

RAPORTI I ECRI-T PËR SHQIPËRINË

(Cikli i gjashtë monitorues)



Miratuar më 7 prill 2020

Botuar më 2 qershor 2020

Lutemi, vini re se ky dokument është variant i përkthyer. Në rast dyshimi, duhet t'i referoheni versionit original në anglisht apo frëngjisht.

PASQYRA E LËNDËS

PARATHËNIE	5
PËRMBLEDHJE	7
GJETJET DHE REKOMANDIMET	9
<i>I. BARAZIA EFEKTIVE DHE AKSESI NË TË DREJTAT</i>	9
A. Organet e barazisë	9
B. Arsimi gjithëpërfshirës	10
C. Migrantët e pranishëm në mënyrë të parregullt	12
D. Barazia e personave LGBTI	12
<i>II. GJUHA E URREJTJES DHE DHUNA E MOTIVUAR NGA URREJTJA</i>	15
A. Gjuha e urrejtjes	15
B. Dhuna e motivuar nga urrejtja	17
<i>III. INTEGRIMI DHE PËRFSHIRJA</i>	17
A. Romët dhe egjiptianët.....	17
B. Migrantët (përfshirë refugjatët dhe përfituesit e mbrojtjes suplementare).....	26
<i>IV. ÇËSHTJET SPECIFIKE TË VENDIT.....</i>	26
Aktet nënligjore që mungojnë për legjislacionin	26
REKOMANDIMET E MONITORIMIT TË NDËRMJETËM.....	29
LISTA E REKOMANDIMEVE	31
BIBLIOGRAFIA	33

PARATHËNIE

Komisioni Evropian kundër Racizmit dhe Intolerancës (ECRI), i themeluar nga Këshilli i Evropës, është organ i pavarur monitorimi për të drejtat e njeriut i specializuar në çështjet e lidhura me luftën kundër racizmit, diskriminimit (për shkak të “racës”, origjinës etnike/kombëtare, ngjyrës, shtetësisë, fesë, gjuhës, orientimit seksual dhe identitetit gjinor), ksenofobisë, antisemitizmit dhe intolerancës. Ai përbëhet nga anëtarë të pavarur e të paanshëm të zgjedhur mbështetur në autoritetin moral dhe përvojën e tyre të spikatur në trajtimin e çështjeve që kanë të bëjnë me racizmin, ksenofobinë, antisemitizmin dhe intolerancën.

Në kuadër të veprimtarive statutores, ECRI kryen analiza monitoruese të vendit, ku analizon situatën në secilin prej shteteve anëtare të Këshillit të Evropës lidhur me gjendjen e racizmit dhe intolerancës, dhe harton sugjerime dhe propozime për trajtimin e problemeve të identifikuara.

Monitorimi i vendit nga ECRI bëhet në të gjitha shtetet anëtare të Këshillit të Evropës në nivel të njëjtë. Kjo punë kryhet në bazë ciklesh prej pesë vjetësh. Raportet e raundit të parë u përfunduan në fund të vitit 1998, ato të raundit të dytë në fund të vitit 2002, ato të raundit të tretë në fund të vitit 2007, ato të raundit të katërt në fillim të vitit 2014, dhe ato të raundit të pestë në fund të vitit 2019. Puna për raportet e raundit të gjashtë ka filluar në fund të vitit 2018.

Metodat e punës për përpunimin e raporteve përfshijnë analiza dokumentesh, një vizitë pune në vendin konkret dhe më pas një dialog konfidencial me autoritetet kombëtare.

Raportet e ECRI-t nuk janë rezultat i hetimeve ose provave dëshmuese, por rezultat analizash bazuar në informacione të mbledhura nga burime të ndryshme. Studimet në bazë të dokumenteve mbështeten në shumë burime të shkruara, kombëtare e ndërkombëtare. Vizita në vend bën të mundur takimin me grupe drejtpërdrejtë të interesuara (qeveritare dhe joqeveritare) me qëllim të mbledhjes së informacioneve të hollësishme. Procesi i dialogut konfidencial me autoritetet kombëtare u lejon këtyre të fundit të propozojnë, nëse e shohin të nevojshme, komente në projektraport, me synimin e korrigjimit të gabimeve të mundshme faktike të përfshira në raport. Në përfundim të këtij dialogu, autoritetet kombëtare mund të kërkojnë, nëse dëshirojnë, që mendimet e tyre të paraqiten si shtojcë e raportit përfundimtar të ECRI-t.

Raportet e vendit të raundit të gjashtë përqendrohen në tri tema të përbashkëta për të gjitha shtetet anëtare: (1) barazia efektive dhe aksesin ndaj të drejtave, (2) gjuha e urrejtjes dhe dhuna e motivuar nga urrejtja, dhe (3) integrimi dhe përfshirja, si dhe disa tema specifike të lidhura me secilën prej tyre.

Në kuadër të ciklit të gjashtë, kërkohet sërish zbatim përparësor për dy rekomandime specifike të përzgjedhura nga rekomandimet e dhëna në raport. Procesi i monitorimit të ndërmjetëm për këto dy rekomandime do të kryhet nga ECRI jo më vonë se dy vite pas botimit të këtij raporti.

Raporti në vijim është hartuar nga ECRI nën përgjegjësinë e tij të plotë. Raporti paraqet gjendjen deri në datën 11 dhjetor 2019; si rregull, çdo zhvillim i ndodhur pas kësaj date nuk përfshihet në analizën më poshtë, e as nuk është marrë parasysh në përfundimet dhe propozimet e dhëna në këtë dokument.

PËRMBLEDHJE

Që prej miratimit të raportit të pestë të ECRI-t për Shqipërinë, më 19 mars 2015, është arritur progres në disa fusha.

Avokati i Popullit (Ombudsmani) dhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi (KMD) kanë krijuar një marrëdhënie shumë efektive dhe kolegjiale në të cilën të dy institucionet kanë ndërtuar mandatin, kapacitetet dhe ekspertizën e njëri-tjetrit. Nivelet e personelit në KMD janë rritur, përfshirë monitorimin, raportimin dhe zyrat rajonale.

Në fushën e arsimit gjithëpërfshirës, projekti “Lufa kundër bullizmit dhe ekstremizmit në sistemin arsimor” 2016-2019 mbështeti autoritetet në përpjekjet e tyre për të hartuar strategji dhe përgjigje ndaj këtyre fenomeneve në shkolla.

Në vitin 2015, Parlamenti shqiptar miratoi një rezolutë për “mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të personave që i përkasin komunitetit LGBT në Shqipëri”. Më pas, qeveria miratoi Planin e Veprimit LGBTI 2016-2020, hartimi dhe zbatimi i të cilit përfshinte gjithashtu organizata të komunitetit LGBTI.

Avokati i Popullit dhe KMD-ja e kanë bërë fjalimin e urrejtjes raciste dhe homo-/transfobike një temë të spikatur në punën e tyre, duke pranuar se ky problem duhet të zgjidhet në mënyrë efektive.

Në dhjetor 2015, autoritetet miratuan një Plan të ri Kombëtar të Veprimit për integrimin e romëve dhe egjiptianëve 2016-2020. Ky plan përqendrohet veçanërisht në objektivat dhe aktivitetet në arsim, punësim dhe formimin profesional, kujdesin shëndetësor dhe mbrojtjen sociale, strehimin dhe integrimin, si dhe regjistrimin civil dhe aksesin në drejtësi. Plani i Veprimit përfshin një sërë treguesish për matjen e progresit dhe merr parasysh dimensionin gjinor për përfshirje sociale, për shembull, duke siguruar të dhëna të ndara gjinore. Autoritetet gjithashtu kanë përfshirë masa gjithëpërfshirëse në sektorin e arsimit, duke u përpjekur që të regjistrojnë më shumë fëmijë romë dhe egjiptianë në arsimin parashkollor dhe të detyrueshëm. Në krahasim me nivelin fillestar të vitit 2015 të 4437 fëmijëve, shifra në vitin 2018 tashmë arriti në 13.310 fëmijë. Për më tepër, vlen të përmendet që këto përpjekje, jo vetëm që janë kufizuar në një numër të vogël të qyteteve të zgjedhura, por mbulojnë një zonë gjeografike shumë të gjerë.

Në vazhdim të një rekomandimi të bërë në raportin e mëparshëm të ECRI-t, përkatësisht për të siguruar një akses efektiv në drejtësi për viktimat e diskriminimit përmes zhvillimit të një sistemi funksionues të ndihmës juridike dhe të financuar siç duhet, autoritetet shqiptare filluan legjislacionin për sigurimin e ndihmës juridike, që u miratua në vitin 2017.

ECRI i mirëpret këto zhvillime pozitive në Shqipëri. Megjithatë, pavarësisht nga progresi i arritur, disa çështje mbeten shqetësuese.

Në vitin 2014, mandati i Avokatit të Popullit u zgjerua, ndër të tjera për të përfshirë aktivitetet promovuese dhe në terren, për të cilat sidoqoftë nuk u dha rritje e buxhetit. Gjithashtu, një numër i madh i rekomandimeve të bëra nga organet e barazisë nuk janë n pasuarve veprime përkatëse nga autoritetet.

Në fushën e arsimit, masat e marra kundër bullizmit dhe ekstremizmit në shkolla deri më tani kanë konsistuar vetëm në masa të përgjithshme të ndërgjegjësimit kundër bullizmit, të cilat nuk përbajnë module që mbulojnë grupet veçanërisht të cenueshme, siç janë fëmijët romë dhe LGBTI.

Ndërsa Plani i Veprimit për personat LGBTI është një bazë e dobishme për të arritur ndryshime pozitive, ai është larg nga zbatimi i plotë dhe akoma mbeten pengesa dhe probleme të ndryshme. Janë veçanërisht të domosdoshëm hapat në lidhje me parandalimin e diskriminimit dhe promovimin e barazisë për personat LGBTI në sektorët e shëndetësisë dhe arsimit, dhe për ndërtimin e kapaciteteve në nivelin bashkie jashtë kryeqytetit.

Dënimi publik dhe kundër-përgjigjet aktive nga persona të nivelit të lartë politik, ose figura të tjera publike në përgjigje të gjuhës së urrejtjes janë jashtëzakonisht të rralla. Gjuha e urrejtjes, veçanërisht kundër anëtarëve të komunitetit rom dhe LGBTI, ende shpesh konsiderohet se është një tipar i pranueshëm i debateve publike.

Ndarja strukturore në të vërtetë e nxënësve romë dhe egjiptianë në shkolla ende ndodh në disa vende. Për më tepër, shumë romë dhe egjiptianë mbeten jashtë mundësive të formimit profesional dhe programeve aktive të punësimit të ofruar për punëkërkuar të regjistruar të papunë, pasi ata shpesh nuk janë të regjistruar dhe kërkesat minimale arsimore për aktivitetet të tilla mund të

jenë shumë të larta, duke pasur parasysh rezultatet e ulta arsimore të shumë personave të interesuar.

Shumë romë dhe egjiptianë gjithashtu vuajnë nga jetesa në kushte të papërshtatshme të strehimit dhe nga dëbimet e kryera pa masat mbrojtëse të nevojshme. Autoritetet ende nuk kanë gjetur një zgjidhje për krizat afatgjata të banesave që prekin komunitetet rome dhe egjiptiane në zonat e Kabashit dhe Gurit të Kuq të bashkisë Pogradec.

Aktet nënligjore përkatëse për Ligjin e ri për Ndhimën Juridike dhe Ligjin për Strehimin Social nuk janë nxjerrë ende, megjithëse afati ligjor prej gjashtë muajsh ka kaluar.

Në këtë raport, ECRI u bën thirrje autoriteteve shqiptare që të ndërmarrin masa shtesë në disa fusha dhe bën disa rekomandime, duke përfshirë si më poshtë:

Autoritetet duhet të sigurojnë që Zyra e Avokatit të Popullit të marrë burimet e nevojshme financiare dhe të personelit për të mbuluar plotësisht dhe në mënyrë të qëndrueshme të gjitha aspektet e mandatit të saj; dhe forcimin e ndjekjes së rekomandimeve të organeve të barazisë.

Autoritetet duhet të sigurojnë që Plani Kombëtar i Veprimit për personat LGBTI 2016-2020 është plotësisht i financuar dhe zbatuar.

Autoritetet duhet të marrin frymëzim nga Rekomandimi i Politikave të Përgjithshme të ECRI-t, Nr. 15, në luftën kundër gjuhës së urrejtjes dhe të dënojnë rreptësisht dhe publikisht incidente të gjuhës së urrejtjes, veçanërisht kundër personave LGBTI dhe romëve.

Autoritetet duhet të monitorojnë nga afër situatën në lidhje me ndarjen strukturore në të vërtetë të nxënësve romë dhe egjiptianë në shkollë; si dhe të zgjerojnë aktivitetet e formimit profesional dhe programet aktive të punësimit për romët dhe egjiptianët.

Autoritetet duhet të gjejnë një zgjidhje të shpejtë për krizat afatgjata të banesave që prekin komunitetet rome dhe egjiptiane në zonat e Kabashit dhe Gurit të Kuq të bashkisë Pogradec.*

Autoritetet duhet të përfundojnë aktet nënligjore të nevojshme për Ligjin për Ndhimën Juridike dhe Ligjin për Strehimin Social.*

* Ky rekomandim do të jetë objekt i një procesi monitorimi të ndërmjetëm nga ECRI jo më vonë se dy vjet pas botimit të këtij raporti.

