

Ekstrakt mbi Permbledhësen: “Legjislacioni per Femije ne RSH, 1992-2012”

Në 27 Shkurt 2012 mbushen 20 vjet nga ratifikimi i Konventës për të Drejtat e Fëmijës (OKB) nga Republika e Shqipërisë. Kjo Konventë referohet shpesh edhe si akti i parë ndërkombëtar i ratifikuar nga një parlament pluralist, pas rënies së rregjimit komunist¹. Ky përvjetor i Konventës përkon sivjet edhe me jubileun e 100-vjetorit të Shtetit Shqiptar, duke marrë një kuptim të veçantë.

Përgjatë këtyre dy dekadave, parimet dhe rregullat e Konventës për të Drejtat e Fëmijës kanë gjetur pasqyrim thelbësor tek një pjesë e konsiderueshme e korpusit tonë të brendshëm legjislativ. Shqipëria në këtë drejtim ka respektuar në vazhdimësi detyrimet e marra përsipër si shtet palë në Konventë.

Që nga vitit 1992 e deri sot, Republika e Shqipërisë gjithashtu ka nënshkruar (aderuar në) konventa, traktate, protokolle dhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare, një pjesë e të cilave kanë objekt ekskluziv **fëmijët**. Po ashtu, një pjesë e konsiderueshme e akteve ndërkombëtare të nënshkruara nga Shqipëria, edhe pse mund të mos kenë objekt ekskluziv fëmijët dhe të drejtat e tyre, përbajnë në shumicën e rasteve dispozita të posaçme për ta.

Angazhimi pozitiv për adoptimin/prodhimin e një legjislacioni që adreson posaçërisht të Drejtat e Fëmijëve, siç parashikohet në Konventë, vijon me ritëm konstant edhe në ditët e sotme. Kuvendi i Shqipërisë miratoi në 4 Nëntor, 2010 Ligjin nr. 10 347, “Për mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve”. Ky ligj hyri në fuqi në 1 Qershor 2011, pikërisht në Ditën Ndërkombëtare të Fëmijëve. Vetëm një ditë më pas, në 2 Qershor 2011, Kuvendi i Shqipërisë ratifikoi dy konventa të tjera të rëndësishme me objekt ekskluziv **fëmijët**, konkretisht: **Konventa Europiane** “Mbi statusin ligjor të fëmijëve të lindur jashtë martese” dhe **Konventa Europiane** “Mbi ushtrimin e të drejtave të fëmijëve”.

Në këtë kuptim, legjislacion primar (akte ndërkombëtare dhe ligje) në Republikën e Shqipërisë, i adoptuar/prodhuar gjatë këtyre 20 viteve të fundit, ofron sot garanci të mjaftueshme për mbrojtjen dhe/apo promovimin e të drejtave të fëmijëve. Këto të fundit konceptohen në doktrinën dhe praktikën e shtetit ligjor si të drejtat pararendëse të të drejtave të njeriut.

Parimet e Konventës së OKB “Për të drejtat e Fëmijëve” janë transpozuar me kujdes nga Ligjvënësi jo vetëm në atë pjesë të ligjeve që interesojnë drejtpërdrejt (*ekskluzivisht*) fëmijët, por dhe në dispozita të veçanta (relevante) të qindra ligjeve të tjera me objekt veprimi në fusha nga më të larmishmet. Identifikimi i saktë i këtyre ligjeve që nuk kanë objekt të drejtpërdrejt fëmijët, por që përbajnë dispozita të veçanta për ta, ishte ndoshta objektivi më kryesor në kuadër të këtij studimi të gjithanshëm të ndërmarrë nga Qendra ÇIP, me mbështetjen e UNICEF.

