave të organeve të reja qeverisëse të drejtësisë, rolin që duhet të kenë dhe sfidat e bashkëpunimit ndërinstitutional, krahasuar atë me praktikën e ngjashme rajonale në Serbi dhe në Mal të Zi. Dokumenti i tretë fokusohet në sektorin e politikave mjedisore dhe sfidat me të cilat ballafaqohet Shqipëria në zbatimin e *acquis* të BE-së për ruajtjen e natyrës dhe biodiversitetit duke ofruar rekomandime për të shmangur çdo pengesë të mundshme në procesin e integritimit të vendit në BE. Dokumenti i katërt analizon kuadrin ligjor dhe institucional të sigurisë ushqimore si dhe sfidat e saj për harmonizimin me *acquis* të BE-së. Në përfundim të këtij publikimi, ne bëjmë një vlerësim të përgjithshëm të progresit të Shqipërisë drejt anëtarësimit në BE, si në aspektin e marrëdhënieve institucionale ashtu edhe në lidhje me shkallën e përmbushjes së standardeve evropiane, duke argumentuar se përparimi i Shqipërisë drejt anëtarësimit në BE është jo vetëm i ngadaltë por edhe i kufizuar, për shkak të polarizimit politik të vendit dhe kapaciteteve të dobëta administrative.

Jeni të lutur që për detaje më të hollësishme dhe rekomandimet konkrete që ne propozojmë për secilën çështje specifike, të lexoni këtë publikim të HUB Monitorimit. Me shpresën se do të na ofroni sugjerime të vlefshme për publikimet e ardhshme, Ju urojmë lexim të mbarë.

**Grupi i Hub Monitorit**

# MËSIMET E NXJERRA NGA NDËRHYRJA E FONDEVE IPA I NË SHQIPËRI

## HYRJE

Ky dokument i shkurtër i politikave synon të japë një vlerësim kritik mbi programimin dhe zbatimin e fondeve IPA I në Shqipëri, duke identifikuar arritjet thelbësore, sfidat dhe pengesat potenciale të hasura gjatë zbatimit të programeve IPA në Shqipëri. Gjithashtu, ai do të vlerësoj përgatitjet e administratës publike shqiptare në menaxhimin e fondeve, duke analizuar kapacitetet absorbuese të administratës qendrore dhe lokale, si dhe do të sugjeroj disa alternative të mundshme për të përmirësuar këtë sistem, duke përfshirë shoqërinë civile në procesin e programimit dhe zbatimit të fondeve IPA.

Në këtë kuadër, sugjerohet që administrata shqiptare të eci në një hap me rekomandimet e vlerësuesve të Komisionit Evropian, si dhe ti përshtatë gradualisht këto rekomandime me situatat specifike, duke zhvilluar një qasje standarde për përgatitjen e strategjive sektoriale, duke përfshirë përmirësimin e përmbajtjes së këtyre strategjive, objektivat, planifikimet buxhetore, dhe duke praktikuar procesin e konsultimit dhe kontrollin e cilësisë, me qëllim dhënien e perspektivave koherente dhe gjithëpërfshirëse të prioriteteve kombëtare që mund të përdoren për programimin e IPA-ve.

## SFONDI

Gjatë viteve 2007-2013, BE-ja i ofroi Shqipërisë mbështetje financiare nëpërmjet Instrumentit të Para-Anëtarësimit (IPA), i cili përfshin pesë komponentë: (i) Asistenca e tranzicionit dhe ngritja institucionale (TAIB); (ii) Bashkëpunimi ndërkufitar; (iii) Zhvillimi rajonal; (iv) Burimet njerëzore; dhe (v) Zhvillimi rajonal. Nën statusin e Vendit Kandidat Potencial, Shqipëria ka përfituar nga Komponenti I dhe II i IPA-s, një total prej afërsisht 594 milion euro.

Si rezultat i programimit nën komponentin IPA TAIB, Qeveria Shqiptare ka nënshkruar me Komisionin Evropian (KE) marrëveshjet vjetore përkatëse për çdo vit programues, duke i hapur rrugën zbatimit të **101 projekteve kombëtare** (shiko tabelën 1), që adresojnë kriteret ekonomike, politike dhe standardet evropiane dhe bashkëpunimin rajonal.

Mbështetja me fondet IPA kishte si qëllim të përgatiste vendet kandidate potenciale dhe ato kandidate të Ballkanit Perëndimor dhe Turqinë në menaxhimin e fondeve të ardhshme strukturore dhe ato të kohezionit, njëherë që ato bëheshin vende anëtare. Fondet janë dhënë në bazë të koherencës me politikat e BE-së dhe në mbështetje të përafrimit të legjislacionit të Bashkimit Evropian.

**Tabela 1: Projektet kombëtare të IPA-s për periudhën 2007 – 2013 dhe kostot indikative**

Viti programues i IPA I	Numri i projekteve IPA	Alokimet IPA në Mln Euro	Alokimet kombëtare dhe të tjerëve në Mln Euro (bashkë-financimi)	Alokimet totale në Mln Euro
2007	7	49.27 (34 Mln në infrastrukturë)	1.5	50.77
2008	24	60.92 (26.5 Mln në infrastrukturë)	6.2	67.17
2009	16	69.8 (37.1 Mln në infrastrukturë)	80.1	149.9
2010	10	83.20 (68.2 Mln në infrastrukturë)	129.3	212.51
2011	9	82.00 (60.5 Mln në infrastrukturë)	97.1	179.15
2012	16	81.64 (37.2 Mln në infrastrukturë)	15.2	96.84
2013 (manaxhim i centralizuar)	12	64.23 (22 Mln në infrastrukturë)	39.4	103.64
2013 (manaxhim i decentralizuar)	7	17.8 (7Mln në infrastrukturë)	6.9	24.7
Total	101	508.86	375.7	884.56

Burimi: Shqipëria – asistenca financiare nën IPA II, Komisioni Evropian

Në rastin e Shqipërisë, projektet e komponentit të parë (TAIB) u përzgjedhën në linjë me prioritetet e identifikuar në Dokumentin e Planifikimit Indikativ Shumëvjeçar (MIPD) dhe dokumenteve të tjerë të BE-së dhe të Shqipërisë, në vijim të analizës së kryer nga Komisioni Evropian në bashkëpunim me autoritetet shqiptare. Janë marrë në konsideratë gjatë përzgjedhjes së projekteve IPA elementë të tillë si urgjenca e

ndërhyrjes me asistencë financiare, mbështetja e prioritetëve të identifikuar në dokumentet strategjike, mundësia për të punuar mbi projekte të mbështetura nga ndërhyrjet e mëparshme, si dhe niveli i përgatitjes dhe pronësia mbi projektet e propozuara.

Janë përdorur njëmbëdhjetë forma të asistencës së para-anëtarësimit nën komponentin IPA TAIB siç vërehet në tab. 2.

**Tabela 2: Komponenti 1 (TAIB) – Format e asistencës**

Format e asistencës	Vendet kandidate potenciale	Vendet kandidate
Binjakëzimi/Binjakëzimi i zbutur	√	√
TAIEX	√	√
Asistencë teknike	√	√
Investime në acquis	√	√
Skemat e granteve	√	√
Instrumenti për përgatitjen e projekteve	√	√
Lehtësimet financiare në bashkëpunim me Institucionet Financiare Ndërkombëtare	√	√
Kontribut financiar për pjesëmarrjen në programet evropiane dhe agjencitë e BE-së	√	√
Asistencë në formën e mbështetjes buxhetore (në raste përjashtimore)	√	√
Instrumenti i asistencës teknike me qëllim forcimin e kapaciteteve administrative dhe shërbimeve të administratës publike	√	√
Asistencë për të mbuluar kostot e kontributit komunitar për misionet ndërkombëtare, iniciativave ose organizatave aktive në shërbim të interesave të vendeve përfituese	√	√
Mbështetje për kohezionin social dhe ekonomik, rajonal, burimet njerëzore dhe zhvillimi rural (IPA III, IV, V) në format e mbështetjeve me investime dhe skemave grant		√

Burimi: Guida e Programimit të IPA-s, Vol. I

Në Shqipëri, zbatimi i fondeve IPA I, me përjashtim të programit IPA 2013, është bërë në mënyrë të centralizuar nga Delegacioni i BE-së (EUD), çka do të thotë se procedurat për tenderimin, kontraktimin dhe zbatimin e projekteve janë monitoruar dhe kontrolluar nga strukturat e EUD/KE. Ndërkohë, ministritë e linjës dhe institucionet qendrore (institucionet përfituese), Koordinator i Kombëtar i IPA-s (KKIPA) dhe zyra përgjegjëse pranë Këshillit të Ministrave janë përfshirë kryesisht në fazën e programimit të fondeve IPA TAIB, duke prioritzuar projektet dhe hartimin e projekt propozimeve në bashkëpunim me menaxherët e Delegacionit të BE-së. Për programin IPA 2013, u vendos që një pjesë e projekteve të menaxhohet në formë të decentralizuar, duke i dhënë mundësinë institucioneve shqiptare të menaxhonin zbatimin e 7 projekteve, të përzgjedhura nga lista e 19 projekteve totale të financuara nga ky program.

Fondet e IPA, sikurse asistencë e mëparshme e BE-së nëpërmjet programeve Phare dhe CARDS, i janë dhënë vendeve të përfshira në Procesin e Stabilizim Asociimit në formën e granteve, e cila përfshin kryesisht asistencën teknike dhe projektet infrastrukturore. Në fillim të procesit administrata shqiptare nuk ishte e përgatitur për të programuar vet fondet IPA dhe është logjike që kërkohej mbështetje për ngritjen e kapaciteteve të stafit të institucioneve përfituese në ministritë e linjës. Në kohën kur IPA 2007 filloi programimin, administrata shqiptare ishte duke u përballur me sfida të ndryshme në kuadër të zbatimit të rregullave dhe kërkesave të BE-së. Ishte e nevojshme të

kërkohej asistencë teknike për të përgatitur projekt fishat, të krijoheshin lidhjet e nevojshme mes ministrive të linjës dhe institucioneve qendrore, si dhe të rritej ndërgjegjësimi mbi rëndësinë e pronësisë për menaxhimin e fondeve IPA.

Fondet IPA janë dhënë mbi baza të nevojave/prioriteteve institucionale, të cilat ishin përfshirë në dokumentet strategjike, si MIPD dhe [Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2013](#). Procesi programues ishte zakonisht i gjatë, rreth një vit e gjysmë, nga identifikimi i prioriteteve deri në miratimin e Marrëveshjes Financiare nga Këshilli i Ministrave dhe nënshkrimi nga Koordinator i Kombëtar i IPA-s, që i hapte rrugën procedurave të mëtejshme në funksion të zbatimit të projekteve.

Në funksion të IPA TAIB dhe Bashkëpunimit Ndërkufitar, fondet e BE-së kanë adresuar prioritetet shqiptare me mbështetje horizontale dhe programe të tjera mbështetëse, siç janë [IPA me Shumë Vende Përfituese](#) dhe [WBIF](#), si dhe mbështetje për pjesëmarrjen në programet komunitare për periudhën kohore 2007 – 2013. Të gjithë këto instrumente mbështetën Shqipërinë në forcimin e bashkëpunimit rajonal dhe/ose në zgjidhjen e nevojave ose problemeve me natyrë ndërkufitare.

Për periudhën 2007–2013, nën programet IPA me shumë vende përfituese, Shqipëria dhe vendet e tjera të rajonit kanë përfituar nga 106 projekte, në mbështetje të integritimit evropian, bashkëpunimit rajonal, statistikave, emergjencave civile, trashëgimisë kulturore, etj. (përfituese ishte administrata qendrore e vendeve të rajonit

dhe Turqia. Ky instrumenti ishte i menaxhuar totalisht nga Komisioni Evropian dhe përfshirja e përfituesve ishte shumë e ulët.

### PROJEKTET E SUKSESSHME

Asistenca e BE-së ka dhënë mbështetje të prekshme për zhvillimin social dhe ekonomik të Shqipërisë, në linjë me prioritetet kombëtare. Nga pikë-vështrimi analitik, investimet në infrastrukturë janë të prekshme dhe të dukshme në termat e përfitimeve të sjella për qytetarët shqiptarë dhe për qëndrueshmërinë e tyre. Fondet IPA mbështetën projekte të mëdha në fushën e transportit, mjedisit, bujqësisë, sistemit gjyqësor, rrugëve rurale, etj. Gjithashtu, shumë ndërhyrje të fondeve IPA adresuan aftësimin e krahut të punës, duke nxitur

pritshmëritë dhe rritjen e konkurrueshmërisë së ndërmarrjeve të vogla e të mesme.

Për shembull, konstruksioni i rrugës së re që lidh Hanin e Hotit me Tamarën, ose përfundimi i punimeve për restaurimin e qendrave historike urbane të Elbasanit, Shkodrës, Beratit dhe Korçës, patën një efekt konkret dhe të menjëhershëm në përmirësimin e jetës së qytetarëve që u preken nga këto investime. Gjithashtu, instalimi i 14 ujësjellësve apo ndërtimi i 2 rrugëve sekondare, ajo e Vlorës dhe Rogozhinës, si dhe porti i Shëngjinit, kanë përmirësuar potencialet e vendit dhe kanë efekt direkt në ekonomi.

Projektet e programit IPA 2013 janë ende në fazë zbatimi.

**Tabela 3: Lista e disa projekteve të suksesshme të IPA I – Projekte në infrastrukturë**

Viti programues	Titulli i projektit	Shuma totale në Mln Euro (kontributi i IPA)	Institucioni përfitues	Vlerësimi pozitiv i misioneve monitoruese (Misionet ROM)	Përse konsiderohet i suksesshëm?
IPA 2007	PAMECA III	5,5	Policia e Shtetit, Ministria e Brendshme dhe autoritetet e Prokurorisë	Impakti pozitiv (raporti i PPF)	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë;
IPA 2007	Mbështetje për sistemin e burgjeve	10	Rritet pronësia		
IPA 2007	Përmirësimi i sistemit të ujësjellës knalizimeve në Shkoder, Lezhe, Durres dhe Kavajë	24	Ministria e Drejtësisë	Efektivitet	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2008	Rikostruksioni i rrugëve rurale	8	Drejtoria e Përgjithshme e Ujësjellës Kanalizimeve	Impakt në komunitetin ku kalojnë këto sisteme	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2008	Ndërtimi dhe rehabilitimi i shkollave profesionale	7	FSHZH	Impakt në lidhjen mes vendeve ku kalojnë këto rrugë	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2009	Mbështetje për qëndrueshmërinë dhe integrimin e qendrave të trashëgimisë kulturore	5	Ministria e Arsimit dhe Shkencës	Eficientë në zbatimin e aktiviteteve	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë

Burimi: Shqipëria – asistenca financiare nën IPA II, Komisioni Evropian

Tabela 4: Lista e disa projekteve të suksesshme të IPA I – Projekte në asistencë teknike (vazhdimi)

Viti programues	Titulli i projektit	Shuma totale në Mln Euro (kontributi i IPA)	Institucioni përfitues	Vlerësimi pozitiv i misioneve monitoruese (Misionet ROM)	Përse konsiderohet i suksesshëm?
IPA 2008	Forcimi i infrastrukturës së metrologjisë në linjë me standardet evropiane	3	Drejtoria e Përgjithshme e Metrologjisë, Ministria e Ekonomisë	Impakt në tregun e brendshëm dhe lëvizjen e mallrave	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2008	Mbështetje për Autoritetin e Konkurrencës dhe Drejtorinë e Ndhmës së Huaj pranë Ministrisë së Ekonomisë	1.5	Autoriteti i Konkurrencës dhe Departamenti i Ndhmës së Huaj pranë Ministrisë së Ekonomisë	Impakt	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2008	Reforma në shërbimin civil	1	DAP, Ministria e Brendshme	Impakt	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2009	Mbështetje për strukturat që merren me luftën kundër krimit financiar	1.5	Prokuroria e Përgjithshme	Impakt në sistemin gjyqësor	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2009	Censusi i popullsisë 2011	8	INSTAT	Censusi i realizuar	Prodhimi i të dhënave për censusin 2011
IPA 2009	Konsolidimi i sistemit të sigurisë së ushqimit	3.5	Ministria e Bujqësisë	Impakt në legjislacion  Ngritja e Agjencisë së Sigurisë Ushqimore	Ndikim tek realizimi i një prioriteti të Qeverisë
IPA 2009	Instrumenti lehtësues për shkrimin e projekteve	1	Ministria e Integritetit dhe Ministrinë e Linjës	Impakt në performancën e administratës në funksion të programimit të fondeve IPA	Trajnimi i shumë nëpunësve civilë, pjesë përgjegjëse e administratës qendrore për hartimin e projekt fishave.

Burimi: Shqipëria – asistencë financiare nën IPA II, Komisioni Evropian



## MËSIMET E NXJERRA NGA NDËRHYRJET E FONDEVE IPA

Eksperienca me menaxhimin e deritanishëm të fondeve IPA në Shqipëri sikurse gjetjet e vlerësimeve të kryera nga Drejtoria e Përgjithshme e Zgjerimit dhe raportet e prodhuara nga projektet e asistencës teknike, si PPF ([Instrumenti i Përgatitjes së Projekteve](#)), theksojnë se planifikimi, programimi dhe zbatimi i asistencës IPA ka nevojë të përballet me shumë sfida/probleme dhe të konsiderojnë mësimet e nxjerra prej tyre.

Për programet vjetore 2007-2009 (në fokus të raporteve të asistencës teknike), shkaqet kryesore të problemeve gjatë programimit dhe zbatimit të projekteve IPA janë kryesisht: (i) mungesa e burimeve financiare në institucionet përfituese; (ii) mosarritja e parakushteve në lidhje me godinat dhe stafin; (iii) kapacitet e dobëta për përgatitjen e dokumentacionin teknik (specifikimet teknike, etj.); (iv) ristrukturimi i institucioneve përfituese; (v) mungesë bashkëpunimi midis ministrive të linjës dhe institucioneve qendrore, etj. Në këtë kontekst, mësimi i nxjerrë lidhen me pronësinë:

1. **Pronësia** nga përfituesi është thelbësore për të përcaktuar drejtimin efektiv të asistencës dhe për të arritur rezultatet e pritshme.

Kjo do të thotë që gjatë programimit dhe zbatimit të aktiviteteve të projektit, përfituesi duhet të angazhohet të sigurojë burimet e përshtatshme përgjatë gjithë fazës së menaxhimit të projektit.

Dy elementët kryesorë që janë të lidhur ngushtë me pronësinë e menaxhimit të fondeve janë: (i) ekzistenca e dokumenteve strategjike në një sektor të caktuar, dhe (ii) angazhimi përmes bashkëfinancimit nga ana e përfituesit. Është thelbësore për një projekt adresimi i prioriteteve strategjike në një sektor të caktuar dhe është e rëndësishme që përfituesi të sigurojë pronësinë nëpërmjet angazhimit financiar (jo më shumë se 20%) për një projekt të caktuar. Pronësia do të rritet nëse të dy këto elementë sigurohen.

Në rastin e Shqipërisë, dokumentet strategjike kryesorë të marrë në konsideratë gjatë procesit të prioritizimit janë Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007 – 2013, si dhe strategjitë e tjera sektoriale. Ndërkohë bashkëfinancimi duhet të parashikohet dhe përfshihet gjatë programimit të buxhetit afatmesëm nga përfituesi. Pavarësisht mbështetjes politike nga të gjitha qeveritë dhe përpjekjeve të bëra gjatë këtyre viteve, ka ende një mungesë të pronësisë nga përfituesi shqiptar.

2. Duhet të sigurohen **kapacitetet absorbuese** të autoriteteve.

Fondet IPA I janë alokuar kryesisht në funksion të rritjes së kapaciteteve institucionale, në terma të forcimit të strukturave, sistemeve dhe burimeve njerëzore. Trajnime janë kryer për më pak nëpunës se sa ishte parashikuar fillimisht, gjithsesi vetëm në raste të izoluara cilësia e rezultateve ishte e diskutueshme. Në shumicën e rasteve zgjidhjet teknike të dhëna nëpërmjet projekteve IPA janë konsideruar si të përshtatshme dhe me cilësi,

e për këtë arsye asistencë e IPA-s mund të konsiderohet si efektive.

Duke qenë se projektet IPA TAIB janë shkruar nga nëpunës civilë, shumë faktorë kanë kërcënuar qëndrueshmërinë e procesit të programimit, si për shembull:

- Mungesa e burimeve njerëzore të mirë-trajnuar në ministritë e linjës (për shkak se procedurat e rekrutimit të stafit të ri janë të gjata, si dhe largimi i stafit nga puna);
- Mungesa e komunikimit dhe koordinimi brenda administratës qendrore, veçanërisht në rastet kur një projekt përfshin më shumë se një përfitues;
- Informacion i limituar nga ana e nivelit të lartë drejtues të institucioneve përfituese lidhur me programimin dhe zbatimin e fondeve IPA;
- Ndryshimet në qeveri prekin njerëzit që janë trajnuar tashmë mbi mbështetjen e BE-së;
- Mungesa e politikave për të motivuar stafin. Për shkak të vështirësive gjatë programimit të projekteve IPA si dhe kërkesave të tregut të brendshëm për shkrim projektesh, stafi i IPA-s në ministritë e linjës kanë braktisur administratën publike;
- Përfshirje e ulët e grupeve të tjera të interesit, si organizatat e shoqërisë civile dhe stafi i qeverisjes vendore;
- Mungesa e përshkrimit të qartë të punës të dedikuar vetëm për programimin e IPA-s. Në shumë raste ekspertët në ministritë e linjës nuk kanë kohë për t'i dedikuar shkrimit të projektit IPA për shkak

të detyrave të tjera që duhet të përmbushin; etj.

Për sa i përket zbatimit të aktiviteteve të projekteve IPA, shumë faktorë kanë penguar procesin, përfshirë parakushtet që duhet të përmbushen përpara nënshkrimit të Marrëveshjeve Financiare. Në rastin e projekteve në infrastrukturë, përveç ndarjes në LOT-e (kontrata të fragmentuara), përfituesit duhet të sigurojnë që gjatë fazës së programimit:

- Të mos kenë mbivendosje me ndërhyrje të donatorëve të tjerë për realizimin e objektivit të projektit. Është e rëndësishme të sigurohet sinergjia me donatorët e tjerë;
- Për projektet që përmbajnë kontrata pune, miratimi final i Projekt Fishës duhet të bëhet pas prezantimit të studimeve të fizibilitetit;
- Mungesa e ligjit të pronave mund të krijojë probleme për marrjen e lejeve të ndërtimit;
- Autoritetet e qeverisjes vendore duhet të sigurojnë kostot e mirëmbajtjes për objektin e financuar nga IPA;
- Të sigurohet plani i monitorimit të projektit në bashkëpunim me agjencinë zbatuese; etj.

3. Vëmendje e veçantë duhet ti dedikohet **maturimit të projekteve**, që do të sigurojë përdorimin efektiv të fondeve IPA. Pasja e një liste projektesh të gatshme, objektivat e të cilëve janë në linjë me prioritetet e BE-së për Shqipërinë, do të lehtësonte përzgjedhjen e projekteve IPA.