GJETJET DHE REKOMANDIMET

I. BARAZIA EFEKTIVE DHE AKSESI NË TË DREJTAT

A. Organet e barazisë

1. Në Shqipëri ekzistojnë dy organe të barazisë që lidhen me punën e ECRI-t, përkatësisht Avokati i Popullit (Ombudsmani) dhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi (KMD).¹ Në raportin e tij të mëparshëm, ECRI përmendi shqetësimet se KMD-ja e sapo-krijuar mund të përkojë pjesërisht në punën e saj me mandatin e Avokatit të Popullit, duke rezultuar potencialisht me probleme për të përcaktuar një ndarje funksionale dhe efikase të punës midis këtyre dy autoriteteve të pavarura.² ECRI është i kënaqur të vërejë se probleme të tilla nuk janë shfaqur. Përkundrazi, është krijuar një marrëdhënie shumë efektive dhe kolegjiale midis dy institucioneve ku të dy bazohen në mandatin, kapacitetet dhe ekspertizën e njëri-tjetrit. Kjo prirej pozitive u zyrtarizua në Memorandumin e Bashkëpunimit të nënshkruar nga krerët e të dy institucioneve të pavarura më 28 maj 2018. Kjo është simbolizuar gjithashtu nga fakti se janë hapur 10 zyra vendore/rajonale (shtatë nga Avokati i Popullit dhe tre nga KMD-ja), të cilat mund të përdoren për të paraqitur ankesa në secilin institucion, në mënyrë që të promovojnë akses më të mirë në të dy autoritetet e pavarura.³ Rastet e paditësve gjithashtu referohen reciprokisht, në varësi të institucionit që është më i përshtatshëm për t'u marrë me këto çështje. Ndërsa një **praktikë** e tillë **e mirë** është kryesisht rezultat i përpjekjeve të dy Organeve të Barazisë, ECRI i inkurajon autoritetet ta mbështesin këtë marrëdhënie sinergjike, pa cenuar në asnjë mënyrë pavarësinë e këtyre institucioneve, dhe të përmbahen nga çdo masë që mund të rrezikojë bashkëpunimin e tyre në të ardhmen.
2. Në lidhje me mandatin dhe kompetencat e Avokatit të Popullit dhe KMD-së, ECRI vëren se ato janë përgjithësisht në përputhje me Rekomandimin e rishikuar të Politikave të Përgjithshme të ECRI-t (GPR) Nr. 2 për Organet e Barazisë. Sidoqoftë, boshllëqe të caktuara mbesin. Në vitin 2015, ECRI rekomandoi që autoritetet t'i jepnin KMD-së kompetencën për të kërkuar lëshimin ose paraqitjen e dokumenteve dhe informacioneve zyrtare brenda një periudhe kohe të përshtatshme (shikoni gjithashtu GPR Nr. 2, § 21).⁴ Ndërkohë që nuk janë bërë ndryshime në këtë drejtim, posaçërisht për kompetencat e KMD-së, Ligji për të Drejtën e Informacionit të vitit 2014 tani parashikon akses të përgjithshëm në informacion brenda 10 ditëve, dhe në raste më të ndërlikuara brenda 15 ditëve. Sidoqoftë, në praktikë autoritetet përkatëse jo gjithmonë i respektojnë këto afate. Gjithashtu, akoma mbetet kërkesa për KMD-në (ose ndonjë organizatë tjetër që ka interes të ligjshëm në luftën kundër diskriminimit racial) për të marrë një prokurë nga një paditës për të regjistruar një çështje në gjykata (në kundërshtim me GPR Nr. 2, § 14d).⁵ Në anën pozitive, pas një ndryshimi të bërë në Kushtetutën e vendit në vitin 2016, KMD-ja tani mund të sjellë çështje edhe para Gjykatës Kushtetuese.
3. Në lidhje me situatën e burimeve, ECRI vëren se personeli i zyrës së KMD-së është përmirësuar (përveç krijimit të një drejtorie të re për monitorim dhe raportim, personeli punonjës në zyrat rajonale, të cilët në të kaluarën paguheshin nga projektet e Këshillit të Evropës/Bashkimit Evropian tani paguheshin nga vetë buxheti i KMD-së, duke siguruar më shumë qëndrueshmëri). Buxheti i Avokatit të Popullit

¹ Shihni gjithashtu ECRI 2015: §§ 25 - 29.

² Shihni gjithashtu Rekomandimin e Politikave të Përgjithshme të ECRI-t (GPR) Nr. 2: § 9.

³ Shihni gjithashtu: GPR Nr. 2: § 40 a-b.

⁴ ECRI 2015: § 27 (i).

⁵ ECRI 2015: § 27 (ii).

u rrit paksa, por ende nuk pasqyron në mënyrë të duhur zgjerimin e mandatit të tij në vitin 2014, ndër të tjera për të përfshirë aktivitete promovuese dhe në terren, për të cilat, megjithëse pati disa kërkesa, nuk u dha rritje e buxhetit.⁶ Në disa fusha të punës, aktivitetet dhe stafi janë financuar ose financohen ende nga donatorë të jashtëm, ose organizata ndërkombëtare, të tilla si agjencitë e Kombeve të Bashkuara të pranishme në vend, ose përmes fondeve të para-pranimit në BE të vëna në praktikë nga Këshilli i Evropës.

4. Në vitin 2019, Komiteti i Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e Diskriminimit Racor (CERD) shprehu shqetësimin e tij për ndjekjen e kufizuar të rekomandimeve dhe vendimeve të marra nga organet e barazisë.⁷ ECRI vëren se parlamenti shqiptar miratoi një Plan Veprimi “për zbatimin e rekomandimeve të raportit të Komisionit Evropian për Shqipërinë” (2018) që përmban një seri masash që synojnë forcimin e sistemit të monitorimit parlamentar për zbatimin e rekomandimeve të bëra nga organet e barazisë. Një hap i tillë është i mirëpritur dhe duket i domosdoshëm, duke pasur parasysh që ende një numër i madh i rekomandimeve të bëra nga organet e barazisë nuk janë pasuar me veprimet përkatëse.⁸ Si rezultat i zgjerimit të fushave të përgjegjësisë së autoriteteve vendore, ndërsa në të njëjtën kohë nuk kanë rritur kapacitetet e tyre për të siguruar në mënyrë të barabartë, ka pasur një rritje të numrit të ankesave kundër autoriteteve bashkiake.
5. Në rastin e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, që gjithashtu mund të merret me çështje të diskriminimit të pretenduar në sektorin privat, një numër i madh (deri në 90%) të vendimeve të tij sfidohen në gjykata. Ndërsa në të kaluarën, vendimet e KMD-së shpesh rrëzoheshin nga gjyqësori, kjo prirje duket se është ndalur dhe përmbysur. Duket se një kuptim shumë më i mirë i parimeve të barazisë dhe mosdiskriminimit, si dhe jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, po përhapet gjithnjë e më shumë në sistemin gjyqësor. ECRI është informuar se ky është rasti për gjykatat e shkallës së parë dhe të dytë në Tiranë si dhe jashtë Tiranës. Përveç përpjekjeve të KMD-së në këtë drejtim, ky zhvillim pozitiv gjithashtu mund t'i atribuohet trajnimeve të vazhdueshme të gjyqtarëve për këtë temë.
6. ECRI rekomandon që autoritetet ta sjellin legjislacionin në lidhje me Avokatin e Popullit dhe Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi plotësisht në përputhje me Rekomandimin e tij të rishikuar të Politikave të Përgjithshme Nr. 2 për Organet e Barazisë, veçanërisht duke (i) zbatuar rekomandimin e përfshirë në § 27(ii) të raportit të mëparshëm të ECRI-t për Shqipërinë; (ii) duke siguruar që Zyra e Avokatit të Popullit të marrë burimet e nevojshme financiare dhe të personelit për të mbuluar plotësisht dhe në mënyrë të qëndrueshme të gjitha aspektet e mandatit të saj; dhe (iii) forcimin e ndjekjes së rekomandimeve të Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi me qëllim të rritjes të efektivitetit të tyre.

B. Arsimi gjithëpërfshirës

7. Ky seksion ka të bëjë me politikat arsimore që adresojnë përjashtimin dhe marginalizimin përmes arsimit gjithëpërfshirës për të gjithë fëmijët dhe synojnë krijimin e një shoqërie gjithëpërfshirëse dhe tolerante (Seksionet II dhe III të GPR-së Nr. 10 të ECRI-t).
8. Shoqëria shqiptare zakonisht karakterizohet nga nivele të larta të tolerancës. Kjo është veçanërisht për rastin në lidhje me përkatësitë e ndryshme fetare. Sidoqoftë,

⁶ Shihni gjithashtu GPR-në Nr. 2: § 28.

⁷ Komiteti i Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e Diskriminimit Racor (UN CERD) 2019: § 13-14. – Shihni gjithashtu: Këshilli i Evropës, Komiteti i Ministrave, Rekomandimi CM/REC (2019)6 mbi zhvillimin e institucionit të Avokatit të Popullit; dhe GPR-në Nr. 2: § 36.

⁸ Përfshirë ato që lidhen me mandatin e ECRI-t si dhe të tjera.

ekzistojnë pakënaqësi ndaj disa pakicave kombëtare, veçanërisht ndaj romëve dhe personave LGBTI (shihni gjithashtu seksionin II). Duke pasur parasysh numrin e ulët të të huajve që migrojnë në Shqipëri, autoritetet konsiderojnë se zhvillimi i një qasjeje arsimore gjithëpërfshirëse nuk është i nevojshëm për momentin për të lehtësuar integrimin e refugjatëve, përfituesve të mbrojtjes ndihmëse ose punonjësve migrantë dhe fëmijëve të tyre, siç është rasti në shumë vende të tjera evropiane. Sidoqoftë, problemi i bullizmit në shkolla është i pranishëm edhe në Shqipëri. Disa nga arsyet e bullizmit apo të ngacmimit të nxënësve janë gjithashtu të rëndësishme për ECRI-n, për shembull origjina etnike/kombëtare (që i përkasin një pakice kombëtare) ose orientimi seksual.

9. Nga viti 2016 deri në vitin 2019, Këshilli i Evropës dhe Bashkimi Evropian mbështetën zbatimin e projektit *“Lufta kundër bullizmit dhe ekstremizmit në sistemin arsimor”* në Shqipëri. Qëllimi i tij ishte të ndihmonte autoritetet kombëtare në hartimin e strategjive dhe përgjigjet ndaj bullizmit dhe ekstremizmit në shkolla, duke ndërgjegjësuar ndërkohë nxënësit, prindërit dhe stafin e shkollës për dëmet e bullizmit dhe mënyrën se si mund të mbrohen nxënësit. Ligji i ri për të Drejtat dhe Mbrojtjen e Fëmijës, i miratuar në shkurt 2017, e njeh gjithashtu fenomenin e bullizmit në shkolla dhe përfshin dispozita për parandalimin dhe raportimin e tij. Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë dhe Ministria e Ekonomisë dhe Financave nxorën një vendim të përbashkët duke udhëzuar shkollat pilot që morën pjesë në projekt për të zbatuar plane veprimi kundër bullizmit gjatë vitit shkollor 2018/2019; për të koordinuar aktivitetet e ndërgjegjësimit dhe shkëmbimin e njohurive ndërmjet shkollave; për të siguruar organizimin e ditës kombëtare kundër bullizmit më 21 nëntor dhe për të monitoruar dhe përmirësuar sistemet e referimit në lidhje me rastet e bullizmit në shkolla. Bazuar në përvojat e shkollave pilot, u propozua një udhëzues kombëtar për të drejtuar politikë-bërësit në parandalimin ose zvogëlimin e bullizmit dhe krijimin e një mjedisi shkollor të sigurt dhe gjithëpërfshirës, në partneritet me Ministrinë e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, për t’u integruar në Strategjinë e Re Kombëtare për Arsimin Parauniversitar. Për më tepër, Programi për Trajnimin e Mësuesve dhe Mbështetjen e Shkollave, i konceptuar si një ndërhyrje hap pas hapi, me qëllim parandalimin ose zvogëlimin e bullizmit dhe ndërtimin e një mjedisi gjithëpërfshirës, u akreditua nga Komisioni i Akreditimit të Programeve dhe Moduleve të Trajnimit. Deri më tani janë trajnuar 210 mësues nga 21 shkolla pilot.⁹
10. Ndërkohë që sa më sipër mund të shihen si **praktika premtuese**, deri më tani aktivitetet përbëheshin vetëm nga masa të përgjithshme të ndërgjegjësimit kundër bullizmit, të cilat nuk përmbanin module që mbulonin grupet veçanërisht të cënueshme, siç janë fëmijët romë dhe LGBTI. Këta elementë specifikë të grupit duhet të jenë hapi tjetër për të siguruar që parimet e përgjithshme të gjithëpërfshirjes të zbatohen në mënyrë efektive për të mbrojtur anëtarët e këtyre pakicave. Për më tepër, numri i kufizuar i shkollave në të cilat janë zbatuar aktivitetet kundër bullizmit, deri më tani mbetet i pamjaftueshëm për të siguruar një mbulim mbarëkombëtar. Këto aktivitete duhet të përfshihen në një shkallë më të madhe, përfshirë në zonat rurale.
11. ECRI rekomandon që autoritetet të ndërtojnë mbi arritjet e bëra tashmë në lidhje me parandalimin dhe luftimin e racizmit dhe intolerancës në shkolla. Ata duhet të kalojnë, në veçanti, nga aktivitetet e përgjithshme kundër bullizmit në zhvillimin dhe zbatimin e moduleve specifike në grup, kundër bullizmit të pjesëtarëve të komuniteteve të cënueshme, të tillë si fëmijët dhe të rinjtë romë dhe/ose LGBTI; si dhe zgjerimin e këtyre veprimtarive në të gjithë vendin, përfshirë ato në zonat rurale. Në këtë kontekst, autoritetet duhet të marrin frymëzim nga Rekomandimi i Politikave të Përgjithshme të ECRI-t Nr. 10 mbi arsimin gjithëpërfshirës dhe të

⁹ Përveç kësaj, KMD-ja gjithashtu ka ndërmarrë veprimtari ndërgjegjësimit dhe trajnimit për mësuesit, psikologët, drejtorët e shkollave dhe studentët.

lidhin aktivitetet me planet ekzistuese dhe të ardhshme të veprimit kombëtar për romët dhe personat LGBTI.

C. Migrantët e pranishëm në mënyrë të parregullt

12. Shqipëria është një vend i migrimit jashtë dhe nuk ka një numër të konsiderueshëm migrantësh që vijnë në Shqipëri për të marrë vendbanimin afatgjatë. Megjithatë, me mbylljen e pjesëve të tjera të të ashtuquajturës rrugë ballkanike, Shqipëria është bërë gjithnjë e më shumë një vend tranzit për shumë migrantë që hyjnë nga Greqia, dhe që përpiqen për të arritur në Evropën perëndimore dhe veriore. Në përgjithësi, shumica e migrantëve kalojnë vetëm një periudhë shumë të shkurtër në Shqipëri, shpesh jo më shumë se disa ditë. Sipas autoriteteve, në vitin 2018 nga 4386 kërkesa për azil të paraqitura nga migrantët që u ndaluan nga rojet kufitare shqiptare, vetëm 1% u paraqitën më pas për seancat e tyre gjyqësore me autoritetet shqiptare të azilit.
13. Për shkak të natyrës së përkohshme të migracionit në vend, nuk ka politika ose masa specifike në lidhje me migrantët e parregullt;¹⁰ dhe as organizatat e shoqërisë civile, dhe as bashkëbiseduesit e tjerë nuk treguan një nevojë specifike në këtë fushë për momentin. Megjithatë, autoritetet e informuan ECRI-n, që migrantët pa dokumente që kanë nevojë urgjente për ndihmë mjekësore mund të kenë akses në kujdesin e nevojshëm mjekësor; dhe kjo përfshinte të paktën një rast pranimi në spital dhe kirurgji.¹¹ ECRI inkurajon autoritetet të bëjnë vlerësimin e situatës në lidhje me migrantët e parregullt në mënyrë të vazhdueshme, dhe nëse, dhe kur është e nevojshme, t'i referohen për udhëzime Rekomandimit të Politikave të Përgjithshme të ECRI-t Nr. 16 për mbrojtjen e migrantëve të pranishëm të parregullt nga diskriminimi.