¹ Ky akt është nënshkruar nga Republika e Shqipërisë më datë 26 Janar 1990 dhe është ratifikuar më datë 27 Shkurt 1992

Rëndësia e identifikimit dhe veçimit për efekt përdorimi praktik të këtyre dispozitave që *target*-ojnë fëmijët, por që janë të shpërndara nëpër dhjetëra ligje apo akte ndërkombëtare të cilat nuk kanë objekt ekskluziv fëmijët, merr një rëndësi të posaçme për disa arsye:

Arsyeja kryesore ka të bëjë me faktin se një pjesë e këtyre dispozitave ligjore që normojnë/garantojnë të drejta të fëmijëve, janë të inkuorporuara në Kode të rëndësishme (sikurse janë Kodi Civil, Kodi Penal, Kodi i Familjes² etj). Në hierarkinë e akteve, Kodet qëndrojnë mbi ligjet e thjeshta. Për më tepër, edhe vetë akti themeltar i shtetit, Kushtetuta, adreson vetëm në nene të veçanta çështje që kanë të bëjnë me të drejtat e fëmijëve³.

Grupi i punës që u përfshi në këtë studim ambicioz, ka identifikuar 54 akte ligjore (Kushtetuta, Kode dhe ligje të thjeshta) të cilat përmbajnë dispozita shumë të rëndësishme që garantojnë të drejtat e fëmijëve. Këto akte ligjore *jo-ekskluzive* që përmbajnë dispozita për fëmijët janë rreth 9 herë më shumë në numër krahasuar me ligjet që kanë objekt ekskluziv fëmijët si kategori e posaçme juridike (6 gjithsej, pa përfshirë këtu Kodin e Familjës).

Arsyeja tjetër që ka motivuar kërkimin dhe identifikimin e saktë të dispozitave për fëmijët nëpër kode dhe ligje nga më të ndryshmet ka të bëjë me detyrat konkrete që cakton vetë Ligji nr. 10 347, dt 4.11.2010 "*Për mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve*". Ky ligj ka për qëllim mbrojtjen e veçantë të të drejtave të fëmijës nëpërmjet realizimit të një kuadri të plotë ligjor dhe institucional, në zbatim të Kushtetutës, të akteve ndërkombëtare që veprojnë në këtë fushë, si dhe të legjislacionit në fuqi (*neni 2*). Është e qartë se, në funksion të përmbushjes së qëllimit të këtij ligji, rëndësi të dorës së parë merr identifikimi i saktë i legjislacionit në fuqi, pra "*vijëzimi i terrenin*" ligjor ku do të lëvizin dhe veprojnë strukturat përgjegjëse që ky ligj ngarkon me këtë detyrë.

I njëjti arsyetim vlen edhe për aktet ndërkombëtare që ka ratifikuar Republika e Shqipërisë. Rezulton se nga totali i akteve ndërkombëtare që janë bërë pjesë e korpusit të brendshëm legjislativ në këto 20 vitet e fundit, vetëm 14 prej tyre mund të konsiderohen si akte që normojnë ekskluzivisht çështje të të drejtave të fëmijëve. Ndërkohë, në këtë Përmbledhje, janë identifikuar 28 akte ndërkombëtare (*konventa, marrëveshje, protokolle, etj*) të cilat, pavarësisht se nuk kanë objekt "direkt" fëmijët, inkuorporojnë dispozita të posaçme për ta.

Sipas Kushtetutës, aktet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj renditen të dytat në hierarkinë e akteve normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë (*neni 116/1*). Një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të (*neni 122/2*).

Identifikimi korrekt i akteve ndërkombëtare për fëmijët dhe/apo dispozitave të posaçme për ta nëpër akte ndërkombëtare të ndryshme të ratifikuara nga Shqipëria në 20 vitet e fundit, është në këtë kuptim edhe më i rëndësishëm për agjensitë ligjzbatuese se sa identifikimi i kodeve dhe ligjeve të brendëshme.

² Kodi i Familjes, në një shumicë të konsiderueshme të dispozitave të tij, normon çështje që lidhen direkt me të drejtat e fëmijëve. Për këtë arsye, ai është renditur në Kapitullin I, ku përmbledhen ligjet "me objekt ekskluziv" fëmijët.

³ Neni 27, pika 2, germa "ç", neni 54, neni 59, pika 1, germa "ç". Shiko fq. 129 në këtë Përmbledhje

* * *

Është e qartë tashmë se kjo Përmbledhje ka qëllim kryesor *ripërcaktimin e kufijve* të hapësirës ligjore brenda së cilës promovohen dhe mbrohen të Drejtat e Fëmijëve në Republikën e Shqipërisë në ditët e sotme.