Shqipëria është ende duke u përballur me probleme përgjatë zbatimit të projekteve IPA, të menaxhuar sipas modelit të centralizuar, për shkak se nuk arrin të përmbushë disa nga parakushtet e përmendura më lart. Disa projekte si “Mbështetje për përafrimin e Statistikave shqiptare me standardet evropiane (Censusi i bujqësisë) - IPA 2007, “Ndërtimi i qendrës së paraburgimit dhe burgut në Shkodër” – IPA 2011; “Shtrirja e rrjetit të përpunimit të ujërave të zeza të Velipojës – faza e III” - IPA 2011; dhe shumë të tjerë po hasin vështirësi për shkak të mungesës së angazhimit nga strukturat e qeverisjes vendore. Në këtë kontekst, është e nevojshme të rriten kapacitetet e njësive të qeverisjes vendore, përgjegjëse për programimin/zbatimin e projektit. Një projekt i suksesshëm, i financuar nga programi IPA 2009 “Instrumenti për përgatitjen e projekteve - PPF”, ka filluar procesin e trajnimit të administratës së pushtetit vendor mbi çështjet e IPA, në bashkëpunim me Shkollën Shqiptare të Administratës Publike.

### GRANTET PËR SHOQËRINË CIVILE

Qëllimi i fondeve IPA I ishte kryesisht mbështetja e administratës shqiptare për të performuar më mirë në procesin e integritetit në BE. Procesi duhet të përfshinte administratën qendrore dhe lokale, si dhe sistemin gjyqësor, median dhe organizatat e shoqërisë civile. Koordinimi mes të gjithë aktorëve, përfshirë OJQ-të, mbetet një sfidë për shkak të përfshirjes së ulët dhe mungesës së mjeteve të komunikimit.

Rrjeti i organizimit në Shqipëri i OJQ-ve është trekëndor, me tre aktorë kryesorë që marrin pjesë në programimin dhe zbatimin e mbështetjes së BE-së ndaj OJQ-ve, përkatësisht Agjencia për Mbështetjen e Shoqërisë Civile (CSSA, 2009), Delegacioni i Bashkimit Evropian dhe zyra kombëtare e TACSO-s. EUD dhe zyra e TACSO-s bashkëpunojnë së bashku. Varësia e OJQ-ve nga donatorët është shumë më e lartë në Shqipëri se në vendet e tjera të rajonit. OJQ-të klasifikohen sipas ligjit në shoqata, fondacione dhe qendra.

Mbështetja e BE-së ndaj OJQ-ve në Shqipëri fokusohet kryesisht në aktivitete pilote, në ngritje rrjetesh komunikimi, trajnime dhe fushata ndërgjegjësimi, të cilat adresojnë kryesisht nevojat bazike, por që nuk çojnë drejt një impakti konkret dhe të dukshëm. Prania e TACSO-s ka pasur një efekt pozitiv tek OJQ-të, të cilat janë në dijeni gjithmonë e më shumë për modalitetet e disponueshme të dhënies së fondeve nga BE-ja.

OJQ-të aktive në Shqipëri kanë evoluar me kalimin e viteve. Deri para pak vitesh, shoqëria civile kishte zhvillim të kufizuar për arsye të mungesës së fondeve, aktivitete të limituara dhe numrit të vogël të OJQ-ve jashtë Tiranës. OJQ-të kanë treguar se mund të luajnë një rol aktiv në arritjen e objektivave të demokracisë. Konteksti ligjor dhe rregullator është duke evoluar, ndonëse nevojitet të bëhet më shumë në përcaktimin e regjimit fiskal për OJQ-të në vend.

Me rregullat e reja të Komisionit Evropian për alokimet e IPA II (2014- 2020), mund të përmendim se një theks i veçantë po i jepet

dialogut politik, në ndryshim nga IPA I (p.sh. Serbia dhe Shqipëria).

Intensifikimi i dialogut të politikave vërehet kryesisht midis niveleve të administratës kombëtare të përfshirë në përgatitjen e mbështetjes financiare – sepse bashkëpunim dhe komunikim efektiv kërkohet gjatë fazës së planifikimit - por edhe midis Komisionit Evropian dhe aktorëve kombëtar.

Duke filluar nga nëntori 2015, BE po aplikon skemën e sub-grantimit për organizatat e shoqërisë civile. Në këtë kontekst, më shumë se 70% e shumës duhet të shkojnë tek OJQ-të lokale në formën e sub-granteve që variojnë nga 5.000 deri në 50.000 Euro.

Niveli i përfshirjes së OJQ-ve shqiptare në procesin e programimit të IPA II është rritur. Në këtë kuadër, janë organizuar tashmë takime konsultative me OJQ dhe donatorë të tjerë që operojnë në Shqipëri për programimin e IPA 2016, 2017 dhe 2018.

## KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

Instrumenti i Para-Anëtarësimit ka qenë mjeti më i rëndësishëm që BE-ja ka përdorur për të dhënë asistencë financiare në vendet e rajonit, përfshirë dhe Shqipërinë. Rreth 510 milion Euro janë dhënë për të mbështetur institucionet shqiptare në një periudhë 7 vjeçare (2007–2013). Pavarësisht progresit të strukturave shqiptare në programimin dhe zbatimin e fondeve IPA, më shumë përpjekje duhet të bëhen në fazat e programimit dhe përgatitjes buxhetore, sikurse të zbatimit, monitorimit dhe vlerësimit. Gjithsesi, përfitimet e efikasitetit të synuar duhet ende

të materializohen. Evidencat nga IPA I tregojnë se përfshirja e modalitetit të menaxhimit indirekt me vendin përfitues ka dy anë të medaljes. Ai ofron një përmirësim të pronësisë të programit mes përfituesve, por efikasiteti vuan pavarësisht në shumicën e rasteve në krahasim me menaxhimin direkt të fondeve.

Në këtë kuadër, është e nevojshme që të përmirësohen kapacitetet e strukturave të dedikuara procesit si për shembull Drejtorisë së Tenderimeve dhe Kontraktimeve pranë Ministrisë së Financave, Fondit Kombëtar, Zyrës Mbështetëse të Zyrtarit Kombëtar të Autorizuar, KKIPA/ Ministrisë së Integritetit, si dhe stafit përgjegjës të Ministrive të Linjës. Kuadri ligjor për themelimin dhe funksionimin e këtyre strukturave ekziston, por kërkohet më shumë zbatim dhe një koordinim më i mirë midis këtyre institucioneve.

Duhet të sigurohet **lidhja midis asistencës së KE-së dhe strategjive sektoriale dhe planeve të veprimit**. Qëllimi është të orientohet asistencë në lidhje me planet strategjike shqiptare, të cilat nga ana tjetër duhet të adresojnë kërkesat e procesit të integritetit në BE. Duhet të hartohen strategji realiste dhe më cilësore, në terma të kostimit dhe identifikimit të indikatorëve të arritshëm dhe të matshëm, me qëllim përmbushjen e kushteve për një programim më të mirë të mbështetjes buxhetore. Lidhja me planifikimin buxhetor afatmesëm është gjithashtu thelbësore në sigurimin e pronësinë mbi procesin.

Koordinim më i mirë dhe përfshirja e të gjithë aktorëve, përfshirë organizatat e

shoqërisë civile, është një faktor kyç për të patur sukses gjatë programimit, zbatimit dhe monitorimit të fondeve IPA.<sup>1</sup> Hartimi i udhëzuesve dhe koordinimi ndërinstitutional duhet të jenë funksionale.

**Ne duhet të komunikojmë!** Qeveria shqiptare dhe institucionet përfituese mund të shkëmbejnë informacione mbi integrimin

në BE, përfshirë programimin e IPA-s me shoqëritë civile dhe bashkitë, duke dhënë informacion, shpjeguar dhe diskutuar kostot dhe përfitimet e procesit.

Evropën e bëjnë dhe i përket njerëzve që jetojnë në të! A duan shqiptarët të jetojnë më mirë?

<sup>1</sup> Neritan Totozani (2016): “Sfidat e menaxhimit të decentralizuar të fondeve në Shqipëri”, faqe. 179. “Është shumë e rëndësishme të ruash kapacitetet e trajnuara administrative, si përgatitje për nivelet e tjera të përthithjes së fondeve në funksion të integritetit evropian. Evropa duhet të gjejë zgjidhje për sfidat globale në partneritet me kombet, rajonet dhe nivelet lokale. Këto do të japin impakt të drejtpërdrejtë në komunitetet rajonale dhe lokale duke kërkuar që partnerët publikë dhe privatë të

punojnë së bashku. Risni nivelin e njohurive mbi IPA - n dhe mënyrat se si një vend mund të përfitojë nga ky instrument financiar. Rregullat e IPA-s dhe procedurat janë komplekse dhe herë pas here të vështira për t’u interpretuar ose aplikuar. Pamjaftueshmëria e informacionit prek të gjitha palët në nivel qeverisje qendrore dhe lokale. Pra, është e nevojshme për të shpërndarë informacionin mes grupeve të interesit në këtë proces”.

# REFORMA NË DREJTËSI DHE HIJA E EKZEKUTIVIT:

## ROLI I RI I MINISTRISË SË DREJTËSISË NË QEVERISJEN GJYQËSORE NË SHQIPËRI

### HYRJE

Rimodelimi i arkitekturës së gjyqësorit në Shqipëri, i konceptuar nga një radhë e gjerë aktorësh, ishte një nga shtyllat kryesore të reformës gjithëpërfshirëse të drejtësisë në Shqipëri (Reforma), e nisur që në 2014 dhe akoma në vazhdim e sipër. Qëllimi i Reformës është forcimi [i pavarësisë, efikasitetit dhe llogaridhënies së gjyqësorit](#) si një nga prioritetet kryesore për hapjen e negociatave të anëtarësimit të Shqipërisë në BE. Një parakusht për zbatimin e Reformës ishte miratimi i ndryshimeve kushtetuese në Korrik të 2016, të ndjekura në vazhdim nga 27 ligje.

Reforma është realizuar nën ombrellën e Kuvendit të Shqipërisë. Me anë të vendimit nr. 96/2014, Kuvendi themeloi [Komisionin Parlamentar ad-hoc](#), i cili u parashikua posaçërisht për qëllimet e Reformës. Vendimi parashikon në pikën VII që [ekspertët të nivelit të lartë, shqiptarë dhe ndërkombëtarë](#) (ekspertët e BE nga EURALIUS dhe të SHBA përmes USAID/OPDAT) do të punonin pranë këtij

komisioni. Veprimtaria e ekspertëve u mbështet nga një [Sekretariat Teknik](#), i përbërë nga këshilltarë/specialistë të Departamentit Ligjor të Kuvendit, Ministrisë së Drejtësisë dhe juristë me përvojë nga institucione të ndryshme (pika VIII e vendimit).<sup>2</sup> Ky proces është udhëhequr në dy raste nga opinioni i Komisionit të Venecias.<sup>3</sup>

Ndryshimet kushtetuese u ndoqën nga një paketë gjithëpërfshirëse ligjesh organike, 7 nga të cilët u konsideruan prioritare. Qeverisja e gjyqësorit u gjykua si një çështje e rëndësishme së dorës së parë dhe u rendit në paketën e parë të ligjeve të miratuara, ndër të cilët kryesorët janë ligji [“Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”](#) si dhe ligji [“Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”](#), të miratuar respektivisht në nëntor 2016 dhe tetor 2016. Ngritja e organeve të reja të qeverisjes së gjyqësorit, si p.sh. *Këshilli i Lartë Gjyqësor*<sup>4</sup>, *Këshilli i Lartë i Prokurorisë*<sup>5</sup>, *Inspektori i Lartë i Drejtësisë*<sup>6</sup>, të cilët *de jure* parashikohen në Kushtetutë dhe në ligjet organike, ka filluar të

<sup>2</sup> Struktura e aktorëve të reformës në drejtësi: [http://remanedrejttesi.al/sites/default/files/organizamasekretariati\\_teknik.jpg](http://remanedrejttesi.al/sites/default/files/organizamasekretariati_teknik.jpg)

<sup>3</sup> Dy opinione janë ofruar nga Komisioni i Venecias gjatë këtij procesi, në lidhje me i) [Projektndryshimet e rishikuara kushtetuese në lidhje me gjyqësorin](#) (15 janar 2016) dhe ii) [Për Gjykatën Kushtetuese mbi Ligjin për Rivlerësimin Kalimtar të Gjyqtarëve dhe](#)

[Prokurorëve në Republikën e Shqipërisë](#) në Dhjetor 2016.

<sup>4</sup> Neni 147/a i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, miratuar më 21.06.2016

<sup>5</sup> Neni 149 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, miratuar më 21.06.2016

<sup>6</sup> Neni 147 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, miratuar më 21.06.2016

marrë formë *de facto* që prej qershorit 2017. Procesi i zgjatur i ngritjes së këtyre organeve po monitorohet ndër të tjera nga Operacioni Ndërkombëtar i Monitorimit (ONM). ONM<sup>7</sup> filloi të funksiononte në shkurt 2017 dhe angazhon gjyqtarë dhe prokurorë ndërkombëtarë në rolin e vëzhguesve (ekspertë evropianë dhe nga SHBA, nga Departamenti i Shtetit dhe nga Departamenti i Drejtësisë). Ky proces i skicimit, marrjes së vendimeve dhe monitorimit të reformës në drejtësi ka pasur për qëllim të distancojë organet e sapokrijuara të drejtësisë nga influenca politike, duke qenë njëkohësisht gjithëpërfshirës me palët.

Në mes të këtyre ndryshimeve domethënëse, ky punim do të përqendrohet në Ministrinë e Drejtësisë (MD) nëpërmjet paraqitjes së ndryshimit të rolit të këtij organi të ekzekutivit, në dritën e strukturave të reja të institucioneve të qeverisjes së drejtësisë. Ai do të përshkruajë gjithashtu edhe kalimin e kompetencave të deritanishme të MD-së në drejtim të organeve të tjera të drejtësisë, rolin që pritet të ketë në raport me to si dhe sfidat në lidhje me bashkëpunimin institucional. Bllokimi i situatës politike në vend do të përmendet si faktor i cili ka influencuar po ashtu në bllokimin dhe tranzicionin e zgjatur të organeve të drejtësisë. Punimi do të paraqesë po ashtu një analizë krahasuese të praktikave të vendeve të rajonit, veçanërisht ato të Serbisë dhe Malit të Zi, lidhur me të njëjtat sfida të qeverisjes së gjyqësorit në raport me ekzekutivin.

## NJË RISHIKIM MBI KORNIZËN LIGJORE: ZHVENDOSJA E KOMPETENCAVE TË MINISTRISË SË DREJTËSISË

Faqe | 14

*Qëllimi i aspektit institucional të reformës është të garantojë pavarësinë e gjyqësorit në tre dimensione: atë strukturor, financiar dhe thelbësor.*

**Përbërja dhe kompetencat:** ekzekutivi pa përfaqësues në organin e Këshillit të Lartë Gjyqësor - KLGJ.

Ngritja e organeve të reja të gjyqësorit, ndër të cilët ai kyçi është KLGJ, i cili zëvendëson Këshillin e Lartë të Drejtësisë (KLD) ekzistues, prezantoi ndryshime tërësore në përbërjen dhe kompetencat e organit të qeverisjes së gjyqësorit. KLGJ ka fituar shumë kompetenca në raport me KLD-në e shfuqizuar, duke përfshirë në monitorimin e vet të gjitha nivelet e gjykatave, përfshirë Gjykatën e Lartë (risi e sjellë nga Reforma). Duke pasur parasysh këtë fakt, përbërja e KLGJ-së është skicuar më me kujdes, duke pakësuar fijet që e lidhin me pushtetin legjislativ dhe ekzekutiv. Përbërja dhe procedura e zgjedhjes së anëtarëve të KLGJ-së tregon vullnetin për të krijuar një organ të fortë, të vetë-rregulluar dhe të paanshëm. Format i ri, i ndryshëm nga struktura e mëparshme që përbëhej vetëm nga gjyqtarë, lejon një përbërje të balancuar, me përfshirjen e 5 anëtarëve jo-gjyqtarë, të cilët përfaqësojnë interesat e qytetarëve (shoqërisë civile) dhe atë të komunitetit ligjor (Dhomës së Avokatisë dhe universitetet).<sup>8</sup> Për herë të parë që prej krijimit të organeve të gjyqësorit, Ministri i Drejtësisë nuk është

<sup>7</sup> Neni B i Aneksit të Kushtetutës

<sup>8</sup> Shënim: Ndërkohë që numri i anëtarëve mbetet 11, nga të cilët 11 janë gjyqtarë, formula e përbërjes së

anëtar *ex officio* në KLGJ dhe ekzekutivi nuk ka asnjë përfaqësues në këtë organ, që do të thotë gjithashtu që pushteti ekzekutiv nuk ka tagër në proceset e rekrutimit, vlerësimit, ngritjes në detyrë, transferimit dhe procedurave disiplinore të gjyqtarëve. Gjithsesi çështja e ‘*check and balance*’ ndërmjet organeve gjyqësore dhe Ministrisë së Drejtësisë mbetet komplekse po të kemi parasysh se, sipas Kushtetutës dhe ligjeve të miratuara, ekzekutivi ruan akoma disa kompetenca.

Ministri i Drejtësisë, pavarësisht se pa të drejtë vote, ulët në mbledhjet e KLGJ-së, të cilat kanë të bëjnë me buxhetin e gjyqësorit dhe planifikimin strategjik (Neni 147/a i Kushtetutës).

***Pavarësia financiare dhe pavarësia e menaxhimit:*** KLGJ-së i është dhënë pavarësi e plotë buxhetore.

Shumica e kompetencave të qeverisjes që më përpara i përkisnin Ministrisë së Drejtësisë, i janë transferuar KLGJ-së me qëllimin për të rritur efikasitetin dhe llogaridhënien në ushtrimin e këtyre kompetencave. Zyra e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor, një organ i pavarur deri tani, do të jetë nën ombrellën e KLGJ-së, i cili do të jetë përgjegjëse jo vetëm për hartimin, propozimin dhe zbatimin e buxhetit të vet vjetor (në bashkëpunim me Ministrinë e

Drejtësisë dhe me Ministrinë e Financave), por gjithashtu edhe për ngritjen e fondeve (në nivelet e lejuara nga ligji) për menaxhimin e gjykatave si dhe për asistencën dhe monitorimin e projekt-propozimeve të gjykatave të të gjitha niveleve (Neni 96 i Ligjit për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë). Meqenëse edhe buxheti i akorduar do të jetë shumë më i lartë, njësi të auditimit të brendshëm do të krijohen dhe kontrole të jashtme do të zbatohen, gjë që nuk është bërë më përpara prej buxhetit të ulët të KLD dhe vlerësimit të riskut si i ulët në këtë institucion. Ndryshimet e ligjit nr. 8678, datë 14.5.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”, i miratuar me 30 mars 2017 dhe i hyrë në fuqi me 6 maj 2017, reflekton në Nenin 6 ndryshimet e rolit menaxhues të MD-së. Administrimi i bazës statistikore të gjyqësorit, burimet njerëzore, procesi i raportimit ndaj publikut dhe Kuvendit, administrimi i infrastrukturës fizike dhe siguria, si dhe matja e performancës së gjykatave – të gjitha këto përgjegjësi aktuale të MD-së i kanë kaluar KLGJ-së. Vetëm menaxhimi i sistemeve të teknologjisë së informacionit të gjykatave pritet të rregullohet me Vendim të Këshillit të Ministrave.

***Procedurat disiplinore:*** Ministria e Drejtësisë nuk është më përgjegjëse për inspektimet në gjykata dhe njëkohësisht nuk ka më

---

*KLJGJ ndryshon në raport me ekzistencën e anëtarëve jo-gjyqtarë: 2 anëtarë nga rrethet universitare, 1 nga shoqëria civile dhe 2 nga Dhoma e Avokatisë. Dy anëtarët që vijnë nga bota akademike (pedagogë të Fakulteteve të Drejtësisë apo të Shkollës së Magjistraturës) zgjidhen nga vetë trupat akademike me të drejtë vote, anëtar i shoqërisë civile zgjidhet nga*

*të paktën tri organizata të shoqërisë civile me të drejtë vote dhe në rastin e avokatëve, kushdo që mendon se përmbush kriteret mund të aplikojë. Procesi administrohet nga Avokati i Popullit dhe nga Kuvendi. Ministri i Drejtësisë apo persona të autorizuar nga ai mund ta monitorojnë procesin pa autorizim paraprak.*



*ekskluzivitetin e nisjes së procedurave disiplinore ndaj shkeljeve të prezumuara të gjyqtarëve.*

Komisioni i Venecias në opinionin e tij *amicus curiae* mbi projekt ndryshimet kushtetuese i është referuar në mënyrë specifike procedurave disiplinore dhe ka rekomanduar pavarësi të plotë të Inspektorit të Lartë të Drejtësisë nga MD. Deri në këtë moment janë bërë inspektime paralele nga Njësia e Inspektimit në Ministrinë e Drejtësisë dhe njëkohësisht nga Inspektorati i KLD-së, bazuar në një memorandum bashkëpunimi ndërmjet MD dhe KLD në 2012. Pas inspektimeve të Ministrisë së Drejtësisë, Inspektorati i KLD-së ishte i ngarkuar me hetimet në lidhje me shkeljet e pretenduara. Me ndryshimet e reja në legjislacion, mbivendosja e inspektimeve është shmangur përmes përqendrimit të këtyre kompetencave tek Inspektori i Lartë i Drejtësisë, një organ kushtetues monokratik, i rregulluar me ligj, që i është ngarkuar përgjegjësi disiplinore e gjykatësve dhe prokurorëve të të gjitha niveleve (përfshirë Gjykatën e Lartë). Siç është vënë në pah edhe nga vetë MD në [Vlerësimin e Sistemit të Drejtësisë në 2015](#), në vendet me traditë demokratike, si Italia dhe Gjermania, MD është aktive në nisjen e procedurave disiplinore dhe inspektimeve në gjykata, dhe kjo gjë nuk e shkel në vetvete parimin e ndarjes së pushteteve, por në praktikë kjo gjithmonë do kontekstualizuar. Mbivendosja e kompetencave lidhur me inspektimin nuk është një praktikë e mirë në kontekstin e një

gjyqësori problematik, ndërkohë që zgjidhja e dhënë përmes një organi monitorimi të pavarur duket më e përshtatshme.

***Shumë sfida në krijimin e pritshëm të Këshillave të rinj: Këshilli i Lartë Gjyqësor - KLGJ dhe Këshilli i Lartë i Prokurorisë - KLP.***

Ngritja e këtyre organeve ishte parashikuar në Kushtetutë (Neni 179, par. 5) të ndodhte jo më vonë se 8 muaj pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës, domethënë jo më vonë se 12 prill 2017. Deri në mes të qershorit 2017 procesi ishte akoma i bllokuar nga ngecja e procesit të vetting-ut dhe mungesa e vullnetit politik për ta konsideruar këtë çështje prioritet. Ndërkohë, vendimi i 1/5-ës së anëtarëve të Kuvendit të Shqipërisë për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në lidhje me kushtetutshmërinë e disa neneve të ligjit “Mbi statusin e gjyqtarit” dhe të ligjit “Mbi organet e qeverisjes së gjyqësorit”, ka sjellë vështirësi në zbatimin normal të këtij të fundit. Në vazhdim të pretendimeve të tyre, me 14 prill 2017 Gjykata Kushtetuese ka shfuqizuar disa nene të ligjit nr. 115/2016 “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë”, gjë që ka krijuar vakum ligjor.<sup>9</sup> Dispozitat që mungojnë do të adresohen kur Parlamenti i ri të miratojë ndryshimet respektive të ligjeve të mësipërme, gjë që pritët të ndodhë në shtator 2017. Një ankesë e dytë është paraqitur në Gjykatën Kushtetuese me 1 qershor 2017 nga Union i Gjyqtarëve mbi kundër kushtetutshmërinë e disa dispozitave të ligjit të vetting-ut dhe atij të organeve të

<sup>9</sup> Nenet e shfuqizuara: 5, 61, 103, 159, 169 të Ligjit “Mbi organet e qeverisjes së sistemit gjyqësor”.

qeverisjes së gjyqësorit, ky i fundit lidhur me kriteret e eksperiencës profesionale të anëtarëve të ardhshëm të KLGJ-së dhe KLP-së, si dhe rolin e anëtarëve jo-gjyqtarë në zgjedhjen e krerëve të këtyre institucioneve. Kjo është një sfidë e dytë në ngritjen e Këshillave sipas parashikimeve fillestare.