D. Barazia e personave LGBTI

14. Ende nuk ka të dhëna zyrtare mbi popullsinë LGBTI në Shqipëri.¹² Rekomandimi CM/Rec(2010)5 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për masat për të luftuar diskriminimin për shkak të orientimit seksual ose identitetit gjinor tregojnë që të dhënat personale që i referohen orientimit seksual të një personi ose identitetit gjinor mund të mblidhen kur kjo është e nevojshme për kryerjen e një qëllimi specifik, të ligjshëm dhe legjitim. Është e qartë se pa një informacion të tillë nuk mund të ketë një bazë të fortë për hartimin dhe zbatimin e politikave për të adresuar intolerancën dhe diskriminimin ndaj personave LGBTI. Meqenëse stigmatizimi i përhapur shpesh parandalon që individët të jetojnë orientimin e tyre seksual dhe/ose identitetin gjinor publikisht, ECRI inkurajon fuqishëm autoritetet që të ndërthurin aktivitetet e ndryshme të tyre të vazhdueshme të lidhura me personat LGBTI (përshkruara më poshtë) me përpjekjet e forta për mbledhjen e të dhënave, duke ndërtuar kështu sinergji pozitive midis uljes së paragjykimëve kundër personave LGBTI dhe rritjen e besimit në mes të personave LGBTI.
15. Personat LGBTI vazhdojnë të përballen me një numër problemesh në Shqipëri dhe shpesh hasin pengesa për barazi efektive. Sidoqoftë, vitet e fundit, situata e përgjithshme është përmirësuar paksa dhe problemet ekzistuese për anëtarët e komunitetit janë vendosur gjithnjë e më shumë në axhendën politike. Kjo tregon një ndryshim pozitiv të paradigmes në ligjërimin politik të Shqipërisë. Pas miratimit të vitit 2015 të rezolutës për “mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të personave që i përkasin komunitetit LGBT në Shqipëri” nga Parlamenti shqiptar (miratuar me shumicë të madhe);¹³ qeveria miratoi në vitin 2016 Planin e Veprimit për personat

¹⁰ Sidoqoftë, kjo kategori personash përmendet gjithashtu në Strategjinë Kombëtare për Qeverisjen e Migracionit dhe Planit të Veprimit 2019-2022 (shikoni pjesën III.B më poshtë).

¹¹ Aksesi në kujdesin shëndetësor urgjent përcaktohet edhe në Ligjin për të huajt (Nr.108/2013), Neni 136.2.

¹² Shihni gjithashtu ECRI 2015: §§ 98-99.

¹³ ECRI gjithashtu mban shënime pozitive për faktin se më pas, Parlamenti shqiptar, së bashku me organizatat e shoqërisë civile, organizuan Forumin e parë politik LGBTI më 6 prill 2018.

LGBTI 2016-2020, hartimi dhe zbatimi i të cilit përfshinte gjithashtu organizata të komunitetit LGBTI. Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale ka rolin kryesor në koordinimin dhe monitorimin e zbatimit të Planit të Veprimit, në bashkëpunim të ngushtë me Grupin Kombëtar të Zbatimit dhe Koordinimit të sapoformuar (GKZK).¹⁴ Vetë ekzistenca e GKZK -së, rekomanduar edhe në raportin e mëparshëm të ECRI-t¹⁵ – tashmë shihet nga shumë si një arritje,¹⁶ veçanërisht duke marrë parasysh faktin se ajo ishte vendosur me urdhër të Kryeministrit.¹⁷ Ky është tregues i një angazhimi të fortë nga niveli më i lartë politik. Qëllimet strategjike të Planit të Veprimit janë: (i) të përmirësojnë kornizën ligjore dhe institucionale (duke përfshirë rritjen e ndërgjegjësimit) për mbrojtjen e njerëzve LGBTI; (ii) të eliminojnë diskriminimin ndaj komunitetit LGBTI përmes ngritjes së aftësive të autoriteteve të zbatimit të ligjit; dhe (iii) të ofrojnë mundësi të barabarta duke përmirësuar mundësinë e punësimit, arsimit, strehimit dhe shërbimeve të tjera për personat LGBTI.

16. Në përgjithësi pranohet, duke përfshirë grupet e shoqërisë civile dhe organizatat ndërkombëtare të pranishme në vend, se Plani i Veprimit mund të shërbejë si një bazë e dobishme për të arritur ndryshime pozitive. Ai përfshin, për shembull, një ushtrim hartografie të mangësive të legjislacionit, aktivitete për të promovuar tolerancën ndaj personave LGBTI dhe mbështetje për organizatat mbrojtëse dhe ofruese të shërbimit. Arritje të veçanta kanë qenë ndryshimi i Kodit të Punës për të përfshirë orientimin seksual dhe identitetin gjinor në listën e arsyeve mbi të cilat ndalohej diskriminimi¹⁸ dhe përfshirja e personave LGBTI si një grup i cenueshëm, dhe për këtë arsye përfitues të mundshëm në Ligjet e reja për Strehimin Social dhe për Ndhimën Juridike të garantuar nga Shteti. Qendra e parë rezidenciale në Shqipëri, Strehja LGBTI, gjithashtu u mbështet për të ofruar shërbime të përkohshme për të rinjtë që përballesh me kërcënime, dhunë në familje, ose që janë të pastrehë për shkak të orientimit të tyre seksual ose identitetit gjinor. Për më tepër, janë realizuar aktivitete trajnuese duke përfshirë personelin për zbatimin e ligjit dhe stafin që punojnë për autoritetet vendore, duke u bazuar në ekspertizën e KMD-së, me qëllim të ngritjes së ndërgjegjësimit për diskriminimin dhe intolerancën ndaj personave LGBTI (shikoni gjithashtu seksionin II për gjuhën e urrejtjes dhe dhunën).¹⁹
17. Sidoqoftë, Plani i Veprimit është larg nga zbatimi i plotë dhe mbeten pengesat dhe problemet e ndryshme.²⁰ Pavarësisht nga fakti se janë ndërmarrë disa hapa seriozë, ende ka fusha në të cilat qeveria dhe institucionet e tjera publike duhet të forcojnë punën e tyre, veçanërisht në lidhje me parandalimin e diskriminimit dhe promovimin e barazisë për personat LGBTI në sektorët e shëndetit dhe arsimit, duke përfunduar analizat e boshllëkut legjislativ dhe rritjen e ndërgjegjësimit, si dhe ndërtimin e aftësive në nivel bashkie jashtë Tiranës.²¹ Gjithashtu, raportohet se njësisia përkatëse në Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale ka vetëm një numër shumë të kufizuar të stafit që merren me këtë temë. Organizatat përkatëse të shoqërisë civile që janë takuar me ECRI-n kanë shprehur gjithashtu shqetësime se shumë prej aktiviteteve të planifikuara nuk janë zbatuar ende në një mënyrë kuptimplote dhe të qëndrueshme.

¹⁴ Mbështetur nga programi i përbashkët i asistencës së Këshillit të Evropës/Bashkimit Evropian “Parandalimi dhe Lufta ndaj Diskriminimit për shkak të Orientimit Seksual dhe Identitetit Gjinor në Shqipëri”.

¹⁵ ECRI 2015: § 112.

¹⁶ Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP) 2017: 43.

¹⁷ Urdhri Nr. 147, i datës 28 shtator 2016.

¹⁸ Për më shumë detaje mbi këtë çështje shihni ECRI 2015: § 101.

¹⁹ Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale 2019: 4, 6-7, 8, 16-18, 21-23.

²⁰ Komisioni Evropian 2019: 30.

²¹ Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale 2019: 24.

18. ECRI rekomandon që autoritetet të sigurojnë që Plani Kombëtar i Veprimit për personat LGBTI 2016-2020 të financohet dhe të zbatohet plotësisht, në partneritet me organizatat përkatëse të komunitetit; dhe që mangësitë e identifikuar në kuadër të zbatimit dhe monitorimit të Planit Kombëtar të Veprimit të adresohen në mënyrë të përshtatshme, veçanërisht në nivelin bashkiak.
19. Legjislacioni shqiptar nuk i njeh partneritetet mes personave të të njëjtës gjini. ECRI beson se mungesa e njohjes së partneriteteve mes personave të të njëjtës gjini mund të çojë në forma të ndryshme të diskriminimit në fushën e të drejtave sociale.²² Në këtë drejtim, ai kërkon vëmendjen e autoriteteve në Rekomandimin e lartpërmendur CM/Rec(2010)5 mbi masat për të luftuar diskriminimin për shkak të orientimit seksual ose identitetit gjinor.²³
20. ECRI rekomandon që autoritetet shqiptare të sigurojnë një kornizë ligjore që i jep mundësinë çifteve të të njëjtit seks, pa asnjë lloj diskriminimi, që marrëdhënia e tyre të njihet dhe mbrohet, në mënyrë që të adresojnë problemet praktike që lidhen me realitetin shoqëror në të cilin ata jetojnë.
21. Siç është nxjerrë në pah tashmë nga ECRI, në raportin e tij të mëparshëm,²⁴ nuk ka dispozita për të rregulluar procedurat e ri-caktimit të gjinisë dhe për të siguruar mekanizma të parashikueshëm dhe të arritshëm për të pasur një ndryshim të gjinisë të njohur në mënyrë administrative, përfshirë ndryshimet në dokumentet përkatëse të identitetit. ECRI përsëri kujton Rekomandimin CM/Rec(2010)5 në këtë drejtim, si dhe udhëzimet e tjera ekzistuese të Këshillit të Evropës dhe jurisprudencën përkatëse të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.²⁵
22. ECRI përsërit rekomandimin e tij që autoritetet të ndërmarrin hapat e nevojshëm për të rregulluar procedurat e ri-caktimit të gjinisë dhe njohjen administrative të ndryshimit të emrit dhe gjinisë (përfshirë ndryshimet në dokumentet përkatëse të identitetit në një mënyrë të shpejtë, transparente dhe të arritshme) në përputhje me udhëzimin ekzistues të Këshillit të Evropës dhe jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.
23. Në këtë cikël monitorues, ECRI mbulon gjithashtu situatën e personave interseksualë.²⁶ ECRI është informuar nga autoritetet, se në Shqipëri nuk është e detyrueshme të kryhet operacioni i ashtuquajtur “normalizim-seksi”²⁷ tek foshnjat interseksuale të sapolindura. Sipas informacionit të disponueshëm, operacione të tilla, në të vërtetë, nuk kryhen fare në Shqipëri. ECRI është informuar nga autoritetet për qëllimin e tyre për të parë më nga afër nevojat e personave interseksualë në vend; dhe ECRI i inkurajon autoritetet për ta bërë këtë.

²² Shihni gjithashtu ECRI 2015: §§ 102-103.

²³ Këshilli i Evropës, Komiteti i Ministrave, Rekomandimi CM/Rec (2010)5: veçanërisht §§ 23-25. Shihni gjithashtu: Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (2015), Oliari dhe të tjerët kundër Italisë.

²⁴ ECRI 2015: §§ 104-105.

²⁵ Këshilli i Evropës, Komiteti i Ministrave 2010: §§ 20-22.; Këshilli i Evropës, Njësia e Orientimit Seksual dhe Identitetit Gjinor 2015; Këshilli i Evropës, Komisioneri për të Drejtat e Njeriut 2009; si dhe gjykimet përkatëse të GJEDNJ-së, si p.sh.: Y.Y. kundër Turqisë (2015) dhe Goodwin kundër Mbretërisë së Bashkuar (2002).

²⁶ Personat e lindur me karakteristika kromozomale, hormonale ose anatomike që nuk përputhen me përkufizimet e përcaktuara mjekësore të mashkullit ose femrës. (EU FRA 2015: 2.)

²⁷ Këto ndërhyrje janë përgjithësisht të pakthyeshme dhe mund të shkaktojnë vuajtje të rënda fizike dhe psikologjike afatgjata. – Shihni për shembull: Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës, Rezoluta 2191 (2017): Promovimi i të drejtave të njeriut të njerëzve interseksualë dhe eliminimi i diskriminimit ndaj njerëzve interseksualë.

II. GJUHA E URREJTJES DHE DHUNA E MOTIVUAR NGA URREJTJA

A. Gjuha e urrejtjes²⁸

24. ECRI-t iu paraqit, sipas kërkesës, një përmbledhje statistikore nga Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, i cili ka për detyrë mbledhjen e përgjithshme të të dhënave për krimin e urrejtjes.²⁹ Sipas këtij informacioni, në vitin 2015 një rast është sjellë për gjykim për shkelje të nenit 84a të Kodit Penal (KP) (kanosje mbi baza raciste përmes sistemeve kompjuterike) dhe një person është dënuar për shkelje të nenit 265 të Kodit Penal (nxitje e urrejtjes). Në vitin 2016, filluan dy procedime penale bazuar në nenin 265 të Kodit Penal; në vitin 2017 filluan nëntë procedime të bazuara në nenin 265 të Kodit Penal dhe një procedim vazhdoi në fazën e gjykimit. Në 2018, filluan dy procedime të bazuara në nenin 265 të Kodit Penal dhe dy raste kaluan në gjykim. Gjatë tre muajve të parë të vitit 2019, filluan dy procedime: njëri bazuar në nenin 84a dhe një në nenin 265 të Kodit Penal.
25. Ndërsa informacioni i mësipërm është i dobishëm, ECRI vëren se mungon një sistem gjithëpërfshirës i mbledhjes së të dhënave për incidente raciste dhe homo-/transfobike të gjuhës së urrejtjes. Sipas Zyrës së OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR), Shqipëria gjithashtu nuk ka raportuar sistematikisht numrat e krimeve të urrejtjes të regjistruara nga policia.³⁰
26. ECRI rekomandon që autoritetet të krijojnë një sistem gjithëpërfshirës të monitorimit për incidente të gjuhës së urrejtjes. Në këtë drejtim, ata duhet të bazohen në përvojat dhe ekspertizën, si dhe të punojnë ngushtë me Avokatin e Popullit, Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi, prokurorinë, policinë dhe organizatat përkatëse të shoqërisë civile, kryesisht ato të komuniteteve që preken në veçanti nga gjuha e urrejtjes siç janë romët, egjiptianët dhe personat LGBTI.
27. Në këtë drejtim, është inkurajuese të shihet se Avokatja e Popullit e ka bërë gjuhën e urrejtjes një temë të spikatur në raportin e saj vjetor të fundit. KMD-ja ka trajtuar disa ankesa në lidhje me gjuhën e urrejtjes në vitet e fundit: nga 12 rastet e shqyrtuara gjatë periudhës 2015-2018, tetë raste ishin të lidhura me personat LGBTI dhe tri raste me romët dhe egjiptianët. Në katër raste, KMD-ja arriti në përfundimin se gjuha e përdorur i kishte tejkaluar përmasat e asaj që mund të konsiderohej si gjuhë e mbrojtur nga liria e fjalës dhe konstatoi se ishte përdorur gjuha e urrejtjes.
28. Në përgjithësi, ECRI nuk ka marrë ndonjë informacion që mund të tregojë një përmirësim të përgjithshëm të situatës në lidhje me gjuhën e urrejtjes raciste dhe homo-/transfobike që nga raporti i tij i fundit në vitin 2015,³¹ madje vëzhgues të ndryshëm tregojnë një përkeqësim në disa aspekte. Ende mund të vërehet një ton i vrazhdë, përçarës dhe antagonistik në ligjëratat publike dhe politike.³² Në lidhje me grupet shqetësuese për ECRI-n, vihet në dukje se ndërsa ekziston

²⁸ Për një përkufizim, shihni Rekomandimin e Politikave të Përgjithshme të ECRI-t Nr. 15 për Luftën ndaj gjuhës së urrejtjes.