Kjo Përmbledhje, më seriozja e realizuar ndonjëherë në fushën e legjislacionit për fëmijë, synon t'i vijë në ndihmë agjencive ligjzbatuese për të përmbushur me efikasitet maksimale, si në kohë edhe në cilësi, detyrimet që burojnë nga legjislacioni në fuqi. Studimi gjithashtu ka për qëllim t'i vijë në ndihmë institucioneve që hartojnë politika dhe ndërmarrin nisma ligjore për përmirësimin e mëtejshëm të rregullimeve ligjore. Konkretisht, kjo Përmbledhje ndihmon në rradhë të parë strukturat dhe mekanizmat institucionalë, në nivel qendror dhe vendor, që janë ngritur tashmë si kërkesë direkte e Ligjit nr. 10 347, dt 4.11.2010 "*Për mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve*" me synim implementimin e vetë ligjit. Ky ligj i ngarkon këtyre strukturave **zbatimin e legjislacionit dhe të politikave shtetërore për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës** (neni 32/4). Në kushtet kur korpusi ligjor në Republikën e Shqipërisë pëson rritje dhe ndryshime të vazhdueshme, identifikimi dhe veçimi i **legjislacionit** relevant nga vetë këto struktura ligjzbatuese do të ishte një sipërmarrje e vështirë. Minimalisht kjo sipërmarrje do të konsumonte kohë dhe energji të vyer që do të vononte implementimin e vetë ligjit 10347, duke kompromentuar në këtë mënyrë direkt qëllimin e tij.

Organizimi në një Përmbledhje të vetme i të gjitha ligjeve të brendshme dhe akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria me objekt ekskluziv fëmijët, si edhe i të gjitha akteve dispozitive relevante të shpërndara nëpër dhjetëra ligje / akte ndërkombëtare që nuk kanë domosdoshmërisht objekt fëmijët (Compendium), përveçse një nevojë, është mbi të gjitha një kusht i drejtpërdrejtë që strukturat përgjegjëse të implementojnë siç duhet Ligjin nr. 10 347, dt. 4.11.2010 "*Për mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve*".

Arsyeja e tretë që nxiti këtë studim vuluminoz u diktua nga sistemi i publikimeve zyrtare në Republikën e Shqipërisë. Ky sistem "vuan" mungesën e konsistencës, sidomos sa i takon akteve që datojnë para vitit 1999, kohë në të cilën botimet zyrtare u rregulluan me ligj të posaçëm⁴. Gjithashtu, sistemi i arkivimit elektronik të akteve që përdoret sot nga Qendra e Publikimeve Zyrtare nuk mundëson efektivisht kërkimin e legjislacionit të synuar, në rastin konkret atë për fëmijët, përmes fjaleve kyçe (psh., "fëmijët" apo "të mitur"). Ky kërkim mund të realizohet vetëm përmes njohjes së attributeve të aktit, që është në fakt një mision pothuajse i pamundur⁵.

Akoma më i pamundur është kërkimi i akteve ndërkombëtare. Vështirësinë në këtë drejtim e shton fakti tashmë i konstatuar si nga institucionet zyrtare⁶ ashtu edhe nga operatorë të specializuar

⁴ Ligji nr 8502, i ndryshuar, "*Për krijimin e Qendrës së Publikimeve Zyrtare*",

⁵ Rendi indeksues i llojit të aktit: ligj, ka arritur aktualisht numrin 10500.

⁶ Në vitin 2008, Avokati i Popullit ka konstatuar se një numër relativisht i madh aktesh ndërkombëtare që Shqipëria ka nënshkruar apo ka aderuar, para dhe pas viti 1990, nuk janë ende të botuara në Fletore Zyrtare. Në Raportin Special nr. 1, të dorëzuar në Kuvend në vitin 2008, AP konstatonte se problemi vijonte të mbetej i pazgjidhur për 75 akte ndërkombëtare të identifikuara konkretisht që prej vitin 2002.

të shoqërisë civile⁷ në fushën e aksesit në legjislacion se, një pjesë e madhe e akteve ndërkombëtare që janë sot pjesë e rregjimit të brendshëm juridik, nuk janë përkthyer asnjëherë zyrtarisht në gjuhën shqipe dhe rrjedhimisht nuk gjenden të botuara as në Fletore Zyrtare.