Ndërkohë, stafi administrativ i institucioneve që do të shkrihen dhe transformohen është në një periudhë pritjeje, pa një perspektivë të qartë të procedurës së punës, strukturave organizative dhe mbijetesës së njësive ku përket. Kjo situatë ka kontribuar në një mjedis të pasigurt dhe në paralizën e punës së institucioneve të drejtësisë.

### EKSPERIENCAT NGAJ RAJONI

Shtetet e Ballkanit ndajnë një të kaluar të turbullt me regjime totalitare, një të tashme demokracish të brishta e në tranzicion, perspektivën e anëtarësimit në BE të premtuar në Selanik dhe presionin nga kushtëzimi i BE-së për të përmirësuar sistemet e tyre në mënyrë që të arrijnë standardet evropiane. Shembulli i dy shteteve të cilat kanë hapur tashmë negociatat për anëtarësim me kapitullin 23, mbi Gjyqësorin dhe të Drejtat Themelore, pra Serbia dhe Mali i Zi, ka gjasa të na ndihmojë të krahasojmë dhe kuptojmë pozicionin e tashëm të Shqipërisë në lidhje me sfidat e përbashkëta në vendosjen e shtetit të së drejtës.

**Serbia** nuk i është nënshtruar një reforme gjithëpërfshirëse në gjyqësor, edhe pse

negociatat e anëtarësimit kanë filluar në janar 2014, me hapjen e kapitullit 23 (Gjyqësori dhe të Drejtat e Njeriut). Vendi është akoma në proces konsolidimi të reformave që synojnë të zgjidhin çështjet e pavarësisë, besueshmërisë dhe efikasitetit të gjyqësorit me anë të ndryshimeve ligjore, meqenëse Kushtetuta nuk është ndryshuar përgjatë këtij procesi. Sfidat që lidhen me influencat e paligjshme politike në qeverisjen e gjyqësorit vazhdojnë të ekzistojnë. Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Këshilli i Prokurorisë së Shtetit po kalojnë periudha tranzicioni drejt konsolidimit të pavarësisë së tyre, ndërkohë Ministri i Drejtësisë mbetet një aktor kyç në qeverisjen e gjyqësorit. Përbërja e 11 anëtarëve të KLGJ-së përfshin Presidentin e Gjykatës së Kasacionit, Ministrin e Drejtësisë, një përfaqësues të Parlamentit si anëtar *ex officio*, si dhe 8 anëtarët e mbetur, 6 gjyqtarë dhe dy avokatë të zgjedhur nga Asambleja Kombëtare.<sup>910</sup> Ky organ mban të gjitha kompetencat lidhur me propozimet (drejt Asamblesë), emërimet, ngritjet në detyrë dhe lirin e gjyqtarëve dhe Presidentëve të Gjykatave.

Në anën tjetër, janë [shumë kompetenca të tjera të cilat kanë mbetur ekskluzivisht në pushtetin e Ministrit të Drejtësisë](#), siç janë siguria e gjykatave, propozimet mbi shumën dhe strukturën e buxhetit, të fondeve dhe shpërndarjen e tyre nëpër gjykata. Megjithatë [Këshillat ndajnë disa kompetenca për buxhetin e gjykatës dhe prokurorisë me Ministrin e Drejtësisë, ky i fundit është](#)

<sup>10</sup> Nenet e shfuqizuara: 5, 61, 103, 159, 169 të Ligjit “Mbi organet e qeverisjes së sistemit gjyqësor”.

[përgjegjës për stafin, asistentët ekspertë, infrastrukturën dhe investimet.](#)

Rrethanat specifike të procesit të reformës së gjyqësorit në Serbi kanë kontribuar në fuqizimin e rolit të Ministrisë të Drejtësisë në çuarjen përpara të këtyre reformave. Pas një procesi të lirimit nga detyra të pjesës më të madhe të gjykatësve nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë në një përpjekje për të ruajtur imazhin e një gjyqësori që perceptohej si gjerësisht i korruptuar, gjyqtarët e pushuar apeluan në Gjykatën Kushtetuese. Pjesa më e madhe e pretendimeve do të rishikoheshin nga i njëjti organ i cili më herët i kishte pushuar: KLD-ja. Në opinionin e dhënë në 2013 mbi ndryshimet në ligjet për gjyqësorin në Serbi, Komisioni i Venecias nxiti Ministrin e Drejtësisë të Serbisë që të ndërmerre masa për situatën në vend dhe të ndërmerre një rol aktiv për të dhënë një ide të qartë se si duhet të duket rrjeti i gjykatave në Serbi, meqë kjo detyrë nuk mund të mbahej vetëm nga KLD-ja, prej problemeve që kësaj të fundit i kishin rezultuar me procedurën jo të suksesshme të riemërimeve. Në atë kohë, Komisioni i Venecias kishte theksuar se procesi i reformës duhet të matej dhe të përgatitej mirë në mënyrë që të ishte i suksesshëm në arritjen e balancës së duhur mes shpejtësisë dhe cilësisë. [Ekzekutivi është një faktor shumë i rëndësishëm për t'u lënë mënjane.](#)

[I tërë administrimi i buxhetit të gjyqësorit duhet të transferohej nga Ministri i Drejtësisë tek Këshillat në janar 2017.](#) Bazuar në raportin e zbatimit të Planit të Veprimit në Kapitullin 23 (Gjyqësori dhe të Drejtat

Themelore) për çerekun e parë të 2017, zbatimi dispozitave të ligjit për organizimin e gjykatave, që mbulon transferimin e kompetencave nga Ministri i Drejtësisë tek Këshilli i Lartë i Drejtësisë mbi monitorimin e punës së gjykatave, monitorimin e rezultateve të punës së gjykatave, mbledhjen e të dhënave statistikore dhe analiza e të dhënave statistikore është akoma në punë e sipër.

Ndryshimet kushtetuese janë rekomanduar nga Komisioni i Venecias në mënyrë që të largojnë Këshillat nga influenza politike (kryesisht nga Parlamenti). E njëjta kërkesë është bërë edhe nga Komisioni Evropian, me përparimin në negociatat për anëtarësim në kuadër të Kapitullit 23 të *acquis* (Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore) për të sjellë rekrutimin dhe procedurat e menaxhimit të karrierës në gjyqësor në të njëjtën linjë me standardet evropiane. Prej skandaleve që përfshijnë gjyqësorin dhe ekzekutivin, [përshtypja e përgjithshme mbetet se influenza politike mbi gjyqësorin qëndron në nivele të larta, se gjyqtarët janë akoma në masë të gjerë të frikësuar dhe të korruptuar dhe se ekzekutivi synon të kufizojë pavarësinë e gjyqësorit.](#) Një reformë gjithëpërfshirëse e bazuar në kushtetutë është vetëm njëra anë e medaljes; ana tjetër është vullneti i përgjithshëm për të luftuar kundër elitave që i shërbejnë vetvetes në gjyqësor dhe ekzekutiv.

**Mali i Zi.** Ndryshimet kushtetuese të korrikut 2013 u ndoqën nga hapja e negociatave me Bashkimin Evropian, aprovuar nga Këshilli Evropian në 2012. Ndryshimet u paraprinë nga një qeveri e

vendosur për të ndjekur rrugën e integritit, e cila ka [rishikuar planet e veprimit për reformën në gjyqësor duke vënë limite të reja kohore për zbatimin e masave të papërfunduara](#). Ndryshimet ndërhyjnë përgjatë gjithë sistemit gjyqësor dhe synuan sidomos pavarësinë e gjyqësorit, duke riformësuar Këshillin Gjyqësor, i [konsideruar nga Komisioni Evropian si gjerësisht në të njëjtën linjë me standardet evropiane](#). Paketa ligjore e adoptuar në mënyrë graduale, veçanërisht me ligjet “Mbi Gjykatat” dhe “Për Këshillin Gjyqësor” synon minimizimin e ndikimit politik në pushtetin legjislativ dhe ekzekutiv duke shtuar elemente transparence, pragje dhe kritere specifike në përcaktimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Në bazë të ndryshimeve kushtetuese të 2013, edhe nëse Ministri i Çështjeve Gjyqësore është pjesë përbërëse e këtij organi (i balancuar 5:5 ndërmjet gjyqtarëve dhe anëtarëve të tjerë, si një formulë e mirë përfshirjeje)<sup>11</sup>, ai/a jo nuk do të votojë në procedurat disiplinore lidhur me llogaridhënien e gjyqtarëve.<sup>12</sup> Përveç caktimit, vlerësimit të karrierës, përgjegjësisë disiplinore dhe lirit të gjyqtarëve nga detyra, Këshilli Gjyqësor është gjithashtu përgjegjës për menaxhimin e sistemit gjyqësor, sistemit informues, të dhënat, etj.<sup>13</sup>

## REFLEKTIME

Është e qartë tashmë për BE-në se reformat gjyqësore, si baza e shtetit të së drejtës në

vendet e Ballkanit Perëndimor, për të avancuar shpejt duhen bërë në mënyrë gjithëpërfshirëse, të plotë, dhe të zbatuara nën presionin e kushtëzimit.

*Vendosja e një kornize gjithëpërfshirëse ligjore*, duke filluar me kushtetutën dhe duke vazhduar me paketa ligjesh organike, është një qasje që rezulton të jetë me efikënte në kohë. Përbërja e larmishme e organeve të qeverisjes së gjyqësorit është gjithashtu thelbësore në balancimin e interesave dhe perspektivave të ndryshme brenda këtyre institucioneve. Çështja është gjithmonë në gjetjen e balancës midis depolitizimit të gjyqësorit dhe trendit të *gjyqësorizimit* të politikës, kjo e fundit parë si ndikimi i madh që mund të ushtrojë gjyqësori, nëse është tepër i pavarur e i fortë si dhe pa instrumente llogaridhënieje. Pavarësia financiare dhe menaxherie e gjyqësorit është gjithashtu një parakusht për një pavarësi thelbësore, përndryshe një pavarësi thjesht vetëm strukturore do të ishte bosh për nga përmbajtja.

*Përfshirja e shumë aktorëve është e nevojshme*, përfshirë ekzekutivin, e po ashtu edhe vullneti i të gjitha palëve për të bërë progres. Tranzicioni nëpërmjet reformave, sidomos në demokraci të brishta, nën presionin e kushtëzimit, gjithmonë ka tendencën të zhbalancojë thellësisht sistemin, edhe nëse ky i fundit është i kompromentuar, deri në pikën që një balancë e re institucionale vendoset nëpërmjet praktikës. Në rastin me të mirë,

<sup>11</sup> Nenet e shfuqizuara: 5, 61, 103, 159, 169 të Ligjit “Mbi organet e qeverisjes së sistemit gjyqësor”.

<sup>12</sup> Amendamenti IX Kushtetutës së Malit të Zi.

<sup>13</sup> Për më shumë informacion, shikoni: Judicial system in Montenegro (historical development, basic

principles and organization), Prof. Dr. Mladen Vukčević, Miloš – Bošković, Law & Justice Review, Vol. 7, nr. 13, dhjetor 2016.

stabilizimi i një praktike të mirë dhe i një kulture të mirë institucionale është qëllimi final i një reforme. Në rastin e Shqipërisë, procesi ka qenë i rregullt nga ana teknike dhe procedurale, duke përfshirë çdo aktor të mundshëm, por është vullneti politik dhe individët që kanë zgjedhjen për të mbyllur hapësirat të cilat kanë akoma potencialin për të kompromentuar procesin. Në lidhje me çështjen e vullnetit të palëve të përfshira: është pikërisht ky element që bën diferencën midis Serbisë dhe Malit të Zi, e para duke demonstruar mungesën e vullnetit real dhe mungesën e rezultateve, ndërsa i dyti me anë të tij në rrugën për përmbushjen e suksesshme të reformave.

*Stimuli gjithmonë përcakton reformën.* Përgjatë të gjitha reformave gjyqësore në vendet e Ballkanit Perëndimor, roli i Ministrisë së Drejtësisë është zvogëluar. Organe të forta, të vetë-rregulluara të qeverisjes së gjyqësorit, janë krijuar si një kundërveprim ndaj së shkuarës, në vende ku ekzekutivi përgjatë historisë ka qenë

fuqimisht ndikues në gjyqësor, si në rastin e Evropës kontinentale. Reforma e organeve të qeverisjes së gjyqësorit është bërë nën hijen e së shkuarës të një ekzekutivi imponues, ndërmjet institucioneve ka frymë mosbesimi. Por, nëse sfida e krijimit të një gjyqësori të pavarura do të tejkalohet në Shqipëri siç është parashikuar, çka do të ketë më shumë rëndësi do të jenë marrëdhëniet ndër-institucionale. Cilësia e drejtësisë dhe e gjyqësorit varet shumë prej strategjive të përbashkëta, akteve ligjore lidhur me gjyqësorin, buxhetin, çështjet e menaxhimit dhe ndarjen e informacionit. Kur Ministria e Drejtësisë të perceptohet nga organet e sapo krijuara jo vetëm si një strukturë nga e cila duhet distancuar, por si një partner themelor për sfidat e përbashkëta, atëherë reforma gjyqësore do ta ketë arritur qëllimin e saj në aspektin institucional.

# RUAJTJA E NATYRËS DHE RËNDËSIA E SAJ NË PROCESIN E INTEGRIMIT

## HYRJE

Shqipëria mbart një pjesë të rëndësishme të trashëgimisë natyrore të Evropës dhe përfaqëson një ndër vendet e para në kontinent për sa i përket sipërfaqes me vlera të larta natyrore në raport me sipërfaqen totale të vendit. Ruajtja e natyrës, ndonëse nuk ka marrë vëmendjen e duhur në tërësinë e prioriteteve të integrimit, përfaqëson një kusht të rëndësishëm në kuadër të këtij procesi. Në sferën e ruajtjes së natyrës dhe biodiversitetit, Shqipëria ka detyrim të identifikojë dhe mbrojë zonat e trashëgimisë natyrore me interes të lartë ruajtjeje për Bashkimin Evropian, nëpërmjet zbatimit të dy direktivave evropiane, përkatësisht [Direktivës së Shpendëve](#) dhe [Direktivës së Habitaveve](#). Përmbushja e këtij detyrimi ka të bëjë kryesisht me njehsimin e legjislacionit kombëtar të ruajtjes së natyrës dhe biodiversitetit me atë të Bashkimit Evropian, nëpërmjet transpozimit të direktivave dhe zbatimit të tyre.

Ky dokument i shkurtër politikash ka për qëllim të theksojë rëndësinë e ruajtjes dhe mirë-menaxhimit të trashëgimisë natyrore të Shqipërisë, bazuar në standardet dhe direktivat e Bashkimit Evropian, si domosdoshmëri në procesin e integrimit. Në vijim, qëllimi është të nxirren në pah problematikat konkrete në zbatimin e *acquis* në fushën e ruajtjes së natyrës dhe

biodiversitetit në Shqipëri, si dhe të theksohen rekomandimet përkatëse, në mënyrë që të shmanget çdo cënim i mundshëm i procesit të integrimit të vendit në Bashkimin Evropian.

## TRASHËGIMIA NATYRORE E SHQIPËRISË DHE RËNDËSIA E SAJ PËR BASHKIMIN EVROPIAN

Shqipëria mbart një biodiversitet tejet të pasur, marrë për bazë sipërfaqen e vogël në të cilën shtrihet. Kjo pasuri është fryt i larmisë së madhe të formave të relievit, pejsazheve dhe habitateve natyrore që karakterizojnë vendin. Për Shqipërinë është raportuar një [numër prej 7233 taksonesh bimore dhe përlllogaritet se vendi përmban rreth 32% të diversitetit llojor të florës](#) së Evropës. Në vijim, Shqipëria dallohet gjithashtu për një diversitet të lartë faunistik, me një numër të konfirmuar prej [rreth 5450 llojesh të grupeve të ndryshme të faunës, ndër të cilat rreth 110 lloje janë të rralla](#) dhe me interes të lartë ruajtje në nivel global.

Për ruajtjen e larmisë biologjike në vend është krijuar [Rrjeti Kombëtar i Zonave të Mbrojtura](#), i cili përfshin një numër prej 800 zonash të tilla (përfshirë këtu edhe monumentet e natyrës), të cilat zënë një sipërfaqe prej rreth 16% të territorit të vendit.

Një pjesë e sipërfaqes së Rrjetit Kombëtar të Zonave të Mbrojtura, si edhe një numër i

konsiderueshëm ekosistemesh të tjera me vlera të larta natyrore, janë pjesë e rrjeteve të ndryshme ekologjike ndërkombëtare. Liqenet e Prespës, Laguna e Karavastasë, Liqeni i Butrinit – Kanali i Çukës – Kepi i Stillos, dhe Liqeni i Shkodrës – Lumi Buna janë 4 ligatinat e cilësuar me rëndësi ndërkombëtare, të njohura nga [konventa RAMSAR](#), të cilën Shqipëria e ka ratifikuar në vitin 1996. Zona ndërkufitare Liqeni i Ohrit – Liqenet e Prespës është shpallur nga UNESCO si [Rezervë Biosfrie](#). Gjithashtu, zona e Lumit të Gashit dhe zona e pyjeve parësore të Rrajcës (zonë qendrore e Parkut Kombëtar Shebenik-Jabllanicë) janë të përfshira sërish nga UNESCO, në [listën e Trashëgimisë Botërore të Pyjeve të Ahut](#). Zonat ndërkufitare të përshkuara nga ish-gardhi i hekurt (kloni) i periudhës së komunizmit janë tashmë të përfshira në [Rrjetin e Brezit të Gjelbër të Evropës](#). Në vijim, Organizata Ndërkombëtare për Ruajtjen e Shpendëve (BirdLife International) ka njohur një numër prej [16 zonash të rëndësishme për shpendët](#) në nivel global, të cilat, përmenden në ligjin e ri të zonave të mbrojtura ([Ligj 81/2017](#)) si [“Zona të Mbrojtura me Interes Ndërkombëtar”](#). Më tej, [Fondi i Partneritetit për Ekosistemet e Kërcënuara](#) (CEPF), aktualisht një ndër konsorciumet më të mëdhenj për ruajtjen e natyrës në botë, nëpërmjet një procesi gjithëpërfshirës bazuar në të dhëna shkencore, ka njohur në

Shqipëri një numër prej 29 Zonash Kyç për Biodiversitetin (ZKB) në nivel global.

Së fundmi, por ndër të parët për nga rëndësia, është edhe [Rrjeti Emerald i përbërë prej 25 zonash të propozuara nga Shqipëria](#) në kuadër të detyrimeve që burojnë nga ratifikimi Konventës së Bernës dhe të miratuara nga kjo e fundit në dhjetor 2012. [Rrjeti Emerald](#) përfshin Zona me Interes të Veçantë Ruajtjeje (ASCI) të identifikuar në vendet të cilat kanë ratifikuar Konventën e Bernës, për të përmbushur detyrimet që burojnë nga kjo e fundit dhe janë simotra të rrjetit ekologjik Natura 2000 të Bashkimit Evropian.

Më poshtë gjendet një hartë që përmbledh të gjitha sipërfaqet e lartpërmendura.<sup>14</sup> Sikurse shihet në hartë, më shumë se gjysma e sipërfaqes së vendit, ekzaktësisht 53.4% (15342 km<sup>2</sup>) është njohur si zonë Kyç për Biodiversitetin në nivel global (nga CEPF) dhe nëse do të shtonim diferencën e sipërfaqes së mbetur, e cila përfshihet në Rrjetin e Zonave të Mbrojtura dhe rrjetet e tjera ekologjike, sipërfaqja shkon në rreth 60% të sipërfaqes totale të vendit<sup>15</sup>. Shifër që tregon qartazi se [Shqipëria është një ndër vendet e para në Evropë për sa i përket sipërfaqes me vlera të larta natyrore](#) (të njohur nga rrjete kombëtare dhe ndërkombëtare ekologjike) krahasuar me sipërfaqen totale të vendit.

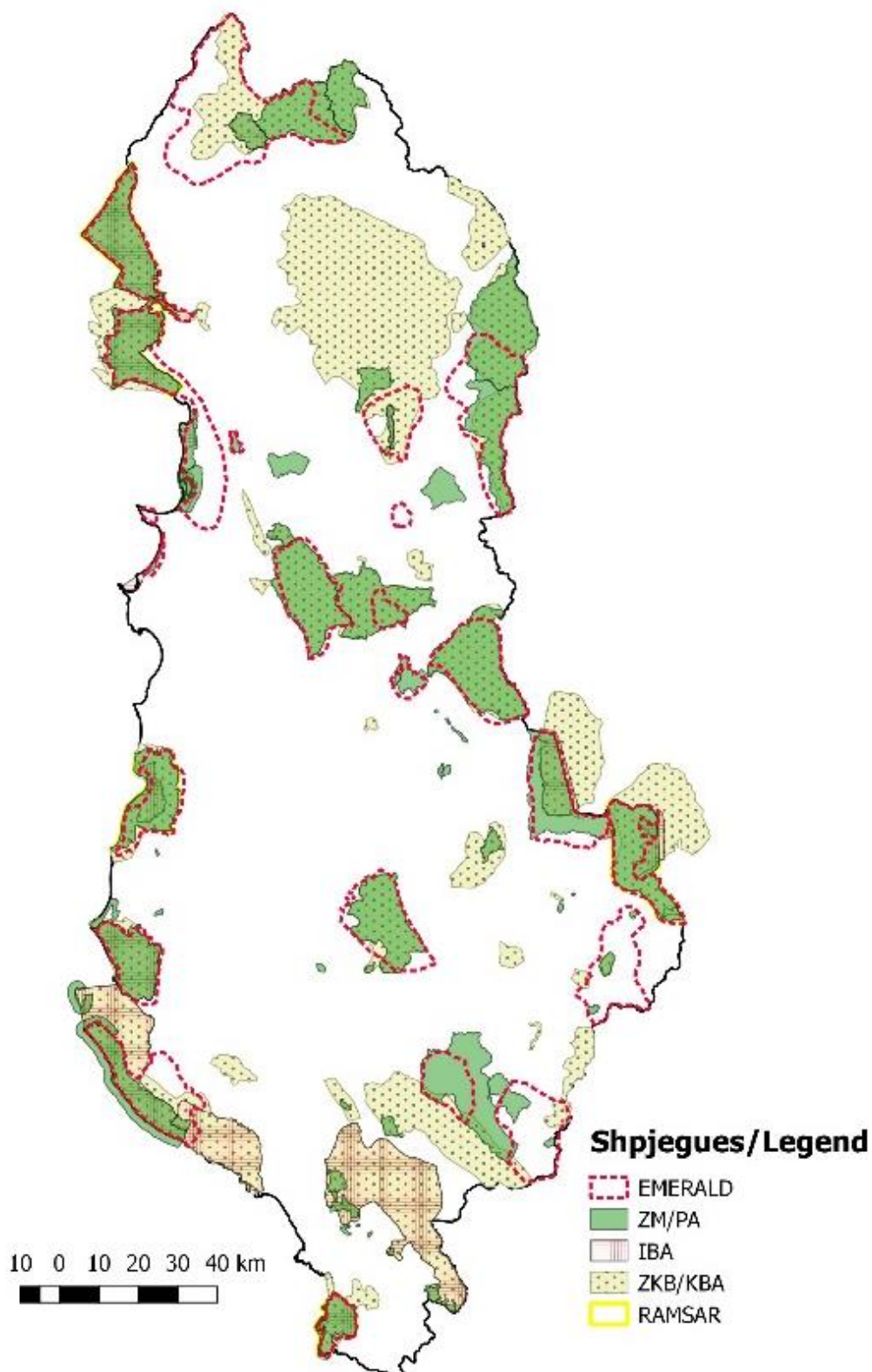
<sup>14</sup> Harta është përgatitur enkas për këtë dokument të shkurtër politikash, duke shfrytëzuar shapfile-t e zonave përkatëse. Zonat të cilat janë përmendur në tekst por nuk janë pasqyruar në legjendën e hartës,

përfshihen brenda kufijve të zonave të cilat janë pasqyruar në legjendë.