²⁹ Në raportin aktual, krimi i urrejtjes duhet të kuptohet si çdo vepër penale e motivuar nga urrejtja ose paragjykimi për shkaqe të tilla si "raca", ngjyra, gjuha, feja, nënshtetësia, origjina kombëtare ose etnike, orientimi seksual ose identiteti gjinor, qoftë real apo i supozuar. Për më shumë informacione mbi nocionin e krimit të urrejtjes, shikoni <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

³⁰ Faqja e internetit e OSBE-së/ODIHR-së: Raportimi i krimit të urrejtjes. Ndërsa për vitin 2015, janë shënuar dy ndjekje penale, nuk është paraqitur asnjë informacion i mëtejshëm për ndonjë incident të ri të raportuar të krimit të urrejtjes. Për vitin 2016, nuk ka asnjë të dhënë të disponueshme. Për vitin 2017, raportohet një rast i krimit të urrejtjes dhe një ndjekje penale, pa dhënë detaje. Për më tepër, autoritetet informuan Zyrën për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR) për 13 incidente të gjuhës së urrejtjes që janë regjistruar nga policia në vitin 2017, si shkelje të mundshme të Kodit Penal Shqiptar (për shembull, neni 265), por që nuk hynë në fushën e krimit të urrejtjes të përkufizimit të OSBE-së, që përfshin kërcënime, por jo gjuhë të urrejtjes në përgjithësi.

³¹ ECRI 2015: §§ 30-32.

³² CERD 2019: § 15; shihni gjithashtu ECRI 2015: § 31.

përgjithësisht një shkallë e lartë e tolerancës, personat LGBTI³³ dhe romët shpesh janë viktima të gjuhës së urrejtjes, përfshirë këtu edhe në internet.³⁴ Kjo është e dukshme edhe nga rastet e KMD-së, të diskutuara në paragrafin e mësipërm, të cilat me siguri janë vetëm maja e ajbergut, duke pasur parasysh problemin e përhapur të raportimit që, sipas grupeve të shoqërisë civile, vazhdon akoma.³⁵ Megjithë masat për të rritur kapacitetin e policisë, anëtarët e grupeve të cënueshme shpeshherë nuk i besojnë sa duhet policisë se ata do t'i marrin seriozisht ankesat e tyre dhe t'i hetojnë. Siç është rekomanduar tashmë nga ECRI në raportin e mëparshëm,³⁶ në këtë kontekst kërkohen urgjentisht masa për ndërtimin e besimit, veçanërisht për anëtarët e komuniteteve LGBTI dhe romë. Për më tepër, është shqetësuese të shohësh që ata që i mbrojnë këto grupe, për shembull organizatat e shoqërisë civile, disa anëtarë të Parlamentit dhe organet e barazisë, gjithashtu janë bërë vetë gjithnjë e më shumë objektiva të gjuhës së urrejtjes. Është pozitive që, gjuha e urrejtjes ndaj migrantëve (shikoni gjithashtu seksionin I.C më lart) duket se është jashtëzakonisht e rrallë.

29. ECRI rekomandon që autoritetet të vazhdojnë të organizojnë takime konsultimi midis oficerëve të policisë, përfaqësuesve të grupeve të cënueshme dhe OJQ-ve në mënyrë që të krijojnë dialog të rregullt, besim të ndërsjellë dhe bashkëpunim.

Masat e marra nga autoritetet

30. Siç përshkruhet në GPR-në e tij Nr. 15, për luftën ndaj gjuhës së urrejtjes, ECRI konsideron se kërkohet të ndërmerren veprime në disa fusha për të parandaluar dhe luftuar në mënyrë efektive gjuhën e urrejtjes. Këto përfshijnë ndërgjegjësimin, parandalimin dhe kundërpërgjigjet, mbështetjen për viktimat, vetë-rregullimin, përdorimin e kompetencave rregullatore dhe, si zgjidhje të fundit, hetimin penal dhe dënimin.
31. Për të rritur përgjigjet e ligjit penal ndaj gjuhës së urrejtjes, autoritetet së bashku me KMD-në dhe në bashkëpunim me policinë e shtetit, organizuan trajnimin e oficerëve të policisë së shtetit në nivel rrethi. Në 12 qarqe të Shqipërisë u mbajtën 19 seanca trajnimi dhe u trajnuan 471 anëtarë të stafit të drejtorisë vendore të policisë. Trajnimi nuk ishte i kufizuar vetëm në gjuhën e urrejtjes, por përfshinte masa antidiskriminuese në përgjithësi, përfshirë punën e KMD-së dhe GJEDNJ-së, dhe gjithashtu iu referua në mënyrë të veçantë situatës së komunitetit LGBTI. Për më tepër, Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm po punon së bashku me OJQ-të për të drejtat e njeriut për të -hartuar udhëzime për hetimet e krimin të urrejtjes.
32. ECRI vëren me kënaqësi se në vitin 2018, Parlamenti shqiptar miratoi Kodin e Sjelljes që, ndër të tjera, ndalon deputetët të përdorin gjuhën e urrejtjes raciste dhe homo-/transfobike në Parlament, si dhe format e diskriminimit dhe stereotipit si në Parlament ashtu edhe në veprimtaritë jo-parlamentare. Në rast të shkeljeve, parashikohet që ndaj deputetit të zbatohen masa disiplinore.³⁷
33. Autoriteti i Mediave Audiovizive (AMA)³⁸ gjithashtu merret me ankesat në lidhje me gjuhën e urrejtjes. Që nga viti 2016, ai ka trajtuar gjashtë raste në të cilat është manifestuar gjuha e urrejtjes. Ndërsa në disa raste, komunikimi i AMA-s me krijuesit e përmbajtjes çoi në shfaqësime publike, autoriteti gjithashtu mund të vërë gjoba deri në €3200. Megjithatë, këto mund të kundërshtohen në gjykatë. ECRI është informuar se shumica e ankesave në lidhje me gjuhën e urrejtjes kanë të

³³ Në mars të vitit 2018, për shembull, një fushatë e gjuhës së urrejtjes ndaj komunitetit LGBTI u shfaq në mediata sociale, ku madje u përfshi dhe një ish-ministër. (Komisioni Evropian 2019: 30.)

³⁴ Shihni për shembull: Kaziaj 2019: 6-7.

³⁵ Shihni gjithashtu ECRI 2015: § 35.

³⁶ ECRI 2015: § 37.

³⁷ Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (Vendimi Nr. 61/2018): Neni 6.

³⁸ Shihni gjithashtu ECRI 2015: § 44.

bëjnë me mediat sociale/portalet televizive në internet. Edhe këtu, grupet e synuara shpeshherë janë personat romë dhe LGBTI.

34. Përveç Avokatit të Popullit dhe KMD-së, dënimi publik i gjuhës së urrejtjes dhe kundër-përgjigjet aktive nga figura të larta politike ose figura të tjera publike janë jashtëzakonisht të rralla. Gjuha e urrejtjes, shumë shpesh konsiderohet ende të jetë një tipar i pranueshëm ose edhe normal i debateve publike. ECRI thekson rëndësinë e veçantë të kundër-përgjigjes, duke marrë parasysh që dispozitat e ligjit penal nuk i përfshijnë të gjitha aspektet e gjuhës së urrejtjes.
35. ECRI rekomandon që autoritetet të marrin frymëzim nga Rekomandimi i Politikave të Përgjithshme Nr. 15 i ECRI-t në luftën kundër gjuhës së urrejtjes dhe të dënojnë me forcë dhe publikisht incidente të gjuhës së urrejtjes, veçanërisht kundër personave LGBTI dhe romë. Ata gjithashtu duhet të inkurajojnë figura të tjera publike të dënojnë veprime të tilla dhe të përfshihen në kundër-përgjigje.

B. Dhuna e motivuar nga urrejtja

36. ECRI nuk ka marrë asnjë të dhënë zyrtare në lidhje me rastet e dhunës së motivuar nga urrejtja dhe është informuar nga bashkëbiseduesit e ndryshëm se incidente të tilla janë të rralla. Sidoqoftë, ECRI ka marrë disa informacione nga OJQ-të që tregojnë për dhunë sporadike të bazuar në urrejtje ndaj anëtarëve të komuniteteve LGBTI dhe romë. Fakti që këto nuk janë sjellë në vëmendjen e autoriteteve të zbatimit të ligjit mund të jetë për shkak të mungesës së besimit tek policia midis anëtarëve të këtyre komuniteteve, siç është përmendur edhe në paragrafin 28 më lart. Në këtë drejtim, ECRI i referohet rekomandimit të tij në paragrafin 29.
37. ECRI vëren se masat e marra nga autoritetet në përgjigje të gjuhës së urrejtjes (shihni më lart), si dhe aktivitetet kundër bullizmit në shkolla (shihni seksionin I.B), mund të jenë gjithashtu të rëndësishme për trajtimin e dhunës. Prandaj, ECRI inkurajon fuqishëm autoritetet të monitorojnë nga afër situatën në lidhje me dhunën e motivuar nga urrejtja, veçanërisht kundër personave LGBTI dhe romë, si dhe të adaptojnë masat ekzistuese ose të hartojnë masa specifike shtesë, sipas nevojës.

III. INTEGRIMI DHE PËRFSHIRJA

A. Romët dhe egjiptianët

38. Shqipëria ka pakica të ndryshme kombëtare.³⁹ Në këtë drejtim, ECRI i referohet Komitetit Këshillimor për Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (FCNM) dhe punës së tij (shihni gjithashtu paragrafin 73 në seksionin IV).⁴⁰ Komiteti Këshillimor mbulon gjithashtu çështje që lidhen me shprehjen e një identiteti të veçantë, siç është edukimi në gjuhën amtare, të cilat nuk trajtohen nga ECRI. Për më tepër, duke analizuar situatën nga një perspektivë integrimi dhe përfshirjeje, ECRI nuk synon të mbulojë të gjitha grupet e pakicave në këtë raport, por kufizohet në ato më të marginalizuara dhe të përjashtuara nga shoqëria, përkatësisht grupet rome dhe egjiptiane.
39. Sipas regjistrimit të vitit 2011, kishte 8301 romë dhe 3668 egjiptianë që jetonin në Shqipëri.⁴¹ Sidoqoftë, OJQ-të kritikuan që në regjistrimin e popullsisë është pyetur për “pakicën kombëtare”, “përkatësinë etnike” dhe “kulturën” pa dhënë shpjegime për këto terma, dhe se në realitet numri mund të ishte shumë më i lartë. Në konkluzionet e tij të fundit, CERD gjithashtu vuri në dukje se regjistrimi i vitit 2011 nuk dha një pamje realiste të përbërjes etnike të Shtetit Palë.⁴² Autoritetet shqiptare treguan se ishte planifikuar një regjistrim i ri për vitin 2020 dhe se ligji përkatës do

³⁹ Ligji për mbrojtjen e pakicave kombëtare (2017) njuh nëntë grupe: arumune, boshnjake, bullgare, egjiptiane, greke, maqedonase, malazeze, rome dhe serbe.

⁴⁰ Shihni për shembull: Komiteti Këshillimor për Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (2019).

⁴¹ Mbrojtësit e të Drejtave Civile 2018: 5. – Shihni gjithashtu ECRI 2015: § 52.

⁴² CERD 2019: § 7.

të sigurojë respektimin e parimit të vetë-identifikimit.⁴³ ECRI është informuar se aktualisht autoritetet, si dhe përfaqësuesit e shoqërisë civile veprojnë me supozimin se numri i kombinuar i komuniteteve romë dhe egjiptianë në vend arrijnë në rreth 30.000 deri në 40.000 persona.