Po aq e vështirë paraqitet situata për versionet e përditësuara të akteve ligjore. Shqipëria nuk disponon sot ende një praktikë apo sistem bashkëkohor që të mund të ofrojë për përdoruesin e interesuar versione të përditësuara të legjislacionit të brendshëm, ku të jenë reflektuar rigorozisht ndryshimet e herë pas'herëshme që mund të këtë pësuar akti. Profesionistët e ligjit kanë ngritur vazhdimisht shqetësimin për konfuzionin që krijohet në referimin e praktikës së saktë ligjore për shkak të vështirësisë në identifikimin e ndryshimeve që ka pësuar akti përgjatë viteve.

Kjo përmbledhje e legjislacionit për fëmijë në Republikën e Shqipërisë, adreson konkretisht për zgjidhje edhe këtë problem. I gjithë legjislacioni i përmbledhur në këtë botim i është nënshtruar një procesi rigoroz vlerësimi sa i takon ndryshimeve përgjatë viteve. Të gjithë aktet ligjore në këtë Përmbledhje janë versione të përditësuara (integrale), sikurse edhe të gjitha dispozitat e veçanta të përfshira në këtë botim janë nxjerrë nga versionet e përditësuara të ligjeve që i përmbajnë ato. Ky përditësim u bë i mundur falë kapaciteteve të larta në ekspertizë dhe në burime që ka siguruar Qendra ÇIP gjatë këtyre viteve që punon në fushën e aksesit në legjislacion. Përditësimi (*update-imi*) i akteve para procesimit për botim, i jep një vlerë të shtuar kësaj përmbledhjeje të realizuar me mbështetjen e UNICEF.

Sjellim në vëmendje se Republika e Shqipërisë në një kohë të shpejtë do të paraqesë raportin e radhës mbi ecurinë e zbatimit të dispozitave të Konventës për të Drejtat e Fëmijëve. Deri më sot, pranë Komitetit të Konventës për të Drejtat e Fëmijëve (CRC) janë paraqitur dy raporte që përmbanin informacion lidhur me masat ligjore, ekzekutive, administrative të ndërmarra nga institucionet shqiptare, të ndara me periudha të ndryshme. Raporti Fillestar (i Pari), është paraqitur më datë 5 Korrik 2004 dhe përmbante informacion për periudhën 1992-2000, kurse Raporti i Dytë, i Tretë dhe i Katërt Periodik është paraqitur më datë 2 Dhjetor 2009 dhe përmbante informacion për periudhën 2001 – 2009.

Ky botim ekskluziv mbi legjislacionin për fëmijët në Republikën e Shqipërisë, mund të shërbejë si një masë plotësuese e realizuar nga shoqëria civile në reflektim të rekomandimeve të dhëna nga ekspertët ndërkombëtare, të cilët kanë evidentuar si problematike mungesën e një përmbledhëseje ligjore të mirëfilltë në këtë fushë.

Gerti Shella
Drejtor i projektit

⁷ Prej tre vitesh tashmë, Qendra për Çështje të Informimit Publik, ÇIP monitoron situatën për reduktimin e “stokut” të akteve ndërkombëtare, teksti i të cilave nuk shtë përkthyer akoma zyrtarisht në gjuhën shqipe. Nga vlerësimet më të fundit rezultoi se në 20 vitet e fundit, janë gjithsej 183 akte ndërkombëtare që janë ratifikuar nga Republika e Shqipërisë, teksti i të cilave nuk gjendet i botuar në gjuhën shqipe në Fletore Zyrtare. Në kuadër të kësaj Përmbledhjeje, grupit të punës iu desh të përkthente nga anglishtja disa tekste konventash të nënshkuara nga Shqipëria në periudhën që mbulon ky studim 1992-2012.