<sup>15</sup> Shifra është përllogaritur nëpërmjet mbledhjes së sipërfaqeve të zonave të përmendura (shapfile-ve të tyre nëpërmjet programit QGIS).



**Harta 1:** Zonat me vlera të larta natyrore në Shqipëri të njohura në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar.





## KONTEKSTI I ZBATIMIT TË ACQUIS TË BE-SË PËR RUAJTJEN E NATYRËS DHE BIODIVERSITETIT NË SHQIPËRI DHE PROBLEMATIKAT PËRKATËSE

Në kuadër të procesit të integritetit të vendit në Bashkimin Evropian, në sferën e ruajtjes së mjedisit dhe përkatësisht në aspektin e ruajtjes së natyrës, Shqipëria ka si detyrë njehsimin e legjislacionit kombëtar me atë të BE-së nëpërmjet transpozimit të Direktivave Evropiane të Shpendëve dhe Habitave. [Direktiva e Shpendëve](#) ka për qëllim ruajtjen e shpendëve të egër dhe habitave të tyre në territorin e Bashkimit Evropian nëpërmjet identifikimit dhe shpalljes së “Zonave të Rëndësishme të Veçanta” (SPA - Special Protection Area). Në anën tjetër, [Direktiva e Habitave](#) ka për qëllim ruajtjen e një numri të madh llojesh të bimëve ose kafshëve të egra të cilat janë të rralla, të kërcënuara ose endemike. Kjo direktivë siguron gjithashtu mbrojtjen e rreth 200 llojeve të ndryshme të habitave të rralla. Zbatimi i Direktivës së Habitave kërkon identifikimin dhe shpalljen e “Zonave të Veçanta të Ruajtjes” (SAC - Special Areas of Conservation). Zonat e Rëndësishme të Veçanta dhe Zonat e Veçanta të Ruajtjes përbëjnë rrjetin e zonave të mbrojtura të Bashkimit Evropian të quajtur Natura 2000.

Për sa i përket njehsimit të legjislacionit për ruajtjen e natyrës dhe biodiversitetit, [në dokumentin e politikave strategjike për ruajtjen e biodiversitetit](#) raportohet se Shqipëria ka bërë një progres i vlerësuar në masën 85%. Më tej, në janar 2017, u miratua nga parlamenti [edhe ligji ri i Zonave të Mbrojtura nr. 81/2017](#), i cili përfaqëson

njehsimin në masë të gjerë të legjislacionit kombëtar për ruajtjen e biodiversitetit me atë të BE-së. Në këtë ligj i kushtohet një seksion i veçantë (përkatësisht seksioni V) zonave të mbrojtura me interes ndërkombëtar dhe në veçanti zonave Natura 2000.

Nga sa më lart, kuptohet se një prej detyrimeve kryesore në fushën e ruajtjes së biodiversitetit, ai i njehsimit të legjislacionit kombëtar me atë evropian, është pothuajse i përfunduar. Por çfarë po ndodh me detyrimin e dytë, njësoj të rëndësishëm: atë të identifikimit të zonave Natura 2000 në Shqipëri? Sipas [raportit të fundit të Komisionit Evropian](#), brenda fundit të vitit 2017, pritet të përfundojë vlerësimi i pesë zonave të zgjedhura, në bazë të kriterëve të Direktivës së Habitave. Nga ky pohim, kuptohet qartazi se: së pari, procesi i identifikimit të zonave, të cilat plotësojnë kriteret e Direktivës së Shpendëve dhe Direktivës së Habitave, është në fazat fillestare; dhe së dyti, ky koha e finalizimit të listës së plotë të zonave Natura 2000 është e largët. Pse?

Procesi i identifikimit të rrjetit Natura 2000 kërkon një vlerësim të përgjithshëm dhe të kujdesshëm të gjithë territorit të vendit, bazuar në një qasje rigoroze shkencore. Aktualisht, nëpërmjet një projekti prej 3.5 vitesh, po bëhet vlerësimi vetëm për 5 zona të përzgjedhura. Ky vlerësim po realizohet në kuadër të projektit IPA 2013 [“Zonat e Mbrojtura Natura 2000 në Shqipëri”](#), i cili po zbatohet që prej vitit 2015. Ndonëse titulli i këtij projekti të krijon përshtypjen se qëllimi kryesor është

identifikimi i zonave të denja për të qenë pjesë e rrjetit Natura 2000, objektivi kryesor është pothuajse krejtësisht i ndryshëm. Kjo në mënyrë të drejtpërdrejtë të krijon shqetësimin dhe le të kuptohet se ky proces po nënvlerësohet dhe dita e finalizimit të tij është e largët. Objektivi kryesor i këtij projekti IPA, ndryshe nga çfarë pritej dhe çfarë duhet të ishte (identifikimi i zonave Natura 2000), është forcimi i menaxhimit të zonave të mbrojtura në Shqipëri nëpërmjet zbatimit të planeve të menaxhimit. Në kuadër të këtij projekti vëmendja është e përqendruar vetëm në një pjesë të rrjetit kombëtar të zonave të mbrojtura.

Zbatimi i procesit Natura 2000 kërkon vlerësimin e të gjithë territorit të vendit dhe jo përqendrimin e punës vetëm në Rrjetin Kombëtar të Zonave të Mbrojtura. Zbatimi i qasjes së duhur do të mundësonte identifikimin e zonave me interes të lartë ruajtje për Bashkimin Evropian, bazuar në Direktivat Shpendëve dhe Habitaveve. Për shembull, siç është rasti i zonës së Luginës së Lumit Drino në qarkun e Gjirokastrës apo zonës së Malit të Munellës që shtrihet në qarqet Lezhë, Shkodër, Kukës. Në të parën, në një ditë të vetme grumbullohet rreth [2% e popullatës globale](#) të Sokolit të vogël (*Falco naummani*), lloj me interes të lartë ruajtje në nivel evropian (i listuar në [Aneksin I të Direktivës Evropiane së Shpendëve](#)), ndërsa në të dytën riprodhohet rreth 20% të popullatës globale të Rrëqebullit të ballkanit (*Lynx lynx balcanicus*)<sup>16</sup>. Asnjë prej këtyre

zonave nuk janë pjesë e Rrjetit Kombëtar të Zonave të Mbrojtura, ashtu sikurse mund të ketë shumë zona të tjera me vlera të larta natyrore në vend për të cilat nuk ka ende dijeni. Kjo për shkak të mungesës së të dhënave dhe mungesës së mundësive për t'i grumbulluar ato nëpërmjet metodave të mirëfillta shkencore.

Fondet IPA që i jepen një vendi kandidat të mundshëm, për zbatimin e procesit Natura 2000, përfaqësojnë një mundësi unike për vendin përfitues, për të grumbulluar të dhëna mbi komponentët e biodiversitetit bazuar në metoda rigoroze shkencore dhe në këtë mënyrë të mundësohet identifikimi i zonave me interes të lartë ruajtje.

Qasja e zbatimit aktual të procesit Natura 2000 në Shqipëri nuk e mundëson arritjen synimit përkatës. Hartimi i Listës Paraprake të Zonave Natura 2000 në Shqipëri është renditur si objektiv i dytë i projektit ose procesit të sipërpërmendur “Zonat e Mbrojtura Natura 2000 në Shqipëri”. Pyetjet që lindin këtu janë: kur do të mund të përgatitet lista finale dhe si do të arrihet kjo (identifikimi i zonave Natura 2000)?

Marrë në konsideratë që projekti IPA i sipërpërmendur fokusohet vetëm në rrjetin kombëtar të zonave të mbrojtura dhe pjesa tjetër e territorit mbetet e pambulluar, për pyetjen e dytë: një mënyrë është grumbullimi i të dhënave dytësore. Mbi bazën e të dhënave dytësore të besueshme, normalisht, mund të hartohet një listë paraprake e zonave të mundshme Natura 2000 për

<sup>16</sup> PPNEA (2017), Vlerësimi i biodiversitetit në zonën e malit të Munellës dhe justifikimi për mbrojtjen e tij. Raport vrojtues. I padisponueshëm online.

vendin. Megjithatë, pyetjet kryesore që ngrihen në këtë pikë janë: (i) Sa të plota dhe të besueshme janë këto të dhëna që të mund të shërbejnë për këtë qëllim; dhe (2) A ekzistojnë të dhëna të kësaj natyre për të gjitha zonat e mundshme që duhet të jenë objekt vlerësimi? Padyshim përgjigjja për të paktën pyetjen e dytë është “jo”.

Mënyra e dytë për të arritur synimin (finalizimin e listës së zonave Natura 2000 të vendit) është të kërkohet një fond tjetër i njëjtë IPA dhe të zbatohet një proces rigoroz vlerësimi. Sërish edhe në këtë pikë, ngrihen dy pyetje kryesore: (i) A është e mundur kjo në një situatë kur është ezauruar një fond i dedikuar për këtë qëllim për Shqipërinë?; dhe (ii) Kur mund të jepet sërish një fond i tillë? Nga këto pyetje dhe nga sa përshkruhet më lart, e pakta që kuptohet është vonesa në zbatimin e procesit Natura 2000 dhe më tej pasiguria në zbatimin si duhet të tij.

Realizimi i suksesshëm i procesit Natura 2000 dhe në kohën e duhur, përfaqëson një ndër arritjet më të mëdha që vendi mund sigurojë në fushën e ruajtjes dhe menaxhimit të qëndrueshëm të natyrës dhe biodiversitetit. Integrimi në BE përfaqëson një ndër prioritetet e para të vendit. Njëherësh që Shqipëria identifikon dhe miraton listën e zonave të mundshme Natura 2000, atëherë është e detyruar që në kuadër të procesit të integritimit, të mbrojtjes dhe menaxhimit këto zona bazuar në rregullat dhe standardet e Bashkimit Evropian. Në kontekstin shqiptar, kjo do të krijonte “ombrellën” më të mirë për ruajtjen e këtyre

zonave nga kërcënimet e shumta dhe serioze që u kanosen. Kësisoj, përmbushen edhe detyrimet që burojnë nga [Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit](#) në fushën e ruajtjes së natyrës. Njohja e këtyre sipërfaqeve si zona të mundshme Natura 2000 në mënyrë të drejtpërdrejtë siguron një mbrojtje dhe menaxhim më të mirë, gjithashtu edhe si pasojë e përfitimeve (si p.sh. grante të BE-së për ruajtjen e natyrës) që iu mundëson ky status.

### PROBLEMET E RUAJTJES DHE MENAXHIMIT TË ZONAVE ME INTERES TË VEÇANTË RUAJTJE NË SHQIPËRI

Meqenëse procesi i identifikimit të zonave Natura 2000 në Shqipëri është ende në zhvillim dhe finalizimi i plotë i këtij procesi ka gjasë të vonohet dhe të paktën 3-4 vite të tjera<sup>17</sup>, atëherë shihet me vend që Rrjeti i Zonave Emerald të trajtohet me vëmendje të veçantë.

Rrjeti Emerald përfshin Zona me Interes të Veçantë Ruajtjeje të identifikuar në vendet të cilat kanë ratifikuar “Konventën për Ruajtjen e Florës dhe Faunës së Egër dhe Mjedisit Natyror të Evropës” ose siç njihet ndryshe “Konventa e Bernës”. Njohja dhe raportimi i këtyre zonave pranë “Konventës së Bernës” është realizuar për të përmbushur detyrimet e çdo vendi anëtar ndaj kësaj të fundit.

Rrjeti i zonave Natura 2000 në këtë aspekt nuk është gjë tjetër veçse kontribut i përbashkët i vendeve anëtare të Bashkimit Evropian për të përmbushur detyrimet që

<sup>17</sup> Kohëzgjatja e projektit IPA 2013 që është aktualisht duke u zbatuar në Shqipëri.

burojnë nga Konventa e Bernës. Në këtë logjikë, për sa kohë identifikimi i zonave Natura 2000 të jetë në proces zhvillimi është pikërisht rrjeti Emerald ndaj të cilit duhen zbatuar rregullat dhe standardet e Bashkimit Evropian.

Rrjeti i Zonave Emerald, ndonëse i pari për nga rëndësia (të paktën në kuadër të procesit të integritetit), fatkeqësisht është i fundit për nga vëmendja me të cilën trajtohet. Zonat e Rrjetit Emerald përftojnë një nivel vëmendjeje të veçantë vetëm në ato raste kur e gjitha, ose një pjesë e sipërfaqes së tyre ndodhet në të njëjtën kohë brenda kufijve të rrjetit kombëtar të Zonave të Mbrojtura, por edhe kjo jo domosdoshmërisht. Sipërfaqja e rrjetit Emerald, e cila shtrihet jashtë rrjetit të zonave të mbrojtura, trajtohet si çdo pjesë e zakonshme e territorit. Këto zona janë pothuajse tërësisht jashtë qasjes së menaxhimit të studiuar, monitorimit dhe zhvillimit të qëndrueshëm. Në shumë raste këto zona kërcënohen nga një numër i madh i problemeve mjedisore. Ndër më kryesoret mund të përmenden: (i) gjuetia; (ii) prerja e sipërfaqeve pyjore; (iii) zjarret; (iv) ndotja e ujit dhe peizazhit; (v) ndërtimi i hidrocentraleve dhe objekteve të tjera. Këto aktivitete kanë shkaktuar në zonat Emerald degradim të habitateve natyrore dhe humbje të biodiversitetit, duke përfshirë edhe lloje me interes të lartë ruajtjeje për Bashkimin Evropian të listuara në anekset e Direktivave të Shpendëve dhe Habitave.

Aktivitetet e sipërpërmendura mund të jenë të paligjshme, ashtu sikurse mund të jenë edhe të ligjshme. Përgjithësisht për

aktivitetet e paligjshme raportohet vullneti për t'i kontrolluar, duke prezantuar masat konkrete dhe statistikat krahasuese të vlerësimit të intensitetit të fenomenit nga viti në vit. Ndërsa aktivitetet e ligjshme nga shteti (në mospërputhje me direktivat përkatëse të BE-së) janë teorikisht dhe praktikisht të pajustificueshme dhe faktorë të drejtpërdrejtë që çënojnë procesin e integritetit.

Jo në pak raste janë prezantuar plane të papërshtatshme zhvillimi apo investimi në zona të caktuara të Rrjetit Emerald, të cilat në të njëjtën kohë janë edhe pjesë e rrjetit kombëtar të zonave të mbrojtura. Këto plane konsistojnë në tjetërsimin e sipërfaqeve të mëdha natyrore brenda këtyre zonave për ndërtimin e resorteve të turizmit masiv. Prezantimi i planeve të urbanizimit të disa prej zonave më të mira, simbol të natyrës shqiptare, sikurse është rasti i Peisazhit të Mbrojtur Vjosë – Nartë dhe rasti i fundit dhe më i freskët është ai i Parkut Kombëtar Divjakë-Karavasta që e ilustron më së miri këtë pohim.

Parku Kombëtar Divjakë-Karavasta është zona simbol e natyrës shqiptare dhe ligatina më e rëndësishme për shpendët në Adriatikun e jugut. Kjo zonë është habitat për më shumë se [245 lloje shpendësh](#) dhe përfaqëson zonën me diversitet më të lartë avifaunistik në vend. Parku Kombëtar Divjakë-Karavasta është habitat për të vetmen koloni të pelikanit kaçurrel (*Pelecanus crispus*) në Shqipëri, i cili është lloj me interes të lartë ruajtjeje në nivel global, duke mbajtur statusin “i përkeqësuar” sipas Listës së Kuqe të Llojeve të Rrezikuara të

Unionit Ndërkombëtar për Ruatjen e Nattës (IUCN). Pelikani kaçurrel (*Pelecanus crispus*) është gjithashtu lloj me interes të lartë ruajtjeje për Bashkimin Evropian dhe është listuar në Direktivën Evropiane të Shpendëve. Së fundmi, por jo për nga rëndësia, ky lloj është me interes të lartë ruajtjeje gjithashtu në rang kombëtar, pasi është listuar në [listë e Kuge të Florës dhe Faunës së Shqipërisë](#), duke mbajtur statusin “I rrezikuar në mënyrë kritike”. Në këtë zonë, gjendet [rreth 2% e popullatës evropiane](#) të Pelikanit Kaçurrel ose 52 çifte folezuese<sup>18</sup>. Vetëm duke marrë në konsideratë këtë fakt, kuptohet rëndësia e madhe e kësaj zone për trashëgiminë natyrore të Evropës. Në këtë zonë gjendet gjithashtu [kolonia e vetme e çafkave në Shqipëri](#). Në këtë koloni janë konfirmuar si folezues: (i) karabullaku i vogël (*Phalacrocorax pygmeus*); (ii) çafka e natës (*Nycticorax nycticorax*); (iii) çafka e verdhë (*Ardeola ralloides*), si dhe me shumë gjasë mund të folezojnë edhe (iv) çafka e bardhë e vogël (*Egretta garzetta*); (v) çafka e bardhë e madhe (*Egretta alba*); (vi) çafka e përhimë (*Ardea cinerea*), si dhe (vi) karabullaku i madh (*Phalacrocorax carbo*). Të gjitha këto lloje janë me interes të lartë ruajtjeje për Bashkimin Evropian dhe janë të listuara në Direktivën e Shpendëve. Për shkak të këtyre vlerave, kjo zonë është pjesë e të gjithë rrjeteve ekologjike në të cilat aderon Shqipëria dhe ndër zonat e sigurta Natura 2000 në të ardhmen.

Në fillim të 2017 u prezantua [projekti “Divjaka Resort Albania”](#), në kuadër të të cilit

u organizuan edhe disa dëgjesa publike me grupet e ndryshme të interesit, përfshirë këtu organizatat e shoqërisë civile dhe banorët vendas përreth zonës në të cilën parashikohet të ndërtohet projekti. Ky projekt konsiston në ndërtimin e një kompleksi të turizmit masiv dhe elitar në brendësi të kufijve të Parkut Kombëtar Divjakë-Karavasta, e cila në të njëjtën kohë është pjesë e Rrjetit të zonave Emerald. Në kuadër të këtij projekti parashikohet të tjetërsohet një sipërfaqe natyrore totale prej 3342 ha, ku përfshihen 200 ha plazh, 1050 ha sipërfaqe pyjore, 820 ha tokë bujqësore dhe 1270 ha sipërfaqe lagunore. Projekti parashikohet të shtrihet në [një linjë bregdetare prej 12 km, ku do të ndërtohet një resort turistik prej rreth 90 ha, 370 vila, 2400 apartamente dhe hotele me një kapacitet total prej 4300 shtretërish](#).

Nuk mund të mohohet se një projekt i tillë ka një impakt domethënës në habitatin natyror, pejsazhin dhe popullatat e llojeve me interes të lartë ruajtjeje në nivel kombëtar, evropian dhe global. Është vërtetuar tashmë se [shkaku kryesor për rënien e popullatës së pelikanit kaçurrel në kufijtë e “I rrezikuar për zhdukje” është shqetësimi dhe shkatërrimi i habitatit](#). Puna e realizuar përgjatë pak viteve të fundit për eliminimin e kërcënimeve të sipërpërmendura mundësoi rimëkëmbjen e popullatës së pelikanit kaçurrel dhe [zbritjen e kategorisë së kërcënimit në nivel global nga “I rrezikuar” në të “Përkeqsuar”](#). Eliminimi i këtyre kërcënimeve edhe në Parkun Kombëtar Divjakë-Karavasta, gjithashtu

<sup>18</sup> Qendra për Ruajtjen dhe Mbrojtjen e Mjedisit Natyro në Shqipëri (PPNEA), të dhëna të papublikuara.

rezultoi në [pothuajse dyfishimin e çifteve në koloninë e vetme të këtij lloji në Shqipëri](#) vetëm në pak vite. Fatkeqësisht zbatimi i projektit në fjalë nuk mund kurrësi të shmangë as shkatërrimin e habitatit dhe as shqetësimin. Të dy këto kërcënime manifestohen gjatë fazës së ndërtimit ashtu sikurse edhe gjatë fazës së zbatimit. Shkatërrimi i habitatit përfaqësohet me një fakt fare të thjeshtë, atë të tjetërsimit ose urbanizimit të pejsazhit natyror, ndërsa shqetësimi buron nga prania e shtuar e njerëzve, makinerive dhe pajisjeve të ndërtimit. Ri-sjellja e këtyre kërcënimeve në zonë mund të jetë faktor për zhdukjen e kolonisë së pelikanit dhe kolonisë së çafkave dhe shkatërrimin e një zone të sigurtë Natura 2000 në të ardhmen.

Ligjërimi dhe lejimi i planeve apo projekteve të kësaj natyre, të cilat konsistojnë në tjetërsimin e sipërfaqeve të konsiderueshme natyrore brenda Zonave Emerald dhe si rrjedhim kërcënimin e habitateve dhe llojeve, përbën shkelje të hapur të rregullave dhe standardeve të BE-së për ruajtjen dhe menaxhimin e këtyre zonave. Një pjesë e mirë e vendeve të Bashkimit Evropian kanë qenë pre e masave ndëshkuese si pasojë e shkeljes së këtyre direktivave. Organizata BirdLife International në vitin 2004 përgatiti një [raport përmbledhës të rasteve të dhunimit të Direktivës së Shpendëve të ndëshkuara nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë](#). Një ndër rastet më të afërt me vendin tonë, si në aspektin gjeografik ashtu edhe në atë të problematikës është [rasti i Bullgarisë](#). Në tetor 2009, Komisioni Evropian i dërgoi katër

paralajmërime Bullgarisë për shkelje të Direktivave Evropiane të Shpendëve dhe Habitave, në kuadër të projekteve të ngjashme. Një ndër këto projekte konsistonte në ndërtimin e një qendre për ski në zonën e mbrojtur të Maleve Pirin. Ky projekt ishte miratuar pjesërisht nga qeveria bullgare përpara vlerësimit rigoroz të ndikimit në llojet dhe habitatet me interes të lartë ruajtje për Bashkimin Evropian.

Në kuadër të procesit të integritetit, Shqipëria ka për detyrë të bëjë progres në njehsimin e legjislacionit dhe standardeve me ato të Bashkimit Evropian dhe të garantojë zbatimin e tyre. Jetësimi i projekteve të tilla përfaqëson raste të mirëfillta regresi dhe shkakton kosto në procesin e integritetit.

## KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

Shqipëria mbart një pjesë të rëndësishme të trashëgimisë natyrore të Evropës, për të cilën në kuadër të procesit të integritetit është e detyrues ta mbrojë dhe mirë-menaxhojë në bazë të rregullave dhe direktivave të Bashkimit Evropian. Analiza e zhvilluar në kuadër të këtij dokumenti të shkurtër politikash konstaton probleme dhe vonesa në përmbushjen e detyrimeve në kuadër të procesit të integritetit, në sferën e ruajtjes së natyrës dhe biodiversitetit. Nëse këto probleme nuk trajtohen me vëmendjen e duhur, vendi rrezikon të përballet me pasojë, të cilat së pari dhe më e rëndësishmja çenojnë procesin e integritetit, njëkohësisht prioritetin kryesor kombëtar, për të cilin çdo qeveri ka marrë angazhim përballë qytetarëve të këtij vendi. Në mënyrë që këto pasojë të shmangen është tepër e

rëndësishme që **qeveria shqiptare** të marrë në konsideratë dhe të zbatojë të paktën tre **masa kryesore**:

- a) Së pari, të përshpejtojë dhe finalizojë procesin e njehsimit të plotë të legjislacionit kombëtar për ruajtjen e natyrës me atë të Bashkimit Evropian nëpërmjet transpozimit të qartë të Direktivave Evropiane të Shpendëve dhe Habitave.
- b) Së dyti, të realizojë me cilësi të lartë dhe në kohë procesin e identifikimit të zonave të mundshme Natura 2000, nëpërmjet zbatimit rigoroz të dy direktivave evropiane në fjalë. Përqëndrimi i vëmendjes vetëm në njërën prej këtyre direktivave është një mangësi krejtësisht e pajustificueshme në këtë proces dhe kurrësesi nuk mund të garantojë një rezultat të plotë dhe të besueshëm.

- c) Së fundmi, deri në finalizimin e listës së zonave Natura 2000, zonat e Rrjetit Emerald duhen trajtuar si të tilla dhe duhen menaxhuar në përputhje me rregullat dhe standardet e Bashkimit Evropian. Qeveria shqiptare (e cila vetë i ka propozuar Konventës së Bernës listën e zonave Emerald) duhet të tregojë kujdes të veçantë, në mënyrë që të mos ligjërojë apo lejojë projekte të cilat bien ndesh me rregullat dhe standardet e Bashkimit Evropian. Nëse habitatet apo llojet me interes të lartë ruajtje për Bashkimin Evropian shkatërrohen apo çënohen, si pasojë e projekteve apo investimeve të lejuara nga qeveria shqiptare, atëherë kjo përbën shkelje të pajustificueshme të kushteve të anëtarësimit dhe cënim të drejtpërdrejtë të procesit të integritetit.

# ROLI DHE IMPAKTI I KUADRIT LIGJOR DHE INSTITUCIONAL SHQIPTAR NË GARANTIMIN E SIGURISË USHQIMORE PËR KONSUMATORËT

## HYRJE

Zhvillimi ekonomik është elementi kryesor në evolucionin dhe zhvillimin e një shteti, veçanërisht kur ai kalon nga një shtet në tranzicion në një shtet në zhvillim. Ekonomia duhet të jetë e fortë, konkurruese në rajon apo më gjerë dhe e gatshme për të prodhuar dhe shitur produkte të sigurta në tregun rajonal apo atë Evropian.

Çdokush ka të drejtën e për t'u ushqyer. [Samiti Botëror për Ushqimin](#) ka riafirmuar të drejtën e çdo personi për të ushqyer me ushqime të sigurta dhe të shëndetshme dhe vendosi përfshirjen e të drejtave që lidhen me ushqimin, siç parashikohen në nenin 11 të Konventës Ndërkombëtare mbi të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore<sup>19</sup>.

Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore ka përkufizuar të drejtën për ushqim të përshtatshëm: “E drejta për ushqim të

përshtatshëm realizohet kur çdo burrë, grua apo fëmijë, vetëm ose në bashkësi me të tjerë, ka mundësi fizike ose ekonomike për të patur ushqim të përshtatshëm apo mjete për sigurimin e tij. Përmbajtja kryesore e së drejtës për ushqim të përshtatshëm përfshin: (...) mundësinë e sigurimit të ushqimit në sasi dhe cilësi të mjaftueshme për të plotësuar nevojat dietike të individëve, pa praninë e substancave të rrezikshme dhe të pranueshme për një kulturë të caktuar (dhe) mundësinë e të paturit të një ushqimi të tillë në mënyrë të qëndrueshme dhe që nuk cënon të tjerët në gëzimin e të drejtave të tyre (...). Kjo mundësi përfshin të paturit nga pikëpamja ekonomike dhe fizike”<sup>20</sup>.

Organizata Botërore e Shëndetësisë është shprehur: “Siguria ushqimore, ushqimi dhe të ushqyerit janë të lidhura në mënyrë të pazgjidhshme. Ushqimi i pasigurt krijon një rreth vicioz të sëmundjeve dhe

<sup>19</sup> Disa shtete kanë parashikuar të drejtën për ushqim në Kushtetutat e tyre. Kushtetuta Shqiptare nuk ka një parashikim të tillë. Neni 59 i saj parashikon: “Shteti, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësisë private, synon:... c) standardin më të lartë shëndetësor, fizik e mendor, të mundshëm; d) një mjedis të shëndetshëm dhe ekologjikisht të përshtatshëm për brezat e sotëm dhe të ardhshëm ...”

Kushtetuta Shqiptare nuk shpreh në mënyrë eksplicite të drejtën për ushqim, por duke përdorur metodën e interpretimeve të zgjeruar, ligjvënësi e nënkupton këtë të drejtë kur afirmon standartet e shëndetit dhe një mjedis të qëndrueshëm.

<sup>20</sup> Committee on World Food Security (CFS), “Global Strategic Framework for Food Security & Nutrition”, (GSF) Versioni i pestë - 2016, faqe 7.



kequshqyerjes, duke prekur veçanërisht fëmijët, të rinjtë, të moshuarit dhe të sëmurët. Sëmundjet me origjinë ushqimore pengojnë zhvillimin social-ekonomik për shkak të presionit në sistemin e kujdesit shëndetësor dhe dëmtojnë ekonominë kombëtare, turizmin dhe tregtinë.<sup>21</sup>

Siguria ushqimore është një koncept shumë i ndjeshëm. Siguri ushqimore është garancia se ushqimi nuk shkakton efekte të dëmshme në shëndetin e njerëzve, nëse është përgatitur dhe konsumuar, sipas kushteve të përdorimit. Ky përkufizim është në përputhje me ligjin nr. 9863, datë 28.01.2008 “Për ushqimin”<sup>22</sup>. Siguria ushqimore përfshin një proces të gjatë që fillon me procesin e përgatitjes së ushqimit dhe përfundon me konsumin e tij. Gjithashtu ky proces përfshin fazat e prodhimit, përpunimit dhe shpërndarjes. Komiteti në Sigurinë Botërore të Ushqimit përcakton se siguria ushqimore realizohet kur të gjithë njerëzit, në çdo kohë, kanë mundësi fizike, sociale dhe ekonomike për ushqim të mjaftueshëm, të sigurt dhe të shëndetshëm që plotëson nevojat e tyre dietike dhe preferenciale për një jetë aktive dhe të shëndetshme. Katër shtyllat e sigurisë

ushqimore janë disponueshmëria, e drejta për ta patur, përdorimi dhe qëndrueshmëria<sup>23</sup>.

Faqe | 32

Problemi i parë në përkufizimet e legjislacionit shqiptar në lidhje me sigurinë ushqimore është përdorimi i termit njeri në vend të konsumator. Ndonëse në pamje të parë të jep përshtypjen që i referohet qenieve njerëzore, në fakt nuk reflekton qëllimin kryesor: mbrojtjen e konsumatorëve. Konsumator, sipas përcaktimeve të legjislacionit dhe jurisprudencës të Bashkimit Evropian, si dhe legjislacionit kombëtar, është çdo person fizik që ble ose përdor mallra dhe shërbime për plotësimin e nevojave vetjake, ndërkohë që njeriu është një term letrar. Përdorimi i një terminologjie të njëjësuar në akte të ndryshme ligjore është shumë i rëndësishëm, për të mos sjellë konfundim në palët e marrëdhënies konsumatore: konsumatori dhe tregtari. Ligji “Për ushqimin” jep përkufizimin e termit “konsumator i fundit”<sup>24</sup>, që nënkupton konsumatorin sipas përcaktimeve të ligjit nr. 9902, datë 17.04.2008 “Për mbrojtjen e konsumatorëve”, i ndryshuar<sup>25</sup>. Përdorimi jo i saktë dhe i njehsuar i këtij përkufizimi është

<sup>21</sup> Shih <http://www.agrifood.net/position-papers/165-mypow-food-safety-future-cfs-work/file>

<sup>22</sup> I ndryshuar me ligjin nr. 74/2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9863, datë 28.1.2008 “Për ushqimin”.

<sup>23</sup> Committee on World Food Security (CFS), “Global Strategic Framework for Food Security & Nutrition”, (GSF) Versioni i pestë – 2016, faqe 7.

<sup>24</sup> “Konsumatori i fundit” është konsumatori i fundit i produkteve ushqimore, që nuk e përdor ushqimin si pjesë të biznesit ushqimor. Ligji “Për mbrojtjen e konsumatorëve” përkufizon konsumatorin si çdo person i cili blen ose përdor mallra apo shërbime për

plotësimin e nevojave vetjake, për qëllime që nuk kanë lidhje me veprimtarinë tregtare ose ushtrimin e profesionit. Kështu duhet të jenë të qarta kushtet që një person të konsiderohet konsumator. Më tej përdorimi i produkteve ushqimore përfshin qëniet njerëzore në zinxhirin ushqimor. Për më tepër shih: Teliti, Ersida “Kontratat konsumatore”, Temë për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Tiranë, 2013, faqe 44 – 48.

<sup>25</sup> I ndryshuar me ligjin nr. 10444, datë 14.07.2011 dhe ligjin nr. 15/2013 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9902”.

pjesë e legjislacionit për mbrojtjen e konsumatorëve në tërësi, duke shkaktuar një konfuzion midis aktorëve të kësaj fushe.

Në kuadër të procesit të Integritimit Evropian, Shteti Shqiptar duhet të përmbushë detyrimet që rrjedhin nga marrëveshja e Stabilizim Asociimit. Neni 76 “Për mbrojtjen e konsumatorëve”<sup>26</sup> përcakton detyra të qarta për Shtetin Shqiptar, jo vetëm në kuadër të përafrimit të ligjeve por dhe në ngritjen e institucioneve efektive. Shteti duhet të ndërmarrë të gjitha mjetet për të siguruar që ushqimi, vendas apo i importuar, falas apo i shitur nëpër markete, është i sigurt dhe në përputhje me standardet kombëtare të sigurisë ushqimore<sup>27</sup>.

[Progres Raporti i Vitit 2016 për Shqipërinë](#) përcakton se nuk ka shumë përmirësime në fushën e sigurisë ushqimore, përveç disa aspekteve teknike që gjithsesi nuk kanë qenë të efektshme. Progres Raporti shpreh qartë evolucionin e Shqipërisë përgjatë viteve në fushën e sigurisë ushqimore, duke nënvizuar vit pas viti mjetet ligjore, institucionale dhe teknike që janë përmirësuar ose ku nuk është ndërmarrë asnjë veprim, në krahasim me detyrimet që rrjedhin nga Procesi i Integritimit Evropian.

Në vite, Shteti ynë ka dështuar në përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit. Kërkesat

në lidhje me kompleksitetin e sigurisë ushqimore i referohen jo vetëm një kuadri ligjor të qëndrueshëm, por kërkojnë burime njerëzore të përgatitur dhe të përgjegjshëm për punën e tyre. Media sociale dhe ajo e zakonshme transmetojnë kronika për problemet me ushqimin, duke informuar konsumatorët shqiptarë dhe duke targetuar institucionet publike që dështojnë në përmbushjen e kompetencave të tyre. Shumë aksione janë ndërmarrë herë pas here nga institucionet, por çdo gjë është mbyllur aty. Siguria ushqimore kërkon ndërmarrjen e fushatave të planifikuara dhe të organizuara, jo vetëm kur problemet ngrihen nga media, por në çdo në moment dhe herë pas here, me qëllim garantimin e sigurisë së konsumatorit dhe “ushtrimit të presionit” tek tregtarët në procesin e prodhimit, shpërndarjes, transportimit dhe shitjes në përputhje me parashikimet ligjore.

Si një proces shumë i ndjeshëm, siguria ushqimore përfshin jo vetëm palët e aktivitetit tregtar, por kërkon ndërhyrje dhe një rol efektiv të institucioneve. Në mënyrë jo shteruese do të analizohen aktet ligjore kryesore dhe institucionet me kompetenca në fushën e sigurisë ushqimore.

#### KUADRI LIGJOR<sup>28</sup>

**Ligji nr. 9863, datë 28.01.2008 “Për ushqimin”, i ndryshuar<sup>29</sup>**

<sup>26</sup> Për me tepër shih: [http://www.integrimi.gov.al/files/documents\\_files/16-02-18-12-42-07MSA.pdf](http://www.integrimi.gov.al/files/documents_files/16-02-18-12-42-07MSA.pdf)

<sup>27</sup> FAO Council “Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security”, Nëntor 2004, faqe 19.

<sup>28</sup> Fusha e sigurisë ushqimore rregullohet nga shumë akte, por ky punim do të analizojë ato kryesoret, pa analizuar aktet në fushën e veterinarisë, rregullat fitosanitare etj.

<sup>29</sup> I ndryshuar me ligjin nr. 74/2013, datë 14.02.2013.

Ligji “Për ushqimin” është miratuar pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit, si një domosdoshmëri e procesit të Integritetit Evropian. Ligji i parë është ligji nr. 7941, datë 31.05.1995 “Për ushqimin”, i cili bënte një rregullim të përgjithshëm, për kërkesa specifike në lidhje me produktet ushqimore. Rregullimi ligjor i kësaj kohë është në fazën fillestare. Kështu sistemi i sigurisë ushqimore dhe rregullat përkatëse nuk ishin të panjohura për institucionet shqiptare. Ligji përmbante sanksione për tregtarët që e shkelnin atë. Edhe pse ka patur një kuadër ligjor, siguria ushqimore ka qenë dhe është një pikë e dobët e çdo qeverie.

Ligji “Për ushqimin” ka për qëllim të vendosë bazat për sigurimin e një niveli të lartë të mbrojtjes së shëndetit të njerëzve dhe interesat e konsumatorit duke përcaktuar kërkesat kryesore për higjienën dhe sigurinë e ushqimeve, për cilësinë e tyre, për etiketimin e ushqimit, menaxhimin e krizave dhe të emergjencave, krijimin dhe kompetenca të Autoritetit Kombëtar të Ushqimit<sup>30</sup>.

Ligjvënësi ka përkufizuar në mënyrë të kujdesshme ushqim ose produkt ushqimor, duke listuar çfarë nuk konsiderohet i tillë.

I gjithë sistemi i sigurisë ushqimore bazohet në parimin e parandalimit, transparencës dhe mbrojtjes së konsumatorit. Autoriteti Kombëtar i Ushqimit dhe ministria përkatëse janë institucionet kryesore përgjegjëse.

Sipas ligjit, ushqimi është i sigurt kur nuk shkakton veprim të dëmshëm në shëndetin e

njerëzve, kur prodhohet, përgatitet dhe konsumohet, sipas përdorimit të parashikuar. Ushqimi është i pasigurt kur është: a) i dëmshëm për shëndetin; b) i papërshtatshëm për konsum njerëzor. Ushqimi i pasigurt nuk duhet të nxirret në treg. Përpos këtij parashikimi, produkte ushqimore të pasigurta tregtohen në tregun vendas dhe janë të pasigurt. Problem nuk qëndron tek kuadri ligjor, por tek përgjegjësia dhe efektiviteti i institucioneve përgjegjëse, në nivelin e qeverisjes qendrore dhe vendore.

Ligji rregullon gjithashtu importimin dhe eksportimin e produkteve ushqimore, si dhe rolin e institucioneve të ndryshme. Autoritetet doganore duhet të kontrollojnë produktet e importuara pas inspektimit nga inspektorët e ushqimit<sup>31</sup>. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 1081, datë 21.10.2009 “Për organizimin dhe funksionimin e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit” përcakton shprehimisht se: “Pikat e inspektimit kufitar janë pjesë administrative e drejtorive rajonale përkatëse të Autoritet Kombëtar të Ushqimit dhe kryejnë kontrollin e ngarkesave të kafshëve të gjalla, bimëve dhe produkteve, që origjinojnë prej tyre, të cilat hyjnë, dalin ose tranzitojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë.” Bashkëpunimi midis këtyre institucioneve, Autoritetit Kombëtar të Ushqimit dhe drejtorive të tij rajonale si dhe institucioneve të qeverisjes vendore do të ndikojnë drejtpërdrejt në parandalimin e sëmundjeve dhe në mbrojtjen e interesave ekonomikë të konsumatorëve.

<sup>30</sup> Gjithashtu, ligji rregullon kërkesat në lidhje me ushqimin e kafshëve, ushqyerja e tyre etj.

<sup>31</sup> Nenet 14 -18.

Ligji përcakton përgjegjësinë e tregtarëve<sup>32</sup> për dëmet që i shkaktohen në shëndet njerëzve si pasojë e konsumimit të ushqimeve të pasigurta përgjatë të gjithë fazave të prodhimit, përpunimit dhe shpërndarjes. Ligji përshkohet nga fryma e bashkëpunimit midis tregtarëve dhe institucioneve publike, si: Autoriteti Kombëtar i Ushqimit dhe Ministria Përgjegjëse, veçanërisht në çështjet e gjurmueshmërisë. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 760, datë 16.9.2015 “Për kërkesat për gjurmimin e ushqimit dhe ushqimit për kafshë përgjatë zinxhirit ushqimor” ka për qëllim të përcaktojë bazën për një sistem efikas të gjurmimit të ushqimit dhe ushqimit për kafshë përgjatë të gjithë zinxhirit ushqimor, duke vendosur kushtet minimale të detyrueshme për gjurmueshmërinë e ushqimit dhe ushqimit për kafshë nën kontrollin e operatorëve të biznesit ushqimor, në mënyrë që të reduktojë ose të eliminojë çdo rrezik të shkaktuar nga vendosja në treg e ushqimit dhe ushqimit për kafshë të pasigurt. Tregtari duhet të plotësojë të gjitha kërkesat e listuara në këtë vendim në mënyrë që të ofrojë të gjithë informacionin e nevojshëm për konsumatorin dhe autoritetet kompetente. Ky akt përcakton: “Çdo operator i biznesit ushqimor ose ushqimit për kafshë duhet të krijojë një sistem të brendshëm të gjurmueshmërisë”. Përtej detyrimeve që kanë institucionet e sigurisë ushqimore, tregtarët duhet t’i ruajnë vetë këto të dhëna

në çdo kohë, minimalisht tre vite pas regjistrimit të tyre.

Gjurmueshmëria është një nga elementët kryesorë të sigurisë ushqimore, ku institucionet shqiptarë kanë dështuar në përmbushjen e saj ose kanë bërë një ndjekje formale, bazuar vetëm në dokumente.

Një tjetër element i rëndësishëm i sigurisë ushqimore, ngushtësisht i lidhur me të drejtën e informimit të konsumatorëve është etiketimi, ku etika në gjuhën shqipe duhet të shënojë emrin e produktit, listën e përbërësve, sasinë e tyre, datën e jetëgjatësisë, emrin dhe adresën e tregtarit, vendin e origjinës, udhëzimet e përdorimit etj. Etiketa duhet të jetë e lexueshme dhe e kuptueshme. Detyrimi i tregtarit për të pajisur konsumatorin me këto informacione është për çdo lloj malli apo shërbimi. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 1344, datë 10.10.2008 “Për miratimin e rregullave Për etiketimin e produkteve ushqimore” ka listuar të gjithë elementët dhe kërkesat kryesore në etiketimin e produkteve ushqimore dhe të dhëna bazë në lidhje me publicitetin e tyre. Ky akt shkon më tej në përcaktimin e kërkesave në lidhje me etiketimin e produkteve ushqimore, duke i dhënë më shumë informacion konsumatorit, duke e ndërgjegjësuar dhe ndihmuar në parandalimin e sëmundjeve.

Të gjitha fazat e kontrollit zyrtar të ushqimeve, testet laboratorike, laboratorët e licencuar dhe ato referues rregullohen nga ligji “Për ushqimin” dhe në përputhje me

<sup>32</sup> Ligji përdor termin operator i biznesit ushqimor. Operator i biznesit ushqimor është çdo person fizik ose juridik, i regjistruar për të kryer veprimtari, që

lidhen me biznesin ushqimor, përgjegjës për të siguruar se kërkesat e ligjit të ushqimit janë arritur në biznesin ushqimor të kontrolluar prej tij.

udhëzimet e Ministrit Përgjegjës<sup>33</sup>. Ligji përcakton rregullat për organizimin dhe funksionimin e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit, strukturat e tij dhe kompetencat në fushën e sigurisë ushqimore. Ligji vendos sanksione administrative në rastin kur shkelen parashikimet e tij ligjore.

Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale “Për mbrojtjen e konsumatorëve dhe mbikëqyrjen e tregut 2020” përcakton detyrimin e Ministrit përgjegjës për hartimin dhe miratimin e 40 akteve ligjore në përputhje me legjislacionin e Bashkimit Evropian, në kuadër të objektivave afatshkurtër. Kontrolli i Lartë i Shtetit është shprehur në raportin e tij që qeveria ka dështuar në përmbushjen e këtij detyrimi. Ai ka rekomanduar: “Ministria e Bujqësisë, në bashkëpunim të ngushtë me Autoritetin Kombëtar të Ushqimit dhe palët e interesit, të paraqesë përmirësimet duhura në ligjin për ushqimin, me qëllim që të jetë në përputhje me “acquis” të BE-së, duke shmangur dublimet dhe mungesën e ndarjes së përgjegjësi dhe koordinimit të institucioneve shtetërore në zinxhirin e sigurisë ushqimore. Autoriteti Kombëtar i Ushqimit, Sektori juridik në bashkëpunim me sektorët e tjerë, të përgatisë të gjitha projekt-aktet nënligjore që e detyron zbatimin e ligjit për ushqimin dhe t’ia propozojë për miratim Ministrit të Bujqësisë, me qëllim që të vihet në efikasitet të plotë kuadri rregullator në funksion të përmirësimit të sigurisë ushqimore në vend”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Nenet 38 – 46.

<sup>34</sup> Kontrolli i Lartë i Shtetit, Auditimi “Siguria ushqimore”, Raporti përfundimtar i performancës, Gusht 2017, faqe 33.

### Ligji nr. 10433, datë 16.06.2011 “Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë”

Ky ligj përcakton parimet e përgjithshme të inspektimit, organizimin e institucioneve publike, që kryejnë funksione inspektimi, statusin e inspektorëve, rregullat e procedimit administrativ të inspektimit dhe krijimin e funksionet e Inspektoratit Qendror. Sipas përkufizimit “Inspektim” është çdo formë kontrolli që organi publik kryen për verifikimin e respektimit të kërkesave ligjore nga subjekti i inspektimit.

Nëpërmjet procesit të inspektimit, autoritetet garantojnë sigurinë ushqimore. Në sajë të aktivitetit të inspektimit dhe bërjes publike të rezultateve përkatëse, Autoriteti Kombëtar i Ushqimit dhe drejtoritë rajonale, ushtrojnë me efektivitet kompetencat e tyre dhe rrisin nivelin e besueshmërisë tek publiku i gjerë.

Procedura e inspektimit duhet të jetë transparente dhe korrekte në realizimin e qëllimit kryesor, garantimi i konsumatorëve se ata konsumojnë produkte të sigurta. Nga ana tjetër, inspektimi nuk duhet të çënojë imazhin dhe figurën e tregtarëve.

### Ligji nr. 9902, datë 17.04.2008 “Për mbrojtjen e konsumatorëve”<sup>35</sup>

Ky ligj ka për qëllim mbrojtjen e interesave të konsumatorëve në treg, si dhe përcaktimin e rregullave dhe ngritjen e institucioneve përkatëse për të mbrojtur të drejtat e konsumatorëve. Neni 2 përcakton

<sup>35</sup> I ndryshuar me ligjin nr. 10444, datë 14.07.2011 dhe ligjin 15/2013, datë 14.02.2013 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9902, datë 17.04.2008 “Për mbrojtjen e konsumatorëve”.

se dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen në ato marrëdhënie konsumatore, kur në dispozitat e tjera ligjore për fushat përkatëse jepen trajtime më të favorshme për mbrojtjen e të drejtave të konsumatorëve. Ndonëse siguria ushqimore rregullohet nga një ligj specifik dhe akte të tjera ligjore, ligji “Për mbrojtjen e konsumatorëve” është një ligj kuadër, i cili përcakton përkufizimet e përgjithshme në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve, rendit të drejtat e konsumatorëve dhe jep një panoramë të përgjithshme të parimeve ku mbështet kjo fushë.

E drejta e mbrojtjes së shëndetit, mjedisit dhe sigurisë së jetës është një nga të drejtat kryesore. Është ngushtësisht e lidhur me sigurinë ushqimore, sepse dëmtimi i shëndetit ka ndikim të drejtpërdrejtë në shëndetin dhe sigurinë e jetës së konsumatorëve. Cënimi i kësaj të drejte prek një tjetër të drejtë të rëndësishme, siç është e drejta e mbrojtjes së interesave ekonomikë<sup>36</sup>. Në kuadrin e një të drejte pozitive, shteti nëpërmjet institucioneve të tij duhet të krijojë një kuadër ligjor dhe institucional, të tillë që tregtari të ofrojë në treg vetëm produkte të sigurta. Produktet e sigurta ofrojnë siguri për shëndetin e konsumatorëve, për pasojë konsumatorëve nuk do ti shkaktohet dëm dhe do të mbrohet jeta dhe interesat e tyre ekonomike. Kjo situatë mund të jetë e vërtetë nëse zinxhiri i prodhimit dhe kontrollit të ushqimit do të ketë barriera dhe secili nga aktorët do të

marrë përgjegjësitë përkatëse në këtë proces.

Ligji “Për mbrojtjen e konsumatorëve”, nga neni 7 - 12 përcakton detyrimet e përgjithshme të tregtarëve, që janë: detyrimi për informim, çmimi, kuponi tatimor, ambalazhimi i mallrave dhe detyrimi i gjuhës. Ligje të tjera bëjnë rregullime më eksplicite dhe specifike për këto detyrime, në përputhje me qëllimin përkatës të ligjit.

Ky ligj i kushton një vëmendje të posaçme rolit të organizatave në fushën e mbrojtjes së konsumatorit. Ligji “Për ushqimin” është shumë i vakët në rregullimet e tij në lidhje me rolin dhe rëndësinë e këtyre organizatave jofitimprurëse në fushën e sigurisë ushqimore. Ligji “Për mbrojtjen e konsumatorëve” liston shoqatat e konsumatorëve si një strukturë ku konsumatorët mund të ankohen kur të drejtat e tyre shkelen. Organizatat e mbrojtjes së konsumatorëve kanë dërguar shumë pak ankesa në Autoritetin Kombëtar të Ushqimit në lidhje me produktet ushqimore, kryesisht në lidhje me: datën e skadencës, produktet e prishura, përbërjen e produkteve etj. Përgjigjet e dhëna janë bazuar në inspektimin e gjurmueshmërisë ose aspekte teknike, por jo në analiza përkatëse.

Si përfundim, të dy ligjet duhet të jenë në koherencë me njëri-tjetrin, në mënyrë që zëri i konsumatorëve të dëgjohet, vetë drejtpërsëdrejti ose nëpërmjet përfaqësimit, duke garantuar sigurinë e produkteve ushqimore.

<sup>36</sup> Për më tepër: Teliti, Ersida “Një vështrim krahasues mbi të drejtat e konsumatorëve në Shqipëri”, Revista

“Studime Juridike”, Vol. Nr. 1, 2011, Shtypshkronja Pegi, faqe 117 – 144.

## KUADRI INSTITUCIONAL

Siguria ushqimore nënkupton jo vetëm procesin e zinxhirit ushqimor, por një sërë komponentësh të trajtuara në këtë punim. Institucionet e përfshira në këtë proces nuk janë vetëm ato që trajtohen në vijim, por dhe shumë të tjerë, si: Instituti i Sigurisë Ushqimore dhe Veterinarisë etj. Në mënyrë jo shteruese, ky punim trajton vetëm disa nga institucionet me kompetenca në fushën e sigurisë ushqimore, duke e lënë të hapur mundësinë për punime të tjera shkencore.

### Ministria Përgjegjëse<sup>37</sup>

Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale “Për mbrojtjen e konsumatorëve dhe mbikëqyrjen e tregut 2020” përcakton se ka ende shumë sfida për të përmbushur në fushën e sigurisë ushqimore. Kështu, bazuar në parimin nga ferma në tavolinë, institucionet përgjegjëse duhet:

- i) të garantojnë sigurinë ushqimore për konsumatorin nëpërmjet përmirësimit të sistemit të procesit të vlerësimit të riskut, menaxhimit dhe komunikimit të tij;
- ii) të garantojnë shëndetin e konsumatorëve nga parandalimi dhe eliminimi i risqeve ushqimore nëpërmjet zbatimit të programeve kombëtare të monitorimit të mbetjeve, kriterëve mikrobiologjike dhe kontaminantëve në kafshë të gjalla, produkteve ushqimore me origjinë shtazore dhe jo shtazore, si dhe ujërave të molusqeve bivalve.

Ministria Përgjegjësi duhet të hartojë dhe të koordinojë kuadrin ligjor si dhe harmonizimin e tij me kuadrin ligjor të Bashkimit Evropian. Ministria ka kompetenca kryesisht me karakter deklarativ dhe koordinimi. Ajo duhet të bashkëpunojë me institucione të tjera në mënyrë që të garantojë sigurinë ushqimore dhe të përfaqësojë shtetin tonë përgjatë procesit të integritetit evropian, duke mbuluar këtë fushë. Ministria është institucioni përgjegjës për hartimin e politikave shtetërore në fushën e sigurisë ushqimore. Ky detyrim kërkon një bashkëpunim të qëndrueshëm dhe të vazhdueshëm midis institucioneve të qeverisë qendrore dhe vendore.

Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale “Për mbrojtjen e konsumatorëve dhe mbikëqyrjen e tregut 2020” liston objektivat ligjorë dhe institucionale afatshkurtër dhe afatgjatë që nuk janë përmbushur nga Ministria Përgjegjëse përgjatë viteve.

Ministria është konsideruar gjithmonë si institucion politik, duke përfshirë kështu të gjithë kategoritë e nëpunësve civilë. Kjo nënkupton që sa herë ka ndryshime politike; këto ndryshime janë reflektuar tek të gjithë specialistët, duke ndërprerë zhvillimin e tyre profesional. Mungesa e vazhdimësisë në përmbushjen e detyrave dhe të specialistëve krijon probleme në funksionimin e Ministrisë dhe në përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga legjislacioni kombëtar dhe ai ndërkombëtar.

<sup>37</sup> Autorja ka përdorur termin Ministria Përgjegjëse sepse Ministria ka qenë subjekt i shumë ndryshimeve, që lidhen me emrin dhe kompetencat. Akte të

ndryshme ligjore kanë emra të ndryshëm të saj. Aktualisht, Ministria Përgjegjëse është Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural.

## Autoriteti Kombëtar i Ushqimit

Autoriteti Kombëtar i Ushqimit është një person juridik publik që varet nga Ministria Përgjegjëse. Është themeluar mbi bazën e Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 1081, datë 21.10.2009 “Për organizimin dhe funksionimin e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit”.

Ai është krijuar si një institucion që do të garantojë sistemin e sigurisë ushqimore në përputhje me kërkesat ligjore, ekonomike dhe sociale. Ky institucion kryen veprimtari inspektuese, teknike dhe shkencore, në përputhje me këtë ligj dhe ligje të tjera specifike, për sigurinë dhe cilësinë e ushqimeve dhe të ushqimeve për kafshë, për shëndetin dhe mirëqenien e kafshëve, si dhe për mbrojtjen e bimëve.

Neni 38 i ligjit “Për ushqimin” parashikon se: “Kontrolli zyrtar i ushqimeve përfshin një ose më shumë nga veprimtaritë e mëposhtme:

- a) inspektimin;
- b) marrjen e mostrave dhe kryerjen e analizave;
- c) kontrollin e etiketës dhe të dokumentacionit zyrtar;
- ç) shqyrtimin e dokumentacionit për gjurmueshmërinë;
- d) shqyrtimin e sistemit të vetëkontrollit.”

Ndonëse, Autoriteti Kombëtar i Ushqimit ka shumë kompetenca në fushën e sigurisë ushqimore, në rrugë zyrtare ose jozyrtare, nëpërmjet medias ose strukturave të tjera, është pohuar mungesa e burimeve njerëzore dhe të laboratorëve të licencuar, dhe pse ky institucion është i vetmi në fushën e

mbrojtjes së konsumatorëve që ka drejtoritë e tij rajonale në të gjithë qarqet e Republikës së Shqipërisë.

Faqe | 39

Kontrolli zyrtar i ushqimeve realizohet në fazat e prodhimit, përpunimit dhe shpërndarjes, nëpërmjet mjeteve të përshtatshme dhe pa paralajmërim. Ligji “Për ushqimin”, në nenin 40 ka parashikuar dy situata të kontrollit zyrtar të ushqimeve: a) rregullisht dhe në përputhje me përparësitë e përcaktuara në skemën e vlerësimit të riskut; b) kur ka arsye për të besuar se kërkesat e këtij ligji nuk janë plotësuar.

Menaxhimi i krizave dhe i emergjencave është një nga kompetencat më të rëndësishme të Autoritetit Kombëtar të Ushqimit. Ky institucion, në bashkëpunim me Ministrinë Përgjegjëse harton një plan të përgjithshëm për trajtimin e krizave në fushën e sigurisë ushqimore, që miratohet nga Këshilli i Ministrave.

Kur vërehet se ushqimi paraqet një rrezik serioz për shëndetin e njerëzve ose për mjedisin dhe se një rrezik i tillë nuk mund të eliminohet, me propozimin e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit, në varësi të shkallës së vështirësisë së gjendjes, Ministri Përgjegjës urdhëron marrjen e masave të mëposhtme.

I. Nëse ushqimi është prodhuar në vend:

- a) ndalimi i përkohshëm i hedhjes në treg ose i përdorimit të ushqimit;
- b) përcaktimi i kushteve të veçanta për ushqime specifike;
- c) eliminimi i ushqimeve, pa shkaktuar dëme;
- ç) masa të tjera të përkohshme dhe të përshtatshme.



## II. Nëse ushqimi është i importuar:

- a) ndalimi i përkohshëm i importit të ushqimit nga vendet eksportuese ose nga pjesë të vendit eksportues ose të vendeve tranzit;
- b) përcaktimi i masave të veçanta për ushqime specifike nga vendet eksportuese, pjesë të vendeve eksportuese ose nga vendet tranzit;
- c) eliminimi i ushqimeve pa shkaktuar dëme;
- ç) masa të tjera të përkohshme dhe të përshtatshme.<sup>38</sup>

Kështu, Autoriteti Kombëtar i Ushqimit ka detyrimin për të propozuar dhe është Ministri, institucioni përgjegjës për të vepruar dhe për të marrë masat përkatëse. Pjesa më e madhe e tyre kanë karakter deklarativ, gjë që kërkon një vullnet të fortë të Ministrisë për marrjen e masave më ekstreme dhe të forta, siç është eliminimi i ushqimeve.

Kompetenca më e rëndësishme e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit është vlerësimi i riskut, ku roli i Autoritetit nuk kufizohet vetëm në mbledhjen e informacioneve dhe analizimin e riskut të sigurisë ushqimore, por gjithashtu duhet të bashkëpunojë me institucione të tjera publike ose jo, si: Instituti i Shëndetit Publik, Instituti i Sigurisë Ushqimore dhe Veterinarisë por dhe me persona të tjerë juridikë, si: tregtarët ose persona juridikë privatë. Progres Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë është shprehur se ka

përmirësime shumë të vogla në fushën e sigurisë ushqimore. Ndërsa në vitin 2012 ka përcaktuar se zhvillimet në fushën e sigurisë ushqimore janë në fazën e tyre fillestare<sup>39</sup>, në vitin 2016 ka përcaktuar se: “Nuk ka asnjë përmirësim në vlerësimin e riskut dhe bashkëpunimi me institucionet e tjera të përfshira në vlerësimin e riskut është shumë i dobët.”<sup>40</sup>

[Progres Raporti i Komisionit Evropian për ish – Republikën Jugosllave të Maqedonisë i vitit 2016](#) pranon arritjen e një niveli të caktuar të përgatitjes së politikave në fushën e sigurisë ushqimore. [Progres Raporti i Komisionit Evropian për Serbinë i vitit 2016](#) shprehet se ndonëse Serbia është e përgatitur në mënyrë të moderuar në fushën e sigurisë ushqimore, vitin e kaluar nuk ka patur asnjë progres. Asnjë nga këto progres raporte nuk deklaroi ndonjë zhvillim në fushën e vlerësimit të riskut, ndërsa ai për Shqipërinë nënvizon rëndësinë e vlerësimit të riskut për shtetin tonë.

Kontrolli i Lartë Shtetit, gjatë auditimit dhe inspektimit në Autoritetin Kombëtar të Ushqimit ka pohuar se mungesa e veprimtarive konkrete për analizimin e riskut, zvogëlon performancën e aktivitetit të inspektimit dhe për pasojë përmirësimin e sigurisë ushqimore.

Për realizimin e funksioneve të tij, Autoriteti Kombëtar i Ushqimit duhet të shpërndajë këto informacione, por ligji nuk i referohet në asnjë moment konsumatorëve apo organizatave të tyre. Konsumatori

<sup>38</sup> Neni 47 – 48.

<sup>39</sup> Progres Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë, viti 2012.

<sup>40</sup> Progres Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë, viti 2016.

shqiptar është më pak i informuari në rajon për shkak të mungesës së informacionit dhe mungesës së mënyrave për shpërndarjen e tij. Ai nuk është i ndërgjegjësuar për të drejtën e tij për t'u ankuar dhe mënyrat e ankimit, ndaj dhe është shumë e domosdoshme përditësimi i faqes së internetit të këtij institucioni.

Autoriteti Kombëtar i Ushqimit<sup>41</sup> drejtohet nga Bordi, i cili ka një përbërje të ndryshme dhe politike<sup>42</sup>. Ndryshimet e shumta të anëtarëve të tij, të kushtëzuara nga zgjedhjet vënë në diskutim mirëfunksionimin e kësaj strukture. Shoqëria Civile nuk ka informacion në lidhje me mënyrën e funksionimit të këtij Bordi, përfaqësuesit organizatave të konsumatorëve dhe roli i tij<sup>43</sup>. Kontrolli i Lartë i Shtetit ka theksuar mungesën e funksionimit të Bordit dhe efektin e tij të drejtpërdrejtë në sigurinë ushqimore. [Progres Raporti i Komisionit Evropian për ish – Republikën Jugosllave të Maqedonisë i vitit 2016](#) lë të nënkuptuar faktin se Këshilli

Kombëtar për Ushqimin dhe Ushqimin për Kafshët është krijuar më vonë se Autoriteti Kombëtar i Ushqimit, në Shqipëri, është më efektiv dhe bashkëpunues për t'i ofruar mbështetje shkencore dhe teknike Agjensisë se Ushqimit dhe Veterinarisë. [Progres Raporti i Komisionit Evropian për Serbinë i vitit 2016](#) thekson rolin dhe rëndësinë e burimeve njerëzore në Drejtorinë Kombëtare të Laboratorëve të Referencës. Përgjatë viteve, ky institucion ka bërë pak progres.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, gjatë auditimit dhe inspektimit të Autoritetit Kombëtar të Ushqimit ka evidentuar në mënyrë të qartë pikat e dobëta të këtij institucioni në përmbushjen e detyrave: organizimi dhe struktura e tij, lëvizjet e shpeshta të nëpunësve të tij, pamundësia e bërjes së analizave laboratorike etj<sup>44</sup>. Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale “Për mbrojtjen e konsumatorëve dhe mbikëqyrjen e tregut 2020” identifikon si prioritet njohjen kombëtare dhe Evropiane/ Ndërkombëtare të rezultateve për të paktën 20 lloje

<sup>41</sup> Neni 63 i ligjit “Për ushqimin” parashikon: “Organet përbërëse të Autoritetit Kombëtar të Ushqimit janë: a) Bordi; b) Drejtori i Përgjithshëm; c) komiteti shkencor dhe panelet shkencore; ç) inspektoratet dhe laboratorët përkatës; d) drejtoritë rajonale.”

<sup>42</sup> Sipas nenit 64: “Bordi është përgjegjës për të siguruar që Autoriteti Kombëtar i Ushqimit kryen misionin dhe përmbush detyrat e ngarkuara nga ky ligj. Ai përbëhet nga 15 anëtarë si më poshtë: a) dy përfaqësues nga Ministria e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit; b) një përfaqësues nga Ministria e Shëndetësisë; c) një përfaqësues nga Ministria e Financave; ç) një përfaqësues nga Ministria e Brendshme; d) një përfaqësues nga Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave; dh) një person publik në fushën e medias; e) Kryetari i Shoqatës së Kryetarëve të Bashkive; ë) pesë profesorë të fushave të ushqimit, të ushqimit për kafshë,

veterinarisë dhe mbrojtjes së bimëve nga universitetet; f) një përfaqësues i shoqatës së konsumatorëve; g) një përfaqësues i shoqatës së agrobiznesit. Pikat a, b, c, dhe ç i referohen Ministrive përkatëse, meqenëse emrat e tyre kanë qenë objekt ndryshimi. Kontrolli i Lartë i Shtetit, gjatë auditimit dhe inspektimit, ka konstatuar mungesën e funksionimit të Bordit, komitetit dhe paneleve shkencore.

Për më tepër: Kontrolli i Lartë i Shtetit, Auditimi “Siguria ushqimore”, Raporti përfundimtar i performancës, Gusht 2017, faqe 16.

<sup>43</sup> Qendra “Konsumatori shqiptar” ka dërguar një kërkesë për informacion në vitin 2016 dhe nuk ka marrë asnjë përgjigje nga Ministria e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit.

<sup>44</sup> Për më tepër: Kontrolli i Lartë i Shtetit, Auditimi “Siguria ushqimore”, Raporti përfundimtar i performancës, Gusht 2017, faqe. 16; faqe. 30.

testimesh të kryera nga laboratorët e Institutit të Sigurisë Ushqimore dhe Veterinarisë<sup>45</sup>.

Shtetet duhet të miratojnë masa për të mbrojtur konsumatorët nga mashtrimet dhe paraqitjet e gabuara në paketimin, etiketimin, reklamimin dhe shitjen e ushqimit dhe të lehtësojnë zgjedhjet e konsumatorëve duke i siguruar informacionin e duhur për ushqimet e tregtuara dhe ofrimin e mundësisë së ankimit për çdo dëm të shkaktuar nga ushqimi i pasigurt apo i dëmtuar, të tregtuara nga shitësit e rrugëve. Masa të tilla nuk duhet të përdoren si pengesa të pajustificuara për tregtinë; ato duhet të jenë në përputhje me marrëveshjet e Organizatës Botërore të Tregtisë<sup>46</sup>.

Siguria ushqimore është një proces ngushtësisht i lidhur me informimin e konsumatorit. Autoriteti Kombëtar i Ushqimit ka dështuar në përmbushjen e këtij detyrimi. Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale “Për mbrojtjen e konsumatorëve dhe mbikëqyrjen e tregut 2020” përcakton se krijimi i sistemit të menaxhimit të të dhënave në secilin hap të zinxhirit të kontrollit, nga niveli qendror në atë lokal, është thelbësor për organizimin e një sistemi eficient të kontrollit të ushqimit. Autoriteti Kombëtar i Ushqimit ka ngritur dhe mban të përditësuar data bazën “AKU-net”, i cili tashmë përmban një informacion të hollësishëm edhe për etiketimin e produkteve ushqimore dhe ushqimeve për kafshë. Ekzistenca e këtyre të

dhënave do të ketë një impakt pozitiv në perceptimin e konsumatorëve dhe koordinimin e inspektimeve nga inspektorët.

Faqe | 42

Gjithashtu, Shqipëria po tenton të marrë statusin e vendit kandidat dhe një element shumë i rëndësishëm në fushën e sigurisë ushqimore është marrja dhe shpërndarja e informacionit nëpërmjet *Rapid Alert System for Food and Feed*, i krijuar nga Komisioni Evropian.

### Qeverisja vendore<sup>47</sup>

Qeverisja vendore ka të drejtën dhe aftësinë për të rregulluar dhe administruar një pjesë të madhe të punëve publike që janë nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të komunitetit, në përputhje me parashikimet ligjore. Neni 3 i ligjit parashikon: “Vetëqeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë siguron qeverisjen e efektshme, efikase dhe në një nivel sa më afër qytetarëve nëpërmjet: ... b) respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve, të sanksionuara në Kushtetutë ose në ligje të tjera”. Veprimtaria e njëjse të vetëqeverisjes vendore duhet të respektojë të drejtat e konsumatorëve dhe të krijojë një mjedis të përshtatshëm në lidhje me sigurinë ushqimore. Kompetencat në këtë fushë janë të pakta dhe të kufizuara. Ligji nënvizon nevojën e bashkëpunimit midis qeverisjes qendrore dhe vendore në zgjidhjen e problemeve të përbashkëta. Bashkitë kanë një sërë kompetencash në fushën e zhvillimit

<sup>45</sup> Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale “Për mbrojtjen e konsumatorëve dhe mbikëqyrjen e tregut 2020” fq 12- 13.

<sup>46</sup> FAO Council “Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in

the context of national food security”, Nëntor 2004, faqe 20.

<sup>47</sup> Ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”.

ekonomik dhe një prej tyre është ngritja dhe funksionimi i tregjeve publike. Organizimi i tyre në përputhje me kërkesat e përgjithshme të higjienës do të mundësojë një mjedis të sigurt për konsumatorët.

Bashkia e Tiranës është e vetmja njësi e qeverisjes vendore që ka në strukturë një Agjensi në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve, [Agjensia për Mbrojtjen e Konsumatorëve](#). Kjo strukturë ka bërë një sërë aktivitete: aktivitete inspektimi, ndërgjegjësimi ose informimi në fushën e sigurisë ushqimore, me qëllim ngritjen e zërit konsumator etj.

Njësitë e tjera të vetëqeverisjes vendore mund të kenë në strukturën e tyre 1 ose 2 specialistë që kanë disa kompetenca të dobëta në fushën e sigurisë ushqimore, pa patur mundësi për ti ushtruar ato efektivisht.

Qeverisja vendore është qeverisja më pranë shtetasve, është përballja e parë e qeverisë me publikun. Mungesa e kompetencave të qeverisjes vendore në fushën e sigurisë ushqimore kërkon një ristrukturim të burimeve njerëzore në këto njësi me specialistë të nivelit të parë, të cilët do të jenë ura lidhëse me institucionet që veprojnë në fushën e sigurisë ushqimore.

## REKOMANDIMET E FUNDIT

### Rekomandimet në lidhje me qeverisjen qendrore

- Ligjvënësi shqiptar duhet të përfshijë të drejtën për ushqim në kuadër të të drejtave ekonomike, sociale dhe kulturore, si pjesë e të drejtave të njeriut, duke i ofruar konsumatorit nivel më të lartë të garancisë dhe mbrojtjes.

- Ne rekomandojmë harmonizim dhe unifikim të plotë të të gjitha akteve, në përkufizimin dhe termin e konsumatorit në kuadrin ligjor ekzistues në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve dhe qeveria duhet të miratojë të gjitha aktet e parashikuara në një kohë sa më të shkurtër. Institucionet përgjegjëse duhet të jenë koherente dhe të respektojnë afatet ligjore. Në çdo institucion mund të caktohet një specialist me këtë detyrë, i cili do të ndjekë këto afate. Ai nuk duhet të jetë subjekt i ndryshimeve politike në institucion.

- Ministria Përgjegjëse duhet të realizojë objektivat e parashikuara në Strategjinë Kombëtare Ndërsektoriale “Për mbrojtjen e konsumatorëve dhe mbikëqyrjen e tregut 2020”, duke rritur besueshmërinë tek konsumatorët. Si pjesë e Progres Raporteve, këto produkte duhet të realizohen me çdo mjet, pavarësisht vullnetit të qeverive. Përdorimi i medias në aksionet e planifikuara dhe reklamimi i tyre rrit sigurinë e konsumatorëve për produktet që ato konsumojnë.

- Qeveria qendrore dhe ajo vendore duhet të bashkëpunojnë dhe të shpërndajnë informacione për të garantuar sigurinë ushqimore të konsumatorëve. Kjo mund të realizohet nëpërmjet specialistëve, ose Drejtorive Rajonale të Autoritetit Kombëtar të Ushqimit. Mungesa e Qendrave të Këshillimit në njësitë e qeverisjes vendore këput këtë pjesë të zinxhirit informativ.

- Nëpunësit e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit nuk duhet të jenë subjekt të ndryshimeve politike dhe duhet të jenë me eksperiencë, përtej preferencave politike.
- Autoritetit Kombëtar i Ushqimit duhet të bashkëpunojë me institucione të tjera publike në menaxhimin efektiv të riskut në sigurinë ushqimore, me qëllim informimin dhe mbrojtjen në kohë të konsumatorëve. Marrëveshja ndërmjet institucioneve duhet të përmbajë detyrimin për shkëmbim informacioni, duke rritur efektivitetin dhe përgjegjësinë e tyre.
- Autoritetit Kombëtar i Ushqimit duhet të bashkëpunojë me organizatat e mbrojtjes së konsumatorëve dhe t'i ketë ato si partner në aktivitetet e tij, duke përmbushur kompetencat në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve.

#### Rekomandimet në lidhje me qeverisjen vendore

- Ne i rekomandojmë njësive të vetëqeverisjes vendore për të ngritur drejtori specifike me objekt fushën e mbrojtjes së konsumatorit dhe sigurisë

ushqimore, si qeverisja me pranë konsumatorëve.

- Qeverisja vendore duhet të ngrejë qendrat e këshillimit për të informuar konsumatorët dhe t'i ndihmojë ato në ankesat e tyre.
- Shtetet inkurajohen të bashkëpunojnë me të gjithë aktorët, duke përfshirë organizata kombëtare dhe ndërkombëtare të konsumatorëve, në adresimin e çështjeve të sigurisë ushqimore dhe të krijojnë hapësirat për pjesëmarrjen e tyre në forume kombëtare dhe ndërkombëtare ku diskutohen politikat që ndikojnë në prodhimin, përpunimin, shpërndarjen, magazinimin dhe tregtimin e produkteve ushqimore.
- Organizatat e konsumatorëve duhet të konsiderohen dhe të trajtohen si partnerë në të gjitha këto procese nga shteti, i cili duhet t'i financojë ato në përmbushjen e detyrimit të tij për informimin e konsumatorëve.

## ‘GARA ME PENGESA’ DREJT ANËTARËSIMIT NË BASHKIMIN EVROPIAN

### *A ËSHTË SHQIPËRIA NË GRUPIN E VENDEVE ME ANËTARËSIM TË NGADALTË DHE PSE?*

#### **HYRJE: ‘GARA ME PENGESA’ DREJT ANËTARËSIMIT NË BASHKIMIN EVROPIAN**

Samiti i Zagrebit i vitit 2000 hodhi themelet e politikës së zgjerimit të Bashkimit Evropian (BE) në Ballkanin Perëndimor (BP). Kjo politikë e BE-së ndaj Ballkanit Perëndimor, në ndryshim nga ‘Big-Bang-u’ i zgjerimit në vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore (EQL), ka si element kryesor anëtarësimin individual për secilin prej vendeve të Ballkanit Perëndimor. ‘Qasja e Individualizuar’<sup>48</sup> nënkupton anëtarësimin në BE sipas meritave individuale të progresit të arritur nga çdo vend kandidat. Qëllimi i kësaj qasjeje të individualizuar është stimulimi i konkurrencës konstruktive midis vendeve të rajonit si dhe identifikimi i praktikave më të mira.<sup>49</sup> Pas gati 20 vjet nga perspektiva evropiane, politika e zgjerimit nuk ka ndryshuar shumë, ajo është vazhdimi i qasjes graduale dhe të ngadaltë të anëtarësimit, bazuar në kushtëzimin e zgjeruar me fokus të madh në sundimin e ligjit dhe mekanizma shtesë monitorimi. Gjithsesi krijimi i një shumëllojshmërie kërkesash komplekse dhe

fokusi tek prioritetet individuale të shteteve, e ka bërë anëtarësimin në BE një objektiv të lëvizshëm të pakapshëm ku vendet më problematike do të duhet të kapërcejnë pengesa më të mëdha për t’u bashkuar me BE-në. Sot, ‘gara’ për anëtarësim në BE është thelluar së tepërmi në varësi të ecurisë së çdo shteti, fakt i cili reflektohet në shkallën dhe llojin e marrëdhënieve kontraktuale me Bashkimin Evropian. Të gjitha vendet e rajonit janë në etapa të ndryshme të integritetit evropian. Kroacia është i vetmi vend nga rajoni, i cili që nga korriku i vitit 2013 është shtet anëtar i BE-së. Ndërkohë, Mali i Zi dhe Serbia janë në negociata për anëtarësim, Maqedonia dhe Shqipëria janë vende kandidatë, kurse Bosnjë-Hercegovina dhe Kosova janë akoma vende potencialisht kandidatë. Madje edhe brenda një modaliteti, vendet e Ballkanit Perëndimor paraqesin shpejtësi të ndryshme të avancimit në përmbushjen e standardeve evropiane.

Shqipëria bën pjesë në grupin e vendeve me anëtarësim të ngadaltë, pasi progresi në përmbushjen e kushteve të BE-së ka qenë i

<sup>48</sup> “Unioni propozon një qasje të individualizuar për secilin nga këto vende” (të Ballkanit Perëndimor) Shih: European Commission (2000) “Zagreb Summit Final Declaration, Zagreb.

<sup>49</sup> Marciacq, Florent (2015) “EU Enlargement in troubled times? Adapting to new realities and drawing lessons from democratisation failures”, ÖGfE Policy Brief 39, Vienna, fq. 4.

vështirë dhe më i gjatë, në krahasim me shumicën e vendeve të tjera të rajonit, pavarësisht se Shqipëria nuk u përfshi në konfliktet e dhunshme të ish-Jugosllavisë dhe nuk ka mosmarrëveshje politike thelbësore, si në rastin e Maqedonisë për çështjen e emrit, mosnjohja e Kosovës si shtet i pavarur nga 5 shtete anëtare të BE-së apo kriza e thellë politike dhe institucionale e shtetit të Bosnjë-Hercegovinës. Skenarë të ndryshëm janë paraqitur nga studiues dhe ekspertë të ndryshëm rreth datave të mundshme të anëtarësimit të Shqipërisë në BE. Përpara 10 vitesh, ekspertët bazuar ekskluzivisht në analizën e faktorëve të brendshëm vlerësonin se në skenarin më të keq të mundshëm por i cili ishte më i mundshëm, Shqipëri nuk do të mund të jetë shtet anëtar përpara vitit 2020.<sup>50</sup> Një studim i fundit, i cili analizon kapacitetin vendore të shteteve kandidate (kostot e adaptimit dhe kapacitetet administrative) për të përmbushur kriteret e anëtarësimit, gjen se Shqipëria do të përballet me vështirësi në përmbushjen e kushteve të përafrimit të legjislacionit me atë të BE-së dhe parashikohet që vendi, ashtu si shtetet më problematike të Ballkanit Perëndimor, nuk

do të mund të jetë shtet anëtar i BE-së përpara vitit 2050.<sup>51</sup>

Po ku qëndron realisht Shqipëria në garën e anëtarësimit për t'iu bashkuar BE-së krahasuar me vendet e tjera të rajonit, por edhe në kohë? Sa kohë i është dashur vendit për kapërcimin e etapave të ndryshme të procesit të integritit, si dhe cili është niveli i përafrimit me standardet evropiane? Cilat janë shkaqet kryesore të cilat influencojnë në performancën e Shqipërisë dhe si mund të nxirren mësim për të përmirësuar procesin? Këto janë pyetjet të cilat do të adresojmë në këtë dokument politikash jo-periodik. Pavarësisht se për të vlerësuar situatën dhe faktorët që e influencojnë atë, përveç kushteve të vendit do të duhet të konsiderojmë edhe qasjen e BE-së ndaj politikës së zgjerimit apo zhvillimet brenda vetë BE-së dhe vendeve anëtarë, ne do të përqendrohemi kryesisht tek faktorët e brendshëm kjo edhe për faktin se analiza dhe vlerësimi i problematikës të politikës aktuale të zgjerimit në Ballkanin Perëndimor është kryer nga studime të tjera.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Vurno, Gjergji (2008) "Relations of Albania with the EU", Paper prepared in the Framework of the Project: 'Integration Perspectives and Synergic Effects of European Transformation in the Countries Targeted by EU Enlargement and Neighborhood Policies', Center for EU Enlargement Studies, Budapest.

<sup>51</sup> Böhmelt, Tobias dhe Tina Freyburg (2017) "Forecasting candidate states' compliance with EU accession rules, 2017–2050", *Journal of European Public Policy*. Analiza të tjera janë më optimiste përse

i përket kohës kur vendi do ti bashkohet BE-së, gjithsesi në lidhje me progresin e arritur, Shqipëria është më afër Bosnjë-Hercegovinës sesa vendeve si Mal i Zi dhe Serbia. Shih: Jay, Tom (2016) The race for EU membership: Enlargement is not high on the EU's agenda, but that isn't stopping its would-be members, POLITICON, Dhjetor.

<sup>52</sup> Shih p.sh: Balkans in Europe Policy Advisory Group (2014) "The Unfulfilled Promise: Completing the Balkan Enlargement", Policy Paper, Maj.

## ‘ME HAPIN E BRESHKËS’: ECURIA E MARRËDHËNIE KONTRAKTUALE NË FAZAT E NDRYSHME TË ANËTARËSIMIT NË BE

Pas vonesave për shkak të paqëndrueshmërisë politike dhe vështirësive në zbatimin e reformave, negociatat për Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit (MSA) me Shqipërinë u hapën zyrtarisht më 31 janar 2003 dhe përfunduan në qershor 2006, duke qenë kështu shteti i tretë i BP që nënshkruante MSA-në me BE. MSA-ja hyri në fuqi më 1 prill 2009 dhe në 28 prill 2009 Shqipëria paraqiti formalisht kërkesën e saj për anëtarësim në BE, pavarësisht thirrjeve dhe këmbënguljes së zyrtarëve të BE-së, përfshirë edhe Komisionerin për Zgjerim, që qeveria të mos paraqiste kërkesën përpara zgjedhjeve të përgjithshme të vendit, pasi përparimi i mëtejshëm drejt procesit të integritetit evropian do të varej nga zhvillimi i zgjedhjeve të lira dhe të ndershme.<sup>53</sup> Në opinionin e tij mbi aplikimin e Shqipërisë, Komisioni Evropian vlerësoi se përpara se të hapeshin negociatat e anëtarësimit, vendi kishte ende punë për të bërë për të arritur një shkallë të mjaftueshme të pajtueshmërisë me kriteret e anëtarësimit. Për këtë Komisioni rekomandoi që negociatat të hapen pasi vendi të përmbushte 12 prioritetet kryesore të identifikuar në Opinionin e Komisionit.<sup>54</sup> Pas dy ‘jo-ve’ të njëpasnjëshme dhe të qarta në vitin 2010

dhe 2011, Komisioni Evropian rekomandoi në tetor 2012 statusin e kushtëzuar të vendit kandidat, me kusht që Shqipëria të përmbushte masat kyçe në fushën e drejtësisë, reformës në administratën publike, si dhe përfundimin e rishikimit të procedurave të rregullores parlamentare. Më 16 tetor 2013, Shqipërisë më në fund iu dha drita jeshile nga Komisioni Evropian për statusin e vendit kandidat, i cili vlerësoi rekomandimet si kryesisht të përmbushura. Këshilli Evropian e ka marrë parasysh këtë rekomandim të Komisionit Evropian dhe i dha Shqipërisë statusin e vendit kandidatit në qershor 2014. Aktualisht hapja e negociatave për anëtarësim varet nga përparimi i mëtejshëm i Shqipërisë në pesë prioritetet kryesore, konkretisht reforma në administratën publike; forcimi i pavarësisë, efikasitetit dhe llogaridhënies së gjyqësorit, lufta kundër korrupsionit, lufta kundër krimit të organizuar, dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut. Në raportin e fundit, në nëntor 2016, Komisioni Evropian rekomandoi që shtetet anëtare të marrin në konsideratë hapjen e negociatave për anëtarësim me Shqipërinë në rastin kur vlerësohet se progresi i besueshëm dhe i prekshëm është arritur në zbatimin e reformës në drejtësi të miratuar në korrik 2016, në veçanti rivlerësimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve (procesi i *vetting*-ut).<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Balkan Insight (2009) ‘EU Welcomes Albania’s Application: European Commission has welcomed Albania’s application for EU membership’. Prill.

<sup>54</sup> European Commission (2010) Commission Opinion on Albania’s application for membership of the

European Union, Brussels, 9.11. 2010, COM(2010) 680, fq.11-12.

<sup>55</sup> European Commission (2016) “2016 Enlargement Package: Credible enlargement process key to driving transformation and anchoring stability in Southeast Europe”, Press release, Bruksel, Nëntor.



Tabela 5: Etapat e anëtarësimit dhe statusi i marrëdhënieve të BE-së me vendet e BP

Statusi	Shteti	Fazat							
		Fillimi i Negociatave për MSA-në	Nënshkrimi i MSA-së	Hyrja në fuqi e MSA-së	Aplikimi për Anëtarësim	Marrja e statusit kandidat	Fillimi i negociatave për anëtarësim	Mbyllja e negociatave për anëtarësim	Anëtarësimi
Shtet Anëtar	Kroacia	Prill 2000	Tetor 2001	Shkurt 2005	Shkurt 2003	Qershor 2004	Tetor 2005	Qershor 2011	Korrik 2013
Shtet në negociatë	Mali i Zi	Shtator 2006	Tetor 2007	Maj 2010	Dhjetor 2008	Nëntor 2010	Qershor 2012	--	--
	Serbia	Tetor 2005	Prill 2008	Shtator 2013	Dhjetor 2009	Mars 2012	Janar 2014	--	--
Shtet Kandidat	Shqipëria	Janar 2003	Qershor 2006	Prill 2009	Prill 2009	Qershor 2014	--	--	--
	Maqedonia	Mars 2000	Prill 2001	Prill 2004	Mars 2004	Dhjetor 2005	--	--	--
Shtet Potencialisht Kandidat	Bosnja-Hercegovina	Janar 2006	Qershor 2008	Qershor 2015	Shkurt 2016	--	--	--	--
	Kosova	Tetor 2013	Tetor 2015	Prill 2016	--	--	--	--	--

Burimi: Komisioni Evropian.

Nga tabela e etapave të anëtarësimit dhe statusit të marrëdhënieve të BE-së me vendet e BP vërejmë se vendet të cilat janë avangarde në procesin e integritetit iu është dashur një kohë e shkurtër, rreth një vit, për kalimin nga një fazë e procesit në tjetrën. Ndërkohë, në rastin e Shqipërisë kalimi i fazave të procesit të anëtarësimit kërkon një kohë më të gjatë. Në rastin e negociatave për Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit, procesi zgjati tre vjet e gjysmë, pothuajse tre herë më shumë se sa në rastin e Kroacisë, Maqedonisë, apo Malit të Zi. Për Kroacinë,

Malin e Zi, Serbinë dhe Maqedoninë<sup>56</sup>, koha nga aplikimi deri tek marrja e statusit vend kandidat dhe më pas në hapjen e negociatave ka qenë një deri në dy vjet, ndërkohë në rastin e Shqipërisë janë dashur 5 vjet për marrjen e statusit kandidat nga data e aplikimit formal. Sot, më shumë se 3 vjet kanë kaluar dhe negociatat për anëtarësim janë shtyrë dhe akoma nuk ka një datë se kur Shqipëria mund të fillojë bisedimet me BE-në. Nëse analizohet ecuria e marrëdhënie kontraktuale në fazat e ndryshme të anëtarësimit, Shqipëria qartazi duket se po

<sup>56</sup> Në rastin e Maqedonisë, fillimi i negociatave për anëtarësim, midis të tjerave, është për shkak të mosmarrëveshjes me Greqinë për çështjen e emrit. Dimitrova, Antoaneta L. (2016) The EU's Evolving Enlargement Strategies: Does Tougher Conditionality

Open the Door for Further Enlargement?, No. 30, Qershor, "Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP), fq. 13.

ecën me një ritëm shumë më të avashtë se shumica e vendeve të tjera të rajonit, pavarësisht se ajo ishte në *'pole position'* në fillimet e viteve '90, si vendi i parë nga rajoni i cili nënshkroi në maj 1992 me Komunitetin e atëhershëm Evropian marrëveshjen e tregtisë dhe bashkëpunimit ekonomik.

### ARSYET E VONIMIT NË KOHË

Shqipëria duhet të kishte qenë në grupin e vendeve që kanë avancuar drejt anëtarësimit, por për shkak të polarizimit të brendshëm politik ekstrem, vendi nuk duket ende i gatshëm që të mund t'i japë prioritet agjendës evropiane.<sup>57</sup> Ecuria e ngadaltë e marrëdhënie kontraktuale drejt anëtarësimit në BE ka qenë dhe vazhdon të jetë kryesisht për shkak të polarizimit politik ekstrem të vendit dhe mungesës së frymës bashkëpunuese.

Nëse i referohemi indeksit të Transformimit Bertelsmann (BTI), sistemi partiak në Shqipëri është karakterizuar nga një nivel polarizimi të moderuar, i cili sa vjen edhe po thellohet.<sup>58</sup> Në Shqipëri, gjatë dhe pas zgjedhjeve, është vërejtur një polarizim i tensionuar politik, i cili karakterizohet nga një

qasje konfliktuale, bojkote të vazhdueshëm, akuza të ndërsjellat, qëndrime antagoniste midis grupimeve politike, çka e ka bërë të vështirë ose pothuajse të pa mundur diskutimin dhe negocimin për çështjet primare të integritetit evropian të vendit, dhe për rrjedhojë është penguar në mënyrë të vazhdueshme përparimin drejt anëtarësimit në Bashkimin Evropian. Kjo situatë shpesh herë është reflektuar edhe në komunikimet dhe raportet e Komisionit Evropian, të cilat vlerësojnë se në Shqipëri "polarizimi politik mbeti i lartë [...]" dhe si rezultat kjo ka "penguar dialogun politik dhe proceset teknike".<sup>59</sup> Për më tepër, në një letër që presidenti i Komisionit Evropian Junker i drejton kryeministrit të Shqipërisë ka theksuar se "rruga drejt BE-së e vendit do të kërkojë me të vërtetë dialog konstruktiv dhe bashkëpunim të ndërsjellët ndërpartiak".<sup>60</sup>

Në shumicën e rasteve opozita në Shqipëri, e çdo krah politik, ka luajtur në mënyrë indirekte një rol frenues në avancimin e procesit të integritetit evropian dhe shpesh herë ka ndërmarrë masa drastike duke bojkotuar procesin, kjo si mënyrën e vetme e imponimit të saj ndaj qëndrimeve

<sup>57</sup> "Executive Summary" në Jacques Rupnik ed. *The Western Balkans and the EU: 'the hour of Europe'*, Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, Paris, Qershor 2011, fq. 9

<sup>58</sup> Pika 5.1 për sistemin partiak vlerëson nëse ka një sistem partiak të qëndrueshëm në gjendje të artikulojnë dhe të përfaqësojë interesat shoqërore, duke pasur parasysh edhe nivelin e polarizimit. Një vlerësim më pak se 4 tregon polarizim të lartë, vlerësimi nga 4 deri në 7 tregon polarizimin të moderuar dhe një vlerësim më i lartë deri në 10 konsideron polarizimin të ulët të sistemit partiak.

Sistemi Partiak në Shqipëri në vitin 2006 është vlerësuar me 7 dhe më pas deri në vitin 2016 me 6, çka tregon rritje të polarizimit të sistemit partiak me 1 pikë. Shih: Të dhënat e BTI <https://www.bti-project.org/>

<sup>59</sup> European Commission (2016) Albania 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, SWD(2016) 364 final, f.7.

<sup>60</sup> Letra që presidenti Juncker i dërgon kryeministrit të Shqipërisë Rama, datë 03.07.2017, në Oliphant, Vickiie (2017) EU to replace Britain with ALBANIA? Juncker launches big push for full membership, [www.express.co.uk](http://www.express.co.uk), 4 korrik.

arrogante të pozitës. Një rol vendimtar në ndërmjetësimin dhe arritjen e marrëveshjes midis palëve e kanë luajtur aktorët evropian, siç ishte rasti i ndërhyrjes së Parlamentit Evropian në vitin 2010 për t'i dhënë fund bojkotit të Partisë Socialiste, apo në vitin 2014 për t'i dhënë fund bojkotit pesë-mujor të Parlamentit nga Partia Demokratike.

Si pozita ashtu edhe opozita bëjnë kujdes në prononcimet e tyre dhe akuzojnë njëra-tjetrën për mos realizimin e agjendës evropiane, kjo sepse asnjëra prej tyre nuk dëshiron që të identifikohet si forcë frenuese e përparimit të vendit në rrugën e integritit evropian përpara elektoratit, shumica e të cilëve janë pro-evropianë. Në retorikën e elitës politike të partisë në pushtet, gjithmonë dështimi i ecurisë në marrëdhëniet e avancimit të vendit për integritimin evropian, është evidentuar roli frenues i opozitës. Në daljet publike Ministria e atëhershme e Integritit Evropian, znj. Bregu, është shprehur se *‘Shqipëria ka humbur dy vjet duke mos marrë statusin e kandidatit. Ne kemi dëmtuar veten. Mjaft me luftimet e brendshme të dy viteve të fundit! Megjithëse kemi bërë kompromis, nuk kemi bërë mjaftueshëm’*.<sup>61</sup> Në të njëjtën linjë, por me role të ndryshuar, edhe kryeministri aktual i Shqipërisë z. Rama është shprehur në daljet e tij publike se për arritjen sa më shpejt

të objektivit të integritit të vendit kërkohet bashkëpunimi me opozitën, por që nuk ka gjetur mbështetjen e duhur.<sup>62</sup>

## PROGRES KONSTANT I ÇALË: PËRMBUSHJA E STANDARDEVE EVROPIAN

Në vlerësimin e ecurisë së Shqipërisë drejt anëtarësimit në BE, çështja nuk është vetëm kur por edhe sa dhe deri në çfarë shkalle janë përmbushur standardet evropiane. Thënë ndryshe, në ç’masë Shqipëria ka bërë progres në adaptimin dhe zbatimin e politikave të BE-së.

Në mënyrë që të japim një vlerësim sistematik dhe gjithëpërfshirës të shkallës së përmbushjes së standardeve evropiane në vend me *acquis*-në e BE-së, do ti referohemi raporteve të progresit të Komisionit Evropian të cilat monitorojnë çdo vit në mënyrë të detajuar ecurinë në përmbushjen e kushteve të Kopenhagen-it. Metodologjikisht, progres raportet kanë një formë të standardizuar dhe rigoroze, ato ndjekin kryesisht të njëjtën strukturë si në vitet e mëparshme. Vlerësimi i progres raporteve vjetore ofrojnë një burim shumë të dobishëm analizimi pasi ato prezantojnë të dhëna të përmbledhura, sistematike bazuar në një numër të madh burimesh. Raportet janë hartuar nga Komisioni Evropian në bazë të informacioneve të grumbulluara nga shumë

<sup>61</sup> Ish-Ministrja e Integritit Evropian, znj. Majlinda Bregu, citimi marrë nga: European Policy Center (2012) ‘To compromise or not to compromise? Albanian politicians between outdated dilemmas and European imperatives’, report, Shtator.

<sup>62</sup> “Në katër vjet nga sot, Shqipëria duhet të jetë shumë më afër Bashkimit Evropian se sa ç’është sot, dhe është dhe do të jetë përgjegjësia ime një përgjegjësi që

*nuk më tremb përkundrazi më nxit...I kam lutur kundërshtarët tanë për një pakt për të punuar së bashku për këtë qëllim dhe për disa objektiva me interes kombëtar.”* Shih komunikimin javor të Kryeministrit datë 28 tetor 2017, ora 17.20.

<https://www.facebook.com/edirama.al/videos/10155264880831523/>

burime, përfshi informacionet dhe kontributet nga delegacionet e BE-së, qeveritë e shteteve anëtare dhe vendeve potencialisht shtete anëtare, raportet e Parlamentit Evropian dhe vlerësimet e bëra nga organizata të ndryshme ndërkombëtare (në veçanti Këshilli i Evropës, OSBE-ja, Institucionet Financiare Ndërkombëtare) dhe organizatat jo-qeveritare. Raportet e Komisionit janë një burim i mirë të dhënash për të vlerësuar në mënyrë cilësore ndryshimet në pothuajse të gjithë sektorët e politikave publike si në aspektin legjislativ (adoptimin e legjislacionit dhe politikave zyrtare të BE-së), ashtu edhe aspektin e zbatimit praktik të tyre.<sup>63</sup> Progresi matet mbi bazën e institucioneve të ngritura apo të azhurnuara, vendimeve të marra, ligjeve të miratuara dhe masave të zbatuara: si rregull, ligjet apo masat që janë në përgatitje e sipër apo që presin miratimin e parlamentit nuk janë marrë parasysh si të zbatuara. Kështu do të mund të japim një vlerësim cilësor kohor nëse është arritur progres ose jo, apo nëse progresi i arritur është i rëndësishëm apo i limituar duke iu referuar këtu shprehjeve të veçanta cilësore që raportet përdorin për të përshkruar progresin në lidhje me përmbushjen e kërkesave të BE-së. Fjala 'progres' është shprehja cilësore kyçe. Për të llogaritur indeksin e performancës së përputhshmërisë do të konsiderojmë *intensitetin* dhe *frequencën* në raportet e vlerësimeve të Komisionit Evropian për

performancën (*progresin*) e arritur në secilin sektor të politikave të *acquis* ose thënë ndryshe në të 33 kapitujt e negociatave për anëtarësim. Për të vendosur në lidhje me *intensitetin* e performancës në secilën fushë të politikave publike (për çdo kapitull të negociatave) do ti referohemi shkallës së përdorur nga vetë Komisioni Evropian. Në raportet e Komisionit Evropian mund të evidentojmë katër vlerësime kryesore<sup>64</sup> për çdo nga fushat e politikave publike në një shkallë rendore nga 'progres i rëndësishëm, i mirë apo i konsiderueshëm' (për ne vlerën 1), thjesht 'progres' (për ne vlerën 0.67), 'progres i pakët, i limituar ose disi' (për ne vlerën 0.33) dhe kur nuk ka 'asnjë progres' (për ne vlerën 0) në një fushë të caktuar të politikave publike. Sipas kësaj shkalle *intensiteti* të progresit në llogarisim edhe numrin e fushave të politikave publike nën secilën prej kategorive të mësipërme. Për të krijuar një indeks vjetor të performancës së përmbushjes së standardeve evropiane në vend, ne përlllogaritim një mesatare ku shumën e numrit të fushave të politikave publike shumëzuar me koeficientin e *intensitetit* të progresit (sipas vlerave të dhëna nga ne) e pjesëtojmë me numrin e përgjithshëm të politikave publike (ky numër si parim është 33, sa kapitujt e negociatave) të përmendura për vitin specifik. Rezultatet e kësaj përlllogaritje paraqiten në tabelën më poshtë.

<sup>63</sup> Hille, P., dhe C. Knill. (2006) 'It's the bureaucracy, stupid': the implementation of the *acquis communautaire* in EU candidate countries, 1999–2003. *European Union Politics*, fq.541.

<sup>64</sup> Raportet e fundit të Komisionit Evropian me ndryshimin e metodologjisë kanë shtuar një vlerësim të pestë, atë të regresit.

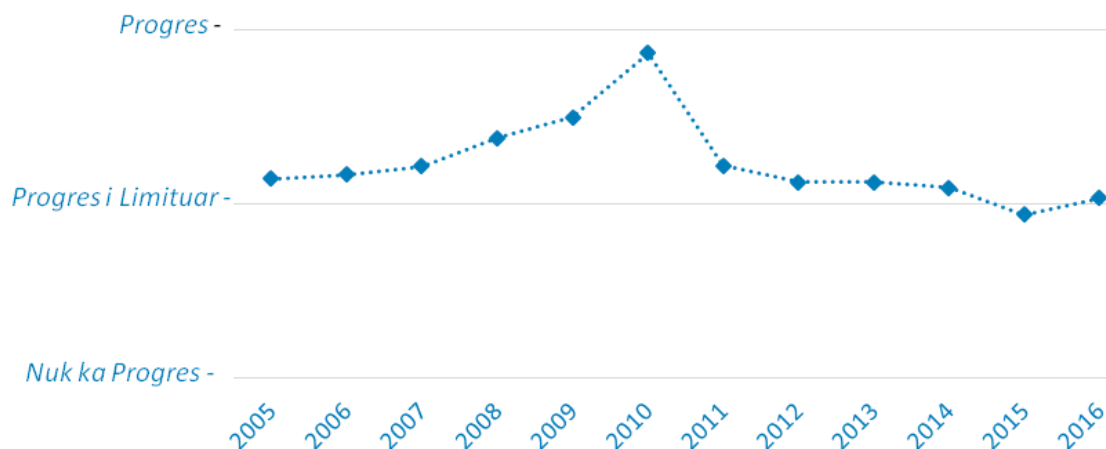
**Tabela 6: Ecuria e përmbushjes së standardeve evropiane në Shqipëri (2005 - 2016)**

Viti	Numri i kapitujve/sectorëve të cilët janë vlerësuar si...				Indeksi i përmbushjes së standardeve evropiane
	<i>Nuk ka asnjë progres</i> 0	<i>Progres i limituar</i> 0.33	<i>Progres</i> 0.67	<i>Progres i rëndësishëm</i> 1	
2005	3	14	4	1	0.38
2006	2	17	6	0	0.39
2007	3	14	6	1	0.40
2008	1	17	12	0	0.46
2009	1	23	10	5	0.49
2010	0	13	12	8	0.62
2011	1	24	8	0	0.40
2012	2	26	4	1	0.37
2013	1	28	3	1	0.37
2014	0	30	3	0	0.36
2015	4	28	0	1	0.31
2016	3	28	0	2	0.34

**Burimi:** Përlllogaritjet janë të autorit. Të dhënat cilësore për statusin e ‘progresit’ të politikave publike në përshtatjen me ato të BE-së janë nxjerrë nga raportet e progresit të Komisionit Evropian. Raportet e progresit janë ndarë në fusha apo kapituj, numri i të cilave ndryshon në varësi të fazës së anëtarësimit (nga 20 për vendet potencialisht kandidate në 33 për vendet në proces bisedimesh për anëtarësim. Indeksi i agreguar i përmbushjes së standardeve evropiane është përlllogaritur duke marrë parasysh frekuencën (numrin e fushave të politikave publike) dhe intensitetin (vlerësimi rendor) të ‘progresit’ të raportuar (shuma e numrit të fushave të politikave të shumëzuar me koeficientin e intensitetit të progresit sipas vlerave të dhëna, pjesëtuar me numrin e përgjithshëm të politikave publike të përmendura në vitin përkatës.

**Figura 1: Indeksi i përmbushjes së standardeve evropiane në Shqipëri (2005 - 2016)**

*Progres i Rëndësishëm -*



Raportet e Komisionit Evropian për Shqipërinë për periudhën para vitit 2002, fokusoheshin kryesisht në zhvillimet dhe arritjen e kushteve minimale të një demokracie funksionale dhe ekonomisë së lirë të tregut në vend, dhe jo në përafrimin e legjislacionit dhe politikave kombëtare me standardet evropiane. Prandaj, edhe raportet nuk i referoheshin përputhshmërisë me *acquis* e BE-së. Nëse do ti referohemi pikënisjes së Shqipërisë, reformat në lidhje me integrimin evropian kanë qenë larg nivelit të zhvillimeve në Evropën Qendrore dhe Lindore, por krahasuar me vitet më parë ecuria e vendit në vitin 2002 u vlerësua të kish arritur një *progres relative* por të mjaftueshme për të sjellë Shqipërinë në *pragun* për të negociuar MSA-në me BE-në.<sup>65</sup> Përkundrejt këtij progresit relativ formal, kish një ‘mungesë të konsiderueshme kapacitetesh zbatuese’ në ‘pothuajse çdo fushë ku Shqipëria do të merrte detyrime në kuadër të një MSA-së të pritshme’<sup>66</sup>. Gjatë vitit 2003, në aspektin formal të adoptimit

vetëm ‘*progres i limituar* është bërë nga Shqipëria’ pasi rekomandimet e përfshira në raportin e Stabilizim-Asociimit të 2002 u shqyrtuan vetëm pjesërisht.<sup>67</sup> Për më tepër, Shqipërisë ende i mungonte aftësia për të zbatuar dispozitat e një Marrëveshjes të ardhshme ku duke konsideruar ‘shpejtësinë aktuale të zbatimit të reformave, negociatat rrezikonin të zgjateshin dhe të shtyreshin’.<sup>68</sup> Progresi në reforma ka qenë ende i kufizuar në vetëm disa fusha të veçanta në vitin 2004 dhe shumë nga rekomandimet e përfshira në raportin e Stabilizim-Asociimit të 2003 nuk ishin zbatuar siç duhet.<sup>69</sup> Gjatë 2005-së dhe 2006-së, vendi ka bërë *disi progres* drejt përmbushjes së standardeve evropiane, si në miratimin e legjislacionit të ri ashtu edhe në ngritjen e institucioneve të reja.<sup>70</sup> Shqipëria gjatë vitit 2007 dhe 2008 bëri “progres në përafrimin e legjislacionit të saj, politikave dhe kapaciteteve me standardet evropiane”.<sup>71</sup> Por rezultati për zbatimin, ishte pozitiv vetëm për 2007, ndërsa për 2008 raporti paralajmëroi Shqipërinë për nevojën

<sup>65</sup> European Commission (2002) “The Stabilisation and Association process for South East Europe”, First Annual Report Brussels, 03.04.2002, COM(2002) 163 final, fq.15.

<sup>66</sup> *Po aty*.

<sup>67</sup> European Commission (2003) “The Stabilisation and Association process for South East Europe”, Second Annual Report, Brussels, 26.3.2003, COM (2003) 139 final, fq.26.

<sup>68</sup> *Po aty*.

<sup>69</sup> European Commission (2004) “The Stabilisation and Association process for South East Europe”, Third Annual Report, Brussels, 30.3.2004, COM(2004) 202 final, fq.34.

<sup>70</sup> MEMO/05/410 “Key findings of the 2005 Progress Reports on Albania, Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro and Kosovo” Brussels, 9 November 2005, fq.2;

MEMO/06/412 “Key findings of the progress reports on Kosovo and the potential candidate countries: Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia” Brussels, 8 November 2006, fq.2

<sup>71</sup> MEMO/07/446 “Key findings of the progress reports on Kosovo and the potential candidate countries: Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia” Brussels, 6 November 2007, fq.1;

MEMO/08/672 “Key findings of the progress reports on Albania, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Kosovo” Brussels, 5 November 2008, fq.1.

‘për të rritur përpjekjet e veta në zbatimin’ e ligjeve dhe të politikave të miratuara.<sup>72</sup> Për vitin 2009 dhe për vitin 2010 rezultatet në fusha të ndryshme ndonëse ishin mikse, në përgjithësi Shqipëria arriti të bëjë progres në përafrimin e legjislacionit dhe politikave me standardet Evropiane.<sup>73</sup> Pavarësisht këtij progresi formal vazhdon nevoja për të rritur përpjekjet për implementimin e këtyre ligjeve dhe politikave.<sup>74</sup> Pas vitit 2010, ka një përkeqësim në lidhje me nivelin e përmbushjes së standardeve evropiane. Në lidhje me shkallën e përparimit vjetor, Shqipëria gjatë viteve 2010-2016, ka pasur për shumicën e sektorëve vetëm disa përparime të pjesshme dhe përpjekjet drejt përafrimit me legjislacionin e BE-së janë të kufizuara. Progres është arritur në 68 raste, kurse progres i rëndësishëm është arritur në vetëm 20 raste. Në 21 raste të tjera, nuk ka aspak progres. Në lidhje me nivelin e përgatitjes për të 33 kapitujt, Komisioni Evropian në opinionin e nëntorit të vitit 2010 vlerësoi se në rastin e Shqipërisë: 8 kapituj ishin shumë të lehtë për tu përafruar me legjislacionin e BE-së, 12 kapituj u vlerësuan të lehtë për tu përafruar, ndërkohë që për 12 kapituj të tjerë kërkoheshin përpjekje shtesë për t’u përafruar pasi vlerësoheshin si të vështirë, dhe kapitulli për ambientin ishte vlerësuar si shumë i vështirë për t’u përafruar

me legjislacionin e BE-së.<sup>75</sup> Ndërkohë që në raportin e fundit të vitit 2016, Komisioni Evropian vlerëson se: 5 kapituj janë në fazë të hershme, për 11 kapituj është arritur vetëm një farë niveli përparimi, ndërkohë që për 16 kapituj përgatitja është e moderuar dhe vetëm 1 kapitull ka nivel të mirë përgatitjeje (kapitulli për politikën e jashtme, sigurisë dhe mbrojtjes).<sup>76</sup>

Në rastin e Shqipërisë, për sa i përket përmbushjes së standardeve evropiane, si në aspektin e miratimit të politikave dhe ligjeve ashtu edhe në zbatimin e tyre, duke u bazuar në të dhënat e nxjerra nga progres raportet, mund të vërehet një ecuri të limituar konstante me vetëm një hov në vitin 2010 ku rezultatet e adoptimit përmirësohen disi, trend ky që vazhdon të ulet përsëri. Sipas kësaj parashprese dhe në bazë të të dhënave të nxjerra nga raportet e Komisionit, Shqipëria ka progres të limituar në përmbushjen e standardeve evropiane.

## ARSYET E MOS AVANCIMIT ME REFORMAT PËR ANËTARËSIM

Kjo performancë e dobët e Shqipërisë, me një progres të çalë, duhet të na bëjnë të mendojmë dhe hulumtojmë më tej se cilët janë faktorët kryesor që shpjegojnë një performancë kaq të dobët të Shqipërisë. Pa dashur të bëjmë një analizë të hollësishme

<sup>72</sup> MEMO/08/672 “Key findings of the progress reports on Albania, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Kosovo” Brussels, 5 November 2008, fq.1.

<sup>73</sup> MEMO/09/450 “Key findings of the progress reports on Albania, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Kosovo” Brussels, 14 October 2009, fq.2; MEMO/10/553 “Key findings of the Opinion on Albania”, Brussels, 9 Nëntor 2010, fq.2.

<sup>74</sup> *Po aty.*

<sup>75</sup> European Commission (2010) Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, Brussels, 9.11. 2010, COM(2010) 680, fq.9-10

<sup>76</sup> Shih vlerësimet për çdo kapitull: European Commission (2016) Albania 2016 Report, COM(2016) 715 final

dhe metodologjike, e cila duhet të jetë një hulumtim më vete, në këtë dokument politikash ne do të propozojmë disa nga argumentet të cilët janë të rëndësishëm për të kuptuar pse performanca e Shqipërisë ka këtë trend negativ.

Progresi i Shqipërisë ka marrë një shtysë rreth vitit 2010, momenti i procesit të liberalizimit të vizave me vendet e Ballkanit Perëndimor. Dialogu me BE-në për të hequr regjimin e vizave në vendet e Ballkanit Perëndimor filloi në pranverën e vitit 2008 dhe në rastin e Shqipërisë në fund të vitit 2010, BE-ja vlerësoi se Shqipëria i kishte përmbushur me sukses kushtet për liberalizimin e vizave.<sup>77</sup> Shumë nga kriteret për liberalizimin e vizave ishin nën-sektorë të ndryshëm të politikave publike që lidheshin me çështje të sigurisë, migrimit, rendi publik, marrëdhëniet me jashtë apo të drejtat e njeriut. Kjo shpjegon pse i gjithë procesi i liberalizimit të vizave është i lidhur ngushtë me një përparim të lehtë në përmbushjen e standardeve evropiane në atë periudhë. Liberalizimi i vizave me Malin e Zi, Maqedoninë dhe Serbinë, në vitin 2009, rriti kredibilitetin e procesit edhe për Shqipërinë duke krijuar pritshmërinë se nëse përparohet me përmbushjen e kushteve të BE-së do të mund të merret 'shpërblimi'.

Ndërsa në rastet e tjera, progresi i limituar mund të kuptohet për shkak të pengesave të brendshme, p.sh. jo vetëm mos-bashkëpunimi politik si pengesë e miratimit të legjislacionit por edhe pengesat

më domethënëse që janë të një karakteri administrative, ku mungesa e efikasitetit të administratës publike dhe burimeve financiare ose shpërndarjes jo e barabartë e kapaciteteve njerëzore, mungesa e një praktike të konsoliduar të konsultimit me grupet e interesit për draftimin e legjislacionit specifik, si dhe pamundësia për të aplikuar mekanizma të shëndoshë të planifikimit dhe të vlerësimit real të cilat reflektojnë sidomos në probleme të zbatimit të dobët të politikave të BE-së.<sup>78</sup> Për më tepër, pas vitit 2014 në asnjë nga sektorët nuk ka pasur progres, dhe ecuria është ngadalësuar më tej kjo pasi edhe për shkak të politikave të cilat marrin prioritet në momente të caktuara. Dy vitet e fundit reforma në drejtësi ka qenë prioriteti primar dhe i vetëm i qeverisë, e cila ndoshta ka ndikuar negativisht në dëm të progresit të politikave të tjera.

## KONKLUZIONE

Në terma të përgjithshme, Shqipëria ka arritur transformime rrënjësore që prej vitit 2000 kur Bashkimi Evropian lancoi politikën e zgjerimit për Ballkanin Perëndimor dhe e njohu Shqipërinë dhe vendet e tjera të rajonit si shtete kandidate potenciale. Këto transformime janë më të kuptimta nëse konsiderojmë stadin fillestar në të cilën Shqipëria e filloi procesin e integritit evropian. Pas më shumë se 15 vitesh, vendi jo vetëm që është demokratizuar dhe ka arritur një stabilitet ekonomik por edhe ka

<sup>77</sup> Për më tepër shih: ESI project on Viza Liberalization <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=342>

<sup>78</sup> Hajdini, Bojana dhe Gentjan Skara (2017) Lost in Implementation: EU Law Application in Albanian Legal System, Journal of Legal Studies, 19 (33)



përparuar gjithnjë e më shumë në lidhje me arritjen e disa standardeve evropiane dhe procesin e anëtarësimit. Megjithëse Shqipëria, në parim e ka perspektivën e integritetit, kredibiliteti i anëtarësimit është më i largët sesa ai i disa prej vendeve të rajonit. Kjo indirekt evidentohet edhe në komunikimin e fundit të presidentit Junker mbi programin e punës të Komisionit, ku vetëm Serbia dhe Mali i Zi, përmenden si vende favorit për një anëtarësim të mundshëm në vitin 2025. Në rastin e grupit të vendeve me anëtarësim të ngadaltë, kostot e përmbushjes së kushteve të BE-së janë gjithashtu të larta, pasi në disa raste ato prekin çështje të ndjeshme politike, ose sepse kapaciteti administrative dhe financiar i vendit është i limituar. Duke pasur parasysh këtë situatë përgjithësisht të pafavorshme, vonesa në rrugën e anëtarësimit mund të sjelli efekte negative në Evropianizimin e vendit.

Nga analiza e këtij dokumenti politikash vërejmë se ecuria e Shqipërisë drejt anëtarësimit është jo vetëm e avashtë por edhe e çalë.

Nëse vendi vazhdon të zvarritë reformat thelbësore të anëtarësimit, Shqipëria do të largohet BE-së dhe do të mbetet gjithnjë e më shumë në zonën e stanjacionit të procesit të integritetit evropian, që tashmë përfshin vende problematike të rajonit. Kjo situatë ka bërë që Shqipëria të mbetet mbrapa, jo në grupin e vendeve të rajonit të cilat kanë përparuar drejt anëtarësimit, por përkundrazi të radhitet me vendet më problematike si Bosnja dhe Kosova.

Stanjacioni, - ose progresi konstant i limituar, - në përmbushjen e kushteve të anëtarësimit është problematik pasi ka rrezik që të degjenerojë në një regres të plotë në terma afat-gjatë. Tensionet dhe konfliktet politik në të gjitha nivelet e shoqërisë shqiptare, midis lidershipit, partive politike, shoqërisë civile dhe medias parandalon bashkëpunimin efektiv mes palëve dhe për rrjedhojë çdo progres të shpejtë drejt zbatimit të reformave të nevojshme për anëtarësimin e vendit në BE. Polarizimi dhe mosbashkëpunimi është pengesa kryesore drejt anëtarësimit në BE e cila duhet të tejkalohet pasi ecuria e shpejtë dhe cilësore drejt rrugës së anëtarësimit mund të arrihet vetëm nëpërmjet vullnetit politik të elitës shqiptare, rritjen e kapacitetit administrativ si dhe paraqitjen e rezultateve konkrete në reformat e ndërmarra.

Nga ana tjetër, rezulton se Shqipëria ka më shumë gjasa të përputhi legjislacionin dhe politikat e veta me standardet evropiane nëse BE-ja ofron 'shpërblime' të ndërmjetme për vendin në fusha specifike të politikave publike si p.sh. liberalizimi i vizave në rastin e pajtueshmërisë me kushtet në sektorin e drejtësisë dhe punëve të brendshme. Mbajtja e një presioni mbi çështje kyçe dhe ofrimi i avantazheve nga ana tjetër, do ta legjitimojnë procesin dhe rezultatin, pasi kjo do të shihet si një mënyrë reale për të kompensuar besueshmërinë e ulët të anëtarësimit të shpejtë. Kjo analizë e nivelit aktual të pajtueshmërisë së vendit me kushtet e anëtarësimit si dhe shkaqeve të saj mund të na ndihmojë për të kuptuar procesin si dhe inkurajuar politikë-bërësit për të

formuluar masa konkrete të cilat të synojnë të adresojnë arsyet reale të kësaj performance të dobët. Shqipëria duhet të kapi momentin dhe të ndërtojë mbi praktikatat e mira. Në këtë kontekst, është thelbësore për të nxitur një debati publik konstruktiv dhe të mirë informuar mbi situatën reale të vendit si dhe gjasat për të përmbushur kushtet e anëtarësimit pasi ambiciet politike në vend nuk mund të tejkalojnë realitetin.

# Communicating Europe

[www.eupolicyhub.eu](http://www.eupolicyhub.eu)