40. Duhet të theksohet se romët dhe egjiptianët, ndërsa shpesh diskutohen së bashku për shkak të problemeve të ngjashme dhe pengesave për integrimin dhe përfshirjen e tyre, në fakt janë grupe të ndryshme.⁴⁴ Disa përfaqësues të komunitetit egjiptian tregojnë se ata nuk pajtohen me qasjen politike për hartimin e një politike publike ndaj të dy grupeve. Në këtë drejtim, ECRI vlerëson në mënyrë pozitive që autoritetet shqiptare theksojnë nevojën për respektimin e dallimeve midis komuniteteve romë dhe egjiptianë, si dhe brenda këtyre komuniteteve. Shumica e bashkëbiseduesve që u takuan me ECRI-n, si në nivel kombëtar ashtu edhe në atë vendor, pajtohen që egjiptianët, në përgjithësi, janë më të integruar në shoqërinë shqiptare sesa romët. Sidoqoftë, në ato raste ku egjiptianët dhe romët banojnë në të njëjtat lagje, ata shpesh kanë prirje të hasin në pengesa të ngjashme për përfshirjen e plotë, veçanërisht në fushën e arsimit, punësimit dhe strehimit. Prandaj, në këtë raport, ECRI diskuton për situatën e të dy grupeve së bashku, pa dashur të nënvleftësojë të drejtën e secilit grup për vetë-identifikim.
41. ECRI ka kënaqësinë të vërejtë që autoritetet miratuan, në dhjetor 2015, Planin e ri Kombëtar të Veprimit për Integrimin e Romëve dhe Egjiptianëve 2016-2020. Plani i Veprimit është një vazhdim i Strategjisë Kombëtare të mëparshme “Për përmirësimin e kushteve të jetesës së pakicës rome” dhe vazhdim i Planit të Veprimit të “Dekadës së Përfshirjes së Romëve” (2005-2015).⁴⁵ Plani i ri i Veprimit (2016-2020) përqendrohet në mënyrë të veçantë në objektivat dhe aktivitetet në arsim (së bashku me promovimin e dialogut ndërkulturor), në punësimin dhe formimin profesional, kujdesin shëndetësor dhe mbrojtjen sociale, strehimin dhe integrimin urban, si dhe regjistrimin civil dhe qasjen në drejtësi. Plani i Veprimit, i cili përfshin angazhimin e organizatave të komunitetit rom dhe egjiptian në hartimin, implementimin dhe monitorimin e tij, përfshin një sërë treguesish për matjen e progresit dhe merr parasysh dimensionin gjinor të përfshirjes sociale, për shembull duke siguruar të dhëna të ndara gjinore, që ECRI e vlerëson shumë. Ministritë përkatëse kanë identifikuar buxhetet për zbatimin e masave përkatëse. Në rastet kur fondet publike janë të pamjaftueshme, ministritë identifikuan gjithashtu boshllëqet e financimit për të cilat kërkohet ndihma financiare e donatorëve ndërkombëtarë/të huaj.
42. Shpenzimet totale për zbatimin e plotë të Planit të Veprimit vlerësohen të jenë rreth €56 milion. Nga kjo shumë, €31 milion duhet të sigurohen nga buxheti i shtetit dhe €25 milion shtesë do të kërkohen nga donatorët ndërkombëtarë. Ndër të tjera, ECRI ndan shqetësimin e shprehur nga Komiteti Këshillimor i FCNM-së se një mbështetje e tillë tek fondet e huaja mbart rrezikun e zvogëlimit të efektivitetit të zotërimit të autoriteteve për zbatimin e Planit të Veprimit.⁴⁶ Ndërsa ECRI e kupton që burimet e jashtme kërkohen për të plotësuar burimet kombëtare, ECRI inkurajon fuqishëm autoritetet që të sigurojnë që Plani Kombëtar i Veprimit është financuar plotësisht dhe që pamundësia e fondeve të jashtme të mos bëhet një arsye për moszbatimin e aktiviteteve të planifikuara. Nëse është e nevojshme, fondet shtesë duhet të mobilizohen në nivelin e brendshëm. Në këtë drejtim, është shqetësuese të theksohet se disa aktivitete që përfshihen në Planin e Veprimit mbështeten plotësisht në financimin e donatorëve: për shembull, ofrimi i

⁴³ Këshilli i Evropës, në vitin 2012, konstatoi që vlerësimi mesatar është shumë më i lartë, duke arritur në 115.000, ose 3.59% e popullsisë së përgjithshme. (Shihni: Këshilli i Evropës, vlerësimet dhe popullsia rome në vendet evropiane.)

⁴⁴ Shihni gjithashtu ECRI 2015: § 52.

⁴⁵ Shihni gjithashtu ECRI 2015: § 55.

⁴⁶ FCNM 2019: § 13. Shihni gjithashtu ECRI 2015: § 56.

shërbimeve të kujdesit shëndetësor falas për romët dhe egjiptianët që nuk kanë sigurim shëndetësor, përmes kontraktuesve të licencuar të kujdesit shëndetësor si një masë e përkohshme, deri në hyrjen në fuqi të mbulimit universal të kujdesit shëndetësor.⁴⁷ Ky problem ka një rëndësi të veçantë, pasi shumë romë dhe egjiptianë janë ose të papunë, ose punojnë në sektorin informal të punës (shikoni paragrafin 49).

Arsimi

43. ECRI vëren me kënaqësi se autoritetet vendosin një theks të veçantë në Planin Kombëtar të Veprimit në sektorin e arsimit, në bashkëpunim me promovimin e dialogut ndërkulturor, ku ky i fundit perceptohet me të drejtë si një mjet për të zvogëluar diskriminimin e fëmijëve romë dhe egjiptianë në shkolla, dhe për këtë arsye të zvogëlojë një nga dekurajimet për pjesëmarrjen e tyre. Trajtimi i problemit të arritjeve të ulëta arsimore, duke përfshirë braktisjen e hershme dhe analfabetizmin, është një domosdoshmëri e qartë për parandalimin e papunësisë në të ardhmen, të varfërisë, situatat e pasigurta të strehimit dhe faktorë të tjerë që do të forcojnë më tej përjashtimin shoqëror. Në këtë kontekst, është pozitive të shihet që autoritetet kanë përfshirë masa gjithëpërfshirëse, duke filluar me përpjekjen për të regjistruar më shumë fëmijë romë dhe egjiptianë në arsimin parashkollor dhe të detyrueshëm. Në krahasim me nivelin fillestar të vitit 2015 të 4437 fëmijëve, shifra në vitin 2018 tashmë ishte 13.310 fëmijë.⁴⁸ Ky është një zhvillim shumë pozitiv për të cilin duhet të lavdërohen autoritetet. Raportimi i vitit 2018 për Planin e Veprimit tregon gjithashtu se këto përpjekje jo vetëm që janë përqendruar në disa qytete, por përfshijnë një zonë shumë të gjerë gjeografike. Vlen gjithashtu të përmendet që është shfrytëzuar plotësisht i gjithë buxheti i planifikuar për vitin 2018 mbi këtë masë.⁴⁹ Ndërkohë që në vitin 2011, vetëm 48% e fëmijëve romë dhe egjiptianë kanë qenë të regjistruar në arsimin e detyrueshëm (që zgjat nga moshë 7 deri në 15 vjeç), në krahasim me 91% të popullsisë së përgjithshme, në vitin 2018 kjo u rrit në 66%.⁵⁰ Sidoqoftë, është gjithashtu e qartë se ky numër është ende shumë i ulët dhe prandaj ECRI u kujton autoriteteve që qëllimi i përgjithshëm duhet të jetë mbyllja, dhe jo vetëm ngushtimi i boshllëkut të regjistrimit midis fëmijëve me origjinë romë dhe egjiptiane, dhe fëmijëve të tjerë, në mënyrë që aksesimi në arsim të sigurohet në një bazë të barabartë.
44. Për më tepër, vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet mospërputhjeve midis niveleve të regjistrimit dhe frekuentimit. Për këtë të fundit nuk ka të dhëna të besueshme. Sidoqoftë, një numër i bashkëbiseduesve, përfshirë në nivelin vendor, informuan ECRI-n se fëmijët romë dhe egjiptianë shpesh kanë një shkallë frekuentimi shumë më të ulët⁵¹ për shkak të një sërë faktorësh, siç janë kërkesa nga prindërit e tyre për të punuar në mënyrë që të plotësojnë të ardhurat e varfëra të familjes, ose duke qenë të demoralizuar nga praktikat diskriminuese ndaj tyre, që në disa raste madje mund të përbëjnë ndarje (shikoni paragrafin 46 më poshtë). Plani i Veprimit përmban disa masa pozitive për të trajtuar pengesën e parë të frekuentimit, duke zvogëluar kostot, siç janë ofrimi i transportit falas, librave shkollorë dhe ushqimit në shkollë falas. Në vitin 2018, 10.360 fëmijë përfituan nga libra shkollorë falas (krahasuar me 8000 në 2015).⁵² Sidoqoftë, vetëm 33 përfituan nga transporti parashkollor falas (në krahasim me 1500 në vitin 2015).⁵³ Vlen të përmendet se shërbimi i transportit është përgjegjësi e qeverive vendore dhe ECRI

⁴⁷ Shihni: Qeveria e Shqipërisë 2019: 37 (Shëndeti - Masa M 1.5).

⁴⁸ Qeveria e Shqipërisë 2019: 7 (Arsimi – M 1.1).

⁴⁹ Qeveria e Shqipërisë 2019: 7 (Arsimi – M 1.1).

⁵⁰ Komisioni Evropian 2019: 31.

⁵¹ Mbrojtësit e të Drejtave Civile 2018: 14.

⁵² Qeveria e Shqipërisë 2019: 12.

⁵³ Qeveria e Shqipërisë 2019: 13.

është informuar në lidhje me këtë që në këtë nivel shpesh mungon kapaciteti i nevojshëm (shikoni paragrafin 65). Ekzistojnë gjithashtu 80 bursa sociale prej €30 në muaj, të cilat sidoqoftë janë të zbatueshme vetëm për fëmijët romë dhe egjiptianë që përfunduan klasën e nëntë për t'i lejuar ata të vazhdojnë arsimin e tyre në shkollat e mesme.⁵⁴ ECRI inkurajon autoritetet që të rrisin numrin e këtyre bursave dhe t'i vënë ato në dispozicion edhe për nxënësit e klasave të ulëta, gjë që do të ndihmojë në rritjen e niveleve të frekuentimit në një fazë të hershme dhe më pas, edhe në shkallën e përfundimit të arsimit të detyrueshëm, i cili është ende jashtëzakonisht i ulët për fëmijët romë dhe egjiptianë me vetëm 43%.⁵⁵

45. Në lidhje me problemin e një mjedisi shkollor jo-gjithëpërfshirës dhe diskriminimit, Plani i Veprimit përmban masa, për shembull, në rritjen e numrit të arsimtarëve dhe mësuesve parashkollorë romë dhe egjiptianë në arsimin e detyrueshëm, ose prezantimin e pozitave ndihmëse për të ndihmuar me detyrat e shtëpisë dhe në studim tek klasat më të ulëta. Sidoqoftë, arritjet në këtë fushë janë akoma të pakënaqshme. Në vitin 2015, për shembull, 93 romë dhe egjiptianë punuan si arsimtarë ose mësues dhe ky numër u rrit vetëm në 99 në vitin 2017, më pas duke rënë paksa në 96 në vitin 2018. Në mënyrë të ngjashme, në vitin 2018 synimi për të arritur 1420 fëmijë të ndihmuar në detyrat e shtëpisë/studim nuk u realizua: 1116 fëmijë përfituan nga kjo masë, e cila në të vërtetë ishte edhe më e ulët në krahasim me vitin 2015 kur ishte në 1300.⁵⁶ Po ashtu, trajnimi i mësuesve për menaxhimin e klasave multikulturore dhe bashkëpunimi me prindërit nga kultura dhe prejardhje të ndryshme shoqërore-ekonomike ka rënë ndjeshëm. Në vitin 2015 u trajnuan 350 mësues, por ky numër u zvogëluar vetëm në 30 në vitin 2016 dhe po ashtu në vitin 2017, pa asnjë informacion të disponueshëm për vitin 2018.⁵⁷ Në mënyrë të ngjashme, nuk janë bërë përpertime në rishikimin e programeve mësimore dhe teksteve shkollore me qëllim që ato të pasqyrojnë tolerancën dhe qëndrimet ndërkulturore dhe në shtimin e materialeve për identitetin rom dhe egjiptian.⁵⁸
46. Në raportin e tyre për zbatimin e Planit Kombëtar të Veprimit për vitin 2018, autoritetet deklarojnë se ndarja e fëmijëve romë dhe egjiptianë në shkolla nuk ekziston.⁵⁹ Sidoqoftë, në vitet e fundit ndarja është raportuar në disa shkolla, përkatësisht në Korçë, Moravë dhe Elbasan.⁶⁰ OJQ-të romë përmendën gjithashtu një rast të supozuar në Shkodër në lidhje me këtë. ECRI vizitoi Korçën dhe pati takime me administratën e qytetit dhe përfaqësuesit e komunitetit rom. ECRI e kupton që situata në lidhje me ndarjen në shkolla nuk është krijuar me qëllim, por si rezultat i një përqendrimi tradicionalisht shumë të lartë të romëve dhe egjiptianëve në lagje të veçanta të qytetit (lagjet 6, 8 dhe 17). Në këtë zonë, të tri shkollat ekzistuese kanë një shumicë të nxënësve romë dhe egjiptianë me 530 nga 700 (sipas vetëdeklarimit, pasi asnjë përkatësi etnike nuk regjistrohet në regjistrin civil). Mesatarja e përgjithshme sipas shkollës është 70%: Naim Frashëri (95%), Asdreni (51%), Ismail Qemali (67%). ECRI vuri në dukje një qasje konstruktive dhe pragmatike nga Kryetari i Bashkisë dhe ekipi i tij për ta zgjidhur këtë çështje. Në përgjigje të ankesave për kushtet nën-standarde, €250.000 janë shpenzuar për rinovimin dhe riparimin e shkollës Naim Frashëri, e cila si rezultat tani konsiderohet të jetë ndër më të mirat në qytet, për sa i përket infrastrukturës materiale. Për më tepër, për sa i përket përbërjes etnike të nxënësve, administrata bashkiake po konsideron bashkimin e dy prej tre shkollave, në mënyrë që asnjë të mos ketë një raport më të lartë se 75% të fëmijëve romë ose egjiptianë. Me sa duket, një

⁵⁴ Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (FCNM) 2019: § 117.

⁵⁵ Komisioni Evropian 2019: 31.

⁵⁶ Qeveria e Shqipërisë 2019: 8-9.

⁵⁷ Qeveria e Shqipërisë 2019: 16.

⁵⁸ Qeveria e Shqipërisë 2019: 17.

⁵⁹ Qeveria e Shqipërisë 2019: 18.

⁶⁰ Mbrojtësit e të Drejtave Civile 2018: 14.

përpjekje e ngjashme për të përzier nxënësit po konsiderohet në Shkodër, për shembull, duke siguruar transport në rrethe të ndryshme shkollore.

47. ECRI rekomandon që autoritetet ta monitorojnë nga afër situatën në lidhje me ndarjen strukturore në të vërtetë të nxënësve romë dhe egjiptianë në shkolla dhe të ndihmojnë, nëse është e nevojshme, autoritetet vendore në gjetjen e zgjidhjeve të mundshme për të adresuar këtë problem.

48. Në lidhje me disponueshmërinë e të dhënave gjithëpërfshirëse dhe të besueshme, ECRI vëren se është arritur një zhvillim i caktuar, për shembull, një bazë të dhënash në Ministrinë e Arsimit dhe Sportit për fëmijët romë dhe egjiptianë të regjistruar në shkollë.⁶¹ Sidoqoftë, shifrat e dhëna në raportimin e qeverisë për Planin Kombëtar të Veprimit shpesh nuk tregojnë *nivelin* e përgjithshëm të regjistrimit të fëmijëve romë dhe egjiptianë, pasi nuk është dhënë numri i fëmijëve që duhet të regjistrohen.⁶² Kjo tregon rëndësinë thelbësore të mbledhjes së të dhënave, në mënyrë që të mund të vlerësohet se deri në çfarë niveli kontribuojnë masat e marra në barazi efektive. Në këtë kontekst, është për të ardhur keq që ende nuk është krijuar baza e planifikuar e të dhënave të përgjithshme të fëmijëve të moshës parashkollore dhe shkollës së detyrueshme, siç ishte parashikuar në Planin Kombëtar të Veprimit.⁶³

Punësimi

49. Situata e romëve dhe egjiptianëve në fushën e punësimit dhe punës vazhdon të karakterizohet nga nivele të larta papunësie dhe/ose aktivitete në sektorin informal të punës, të cilat rrallë ofrojnë një mundësi për të fituar të ardhura të përshtatshme. Romët janë akoma shpesh të vetëpunësuar, kryesisht në profesione të profileve të ulëta, siç është mbledhja e hedhurinave metalike ose tregtia e vogël e dorës së dytë. Egjiptianët janë të përfshirë më shpesh në sektorin e shërbimeve, kujdesin shtëpiak dhe punën e ndërtimit.⁶⁴ Plani Kombëtar i Veprimit (2016-2020) përmban një qëllim ambicioz për të siguruar mundësi të barabarta të punësimit formal për romët dhe egjiptianët: 80% më shumë burra dhe gra romë dhe egjiptianë që marrin pjesë në trajnime profesionale dhe programe aktive të punësimit duhet të integrohen në tregun e punës deri në vitin 2020.

50. Sidoqoftë, për vitin 2018, vlerësohet se mbi 56% e romëve në moshë pune ishin të papunë, me punë joformale që llogaritin rreth 62% të aktivitetit të përgjithshëm ekonomik rom.⁶⁵ Plani i veprimit përmban një masë për të rritur pjesëmarrjen e romëve dhe egjiptianëve në aftësimin profesional publik për profesione shumë të kërkuara në tregun e punës. Megjithatë buxheti i shpenzuar ishte dyfishi i shumës së planifikuar (€60.000 në vend të €30.000), vetëm 148 persona i përfunduan këto kurse të tilla në vend të 265 që ishin parashikuar. Në vitet e mëparshme, këto numra ishin edhe më të ulët: 90 persona në vitin 2016 dhe 67 persona në vitin 2017.⁶⁶ Duke pasur parasysh shkallën e përgjithshme të problemit, duket e vetëkuptueshme që këta numra nuk janë të mjaftueshëm për të sjellë ndryshimin masiv që kërkohet për të nxjerrë një numër të madh të romëve dhe egjiptianëve nga papunësia dhe varfëria. Gjithashtu, ndërsa trajnimet profesionale dhe programet aktive të punësimit u ofrohen punëkërkesve të regjistruar si të papunë, shumica e romëve nuk janë regjistruar⁶⁷ dhe prandaj mbeten jashtë mundësive të programeve të tilla. Për më tepër, kërkesat minimale arsimore për të marrë pjesë

⁶¹ Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (FCNM) 2019: § 116.

⁶² Shihni për shembull, Qeveria e Shqipërisë 2019: 6 (Objektiva 1, Arritja e vitit 2017) dhe 19 (M 3.1).

⁶³ Qeveria e Shqipërisë 2019: 19 (M 3.2).

⁶⁴ Mbrojtësit e të Drejtave Civile 2018: 11.

⁶⁵ Komisioni Evropian 2019: 31.

⁶⁶ Qeveria e Shqipërisë 2019: 27 (M1.3).

⁶⁷ Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (FCNM) 2019: §§ 155-156.

në aktivitete të tilla trajnimi shpesh janë shumë të larta, duke pasur parasysh rezultatet e ulta arsimore të shumë romëve. Autoritetet informuan ECRI-n se kërkesa e zakonshme për të kryer nëntë vitet e arsimit të detyrueshëm (mosha 6-16 vjeç) shpeshherë tashmë nuk respektohet për romët dhe egjiptianët, dhe tani po prezantohen gjithashtu programe specifike për ata që kanë mbaruar vetëm arsimin fillor. Sidoqoftë, autoritetet gjithashtu e informuan ECRI-n që sipas vlerësimeve të tyre, më tepër se 50% e romëve dhe egjiptianëve nuk e kanë përfunduar arsimin fillor.

51. ECRI rekomandon që autoritetet të zgjerojnë më tej aktivitetet e formimit profesional dhe programet aktive të punësimin për romët dhe egjiptianët, duke përfshirë edhe ata që përfunduan vetëm arsimin fillor, ose që nuk kanë fare arsim formal, si dhe ata që ndoqën shkollën, por mbetën analfabetë. Për më tepër, romët dhe egjiptianët që nuk janë regjistruar si të papunë duhet gjithashtu të inkurajohen në mënyrë aktive që të marrin pjesë në këto aktivitete, përmes një bashkëpunimi të ngushtë me komunitetet vendore.

Aksesi në dokumentet e regjistrimit dhe të identitetit

52. Një prire pozitive mund të vërehet në fushën e regjistrimit civil të romëve dhe egjiptianëve, të cilët deri vonë nuk zotëronin dokumente përkatëse të identitetit. Gjatë viteve të fundit, agjencia e Komisionerit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për Refugjatët (UNHCR) e ka mbështetur administratën shqiptare të regjistrimit civil për të përfshirë personat e paregjistruar deri tani. Në këtë mënyrë, janë ndihmuar rreth 1500 romë dhe egjiptianë. Marrja e dokumenteve të identitetit është një hap i rëndësishëm për individët në fjalë që të jenë në gjendje të përdorin shërbime të ndryshme sociale. Një problem i veçantë në këtë drejtim ishte gjendja e fëmijëve të lindur jashtë, kryesisht në Greqi. Për shkak të faktit se shumë romë dhe egjiptianë shqiptarë jetonin në Greqi pa lejen e nevojshme, ata nuk mund të merrnin certifikata lindjeje për fëmijët e tyre, por vetëm një shënim spitalor. Pas një ndryshimi të fundit në ligjin shqiptar për Gjendjen Civile, shënimet e tilla spitalore tani pranohen në vend të certifikatave të lindjes për fëmijët shqiptarë të lindur në Greqi. Për më tepër, autoritetet informuan ECRI-n se Ministria e Arsimit aktualisht është duke punuar me planet, ku certifikatat shkollore të fundvitit të përdoren për të regjistruar fëmijët në regjistrin civil. ECRI i inkurajon autoritetet t'i zbatojnë këto plane.

Strehimi

53. Situata e strehimit është ende jashtëzakonisht e vështirë për shumë romë dhe egjiptianë në Shqipëri. Përveç kushteve shpesh shumë të dobëta, mungesa e përhapur e titujve të pronësisë ose marrëveshjeve të sigurta të qiramarrjes i bën shumë anëtarë të këtij komuniteti të prekshëm nga dëbimet. Shumë njerëz i kanë ngritur banesat e tyre në tokë publike të papërdorur, por edhe në ato prona, pronësia e të cilave mbeti e paqartë pas rënies së komunizmit në fillim të viteve 1990. Autoritetet zakonisht e toleruan përdorimin e tokës publike nga romët dhe egjiptianët për aq kohë sa tokat në fjalë nuk ishin caktuar për ndonjë qëllim tjetër, siç janë projektet e infrastrukturës ose shitja tek ndërmarrjet tregtare. Me rritjen e zhvillimit ekonomik në Shqipëri, romët dhe egjiptianët që jetojnë në banesa joformale kanë qenë nën presion për t'i braktisur vendbanimet e tyre, në disa raste duke u dëbuar shumë herë nga vende të ndryshme, pa qasje të lehtë në zgjidhje alternative dhe të përhershme të strehimit. Duke pasur parasysh që kërkesa e përgjithshme për strehim social në vend tejkalon ofertën, kjo zakonisht nuk është një zgjidhje e menjëhershme, përveç një numri të vogël të personave të prekur. Sidoqoftë, shumë romë dhe egjiptianë preferojnë, ose edhe insistojnë, të qëndrojnë së bashku në grupet e tyre të krijuara, të cilat jo vetëm që përbëjnë një identitet kulturor për ta, por janë edhe rrjete të rëndësishme mbështetëse për të përballuar më mirë varfërinë dhe efektet e marginalizimit shoqëror.

54. Në raportin e tij të mëparshëm, ECRI rekomandoi që (i) autoritetet të forcojnë përpjekjet e tyre për të rregulluar strehimin e paligjshëm për romët dhe egjiptianët; (ii) personat e dëbuar nga shtëpitë e tyre të gëzojnë të gjitha garancitë e dhëna nga standardet përkatëse ndërkombëtare (njoftim paraprak, mbrojtje të përshtatshme ligjore, disponueshmëri të banesave alternative); dhe (iii) akses me përparësi për strehim social, duke u reformuar në mënyrë që të përfshijë më mirë personat e prekur nga prishja e banesave/dëbimeve.⁶⁸
55. ECRI vëren se në fillim të vitit 2019, ende nuk ishte krijuar grupi i parashikuar i punës brenda ish-Ministrisë së Zhvillimit Urban dhe Territorit, që ishte përgjegjës për të ndihmuar romët dhe egjiptianët në procedurat administrative të kërkuara për legalizimin e ndërtesave. Për shkak të natyrës shumë burokratike të procesit të legalizimit nga njëra anë, dhe situatës së vështirë shoqërore-ekonomike dhe arsimore të shumë romëve dhe egjiptianëve (si dhe sistemit ende joefektiv të ndihmës juridike) nga ana tjetër, krijimi i një grupi të tillë pune mund të jetë një hap shumë i dobishëm drejt zgjidhjes së çështjeve të pazgjidhura të legalizimit. Prandaj, ECRI inkurajon fuqimisht autoritetet që përfundimisht të krijojnë një grup të tillë pune.
56. Në anën pozitive, ligji i ri për Strehimin Social u miratua nga Parlamenti shqiptar në maj të vitit 2018. Ligji adreson disa mangësi në fushën e banesave dhe dëbimeve të detyruara, për shembull, duke shprehur kushtet në të cilat mund të ndodhin dëbimet, si dhe duke kërkuar që një kuotë prej 5% të banesave sociale të rezervohet për anëtarët më të cenueshëm të komuniteteve romë dhe egjiptianë.⁶⁹ Sidoqoftë, legjislacioni dytësor përkatës duhet të miratohet plotësisht (shihni gjithashtu paragrafët 70-72 më poshtë). Për më tepër, shumë vëzhgues tregojnë se në mënyrë që ligji për Strehimin Social të jetë efektiv, burimet e nevojshme buxhetore për programet e strehimit social duhet të rriten në mënyrë thelbësore, veçanërisht në mbështetje të bashkive. Përsa i përket përmirësimeve të banesave ekzistuese, në vitin 2018 kishte 424 familje rome (508 në vitin 2017) që përfituan nga projekte të tilla.⁷⁰ Sidoqoftë, mangësitë e përgjithshme në fushën e banesave mbeten të adresuara në mënyrë të pamjaftueshme dhe çështjet e përmendura më poshtë thjesht ilustrojnë disa nga problemet.
57. Vitet e fundit vazhduan dëbimet e romëve dhe egjiptianëve. Një grup prej rreth 45 familje rome që jetojnë në lagjen Bregu i Lumit në Tiranë, për shembull, u dëbuan sepse zona në të cilën ata banonin ishte caktuar për një projekt infrastrukturor. Sidoqoftë, autoritetet bashkiake nuk u dhanë atyre njoftimin e kërkuar paraprak prej 30 ditësh para dëbimit të planifikuar, siç përcaktohet në nenin 6 të Ligjit për Strehimin Social të vitit 2018. Në të njëjtën ditë, policia mbërriti herët në mëngjes, disa orë më herët para lajmërimit, dhe përdori atë që shumë vëzhgues e konsideruan si forcë të tepruar, përfshirë gazin lotsjellës, gjë që është duke u hetuar nga Avokati i Popullit. Për më tepër, banorëve nuk u ishin ofruar banesa alternative. Është veçanërisht shqetësuese që autoritetet bashkiake e injoruan periudhën e njoftimit të parashikuar në nenin 6 të ligjit për Strehimin Social dhe argumentuan se për shkak se aktet nënligjore (legjislacioni dytësor) për Ligjin e përgjithshëm nuk ishin miratuar akoma, i gjithë Ligji nuk ishte akoma i zbatueshëm. Sidoqoftë, përfaqësuesit e autoriteteve kombëtare i treguan ECRI-t se sipas mendimit të tyre neni 6 ishte i zbatueshëm. ECRI bashkohet me organizatat e tjera të ndryshme të të drejtave të njeriut, duke theksuar se neni 6 tashmë është mjaft i saktë dhe nuk kërkon akte nënligjore në mënyrë që të zbatohet. Sidoqoftë, edhe nëse dispozitat përkatëse tashmë janë të zbatueshme, aktet nënligjore duhet të miratohen me shpejtësi, në mënyrë që çdo polemikë dhe veprime të tilla negative

⁶⁸ ECRI 2015: §§ 74, 75 dhe 82 përkatësisht.

⁶⁹ Komisioni Evropian 2019: 31.

⁷⁰ Komisioni Evropian 2019: 31.

të shmangen në të ardhmen. ECRI i referohet në këtë kontekst rekomandimit të tij përparësor të përfshirë në paragrafin 72 më poshtë.

58. ECRI përsërit rekomandimin e tij që autoritetet të sigurojnë që të gjithë romët dhe egjiptianët, si dhe çdo person tjetër, të cilët mund të dëbohen nga shtëpitë e tyre, të gëzojnë të gjitha garancitë që parashikojnë tekstet ndërkombëtare në lidhje me këtë. Në veçanti, ata duhet të njoftohen paraprakisht për dëbimin e planifikuar dhe të përfitojnë nga mbrojtja e duhur ligjore; dhe ata nuk duhet të dëbohen pa pasur mundësinë e ristrehimit në një banesë të përshtatshme. Për më tepër, ECRI rekomandon që autoritetet të ndërmarin veprime për të parandaluar çdo përdorim të forcës së paligjshme, të panevojshme ose të tepruar gjatë dëbimeve.

59. ECRI mësoi se ekzistojnë dy probleme të veçanta të strehimit për komunitetet rome dhe egjiptiane në qytetin e Pogradecit. Në fillim të viteve 1990, pas rënies së regjimit komunist, familjet rome dhe egjiptiane u vendosën në zonën e Kabashit në një ndërtesë katër katëshe të përdorur më parë nga Ministria e Mbrojtjes si një kompleks ushtarak. Rreth 15 familje, afërsisht 50 persona, ende qëndrojnë atje sot për shkak të mungesës së alternativave. Thuhet se kushtet janë të rënda, pa patur akses në ujë ose furnizim me energji elektrike dhe nuk ka asnjë rrugë të duhur që të çon në kompleks. Bashkia ka bërë plane që të investojë në këtë ndërtesë dhe të përmirësojë infrastrukturën për të siguruar kushte të përshtatshme jetese, por ajo mund ta bëjë këtë vetëm nëse pronësia i transferohet bashkisë. Sidoqoftë, Ministria e Mbrojtjes deklaroi se Ministria nuk është pronari, ndërsa Prefektura (e cila funksionon nën Zyrën e Kryeministrit) konfirmoi se ishte pronë e shtetit, por nuk ishte në gjendje të tregonte saktësisht se cili ent shtetëror ishte pronari aktual. Për disa vjet tani, kjo situatë ka ndaluar të gjitha përpjekjet për të përmirësuar kushtet për banorët lokalë romë dhe egjiptianë. Në një rast tjetër në qytet, një ndërtesë apartamentesh e përdorur më parë dhe ende pronë e një ndërmarrje shtetërore të minierave, aktualisht në likuidim, nën Ministrinë e Energjisë, strehon rreth 40 familje rome dhe egjiptiane (rreth 150 persona gjithsej). Përsëri, ndërtesa ka shumë nevojë për përmirësim të infrastrukturës për të siguruar kushte të pranueshme të jetesës. Kjo ndërtesë ishte planifikuar t'i jepej në ankand ofertuesit më të lartë, gjë që ka shumë mundësi të rezultonte në dëbimin e banorëve aktualë. Pas një ndërhyrje nga KMD-ja, ankandi u shty për të kërkuar një zgjidhje alternativë. Në mënyrë të ngjashme me rastin në Kabash, bashkia, e cila në tërësi ka një marrëdhënie të mirë me komunitetet lokale rome dhe egjiptiane, është e gatshme të investojë fonde për rinovimin dhe përmirësimin e ndërtesës, por nuk mund ta bëjë këtë derisa të bëhet transferimi i pronësisë. Është veçanërisht shqetësuese që në të dyja rastet, pronat në fjalë janë pronë e publikut, por që detyrimi për të siguruar kushte të përshtatshme jetese për romët dhe egjiptianët nuk duket se është marrë aq seriozisht sa të rezultojë në një zgjidhje pragmatike që anashkalon pengesat ekzistuese të "shiritit të kuq" burokratik. Entet e ndryshme shtetërore duket se nuk janë në gjendje të bashkëpunojnë në mënyrë efektive në dobi të qytetarëve në fjalë.

60. ECRI rekomandon, si çështje parësore, që autoritetet të gjejnë një zgjidhje të shpejtë për krizat afatgjata të strehimit që prekin komunitetet rome dhe egjiptiane në zonat e Kabashit dhe të Gurit të Kuq të bashkisë Pogradec.

61. Nga sa më sipër, si dhe nga raste të tjera të ndryshme që kanë tërhequr vëmendjen e ECRI-t, është e qartë se sistemi ende i paefektshëm i ndihmës juridike në vend, ka një efekt të veçantë negativ tek anëtarët e komunitetit rom dhe egjiptian, veçanërisht kur bëhet fjalë për çështje kaq thelbësore dhe urgjente siç janë dëbimet. Në këtë drejtim, ECRI i referohet rekomandimit të tij të dytë përparësor të përfshirë në paragrafin 72 më poshtë.

Shëndeti

62. Romët dhe Egjiptianët vazhdojnë të përballen me pengesa të aksesit në kujdesin shëndetësor mbi baza të barabarta. Ndërsa të dhënat zyrtare për gjendjen e tyre

shëndetësore janë ende të paqarta, sipas grupeve të ndryshme të komunitetit që nga raporti i mëparshëm i ECRI-t në vitin 2015, zhvillimet duket të jenë të kufizuara. Shumë anëtarë të këtyre komuniteteve nuk kanë karta të sigurimit shëndetësor (shikoni gjithashtu paragrafin 42 më lart) për shkak të faktit se ata nuk janë as të punësuar rregullisht, dhe as të regjistruar si të papunë. Kushtet e dobëta të strehimit, niveli i ulët i arsimimit dhe njohurive të lidhura me shëndetin, distanca fizike nga qendrat e kujdesit shëndetësor dhe përvojat e diskriminimit i përkeqësojnë problemet ekzistuese. Treguesit e rezultateve, për shembull niveli i vaksinimit midis fëmijëve, shpesh janë më të ulëta për pjesëtarët e komunitetit rom dhe egjiptian në krahasim me popullsinë e përgjithshme.⁷¹

63. ECRI vëren pozitivisht se disa masa të dobishme në fushën e kujdesit shëndetësor janë të përfshira në Planin Kombëtar të Veprimit (2016-2020). Këto përfshijnë (i) sigurimin e paketave të kujdesit për foshnjat dhe nënat, për nënat rome dhe egjiptiane që lindin në spital; (ii) ndërtimin e qendrave të reja shëndetësore afër vendbanimeve rome dhe egjiptiane, të cilëve u mungon akses në shërbimet shëndetësore; (iii) punësimin e romëve dhe egjiptianëve të kualifikuar si personel i kujdesit shëndetësor; dhe (iv) trajnimin e profesionistëve të kujdesit shëndetësor për ofrimin e shërbimeve të barabarta për njerëzit në nevojë, përfshirë romët dhe egjiptianët. Masa e parë u zbatua me shumë sukses, me një rritje të lartë të numrit të nënave nga 1961 në vitin 2016 duke shkuar në 2059 në vitin 2017, dhe 7080 në vitin 2018. Megjithatë, masat e tjera ishin shumë më pak të suksesshme. Përsa i përket të dytës, në vitet 2016-18 është ndërtuar vetëm një klinikë/qendër në vitin 2017, dhe nuk është bërë ndonjë përparim i mëtejshëm në vitin 2018, kur buxheti i planifikuar prej €25.000 mbeti plotësisht i papërdorur. Në masën e tretë, dy praktikantë romë dhe egjiptianë u rekrutuan në vitin 2017, por puna e parashikuar pas përfundimit të programit të praktikës në vitin 2018 nuk u materializua. Përfundimisht, nga 520 profesionistë të kujdesit shëndetësor që duhej të trajnoheshin në vitin 2018, vetëm 56 morën pjesë në të vërtetë në trajnimin përkatës.⁷²
64. Siç u përmend më lart, një shembull tjetër pozitiv është pajisja e romëve dhe egjiptianëve që nuk kanë sigurim shëndetësor me karta të kujdesit shëndetësor pa pagesë. Zbatimi i kësaj deri tani e ka tejkaluar numrin e 4480 personave shtesë të parashikuar për vitin 2018, duke arritur të përfshijë 25.593 individë të rinj, duke e çuar kështu numrin e përgjithshëm në 55.947 persona. Sidoqoftë, shqetësimet për qëndrueshmërinë e kësaj mase lindin nga fakti se ajo është plotësisht e varur nga financimi i donatorëve (shikoni paragrafin 42 më lart).

Kapaciteti i autoriteteve vendore

65. Në lidhje me përgjegjësinë për zbatimin e Planit Kombëtar të Veprimit (2016-2020) për integrimin e romëve dhe egjiptianëve, nuk mund të anashkalohet që një numër në rritje i detyrave u ndahen autoriteteve vendore ose rajonale. Ky është veçanërisht rasti në fushat e dispozitave të shërbimeve, të tilla si lehtësimi i arsimit parashkollor dhe shkollor, formimi profesional për punësim dhe qasja më e mirë në shërbimet e kujdesit shëndetësor. Raportimi i qeverisë për zbatimin e Planit të Veprimit tregon se disa nga masat që duhej të zbatoheshin nga autoritetet vendore kanë pasur mangësi të arrijnë objektivat e pritura. Ky model korrespondon me informacionin që ka marrë ECRI gjatë vizitave të tij nga autoritete dhe organizata të ndryshme të shoqërisë civile, përfshirë OJQ-të rome. Ndërsa ECRI pajtohet që decentralizimi i përgjegjësive për aktivitetet e integritit në nivelin vendor është përgjithësisht i dëshirueshëm, veçanërisht sepse autoritetet vendore duhet të jenë në gjendje të reagojnë me një shkallë më të madhe fleksibiliteti ndaj një situate të caktuar, në vend që të imponojnë qasjen “një masë i përshtatet të gjithëve”; kjo

⁷¹ Qendra Evropiane e të Drejtave të Romëve 2018: 39.

⁷² Qeveria e Shqipërisë 2019: 36-37 (M1.2-1.4).

duhet të shkojë paralelisht me ndërtimin e kapaciteteve të nevojshme në nivel vendor për rritjen e ofrimit të shërbimeve për grupet e cënueshme.

66. ECRI rekomandon që autoritetet të sigurojnë rritjen e duhur të kapaciteteve për autoritetet vendore dhe rajonale, që ato të korrespondojnë me përgjegjësitë e tyre të rritura për zbatimin e masave të ofrimit të shërbimit në bazë të Planit Kombëtar të Veprimit (2016-2020) për integrimin e romëve dhe egjiptianëve.

B. Migrantët (përfshirë refugjatët dhe përfituesit e mbrojtjes suplementare)

67. Numri i përgjithshëm i migrantëve që kërkojnë qëndrim afatgjatë në Shqipëri është shumë i ulët (shikoni gjithashtu seksionin I.C më lart) dhe kjo reflektohet edhe në numrin e refugjatëve të njohur dhe përfituesve të mbrojtjes suplementare. Në vitin 2018, tre personave iu dha statusi i refugjatit dhe 13 mbrojtje suplementare. Të dy kategoritë e personave përfitojnë nga të njëjtat të drejta sociale, të tilla si aksesin në kujdes shëndetësor dhe arsim, po ashtu si shtetasit shqiptarë. Ata gjithashtu mund të aplikojnë për bashkim familjar, pasi të kenë siguruar një leje qëndrimi, të ardhura dhe strehim. Megjithatë, personat që përfitojnë nga leja për “qëndrim humanitar” (maksimumi tre vjet) nuk mund të aplikojnë për bashkim familjar.
68. Në vitin 2018, autoritetet përgatitën një strategji të re migracioni,⁷³ e cila adreson gjithashtu nevojën për t’u përgatitur për një fluks të shtuar migracioni të përzier në Shqipëri në vitet e ardhshme, veçanërisht si rezultat i një fluksi më të madh personash nga Greqia fqinje.⁷⁴ Si përgjigje, strategjia thekson nevojën për një integrim të bazuar në të drejtat e migrantëve, përfshirë refugjatët dhe përfituesit e mbrojtjes suplementare, përmes punësimit dhe arsimit.⁷⁵ Në strategji është sugjeruar gjithashtu zhvillimi i kurseve specifike të integrimin për të huajt.⁷⁶ Kjo mund t’i ndihmojë migrantët të kapërcejnë pengesën gjuhësore. Në këtë kontekst, ECRI është informuar se tashmë janë siguruar disa klasa të gjuhës shqipe, veçanërisht për fëmijët emigrantë për t’i ndihmuar ata në integrimin e tyre në sistemin arsimor, dhe më rrallë për të rriturit. Është e paqartë nëse këto klasa aktualisht janë të mjaftueshme. Meqenëse strategjia u miratua vetëm kohët e fundit, rezultatet nuk dihen ende. ECRI inkurajon fuqimisht autoritetet të monitorojnë zbatimin e strategjisë dhe ta përshtasin atë nëse është e nevojshme dhe kur të jetë e nevojshme.
69. Sipas Aktit për Nënshitetësinë (1999), të huajt mund të kërkojnë natyralizim nëse kanë jetuar legalisht dhe vazhdimisht në Shqipëri për një minimum prej pesë vjetësh, dhe kanë të paktën një zotërim themelor të gjuhës shqipe.

IV. ÇËSHTJET SPECIFIKE TË VENDIT

Aktet nënligjore që mungojnë për legjislacionin

70. Në raportin e tij të mëparshëm për Shqipërinë, ECRI rekomandoi si çështje parësore që autoritetet të sigurojnë qasje efektive në drejtësi për viktimat e diskriminimit, nëpërmjet zhvillimit të një sistemi funksional të ndihmës juridike dhe të financuar si duhet.⁷⁷ Në konkluzionet e tij pasuese të përkohshme, ECRI zbuloi se ky rekomandim ishte zbatuar vetëm pjesërisht.⁷⁸ Ndërsa legjislacioni për dhënien e ndihmës juridike u miratua në vitin 2017, ku dispozitat e tij u vlerësuan nga ECRI në veçanti për përfshirjen e viktimave të diskriminimit si një grup që ka

⁷³ Strategjia Kombëtare për Qeverisjen e Migracionit dhe Plani i veprimit 2019-2022 (NSMG), miratuar nga Këshilli i Ministrave (Vendimi Nr. 400 i datës 19 qershor 2019).

⁷⁴ Strategjia Kombëtare për Qeverisjen e Migracionit (SKQM): 17.

⁷⁵ Strategjia Kombëtare për Qeverisjen e Migracionit (SKQM): 39.

⁷⁶ Strategjia Kombëtare për Qeverisjen e Migracionit (SKQM): 32.

⁷⁷ ECRI 2015: § 24.

⁷⁸ ECRI 2018: 5.

të drejtë për ndihmë juridike pavarësisht nga të ardhurat dhe pasuritë e tyre,⁷⁹ aktet nënligjore përkatëse (legjislacioni dytësor), të cilat duhej të ishin lëshuar brenda gjashtë muajsh, janë akoma të papërfunduara. Si rezultat, vendosja e sistemit të parashikuar të ndihmës juridike nuk ka arritur përparim të mjaftueshëm deri më tani. Organizatat e shoqërisë civile, përmes financimit të donatorëve, vazhdojnë të përpiqen që të plotësojnë boshllëkun ekzistues. Sidoqoftë, kjo nuk është as e përshtatshme, as e qëndrueshme dhe mposht qëllimin për të cilin u krijua ligji, domethënë të sigurojë ndihmë juridike të qëndrueshme dhe në mbarë vendin. Mungesa e një sistemi funksionues të ndihmës juridike shpeshherë prek anëtarët e komuniteteve romë dhe egjiptiane në mënyrë të pabarabartë, veçanërisht në kontekstin e dëbimeve nga banesat (shikoni gjithashtu seksionin III.A më lart) për shkak të marginalizimit të tyre shoqëror dhe të ardhurave jashtëzakonisht të ulëta.

71. Në këtë kontekst, ECRI megjithatë vëren se mungesa e akteve nënligjore, të cilat synojnë të sigurojnë detajet e nevojshme për të funksionalizuar legjislacionin, mungon gjithashtu në lidhje me ligjet e tjera që janë të rëndësishme për punën e ECRI-t. Në fakt, në këtë drejtim mund të vërehet një model shqetësues. Miratimi i Ligjit për Strehimin Social, që është gjithashtu veçanërisht i rëndësishëm për komunitetin rom dhe egjiptian, ende nuk është pasuar nga aktet nënligjore të nevojshme. Mungesa e tyre është përdorur, për shembull, nga bashkia e Tiranës në rastin e dëbimit të romëve të përshkruar në paragrafin 57 më lart. Në këtë rast të veçantë, qëllimi i ligjit ishte mjaft i qartë, kështu që mungesa e akteve nënligjore përkatëse nuk mund të justifikonte veprimet e ndërmarra nga bashkia. Sidoqoftë, kjo tregon pasigurinë dhe paqartësinë e rrezikshme që vjen nga fakti se legjislacioni dytësor ende nuk është hartuar dhe miratuar, megjithë detyrimin ligjor për ta bërë këtë.
72. ECRI rekomandon, si çështje parësore, që autoritetet shqiptare të përfundojnë aktet nënligjore të domosdoshme (legjislacioni dytësor) për Ligjin për Ndihmën Juridike dhe Ligjin për Strehimin Social.
73. Në mënyrë të ngjashme, Ligji për Mbrojtjen e Minoriteteve Kombëtare të vitit 2017 është ende pa legjislacion dytësor të përfunduar, i cili është i nevojshëm për të siguruar zbatimin e tij efektiv. Në këtë drejtim, ECRI u kërkon autoriteteve që të përfundojnë aktet nënligjore, siç është rekomanduar tashmë nga Komiteti Këshillimor i Këshillit të Evropës për Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare, si dhe nga Komiteti i Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e Diskriminimit Racor.⁸⁰

⁷⁹ ECRI 2018: 5.

⁸⁰ FCNM 2019: 2 dhe 7 (§ 16); dhe Komiteti i Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e Diskriminimit Racor (UN CERD) 2019: §§ 11-12.

REKOMANDIMET E MONITORIMIT TË NDËRMJETËM

Dy rekomandimet specifike për të cilat ECRI kërkon zbatimin me përparësi nga autoritetet shqiptare janë:

- (§ 60) ECRI rekomandon, si çështje prioritare, që autoritetet të gjejnë një zgjidhje të shpejtë për krizat afatgjata të strehimit që prekin komunitetet rome dhe egjiptiane në zonat e Kabashit dhe të Gurit të Kuq të bashkisë Pogradec.
- (§ 72) ECRI rekomandon, si çështje parësore, që autoritetet shqiptare të përfundojnë aktet nënligjore të domosdoshme (legjislacioni dytësor) për Ligjin për Ndihmën Juridike dhe Ligjin për Strehimin Social.

Procesi i monitorimit të ndërmjetëm për këto dy rekomandime do të kryhet nga ECRI jo më vonë se dy vite pas botimit të këtij raporti.

LISTA E REKOMANDIMEVE

Pozicioni i rekomandimeve në tekst jepet në parantezë.

1. (§ 6) ECRI rekomandon që autoritetet ta sjellin legjislacionin në lidhje me Avokatin e Popullit dhe Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi plotësisht në përputhje me Rekomandimin e tij të rishikuar të Politikave të Përgjithshme Nr. 2 për Organet e Barazisë, veçanërisht duke (i) zbatuar rekomandimin e përfshirë në § 27(ii) të raportit të mëparshëm të ECRI-t për Shqipërinë; (ii) duke siguruar që Zyra e Avokatit të Popullit të marrë burimet e nevojshme financiare dhe të personelit për të mbuluar plotësisht dhe në mënyrë të qëndrueshme të gjitha aspektet e mandatit të saj; dhe (iii) forcimin e përcjelljes së rekomandimeve të Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi me qëllim të rritjes të efektivitetit të tyre.
2. (§ 11) ECRI rekomandon që autoritetet të ndërtojnë mbi arritjet e bëra tashmë në lidhje me parandalimin dhe luftimin e racizmit dhe intolerancës në shkolla. Ata duhet të kalojnë, në veçanti, nga aktivitetet e përgjithshme kundër bullizmit në zhvillimin dhe zbatimin e moduleve specifike në grup, kundër bullizmit të pjesëtarëve të komuniteteve të cënueshme, të tillë si fëmijët dhe të rinjtë romë dhe/ose LGBTI; si dhe zgjerimin e këtyre veprimtarive në të gjithë vendin, përfshirë ato në zonat rurale. Në këtë kontekst, autoritetet duhet të marrin frymëzim nga Rekomandimi i Politikave të Përgjithshme të ECRI-t Nr. 10 mbi arsimin gjithëpërfshirës dhe të lidhin aktivitetet me planet ekzistuese dhe të ardhshme të veprimit kombëtar për romët dhe personat LGBTI.
3. (§ 18) ECRI rekomandon që autoritetet të sigurojnë që Plani Kombëtar i Veprimit për personat LGBTI 2016-2020 të financohet dhe të zbatohet plotësisht, në partneritet me organizatat përkatëse të komunitetit; dhe që mangësitë e identifikuar në kuadër të zbatimit dhe monitorimit të Planit Kombëtar të Veprimit të adresohen në mënyrë të përshtatshme, veçanërisht në nivelin bashkiak.
4. (§ 20) ECRI rekomandon që autoritetet shqiptare të sigurojnë një kornizë ligjore që i jep mundësinë çifteve të të njëjtit seks, pa asnjë lloj diskriminimi, që marrëdhënia e tyre të njihet dhe mbrohet, në mënyrë që të adresojnë problemet praktike që lidhen me realitetin shoqëror në të cilin ata jetojnë.
5. (§ 22) ECRI përsërit rekomandimin e tij që autoritetet të ndërmarrin hapat e nevojshëm për të rregulluar procedurat e ri-caktimit gjinor dhe njohjen administrative të ndryshimit të emrit dhe gjinisë (përfshirë ndryshimet në dokumentet përkatëse të identitetit në një mënyrë të shpejtë, transparente dhe të arritshme) në përputhje me udhëzimin ekzistues të Këshillit të Evropës dhe jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.
6. (§ 26) ECRI rekomandon që autoritetet të krijojnë një sistem gjithëpërfshirës të monitorimit për incidente të gjuhës së urrejtjes. Në këtë drejtim, ata duhet të bazohen në përvojat dhe ekspertizën, si dhe të punojnë ngushtë me Avokatin e Popullit, Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi, prokurorinë, policinë dhe organizatat përkatëse të shoqërisë civile, kryesisht ato të komuniteteve që preken në veçanti nga gjuha e urrejtjes siç janë romët, egjiptianët dhe personat LGBTI.
7. (§ 29) ECRI rekomandon që autoritetet të vazhdojnë të organizojnë takime konsultimi midis oficerëve të policisë, përfaqësuesve të grupeve të cënueshme dhe OJQ-ve në mënyrë që të krijojnë dialog të rregullt, besim të ndërsjellë dhe bashkëpunim.
8. (§ 35) ECRI rekomandon që autoritetet të marrin frymëzim nga Rekomandimi i Politikave të Përgjithshme Nr. 15 i ECRI-t në luftën kundër gjuhës së urrejtjes dhe të dënojnë me forcë dhe publikisht incidente të gjuhës së urrejtjes, veçanërisht

- kundër personave LGBTI dhe romë. Ata gjithashtu duhet të inkurajojnë figura të tjera publike të dënojnë veprime të tilla dhe të përfshihen në kundër-përgjigje.
9. (§ 47) ECRI rekomandon që autoritetet ta monitorojnë nga afër situatën në lidhje me ndarjen strukturore në të vërtetë të nxënësve romë dhe egjiptianë në shkolla dhe të ndihmojnë, nëse është e nevojshme, autoritetet vendore në gjetjen e zgjidhjeve të mundshme për të adresuar këtë problem.
 10. (§ 51) ECRI rekomandon që autoritetet të zgjerojnë më tej aktivitetet e formimit profesional dhe programet aktive të punësimit për romët dhe egjiptianët, duke përfshirë edhe ata që përfunduan vetëm arsimin fillor, ose që nuk kanë fare arsim formal, si dhe ata që ndoqën shkollën, por mbetën analfabetë. Për më tepër, romët dhe egjiptianët që nuk janë regjistruar si të papunë duhet gjithashtu të inkurajohen në mënyrë aktive që të marrin pjesë në këto aktivitete, përmes një bashkëpunimi të ngushtë me komunitetet vendore.
 11. (§ 58) ECRI përsërit rekomandimin e tij që autoritetet të sigurojnë që të gjithë romët dhe egjiptianët, si dhe çdo person tjetër, të cilët mund të dëbohen nga shtëpitë e tyre, të gëzojnë të gjitha garancitë që parashikojnë tekstat ndërkombëtare në lidhje me këtë. Në veçanti, ata duhet të njoftohen paraprakisht për dëbimin e planifikuar dhe të përfitojnë nga mbrojtja e duhur ligjore; dhe ata nuk duhet të dëbohen pa pasur mundësinë e ristrehimit në një banesë të përshtatshme. Për më tepër, ECRI rekomandon që autoritetet të ndërmarrin veprime për të parandaluar çdo përdorim të forcës së paligjshme, të panevojshme ose të tepruar gjatë dëbimeve.
 12. (§ 60) ECRI rekomandon, si çështje parësore, që autoritetet të gjejnë një zgjidhje të shpejtë për krizat afatgjata të strehimit që prekin komunitetet rome dhe egjiptiane në zonat e Kabashit dhe të Gurit të Kuq të bashkisë Pogradec.
 13. (§ 66) ECRI rekomandon që autoritetet të sigurojnë rritjen e duhur të kapaciteteve për autoritetet vendore dhe rajonale, që ato të korrespondojnë me përgjegjësitë e tyre të rritura për zbatimin e masave të ofrimit të shërbimit në bazë të Planit Kombëtar të Veprimit (2016-2020) për integrimin e romëve dhe egjiptianëve.
 14. (§ 72) ECRI rekomandon, si çështje parësore, që autoritetet shqiptare të përfundojnë aktet nënligjore të domosdoshme (legjislacioni dytësor) për Ligjin për Ndhmën Juridike dhe Ligjin për Strehimin Social.

BIBLIOGRAFIA

Kjo bibliografi rendit burimet kryesore të botuara dhe të përdorura gjatë ekzaminimit të situatës në Shqipëri. Ajo nuk duhet të konsiderohet si listë shteruese e të gjithë burimeve të informacionit të përdorura nga ECRI gjatë përgatitjes së këtij raporti.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2018a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Albania subject to interim follow-up, CRI(2018)20.
2. ECRI (2015), Fifth report on Albania, CRI(2015)18.
3. ECRI (2013), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Albania subject to interim follow-up, CRI(2013)3.
4. ECRI (2010), Fourth report on Albania, CRI(2010)1.
5. ECRI (2005), Third Report on Albania, CRI(2005)23.
6. ECRI (2001a), Second Report on Albania, CRI(2001)2.
7. ECRI (1999), Report on Albania , CRI(99)48.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998a), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2000b), [General Policy Recommendation No. 5](#): Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
13. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7 \(revised\)](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev.
15. ECRI (2004b), [General Policy Recommendation No.8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2004c), [General Policy Recommendation No.9](#): The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009b), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
21. ECRI (2012b), [General Policy Recommendation No.14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2019), [ECRI Glossary](#), CRI(2019)14 rev1.

Other sources (listed in alphabetical order)

25. Civil Rights Defenders (2018), The wall of anti-Gypsyism: Roma and Egyptians in Albania.
26. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC) (2019), Fourth Opinion on Albania, ACFC/OP/IV(2018)006.

27. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2009), Human rights and gender identity, CommDH/IssuePaper(2009)2.
28. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
29. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2015), Human rights and intersex people - Issue paper.
30. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2018), Report by Dunja Mijatović following her visit to Albania from 21 to 25 May 2018, CommDH(2018)15.
31. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
32. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution.
33. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities (2017), Resolution 415 (2017), Text of the Revised Charter of European Political Parties for a Non-Racist Society, CG32(2017)17final.
34. Council of Europe, Parliamentary Assembly (2015), Resolution 2048 (2015) - Discrimination against transgender people in Europe.
35. Council of Europe, Parliamentary Assembly (2017), Resolution 2191 (2017): Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people.
36. Council of Europe, Parliamentary Assembly in co-operation with the Parliament of Albania (2018, January 30), Parliamentary Seminar on Combating Intolerance, Discrimination and Hatred, Tirana, 24 November 2017, Summary Report.
37. Council of Europe, Sexual Orientation and Gender Identity unit (2015), Protecting human rights of transgender persons – A short guide to legal gender recognition.
38. European Commission (2018), Commission staff working document - Albania 2018 Report, SWD(2018) 151 final.
39. European Commission (2019), Commission staff working document – Albania 2019 Report, SWD(2019) 215 final.
40. European Roma Rights Centre (2018), Roma belong – Statelessness, discrimination and marginalisation of Roma in Albania.
41. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights (FRA) (2015), The fundamental rights situation of intersex people, FRA focus paper.
42. Government of Albania (2018), National Strategy on Migration Governance and Action Plan (NSMG) 2019-2022.
43. Government of Albania (2019), Report on the implementation of Roma integration public policy in Albania for 2018.
44. Kaziaj, E. (2019), Hate speech and discriminatory language on the Internet in Albania.
45. Ministry of Health and Social Protection (2019), Monitoring Report – Implementation on National Action Plan on LGBTI people in the Republic of Albania, 2016-2020: January-December 2018.
46. Observatory for Children and Youth Rights (Observatory) for UNICEF and UNFPA in Albania (2018), Child marriage - Knowledge, Attitudes, and Perceptions among affected communities in Albania.
47. Open Society Foundation for Albania (2014), Roma Census Study of Albania Communities.
48. Open Society Foundation for Albania (2015), Hulumtim mbi Profilin Socio-Politik të Popullatës Rome në Shqipëri, *Research on Socio-Political Profile of the Roma Population in Albania*.
49. PINK Embassy (2018, May 21), PINK Embassy presents the Monitoring Report of the National Action Plan for LGBTI persons in Albania, Press Release.
50. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2019), Concluding observations on the combined ninth to twelfth periodic reports of Albania, CERD/C/ALB/CO/9-12.
51. United Nations Development Programme (UNDP) (2017), Being LGBT in Eastern Europe: Albania Country Report.
52. United Nations, Human Rights Council (2018), Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief on his mission to Albania, A/HRC/37/49/Add.
53. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2018), Human Rights Report: Albania.

54. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2017), Human Rights Report: Albania.

ECRI Secretariat
Directorate General of Democracy
Council of Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri
 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE