

Hartëzimi dhe analiza e sistemit të mbrojtjes së fëmijëve në Shqipëri

DOKUMENTIM
GJITHËPËRFSHIRËS
I PRAKTIKAVE
DHE PERCEPTIMEVE



Terre des hommes

Helping children worldwide. tdh.ch

unicef

Hartëzimi dhe analiza e sistemit të mbrojtjes së fëmijëve në Shqipëri

DOKUMENTIM
GJITHËPËRFSHIRËS
I PRAKTIKAVE
DHE PERCEPTIMEVE

Hartëzimi dhe analiza e sistemit shqiptar për mbrojtjen e fëmijës

Tetor, 2015

Çdo qëndrim, mendim dhe rekomandim i shprehur në këtë raport është përgjegjësi e vetme e autorëve, dhe jo domosdoshmërisht përfaqëson qëndrimet e Qeverisë Shqiptare apo të zyrës së UNICEF-it në Shqipëri, apo të organizatës “Terre des hommes” Shqipëri dhe Kosovë.

Falënderime

Organizata “Maestral International” dëshiron të falënderojë të gjithë partnerët që bënë të mundur këtë hulumtim.

Mirënjohja jonë shkon për Ministrinë e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë: Z. Edvin Lame, Këshilltar i Ministrit, Znj. Ina Verzivolli, Kryetare e Agjencisë Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve, dhe Znj. Denada Seferi, Drejtoreshë e Departamentit të Shërbimit Social dhe Integritetit. Znj. Enkelejda Lopari, ish-këshilltare e Ministrit, gjithashtu, ka dhënë një kontribut të rëndësishëm në këtë hulumtim.

Ne iu jemi veçanërisht mirënjohës të gjithë fëmijëve, prindërve, ofruesve të shërbimeve, si dhe përfaqësuesve të qeverisë qendrore dhe vendore, shoqërisë civile dhe partnerëve në zhvillim, të cilët ndanë me ne njohuritë, ekspertizën dhe kohë e tyre, për ta pasuruar këtë analizë me të dhëna cilësore, të sinqerta dhe origjinale. Ne e vlerësuam shumë ndihmesën e tyre; kontributi i tyre ka qenë thelbësor që ne të siguronim njohuritë e nevojshme për të kuptuar funksionimin e sistemit.

Një falënderim i veçantë shkon për organizatën “Terre des hommes” dhe personelin e saj për devotshmërinë dhe profesionalizmin e tyre. Ne i jemi shumë mirënjohës Jezerca Tiganit, Drejtoreshë e Tdh Shqipëri dhe Kosovë, që vuri në dispozicion të hulumtimit burime të rëndësishme njerëzore; Blerta Spahiut, e cila organizoi, menaxhoi, mbikëqyri dhe, pjesërisht, kreu procesin e mbledhjes të të dhënave në një kontekst tejet të vështirë; Arta Vorpsit dhe Artemida Bardhit, që ndanë me ne njohuritë e tyre në aspekte ligjore dhe menaxhimin e financave publike të sistemit për mbrojtjen e fëmijës. Asgjë nga këto nuk mund të ishte bërë e mundur pa ekipin kombëtar të hulumtimit në përgjithësi: Blerta Mano, Ermelinda Ikonimi, Juni Plaku, Ana Majko, Irida Agolli, Enkeleda Sako, Rezarta Gjialpi, Andi Bregu, Juliana Ajdini, Lediona Asabella, Loreta Hysa dhe Migena Kapllanaj. Angazhimi i tyre bëri të mundur realizimin e të gjitha takimeve të planifikuara. Ata, gjithashtu, mbështetën ekipin e “Maestral International” për të identifikuar gjetjet kryesore me të cilat është hartuar ky raport.

Dhe së fundi, por jo më pak e rëndësishme, ne i jemi mirënjohës UNICEF-it Shqipëri: Znj. Antonella Scolamiero, Përfaqësuese e Unicef, Znj. Vera Gavrilova, zëvendëspërfaqësuese, dhe Znj. Floriana Hima, specialiste për programin e mbrojtjes së fëmijëve. Mbështetja financiare dhe dialogu i vazhdueshëm, si dhe ndërveprimi ndërmjet zyrës dhe ekipit të “Maestral International” siguruan zbatimin në kohë të këtij aktiviteti hulumtues, dhe gjatë hasjes së sfidave, ata bënë ç’ishte e mundur për të zgjidhur problemet dhe për të siguruar arritjen e synimit. Zotimi i tyre ndaj fëmijëve në Shqipëri është i dukshëm.

Manolo Cabran, Manuel Finelli, Beth Bradford

Minneapolis, 04 Qershor 2016

Tabela e përmbajtjes

Falënderime

Shkurtime

Përmbledhje e përgjithshme

Kapitulli 1 - Hyrje

Konteksti dhe motivimi

Metodologjia

Kapitulli 2 – Hartëzimi dhe analiza e sistemit të MF-së

Kuadri ligjor

Strukturat e sistemit të MF-së

Koordinimi

Shërbimet

Menaxhimi i rastit

Menaxhimi i financave publike dhe administrimi publik

Monitorimi dhe vlerësimi

Kapitulli 3 – Përfundime

Përcaktori i funksionimit të dobët: Qeverisja e sistemit të MF-së

Rekomandime

Anekset

Aneksi 1: Korniza analitike

Aneksi 2: Protokolli i hulumtimit dhe mjetet metodologjike

Aneksi 3: Lista e dokumenteve të shqyrtuara

Aneksi 4: Lista e organizatave të përfshira në mbledhjen e të dhënave

Aneksi 5: Kampionimi në nivel qarku dhe bashkie

Aneksi 6: Analiza e menaxhimit të financave publike dhe administratës publike në MF (Mbrotjtjen e Fëmijës)

Aneksi 7: Analiza e kuadrit ligjor mbi MF

Aneksi 8: Perceptimet dhe përvojat e fëmijëve dhe prindërve për sistemin e MF-së; Përvojat e fëmijëve dhe prindërve për shërbimet e mbrojtjes së fëmijëve.

Lista e figurave

Figura 1: Nivelet e analizës

Figura 2: Parimet e hulumtimit

Figura 3: Qarqet dhe bashkitë e përfshira në kampionim

Figura 4: Qasja sistemike është përsëritëse dhe jo lineare

Figura 5: Aktorët kryesorë të mbrojtjes së fëmijës, me përgjegjësitë dhe detyrat e tyre

Figura 6: Model i programit të mbrojtjes së fëmijës dhe nën-programeve të tij

Shkurtime

SIFQSH	Sistem i informacionit financiar i Qeverisë Shqiptare
IB	Institucion buxhetor
MR	Menaxhim i rastit
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
KiE	Këshilli i Evropës
MF	Mbrojtja e fëmijës
SMF	Sistemi për mbrojtjen e fëmijës
NJMF	Njësia për mbrojtjen e fëmijës
PMF	Punonjës për mbrojtjen e fëmijës
NJDF	Njësia për të drejtat e fëmijës
OSHC	Organizatë e shoqërisë civile
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
DPZHFNH	Departamenti i Programimit të Zhvillimit, Financimeve dhe Ndihmës së Huaj
DPS	Departamenti i përfshirjes sociale
SPAPS	Sektori i punësimit, aftësive dhe politikës sociale
BE	Bashkimi Evropian
OBf	Organizatë me Bazë Fetare
FG	Fokus Grupe
PBB	Produkti i brendshëm bruto
QSH	Qeveria e Shqipërisë
SMI	Sistemi i menaxhimit të informacionit
GPNM	Grupet e punës ndërministrare
ONJQ	Organizatë ndërkombëtare joqeveritare
ONM	Organizata ndërkombëtare për migracionin
GMPI	Grupi për menaxhimin e politikave të integruara
IPK	Intervista me persona kyç
NJQV	Njësi e qeverisjes vendore
ML	Ministri e linjës
MV	Monitorimi dhe Vlerësimi
MDA	Ministri, Departament dhe Agjenci
MAS	Ministria e Arsimit dhe Sportit

MF	Ministria e Financave
MSH	Ministria e Shëndetësisë
MD	Ministria e Drejtësisë
MMSR	Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë
PBA	Program i buxhetit afatmesëm
KKMDF	Këshilli Kombëtar për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve
NE	Ndihma Ekonomike
EKH	Ekipi kombëtar i hulumtimit
SKPS	Strategjia kombëtare për përfshirjen sociale
LOB	Ligji organik për buxhetin
OSBE	Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunim në Evropë
RAP	Reforma në administratën publike
BBP	Buxhetimi mbi bazë performance
MBP	Menaxhimi mbi bazë performance
MFP	Menaxhimi i financave publike
ASHMDF	Agjencia shtetërore për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve
MRS	Menaxhimi i riskut social
SHSSH	Shërbimi Social Shtetëror
RTA	Reforma territoriale dhe administrative
Tdh	Terre des hommes
TeR	Termet e referencës
UNICEF	Fondi i Kombeve të Bashkuara për Fëmijët

Përmbledhje e përgjithshme

Shqipëria ka përjetuar ndryshime të konsiderueshme në fushën e mbrojtjes së fëmijëve gjatë viteve të fundit. Qeveria ka ndërmarrë disa iniciativa për të trajtuar dobësitë dhe rreziqet që prekin sigurinë e fëmijëve, duke investuar në aftësinë dhe përtëritjen e fëmijëve dhe familjeve të tyre për të parandaluar, zbutur ose përballuar këto rreziqe dhe dobësi. Qeveria, në bashkëpunim me organizata të shoqërisë civile dhe partnerë në zhvillim, ka ndërmarrë masa për miratimin e një sistemi për mbrojtjen e fëmijëve. Ky raport hartëzimi dhe analize ka për qëllim të identifikojë çfarë është arritur dhe cilat janë mangësitë që duhet ende të trajtohen. Hartëzimi dhe analizimi kanë përdorur metoda cilësore për mbledhjen e informacionit të nevojshëm, përkatesisht shqyrtimi i dokumentacionit, intervistimi i personave kyç dhe fokus grupe.

Ky raport është i ndarë në shtatë fusha që për thjeshtësi quhen fusha tematike, të cilat janë: 1) kuadri normativ, 2) struktura e sistemit, 3) koordinimi, 4) shërbimet, 5) menaxhimi i rastit, 6) menaxhimi i financave dhe administratës publike, dhe 7) monitorimi dhe vlerësimi. Raporti mbyllet me disa përfundime mbi qeverisjen e përgjithshme të sistemit dhe jep rekomandime për forcimin e sistemit.

Mbrojtja e fëmijës realizohet nga një mori normash ligjore të sanksionuara në **legjislacionin** ekzistues. Këtu përfshihet Kushtetuta, ligji për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, si dhe kode të ndryshme (penal, civil dhe familjar). Shpesh, ligjet mbështeten nga rregulla dhe rregullore, të cilat marrin formën e vendimeve të Këshillit të Ministrave, apo urdhrave të Ministrit. Protokolli për mbrojtjen e fëmijës rregullon mënyrën si duhet të trajtohen rastet për mbrojtjen e fëmijës. Kuadri normativ në përgjithësi është bashkëkohor, por kërkon disa përditësime. Mangësitë kryesore vijnë nga shpërndarja, njohuritë dhe mënyra si kuptohen parimet dhe procedurat e përcaktuara në ligj, politikat dhe planet strategjike. Për më tepër, legjislacioni është i dobët ose mungon në fusha të tilla si: roli dhe përgjegjësi në nivele të ndryshme, raportimi i detyrueshëm dhe procedura për largimin e fëmijës nga situata me rrezik të lartë dhe/ose situata abuzimi. Aktualisht kryhet trajnim për kuadrin normativ, por duhet që ai të trajtojë më mirë nevojat e veçanta të personelit të mbrojtjes së fëmijës, dhe duhet të bazohet në kompetenca dhe jo të përqendrohet në transmetimin e informacionit.

Aktorë të ndryshëm dhe mënyra se si ata janë të organizuar përbëjnë **strukturën** e sistemit të mbrojtjes së fëmijës. Disa ministri të linjës, departamente dhe agjenci, janë ngarkuar me detyrën e mbrojtjes së fëmijëve nga dhuna, abuzimi, shfrytëzimi dhe neglizhenca. Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë luan rolin kryesor në mbrojtjen e fëmijës, ndërsa Ministria e Punëve të Brendshme është në krye të luftës kundër trafikimit të personave. Nën varësinë e Ministrisë së Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, është Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve dhe Departamenti për Shërbimet dhe Përfshirjen Sociale. Ministria e Drejtësisë është përgjegjëse për drejtësinë për fëmijët. Ministria e Shëndetësisë dhe Ministria e Arsimit punojnë për të siguruar që fëmijët, viktimat të dhunës, abuzimit, shfrytëzimit dhe neglizhencës, të marrin trajtimin e duhur mjekësor, psikologjik dhe fizik (e para), si dhe të sigurojnë që shkollat të jenë mjedise të sigurta për fëmijët (e fundit). Si pjesë e Njësitë të Qeverisjes Vendore (NJVQ), janë krijuar Njësitë për të Drejtat e Fëmijës, në nivel qarku, dhe Njësitë për Mbrojtjen e Fëmijës (NJMF), në nivel bashkie. Për shkak të burimeve të pakta njerëzore dhe financiare, NJMF-të kryesisht përfaqësohen nga një punonjës i vetëm për mbrojtjen e fëmijës. Duke qenë një fushë ende në zhvillim, punonjësit për mbrojtjen e fëmijëve kanë nevojë për forcimin e kapaciteteve (pra, për përvetësimin e njohurive profesionale) për të kryer detyrat e ngarkuara.

Pavarësisht se strukturat e përmendura më sipër janë ngritur, analiza identifikoi një sërë sfidash dhe problemesh që kanë të bëjnë me strukturën dhe brendinë e sistemit shqiptar për mbrojtjen e fëmijës. Ndërkohë që, Njësitë për të Drejtat e Fëmijës (NJDF) dhe Njësitë për Mbrojtjen e Fëmijës (NJMF), janë ngritur ***në shumicën e qarqeve dhe bashkive, shpesh ato nuk janë plotësisht funksionale, pasi, ato mund të përbëhen nga një person i vetëm, pa përvojë në punë sociale dhe nga një numër tejet të madh rastesh për t'u trajtuar. Së dyti, struktura e përgjithshme e sistemit për mbrojtjen e fëmijës, nuk është përcaktuar qartë dhe në një dokument të veçantë programor; por, ajo ka ardhur si rezultat i ndërhyrjeve të njëpasnjëshme dhe veprimtarive mbi bazë çështje, të cilat kanë çuar në interpretime të ndryshme që mundet ose jo të jenë tërësisht efektive. Elementet e strukturës të sistemit kanë vuajtur nga mungesa e investimeve të qëndrueshme në personel dhe kapacitete, përfshirë sektorët aleatë, si ai i arsimit dhe shëndetësisë. Mungesa e investimeve është edhe më e dukshme në nivelin e decentralizimit të sistemit.***

Koordinimi është një fushë e përcaktuar qartë dhe e organizuar, në kuadrin normativ, por që funksionimi i saj të jetë gjithnjë i dobishëm kërkon përpjekje të tjera. Parimi i qasjes multidisiplinore është përcaktuar qartë në kuadrin normativ dhe është një parim i pranuar gjerësisht për rëndësinë që ka. Në krye të koordinimit programor qëndron Këshilli Kombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve, një organ i krijuar me ligjin për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, i cili nuk ka të bëjë vetëm me mbrojtjen e fëmijës, por mbikëqyr përmbushjen e të drejtave të të gjithë fëmijëve. Gjithashtu, janë krijuar edhe një numër Grupesh Pune Ndërminstrore (GPNM) dhe Grupe Pune Ministrore. Asnjë prej tyre nuk merret vetëm me mbrojtjen e fëmijës, por GPM-ja për reformën në kujdesin social mbulon pjesërisht mbrojtjen e fëmijës. Grupet e punës multidisiplinore (GPMD), të themeluara me vendim të Këshillit të Ministrave, sigurojnë koordinimin gjatë menaxhimit të rastit, për të siguruar kështu një qasje ndërsektoriale për trajtimin e rasteve të fëmijëve viktime. Dëshmitë tregojnë se, në mbarë qarqet dhe bashkitë e vizituara, këto GPMD në funksionimin e tyre lënë shumë për të dëshiruar. Në Shqipëri, koordinimi mbetet një fushë që nuk është tërësisht funksionale dhe minohet nga aspekte teknike, strukturore dhe të sjelljes. Në pjesën më të madhe, ai merr formën e shkëmbimit të informacionit, në vend që të jetë një vendimarrje dhe ndarje pune efektive dhe kolektive. Koordinimi horizontal, në nivel kombëtar, nuk është gjithnjë i dobishëm, dhe karakterizohet nga një punë e dobët kolektive për të gjitha ministritë e linjës të ngarkuara me detyrën e mbrojtjes së fëmijës. Koordinimi vertikal pothuajse nuk ekziston.

Ofrimi i shërbimeve është një nga sfidat më të mëdha strukturore në funksionimin e sistemit të mbrojtjes së fëmijës. Ofrimi i shërbimeve konsiderohet unanimisht i dobët nga ofruesit e shërbimeve dhe klientët. Pavarësisht nga dispozitat e kuadrit normativ, kapacitetet e dobëta të personelit të mbrojtjes së fëmijës (p.sh. personeli i mbrojtjes së fëmijës, personeli shëndetësor, personeli arsimor dhe policia) së bashku me ndarjen jo të përshtatshme të burimeve pengojnë disponueshmërinë, qasjen, mbulim dhe efektivitetin e shërbimeve për mbrojtjen e fëmijës. Për pasojë, ato, më së shumti, marrin formën e ndërhyrjeve të atypëratyshme (ad hoc) dhe jo atë të shërbimeve sistematike, që do të thotë se ato nuk janë të planifikuara dhe të integruara; janë të vështira për t'u arritur, mbështeten në kapacitete dhe burime të pamjaftueshme, dhe luftojnë të jenë në përputhje me standardet e cilësisë.

Pavarësisht ofrimit të vakët të shërbimeve, **menaxhimi i rasteve** përbën një element rreth të cilit mbrojtja e fëmijës do të mund të konsolidohet, pasi është shumë larg të qenit plotësisht funksional. Punonjësit e mbrojtjes së fëmijës, gjatë mbledhjes të të dhënave, raportuan se identifikimi dhe referimi i çështjeve realizohet disi me sukses. Vlerësimi, planifikimi, ofrimi i shërbimit dhe ndjekja e rastit janë aspekte që kërkojnë investime të mëtejshme në forcimin e kapaciteteve. Kjo punë mund të ngrihet mbi disponueshmërinë e udhëzimeve për menaxhimin e rasteve (deri më sot, ka katër dokumente të ndryshme që përcaktojnë si duhet të trajtohen lloje të ndryshme të rasteve të mbrojtjes së fëmijës). Këto dokumente nuk kanë harmonizim dhe, ndoshta as unifikim, duke e bërë edhe më të vështirë punën e punonjësve të mbrojtjes së fëmijës (për shembull, cila procedurë duhet të ndiqet në rast të një fëmije të trafikuar, i cili është, gjithashtu, viktimë e dhunës fizike?).

Siç u përmend më sipër, mbrojtja e fëmijës vuan nga një pamjaftueshmëri e vazhdueshme e fondeve dhe e kapaciteteve. **Menaxhimi i Financave dhe Administratës Publike** ende nuk ka në objektiv të drejtpërdrejtë personelin e mbrojtjes së fëmijës ose përgjegjësitë e tyre, dhe këto as nuk merren në konsideratë në ndonjë sferë tjetër. Zotimet e decentralizimit i caktojnë NJQV-ve rolin e financuesit, por mbrojtja e fëmijës nuk shikohet me përparësi në ndarjen e buxhetit. Për më tepër, mungesa e kapaciteteve të planifikimit dhe kapacitetet e dobëta në gjenerimin dhe mbledhjen e të ardhurave, në nivelin e decentralizuar pengojnë më tej ndarjen e burimeve financiare. Zgjedhjet vendore u zhvilluan në qershor 2015, për herë të parë pas miratimit të ligjit për ndarjen e re territoriale dhe administrative më herët gjatë të njëjtit vit. Ofrimi i shërbimeve për mbrojtjen e fëmijës rrezikon të dëmtohet akoma më tej, nëse merret në konsideratë në kuadrin e përgjithshëm të mirëqenies sociale të popullsisë.

Monitorimi dhe vlerësimi nuk janë menduar mirë dhe as nuk zbatohen rregullisht, dhe kështu nuk mund të sigurojnë bazën e provave të nevojshme për të planifikuar shërbimet e mbrojtjes së fëmijës, apo t'i mbikëqyrin dhe t'i rregullojnë ato kur është e nevojshme. Sistemi për menaxhimin e informacionit për mbrojtjen e fëmijës mungon. Monitorimi zbatohet rrallë nëpërmjet vizitave monitoruese që harxhojnë kohë dhe burime, dhe që shpesh përqendrohen në kujdesin rezidencial, dhe jo në kujdesin familjar apo shërbimet e komunitetit. Nuk ka asnjë standard për raportimin e të dhënave dhe veprimtarinë e personelit

të MF-së, gjë që bëhet vetëm me kërkesë nga niveli epror. Kuptimi dhe rëndësia e monitorimit kryesisht lidhen me detyrimin për të raportuar, dhe jo si mundësi për të shqyrtuar se çfarë dhe si është zbatuar, dhe si mund të bëhen përmirësime cilësore.

Të gjitha këto sfida mund të shpjegohen nga **qeverisja e dobët** e sistemit. Menaxhimi i gjithë ciklit të programit, nga planifikimi, deri te zbatimi dhe rishikimi, vuan nga një kombinim i faktorëve që mund të përmbledhen në:

1. Vendimmarrje joefektive;
2. Udhëheqje e dobët;
3. Shpërndarje e dobët e burimeve dhe kapacitete jo të përshtatshme; dhe
4. Mungesë të mekanizmave të të nxënit.

Rekomandim: Qëllimi i forcimit të veprimit për mbrojtjen e fëmijës nuk është krijimi i një sistemi, por zhvillimi i një programi për mbrojtjen e fëmijës, që t'iu përgjigjet nevojave të fëmijëve, në mënyrën që vetëm një qasje ndërsektoriale mund ta bëjë. Në vend që të miratojë një sistem për mbrojtjen e fëmijës, Qeveria e Shqipërisë duhet të investojë në miratimin e një qasje sistematike për MF-në, integrimin e MF-së në të gjitha ministritë, departamentet dhe agjencitë, dhe organizatat që janë të ngarkuara me këtë përgjegjësi, për të siguruar kujdesin dhe mbrojtjen e të gjithë fëmijëve sipas nevojave dhe dobësive të tyre të veçanta. Për arritjen e këtyre rekomandimeve qendrore, mund të vijjnë në ndihmë sa më poshtë:

1. *Miratimi i një qasje për menaxhimin e riskut social (MRS) të mbrojtja e fëmijës*, për të siguruar që rreziqet dhe dobësitë e fëmijëve dhe familjeve të tyre, të vlerësohen për të zbuluar, përcaktuar dhe kuptuar rreziqet ndaj të cilëve fëmijët janë të ekspozuar, ku dhe pse.
2. *Hartimi dhe zbatimi elementeve të programit të MF-së që përfshin një kombinim të transfertave dhe shërbimeve sociale për t'i mbuluar të gjitha nevojat e fëmijëve dhe familjeve të identifikuar.* Elementet e programit do të përbëhen nga shërbime që:
 - a. mbrojnë fëmijët në rrezik, ose që tashmë vuajnë nga ndikimi i rrezikut të episodeve të MF-së;
 - b. parandalojnë lindjen e rreziqeve që mund t'i ekspozojnë fëmijët ndaj abuzimit, dhunës, mospërfilljes dhe shfrytëzimit;
 - c. nxisin aftësinë e fëmijëve dhe familjeve për t'u përballur dhe luftuar me këto rreziqe; dhe
 - d. shndërrojnë mjedisin ku jetojnë fëmijët dhe familjet e tyre, duke prezantuar ndryshime pozitive në kuadrin ligjor, politikat, si dhe në normat kulturore dhe sociale.
3. *Krijimi i mekanizmave qeverisëse* për të hartuar, mbikëqyrur dhe rregulluar programin e MF-së dhe elementet e tij, bazuar në mësimet e marra dhe mekanizmat e kundërveprimit.
4. *Fuqizimi i personelit të MF-së* me qëllim ofrimin e shërbimeve cilësore të MF-së që t'iu përgjigjen nevojave të fëmijëve dhe familjeve të tyre, aty ku jetojnë këta fëmijë dhe familjet e tyre.

Kapitulli 1 - Hyrje

Konteksti dhe motivimi

Pavarësisht se Shqipëria kategorizohet nga Banka Botërore¹ si një vend me të ardhura të larta - të mesme, ajo është vendi i tretë më i varfër në rajon dhe vuan nga pabarazia ekonomike², duke u përballur me ndryshime të rëndësishme demografike gjatë dy dekadave të fundit. Popullsia ka rënë në mënyrë të qëndrueshme nga 3.28 milionë në vitin 1990 në 2.89 milionë në vitin 2015³. Emigrimi masiv i popullsisë në moshë pune ka ndikuar, ndër të tjera, në rritjen e moshës mesatare të popullsisë që banon në vend, dhe në rënien e shkallës së lindjeve. Në fund të vitit 2011, përllogaritej të ishin mbi 1.4 milionë shqiptarë që jetonin jashtë vendit; rreth 12% e tyre kishin lënë pas fëmijët e tyre⁴. Qeveria është shumë e varur nga dërgesat e parave të emigrantëve. Një pjesë tjetër e popullsisë, rreth 20%, ka migruar brenda vendit duke ndikuar në urbanizimin masiv i cili ka filluar që prej viteve 1990⁵ (53.7% e popullsisë jeton në qytete)⁶. Shqipëria ka përjetuar një ritëm të qëndrueshëm të rritjes ekonomike deri në vitin 2008, kur norma vjetore e rritjes së BBP-së ishte rreth 6%⁷, por ajo ka pasur një ulje të qëndrueshme deri në 1.9%⁸. Papunësia është rritur që prej recesionit ekonomik botëror: 17.2% në vitin 2014 dhe 33.5% për grupmoshat 15-29 vjeç⁹. Tendenca e uljes së varfërisë është ndikuar, gjithashtu, nga normat e varfërisë tashmë në rritje. Rënia e varfërisë është ulur nga 25.4 në 12.4% ndërmjet vitit 2002 dhe 2008, ndërkohë që në numërimin e fundit në vitin 2012, është arritur në përfundimin se 14.3% e shqiptarëve jetojnë në varfëri absolute, me 2.2% në varfëri të tejskajshme në zonat urbane, dhe 2.3% në zonat rurale¹⁰. Hendeku i varfërisë është rritur nga 2.3% në vitin 2008 në 2.9% në vitin 2012¹¹.

Pavarësisht reformave në sektorin ekonomik, arsimor, kujdesit shëndetësor dhe mbrojtjes sociale të cilat janë ndërmarrë gjatë 20 viteve të fundit, qeveria vazhdon të përpiqet me të gjitha forcat për t'iu përgjigjur siç duhet nevojave të grupeve në nevojë, përfshirë fëmijët¹², të cilët përbëjnë rreth 35% të popullsisë shqiptare¹³. Mbi 20% e fëmijëve jetojnë në varfëri absolute (21.4% në zonat rurale), ku 49.6% e familjeve, me më shumë se katër fëmijë janë të varfër, dhe 22% e fëmijëve nga 0-4 vjeç jetojnë në varfëri¹⁴. Fëmijët në rrezik janë një nga grupet më të prekshme të popullsisë të identifikuar në Strategjinë Kombëtare për Përfshirjen Sociale (SKPS)¹⁵. Vlerësimi i SKPS-së nxori në pah angazhimin e qeverisë për çuarjen përpara të të drejtave të fëmijës përmes hartimit të dhe zbatimit të politikave dhe reformave ligjore.¹⁶

Për shembull, reformat e qeverisë aktuale, prej të cilave përfitojnë fëmijët dhe familjet, përfshijnë: krijimin e njësive të shërbimeve vendore funksionale dhe efikase; deinstitutionalizimin dhe integrimin e shërbimeve sociale; modernizimin e ndihmës ekonomike; forcimin e gjithë planifikimit, buxhetimit dhe monitorimit shtetëror në bazë të nevojave reale; dhe krijimin e strukturave vendore të mbrojtjes së fëmijës¹⁷. Megjithatë, jo të gjithë fëmijët përfitojnë nga mbrojtja e plotë: fëmijët në lëvizje, fëmijët që nuk janë regjistruar në lindje, fëmijët me aftësi të kufizuara, fëmijët e ndarë nga prindërit e tyre, dhe fëmijët nga grupet e pakicave minoritare përballen me pengesa për zhvillimin e tyre të shëndoshë. Të tjerët janë të rrezikuar nga jetesa në rrugë, trafikimi, abuzimi, puna dhe shfrytëzimi.

Sipas Ministrisë së Mirëqenies Sociale dhe Rinisë (MMSR), programi i ndihmës ekonomike, skema kryesore

¹ Të dhënat demografike nga baza e të dhënave të Bankës Botërore, të marra nga <http://data.worldbank.org/country/albania> dhe <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=ALB&series=&period=>

² Bryne, K. (2014). Analiza e politikave dhe reformave që ndikojnë në gjendjen e fëmijëve në Shqipëri.

³ Ibid. Banka Botërore.

⁴ Gedeshi, I. dhe Jorgoni, E. (2012) Ndikimi social i emigrantëve dhe migrimit nga zonat rurale në ato urbane: Raport përfundimtar për Shqipërinë. Për Komisionin Evropian.

⁵ Institut Shteti për Çështjet Vendore. (2014). Reforma administrative dhe territoriale: Analizë e gjendjes së njësive të qeverisjes vendore në Shqipëri

⁶ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2014). Raport kombëtar për gjendjen e të drejtave të fëmijëve në Shqipëri, 2013-2014.

⁷ Ibid. Gedeshi, I. dhe Jorgoni, E.

⁸ Banka Botërore, 2015

⁹ Ibid. Bryne, K.

¹⁰ Ibid. Institut Shteti për Çështjet Vendore

¹¹ Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën. (2013). Raport kombëtar për zbatimin e platformës për veprim të Bezhin +20.

¹² Ibid. Gedeshi, I. dhe Jorgoni, E.

¹³ Të dhënat demografike për fëmijët nga "UNICEF Shqipëri" janë marrë nga <http://www.unicef.org/albania/children.html>

¹⁴ Ibid. Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë

¹⁵ Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shansëve të Barabarta, Strategjia ndërsektoriale për përfshirjen sociale 2007-2013

¹⁶ Qendra Shqiptare për Studime Ekonomike. (2012). Strategjia kombëtare ndërsektoriale Shqiptare për përfshirjen sociale, Raport Vlerësimi 2007-2013.

¹⁷ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2014). Sfidat dhe rekomandime për përmirësimin e shërbimeve të MF-së në nivel vendor.

për uljen e varfërisë, mbulon vetëm 23% të familjeve në varfëri ekstreme¹⁸. Për sa i përket shërbimeve, 90% e shërbimeve ofrohen në zonat urbane¹⁹ dhe ofrohen vetëm nga institucionet rezidenciale (në total janë 28 institucione shtetërore), ndërsa për zhvillimin dhe zbatimin e shërbimeve me bazë komunitetin, Shqipëria vazhdon të mbështetet nga organizatat joqeveritare (OJQ).²⁰

Decentralizimi, që ka filluar në vitet 1990, ka qenë një dobësi për qeverinë, pasi është shoqëruar nga një nivel i dobët bashkëpunimi ndërmjet niveleve dhe institucioneve qeveritare²¹. Termat e referencës (TeR) të Fondit të Kombeve të Bashkuara për Fëmijët (UNICEF) për këtë çështje parashikojnë gjithashtu se, “pavarësisht identifikimit të qartë të grupeve sociale të përjashtuara, të marxhinalizuara dhe të rrezikuara, dhe përcaktimit të gjendjes së tyre, disa nga zhvillimet më të fundit socio-ekonomike kërkojnë një ripërcaktim të grupeve që nuk ishin aq të dukshëm gjatë hartimit të SKPS-së, ku ndër të tjerët mund të përmendim fëmijët të cilët nuk po përfitojnë nga ky kujdes.”²²

Fëmijët në Shqipëri po përballen me një sërë rreziqesh dhe shkeljesh që lidhen me mbrojtjen, të cialt ndikojnë negativisht në jetën e tyre, dhe të familjeve të tyre. **Varfëria** është një fenomen i përhapur dhe në rritje. Fëmijët vuajnë më shumë se të rriturit nga privime për shkak të varfërisë dhe përjashtimit social. **Diskriminimi** i fëmijëve mbi bazë përkatësie etnike raportohet të jetë shumë i zakonshëm, por diskriminimi për shkak të gjendjes socio-ekonomike haset më shpesh. Fëmijët gjithashtu i përkasin atij grupi të popullsisë që është objekt **trafikimi** i qenieve njerëzore, pavarësisht se, për këtë fenomen, nuk ka statistika në dispozicion apo të përditësuara.

Fëmijët **në lëvizje** janë të ekspozuar ndaj të gjitha llojeve të risqeve, krahasuar me bashkëmoshatarët miqtë e tyre. **Shfrytëzimi** ekonomik është një plagë e dukshme që ndikon tek fëmijët, si ndaj atyre që jetojnë dhe/ose punojnë në rrugë, edhe ndaj fëmijëve që mbledhin metale të vjetra për skrap; shfrytëzimi seksual nuk është një fenomen i dukshëm, dhe kërkon hetim të mëtejshëm. **Dhuna** është një “mallkim” i madh, sidomos për fëmijët dhe gratë: raportohet se dhuna ndodh si në shtëpi edhe në shkollë. Neglizhenca, veçanërisht në format e saj të braktisjes, mungesës së kontrollit dhe kujdesit prindëror, ndikon ndjeshëm në vendosjen e fëmijëve në institucionet rezidenciale, veçanërisht kur shoqërohet nga nivele të larta të varfërisë, apo nga përkatësia etnike.

Shqipëria ka nisur tashmë një **qasje sistemike për mbrojtjen e fëmijëve** që ka ardhur duke u rritur këto pesë vitet e fundit. Pas miratimit të ligjit për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, në vitin 2010, një sërë masash janë marrë në këtë drejtim. Ndër ato më të rëndësishmet mund të përmendim: protokollin për mbrojtjen e fëmijës, i cili përcakton rolet dhe përgjegjësitë në menaxhimin e rasteve, i miratuar si një udhëzim i përbashkët nga katër ministritë e linjës; krijimi i ekipeve multidisiplinore për një trajtim ndërsektorial të rasteve; dhe deinstitutionalizimin e fëmijëve në qendra të kujdesit rezidencial që kërkon ofrimin e integruar të shërbimeve sociale. Megjithatë, siç përshkruhen në kapitujt në vijim të këtij raporti, mbetet akoma shumë për t'u bërë.

Metodologjia

Situata aktuale për shumë familje dhe rreziqet që i kanosen fëmijëve, duke shtuar këtu edhe mungesat e dukshme të reformave dhe zhvillimin e strategjisë deri më sot, ka detyruar UNICEF-in dhe Qeverinë Shqiptare (QSH) të porosisin këtë *Analizë të sistemeve kombëtare për mbrojtjen e fëmijës në kontekst më të gjerë të sistemeve të mbrojtjes sociale në Shqipëri*. Duke filluar me gjetjet e SKPS-së të përmendura më sipër, ky hulumtim analitik shqyrton: mënyrën se si sistemi shqiptar për mbrojtjen e fëmijës identifikon dhe trajton rrisqet me të cilat përballen sistemet e kujdesit dhe mbrojtjes së fëmijës, duke analizuar gjithashtu sistemin e MF-së nga perspektiva e gjerë e mbrojtjes sociale dhe brenda kuadrit të të drejtave të fëmijës, si edhe ofron rekomandime për të ecur përpara.

Si fillim, puna u përqendrua në kuptimin e sistemit të MF-së, i cili përbëhet nga *të gjithë ata aktorë që*

¹⁸ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2015). Strategjia kombëtare për mbrojtjen sociale (projekt akt)

¹⁹ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2015). Strategjia kombëtare për mbrojtjen sociale (projekt akt)

²⁰ Qendra Kombëtare për Studime Sociale. (2013). Shërbimet e kujdesit social në Shqipëri: harta e përditësuar, karakteristikat dhe prirjet

²¹ Ibid. Ministër Shteti për Çështjet Vendore. (2014).

²² Kërkesa e UNICEF-it për propozim për shërbime, LRPS-EGO-2014-9113292, për kryerjen e një analize kombëtare të sistemit të MF-së në një kontekst më të gjerë të sistemeve të mbrojtjes sociale në Shqipëri (16 Korrik 2014)

*punojnë së bashku në mënyrë të organizuar për arritjen e qëllimit të përbashkët për parandalimin dhe reagimin ndaj shfrytëzimit, dhunës, neglizhencës dhe abuzimit të fëmijëve në mënyrë që të krijojë apo të (ri)krijojë kushtet për rritjen dhe zhvillimin e shëndetshëm të fëmijëve*²³. Sistemi i mbrojtjes së fëmijës është analizuar në një kontekst më të gjerë, atë të mbrojtjes sociale, dhe në kuadër të reformës së kujdesit social dhe reformës territoriale dhe administrative, të cilat aktualisht janë në proces e sipër. Kuadri i mbrojtjes sociale nuk kufizohet vetëm me atë që përfshihet në Strategjinë Kombëtare të Mbrojtjes Sociale, por është parë në një kuptim më të gjerë në mënyrë që të përfshihet menaxhimi i riskut social, duke trajtuar si nxitësit negativë që ndikojnë vendosjen e fëmijëve në nevojë për mbrojtje (rreziku/goditjet, dobësitë, privimet, etj.) dhe nxitësit pozitivë që bëjnë të mundur parandalimin e problemeve të mbrojtjes (aftësitë e fituara jetës, rezilianca, asetet sociale dhe rrjetet e sigurisë). Analiza synon të identifikojë mënyrën se si (dhe nëse) sistemi:

- Identifikon dhe **parandalon** kujdesin e fëmijës dhe rreziqet e mbrojtjes dhe mbron fëmijët nga këto rreziqe;
- Ndërhyn në situata të shkeljes ose probleme të **mbrojtjes** me transfertat sociale dhe qasjes në shërbime cilësore;
- Nxit kujdesin mbi bazë familjeje dhe reagimin e komunitetit për përmbushjen e të drejtave të fëmijës; dhe
- Përbën **transformim** në kontekstin kombëtar dhe vendor për të përmirësuar rezultatet për fëmijët.

Organizata “Maestral International LCC” (“Maestral”) ka punuar me organizatën “Terre des hommes” (Tdh) dhe një ekip kombëtar hulumtimi (EKH) për të kryer analiza mbi bazën e një kornize të përcaktuar analitike (siç tregohet në Figurën 2 dhe të detajuar në Aneksin 1). Objektivat e kësaj analize janë:

1. Të ofrojë një pasqyrë të çështjeve madhore të MF-së në Shqipëri, përfshirë një analizë të grupeve të popullsisë dhe kategorive të fëmijëve që janë më të prekur.
2. Të përshkruajë strukturat funksionale dhe ndërveprimet e sistemit të MF-së: kuadrin ligjor, politik dhe strategjik; strukturat dhe institucionet kyçe; nivelet e qeverisjes; shërbimet dhe mbulimin; vendimmarrjen, raportimin dhe referimin; koordinimin, planifikimin dhe menaxhimin e informacionit; monitorimin dhe sigurimin e cilësisë; arsimin dhe kompetencat; dhe ndarjen e buxhetit dhe qarkullimet e të ardhurave.
3. Të identifikojë të gjitha strukturat dhe institucionet ekzistuese që përbëjnë sistemin e MF-së.
4. Të hulumtojë si e përjetojnë fëmijët dhe familjet sistemin e MF-së.
5. Të analizojë integrimin e sistemit, përfshirë sistemin formal të MF-së dhe mbarë mirëqenien sociale, mbrojtjen sociale, drejtësinë, gjendjen socio-ekonomike dhe qeverisjen.
6. Të hartojë rekomandime për forcimin e sistemit të MF-së në mënyrë që të shërbejë si bazë për një strategji kombëtare për MF-në, dhe të identifikojë mundësitë dhe pikat e veçanta të lidhjes që mund të ngrihen për të krijuar sinergji ndërmjet kornizave të MF-së dhe të mbarë sistemit të mbrojtjes sociale në vend.

²³ Përkufizime operative të zhvilluara nga organizata “Maestral International”, në 2015. Lista e plotë e përkufizimeve paraqitet në Aneksin 1, Korniza Analitike. Përkufizimet më të rëndësishme dhe që hasen më shpesh janë përfshirë në raport në kutiza.

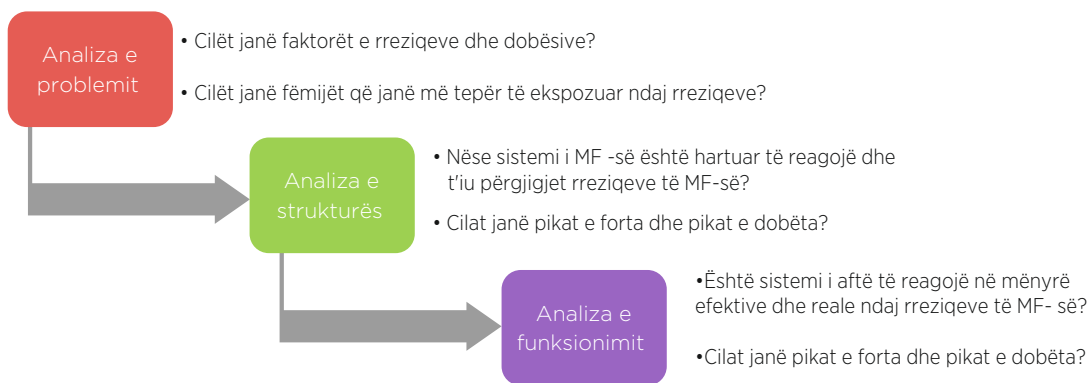


Figura 1: Nivelet e analizës

Metodologjitë e përdorura mbështeten në parimet e hulumtimit (shiko Figurën1) dhe janë konsultuar dhe janë vendosur në mënyrë pjesëmarrëse për të garantuar zotërimin dhe transparencën e procesit, mbledhjen e të dhënave të përditësuara, dhe ngritjen e kapaciteteve nëpërmjet transferimit të njohurive dhe diskutimin e gjetjeve. Aktorët kryesorë të MF-së të përfshirë janë qeveria, shoqëria civile, drejtues të komuniteteve, familje dhe fëmijë. Gjatë takimeve me prindër dhe fëmijë, janë respektuar të gjitha procedurat etike sipas standardeve ndërkombëtare për hulumtim që përfshijnë fëmijë, dhe siç ilustrohet në Aneksin 2, në protokollin e hulumtimit. Ndër mjetet e përdorura janë shqyrtimi i dokumentacionit, intervistat me personat kyç (IPK), fokus grupe (FG) dhe takime konsultative që synojnë t'i jepnin një përgjigje këtyre pyetjeve qendrore.

A janë identifikuar fëmijët qartësisht, dhe a janë vlerësuar mirë karakteristikat e tyre?

A janë analizuar faktorët e rrezikut, goditjeve, prekshmërisë dhe reziliencës?

A ekzistojnë teori të qarta të ndryshimit që mbështesin ndërhyrjet?

Në përgjithësi a kanë ndërhyrjet ndonjë ndikim pozitiv?

A ka mangësi mbi mënyrën e ndërtimit të sistemit?

A e mbulojnë programet të gjithë spektrin e rreziqeve?

A ekzistojnë qasje sistemike ndaj MF-së në Shqipëri?

Parimet e hulumtimit të “Maestral”

Mbështetja tek të drejtat: standarde të mbështetura në traktate ndërkombëtare, marrëveshje dhe protokolle, dhe synojnë të nxisin dhe mbrojnë të drejtat e njeriut.

Pjesëmarrës: nxit dhe iu jep mundësi fëmijëve, prindërve të tyre, ofruesve të shërbimeve dhe të gjithë aktorëve të tjerë për të bërë të njohura pikëpamjet e tyre për çështje që i prekin.

Mosçënim: mos diskriminimi ndërmjet njerëzve të konsultuar, që krijojnë ose përkeqësojnë degradimin, konfliktet dhe pasigurinë dhe marrin në shqyrtim nevojat e veçanta të grupeve më të cenuara të fëmijëve dhe grave.

Ka në qendër fëmijën: të drejtat dhe nevojat e fëmijëve janë fokusi kryesor për zhvillim, dhe përbëhen nga familjet e tyre, komuniteti, kultura dhe vendi.

Transparenca: dialog i hapur dhe i vazhdueshëm dhe dhënia e aksesit në gjithë informacionin mbi të gjitha çështjet e përfshira në analizë, të cilat mund të përhapen për arsye sigurie dhe privatësie.

Figura 2: Parimet e kërkit

Hartëzimi dhe strategjitë e analizës përfshijnë sa më poshtë:

- shqyrtimi i 119 dokumenteve (të botuara dhe të pabotuara) dhe 73 dokumenteve të politikave qeveritare siguroi bazën e gjetjeve fillestare dhe zhvillimin e komponentit të hulumtimit cilësor;
- një world café (takim pune), një organizim me pjesëmarrjen e 50 përfaqësuesve nga qeveria dhe shoqëria civile ndihmoi ekipin të përcaktojë fushat tematike me përparësi dhe çështjet për shqyrtim gjatë hulumtimeve në terren;

- trajnimi për hulumtimin në terren i Maestral përgatiti 14 hulumtues kombëtarë;
- hulumtimi nga maji në qershor nga NTR në 6 qarqe (shiko Figurën 2 më poshtë):
 - 44 IPK në nivel kombëtar
 - 36 IPK në nivel qarku
 - 60 IPK në nivel bashkie
 - 6 FG në nivel qarku
 - 60 FG në nivel bashkie
- Workshopi për verifikimin e gjetjeve në qershor ku morën pjesë 40 përfaqësues të qeverisë dhe shoqërisë civile; dhe
- Nënshkrimi përfundimtar i raportit të analizës strukturore dhe zbërthimit të SMF-së ana e Qeverisë Shqiptare.

Qarqet dhe bashkitë u përzgjedhën për kampionim duke përdorur një kombinim kriteresh: 11 tregues të disponueshëm që kanë lidhje me MF-në; dhe performuesit më të mirë dhe më të këqij për çdo zonë (veri, qendër dhe jug). Bashkitë u përzgjedhën duke përdorur përkufizimin e bashkisë,²⁴ dhe gjeografik (ku njëra bashki është qendra e qarkut, dhe e dyta më larg nga qendra e qarkut). Lutemi t'i referoheni Aneksit 5, përzgjedhja e qarqeve dhe bashkive, për më shumë hollësi. Figura 3 më poshtë tregon qarqet e përzgjedhur.

Zona	Qarku	Bashkia
Veri	Dibër	Bulqizë
		Dibër
	Shkodër	Fushë-Arrëz
		Shkodër
Qendër	Tiranë	Tiranë
		Rrogozhinë
	Elbasan	Elbasan
		Përrenjas
Jug	Gjirokastrë	Gjirokastrë
		Përmet
	Vlorë	Konispol
		Vlorë

Figura 3: Qarqet dhe bashkitë e përfshira në kampionim

Ekipi i paraqet përfundimet, gjetjet dhe rekomandimet e tij në këtë raport. Ky raport është i ndarë në tre pjesë: (1) zbërthimi i sistemit, duke paraqitur atë çfarë është aktualisht sistemi i MF-së në Shqipëri; (2) analiza e funksionimit të sistemit; dhe (3) rekomandimet kyçe për ta zhvilluar më tej axhendën e MF-së.

²⁴Siç përcaktohet në Ligjin e ri të vitit 2014 për ndarjen administrative.

Kapitulli 2 – Hartëzimi dhe analiza e sistemit të MF-së

Kapitulli i dytë i këtij raporti paraqet gjetjet e zbrërthimit të sistemit të MF-së në Shqipëri. Ai është i organizuar në **shtatë fusha tematike** (shiko Figurën 4), ku secila paraqet si gjetjet pozitive edhe ato negative të nxjerra nga shqyrtimi i dokumentacionit, intervistat dhe FG-të. Të dhënat e papërpunuara janë përzier dhe analizuar përmes një procesi konsultativ shtatë-ditor me EKH-të e krijuara nga Maestral. Renditja sipas së cilës paraqiten fushat tematike nuk reflekton, në asnjë mënyrë, nivelin e rëndësisë së tyre, por ndjek vijën analitike të përdorur për të orientuar hulumtimin. Në një qasje sistematike, secila nga këto fusha tematike ndikon në çdo aspekt tjetër, jo në progresion linear, por gjithsesi në praktikë mund të ketë një proces përsëritës.

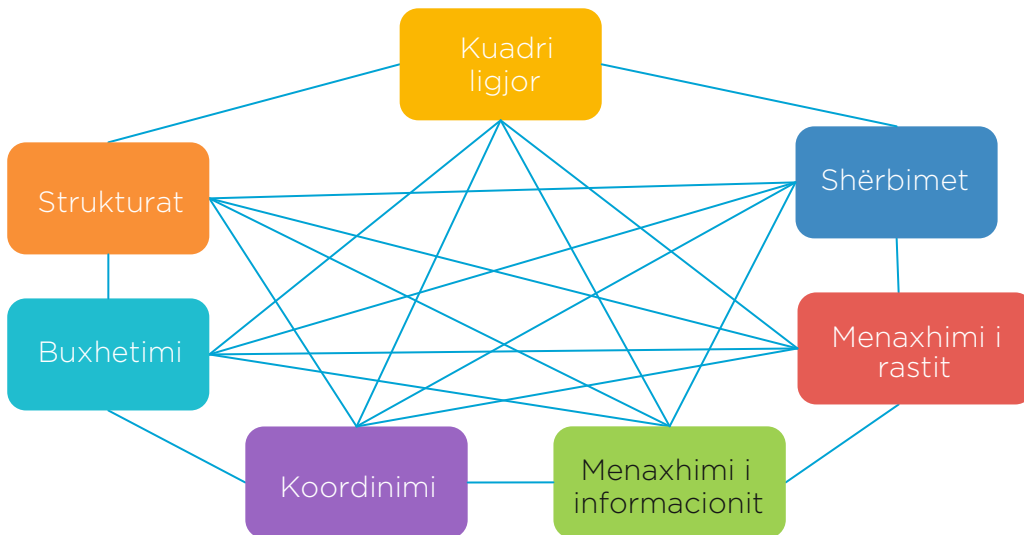


Figura 4: Qasja sistematike është përsëritëse dhe jo lineare

Përveç konstatimeve tematike, një numër gjetjesh dolën në pah në lidhje me: 1) problemet e përgjithshme të MF-së me të cilat hasen fëmijët shqiptarë, 2) faktorët e rrezikut dhe vulnerabilitetit që mund të ndikojnë në mbrojtjen dhe kujdesin e fëmijëve, dhe 3) kontekstet e ndryshme që ndikojnë si tek rreziku dhe reagimi. Këto dolën në pah gjatë shqyrtimit të literaturës, por u hasën edhe gjatë intervistave me aktorët kryesorë, përfshirë vetë fëmijët. Edhe pse mund të mos jenë të reja për aktorët kryesorë në vend, ato janë të rëndësishme për t'u përmendur si shqetësimet aktuale për realizimin e të drejtave të fëmijëve

Çështjet e MF-së:

- Fëmijët pa përkujdesjen e duhur prindërore (p.sh. braktisja, abuzimi, neglizhenca, ndarja për shkak të vdekjes, burgimit ose trafikimit);
- Disiplinë e dhunshme dhe/ose forma të tjera të dhunës në shtëpi, komunitet, shkollë dhe institucione;
- Ngacmimi (në mjediset e shkollës dhe në rrugë);
- Format më të këqija të punës së fëmijëve (shitja në rrugë, lypja, riciklimi, mbledhja e kromit, shfrytëzimi seksual);
- Fëmijët në konflikt/kontakt me ligjin;
- Martesa e fëmijëve;
- Përdorimi/abuzimi/prodhimi/shitja e drogës;
- Trafikimi i qenieve njerëzore.

Faktorët e rrezikut dhe vulnerabilitetit:

- Mos regjistrimi në regjistrin civil;
- Varfëria në familje dhe si pasojë mungon qasja për nevojat bazë (strehimi, ushqimi/ushqyerja, shëndeti, etj.);

- Diskriminimi/neglizhenca (mbi bazë gjinie/ekonomike/etnike/aftësie të kufizuar);
- Emigrimi (emigrimi i pashoqëruar nga fëmijët, fëmijët të lënë pas, emigrimi i familjes, emigrimi i të rinjve, ndarja e fëmijëve);
- Mjedise të pasigurta (përfshirë ekspozimin ndaj kriminalitetit, gjakmarrjes, aktivitete në rrugë, etj.);
- Mungesa e njohurive/ndërgjegjësimit mbi të drejtat e fëmijëve;
- Aftësi dhe praktika prindërore të dobëta ose të papërshtatshme;
- Mungesa e certifikatës së lindjes dhe/ose dokumenteve të identifikimit.

Realitetet në kontekst:

- Jetesa në periferi, zona të thella dhe rurale është e lidhur me përvojën e dhunës dhe nivelet më të larta të shfrytëzimit të fëmijëve;
- Jetesa në zona që priren të kenë katastrofa natyrore, ose në zona me nivele të larta ekspozimi ndaj lëndëve kimike;
- Ekzistenca e perspektivave të vazhdueshme shoqërore mbi mënyrat e pranueshme/të këshillueshme për të rritur fëmijët duke përdorur ndëshkimin fizik dhe psikologjik;
- Njerëzit hezitojnë të raportojnë (dhe vetë-raportojnë) në polici në lidhje me dhunën në familje;
- Vazhdon diskriminimi mbi bazë dallimesh etnike, gjinore dhe aftësish; dhe
- Shumica e fëmijëve në situatë rruge kanë një “shtëpi” ku jetojnë me prindërit e tyre; fëmijët që punojnë në rrugë e bëjnë këtë gjë për të fituar të ardhura për familjet e tyre.

Niveli i ndërgjegjësimit dhe i të kuptuarit të faktorëve të shumtë nxitës, që përcaktojnë dobësitë e MF-së, është i ulët, dhe kjo si pasojë sjell ndërhyrje të cilat nuk plotësojnë nevojat e popullsisë së synuar dhe nuk trajtojnë shkakun që shkakton problemin.

“Ne jemi një qytet i qetë me njerëz të butë dhe fëmijë të rritur mirë. Ne nuk kemi probleme.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Përmet)

Kuadri ligjor

Për funksionimin e sistemit të MF-së, kuadri ligjor **është kyç pasi parashikon mënyrën si trajtohen dhe kuptohen problemet, krijon strukturat dhe mekanizmat, dhe përcakton strategjitë, veprimet, procedurat dhe standardet që duhet të ndiqen brenda atij sistemi**. Kjo duhet të përfshijë shumë aktorë kombëtarë, pasi mbrojtja e fëmijës prek sektorë, si për shembull ministria përgjegjëse për mbrojtjen sociale në përgjithësi, Ministrinë e Drejtësisë dhe Ministrinë e Punëve të Brendshme, dhe Ministrinë e Arsimit për çështje që lidhen me mbrojtjen e të drejtës për arsim. Pjesët e mëposhtme paraqesin konstatimet e gjetura nga zbërthimi i kuadrit ligjor për sa i takon politikave, strategjive dhe akteve normative që synojnë të garantojnë mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve përmes dhe brenda çdo ministrie. Një listë me instrumentet ligjore kryesore paraqitet në Aneksin 7, Vështrim i përgjithshëm i aspekteve ligjore të MF-së. Të dhënat në këtë fushë janë ndarë në tre kategori, ku secila është e rëndësishme për të pasur një kuadër ligjor të efektshëm: disponueshmëria, përshtatshmëria dhe koherenca²⁵.

Disponueshmëria

Në përgjithësi, **për sa i përket pasjes së një kuadri ligjor dhe normativ**, Shqipëria ka një gamë tepër të gjerë ligjesh, vendimesh, aktesh normative dhe strategjish, të cilat synojnë të orientojnë MF-në në vend.

- **Kushtetuta e Shqipërisë:** trajton çështje të dhunës ndaj fëmijëve në mënyrë specifike dhe të drejtpërdrejtë, duke i siguruar fëmijëve të drejtën themelore për t'u mbrojtur (Neni 54). Sipas Kushtetutës, fëmijët kanë këto të drejta: të drejtën e një mbrojtjeje të veçantë nga shteti; të drejtën për t'u mbrojtur nga dhuna dhe keqtrajtimi; të drejtën për t'u mbrojtur nga shfrytëzimi dhe puna

²⁵ Vini re se një nën-raport i plotë, me titull Vështrim i përgjithshëm i gjendjes ligjore të MF-së në Shqipëri, është përgatitur nga këshilltarja kombëtare Dr. Arta Vorpsi dhe mund të gjendet në Aneksin 7 këtu.

që mund të jetë e dëmshme ose që mund të vërë në rrezik shëndetin ose zhvillimin e tyre.

Përkufizim

Me kuadër ligjor nënkuptohet i tërë korpusi i akteve ligjore dhe nënligjore (rregullat, rregulloret, urdhrat, vendimet, udhëzimet, etj.) që përbëjnë referencën ligjore për ata që ushtrojnë mbrojtjen e fëmijës.

- **Instrumente të tjera themelore ligjore e kombëtare** janë Kodi Penal, Kodi i Familjes, Ligji për asistencën dhe shërbimet sociale, ligji kundër trafikimit, Ligji për dhunën në familje dhe një sërë ligjesh dhe vendimesh specifike që përmbajnë dispozita që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo tërthorazi kanë të bëjnë me respektimin e të drejtave të fëmijëve dhe mbrojtjen e tyre.
- Në vitin 2010, Shqipëria miratoi një **ligj të ri për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve**, i cili parashikon një sërë kushtesh të reja, përfshirë kërkesat për agjencitë e shërbimeve sociale publike në të gjitha nivelet (komuna²⁶, bashki dhe rrethe²⁷) dhe detyrimet e tyre për zbatimin e ligjit.²⁸

UNICEF-i deklaroi se: “sfida tani nuk është për krijimin e ligjeve, por për zbatimin e tyre në praktikë, gjë që është kontradiktore dhe e fragmentuar. Është e nevojshme që ato të harmonizohen dhe ndërliken, në mënyrë që, një rast me nevoja të shumta, d.m.th. që ka nevojë për ndihmë ekonomike, shërbime mbrojtje dhe shërbime për të moshuarit, mund të trajtohet përmes një qasje të unifikuar.”²⁹ Kuadri ligjor nuk është i harmonizuar përmes të gjitha ministrive në nivel kombëtar.

“Besoj se ligji për fëmijët do të konsiderohet i plotë, nëse pjesëmarrja e tij për këtë problem do të udhëhiqet nga një qasje komplekse për mirëqenien sociale, ekonomike dhe shëndetësore” (IPK, qeveri, nivel kombëtar).

Pjesa më e madhe e kuadrit ligjor bazohet në çështje, në vend që të marrë një qasje mbarë sistematike ndaj mbrojtjes së fëmijëve (p.sh. ka standarde për trafikimin, por mungon kuadri i përgjithshëm për mbarë MF-në). Njëkohësisht, për shkak se ligjet, historikisht, janë nxitur nga çështje, për pasojë, rezultojnë mangësi ligjore që lidhen me çështje specifike. Disa nga këto mangësi janë trajtuar së fundmi, si për shembull, ligji 93/2014 rregullon përfshirjen dhe aksesueshmërinë e personave me aftësi të kufizuara. Por, duhet të bëhet akoma më shumë, për të siguruar që dispozitat mbrojnë të gjithë fëmijët, pavarësisht nga pasja e statusit të personit me aftësi të kufizuara, apo e ndonjë faktori tjetër që i bën të vulnerabël.

Është arritur në përfundimin se kuadri ligjor nuk është i plotë dhe nuk reflekton përvojën dhe praktikën e MF-së që ekziston tashmë në Shqipëri. Për shembull, Kodi Penal (i ndryshuar)³⁰, parashikon se fëmijët në kontakt me ligjin nën moshën 14 vjeç duhet të trajtohen me masa edukuese, por ai nuk përcakton se cilat janë këto masa edukuese në mënyrë specifike dhe si duhet të zbatohen. Ligje dhe vendime të tjera mund të lidhen me MF-në, megjithatë nuk bëjnë asnjë referencë për mënyrën si mund të trajtohen ndryshe situatat e fëmijëve (p.sh. Kodi Penal dhe rastet e trafikimit).

Në Kodin e Procedurës Penale është e nevojshme të shtohen dispozita specifike që lidhen me fëmijët, ku për momentin, nuk është e qartë se kush mund ta marrë fëmijën nën mbrojtje në raste keqtrajtimi të tij.³¹ Gjithashtu, Kodi i Familjes nuk është i qartë për kushtet në të cilat prindërit mund të humbasin të drejtat e tyre prindërore, përkohësisht ose përgjithmonë.³² **Së fundi, kuadri ligjor përcakton disa përgjegjësi për MF-në në nivel kombëtar, qarku dhe vendor, por mungojnë dispozita të cilat përcaktojnë role të qarta, përgjegjësi dhe ndërhyrjen e përbashkët të Këshillit Kombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve, Agjencisë Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve, Avokatit të Popullit dhe nën-komisionit parlamentar për të drejtat e njeriut, gjë që çon në zbatim të copëzuar dhe mungesë të politikave dhe praktikave të koordinuara.**

²⁶ Termi komunë nuk përdoret më pas reformës administrative dhe territoriale.

²⁷ Termi rreth nuk përdoret më pas reformës administrative dhe territoriale; tashmë rrethi referohet si qark.

²⁸ Ligj Nr. 10347/2010, “Për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës”

²⁹ UNICEF dhe Terre des hommes. (2013). Reforma e shërbimeve të kujdesit social në Shqipëri: Vlerësim i kapaciteteve të ofruesve të shërbimit social në modelin e menaxhimit të rastit në fushën e shërbimeve sociale.

³⁰ Ligj Nr. 9030/2003, për një ndryshim në Ligjin Nr. 8240/1997 Kodi penal i Republikës së Shqipërisë, ndryshuar me Ligjin Nr. 8279/1998 dhe Ligjin Nr. 8733/2001, si dhe Ligjin Nr. 8436/1998, “Për Organizimin e Sistemit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë

³¹ Ligj Nr. 7905/1995 Kodi i procedurës penale i Republikës së Shqipërisë (version i konsoliduar i 2004)

³² Ligj Nr. 9062/2003 Kodi i Familjes.

Sipas shumë aktorëve profesionistë, në nivel qarku dhe bashkiak, të cilët kanë përgjegjësi për MF-në, ka mungesë të kopjeve fizike të dokumenteve ligjore, gjë që përkeqësohet më tej nga fakti se një numër i vogël zyrrash shtetërore në nivel vendor kanë kompjuter ose internet, për të marrë versionet elektronike të dokumenteve. Ligjet, strategjitë, etj. nuk shpërndahen gjerësisht. Për më tepër, zbatimi në praktikë i kuadrit ligjor pengohet nga nevoja për më shumë trajnime mbi kuadrin ligjor dhe nga mungesa e njohurive institucionale për shkak të qarkullimit të lartë.

Trajnimi që është kryer deri më tani, ka qenë bazuar në çështje dhe/ose projekte. Kjo ka bërë që njohuritë mbi kuadrin ligjor të jenë të kufizuara dhe të kenë për synim **përdorime të veçanta në punën e përditshme**, dhe jo një kuptim të gjerë. Megjithatë, shumica e aktorëve të intervistuar në nivel kombëtar, qarku dhe vendor **përmendën ligjin për të drejtat e fëmijës, gjë që tregon se janë në dijeni për të. Për më tepër, vendimi për dhunën në familje u përmend gjerësisht si i rëndësishëm për MF-në. Disa aktorë vendorë të MF-së mendonin se ishin pjesë e konsultimeve kombëtare dhe vendore për hartimin e ligjit për të drejtat e fëmijës dhe protokollin e MF-së.**³³ Megjithatë, pjesëmarrja, jo domosdoshmërisht **nënkupton edhe shpërndarjen e materialeve.**

Përshtatshmëria

Me përshtatshmëri nënkuptojmë, nëse kuadri ligjor është ose jo mjaftueshëm i pajisur për të trajtuar në mënyrë efektive mbrojtjen e plotë të të drejtave të fëmijëve.

- Ligji i vitit 2010 për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve arriti **të sjellë me sukses çështjen e MF-së** në axhendën e zhvillimit të Shqipërisë, duke siguruar një qasje më të përshtatshme se kurrë më parë.
- Trajtimi multidisiplinor i ligjit po fillon të sjellë, të paktën në teori, një qasje sistematike në rritje për MF-në në mbarë ministrinë.
- Ligji për të drejtat e fëmijës ka tashmë elemente të strukturave dhe shërbimeve të decentralizuara që mbështesin zhvillimin e përgjithshëm të qeverive vendore.
- Ligji i vitit 2010 krijoi mundësinë për ngritjen e Njësisë **për Mbrojtjen e Fëmijëve (NJMF)** që është përgjegjëse për menaxhimin e rasteve të fëmijëve dhe familjeve në rrezik dhe parashikon një pozicion punonjësi për MF-në (PMF) në nivel bashkiak dhe përshkruan detyrat dhe përgjegjësitë e tjera të NJMF-së.
- Vendimi i **Këshillit të Ministrave (VKM) Nr. 334** për mekanizmat dhe procedurat e referimit të dhunës në familje sqaron më mirë procedimin dhe udhëzimet e plotësimit të formularëve, si edhe procedurat në rastet e dhunës dhe abuzimit.³⁴

Në përgjithësi, kuadri ligjor duket si i përshtatshëm, ka mungesë të kapacitetit dhe të të kuptuarit që rezultojnë në zbatimin e papërshtatshëm të tij. Për më tepër, ligjet sigurojnë kuadrin e përshtatshëm normativ për strukturat e nevojshme, por kanë mangësi në përshtatshmërinë e funksioneve të veçanta³⁵. Mungesa e burimeve ka bërë që NJMF-të të jenë zakonisht një PMF i vetëm, dhe jo një njësi apo ekip i përshtatshëm. Njëkohësisht, në ligjet e MF-së mungojnë referencat për rolet dhe përgjegjësitë me ligje të tjera.

“Normat nuk kuptohen dhe interpretohen njësoj edhe për shkak se trajnimet për interpretimin e ligjit janë ofruar nga agjenci të ndryshme për aktorë të ndryshëm.” (IPK, Qeveri, nivel vendor).

“Efektiviteti i një ligji gjykohet nga mënyra si ka funksionuar për rastet konkrete. Në rastet me rrezik të lartë të MF-së, kemi parë që ka mungesë qartësie mbi rolet dhe autoritetet që duhet të ndërhyjnë, si edhe mbi mënyrën se si ato duhet të ndërhyjnë.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar)

VKM Nr. 334 për dhunën në familje mundëson gjithashtu një trajtim më të mirë të një problemi, duke e trajtuar atë si një çështje penale - me procedura të standardizuara dhe dispozita që mbështesin viktimat. Prokuroria, në nivel vendor, nuk punon siç duhet për shkak të dobësive që ka sistemi ligjor, por edhe nga që nuk kuptohen ligjet dhe përgjegjësitë për mbrojtjen dhe referimin e rasteve tek shërbimet sociale në kuadër të ministrisë së drejtësisë dhe institucioneve rajonale dhe vendore të vartësisë.

³³ Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta. (2010). Protokoll pune për punonjësit e MF-së.

³⁴ Vendim Nr. 334, 17.2.2011 për mekanizmat e koordinimit të punës për referimin e rasteve të dhunës në familje dhe procedura e tyre.

³⁵ Për shembull, përshkrimet e punës nuk vihen në dispozicion për PMF-të dhe punonjësit e punës sociale, përgjegjës për MF-në.

Iniciativa të tjera ligjore që nuk kanë lidhje me MF-në, si “ligji për arsimin parauniversitar”, ose ligji i ri për ndihmën ekonomike kërkojnë rregullime të mëtejshme dhe përshtatje më të mirë me realitetin e fëmijëve dhe familjeve nga Ministria e Arsimit³⁶. Gjithashtu, është e nevojshme të ndryshohet ligji për përfshirjen sociale me përfshirjen e shumë ministrive, që ai të jetë më i integruar me kuadrin ligjor të MF-së, ndërsa ligji për shërbimet sociale do të duhet të qartësojë rolin e PMF-së, administratorit social dhe punonjësit të shërbimit shtetëror social rajonal. Për sa i përket përshtatshmërisë së zbatimit të ligjit, një sfidë e rëndësishme mbetet ende fakti se ligjet në mbarë ministritë mund të kundërshtojnë njëri-tjetrin, kur bëhet fjalë për mbrojtjen e fëmijëve.

“Duhet një vizion i përbashkët për MF-në, për të përcaktuar mënyrën se si aktorët duhet të punojnë së bashku për mbrojtjen e fëmijëve” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar).

Mungesa e qartësisë dhe mospërputhja ndërmjet ligjeve dhe zbatimit të tyre ndikon në nivelin e të kuptuarit dhe kapacitetin për të shpërndarë përmbajtjen dhe parimet në nivel komuniteti.

“Mangësitë në ligje bëjnë që fëmijët të mbeten të braktisur, pasi parimi i interesit më të lartë të fëmijës nuk aplikohet në shumicën e rasteve më të rënda të abuzimit, si abuzimi seksual.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar).

Mangësi të tjera, të përmendura nga aktorët, në lidhje me përshtatshmërinë e kuadrin ligjor, janë:

- Shkalla e lartë e burokracisë pengon zbatimin e ligjeve;
- Legjislacioni për kujdesin alternativ është i dobët, parë nga një perspektivë më e gjerë e MF-së;
- Ka mungesë të protokollit për monitorimin e zbatimit të procedurave të MF-së; dhe
- Përgjegjësitë në lidhje me menaxhimin e rastit, të cilat paraqiten në protokollin e MF-së, nuk njihen gjerësisht dhe nuk kuptohen qartë.

Koherenca

Me koherencë të kuadrin ligjor, nënkuptohet cilësia dhe shkalla në të cilën legjislacioni dhe zbatimi i tij ka lidhje logjike dhe uniformitet. Si fillim, kuadri ligjor i MF-së **është në një linjë me kornizat, standardet dhe praktikën kryesore ndërkombëtare, dhe është i lidhur në mënyrë të përshtatshme me normat negative sociale që ato synojnë të trajtojnë. Megjithatë, sfidat e përmendura më sipër në lidhje me përshtatshmërinë, ndikojnë në koherencë, siç dëshmohet nga përfundimet e nxjerra gjatë shqyrtimit të dokumentacionit dhe mbledhjes të të dhënave cilësore:**

- Ka mungesë të informacionit dhe të të kuptuarit në lidhje me kuadrin ligjor ekzistues të mbrojtjes së fëmijës në mbarë ministritë dhe nivelet.
- Ndërmjet Ligjit për shërbimet sociale dhe Ligjit për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve ka dispozita që bien në kundërshtim me njëra-tjetrën.
- Nuk ka trajnim të njëtrajtshëm në punë, dhe nuk ka sensibilizim mbi përmbajtjen e ligjit për të drejtat e fëmijës dhe për mënyrën e zbatimit të tij³⁷. Për çështjet më të rëndësishme të MF-së ofrohen trajnime profesionale, por më së shumti ato ofrohen ose financohen në mënyrë sistematike nga OJQ-të, dhe jo nga qeveria.
- Roli i njësisë së MF-së (NJMF) nuk kuptohet mirë nga ata që punojnë në të, ose në institucione të tjera publike.
- PMF-të priren të kenë formim të dobët në fushën e MF-së, dhe madje në mbrojtjen sociale, në përgjithësi.

³⁶ Programi i dhënies së ndihmës ekonomike aktualisht është në proces rishikimi, me mbështetjen e Bankës Botërore.

³⁷ Trajnimi gjatë punës për Shërbimin e Mbrojtjes së Fëmijës aktualisht funksionon. Trajnimi sapo është akredituar nga Ministria e Arsimit, pra ai njihet si trajnim formal me kredite. Ky program ka një modul të plotë mbi kuadrin ligjor të MF-së. Për produktet dhe rezultatet e tij nuk jepet asnjë informacion.

Vendimi për mbështetjen psiko-sociale nuk është i zbatueshëm për shkak të numrit të lartë të fëmijëve krahasuar me numrin e psikologëve dhe punonjësve socialë (shpesh i takon vetëm një), dhe, pavarësisht ligjit, këto pozicione nuk ofrohen në pjesën më të madhe të shkollave.³⁸ Ndiurma ekonomike e pamjaftueshme krijon fërkime ndërmjet punonjësve të shërbimeve sociale dhe qytetarëve që ata duhet t’ju shërbejnë. Për më tepër, mbivendosjet në kuadrin ligjor, veçanërisht, ndërmjet politikave të ministrive të ndryshme vendosin në dyshim mbështetjen për familjet në nevojë, të cilat mund të identifikohen nga aktorët e shumtë e të ndryshëm.

Gjithashtu, nuk ka koherencë ndërmjet mënyrës së zbatimit në praktikë të modeleve të menaxhimit të rasteve dhe, në disa komunitete, ka mungesë të raportimit për shkak të besimeve kulturore dhe/ose mungesës së njohurive. Sektori i shëndetësisë, sipas IPK-ve dhe FG-ve, prirët të marrë shumicën e raportimeve të rasteve të dhunës në familje, ndërkohë që normat shoqërore e bëjnë të vështirë trajtimin e rasteve të dhunës në familjes, dhe si pasojë identifikimi është hapi i parë, i vetëm dhe i fundit. PMF-të nuk mbrohen mjaftueshëm nga aktet nënligjore, për shembull kur marrin kërcënime nëse ndërhyjnë në familje³⁹. Ata shkurajohen të zbatojnë ligjin, sepse nuk janë të mbrojtur ligjërisht të ndërhyjnë në çështjet familjare. Këta faktorë mund të përkeqësohen më tej nga mangësitë në kuptimin e përgjegjësisë prindërore në lidhje me shfrytëzimin e fëmijëve (p.sh. puna e fëmijëve apo lypja), që krijon reagime kontradiktore⁴⁰.

Procedurat ligjore burokratike dhe diskriminuese në sistemin gjyqësor ndikojnë negativisht në mbështetjen efektive të fëmijëve, për shembull për deinstitutionalizimin e fëmijëve në qendrat e kujdesit rezidencial duhet të kalojnë disa muaj në sistemin gjyqësor, ndërkohë që fëmijët janë në situata urgjence. Diskriminimi vazhdon të ndodhë nga ana e mësuesve, punonjësve të shëndetësisë dhe të tjerë mbi bazë të përkatësisë etnike, gjendjes social-ekonomike, gjinisë dhe faktorëve të tjerë që çojnë në papajtueshmëri në mënyrën e zbatimit të ligjeve. Sipas analizës së dokumentacionit edhe intervistave familjet, nënat e veja me fëmijë dhe fëmijët me aftësi të kufizuara të pargjistruar, nuk kanë qasje në shërbime.

Perceptimet e ndryshme individuale në lidhje me çfarë përbën abuzim të fëmijës në ambientin e familjes dhe mjediset shkollore çon në mungesë të koherencës mbi mënyrën e zbatimit të kuadrit ligjor mbrojtës. Kjo ndërlikohet më tej nga mungesa e përkufizimeve të qarta të MF-së në dhe rreth gjithë kuadrit ligjor. Qëndrimet individuale të PMF-ve kundrejt ligjeve për MF-në ndikojnë që puna e tyre të mos jetë në përputhje me ligjet dhe rregulloret.

“Çfarë po bëjmë aktualisht me Terre des hommes (Tdh) si projekt pilot për të ngritur një grup profesionistësh që do të specializohen për t’iu kundërpërgjigjur rasteve të abuzimit seksual të fëmijëve, do të shërbejë si një model për të qartësuar sistemin në tërësi dhe rolet e këtyre sektorëve.” (IPK, OJQ, nivel kombëtar).

Gjetjet kryesore

1. Ka një numër aktesh ligjore dhe nënligjore që udhëheqin ndërhyrjet për mbrojtjen e fëmijës.
2. Aktet ligjore dhe nënligjore janë në përputhje me instrumentet kryesore ndërkombëtare për mbrojtjen e fëmijës (konventat, protokollet, dhe të tjera). Duhet të përmirësohet përshtatshmëria dhe koherenca ndërmjet tyre, veçanërisht duke marrë parasysh kapacitetet ekzistuese dhe qëllimet e synuara për mbrojtjen e fëmijës.

Strukturat e sistemit të MF-së

Ky hartëzim dhe vlerësim mori në shqyrtim strukturat përgjegjëse, procesin e decentralizimit dhe

³⁸ Ligj Nr. 10399/2011 për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin Nr. 9355/2005 për shërbimet e asistencës sociale.

³⁹ Në fakt, profesionistë të sektorit shëndetësor hezitojnë të raportojnë tek agjenci të tjera raste të dyshuara të abuzimit të fëmijëve dhe dhunës në familje, për shkak të frikës, apo se nuk e kuptojnë përgjegjësinë.

⁴⁰ E njëjta vlen për vendimet e marra në dëm të fëmijës, si martesë përpara moshës së pëlqimit, veçimi nga frika e hakmarrjes apo trafikimit të fëmijëve nga të afërm me qëllim.

punonjësit, kapacitetet dhe mekanizmat e vlerësimit të performancës së MF-së për t'i analizuar nëse ishin të përshtatshme. Kuadri ligjor, në teori, duhet të hedhë bazat e strukturës që mbrojnë të drejtat e fëmijëve. Mënyra si përkthehet në praktikë kuadri ligjor, shihet së pari tek pamja e strukturës që ka sistemi, dhe së dyti, si dhe sa mirë funksionojnë elementet e ndryshme të sistemit të mbrojtjes së fëmijës. Kjo pjesë përqendrohet në sistem, d.m.th në elementet e tij dhe organizimin e tyre përkatës.

Përkufizim

Struktura e sistemit është renditja sipas së cilës janë organizuar individët, organizatat, agjencitë dhe institucionet. Kjo mund të përfshijë si strukturat formale, si ministritë, departamentet dhe agjencitë qeveritare, ashtu edhe strukturat informale, si ofruesit informalë të kujdesit dhe mekanizmat tradicionalë të komunitetit për mbrojtjen e fëmijëve.

Hartëzimi dhe analiza e sistemit të mbrojtjes së fëmijës nxori në pah një sërë aktorësh të mbrojtjes së fëmijës që ndërhyjnë. Tabela e mëposhtme ofron për lexuesit një pamje të gjendjes aktuale të aktorëve kryesorë shtetërorë, me përgjegjësitë dhe detyrat e tyre përkatëse.

Ministri, Agjenci, Departament	Përgjegjësitë dhe detyrat
1) Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë	Ministria është përgjegjëse për koordinimin e të gjitha veprimeve për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve (L. 10347).
a) Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve	Agjencia Shtetërore kryen rolin e organit operativ në MMSR, dhe është përgjegjëse për planifikimin, ekzekutimin, mbështetjen dhe mbikëqyrjen e të gjitha ndërhyrjeve për mbrojtjen e fëmijës (L. 10347).
b) Drejtoria e Përfshirjes Sociale	Drejtoria është përgjegjëse për politikën dhe masat në fushën gjinore (dhuna në familje), minoritetet etnike (si kulturore dhe linguistike), personat me aftësi të kufizuara, diskriminimin mbi bazë moshe dhe race.
c) Drejtoria e Shërbimeve të Integruara dhe Ndihmës Ekonomike	Drejtoria është përgjegjëse për skemën e transfertave të parave të ndihmës ekonomike dhe për ofrimin e shërbimeve sociale (shërbimet e kujdesit social dhe shërbimet e kujdesit social-mjekësor).
d) Shërbimi Social Shtetëror	Zyra është përgjegjëse për zbatimin e politikave të MMSR-së në fushën e ndihmës dhe shërbimeve të kujdesit social, në lidhje me: a) programimin dhe kontrollin e fondeve shtetërore për ndihmën ekonomike, pagesat dhe shërbimet sociale për personat me aftësi të kufizuara b) zbatimin e standardeve dhe shërbimeve, dhe propozimeve për rishikimin dhe miratimin e shërbimeve të reja; dhe c) hartimin e dokumentacionit të unifikuar për aplikantët për shërbime sociale.
2) Ministria e Punëve të Brendshme	Ministria përfshihet në çështjet e drejtësisë për fëmijë dhe në ndërhyrjet kundër trafikimit të qenieve njerëzore.
a) Policia	Misioni i Policisë është të mbrojë rendin dhe sigurinë në përputhje me ligjet dhe të respektojë të drejtat dhe liritë e njeriut (Ligji 9749).
b) Njësia Antitrafik	Njësia është përgjegjëse për monitorimin dhe koordinimin e aktiviteteve të institucioneve përgjegjëse për zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Luftën kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore (UKM 203/2005).

Ministri, Agjenci, Departament	Përgjegjësitë dhe detyrat
c) Policia e Kufirit dhe Emigracionit	Policia e Kufirit dhe Emigracionit është përgjegjëse për patrullimin e kufijve të vendit dhe për zbatimin e kontrolleve të kërkuara. Ajo është aktore në veprimet kundër trafikimit.
d) Zyra Kombëtare e Regjistrimit Civil	Zyra është përgjegjëse për regjistrin civil të shtetasve shqiptarë dhe banorëve.
e) Sektori i Dhunës në Familje	Është një sektor nën Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë, i cili, në veçanti është përgjegjës për të trajtuar dhunën në familje dhe dhunën me bazë gjinore.
f) Shërbimi i Provës	Njësia është përgjegjëse për zbatimin e dënimeve alternative, parandalimin e kryerjes së veprave penale, ndihmon personin e dënuar të përmbushë detyrimet që rrjedhin nga dënimi alternativ.
3) Ministria e Drejtësisë	Ministria është përgjegjëse për planifikimin, zbatimin dhe mbikëqyrjen e elementeve të drejtësisë për fëmijë.
a) Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve	Brenda Drejtorisë, Sektori për çështjet sociale përgatit dhe propozon udhëzime për politika sociale që merren me zhvillimin dhe forcimin e programeve të rehabilitimit dhe riintegritimit të personave në konflikt me ligjin, sistemin penitenciar.
4) Prokurori i Përgjithshëm	Detyrat e tij janë të ndërmarrë hetime dhe ndjekje penale, të përfaqësojë akuzën në gjyq në emër të Shtetit, të ruajë interesin publik, të ndihmojë organet gjyqësore, si dhe të garantojë zbatimin e ligjit.
5) Ministria e Arsimit	Ministria është përgjegjëse që fëmijëve t'u ofrohet arsim.
a) Drejtoria e Arsimit Parauniversitar	Drejtoria është përgjegjëse për planifikimin dhe drejtimin e shërbimeve të arsimit bazë të detyrueshëm.
6) Ministria e Shëndetësisë	Ministria është përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve të kujdesit shëndetësor.
a) Drejtoria e Kujdesit Shëndetësor Parësor	Drejtoria është përgjegjëse për planifikimin, drejtimin, zbatimin dhe mbikëqyrjen e ofrimit të shërbimeve shëndetësore sipas nevojave dhe pritshmërive të njerëzve.
7) Sistemi Gjyqësor	Sistemi gjyqësor përbëhet nga një gjykatë kushtetuese, gjykata e lartë, gjykatat e apelit dhe gjykatat e rretheve. Gjykata kushtetuese interpreton kushtetutën, përcakton kushtetutshmërinë e ligjeve, dhe zgjidh mosmarrëveshjet ndërmjet organeve vendore dhe qendrore. Gjykatat e tjera, secila janë të ndara sipas juridiksionit: penal, civil, dhe ushtarak.
8) Avokati i Popullit	Roli i Avokatit të Popullit është të parandalojë, mbrojë dhe nxisë të drejtat e njeriut. Avokati i Popullit duhet të nxisë zbatimin e ligjit, reformën në sistemin gjyqësor, dhe mirëqeverisjen.
9) Komisioni Shtetëror për Ndihmën Juridike	Komisioni është përgjegjës për ofrimin e ndihmës juridike për ata që nuk kanë aftësi të përballojnë tarifat e avokatit për përfaqësimin në proceset gjyqësore.

Ministri, Agjenci, Departament	Përgjegjësitë dhe detyrat
10) Njësitë e Qeverisjes Vendore	- Njësitë për Mbrojtjen e Fëmijës janë ngritur në nivel qarku për të mbikëqyrur, koordinuar dhe vënë në zbatim ndërhyrjet për mbrojtjen e fëmijës brenda qarkut. Ato koordinojnë ekipet ndërdisiplinore për menaxhimin e rasteve të dhunës në familje. - Njësitë për Mbrojtjen e Fëmijës janë ngritur në nivel bashkiak, si njësi më vete apo pjesë e sektorit të çështjeve sociale, për të mbikëqyrur, koordinuar dhe vënë në zbatim ndërhyrjet për mbrojtjen e fëmijës brenda bashkisë. Ato koordinojnë ekipet ndërdisiplinore për menaxhimin e rasteve të dhunës në familje.

Figura 5: Aktorët kryesorë të mbrojtjes së fëmijës, me përgjegjësitë dhe detyrat e tyre

Përshtatshmëria e strukturave përgjegjëse

“Agjencia (Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve) është struktura e vetme brenda Ministrisë së Mirëqenies Sociale dhe Rinisë që është përgjegjëse, ka për objekt të saj dhe njeh mjaft mirë çështjet e MF-së.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar)

Kuadri ligjor për MF-në në Shqipëri është përpjekur të ngrejë një strukturë që përfshin nivelet e institucioneve dhe organizatave përgjegjëse për fëmijët, rolet dhe përgjegjësitë e tyre, si dhe marrëdhëniet e koordinimit dhe bashkëpunimit ndërmjet tyre. Megjithatë, institucionet që në mënyrë specifike, ose potenciale, mund të merren me mirëqenien e fëmijëve, shpesh, nuk e kanë mbrojtjen e fëmijës si kompetencë të tyre⁴¹, gjë që rëndon në mungesën e efektshmërisë, mungesës së koordinimit, dhe mosfunksionimit në përgjithësi. Kjo vlen si në nivel ministrie, drejtorie dhe agjencie. Mënyra si caktohen dhe për zgjidhen pikat e kontaktit nuk bazohet në rregulla të qarta dhe koherente. Dobësia strukturore në lidhje me kërkesat specifike të Ministrisë për pozicionet e MF-së janë të përhapura në të gjitha nivelet dhe në të gjitha fushat.

“Roli i specialistëve për të drejtat e fëmijëve nuk është i qartë. Duke qenë një person i vetëm, nuk mund të hartojë politika për fëmijët, mbështetimi në të dhënat e agjencisë.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar).

Të gjitha qarqet e anketuara raportojnë si një nga sfidat më domethënëse në ofrimin e shërbimeve të duhura, mungesën e infrastrukturës. Shumica e prindërve ndanin të njëjtin perceptimin se është e pamundur të jenë të kënaqur me shërbimet që: (i) nuk ekzistojnë për shumë çështje që ndikojnë tek fëmijët e tyre, (ii) në shumë fusha nuk ofrohen, (iii) janë shumë larg për t'u arritur dhe përfituar, (iv) janë duke funksionuar me mjete të pamjaftueshme dhe në ambiente jo të përshtatshme.

Decentralizimi

Decentralizimi është një proces i vazhdueshëm Shqipëri që ka filluar qysh në vitin 2000 me Ligjin Nr. 8652, “Për organizimin dhe funksionimin e Qeverisjes Vendore”, i ndryshuar, dhe Ligjin Nr. 8653, “Për ndarjen administrativo-territoriale të Njërive të Qeverisjes Vendore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, duke përfshirë decentralizimin e mbrojtjes sociale në nivel qarku dhe bashkiak.

Në vitin 2014, u hartuan kriteret për ripërcaktimin e zonave funksionale, gjë që, në vitin 2015 çoi në krijimin e 61 bashkive, duke zëvendësuar 367 bashki dhe komuna që përbënin strukturën e pushtetit vendor. Procesi pritet të krijojë struktura disi më pak burokratike dhe shpenzime buxhetore më të mirë-organizuar. Shqipëria beson në rritjen dhe efikasitetin institucional që vjen nga strukturat dhe proceset e decentralizuara. Hartëzimi dhe analiza në përgjithësi konstatuan se shërbimet për qytetarët janë gjithnjë

⁴¹ Ligj Nr. 10347/2010, “Për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës”

e më shumë të arritshme dhe funksionale, për shembull ka mbulim më të mirë të shërbimit shëndetësor në nivel bashkiak. Konteksti aktual ofron një mundësi të shkëlqyer për përmirësime të mëtejshme të decentralizuara në mbrojtjen e fëmijëve.

Decentralizimi, njëkohësisht, sjell dhe përballat me sfidat të vazhdueshme. Ka mungesë informacioni dhe udhëzime në nivel qarku, dhe akoma më shumë në nivel vendor. Në veçanti, në stafin e MF-së mungojnë udhëzime të qarta mbi Reformën Territoriale dhe Administrative⁴². Mungesa burimeve, të tilla si transporti, hedhja e të dhënave në mënyrë elektronike, burime njerëzore, etj., për proceset e decentralizuara e bëjnë pothuajse të pamundur t'u shërbejnë territoreve të zgjeruara. Decentralizimi dhe problemi i burimeve kanë bërë që, në disa bashki, të mungojnë krejtësisht shërbime të MF-së, dhe dallime pothuajse rrënjësore në funksionimin e sistemit nga qarku në qark.

Personeli i MF-së

Në bashkitë e mëdha, ka PMF që ka rol dhe përgjegjësi të caktuara **për mbrojtjen e fëmijës, megjithatë kjo nuk vlen për zonat rurale**⁴³. Në bashkitë më të mëdha, Drejtorja e Shërbimeve Sociale funksionon me një sektor për shërbimet sociale, sektorë që përbëhen nga specialistë për secilin grup në nevojë (dhuna në familje dhe çështjet gjinore, të moshuarit, fëmijët, personat me aftësi të kufizuara, dhe minoriteti). Hartëzimi dhe analiza kanë konstatuar se disa NJMF funksionojnë në nivel bashkie; por, në përgjithësi, nuk ka burime njerëzore të mjaftueshme për të mbuluar të gjitha çështjet e MF-së në nivel vendor. Madje, edhe në nivel kombëtar numri i punonjësve është i kufizuar.

“Sipas ligjit, ne duhet të inspektojmë 265 institucione të kujdesit social, të paktën 2 herë në vit. Ne mezi arrijmë t'i shohim ato një herë në vit.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar).

Shumica e prindërve dhe fëmijëve të anketuar nuk mund të shpjegojnë çfarë është një Njësi për MF-në (NJMF), ose se çfarë duhej të jetë ajo. Kur ka një NJMF në zonën e tyre, fëmijët nuk dinë shumë për këtë zyrë dhe përgjegjësitë e saj, madje edhe kur fëmijët kanë dijeni, sidomos në zonat më periferike, ata i referohen miqve dhe të afërmeve për ndihmë me bindjen se është më mirë t'i zgjidhin problemet me njerëz të njohur se sa me të huaj. Në të gjitha qarqet e anketuara, u vu re se, fëmijët e kanë të vështirë të kenë besim tek një person, i cili është i panjohur për ta, dhe të ndajnë aspekte të jetës private. Megjithatë, fëmijët e qarqeve të anketuar përmendën shpesh linjën telefonike ALO 116, si një instrument për mbrojtjen e fëmijëve, me nivel të konsiderueshëm mbështetje.

Njohuritë rreth punonjësve të MF-së, në përgjithësi, janë sipërfaqësore (nëse ka) për shkak të informacionit të kufizuar në dispozicion, të cilat zakonisht kompensohen nga transmetimi i informacionit mbi baza personale, i cili jo gjithmonë është i vërtetuar, i detajuar ose i saktë. Prandaj, kur është në dispozicion vetëm një punonjës i MF-së, prindërit e anketuar i referohen atij /asaj si person i caktuar, dhe jo si një profesionist që drejton një zyrë.

Në bashki, u konstatua se PMF-të, përveç rolit dhe përgjegjësisë për MF-në, kanë edhe shumë detyra të tjera, shpesh që nuk kanë lidhje me MF-në dhe/ose mirëqenien sociale. Aktorët kryesorë raportojnë se ka punonjës të specializuar të pamjaftueshëm (punonjës socialë, psikologë, mjekë, trapistë të zhvillimit, etj.) për të trajtuar çështjet që shkaktojnë rreziqe dhe/ose episode të MF-së⁴⁴. Ndryshimi i shpeshtë i punonjësve, në të gjitha nivelet, rezulton në ndryshime të vazhdueshme të kapacitetit të personelit. **Ka një perceptim të përgjithshëm nga prindërit dhe fëmijët se një nga arsyt e cilësisë së ulët të shërbimeve të MF-së është se, të gjithë punonjësit e kualifikuar të MF-së në një moment të caktuar zhvendosen në Tiranë.**

⁴² Shiko reformën administrative dhe territoriale: kriteret teknike për ndarjen e re territoriale dhe administrative, Ministria për Çështjet Vendore, prill 2014

⁴³ Për shembull, në zonën e Tiranës ka një PMF në çdo mini-bashki dhe koordinator për PMF në nivel bashkie, ndërsa kjo nuk vlen për shumicën e qarqeve të vizituara.

⁴⁴ Një episod MF-je është rezultat i një ose më shumë rreziqeve dhe/ose goditjeve mbi një fëmijë të pambrojtur. Mënyra si fëmijët përjetojnë rreziqet, goditjet, dobësitë dhe mungesat ka pesë karakteristika: i) shumë-dimensionaliteti, që do të thotë se shpesh fëmijët përjetojnë rreziqe të shumta, goditje, dobësi dhe privime në të njëjtën kohë; ii) ndryshon gjatë ciklit të jetës, duke i ekspozuar fëmijët ndaj rreziqeve të ndryshme, goditjeve, dobësive dhe privime në varësi të moshës së tyre; iii) gjinia e fëmijës, ndikon në shkallën e ekspozimit ndaj rreziqeve të veçanta dhe goditjeve; iv) natyra relacionale e fëmijërisë, e cila rrjedh nga situata e varësisë materiale dhe emocionale për të rriturit; dhe v) mungesa e zërit që ka tendencë të karakterizojë gjendjen e fëmijëve në shoqëri. Përkufizim nga “Maestral International”, 2015.

Kur kanë kontakte me shërbimet e MF-së, si fëmijët edhe prindërit, në përgjithësi, kanë ndjesinë se kuptohen prej punonjësve të MF-së në nivel vendor, në veçanti nga punonjësit e OJQ-ve për mbrojtjen e fëmijës. Për fat të keq, për shumicën e përvojave të raportuara nuk ka rezultuar se ka pasur përmirësime të gjendjes së tyre. Nga ana tjetër, në lidhje aspektin e punonjësve jo dhe aq të kualifikuar, u raportua se specialistët e institucioneve janë shumë të rinj, jo mjaftueshëm të specializuar dhe të përzgjedhur/emëruar kryesisht mbi bazën e bindjeve politike. Disa prindër në Bashkinë Dibrë pranuan se, shumë ofrues të shërbimeve nuk kanë arsimin e duhur për pozicionin që mbajnë. Ndërsa disa fëmijë në Përrenjas theksuan mirënjohjen e tyre për mbështetjen e ofruar nga psikologët në shkollë, njëkohësisht ata theksonin se një formë e tillë ndihme mbetet vetëm një mbështetje teorike, pasi numri i psikologëve është i pamjaftueshëm për nevojat aktuale dhe numrin e fëmijëve.

Kuadri ligjor, jo gjithmonë i qartëson rolet dhe përgjegjësitë e personelit të MF-së, veçanërisht për personelin e sektorëve mbështetës, të tillë si personeli shëndetësor, policia dhe mësuesit. Identifikimi i rasteve të abuzimit dhe neglizhencës mbahet i fshehtë. Ka shumë pak punonjë policie të specializuar për t'u marrë me çështjet e familjes dhe fëmijëve. Raportimi dhe identifikimi i dhunës në familje ndikohet negativisht nga mungesa e barazisë gjinore në personel, veçanërisht në komisariatet e policisë. Brenda sektorëve aleatë ose nuk ka fare persona përgjegjës në këtë drejtim, ose kanë kompetenca të pakta. Madje edhe kur ka punonjës brenda sektorëve aleatë, është prirje që të mos kuptojë përgjegjësitë që lidhen me MF-në.

Personeli arsimor që ka lidhje me projekte të mbështetura nga OJQ-të është vlerësuar shumë më pozitivisht, siç raportohet nga prindër dhe fëmijë në Bashkinë e Shkodrës. Fëmijët e Bulqizës raportuan se mësuesit në shkollë janë shumë më të përkushtuar për t'i ndihmuar se policia dhe punonjësit e MF-së. Në përgjithësi, korrupsioni i përhapur në sektorët e shëndetit, i raportuar nga të gjitha qarqet e anketuara, ndikon negativisht mbi perceptimet për profesionalizmin dhe angazhimin e mjekëve dhe infermierëve. Ky fakt, i lidhur me të kuptuarit e pakët të roleve dhe përgjegjësi të MF-së nga personeli shëndetësor, kontribuon në mungesën e aksesit për fëmijët dhe familjet në nevojë. Gjithashtu, prindër dhe fëmijë u ankuan për mungesën e konfidencialitetit në lidhje me të dhënat mjekësore. Një fëmijë në Bashkinë e Shkodrës raportoi se, në zonën e saj bëhen publike të dhënat për aborte nga vajza në moshë të re.

Ka perceptime kontradiktore në lidhje me angazhimin dhe profesionalizmin e punonjësve të MF-së. Në zonat urbane, si në Qarkun e Elbasanit dhe Tiranës, fëmijët dhe prindërit që kanë kontakt me shërbimet e perceptojnë si një detyrë që ndahet ndërmjet OJQ-ve dhe punonjësve të bashkisë që trajtojnë këto raste. Sipas shumë prindërve të tjerë që jetojnë në zona të tjera të anketuara, shumë ofrues shërbimesh nuk janë të përkushtuar për të ndihmuar njerëzit dhe, madje edhe kur janë, shpesh nuk kanë kapacitetet e nevojshme për të garantuar një shërbim cilësor. Prindër në Bashkinë e Dibrës e lidhin mungesën e profesionalizmit që ata vëne re tek punonjësit socialë me pamundësinë për të pasur përvoja kuptimplote, për shkak të qarkullimit të shpeshtë të punonjësve të emëruar për arsye politike. Në qytete të mëdha dhe të vogla, prindërit përmendën faktin se ofrimi i shërbimeve ndikohet shpesh nga marrëdhëniet personale që punonjësit e MF-së kanë me familjet që kanë nevojë për mbështetje.

Kapaciteti

Kapaciteti është një element thelbësor për sistem funksional të mbrojtjes së fëmijës. Me termin kapacitet përkufizohen njohuritë e nevojshme për të kryer detyrat dhe përgjegjësitë e një punonjësi të caktuar. Ai është rezultat i kombinimit të aftësive dhe njohurive që rrjedhin nga disa faktorë, më kryesorët janë trajnimi, përvoja e mëparshme, kuadri udhëzues, dhe menaxhimi mbi bazë performance.

Në përgjithësi, në Shqipëri, mungesa e vazhdueshme e kapaciteteve për mbrojtjen e fëmijës ndikon përgjithësisht negativisht në funksionimin e sistemit.

- Mungesa e kapaciteteve në drejtim të cilësisë në përgatitjen profesionale të punonjësve është e përhapur në të gjitha nivelet. Nuk ka asnjë dispozitë për përmirësimin e kapaciteteve në kuadrin ligjor. Mungesa e kapaciteteve në nivele të ndryshme vazhdon të pengojë përparimin e reformave (p.sh. vetëm 22% e specialistëve në Shërbimin Social Shtetëror janë të diplomuar në shërbimet sociale)⁴⁵.

⁴⁵ Qendra "Fëmijë Sot". (2013). *Analizë institucionale e shërbimit social shtetëror: roli, detyrat dhe përgjegjësitë e reformës në shërbimet e kujdesit social*.

“Nëse duam të kemi një strukturë të qëndrueshme të Njësive të MF-së, do të ishte mirë që ajo të kishte kapacitetet e duhura. Edukimi i vazhdueshëm do të duhet të jetë i detyrueshëm për PMF-të” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar).

- Nuk ekziston një sistem vlerësimi i përshtatshëm e i strukturuar për të siguruar arritjen e rezultateve për fëmijët mbi bazën e kapacitetit të duhur të burimeve njerëzore. Ngritja e kapaciteteve nuk është një element strukturor i sistemit aktual dhe nuk ka qasje sistematike.

“Kemi zbuluar se ofruesit e shërbimeve në nivel qeverie vendore nuk kanë aspak dijeni për vendimet e ministrit për kujdestarinë ligjore të fëmijëve, gjë që aktualisht administrohet dhe zbatohet në nivel vendor.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar).

- Personeli ka mundësi të kufizuara për të zhvilluar kapacitetin e tij. Pavarësisht se ofrohen disa trajnime të caktuara nga institucionet publike (p.sh. MMSR, Agjencia Shtetërore, Shkolla e Magjistraturës, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, Shërbimi Social Shtetëror, MD, MPB, MSH dhe Prefektura), ato janë rastësore dhe sporadike. Shumica e trajnimeve ofrohen nga OJQ-të. Temat më të zakonshme të trajnimit janë dhuna në familje, të drejtat e fëmijëve, dhuna, abuzimi seksual, trafikimi i fëmijëve, çështjet gjinore, dhe ligji për MF-në.
- Shumica e aktiviteteve për ngritjen e kapaciteteve janë të lidhura me çështje të veçanta ose me projekte specifike. Ka mungesë pothuajse totale të trajnimit të vazhdueshëm dhe mekanizmave të mbikëqyrjes. Aktorët kryesorë theksojnë se, PMF-të kanë nevojë për trajnim të specializuar dhe praktik, të bazuar në raste, duke përfshirë çështje të menaxhimit të rasteve, hetimit të të miturve, dhe për të miturit, etj. Njëkohësisht, nevojiten trajnime të vazhdueshme për punonjësit me përvojë në çështjet e MF-së dhe të drejtat e fëmijëve, dhunën në familje, menaxhimin e rastit, kuadrin ligjor, dhunën ndaj fëmijëve dhe punën e fëmijëve.
- Disa nivele të strukturës kanë përshtypjen se janë të trajnuar mjaftueshëm, për shembull gjyqtarët kanë prirje të kenë perceptimin se janë të kualifikuar për të trajtuar çështje të MF-së dhe çështje të dhunës në familje. Megjithatë, tek punonjësit, në përgjithësi, ka mungesë të ndërgjegjësimit dhe/ose informacionit për të zbatuar të gjitha procedurat e nevojshme. Për shembull, gjyqtarët kanë nevojë për trajnim për raste praktike të interpretimit koherent të të drejtave të fëmijëve në bazë të një jurisprudence të konsoliduar, dhe të ngrenë kapacitetin e tyre në lidhje me mënyrën e komunikimit me fëmijët në gjykatë. Ideja është se, pa rritur cilësinë dhe shpeshtësinë e trajnimeve në nivel kombëtar për mbarë punonjësit, kuadri ligjor do të jetë konfuz, si për bartësit e detyrave dhe për përfituesit e tyre.

Mekanizmat e vlerësimit të performancës

Mekanizmat e vlerësimit të performancës janë tejet të rëndësishme për cilësinë e punonjësve të MF-së, e për rrjedhojë edhe për funksionimin e sistemit dhe përmirësimin e cilësisë së shërbimeve. Në Shqipëri, performanca e PMF-së vlerësohet çdo vit nga mbikëqyrësit në bazë të procedurave të parashikuara (ose në mënyrë të ngjashme me to) në ligjin për nëpunësin civil. Agjencia Shtetërore bën një vlerësim të performancës së punës të PMF-së, duke monitoruar dhe vlerësuar bazën e të dhënave ekzistuese, dhe PMF-të operuese i dërgojnë Agjencisë Shtetërore raport çdo tre muaj. Procedurat të tjera të zbatueshme janë: Policia e Shtetit vlerëson etikën, gjendjen gjyqësore, komunikimin me qytetarët, si dhe pajtueshmërinë e oficerëve; personeli arsimor vlerësohet nga Drejtoria Rajonale Arsimore çdo 6 muaj duke përdorur formularë të standardizuar. Këto procedura sigurojnë një bazë për përmirësimin e vlerësimit të punës në sektorë të tjerë përgjegjës për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve.

Njëkohësisht, vlerësimi i performancës përballat me sfida serioze, si:

- Nuk ka procedurë vlerësimi për profesionistët që punojnë në institucionet e shërbimit civil në të gjithë sektorët (psikologë, punonjës socialë, mjekë, etj.).
- Formularët e performancës janë të njëjtë për të gjithë nëpunësit civilë, dhe si rezultat nuk janë punonjës social ose përgjegjës për MF-në.

- Proceset e vlerësimit kanë tendencë të mbështeten më shumë në marrëdhëniet personale ndërmjet stafit dhe eprorëve, dhe më pas në procedurat standarde të caktuara, apo objektivat e performancës.
- Në sektorin social mungon një sistem për strukturat mbështetëse të mbikëqyrjes në menaxhimin e rasteve që sjell si pasojë një larmi të madhe dhe cilësi të praktikës.

Gjetjet kryesore

1. Njësitë për të Drejtat e Fëmijës dhe të Njësitë për Mbrojtjen e Fëmijës janë krijuar në shumicën e qarqeve (NJDF) dhe bashki (NJMF), ndërsa në shumë vende ato nuk janë plotësisht funksionale për shkak të mungesës së roleve dhe përgjegjësive të qarta, mungesës së kapaciteteve dhe/ose profesionalizmit, kërkesat e shumta, etj. dhe/ose një kombinim faktorësh.
2. Struktura e përgjithshme e sistemit të mbrojtjes së fëmijës dhe aktorët e tij nuk janë përcaktuar dhe projektuar qartë në një dokument të veçantë programor; por ai është rezultat i ndërhyrjeve të njëpasnjëshme dhe aktiviteteve mbi bazë çështje.
3. Përgjegjësitë për mbrojtjen e fëmijës nuk janë përcaktuar qartë dhe as nuk janë përkthyer në praktikë në sektorët e arsimit dhe shëndetësisë, gjë që çon në lindjen e problemeve të raportimit dhe reagimit.
4. Elementet e strukturës së sistemit vuajnë nga mungesa e investimeve të qëndrueshme në burimet njerëzore dhe kapacitetet.
5. Mungesa e investimeve është më e dukshme në nivelin e decentralizuar të sistemit.

Koordinimi

Koordinimi mund të përkufizohet si “*organizimi i elementeve të ndryshme të një organi kompleks ose aktiviteti për t’u mundësuar atyre që të punojnë së bashku në mënyrë efektive*”⁴⁶. Çështja e koordinimit është analizuar në dy aspekte thelbësore: a) hartimi i politikave dhe koordinimi programor; dhe b) koordinimi i menaxhimit të rastit. Për secilin nga këto dy aspekte, është marrë në shqyrtim koordinimi vertikal (nga niveli kombëtar në atë nën-kombëtar, dhe anasjelltas) dhe horizontal (ndërmjet aktorëve në të njëjtin nivel).

Koordinimi i politikës dhe ai programor

Koordinimi i përgjithshëm në kuadër të qeverisë shqiptare përfshin Komitetin për Planifikimin Strategjik, si komitet ndërministror, i drejtuar nga Kryeministri, i cili rishikon dhe miraton politikën e qeverisë dhe çështjet fiskale me përparësi. Këtu përfshihen: (i) përcaktimi i politikave me përparësi dhe drejtimet strategjike brenda një kuadri të shëndoshë fiskal, në fillim të procesit të planifikimit vjetor; (ii) vendimmarrja **për shpërndarjen e burimeve ndërsektoriale** (tavaneve të PBA-së) gjatë periudhës afatmesme; (iii) rishikimi i projektligjit për PBA-në para përgatitjes së buxhetit të shtetit; dhe (iv) marrja e raporteve të rregullta mbi ecurinë e angazhimeve kryesore. Për të siguruar koordinimin dhe bashkëpunimin ndërmjet ministrive të linjës brenda sektorëve të veçantë, janë ngritur një numër grupesh pune ndërministrorë (GPNM). MF-ja duhet të jetë nën përgjegjësinë e GPNM-së për shërbimet e kujdesit social, por nuk ka të dhëna nëse MF-ja është diskutuar ndonjëherë në këtë grup pune. Nga sa raportohet, nuk ka ndonjë grup koordinimi për MF-në tek OJQ-të, por ka një koalicion OJQ-sh për mbrojtjen e fëmijës, BTKF.

Ligji për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve parashikon krijimin e një Këshilli Kombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve (“Këshilli”).⁴⁷ Këshilli është një organ këshillimor *ad hoc* (të atypëratyshëm),

⁴⁶ Përkufizimi është marrë nga <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/coordination>

⁴⁷ Ligj Nr. 10347/2010, “Për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës”

detyrat e para të të cilit janë “a) të koordinojë politikën kombëtare për të mundësuar të drejtat e fëmijëve dhe ofrojë mbrojtje të fëmijëve, në çdo aspekt me përparësi në drejtësi, aspektet sociale, arsimore, kulturore dhe shëndetësore; dhe b) t’i propozojë ministrit përgjegjës për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës programet kryesore kombëtare për të drejtat e fëmijës dhe çështjet e mbrojtjes së fëmijës, si dhe për të orientuar politikën kombëtare për përmirësimin e gjendjes së tyre aktuale.”⁴⁸Krijimi i Këshillit është një përmirësim domethënës në axhendën e MF-së që siguron funksionimin institucional dhe një qasje më ndërsektoriale. Megjithatë, që prej krijimit të tij, Këshilli është mbledhur vetëm një herë, në vitin 2012, dhe dy herë gjatë vitit të kaluar, pavarësisht përgjegjësi që ka në këtë drejtim.

Ekzistenca e një strategjie ndërsektoriale për MF-në duket se përballet me disa problematika serioze të cilat vijnë nga disa drejtime. Nuk ka koordinim ndërmjet shumë aktorëve gjatë zhvillimit të PBA-së për çështjet e fëmijëve. Koordinimi midis MF-së dhe ML-së dhe institucioneve buxhetore që ndodh gjatë PBA-së dhe zbatimit të buxhetit merr formën e një negociimi dypalësh, dhe jo të një koordinimi ndërsektorial. Organizohen disa takime sipas një axhende të miratuar për të diskutuar tavanet buxhetore dhe shpërndarjen e buxhetit. Kjo bëhet sipas një kuadri të përgjithshëm, duke qenë se çështjet e fëmijëve nuk janë identifikuar si me prioritet në PBA.

Në nivel kombëtar, për sa i takon koordinimit të ndihmës, mbi dyzetë donatorë dypalësh dhe shumëpalësh mbështesin Qeverinë Shqiptare, gjë që kërkon harmonizim të ndërlikuar ndërmjet aktorëve shumë të ndryshëm dhe axhendave të tyre. Koordinimi i ndihmës është nën përgjegjësinë e zëvendës-kryeministrit me mbështetjen e Departamentit të Programimit të Zhvillimit, Financimeve dhe Ndihmës së Huaj (DPZHFNH). Një dialog i nivelit të lartë donatorë-qeveri zhvillohet një herë në vit si “tryezë e rrumbullakët” për të trajtuar të dhënat e projektit, mbledhjet e komunitetit ndërkombëtar të donatorëve, nxjerrjen e një gazete mujore mbi dialogun e donatorëve dhe drejtimin e Grupeve Sektoriale të Punës.

Ofrimi i shërbimit dhe koordinimi i menaxhimit të rastit

Sfidat në procesin e koordinimit për hartimin e politikave dhe programimit kanë ndikim në nivelin e ofrimit të shërbimit. Koordinimi i ofrimit të shërbimeve dhe aktiviteteve që lidhen me MF-në është pothuajse i kufizuar dhe i fragmentuar. Disa sektorë përfshihen në njëfarë niveli dhe disa sektorë të tjerë nuk janë aspak pjesëmarrës.

“Bulqiza gjithmonë është lënë në harresë për shkak të mungesës së bashkëpunimit në nivel kombëtar” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia e Bulqizës)

Shumica e ofruesve të shërbimeve të anketuar shprehën pozitiv për mënyrën se si funksionon koordinimi në nivel vendor. Megjithatë, ndarja e burimeve të ndryshme nxjerr në pah se kuptimi i qëllimeve dhe funksionimi i mekanizmave për një koordinim të duhur është shumë i dobët. Kjo kontradiktë mund të shpjegohet nga paqartësia e përhapur se çfarë përbën koordinim, çfarë është thjesht bashkëpunim, dhe çfarë është thjesht shkëmbim informacioni mbi një rast të MF-së.

Si në nivel qarku dhe bashkie, sektorët e shëndetësisë dhe arsimit kanë prirje të kenë një qëndrim pasiv në lidhje me ndërhyrjet e strukturuar multidisiplinore në MF. Pjesëmarrësit në hulumtim treguan se koordinimi me sektorin e shëndetësisë është ndër më problematikët në bashkëpunimin ndërsektorial. Ka shumë pak mjekë që punojnë në sektorin e shëndetit publik, në të gjitha qarqet e anketuara, që kanë marrë trajnimin dhe informimin për mbrojtjen e fëmijës dhe që janë në gjendje të ndihmojnë fëmijët që janë viktimë të dhunës, abuzimit apo neglizhencës. Në përgjithësi, nuk ka praktika të konsoliduara të stafit mjekësor që të ndërveprojnë me punonjësit socialë. Mungesa e psikologut dhe punonjësit social në polici, u konstatua gjithashtu si një kufizim i rëndësishëm.

“Ne nuk e koordinojmë punën tonë me aktorë të tjerë apo ofrues vendorë të shërbimeve, deri në këtë moment nuk kemi qenë kurrë pjesë e diskutimeve për MF-në” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia e Vlorës).

Në fakt, pothuajse asnjë nga punonjësit e policisë të intervistuar nuk përmend ndonjë përvojë që lidhet

⁴⁸ Neni 34 i Ligjit 10347/2010.

me aktivitete të koordinuara të MF-së, dhe kur përmendin përvoja, ato kanë të bëjnë vetëm me nisma të përgjithshme parandaluese dhe me referimin e rasteve specifike, ndërsa akoma më pak përvoja u raportuan nga prokurorët e intervistuar. Në sektorin e arsimit u raportuan një numër i bashkëpunimeve relativisht të strukturuar, ku drejtoritë rajonale bashkëpunonin me bashkitë, drejtoritë e shëndetit publik, policinë e qarkut dhe OJQ-të. Megjithatë, ky bashkëpunim duket se është i përqendruar në fushatat për rritjen e ndërgjegjësimit ndaj abuzimit me drogën apo trafikimin; në aktivitete për parandalimin/uljen e krimit, por nuk përqendrohet në raste konkrete të menaxhimit të rasteve të MF-së. Në sektorin e shëndetësisë kanë ndodhur disa raste të izoluara të bashkëpunimeve të konsoliduara në lidhje me regjistrimin e lindjeve.

Në përgjithësi, prindërit nga grupet e synuara nuk i shohin aktorët e ndryshëm të MF-së të veprojnë së bashku për çështjet e fëmijëve apo të familjes, dhe as nuk vënë re ndonjë shenjë bashkëpunimi dhe integrimi ndërmjet institucioneve të ndryshme. Për shembull, prindër në Dibër identifikuan qartë psikologët e shkollave, policinë dhe mjekët si aktorë të MF-së, por, në dijeninë e tyre, mes tyre nuk ka asnjë lloj koordinimi. Fëmijët në kontakt me shërbimet kanë perceptimin se ofrues të shërbimeve të ndryshme nuk po bashkëpunojnë për t'ju ofruar atyre mbështetjen që ata kanë nevojë. Sipas tyre, më së shumti, ndodh që është vetëm një institucion që merret me rastin e tyre përkatës. Forma më e zakonshme e bashkëpunimit për menaxhimin e rastit, sipas raportimeve të fëmijëve dhe prindërve, ndodh ndërmjet shërbimeve sociale dhe sektorit të shëndetësisë në lidhje me vaksinimin dhe trajtimin e sëmundjeve të rënda. Janë raportuar disa raste bashkëpunimi edhe me policinë për shkeljet më të rënda.

Ndër qarqet e anketuara elementët e mëposhtëm janë raportuar si mekanizma koordinimi që funksionojnë në nivel mesatar: (i) Zyrat e ndihmës ekonomike koordinohen me zyrat e gjendjes civile dhe drejtoritë arsimore; (ii) Shkollat dhe qendrat shëndetësore bashkëpunojnë për nismat e edukimit shëndetësor, fushatat e vaksinimit dhe fushatat e regjistrimit të lindjeve; (iii) Shkollat dhe Policia koordinohen për nisma në lidhje me parandalimin e krimit dhe dhunës, si dhe zbatimin e masave të sigurisë në ambientet e shkollës.

Në të gjitha qarqet e anketuara, OJQ-të dhe ONJQ-të luajnë një rol përcaktues në mbledhjen dhe organizimin e takimeve koordinuese. Sipas anketimit rezulton se në shumicën e rasteve OJQ-të kanë qenë ato që kanë organizuar aktivitete për ngritjen e kapaciteteve dhe ndërgjegjësimin në lidhje me koordinimin e MF-së. Këto nisma synojnë të plotësojnë deficitin në funksionimin e sistemit në nivel vendor. OJF-të ndërhyjnë në ato fusha ku ato ndihen se janë të forta, por gjithsesi ka ende shumë të meta: OJQ-të nuk janë ligjërisht përgjegjëse për të luajtur një rol koordinues; ato priren të nxisin koordinimin e çështjeve specifike, gjë që është e vështirë të përshkallëzohet në një koordinim më të gjerë dhe sistematik për MF-në; dhe OJQ-të janë subjekte private, ndonjëherë fetare dhe shpesh përparësitë e tyre nxiten nga donatori. Përpyekjet e OJQ-ve në ngritjen dhe përmirësimin e koordinimit mund të drejtohen drejt qëllimeve që ndryshojnë me kalimin e kohës në dëm të qëndrueshmërisë së investimeve në forcimin e ndërhyrjeve më të koordinuara për MF-në si një e tërë.

Përcaktuesit e koordinimit të dobët

Koordinimi pengohet nga një grup kompleks aspektesh teknike, strukturore dhe të sjelljes, si edhe nga ndërveprimi i tyre reciprok.

Aspekte të sjelljes lidhen me qëndrimet personale dhe sjelljet e aktorëve të MF-së. Shpesh, koordinimi nuk ndodh si pasojë e perceptimit të menaxhimit, por varet edhe nga iniciativa individuale e aktorëve që lidhen me çështje, situata dhe raste të izoluara.

“Procesi i menaxhimit të rastit është më shumë i suksesshëm për shkak të ndërlidhjeve midis ofruesve të ndryshëm të shërbimeve të MF-së, krahasuar me përgjegjësitë ligjore që detyrojnë (institucionet) të bashkëpunojnë” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Vlorë)

“Koordinimi ndodh më tepër mbi bazën e kontakteve personale se sa institucionale. Koordinimi është më funksional në terma njerëzorë se sa nëpërmjet procedurave institucionale.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Dibër)

Ndërtimi tejet burokratik i secilit komponent të sistemit duket se kontribuon në pasjen e këtyre qëndrime,

sepse për të pasur një nivel efikasiteti, kur pajtueshmëria me rregullat dhe standardet është e vështirë.

“Përgjigja ndaj letrave zyrtare merr kohë dhe sjell vonesa: bashkëpunimi joformal është më i frytshëm.”
(IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Përmet)

Perceptimet e komuniteteve mund të konsiderohen si shkak dhe pasojë e një qëndrimi të tillë. Disa nga ofruesit e shërbimeve të anketuar treguan, për shembull, si një aspekt që shkurajon familjet të lidhen me profesionistë të sektorëve të tjerë - siç janë drejtori i shkollës apo mësuesit - heshtjen e vetë familjeve për të mos bërë publike çështje të mbrojtjes së fëmijëve të tyre. Po ashtu, në lidhje me mjedisin e shkollës, qëndrime të ndryshme nuk lehtësojnë punën, e cila duhet të bëhet në përputhje me udhëzimet e qeverisë.

“Ne kemi shumë pak raste të raportuara nga psikologët e shkollës. Justifikimi i psikologut të shkollës është se kanë shumë fëmijë, por mua ky më duket një justifikim i kotë. Është fakt se shumica e psikologëve nuk janë diplomuar për psikologji.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Shkodër)

Koordinimi pengohet, gjithashtu nga aspekte teknike. Nuk është për t'u habitur se përvojat përkatëse të koordinimit të mbledhura gjatë hulumtimit i referoheshin menaxhimit të rasteve në situata urgjente dhe, në një nivel shumë më të vogël, reagimit lidhur me situata të fëmijëve pa kujdesin e duhur prindëror. Në përgjithësi, ajo që konsiderohet koordinim ndodh vetëm kur një aktor i shqetësuar nuk mund ta trajtojë situatën e vetë dhe përfshin aktorë nga sektorë të tjerë, të cilët mund të kenë burime ose ekspertizë për të zgjidhur një rast të veçantë.

“Koordinimi ka shumë ndikim në ofrimin e ndihmës së parë, sepse është mekanizmi i duhur për zgjidhjen e problemeve.” (FG, ofrues shërbimi, Qarku Dibër)

Ky mund të jetë si rezultat i mungesës së ndërgjegjësimit të përgjithshëm dhe të të kuptuarit në lidhje me arsyet e mekanizmave koordinuese, duke investuar kohë dhe burime individuale në koordinim, ndarjen e vendimeve për rastet, dhe bërjen e përpjekjeve për të negociuar dhe ndërmjetësuar mes aktorëve të ndryshëm që kanë funksione dhe plane të ndryshme pune. Siç tregohet në mënyrë të drejtpërdrejtë apo tërthorazi nga ofruesit e shërbimeve të anketuar, qëllimi i përpjekjeve aktuale të koordinimit nuk është që të bashkojë forcat për të siguruar ndërhyrje më efektive dhe të qëndrueshme, por ka të bëjë me plotësimin e mangësive dhe shërbimeve të dobëta që ofrohen aktualisht.

Së fundi, aspekte të tjera i referohen kuadrit brenda të cilit është menduar të ndodhë koordinimi, dhe kështu çështjet janë strukturore për nga natyra. Në praktikën e punës sociale, ka mungesë të përgjithshme të koordinimit strukturuar në menaxhimin e rasteve të MF-së. Qasja e përbashkët e koordinimit në kuadër të institucioneve u përshkrua nga lartë-poshtë, gjë që nuk nxit koordinim efektiv ndërmjet aktorëve dhe sektorëve të ndryshëm.

“Aktorët e konsiderojnë ndihmën për fëmijët si një favor personal që ata bëjnë për punonjësit e MF-së...”
(IPK, ofrues shërbimi, Qarku Bulqizë)

Ndarja e punës brenda mekanizmave të koordinimit raportohet si e paqartë dhe aktorët e MF-së dhe eprorët e tyre nuk janë të qartë se cilat fusha mbrojnë dhe çfarë roli kanë në menaxhimin e rasteve. Për shkak të kapacitetit të dobët, mbikëqyrjes së vagët dhe mungesës së drejtimit, mbetet shumë hapësirë për interpretim, dhe ofruesit e shërbimit dhe prindërit përshkruajnë një sistem që orientohet shumë nga zgjedhjet dhe lidhjet personale, në vend që të udhëhiqej nga vendime institucionale dhe marrëdhënie profesionale.

Shpeshësia e ndërrimit të stafit, është një tjetër aspekt i rëndësishëm që përmendet për mirëmbajtjen e koordinimit. Ndryshimi i vazhdueshëm i personelit do të thotë ndryshim i vazhdueshëm i aktorëve dhe rindërtimi konstant i marrëdhënieve ndërpersonale dhe ndërinstitutionale. Kjo gjë, nga ana e saj nënkupton kosto të mëdha në drejtim të burimeve dhe ndrydhjes profesionale që vështirëson çdo përpjekje për koordinim. Realiteti ndërlikohet akoma më shumë nga papërshtatshmëria e burimeve njerëzore të përfshira në koordinim, dhe fakti që aktorët të cilët duhet të koordinojnë, shpesh, kanë mungesë të kapaciteteve të mjaftueshme profesionale për të realizuar koordinimin. Gjithashtu, në drejtim të koordinimit, mungesa

e burimeve njerëzore të përshtatshme ndikon mbi sistem në të gjitha rrethanat dhe qarqet, ndërkohë që arrin përmasa drastike në zonat më të largëta dhe rurale, ku nuk ka as aktorë të MF-së.

Rolet dhe përgjegjësitë në koordinim nuk janë në përputhje me përshkrimet individuale të punës dhe rolet dhe përgjegjësitë e përcaktuara. Nga ana institucionale, sektorë të ndryshëm janë të ngarkuar me detyrën e koordinimit mes tyre, por në mandatet e profesionistëve të veçantë, nuk përmendet asgjë nga detyrat e përbashkëta. Në një kulturë profesionale tejet burokratike, kjo paraqet një shkurajim të rëndësishëm për të ndërmarrë nisma. Mangësitë në përgjegjësitë dhe besueshmëri rezultojnë në mungesë apo paqartësi të drejtimit në koordinim, për shembull, takimet multidisiplinore ndodh që të organizohen nga NJMF-të, kryetarët e bashkive, OJQ-të ose Prefektët, jo për shkak të ndonjë mandati apo programi të organizuar.

Një tjetër pengesë e përgjithshme strukturore që ka dalë në pah për sa i përket koordinimit është mungesa e mekanizmave të organizuar dhe multidisiplinorë për ndarjen e informacionit. Nuk është për t'u çuditur që informacioni joformal që kemi në dispozicion tregon se me të vërtetë mungon mbledhja e njerëzve për të bashkërenduar përpjekjet.

Reforma territoriale si një mundësi që ndihmon në përmirësimin e koordinimit

Në të gjitha qarqet e anketuara, shumica e ofruesve të shërbimeve ndanin pritshmëri pozitive në lidhje me reformën territoriale dhe administrative, duke supozuar se numri i reduktuar i autoriteteve vendore do të krijojë përmirësime të rëndësishme për bashkëpunim dhe koordinim. Duke pasur parasysh shumë prej sfidave aktuale, ofruesit e shërbimeve e përshkruajnë reformën territoriale si një mundësi për rritjen dhe krijimin e bashkëpunimeve me MF-në për menaxhimin e rasteve, me kusht se do të ketë një orientim dhe harmonizim të roleve dhe përgjegjësi të aktorëve të ndryshëm në nivel vendor, dhe do të ketë më shumë punonjës aty ku është e nevojshme. Sipas planeve aktuale, bazuar në ndarjen e re territoriale, njësitë administrative do të riorganizohen. Përgjegjësitë dhe detyrat e reja mbeten ende për t'u përcaktuar për çdo njësi.

“Reforma territoriale do të ketë në strukturën e saj grupe multidisiplinore për të lehtësuar punën e çdo strukture për mbrojtjen e fëmijëve.” (IPK, ofrues shërbimi, Qarku Vlorë)

Koordinimi do të konsiderohet si një detyrë e re për çdo nëpunës autorizues dhe zbatues. Është parashikuar një ligj i ri për financimin e pushtetit vendor, i cili do të qartësojë marrëdhëniet fiskale ndërmjet pushtetit vendor dhe qendror. Duke marrë parasysh paqartësinë e madhe, dhe mungesën e informacionit për reformën territoriale dhe ndikimin që ajo do të ketë në mekanizmat koordinues, ofruesit e shërbimeve presin një periudhë të vështirë tranzitore e cila do të shoqërohet me një periudhë fillestare me orientime të qarta. Në disa raste, PMF-të kanë shprehur shqetësim nëse do të vazhdojnë t'i mbajnë vendet e tyre të punës, apo do t'i humbasin ato.

Deri më sot, Reforma Territoriale dhe Administrative nuk ka marrë në konsideratë mirëqenien sociale, dhe prandaj MF-ja është një nga kriteret për krijimin e fushave të reja funksionale.

“Njerëzit kanë pritshmëri të larta nga reforma territoriale, por askush nuk e di se çfarë do të ndodhë, dhe si. Ne nuk e kemi të qartë se çfarë të presim dhe sa kohë do të na duhet të stabilizohemi.” (IPK, Qeveri, Qarku Gjirokastrë)

Gjetjet kryesore

1. Koordinimi mbetet ende një **fushë jo plotësisht funksionale**.
2. Koordinimi horizontal në nivel kombëtar nëpërmjet Këshillit Kombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve nuk është efektiv dhe vështirësohet nga një përkufizim i dobët i punës kolektive për të gjitha ministritë e linjës, përgjegjëse për mbrojtjen e fëmijës. Në nivel vendor, koordinimi ndodh më së shumti për menaxhimin e rasteve, por rrallë dhe më shpesh kur një institucion është i paaftë ta menaxhojë rastin i vetëm.
3. Koordinimi vertikal pothuajse nuk ekziston; edhe kur ndodhin veprime kolektive ndërmjet aktorëve të niveleve të ndryshme, ato ndodhin për shkak të: a) vendimeve nga lartë-poshtë nga ministritë qendrore për aktorët e decentralizuar, ose b) për të plotësuar mangësitë (p.sh. NJDF-të mund të menaxhojnë rastin kur nuk ka NJMF në një bashki të caktuar).
4. Koordinimi më së shumti ndodh në formën e ndarjes së informacionit, se sa si marrje vendimesh në mënyrë kolektive dhe ndarje e punës.
5. Koordinimi është i dobët nga një sërë aspektesh teknike, strukture dhe të sjelljes, si dhe ndërveprimi i tyre i përbashkët.

Shërbimet

Analiza strukture e shërbimeve të mbrojtjes së fëmijës nxori në pah se, për fëmijët që janë viktimë ose në rrezik abuzimi, dhune, shfrytëzimi dhe neglizhence ofrohen shumë shërbime. Ato që hasen në terren mund të klasifikohen si ndërhyrje. Ndërkohë që të dyja karakterizohen nga aspekti që i sjellin dobi të tjerëve, nuk janë për qëllime përfitimi dhe janë të aksesueshme, por ndërhyrjet kanë mungesë të: planifikimit të përshtatshëm, integritetit në mbarë sektorët, kapacitete dhe burime të përshtatshme, dhe pajtueshmërisë me standarde efektive. Mbi të gjitha, ndërhyrjet janë reagime të atypëratyshme (ad hoc) ndaj situatave urgjente. Dallimi është i vështirë për t'u vënë re, veçanërisht për shkak të papërshtatshmërisë së burimeve dhe kapaciteteve që prekin si shërbimet, ashtu edhe ndërhyrjet.

Shembuj të shërbimeve të disponueshme janë:

- Ndihma ekonomike, një program për transferimin e parave për të lehtësuar varfërinë;
- Ndihma për aftësinë e kufizuar, një program për transferimin e parave që synojnë të ndihmojnë personat me aftësi të kufizuara;
- Kujdesi rezidencial dhe i përditshëm për jetimët, fëmijët e varfër dhe fëmijë të tjerë që nuk kanë kujdes prindëror;
- Kujdesi për shëndetin parësor në klinika dhe spitale;
- Strehimi publik për familjet pa të ardhura.

Nga ndërhyrjet e shumta që synojnë trajtimin e problemeve të mbrojtjes së fëmijës, u konstatuan sa më poshtë:

Përkufizim

Një **shërbim** është kryerja e një veprimi nga një organizatë publike ose private me synimin për të trajtuar nevojat dhe problemet e grupeve më në nevojë të popullsisë, përfshirë ato që rrjedhin nga dhuna, ndarja e familjes, mungesa e strehimit, abuzimi me drogat, emigrimi, aftësia e kufizuar dhe mosha e vjetër. Këto shërbime përfshijnë kujdesin ditor dhe rezidencial, mbështetjen me të ardhura, vizita në shtëpi, dhe shërbime të specializuara si rehabilitimi nga droga dhe alkooli, etj.

- mbështetje psiko-sociale për fëmijët në disa shkolla;
- nxitja e regjistrimit të lindjeve, si në aspektin e fushatave ndërgjegjësuere dhe mbështetje për regjistrimet aktuale;
- ndihma për fëmijët në konflikt me ligjin;
- kujdes alternativ, sidomos kujdes i familjarëve, dhe disa shembuj të kujdestarisë;
- parandalimi i punës së fëmijëve në situatë rruge dhe shfrytëzimi i punës së fëmijëve për mbledhjen e metaleve skrap;
- parandalimi i dhunës në familje dhe të dhunës në shkollë;
- sensibilizimi dhe ndërgjegjësimi për përfshirjen e fëmijëve të minoritetit Rom;
- gjurmimi për gjetjen e familjes dhe ribashkimi për fëmijët viktimë të trafikimit;
- shërbime parashkollore;
- sigurimi i mallrave për të përmbushur nevojat parësore (ushqim, veshmbathje, etj.);
- institucionet e ndihmës ekonomike (të tilla si kredi të vogla për aktivitete të gjenerimit të të ardhurave; dhe
- pikat e informacionit.

Vlen të theksohet se, shumica e pjesëmarrësve në FG dhe IPK i raportuan proceset e identifikimit të fëmijëve në nevojë dhe referimit tek ofrues të shërbimeve, si shërbime të mbrojtjes së fëmijës, dhe jo si pjesë e procesit të menaxhimit të rastit.

Të gjitha qarqet e anketuara theksuan mungesën e një sistemi konkret dhe informacionit të organizuar mbi mënyrën si ofrohen shërbimet dhe çfarë ndikimi kanë në jetët e fëmijëve. Kjo ka rezultuar në projektimin e shërbimeve të dobëta dhe planifikimin e shërbimit pa marrë në shqyrtim realitetin e njerëzve apo të punonjësve të MF-së.

“Gjithçka që ndodh brenda dyerve të shtëpisë, ndërmjet familjeve dhe fëmijëve mbetet aty, dhe fëmijët kanë vështirësi t’i tregojnë ato.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Përmet)

Në përgjithësi, zbatimi i mekanizmave të monitorimit, pothuajse mungon ose nuk është funksional, ndërsa mbledhja e të dhënave është e fragmentuar nëpër sektorë të ndryshëm dhe fusha tematike të MF-së.

“Shkolla nuk referon raste tek ofruesit e shërbimit në bashki, ndoshta ka fëmijë që janë në rrezik, por askush nuk ka dijeni mbi hapat që duhen ndjekur.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Konispol)

Ofrimi i shërbimit konsiderohet nga ofruesit e shërbimit dhe klientët si i dobët.

“Ne jemi mësuar të takojmë njerëz nga Tirana që duan të flasin me ne, por pastaj asgjë nuk zgjidhet.” (FG, fëmijë, Bashkia Dibër)

Aktivitetet e parandalimit dhe reagimit aktual ndaj rreziqeve dhe dëmtimeve të MF-së në Shqipëri përbëhet kryesisht nga një numër veprimtarish dhe iniciativash, dhe jo nga një paketë e strukturuar shërbimesh të ndërlidhura. Dallimi ndërmjet shërbimeve të MF-së dhe ndërhyrjeve të MF-së mund të duket i vogël në drejtim të rezultateve të mundshme, por dallimi është mjaft i rëndësishëm nëse marrim parasysh karakteristikat kryesore të një shërbimi social: sjell dobi për të tjerët, është i planifikuar dhe i integruar, jo për qëllime përftimi, dhe të arritshme, mbështetet në kapacitete dhe burime të mjaftueshme, dhe është në përputhje me standardet e cilësisë. Kurdoherë që një ose më shumë nga këto elemente mungon, veprimet quhen ndërhyrje, të cilat mund të kenë deri diku efektshmëri, por nuk vijnë si rezultat i një qasjeje sistematike të shërbimit.

Kur ka personel, shpesh ai konsiderohet si i pamjaftueshëm në drejtim të kapaciteteve profesionale si pasojë e dinamikave të ndryshme, të tilla si: (i) ndryshimi shumë i shpeshtë i stafit nuk i mundëson punonjësit të marrin përvojën e duhur dhe njohuri praktike; (ii) mungesa e stimuljeve për të nxitur zhvillimin e punonjësve në fushat ku ka më shumë nevojë; (iii) kurrikula trajnimit e dobët/jo e plotë nuk ofron njohuri të mjaftueshme dhe mjete teknike; (iv) emërimi i stafit mbi baza politike/bindje personale sjell profesionistë jashtë fushës së MF-së.

“Duhet të ketë një punonjëse të shërbimit social për t’u marrë me çështjet e të drejtave të fëmijëve, dhe jo një inxhinier si unë.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Dibër)

Shpeshherë prania e ONJQ/OJQ-ve dhe OF-ve përbën një faktor kryesor lëvizës për disponueshmërinë dhe mbulimin e shërbimeve të MF-së. Në ato vende ku OJQ-të janë të pranishme dhe/ose çështjet janë pjesë e axhendës së tyre, ofrohen më shumë shërbime se në vende të tjera. Për shembull, trafikimi i qenieve njerëzore dhe migracioni trajtohen në shumicën e qarqeve të vendit, pavarësisht se përmes iniciativave parandaluese, dhe jo përmes përgjigjeve sistematike dhe të koordinuara të rasteve aktuale. Shkaqet bazë të çështjeve të MF-së, të përcaktuara në mënyrë jo të qartë, nuk trajtohen përmes programeve sistematike të parandalimit, nxitjes dhe transformimit.

Në shkallë të ndryshme, në mbarë vendin ka disa veprime që bazohen në komunitet për të zvogëluar shfrytëzimin ekonomik të fëmijëve, të cilat ndryshojnë sipas formave të ndryshme të punës së fëmijës që merr më shumë vëmendje në kontekste të ndryshme, të tilla si parandalimi i punës së fëmijës në situatë rruge në Tiranë ose mbledhja e skrapit në Bulqizë. Megjithatë, pavarësisht se parandalimit të këtyre formave të shfrytëzimit i kushtohet një vëmendje e madhe, shërbimet e duhura me mekanizma për menaxhimin e rasteve ende mungojnë, duke i lënë fëmijët dhe familjet pa mbështetje të qëndrueshme për të cilën ata kanë nevojë.

Çështjet e dhunës, veçanërisht dhuna nga bashkëmoshatarët dhe ngacmimi në shkollë, përfshirja në aktivitete kriminale, veçanërisht ato që lidhen me drogën, përbëjnë fusha të tjera tematike rreth së cilave janë bërë shpesh përpjekje parandaluese përmes veprimeve, duke angazhuar një nivel të caktuar koordinimi ndërmjet policisë dhe shkollës. Janë ndërmarrë disa aktivitete me në fokus mësuesit për të ulur diskriminimin dhe për të nxitur përfshirjen në shkollë të fëmijëve të komuniteteve Romë. Pavarësisht se forma më e përhapur e diskriminimit është ajo mbi bazë të statusit socio-ekonomik, nga aktivitetet e raportuara, asnjë prej tyre nuk ka pasur në fokus këtë formë diskriminimi.

Në nivel vendor, organizohen shumë aktivitete të MF-së për të ofruar mbështetje, përgjigje dhe transformim të goditjeve dhe dobësive të MF-së, por ato bazohen kryesisht në nisma individuale ose nisma organizative, ose emergjenca sipas kontekstit, dhe nuk ndjekin një qasje organike dhe sistematike. Mesa duket asgjë nuk mjafton për të pasur mbulim dhe qasje kombëtare.

Llojet e ndërhyrjeve janë të ndryshme dhe kryesisht kryhen rreth: funksionimit të strehëzave dhe qendrave ditore për fëmijë në rrethana të vështira dhe/ose pa kujdes prindëror, si dhe për viktimat të dhunës në familje; mbështetje psiko-sociale për fëmijët viktimat të dhunës dhe abuzimit seksual; dhe ofrimi i ndihmës për fëmijët në konflikt me ligjin, si dhe lehtësimi i qasjes në shërbimet sociale shtetërore.

Si aktivitete më të përgjithshme dhe me natyrë strukturore, por dhe po aq të rëndësishme për sa i përket MF-së, aktivitetet më të përhapur, që ofrohen në qarqet e anketuara, dhe që zbatohen si nga aktorë shtetërorë dhe jo-shtetërorë, janë: arsimi joformal për fëmijë nga grupe në nevojë; programe të strehimit publik për familjet pa të ardhura ekonomike; skema e ndihmës ekonomike për familjet me një prindër dhe për fëmijët me aftësi të kufizuara; plotësimi i nevojave bazë, si ushqime dhe veshmbathje (kryesisht nga organizatat me bazë fetare); dhe nxitja e regjistrimit të lindjeve, si pjesë e fushatave ndërgjegjëse dhe mbështetje për regjistrimin aktual.

Situatave emergjente u kushtohet vëmendje më e madhe që tërheqin shumicën e burimeve njerëzore dhe financiare, megjithëse janë të kufizuara, që janë në dispozicion të punonjësve të MF-së. Emergjenca nuk përkufizohet si një situatë krize, p.sh. katastrofë natyrore, por është më tepër e karakterizuar nga rëndësia e ngjarjes dhe momenti kur ndodh.

“Punonjësit e NJMF-së kryesisht punojnë me raste emergjente dhe ekstreme, të tilla si rastet kur fëmijët janë trafikuar, abuzuar ose kanë përfunduar në rajonin e policisë.” (IPK, partnerë në zhvillim, nivel kombëtar)

Ka një prirje të madhe për ta klasifikuar menaxhimin e rasteve, apo pjesë të tij, si shërbime që iu ofrohen fëmijëve. Të anketuarit raportuan se konceptet kyçe janë përcaktuar qartë, por nuk janë shpjeguar mjaftueshëm,

dhe nuk i janë bërë me dije ofruesve të shërbimit. Kjo mënyrë dëmton një qasje sistematike të MF-së, dhe kjo detyrimisht çon në mungesën e harmonizimit në ofrimin e shërbimit.

“Mos pasja e koncepteve të standardizuara për varfërinë, aftësinë e kufizuar, etj., e bën të pamundur trajtimin e një problemi: ne nuk kemi një kuptim të përbashkët dhe drejtohem nga subjektivizmi për kuptimin e konceptit.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar)

Mbulimi me shërbim

Probleme të rënda dolën në pah në drejtim të mbulimit territorial të MF-së dhe shërbimeve sociale.

“Këtu në Bulqizë, ne prindërit nuk kemi ku të shkojmë; të gjitha problemet tona i zgjidhim vetë.” (FG, prindër, Bashkia Bulqizë)

“Këtu nuk ka shërbime sociale, familjet në nevojë përpiqen të gjejnë vetë një zgjidhje” (FG, prindër, Bashkia Përrenjas)

“Të kesh një fëmijë me nevoja të veçanta në qytetin tonë, është mallkim dhe rrënim financiar për tërë familjen. Familja e fëmijës duhet të shkojë në Tiranë për të marrë shërbimet e nevojshme për fëmijën” (FG, prindër, Bashkia Gjirokastrë)

Mbulimi i dobët është rezultat i një sërë faktorësh. Në fakt, shumica e shërbimeve të disponueshme dhe veprimtarive të ofruara përqendrohen, më së shumti, në zonat urbane, me një disbalancë të dukshme të cilësisë dhe sasisë së shërbimeve të ofruara ndërmjet zonave urbane dhe rurale, si dhe ndërmjet qyteteve të mëdhenj dhe të vegjël. Shpërndarja e dobët e burimeve çon në mungesën e shërbimeve.

“Për rastet urgjente, ne rrimë me duar në xhep sepse nuk kemi fonde të disponueshme.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Gjirokastrë)

“Buxhetin i dhënë për bashkinë është diskriminues, pasi nuk merr parasysh nevojat e popullatës.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Fushë Arrëz)

Për shkak të karakteristikave infrastrukturore shumë mjedise nuk mund t'i shërbejnë fëmijëve me shërbime.

“Ka mungesë të infrastrukturës: nuk ka dhoma të veçanta ku fëmija të intervistohet.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Tiranë)

Por edhe planifikimi i dobët mund të çojë në mbulim të ulët të shërbimeve të MF-së. Shpesh, ndërhyrjet nuk janë të përshtatura për nevojat e klientëve ose të prioritetëve në kontekst. Një zonë territoriale mund të ndërmarrë ndërhyrjet e duhura për personat me aftësi të kufizuara, të tilla si qendra ditore, shërbime të lëvizshme apo rehabilitimi, por jo shërbimeve për fëmijët pa kujdes prindëror, edhe pse këto të fundit janë më shumë të përhapura.

Çështja e korrupsionit të ofruesve të shërbimeve duket një problem shqetësues për funksionimin e sistemit. Kërkesat për të paguar kundrejt marrjes së shërbimit në mënyrë jo-etike cenojnë, deri diku, qasjen në shërbime për grupet më të rrezikuara në të gjitha qarqet e anketuara. Kërkesa për pagesa joformale kundrejt kujdesit shëndetësor publik u raportuan në të gjitha qarqet e anketuara, si një sfidë e rëndësishme e qasjes në shërbim, pasi, siç raportohet nga prindër dhe fëmijë në Elbasan, shumica e familjeve me të ardhura ekonomike të pakta nuk mund të paguajnë për të marrë shërbimet e ofruara.

“Ofruesit e kujdesit të shëndetit janë të zotuar ndaj parasë dhe jo ndaj fëmijëve me probleme shëndetësore.” (FG, prindër, Bashkia Elbasan)

“Shumë herë për këto shërbime duhet të paguash para ose nuk bëjnë asgjë për ty.” (FG, prindër, Qarku Bulqizë)

Në përgjithësi, prindërit dhe fëmijët e intervistuar kanë dijeni për shërbimet që ata kanë nevojë më shumë, të tilla si spitalet, kujdesi shëndetësor për vaksinat, shërbimet parashkollore, sigurimi i ushqimit/veshmbathjeve, institucionet për ndihmë ekonomike, institucionet e mikrokreditit për hapjen e aktiviteteve me qëllim gjenerimin e të ardhurave, dhe pikat e informacionit në nivel vendor. Në shumë zona periferike, si Rogozhina, prindërit janë të vetëdijshëm se shërbimet bashkiake ekzistojnë, ose duhet të funksionojnë, përfshirë ndihmën ekonomike, pagesën e aftësisë së kufizuar, zyrën e gjendjes civile, zyrën e strehimit, pensionet për fëmijët jetimë dhe zyrën e punës.

Për sa i përket njohurive dhe të kuptuarit të shërbimeve të MF-së, prindërit janë në dijeni se probleme të ndryshme kërkojnë reagime të ndryshme (dhe ekspertizë), pavarësisht se, ata realisht e ngatërrojnë këtë realitet me mungesën e shërbimeve dhe të punonjësve socialë. Në përgjithësi, ata janë në kontakt me disa lloj shërbimesh sociale dhe mbështetje, që duket se janë kyç për nivelin e njohurive dhe të kuptuarit e fëmijëve dhe prindërve në lidhje me shërbimet dhe funksionet e tyre. Kjo duket të jetë e vërtetë veçanërisht për NJMF-të, të cilat mbeten të panjohura për një pjesë të madhe të publikut.

Qasja në shërbime

Sipas fëmijëve dhe prindërve, niveli i aksesit, disponueshmëria dhe përshtatshmëria e shërbimeve të MF-së ndryshojnë ndjeshëm sipas rrethanave të ndryshme. Disa shërbime ofrohen dhe janë funksionale në qytetet e mëdha, por kufizimet ndodhin në qytete më të vogla, në rrethinat e qyteteve të mëdha, si dhe në zonat e largëta dhe rurale. Edhe kur ofrohen, shërbimet e MF-së mund të mos jenë të aksesueshme. Në disa raste, orari i kufizuar i punës ndikon në disponueshmërinë e shërbimeve.

“Në Përrenjas, ne mësuesit, ndonjëherë, bëjmë rolin e psikologut sepse fëmijët nuk e gjejnë atë në shkollë. Ai duhet të shkojë në shkollë të ndryshme dhe ndonjëherë në fshatra të ndryshme dhe fëmijët kurrë nuk bashkëbisedojnë me të.” (FG, ofrues shërbimi, Bashkia Përrenjas)

Kur shërbimet janë ekzistuese, qasja pranë këtyre strukturave vështirësohet nga largësia ose vendndodhja e papërshtatshme e tyre, të tilla si shërbimet e vendosura në qendër të qytetit, kur përdoruesit e shërbimit jetojnë në periferi të largëta, në zona të larta malore, zona rurale, etj. Distanca ndërmjet vendit të banimit dhe vendndodhjes së shërbimeve të ndryshme është pengesë për qasjen ndaj shërbimeve në të gjitha qarqet. Distancat duhet të shkurtohen nga qytetet më të vogla në kryeqendrën e qarkut, siç raportohet në Konispol, ku prindër dhe fëmijë me aftësi të kufizuara duhet të udhëtojnë deri në Sarandë⁴⁹. Sa më të gjata distancat, aq më e ulët është mundësia për të marrë shërbime. Pjesëmarrës nga zona më të largëta/rurale, si Përrenjasi, raportojnë se fëmijët duhet të ecin për 1 orë në këmbë për të arritur në shkollë dhe 1,5 orë për të shkuar në qendrat më të afërta shëndetësore dhe policore.

“E shikon ku janë zyrat tona? Në kodër dhe në një rrugë të shtruar me gurë. Këtu njerëzit që kanë vështirësi nuk mund të vijnë.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Gjirokastrë)

Shpenzimet e transportit pengojnë njerëzit që kanë nevojë për të marrë shërbimet e MF-së dhe shpesh bëjnë që njerëzit të heqin dorë. Në Rogozhinë, shumë prindër thanë se duhet të udhëtojnë për 20 km me një kosto prej 200 LEK për person për të marrë shërbime të rëndësishme të zyrës së punës, zyrës së strehimit, shkollës së trajnimit profesional, ndihmës ekonomike dhe qendra të zhvillimit për fëmijët me aftësi të kufizuara.

Në Përrenjas konsultat mjekësore mund të kushtojnë nga 200 deri 500 LEK që është një sasi që për shumë familje nuk mund të përballohet. Në Vlorë, çështja e blerjes së barnave mjekësore raportohet si kufizim i rëndësishëm për marrjen e shërbimeve shëndetësore. Në Gjirokastrë dhe Përmet, por edhe në rastin e shumë prindërve të fëmijëve me aftësi të kufizuara në të gjithë vendin, kostot e transportit për të marrë trajtime të specializuara, kujdes të përditshëm dhe konsultime tejkalojnë çdo formë të mbështetjes që ata mund të marrin.

Prania dhe mbështetja e shtetit dhe (shpesh) organizuesish joqeveritarë të MF-së duket se bën dallimin në qasjen dhe ofrimin e shërbimeve në arsim, shëndetësi dhe sektorë të mirëqenies sociale. Stafi i OJQ-ve,

⁴⁹ Një orë me makinë mbulon 37 kilometra, me kusht që të kesh makinë.

që mbulon kostot e transportit dhe jep orientimin e nevojshëm për marrjen e shërbimeve, pranë zyrave të ndryshme, duket se është më efektive për të përfituar shërbimet e ofruara.

“Oficerët e policisë nuk do të na marrin seriozisht nëse shkojmë vetëm.” (FG, fëmijë, Bashkia Shkodër)

Diskriminimi është një faktor i madh në qasjen ndaj shërbimeve. Çuditërisht, sipas fëmijëve dhe prindërve të anketuar, faktori kryesor diskriminues në marrjen e shërbimeve duket se është faktori socio-ekonomik dhe jo përkatësia etnike. Në të gjitha zonat e anketuara, fëmijë të familjeve të varfra diskriminohen në trajtimin e shërbimeve shëndetësore dhe sociale; një arsye e përhapur (dhe pragmatike) është fakti se ata nuk mund të përballojnë pagesën e ryshfeteve që kërkohen, dhe as të shpenzimeve të tërthorta në lidhje me shkollimin.

Në shumë nga grupet e diskutimit, u raportuan një sërë aksidentesh dhe qëndrimesh konstante në dëm të fëmijëve të komunitetit Rom dhe Egjiptian. Fëmijët Romë në Elbasan përmendën se quheshin “arixhinj” nga mësuesit. Po ashtu, një fëmijë Rom në Fushë-Arrëz tha se mësuesi i tij i kishte thënë “Ti s’ke para, je shumë i varfër! Ku gjen guximin të flasësh me mua?”

Janë raportuar edhe raste ku fëmijët me aftësi të kufizuara janë përjashtuar nga marrja e kujdesit social për shkak të një mentaliteti të përhapur që i bën familjet të turpërohen për problemin e tyre, dhe kështu t’i fshehin dhe t’i bëjnë ato të padukshme.

Diskriminimi mund të jetë pjesë e strukturës së shërbimeve. Disa pjesëmarrës në hulumtim (prindër, por edhe ofruesit e shërbimeve) theksuan faktin se nëse përfiton nga një program, mund të përjashtohesh nga të tjera, pavarësisht nevojave të ndryshme të aplikueshme për të dy shërbimet. Pjesëmarrësit nga qarqet e anketuara janë të mendimit se institucionet janë më pak të arritshme për ata që kanë më shumë nevojë për ta (p.sh. fëmijët dhe familjet e komuniteteve Rom dhe Egjiptian, fëmijët me aftësi të kufizuara dhe fëmijët nga familjet e varfra).

Perceptimet e fëmijëve në lidhje me diskriminimin mbi bazë etnie nxorën në pah si më të rëndësishme fëmijët që nuk janë në kontakt me shërbimet e MF-së. Megjithatë, në të gjithë qarqet e anketuara janë përmendur disa raporte rreth qëndrimeve pozitive gjithëpërfshirëse të mësuesve edhe në këtë drejtim.

Përveç statusit social-ekonomik dhe etnik, fëmijët treguan shumë arsye të tjera si bazë diskriminimi, të tilla si: të qenit me aftësi të kufizuara (e rëndësishme në shumicën e zonave të hulumtimit), të qenit fëmijë i prindërve të divorcuar (Rrogozhinë), fëmijë i familjeve jofunksionale (Tiranë), të qenit jetim (Bulqizë), prejardhja nga zonat rurale (Fushë-Arrëz), si dhe rrethinat e qyteteve më të mëdha (Vlorë), prejardhja nga një familje që mbështet një parti politike të caktuar (Shkodër), të kthyer/ardhur nga emigrimi (Shkodër dhe Përmet) dhe thjesht fakti i të qenit vajzë, gjë që përbën një nga arsyet më të shpeshta për diskriminim, si në mjedise shkollore dhe familjare (siç raportojnë fëmijë në Bulqizë). Në Dibër, fëmijët raportuan se ndjeheshin të diskriminuar edhe nga punonjësit e policisë, të cilët priren të komunikojnë me ta në mënyrë jo miqësore dhe/ose duke përdorur një gjuhë që fëmijët nuk mund ta kuptojnë.

Gjithashtu, prindërit dhe fëmijët përmendën si faktor që kufizon kujdesin ruajtjen e konfidencialitetit gjatë trajtimit të rasteve, dhe fëmijët vetë-kufizohen për të marrë shërbime.

“Kam frikë të shkoj tek psikologu sepse problemi im do t’u bëhet i ditur të tjerëve.” (FG, fëmijë, Qarku Bulqizë)

Gjetjet kryesore

1. Shumica e asaj që u vihet në dispozicion fëmijëve merr formën e ndërhyrjeve dhe jo të shërbimeve, ka mungesë integrimi, planifikimi, burimesh dhe kapacitetesh.
2. Shërbimet hartohen kryesisht rreth **çështjeve dhe nuk mbështeten te** nevojat e klientëve.
3. Mbulimi me shërbime pengohet nga disponueshmëria dhe shpërndarja e burimeve të pakta, duke u përqendruar më shumë në zonat urbane se në ato rurale/të largëta.
4. Qasja në shërbime është e kufizuar nga kapacitetet e dobëta, praktikat diskriminuese, korrupsioni dhe tarifat e fshehura.

Menaxhimi i rastit

Menaxhimi i rasteve mund të përkufizohet si “Procesi që siguron plotësimin e nevojës që ka një fëmijë i identifikuar për kujdes, mbrojtje dhe mbështetje. Kjo është zakonisht përgjegjësi e një punonjësi social të caktuar i cili takon fëmijën, familjen, çdo kujdestar tjetër, dhe profesionist që ka lidhje me fëmijën, për të vlerësuar, planifikuar, dhënë apo referuar fëmijën dhe/ose familjen për shërbime, dhe për të monitoruar dhe shqyrtuar progresin.”⁵⁰ Menaxhimi i rasteve rregullohet nga katër dokumente të ndryshme, të cilët janë hartuar më së shumti mbi bazën e çështjeve.⁵¹

Në të gjitha zonat e anketuara, përgjigjja e sistemit ndaj dëmtimeve dhe cenueshmërisë së MF-së është konceptuar në përgjithësi si shuma e ndërhyrjeve afatshkurtra/dhe në raste urgjente. Për pasojë, menaxhimi i rastit ka për qëllim të ofrojë mbështetje për rastet më të rënda që ndodh të identifikohen, pa miratuar një qasje strategjike të favorshme për qëndrueshmërinë e ndërhyrjeve. Është një tendencë e përhapur për të ngatërruar menaxhimin e rasteve si një shërbim.

Pamjaftueshmëria endemike e ndarjes së buxhetit ndikon rëndë në praktikën e menaxhimit të rasteve në të gjitha kontekstet e anketuara. Edhe aty ku ka shërbime dhe staf, ato nuk mund të jenë plotësisht funksionale (ose nuk funksionojnë aspak) për shkak se nuk janë të pajisura me mjete për kostot e transportit dhe komunikimit, për blerjen e mallrave bazë, etj. Kur ka fonde të disponueshme, ka një tjetër vështirësi të rëndësishme për menaxhimin e rasteve - ligji i prokurimit nuk lejon blerjen e shërbimeve të përshtatshme. Në fakt, disa punonjës të MF-së kanë raportuar se burokratizimi i procedurave, veçanërisht kur janë ekipe multidisiplinore, nënkupton vonesa në ofrimin e përgjigjes në kohë.

Protokolli krahasuar me praktikën

Për shumicën e ofruesve të shërbimeve të anketuar në nivel qarku, stafi i SHSSH-së dhe drejtorive arsimore është i mirëinformuar për procedurat e menaxhimit të rasteve të përfshira në Protokollin e MF-së. Po njësoj të njohura janë edhe udhëzimet për menaxhimin e rastit në lidhje me situata specifike, të tilla si: dhuna në familje, trafikimi i qenieve njerëzore, abuzimi seksual, përfshirja e fëmijëve në procedurat gjyqësore, etj. Ofruesit e shërbimeve në nivelin vendor, si dhe bashkie dhe OJQ-të vendore që kanë njohuri mbi menaxhimin e rastit thonë se procedurat janë të përshkruara qartë në udhëzimet kombëtare.

Përsa i takon praktikës së përditshme, sipas punonjësve të SHSSH-së në bashkitë Elbasan, Tiranë dhe Vlorë, rastet trajtohen sipas procedurave të përcaktuara në Protokollin e MF-së. Por, nuk mund të thuhet e njëjta gjë në lidhje me zonat më të largëta dhe zonat më të vogla urbane. Në fakt, shumica e aktorëve

⁵⁰ Fjalorth i dokumentit për një rrjet kujdesi më të mirë, 2014

⁵¹ Ato janë: Vendimi Nr. 334, datë 17.2.2011. “Për mekanizmat e koordinimit të punës për referimin e rasteve të dhunës në familje dhe procedurat e tij”; Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 265, datë 12.04.2012 “Për krijimin dhe funksionimin e mekanizmave koordinues të punës ndërmjet autoriteteve shtetërore, përgjegjëse për referimin e rasteve të fëmijëve në rrezik, si dhe për mënyrën e procedimit, në këto raste, dhe Procedurat Standarde të Veprimit për Identifikimin dhe Referimin e viktimave të Trafikimit dhe viktimave të mundshme të Trafikimit”, dhe Urdhri Nr. 573, datë 2015/06/24 “Për miratimin e standardeve të shërbimeve të njësisë për mbrojtjen e fëmijëve pranë MMSR”.

rajonale dhe bashkiakë të intervistuar raportojnë një mungesë serioze të pajtueshmërisë me praktikën e përditshme të menaxhimit të rastit.

Niveli i njohurive të udhëzimeve, protokolleve dhe rregulloreve, të cilat caktojnë rolet dhe përgjegjësitë për ofrimin shërbimeve të përshtatshme është heterogjen dhe ulët midis aktorëve duke lëvizur nga lartë-poshtë, në nivelin kombëtar, qarku dhe vendor.

“Ne jemi orientuar nga ministritë e linjës për procedurat e sakta që duhet të ndjekim për çështjet e MF-së.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Konispol)

Siç del qartë nga intervistat, këto dije kanë tendencë të jenë kryesisht teorike dhe sipërfaqësore, prandaj mund të çojnë në keqinterpretime, të cilat sjellin paqartësi dhe pengojnë ofrimin e shërbimeve.

“Ndonjëherë, kemi vështirësi për shkak se roli nuk është i përkufizuar dhe dikush mund të thotë se nuk është përgjegjësi ime.” (FG, ofrues shërbimi, Bashkia Tiranë)

Aktorët e MF-së përgjithësisht janë të paqartë ose nuk kanë dijeni të plotë për rolet dhe përgjegjësitë në procesin e menaxhimit të rastit.

“Ndjesia është se ndërhyrjet varen rast pas rasti dhe procesi i menaxhimit të rastit nuk është kuptuar siç duhet, dhe as roli i NJMF-së.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Rrogozhinë)

“Ka paqartësi për menaxhimin e rastit, dhe termi nuk është i njohur pasi nuk përfshihet në detyrat e funksionit të punonjësve socialë.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Përmet)

Në lidhje me dinamikën e procesit të identifikimit, është e rëndësishme të theksohet se një pjesë e madhe e identifikimit të fëmijëve që kanë nevojë për shërbime mbrojtëse nuk kryhet nga aktorë shtetërorë. Ofrues të shërbimeve nga të gjitha qarqet e anketuara e përshkruajnë identifikimin nga ana e Shërbimit Social Shtetëror si shumë të dobët. Një arsye e rëndësishme për këtë dobësi është kapaciteti i kufizuar të Shërbimit Social Shtetëror të përkeqësuar nga një qëndrim pasiv i përgjithësuar i punonjësve të MF-së.

Si reagim i komunitetit ndaj mungesës së ndërgjegjësimit për MF-në, shumë ofrues të shërbimeve nga qarqet e anketuara theksuan rëndësinë në rritje të rolit të medias në identifikimin e rasteve të fëmijëve që kanë nevojë për mbrojtje dhe mbështetje,

“Në disa raste, ne kemi mësuar nga programet televizive për fëmijët në rrezik.” (IPK, Qeveri, Qarku Elbasan)

Nga njëra anë, kjo tendencë tregon hapat e mëdha që axhenda e MF-së ka bërë në Shqipëri gjatë dekadës së fundit: sot publiku është shumë më i ndjeshëm, i kujdesshëm dhe i aftë të shohë shkeljet e të drejtave të fëmijëve, krahasuar me periudhën kur dhuna fizike, abuzimi seksual dhe shfrytëzimi për punë ishin fakte të zakonshme të jetës së përditshme zakonisht të tolerueshëm. Megjithatë, duke lënë mënjanë faktin se, vetëm shkeljet më të rënda dhe më të veçanta të të drejtave të fëmijëve mund të marrin këtë vëmendje, ky rol i rëndësishëm që luan media nxjerr në pah shqetësime serioze për sa i përket mbrojtjes së fëmijëve nga dëmet e mëtejshme, stigmatizimit dhe shfrytëzimit, si dhe nga aspekti analitik; kjo nënkupton një mënyrë funksionimi që nuk është sistematike.

Punonjësit e MF-së, në shumë zona të anketuara raportuan frikën e hakmarrjes së familjes, kur trajtohen raste të shkeljes të të drejtave të fëmijës në familje, si një pengesë e rëndësishme për të identifikuar rastet e MF-së. Për shembull, në Bulqizë, ofruesit e shërbimeve përshkruajnë bashkëqytetarët e tyre si “përgjithësisht të pabindur” në lidhje me çështjet e MF-së. Anëtarët e familjes raportohen shpesh si rezistues ndaj menaxhimit të rasteve edhe për shkak të mungesës së besimit në lidhje me kujdesin e policisë në ruajtjen e konfidencialitetit të subjekteve të përfshira të cilat, në disa raste dukeshin të justifikuar.

“Ne ndajmë informacion me këdo. Është e drejta e kujtdo të marrë dijeni.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Gjirokastrë)

Nëse ndonjëherë fëmijët dhe, veçanërisht familjet, mund të jenë të pabindura pasi nuk lejojnë që të shqyrtohen situatat e MF-së, shpesh ato lihen jashtë procesit.

“Fëmijët nuk kanë ide si menaxhohet një rast nga bashkia ose nga ofrues shërbimi.” (FG, ofrues shërbimi, Bashkia Konispol)

Pjesëmarrja e fëmijëve dhe familjeve në procese të strukturuar të menaxhimit të rasteve duket se nuk ndodh në asnjë nga qarqet e anketuara dhe, gjatë konsultimeve hulumtuese, doli në pah si problem vetëm në Elbasan dhe Konispol, gjë që ishte sinjal i nivelit të ulët të vetëdijes i pranishëm në mbarë qarqet e anketuara, në lidhje me këtë mungesë të pajtueshmërisë që ka të bëjë me praktikën e ofrimit të shërbimeve. Për fat të keq, ky është një tregues i qartë se vlerësimi dhe shqyrtimi i rasteve bëhet në mënyrë shumë të dobët, dhe, përgjithësisht, është shenjë që fëmijët dhe familjet shihen si përfitues pasivë të shërbimeve dhe jo që kanë një rol aktiv në zgjidhjen e problemeve të tyre. Fëmijët dhe familjet në kontakt me shërbimet sociale nëpërmjet veprimeve të OJQ-ve, në përgjithësi kishin një mendim të kundërt dhe më pozitiv në këtë drejtim, pasi përfshirja e tyre ndodh shumë më shpesh. Nuk ka shumë evidenca se si kryhet vlerësimi i rasteve; informatorët në nivel qarku dhe bashkie treguan se ndër veprimet e ndërmarra pas identifikimit është referimi, dhe shumë shpesh, nuk ndodh as kjo.

“Shkolla nuk referon raste tek ofruesit e shërbimeve në Bashki. Ndoshta ka fëmijë në rrezik, por askush nuk ka dijeni...” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Konispol)

Përfshirja e fëmijëve dhe prindërve në takimet multidisiplinore për menaxhimin e rasteve ndodh në mënyrë shumë sporadike dhe vetëm kur vlerësimet janë kryer nga disa OJQ. Në përgjithësi, fëmijët tashmë në kontakt me shërbimet (kryesisht të ofruara nga OJQ-të) ndanin një perceptim se ndjeheshin të dëgjuar dhe të vlerësuar. Njëkohësisht, ata raportonin se përfshiheshin shumë rrallë në mjediset shkollore dhe familjare. Kur ndodh pjesëmarrja, fëmijët vlerësonin shumë faktin se dikush i dëgjonte nga punonjësit e MF-së. Disa nga fjalët që fëmijët përdorën për të përshkruar këto perceptime ishin: “i nderuar”, “i konsideruar”, “i dëgjuar”. Nga ana tjetër, prindërit në shumë kontekste të përfshirja në kampionim, të tilla si Bulqiza, Konispoli dhe Vlora, kanë të përbashkët një zhgënjim të thellë sepse kurrë nuk janë ftuar për të ndarë mendimet e tyre në lidhje me gjendjen e fëmijëve të tyre.

Ndër mangësitë më të rëndësishme, të raportuara nga ofruesit e shërbimeve në të gjitha qarqet e anketuara është mungesa e monitorimit dhe ndjekja e aktiviteteve. As nuk dihet shumë dhe as raportohet për shërbimet që ofrohen, duke presupozuar se kemi një skenar sipas të cilit hallkat e sistemit aktual mund të jenë në gjendje të identifikojnë rastet, por thjesht mund të reagojnë duke ofruar zgjidhje të dobëta lidhur me cilësinë dhe të qëndrueshmërinë.

“Monitorimi ndodh rrallë dhe kryhet vetëm kur ka fonde” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Gjirokastrë)

Për rrjedhojë, i gjithë procesi i menaxhimit të rasteve rezulton i fragmentuar, i shkëputur dhe jo i plotë.

Referimi është ndër ndërhyrjet më të përmendura që ndodh në nivel bashkie. Ofruesit e shërbimeve nga qarqet e anketuara shpesh përcaktojnë menaxhimin e rasteve si një shërbim MF-je dhe jo si një proces pune. Pavarësisht se ka mjaft njohuri mbi rëndësinë e referimit, zbatimi i tij pengohet shumë. Mangësitë shkaktojnë vonesa ose vështirësi në referimin efektiv dhe menaxhimin e koordinuar të rastit, madje edhe në rastet e shkeljeve të rënda. Gjithashtu, ato pengojnë parandalimin e abuzimeve të mëtejshme që krijohen nga mungesa e procedurave të ndjeshme ndaj fëmijëve dhe gjatë hetimeve.

“Nëse strukturat e Policisë kanë referuar 100 raste tek ne, dhe ne i jemi përgjigjur 95 rasteve. Nga ana tjetër, nëse ne i kemi referuar policisë 100 raste, ata i janë përgjigjur 3 rasteve.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Tiranë).

Edhe procedurat që kanë lidhje me “mbylljen” e rasteve kanë mungesë të pajtueshmërisë me atë që parashikohet në udhëzimet kombëtare; ndër ofruesit e shërbimeve të konsultuar, mbizotëronte ideja se aktorët e MF-së mund të arkivonin një rast si të “trajtuar”, në momentin që përgjegjësia i kalonte dikujt tjetër.

“Ata e lenë rastin në mes të procedurave!” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Dibër)

Mbyllja e një rasti të MF-së është e zakonshme nga nivele të ndryshme të autoriteteve përgjegjëse dhe sektoriale kur ka mungesë të qartësisë në lidhje me një rast të caktuar.

“Një rast konsiderohet i mbyllur kur procesi i marrjes së vendimit ka përfunduar.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Vlorë)

“Një rast i mbyllur është një rast i referuar.” (IPK, ofrues shërbimi, Qarku Bulqizë)

Praktika më të konsoliduara për menaxhimin e rastit, në lidhje me çështje specifike dhe zonat gjeografike, mund të gjenden aty ku ka pasur investime të vazhdueshme për ngritjen e kapaciteteve. Këto përpjekje kanë ndodhur kryesisht (në mos vetëm) nga OJQ-të që mbajnë përgjegjësi për organizatën ose financimin e tyre. Kur OJQ-të janë aktive në drejtim të menaxhimit të rasteve, punonjësit e MF-së paraqesin një nivel njohje më të mirë të praktikave të menaxhimit të rastit. Megjithatë, OJQ-të veprojnë kryesisht në projekte të përkohshme, duke u përqendruar në çështje relativisht të caktuara dhe duke pasur në objektiv grupe popullore/zona territoriale të veçanta.

Mungesa e shërbimeve të specializuara në terren përbën një tjetër pengesë të madhe për një menaxhim efektiv të rastit, siç informojnë disa gjyqtarë në Dibër: “Mungesa e një qendër rezidenciale për fëmijët dhe familjet nën urdhër mbrojtje, është problem serioz.”

Procedurat e mbledhjes të të dhënave janë të kufizuara dhe të fragmentuara - dhe mblidhen vetëm aty ku strukturat e MF-së janë më të strukturuar; në thelb ato nuk ekzistojnë fare në zona të largëta/rurale. Raportohen si funksionale mekanizma shumë të kufizuar dhe sporadikë për ndarjen e informacionit, në veçanti ndërmjet sektorëve të ndryshëm. Të dhënat në shkollë mblidhen më sistematikisht, pavarësisht se ato nuk përfshijnë aspekte specifike të MF-së.

“Formularët standardë të përgjithshëm nuk përdoren për të dokumentuar menaxhimin e rastit.” (FG, ofrues shërbimi, Bashkia Dibër)

“Zakonisht informacioni ndahet vetëm brenda shkollës: ndërmjet drejtorëve, mësuesve dhe psikologëve.” (IPK, ofrues shërbimi, Qarku Fushë-Arrëz)

Pavarësisht se Ligji 10347 parashikon ekipe multidisiplinore për të trajtuar rastet, kjo gjë nuk ndodh rregullisht. Ndërkohë që aktorë të MF-së kanë një nivel të lartë ndërgjegjësimi për kompleksitetin dhe rëndësinë e menaxhimit të duhur të rastit, nuk rezultojnë e njëjta gjë në lidhje me shumicën e të intervistuarve nga sektorë të tjerë.

“Punonjësit e MF-së kanë insistuar gjatë gjithë kohës për të bindur ofrues të tjerë të shërbimeve të trajtojnë nevojat e rastit.” (IPK, ofrues shërbimi, Qarku Bulqizë)

“Shumë aktorë duhet të nxiten vazhdimisht të marrin pjesë në grupe multidisiplinore, megjithëse ata janë të detyruar me ligj të veprojnë kështu.” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Elbasan)

Duket se nuk është thjesht një çështje ndërgjegjësimi, pasi ndonjëherë problemet janë shfaqur edhe për shkak të mungesës së qëllimshme të pajtueshmërisë, siç referohet në Qarkun Tiranë.

“Pavarësisht se një pjesë e personelit është në dijeni për rolin që ka, ata nuk marrin përgjegjësi.” (FG, ofrues shërbimi, Qarku Tiranë)

Pjesëmarrësit nga sektori i shëndetësisë në shumicën e qarqeve të anketuara nuk mund t'i përgjigjen pyetjeve që kanë të bëjnë me menaxhimin e rasteve, pasi ata as që e kanë idenë se çfarë është menaxhim i rasteve apo si duhet të jetë. Është fakt se janë ndarë shumë pak përvoja në lidhje me identifikimin ose referimin e situatave të MF-së për menaxhimin e rastit.

“Gjatë punës sime të përditshme, kurrë nuk ka ndodhur që të identifikohen raste të abuzimit të fëmijëve. Sigurisht, që shpesh herë, ne kemi parë fëmijë me shenja të dyshimta në trup, por ata kanë deklaruar se iu kanë ndodhur aksidente...” (IPK, ofrues shërbimi, Bashkia Vlorë)

“Nëse një fëmijë vjen në ambulancë i mavijosur, nuk do ta raportoj, sepse nuk është puna ime ta bëjë këtë.” (FG, ofrues shërbimi, Qarku Gjirokastrë)

Në të gjitha qarqet e anketuara, në lidhje e menaxhimit të rasteve, sektori i drejtësisë duhet të trajtojë mangësi të mëdha infrastrukturore dhe institucionale. Për menaxhimin e rasteve të brendshme, siç raportohet në Qarkun Elbasan, prokurorët nuk kanë mjedise të ndara për marrjen në pyetje të fëmijëve dhe, kur kanë të bëjnë me krime të kryera nga të miturit, nuk ka institucione për t'i ndihmuar këta fëmijë të riintegrohen në shoqëri, dhe nuk ka as gjykatës dhe psikologë të specializuar për të trajtuar këto raste siç duhet.

Ndërmjet OJQ-ve dhe rajoneve të policisë, OJQ-ve dhe Shtetit dhe Shërbimeve Sociale të bashkisë, OJQ-ve dhe qendrave shëndetësore, OJQ-ve dhe shkollave, janë krijuar marrëdhënie të konsoliduara. Fakti që, ndër praktikën e menaxhimit të rastit, identifikimi i rasteve është përmendur si fusha më e arrirë, është bërë i mundur prej rolit kryesor që kanë luajtur OJQ-të. Në ato vende ku janë marrë hapat e para për një sistem të MF-së, OJQ-të po ja kalojnë këtë shërbim Shërbimet Shtetërore dhe Bashkiake.

“Gjithçka ishte organizuar dhe bëhej nga OJQ-të, tashmë institucionet luajnë një rol shumë të rëndësishëm në menaxhimin e rastit.” (FG, ofrues shërbimi, Bashkia Tiranë)

Në fakt, në të gjitha qarqet, për menaxhimin e rasteve të MF-së, e vetmja pikë referimi e vazhdueshme e raportuar nga të gjithë aktorët janë OJQ-të. Në të gjitha qarqet e anketuara, organizatat e shoqërisë civile, përfshirë organizatat me bazë fetare, shpesh luajnë një rol shumë të rëndësishëm për të ofruar mbështetje në disa situata specifike. Edhe aty ku ekzistojnë dhe funksionojnë shërbimet shtetërore, OJQ-të mbeten të rëndësishme për të nxitur reagimin e ofruesit të shërbimit. Siç konstatohet unanimisht nga fëmijët dhe prindërit e anketuar, kur përfshihet një OJQ, rritet probabiliteti që përgjigja e shërbimit shtetëror të jetë më e efektshme.

Gjetjet kryesore

1. Menaxhimi i rastit përkufizohet në katër dokumente të ndryshme.
2. Dëshmitë duket se nxjerrin në pah se, identifikimi dhe referimi ndodhin shpesh dhe rregullisht, ndërsa raportimi dhe vlerësimi nuk zbatohen njëtrajtësisht dhe zakonisht. Ndërsa ndjekja e rasteve të mbyllura ndodh shumë rrallë.
3. Fëmija dhe familja konsiderohen më së shumti si klientë se sa si zgjidhës aktivë të sfidave të tyre.
4. Menaxhimi i rastit realizohet plotësisht kur zbatohet nga organizatat joqeveritare dhe organizatat e shoqërisë civile.

Menaxhimi i financave publike dhe administrimi publik

Si çdo fushë tjetër programatike e funksionimit të qeverisë, ndërhyrjet e MF-së i nënshtrohen dhe varen nga burimet financiare të ndara.⁵² Kuadri ligjor për buxhetin në Shqipëri përfshin ligjin organik për buxhetin (LOB) dhe ligjet e mëvonshme dhe aktet nënligjore mbi të cilat buxheti i shtetit përgatitet, miratohet, zbatohet dhe monitorohet. Megjithatë, LOB-i aktual nuk cakton detyrime specifike për Ministrinë e Linjës (ML) dhe/ose institucionet buxhetore (IB) për të hartuar, monitoruar, vlerësuar dhe llogaritur për politikat që lidhen me fëmijë, dhe në veçanti MF-në.⁵³

Qeveria e Shqipërisë ka përdorur dokumente të planifikimit afatmesëm qysh prej vitit 2000. Programi

⁵² Një raport i plotë, me titull Vështrim i përgjithshëm i menaxhimit të financave publike dhe administratës publike mbi MF-në në Shqipëri, i hartuar nga këshilltarja Dr. Artemida Bardhi mund të gjendet në Aneksin 6 këtu.

⁵³ Ligj Nr. 9936/2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”.

buxhetor afatmesëm (PBA) është dokument udhëzues mbi të cilin çdo ML-je dhe/ose institucioni buxhetor i kërkohet të paraqesë qëllimet e veta politike dhe objektivat, rezultatet, aktivitetet dhe shpenzimet buxhetore (të ardhurat dhe shpenzimet) për projektet e investimeve për një periudhë 3-vjeçare.

PBA-ja përcakton objektivin e përgjithshëm të politikave të çdo ministrie, rezultatet dhe objektivat e synuara, si dhe programet që do të kontribuojnë në përmbushjen e këtyre objektivave. Secili program ka një numër synimesh të veçanta, të specifikuar për çdo vit, dhe ndahet më tej në rezultate, të cilat kanë objektivat, synimet e rezultateve, si dhe shpërndarjet e shpenzimeve për periudhën afatmesme.

Organizimi dhe funksionimi i administratës publike (AP) në Shqipëri rregullohet me ligjin për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore.⁵⁴ AP organizohet dhe funksionon në bazë të parimeve të unitetit dhe hierarkisë, llogaridhënies, decentralizimit, transparencës në përcaktimin dhe shpërndarjen e përgjegjësi, ekonomisë, efikasitetit dhe efektshmërisë, si dhe bashkëpunimit ndërmjet institucioneve të AP-së. Strategjia e re për Reformën e Administratës Publike (RAP) 2015-2020 synon dhe përqendrohet jo vetëm në shërbimin civil, por edhe në elemente të tjera të rëndësishme për të trajtuar nevojën për të përmirësuar shërbimet e ofruara ndaj qytetarëve dhe bizneseve, për të rritur transparencën dhe llogaridhënien ose çështje të tilla si risi të qeverisjes, prioritetet të cilat janë të përcaktuara edhe në programin politik të qeverisë për periudhën 2013-2017.⁵⁵

AP-ja përbëhet prej rreth 88,550 punonjës që punojnë në qeverinë qendrore dhe disa institucione të pavarura. Nga ky total, është e mundur të ndahet numri i punonjësve që punojnë ekskluzivisht ose pjesërisht në programet e MF-së, ose të lidhura me të.

Strategjia e decentralizimit synon të rrisë numrin e funksioneve dhe kompetencave të NJQV-ve, duke minimizuar rreziqet ndaj qëndrueshmërisë fiskale. Ligji për reformën territoriale do të shoqërohet me një akt nënligjor që përcakton funksionet dhe kompetencat e pushtetit vendor, si dhe nga një ligj i veçantë për financat vendore dhe masat e rritjes të të ardhurave tatimore dhe jo tatimore, që do t'i takojnë pushtetit vendor.⁵⁶ Aktualisht, NJQV-të financohen nga Buxheti i Shtetit (transferimi kushtëzuar dhe i pakushtëzuar) dhe nga burime të të ardhurave vendore. Me decentralizimin fiskal, burimet do të mbeten të njëjta, por qasja, si pjesë e transfertave, do të përshtatet për të mundësuar më shumë mjete financiare dhe autonomi më të lartë.

Përgatitja e buxhetit

Qeveria është përgjegjëse për përgatitjen e buxhetit në kuadër të ciklit të buxhetit të ekuilibruar të Shqipërisë. Parlamenti miraton buxhetin, dhe pasi miratohet zbatohet nga ana e nivelit qendror dhe vendor. Parlamenti kontrollon zbatimin e buxhetit nëpërmjet Kontrollit të Lartë të Shtetit, institucion i pavarur përgjegjës për monitorimin e zbatimit.

Njësitë e qeverisjes qendrore dhe vendore janë të detyruara të ndjekin kalendarin e përcaktuar për përgatitjen PBA-së. Aktorët e interesuar, Organizatat e Shoqërisë Civile (OHSC-të) dhe përfaqësues të fëmijëve mund të marrin pjesë në seancat dëgjimore. Gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit, fëmijët merren parasysh vetëm nga institucionet përgjegjëse për mbrojtjen dhe të drejtat e tyre. Nuk ka asnjë politikë që përshkruan financimin e çështjeve me prioritet për të drejtat e fëmijëve. Aktualisht, MF-ja nuk është vendosur si prioritet në këtë proces, duke e bërë të pamundur të vlerësohet ndarja e buxhetit dhe shpenzimeve në MF.⁵⁷

Qasja e hartimit të buxhetit dhe shpenzimeve për MF-në është e dobët. Përveç mungesës së programeve të veçanta për MF-në në PBA, analiza e dokumenteve të tjera **të planifikimit tregon** se buxhetimi dhe shpenzimet nuk përbëjnë shqetësim kryesor brenda sektorit. Për shembull, Plani i Veprimit për luftën kundër trafikimit të personave shprehet se, “Plani i Veprimit aktual parashikon vetëm burimin buxhetor,

⁵⁴ Ligj Nr. 8652/2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Qeverisjes Vendore”.

⁵⁵ Strategjia ndër sektoriale për reformën në administratën publike 2015 - 2020.

⁵⁶ Projekt akti pritë të përfundojë në fund të vitit 2015.

⁵⁷ Vlen të theksohet se softueri për buxhetin në MF mund të trajtojë teknikisht shpërndarjet për ndonjë grup specifik të synuar; por, siç thuhet më lartë, për të mundësuar këtë, grupi i synuar (në këtë rast “fëmijët”) duhet të trajtohet si prioritet në vetvete kur përgatitet buxheti afatmesëm (PBA), gjë që nuk bëhet. Për më tepër, buxhetet që lidhen me aktivitetet për fëmijët duhet të regjistrohen në softuer dhe të lidhen drejtpërdrejtë me këtë prioritet. Ministrinë e linjës duhet të jenë të vetëdijshme për të përgatitur buxhetet e tyre duke pasur parasysh këtë qasje. MF-ja ka pasur një përvojë të ngjashme me çështjen e barazisë gjinore, e cila është e trajtuar, tashmë, me VKM Nr. 465, datë 18.07.2012, dhe Udhëzimi Nr. 21, datë 21.06.2013 përcakton procedurat për integrimin e çështjeve gjinore në PBA.

por jo koston e saktë të secilës masë. Parashikohet se raportet e plota të buxhetit dhe shpenzimeve do të përcaktohen nga viti 2009 e më tej”, gjë që duhet të vihet re se bëhet fjalë për një vit pas zbatimit.⁵⁸

Plani pasardhës i veprimit për periudhën 2011-2013⁵⁹ dhe plani kombëtar i veprimit për luftën kundër trafikimit të fëmijëve për të njëjtën periudhë kohore, nën zërin “burimet” listohet thjesht si “burim ekzistues” ose “burimet ekzistuese dhe me mbështetje të donatorëve/partnerëve”, ose në disa raste jepet emri i ministrive të veçanta, departamenteve dhe agjencive (MDA), por nuk jepet vlerësim i buxhetit. Në mënyrë të ngjashme “duhet të llogaritet” kostoja e shumë aktiviteteve në strategjinë për barazinë gjinore dhe dhunën në familje⁶⁰. Plani i Veprimit për Fëmijët 2012-2015 ka vetëm tregues të buxhetit për elementin e “të drejtës për mbrojtje ligjore”.⁶¹

Zbatimi i buxhetit

Në MF nuk ka të dhëna specifike mbi shpërndarjet dhe shpenzimet për mbrojtjen e fëmijëve. Këto statistika mbahen dhe përditësohen nga institucione që janë përgjegjëse për zbatimin e programeve të veçanta. Rregullimet e deritanishme nuk lejojnë zbrëthimin e shpërndarjeve dhe shpenzimeve për MF-në, pasi nuk ka programe që merren në mënyrë specifike me fëmijët. Shumë programe përfshijnë aktivitete të përziera për grupe të ndryshme, por, për shkak të sistemit të klasifikimit ekonomik që përdoret buxhetin, ndarja e kostove për MF nuk mund të bëhet në mënyrë **automatike** apo me lehtësi, nëse ka.

Në krye të fondeve të marra nga Buxheti i Shtetit, ministrinë e linjës dhe institucionet buxhetore zbatojnë programet dhe projektet e financuara nga donatorë të ndryshëm (p.sh. Delegacioni i Bashkimit Evropian, UNICEF, Save the Children, Ambasada e Zvicrës, dhe të tjerë). Fondet e marra nga partnerët për zhvillim konsiderohen si burim i të ardhurave për institucionin pritës. Këto fonde mund të kanalizohen nëpërmjet sistemit të thesarit, ose mund të merren drejtpërdrejt nga ministria e linjës apo institucioni buxhetor në llogaritë bankare përkatëse.

Analiza e shpërndarjes së buxhetit dhe shpenzimeve për MF-në, e paraqitur në Aneksin 7, bazohet në vlerësimet e marra përmes procedurave⁶². Nuk ishte e mundur të merrnim shifra të sakta mbi shpërndarjet dhe shpenzimet buxhetore. Edhe pse është larg të qenit gjithëpërfshirëse, analiza e buxhetit synon vetëm të sigurojë një vështrim mbi sasinë e fondeve që vihen në dispozicion për mbrojtjen e fëmijëve.

Me klasifikimin e buxhetit që përdoret nuk është i mundur zbrëthimi i buxheteve për programet e MF-së. Shifrat e përfuara u morën duke përdorur klasifikimin e buxhetit sipas programeve të përqendruara, si drejtpërdrejtë dhe tërthorazi, tek MF-ja. Disa prej tyre japin informacion të qartë të buxhetit për **fëmijët, ndërsa të tjera përfshijnë shërbime të përziera për grupe të ndryshme. Programet që nuk përqendrohen qartazi në MF janë përjashtuar nga lista. Shpenzimet e Policisë së Shtetit nuk përfshihen në llogaritje për shkak se nuk ka të dhëna të disponueshme**⁶³.

Monitorimi dhe raportimi i buxhetit

Siç e kemi përmendur më parë, nuk është e mundur të bëhet identifikimi automatik i shpenzimeve për fëmijët, i nxjerrë nga shpenzimet e përgjithshme. Shpenzimet e bëra nga çdo institucion regjistrohen në bazë të shpenzimeve korente/shpenzimeve kapitale dhe brenda shpenzimeve të përgjithshme të institucionit. Nuk ka asnjë ndërlidhje ndërmjet softuerit të buxhetit (ku buxhetet regjistrohen në bazë të objektivave/rezultateve/aktiviteteve) dhe softuerit të thesarit (ku shpenzimet regjistrohen në bazë të shpenzimeve korente dhe kapitale)⁶⁴.

⁵⁸ Ministria e Punëve të Brendshme, Strategjia Kombëtare për luftën kundër trafikimit të qenieve njerëzore 2008-2010

⁵⁹ Ministria e Punëve të Brendshme, Plani Kombëtar i Veprimit për luftën kundër trafikimit të qenieve njerëzore, dhe Plani Kombëtar i Veprimit për luftën kundër trafikimit të fëmijëve dhe mbrojtjes së fëmijëve viktime të trafikimit 2011-2013.

⁶⁰ Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Strategjia Kombëtare për barazinë gjinore dhe dhunën në familje 2007-2010.

⁶¹ Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Plani i Veprimit për fëmijët 2012-2015.

⁶² Referojuni përmbledhjes së PMF-së për më shumë detaje për vlerësimin e tyre.

⁶³ Duke qenë se, nuk ka mekanizëm për monitorimin e shpenzimeve buxhetore për MF-në, dhe as për ndjekjen e tij, shifrat janë thjesht treguese dhe jo shifra reale. Nëse do të bënim një analizë të duhur të buxhetit, kjo do të shkonte përtej fushës së veprimit; megjithatë, është me rëndësi parësore të paraqesim se çfarë vihet në dispozicion, sepse një gjë e tillë tregon një nga shkaqet e funksionimit të dobët të sistemit të MF-së.

⁶⁴ Kjo çështje trajtohet nga Qeveria në Strategjinë e re të MFP-së, si një nga objektivat, përmes krijimit të një Sistemi informacioni për menaxhimin e asistencës së huaj (SIMAH) për të menaxhuar në mënyrë efektive zhvillimin dhe zbatimin e financave, si dhe për të nxitur një

Shpenzimet për fëmijët janë të shpërndara në grupe të ndryshme të programeve qeveritare, projekteve dhe aktiviteteve. Shumë prej programeve që iu shërbejnë grupeve të ndryshme të synuara kërkojnë vlerësime të pjesës për fëmijët, në mënyrë që të kuptohet konteksti. Përveç vështirësive që lidhen me projektimin e sistemit, ka mospërputhje mes shifrave që publikon Ministria e Financave (d.m.th. buxheti total i kostove operative), në krahasim me ato që Ministrinë publikojnë në raportet e tyre të monitorimit.

Kur financimi vjen nga partnerët e zhvillimit, për pjesën më të madhe, raportimi i buxhetit bëhet drejtpërdrejt te donatorët, dhe kështu nuk mund të kontrollohet nga strukturat qeveritare. Kanalizimi i fondeve të jashtme nëpërmjet sistemit të thesarit është një nga objektivat e Strategjisë për Menaxhimin e Financave Publike (MFP)⁶⁵. Pjesa më e madhe e fondeve të jashtme nga donatorët (p.sh. agjencitë e huaja, ambasadat, organizatat kombëtare/ndërkombëtare, etj.) të cilat janë në dispozicion të QSH-së nuk menaxhohen dhe kontrollohen plotësisht. Ato nuk janë të regjistruara në sistemin e informacionit financiar të QSH-së (SIFQSH), gjë që kufizon mundësinë e kontrollit efektiv, të kuptuarit dhe menaxhimin e të gjitha këtyre fondeve.

Zbatimi i shpenzimeve të buxhetuara dhe shqyrtimi i performancës kundrejt këtyre objektivave është raportuar në raportet e monitorimit tremujor, të publikuara nga MF-ja për çdo MDA⁶⁶, dhe çdo vit në Raportin e Zbatimit të Buxhetit. Të gjitha institucionet buxhetore janë të detyruara të përgatisin dhe dorëzojnë çdo tre muaj raportet e monitorimit. Këto raporte ofrojnë të ardhura dhe shpenzime më të detajuara, sipas klasifikimit të programit. MF-ja nxjerr statistika mujore fiskale për të gjithë qeverinë që mbulojnë të ardhurat, shpenzimet dhe financimet dhe publikohen në faqen në internet brenda 20 ditëve nga data e përfundimit të muajit. Raportet e thesarit sigurojnë shpenzimet aktuale nga klasifikimi ekonomik dhe funksional, por ky i fundit nuk ka krahasim me buxhetin dhe informacionin e raportuar nga klasifikimi administrativ, ekonomik, dhe programor. Hartëzimi dhe analiza e sistemit të MF-së nxori në pah se raportimi financiar i MF-së nuk zbatohet rregullisht, në çdo nivel.

Një aspekt i rëndësishëm në financimin e MF-së është decentralizimi i ofrimit të shërbimeve të ndryshme sociale. Në dhjetë vitet e fundit, Shqipëria ka ecur përpara në drejtim të rritjes së autonomisë fiskale të pushtetit vendor, por autonomia e plotë financiare nuk është siguruar ende. NJQV-të kanë kompetenca për arsimin parauniversitar, infrastrukturën vendore, ujësjellësin, kanalizimet dhe menaxhimin e mbetjeve, si dhe shërbime të tjera. Shpenzimet e tyre janë rreth 8% e shpenzimeve të përgjithshme të qeverisë (2.4% e PBB-së).

NJQV-të janë shumë të varura nga mbështetja financiare e shtetit (rreth 50% e të ardhurave të tyre). Transferrat janë shumë të paparashikueshme. Ka kapacitet të kufizuar për të mbledhur të ardhura, i cili pengohet edhe ekonomia informale në nivele të larta. Ulja e taksës mbi automjetet dhe heqja e taksës mbi biznesin e vogël ndikon negativisht në të ardhurat e pushtetit vendor. Shqipëria është ndër vendet e pakta në Evropën Juglindore, që në drejtim të decentralizimit fiskal, nuk kanë një sistem kombëtar të ndarjes së taksave me pushtetin vendor. Marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare janë bërë më transparente që prej prezantimit të shpërndarjeve mbi bazë formule të transfertave të pakushtëzuara. Megjithatë, mbetet shumë për t'u bërë për të forcuar menaxhimin e pushtetit vendor, përfshirë rreziqet fiskale.

Gjetjet kryesore

1. Mbrojtja e fëmijës përfiton nga disa burime, por nuk është e mundur të njehsohet niveli i shpërndarjeve për shkak të mungesës së mekanizmave për ndjekjen e shpenzimeve.
2. Pothuajse asnjë nga dokumentet programore të mbrojtjes së fëmijës (plani i veprimit, politikat, etj.) nuk kanë tregues të kostos së aktiviteteve dhe ndërhyrjeve.
3. Mbrojtja e fëmijës nuk tregohet si fushë me prioritet gjatë hartimit të buxhetit afatmesëm.

përdorim të përgjegjshëm dhe transparent të burimeve.

⁶⁵ Ministria e Financave, Strategjia e Menaxhimit të Financave Publike 2014-2020.

⁶⁶ Aktualisht nuk publikohet në të gjitha raportet, vetëm një pjesë e tyre.

Monitorimi dhe vlerësimi

Monitorimi dhe vlerësimi është i rëndësishëm për funksionimin e sistemit të MF-së, pasi informon të gjitha proceset e tjera nga vendimmarrja e deri tek zbatimi. Një proces i mirë procesi monitorimit dhe vlerësimit, si edhe sisteme të mira krijojnë mundësinë për marrjen e vendimeve të mira, organizimin e planifikimeve dhe shërbime të të duhura që bazohen në nevojat e popullsisë së synuar.

Pa monitorim dhe vlerësim, aktorët kryesorë nuk mund ta dinë nëse burimet po shpenzohen në mënyrë efikase dhe efektive. Mungesa e të dhënave në fillim të ndërhyrjeve strategjike mund të rezultojë në planifikim të dobët, përdorim jo të duhur të burimeve, dhe një paaftësi për t'u përshtatur me kontekstin në ndryshim. Për shembull, trafikimi i personave shfaqet si çështje me prioritet në shumicën e dokumenteve të analizuar, por, pothuajse asnjë nga pjesëmarrësit në hulumtim nuk e përmendi trafikimin si një çështje me prioritet, dhe asnjë prej tyre nuk raportoi raste të veçanta të fëmijëve të trafikuar. Megjithatë, trafikimi përbën një pikë kyç në projekt strategjinë e përfshirjes sociale, por i njëjti dokument citon Organizatën Ndërkombëtare për Migracionin (ONM) duke thënë se “Megjithatë nuk është bërë asnjë referim deri në vitin 2011, dhe nuk ka evidenca për referime qysh atëherë (ONM, 2014).”⁶⁷

Për fat të keq, ky proces nuk është funksional brenda MF-së në Shqipëri. Mekanizmat monitorues në nivel kombëtar janë të fragmentuar, dhe bazuar në organizma të veçantë ose departamente, në vend që të jenë ndërsektorialë. UNICEF, në raportimin e regjistrimit të lindjeve, konstaton se vetëm 56% e institucioneve shëndetësore ku lindin fëmijët kanë sisteme kompjuterike.⁶⁸ Monitorimi i centralizuar dhe i orientuar nga çështjet ekziston në kuadër të Drejtorisë së Përfshirjes Sociale (DPS) për monitorimin e gjendjes së komuniteteve Romë⁶⁹, dhe sistemi i monitorimit të dhunës në familje dhe me bazë gjinore, në nivel qarku dhe qendror, por këto nuk i kalojnë agjencisë së Shërbimit Social Shtetëror (SHSSH) për planifikimin e shërbimit të MF-së. Mekanizma të tjerë ekzistues për të monitoruar çështjet organizative përfshijnë ato që vijnë më poshtë. Disa mekanizma monitorimi të decentralizuar të bazuar në çështje që janë ekzistuese preken nga mungesa e konsiderueshme e personelit, burimeve dhe kapaciteteve teknike për monitorimin dhe vlerësimin.

- Raportimi vjetor i Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) në Këshillin e Përhershëm;
- Procesi i vetëvlerësimit të projektit të OSBE-së;
- Shërbimi Social Shtetëror (SHSSH), Sektori i Auditimit, kontrolli financiar dhe operacional, dhe
- Raporti vjetor i Agjencisë Shtetërore për Fëmijët, për zbatimin e Planit kombëtar të Veprimit për Fëmijët 2012-2015.

Ndërsa kuadri ligjor nuk jep mandate të qarta në lidhje me shkëmbimin e informacionit për ose nga mbledhja e të dhënave, ekipi i analizës dhe vlerësimit konstatoi se janë këto të dhëna statistikore:

- Numri i fëmijëve që marrin ndihmë ekonomike;
- Numri i fëmijëve me aftësi të kufizuara dhe numri i atyre që marrin ndihmë;
- Numri i fëmijëve Romë dhe Egjiptianë;
- Frekuentimi i shkollës, braktisja, cilësia në mësimdhënie dhe raste të dhunës në shkolla;
- Dhuna në familje;
- Riatdhesimi i fëmijëve;
- Vaksinat, aktivitetet e parandalimit të sëmundjes, sëmundje seksualisht të transmetueshme dhe të tjera mjekësore;
- Dhuna në familje, familje të divorcuara, fëmijë jetimë, kujdestaria dhe urdhrat e mbrojtjes;
- Regjistrimi, identifikimi, të ardhurat familjare, gjendja civile dhe vendime gjyqësore;
- Informacion mbi strehimin e fëmijëve që braktisin shkollën dhe fëmijët me aftësi të kufizuara.

Rezultati i dobët i monitorimit dhe vlerësimit përforcon reagimin mbi bazën e çështjeve të MF-së dhe të sistemit. Qendra për Studime Ekonomike raporton se, “Të dhënat statistikore jo të plota në nivel qendror

⁶⁷ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, Projekt dokumenti për politikën e përfshirjes sociale 2015-2020 “qasje e barabartë në shërbime publike për të gjithë”, fq. 47

⁶⁸ UNICEF. (2013). Vlerësim i realizueshmërisë për regjistrimin elektronik të lindjeve të fëmijëve.

⁶⁹ Pjesëmarrës të ndryshëm përmendën mbledhjen e të dhënave në lidhje me fëmijët Romë, por përshtypja që ata ndanin kishte të bënte më shumë me numërimin e tyre se me monitorimin e kushteve të tyre.

*dhe vendor pengojnë që situata e grupeve të përjashtuara dhe të marxhinalizuara dhe nevojat e tyre të mos kuptohen siç duhet.*⁷⁰ Disa nga çështjet që rezultojnë përfshijnë:

- Identifikimi i çështjeve me prioritet shpesh nxitet nga donatorët apo OJQ-të sesa nga një procesi planifikuar nga ana e qeverisë;
- Disa norma shoqërore që lidhen me familjen pengojnë identifikimin dhe analizën e çështjeve të caktuara (p.sh. dhuna në familje, gjakmarrja, etj.);
- Statistikat dhe informacioni cilësor mbi grupet e synuara, rreziqet, dobësitë dhe shërbimet që janë në dispozicion janë jo të plota dhe/ose rastësore;
- Episode të MF-së trajtohen kryesisht për të menaxhuar rastet urgjente duke i kushtuar vëmendje të pakët parandalimit;
- Episode të MF-së nuk analizohen dhe nuk kuptohen duke marrë në shqyrtim faktorët që i nxisin (rreziqet, dobësitë, asetet sociale dhe reziliencën);
- Të përqendruarit në çështje të caktuara, kufizon një qasje që ka në qendër fëmijën dhe që është sistemike për mbrojtjen e të gjithë fëmijëve; dhe
- Çështjet e MF-së identifikohen dhe kuptohen vetëm nga elementet e tyre të dukshëm. Ka një mungesë të analizës së thellë shkakësore, e cila çon në reagime dhe jo në ndryshim të qëndrueshëm.

Nuk ka sistem të koordinuar për regjistrimin dhe ruajtjen e të dhënave në MF, gjë që rezulton në një mungesë të plotë të bazës së shëndoshë të evidencave dhe paaftësia për të planifikuar ose hartuar strategji mbi bazën e nevojave aktuale të popullsisë dhe çështjeve. Mungesa e monitorimit të rastit dhe e ruajtjes të të dhënave pengon aftësinë e monitorimit të nivelit të lartë. Kjo shkaktohet pjesërisht për shkak të paqartësisë **në lidhje me formularët që do të përdoren. Vizitat monitoruese kryhen në institucionet rezidenciale dhe ekzistojnë disa standarde të përgjithshme raportimi, por nuk plotësohen në mënyrë të vazhdueshme dhe jo domosdoshmërisht** ndërtohen mbi bazën e inspektimeve të mëparshme.

Kjo rezulton në mospërputhje ndërmjet të dhënave në varësi të qarkut dhe kush mbledh informacion. Stevens, Graham dhe Milligan, në raportin e tyre për kujdestarinë, sugjerojnë se, “Shërbimi Social Shtetëror duhet të shqyrtojë mënyrat e krijimit të një sistemi monitorimi dhe ngritjen e besueshmërisë në ofrimin e shërbimeve të kujdesit të birësimit. Ndarja e fondeve duhet të varet nga përmbushja e objektivave të performancës dhe përmbushja e standardeve të kujdesit birësues.”⁷¹

Nuk ka sistem për menaxhimin e informacionit. Rezultatet vijnë vetëm nga dokumentimi i informacionit dhe jo nga të dhëna me të cilat mund të punohet.

“Kemi konstatuar se administratorët socialë nuk bëjnë një vlerësim gjithëpërfshirës të gjendjes së fëmijës dhe familjes, për të gjykuar se cili është interesi më i lartë i fëmijës, në të kundërt, ata bëjnë thjesht një takim ose intervistë me fëmijën dhe bëjnë rekomandime për ta vendosur fëmijën në institucion” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar)

Shpesh, vetëm disa raste të caktuara të fëmijëve regjistrohen. Në IPK nuk përmendet asnjë rast monitorimi apo vizitë familjare për të kontrolluar rastet.

“Ëndrra e çdo punonjësi të MF-së është të ketë një bazë të dhënash. Ka probleme me ruajtjen e konfidencialitetit sepse është shumë e vështirë të vendosësh një kod për një rast. Personat që punojnë nuk janë të kualifikuar dhe kanë probleme me përdorimin e teknologjisë.” (FG, ofrues shërbimi, Qarku Tiranë)

Shqipëria ka disa përvoja **për dixhitalizimin e mbledhjes të të dhënave**⁷² dhe OJQ-të që kanë mbështetur krijimin e bazave të të dhënave në bashki të përzgjedhura, megjithatë, virtualisht nuk ndodh asnjë mbledhje e të dhënave në zonat më të largëta, dhe përdorimi i sistemeve dixhitale është i kufizuar.

⁷⁰ Qendra Shqiptare për Studime Ekonomike. (2012). Strategjia kombëtare ndërsektoriale shqiptare për përfshirjen sociale, Raport Vlerësimi 2007-2013.

⁷¹ Stevens, I., Graham, C. dhe Milligan, I. (2013) Të ecim përpara drejt kujdesit alternativ: Vlerësim i projektit pilot për kujdesin e birësimit në Shqipëri. Raport i UNICEF-it.

⁷² Nga KII dhe FG u bënë katër referenca: 2 nga policia, 1 nga sektori social, 1 nga sektori shëndetësor. Asnjë nuk u raportua si “praktikë e mirë”, por thjesht si ekzistuese.

“Organizata “World Vision” ka më shumë të dhëna për MF-në se institucionet shtetërore” (FG, ofrues shërbimi, Qarku Dibër)

Për sa i përket disponueshmërisë dhe cilësisë të të dhënave të mbledhura, hartëzimi dhe analiza arriti në përfundimin se, mungon ndarja e të dhënave sipas grup moshave dhe gjinisë, të dhënat ekzistuese shpesh janë kontradiktore (për shembull, të dhënat për nivelin e braktisjes së shkollës), dhe ka dallime domethënëse që vijnë nga institucione të ndryshme. Disponueshmëria e të dhënave është e ndryshme në qarqe të ndryshme, gjë që bën që krahasimi të jetë gati i pamundur. Kategoritë që duket se paraqesin sfida të veçanta për mbledhjen e të dhënave janë: numri i fëmijëve Romë, fëmijët e përfshirë në procese gjyqësore, si dhe fëmijët e braktisur apo ata pa kujdes prindëror. Nuk ka asnjë udhëzim apo qartësim si do të përdoret informacioni që është mbledhur, pjesërisht për shkak të mungesës së planifikimit për mbledhjen e informacionit (p.sh. mbledhja e të dhënave ndodh aty për aty, *ad hoc*).

“Fillova të regjistroj të dhënat sepse në njëfarë pike, m’u kërkua të raportoj për dhunën në shkollë. Në fillim, mbajta të dhëna për shifrat. Vetëm këtë vit, kam përdorur një manual që e mësova fillimisht në një trajnim të organizuar nga Tdh, që mendoj se është një manual për mbrojtjen e fëmijëve. Tashmë, kam kategorizuar informacionin sipas llojit të dhunës, por problemi është se mësuesi ose psikologu nuk njeh as se nga çfarë lloj abuzimi vuan një fëmijë, prandaj ata kanë prirje t’i raportojnë të gjitha si abuzim fizik. Jam e sigurt se ka shumë raste të tjera që nuk janë raportuar.” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar)

Është e rëndësishme të theksohet se po punohet për të përmirësuar monitorimin dhe vlerësimin. Objektivat e strategjisë kombëtare për mbrojtjen sociale e MMSR-së, në proces përfundimi, përfshijnë: ngritjen e një sistemi të integruar të informacionit në nivel qendror dhe vendor për të identifikuar dhe referuar nevojat për shërbimet e kujdesit social; dhe përcaktimin dhe forcimin e mekanizmave të monitorimit dhe inspektimit për cilësinë e shërbimeve që ofrohen në nivel qendror, qarku dhe vendor⁷³

“Gjysma e institucioneve të kujdesit social për fëmijët janë qendra ditore, për të cilat ne nuk kemi standarde për inspektim” (IPK, Qeveri, nivel kombëtar).

Gjetjet kryesore

1. Monitorimi dhe vlerësimi nuk ndodh rregullisht në mbrojtjen e fëmijës.
2. Nuk ka një sistem për menaxhimin e informacionit, dhe ka tendencë të mbështeten së tepërmi mbi anketa dhe jo mbi të dhëna të monitorimit të rregullt.
3. Monitorimi dhe vlerësimi perceptohet si një detyrë shtesë që kërkon burime dhe energji.
4. Mungojnë të dhëna të ndara për nga grupmosha dhe gjinia; të dhënat ekzistuese shpesh janë kontradiktore dhe ka dallime domethënëse në të dhënat që vijnë nga institucione të ndryshme.

⁷³ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2015). Strategjia kombëtare për mbrojtjen sociale - projekt akt

Kapitulli 3 – Përfundime

Bazuar në analizën e elementeve që janë prezantuar në kapitullin e mëparshëm, nuk mund të shprehemi se në Shqipëri ekziston një sistem funksional i MF-së. Kjo nuk përbën ndonjë risi nëse marrim parasysh pikat e renditura më poshtë:

- *Mbrojtja e fëmijës është një fushë e re në axhendën e zhvillimit.* MF-ja ka qenë e pranishme si një shqetësim për më shumë se një dekadë, por kurrë nuk është strukturuar si një sistem, dhe nuk është trajtuar të paktën si një fushë programore multisektoriale. Historikisht, problemet e MF-së janë formësuar në këto tre fusha: trafikimi i personave, barazia gjinore dhe dhuna në familje, dhe drejtësia. Puna e fëmijëve ka qenë gjithashtu objekt i disa ndërhyrjeve. Kjo çoi në përgjigjen e orientuar nga çështja që nuk mund të krijonte objektin e një sistemi organik. Evidencat kryesore për këtë jepen nga fakti se MF-ja kurrë nuk është identifikuar si prioritet në procesin e zhvillimit të PBA-së. Fëmijët nuk ishin fokusi parësor i këtyre ndërhyrjeve, që në vetvete nuk është domosdoshmërisht një qasje e keqe, përderisa ajo tregoi mënyrën se si shihej dhe kuptohej MF-ja në një kontekst më të gjerë të mirëqenies familjare.
- *Niveli i analizës dhe kuptimit të episodeve të MF-së, dhe nxitësve pozitivë dhe negativë, kufizohet në pjesët e dukshme të problemit.* Fatkeqësisht, një vizion dhe kuptim i tillë nuk ia doli dot të hynte në detaje lidhur me kuptimin e përcaktuesve që çojnë në shfaqjen e episodeve të MF-së. Për shembull, integrimi i dobët në modelin e fushave të sipërpërmendura (trafikimi i personave, barazia gjinore dhe dhuna familjare, dhe drejtësia) tregon se shfaqja e shumtë dhe e menjëhershme e rreziqeve të ndryshme të MF-së nuk është marrë plotësisht parasysh dhe për pasojë edhe nuk është trajtuar. Dokumentet që janë shqyrtuar për analizën nuk paraqesin vlerësim të qartë dhe të plotë të rreziqeve që kërcënojnë jetën e fëmijëve dhe të familjeve të tyre. E njëjta gjë ndodh edhe për faktorët mjedisorë që mund të ulin ndikimin e rreziqeve të fëmijët dhe familjet e tyre, siç është prania e aseteve sociale; prania e rrjeteve për sigurinë sociale shpesh referohet duke pasur parasysh dy programet kryesore të ndihmës ekonomike: programin e Ndihmës Ekonomike (NE), që është përfitimi kryesor i ndihmës sociale që synon grupet e varfra⁷⁴ dhe përfitimet e ndihmës për aftësinë e kufizuar. Gjithashtu, edhe faktorët individualë që lidhen me vulnerabilitetet dhe aftësitë ripërtëritëse nuk përbëjnë objektin e studimit për të kuptuar se cilët janë nxitësit pozitivë dhe negativë të episodeve të MF-së që janë të pranishëm ndërmjet fëmijëve. Ka gjithashtu edhe një përdorim të gjerë të termave si “fëmijët në rrezik” ose “fëmijët vulnerabël”, pa ndonjë specifikim se çfarë rreziku ose vulnerabiliteti po i referohet dokumenti. Kjo ka rritur shpeshtësinë e përdorimit të termave të tillë pa arsye ose evidenca të forta, dhe shpesh për shkak të pikëpamjeve subjektive⁷⁵. I njëjti ligj, Ligji Nr. 10347 për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve nuk shprehet për të drejtën për mbrojtje, por e trajton atë në tetë seksione⁷⁶.
- *Modeli i sistemit, edhe pse i pasur me elemente, është ende i fragmentuar dhe i bazuar te problemi.* Ky kuptim i fragmentuar i dinamikave pas episodeve të ndryshme të MF-së reflektohet në dokumentet programore të analizuara dhe të shfaqura, si edhe të konfirmuara nga takimet e organizuara, si në nivel kombëtar edhe në nivel vendor. Mangësia kryesore është mungesa e dokumenteve për të përshkruar strukturat, funksionimin dhe kapacitetet e sistemit të MF-së, dhe fakti se dokumentet e planifikimit dhe orientimit nuk janë shpërndarë gjerësisht. Monitorimi i pamjaftueshëm i morisë dhe shpeshtësisë së rasteve rezulton në një mungesë informimi për të formësuar modelin e programit dhe për të planifikuar shërbimet dhe ndërhyrjet. Shumë prej dokumenteve planifikuese përfshijnë masa mbrojtëse dhe parandaluese, por nuk bazohen në analiza rastësore, analiza të itinerarit ose të faktorëve. Kjo rezulton në elemente parandalues që nuk e trajtojnë zanafillën e shkaqeve të episodeve të MF-së. Në disa raste, vihen re duplikime në dokumentet orientuese: për shembull, katër dokumente përshkruajnë menaxhimin e rastit, por mospërputhja në përmbajtje dhe qasja pengon udhëzimet për stafin.

⁷⁴ Aktualisht, Ndihma Ekonomike është në proces rishikimi për të përmirësuar kategorizimin dhe për të përshtatur nivelin e akordimeve.

⁷⁵ Që nuk janë domosdoshmërisht të gabuara, por janë shumë të pamjaftueshme për politikëbërjen.

⁷⁶ Nga seksioni 20 deri në 27, (mbrojtje sociale; mbrojtje nga të gjitha format e dhunës; mbrojtje nga shfrytëzimi ekonomik; mbrojtje nga përdorimi i paligjshëm i drogave narkotike dhe substancave psikotropike; mbrojtje nga trafikimi dhe çdo formë e shfrytëzimit dhe abuzimit seksual; mbrojtje nga përfshirja në konflikte të armatosura; mbrojtje e fëmijës nga tortura, ndëshkimi, trajtimi mizor, çnjerëzor ose poshtërues; dhe mbrojtje e fëmijës që është arrestuar ose akuzuar) dhe seksioni 29 (kujdesi alternativ). Disa mund të argumentojnë se do të ishte e ngjashme sikur të pohohej e drejta për arsimim në matematikë, në letërsi, e kështu me radhë.

- *Investimet për stafin e MF-së dhe shërbimin cilësor në shumicën e rasteve kanë qenë të papërdorura.* Fragmentimi në modelim ka pasur pasoja të rënda për funksionimin e sistemit (ose më mirë, në funksionimin e fushave programore), që janë bërë të dukshme nga financimi i pakët për ndërhyrje në MF. Ashtu siç është përmendur tashmë në seksionin e kapitullit 2 që i kushtohet menaxhimit të financave publike (MFP), nuk ka evidenca për mënyrën se sa fonde janë akorduar dhe shpenzuar në MF, kryesisht për shkak se nuk ka programe MF-je, ashtu si në PBA. Decentralizimi i ofrimit të shërbimeve të MF-së, për të cilën Njësia e MF-së dhe niveli bashkiak është një pikë kyçe, nuk është shoqëruar me masa të përshtatshme për decentralizimin fiskal dhe as nuk është kompensuar nga transferimi i përshtatshëm dhe i parashikueshëm i fondeve nga qeveria qendrore në qarqe dhe bashki. E gjitha kjo ndikoi negativisht në praninë dhe cilësinë e shërbimeve të MF-së, duke ndikuar që shumë fëmijë të mos përfitojnë shërbimet e duhura. Shërbimet e pranishme kanë prirjen të përqendrohen te mbrojtja e vazhdueshme, me pak investime në shërbimet e parandalimit, promovimit dhe transformimit.

Përkufizim

Qeverisja mund të përkufizohet si “procesi i vendimmarrjes dhe procesi sipas të cilit zbatohen (ose nuk zbatohen) vendimet”.

*Komisioni Ekonomik dhe Social i Kombeve të Bashkuara
për Azinë dhe Paqësorin (UNSCAP, 2009)*

Arsyeja kryesore për të gjitha këto është qeverisja e dobët e MF-së. Qeverisja është motori që përforcon ciklin e menaxhimit të programit: duke përfshirë vendimmarrjen, akordimin e burimeve, zbatimin, monitorimin dhe rishikimin.

Përcaktori i funksionimit të dobët: Qeverisja e sistemit të MF-së

Qeverisja duhet të jetë në thelb të veprimit të qeverisë dhe menaxhimit të saj të politikës. Qeverisja ka të bëjë me bashkërendimin efektiv dhe menaxhimin efikas të financave publike. Ajo nuk ka të bëjë me vendime “të sakta”, por ka të bëjë me procesin më të mirë të mundshëm për marrjen e këtyre vendimeve. “Qeverisja e mirë ka tetë karakteristika madhore. Ajo është pjesëmarrëse, e orientuar nga konsensusi, llogaridhënëse, transparente, reaguese, efektive dhe efikase, e barabartë dhe gjithëpërfshirëse, dhe zbaton sundimin e ligjit. Ajo siguron pakësimin e korrupsionit, siguron se pikëpamjet e minoriteteve do të merren parasysh dhe se zëri i grupeve më vulnerabel në shoqëri do të dëgjohet në procesin e vendimmarrjes. Gjithashtu, ajo është reaguese ndaj nevojave të tashme dhe të ardhshme të shoqërisë.”⁷⁷ Vlerësimi i qeverisjes në MF nënkupton marrjen në konsideratë të aspekteve të mëposhtme:

1. Kush i merr vendimet?
2. Si merret vendimi?
3. Kush do ta zbatojë vendimin?
4. Çfarë do të ndodhë nëse, dhe kur, vendimi do të zbatohet ose nuk do të zbatohet?

Vendimmarrësit

Në qoftë se marrim parasysh figurën e vendimmarrësve, do të thotë se duhet të marrim në konsideratë edhe rolet e lidershit në MF. Ndërkohë që është e qartë se tipari kryesor i një lideri nuk kufizohet vetëm nga vendimmarrja, është e vërtetë se disa nga karakteristikat kyçe të një lideri përfshijnë edhe aftësinë për të përdorur inteligjencën emocionale⁷⁸ për të përçuar mesazhe, mobilizuar partnerët, kujdesur për bashkëpunëtorët dhe vendosur qëllime.

Intervistat dhe dokumentet treguan se roli i qartë i lidershit në MF përcaktohet dhe njihet nga Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë (MMSR). Brenda MMSR-së, ka disa aktorë që janë emëruar me një mandat në MF: Departamenti i Përfshirjes Sociale, Departamenti i Shërbimit Social Shtetëror, Departamenti për Inspektimin e Punës, dhe Agjencia Shtetërore. Përveç MMSR-së, të tjera MDA kanë (ose duhet të kenë) përgjegjësi drejtuese të MF-së; sa për të përmendur disa MDA kryesore, ky është rasti i Ministrisë së Punëve të Brendshme për luftën ndaj trafikimit të personave dhe sigurisë publike, Ministrisë së Drejtësisë dhe

⁷⁷ Çfarë është Qeverisja e Mirë?, Komisioni Ekonomik dhe Social i Kombeve të Bashkuara për Azinë dhe Paqësorin (UNSCAP, 2009)

⁷⁸ Çfarë është Qeverisja e Mirë?, Komisioni Ekonomik dhe Social i Kombeve të Bashkuara për Azinë dhe Paqësorin (UNSCAP, 2009)

Sistemit Gjyqësor për gjykimin e minorenëve, Ministrisë së Arsimit dhe Sportit për dhunën në mjedise shkollore, Ministrisë së Shëndetësisë për identifikimin dhe trajtimin e dhunës dhe abuzimit, Ministrisë për Çështjet Vendore për decentralizimin e ofrimit të shërbimeve, dhe Ministrisë së Financave për akordimin e përshtatshëm të burimeve.

Kjo larmi në lidhshmëri, edhe pse jo domosdoshmërisht negative, ndeshet me disa kufizime për shkak të bashkërendimit joefektiv, ashtu si paraqitet edhe në kapitullin e mëparshëm. Ndërkohë që rolet individuale të lidhshmërisë janë të mirëpërcaktuara, është pak e qartë se si do të bëhen bashkë të gjithë liderët: nuk ka shumë harmoni lidhshmërie⁷⁹, dhe as ndarja e lidhshmërisë⁸⁰ nuk është zbatuar. Kjo është pasojë e faktorëve të ndryshëm, ku midis të tjerash përmendim: një kulturë këmbënguljeje për “kontroll dhe komandë”, dhe një ndarje të paqartë të punës që përqendrohet më shumë te përcaktimi i detyrave për secilën MDA, sesa te vendosja e hapësirave për bashkëpunim⁸¹.

Shumë prej këtyre roleve të lidhshmërisë janë intuitive dhe shoqërohen lehtësisht me MDA-të për shkak të misionëve të tyre specifike. Në shumë raste, roli i lidhshmërisë përcaktohet në dokumente normative, ashtu si në rastin e Agjencisë Shtetërore në Ligjin Nr. 10347, 2010 për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, dhe në rastin e Ministrisë së Punëve të Brendshme me njësinë e saj të anti-trafikut të krijuar me Urdhrin Nr. 203, 2005. Në disa raste, organit përgjegjës për drejtimin e një fushe specifike mund të mos i jetë ofruar pozicioni i përshtatshëm për të mobilizuar palët e interesit, për të organizuar takime ose për të diktuar udhëzimet për politikën. Ky mund të duket si një rast i imitimit të identitetit⁸², një kurth shumë i njohur për aftësitë në qeverisje, i cili ndodh kur, në modelimin e sistemit ose programit, krijimi i strukturave merret si pikë fillestare, dhe vetëm më pas përcaktohen funksionet (që janë më shumë një listë e detyrave sesa funksione për të arritur rezultate të caktuara). Në të njëjtën kohë, akordimi i përshtatshëm, i burimeve ndikon negativisht në efektivitetin e këtyre organeve⁸³.

Procesi i vendimmarrjes

Vendimmarrja është një moment i rëndësishëm në qeverisjen e çdo sistemi ose programi. Në Shqipëri, vendimmarrja shumë rrallë është një proces i përbashkët. Shumë shpesh ajo është pjesëmarrëse, por në mjaft raste, ajo kufizohet në ndarjen e informacionit dhe kërkimin e feedbackut nga partnerët e tjerë⁸⁴. Vendimmarrja zakonisht delegohet te MDA-të e mandatuara zyrtarisht, duke e bërë procesin shumë të çekuilibruar drejt një qasjeje nga lart-poshtë. Përfshirja e kufizuar e organeve të decentralizuara, rrit rrezikun e të qenit i ngecur në një rast të “mbajtjes së ngarkesës së parakohshme”, që është një nga kurthet e aftësive që shumë shpesh pengon funksionimin e sistemit⁸⁵.

Baza e shëndoshë e të dhënave nuk është menjëherë e disponueshme për të mbështetur vendimmarrjen. Ky aspekt, i konsideruar në lidhje me dështimin për të marrë parasysh burimet dhe kapacitetet e disponueshme, rrit rrezikun e fiksimit të nivelit të standardit shumë lart dhe për pasojë, përkeqëson kurthet për aftësitë.

Koordinimi konsiderohet si aspekt kyç nga pothuajse të gjitha palët e interesit të përfshira në analizë, por shpesh kufizohet për sa i përket kuptimit dhe fushës së aktivitetit. Koordinimi duket se kuptohet pjesërisht

⁷⁹ Harmonia në lidhshmëri nënkupton “Marrjen në mënyrë kolektive të vendimeve të vështira që ngecin dhe që zbatohen. Nxitësit e harmonisë në lidhshmëri përfshijnë përgjegjësinë e kabinetit, bashkëpunimin e mirë të ekipit, dhe stilin e lidhshmërisë dhe aftësitë e personave me pozicione ku kanë ndikim.” në L. Joshua dhe E. Jorgoni, Mprehtësia Strategjike: Udhëzues për Grupin e Menaxhimit të Integruar të Politikës dhe Zhvillimitin e Programit të Sektorit Kombëtar në Sektorin e Punësimit, Aftësive dhe Politikës Sociale (SPAPS), PFF, 2014

⁸⁰ Shih [Sharing Leadership to Maximize Talent](#) (Ndarja e Lidhshmërisë për të Rritur Talentin), Marshall Goldsmith, Harvard Business Review, 2010

⁸¹ Për shembull, është rasti i Marrëveshjes së Bashkëpunimit për Zbatimin e Ligjit Nr. 9669, datë 18.12.2006, “Për masat kundër dhunës në familje”, që përcakton detyrat për aktorët kryesorë për anti-trafikutin në nivel kombëtar, por nuk qartëson se si supozohet që këta aktorë të punojnë së bashku.

⁸² Imitimi Identik (Isomorphic Mimicry) ndodh kur aktorët vendas përfundojnë riprodhimin e strukturave formale të qeverisjes që gjenden në shtetet e zhvilluara, por me pak funksion. Ky është rezultati i përpjekjeve të donatorëve që nuk kanë lidhje me veprimet e aktorëve vendas, të cilat dështojnë të çojnë në përmirësime thelbësore të cilësisë së qeverisjes. Për më shumë informacione në lidhje me kurthet e aftësive, ju lutemi shihni L. Pritchett, M. Woolcock, dhe M. Andrews, Capability traps?, The Mechanisms of Persistent Implementation Failure, Center for Global Development, 2010

⁸³ Ky është rasti i Agjencisë Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve dhe Njësisë Anti-Trafikim brenda Ministrisë së Punëve të Brendshme.

⁸⁴ Kjo është e vërtetë veçanërisht për zhvillimin e dokumenteve që kërkojnë kontribut nga shumë palë interesi, dhe ku përdoret funksioni për gjurmimin e ndryshimeve.

⁸⁵ Mbajtja e ngarkesës së parakohshme ndodh kur “kërkojmë shumë nga pak dhe shumë shpejt dhe shumë shpesh”. Për më shumë informacione për kurthet e aftësive, ju lutemi shihni L. Pritchett, M. Woolcock, dhe M. Andrews, Kurthet e Aftësive?, Mekanizmat e Dështimit të Zbatimit të Qëndrueshëm, Qendra për Zhvillim Global, 2010

si ndarje informacioni dhe bashkëpunim *ad-hoc* (aty për aty), por nuk formësohet së bashku me ndarjen e qartë të punës me një qëllim të përbashkët ndërmjet palëve të interesit. Sipas Ligjit Nr. 10347, për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, koordinimi horizontal në nivel kombëtar i caktohet Këshillit Kombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve. Duke qenë se ligji është miratuar, Këshilli është mbledhur vetëm dy herë⁸⁶. Në nivelin e decentralizuar, NJDF-të dhe NJMF-të nuk janë fuqizuar për të kryer koordinimin e duhur vertikal dhe horizontal.

Përfundimet kryesore të procesit të vendimmarrjes, planeve dhe strategjive bëhen gjithmonë referencë për plane dhe strategji të tjera, duke krijuar baza të mira dhe duke përforcuar natyrën me kampionim të MF-së. Fatkeqësisht, këto dokumente shpesh janë të vetme dhe nuk përfshihen në funksionimin normal të Qeverisë (p.sh. nuk formësohen si programe të përfshira në PBA), gjë që kufizon vazhdueshmërinë e ndërhyrjeve me kalimin e kohës.

Nga vendimmarrja te zbatimi

Pengesa e parë për zbatimin e ndërhyrjeve të MF-së, p.sh. për ofrimin e shërbimeve për fëmijët dhe familjet për parandalimin ose reagimin ndaj rreziqeve të MF-së, është financimi. Ndryshe nga ajo që është pohuar se MF-ja nuk përfiton nga ndonjë burim financiar, analiza tregoi se fondet nuk akordohen qartësisht, dhe as nuk ndiqet përdorimi i tyre: kjo pengon çdo lidhje ndërmjet financimit dhe prioritetit të politikës (që nuk janë përcaktuar qartësisht gjatë negociatave me Ministrinë e Financave për të hartuar PBA-në). Në nivelin e decentralizuar, mundësia për të mbledhur të ardhura nëpërmjet taksave vendore pengohet, midis të tjerash, nga rënia e përqindjes së rritjes së PBB-së dhe rritja e sektorit informal të ekonomisë⁸⁷.

Sfida e dytë ka të bëjë me nivelin e kapaciteteve që janë të disponueshme ndërmjet stafit të MF-së. Kapacitetet (që duhen kuptuar si njohuritë që janë të nevojshme për të kryer detyrat e tyre) nuk janë shumë të disponueshme ndërmjet linjës së parë të punonjësve, siç janë PMF-të, punonjësit shëndetësorë dhe punonjësit e policisë. Konsultimet në nivel qarku dhe bashkie treguan se shumë PMF i kryenin detyrat e tyre të MF-së paralel me shumë detyra të tjera, dhe shpesh nuk kishin trajnimin e mjaftueshëm për shkak të mundësive të pamjaftueshme për trajnim; formimi i tyre është shpesh në fusha që nuk kanë shumë lidhje me MF-në e mirëqenies së fëmijës. Punonjësit shëndetësorë raportuan vazhdimisht për mungesën e kuptimit të plotë se cilat janë (ose duhet të jenë) detyrat e tyre të MF-së. Intervistat me oficerët e policisë zbuluan se dhuna ndaj fëmijëve, dhe dhuna në familje në përgjithësi, kuptoheshin zakonisht si çështje private.

Koordinimi ndërmjet vendimmarrësve dhe zbatuesve është një fushë që kërkon një trajtim më të detajuar. Kjo përmasë e koordinimit, që është etiketuar si vertikale përderisa lidhet me nivelin kombëtar dhe vendor, funksionon deri në një farë mase kur marrim në konsideratë koordinimin e brendshëm të ministrive të linjës, por dështon të kapë nivelin e shumë përmasave që e kërkon MF-ja. Në disa raste, duket se zbatuesit në nivel vendor, kryesisht në nivel bashkiak, vuajnë nga udhëzimet teknike joefektive⁸⁸. Kjo situatë mund të përkeqësohet nga delegimi jo i saktë i disa aspekteve të vendimmarrjes: ka një kulturë kontrolli dhe orientimi, që justifikohet pjesërisht me kapacitetet e disponueshme që janë të kufizuara, por që kufizon reagimin e sistemit ndaj përshtatjeve funksionale.

Menaxhimi mbi bazë performance, një aspekt kyç i buxhetimit mbi bazë performance që kërkohet nga PBA-ja, nuk është zbatuar gjerësisht. Dokumentet programore të analizuara dhe menaxherët e intervistuar treguan se menaxhimi i burimeve njerëzore bazohet, në shumicën e rasteve, në detyra. Mbikëqyrja e kufizuar, trajnimi dhe mungesa e udhëheqjes përkeqësojnë nivelin e ulët të kapaciteteve të disponueshme, dhe lënë shumë hapësira për iniciativën e individëve të veçantë.

Nga zbatimi sërish te vendimmarrja

Aspekti kryesor që pengon qeverisjen e mirë të sistemit është monitorimi i dobët që karakterizon MF-

⁸⁶ Këshilli u mbledh edhe një herë të tretë pas përfundimit të procesit të mbledhjes të të dhënave, më 8 qershor 2015.

⁸⁷ Sfidat e tjera i referohen rritjes së nivelit të varfërisë, rritjes së papunësisë, emigrimit, pabarazive rajonale, qëndrueshmërisë së financave publike dhe rimëkëmbjes industriale.

⁸⁸ Kohët e fundit, Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve ka filluar një proces për hartimin e dokumenteve udhëzuese për zbatuesit në nivelin e decentralizuar, të cilat ofrohen në seksionin 37.1. C të Ligjit Nr. 10347 për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve.

në. Pak statistika janë të disponueshme për morinë dhe shpeshtësinë e rasteve; për cilësinë, praninë dhe aksesueshmërinë e shërbimeve; për përdorimin e financimeve dhe informacionin për stafin; dhe për përputhshmërinë me standardet dhe normat kombëtare.

Kjo është pasoja e mungesës së një sistemi funksional për menaxhimin e informacionit. Nevojat për informacion nuk janë qartësuar për secilin nga aktorët e përfshirë në MF. Mekanizmat e monitorimit janë kufizuar të raportimi tremujor, që nuk është përcaktuar qartësisht dhe nuk është zbatuar gjerësisht. Dokumentet strategjike dhe të planifikimit kanë shumë tregues, shumica e të cilëve janë të vështirë për t'u matur. Shpesh, monitorimi kuptohet si një detyrë më tepër për menaxhimin e programit ose projektit; në raste të tjera, kuptohet si një detyrë për t'u deleguar të punonjësit e njësisë për monitorimin dhe vlerësimin (M&V).

Raportimi administrativ praktikohet shumë pak. Mbledhja e statistikave dhe informacioneve bazohet shumë të studimet dhe hulumtimet e kushtueshme dhe që kërkojnë shumë kohë. Statistikat dhe informacionet e disponueshme nuk përdoren për të nxitur më tej kuptimin e episodeve të MF-së, për të identifikuar dhe analizuar nxitësit e tyre, qofshin këta pozitivë (faktorë ripërtëritës të aseteve sociale) ose negativë (faktorët e vulnerabilitetit dhe të rreziqeve). Kjo e kufizon fushën e veprimit të sistemit të MF-së duke e bërë atë të përqendrohet vetëm te reagimi.

Masat për llogaridhënien nuk janë në dispozicion për të ndërhyrë në rastet e përputhshmërisë ose mospërputhshmërisë. Mungesa e menaxhimit mbi bazë performance do të thotë mungesë e emërimeve bazuar në meritë, dhe mungesë e procedurave standarde për punësime dhe shkarkime nga puna. Nuk ka mekanizma hulumtimi, siç është mbledhja e informacioneve për nivelin e kënaqësisë së klientit, ose rishikime funksionale të shërbimeve dhe mekanizmave të koordinimit për të përshtatur modelin dhe funksionimin e MF-së. Mungesa e një modeli të duhur të sistemit të MF-së, së bashku me elementet e prezantuar në këtë kapitull, kanë çuar në paaftësinë e sistemit për të përshtatur dhe për t'u përshtatur në reagimin ndaj konteksteve, burimeve dhe pritshmërive të ndryshme.

Rekomandime

Bazuar në analizën e paraqitur në këtë raport, Maestral International sugjeron një rekomandim gjithëpërfshirës:

Synimi i forcimit të reagimit të MF-së nuk duhet të jetë krijimi i një sistemi ngushtësisht të lidhur me sektorin, por zhvillimi i një programi të MF-së që do t'u përgjigjet nevojave të fëmijëve në atë mënyrë që vetëm një qasje ndërsektoriale mund ta trajtojë. Në vend që të miratojë një sistem të MF-së, Qeveria Shqiptare duhet të investojë në miratimin e një qasjeje për sistemin ndaj MF-së, duke e integruar MF-në në të gjitha MDA-të dhe organizatat që janë mandatuar me një përgjegjësi të tillë dhe duke ofruar kujdes dhe mbrojtje për të gjithë fëmijët sipas nevojave të tyre specifike.

Programi i MF-së do përfshihet në Sektorin e Punësimit, Aftësive dhe Politikës Sociale (SPAPS), nën përgjegjësinë e politikës së Grupit për Menaxhimin e Politikave të Integruara (GMPI). Ky do t'i përgjigjet kërkesës për përshtatshmëri në kontekstet në zhvillim, kaq i nevojshëm në mbrojtjen sociale duke adoptuar një qasje që dallohet më shumë nga "komunikimi dhe bashkëpunimi" sesa "kontrolli dhe orientimi", dhe që është në përputhje me parimet e qeverisjes së mprehtësisë strategjike dhe politikës efektive të përcaktuara për SPAPS⁸⁹.

Përkufizim

Programi është një set përfundimesh që grupon së bashku një sërë llojesh të ndryshme shërbimesh që u ofrohen klientëve të jashtëm, që synojnë një rezultat të përbashkët.

Robinson, Marc. 2013. *Klasifikimi i Programit për Buxhetimin mbi Bazë Performance: Si të strukturojmë buxhetet për të mundësuar përdorimin e evidencave*. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington, DC: World Bank.
License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Programi i MF-së duhet të përfshihet në PBA dhe duhet të përfitojë nga financimet e parashikuara, të përshtatshme dhe përgjegjëse. Programi i MF-së mund të ndahet në nën-programe që mund të trajtojnë

⁸⁹ Shih Laurie Joshua, Integrated Policy Management Groups Draft Operational Guidelines for the Employment, Skills And Social Policy Sector, Project Preparation Facility, December 2014

çështje specifike, ku secili zhvillohet duke përdorur Buxhetimin me Bazë Performance, një proces planifikimi që merr parasysh nevojat reale (dhe të dhënat që i reflektojnë këto nevoja), burimet e disponueshme dhe të parashikuara, parashikimet makroekonomike dhe një përcaktim të qartë të rezultateve që duhen arritur.

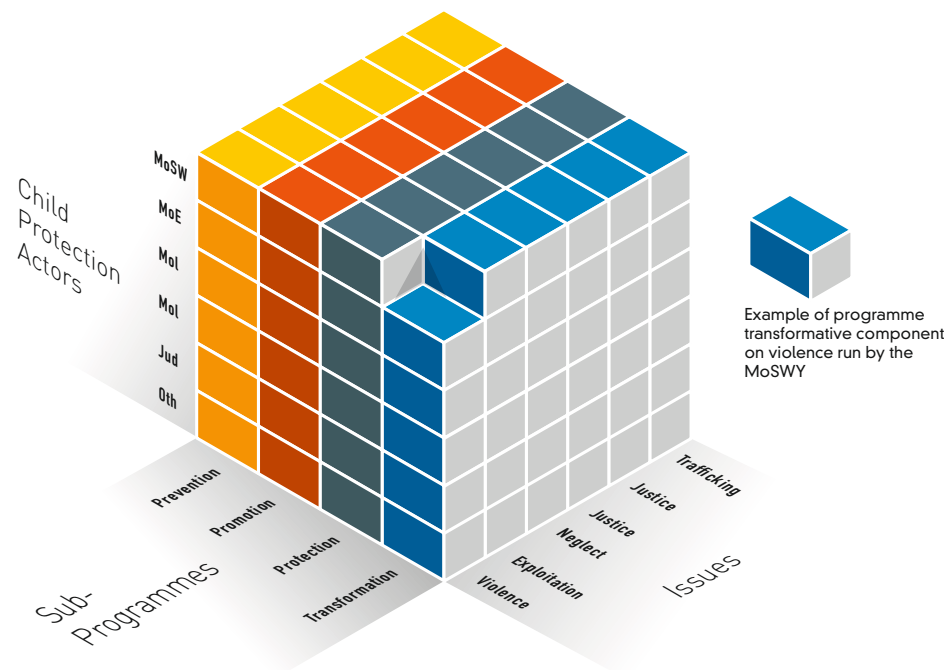


Figura 6: Model i programit të mbrojtjes së fëmijës dhe nën-programeve të tij

(Figura 6. Shembull i elementit transformues të programit për dhunën i menaxhuar nga MMSR-ja; **Aktorët e mbrojtjes së fëmijës:** MMSR, MAS, MPB, MSH, Sistemi Gjyqësor, Tjetër; **Nën-programet:** Parandalimi, Promovimi, Mbrojtja, Transformimi; **Problemet:** Trafikimi, Drejtësia, Neglizhenca, Shfrytëzimi, Dhuna)

Parimi bazë që përforcon BBP-në është se për t'i shërbyer qëllimit të tyre të synuar, programet duhet të bazohen te rezultatet, në nivelin më të lartë të mundshëm. Buxheti i programit nuk do të thotë se akordimet e burimeve për programet *zëvendësojnë* akordimet e MDA-ve, por nënkuptojnë që burimet akordohen *si për* programet *edhe* për njësitë organizative. Figura 6 tregon një program për mbrojtjen e fëmijës, që është krijuar nga nën-programe që janë hartuar dhe zbatuar në koordinim me të gjithë aktorët e mbrojtjes së fëmijës për të: a) parandaluar rreziqet e identifikuar, b) mbrojtur individët e prekur nga to, për të promovuar aftësinë ripërtëritëse dhe kapacitetet për t'u përballur me rreziqet, dhe për ta transformuar mjedisin që mund të përkeqësojë ndikimin e rreziqeve të tilla.

Për ta arritur këtë, Maestral International sugjeron më tej se pikat e mëposhtme do të mundësojnë aplikimin e rekomandimeve gjithëpërfshirëse për:

1. Adoptimin e qasjes së Menaxhimit të Riskut Social (MRS) për MF-në për t'u siguruar se rreziqet dhe vulnerabilitetet e fëmijëve dhe familjeve të tyre vlerësohen për të identifikuar dhe kuptuar se ndaj cilave rreziqe të mbrojtjes janë ekspozuar fëmijët, ku dhe pse. Rreziqet dhe vulnerabilitetet do të duhet të merren parasysh nëpërmjet strategjive që parandalojnë shfaqjen e rreziqeve, lehtësojnë ndikimet e tyre dhe u ofrojnë fëmijëve dhe familjeve mekanizma, burime dhe aftësi për t'u përballur me to. Analiza e rreziqeve dhe vulnerabiliteteve do të lehtësojë identifikimin e fëmijëve dhe familjeve që kërkojnë asistencë të konsiderueshme, duke ofruar informacione për një grupim më efektiv të përfituesve dhe buxhetit, strategjisë dhe procesit të planifikimit të shërbimeve.
2. Modelimin dhe zbatimin e nën-programeve të MF-së që përfshijnë një kombinim të transfertave dhe shërbimeve sociale për të mbuluar të gjitha nevojat e identifikuar të fëmijëve dhe familjeve të tyre. Ofrimi i shërbimeve duhet të strukturohet në nivelet e decentralizuara dhe të orientohet nga parimi i vartësisë (që zbatimi dhe vendimmarrja duhet të ndodhin sa më afër komunitetit që të jetë e mundur). Sipas këtij parimi, aktorët e një niveli duhet të ndërhyjnë vetëm nëse janë

të aftë të veprojnë më efektivisht sesa aktorët në nivelet e tjera.⁹⁰ Elementet e programit do të përfshijnë shërbime që:

- a. Mbrojnë fëmijët në rrezik, që vuajnë tashmë nga ndikimi i rreziqeve të episodeve të MF-së;
 - b. Parandalojnë shfaqjen e rreziqeve që i ekspozojnë fëmijët ndaj abuzimit, dhunës, neglizhencës dhe shfrytëzimit;
 - c. Promovojnë aftësinë e fëmijëve dhe familjes për t'u përballur dhe për t'i luftuar këto rreziqe; dhe
 - d. Transformojnë mjedisin ku jetojnë fëmijët dhe familjet e tyre duke prezantuar ndryshime pozitive në kornizën ligjore dhe të politikave, si edhe në normat kulturore dhe sociale.
3. *Krijimin e mekanizmave të qeverisjes* për të modeluar, vëzhguar dhe përshtatur programin dhe nën-programet e MF-së bazuar te mësimet e nxjerra dhe mekanizmat e feedbackut. Çdo nën-program ka nevojë për:
- a. Një MDA që ofron lidhshmëri dhe koordinim, të cilët kërkohen për të siguruar vendimmarrje efektive, gjetjen e burimeve dhe pjesëmarrjen e të gjitha palëve të interesit të përfshira në të;
 - b. Mekanizma koordinimi, jo domosdoshmërisht organe të përkushtuara me role, përgjegjësi dhe ndarje të qarta të punës. Koordinimi duhet të përfshijë si dimensionin vertikal (nga kombëtar në vendor, dhe anasjelltas) dhe atë horizontal (përgjatë të njëjtave nivele) dhe duhet të mbulojë aspektet programore dhe të menaxhimit të rastit, dhe ndërveprimet e tyre;
 - c. Një sistem të menaxhimit të informacionit (SMI) që ofron informacione në kohë dhe të sakta dhe që përbën bazë të shëndoshë për evidencat e nevojshme për vlerësimin, vendimmarrjen, planifikimin, vlerësimin dhe përshtatjen; dhe
 - d. Llogaridhënien menaxheriale brenda kornizës së buxhetimit dhe menaxhimit mbi bazë performante, që do ta orientojë programin e MF-së më shumë nga rezultatet.
4. *Fuqizimin e stafit të MF-së* për të përmirësuar ofrimin e shërbimeve cilësore të MF-së, të cilat i përgjigjen nevojave të fëmijëve dhe familjeve të tyre në zonat ku këta fëmijë dhe familjet e tyre jetojnë. Kjo mund të arrihet nëpërmjet:
- a. Shqyrtimit dhe zhvillimit të përshkrimeve të punës për parimet e llogaridhënies dhe performancës;
 - b. Zhvillimit dhe zbatimit të programeve të institucionalizuara të trajnimit, para shërbimit dhe gjatë shërbimit, për stafin lidhur me përgjegjësitë e MF-së;
 - c. Shqyrtimit, zhvillimit dhe shpërndarjes së dokumenteve udhëzuese për ofrimin e shërbimeve të MF-së dhe menaxhimin e rasteve të MF-së; dhe
 - d. Promovimit të standardeve etike në MF dhe forcimit të meritokracisë në emërimet, punësimet dhe shkarkimet nga puna të stafit.

Së fundi, Maestral International bën disa sugjerime metodologjike. Sugjerimi i parë, dhe më i rëndësishmi, është se çfarëdo vendimi që marrin palët e interesit në Shqipëri kur hartojnë programin e MF-së dhe elementet e programit të saj, ato duhet të jenë të ndërgjegjshëm se të gjitha aspektet duhet të lidhen me

⁹⁰ Shih, për shembull, [parimin e vartësisë](#) në Bashkimin Evropian.

ndryshimet pozitive për fëmijët. Kjo do të thotë se, në mënyrë që të jemi vërtetë të përqendruar te fëmija, modelimi i programit duhet të fillojë nga rezultatet që duhen arritur për fëmijët, dhe nga i gjithë funksionimi i programit.

Sugjerimi i dytë ka të bëjë me qasjen në hartimin e programit të MF-së, e cila duhet të jetë **vijuese dhe rritëse**. Do të ishte mirë që të fillohej nga pak, me burime të disponueshme që mund të përfshihen në mënyrë të arsyeshme, dhe më pas gradualisht të përpilohen evidencat e nevojshme për ta përshtatur programin me kalimin e kohës. Kjo kërkon identifikimin e mundësive më të mira të prezantuar nga procesi i reformave që janë aktualisht në proces (Reforma Territoriale dhe Administrative, dhe Reforma e Kujdesit Social). Një gjë e tillë do të ulte nivelin e rrezikut të MF-së nga të qenit të neglizhuar prej përpjekjeve të përgjithshme që po ndërmerren për përmirësimin e funksionimit të qeverisjes, veçanërisht në nivelin e decentralizuar.

Sugjerimi i fundit, por jo më pak i rëndësishëm, ka të bëjë me **pjesëmarrjen** nga të gjitha palët e interesit, në nivel kombëtar, nën-kombëtar, dhe në nivele të komunitetit vendor, e cila duhet të kërkohej që nga fazat e hershme, duke përfshirë pjesëmarrjen e fëmijëve, ashtu si parashikohet në UNCRC (Konventën e Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Fëmijës). Një gjë e tillë do të ulë rrezikun që programi i MF-së të kufizohet vetëm me punën që do të bëjnë disa aktorë, pasi do të përfshijë të gjithë palët e interesit me potencial për të vepruar në sistemin e MF-së, qoftë në menaxhimin e rreziqeve, identifikimin e fëmijëve dhe familjeve në nevojë, ose në ofrimin e shërbimeve në interes të fëmijëve. Gjithashtu, kjo është një thirrje për t'u siguruar se përfaqësuesit e fëmijëve dhe familjeve të tyre janë përfshirë aktivisht në modelimin dhe mbikëqyrjen e programit, dhe se nuk janë thjesht marrës pasivë të shërbimeve të MF-së.

Anekset

Aneksi 1: Korniza analitike

Hyrje

Ky dokument paraqet përshkrimin teorik të analizës së sistemit të mbrojtjes së fëmijës në Shqipëri nëpërmjet ushtrimit të planifikuar të hartëzimit dhe vlerësimit. Korniza analitike përfshin pesë pjesë:

- Pjesa 1. Përshkrimi
- Pjesa 2. Parimet e hulumtimit
- Pjesa 3. Përkufizime dhe koncepte kyçe
- Pjesa 4. Pyetje dhe supozime të përgjithshme për hulumtimin
- Pjesa 5. Matrica analitike

Pjesa 1. Përshkrimi

Qeveria e Shqipërisë, nëpërmjet Ministrisë së Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, ka filluar të reformojë planifikimin dhe ofrimin e shërbimeve të kujdesit social, që së bashku me programin e ndihmës financiare të *Ndihmës Ekonomike* dhe ndihmës financiare për aftësinë e kufizuar *KEMP*, janë tre elementet e sistemit të mbrojtjes së fëmijës⁹¹.

Reforma e sistemit të mbrojtjes sociale, e mbështetur nga një grant i Bashkëpunimit Zviceran për Zhvillim, i ofruar nëpërmjet UNICEF-it, do të përmirësojë efikasitetin e sistemit të mbrojtjes sociale dhe cilësinë e shërbimeve sociale për grupet vulnerabël, duke përfshirë fëmijët. Shkurtimisht, veprimet e reformës mund të përmbledhen në pesë tituj të Veprimeve Themelore:

- i. Qartësimin e marrëdhënieve financiare qeveri qendrore – qeveri vendore;
- ii. Mundësimin e qeverisë vendore për të planifikuar dhe shpërndarë shërbimet e kujdesit social;
- iii. Përgjegjësi qendrore dhe vendore për të planifikuar shërbimet e kujdesit social;
- iv. Zhvillimin e kapaciteteve të burimeve njerëzore për të ofruar shërbimet e kujdesit social;
- v. Rolin dhe funksionin e Shërbimit Social Shtetëror.⁹²

Reforma e sistemit të mbrojtjes sociale, dhe sigurisht edhe shërbimet e kujdesit social që përfshijnë mbrojtjen e fëmijës, kërkojnë analizë të sistemit të mbrojtjes së fëmijës, me qëllim që sistemi i mbrojtjes së fëmijës në Shqipëri të jetë më i ndjeshëm ndaj fëmijës dhe të tregohet se si sistemi i mbrojtjes së fëmijës është një mjet ndërsektorial me potencial për të plotësuar investimet ndërmjet sektorëve, që do të sjellin rezultate më të barabarta.

Duke qenë se Termat e Referencës (TeR) për funksionin specifikojnë se analiza e sistemeve shqiptare të mbrojtjes së fëmijës duhet të kryhet në kontekste të gjerë të sistemit të mbrojtjes së fëmijës, kemi hartuar dhe paraqitur më poshtë një kornizë analitike specifike që bashkërendon mbrojtjen e fëmijës me mbrojtjen sociale.

⁹¹ Në këtë dokument, dhe gjatë gjithë hartëzimit dhe vlerësimit, termi mbrojtje sociale nuk përfshin çështjet që lidhen me punësimin, pensionet dhe sigurimet shoqërore.

⁹² Nga termat e referencës për analizën e sistemit të mbrojtjes së fëmijës në kontekstin e gjerë të mbrojtjes sociale, UNICEF Shqipëri dhe Terre des Hommes, Tiranë, 2014.

Pjesa 2: Parimet e hulumtimit

Parimet e mëposhtme do të orientojnë hulumtimin:

- Bazuar te të drejtat: Maestral International pajtohet me qasjen e tij për standardet e përcaktuara në traktatet, marrëveshjet dhe protokollet ndërkombëtare, dhe synon të promovojë dhe mbrojë të drejtat e njeriut;
- Pjesëmarrës: Maestral International nxit dhe u mundëson fëmijëve, prindërve të tyre, ofruesve të shërbimit dhe të gjithë palëve të interesit që kanë lidhje me mbrojtjen e fëmijës të shprehin pikëpamjet e tyre për çështjet që i prekin;
- Jo dëmtime: Maestral International do të shmangë diskriminimin ndërmjet personave të konsultuar, do të shmangë krijimin ose përkeqësimin e degradimit, konflikteve dhe pasigurisë dhe do të marrë parasysh nevojat e veçanta të grupeve më vulnerabel të fëmijëve dhe grave;
- Me në qendër fëmijën: Maestral International e kupton se të drejtat dhe nevojat e fëmijëve janë fokusi kryesor për zhvillimin, dhe përfshijnë familjen, komunitetin, kulturën dhe vendin;
- Transparenca: Maestral International angazhohet për të organizuar dialog të hapur dhe konstant dhe të lejojë akses ndaj të gjitha informacioneve për çështjet e përfshira në analizë që nuk janë të hapura për publikim për arsye të privatësisë dhe sigurisë.

Pjesa 3. Përkufizime dhe koncepte kyçe

SHËNIM: Këto përkufizime pune janë bërë bashkë për qëllime të analizimit të SMF-së në Shqipëri. Në ato raste kur burimi i përkufizimit nuk citohet në pjesën e shënimeve në fund të faqes, përkufizimi është hartuar nga ekipi i Maestral International për të lehtësuar kuptimin e përbashkët. Përkufizimet nuk zëvendësojnë asnjë nga përkufizimet e Qeverisë Shqiptare, UNICEF-it, Terre des Hommes, ose të ndonjë aktori tjetër shqiptar. Përkufizimet e mëposhtme synojnë të jenë bazat e para të përbashkëta ku bazohet metodologjia e hartëzimit dhe analizës SMF-së. Si të tilla, ato janë ende në proces hartimi.

Përrjashtimi social është një proces ku individë të ndryshëm izoloohen nga shoqëria dhe e kanë të pamundur të marrin pjesë plotësisht në marrëdhëniet sociale për shkak të varfërisë ose mungesës së aftësive bazë dhe mundësive jetëgjata të të nxëniet, ose prej diskriminimit. Kjo i distancon ata nga puna, aksesit te të ardhurat, mundësitë për arsimim dhe trajnim, si edhe nga rrjetet dhe aktivitetet e komunitetit social. Ata kanë shumë pak akses në strukturat e pushtetit dhe të vendimmarrjes, dhe për pasojë shpesh ndihen të pafuqishëm dhe të paafte për të kontrolluar jetën e tyre të përditshme.⁹³

Përfshirja sociale është një proces që garanton se ata që janë në rrezik nga varfëria dhe përrjashtimi social përfitojnë nga mundësitë dhe burimet e nevojshme për të marrë pjesë plotësisht në jetën ekonomike, sociale dhe kulturore, dhe për të gëzuar një standard jetese dhe mirëqenieje që konsiderohet normal në shoqërinë ku ata jetojnë. Në këtë mënyrë garantohet se ata marrin pjesë plotësisht në proceset e vendimmarrjes që ndikojnë në jetën e tyre dhe në atë masë që ata të kenë akses te të drejtat e tyre bazë.⁹⁴

Kujdesi social: Në Shqipëri, kujdesi social mund të ketë dy kuptime: si sinonim i shërbimit social dhe si sinonim i kujdesit institucional. Për qëllime të hulumtimit, ne do të përdorim kujdesin social që nënkupton shërbimet sociale.⁹⁵

Mbrojtja sociale i referohet masave publike të ndërmarra në përgjigje të niveleve të vulnerabilitetit, rrezikut dhe varfërisë që konsiderohen të papranueshme nga pikëpamja sociale brenda një shteti ose politike të caktuar.⁹⁶

⁹³ Strategjia Kombëtare Ndërsektorale Shqiptare për Përfshirjen Sociale, 2007–2013 Raport Vlerësimi, Qendra Shqiptare për Studime Ekonomike Tiranë, Shtator 2012 (SHTOJCA B: Terminologjia e Strategjisë Ndërsektorale për Përfshirjen Sociale).

⁹⁴ Strategjia Kombëtare Ndërsektorale Shqiptare për Përfshirjen Sociale, 2007–2013 Raport Vlerësimi, Qendra Shqiptare për Studime Ekonomike Tiranë, Shtator 2012 (SHTOJCA B: Terminologjia e Strategjisë Ndërsektorale për Përfshirjen Sociale).

⁹⁵ Shqipëria është në procesin e reformimit të kujdesit social, ku koncepti i shërbimeve sociale është më afër kujdesit social sesa kujdesit institucional

⁹⁶ A. Norton, T. Conway, and M. Foster, *Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development*, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, February 2001

Mbrojtja sociale mund të:

- i. *mbrojtje* nga vulnerabilitetet ekonomike dhe sociale duke ndihmuar në lehtësimin e varfërisë,
- ii. *parandalojë* ndikimin e dëmeve të jashtme duke shmangur varfërinë,
- iii. *promovojë* vetësigurinë dhe aftësinë ripërtëritëse duke përmirësuar të ardhurat reale dhe aftësitë, dhe
- iv. *transformojë* duke përkrahur barazinë, drejtësinë sociale dhe fuqizimin⁹⁷.

Nivelet bazë të mbrojtjes sociale janë sete garancish bazë të sigurisë sociale të përcaktuara në nivel kombëtar që garantojnë mbrojtjen, e cila synon parandalimin ose lehtësimin e varfërisë, vulnerabilitetit dhe përjashtimit social⁹⁸. Niveli bazë i mbrojtjes sociale përmban dy elemente kryesore që ndihmojnë në përmbushjen e të drejtave përkatëse të njeriut:

- i. *Shërbimet kryesore*: aksesit gjeografik dhe financiar të shërbimit kryesor (siç janë uji dhe kanalizimet, ushqyerja e përshtatshme, shëndetësia, arsimi dhe mbrojtja);
- ii. *Transferrat sociale*: një set bazë i transfertave sociale, me para në dorë apo të çfarëdo lloji, që i paguhen shtresave të varfra dhe grupeve vulnerabël për të ofruar një siguri minimale të ardhurash dhe aksesit të shërbimit kryesor.⁹⁹

Ashtu si edhe mbrojtja sociale, **mbrojtja e fëmijës** i referohet masave publike të ndërmarra në përgjigje të niveleve të vulnerabilitetit, rrezikut dhe varfërisë që konsiderohen të papranueshme nga pikëpamja sociale brenda një shteti ose politike të caktuar.

(Programet) Mbrojtja e fëmijës mund (dhe duhet të):

- i. *mbrojtje* fëmijët nga rreziqet dhe vulnerabilitetet duke i ndihmuar ata dhe familjet e tyre në lehtësimin e dëmeve,
- ii. *parandalojë* ndikimin e dëmeve të jashtme duke shmangur varfërinë që rrit gjasat për vulnerabilitete dhe rreziqe,
- iii. *promovojë* vetësigurinë dhe aftësinë ripërtëritëse duke përmirësuar aftësitë, zotësitë e jetësore dhe duke mbështetur prindërimin, dhe
- iv. *transformojë* mjedisin ku jetojnë fëmijët duke mbështetur barazinë, drejtësinë sociale dhe fuqizimin.

Mbrojtja sociale përbëhet nga dy elemente që ndihmojnë në përmbushjen e të drejtave përkatëse të njeriut:

- i. *Shërbimet kryesore*: aksesit gjeografik dhe financiar të shërbimit kryesor (siç janë mbështetja e familjes, ndërmjetësimi, këshillimi, ndjekja e familjeve dhe ribashkimi, kujdesi alternativ, mbështetja psiko-sociale, shmangia e paraburgimit, ndryshimi i sjelljes, etj.); dhe
- ii. *Transferrat sociale*: një set bazë i transfertave sociale, me para në dorë apo të çfarëdo lloji, që i paguhen të varfërve dhe grupeve vulnerabël të fëmijëve dhe/ose familjeve të tyre për të ofruar një siguri minimale të ardhurash dhe aksesit të shërbimit kryesor.

Risqet janë të gjithë faktorët e jashtëm për fëmijën dhe familjen e tij/saj që mund të pengojnë rritjen dhe zhvillimin e mirë dhe të shëndoshë të fëmijës. Faktorët kyç të identifikuar si kontribuues për risqet ndaj fëmijëve dhe familjeve mund të lidhen me:

- i. vështirësitë dhe varfërinë ekonomike;
- ii. brishtësinë mjedisore;
- iii. rritjen e vulnerabilitetit për sëmundje dhe shëndet të përkeqësuar;
- iv. normat sociale diskriminuese dhe sistemet e besimit.

⁹⁷ Adapted from R. Sabates-Wheeler and S. Devereux, Transformative social protection, IDS Working Paper 232

⁹⁸ Rekomandimi 202 për Nivele Kombëtare Bazë të Mbrojtjes Sociale, ILO, Gjenevë, 2012

⁹⁹ Niveli Bazë i Mbrojtjes Sociale, Një Iniciativë e përbashkët për Krizën e Bordit të Shefave Ekzekutivë të Kombeve të Bashkuara për Koordinimin e Nivelit Bazë të Mbrojtjes Sociale, Zyra Ndërkombëtare e Punës (ILO), Organizata Botërore e Shëndetësisë (OBSh), Gjenevë, Tetor 2009

Të katër këta faktorë mund të shtohen edhe me dy faktorë të tjerë shtesë:

- v. dobësitë në qeverisje dhe kapacitetet e qeverisë; dhe
- vi. situatat e paqëndrueshmërisë politike dhe konflikteve të armatosura dhe pasojat e tyre.

Karakteristikat e risqeve janë burimet e tyre (natyrore ose të shkaktuara nga njeriu), lidhjet reciproke (të veçanta ose ndryshuese), shpeshësia (shpeshësi e ulët ose e lartë) dhe intensiteti (efekte të pakta mbi mirëqenien sociale ose efekte të rënda mbi mirëqenien sociale).

Menaxhimi i riskut social është seti i instrumenteve që:

- i. Redukton mundësinë e një risku negativ që rrit të ardhurat e pritshme të individëve dhe që ul ndryshueshmërinë e të ardhurave, dhe të dy këta efekte rrisin mirëqenien (*strategjitë për parandalimin*);
- ii. I ndihmon individët të reduktojnë ndikimin e rasteve për risqe në të ardhmen nëpërmjet organizmit të aseteve, individëve dhe ofrimit të shërbimeve jashtë orarit të punës (*strategjitë për lehtësimin*); dhe
- iii. Zbut ndikimin e riskut sapo ai të jetë shfaqur (*strategjitë e përballimit*).¹⁰⁰

Risqet janë të ndryshme nga **dëmet**, jo vetëm nga natyra e tyre por edhe nga paparashikueshmëria dhe/ose papritshmëria.

Vulnerabiliteti kuptohet si situata e individit me mungesën ose reduktimin e mekanizmave të përballimit dhe aftësisë së ulët ripërtëritëse për t'u përballur me risqet. Vulnerabiliteti nuk konceptohet si një koncept absolut (p.sh. një fëmijë vulnerabël), por si një koncept relativ (p.sh. një fëmijë vulnerabël ndaj një ose më shumë risqeve). Në këtë kuptim, të qenit vulnerabël rrit ndikimin që një ose më shumë risqe mund të kenë te një individ. Vulnerabiliteti nënkupton pasiguri, të qenit i pambrojtur, dhe ekspozim ndaj risqeve dhe shqetësimeve.¹⁰¹

Privimi përkufizohet si “Mungesa e dëmshme e të mirave materiale që konsiderohen si nevoja bazë në një shoqëri”.¹⁰² Ka dy elemente kryesore të privimit: aspekti shumë-dimensional i tij, dhe proceset dhe marrëdhëniet sociale që lidhen me privimin. Aspekti shumë-dimensional nënkupton faktin se njerëzve shpesh u mohohen elemente të ndryshme në të njëjtën kohë. Kjo i referohet përjashtimit (privimit) nga sfera ekonomike, sociale dhe politike. Kjo referencë e përjashtimit lidhet direkt me konceptin e përjashtimit social, që nënkupton një përqendrim të marrëdhëniet dhe proceset që shkaktojnë privimin.¹⁰³

Një **episod i mbrojtjes së fëmijës** është rezultati i një ose më shumë risqeve dhe/ose shqetësimeve ndaj një fëmije vulnerabël. Mënyra se si fëmijët i përjetojnë rreziqet, shqetësimet, vulnerabilitetet dhe privimet formësohet nga pesë *karakteristika*:

- i. *aspekti shumë-dimensional*, që do të thotë se fëmijët përjetojnë shumë rreziqe, shqetësime, vulnerabilitete dhe privime në të njëjtën kohë;
- ii. ndryshimin me *kalimin e ciklit jetësor*, duke i ekspozuar fëmijët ndaj rreziqeve, shqetësimeve, vulnerabiliteteve dhe privimeve të ndryshme në varësi të moshës së tyre;
- iii. *gjinia* e fëmijës, që ndikon në shkallën e ekspozimit ndaj rreziqeve dhe shqetësimeve të veçanta;
- iv. *natyra e marrëdhënieve të fëmijërisë*, që rrjedh nga situata e varësisë emocionale dhe materiale nga të rriturit; dhe
- v. *mungesa e veçantë e dëgjueshmërisë* që priret të karakterizojë statusin e fëmijëve në shoqëri.¹⁰⁴

¹⁰⁰ R. Holzmann, L. Sherburne-Benz, and E. Tesliuc, *Social Risk Management: The World Bank's Approach To Social Protection In A Globalizing World*, Social Protection Department, The World Bank, Washington, D.C., May 2003

¹⁰¹ Chambers, R. (1989), 'Vulnerability: How the Poor Cope', editorial IDS Bulletin, April 1989

¹⁰² <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/deprivation>

¹⁰³ Arjan de Haan, Social exclusion: Towards an holistic understanding of deprivation, DfID, April 1999

¹⁰⁴ Përshtatur nga “Forcimi i Mbrojtjes Sociale për Fëmijët në Afrikën Perëndimore dhe Qendrore”, UNICEF dhe ODI, 2009

Episodet e mbrojtjes së fëmijës mund të shfaqen në *formën* e:

- i. *abuzimit*, që përfshin të gjitha format e keqtrajtimit fizik dhe/ose emocional, abuzimit seksual, neglizhencës ose trajtimit neglizhues, ose shfrytëzimit për qëllime tregtie ose për qëllime të tjera, të cilat rezultojnë në lëndimin real dhe të mundshëm të shëndetit të fëmijës, mbijetesës, zhvillimit ose dinjitetit të tij në kontekstin e marrëdhënies së përgjegjësisë, besimit ose fuqisë,¹⁰⁵
- ii. *neglizhencës*, që është dështimi i prindërve dhe kujdestarëve për të përmbushur nevojat fizike dhe emocionale të fëmijës ku ata i kanë mjetet, njohuritë dhe aksesin të shërbimeve për ta bërë një gjë të tillë; ose dështimi për ta mbrojtur fëmijën nga ekspozimi ndaj rrezikut.¹⁰⁶
- iii. *dhunës*, që është përdorimi me qëllim i forcës apo fuqisë fizike, real ose nëpërmjet kërcënimit, ndaj një individi, një tjetër personi, ose ndaj një grupi apo komuniteti, që rezulton apo ka gjasa që të shumta që të rezultojë në lëndim, vdekje, lëndim psikologjik, keqzhvillim ose privim,¹⁰⁷ dhe
- iv. *shfrytëzimit*, që është veprimi ose fakti i trajtimit të dikujt në mënyrë të padrejtë me qëllim për të përfituar nga puna e tij/saj.¹⁰⁸ Shfrytëzimi mund të përfshijë, të paktën, shfrytëzimin për prostitucion ose forma të tjera të shfrytëzimit seksual në punë ose shërbime me detyrim, skllavëri ose praktika të ngjashme të skllavërisë, robëri ose heqjen e organeve¹⁰⁹.

Një ndikim i episodit të mbrojtjes së fëmijës mund të reduktohet nga ekzistenca e aseteve sociale, rrjeteve të sigurisë sociale dhe aftësisë ripërtëritëse të fëmijës, familjes së tij/saj dhe komunitetit. **Asetet sociale** janë seti i aftësive, pikave të forta, kapaciteteve dhe njohurive të individëve dhe kapitalit social të komunitetit¹¹⁰. **Rrjetet e sigurisë sociale** janë transfertat jokontribuese të projektuara për të ofruar mbështetje të rregullt dhe të parashikuar për personat e varfër dhe vulnerabël¹¹¹. **Aftësia ripërtëritëse** është aftësia e shteteve, komuniteteve, familjeve dhe individëve për të menaxhuar ndryshimin, duke ruajtur ose transformuar standardet e jetesës përballë shqetësimeve ose rreziqeve pa vënë në rrezik perspektivat afatgjata.¹¹²

Një **sistem i mbrojtjes së fëmijës** është tërësia e të gjithë aktorëve të organizuar për të punuar së bashku drejt qëllimit të përbashkët të parandalimit dhe reagimit ndaj shfrytëzimit, dhunës, neglizhencës dhe abuzimit të fëmijëve me qëllim krijimin ose (ri) vendosjen e të gjitha kushteve të favorshme për rritjen dhe zhvillimin e mirë dhe të shëndetshëm të fëmijës¹¹³.

Pjesa 4. Pyetje dhe supozime të përgjithshme për hulumtimin

Analiza e sistemit të mbrojtjes së fëmijës (SMF) do të ketë tre pika kryesore:

- i. identifikimin dhe vlerësimin e riskut kryesor, faktorëve të vulnerabilitetit dhe privimit që ndikojnë në nivelin e mbrojtjes së fëmijës;
- ii. mënyrën sipas së cilës është projektuar SMF-ja për të përmbushur detyrat dhe për të arritur qëllimet e saj; dhe
- iii. mënyrën se si zbatohen ndërhyrjet e SMF-së për përfitimin e fëmijëve dhe familjeve të tyre.

Gjetjet nga analiza e këtyre tre aspekteve do të përdoren më vonë për të identifikuar rekomandimet strategjike për reformën territoriale dhe të shërbimeve të kujdesit social në Shqipëri, me fokus të veçantë të mbrojtja e fëmijëve në sektorët e shëndetësisë, arsimit, drejtësisë, zbatimit të ligjit dhe mirëqenies sociale. Figura më poshtë tregon drejtimin e këtyre aspekteve kyçe.

¹⁰⁵ Konsultimi i OBSH-së për Parandalimin e Abuzimit të Fëmijës, 1999

¹⁰⁶ Raporti Botëror i Kombeve të Bashkuara për Dhunën ndaj Fëmijëve, 2006

¹⁰⁷ Raport Botëror për Dhunën dhe Shëndetin, OBSH, 2002

¹⁰⁸ Oxford Dictionary, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/exploitation>

¹⁰⁹ Neni 3 i Protokollit të Kombeve të Bashkuara për Krimin e Organizuar Ndërkombëtar, Palermo, 2000

¹¹⁰ <http://www.iriss.org.uk/project/social-assets-action>

¹¹¹ Gjendja e Rrjeteve të Sigurisë Sociale, Banka Botërore, 2014.

¹¹² Përshtatur nga përkufizimi i punës i DFID për 'aftësinë ripërtëritëse nga fatkeqësitë, në "Përkufizimi i Aftësisë Ripërtëritëse ndaj Fatkeqësive: Një Dokument për Qasjen e DFID", Nëntor 2011

¹¹³ Ky përkufizim është hartuar vetëm për qëllimin e analizës. Ai bazohet te aktorët, më shumë sesa te kontributi dhe përfundimet, siç është përkufizimi i një [sistemi shëndetësor](#).

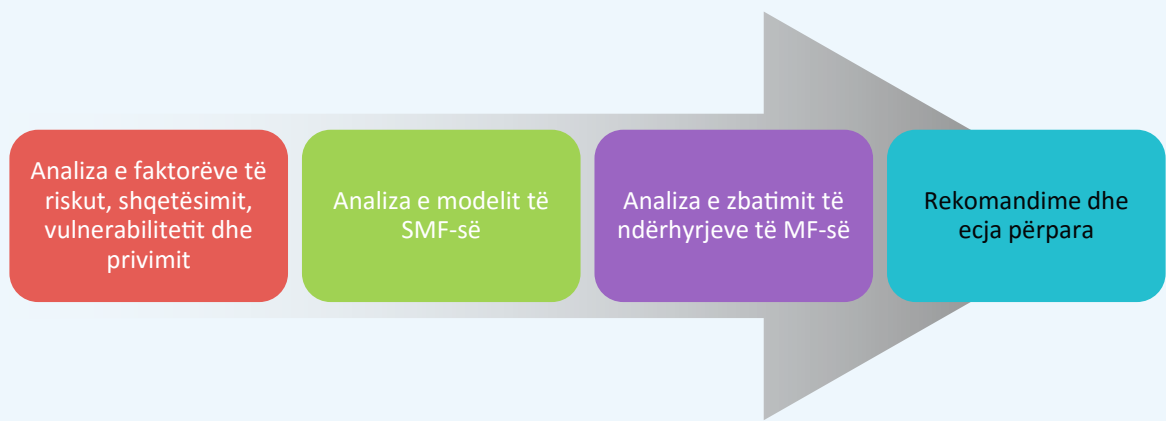


Figura 1: Hapat e analizës së sistemit të mbrojtjes së fëmijës

Fokusi parësor është te elementet që çojnë në shfaqjen episodeve të mbrojtjes së fëmijës (EMF). Një EMF është rezultat i kombinimit të disa elementeve, por kur flasim në përgjithësi ai mund të shfaqet në çdo moment që rreziqet dhe shqetësimet prekin një fëmijë që është vulnerabel ndaj tyre për shkak të privimeve të tij/saj dhe që vijnë nga përjashtimi tij/saj social. Ky fokus ka dy aspekte: 1) do të marrë në konsideratë secilin nga rreziqet, privimet dhe vulnerabilitetet, asetet dhe aftësitë ripërtëritëse të identifikuara dhe se si vlerësohen ato nga ofruesit e shërbimeve (aspekti i ofertës); dhe 2) do të marrë në konsideratë secilin nga rreziqet, privimet dhe vulnerabilitetet, asetet dhe aftësitë ripërtëritëse të identifikuara dhe se si vlerësohen ato nga fëmijët dhe familjet e tyre (aspekti i kërkesës).

Figura 2: Përcaktorët e episodeve të mbrojtjes së fëmijës

Fokusi dytësor do jetë marrja në konsideratë e faktit se si SMF-ja është projektuar për t'iu përgjigjur EMF-së. Në mënyrë më specifike, modeli i sistemit duhet të përfshijë të gjitha rregullimet institucionale si në nivel kombëtar edhe në nivelin e decentralizuar (ligjet, rregulloret, politikat, procedurat, institucionet, stafin dhe kapacitetet, shërbimet dhe ofruesit e shërbimeve, dhe mekanizmat e llogaridhënies) që i përkthejnë strategjitë e menaxhimit të riskut social në praktikën e programeve të MF-së. Analiza e modelit të sistemit do të marrë në konsideratë nivelin ku fëmijët nxiten dhe lejohen të marrin pjesë dhe të përfshihen në çdo mundësi vendimmarrjeje që i prek ata.

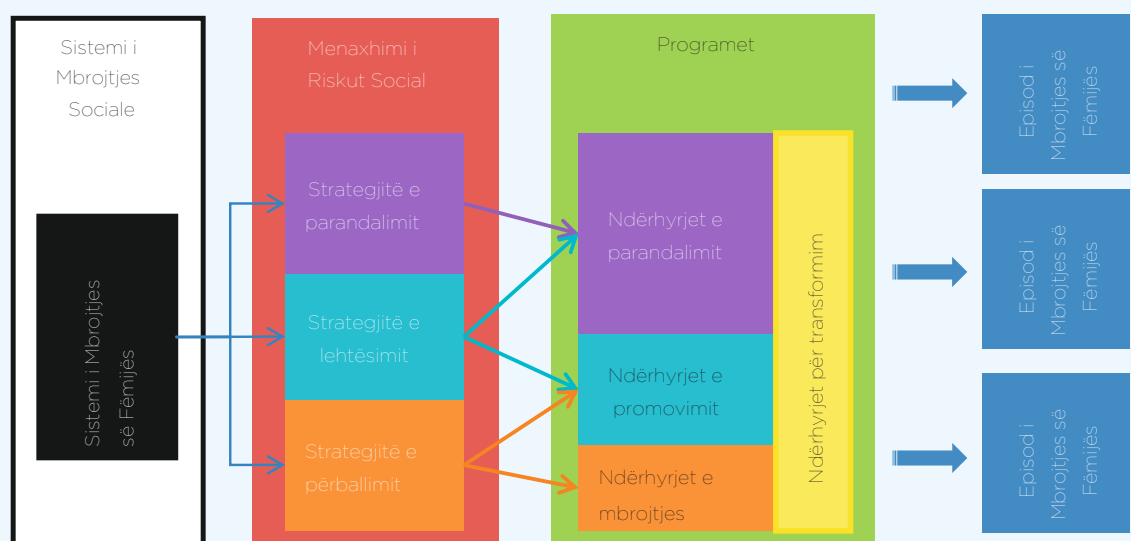


Figura 3: Modeli i sistemit të mbrojtjes së fëmijës

Fokusi i tretë i analizës do të marrë në konsideratë mënyrën se si funksionon sistemi. Mbrojtja e fëmijës është një përgjegjësi e përgjithshme që përfshin një sërë aktorësh dhe që zbatohet në sektorë dhe mjedise

të ndryshme. Për këtë arsye, analiza do të marrë parasysh mënyrën se si dhe se në çfarë masë integrohet mbrojtja e fëmijës në sektorët e tjerë, siç janë arsimi, shëndetësia, drejtësia dhe zbatimi i ligjit, dhe se si menaxhohen këta sektorë dhe mjedise¹¹⁴ për të përmirësuar në mënyrë efektive nivelin e mbrojtjes së fëmijëve në Shqipëri.

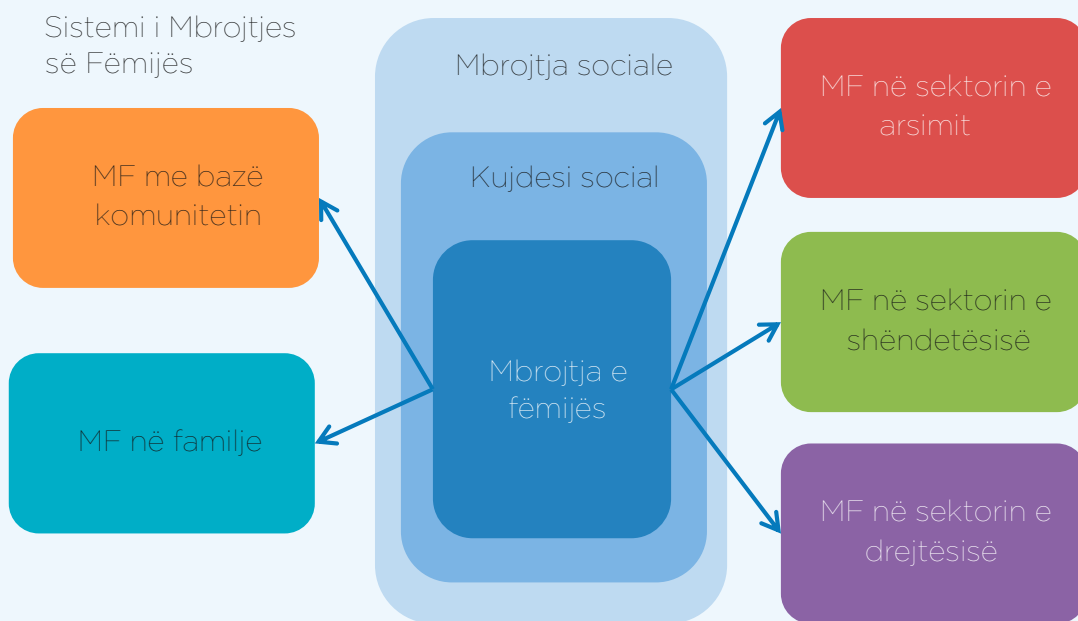


Figura 4: Funksionimi i sistemit të mbrojtjes së fëmijës

¹¹⁴ Mjediset janë vende dhe momente të ndryshme ku jeton një fëmijë: shtëpia, shkolla, kënd lojërash, etj.

ANEKS: PËRKUFIZIMET E DETAJEVE TË MATRICËS PËR ANALIZËN E FUNKSIONIMIT

Përshtatshmëria

Shërbimi i MF-së është projektuar për t'iu përgjigjur rreziqeve, nevojave dhe shqetësimeve të MF-së që kanë ndikim në cilësi

Aksesueshmëria

Tipar i shërbimeve të MF-së që janë të disponueshme kur duhen

Disponueshmëria

Prania e shërbimit

Profesionalizmi

Gatishmëria, njohuritë, aftësitë dhe mundësitë në kryerjen e punës sipas standardeve të vendosura dhe nivelit të përcaktuar të cilësisë

Ndjeshmëria ndaj fëmijës

Mënyra e funksionimit të shërbimit që merr parasysh nevojat e veçanta të fëmijës, karakteristikat, interesat më të larta dhe kapacitetet zhvillimore të tij

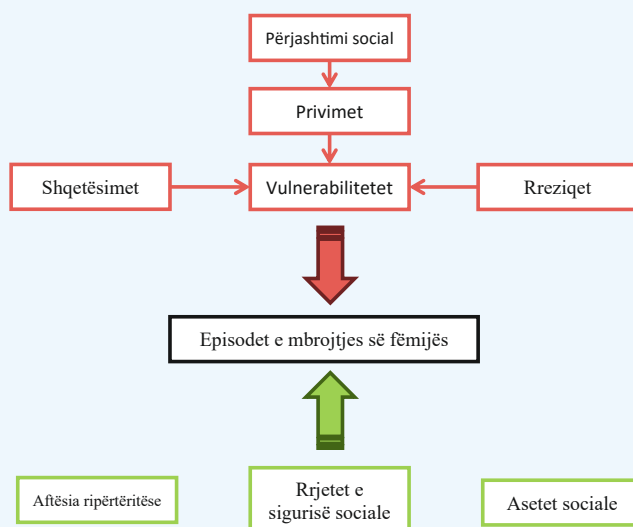
Me në qendër fëmijën

Është qasja që pranon se të drejtat dhe nevojat e fëmijëve janë fokusi parësor në qendër të zhvillimit të tyre dhe se përbëhen, mbështeten dhe lidhen ngushtë me prindërit, familjen, komunitetin, kulturën dhe vendin e tyre

Koherenca

Shërbimet bazohen te vlerat/normat sociale

Angazhimi



Ofruesit e shërbimeve angazhohen në punën e tyre

Përputhshmëria

Përshtatja midis asaj çfarë është përcaktuar në kornizat ligjore normative, standardet dhe udhëzimet dhe asaj çfarë ndodh në terren në praktikë

Mbulimi

Shpërndarja e shërbimeve të disponueshme për sa i përket rasteve të mundshme, vlerësimeve gjeografike dhe shpërndarjes së popullsisë

Cilësia e të dhënave

Besueshmëria e informacionit të disponueshëm, si

Mbulimi/mangësitë e të dhënave

Lidhja midis nevojave për informacione dhe informacionit të disponueshëm

Praktikat diskriminuese

Qëndrimet, sjelljet, politikat ose praktikat që i përjashtojnë njerëzit bazuar në paragjykime

Fuqizimi

Veprim që synon të promovojë vetësigurinë duke e udhëzuar një person për t'i marrë vetë vendimet e tij

Funksionimi

Të punuarit në mënyrën e duhur, ashtu si synohet

Njohuritë dhe mirëkuptimi

Ndërgjegjësimi për praninë e diçkaje dhe të kuptuarit e qëllimit të saj

Ndikimi

Kur një veprim prodhon një ndryshim ose ka një efekt mbi përfituesit

Integrimi

Kur një sistem ose elementet e tij ecin drejt qëllimeve të përbashkëta dhe sipas të njëjtave parime dhe procedura bazë

Niveli i kënaqësisë

Ndjesia personale për një arritje ose rezultat

Besimi

Perceptimi që ju mund të besoni te dikush ose te diçka

Pjesa 5. Matrica analitike

Aspekti	Informacioni	Detajet
Risqet e MF-së	Identifikimi i risqeve dhe shqetësimeve të mëdha që prekin mbrojtjen e fëmijëve	1. Vështirësi dhe varfëri ekonomike 2. Brishtësi mjedisore 3. Rritje e vulnerabilitetit ndaj sëmundjeve dhe shëndetit të përkeqësuar 4. Norma sociale dhe sisteme besimi diskriminuese 5. Dobësi në qeverisje dhe kapacitetet e qeverisë, dhe 6. Situatat e paqëndrueshmërisë politike dhe konflikteve të armatosura, dhe pasojat e tyre
	Faktorët e vulnerabilitetit dhe aftësisë ripërtëritëse	1. Përjashtimi/përfshirja sociale dhe privimet 2. Moshë 3. Marrëdhëniet gjinore 4. Përkatësia etnike 5. Varfëria ekonomike 6. Shëndeti, sëmundjet, aftësia e kufizuar 7. Prania/mungesa e një kujdestari të rritur 8. Arsimitimi i prindit/kujdestarit 9. Asetet sociale dhe kapitali social 10. Ndryshimet urbane/rurale
	Kornizat ligjore normative (ligjet, legjislacioni mbështetës, politikat, strategjitë, rregulloret, udhëzimet dhe ligjet jozyrtare)	1. Axhenda kombëtare për zhvillim 2. Përfshirja sociale 3. Mbrojtja sociale 4. Mbrojtja e fëmijës a. Në mirëqenien sociale b. Në arsim c. Në shëndetësi d. Në drejtësi 5. Çështjet penale a. Keqbërësit (arrestim, hetim, paraburgim, hetim, vlerësim, gjykim, dënim, burgim, shmangie) b. Viktima fëmijë (braktisje, abuzim seksual, shfrytëzim seksual për qëllime tregtie, forma të këqija të punës së fëmijës, trafikim, dhunë mbi bazë gjinore, dhunë në familje, disiplinim i fëmijës, martesë e fëmijës, ndjekje penale e keqbërësve, masa mbrojtëse) c. Dëshmitar i fëmijës (dëshmon, masa mbrojtëse) 6. Çështje civile: a. Trashëgimi, regjistrim i lindjeve, të drejtat mbi pronën, moshë e miratimit, moshë e martesës, moshë për regjistrim në shërbimin ushtarak, kujdes alternativ 7. Gatishmëria ndaj emergjencave 8. Administrata publike 9. Menaxhimi i Financave Publike

Modeli i sistemit	Strukturat e institucioneve kyçe (qeveri dhe shoqëri civile)	1. Mandatet 2. Rolet dhe përgjegjësitë 3. Stafi 4. Kapacitetet a. Kërkesat (përshkrimet e punës, skema e shërbimit) b. Kapacitetet kanë nevojë për vlerësim dhe forcim c. Trajnimet (para shërbimit dhe gjatë shërbimit) 5. Mekanizmat e vlerësimit të performancës 6. Llogaridhënia 7. Decentralizimi dhe shpërndarja
	Shërbimet për fëmijët dhe familjet	1. Programet a. Parandalimi b. Mbrojtja c. Promovimi d. Transformimi 2. Mekanizmat e përzgjedhjes 3. Mbulimi 4. Standardet 5. Regjistrimi dhe licencimi 6. Pilotimi dhe përsëritja 7. Mekanizmat e zbatimit a. Qeveria b. Shoqëria civile (OJQ-të) c. Me bazë komunitetin d. Mekanizmat e kontraktimit (nëse ka) 8. Mekanizmat për feedbackun dhe të nxënës 9. Niveli i kënaqësisë së klientit/mekanizmat e ankimit
	Korniza e menaxhimit të rastit	1. Identifikimi 2. Vlerësimi 3. Vendimmarrja dhe procesi i filtrimit dhe shpërndarjes 4. Raportimi 5. Monitorimi 6. Mekanizmat e referimit dhe koordinimit 7. Mbyllja e çështjes dhe ndjekja/mbikëqyrja
	Monitorimi dhe vlerësimi	1. Sistemi i Menaxhimit të Informacionit a. Mbledhja e të dhënave b. Përpunimi/administrimi c. Ruajtja d. Shpërndarja e. Përdorimi 2. Objektet e monitorimit a. Faktorët e riskut b. Popullata e synuar (përfituesit) c. Shërbimet d. Ofruesit e shërbimeve 3. Axxhenda e hulumtimit (vlerësimi bazuar në parashikime, vlerësimi i vazhdueshëm dhe vlerësimi i bazuar në rezultate)

	Koordinimi		- Organi i koordinimit ministror - Përbërja - Mandati - Mekanizmat e funksionimit - Organi i koordinimit teknik - Përbërja - Mandati - Mekanizmat e funksionimit - Qasjet Gjithëpërfshirëse të Sektorit - Bashkëpunimet ndërmjet agjencive/ Memorandumet e Mirëkuptimit - Koordinimi i donatorëve (dypalësh dhe shumëpalësh) - Koordinimi vertikal dhe horizontal - Koordinimi i programit dhe koordinimi i menaxhimit të rastit
	Buxheti		- Cikli i buxhetit - Klasifikimi i buxhetit - Korniza e Shpenzimeve Afatmesme - Buxhetimi mbi Bazë Programi - Prioritizimi - Ndjekja e Shpenzimeve Publike - Akordimi i buxhetit - Shpenzimet korente - Shpenzimet kapitale - Shuma e buxhetit - Shpenzimet korente - Shpenzimet kapitale - Koordinimi i ndihmës - Llogaritja, raportimi dhe auditimi - Hapësira fiskale
	Aspekti i ofertës	Kornizat ligjore normative (ligjet, legjislacioni mbështetës, politikat, strategjitë, rregulloret, udhëzimet dhe ligjet jozyrtare)	- Njohuritë dhe mirëkuptimi - Disponueshmëria - Përshtatshmëria - Koherenca - Përputhshmëria
		Strukturat e institucioneve kyçe (qeveri dhe shoqëri civile)	Përshtatshmëria
		Shërbime për fëmijët	- Ndikimi - Përshtatshmëria - Koherenca - Mbulimi - Aksesueshmëria - Përputhshmëria
		Menaxhimi i rastit	- Njohuritë dhe mirëkuptimi - Përshtatshmëria - Përputhshmëria
		Monitorimi dhe vlerësimi i MF-së	- Përshtatshmëria - Cilësia e të dhënave - Mbulimi/mangësitë e të dhënave

Funksionimi i sistemit		Koordinimi	1. Funksionimi 2. Ndikimi 3. Përshtatshmëria
		Buxheti	1. Përshtatshmëria 2. Efektshmëria 3. Përputhshmëria
	Aspekti i kërkesës	Përvoja dhe perceptimet për ofruesit e shërbimeve	1. Angazhimi 2. Besimi 3. Profesionalizmi 4. Ndjeshmëria ndaj fëmijës 5. Integrimi 6. Praktikrat diskriminuese
		Përvoja dhe perceptimet për shërbimet	1. Njohuritë dhe mirëkuptimi 2. Mbulimi 3. Disponueshmëria 4. Aksesueshmëria 5. Niveli i kënaqësisë 6. Përshtatshmëria 7. Me në qendër fëmijën 8. Fuqizimi

Aneksi 2: Protokollin i hulumtimit dhe mjetet metodologjike

Për protokollin

Ky protokoll paraqet përshkrimin, objektivat dhe metodologjinë e procesit të zbatimit të hulumtimit. Ai ofron, në aneks, dokumentet që lidhen me projektin për referencë dhe një tërësi mjetesh metodologjike për t'u përdorur për mbledhjen dhe ndarjen e të dhënave parësore.

Plani i punës për hulumtimin përfshin një përshkrim të modelit dhe metodologjisë, mënyrën se si do të zgjidhen ekipi dhe pjesëmarrësit, një përshkrim se çfarë do të ndodhë gjatë hulumtimit dhe cilat metoda do të përdoren për analizimin e të dhënave, dhe në këtë mënyrë vepron si një plan pune tregues. (Shih planin e punës për hulumtimin në anekset.)

Është shumë e rëndësishme që ekipi i hulumtimit, në tërësi, të ketë një mirëkuptim lidhur me kornizën analitike dhe parimet e hulumtimit, si edhe me rezultatet e synuara të vlerësimit (shih Kornizën Analitike në anekse). Çdo hulumtues duhet të “luftojë” për qëllimet për të cilat bihet dakord në lidhje me ofrimin e përgjigjeve për të njëjtat pyetje të hulumtimit, me qëllim që informacionet të mundësojnë besueshmërinë në përdorim gjatë ndërmarrjes së analizës. Në këtë mënyrë, një rezultat parësor është produkti që është i aksesueshëm dhe i dobishëm për partnerët (Qeveri, UNICEF dhe institucione joqeveritare). Çdo hulumtues duhet të përdorë të njëjtat parime, strategji dhe mjete metodologjike për të prodhuar informacione që janë të krahasueshme dhe për pasojë edhe të vlefshme për analizën dhe të dobishme për përdoruesit përfundimtarë. Protokollin synon të ndihmojë në ofrimin e bazave të shëndosha, harmoninë metodologjike dhe etike ndërmjet aktorëve përgjegjës dhe zbatimin e elementeve të ndryshme të projektit.

Qëllimi përfundimtar i analizës është të forcojë sistemin e mbrojtjes së fëmijës në Shqipëri nëpërmjet identifikimit të rekomandimeve specifike që vijnë nga hartëzimi dhe analiza e sistemit të mbrojtjes së fëmijës, dhe synon të hartojë një strategji kombëtare për mbrojtjen e fëmijës dhe të ofrojë informacione për reformat e vazhdueshme dhe anasjelltas (reforma territoriale dhe reforma e shërbimeve të kujdesit social)¹¹⁵. Për të bërë një gjë të tillë duhet mbledhur informacion, duhet analizuar dhe organizuar në mënyrë strategjike duke përdorur kornizën analitike të propozuar nga Maestral dhe për të cilën është rënë dakord nga partnerët kyç.

Dokumenti ka qëllime të shumta, si: (i) Koordinimi i aktorëve të ndryshëm, përgjegjësit dhe llogaridhëniet përpara, gjatë dhe pas hulumtimit aktual; (ii) Lehtësimi i mbledhjes dhe analizimit të të dhënave bazuar në mirëkuptim dhe qasje të përbashkëta; (iii) Mbështetja e monitorimit të vazhdueshëm të aktivitetëve të hulumtimit; dhe (iv) Lehtësimi i produktit final të dobishëm dhe gjithëpërfshirës që është i aksesueshëm nga përdoruesit përfundimtarë.

Protokollin është hartuar dhe projektuar nga Maestral dhe u është dërguar për miratim partnerëve kyç përpara se t'u propozohet për vlerësim final hulumtuesve të fushës. Ai ka si synim të jetë një dokument “i gjallë” që mund të përshtatet dhe modifikohet pas tëi identifikohen progreset e vlerësimit dhe përmirësimet.

Protokollin do të përkthehet, kopjohet dhe rishikohet me çdo hulumtues të përfshirë. Përgjegjësia parësore e hulumtuesve është ta kuptojnë protokollin dhe t'i referohen pas kryerjes së hulumtimit, si edhe të bëjnë pyetje për qartësim ose të propozojnë ndryshime kur të lindë nevoja. Hulumtuesit nxiten që të kenë një kopje të protokollit me vete për referencë kur ata ndodhen në terren.

Fusha e veprimit dhe përshkrimi i hulumtimit

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë (nga këtu dhe në vijim referuar si “Ministria”) vazhdon të reformojë planifikimin dhe ofrimin e shërbimeve të kujdesit social. Reforma mbështetet nga një grant i Bashkëpunimit Zviceran për Zhvillim i ofruar nga Fondi i Kombeve të Bashkuara për Fëmijët (UNICEF).

¹¹⁵ Nga termat e referencës për analizën e sistemit të mbrojtjes së fëmijës në kontekstin më të gjerë të mbrojtjes sociale, UNICEF Shqipëri dhe Terre des hommes, Tiranë, 2014

Iniciativa që po ndërmerret për katër vitet e ardhshme është pjesë e reformës në vazhdim të sistemit të mbrojtjes sociale të menaxhuar nga Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Ajo ka si synim të përmirësojë efektshmërinë e sistemit të mbrojtjes sociale, cilësinë e shërbimeve sociale për grupet vulnerabël, duke përfshirë fëmijët dhe familjet e tyre, dhe të sigurojë se mbrojtja sociale funksionon për shumicën e anëtarëve vulnerabël të shoqërisë.

Një sistem efektiv i kujdesit social përbëhet nga një sistem i integruar dhe i ndërlidhur i ligjeve, rregulloreve, politikave, procedurave, institucioneve, kapaciteteve dhe stafit, dhe shërbimeve dhe ofruesve të shërbimeve. Shkurtimisht, veprimet e reformës mund të përmbledhen në pesë tituj të Veprimit Themelor¹¹⁶:

- Qartësimi i marrëdhënieve financiare qeveri qendrore – vendore;
- Mundësimi i qeverisë vendore për të planifikuar dhe shpërndarë shërbimet e kujdesit social;
- Përgjegjësi qendrore dhe vendore për të planifikuar shërbimet e kujdesit social;
- Zhvillimi i kapaciteteve të burimeve njerëzore për të ofruar shërbimet e kujdesit social;
- Roli dhe funksioni i Shërbimit Social Shtetëror.

Arkitektura ekzakte e sistemit të reformuar të shpërndarjes së shërbimit të kujdesit social do të preket nga reforma administrative/territoriale që është ende në proces, por pika kryesore mbetet e njëjtë: duhet të jetë një profesion në “terren”, pranë zonave ku jetojnë njerëzit, për t’i ndihmuar ata në rrethana të vështira të jetës për të gjetur zgjidhje efektive për problemet e tyre. Nëse profesionistë të tillë janë të pranishëm, mundësitë që situatat e vështira të mund të përkeqësohen në konflikte dhe/ose kriza zvogëlohen.

Midis shumë niveleve të punës që janë ndërmarrë nga Ministria në mbështetje të reformës së shërbimeve sociale nevojitet edhe analiza e sistemit të mbrojtjes së fëmijës me qëllim që sistemi i mbrojtjes sociale në Shqipëri të bëhet më i ndjeshëm ndaj fëmijës dhe të tregojë se si mbrojtja sociale është një mjet ndërsektorial me potencial për të plotësuar investimet nëpër sektorë duke sjellë rezultate më shumë të barabarta.¹¹⁷

UNICEF dhe Terre des hommes (TdH), në bashkërendim me Ministrinë kanë autorizuar Maestral International të merret me analizën e sistemeve që do të zhvillohet nëpërmjet ushtrimit të hartëzimit dhe vlerësimit. Hartëzimi dhe vlerësimi do të marrin në shqyrtim mënyrën se si programet e mbrojtjes së fëmijës dhe mbrojtjes sociale (si parandalimi edhe ndërhyrja) i kanë përdorur burimet e disponueshme, në çfarë mase dhe me çfarë rezultatesh apo ndikimesh.

Hartëzimi dhe vlerësimi i sistemit të mbrojtjes së fëmijës do të fillojë nga gjetjet e vlerësimit të Strategjisë Kombëtare për Përfshirjen Sociale (SKPS)¹¹⁸ dhe rekomandimet e saj, si edhe nga burime të tjera kryesore, siç është analiza e Sistemit të Mbrojtjes së Fëmijës me koalicionin BKTF dhe Raportin për monitorimin e Planit të Veprimit mbi të Drejtat e Fëmijëve. Hartëzimi dhe vlerësimi do të fillojnë duke marrë në konsideratë se si i identifikon dhe trajton rreziqet e fëmijëve sistemi shqiptar i mbrojtjes sociale dhe do të analizojnë sistemin e mbrojtjes së fëmijës nën këndvështrimin e mbrojtjes së gjerë sociale dhe brenda kornizës të të drejtave të fëmijëve të Konventës së Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Fëmijëve (UNCRC), protokollat e saj opsionale dhe të gjitha instrumentet ndërkombëtare për të drejtat e fëmijës. Në këtë kuptim, do të kërkohet informacion për të demonstruar se si (dhe nëse) sistemi: identifikon dhe parandalon rreziqet e mbrojtjes dhe kujdesit social; i mbron fëmijët nga këto rreziqe; ndërhyr në situata të shqetësimeve për dhunim ose mbrojtje; promovon kujdesin me bazë familjen, reagimin e komunitetit dhe përmbushjen e të drejtave të fëmijëve; dhe kryen një transformim në kontekstin kombëtar dhe vendor për rezultate të përmirësuara për fëmijët dhe familjet e tyre.

Hartëzimi dhe vlerësimi do të marrin parasysh faktin se në çfarë mase ofrimi i transfertave sociale dhe

¹¹⁶ Nga termat e referencës së analizës së sistemit të mbrojtjes së fëmijës, UNICEF Shqipëri, 2014

¹¹⁷ Nga termat e referencës së analizës së sistemit të mbrojtjes së fëmijës në kontekstin më të gjerë të mbrojtjes sociale, UNICEF Shqipëri dhe Terre des Hommes, Tiranë, 2014

¹¹⁸ Qendra Shqiptare për Studime Ekonomike, Vlerësim i Strategjisë Kombëtare Shqiptare për Përfshirjen Sociale (2007-2013), Tiranë 2013

zgjerrimi i njëkohshëm i aksesit ndaj shërbimeve cilësore ka çuar në përmirësimin e menaxhimit të riskut të mbrojtjes së fëmijës dhe rezultateve të ndërhyrjes për fëmijët. Ushtrimi do të çojë në identifikimin e nxitësve të ndryshimit (DoC) që ndikojnë në nivelet dhe format e ndryshme të kujdesit dhe mbrojtjes së fëmijëve, duke kontribuar në formulimin e një teorie ndryshimi (ToC) kundrejt të cilit mund të vlerësohet funksionimi i sistemit të mbrojtjes së fëmijës brenda mjedisit gjithëpërfshirës të mbrojtjes sociale. Një tjetër element kryesor është se analiza do të përqendrohet te funksionimi ndërsektorial i sistemit, në veçanti ndërmjet sektorëve të shëndetësisë, zbatimit të ligjit, drejtësisë dhe arsimit.

Ekipet, rolet dhe përgjegjësitë

Ekipi i Maestral International do të përbëhet nga tre këshilltarë:

- Manolo Cabran do të jetë lideri i ekipit. Ai do të jetë përgjegjës për koordinimin e të gjithë aspekteve të këshillimit. Ai do të mbikëqyrë dhe do të udhëheqë procesin e hartëzimit dhe vlerësimit lidhur me aspektet e mbrojtjes sociale, drejtësinë për fëmijët, dhe hartëzimin vizual, buxhetin dhe analizën statistikore.
- Beth Bradford do të jetë përgjegjëse për aspektet e mirëqenies dhe punës sociale, dhe ofrimin e shërbimeve, me një fokus të veçantë te kujdesi alternativ dhe planifikimi i reformës, dhe sistemet e menaxhimit të rastit.
- Manuel Finelli do të jetë përgjegjës për të gjitha aspektet këshillimore dhe pjesëmarrëse të hulumtimit. Ai do të projektojë mjetet për mbledhjen e të dhënave parësore, dhe mbështetjen për Ekipin Kombëtar të Hulumtimit.

Ekipi i Terre des hommes do të përbëhet nga:

- Një lider ekipi,
- Tre punonjës socialë,
- Një specialist i arsimit,
- Një përfaqësues nga menaxhimi i financave publike, dhe
- Një avokat.

Organizatat Terre des hommes dhe Maestral International do të jenë përgjegjëse për konceptimin, zbatimin dhe analizimin e aktiviteteve për mbledhjen e të dhënave parësore siç përshkruhen në këtë protokoll dhe duke iu referuar marrëveshjeve të ndërmarra, kontraktuara dhe menaxhuara nga Zyra e UNICEF-it në Shqipëri (në anekse).

Maestral International do të jetë përgjegjëse dhe do të japë llogari për detyrat e përgjithshme më poshtë:

- Zhvillimin e një kornize analitike, protokollit të hulumtimit, metodologjitë dhe mjetet;
- Trajnimin e hulumtuesve vendorë;
- Ofrimin e mbikëqyrjes teknike për Terre des hommes për sa i përket mbledhjes të të dhënave dhe analizimit të tyre;
- Analizimin e përfundimeve nga mbledhja e të dhënave të marra me kontributin e Terre des hommes;
- Përfshirjen e rezultateve të analizës në materialet e detyrave gjithëpërfshirëse që do t'i shpërndahen UNICEF-it dhe Ministrisë;

- -Lidhjen dhe komunikimin e rregullt me UNICEF-in, Ministrinë dhe Terre des hommes;
- -Mbikëqyrjen gjithëpërfshirëse të procesit të vlerësimit.

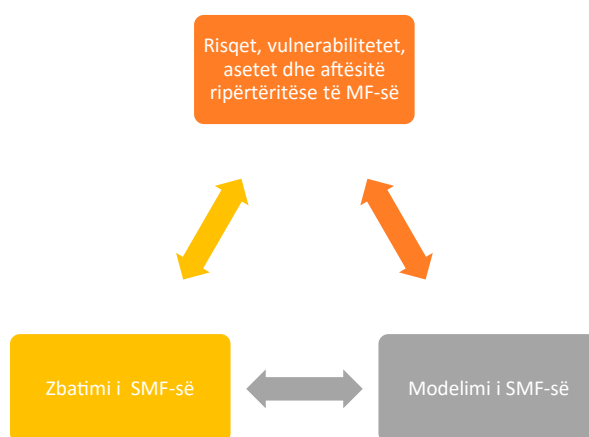
TERRE DES HOMMES do të jetë përgjegjëse dhe do të japë llogari për detyrat e përgjithshme më poshtë:

- - Rekrutimin e hulumtuesve vendorë;
- - Koordinimin dhe organizimin e aktiviteteve vendore të hulumtimit;
- - Mbikëqyrjen e hulumtuesve vendorë;
- - Lidhjen dhe komunikimin e rregullt me Maestral International mbi protokollin e hulumtimit, metodologjitë dhe mjetet;
- - Ofrimin e përfundimeve nga mbledhja e të dhënave bazuar në planin e punës për të cilin është rënë dakord me Maestral International.

Tabelat në vijim të çdo seksioni japin detaje mbi përgjegjësitë dhe afatin kohor për zbatimin e pritshëm të secilës prej strategjive dhe aktiviteteve të parashikuara. Në rast se ndonjë prej agjencive nuk do të jetë e gatshme, për arsye të ndryshme, të pajtohet me detyrat dhe afatin kohor për të cilat është rënë dakord, duhet të ketë komunikim të menjëhershëm me partnerët e tjerë për të kërkuar alternativa ose zgjidhje të mundshme.

Korniza analitike dhe pyetjet e përgjithshme për hulumtim

Sistemi shqiptar i mbrojtjes së fëmijës është pjesë e kontekstit të gjerë të mbrojtjes sociale dhe lidhet me të gjithë sektorët e tjerë socialë, siç janë sektorët e arsimit, shëndetësisë, zbatimit të ligjit që kanë përgjegjësitë dhe mandatet për mbrojtjen e fëmijës. Ministria është përgjegjëse për zbatimin e tre aspekteve të programeve të mbrojtjes sociale¹¹⁹, të emërtuar: a) programi i ndihmës me para në dorë të Ndhmës Ekonomike b) ndihma financiare për aftësinë e kufizuar KEMP, dhe c) ofrimi i Shërbimeve të Kujdesit Social. Hulumtimi do të marrë në konsideratë këto tre aspekte kyçe që lidhen në mënyrë specifike me kujdesin dhe mbrojtjen e fëmijëve dhe brenda sistemit kombëtar të mbrojtjes së fëmijës dhe raporteve të tyre reciproke (shih aneksin Korniza Analitike për më shumë detaje).



Zbatimi i vlerësimit do të bazohet te pyetjet e përgjithshme për të cilat hulumtimi synon të marrë përgjigje:

- A janë identifikuar dhe vlerësuar si duhen risqet, privimet, vulnerabilitetet, mundësitë dhe aftësitë ripërtëritëse të mbrojtjes së fëmijës?
- A është modeluar sistemi i mbrojtjes së fëmijës si duhet dhe në mënyrë të përshtatshme për t'i trajtuar ato?

¹¹⁹ Në këtë kontekst, mbrojtja sociale nuk mbulon punësimin, pensionet dhe sigurimet sociale

- A është zbatuar sistemi i mbrojtjes së fëmijës në mënyrë efektive për të trajtuar risqet dhe për t'u kujdesur për mbrojtjes e fëmijëve?

Bazuar në grupet e ndryshme të palëve të interesit, informatorët përkatës do të angazhohen nëpërmjet intervistave dhe fokus grupeve duke përdorur një sërë pyetjesh specifike të formuluar për secilin grup, por të bazuara në kontributin që ato ofrojnë për pyetjet e përgjithshme të hulumtimit. Matrica analitike që është pjesë e kornizës analitike jep detaje për aspektet e veçanta të secilës pyetje të përgjithshme të hulumtimit. Përgjigjet do të kërkojnë si nga aspekti i kërkesës së sistemit, po ashtu edhe nga aspekti i ofertës.

Analiza do të përfshijë hapat e mëposhtëm:

- Përgatitjen
- Mbledhjen e të dhënave
- Analizimin e të dhënave
- Vlerësimin e të dhënave

Përgatitja

Aktiviteti	Përgjegjësia	Afati kohor
Hartimi i kornizës analitike	Maestral International	Shkurt (java e 4-t)
Hartimi i protokollit të hulumtimit	Maestral International	Shkurt (java e 4-t)
Rekrutimi i hulumtuesve vendorë	Terre des hommes	Shkurt (java e 4-t)
Zhvillimi i mjeteve metodologjike	Maestral International	Mars (java e 1-rë)
Zhvillimi i paketës së trajnimit	Maestral International	Mars (java e 1-rë)
Organizimi i trajnimit të hulumtuesve vendorë	Terre des hommes	Mars (java e 3-të)
Modelimi dhe zbatimi i trajnimit të hulumtuesve vendorë	Maestral International	Mars (java e 3-të)
Organizimi i një aktiviteti World Cafè (Takim Pune)	UNICEF	Mars (java e 3-të)
Zbatimi i një aktiviteti World Cafè	Maestral International	Mars (java e 3-të)
Raportimi për trajnimin dhe aktivitetin World Cafè	Maestral International	Prill (java e 1-rë)
Finalizimi i kornizës analitike dhe metodologjisë – nëse është e nevojshme	Maestral International	Prill (java e 1-rë)

Zhvillimi i metodologjisë

Me qëllim që të ofrohen përgjigjet e përshtatshme për pyetjet e mësipërme të hulumtimit, qasja metodologjike që Maestral do të miratojë është testuar dhe përmirësuar, nëpërmjet punës, në shtete të ndryshme dhe mund të përshtatet mjaftueshëm për kontekstin shqiptar.¹²⁰ Ajo bazohet në pjesëmarrjen nëpërmjet përfshirjes aktive të të gjitha palëve të interesit për mbrojtjen e fëmijës, nga qeveria te shoqëria civile, nga udhëheqësit komunitarë te familjet dhe fëmijët, dhe ka provuar, midis të tjerash, të sigurojë: kontroll dhe transparencë të procesit, dhe forcim të kapaciteteve nëpërmjet transferimit të njohurive dhe diskutimeve mbi gjetjet. Metodatat që do të përdoren për mbledhjen e të dhënave listohen më poshtë dhe do të paraqiten me detaje në seksionet e mëposhtme:

¹²⁰ Maestral International zhvilloi për UNICEF-in Setin Global të Mjeteve (Global Toolkit) për të hartëzuar dhe vlerësuar sistemin e mbrojtjes së fëmijës, i disponueshëm [këtu](#).

1. Shqyrtim dokumentacioni: do të mbledhet, lexohet dhe analizohet literatura më e fundit dhe që ka më shumë lidhje me mbrojtjen sociale dhe mbrojtjen e fëmijës për të mbledhur informacione për hartëzimin dhe vlerësimin. Kjo metodë do të ofrojë informacione për t'iu përgjigjur pyetjeve të tre aspekteve kyçe të përmendura më sipër. Shqyrtimi do të përfshijë literaturën e botuar dhe të pabotuar që lidhet me situatën, kujdesin dhe mbrojtjen e fëmijëve në Shqipëri, si edhe duke përfshirë dokumentet rajonale.
2. World Café (Takim Pune): një metodë pjesëmarrëse nëpërmjet së cilës individët mbledhen dhe diskutojnë, dëgjojnë dhe zhvillojnë ide, njohuri dhe përvoja për temat dhe çështjet e propozuara nga ekipi i lehtësimin. Ajo është një metodë shumë e dobishme dhe e fuqishme për të analizuar fushat e hulumtimit duke i ngushtuar ato në fusha tematike dhe duke i prioritetizuar çështjet. Kjo metodë do të përdoret më shumë për analizimin e dy seteve, riskut dhe funksionimit të sistemit.
3. Anketimi online: i administruar nëpërmjet një platforme interneti. Qëllimi i anketimit është të mbledhë të dhëna sasiore për stafin e mbrojtjes së fëmijës. Ai mund të kufizohet te punonjësit socialë, ose mund të zgjerohet duke përfshirë edhe aktorët e MF-së në sektorë të tjerë (si në sektorin e arsimit, shëndetësisë, policisë, gjyqësorit). Pyetjet do të përqendrohen te profili, përvoja, trajnimi dhe fusha e veprimin. Avantazhet e përdorimit të anketimit online janë kapaciteti i tij për të arritur një numër të madh të anketuarish, si edhe përdorimi i informacionit të mbledhur për grafika dhe paraqitje vizuale.
4. Intervista me persona kyç: intervista cilësore gjithëpërfshirëse me palë interesi kyçe që kanë njohuri për komunitetin dhe temën. Qëllimi i intervistave me persona kyç është të mbledhë informacione nga një larmi njerëzish — duke përfshirë udhëheqësit komunitarë, profesionistët dhe përfituesit. Kjo metodë do të përdoret më shumë për aspektin kyç të modelimit të sistemit (shih fletën e informacioneve: Për intervistat gjysmë të strukturuar me persona kyç në anekse).
5. Fokus grupe (FG): takim i një grupi të vogël individësh që udhëzohen në diskutim nga një moderator i trajnuar për të mbledhur informacione cilësore të çmuara. Qëllimi i grupit të synuar është të zbulojë pikëpamje mbi qëndrimet dhe sjelljet. Do të organizohen FG tematike, edhe FG ndërsektoriale. Kjo metodë do të përdoret më shumë për analizimin e funksionimit të sistemit (shih fletën e informacioneve: Për fokus grupet në anekse).

Kampionimi

Aktivitetet e fushës së hulumtimit për mbledhjen e të dhënave parësore do të organizohen në fshatrat, rrethet dhe bashkitë e përzgjedhura. Bazuan në burimet njerëzore dhe financiare të disponueshme për ushtrimin e hartëzimit dhe vlerësimit, gjatë konsolidimit të këtij protokollit hulumtimi, ekipi Maestral, në bashkërendim me UNICEF-in dhe Terre des hommes, do të identifikojë se cilët nga 12 qarqet, 36 rrethet, dhe 66 bashkitë (nga këtu dhe në vijim “njësitë e kampionuara”) e Shqipërisë do të përfshihen në analizë.

Maestral International sugjeron adoptimin e tre kritereve të mundshme për identifikimin e rretheve, qarqeve dhe bashkive që do të vizitohen gjatë fazës së mbledhjes të të dhënave. Kriteri i parë është diferencimi i zonave urbane/rurale; kriteri i dytë ka të bëjë me marrjen parasysh të distancës së tyre nga kryeqyteti, Tirana¹²¹; dhe kriteri i tretë është kampionimi. Figura më poshtë¹²² paraqet një shembull të mënyrës se si mund të identifikohen 10 rrethe në mënyrë rastësore.¹²³

¹²¹ Supozimi se pas këtij kriteri qëndron fakti që sa më afër kryeqytetit aq më të larta shanset për të pasur në dispozicion shërbime “të mira” të mbrojtjes së fëmijës.

¹²² Hartë nga http://www.lonelyplanet.com/maps/europe/albania/map_of_albania.jpg

¹²³ Një rrjetë do të mbivendoset në hartë. Zgjedhja e hartës do të varet nga niveli (hartë kombëtare për përzgjedhjen e rretheve, harta të rretheve për të përzgjedhur qarqet dhe harta të qarqeve për të përzgjedhur bashkitë). Çdo qelizë e rrjetës do të ketë numra. Numri do të korrespondojë me një ngastër të zgjedhur rastësisht.



Përzgjedhja e Ekipit Vendor të Hulumtimit

Hulumtuesit e kërkuar vendorë do të rekrutohen, identifikohen dhe punësohen nga Terre des hommes, sipas procedurave të saj të prokurimit dhe bazuar në Termat e Referencës për të cilat është rënë dakord. (Shih TeR të hulumtuesve vendorë në anekse). Terre des hommes do t'i vërë në dispozicion një anëtar të stafit të saj për të vepruar si Lider i Ekipit Vendor të Hulumtuesve, dhe do të rekrutojë: 3 punonjës socialë, 1 specialist të arsimit, 1 specialist të menaxhimit të financave publike, dhe 1 avokat bazuar në nevojat specifike. Rekrutimi i këshilltarëve duhet të kryhet përpara ndërmarrjes së hulumtimit.

Hedhja në treg dhe prezantimi

Gjatë misionit të parë në terren, ekipi i Maestral do të kryejë një konsultim fillestar gjysmë-ditor me palët e interesit duke përdorur metodologjinë e quajtur “World Café” për të mbështetur procesin pjesëmarrës të hulumtimit duke bërë bashkë aktorët përkatës. Sugjerohet që pjesëmarrësit t'i përkasin ndonjë komiteti/ mekanizmi koordinimi ekzistues në nivel kombëtar mbi sistemet e përfshirjes sociale, mbrojtjes sociale dhe mbrojtjes së fëmijës në Shqipëri, siç janë përfaqësuesit ose anëtarët e komiteteve dhe/ose mekanizmave të koordinimit në nivel kombëtar mbi përfshirjen sociale, mbrojtjen sociale dhe mbrojtjen e fëmijës, ONQ-të (Organizata Ndërqeveritare) dhe OJQ-të që kanë lidhje me të drejtat e fëmijëve, organizatat e shoqërisë civile që kanë lidhje me të drejtat e njeriut, duke përfshirë të gjithë stafin e UNICEF-it dhe TDH të përfshirë në procesin e hartëzimit dhe vlerësimit.

Aktiviteti përqendrohet te përcaktimi i kufijve të sistemit të mbrojtjes së fëmijës brenda mjedisit të gjerë të mbrojtjes sociale, dhe për pasojë paraqet konsensus dhe detaje të nevojshme për hartëzimin dhe vlerësimin. Për këtë arsye, aktiviteti do të marrë në konsideratë pjesëmarrjen e përfaqësuesve nga policia, sektori i shëndetësisë, arsimit, drejtësisë, dhe OJQ-të, Shërbimi Social Shtetëror, përfaqësuesve të qeverisjes vendore, MMSR-së, OJQ-ve që kanë lidhje me mbrojtjen ndaj dhunës në familje, dhe çdo aktori tjetër që është aktualisht i përfshirë në ndërhyrjet e mbrojtjes së fëmijës¹²⁴. Aktiviteti do të ofrojë forume për shkëmbimin e pikëpamjeve, ndarjen e informacioneve dhe do të nënvizojë diskutimin mbi: (i) Cilët elemente përbëjnë sistemin e MF-së; (ii) Kujt i ofrohen shërbimet e MF-së; dhe (iii) Kush nuk ka akses te shërbimet e MF-së dhe pse. World Café do të jetë e përshtatshme për fazat pasuese të hulumtimit, siç janë organizimi i formateve më shumë efektive për fokus grupet dhe për të siguruar një zhvillim më të qëndrueshëm të shembujve të strukturave për intervista, si edhe informimi i palëve kyçe të interesit mbi analizën dhe vendosjen e konsensusit në përgatitjen e rekomandimeve përfundimtare.

Gjatë misionit të parë në terren, ekipi i Maestral do të ofrojë një trajnim katër-ditor për Ekipin Vendor të Hulumtuesve mbi kryerjen e procesit të mbledhjes të të dhënave. Trajnimi do të përfshijë dy anëtarë të ekipit Maestral, Liderin e Ekipit Vendor të Hulumtuesve dhe 4 hulumtues vendorë. Maestral International do të jetë përgjegjëse për modelimin dhe kryerjen e moduleve të trajnimit dhe Terre des hommes do të jetë përgjegjëse për logjistikën. Ajo do të ndjekë një qëllim të trefishtë për:

- 1) Ta njohur Ekipin Vendor të Hulumtimit me qëllimin dhe objektivat e analizës;
- 2) Të siguruar pajtueshmërinë e Ekipit Vendor të Hulumtuesve me kornizën analitike, parimet e hulumtimit, kodet e sjelljes, dhe metodologjitë e zgjedhura; dhe
- 3) Të konsoliduar kapacitetet e nevojshme për mjetet e përzgjedhura për mbledhjen e të dhënave (Fokus Grupet dhe Intervistat Gjysmë të Strukturuara të Personave Kyç).

Axhenda e trajnimit do të ketë strukturën e mëposhtme (shih axhendën e trajnimit të Ekipit Vendor të Hulumtuesve në anekse për detaje të mëtejshme):

DITA 1: Vështrim i përgjithshëm i hulumtimit dhe harmonizim mbi konceptet, bazën konceptuale dhe parimet kryesore

¹²⁴ Lista e pjesëmarrësve do të finalizohet në partneritet me MMSR-në dhe UNICEF-in.

DITA 2: Njohja me metodologjinë e zgjedhur

DITA 3: Testimi i mjeteve

DITA 4: Finalizimi dhe hedhja në treg

Mbledhja e të dhënave

Mbledhja dhe analizimi i të dhënave

Aktiviteti	Përgjegjësia	Afati kohor
Ndarja e burimeve për mbledhjen dhe analizimin e të dhënave	UNICEF dhe Terre des hommes	Shkurt (java e 4-t)
Mbledhja e burimeve shtesë nëpërmjet kërkesës për dokumente	Maestral International	Fundi i muajit shkurt
Finalizimi i listës së referencës për shqyrtim të literaturës	Maestral International	Maj (java e 4-t)

Maestral International do të kryejë mbledhjen dhe analizimin e të dhënave duke marrë parasysh burimet që do të ofrojnë UNICEF- dhe Terre des hommes dhe referencat ndërmjet dokumenteve që tashmë janë pranuar nga ekipi Maestral. Burimet shtesë do të identifikohen duke përdorur metodën zinxhir [*snow-ball method*] që përdor referenca dokumentesh në dokumentet që tashmë janë në dispozicion, si edhe arritja e rrjeteve të kolegëve për dokumentet përkatëse të vendit ose rajonale. Shqyrtimi do të marrë në konsideratë literaturën e botuar dhe atë të pabotuar.

Anketimi online

Në mënyrë që të integrohet dhe plotësohet informacioni i mbledhur nga shqyrtimi i literaturës, ekipi i hulumtimit do të kryejë një anketim online dhe mbledhjen e të dhënave cilësore që do të zbatohen në kontekstet e përzgjedhura, nëpërmjet intervistave gjysmë të strukturuar me persona kyç dhe fokus grupet.

Aktiviteti	Përgjegjësia	Afati kohor
Identifikimi i të anketuarve	Maestral International	Java e 1-rë e muajit prill
Modelimi i anketimit	Maestral International	Java e 1-të e muajit prill
Administrimi i anketimit	Maestral International	Në vazhdim
Analiza e rezultateve	Maestral International	Java e 1-rë e muajit qershor

Anketimi online do të administrohet nëpërmjet **Survey Monkey**, një platformë interneti¹²⁵. Qëllimi i anketimit është të mbledhë të dhëna sasiore për stafin e mbrojtjes së fëmijës. Ai mund të kufizohet te punonjësit socialë, ose mund të zgjerohet duke përfshirë edhe aktorët aleatë të MF-së (siç janë përfaqësuesit nga sektori i arsimit, shëndetësisë, policisë dhe strukturat ligjore). Anketimi do të administrohet nga aktorët e MF-së vetëm në nivel rrethi dhe qarku. Marrësit përfundimtarë do të bien dakord me Ministrinë, UNICEF-in dhe Tdh.

Pyetjet do të marrin në konsideratë profilin, përvojën dhe fushën e veprimit të atyre personave të përzgjedhur nga stafi i MF-së. Avantazhet e përdorimit të anketimit online janë kapacitetet e tij për të arritur një numër

¹²⁵ Kjo mund të zbatohet duke përdorur Child Protection Hub (Qendrën për Mbrojtjen e Fëmijës), një platformë për Evropën Juglindore për punonjësit e mbrojtjes së fëmijës, një iniciativë rajonale e ndërmarrë dhe e koordinuar nga Tdh, por që përfshin partnerë të ndryshëm nga Shqipëria dhe Evropa.

të madh të anketuarish, si edhe përdorimi i informacionit të mbledhur për statistika sasiore, grafika dhe prezantime vizuale.

Fokus grupet

Analiza do të plotësohet me të dhëna cilësore të mbledhura nga fokus grupet me një larmi grupesh të palëve të interesit. Metodologjia do të jetë veçanërisht e dobishme në kuptimin e përfituesve përfundimtarë siç janë fëmijët, të rinjtë dhe familjet. Të gjitha fokus grupet do të ndjekin praktikën më të mira ndërkombëtare; në veçanti, FG-ja me fëmijët do t'i kushtojë vëmendje të drejtave të fëmijëve për të marrë pjesë, për të shprehur opinionet, si edhe për sigurinë. Kodi etik i sjelljes për punën me fëmijët dhe popullatat vulnerabël do të rregullohet dhe do të kuptohet nga të gjithë hulumtuesit¹²⁶ dhe partnerët. Palët e tjera të interesit që do të merren në konsideratë për FG-të janë: familjet dhe kujdestarët, ofruesit e shërbimeve, udhëheqësit vendorë, punonjësit socialë të komunitetit.

Për mbledhjen e të dhënave në nivelin e decentralizuar, në secilin rreth, qark dhe bashki të synuar, standardi i krijuar nga ekipi Maestral parashikon kryerjen e aktiviteteve të mëposhtme:

- 2 Fokus Grupe me ofruesit e shërbimeve të MF-së (punonjës socialë, oficerë policie, punonjës shëndetësorë dhe mësues);
- 2 Fokus Grupe me prindërit;
- 2 Fokus Grupe me fëmijët/të rinjtë¹²⁷;

4 hulumtuesit vendorë do të punojnë në çifte, dhe do të vizitojnë dy njësitë e kampionuara në të njëjtën kohë. Secili FG do të kërkojë përafërsisht 1.5 orë, si me ofruesit e shërbimit të MF-së edhe me prindërit/mësuesit; 1 orë me fëmijët/të rinjtë; secili FG do të dokumentohet duke mbajtur shënime dhe nëpërmjet regjistrimit të plotë¹²⁸.

FG-ja do të kryhet duke ndjekur metodologjinë dhe mjetet e zhvilluara nga ekipi Maestral International dhe do të finalizohet/vlerësohet nga i gjithë ekipi i hulumtimit gjatë prezantimit të aktivitetit të trajnimit menjëherë para ndërmarrjes së aktiviteteve për mbledhjen e të dhënave cilësore. (Shih prezantimin e udhëzimeve në anekse).

Aktiviteti	Përgjegjësia	Afati kohor
Identifikimi i grupeve të palëve të interesit për mbledhjen e të dhënave nëpërmjet fokus grupeve (FG)	Maestral International me partnerët kyç	
Zhvillimi i protokolleve të FG-së për secilin grup	Maestral International	
Përkthimi i mjeteve dhe testimi	Terre des hommes	
Trajnimi për metodologjinë e FG-së	Maestral International	
Raportimi i FG-së	Terre des hommes	Prill (java e 2-të)
Ofrimi i mbikëqyrjes teknike	Maestral International	(Prill – Maj)

¹²⁶ Tdh ka krijuar Politikën e Mbrojtjes së Fëmijës që është e detyrueshme për t'u nënshkruar dhe për t'u ndjekur përfundimisht nga çdo punonjës, këshilltarë dhe vizitorë. Në këtë rast, përdorimi i gjithë Ekipi Vendor i Kërkimit është rekrutuar nga Tdh dhe menaxhohet nga ne, Politika për Mbrojtjen e Fëmijës do të nënshkruhet.

¹²⁷ Për të gjitha FG-të me fëmijët, kërkohet në parë leja me shkrim nga prindërit.

¹²⁸ Në fillim të çdo FG-je, duhet të kërkohet leja nga pjesëmarrësit për ta regjistruar seancën.

Intervistat e personave kyç

Intervistat gjysmë të strukturuar me personat kyç (IPK) do të përdoren për të mbledhur informacione në lidhje me qëndrimet, sjelljet dhe perceptimet e palëve kyçe të interesit për MF-në. Maestral International do të punojë me partnerët për identifikimin e informatorëve. Ata mund të përfshijnë autoritetet kombëtare, të rrethit dhe qeverisjes vendore, organizatat kombëtare joqeveritare (OJQ-të), ofruesit kyç të shërbimeve dhe të tjerë në nivel komunitar. IPK-ja do të ofrojë informacione të rëndësishme për mënyrën se si funksionon sistemi i MF-së në praktikë dhe se si ndihmon në identifikimin e mangësive, sfidave dhe mundësive. Në secilën njësi të kampionuar, do të organizohen të paktën 4 IPK duke përfshirë udhëheqësit komunitarë, profesionistët, ose rezidentët me njohuri bazë për komunitetin dhe/ose temat specifike.

4 hulumtuesit vendorë do të punojnë në çifte, dhe do të vizitojnë dy njësitë e kampionuara në të njëjtën kohë. Intervistat do të zgjasin nga 45 deri në 90 minuta dhe do të dokumentohen nëpërmjet regjistrimit të plotë.

Aktiviteti	Përgjegjësia	Afati kohor
Identifikimi i palëve kyçe të interesit për Intervistat me Persona Kyç (IPK)	Maestral International me partnerët kyç	
Zhvillimi i protokolleve të IPK-së	Maestral International	
Përkthimi i mjeteve dhe testimi	Terre des hommes	
Trajnimi mbi IPK	Maestral International	
Raportimi i IPK-së	Terre des hommes	Maj (java e 4-t)
Ofrimi i mbikëqyrjes teknike	Maestral International	(Prill – Maj)

Identifikimi i pjesëmarrësve dhe personave kyç në FG do të kryhet gjatë trajnimit të Ekipit Vendor të Hulumtuesve së bashku me Ministrinë, UNICEF-in, Terre des hommes dhe Maestral International, dhe do të kontrollohet përpara vizitës së çdo njësie të kampionuar. Sugjerohet itinerari i përgjithshëm më poshtë:

Një ekip me dy hulumtues do të pozicionohet në kontekstin e një misioni 5-ditor:

- Dita 1 (gjysmë): Udhëtim
- Dita 2 (e plotë): 1 FG në mëngjes, 1 FG pasdite/në mbrëmje (1 hulumtues kryen FG-në, 1 hulumtues dokumenton)
- Dita 3 (e plotë): 1 FG në mëngjes, 1 FG pasdite/në mbrëmje (1 hulumtues kryen FG-në, 1 hulumtues dokumenton)
- Dita 4 (e plotë): 1 FG në mëngjes, 1 FG pasdite/në mbrëmje (1 hulumtues kryen FG-në, 1 hulumtues dokumenton)
- Dita 5 (e plotë): 2 Intervista në mëngjes, 2 Intervista pasdite/në mbrëmje (do të kryhen individualisht nga secili hulumtues duke regjistruar dhe mbajtur shënime)
- Dita 6 (gjysmë): Udhëtim

Formati i misionit do të kërkojë që ekipi kombëtar të shpenzojë 4 ditë të plota pune (pa përfshirë udhëtimet) për kryerjen e FG-ve dhe Intervistave, dhe 4 ditë të plota pune për përpunimin e FG-ve dhe Intervistave, duke bërë një llogaritje të kohës për secilën njësi të kampionuar përafërsisht prej dy javësh.

Në tërësi, për një plan pune mbi 2-mujor për mbledhjen e të dhënave cilësore, një ekip hulumtimi prej 4 personash do të jetë i aftë të mbulojë 8 njësitë e kampionuara për sa i përket kryerjes dhe dokumentimit të aktiviteteve të mbledhjes të të dhënave cilësore, për përfundime gjithëpërfshirëse prej 68 raportesh FG dhe 171 raportesh Intervistash.

Mbikëqyrja teknike

Gjatë mbledhjes të të dhënave cilësore, Manuel Finelli do të kryejë të paktën tre takime nëpërmjet internetit që do të ndiqen nga LEVH dhe të gjithë hulumtuesit vendorë sipas planit të mposhtëm:

- ✓ **Takimi I:** menjëherë pas përfundimit të aktiviteteve të mbledhjes të të dhënave në njësinë e parë të kampionuar, me qëllim marrjen e feedbackut të parë për zbatimin e aktiviteteve në terren, si edhe për sfidat e ndeshura, nëse është e nevojshme edhe për të përcaktuar përshtatjet metodologjike, dhe në përgjithësi për të siguruar cilësi dhe lidhje të informacioneve të mbledhura.
- ✓ **Takimi II:** në gjysmë të procesit të aktiviteteve për mbledhjen e të dhënave nga njësitë e kampionuara për të marrë përshtypjet e përgjithshme mbi zbatimin.
- ✓ **Takimi III:** dy javë përpara datës së pritshme për përfundimin e aktiviteteve të mbledhjes të të dhënave për një intervistim të përgjithshëm mbi aktivitetin.
- ✓ **Takimet shitesë:** do të organizohen përgjatë procesit të Maestral International për diskutime dypalëshe dhe kolektive në internet nëse mund të lindin probleme metodologjike ose etike.

Komunikimi, koordinimi dhe raportimi

Lideri i ekipit Maestral International, Manolo Cabran do të raportojë te pika e kontaktit të UNICEF Shqipëri për analizën e sistemit të MF-së, Floriana Hima. Ndërkohë që Maestral do të ketë detyrimin kontraktual për të raportuar direkt te UNICEF-i, ekipi do të japë gjithashtu llogari për Ministrinë dhe Terre des homes.

NJVH-ja (Njësia Vendore e Hulumtimit) specialisti i MPF-së (Menaxhimit të Financave Publike) do t'i raportojnë LEVH-it (Liderit të Ekipit Vendor të Hulumtuesve), që do të mbajë lidhje me liderin e ekipit të Maestral. Specialisti i MFP-së dhe avokati do të raportojnë gjithashtu te lideri i ekipit të Maestral International dhe te LEVH në lidhje me progresin dhe sfidat. Lideri i ekipit Maestral International do të japë feedback për pikën e kontaktit të UNICEF çdo dy javë për sa i përket progresit të secilit hap. Nëse është e nevojshme do të vendosen komunikime të tjera. Anëtarët e ekipit Maestral do të kenë takime të rregullta të ekipit për të lehtësuar punën e koordinuar. Në rastet kur komunikimi nuk do të kryhet ballë për ballë, ai do të kryhet nëpërmjet platformave Skype ose Web Ex.

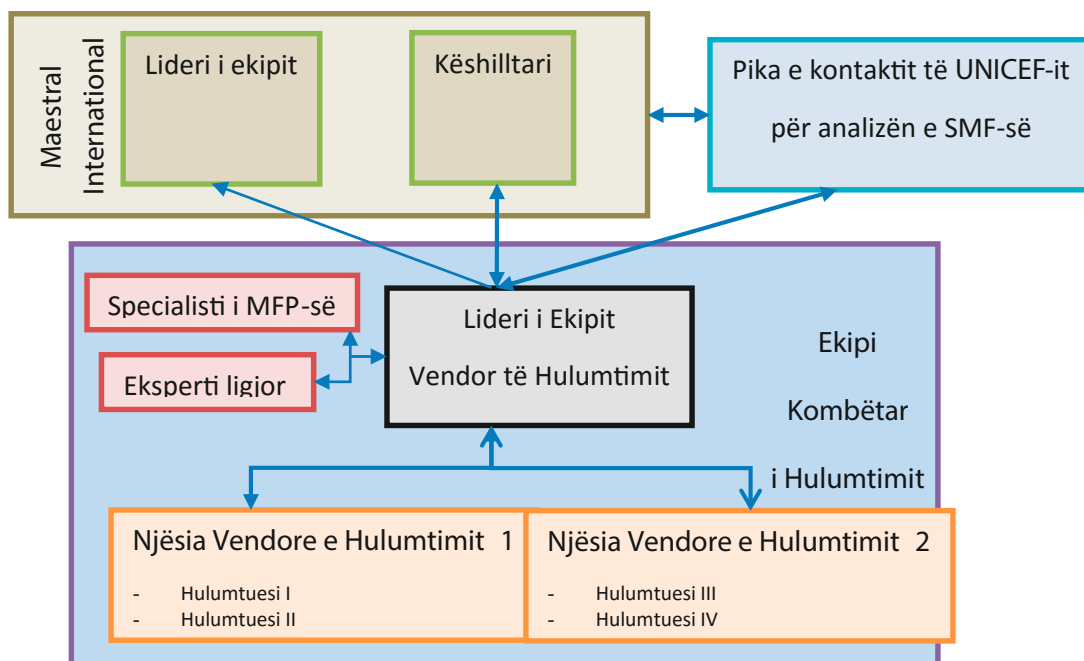
Ekipi Vendor i Hulumtuesve (EVH) do të përbëhet nga dy Njësi Vendore Hulumtimit (NJVH), secila e përbërë nga dy hulumtues, nga një specialist i Menaxhimit të Financave Publike (MFP), avokati dhe një Lider i Ekipit Vendor të Hulumtimit (LEVH). Manuel Finelli nga Maestral International do të ofrojë mbështetjen e nevojshme për sa i përket mbikëqyrjes dhe udhëzimeve në përputhje me modalitetet më poshtë.

Hulumtuesit vendorë do të jenë përgjegjës direkt për Terre des hommes dhe indirekt për Ministrinë, UNICEF-in dhe Maestral International për organizimin dhe realizimin e Fokus Grupeve dhe Intervistave me Persona Kyç, si edhe për dokumentimin e përshtatshëm të tyre sipas udhëzimeve të raportimit për të cilat është rënë dakord, dhe të cilat gjenden në anekse.

Katër hulumtuesit vendorë do të koordinohen nga dhe do t'i raportojnë Liderit të Ekipit Vendor të Hulumtimit, që është Blerta Spahiu, specialiste e Terre des hommes për mbrojtjen e fëmijës. Lideri i Ekipit Vendor të Hulumtimit do të jetë përgjegjës për koordinimin dhe mbikëqyrjen e hulumtuesve vendorë dhe do të jetë i ngarkuar me mbajtjen e kontakteve me ekipin Maestral International për sa i përket mbledhjes të të dhënave që lidhen me rrjedhjen e informacionit.

Raportet e FG-ve dhe të IPK-ve do të ndahen me Liderin Vendor të Hulumtimit dhe do të bazohen në shënime treguese për secilën intervistë dhe fokus grup, si edhe për intervistimin e tyre në fund të çdo takimi. Të dyja aktivitetet për mbledhjen e të dhënave do të organizohen në gjuhën shqipe, prandaj do të kërkohen transkriptimet e plota; por gjithsesi shënime treguese dhe vëzhgimet në anglisht për secilin aktivitet do të përgatiten në udhëzimet e mëposhtme për raportimin, të cilat gjenden në anekse.

Komunikimi ndërmjet Maestral International, Terre des hommes dhe UNICEF-it do të kryhet sipas grafikut të mëposhtëm:



Parimet etike dhe procedurat e mbrojtjes së fëmijës

Bazuar në literaturën përkatëse¹²⁹⁻¹³⁰⁻¹³¹⁻¹³², ekipi ka identifikuar parimet kyçe për përfshirjen e fëmijëve në hulumtim, të cilat përfshijnë:

- ***Pjesëmarrjen vullnetare dhe të informuar.*** Fëmijët dhe familjet e tyre do të informohen plotësisht për: 1) synimet e hulumtimit, 2) cilat do të jenë rezultatet, 3) për çfarë do të përdoren gjetjet e hulumtimit, dhe 4) pse janë ftuar ata të marrin pjesë në hulumtim. Do të jetë vendimi i tyre për të marrë sa më shumë informacion që të jetë e mundur nëse ata do të marrin pjesë në hulumtim apo jo. Gjithashtu, ata do të informohen edhe për mënyrën se si do njihen me raportin final.
- ***Konfidencialitetin.*** Fëmijët dhe familjet do të informohen se emrat e tyre do të mbahen anonimë në raport dhe përgjigjet e tyre për pyetjet e intervistave do të jenë konfidenciale. Për këtë arsye, raporti nuk do të përfshijë emra me qëllim shmangien e cënimeve të mundshme kundrejt pjesëmarrësve. Nëse përdoren citime direkte, në vend të emrave realë do të përdoren pseudonime. Nëse intervista dhe fokus grupi regjistrohen, fillimisht do të shpjegohet se përse regjistrimi është i rëndësishëm, dhe së dyti, ata do të sigurohen se regjistrimi do t'i përkasë vetëm intervistuesit për qëllimin e analizimit të të dhënave dhe nuk do t'i jepet askujt tjetër.
- ***Pëlqimin.*** Nëse fëmijët dhe familjet e tyre vendosin, pas marrjes së informacionit të plotë, të marrin pjesë në procesin e hartëzimit dhe vlerësimit, do të kërkohet leja e kujdestarëve për fëmijët nën 18 vjeç (nëse është e mundur me shkrim). Për pasojë, atyre do t'u kërkohet të nënshkruajnë formularin

¹²⁹ Kyronlampi-Kylmanen, T. and Maatta, K., 'Using children as research subjects: How to interview a child aged 5 to 7 years'. Faculty of Education, University of Lapland, Rovaniemi, Finland (2010).

¹³⁰ ESOMAR Kodet dhe Udhëzimet Botërore për Studim, 'Intervistimi i Fëmijëve dhe të Rinjve'. (2009).

¹³¹ Grupi i Punës Ndërmjet Agjencive mbi Pjesëmarrjen e Fëmijëve, 'Standardet Minimale për Konsultimin me Fëmijët'. ECPAT International, Knowing Children, Plan International, Save the Children Alliance, UNICEF EAPRO and World Vision, (2007).

¹³² 'So You Want to Involve Children in Research? A Toolkit Supporting Children's Meaningful and Ethical Participation in Research Relating to Violence against Children'. (Gillian Mann with S. Laws). SC Sweden. 2004.

e pëlqimit të përfshirë në anekse. Megjithatë, ata do të sigurohen se mund të refuzojnë të marrin pjesë në hulumtim në çdo fazë të tij. Për më tepër, nëse ka ndonjë institucion në Shqipëri përgjegjës për garantimin e zbatimit të standardeve etike të hulumtimit në studimet që lidhen me fëmijët, duhet marrë leje nga ky institucion për t'i përfshirë fëmijët në procesin e hartëzimit dhe vlerësimit.

- **Pyetjet.** Pyetjet e intervistës do të formulohen duke përdorur fjalë të thjeshta dhe gjuhën që përdor ajo zonë në mënyrë që të kuptohen më lehtë nga fëmijët. Çdo pyetje që me shumë gjasa mund të jetë gjyquese dhe e pandjeshme ndaj çështjes së fëmijës dhe kulturës vendore do të shmanget. Formulimi i pyetjeve do të jetë i ndjeshëm për të vendosur një marrëdhënie pozitive dhe besimi me intervistuesit dhe nuk duhet të sjellë kujtime traumatike, dhimbje dhe zemërim. Pyetjet nuk duhet të jenë të vështira dhe as problematike apo stresuese për t'u përgjigjur nga fëmijët. Prandaj, formulimit të pyetjeve duhet t'i kushtohet një vëmendje e madhe.
- **Mjedisin dhe klimën e intervistës.** Klima e intervistave duhet të jetë miqësore për fëmijën. Ka një sërë teknikash, siç është planifikimi i një salle, rregullimet e ndenjësve, që duhet të merren parasysh për ta bërë mjedisin të favorshëm për intervistimin e fëmijëve, për të shmangur formatin “pyetje dhe përgjigje” dhe për ta bërë atë më ndërveprues dhe më joformal. Mjedisi për intervistën duhet të zgjidhet nga fëmija: shtëpi ose një vend tjetër.
- **Raportimin e rasteve të lëndimit.** Nëse ekipi i hulumtimit ndeshet me një rast kur i intervistuari ose dikush që ata e njohin është në rrezik lëndimi (p.sh. shfrytëzim ose abuzim), hulumtuesit do ta raportojnë këtë rast te një punonjës social që përfaqëson DMS (Departamentin e Mirëqenies Sociale) në nivel qarku, i cili do të marrë përsipër përgjegjësinë për ofrimin e mbështetjes ndaj fëmijës dhe angazhimin e tij për t'u marrë me rastin e tij/saj, siç është diskutuar në takimin me kryetarin e DMS në Tiranë. Për më tepër, ai duhet të theksojë se në mungesë të organit kombëtar që mbikëqyr procedurat etike të pjesëmarrjes së fëmijëve në hulumtim në Shqipëri, kryetari i DMS-së, që është përgjegjës për verifikimin e standardeve etike në përfshirjen e fëmijëve në hulumtimin social, ka vlerësuar metodologjinë dhe ka konfirmuar se përmbush standardet e kërkuara për përfshirjen e fëmijëve në analizën e sistemit të mbrojtjes së fëmijës.
- **Trajnim mbi hulumtimin për përfshirjen e fëmijëve.** Fokus grupet me fëmijët do të organizohen nga aktivistët e komunitetit vendor. Trajnimi dy-ditor për lehtësuesit e fokus grupeve do të menaxhohet nga këshilltari ku lehtësuesve do t'u ofrohen udhëzime dhe direktiva për organizimin e fokus grupeve me bazë aktivitetet me fëmijët.

Analiza e të dhënave

Aktiviteti	Përgjegjësia	Afati kohor
Përgatitja e shënimeve dhe vëzhgimeve nga IPK dhe FG	Hulumtuesit vendorë të mbikëqyrur nga Terre des hommes	
Analiza e IPK dhe FG në temat e gjetjeve të të dhënave	Maestral International	
Analiza e anketimit online	Maestral International	
Identifikimi i gjetjeve kyçe	Maestral International	

Maestral International do të kryejë analizën e sistemit të mbrojtjes së fëmijës bazuar në kornizën analitike, dhe me burimet e disponueshme të informacioneve (p.sh. nga dokumentet e analizuara gjatë metodës së mbledhjes dhe analizimit të të dhënave, nga informacionet e prodhuara nëpërmjet anketimit online, dhe nga raportet e FG-ve dhe IPK-ve). Gjatë fazës së analizimit të të dhënave ekipi Maestral International do të kërkojë qartësimet e nevojshme nga hulumtuesit vendorë për pika specifike.

Informacioni i mbledhur do të analizohet nga Maestral international, me mbështetjen e Ekipit Vendor

të Hulumtimit, duke marrë parasysh pikëpamjet e tyre për sistemin e mbrojtjes së fëmijës. Korniza analitike e hartuar nga Maestral International do të udhëheqë mbledhjen sistematike dhe prezantimin e informacioneve të prodhuara nëpërmjet metodave të mbledhjes dhe analizimit të të dhënave, anketimit online, fokus grupeve dhe intervistave me persona kyç.

Për hir të kohëzgjatjes dhe për të shmangur përzierjen e gjetjeve të takimit me njëra-tjetrën, raportet e FG-ve dhe IPK-ve duhet të përfundojnë menjëherë pas secilit prej tyre; për këtë arsye, Maestral International rekomandon që secili raport i FG-ve dhe IPK-ve t'i transmetohet Manuel Finellit nga LEVH-i përpara se të vizitohet një njësie të re për kampionim.

Ekipi Maestral International dhe ekipi vendor i hulumtimit do të punojnë së bashku (duke përdorur komunikimin në distancë) për të identifikuar gjetjet paraprake kyçe.

Konsolidimi i të dhënave, vlerësimi dhe raportimi

Aktiviteti	Përgjegjësia	Afati kohor
Hartimi i raportit final	Maestral International	Korrik (java e 2-të)
Organizimi i workshopit për konsolidimin	Terre des hommes	Korrik (java e 4-t)
Modelimi/zbatimi i workshopit për konsolidimin	Maestral International	Korrik (java e 4-t)
Organizimi i workshopit për vlerësimin	UNICEF	Korrik (java e 4-t)
Modelimi/kryerja e workshopit për vlerësimin	Maestral International	Korrik (java e 4-t)
Raporti final	Maestral International	Gusht (java e 2-të)

Pas identifikimit të gjetjeve paraprake kyçe, anëtarët e ekipit Maestral do të organizojnë një takim me Ekipin Vendor të Hulumtimit me synim konsolidimin e gjetjeve paraprake. Gjetjet paraprake do të prezantohen në formën e dhënies së udhëzimeve. Me konsolidimin e brendshëm të gjetjeve paraprake, Maestral do të organizojë një workshop përfundimtar për të prezantuar gjetjet paraprake te palët e interesit që merren me mbrojtjen e fëmijës, duke përfshirë ata individë që morën pjesë në aktivitetin World Café. Duke përdorur diskutimet plenare dhe grupet e punës, pjesëmarrësit do të vlerësojnë gjetjet dhe do të kenë një mundësi shtesë për të sugjeruar përmirësime. Workshopi do të jetë një mundësi e mirë për të diskutuar dhe vlerësuar rekomandimet dhe për t'i prioritetizuar ato për të informuar mbi një strategji përfundimtare ose plan veprimi për të forcuar sistemin kombëtar të mbrojtjes së fëmijës.

Bazuar në gjetjet e vlerësuar, Maestral International do të hartojë një Raport Analize për Sistemin e Mbrojtjes së Fëmijës. Për strukturën e raportit të plotë të analizës do të bihet dakord nga UNICEF-i, Ministria dhe Terre des hommes për të siguruar pajtueshmërinë e tij me pritshmëritë dhe kriteret e TeR. Drafti do të qarkullojë ndërmjet palëve përkatëse të interesit, të cilave, brenda një afati kohor të pranueshëm, do t'u kërkohej të japin një feedback. Kontributet, komentet dhe sugjerimet e tyre përkatëse do të bëhen pjesë e draftit përfundimtar.

Aneksat

1. Plani i punës
2. Fleta e informacioneve: Terminologjia kyçe për hulumtimin
3. Fleta e informacioneve: Fokus Grupet
4. Fleta e informacioneve: Intervistat gjysmë të strukturuar me persona kyç
5. Fleta e informacioneve: Procedurat etike të hulumtimit
6. Fleta e informacioneve: Shqetësimet etike dhe praktike në konsultimin me fëmijët
7. Udhëzime orientuese për fokus grupet
8. Udhëzime orientuese për intervistat gjysmë të strukturuar me persona kyç
9. Udhëzimet për Raportimin e FG-ve dhe IPK-ve
10. Formulari i Terre des hommes për marrjen e pëlqimit
11. Politika e Terre des hommes për mbrojtjen e fëmijës
12. Axhenda për trajnimin e hulumtuesve vendorë
13. Projekt dokument: Plani i përgjithshëm i punës për analizën
14. Projekt dokument: Matrica analitike
15. Projekt dokument: Lista e dejave të kontaktit
16. Projekt dokument: TeR të hulumtuesve vendorë
17. Projekt dokument: TeR të ekipit ndërkombëtar

Aneksi 3: Lista e dokumenteve të shqyrtuara

Qendra Shqiptare për Studime Ekonomike. (2012). Strategjia Kombëtare Ndërsektorale Shqiptare për Përfshirjen Sociale, 2007-2013 –Raport Vlerësime.

Qendra Shqiptare për Studime Sociale. (2005). Vlerësimi i Shërbimeve të Kujdesit të Fëmijës dhe Institucionet për Fëmijët pa Kujdes Prindëror.

Amnesty International. (2010). Në kërkim të strehës: Shkëputja nga sistemi i kujdesit social në Shqipëri.

Amnesty International. (2010). Memorandumi i Qeverisë Shqiptare: Jetimët dhe fëmijët e tjerë që u është mohuar kujdesi prindëror.

Better Care Network. (2013). Rishikimi i Kujdesit Shtetëror: Shqipëri.

BKTF. (2012). Analiza e Situatës për Sistemin e Mbrojtjes së Fëmijës në Shqipëri 2011.

Boeckhout, S. and McClements, C. (2010). Regional disparities in Albania. Report for UNDP.

Bryne, K. (2014). Analysis of policies and reforms affecting the situation of children in Albania.

Bushat, B., Karakaci, V. and Pfaeffli, S. (2014). Study on the functional areas in Albania. Program for Local Development and Decentralization.

Qendra për Studime Ekonomike dhe Sociale. (2011). Hartëzimi i fëmijëve Romë në Shqipëri.

Set Mjetesh mbi Mbrojtjen e Fëmijës për Shkollat. (Pa datë – pa autor)

Observatori për të Drejtat e Fëmijës. (2013). Varfëria e fëmijëve në Shqipëri.

Qendra “Fëmijët Sot”. (2013). Analizë Institucionale e Shërbimeve Sociale Shtetërore: Rolet, detyrat dhe përgjegjësitë në kuadrin e Reformës së Shërbimeve të Kujdesit Social.

Aleanca për Fëmijët. (2009). Raportimi alternativ për situatën e të drejtave të fëmijëve dhe për zbatimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Fëmijës.

Koalicioni për Zgjedhje të Lira dhe të Ndershme, dhe Demokraci të Qëndrueshme. (2014). Monitorimi i sistemit të kujdesit shëndetësor parësor në Shqipëri: Dokument Studimor.

Komiteti për të Drejtat e Fëmijës. (2011). Marrja parasysh e raporteve të dërguara nga palët nën Nenin 44 të Konventës: Raportet e kombinuara periodike të dyta, të treta dhe të katërta të realizuara në vitin 2009 në Shqipëri.

Komiteti për të Drejtat e Fëmijës. (2012). Lista e çështjeve të informacioneve shtesë dhe të përditësuara që lidhen me marrjen parasysh raporteve të kombinuara periodike të dyta, të treta dhe të katërta të Shqipërisë, Shtesë, Përgjigjet e shkruara të Shqipërisë.

Compass. (2001). Organizimi dhe struktura e qeverisjes vendore në Shqipëri..

Këshilli i Evropës. (2009). Strategjia e integruar kundër dhunës: Udhëzimet e politikës së Këshillit të Evropës mbi strategjitë e integruara për mbrojtjen e fëmijëve nga dhuna.

CRCA, DCI dhe UNICEF. (2009). Seancë dëgjimore në Asamblenë Shqiptare mbi situatën e të miturve në konflikt me ligjin.

Davis, R. (2008). Social work education and the practice environment in Europe and Eurasia. For United

States Agency for International Development.

Delaney, S. (2013). Evaluation Study of Child Protection Units for World Vision International.

Dottridge, M. (2015-draft). Albanian business code of conduct concerning the employment of workers aged less than 18.

Udhëzimet Operative të Draftit: SEKTORI I PUNËSIMIT, AFTËSIVE DHE POLITIKËS SOCIALE.

Dragoti, E. and Kusi, S. (2007). Violence against children in Albania: The capacity of service providers to identify, register, report and refer cases of violence against children.

Komisioni Evropian. (2008). Përfshirja sociale dhe mbrojtja sociale në Shqipëri.

Komisioni Evropian. (2013). Raport Progresi i Shqipërisë për vitin 2013.

Këshilli i Evropës. (2014). Raport Progresi i Shqipërisë për t'u anëtarësuar në BE.

Evans, P. (2014). A survey of children resident in public and non-public institutions. UNICEF.

Gedeshi, I. and Jorgoni, E. (2012) Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration: Final country report Albania. For European Commission.

Gheorghe, D. and Yordanova, D. (2015). Round table on combating violence against children in Albania: Summary report for Council of Europe.

Qeveria e Shqipërisë. (2013). Projekt Dokumenti STAR i UNDP për Mbështetjen ndaj Reformës Territoriale dhe Administrative UNDP.

Qeveria e Shqipërisë. (2013). Projekt Dokumenti STAR i UNDP për Mbështetjen ndaj Reformës Territoriale dhe Administrative UNDP: Rishikim.

Qeveria e Shqipërisë. (2014). Zbatimi i Raport Progresit Dhjetor 2013 – Prill 2014 Mbështetje ndaj Reformës Territoriale dhe Administrative: Raport i UNDP.

Qeveria e Shqipërisë. (2014). Zbatimi i Raport Progresit Maj – Gusht 2014 Mbështetje ndaj Reformës Territoriale dhe Administrative: Raport i UNDP.

Guma, A. and Jones, I. (2012). Rights of Children in Alternative Care: Filling the Gap through Peer Research, Albania's National Report 2011–2012. Report for SOS Children's Villages.

Hamilton, Carolyn, Steven Malby and Gwen Ross. (2007). Analysis of the Child Protection System in Albania. UNICEF & The Children's Legal Centre.

Hoxhaj, E. (2014). Decentralization process and financial autonomy of local government units in Albania. European Scientific Journal.

INSTAT. (2012). Censuri për Popullsinë dhe Familjet 2011.

INSTAT. (2013). Shqipëri: Tendencat mbi varfërinë.

Instituti i Statistikave të Shqipërisë. (2014). Anketim për matjen e standardeve të jetesës në Shqipëri, 2012.

Instituti për Studime Bashkëkohore. (2013). Shërbimet e kujdesit social në shkallë rajonale: Analiza dhe rekomandime – Projekt akt.

IOM. (2015). Mbështetja e Kombeve të Bashkuara për përfshirjen sociale në Programin e Shqipërisë: Profili i situatës së minorenëve të pashoqëruar dhe përpjekjet për përfshirjen sociale.

Jorgoni, E. and Ymeri, S. (2014). Supporting planning of social care services: Note on roles and functions. Report for UNICEF.

Jorgoni, E., Stubbs, P. and Ymeri, S. (2014). Policy Paper Rescaling social care services: Reform scenarios for a regional tier. Prepared for UNICEF.

Joshua, L. (2014). Integrated Policy Management Groups

Joshua, L. (2014). Outline of national sector programme for employment, skills and social policy: A results based approach.

Joshua, L. (2015). Support to sustainable reform processes in the employment, skills and social policy sector: Final report.

Joshua, L. and Jorgoni, E. (2014). Strategic Agility: Road Map for the Integrated Policy Management Group and Development of a National Sector Programme in the Employment, Skills and Social Policy (ESSP) Sector.

Joshua, L., Jorgoni, E. and Ymeri, S. (2015). Governance and Public Financial Management in the Employment, Skills and Social Policy Sector: An Assessment of Structures for Policy and Programme Coordination.

Matković, G. (2015). Supporting planning of social care services: Concept paper on establishing a package of services in Albania and financing mechanisms. Report for UNICEF.

Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore. (2014). Reforma Territoriale dhe Administrative: Analizë e situatës së qeverisjes vendore në Shqipëri.

Ministria e Shëndetësisë së Shqipërisë dhe Organizata Botërore e Shëndetësisë. (2006). Sistemi i shëndetit mendor në Shqipëri.

Ministria e Punëve të Brendshme. (2015). Dokument për diskutimin në tryezë të rrumbullakët: Masat planifikuese për trajtimin e minorenëve të pashoqëruar dhe të veçuar.

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2014). Sfidat dhe rekomandimet për përmirësimin e shërbimeve të mbrojtjes së fëmijës në nivel vendor.

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2014). Raport Kombëtar mbi situatën e të drejtave të fëmijëve në Shqipëri 2013-2014.

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2010). Konferenca Kombëtare mbi reformën e shërbimeve sociale.

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, UNICEF dhe Agjencia Zvicerane për Zhvillim. (2015). Konventa e parë në Shqipëri për të reformuar shërbimet e kujdesit social për personat që janë më të rrezikuar.

Qendra Kombëtare për Studime Sociale. (2013). Shërbimet e kujdesit social në Shqipëri: Një hartë e përditësuar, karakteristika dhe tendenca.

Komiteti Kombëtar i Grave dhe Familjes, dhe UNICEF. (2000). Hartëzimi i informacionit ekzistues mbi dhunën në familje në Shqipëri.

Instituti Kombëtar i Shëndetit Publik. (2014). Statusi shëndetësor i popullsisë së Shqipërisë.

Pa autor. (2003). Studimi shqiptar mbi decentralizimin fiskal.

Optima. (2015). Draft raport i pikave të forta, pikave të dobëta, mundësive dhe kërcënimeve në shërbimet e kujdesit social në Shqipëri dhe kuadri ligjor.

Optima. (2015). Raport fillestar: Hulumtim informues, analizë dhe përgatitje e draft ligjit mbi shërbimet e kujdesit social.

Instituti për Zhvillimin e Huaj. (2003). Një rishikim i përvojës në zbatimin e kornizave mbi shpenzimet afatmesme në kontekstin PRSP.

Avokati i Popullit. (pa datë). Rekomandime mbi reformën territoriale dhe administrative.

Qirjako, G., Burazeri, G. and Amursi, E. (2014). Prevalence of childhood physical abuse in Albania. Journal of Educational and Social Research Vol. 4, No 4.

Save the Children. (2011). Legjislacioni dhe shërbimet publike për fëmijët në situatë rruge.

Save the Children. (2012). Analizë mbi situatën e të drejtave të fëmijëve: Shqipëri.

Save the Children. (2012). Analizë mbi situatën e të drejtave të fëmijëve: Shqipëri.

Qendra për Studime Sociale. (2007). Gratë dhe fëmijët në Shqipëri: Dividendi i dyfishtë mbi barazinë gjinore.

Fshati i Fëmijëve SOS në Shqipëri. (2012). Kur kujdesi përfundon: Këndvështrime nga të rinjtë mbi përfundimin e kujdesit në Shqipëri, Republikën Çeke, Finlandë dhe Poloni.

Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e Fëmijës. (2014). Sfida dhe Rekomandime për Përmirësimin e Shërbimit të Mbrojtjes së Fëmijës në Nivel Vendor.

Stevens, I., Connelly, G. and Milligan, I. (2013). Moving forward on alternative care: Assessment of foster care pilot project in Albania.

Stevens, I., Graham, C. and Milligan, I. (2013) Moving forward on alternative care: Assessment of the foster care pilot project in Albania. Report for UNICEF.

Tamo, A. and Karaj, T. (2006). Violence against children in Albania For Human Development Centre.

Tamo, A. and Karaj, T. (2007). Practices of child rearing in the remote north and suburban regions of Albania.

Terre des hommes. (2003). Trafikimi i fëmijëve shqiptarë në Greqi.

Terre des hommes. (2013). Projekti i Rrjetit të Sigurisë për Mbrojtjen e Fëmijës: Të nxënit nga përvoja

Terre des hommes. (no date). Promovimi i mirëqenies dhe mbrojtjes së fëmijës në Shqipëri: Program trajnimi gjatë shërbimit për punonjësit e mbrojtjes/mirëqenies së fëmijës.

Terre des hommes. (2014). Udhëzime mbi procedurat që lidhen me të punuarit me fëmijët në situatë rruge. Projekt akt.

Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën (2013). Raport kombëtar mbi zbatimin e platformës për veprim Pekin +20.

UNDP dhe Ministria për Çështjet Vendore. (2014). Raport mbi turin e konsultimit për reformës territoriale dhe administrative në Shqipëri.

UNDP. (pa datë). Feedback mbi PAR.

UNDP. (2014). Raport për treguesin e zhvillimit njerëzor për vitin 2014.

UNICEF & Terre des hommes. (2013). Reforma e Shërbimeve të Kujdesit Social në Shqipëri: Vlerësim i kapaciteteve të ofruesve të shërbimeve sociale mbi modelin e menaxhimit të rastit në fushën e shërbimeve sociale.

UNICEF dhe Komisioni Evropian. (2013). T'i mbajmë fëmijët të sigurtë nga dhuna: Forcimi i sistemeve të mbrojtjes së fëmijës për sa i përket llogaridhënies së tyre për të identifikuar, referuar dhe përgjigjur ndaj rasteve të dhunës ndaj fëmijëve, Rezultate nga një studim në Shqipëri, Bosnje dhe Hercegovinë, Serbi dhe Turqi.

UNICEF dhe Save the Children. (2014). Studim kombëtar mbi fëmijët në situatë rruge në Shqipëri: Nga lypja në rrugë drejt mbrojtjes dhe kujdesit.

UNICEF. (2000). Drejt një sistemi drejtësie gjithëpërfshirës për të miturit.

UNICEF. (2007). Raport i Konferencës Kombëtare: Forcimi i sistemit të mbrojtjes së fëmijëve, të rinjve dhe familjes.

UNICEF. (2009). Vlerësimi i arritjeve të reformave të drejtësisë për të miturit në Shqipëri.

UNICEF. (2010). Në Shtëpi apo në një Shtëpi? Kujdesi Formal dhe Birësimi i Fëmijëve në Evropën Lindore dhe Azinë Qendrore.

UNICEF. (2010). Praktikrat e mira dhe iniciativat premtuese për drejtësinë e të miturve në rajonin CEE/CIS.

UNICEF. (2011). Ndjekja e konferencës mbi reformën e shërbimeve sociale në Shqipëri: Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara mbi kujdesin alternativ për fëmijët.

UNICEF. (2012). Si ta përmirësojmë reagimin e ofruesve të shërbimit në procesin e identifikimit, raportimit, dhe referimit të rasteve të dhunës ndaj fëmijëve.

UNICEF. (2012). Sistemet e Integruara të Mbrojtjes Sociale.

UNICEF. (2012). Raport mbi workshopin: Forcimi i sistemeve të mbrojtjes së fëmijës lidhur me reagimin e tyre kundrejt dhunës ndaj fëmijëve, duke i shndërruar evidencat në politika dhe rezultate.

UNICEF. (2013). Vlerësimi i realizueshmërisë së regjistrimit elektronik të lindjeve.

UNICEF. (2013). T'i mbajmë fëmijët të sigurtë nga dhuna: T'i bëjmë sistemet më shumë mbështetëse ndaj familjeve dhe më të përgjegjshme ndaj të drejtave të fëmijës.

UNICEF. (2013). T'i mbajmë fëmijët të sigurtë nga dhuna: T'i bëjmë sistemet më shumë mbështetëse ndaj familjeve dhe më të përgjegjshme ndaj të drejtave të fëmijës. Nga vëzhgimet: Të Drejtat e Fëmijës në Evropën Qendrore dhe Lindore, dhe Azinë Qendrore.

UNICEF. (2013). Rishikimi i rregulloreve financiare dhe sistemeve të informacioneve financiare për buxhetet e Mbrojtjes Sociale.

UNICEF. (2013). Rishikimi i rregulloreve financiare dhe sistemeve të informacioneve financiare të Qeverisë Shqiptare për menaxhimin e buxheteve të mbrojtjes sociale.

UNICEF. (2013). Raport vjetor i UNICEF 2013.

UNICEF. (2014). Konventa mbi Shërbimet Sociale: Raport Ekzekutiv.

UNICEF. (2014). Analiza mbi Situatën e Fëmijëve me Aftësi të Kufizuara në Shqipëri.

UNICEF. (2014). Mirëqenia sociale për fëmijët në Shqipëri: Rishikim i shpenzimeve publike.

UNICEF. (2014). Mbështetja e Planifikimit të Shërbimeve të Kujdesit Social: Shënim mbi rolet dhe funksionet.

UNICEF. (2015). Mbështetja e Planifikimit të Shërbimeve të Kujdesit Social: Dokument mbi krijimin e një pakete shërbimesh në Shqipëri dhe mekanizmat e financimit.

UNICEF. (2015). Një qasje e sistemit për mbrojtjen e fëmijës: Fokusi mbi llogaridhëniet e qeverive dhe shoqërisë. Prezantim me PowerPoint.

Departamenti Amerikan i Shtetit. (2014). Raport mbi të drejtat e njeriut në Shqipëri 2014.

Departamenti Amerikan i Shtetit. (2014). Raport mbi trafikimin e personave 2014.

UNU. (2014). Tregues i Riskut Botëror.

USAID. (2012). Projekti i planifikimit dhe qeverisjes vendore në Shqipëri: Dokument mbi decentralizimin fiskal në Shqipëri – draft.

Voko, K. and Tahsini, I. (2014). Children on the move in Albania: Response of child protection systems to their needs, Situation analysis. Report for Terre des Hommes and Save the Children.

Westwater G & Jovanovi V. (2009). Evaluation of Child Protection Unit intervention within the framework of social welfare.

Banka Botërore. (2001). Shpenzimet Publike dhe Rishikimi Institucional: Një Shënim i Shkurtër.

Banka Botërore. (2014). Gjendja e rrjeteve të sigurisë sociale.

Forumi Ekonomik Botëror. (2012). Raport për Hendekun Global Gjinnor.

Forumi Ekonomik Botëror. (2015). Risqet Globale 2015: botimi i 10të.

DOKUMENTE TË QEVERISË SË SHQIPËRISË (73 dokumente)

Plani i Veprimit dhe Treguesit për Strategjinë Kombëtare të Mbrojtjes Sociale 2015-2020

Projekt-ligji për Njësitë Administrative Territoriale 2014

Kundër Dhunës mbi Marrëdhëniet Familjare

Marrëveshja ndërmjet Republikës Helene (Greqi) dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë për Mbrojtjen dhe Ndihmën e Fëmijëve Viktima të Trafikimit, 2006

Strategjia Kombëtare Shqiptare për Luftën kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore – Kuadri Strategjik dhe Plani i Veprimit 2005-2007

Marrëveshje Bashkëpunimi për Funksionimin e Mekanizmit Kombëtar të Referimit për Viktimat dhe Viktimat e Mundshme të Trafikimit të Personave (pa datë)

Marrëveshje Bashkëpunimi për Zbatimin e Ligjit Nr. 9669, datë 18.12.2006 “Për masat kundër Dhunës në Familje”

Kriteret për reformën e ndarjes administrative territoriale të njërive të qeverisjes vendore

Kriteret për Përzgjedhjen e Familjeve të Kujdesit, Dokumentimet dhe Procedurat e Përfshira në Shërbimin e Kujdesit të Kujdestarisë, 2007, Lidhur me Ligjin Nr. 9335, datë 10.03.2005

Strategjia Ndërsektoriale për Reformën e Administratës Publike 2015 - 2020

Vendim Nr. 266, datë 12.04.2012. Koordinimi i aktivitetit të mekanizmave në nivel qendror dhe vendor për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës

Vendim Nr. 218, datë 02.08.2008, “Për Miratimin e Strategjisë së Përbashkët të Përfshirjes Sociale” 2008-2013

Vendim Nr. 264, datë 12.04.2012, “Për Procedurat e Kryerjes së Kontrollit dhe Vendorsjes së Sanksionit nga Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve”

Vendim Nr. 265, datë 12.04.2012, “Për krijimin dhe funksionimin e mekanizmit të bashkërendimit të punës ndërmjet autoriteteve shtetërore përgjegjëse për referimin e rasteve të fëmijëve në rrezik, si dhe mënyrën e procedimit të tij”

Vendim Nr. 267, datë 12.04.2012, “Për llojet, mënyrën e shkëmbimit dhe të përpunimit të informacionit dhe të të dhënave statistikore të kërkuara nga agjencia e nga strukturat shtetërore përgjegjëse, në nivel qendror dhe vendor”

Vendim Nr. 334, datë 17.2.2011, “Për mekanizmin e bashkërendimit të punës për referimin e rasteve të dhunës në marrëdhëniet familjare dhe mënyrën e procedimit të tij”

Vendim Nr. 505, datë 13.07.2011, “Për miratimin e standardeve të shërbimeve të kujdesit social për viktimat e dhunës në familje, në qendrat rezidenciale, publike dhe jopublike”

Vendim Nr. 30, datë 05.02.2010, “Për veprimin e përbashkët të strukturave zbatuese të Strategjisë Kombëtare për Luftën kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore”

Vendim Nr. 913, datë 19.12.200, “Për miratimin e strategjisë kombëtare mbi barazinë gjinore dhe dhunën në familje” 2007 – 2010 dhe planin e saj të veprimit

Draft-vendim Nr. 263, datë 12.04. 2012, “Për përcaktimin e rregullave të hollësishme për bashkëpunimin midis mekanizmave institucionalë dhe organizatave jofitimprurëse për realizimin e politikave vendore për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës”

Udhëzime për Mbrojtjen e Fëmijës 2013: Aneksi 1 – Udhëzime teknike për procesin e menaxhimit të rastit

Qeveria e Shqipërisë. (2011). Dekada e përfshirjes Roma: Plani Kombëtar i Veprimit 2010-2015.

Ligji Nr. 10221/2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi”

Ligji Nr. 10329/2010, “Për disa ndryshime dhe amendime në Ligjin Nr. 9669/2006, “Për masat ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”

Ligji Nr. 10347/2010, “Përsa i përket mbrojtjes të të drejtave të fëmijës”

Ligji Nr. 10399/2011, “Për disa mendime dhe shtojca” në Ligjin Nr. 9355/2005, “Për ndihmën dhe shërbimet shoqërore”

Ligji Nr. 163/2014, “Për Urdhrin e Punonjësve Socialë në Republikën e Shqipërisë”

Ligji Nr. 7905/1995, “Për Kodin e Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë” (versioni i konsoliduar 2004)

Ligji Nr. 7952, “Për Punën e Fëmijëve”, 1995

Ligji Nr. 8153/1996, “Për Statusin e Jetimit”

Ligji Nr. 8224/1997, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Policisë së Bashkisë dhe Komunës”

Ligji Nr. 8436/1998, “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”

Ligji Nr. 8652/2000, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore”

Ligji Nr. 9030/2003, një amendim i Ligjit Nr. 8240/1997, “Për Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar me Ligjin Nr. 8279/1998 dhe Ligjin Nr. 8733/2001

Ligji Nr. 9062/2003, “Për Kodin e Familjes”

Ligji Nr. 9110/2003, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave të Krimeve të Rënda”

Ligji Nr. 9131/2003, “Për Rregullat e Etikës në Administratën Publike”

Ligji Nr. 9188/2004 për disa amendime në Ligjin Nr. 7895/1995, Kodi i Republikës së Shqipërisë

Ligji Nr. 9355/2005, “Për Ndihmën dhe Shërbimet Shoqërore”

Ligji Nr. 9695/2007, “Për Procedurat e Birësimit dhe Komitetin Shqiptar të Birësimit”

Ligji Nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”

Ligji Nr. 9936/2008, “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”

Mënyra dhe Forma Bashkëpunimi dhe Procedura të Ndërhyrjes në Ndihmë të Fëmijëve në Rrezik për Institucionet dhe Strukturat Kryesore Përgjegjëse për Mbrojtjen e Fëmijëve, 2015, DRAFT

Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, Programi Kombëtar Shqiptar i Reformave Ekonomike 2015-2017

Ministria e Arsimit dhe Shkencës, Strategjia Kombëtare për Arsimin 2004-2015

Ministria e Arsimit dhe Shkencës, Strategjia Kombëtare për Arsimin Parauniversitar 2009-2013

Ministria e Financave, Strategjia për Menaxhimin e Financave Publike 2014-2020

Ministria e Shëndetësisë, Paketa Bazë e Shërbimeve në Kujdesin Shëndetësor Parësor

Ministria e Shëndetësisë, Ta mbajmë Shqipërinë një vend me prevalencë të ulët të HIV-it: Strategjia Kombëtare për Parandalimin dhe Kontrollin e HIV/AIDS në Shqipëri 2004-2010

Ministria e Shëndetësisë, Organigrama, 2014

Ministria e Punëve të Brendshme, 2011, Procedurat Standarde të Veprimit për Identifikimin dhe Referimin e Viktimave të Trafikimit dhe Viktimave të Mundshëm të Trafikimit

Ministria e Punëve të Brendshme, Strategjia për Qeverisjen Vendore dhe Decentralizimin, 2006

Ministria e Punëve të Brendshme, Plan i Kombëtar i Veprimit për Luftën kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore, dhe Plan i Kombëtar i Veprimit për Luftën kundër Trafikimit të Fëmijëve dhe Mbrojtjes së Fëmijëve Viktime të Trafikimit 2011-2013

Ministria e Punëve të Brendshme, Strategjia Kombëtare për Luftën kundër Trafikimit të Personave 2008-2010

Ministria e Drejtësisë, Strategjia për Drejtësinë e të Miturve, 2012-2020

Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Plan i Veprimit për Fëmijët 2012-2015

Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Strategjia Kombëtare për Personat me Aftësi të Kufizuar 2006

Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Strategjia Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje 2007-2010

Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Strategjia Ndërsektorale për Përfshirjen Sociale 2007-2013

Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, 2010, Protokoli i Punës për Punonjësit e Mbrojtjes së Fëmijës

Ministria për Çështjet Vendore, 2014, Reforma Administrative dhe Territoriale: Kriteret Teknike për Ndarjen e Re Administrative dhe Territoriale

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, Strategjia Kombëtare për Mbrojtjen Social 2015-2020 (DRAFT FINAL)

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2014). Dokument politikash për përfshirjen sociale – Projekt akt.

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. (2015). Strategjia Kombëtare për Mbrojtjen Sociale – Projekt akt.

Strategjia Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje – Plan Veprimi

Urdhri Nr. 203, “Për Njësien e Anti-Trafikimit”

Parlamenti i Republikës së Shqipërisë, 2013, Rezolutë mbi Mbrojtjen dhe Respektimin e të Drejtave të Fëmijëve në Shqipëri

Rezolutë mbi Mbrojtjen dhe Respektimin e të Drejtave të Fëmijëve në Shqipëri 2013

Dokument Politikash për Përfshirjen Sociale 2015-2020

Objektivi Strategjik Nr. 5 i PKVR (Planit Kombëtar të Veprimit për Rininë) 2015-2020

Sistemi i institucioneve të kujdesit social (pa autor, pa datë)

Plan i Kombëtar i Veprimit për Rininë 2015-2020

Plan i Kombëtar i Veprimit për Rininë 2015-2020: Objektivi Strategjik Nr. 5 – Mbrojtja Sociale

HARTAT

Harta e komunave të vjetra

Harta e rretheve të vjetër

Harta e 61 bashkive

Aneksi 4: Lista e organizatave të përfshira në mbledhjen e të dhënave

Në nivel kombëtar

Organizata	Departamenti	Personi i kontaktit
MMSR	Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve	Ina Verzivolli
MMSR	Inspektorati i Punës dhe Kujdesit Social	Arjana Pellumbi
MMSR	Shërbimi Social Shtetëror	Etleva Bisha
MMSR	Departamenti i Përfshirjes Sociale	Ilda Bozo
MMSR	Shërbimet e Integruara dhe Ndihma Ekonomike	Denada Dibra
MMSR	Këshilltare e Ministrit	Enkelejda Lopari
MPB	Zyra e Koordinatorit Antitrafik	Elona Gjebrea
MPB	Drejtoria e Kufirit dhe Emigracionit	Enkeleda Toska
MPB	Zyra e Gjendjes Civile	Bledar Doracaj
MPB	Sektori i Dhunës në Familje (Drejtoria e Policisë)	Ilir Zhurka
MPB	Shërbimi i Provës	Ilir Qafa
MD	Prokurori i Përgjithshëm	Adriatik Llalla
MD	Drejtoria e Burgjeve	Ersejla Murati
MAS	Drejtoria e Arsimit Parauniversitar	Zamira Gjini
MAS	Këshilltare e Ministrit	Nora Malaj
MSH	Drejtoria e Kujdesit Shëndetësor Parësor	Gazmend Bejtja
MF	Në Pritje (Për t'u verifikuar nga Artemida)	Mimoza Dhembli
KM	Këshilltare e Kryeministrit	Eralda Cani
Gjyqësori	Për t'u verifikuar nga Arta	Irena Hoxha
Universiteti	Shefi Departamentit të Punës Sociale	Edmond Dragoti
AP	Avokati i Popullit	Igli Totozani
Partn. Zhvillimin	Zyra e Delegacionit Evropian	Erol Akdag
Partn. Zhvillimin	UNDP	Ermira Papavangjeli
Partn. Zhvillimin	IOM	Alketa Gaxha
Partn. Zhvillimin	OSBE	Juliana Rexha
Partn. Zhvillimin	USAID	Zhani Shatri
Partn. Zhvillimin	BKTF	Rajmonda Bozo
Partn. Zhvillimin	ARSIS	Zini Kore
Partn. Zhvillimin	World Vision	Ridiona Stana
Partn. Zhvillimin	CRCA	Altin Hazizaj
Partn. Zhvillimin	Linja kombëtare e ndihmës për fëmijët	Mirgjit Vataj
Partn. Zhvillimin	Medpak	Zela Koka
Partn. Zhvillimin	TdH	Jezerca Tigani
Partn. Zhvillimin	Fëmijët Sot	Klodiana Thartori
Partn. Zhvillimin	Të ndryshëm dhe të barabartë	Marjana Meshi
Partn. Zhvillimin	Partnerët për fëmijët	Ingrid Jones
Partn. Zhvillimin	Iniciativa për Ndihmë Ligjore	Aurela Anastasi

Nivel vendor

Dibër
Nivel qarku
Shërbimi Social Shtetëror
Arsim
Shëndetësi
Polici
Gjykatë
o Bashkia Bulqizë
- Shërbimi social
- Arsim
- Shëndetësi
- Polici
o Bashkia Dibër
- Shëndetësi
- Polici
- Polici (2)
- Administrator social
- Shërbimi social
Shkodër
Nivel qarku
Këshilltar
Shërbimi Social Shtetëror
Arsim
Shëndetësi
Polici
Prokurori
Shërbimi provës

o Bashkia Fushë Arrëz
◦ Arsim
◦ Shëndetësi
◦ Polici
o Bashkia Shkodër
◦ Shërbimi social
◦ Arsim
◦ Polici
Tiranë
• Nivel qarku
• Këshilltar
• Shërbimi Social Shtetëror
• Arsim
• Shëndetësi
• Polici
• Arsim (2)
o Bashkia Tiranë
◦ Shërbimi social
◦ Polici
◦ Punonjës për mbrojtjen e fëmijëve
o Bashkia Rrogozhinë
◦ Shërbimi social
◦ Arsim
◦ Shëndetësi
◦ Polici
Elbasan
• Nivel qarku
• Këshilltar

• Shërbimi Social Shtetëror
• Arsim
• Shëndetësi
• Polici
• Gjykatë
• Shërbimi provës
• Prokurori
o Bashkia Elbasan
◦ Kryetari i Bashkisë
◦ Shërbimi social
◦ Polici
◦ Ndihma ekonomike
◦ Punonjës për mbrojtjen e fëmijëve
o Bashkia Përrenjas
◦ Punonjës për mbrojtjen e fëmijëve
◦ Arsim
◦ Shëndetësi
◦ Polici
Gjirokastrë
• Nivel qarku
• Këshilltar
• Shërbimi Social Shtetëror
• Shëndetësi
• Gjykatë
• Arsim
• Polici

o Bashkia Gjirokastrë
◦ Shërbimi social
◦ Shërbimi social (2)
o Bashkia Përmet
◦ Punonjës për mbrojtjen e fëmijëve
◦ Arsim
◦ Shëndetësi
◦ Polici
◦ Punonjës i ndihmës sociale
Vlorë
• Nivel qarku
• Këshilltar
• Shërbimi Social Shtetëror
• Shëndetësi
• Arsim
• Polici
o Bashkia Vlorë
◦ Punonjës për mbrojtjen e fëmijëve
◦ Shëndetësi
◦ Shëndetësi (2)
◦ Polici
◦ Dhuna në familje
o Bashkia Konispol
◦ Social administrator
◦ Arsim
◦ Shëndetësi
◦ Polici

Aneksi 5: Kampionimi në nivel qarku dhe bashkie

REZULTATET E KAMPIONIMIT

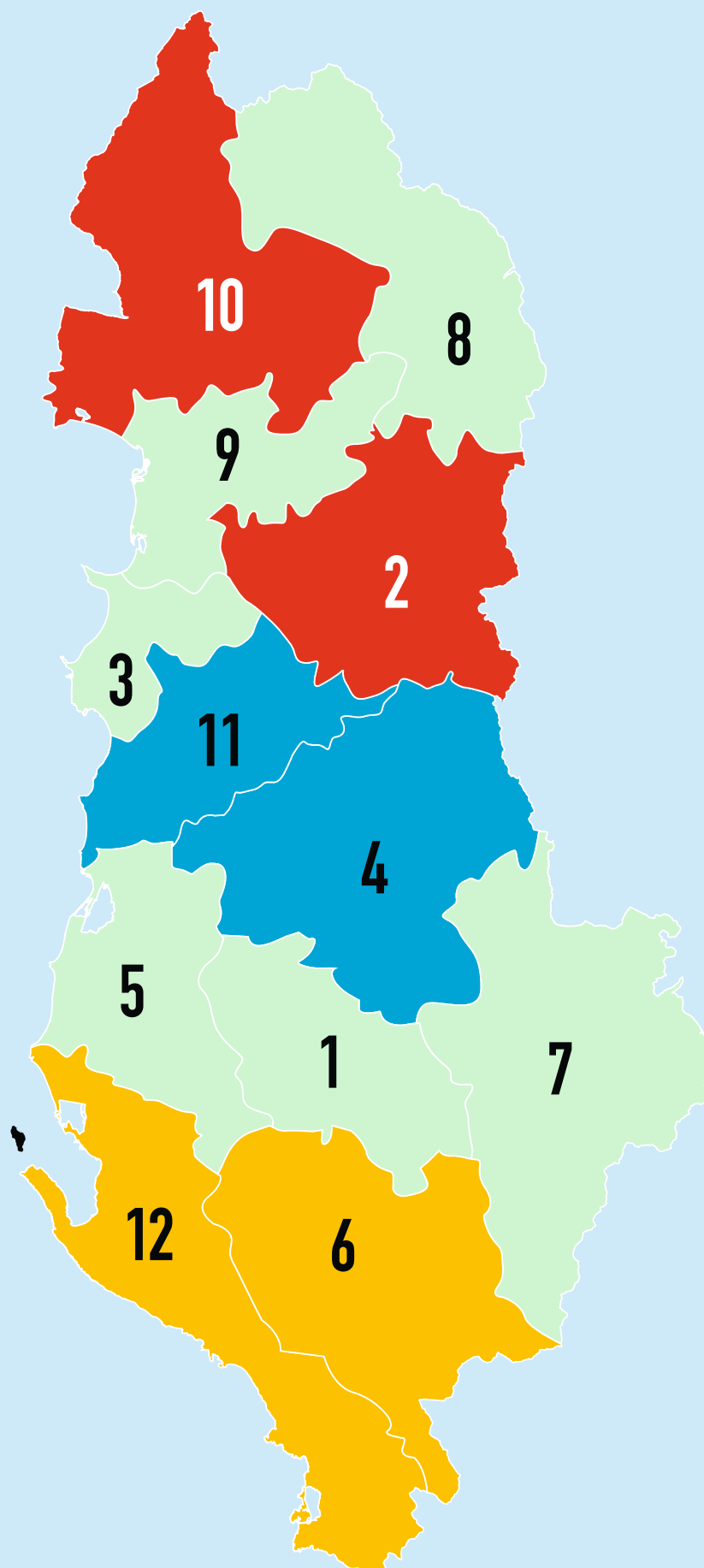
Zona	Qarku	Bashkia
Veriore	Dibër	Bulqizë
		Dibër
	Shkodër	Fushë-Arrëz
		Shkodër
Qendrore	Tiranë	Tiranë
		Rrogozhinë
	Elbasan	Elbasan
		Përrenjas
Jugore	Gjirokastrë	Gjirokastrë
		Përmet
	Vlorë	Konispol
		Vlorë

Lista e treguesve të përdorur

Për qarqet	Për bashkitë
Treguesit më të mirë dhe më të këqij të performancës: - Përqindja e shtëpive të banuara pa sistem uji të pijshëm - Përqindja e shtëpive të banuara pa tualet - Përqindja e shtëpive të banuara pa sistem ngrohje - Përqindja e shtëpive të mbipopulluara (3 ose më shumë banorë për dhomë) - Varfëria për frymë - Shtrirja e varfërisë - Shkalla e varfërisë % Tot (SWE) - Mbulimi me NJMF në % - PMF për 10,000 banorë nën 20 vjeç - Numri i AS-ve (Administratorëve Socialë) për 100,000 banorë - Numri QSH-ve (Qendrave Shëndetësore) për 1,000 banorë - Numri i rajoneve të policisë për 100,000 banorë - Numri i shkollave fillore për 1,000 fëmijë nën 10 vjeç	- Qendra e qarkut - Bashkia më e largët nga qendra e qarkut

HARTA E QARQEVE TË PËRZGJEDHURA

BERAT	1
DIBËR	2
DURRËS	3
ELBASAN	4
FIER	5
GJIROKASTËR	6
KORÇË	7
KUKËS	8
LEZHË	9
SHKODËR	10
TIRANË	11
VLORË	12



Harta e bashkive të përzgjedhura

(Theksuar me ngjyrë të verdhë)



Zona	Qarku	Përqindja e shtëpive të banuara pa sistem uji të pijshëm	Përqindja e shtëpive të banuara pa tualet	Përqindja e shtëpive të banuara pa sistem ngrohje	Përqindja e shtëpive të mbipopulluara (3 ose më shumë banorë për dhomë)	Varfëria për frymë	Shtrirja e varfërisë	Shkalla e varfërisë
Qendrore	Durrës	3,56%	0,62%	4,85%	3,13%	16,20%	3,30%	1,10%
Qendrore	Elbasan	2,59%	0,49%	3,12%	4,27%	10,70%	2,30%	0,80%
Qendrore	Fier	2,26%	0,67%	11,55%	3,63%	17,50%	3,50%	1,10%
Qendrore	Tiranë	1,92%	0,40%	7,06%	3,54%	14,20%	2,80%	0,80%
Veriore	Dibër	6,70%	1,37%	0,51%	8,06%	13,00%	2,30%	0,70%
Veriore	Kukës	7,19%	1,20%	0,88%	9,32%	21,80%	3,70%	0,90%
Veriore	Lezhë	4,57%	1,35%	2,84%	4,18%	17,50%	4,30%	1,60%
Veriore	Shkodër	3,88%	2,18%	1,94%	4,10%	15,70%	3,70%	1,60%
Jugore	Berat	1,64%	0,28%	6,55%	3,73%	12,70%	2,40%	0,70%
Jugore	Gjirokastrë	1,92%	0,43%	3,40%	1,37%	10,70%	2,20%	0,90%
Jugore	Korçë	1,19%	0,19%	0,58%	3,23%	12,20%	2,50%	0,70%
Jugore	Vlorë	1,95%	0,36%	16,28%	2,26%	11,70%	2,40%	0,80%

% Tot (SWE)	Mbulimi me NJMF në %	PMF për 10,000 banorë nën 20 vjeç	Nr i AS-ve për 100,000 banorë	Nr i QSH-ve për 1,000 banorë	Nr i rajoneve të policisë për 100,000 banorë	Nr i shkollave fillore për 1,000 fëmijë nën 10 vjeç		# të kuadrateve jeshile	# të kuadrateve të kuqe		Jeshile - të kuqe
53,8%	100,0%	2,6	9	0,5	0,8	2,6		2	2		0
69,5%	70,0%	3,9	24	1,1	1,0	5,3		10	1		9
53,4%	31,0%	1,4	16	0,8	1,0	4,3		0	6		-6
46,7%	70,0%	1,4	8	0,1	0,7	2,2		3	6		-3
66,6%	46,0%	3,6	50	0,8	2,9	4,9		7	1		6
47,5%	44,0%	4,2	45	1,9	1,2	6,0		4	4		0
59,9%	43,0%	2,5	29	1,2	3,0	4,9		1	4		-3
46,4%	15,0%	0,7	29	0,8	1,4	4,4		2	6		-4
75,0%	64,0%	4,7	27	1,1	1,4	5,5		2	2		0
41,1%	3,0%	0,6	47	2,8	4,2	6,7		7	5		2
69,6%	57,0%	4,0	23	1,0	0,5	5,0		4	3		1
45,9%	92,0%	6,6	17	1,1	1,7	4,6		2	4		-2

Aneksi 6: Analiza e menaxhimit të financave publike dhe administratës publike në MF (Mbrotjen e Fëmijës)

Dr. A. Bardhi

Politikat shtetërore që kanë të bëjnë me fëmijët zbatohen nëpërmjet buxheteve qeveritare. Sipas UNCRC-së, të drejtat e fëmijëve duhet të jenë pjesë e axhendave qeveritare në mënyrë që të gjitha institucionet të sinkronizojnë kornizën ligjore dhe të ndërmarrin të gjitha hapat e nevojshme për të siguruar zbatimin e të drejtave të fëmijëve. Këto duhet të përkthehen në rezultate të cilat ofrojnë një jetesë më të mirë të fëmijëve. Në mënyrë që kjo të jetë e realizueshme, qeveria duhet që të analizojë sistematikisht situatën e fëmijëve, të identifikojë nëse të drejtat e fëmijëve nuk janë përmbushur dhe të kërkojë arsyet përse; si dhe të angazhojë të gjitha burimet e nevojshme për të përmbushur të drejtat e fëmijëve.

Caktimi i buxheteve për mbrojtjen e fëmijëve duhet të jetë i harmonizuar me Planin Kombëtar të Veprimit për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve dhe duhet që të merren parasysh edhe specifikat e legjislacionit shqiptar mbi mbrojtjen e fëmijëve në mënyrë që çdo angazhim në këtë aspekt të përkthehet në burime financiare për të mbështetur zbatimin e aktiviteteve të planifikuara.

Një koordinim i mirë dhe një bashkëpunim i ngushtë me të gjithë aktorët që punojnë në fushën e mbrojtjes të të drejtave të fëmijëve (p.sh., institucione në nivel qendror dhe vendor, OSHC-të) është tepër i domosdoshëm gjatë hartimit të PBA-së.

Fëmijët dhe përfaqësuesit e tyre kanë të drejtë të dinë se sa shumë dhe çfarë burimesh po përdoren në nivel kombëtar. Mendimet e tyre duhet të merren parasysh gjatë hartimit, miratimit, dhe shpenzimit të buxheteve vendore dhe kombëtare. Në të njëjtën kohë, institucione të tjera publike, si shkollat dhe organizatat e shoqërisë civile, duhet të jenë transparente ndaj fëmijëve dhe komuniteteve për të treguar se si po përdoren burimet në dispozicion të fëmijëve.

Këtu paraqitet një vështrim i përgjithshëm i Financave Publike, Administratës Publike, dhe Reformës Fiskale, dhe se si ato ndërthuren me mbrojtjen e fëmijëve në Shqipëri. Për më tepër, ofrohen disa të dhëna në lidhje me procesin e programit të buxhetit afatmesëm dhe shpenzimeve publike për fëmijët.

Metodat në vijim janë përdorur për të mbledhur informacione dhe të dhëna.

- **Intervista** me zyrtarët përgjegjës për hartimin e buxhetit në disa institucione shtetërore. Janë hartuar raportet përkatëse për këto intervista;
- **Shqyrtimi i dokumentacionit** (hulumtimet **në internet, analiza e raporteve**, hulumtimet e referuara, mbledhja e informacioneve dhe të dhënave, përzgjedhja, verifikimi, ballafaqimi i të dhënave dhe përpunimi i tyre, përkthimi, etj.);

Intervistat

Pas përcaktimit të institucioneve të përfshira në hulumtim (institucione nga të cilat fëmijët përfitojnë drejtpërdrejtë apo indirekt), zyrtarët përgjegjës për hartimin e buxheteve/financave janë ftuar (me anë të një letre zyrtare të firmosur nga Zv. Ministri i MMSR-së dhe janë kontaktuar drejtpërdrejtë me anë të një emaili apo telefonate) për të marrë pjesë dhe për të ofruar kontributin e tyre. Znj. Elisa Dizdari, përfaqësuese e ASHMDF-së ka ofruar një ndihmesë të madhe për mundësimin dhe organizimin e intervistave.

Nga 12 intervista të planifikuara u realizuan 10 prej tyre. U hartua një raport për secilën intervistë duke përdorur formularin e ofruar nga Maestral.

Pikat kryesore të diskutuara në intervista i referohen:

- Kornizës ligjore ekzistuese për buxhetin;
- Buxhetit;

- Monitorimit dhe raportimit;
- Koordinimit.

Për secilën nga këto pika u bënë edhe pyetje të tjera shtesë. Për një pjesë të tyre, nuk u dhanë përgjigje të drejtpërdrejta, kështu që u pa nevoja për të ofruar një gjykim personal rreth qasjes ndaj intervistës. Diskutimet u përqendruan te fëmijët (nga 0-18 vjeç). Grupet e tjera të synuara përtej grupit të përcaktuar u përjashtuan. Një përmbledhje e informacionit të nxjerrë nga intervistat paraqitet sa më poshtë:

Korniza ligjore ekzistuese për buxhetin

Korniza ligjore për buxhetin në Shqipëri përmban ligjin organik për buxhetin, Ligji Nr. 9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemeve buxhetore në Republikën e Shqipërisë”, si edhe ligjet dhe aktet e tjera nënligjore mbi të cilat hartohet, miratohet, zbatohet, dhe monitorohet PBA-ja.

Ligji organik ekzistues për buxhetin rregullon procesin buxhetor dhe procedurat përkatëse. Ky ligj ofron hapësirën e nevojshme për përfshirjen e çështjeve dhe politikave që kanë të bëjnë me fëmijët. Kjo arrihet nëpërmjet Programit të Buxhetit Afatmesëm ku çdo Ministrie të Linjës (ML) apo Institucioni Buxhetor (IB) i kërkohet të dorëzojë objektivat e politikave, kontributeve, dhe aktiviteteve të lidhura me kostot në buxhet për një periudhë 3 vjeçare. Si rrjedhojë, çdo ML apo IB që ka në fokus çështje për mbrojtjen e fëmijëve (drejtpërdrejtë ose indirekt, apo që është i përfshirë në hartimin e politikave për fëmijët) mund të specifikojë lehtësisht PBA-në.

Buxheti monitorohet nëpërmjet rezultateve dhe përfundimeve, dhe kostove përkatëse. Gjithsesi, do të ishte e dobishme për të specifikuar në Ligjin Organik për Buxhetin (LOB) detyrimet e ML-ve dhe IB-ve ndaj buxhetimit, monitorimit, vlerësimit, dhe llogaridhënies për politikën në lidhje me fëmijët.

Nuk ka asnjë dispozitë specifike në ligjin e buxhetit për raportimin financiar, llogaridhënien, auditimin, dhe shpenzimet për aktivitetet në lidhje me mbrojtjen e fëmijëve. Meqenëse ligji organik do të rishikohet, mund të përfshihet një dispozitë e veçantë që të mundësojë përfshirjen e objektivave në PBA të çështjeve sociale siç është edhe mbrojtja e fëmijëve.

Asnjë nga personat e intervistuar nuk iu përgjigj pyetjes: A mendoni se aktorët për MF në nivel qeverisje vendore janë në gjendje të zbatojnë ato çfarë parashikon ligji, politikën, dhe legjislacioni shtesë?

Buxheti

Tavani buxhetor për secilin institucion përcaktohet nga programi i qeverisë, prioritetet, nevojat, dhe kryesisht nga parashikimi i të ardhurave dhe projeksionet fiskale. Ministrinë e linjës dhe institucionet buxhetore e ndajnë buxhetin sipas programeve për të cilat ato janë përgjegjëse sipas prioritetëve të tyre, objektivave, rezultateve të pritshme, dhe aktiviteteve të parashikuara.

Gjatë fazës së hartimit të buxhetit, çështjet e fëmijëve dhe mbrojtjes së tyre përfshihen dhe parashikohen vetëm nga ato institucione të cilat janë përgjegjëse për zbatimin dhe mbrojtjen e të drejtave të tyre. Aktualisht, nuk ka ndonjë politikë të veçantë për të përcaktuar përqindjen në buxhetin total për financimin e aktiviteteve për fëmijët. Kjo realizohet në varësi të prioritetëve që stafi i MF-së u paraqet institucioneve të veçanta.

Në Ministrinë e Financave nuk ka të dhëna specifike mbi caktimin e buxheteve dhe shpenzimeve posaçërisht për mbrojtjen e fëmijëve. Këto statistika mbahen dhe përditësohen nga institucionet të cilat janë përgjegjëse për zbatimin e të drejtave të fëmijëve. Duhet të përmendet fakti se buxhetet e institucioneve shtetërore nuk lejojnë ndarjen e fondeve për shpenzimet për mbrojtjen e fëmijëve nëse nuk ka programe specifike të hartuara vetëm për fëmijët, ndërkohë që fondet buxhetore janë dhënë vetëm për aktivitete në lidhje me fëmijët. Në rastet kur një program i caktuar përmban aktivitete të ndryshme për grupe të ndryshme, ndarja e kostove për MF-në nuk mund të realizohet menjëherë.

Përveç fondeve të marra nga buxheti i shtetit, disa institucione zbatojnë projekte të financuara nga donatorë të ndryshëm (p.sh., BE-ja, UNICEF-i, Save the Children, Ambasada Zvicerane në Tiranë, dhe agjenci të ndryshme ndërkombëtare, etj.). Këto donacione konsiderohen si të ardhura shtesë për buxhetin e institucionit. Ndonjëherë, fondet e marra nga donatorët menaxhohen nëpërmjet sistemit të thesarit të shtetit apo llogarive bankare të përfituesve. Kanalizimi i fondeve të cilat vijnë jashtë buxhetit të shtetit nëpërmjet sistemit të thesarit është një nga objektivat e strategjisë së PBA-së. Kjo mënyrë do të ofrojë informacion të qartë se deri në çfarë pike partnerët zhvillimore mbështesin aktivitetet me fokus fëmijët.

Ministria e Financave ofron mbështetje teknike për Ministrinë e Linjës dhe institucioneve të tjera buxhetore që kanë në fokus të drejtat e fëmijëve duke publikuar udhëzime për hartimin dhe zbatimin e buxheteve. Për më tepër, disa takime dhe dëgjesa janë organizuar nga Ministria e Financave gjatë fazës së hartimit të PBA-së me pjesëmarrjen e ML-ve dhe IB-ve.

Monitorimi dhe raportimi

Monitorimi i zbatimit të buxhetit kryhet çdo tre muaj (të paktën 4 herë në vit). Ministrinë e Linjës dhe Institucionet Buxhetore duhet të raportojnë mbi ecurinë e zbatimit të buxhetit dhe objektivat e arritura. Të gjitha raportet monitoruese (raportet me shkrim dhe tabelat financiare) mund të gjenden në faqen zyrtare në internet të Ministrisë së Financave apo faqes në internet të shpenzimeve përkatëse (nëse ka të tilla).

Normalisht, identifikimi i menjëhershëm i shpenzimeve posaçërisht për fëmijët nga kostot totale nuk është akoma i mundur. Kjo vjen për shkak se shpenzimet për secilin institucion regjistrohen në bazë të artikujve (shpenzimet korente/shpenzimet kapitale) dhe brenda shpenzimeve në total të institucionit. Aktualisht, nuk ka ndonjë ndërthurje midis softuerit të buxhetit (ku buxheti regjistrohet bazuar në objektiva/rezultate/aktivitete) dhe softuerit të thesarit të shtetit (ku shpenzimet regjistrohen bazuar në shpenzime korente dhe shpenzime kapitale). Kjo është një çështje që i përket sistemit elektronik të menaxhimit i cili duhet të trajtohet dhe në të njëjtën kohë, kjo çështje është një nga Objektivat e Strategjisë së Menaxhimit të Financave Publike (MFP). Për më tepër, duhet të përmendet fakti se softueri i buxhetit në Ministrinë e Financave mund të eliminojnë fondet e caktuara për grupe specifike. POR, për ta bërë këtë të mundur, duhet që grupi i synuar (në këtë rast fëmijët) duhet të vendoset si prioritet më vete kur të hartohet buxheti afatmesëm, PBA-ja. Ndërkohë, buxhetet e lidhura me aktivitetet për fëmijët duhet të regjistrohen në softuer dhe të lidhen drejtpërdrejtë me këtë prioritet. Ministrinë e linjës duhet të jenë të vëmendshme gjatë përgatitjes së buxheteve të tyre duke marrë parasysh këtë qasje. Kjo është mënyra e cila mundëson identifikimin e menjëhershëm të buxheteve të caktuara enkas për fëmijët. Ministria e Financave ka pasur një përvojë të ngjashme me çështjen e barazisë gjinore e cila mbulohet nga VKM 465, datë 18.07.2012, dhe Udhëzimi Nr. 21, datë 21.06.2013 që specifikojnë procedurat për përfshirjen e çështjeve të barazisë gjinore në PBA.

Buxheti i qeverive vendore përfshin të ardhurat, shpenzimet, dhe financimin e NJQV-ve. Këtu përfshihen fondet rezervë dhe ato të kontigjencave, të miratuara së bashku me buxhetet vjetore nga këshillat e NJQV-ve. Zbatimi i buxheteve monitorohet rregullisht. Njësoj si të gjitha njësitë e qeverisjes, NJQV-të hartojnë dhe i paraqesin këshillave raportet e zbatimit të buxheteve çdo tre muaj. Këto raporte përfshijnë informacione mbi ecurinë e zbatimit të buxheteve, performancës financiare, dhe arritjes së rezultateve dhe objektiveve. Për më tepër, NJQV-të kanë auditin e tyre të brendshëm, si edhe kanë ngritur një sistem të brendshëm kontrolli financiar. Inspektimet dhe auditimet e jashtme nga Kontrolli i Lartë i Shtetit kryhen çdo 2 vjet, ose edhe më shpesh.

Koordinimi

Bazuar në ndarjen e re territoriale, njësitë administrative do të riorganizohen. Përgjegjësitë dhe detyrat e reja do të përcaktohen për secilën njësi shpenzimi. Mekanizmat e raportimit do të jenë pothuajse të pandryshuara. Koordinimi do të vazhdojë normalisht, duke marrë parasysh detyrat e reja për secilin zyrtar përgjegjës për ekzekutimin dhe autorizimin e buxheteve. Gjithashtu, është parashikuar një ligj i ri për financimin e qeverive vendore i cili do të qartësojë marrëdhëniet fiskale midis qeverive vendore dhe asaj qendrore.

Koordinimi i Ministrisë së Financave me Ministrinë e Linjës dhe Institucionet Buxhetore realizohet gjatë fazës përgatitore të PBA-së dhe zbatimit të buxhetit. Një numër takimesh do të organizohen bazuar në axhendën e miratuar për të diskutuar tavanin dhe shpërndarjen e buxhetit. Ky proces realizohet në tërësi dhe jo vetëm për çështje që kanë të bëjnë me fëmijët.

Rishikim i të gjitha mundësive

Përveç intervistave, informacioni i ofruar për rishikim bazohet në hulumtime **në internet, analizën e raporteve**, hulumtimet e referuara, mbledhjen e informacioneve dhe të të dhënave, përzgjedhjen, verifikimin, ballafaqimin e të dhënave dhe përpunimin e tyre, përkthimin, etj.

Vlerësimi i nivelit të shpenzimeve publike për fëmijët ishte i vështirë sepse vetëm pak institucione ofruan të dhëna dhe informacione të qarta mbi rastet e menaxhuara për fëmijët dhe buxhetet përkatëse. Për të nxjerrë rezultatet kërkohet mbledhje të dhënash nga një sërë burimesh të ndryshme në mënyrë që të nxirren përfundime. Është kryer një kontroll dhe ballafaqim i të gjitha të dhënave për të arritur një përfundim sa më të qartë për pjesën e fondeve buxhetore që shkojnë për fëmijët.

Fillimisht, u përzgjedhën programe të cilat përqendroheshin te MF-ja (drejtpërdrejtë apo indirekt). Për secilin program, është realizuar një kontroll i hollësishëm mbi të dhënat rreth shpenzimeve buxhetore.

Burimet kryesore të informacionit:

- Faqja zyrtare e internetit e Ministrisë së Financave. Duhet të theksohet se janë identifikuar një sërë ndryshimesh dhe mospërputhesh midis buxheteve të publikuara nga Ministria e Financave dhe atyre të raportuara nga institucionet në raportet monitoruese. Në këto raste, kur nuk ofrohen tabela me të dhëna, të dhënat e shqyrtuara janë ato që përmbahen në raportet monitoruese. (Shënim: Asnjë e dhënë apo informacion nuk është marrë nga Ministria e Financave pavarësisht se u bënë një sërë përpjekjesh për t'i marrë këto të dhëna nga Drejtoria e Buxhetit).
- Raportet vjetore monitoruese për periudhën 2012-2014 për secilin program. Tabelat janë marrë drejtpërdrejtë nga zyrtarët përgjegjës për buxhetin apo faqet përkatëse në internet. (Shënim: Një pjesë e raportit mund të merret në internet por për disa institucione nuk kishte fare të dhëna).
- Të dhënat dhe informacionet mbi buxhetin dhe shpenzimet, të marra drejtpërdrejtë nga personat e intervistuar.
- Kontrolli dhe ballafaqimi i raporteve, analizat dhe hulumtimet e marra nga interneti, për të marrë informacione shtesë mbi rastet e menaxhuara dhe kostot përkatëse.

Kostot e programeve që kanë të bëjnë vetëm me fëmijët janë marrë parasysht në të gjitha llogaritjet. Për programet ku shpenzimet nuk janë vetëm për fëmijët, por edhe për grupe të tjera të synuara, është llogaritur pjesa e shpenzimeve vetëm për fëmijët (p.sh., duke përdorur përqindjen e fëmijëve në numrin total të fëmijëve, ose duke përdorur metoda dhe supozime të tjera të shpjeguara më poshtë në pjesën "Klasifikimi i buxhetit").

Procesi i buxhetimit (kombëtar dhe i decentralizuar)

Shqipëria miratoi kornizën e buxhetit afatmesëm në vitin 2000 bazuar në projeksionet fiskale trevjeçare dhe planin e shpenzimeve për çdo ministri dhe program. Planet janë parashtruar në programin e buxhetit afatmesëm, i cili paraqet projeksionet tre vjeçare të të ardhurave dhe shpenzimeve. Të dhënat vjetore mbi ndryshimet për ministri dhe programe të veçanta ofrohen në raportet e monitorimit të buxheteve. Programi i buxhetit afatmesëm miratohet nga Komiteti i Planifikimit Strategjik i kryesuar nga Zv. Kryeministri përpara se të dorëzohet në këshillin e ministrave. Rrjedhimisht, programi i buxhetit afatmesëm dorëzohet për miratim në parlament së bashku me buxhetin kryesor. Në vitin 2014, programi i buxhetit afatmesëm u miratua për herë të parë nga parlamenti së bashku me buxhetin. Kjo synonte të fuqizonte rolin e tavanit të buxhetit përgjatë vitit në procesin e planifikimit dhe politikave të buxhetit. Më parë, tavanet në buxhet

ishin parë si tregues dhe shpesh ishin përshtatur në disa programe të njëpasnjëshme të buxhetit afatmesëm.

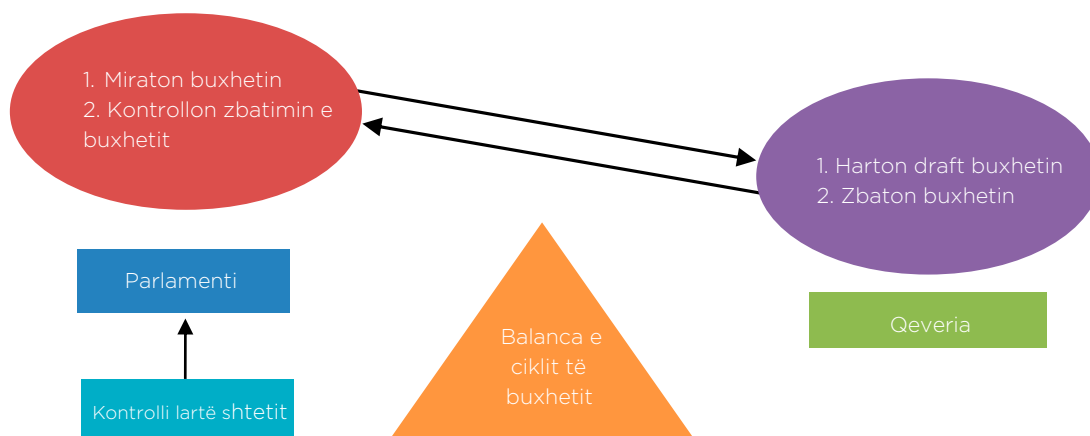
Programi i buxhetit afatmesëm përfshin objektivat dhe rezultatet e pritshme të secilit projekt investimi, si edhe shpenzimet e pritshme përgjatë një periudhe tre vjeçare. Analizimi i buxhetit të shtetit kërkon një kuptim të plotë të procesit të hartimit të buxhetit. Diçka e tillë, ofron mjetet e duhura për të krijuar strategji advokimi efektive për të kërkuar sa më shumë përkushtim nga shteti për të dhënë sa më shumë llogari dhe për të siguruar një nivel sa më të lartë transparence në shpenzimet buxhetore.

Një buxhet hartohet brenda një kohe të caktuar dhe procesi të strukturuar. Hapat kryesorë të PBA-së janë:

- Vlerësimi dhe parashikimi makroekonomik dhe buxhetor, duke përfshirë propozimet për tavanet e shpenzimeve për vitet në vijim.
- Udhëzimet për hartimin e buxhetit, duke përfshirë tavanet për PBA-në.
- Dorëzimi i kërkesave të PBA-së nga zyrtari përgjegjës i njësive të qeverisë vendore.
- Rishikimi nga Ministria e Financave dhe konsultimet sipas kërkesave të njësive të qeverisë.
- Përgatitja e draftit të PBA-së.
- Miratimi nga Këshilli i Ministrave për PBA-në.
- Dorëzimi i PBA-së për t'i ofruar informacionin parlamentit.
- Zbatimi i buxhetit.
- Kontrolli dhe miratimi i deklaratave financiare kombëtare.

Çdo fazë e procesit të PBA-së ofron një mundësi për palët e interesuara për zbatimin e të drejtave të fëmijëve, që zëri i fëmijëve të dëgjohet duke ndikuar në vendimmarrje dhe duke monitoruar zbatimin dhe rezultatet.

Cikli i buxhetit në Shqipëri është i balancuar. Qeveria është përgjegjëse për hartimin e buxhetit i cili më pas miratohet nga parlamenti. Buxheti i miratuar zbatohet nga qeveria qendrore dhe qeveritë vendore dhe Parlamenti është institucioni që kontrollon zbatimin e buxhetit nëpërmjet Kontrollit të Lartë të Shtetit, i cili është një institucion i pavarur nga qeveria.



Qeveria qendrore dhe njësitë e qeverisë vendore janë të detyruara t'i përmbahen afateve kohore për hartimin e PBA-së. Palët e interesuara, OSHC-të dhe përfaqësuesit e fëmijëve mund të marrin pjesë në seanca dëgjimore. Datat e sakta të këtyre dëgjësive publikohen në faqen zyrtare në internet të Ministrisë së Financave, ose në udhëzimet e përgatitura nga Ministria e Financave për sa i përket hartimit të buxhetit.

Kalendari i procesit të buxhetit për Njësitë e Qeverisjes Qendrore

Aktiviteti	Afati kohor
Vlerësimi dhe parashikimi i parametrave makroekonomikë dhe fiskalë	Janar (viti i mëparshëm)
Udhëzime për përgatitjen e buxhetit për vitin tjetër	Shkurt (viti i mëparshëm)
Hartimi i programit të buxhetit afatmesëm (për 3 vite radhazi)	Qershor (viti i mëparshëm)
Udhëzime shtesë për përgatitjen e buxhetit	Brenda datës 10 korrik (viti i mëparshëm)
Rishikimi i buxhetit afatmesëm dhe kërkesave për shpenzime për vitin tjetër	Brenda datës 1 shtator (viti i mëparshëm)
Miratimi i ligjit për buxhetin (për vitin tjetër)	Brenda datës 31 dhjetor (viti i mëparshëm)
Udhëzime mbi zbatimin e buxhetit	Brenda janarit (viti i tanishëm)
Mbyllja e zbatimit të buxhetit	31 dhjetor (viti i tanishëm)
Miratimi i raportit vjetor përfundimtar për zbatimin e buxhetit	Qershor (vitin pasardhës)
Monitorimi i zbatimit të buxhetit	Duhet në çdo kohë, por jo më pak se 4 herë brenda vitit të zbatimit

Kalendari i procesit të buxhetit për Njësitë e Qeverisjes Vendore

Aktiviteti	Afati kohor
Miratimi i tavanit të buxhetit nga këshilli i NJQV-së	Brenda marsit (viti i mëparshëm)
Kryetari i ekipit menaxhues paraqet kërkesat buxhetore te Zyrtari Përgjegjës i NJQV-së	Brenda datës 15 maj (viti i mëparshëm)
Zyrtari Përgjegjës i NJQV-së i paraqet Këshillit të NJQV-së dokumentin e Buxhetit Afatmesëm të miratuar nga Grupi i Menaxhimit Strategjik	Brenda datës 15 qershor (viti i mëparshëm)
Çdo NJQV duhet të dorëzojë në Ministrinë e Financave për 3 vite radhazi formularin e "Parashikimit të të ardhurave" dhe formularin e "Parashikimit të shpërndarjes së burimeve financiare" të shoqëruara nga një raport i detajuar.	Brenda datës 1 korrik (viti i mëparshëm)

Klasifikimi i buxhetit

Buxheti në Shqipëri klasifikohet sipas mënyrave të mëposhtme:

- Klasifikimi administrativ i cili përfshin klasifikimin e përgjithshëm të njërive të qeverisjes deri në nivelin më të ulët të shpenzimeve;*
- Klasifikimi ekonomik i cili përfaqëson klasifikimin e transaksioneve bazuar në natyrën dhe sektorin ekonomik;*
- Klasifikimi funksional i cili përfaqëson një klasifikim të detajuar bazuar në funksionet ose objektivat social-ekonomike të qeverisë;*

- d) *Klasifikimi sipas programeve, i cili përfaqëson programet, nën-programet dhe projektet në përputhje me objektivat e qeverisë;*
- e) *Klasifikimi sipas burimeve të financimit.*

Duke pasur parasysh se ndarja automatike e buxhetit dhe shpenzimeve nuk mund të kryhet nëse përdoret klasifikimi ekonomik, atëherë për arsye të këtij hulumtimi dhe analize, është përdorur klasifikimi sipas programeve të përqendruara në mbrojtjen e fëmijëve duke përfshirë nën-programet dhe projektet. Duhet të theksohet se programet/nën-programet e përzgjedhura përmbajnë shërbime për mbrojtjen e fëmijëve në mënyrë të drejtpërdrejtë apo indirekte. Disa prej tyre ofrojnë informacione të qarta për buxhetin me fokus te fëmijët, ndërsa disa të tjerë përmbajnë shërbime për grupe të ndryshme të synuara dhe në shumicën e rasteve është shumë e vështirë të identifikohen buxhetet/shpenzimet e lidhura drejtpërdrejt me fëmijët.

Programet, për të cilat është fare e qartë që nuk janë të përqendruara në mbrojtjen e fëmijëve, janë hequr nga lista. Shpenzimet e Policisë së Shtetit nuk janë përfshirë në llogaritje sepse nuk kishte të dhëna.

Në vijim janë përzgjedhur institucionet dhe programet shtetërore:

Institucioni buxhetor / programi	Komente
Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë është Ministria përgjegjëse për koordinimin dhe zbatimin e objektivave zhvillimore sociale të qeverisë.	
P 1: Kujdesi dhe mbrojtja sociale	Programi i kujdesit dhe mbrojtjes sociale përfshin nën-programin e ndihmës ekonomike për zbutjen e varfërisë (Ndihma Sociale) dhe nën-programin e pagesës së aftësisë së kufizuar. Shërbimet e kujdesit social janë pjesë e programit të mbrojtjes sociale, duke përfshirë shërbimet e kujdesit rezidencial dhe ato ditore për kategori të ndryshme përfituesish. Informacioni mbi buxhetin dhe shpenzimet vetëm për fëmijët në këtë program ofrohen nga Znj. Aida Cavo, Drejtoreshë e Drejtorisë së Financave, në SHSSH. Gjithashtu përfshihen edhe kostot e ndihmës ekonomike për familjet me fëmijë, duke pasur parasysh përqindjen që ato zënë në numrin total të familjeve. Gjithashtu, kryhet një kontroll dhe ballafaqim me raportet monitoruese të publikuara në faqen zyrtare në internet të MMSR-së.
P 2: Përfshirja sociale (emri i mëparshëm ishte “Shanset e Barabarta”)	Programi i përfshirjes sociale përfshin aktivitetin e ASHMDF-së i cili është institucioni koordinues dhe përgjegjës për monitorimin dhe për sigurimin e zbatimit të të drejtave të fëmijëve. Informacioni rreth buxhetit dhe shpenzimeve për këtë program ofrohet nga Znj. Rabushe Kalemasi, Përgjegjëse e Financave të ASHMDF-së. Disa të dhëna dhe informacione janë marrë nga raportet monitoruese.
P 3: Arsimi profesional	Programi i arsimit profesional për shkollat e mesme ka qenë pjesë e administrimit nga Ministria e Arsimit dhe Sportit për periudhën 2012-2014. Përgjegjësitë për administrimin e arsimit profesional i kanë kaluar Ministrisë së Mirëqenies Sociale dhe Rinisë që prej vitit 2015.

Ministria e Arsimit dhe Sportit Ministria e Arsimit dhe Sportit është përgjegjëse për politikat arsimore dhe ofrimin e arsimit në të gjithë vendin. Njësitë e qeverive vendore kanë përgjegjësinë e mirëmbajtjes së shkollave dhe përmirësimeve kapitale në sistemin arsimor parauniversitar, ndërkohë që Ministria e Arsimit është përgjegjëse për menaxhimin e përmbytjes së procesit arsimor, duke përfshirë këtu kurrikulat dhe mësuesit.	
P 1: Arsimi bazë	Programi për arsimin bazë (shkollat 9-vjeçare) ofron shërbime të plota për fëmijët. Informacionet për buxhetin dhe shpenzimet për këtë program janë marrë nga raportet monitoruese dhe janë shqyrtuar 100%
P 2: Arsimi i mesëm	Programi për arsimin e mesëm ofron shërbime të plota për fëmijët. Informacionet për buxhetin dhe shpenzimet për këtë program janë marrë nga raportet monitoruese dhe janë shqyrtuar 100%
P 3: Arsimi profesional	Programi i arsimit të mesëm profesional është analizuar si pjesë e sektorit të arsimit, duke përfshirë vetëm fëmijët. Informacionet për buxhetin dhe shpenzimet për këtë program janë marrë nga raportet monitoruese dhe janë shqyrtuar 100%
Ministria e Shëndetësisë Ministria e Shëndetësisë është përgjegjëse për politikat shëndetësore dhe financon një pjesë të madhe të shpenzimeve publike në këtë sektor. Kostot mbulohen së bashku me Institutin e Sigurimeve dhe Kujdesit Shëndetësor (pjesë e qeverisë qendrore), një skemë e detyrueshme sigurimi mjekësor për popullatën aktive. Në shumë vende të zhvilluara, lista e plotë e shpenzimeve shëndetësore është marrë nga Llogaritë e Shpenzimeve Shëndetësore Kombëtare. Në Shqipëri, nuk ka një sistem të tillë.	
P 1: Shërbimet e kujdesit shëndetësor parësor	Një program i rëndësishëm në sektorin e shëndetësisë, është kujdesi shëndetësor parësor, i cili prek një pjesë të madhe të popullsisë aktive. Duke pasur parasysh se nuk ka të dhëna posaçërisht për fëmijët, por shërbimi shfrytëzohet në një masë të madhe prej tyre, për arsye të kësaj analize do të përdoren të dhënat e INSTAT-it për përqindjen e fëmijëve që marrin këtë shërbim nga numri total i popullsisë që e marrin këtë shërbim. Informacionet mbi buxhetin dhe shpenzimet për këtë program janë marrë nga raportet monitoruese të publikuara në faqen zyrtare në internet të MSH-së. Për vitet 2012, 2013, 2014 përqindjet e marra janë përkatësisht 30%, 29%, 28% e totalit të shpenzimeve për këtë program.
P 2: Shërbimet shëndetësore spitalore	Shërbimet shëndetësore spitalore përdoren gjithashtu nga fëmijët (të shtruar në spital apo të trajtuar në spital). E njëjta logjikë e përdorur për shërbimet e kujdesit shëndetësor parësor është përdorur edhe në këtë rast duke pasur parasysh vështirësinë për të marrë të dhëna rreth numrit të fëmijëve dhe kostove përkatëse për të tilla shërbime për ta.

P 3: Kujdesi i shëndetit publik	Kostot e kujdesit të shëndetit publik prekin gjithashtu një numër të madh të popullsisë së re. Aktualisht, të vetmet të dhëna të disponueshme për fëmijët janë numri i vaksinimeve që bëhen çdo vit dhe buxhetet/kostot përkatëse për këtë qëllim. Duke pasur parasysh se shërbimet e kujdesit të shëndetit publik ofrohen për të gjithë popullatën, kostot për vaksinimet i shtohen shumë përkatëse të llogaritur si përqindje e aplikuar ndaj diferencës që del nga kostot totale të programit minus kostot e vaksinimit. <u>Shembull:</u> Kostot totale të programit: 1,000 ALL Shpenzimet e vaksinimit: 20 ALL Kostot e marra në analizë: $20 \text{ ALL} + [(1000 - 20) \times 30\%] = 20 + 294 = 314 \text{ ALL}$
Ministria e Drejtësisë Ministria e Drejtësisë kontrollon të miturit në burgje dhe qendrat e paraburgimit dhe shërbimin e provës për shkelësit e ligjit në moshë të re.	
Sistemi i burgjeve	Instituti i të miturve në Kavajë u ndërtua në bazë të një koncepti modern për trajtimin e të miturve në sistemin penitenciar me fokus programet e riintegritimit dhe edukimit. Ky institucion është një mjedis riedukues për të miturit dhe u ndërtua falë mbështetjes financiare të BE-së disa vite më parë. Institucione të tjera penitenciare për të miturit gjenden në Korçë, Jordan Misja 313 në Tiranë, Durrës, Lezhë dhe Vlorë (qendra paraburgimi). Informacionet mbi shpenzimet vetëm për fëmijët për këtë program ofrohen nga Znj. Avidana Pali, Përgjegjëse e Financave e DPB-së. Disa të dhëna dhe informacione janë marrë nga raportet monitoruese. Përqindja e numrit të të miturve përkundëjt numrit total të personave të burgosur është marrë parasysh për llogaritjen e kostove për fëmijët në qendrat e paraburgimit ku edhe kostot janë të ndryshme për grupe të ndryshme. Kostot në institucionin e të miturve në Kavajë janë marrë parasysh 100%.
Shërbimi i provës	Ky program përfshin të mitur në konflikt me ligjin në shërbimin e provës. Ligji i shërbimit të provës përcakton shërbimet e ndërmjetësimit nëpërmjet mekanizmave të përfshirjes së Prokurorisë së Përgjithshme në zbatimin e alternativave në ndërmjetësim, të cilat kanë mundësinë për të qenë gradualisht pjesë e sistemit në të gjithë vendin. Informacioni rreth buxhetit dhe kostove vetëm për grupin e synuar (të miturit) nuk mund të gjendet. Nuk ka të dhëna të mjaftueshme për numrin e fëmijëve në shërbimin e provës në këto tre vjet. Për më tepër, nuk ka raporte monitoruese të aksesueshme për këtë program, përveç VF (vitit fiskal) 2013. Nuk ofrohen të dhëna nga institucioni. Në këtë rast, pjesa për fëmijët llogaritet duke marrë parasysh përqindjen e numrit të specialistëve që punojnë në sektorin e të miturve përkundëjt numrit total të të punësuarve në Shërbimin e Provës, ku kjo përqindje shkon në 2.2% (3/134). Vetëm kostot janë marrë parasysh.
Shërbimet e birësimit	Programi "Shërbimi i Birësimit" përfshihet në këtë analizë dhe fondet e shpenzuara, të cilat janë marrë parasysh për këtë program, janë 100% të dedikuara për fëmijët.

Institucionet e tjera Institucionet e tjera të përfshira për fëmijët në konflikt me ligjin përfshijnë prokurorinë, gjykatat dhe Avokatin e Popullit.	
Prokuroria e Përgjithshme P 1: Planifikim, menaxhim, administrim	“Planifikim, menaxhim, administrim” është i vetmi program nën përgjegjësinë e Prokurorisë së Përgjithshme. “Seksioni i të miturve” është vendosur në gjykata dhe zyrat e prokurorisë në disa rrethe. Të gjitha kostot janë të përfshira në këtë program dhe shpenzimet përkatëse për fëmijët nuk mund të veçohen. Kostot e lidhura me fëmijët i referohen rrogave, ndryshimeve sociale, dietave të marra dhe kostove operative nga zyrtarët përgjegjës që punojnë në “Seksionin e të miturve”. Pjesa e fëmijëve është llogaritur duke marrë parasysh përqindjen e numrit të specialistëve në “Seksionin e të miturve” përkundrejt numrit total të punonjësve në Prokurori, ku kjo përqindje shkon në 2.8% (24/848). Vetëm kostot operative janë llogaritur.
Zyra e Administrimit të Buxhetit të Gjyqësorit P 1: Buxheti i gjykatave	Sistemi gjyqësor ofron shërbime si për fëmijët edhe për grupet e tjera të synuara. Nuk ka të dhëna mbi numrin e çështjeve penale apo civile ndaj fëmijëve. Në statistikën vjetore të publikuara nga Ministria e Drejtësisë ka të dhëna të përziera dhe shpesh informacioni është i paqartë (e parë kjo nga këndvështrimi i një lexuesi nga jashtë sistemit të gjyqësorit). Në “Manualin e Punonjësve të Shërbimit të Provës” të publikuar në vitin 2014 përfshihen disa statistika rreth numrit të të miturve të dënuar përkundrejt numrit total të të dënuarve. Përqindja ndryshon nga 3.8 në 5 për qind në vitet e fundit. Për këtë analizë, është marrë parasysh një pjesë prej 4.5% të buxhetit të gjykatave për çështjet e fëmijëve (vetëm kosto operative).
Avokati i popullit P 1: Shërbimi i advokimit	Disa nga aktivitetet e Avokatit të Popullit dhe komisionerëve të zyrës së Avokatit të Popullit janë të përqendruara posaçërisht për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve. Buxheti për këtë program dhe shpenzimet përkatëse për fëmijët nuk mund të ndahen. Të dhënat e shqyrtuara janë ofruar nga Përgjegjësi i Financave Z. Ilirjan Lole.

Korniza e Shpenzimeve Afatmesme

Programi buxhetor	Statistikat /numri i raste dhe ngarkesa
Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë P 1: Kujdesi dhe mbrojtja sociale	PV 2012: 342 fëmijë në qendrat e kujdesit rezidencial PV 2013: 396 fëmijë në qendrat e kujdesit rezidencial PV 2014: 338 fëmijë në qendrat e kujdesit rezidencial PV 2012: 74,210 familje me fëmijë që përfitojnë nga ndihma ekonomike (86.4% e numrit total të familjeve) PV 2013: 77,172 familje me fëmijë që përfitojnë nga ndihma ekonomike (72.6% e numrit total të familjeve) PV 2014: 74,210 familje me fëmijë që përfitojnë nga ndihma ekonomike (76.6% e numrit total të familjeve)

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë P 2: Përfshirja sociale (emri i mëparshëm i programit ishte "Shanset e Barabarta")	<u>Rastet e menaxhimit të fëmijëve në situatë rruge:</u> Numri i fëmijëve në situatë rruge gjatë hulumtimit: në total 2527 fëmijë në të gjithë Shqipërinë, nga të cilët 700 në Tiranë. Rezultatet e deritanishme (2014): 93 fëmijë nuk janë më në situatë rruge. 234 fëmijë janë orientuar drejt qendrave të kujdesit ditor. 37 fëmijë janë regjistruar në shkollë, 10 në kopsht. 11 fëmijë janë në qendrat e kujdesit rezidencial. <u>Njësitë për mbrojtjen e fëmijëve:</u> 194 NJMF në qeveritë vendore <u>Situata e fëmijëve:</u> 5.5% e fëmijëve janë larguar nga shtëpia për shkak të dhunës 31.2% e fëmijëve kanë frikë të shkojnë në shtëpi 42.8% e fëmijëve kanë vështirësi për të mësuar për shkak të dhunës 86.4% e fëmijëve janë dëshmitarë të dhunës në familje
Ministria e Arsimit dhe Sportit P 1: Arsimi bazë	PV 2012: 61.8% e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit bazë, 370 238 nxënës në shkollat 9-vjeçare, 76,735 fëmijë në sistemin parashkollor. PV 2013: 62.1 % e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit bazë, 356 347 nxënës në shkollat 9-vjeçare, 76 416 fëmijë në sistemin parashkollor. PV 2014: 61.5% e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit bazë, 356 347 nxënës në shkollat 9-vjeçare, 78 416 fëmijë në sistemin parashkollor.
Ministria e Arsimit dhe Sportit P 2: Arsimi i mesëm	PV 2012: 14.3 % e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit të mesëm, 114 224 nxënës në shkollat e mesme. PV 2013: 14.5 % e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit të mesëm, 111 086 nxënës në shkollat e mesme. PV 2014: 15.1 % e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit të mesëm, 104.308 nxënës në shkollat e mesme.

Ministria e Arsimit dhe Sportit P 3: Arsimi profesional	PV 2012: 5.5 % e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit profesional, 20.000 nxënës. PV 2013: 6 % e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit profesional, 25.846 nxënës. PV 2014: 5.5 % e totalit të kostove shkon për sektorin e arsimit profesional, 25.846 nxënës.
Ministria e Shëndetësisë P 1: Shërbimet e kujdesit shëndetësor parësor	PV 2012: Numri total i vizitave mjekësore 5,561,882. PV 2013: Numri total i vizitave mjekësore 7.016.014. PV 2014: Numri total i vizitave mjekësore 6,271,728. PV 2015: Numri i parashikuar i vizitave mjekësore 6,350,000.
Ministria e Shëndetësisë P 2: Shërbimet e kujdesit spitalor	PV 2012: Numri total i pacientëve të shtruar në spital 239,024. PV 2013: Numri total i pacientëve të shtruar në spital 248,408. PV 2014: Numri total i pacientëve të shtruar në spital 231,789. PV 2015: Numri i parashikuar i pacientëve që mund të shtrohen në spital 270,000.
Ministria e Shëndetësisë P 3: Shëndeti publik	PV 2012: 205,150 fëmijë të vaksinuar 30% e popullsisë nga mosha 0-19 vjeç. PV 2013: 216,913 fëmijë të vaksinuar 29% e popullsisë nga mosha 0-19 vjeç. PV 2014: 251,494 fëmijë të vaksinuar 28% e popullsisë nga mosha 0-19 vjeç. PV 2015: Parashikohet që 230.000 fëmijë të vaksinohen 27% e popullsisë nga mosha 0-19 vjeç. Shënim: Niveli i mbulimit me vaksinim është tepër i lartë, 99%.

Ministria e Drejtësisë P 1: Sistemi i burgjeve	Dhjetor 2012: Numri total i të burgosurve: 4,548 Numri total i fëmijëve: 97 (2.1%) Dhjetor 2013: Numri total i të burgosurve: 5,567 Numri total i fëmijëve: 121 (2.2%) Dhjetor 2014: Numri total i të burgosurve: 5,734 Numri total i fëmijëve: 101 (1.8%) Maj 2015: Numri total i të burgosurve: 5,577 Numri total i fëmijëve: 97 (1.7%)
Ministria e Drejtësisë P 2: Shërbimi i provës	Periodha 2009 - 2013 Numri total i personave në shërbimin e provës: 9,356 Numri total i fëmijëve: 1,481 (15.8%) Punonjësit në shërbimin e provës: Numri total i punonjësve: 134 Numri total i specialistëve për të miturit: 3 (2.2%)
Ministria e Drejtësisë P 3: Shërbimi i birësimit	PV 2012: Numri i birësimeve të realizuara 67 PV 2013: Numri i birësimeve të realizuara 47 PV 2014: Numri i birësimeve të realizuara 67
Prokuroria e Përgjithshme P 1: Planifikimi, menaxhimi, administrimi	PV 2012 Numri total i rasteve: 28,149 Numri total i rasteve që përfshijnë të miturit: 1,310 (5%) PV 2013 Numri total i rasteve: 34,300 Numri total i rasteve që përfshijnë të miturit: 911 (3%) PV 2014 Numri total i rasteve: i pa identifikuar Numri total i rasteve që përfshijnë të miturit: 1,013 Punonjës: Numri total i punonjësve: 868 Numri total i specialistëve për të miturit: 24 (2.8%)
Zyra e Administrimit të Buxhetit të Gjykatave P 1: Buxheti i gjykatave	Të mitur të dënuar PV 2012: 883 PV 2013: 680 PV 2014: 860
Avokati i Popullit P 1: Shërbimi i advokatisë	

Ndarja e departamenteve të MF-ve dhe agjencive të MMSR-së

Drejtoria e Përfshirjes Sociale dhe Drejtoria e Kujdesit Social dhe Shërbimeve të Integruara janë nën varësinë direkte të Drejtorisë së Përgjithshme të Politikave Sociale në MMSR. Buxheti i Drejtorisë së Përfshirjes Sociale është i shpërndarë midis programeve të “Përfshirjes Sociale” dhe “Planifikimit, Menaxhimit, dhe Administrimit”, ndërsa buxheti i Drejtorisë së Kujdesit Social dhe Shërbimeve të Integruara është i shpërndarë midis programeve të “Kujdesit dhe Mbrojtjes Sociale” dhe “Planifikimit, Menaxhimit, dhe Administrimit”.

Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve, (ASHMDF) është institucioni koordinues përgjegjës për monitorimin dhe për të siguruar zbatimin e të drejtave të fëmijëve. Buxheti i ASHMDF-së është i përfshirë në programin e “Përfshirjes Sociale” dhe “Planifikimit, Menaxhimit, dhe Administrimit”.

Drejtoria e Inspektoratit të Punës është nën varësinë e drejtpërdrejtë të Drejtorisë së Përgjithshme të Punës dhe Arsimit Profesional. Buxheti është i shpërndarë midis programeve të “Inspektimit të Punës” dhe “Planifikimit, Menaxhimit, dhe Administrimit”.

Programi i “Planifikimit, Menaxhimit, dhe Administrimit” përfshin aktivitete si:

- Kostot operative të stafit menaxhues;
- Përmirësimi i infrastrukturës së punës;
- Aktivitete të tjera menaxhuese dhe administrative.

Programi i “Përfshirjes Sociale” përfshin aktivitete si:

- Strategjinë e monitorimit për barazinë gjinore dhe dhunën në familje;
- Fushatat ndërgjegjëse për përfshirjen sociale;
- Trajnimet dhe botimet;
- Monitorimin e planit të veprimit dhe strategjinë për fëmijë;
- Mekanizmat institucionalë dhe ligjorë;
- Raportet monitoruese për përfshirjen e komunitetit Rom;
- Raportet e ndryshme monitoruese për përfshirjen sociale;
- Të tjera.

Programi i “Kujdesit dhe Mbrojtjes Sociale” përfshin aktivitete si:

- Ndhmën ekonomike për familjet përfituese;
- Të verbërit, invalidët e punës, personat me probleme mendore dhe personat me aftësi të kufizuara që përfitojnë nga programi “Personat me aftësi të kufizuara”;
- Vajzat dhe gratë e trafikuar ose në rrezik trafikimi që përfitojnë nga shërbimet e kujdesit rezidencial;
- Qendrat e Romëve;
- Modernizmin e sistemit të ndihmës sociale;
- Të tjera.

Programi i “Inspektoratit të Punës” përfshin aktivitete si:

- Inspektimet e Punës;
- Fushatat ndërgjegjëse;
- Përmirësimet e legjislacionit;
- Trajnimet e inspektorëve.

Buxhetet për secilën drejtori janë të përfshira në programe të ndryshme të MMSR-së, prandaj është e vështirë të mbledhësh dhe të ndash shumat përkatëse të buxhetit dhe shpenzimeve për secilën drejtori. Për shembull, shpenzimet administrative dhe operative të të gjitha drejtorive janë të përfshira në një zë të vetëm në programin “Planifikim, Menaxhim, dhe Administrim”, ndërsa për aktivitete specifike shpenzimet janë të buxhetuara në programe specifike ashtu si më sipër.

Më poshtë paraqitet buxheti i ASHMDF-së për vitet 2012-2014, së bashku me buxhetin e programit “Përfshirja Sociale”. Buxheti i ASHMDF-së ishte i vetmi që mund të ndahej për shkak të statusit të veçantë që ka ky institucion. Të dhënat më poshtë janë dhënë nga Përgjegjësi i Financave të ASHMDF-së.

PV 2012 (in ALL 000)

Buxheti i MMSR-së:	55,942,726
Programi buxhetit të përfshirjes sociale:	21,342%
Buxheti i ASHMDF-së:	7,091 %
ASHMDF përkundrejt MMSR	0.01 %
ASHMDF përkundrejt Programit të përfshirjes sociale	33.23 %
Programi i Përfshirjes Sociale përkundrejt MMSR	0.04 %

PV 2013 (in ALL 000)

Buxheti i MMSR-së:	62.686.030
Programi i buxhetit të përfshirjes sociale:	19.075
Buxheti ASHMDF-së	6,378%
ASHMDF përkundrejt MMSR	0.01%
ASHMDF përkundrejt Programit të përfshirjes sociale	33.44%
Programi i Përfshirjes Sociale përkundrejt MMSR	0.03%

PV 2014 (in ALL 000)

Buxheti i MMSR-së:	76,700,465
Programi i buxhetit të përfshirjes sociale:	34,139%
Buxheti ASHMDF-së:	8,038%
ASHMDF përkundrejt MMSR	0.01%
ASHMDF përkundrejt Programit të përfshirjes sociale	23.54%
Programi i Përfshirjes Sociale përkundrejt MMSR	0.04%

Tabela në vijim ofron informacion rreth shpenzimeve nga programet e mësipërme nën varësinë e MMSR-së.

Përshkrimi i programeve nën varësinë e MMSR	Shpenzimet rrjedhëse		Shpenzimet e investimit		Shpenzimet totale		Programi përkundrejt MMSR
	MMSR	Programi	MMSR	Programi	MMSR	Programi	
Planifikim, Menaxhim dhe Administrim	55,821,379	132,148	121,347	23,963	55,942,726	156,111	0.28%
Inspektorati i Punës		150,431		2,252		152,683	0.27%
Kujdesi dhe Mbrojtja Sociale		20,628,587		59,735		20,688,322	36.98%
Shanset e Barabarta		20,462		880		21,342	0.04%

PV 2013

LEK

000

Përshkrimi i programeve nën varësinë e MMSR	Shpenzimet rrjedhëse		Shpenzimet e investimit		Shpenzimet totale		Programi përkundrejt MMSR
	MMSR	Programi	MMSR	Programi	MMSR	Programi	
Planifikim, Menaxhim dhe Administrim	62,513,893	137,818	172,137	11,971	62,686,030	149,789	0.24%
Inspektorati i Punës		152,680		0		152,680	0.24%
Kujdesi dhe Mbrojtja Sociale		23,157,130		127,704		23,284,834	37.15%
Shanset e Barabarta		13,075		6,000		19,075	0.03%

PV 2014

LEK

000

Përshkrimi i programeve nën varësinë e MMSR	Shpenzimet rrjedhëse		Shpenzimet e investimit		Shpenzimet totale		Programi përkundrejt MMSR
	MMSR	Programi	MMSR	Programi	MMSR	Programi	
Planifikim, Menaxhim dhe Administrim	76,456,201	207,260	244,264	4,704	76,700,465	211,964	0.28%
Inspektorati i Punës		177,764		1,982		179,746	0.23%
Kujdesi dhe Mbrojtja Sociale		26,507,208		25,715		26,532,923	34.59%
Përfshirja Sociale (ASHMDF)		21,839		12,300		34,139	0.04%

Gjurmimi i shpenzimeve publike

Buxheti në Shqipëri hartohet brenda kuadrit të disa parametrave kyç ekonomike dhe niveleve të tyre të synuara, si rritja ekonomike, inflacioni, borxhi publik, etj., si edhe duke pasur parasysh disa objektiva politikash parësore, që kanë të bëjnë me ruajtjen e nivelit të deficitit apo borxhit në një nivel të caktuar, thjeshtimit të tatimit, ose shpenzimeve në rritje në disa fusha prioritare.

PBA-ja ofron objektiva të detajuar për rezultatet dhe përfundimet që duhet të arrihen brenda politikës për secilin program. Objektivat janë ndarë në tre nivele: a) ministrie, b) programi, dhe c) rezultati. PBA-ja përcakton objektivat e përgjithshëm të politikave për çdo ministri, objektivat e rezultateve dhe përfundimeve, dhe programet që kontribuojnë për arritjen e objektivave. Çdo program përmban një numër specifik objektivash të përcaktuar për secilin vit. Çdo program ndahet më tej në përfundime, të cilat përmbajnë objektiva specifike, objektivat e arritur, dhe shpenzimet në plan afatmesëm.

Zbatimi i shpenzimeve të përfshira në buxhet dhe diskutimi i performancës së këtyre objektivave raportohen çdo tre muaj në raportet monitoruese të publikuara nga Ministria e Financave për çdo ministri (aktualisht jo të gjitha raportet janë publikuar, vetëm një pjesë e tyre), si dhe në Raportet Vjetore të Zbatimit të Buxhetit.

Shpenzimet për fëmijët janë të shpërndara në një sërë programesh të ndryshme të qeverisë dhe shumë prej programeve janë hartuar për të qenë në shërbim të grupeve të ndryshme të synuara prandaj kërkohet një vlerësim për pjesën e fondeve që shkon posaçërisht për fëmijët.

Përveç vështirësisë për të ndarë buxhetin dhe shpenzimet për fëmijët për shkak të ndërtimit të vetë sistemit, një problem tjetër i identifikuar është mospërputhja e shifrave të publikuara nga Ministria e Financave (p.sh., buxheti total për shpenzimet) me ato të publikuara nga Ministrinë në raportet e tyre monitoruese. Për këtë arsye, janë marrë parasysh shifrat në raportet monitoruese për vitet 2012-2014. Viti 2015 nuk është përfshirë në analizë sepse akoma nuk ka të dhëna të mjaftueshme për të ofruar informacion të besueshëm rreth buxhetit. Janë analizuar edhe aspektet në vijim:

- Caktimi i buxhetit
 - a. Shpenzimet korente
 - b. Shpenzimet kapitale
- Fondet e buxhetit
 - c. Shpenzimet korente
 - d. Shpenzimet kapitale

Fillimisht, është marrë totali i shpenzimeve të planifikuara dhe shpenzimeve të kryera për secilin program dhe këto janë të identifikuara dhe regjistruara.

Pastaj, kostot e lidhura me fëmijët janë të llogaritura për secilin program, duke përdorur logjikën e shpjeguar më sipër (përzgjedhja e programeve):

Institucioni buxhetor / programi	Llogaritja e shpenzimeve të lidhura me MF
Kujdesi dhe mbrojtja sociale	- Të dhëna të ofruara nga SHSSH % e familjeve me fëmijë që marrin ndihmë ekonomike - Të dhënat nga raportet monitoruese
Përfshirja sociale (emri i mëparshëm "Shanset e Barabarta")	- Të dhënat e ofruara nga ASHMDf - Të dhënat nga raportet monitoruese
Arsimi bazë	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 100%
Arsimi i mesëm	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 100%
Arsimi profesional	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 100%
Shërbimet e kujdesit parësor shëndetësor	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 30%, 29%, 28% përkatësisht për vitet 2012, 2013, 2014

Shërbimet e kujdesit spitalor	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 30%, 29%, 28% përkatësisht për vitet 2012, 2013, 2014
P 3: Shëndeti publik	- Shpenzimet për vaksinimin - Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 30%, 29%, 28% përkatësisht për vitet 2012, 2013, 2014
Sistemi i burgjeve	Të dhënat e ofruara nga Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve
Shërbimi i provës	- Të dhënat e Ministrisë së Financave të marra rreth 2.2% e shpenzimeve të planifikuara - Të dhënat nga monitorimet (kur është e mundur) rreth 2.2%
Shërbimet e birësimit	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 100%
Prokuroria e përgjithshme	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 2.8% e shpenzimeve të planifikuara
Zyra e Administrimit të Buxhetit të Gjykatave	Të dhënat nga raportet monitoruese të shqyrtuara 4.5% e shpenzimeve të planifikuara
Avokati i Popullit Shërbimi i advokatisë	Të dhënat e ofruara nga Drejtoria e Financave e Avokatit të Popullit

Të gjitha të dhënat janë përpunuar dhe tabelat e ndërtuara në vijim, ofrojnë informacionin e kërkuar, për qëllimin e këtij hulumtimi.

Përshkrimi		PV 2012		PV 2013		PV 2014	
		korente	kapitale	korente	kapitale	korente	kapitale
A	Shpenzimet totale të buxhetit të shtetit	178,044,706	63,889,345	189,765,895	76,483,408	201,302,660	66,503,430
B	Shpenzimet totale të programeve të përzgjedhura	81,295,768	6,969,418	86,366,038	3,807,893	95,402,504	7,515,207
C	Shpenzimet totale për MF	41,042,074	3,985,019	40,664,167	2,304,397	43,338,369	4,310,640
C/A	në % MF në totalin e buxhetit të shtetit	23.05%	6.24%	21.43%	3.01%	21.53%	6.48%
C/B	në % MF në totalin e programeve	50.48%	57.18%	47.08%	60.52%	45.43%	57.36%

Të dhënat janë të konsoliduara dhe mundësojnë krahasimin ndërmjet shpenzimeve rrjedhëse dhe atyre të investimit për tre vite.

Një tabelë tjetër është ndërtuar për të dhënë informacion mbi shpenzime totale rrjedhëse dhe investimeve për tre vite.

Parashikimi i shpenzimeve rrjedhëse dhe investimeve përkundrejt atyre *aktuale* PV 2012, 2013, 2014.

Institucioni buxhetor / programi	FY 2012				FY 2013				FY 2014			
	Shpenzimet korente për MF		Shpenzimet kapitale për MF		Shpenzimet korente për MF		Shpenzimet kapitale për MF		Shpenzimet korente për MF		Shpenzimet kapitale për MF	
	Parashikimi	Aktuale	Parashikimi	Aktuale	Parashikimi	Aktuale	Parashikimi	Aktuale	Parashikimi	Aktuale	FC	Aktuale
Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë												
Kujdesi dhe Mbrojtja Sociale	4,469,761	4,469,761	25,000	25,000	3,050,228	3,044,650	O	O	3,970,601	3,969,601	O	O
Përfshirja Sociale (ASHMDF)	7,140	7,091	O	O	8,000	6,378	O	O	8,360	8,038	112,350	108,442
Ministria e Arsimit dhe Sportit												
Arsimi bazë	22,743,000	21,857,700	2,075,340	1,976,687	22,638,771	22,341,413	1,295,226	1,247,471	23,696,198	23,033,581	2,440,512	2,102,257
Arsimi i mesëm	4,765,000	4,754,800	792,485	764,045	5,036,217	5,003,025	512,839	490,521	5,288,717	5,118,254	1,271,129	1,030,245
Arsimi profesional	1,870,681	1,841,900	384,742	281,628	2,001,916	1,929,267	358,000	344,949	2,090,240	1,982,678	304,988	276,351
Ministria e Shëndetësisë												
Shërbimet e kujdesit shëndetësor parësor	2,736,896	2,735,250	257,157	211,561	2,741,339	2,735,962	71,537	60,211	2,423,071	2,419,288	29,726	29,750
Shërbimet e kujdesit spitalor	4,356,397	4,304,784	716,033	717,836	4,585,562	4,505,662	154,657	156,080	5,825,977	5,717,550	589,394	755,418
Shëndeti publik	895,219	879,849	10,074	7,762	935,328	901,224	8,874	5,091	914,704	874,445	22,698	8,077
Ministria e Drejtësisë												
Sistemi i burgjeve	74,941	74,927	O	O	79,652	79,636	O	O	84,100	82,563	O	O
Shërbimi i provës	1,375	1,375	O	O	2,214	1,746	O	O	2,336	2,336	O	O
Shërbimi i birësimit	11,455	11,455	500	500	12,218	11,349	100	74	11,000	11,000	200	100
Prokuroria e përgjithshme												
Planifikimi, menaxhimi, administrimi	34,149	34,149	O	O	35,175	34,392	O	O	4,064,707	38,625	O	O
Zyra e Administrimit të Buxheteve të Gjykatave												
Buxheti i gjykatave	69,558	68,532	O	O	70,627	68,963	O	O	85,342	79,909	O	O
Avokati i Popullit												
Shërbimi i advokatisë	500	500	O	O	500	500	O	O	500	500	O	O
Total	42,036,072	41,042,074	4,261,331	3,985,019	41,197,746	40,664,167	2,401,233	2,304,397	48,465,851	43,338,369	4,770,996	4,310,640

Shpenzimet totale korente dhe kapitale për vitet FY 2012, 2013, 2014

Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë									
Kujdesi dhe Mbrojtja Sociale	11,490,590	11,484,012	25,000	25,000	25,000	11,515,590	11,509,012		
Përfshirja Sociale (ASHMDF)	23,500	21,507		112,350	108,442	135,850	129,949		
Ministria e Arsimit dhe Sportit									
Arsimi bazë	69,077,969	67,232,694		5,811,078	5,326,415	74,889,047	72,559,109		
Arsimi i mesëm	15,089,934	14,876,079		2,576,453	2,284,811	17,666,387	17,160,890		
Arsimi profesional	5,962,837	5,753,846		1,047,730	902,928	7,010,567	6,656,774		
Ministria e Shëndetësisë									
Shërbimet e kujdesit shëndetësor parësor	7,901,305	7,890,501		358,421	301,523	8,259,726	8,192,023		
Shërbimet e kujdesit spitalor	14,767,935	14,527,995		1,460,083	1,629,335	16,228,019	16,157,330		
Shëndeti publik	2,745,251	2,655,518		41,646	20,929	2,786,896	2,676,447		
Ministria e Drejtësisë									
Sistemi i burgjeve	238,693	237,126		0	0	238,693	237,126		
Shërbimi i provës	5,926	5,457		0	0	5,926	5,457		
Shërbimi i birësimit	34,673	33,804		800	674	35,473	34,478		
Prokuroria e përgjithshme									
Planifikimi, menaxhimi, administrimi	4,134,031	107,167		0	0	4,134,031	107,167		
Zyra e Administrimit të Buxheteve të Gjykatave									
Buxheti i gjykatave	225,527	217,404		0	0	225,527	217,404		
Avokati i Popullit									
Shërbimi i advokatisë	1,500	1,500		0	0	1,500	1,500		
Total	131,699,670	125,044,611		11,433,561	10,600,056	143,133,230	135,644,667		

Koordinimi i ndihmës

Pjesa më e madhe e fondeve që vijnë nga partnerët e huaj, agjencitë e huaja, organizatat kombëtare dhe ndërkombëtare, dhe që janë vënë në dispozicion të Qeverisë Shqiptare, nuk menaxhohen dhe kontrollohen plotësisht. Ato nuk regjistrohen në SIFQSH (Sistemi i Informacionit Financiar të Qeverisë Shqiptare), gjë që kufizon mundësinë e koordinimit të efektshëm dhe menaxhimin e këtyre fondeve.

Mbështetje e madhe i është dhënë Ministrive dhe institucioneve të tjera për të financuar projekte me fokus MF-në, por të dhënat dhe informacionet e sakta mund të gjenden vetëm në disa institucione specifike sepse pjesa më e madhe e mbështetjes nga donatorët në Shqipëri vazhdon të mbetet jashtë SIFQSH-së. Kjo mbetet një shqetësim që duhet trajtuar sepse nuk ka akses në informacion të saktë përveç rasteve kur fondet kanalizohen në thesarin e shtetit, fonde të cilat kryesisht kanë të bëjnë me investime kapitale. Sidoqoftë, ato raportohen në total në tabelat e buxhetit nën emërtimin “Financime të Huaja” dhe nuk mund të identifikohen nëse ato i referohen MF-së apo jo.

Objektivi i qeverisë është të kanalizojë fondet nga grantet dhe kreditë nga partnerët e jashtëm nëpërmjet sistemit të thesarit të shtetit sesa t'i lërë këto fonde të menaxhohen në llogari të veçanta bankare.

Për më tepër, është planifikuar themelimi i Sistemit të Menaxhimit të Informacionit për Ndihamat e Huaja (SMINH) për të menaxhuar efektivisht zhvillimin e financimeve dhe zbatimin e tyre për të promovuar një përdorim transparent dhe llogaridhënës të këtyre fondeve.

Shqipëria do të sigurohet se ndihma e partnerëve të huaj do të integrohet në planet zhvillimore kombëtare dhe kornizat afatmesme të buxhetit dhe do të koordinohet sa më mirë. Zhvillimi i Shqipërisë mbështetet nga mbi 40 donatorë me strukturë dypalëshe dhe shumëpalëshe. Koordinimi i përgjithshëm i donatorëve është përgjegjësi e zyrës së Zv. Kryeministrit e mbështetur nga DPZHFNH-ja. Koordinimi i përgjithshëm brenda Qeverisë Shqiptare përfshin Komitetin e Planifikimit Strategjik si një komitet ndërmnistror, i kryesuar nga Kryeministri, që rishikon dhe miraton politikat e Qeverisë dhe prioritetet fiskale. Kjo përfshin:

- (i) *Përcaktimin e politikave parësore dhe drejtimet strategjike brenda një kornize fiskale të shëndoshë në fillim të procesit të planifikimit vjetor;*
- (ii) *Vendosjen e caktimit të burimeve ndërsektoriale (përgatitja e tavaneve të PBA-së) në plan afatmesëm, p.sh., 3 vite;*
- (iii) *Rishikimin e draftit të PBA-së përpara përgatitjes së buxhetit të shtetit; dhe*
- (iv) *Marrjen e raporteve të rregullta mbi progresin ndaj angazhimeve kyçe.*

Për të siguruar koordinimin dhe bashkëpunimin midis ministrive të linjës brenda sektorëve specifikë, janë krijuar një sërë grupesh pune ndërmnistrore, GPNM. Koordinimi i aktiviteteve të DPZHFNH-së përfshin mirëmbajtjen e bazës të të dhënave të projekteve, koordinimin e takimeve të komunitetit të donatorëve ndërkombëtarë, Grupet e Punës Sektoriale (GPS) dhe dërgimin e një bulletini informativ çdo muaj te donatorët. Një dialog i nivelit të lartë donatorë-qeveri zhvillohet njëherë në vit në një tryezë të rrumbullakët për t'u përqendruar në harmonizimin e ndihmës, e ndjekur nga takime të rregullta operationale. Puna mbështetet nga një Sekretariat Teknik i Donatorëve. GPS-të mbështesin koordinimin në nivel sektori. Të 33 grupet e parashikuara shkëmbejnë informacionin e përqendruar rreth koordinimit të politikave, priorizimit të ndihmës, dhe monitorimit të mbështetjes.

Tabela në vijim ofron informacion rreth investimeve kapitale – financimeve të huaja të kanalizuar në sistemin e thesarit të shtetit. Të dhënat janë me përafërsi dhe i referohen shpenzimeve të lidhura me MF-në (të paktën ato që mund të identifikohen nga raportet monitoruese).

Institucioni	2012	2013	2014
Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë	-	-	108,442
Ministria e Arsimit dhe Sportit	1,431,372	224,390	91,062
Ministria e Shëndetësisë	466,964	38,480	280,520
Ministria e Drejtësisë	-	-	-
Avokati i Popullit	-	-	-
Prokuroria e Përgjithshme	-	-	-

Mbajtja e llogarive, raportimi, dhe auditimi

Ligji i Buxhetit përcakton, midis të tjerash, sistemin e buxhetit, rolet dhe përgjegjësitë e palëve kryesore, procesin për hartimin e buxhetit, analizat, miratimin e procesit të zbatimit të buxhetit, mbajtjen e llogarive, dhe praktikat audituese.

Institucionet publike që përqendrohen në mbrojtjen e fëmijëve mbajnë përgjegjësi për përdorimin e fondeve publike për një kohë të caktuar duke marrë parasysh të drejtën e mbrojtjes së fëmijëve.

Funksioni kryesor i kontrollit financiar në Shqipëri ka qenë kryesisht kontrolli për të parë dhe siguruar se fondet buxhetore janë përdorur vetëm për synimin e përcaktuar. Me zhvillimet e reja në sektorin e financave publike, një vëmendje më e madhe i është kushtuar llogaridhënies menaxheriale brenda kuadrit të buxhetimit mbi bazë performance, gjë e cila do të bëjë që sistemi të jetë më i përqendruar te arritja e rezultateve.

Por ende ka një ndërgjegjësim të ulët duke filluar që nga niveli i menaxhimit më të lartë rreth përfitimeve që vijnë nga një sistem kontrolli i brendshëm i shëndoshë për llogaridhënien menaxheriale.

Përsa i përket qeverive vendore, këshillat bashkiakë kryejnë kontrollet e tyre të brendshme. Sipas kornizës së organizimit të njërive të qeverisjes vendore në 61 bashki, parashikohet një rivendosje dhe ringritje e funksioneve kontrolluese, të realizuara nga këshillat bashkiakë mbi administratën e bashkive, veçanërisht për sa i përket menaxhimit financiar (buxhetit, projekteve, mbledhjes së taksave, etj.).

Ministria e Financave nxjerr të dhëna statistikore fiskale çdo muaj për qeverinë qendrore, të dhëna të cilat mbulojnë të ardhurat, shpenzimet dhe financimet, dhe që publikohen kryesisht në faqen zyrtare të Ministrisë së Financave brenda 20 ditësh pas përfundimit të muajit.

Raportet mujore të thesarit të shtetit tregojnë shpenzimet aktuale sipas klasifikimit ekonomik dhe funksional, por kjo e fundit nuk krahasohet me të dhënat e buxhetit të shtetit dhe informacionin e nxjerrë nga klasifikimi administrativ dhe ekonomik i programeve.

Institucionet buxhetore janë të detyruara të përgatisin dhe dorëzojnë çdo tre mujor raportet monitoruese. Këto raporte ofrojnë detaje të mëtejshme rreth të ardhurave dhe shpenzimeve të raportuara sipas klasifikimit të programeve. Këto raporte janë të përbëra nga një pjesë përshkruese dhe një pjesë financiare.

Pjesa përshkruese analizon dhe tregon performancën dhe arritjen e objektivave.

Pjesa financiare përfshin një sërë tabelash të cilat ofrojnë informacion progresiv dhe të dhëna mbi:

- *Shpenzimet dhe caktimet e fondeve, të raportuara sipas klasifikimit ekonomik (artikuj)*
- *Shpenzimet e kryera bazuar në përfundime dhe objektiva*

Meqenëse shpenzimet e kryera janë regjistruar sipas artikujve, është disi e vështirë të identifikohen dhe llogariten shpenzimet që kanë të bëjnë me rezultate specifike. Kjo realizohet kryesisht nga ana e zyrtarëve të drejtorive të financave. Për këtë arsye, ndonjëherë shpenzimet e kryera për secilin rezultat mund të mos jenë të sakta dhe mund të mos ofrojnë pamjen reale të situatës.

Aktualisht, raportet monitoruese janë shumë të rëndësishme sepse ato supozohen të ofrojnë një informacion të qartë rreth kostove dhe progresit për secilin aktivitet/rezultat të parashikuar në buxhetin e institucionit.

Nga intervistat, u bë e qartë se nuk janë kryer audite për MF-në duke iu referuar caktimeve të fondeve buxhetore dhe shpenzimeve të kryera posaçërisht për fëmijët.

Monitorimet dhe vlerësimet e kryera nga MMSR-ja dhe palët e interesit (p.sh., UNICEF-i, OSHC-të, etj.) i referohen kryesisht ecursisë së zbatimit të Planit Kombëtar të Veprimit për Fëmijët.

Reforma fiskale

Në dhjetë vitet e fundit, Shqipëria ka shënuar progres për sa i përket rritjes së autonomisë fiskale të njësive të qeverisjes vendore, por autonomia e plotë financiare e qeverive vendore nuk është arritur akoma. Njësitë e qeverisjes vendore janë përgjegjëse për arsimin parauniversitar, infrastrukturën vendore, furnizimin me ujë, rrjetin e kanalizimeve dhe menaxhimin e mbetjeve, si edhe shërbime të tjera. Shpenzimet e tyre janë rreth 8% të shpenzimeve të qeverisjes vendore (2.4% e PBB-së), përqindje që është e ulët krahasuar me vende të tjera evropiane.

Të ardhurat, shpenzimet, dhe financimi i qeverive vendore paraqiten në buxhetin e shtetit. Njësitë e qeverisjes vendore janë tepër të varura nga mbështetja financiare e shtetit (rreth 50% e të ardhurave të tyre vijnë nga buxheti i shtetit). Paparashikueshmëria e transfertave është në një nivel të lartë. Ka një mungesë të kapaciteteve për të mbledhur të ardhurat. Ulja e taksave të automjeteve dhe heqja e taksës për bizneset e vogla ndikoi negativisht në të ardhurat e qeverive vendore. Shqipëria është nga të paktat vende në Evropën Juglindore, për sa i përket decentralizimit fiskal, e cila nuk ka sistem kombëtar për ndarjen e taksave me qeverisjen vendore.

Që prej vitit 2002, transfertat midis institucioneve dhe agjencive qeveritare janë bazuar në një formulë transparente, si edhe në objektiva e kriterë të qarta. Gjatë kësaj periudhe, janë ndërmarrë masa të rëndësishme rregullatore për të përmirësuar menaxhimin financiar të qeverive vendore; për shembull duke prezantuar Kornizën e PBA-së për planifikim dhe buxhetim.

Aktualisht, Njësitë e Qeverisjes Vendore financohen nga dy burime:

- Buxheti i shtetit (transfertat e kushtëzuara dhe të pakushtëzuara);
- Të ardhurat nga burimet e veta.

Me decentralizimin fiskal, burimet e tyre të financimit do të jenë të njëjta, por qasja dhe përqindja e transfertave do të ndryshojë për të bërë të mundur që njësitë e qeverisjes vendore të kenë më shumë mjete financimi dhe autonomi. Decentralizimi fiskal është një pjesë e rëndësishme e reformës territoriale. Numri i bashkive dhe komunave do të ulët ndjeshëm, gjë e cila pritet të ulë shpenzimet fikse administrative të qeverisjes vendore me rreth 35-40 për qind. Kursimet do të përdoren për të rritur investimet publike të qeverive vendore. Reforma synon të risë të ardhurat nga taksat dhe tarifatat duke rritur efikasitetin e fondeve publike dhe autonominë e njësive të qeverisjes vendore për sa i përket vendimarrjes.

Parlamenti miratoi ligjin e ri të qeverisë vendore në korrik të vitit 2014, dhe në prill të vitit 2014 ai miratoi ndryshimet e ligjit në lidhje me organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore. Sipas ligjit, numri i njësive të qeverisjes vendore do të ulët deri në 61 nga 373 që ishin më parë. Numri i qarqeve do të mbetet i pandryshuar, 12 qarqe. Strategjia e decentralizimit synon të rrisë numrin e funksioneve dhe kompetencave të qeverisë vendore duke rritur qëndrueshmërinë fiskale.

Marrëdhëniet fiskale ndërmjet qeverisë qendrore dhe atyre vendore janë bërë më transparente që prej prezantimit të formulës së caktimit të fondeve të transfertave të pakushtëzuara. Sidoqoftë, mbetet akoma shumë për të bërë për të fuqizuar menaxhimin e qeverisë vendore duke përfshirë rrezikun fiskal.

Transfertat e pakushtëzuara

Transfertat e pakushtëzuara së bashku me taksat dhe tarifat për shërbimet shërbejnë për të financuar funksionet dhe kompetencat e deleguara te qeveria vendore.

Për vitin 2015, transfertat e pakushtëzuara janë parashikuar të jenë 1.4% më të larta se në vitin 2014.

Për vitin 2017 transfertat e pakushtëzuara janë parashikuar të jenë 2% më të larta se në vitin 2016.

Llogaritja e transfertave të pakushtëzuara kryhet bazuar në numrin e popullsisë. Formulatat janë të specifikuara në ligjin e buxhetit së bashku me shumat.

Transfertat e kushtëzuara

Transfertat e kushtëzuara shërbejnë për të financuar funksionet e deleguara si, regjistrin e zyrës së gjendjes civile, mbrojtjen dhe administrimin e tokës, qendrën e regjistrimit të bizneseve, etj. Shuma e transfertave të kushtëzuara i referohet shpenzimeve të parashikuara (rroga, pagesa sociale, shpenzime operative) për aktivitetet e deleguara të funksioneve të përgjithshme.

Ligji për reformën territoriale do të shoqërohet nga një ligj që specifikon funksionet dhe kompetencat e qeverisë vendore, si edhe nga një ligj specifik mbi financat vendore dhe masat për rritur të ardhurat nga tatimet dhe të tjera, që i shtohen qeverive vendore. **Ligji i ri për financimin e qeverisë vendore (drafti është parashikuar të jetë gati në fund të këtij viti) do të qartësojë marrëdhëniet fiskale midis qeverisë qendrore dhe asaj vendore, si edhe do të fuqizojë koordinimin dhe menaxhimin e konsoliduar të veprimeve të përgjithshme të qeverisë.**

Përshkrimi i përgatitjes dhe hartimit të buxhetit në nivel vendor.

Njësitë e qeverisjes janë të përbëra nga:

- *Njësitë e qeverisë qendrore*
- *Njësitë e qeverisë vendore*
- *Njësitë e fondeve të veçanta*

Procesi i buxhetimit është detyrë kryesore e Ministrisë së Financave. Ligji organik përcakton rolet dhe përgjegjësitë e palëve të përfshira në proces, duke përfshirë procedurat dhe afatet kohore që duhen realizuar gjatë këtij procesi.

Çdo njësi qeverisjeje harton kërkesat buxhetore në kuadrin e programit të buxhetit afatmesëm duke u siguruar se caktimet e fondeve buxhetore reflektojnë objektivat e politikave dhe iniciativave të përcaktuara në programin afatmesëm (3 vite) të qeverisë, duke realizuar një lidhje direkte midis fondeve buxhetore dhe objektivave të politikave të programit.

Ndërkohë që përgatitja e buxhetit të qeverisë qendrore realizohet nëpërmjet sistemit elektronik të PBA-së, i administruar nga Ministria e Financave, hartimi i buxhetit për qeveritë vendore kryhet nëpërmjet formateve “Excel” të miratuara nga Ministria e Financave.

Këshillat vendore miratojnë buxhetin vjetor të njërive të qeverisjes vendore nëpërmjet një vendimi të posaçëm. Transfertat e pakushtëzuara nga buxheti i shtetit për njësitë e qeverisë vendore miratohen si pjesë e buxhetit vjetor për t'u dhënë mundësinë njërive të qeverisjes vendore të ushtrojnë funksionet e tyre.

Qeveria vendore ushtron:

- i) Funksione të përgjithshme të realizuara me anë të kontributit të qeverisë qendrore dhe asaj vendore.
- ii) Funksione të deleguara, të cilat delegohen nga një nivel më i lartë apo brenda të njëjtit nivel.

Njësitë e qeverisjes vendore mund të përdorin burimet e tyre financiare me iniciativën e tyre për të ushtruar funksionet dhe përgjegjësitë e deleguara me qëllim përmirësimin e nivelit të shërbimeve në interes të komunitetit.

Përgjegjësitë në procesin e buxhetit:

Kryetari i qeverisë vendore (Kryebashkiaku) është përgjegjës për dorëzimin në Ministrinë e Financave të raporteve të kërkesave buxhetore, si edhe planin e shpenzimeve. Ai miraton kalendarin për hartimin e buxhetit duke përfshirë:

- *Parashikimin e të ardhurave dhe shpenzimeve për tre vite;*
- *Hartimin e buxhetit në dy faza;*
- *Dorëzimin për miratim të PBA-së në këshillin e qeverisë vendore.*

Këshilli i qeverisë vendore është përgjegjës për miratimin e kërkesave të buxhetit dhe PBA-së.

Afatet Kohore/Kalendari

Njësitë e qeverisë qendrore dhe atyre vendore duhet t'i përmbahen kalendarit gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit. OSHC-të dhe përfaqësuesit e fëmijëve/të rinjve mund të marrin pjesë në seancat dëgjimore. Datat e sakta të këtyre seancave dëgjimore publikohen në faqen zyrtare të Ministrisë së Financave.

Parashikimi i shpenzimeve është faza më e rëndësishme gjatë procesit për përgatitjen e PBA-së. Ky proces fillon menjëherë pas miratimit të deklarates politike të programit. Tavanet buxhetore të njësive të qeverisë vendore miratohen nga këshillat vendorë brenda muajit mars të çdo viti.

Kryetari i qeverisë vendore (Kryebashkiaku), i dorëzon këshillit vendor brenda muajit qershor buxhetin afatmesëm të miratuar nga Grupi i Menaxhimit Strategjik. Njësia e qeverisë vendore, pas miratimit të buxhetit nga këshilli vendor, ia dorëzon buxhetin Ministrisë së Financave brenda datës 15 Gusht.

Ministria e Financave organizon seminare me grupet e hartimit të buxhetit të qeverisë vendore, si edhe përgatit një raport vlerësues për përmirësimin e procesit të hartimit të buxhetit. Drafti i PBA-së, i rishikuar, së bashku me draftin e ligjit për buxhetin vjetor, do të dorëzohen për miratim nga Këshilli i Ministrave dhe do të miratohen përpara datës 25 tetor.

Zyrtari Miratues (normalisht Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Financave), brenda 10 ditësh pas miratimit nga Këshilli i Ministrave të ligjit për buxhetin dhe PBA-në, i informon njësitë e qeverisjes vendore rreth transfertave nga qeveria qendrore, si edhe rreth nivelit të taksave kombëtare.

Brenda nëntorit, kryetari i qeverisë vendore i dorëzon këshillit vendor draft buxhetin vjetor. Këshilli vendor duhet të miratojë buxhetin vjetor brenda datës 31 dhjetor.

Administrata publike

Qeverisja dhe sundimi i ligjit në Shqipëri janë sfida kryesore. Një çështje kyçe që duhet trajtuar ka të bëjë me administratën publike të Shqipërisë, duke përfshirë këtu Reformën e Administratës Publike dhe koordinimin e saj, hartimin e politikave, shërbimin civil, dhe organizimin dhe funksionimin e administratës publike në nivel qendror dhe vendor.

Organizimi dhe funksionimi i administratës publike në Shqipëri rregullohet nga ligji “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”. Administrata publike është e organizuar dhe vepron sipas parimeve të unitetit dhe hierarkisë, llogaridhënies, decentralizimit, qartësisë në përkufizime dhe shpërndarjes së përgjegjësisë, ekonomisë, efikasitetit dhe efektshmërisë, si edhe bashkëpunimit midis administratave të institucioneve të ndryshme publike.

Nevojiten përpjekje të mëtejshme për të depolitizuar shërbimin publik, sigurimin e vazhdimësisë, promovimin e standardeve të etikës në administrim, fuqizimin e aspektit të meritokracisë në rekrutime, ngritjes në detyrë dhe largimeve nga puna, si edhe rritjen e efikasitetit dhe qëndrueshmërisë financiare.

Një administratë publike e shëndoshë dhe funksionale në nivel qendror dhe vendor është parakusht për progresin në shumë sektorë të ndryshëm, dhe është vendimtare për rritjen e investimeve vendase dhe të huaja.

Strategjia e re 2015-2020 synon dhe përqendrohet jo vetëm në shërbimin civil, por edhe në elementë të tjerë të rëndësishëm për të trajtuar nevojën për të përmirësuar shërbimet që ofrohen për qytetarët dhe bizneset, për të rritur transparencën dhe llogaridhënien ose çështje që kanë të bëjnë me risitë në qeverisje, prioritetet të cilat janë të përcaktuara edhe në programin politik të qeverisë 2013-2017.

RAP (reforma e administratës publike) e re është më e gjerë dhe është ndërtuar mbi katër elementë themelorë:

- 1- Përmirësimin e ofrimit të shërbimeve për qytetarët dhe bizneset;
- 2- Rritjen e llogaridhënies të zyrtarëve publikë;
- 3- Më shumë delegime për vendimmarrje;
- 4- Promovimin e profesionalizmit në shërbimin civil dhe meritokracinë në rekrutim.

Reforma e Administratës Publike ka prodhuar progres. Në këtë kontekst, disa ligje u miratuan duke përcaktuar standardet për krijimin, funksionimin, dhe llojet e organeve ekzekutive; standardet për ngritjen dhe organizimin e institucioneve; dhe standardet që udhëheqin procesin e rekrutimeve dhe zgjidhjen e konflikteve. Një rishikim funksional dhe strukturor u realizua për të gjitha ministratë e linjës. Përshkrimet e vendeve të punës dhe sistemi i menaxhimit të performancës u përmirësuan nëpërmjet rregullave dhe procedurave të standardizuara, si edhe kornizave ligjore, së bashku me manualët përkatëse. Kontratat për punësim të përkohshëm në shërbimin publik u mbajtën në një nivel të kontrolluar duke disiplinuar procesin e punësimit të përkohshëm dhe duke prezantuar kushte, si miratimi paraprak.

Administrata publike është e përbërë nga 88 550 punonjës, që punojnë në njësitë e qeverisjes qendrore dhe disa institucione të pavarura.

Institucioni	Numri total punonjësve / Institucioni	Punonjës në total. AP	% Numri i punonjësve / totali i AP
Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë	2,835	88,550	3.20%
Ministria e Arsimit dhe Sportit	38,291		43.24%
Ministria e Shëndetësisë	3,464		3.91%
Ministria e Drejtësisë	4,765		5.38%
Avokati i Popullit	51		0.06%
Prokuroria e Përgjithshme	848		0.96%

Numri i punonjësve që punojnë në programet për MF nuk është i disponueshëm.

Sektori publik përfshin rreth 1,500 njësi të ndara. Numri i saktë nuk dihet, por po bëhen përpjekje për të hartuar një listë të plotë.

1. Qeverisja e përgjithshme 1,279

0.1 *Njësitë e qeverisjes qendrore*

0.2 *Njësitë e qeverisjes vendore*

0.3 *Njësitë e sigurimeve shoqërore*

2. Korporatat publike 256

Mekanizmat institucionalë përgjegjës për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve përcaktohen në Ligjin Nr. 10347, datë 04.11.2010. Ato janë në nivel qendror dhe vendor:

Në nivel qendror:

- a) Këshilli Kombëtar për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijës;
- b) Ministri që bashkërendon punën për çështjet e mbrojtjes të të drejtave të fëmijës;
- c) Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijës;

Në nivel vendor:

- a) Njësitë për zbatimin e të drejtave të fëmijëve në këshillin e qarkut;
- b) Njësitë për mbrojtjen e fëmijëve në bashki;

Intervistat

Nr.	Institucioni	Departamenti	I/E intervistuari/a	Data	Ora	Komenti
1	Ministria e Financave (MF)	Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit	Mimoza Dhembli	12/5/2015	14.00 - 15.30	😊
2	Drejtoria e Përgjithshme e Bujqësisë (DPBSH)	Departamenti i Financës	Avidana Pali	25/05/2015	13.00 - 14.30	😊
3	Ministria e Drejtësisë (MD)	Departamenti i Financës	Petrit Bakiu	26/05.2015	13.00 - 14.00	😊
4	Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve (ASHMDF)	Sektori i Financës	Rabushe Kalemasi	12/6/2015	09.30 - 11.00	😊
5	Prokuroria e Përgjithshme (PP)	Departamenti i Financës	Luan Abazi	15/06/2015	09.00 - 10.30	😊
6	Shërbimi Social Shtetëror (SHSSH)	Departamenti i Financës	Aida Cavo	15/06/2015	11.00 - 12.00	😊
7	Ministria e Arsimit dhe Sportit (MAS)	Departamenti i Financës	Mirela Bimo	15/06/2015	12.30 - 13.30	🤔
8	Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë (MMSR)	Departamenti i Financës	Jonida Halili	16/06/2015	13.00 - 14.30	😊
9	Ministria e Shëndetësisë (MSH)	Departamenti i Financës	Saimir Kadiu	19/06/2015	09.00 - 10.30	😊
10	Avokati i Popullit	Sektori i Financës	Ilirjana Lole	19/06/2015	11.00 - 12.30	😊

Dokumentet e analizuar

- ✓ Strategjia MFP 2014 – 2020 (QSH)
- ✓ Reforma e Administratës Publike 2015 – 2020 (QSH)
- ✓ Draft – Strategjia për decentralizimin
- ✓ Vlerësimi i transparencës fiskale (draft – Qershor 2015, IMF)
- ✓ Buxheti 2012, 2013, 2014, 2015 (MF)
- ✓ PBA 2015 – 2017 (MF)
- ✓ Raportet e monitorimit 2012 – 2014 (programe të caktuara)
- ✓ Ligji Nr. 10347, datë 04.11.2010, “Për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve”
- ✓ Raporte të publikuara nga institucione të caktuara

- ✓ Faqet e institucioneve të caktuara, të përfshira në hulumtim
- ✓ Buletini 3 mbi Shërbimin e Provës 2013
- ✓ Sjellja e shëndetshme e fëmijëve të moshave 11, 13 dhe 15 vjeç (Instituti i Shëndetit Publik)
- ✓ Raporti mbi kriminalitetin 2012 – 2013 (PP)

Faqet e internetit të konsultuara

<http://www.sociale.gov.al/>

<http://www.femijet.gov.al/>

<http://www.sherbimisocial.gov.al/>

<http://www.aresimi.gov.al/>

<http://www.financa.gov.al/>

<http://www.shendetesia.gov.al/>

<http://www.ishp.gov.al/>

<http://www.qsut.gov.al/>

<http://www.drejtesia.gov.al/>

<http://www.dbpsh.gov.al/>

<http://www.sherbimiproves.gov.al/>

<http://kshb.gov.al/>

<http://www.punetebrendshme.gov.al/>

<http://www.asp.gov.al/>

<http://www.avokatipopullit.gov.al/>

<http://www.pp.gov.al/>

<http://www.zabgj.gov.al/>

Aneksi 7: Analiza e kuadrit ligjor mbi MF

nga

Dr. Arta Vorpsi

Eksperte Ligjore

Dokumentet ligjorë kryesorë

Ligje		
8153	1996	Ligji për Statusin e Jetimit
7952	1995	Ligji mbi punësimin e të miturve
9062	2003	Kodi i Familjes i Shqipërisë
9355	2005	Ligji për Ndihmën dhe Shërbimet Shoqërore
9335	2005	Ligji për Birësimin
9695	2007	Ligji mbi procedurat e birësimit dhe Komiteti Shqiptar i Birësimit
10347	2010	Ligji mbi mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve
10399	2011	Ndryshime dhe shtesa në ligjin Nr. 9355/2005 për Ndihmën dhe Shërbimet Shoqërore
163	2014	Ligji për punonjësit socialë në Republikën e Shqipërisë
Vendime		
30	2010	Veprimi i përbashkët i strukturave për zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Luftën Kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore
263	2012	Vendosja e rregullave të detajuara mbi bashkëpunimin ndërmjet mekanizmave institucionalë dhe organizatave jofitimprurëse për të përmbushur politikën vendore për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve
264	2012	Procedurat për Komisionin e Kontrollit dhe Vendosja e Agjencisë Shtetërore për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve
265	2012	Krijimi dhe funksionimi i mekanizmave të bashkërendimit të punës ndërmjet autoriteteve shtetërore përgjegjëse për referimin e rasteve të fëmijëve në rrezik dhe procedurat
266	2012	Koordinimi i veprimtarisë së mekanizmave në nivel qendror dhe vendor për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve
	2013	Rezoluta mbi mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të fëmijëve në Shqipëri 2013
Draft	2015	Procedurat bashkëpunuese dhe të ndërhyrjes për të ndihmuar fëmijët në rrezik të institucioneve përgjegjëse dhe Strukturat e Mbrojtjes së Fëmijëve
Strategji		
2004-2015	Strategjia Kombëtare e Arsimit	
2015-2020	Strategjia Kombëtare për Mbrojtjen Sociale	
2012-2020	Strategjia Drejtësia për të Miturit	
2012-2015	Plani i Veprimit për Fëmijët	
2015-2020	Plani Kombëtar i Veprimit për Rininë	

Mbrojtja e fëmijëve

Neni 54 i Kushtetutës së Shqipërisë trajton çështjen e dhunës ndaj fëmijëve në mënyrë specifike dhe të drejtpërdrejtë, duke siguruar të drejtat themelore të fëmijëve. Sipas këtij neni, fëmijët kanë të drejtën e një mbrojtjeje të veçantë nga shteti; të drejtën të jenë të mbrojtur nga dhuna, keqtrajtimi, shfrytëzimi dhe përdorimi për punë që mund të dëmtojë shëndetin, moralin, ose të rrezikojë jetën e zhvillimin e tyre normal.

Instrumentet e tjerë ligjorë si Kodi Penal, Kodi i Familjes dhe një sërë ligjesh dhe vendimesh përmbajnë dispozita që në mënyrë direkte, apo indirekte, ndikojnë në respektimin e të drejtave të fëmijëve dhe mbrojtjen e tyre nga format e ndryshme të abuzimit.

Në vitin 2010 Shqipëria miratoi një ligj të ri “Për të drejtat e fëmijëve”, zbatimi i të cilit parashikohet nga agjencitë publike në të gjithë sektorin e shërbimeve shoqërore, në të gjitha nivelet e organizimit administrativ (komuna, bashki dhe qarqe).

Struktura dhe institucione nga sektorë të ndryshëm janë të angazhuar në sistemin e mbrojtjes së fëmijëve, duke përfshirë shërbimet sociale shtetërore, policinë, sistemin gjyqësor, sektorin e arsimit dhe shëndetësisë.

a. *Mirëqenia sociale*

Ligji për Ndhimën Ekonomike dhe Shërbimet Shoqërore (Ligji 9355) mbetet ende ligji bazë për garantimin, në parim, të ndihmës ekonomike dhe shërbimeve shoqërore për mbrojtjen e fëmijëve që vijnë nga situata të vështira jetese, të lidhura qoftë me aspektin ekonomik apo nevojat e fëmijëve për shërbime të veçanta.

Megjithatë, nga një vështrim i përgjithshëm, mund të themi se ky ligj e shtrin fushën e zbatimit në disa drejtime që kanë të bëjnë me organizimin dhe funksionimin e pushtetit qendror dhe vendor, ofrimit dhe shërbimeve dhe ndihmës për njerëzit në kushte të vështira ekonomike, sanksionet administrative, organizimin dhe shpërndarjen e ofruesve të shërbimeve, monitorimin e tyre. Qasja e ligjit në drejtim të ofrimit të shërbimeve në dukje është proaktive, por në fakt rezulton të jetë krejt e kundërta. Roli i institucioneve publike (bashkisë/komunës/qarkut), që kanë për detyrë të sigurojnë ndihmën ekonomike dhe shërbimet shoqërore është që të “presin” individët të shkojnë dhe të kërkojnë ndihmë, kur në fakt qasja duhet të jetë e ndërsjellët. Sigurisht, çdo individ në nevojë apo në një situatë të vështirë duhet t’i drejtohet shtetit dhe shoqërisë për të kapërcyer situatën ku ai/ajo ndodhet. Por, nga ana tjetër, institucionet e shërbimit social në bashki nuk duhet të kthehen në «zyra pritje». Ata duhet të jenë sa më afër të jetë e mundur në jetën e komuniteteve vendore, së bashku me ofruesit e shërbimeve publike dhe private duke identifikuar të gjitha familjet dhe fëmijët në nevojë dhe fëmijët në situata të vështira të rrezikut, abuzimit apo emergjencës.

Roli i “pritjes” së institucioneve vendore bëhet më i dukshëm kur bëhet fjalë për plotësimin e dokumentacionit. Sipas Nenit 20 të ligjit, dokumentacioni për kërkesën e ndihmës ekonomike dhe shërbimeve sociale duhet të plotësohet nga aplikanti. Me pak fjalë, kjo do të thotë se një person në rrethana ekonomike ekstreme, i cili nuk ka mundësi financiare për transport publik apo të paguajë shërbimet noteriale - të cilat ndërkohë nuk janë të parashikuara që do të ofrohen falas nga ndonjë ligj dhe janë mjaft të shtrenjta - duhet të shkojnë një nga një, në të gjitha zyrat e qeverisë shqiptare dhe të noterizojnë dokumentacionin e kërkuar në disa kopje. Bazuar në përvojën e OJF-ve, që punojnë me raste të tilla, një person ekstremisht i varfër nuk ka mundësi për të përmbushur të gjitha këto kërkesa, pavarësisht se sa e thjeshtë mund të duket në letër. Shkaku është mungesa e procedurave të shkruara mbi shkëmbimin e dokumenteve zyrtare që përmbajnë të dhëna personale, që do të ndihmonin në plotësimin e dokumentacionit të kërkuar me ligj.

Edhe pse duket sikur ligji garanton parimin e mosdiskriminimit, në fakt një pjesë e aplikantëve nuk përfitojnë nga zbatimi i tij. Fakti që vetë fëmija nuk mund të aplikojë për këtë shërbim (sipas Nenit 6 të ligjit, fëmija është vetëm përfitues shërbimi) por vetëm kryetari i familjes mund të aplikojë, është një tregues dhe kufizon ofrimit e këtyre shërbimeve për ata që janë më së shumti në nevojë. Ligji gjithashtu parashikon se familjet apo individët që janë përfitues të ndihmës ekonomike nuk mund të përfitojnë nga shërbimet sociale dhe anasjelltas, ndërsa, nga përvoja, dihet tashmë se shumë nga familjet e varfra kanë nevojë si për ndihmë ekonomike dhe për shërbimet sociale falas. Në të njëjtën kohë, ligji kërkon nga çdo person që ka nevojë për ndihmë ekonomike dhe shërbime sociale të paraqesë një kërkesë me shkrim në Bashki (Neni 20 i ligjit), ndërsa disa nga individët që janë në situata të vështira nuk mund të kenë nivelin e duhur të arsimimit apo kushtet e nevojshme financiare për të shkruar një kërkesë të thjeshtë, dhe jo më për të plotësuar dokumentacionin për të cilin shpesh kërkohet noterizim.

Ky ligj nuk parashikon se si individët analfabetë apo në varfëri ekstreme mund të kërkojnë ndihmë dhe si mund të plotësojnë dokumentacionin nëse kërkohet një pagesë; për më tepër, nuk i jep asnjë të drejtë

OJF-ve për t'iu drejtuar bashkive në mënyrë që të kërkojnë mbështetje falas në emër të një ose më shumë shtetasve të varfër në nevojë për ndihmë dhe shërbime.

Sipas Nenit 25 të ligjit, ankimentet për vendimet e padrejta, paraqiten në gjykatë. Sipas ligjit, ofrimi i shërbimeve sociale nga ofruesit e shërbimeve publike apo private bëhet vetëm me autorizimin e administratorit social në bashki dhe jo direkt nga aplikanti (Neni 31 i ligjit). Kjo përbën një tjetër kufizim të të drejtës së shtetasve për të pasur akses në shërbimet publike në çdo moment që ata mund të kenë nevojë për to.

Ligji 9355, siç u përmend edhe më sipër, është ligji i vetëm bazë që garanton ndihmën ekonomike dhe shërbimet sociale për mbrojtjen e fëmijëve. Neni 1 i ligjit përcakton qëllimet e përgjithshme të shprehur në mënyrë të veçantë si në vijim:

- *Të përcaktojë ndihmën dhe shërbimet sociale për individët dhe grupet sociale në nevojë të cilët nuk janë në gjendje të sigurojnë plotësimin e nevojave bazë jetike, zhvillimin e aftësive dhe të mundësive personale dhe ruajtjen e integritetit për shkak të aftësive dhe mundësive të kufizuara ekonomike, fizike, psikologjike e shoqërore.*
- *Të zbusë varfërinë dhe përjashtimin social për individët dhe familjet, si dhe të krijojë mundësi për integrimin e tyre, nëpërmjet sigurimit të një sistemi ndërhyrjesh e shërbimesh për përmirësimin e jetesës së tyre.*

Në nenet 10, 12 dhe 13, ligji parashikon se çdo individ, i cili nuk mund të plotësojë nevojat bazë të jetesës, mund të përfitojë nga llojet e mëposhtme të mbështetjes: a) ndihma ekonomike; b) përfitimet me natyrë (materiale, por jo monetare); c) shërbimet sociale të ndara në: shërbime të kujdesit social dhe shërbime të kujdesit mjekësor-social; d) vendosja në familje kujdestarie. Siç mund të shihet, fusha e shërbimeve të garantuara me ligj është e gjerë në krahasim me qëllimin e shërbimeve që ofrohen konkretisht në nivel qendror dhe vendor.

Neni 17 përcakton autoritetet përgjegjëse për dhënien e ndihmës ekonomike dhe shërbimeve shoqërore si më poshtë:

1. Shërbimet e kujdesit publik përfshijnë shërbimet e kujdesit social, që ofrohen në institucionet rezidenciale, ditore ose në shtëpi, për grupet në nevojë. Këto shërbime financohen nga buxheti i shtetit dhe nga buxhetet e pavarura të organeve të qeverisjes vendore.

a) Shërbimi Social Shtetëror administron shërbimet shoqërore për individët në nivel kombëtar.

b) Bashkitë ose komunat administrojnë të gjitha shërbimet sociale për individët, që janë banorë të atij qyteti apo komune.

c) Qarku administron shërbimet kur ato ofrohen për individë, që u përkasin njërive vendore në atë qark.

2. Shërbimet e kujdesit social privat përfshijnë shërbimet e kujdesit social, që ofrohen në qendrat rezidenciale, në qendrat ditore ose në shtëpi, të financuara privatisht.

Neni 19 përcakton kriteret e përshtatshmërisë për ndihmën ekonomike dhe shërbimet shoqërore, si dhe procedurat që duhet të ndiqen. Ndihmë ekonomike të plotë përfitojnë individët, të cilët nuk kanë të ardhura nga: a) veprimtaria ekonomike; b) programet e ndihmës dhe të shërbimeve sociale ose ndonjë sistem tjetër i mbrojtjes sociale c) kapitali; ç) pjesëtarët e familjes që janë në emigracion. Ndihma ekonomike është e pjesshme kur familja ka të ardhura të pamjaftueshme nga: a) toka; b) blegtoaria; c) pensionet dhe të ardhura të tjera.

Në integrimin e bëra në ligj në mars të vitit 2011, janë parashikuar për herë të parë një numër kategorish përfituesish, të cilët mund të përfitojnë nga ndihma ekonomike dhe shërbimet shoqërore kur:

- a) nuk ka kryefamiljarë, për arsye të vdekjes të të dy prindërve, të cilët që ishin përgjegjës për fëmijët;

- b) njëri prej prindërve që ishte përgjegjës për fëmijët është duke vuajtur një dënim me burg për një vepër të dhënë me vendim përfundimtar dhe të pakthyeshëm të gjykatës, dhe prindi tjetër nuk jeton më;
- c) një prindi i është hequr kujdesi prindëror me vendim të gjykatës dhe prindi tjetër nuk jeton, statusi familjar i të cilit përfshin fëmijët;
- ç) kanë si kryefamiljar një person me aftësi të kufizuara, fizike e mendore, i verbër, paraplegjik/tetraplegjik ose invalid pune, dhe anëtarët e tjerë të familjes së tij janë fëmijë ose persona mbi moshë pune, të cilët nuk përfitojnë pension;
- d) kanë si kryefamiljar nënën, ndërkohë që prindi tjetër nuk jeton, si dhe kur anëtarët e familjes së tij janë fëmijë ose persona mbi moshë pune, të cilët nuk përfitojnë pension;
- dh) kanë si kryefamiljar një pjesëtar të familjes që është mbi moshë pune dhe, kur anëtarët e familjes së tij janë fëmijë dhe persona mbi moshë pune, pavarësisht nga të ardhurat, nga pensioni apo toka;
- e) janë familje të mbyllura në shtëpi, si pasojë e gjakmarrjes;
- ë) janë familje që i përkasin minoritetit Rom;
- f) janë familje nën nivelin e varfërisë, sipas listës së përcaktuar në aktet nënligjore përkatëse.

Sipas Nenit 20, ndihma ekonomike shpërndahet një herë në muaj. Këshilli i Bashkisë përcakton familjet që do të përfitojnë nga ndihma ekonomike, pas një vlerësimi të bërë nga administratori social. Kërkesa për të përfituar ndihmën ekonomike bëhet nga kryetari i familjes, ose nga secili prej bashkëshortëve në qoftë se ata kanë filluar procedurat e divorcit dhe nënshkruhet nga të gjithë anëtarët madhorë.

Ligji 9355 nuk përmend grupe të veçanta të fëmijëve dhe llojet përkatëse të mbështetjes pasi i konsideron të gjithë fëmijët që kanë nevojë për ndihmë ekonomike dhe shërbime sociale si një grup unik. Ndoshta, do të ishte e përshtatshme që për shërbime specifike të cilat ofrohen për fëmijët, sidomos për ata që i kanë mbijetuar situatave ekstreme të abuzimit dhe shfrytëzimit, të trajtohen në mënyrë të veçantë lidhur me organizimin dhe ofrimin e ndihmës ekonomike dhe shërbimeve sociale, në nivel kombëtar dhe qarku apo në nivel bashkie.

Skema e ligjit vendos pothuajse të gjithë barrën e dhënies së shërbimeve sociale në bashki dhe i detyron ato të krijojnë zyrat përkatëse (Neni 30). Megjithatë, nga viti 2005 deri më sot, me përjashtim të bashkive të mëdha, pothuajse asnjë nga bashkitë dhe komunat në Shqipëri nuk kanë zyrë përkatëse për ofrimin e shërbimeve sociale; por kanë vetëm një ose disa persona të cilët, ndër të tjera, mbulojnë edhe detyrimet që rrjedhin nga zbatimi i këtij ligji.

Sipas Nenit 29 të ligjit, përgjegjësitë e Këshillit të Bashkisë ose Komunes (pushteti vendor) në lidhje me ndihmën ekonomike dhe ofrimin e shërbimeve sociale janë:

1. hartimi i planit për zhvillimin e shërbimeve të kujdesit social, bazuar në burimet, nevojat dhe prioritetet vendore.
2. miratimi dhe mbështetje për zhvillimin e shërbimeve të kujdesit në bazë të vlerësimit të nevojave e prioritetëve vendore
3. marrja e vendimeve për personat, familjet dhe llojet e shërbimeve që do të ofrohen bazuar në:
 - a) vlerësimin e nevojave të individëve dhe familjeve të kryera nga administratori social;
 - b) mundësitë financiare për ofrimin e këtyre shërbimeve.

Siç duket nga tre paragrafët e Nenit 29, pushteti vendor luan një rol vendimtar në përcaktimin e llojit dhe nivelit të shërbimeve që do të ofrohen në territorin e tij.

Në shumicën e rasteve, fëmijët në situatë rruge lypin dhe, më rrallë, shesin sende të vogla. Fenomeni është i përhapur gjerësisht në Tiranë dhe Durrës për shkak se të dy qytetet kanë një numër më të madh popullsie dhe të ardhura më të larta në krahasim me qytetet e tjera. Shpërndarja e gjerë e fenomenit është

edhe për shkak të faktit se, në përgjithësi, lypja nuk është e ndaluar nga ligji kombëtar, as për fëmijët dhe as për të rriturit. As ligji penal dhe as ligjet e tjera në Shqipëri nuk e ndalojnë lypjen si fenomen, përfshirë fëmijët lypës. Në këtë aspekt, një nga rekomandimet mund të jetë kriminalizimi i shfrytëzimit të fëmijëve për lypje dhe lloje të tjera të shfrytëzimit ekonomik të fëmijëve, si një mundësi për të ndëshkuar të gjithë ata që përpiqen të kenë përfitime ose të ardhura nga puna e fëmijëve. Në aspektin ligjor, kjo do të duhet të shoqërohet me një kërkesë të autoriteteve përgjegjëse për përfundimin ose kufizimin e kujdestarisë prindërore, në rast se prindërit janë shfrytëzuesit e fëmijëve, si dhe nga një kërkesë për vendosjen e fëmijës në një qendër rezidenciale ose familje kujdestarie duke mbajtur parasysh interesin e tij/saj më të lartë.

Ligji 9355 nuk parashikon ndonjë dispozitë të veçantë mbi veprimet që duhet të ndërmerren dhe procedurat që do të ndiqen në lidhje me ndërprerjen/kufizimin e kujdestarisë prindërore. Për më tepër, detyrat funksionale të administratorit social në bashki nuk përfshijnë asnjë të drejtë të tij për t'iu drejtuar gjykatës për përfundimin e kujdestarisë prindërore të prindërve, të cilët nuk janë në gjendje të garantojnë arsimimin dhe mirëqenien e fëmijëve të tyre, pavarësisht ndihmës ekonomike apo sociale që mund të kenë marrë.

Shteti shqiptar ka detyrimin për të mbrojtur çdo fëmijë nga abuzimi, keqtrajtimi, neglizhenca dhe shfrytëzimi. Në këtë drejtim, e drejta e fëmijës për jetën dhe sigurinë është një e drejtë parësore. Pasja e një fëmije nuk është vetëm një e drejtë; është kryesisht përgjegjësi. Fakti që shpesh fëmijët, të cilët janë në situata ekstreme të abuzimit dhe shfrytëzimit për shkak të jetesës në rrugë, janë lënë nën kujdesin e prindërve apo familjeve shfrytëzuese, tregon se shërbimet sociale dhe organet e zbatimit të ligjit janë duke i dhënë prioritet prindërve dhe jo të drejtave të fëmijëve, ndërsa detyrimi i tyre kryesor është garantimi i mbrojtjes së jetës dhe mirëqenies së fëmijëve. Në shumë raste, kjo mangësi në ligj ka bërë që administratori social të kthehet në administrator të dokumentacionit në vend të shërbimeve të vërteta sociale. Arsyeja për këtë mund të jenë dy:

Arsyeja e parë lidhet me buxhetin. Një vërejtje e rëndësishme që mund të bëhet për ligjin është kufizimi i ndihmës ekonomike dhe shërbimeve shoqërore që rezultojnë nga buxheti i pamjaftueshëm i caktuar për këto qëllime në buxhetin e shtetit dhe në ato të bashkive dhe komunave. Megjithatë shoqëria civile ka kërkuar me ngulm futjen në ligj të një dyshemeje minimale dhe tavani maksimal për ndihmën nga e cila mund të përfitojë një familje e varfër, kjo në fakt nuk ka ndodhur. Edhe me ndryshimet dhe shtesat e bëra në ligj në vitin 2011, kjo çështje ka mbetur e pazgjidhur duke bërë më të lehtë që institucionet publike, veçanërisht në nivel vendor, të mos zbatojnë detyrimet që rrjedhin nga objektivat sociale të qeverisë shqiptare të përcaktuara në Kushtetutë. Nenet 28 dhe 29 të Ligjit përcaktojnë përgjegjësitë e institucioneve qendrore dhe vendore në lidhje me buxhetimin dhe miratimin e ndihmës ekonomike dhe shërbimeve shoqërore, ndërsa Neni 37 parashikon burimet e financimit për këto shërbime: Burimet e financimit për shërbimet e kujdesit social që realizohen nga institucionet, publike dhe jopublike në nivel qarku ose bashkie/komune, në institucionet rezidenciale, në qendrat ditore, në familje apo shërbime të lëvizshme në komunitet përbëhen nga:

- a) fondet e deleguara nga buxheti qendror i shtetit;
- b) fondet e caktuara nga taksat dhe tarifat vendore;
- c) të ardhurat e caktuara nga pasuritë dhe aktivitete të tjera të bashkisë ose komunës;
- d) ç) kontributet e përfituesve të shërbimeve të kujdesit social, të përcaktuara në Nenin 23 të këtij ligji;
- e) dhurimet, sponsorizimet dhe financime të tjera nga organizata, persona fizikë ose juridikë, apo persona të tjerë që nuk përfshihen në paragrafët “a”, “b”, “c” dhe “ç” të këtij neni.

Arsyeja e dytë, sipas ekspertëve, mund të jetë mungesa e historikut të ofrimit të shërbimeve sociale gjatë dhe para periudhës së regjimit komunist. Shqipëria nuk ka trashëguar një shtet të mirëqenies sociale. Megjithatë sistemi komunist dukej se ofronte një numër shërbimesh, ato ishin kryesisht shërbime infrastrukturore me qëllim përmirësimin e mirëqenies kolektive, jo individuale. Varfëria ishte aq e përhapur sa edhe mirëqenia relative dhe mbrojtja e ofruar nga sistemi (kopshtet dhe shkollat falas, shërbimet shëndetësore falas, punësim për të gjithë, pushime të garantuara, dhe kështu me radhë). Ky sistem nuk ishte në gjendje të krijonte qendër të punës sociale, qendra të komunitetit apo shërbime të tjera për të ndihmuar familjet dhe fëmijët në nevojë. Kur njerëzit kishin probleme personale, veçanërisht gratë dhe fëmijët, përjashtimi social mund të ishte po aq i ashpër sa edhe sot. “Rrjeti i sigurisë” i thurur nga sistemi komunist ishte aq i mirë, pasi ky

sistem ra poshtë, sa sistemi i ri politik nuk kishte asnjë sistem apo model pune për të vazhduar ndihmën ndaj njerëzve. Mungesa e modeleve të mirëqenies sociale - ku shteti dhe shoqëria ndihmojnë familjet dhe personat në nevojë - luajti në mënyrë të pashmangshme një rol në privimin e mbështetjes minimale dhe mirëqenies për qindra persona dhe familje në të gjithë Shqipërinë, duke përfshirë edhe fëmijët.

Neni 32 i ligjit është një nga treguesit më të mirë të faktit se qeveria shqiptare ende nuk i njeh shërbimet sociale si një detyrim që rrjedh nga Kushtetuta dhe aktet ndërkombëtare, por kufizon dhënien e tyre me mundësitë e buxhetit të shtetit. Ndër të tjera, ligji parashikon krijimin e Inspektoratit të Ndihmës Ekonomike, Pagesës për Personat me Aftësi të Kufizuar dhe Shërbimeve Social (Neni 27, Paragrafi 2), një strukturë përgjegjëse për kontrollin e veprimtarisë së strukturave dhe institucioneve në varësi të tij dhe seksionet e ndihmës ekonomike në bashki dhe zbatimin e legjislacionit nga ana e tyre. Nuk është ende e qartë nëse ky inspektoriat është tashmë funksional apo jo, dhe cilat janë masat që duhen marrë për ta bërë ligjin të zbatueshëm.

Siç u theksua më sipër, Ligji Nr. 9355 ka disa elementë pozitive të cilat duhen marrë në konsideratë. Shoqëria civile dhe organizatat që ofrojnë shërbime për fëmijët duhet të mbajnë një qëndrim më të prerë për të kërkuar zbatimin e të gjitha detyrimeve dhe përgjegjësi që ligji i ngarkon institucioneve kombëtare dhe vendore. Një nga zhvillimet pozitive të ligjit është krijimi i një Fondi Social. Neni 39 nuk jep shumë detaje se si fondi do të funksionojë, duke ia lënë këtë përgjegjësi Këshillit të Ministrave. Deri në momentin që u hartua ky hulumtim, fondi nuk ishte aktivizuar, dhe ende mbetet për t'u parë nëse do të jetë funksional.

Ligji për ndihmën dhe shërbimet sociale duhet të rishikohet për të zgjidhur të gjitha aspektet lidhur me mosfunksionimin e ndihmës dhe shërbimeve shoqërore. Rishikimi i këtij ligji është urgjent pasi për shkak të zbatimit të tij të dobët, shumë fëmijë nuk mund të përfitojnë as nga skema e ndihmës ekonomike, as nga shërbimi social; Ligji 9355 duhet të përmirësohet sa më shpejt të jetë e mundur, si në lidhje me procedurat e mbledhjes dhe administrimit të dokumentacionit të nevojshëm për përfitimin nga ndihma ekonomike dhe shërbimet sociale. Mbledhja dhe administrimi i këtij dokumentacioni duhet të bëhet nga institucionet, jo nga personi që aplikon për ndihmë dhe shërbime.

Në Ligjin 9355, roli i administratorëve shoqërorë në Bashki duhet të përforcohet me përfshirjen e tyre në stafin e Njësive për Mbrojtjen e Fëmijëve (caktimi i tyre me përgjegjësinë për administrimin e rastit; caktimi i statusit të punonjësve socialë; e drejta për të marrë mbrojtje nga policia kur kërkohet rast pas rasti; e drejta për të vizituar të gjitha shtëpitë ku jetojnë fëmijët; bashkërendimi i punës së tyre me mësuesit, zyrat rajonale të punësimit, etj; e drejta për të përgatitur kërkesa për përfundimin ose kufizimin e kujdestarisë prindërore dhe për t'u drejtuar gjykatës, etj.).

Ka nevojë për përmirësim të mëtejshëm të ligjit për t'u përgjigjur realitetit të ri dhe për një koordinim më të mirë jo vetëm të shërbimeve sociale, por edhe të arsimit, punësimit dhe formimit profesional, në nivel qarku dhe komune, përmes prokurimit dhe sigurimit të shërbimeve ekzistuese dhe zgjerimit të fushës së shërbimeve të reja, në veçanti atyre të komunitetit dhe atyre drejtuar familjeve. Kjo do të kërkojë në mënyrë të veçantë rritjen e stafëve multidisiplinore, miratimin e procedurave të reja të referimit të rastit, duke ndjekur menaxhimin dhe koordinimin e tyre me shërbimet e tjera publike dhe jopublike.

Megjithatë Neni 39 i ligjit të vitit 2010, njeh dhe krijon një mandat legjitim për NJMF-të në nivel bashkie/komune, ligji, nuk parashikon se bashkitë duhet të krijojnë NJMF, dhe nuk ka ndonjë kërkesë apo dispozitë të veçantë në lidhje me financimin e NJMF. Për fat të keq, ligji nuk shprehet mbi mënyrën e financimit të NJMF-ve. Aktualisht ato financohen nga bashkia, por nga disa të anketuar është vërejtur, se në shumë vende prioritetet e qeverisë vendore/këshillit drejtohen më tepër drejt iniciativave që sjellin përfitime për të gjithë komunitetin (si infrastrukturë e re) në vend të mbrojtjes së personave më vulnerabël.

Vlen të përmendet se ndërsa shpenzimet për NJMF-të sigurohen në nivel individual bashkie, përfitimet afatgjata të një qasje proaktive në mbrojtjen e fëmijëve (të tilla si shpenzimet e reduktuara të kujdesit alternativ, qëndrueshmëria ekonomike në moshë të rritur dhe ulja e krimit dhe probleme të tjera sociale) shihen drejtpërdrejtë në nivel kombëtar. Kjo do të thotë se, ndërsa bashkitë mund të jenë sigurisht të vetëdijshme për detyrat e tyre "morale" dhe ligjore për të mbrojtur fëmijët, përfitimet financiare prej saj mund të jenë më pak të dukshme.

Megjithëse Neni 30 i ligjit të vitit 2010 kërkon që çdo NJMF duhet të ketë të paktën një punonjës social, përkufizimi i punonjësit shoqëror mungon. Aktualisht edhe pse ka ende udhëzime nga Protokollu në lidhje me aftësitë dhe cilësitë e kërkuara për një PMF, ky dokument nuk është i detyrueshëm dhe emërimi i PMF-ve është lënë në dorën e Kryetarëve. Kjo do të thotë se emërimet jo gjithmonë bazohen në zgjedhjen e kandidatit më të përshtatshëm për rolin dhe përgjegjësitë.

b. *Në arsim*

Neni 57 i Kushtetutës së Shqipërisë përcakton të drejtën e arsimit për të gjithë. Arsimi i detyrueshëm në shkollat publike është falas. Shqipëria ka miratuar Ligjin për Arsimin Parauniversitar dhe Strategjinë Kombëtare për Arsimin Parauniversitar, dy dokumente të rëndësishme për zhvillimin e arsimit në vend. Të dy këto dokumente ligjore dhe politike përbëjnë bazën mbi të cilën është ndërtuar praktika e qeverisë shqiptare në zbatimin e parimeve të përgjithshme dhe kushtetuese. Ndër të tjera, këto dokumente përcaktojnë qëllimin *...për të rritur përfshirjen në arsimin e detyruar të fëmijëve që vijnë nga familje të varfra*. Dokumentet parashikojnë futjen e klasave përgatitore për fëmijët në nevojë. Por ligji nuk parashikon ndonjë detyrim ligjor për ta mbajtur fëmijën të regjistruar. Shkolla, me gjithë strukturën e saj, nuk është në gjendje të zbatojë të drejtat e fëmijëve për arsim.

Ekziston një kuadër ligjor që garanton arsimimin për të gjithë fëmijët, por mekanizmat për të kontrolluar zbatimin e tij mungojnë. Fëmijët e prindërve në situata të vështira, të cilët nuk kanë të ardhura, kanë probleme shëndetësore dhe për rrjedhojë nuk janë në gjendje të shkojnë në shkollë. Përgjegjësia për frekuentimin e shkollës bie mbi prindërit. Ligji vë para përgjegjësisë dhe penalizon prindërit, por, në qoftë se prindërit nuk kanë të ardhura, nuk ka mekanizma efektive për t'i detyruar ata. Njësitë e qeverisjes vendore nuk kanë kompetencë dhe aftësi për zbatimin e ligjit. Strukturat e tyre nuk janë në gjendje të identifikojnë fëmijët në moshë shkollore. Ata nuk ndjekin regjistrimin dhe përfshirjen e fëmijëve. Kur familjet nuk janë të regjistruara, situata bëhet edhe më e rëndë pasi nuk ka pothuajse asnjë mundësi për të ndërhyrë.

Një hap i rëndësishëm në forcimin e sistemit të mbrojtjes së fëmijëve është futja e psikologëve në shkollë. Funksioni i tyre është të identifikojnë dhe t'u përgjigjen problemeve sociale në bashkëpunim me mësuesit dhe drejtorin e shkollës. Psikologët e shkollave shpesh kanë mungesë të arsimit dhe kualifikimit të duhur, duke e bërë të vështirë ushtrimin e funksionit të tyre ndaj fëmijëve.

Nuk ka dispozita specifike për mbrojtjen e fëmijëve gjatë kohës që ata janë në shkollë, jo vetëm nga sjellja e mësuesit, por edhe nga fëmijët e tjerë apo personat që ndërveprojnë me ta. Neni 6 i ligjit për arsimin parauniversitar parashikon se mbrohen të drejtat e njeriut në përgjithësi dhe të drejtat e fëmijëve me nevoja të veçanta, në veçanti. Për këtë kategori të fëmijëve, Neni 19 i ligjit thekson se përkujdesja e veçantë rregullohet me akt nënligjor të Këshillit të Ministrave. Vlen për t'u theksuar se profesionistët që punojnë me fëmijët kanë mungesë të kualifikimit të duhur dhe kanë një kuptim të dobët të rolit të shërbimeve sociale dhe strukturave të tjera të përfshira në sistemin e mbrojtjes së fëmijëve. Këta faktorë rezultojnë në nivele të ulëta të identifikimit dhe referimit të rasteve të abuzimit dhe neglizhencës ndaj fëmijëve.¹³³

c. *Në shëndetësi*

Një nga problemet më të mëdha hasur nga ofruesit e shërbimeve sociale, publike dhe private në vend, si dhe nga fëmijët që kanë nevojë për mbrojtje (si fëmijët në situata rruge apo fëmijët Romë) ka të bëjë me shërbimet shëndetësore. Edhe pse, shteti shqiptar deklaroi se ka një mbulim universal me shërbimet bazë shëndetësore, në të vërtetë ato nuk jepen falas, e cila bie ndesh me praktikën e vendeve të rajonit dhe evropiane. Kjo gjithashtu bie në kundërshtim me parimet kushtetuese të cilat garantojnë mirëqenien sociale dhe shëndetësore për shtetasit shqiptarë.

Ka disa ligje që rregullojnë shërbimet shëndetësore në Shqipëri. Ndër më të rëndësishmit është Ligji për Kujdesin Shëndetësor në Shqipëri. Neni 2 i këtij ligji, i cili flet për parimet e kujdesit shëndetësor, në dy

¹³³ Studim mbi dhunën ndaj fëmijëve (CRCA) 2014.

nga paragrafët e tij shprehet se: a) *e drejta për kujdes shëndetësor është një e drejtë themelore e individit; b) garantimi i të drejtave të barabarta në kujdesin shëndetësor, bazuar në parimin e mosdiskriminimit; ndërsa, në Nenin 3/3 thuhet: “Kujdesi shëndetësor është tërësia e masave dhe veprimtarive të ndërmarra nga institucionet e kujdesit shëndetësor, punonjës shëndetësorë dhe shtetas, me qëllim përmirësimin e mirëqenies së përgjithshme fizike, mendore dhe sociale të shtetasve.” Ligji nuk ka ndonjë qasje për rregullat dhe procedurat që duhen ndjekur nga të papunët, njerëzit e varfër, të braktisur ose njerëz të lënë në rrugë në mënyrë që të marrin kujdesin shëndetësor falas.*

Ligji shpjegon mënyrat e financimit të kujdesit shëndetësor në Shqipëri. Neni 8 përcakton se kujdesi shëndetësor financohet nga: a) Buxheti i Shtetit; b) sigurimet shëndetësore të detyrueshme dhe vullnetare; c) sigurimet shëndetësore private; d) pagesat e drejtpërdrejta.

Kufizimi i praktikave të shërbimit shëndetësor dhe ofrimit të kujdesit është në kontradiktë edhe me Nenin 24 të Konventës mbi të Drejtat e Fëmijës, ratifikuar nga Shqipëria. Neni 24 i KDF parashikon në paragrafin e parë se: *“Shtetet Palë njohin të drejtën e fëmijës për të gëzuar një gjendje shëndetësore sa më të mirë dhe për të përfutur nga shërbimet për trajtimin e sëmundjes dhe riaftësimin e shëndetit. Shtetet Palë përpiqen të sigurojnë që asnjë fëmijë të mos i mohohet e drejta për të pasur këto shërbime të kujdesit shëndetësor”.*

Për fëmijët në nevojë, si fëmijët në situatë rruge, të cilët jetojnë pa kujdes prindëror dhe shpesh nuk janë të pajisur me ndonjë dokument të regjistrimit të lindjes, sigurimi i kujdesit shëndetësor është pothuajse i pamundur. Në këtë drejtim, mund të thuhet se Shqipëria nuk është në përputhje me të drejtat e fëmijëve për mbrojtje dhe kujdes shëndetësor, pasi shteti nuk garanton të drejtën e pakushtëzuar në shërbimin shëndetësor.

Direktiva Nr. 526, datë 12 tetor 2009 e Ministrit të Shëndetësisë përjashton familjet në nevojë dhe në veçanti familjet që i përkasin komunitetit Rom nga marrja e shërbimeve shëndetësore falas, pasi në shumicën e rasteve ata nuk janë të regjistruar në Tiranë dhe nuk janë të pajisur me librezë shëndetësore. Institucionet publike të shërbimeve shëndetësore në të shumtën e rasteve presin që Romët t’iu drejtohen, edhe pse është detyrim i tyre ligjor për të garantuar aksesin në shërbime për të gjithë qytetarët, duke siguruar edhe zgjidhjet për zhvendosjen e popullsisë apo dokumentacionin e munguar. Aktualisht, i vetmi shërbim që jepet falas dhe pa kushtin që të ketë sigurim shëndetësor është vaksinimi. Situata e shërbimit shëndetësor është edhe më keq, nëse marrim në konsideratë shërbime të veçanta të tilla si shërbimet deontologjike, oftalmologjike dhe psikiatrike, të cilat në shumicën e rasteve janë të parashikuara vetëm kundrejt pagesës. Fëmijët në situatë rruge janë krejtësisht të pambrojtur nga sistemi, për shkak se familjet e tyre nuk janë të regjistruara dhe nuk plotësojnë kërkesat e ligjit për të marrë shërbimet e nevojshme falas.

Spektori i shëndetësisë përmes shërbimeve të kujdesit shëndetësor parësor dhe spitaleve është një aktor i rëndësishëm në identifikimin dhe reagimin ndaj rasteve të mbrojtjes së fëmijëve. Sipas ligjit për masat ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare, Ministria e Shëndetësisë ka kapacitet për mjekë që sigurojnë ndihmën e duhur mjekësore dhe psikologjike për viktimat e dhunës, përfshirë fëmijët. Por, ka një mungesë protokollit në kriteret për të ndihmuar fëmijët në rastet e dhunës. Praktikuesit e kujdesit shëndetësor nuk kanë trajnimin e duhur për të identifikuar rastet e dhunës ndaj fëmijëve. Duke qenë se Shqipëria nuk ka një sistem raportimi të detyrueshëm mbi dhunën ndaj fëmijëve, shumë agjenci të tilla si ato shëndetësore nuk raportojnë për veprat penale jo-aksidentale ndaj fëmijëve.¹³⁴

Në drejtësi - Çështjet penale

Shkelësit e mitur (arrestimi, hetimi, paraburgimi, vlerësimi, gjykimi, dënimi, ndalimi, shmangia)

Roli i policisë dhe sistemit gjyqësor është i një rëndësie themelore për sistemin e mbrojtjes së fëmijës, pasi këta sektorë janë përgjegjës për zbatimin e legjislacionit mbi mbrojtjen e fëmijës. Është e nevojshme të theksohet se në ligjin për të drejtat e fëmijës ka dispozita të cilat janë projektuar për të mbrojtur të drejtat e fëmijëve nga të gjitha format e abuzimit dhe për të promovuar mirëqenien e fëmijëve, dhe mbrojtjen e të drejtave të tyre.

¹³⁴ Studim mbi dhunën ndaj fëmijëve Albania Case (CRCA) 2014.

Një numër i të miturve të përfshirë në çështje penale në Shqipëri vijnë nga familje problematike. Të miturit e tjerë kanë pasur një sjellje antisociale në shkollë dhe në familje, por prindi i tij/saj nuk ka qenë në gjendje për ta kuptuar këtë dhe për të kërkuar ndihmë profesionale.¹³⁵ Fëmijët me probleme me ligjin në përgjithësi kryejnë veprën e parë penale rreth moshës 10-14 vjeç. Kjo është moshë kur fëmijët braktisin shkollën dhe e zëvendësojnë me punën në rrugë (si shitës ambulantë ose diçka të ngjashme). Sa më shumë rriten, aq më serioze veprat penale kanë tendencë të jenë. Fillojnë me vepra penale të lehta (si vjedhje) dhe më pas këta fëmijë do të përfshihen në vepra të rënda penale. Zakonisht fillojnë me grabitje, plagosje, armëmbajtje pa leje, më pas janë të shtyrë drejt veprave penale të tilla si vrasje, kur janë më të rritur (kjo vepër penale nuk është e zakonshme në këtë moshë, më shumë është një përjashtim). Shumica e fëmijëve me probleme me ligjin kanë arsim të ulët.¹³⁶ Është fakt se për aq kohë sa fëmijët ndjekin shkollën, mundësia për t'u përfshirë në vepra penale është më e vogël. Kjo nuk është absolute, pasi edhe fëmijët e mirëarsimuar mund të kryejnë vepra penale. Në shumicën e rasteve varfëria ekstreme është një tipar mbizotërues. Shumica e fëmijëve vijnë nga zonat rurale, periferike dhe të pazhvilluara ose nga zonat urbane, ku kushtet e jetesës janë shumë të vështira. Disa prej fëmijëve janë nga familje problematike me një prind të vetëm, prind të vrarë, me probleme me alkoolin dhe drogën, me mungesë komunikimit në familje me shumë fëmijë, të braktisur apo fëmijët jetimë; këta janë disa nga shembujt e një mjedisi të vështirë social. Fëmijët që shkelin ligjin, karakterizohen nga sjellje problematike që në moshë të hershme.

Sistemi i drejtësisë shqiptare njihet kategoritë e mëposhtme të fëmijëve në konflikt me ligjin:

- Fëmijët në konflikt me ligjin, të cilët në kohën e kryerjes së veprës penale nuk e kanë mbushur moshën katërmëdhjetë vjeç (nuk kanë përgjegjësi penale).
- Fëmijët në konflikt me ligjin, të cilët në kohën e kryerjes së veprës penale kanë mbushur katërmëdhjetë vjeç.

Kategoritë e veprave penale për të cilat të miturit mund të ndalohen janë:

- *Vepra penale kundër personit* (Kreu II i Kodit Penal), në të cilin përfshihen: krime kundër jetës, (p.sh vrasja, plagosja); krime seksuale (marrëdhënie seksuale me të mitur të moshës 14 -17 vjeç.); veprat penale kundër lirisë së personit (p.sh dhunimi i banesës); veprat penale kundër moralit dhe dinjitetit (p.sh prostitucioni, pornografia.);
- *Vepra penale kundër pasurisë dhe në sferën ekonomike.* (Kreu III), ku përfshihen: vjedhja (veçanërisht në bashkëpunim); shkatërrimi i pronës;
- *Krime kundër autoritetit të shtetit* (Kreu VIII i Kodit Penal), ku përfshihen: vepra penale kundër veprimtarisë shtetërore të kryera nga shtetasit, kundërshtimi i punonjësit të policisë së rendit publik, mosbindja ndaj urdhrit të punonjësit të policisë së rendit publik, etj;
- *Vepra penale kundër rendit dhe sigurisë publike;* prodhimi dhe mbajtja pa leje e armëve, prodhimi dhe shitja e lëndëve narkotike, shkelje të rregullave të qarkullimit rrugor;
- *Veprat penale kundër drejtësisë:* moskallëzimit të krimit, dëshmia e rreme.¹³⁷

Neni 52 i Kodit Penal Shqiptar parashikon se duke u nisur nga rrezikshmëria e ulët e veprës penale, nga rrethanat konkrete të kryerjes së saj, dhe nga sjellja e mëparshme e të miturit, gjykata mund ta përjashtojë atë nga dënimi. Në këto raste, gjykata mund të vendosë dërgimin e të miturit në një institucion edukimi. Neni 46 i Kodit Penal parashikon se masat edukuese mund të jepen ndaj të miturve (nën 14 vjeç) që përjashtohen nga dënimi, ose që për shkak të moshës nuk kanë përgjegjësi penale. Kjo dispozitë parashikon që pasi Prokuroria ka sjellë një çështje penale përpara gjykatës dhe autori i krimit është një fëmijë nën 14 vjeç, prokurori mund të propozojë vetëm masën edukuese që do të merret nga gjykata. Masa edukuese është vendosja e të miturit në një institucion edukimi. Me propozim të prokurorit, gjyqtari mund të vendosë

¹³⁵ Shkelësit e mitur në Shqipëri, Studim i përgatitur nga: Qendra për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, Tiranë, 2007.

¹³⁶ Ibid

¹³⁷ Arta Vorpsi, Raporti mbi situatën e fëmijëve nën 14 vjeç, të cilët kryejnë krime në Shqipëri (2010).

që i mituri, i cili ka kryer një krim të rëndë, duhet të vendoset në një institucion. Pasi jepet vendimi për të vendosur të miturin në një institucion të mbyllur, institucioni përgjegjës për të ekzekutuar vendimin e gjykatës është prokurori i rrethit. Për fat të keq, kjo dispozitë e Kodit Penal nuk zbatohet (nuk mund të ekzekutohet), për shkak të mungesës së këtyre institucioneve edukuese.

Ka vetëm një institucion rehabilitimi për fëmijët në konflikt me ligjin (në Kavajë). Ky institucion riedukimi, shërben si një alternativë dënimi për të miturit deri në moshën 18 vjeç¹³⁸. Në të njëjtën kohë, është konsideruar si e vetmja mundësi për trajtimin e të miturve nën moshën 14 vjeç, të cilët nuk mbajnë përgjegjësi penale dhe që, sipas të dhënave statistikore, janë një numër i konsiderueshëm¹³⁹. Megjithatë, ky institucion është një burg “i moderuar” për të miturit deri në moshën 18-20 vjeç¹⁴⁰, çka mund të përbëjë problem nëse ata janë së bashku me të miturit nën 14 vjeç. Një alternativë mund të jetë, që në rastet kur gjykata ka të bëjë me fëmijë nën 14 vjeç, të cilët kanë kryer vepra penale të rënda (vrasje, plagosje e rëndë etj.) t’i vendosë ata në një seksion të veçantë të këtij burgu në Kavajë, ose të ndërtohet një institucion i ri vetëm për këtë kategori të fëmijëve.

Aktualisht, mungojnë institucionet e riintegrit (rehabilitimit) për të miturit që kryejnë krime për të cilat nuk mund të dënohen për shkak të moshës së tyre. Ky institucion mund të ishte një alternativë për këtë kategori të të miturve në rastet kur gjykata vendos që ata duhet të jenë subjekt i një trajtim të veçantë (kur fëmija kryen një krim të rëndë: vjedhje të mëdha, plagosje të rënda apo vrasje). Edhe pse numri i këtyre fëmijëve është i ulët (sipas statistikave të dhëna nga Ministria e Punëve të Brendshme), është shumë e rëndësishme që të parashikohet një trajtim i veçantë i këtyre fëmijëve nga legjislatori. Për shkak të pasojave të rrezikshme dhe psikologjike (jo vetëm) që një fëmijë që kryen vrasje apo plagosje të rëndë mund të ketë, është e nevojshme për t’i dhënë të miturit një trajtim të veçantë, ku ai/ajo të jetë në mbikëqyrje dhe kujdes të vazhdueshëm. Këto institucione rehabilitimi duhet të kenë si qëllim socializimin e fëmijës në të gjitha fushat. Fëmija duhet të marrë ndihmë sociale, psikologjike dhe pedagogjike gjatë kohës që qëndrimin të tij.

Kodi Penal Shqiptar parashikon mundësinë e masave alternative (edukuese) të zbatueshme për fëmijët nën 14 vjeç që kryejnë vepra penale. Por, për fat të keq nuk ka asnjë akt tjetër apo program të veçantë, as ndonjë institucion i cili ta zhvillojë më tej këtë alternativë. Këta fëmijë duhet të konsiderohen si fëmijë në nevojë për mbrojtje, për shkak se ata nuk janë vetëm autorët e veprës penale, por edhe viktimat. Ka një ligj që mbron fëmijët nga dhuna në familje¹⁴¹, por në një situatë të tillë nuk është i aplikueshëm. Qëllimi i ligjit kundër dhunës në familje është për të ndihmuar fëmijët në rastet e dhunës, e cila është situatë emergjente. Në rastet e kryerjes së veprës penale nga fëmijët nën 14 vjeç, mund të duhet një kohë e gjatë për riintegrimin e tyre dhe kërkon një trajtim dhe program të veçantë për këtë kategori. Kjo është arsyeja pse unë nuk mendoj se ligji kundër dhunës në familje mund të jetë i dobishëm në rastet kur të miturit kanë kryer krime dhe kanë nevojë për ndihmë për t’u riintegruar në komunitet.

Legjislacioni shqiptar në tërësi, duke pasur parasysh dispozitat e tij dhe mënyrën se si ato aplikohen rezultojnë të jetë më tepër penalizues sesa parandalues. Unë mendoj se ka nevojë për një kuadër ligjor, i cili duhet të parashikojë masat specifike të zbatueshme për të miturit. Në lidhje me çdo masë (parandaluese dhe riintegruuese) duhet të zhvillohen programet arsimore dhe institucionet përkatëse të jenë përgjegjëse për zbatimin e tyre. Dispozitat konkrete mund të jenë pjesë e Kodit të Procedurës Penale apo një ligji të veçantë (si ligji mbi drejtësinë për të miturit apo një akti për mbrojtjen e fëmijëve/të miturve), që mund të parashikojnë dispozita lidhur me zbatimin e detyrueshëm të programit të riintegrit.

Lidhur me shërbimin e provës, ai është prezantuar për herë të parë si pjesë e reformës në sistemin e drejtësisë me anë të Ligjit Nr. 10024/2008, “Për disa ndryshime në Ligjin Nr. 8331/1998, “Për ekzekutimin e vendimeve penale”. Parlamenti miratoi kuadrin ligjor për ngritjen dhe funksionimin e Shërbimit të Provës, si një organ i specializuar shtetëror i cili do të mbikëqyrë dënimet alternative.

Në fokus të ndërhyrjes së Shërbimit të Provës janë edhe të miturit që kanë kryer një vepër penale ose janë

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Shiko statistika e botuara nga Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve më lart.

¹⁴⁰ Drejtësia për të miturit në Shqipëri - Analiza e sistemit të drejtësisë për të miturit dhe situata e të miturve në Shqipëri. Botuar nga CRCA (2007).

¹⁴¹ Ligji Nr. 9669, dt. 18.12.2006 “Mbi masat për dhunën në familje”.

nën hetim. Që nga themelimi i këtij shërbimi janë trajtuar rreth 1480 të mitur. Specialistët e Shërbimit të Provës hartojnë raporte vlerësimi për çdo të mitur apo të miturit gjatë fazës hetimore dhe japin një raport vlerësimi tek prokurori dhe gjykata gjatë gjykimit dhe ekzekutimit të vendimit. Qëllimi i këtij raporti është që të ndihmojë prokurorin dhe gjykatësin për të marrë një vendim të drejtë në lidhje me masat e paraburgimit për rastin specifik. Opinioni i Shërbimit të Provës duhet të ketë në fokus interesat e të miturve, të viktimave dhe të komunitetit. Për të hartuar raportin e vlerësimit, specialisti i Shërbimit të Provës duhet të kontaktojë: të miturin; anëtarët e familjes; njerëz nga shkolla apo vendi i punës; çdo person tjetër që mund të sigurojë informacione të rëndësishme për raportin e vlerësimit.

Programi individual merr në konsideratë moshën, interesin më të mirë të fëmijës, nevojat psiko-sociale të fëmijës, duke u konsultuar me prindërit, kujdestarin, mbrojtësin apo persona të tjerë të lidhur me fëmijën. Të miturit në paraburgim janë të përfshirë edhe në programin për sjellje kriminale “Ndalo-Mendo-Ndrysho”. Ky program trajton një sërë mangësish të njohurive që kanë të miturit e dënuar. Programi ka për qëllim jo vetëm t’i japë një mundësi të miturve për të kuptuar sjelljen e tyre kriminale dhe pasojat, por edhe për të zhvilluar aftësinë për të zgjidhur problemet dhe zhvilluar strategji për të shmangur sjelljen kriminale në të ardhmen. Vëmendje e veçantë i është kushtuar të miturve të cilët kanë pasur vështirësi në përmbushjen e detyrimeve të caktuara të një vendimi gjyqësor. Puna me këta të mitur është e fokusuar në ndërgjegjësimin e tyre për rëndësinë e kryerjes së dënimit, si dhe njohjen me pasojat në rast të moskryerjes së dënimit. Një faktor shumë i rëndësishëm në përfundimin e suksesshëm të dënimit alternativ është edhe krijimi i kontakteve me familjet e të miturve, pasi ato mund të jenë një ndihmë e madhe në monitorimin dhe ndërgjegjësimin e të miturve gjatë kohës kur janë në mjedis familjar.

Shërbimet të cilat ofrohen për familjet e të miturve janë: Krijimi i kontaktit dhe më pas i marrëdhënieve me familjet; Ndërgjegjësimi për rëndësinë e kujdesit prindëror në ecurinë e detyrimeve të caktuara të një vendimi gjyqësor; shërbime që kanë të bëjnë me vështirësitë e ndërveprimit me prindërit për të ndërtuar një marrëdhënie të shëndetshme mes tyre dhe shërbimeve.

Këshillimi psikologjik është i përqendruar në: Ndërgjegjësimin e të miturve në lidhje me efektet e kryerjes së dënimit të gjykatës; Njohjen e pasojave të veprës penale të kryer; Rritjen e përgjegjësisë për veprimet e tyre në jetën e përditshme; ndërtimin e marrëdhënieve të shëndosha ndërpersonale dhe në mënyrë të veçantë me figurat e autoritetit.

Kurset profesionale jepen për të ofruar ndihmë dhe këshilla për të miturit në mënyrë që kursi profesional të jetë i dobishëm në marrjen e aftësive të nevojshme për të punuar në të ardhmen. Shërbimi gjithashtu ka shqyrtuar rastet e të miturve që kanë qenë përdorues të drogës dhe kanë kryer një vepër penale. Puna me të miturit përdorues të drogës përfshin: vlerësimin; metodat efektive të ndërhyrjes; mbikëqyrjen; planin e zbatimit; parandalimin e regresionit dhe mbajtjen e ndryshimeve pozitive. Një nga prioritetet gjatë punës me të miturit ka qenë krijimi i kontaktit midis Shërbimit të Provës dhe shkollave, e cila ka rezultuar në ndërhyrje të efektshme me shkelësit e rinj, duke përfshirë të miturit në shërbimin e provës ose ata të dënuar me punë në interes publik. Qëllimi i punës ka konsistuar në: nxitjen e të miturve për të ndjekur shkollën; monitorimin e performancës akademike dhe sjelljen e të miturve në këto mjedise; monitorimin e performancës akademike dhe sjelljen e të miturit brenda këtyre mjedisve.

Shërbimi i Provës bashkëpunon me një sërë organizatash që ofrojnë shërbime të specializuara në përputhje me nevojat e të miturve. Ky bashkëpunim arrihet me OJF-të, të cilat ofrojnë mbështetjen e nevojshme për të miturit, për të kryer punë në interesin publik, sipas vendimit të gjykatës. Të miturit i është dhënë mundësia për të bërë punën e tij afër shtëpisë. Gjithashtu, është e rëndësishme që puna e bërë nga të miturit të jetë në përputhje me moshën e tij.

Në lidhje me paraburgimin dhe ndalimin, Shqipëria ende nuk ka një sistem funksional të administrimit të drejtësisë për të mitur. Në vendin tonë ka struktura të ndara të sistemit të cilat nuk janë të koordinuara apo orientuara siç duhet, sepse juridiksioni i tyre nuk është i përcaktuar qartë, në vend të një sistemi multidisiplinor i cili do të promovonte vetëvlerësim dhe respektimin e të drejtave të njeriut për të miturit në konflikt me ligjin. Gjendja e fëmijëve dhe të miturve në stacionet e policisë, qendrat e paraburgimit dhe burgjet është ende larg standardeve të kërkuara. Edhe pse gjatë viteve të fundit ka pasur rritje të shqetësimit nga institucionet përgjegjëse publike dhe donatorët për të përmirësuar infrastrukturën dhe menaxhimin e këtyre sistemeve, ka ende raste të shkeljeve të të drejtave të fëmijëve.

Menaxhimi i rajoneve të policisë, qendrave të paraburgimit dhe burgjeve në Shqipëri është një përgjegjësi e dy institucioneve qeveritare, Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe Ministrisë së Drejtësisë. Ndërkohë që rajonet e policisë janë të ndara dhe të vendosura në çdo qytet, në disa raste qendrat e paraburgimit janë brenda rajoneve, ndonjëherë brenda perimetrit të tyre dhe rrallë në lagje të ndara plotësisht. Edhe pse Këshilli i Ministrave në vitin 2003 vendosi që qendrat e paraburgimit në Shqipëri duhet të kalojnë nga autoriteti i Ministrisë së Brendshme me atë të Ministrisë së Drejtësisë, në fund të vitit 2006 shumica e këtyre qendrave ishin ende nën autoritetin e Ministrisë së Punëve të Brendshme. Megjithatë, në mesin e vitit 2007, të gjitha qendrat e paraburgimit u vendosën nën autoritetin e Ministrisë së Drejtësisë, e cila është përgjegjëse për menaxhimin e të gjithë burgjeve të Shqipërisë, nëpërmjet Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve.

Në vendin tonë ka disa burgje që strehojnë dhe kujdesen për fëmijët. Burgu i Vaqarrit, një ndërtesë 10 km larg Tiranës, ka një seksion për të miturit meshkuj. Në këtë burg janë strehuar deri në 30 të mitur, por në kohën e këtij hulumtimi ishin vetëm 14 të mitur në këtë institucion. Burgu Nr. 325 është një burg i sigurisë së ulët në rrugën “Ali Demi” në Tiranë. Një seksion i veçantë i këtij institucioni kujdeset për gratë dhe vajzat e burgosura. Të gjitha vështirësitë e hasura në menaxhimin e qendrave të paraburgimit dhe burgjeve kanë ndikim negativ në drejtim të respektimit të të drejtave të fëmijëve në këto institucione. Për shkak të kushteve të papërshtatshme në paraburgim, janë regjistruar një numër shkeljesh si p.sh.: ndarja e qelive me të rritur; mosndjekja e arsimit dhe aktiviteteve krijuese për fëmijët; kushte sanitare të papërshtatshme; mungesa e psikologëve dhe punonjësve socialë, dhe shtyrja e proceseve penale të fëmijëve. Të gjitha këto detaje kanë lënë një plagë të pariparueshme për të gjithë fëmijët që kanë hyrë në sistemin e drejtësisë penale në Shqipëri.

Të miturit në konflikt me ligjin ankohen për kohën që kërkohet për hetimin dhe gjykimin e çështjeve të tyre. Në shumë raste, puna e sistemit gjyqësor është e varur nga shpejtësia e punës hetimore të prokurorisë dhe mbrojtjes. Institucioni i Prokurorisë është përgjegjës për hetimin dhe ndjekjen penale dhe sipas të miturve, çështjet e tyre nuk ndiqen si duhet. Në më shumë se një herë, kemi hasur të mitur që presin tre muaj për të dalë në gjyq dhe pothuajse asnjëherë nuk janë takuar me prokurorin e çështjes apo oficerin e policisë gjyqësore.

Ka disa probleme në lidhje me procedimin e gjykatës kur një i mitur është në konflikt me ligjin:

1. Numri i reduktuar i seksioneve për të miturit, vetëm 6 gjykata kanë arritur në faktin se fëmijët pjesë e procedimeve gjyqësore i janë nënshtruar të njëjtave seksione si ato për të rriturit.
2. Nuk ka asnjë gjykatë për të miturit. Sistemi aktual gjyqësor në Shqipëri nuk është i prirur drejt ndarjes dhe themelimit të gjykatave speciale, dhe çdo ndryshim mund të çojë në debate dhe vendimmarrje të gjykatave speciale për të miturit/gjykatat për të miturit.
3. Legjislacioni për fëmijët/të miturit është shumë i fragmentuar. Nuk ka asnjë kod apo ligj integral mbi fëmijët.
4. Nuk ka asnjë dokument të unifikuar me udhëzimet se si gjykatat duhet të trajtojnë parimin themelor në lidhje me të drejtat e fëmijës.

Progres Raporti i BE-së për Shqipërinë ka vënë në dukje se ka probleme në lidhje me trajtimin e të miturve në rajonet e policisë. Ka pasur raste që të miturit e ndaluar janë mbajtur për më shumë se 48 orë. Përveç kësaj, edhe pse ligji parashikon që gjatë marrjes në pyetje të të miturve duhet të jenë të pranishëm një avokat dhe/ose prindërit e fëmijës dhe psikologu, por në shumë raste kjo nuk ka ndodhur, gjatë fundjavave dhe festave zyrtare. Infrastruktura e rajoneve të policisë nuk është e përshtatshme për të miturit dhe për shkak të “mbipopullimit” të tyre, në disa raste fëmijët mbahen në të njëjtën vend me të rriturit në rajonet e policisë. Ekziston nevoja për trajnimin e oficerëve të policisë në lidhje me të drejtat dhe dinjitetin e fëmijës, me kujdesin e duhur për moshën dhe pjekurinë e fëmijës, duke marrë parasysh nevojat specifike të të miturve me aftësi të kufizuara fizike, mendore apo të komunikimit.

Një tjetër problem i identifikuar është mungesa e bashkëpunimit ndërmjet policisë dhe prokurorisë lidhur

me shërbimet sociale bashkiake. Ky bashkëpunim bëhet tepër i rëndësishëm në trajtimin e çështjeve, për të përcaktuar masën e sigurisë, apo propozimin për dënimin. Në Shqipëri, funksioni i shërbimit social pothuajse nuk ekziston, ose është në fazat e para të tij. Zyrat e mbrojtjes së fëmijës bashkëpunojnë me policinë dhe prokurorinë, në fazën parandaluese dhe për çështjet e identifikuara nga kjo zyrë, kur fëmija është viktimë e krimit. Por, aktualisht shërbimet sociale nuk janë të përfshira për trajtimin e çështjes kur të miturit kryejnë një vepër penale.

Problem tjetër është zgjidhja e çështjeve pa vonesa, që është thelbësore për të kufizuar ndikimin negativ psikologjik të procedimeve ligjore mbi të miturin. Kur privimi i të miturit nga liria e tij/saj nuk është opsion, si rregull, të miturit duhet të mbahen në mjedise të ndryshme/të ndara nga të rriturit. Në çfarëdoq rrethane, të miturit duhet të mbahen në mjediset e përshtatshme, sipas nevojave të tyre. Duke konsideruar ndjeshmërinë e fëmijëve për lirinë e tyre, dhe rëndësinë e lidhjeve familjare dhe promovimi i riintegritimit në shoqëri, autoritetet kompetente duhet të sigurojnë respektimin e të drejtave të të miturit, dhe të sigurojnë përmbushjen e këtyre të drejtave.

KDF siguron se procedimet mund të zgjasin më shumë se 6 muaj, çka mund të ndikojë në afatet e ndalimit.¹⁴² Në shumë raste, gjykimi i gjykatave për të miturit përkon me periudhën e ndalimit para-gjykimin. Duke iu referuar vlerësimit të UNICEF-it, koha mesatare për ndalimin para-gjykimin në Shqipëri është në mënyrë të konsiderueshme më e gjatë në krahasim me 10 vendet e tjera të Evropës Lindore. Për shembull, në krahasim me Malin e Zi, koha e mbajtjes në paraburgim është 13 herë më e gjatë.¹⁴³

Neni 324, Pika 1 e Kodit të Procedurave Penale, parashikon se hetimi duhet të përfundojë brenda tre muajve nga data e regjistrimit të çështjes penale. Por, megjithatë ekziston mundësia e zgjatjes së afatit deri në dy vjet. Kjo bie në kundërshtim me parimet dhe standardet e KDF-së, që parashikojnë se i mituri nuk mund të qëndrojë në mjediset e paraburgimit për më shumë se 6 muaj. Në rastet kur procedurat gjyqësore përfshijnë të mitur, gjykatat dhe prokuroria duhet të zbatojnë parimin e emergjencës për të siguruar një përgjigje dhe mbrojtje të shpejtë të interesit më të lartë të fëmijës, në përputhje me standardet e sundimit të ligjit. Në vitin 2012, Komisioni i Kombeve të Bashkuara mbi të Drejtat e Fëmijës¹⁴⁴ ngriti si shqetësim “vendosjen në paraburgim të fëmijëve, të cilët mund të kalojnë muaj në paraburgim, duke mos pasur mundësi për arsimim, mbështetje psikologjike dhe masa riintegruese. Është shqetësues fakti se 70 % e të miturve të dënuar kanë plotësuar kohën e tyre me kohën e kaluar në paraburgim.”

Referuar një studimi të UNICEF¹⁴⁵, ekziston një diferencim midis përdorimit të dënimeve alternative, midis të miturve që jetojnë në zona rurale kundrejt atyre në zona urbane, duke favorizuar të dytët. Kjo është theksuar edhe nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit, se dënimet alternative nuk jepen në mënyrë homogjene nga të gjitha gjykatat e vendit, duke marrë në konsideratë rezidencën.

Një tjetër çështje është rritja e numrit të të miturve, përsëritës të veprave penale. Bazuar në të dhënat e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve, për periudhën 2011-2013, në vitin 2011, kanë qenë 24 të mitur recidivistë, në 2012, 28 dhe në vitin 2013, 35. Shtimi i numrit me pothuajse 40% i të miturve recidivistë është i lidhur midis të tjerash edhe me dy fenomene. E para, masat e dënimit nuk kanë qenë të përshtatshme dhe për rrjedhojë nuk kanë sjellë efektin “korrigjues” tek të miturit. E dyta, kjo evidenton mungesën e bashkëpunimit ndërmjet institucioneve të mbrojtjes sociale dhe punën që ato duhet të bëjnë me të miturit, të cilët kanë qenë në konflikt me ligjin. Me fjalë të tjera, ekziston nevoja për një bashkëpunim më të mirë ndërmjet sistemit të drejtësisë, me atë të arsimit dhe mbrojtjes sociale, si në terma parandalues, dhe në termat e riintegritimit e të miturve në konflikt me ligjin. Nuk ka programe për përkrahjen sociale të të miturve, të cilat do të siguronin integritimin e nevojshëm të fëmijëve në shoqëri, por edhe do të analizonin progresin e të miturit mbasi ai/ajo ka kryer dënimin në burg, duke e parandaluar mundësinë për t'u kthyer në recidivistë.

¹⁴² Komisioni për të Drejtat e Fëmijës kërkon në mënyrë specifike që procedimet të mos kalojnë 6 muaj, duke reduktuar periudhën e ndalimit para gjykimin në 6 muaj.

¹⁴³ Shiko faqen 22, Shiko tabelën 3, Aneksi 1

¹⁴⁴ Komisioni për të drejtat e fëmijës, Sesioni 61, 17 shtator - 5 tetor 2012.

¹⁴⁵ UNICEF “Aksesi i barabartë i fëmijëve në drejtësi: Evropa Qendrore dhe Lindore, dhe Azia Qendrore, Shqipëria Gjeorgjia, Kirgistani, Mali i Zi” 2015, shiko dokumentin tek: http://www.unicef.org/ceecis/Equitable_access_to_justice_for_children_in_Central_and_Eastern_Europe_and_Central_Asia_-_v2_1.pdf.

Lidhur të miturit dëshmitar, është e rëndësishme marrja e masave për të miturit në mjediset e përshtatshme, duke marrë në konsideratë moshën, nivelin e pjekurisë dhe vështirësitë e mundshme të komunikimit. Deklaratat audio-vizuale të të miturve viktimë apo dëshmitarëve duhet të inkurajohen sa më shumë të jetë e mundur. Në rast se është e nevojshme që fëmija-viktimë të përfshihet në më shumë se sa një marrje në pyetje, marrja në pyetje duhet të kryhet mundësisht nga i njëjti person, në mënyrë që të sigurohet koherenca për interesin më të lartë të fëmijës. Nga ana tjetër, marrja në pyetje e të miturve duhet të jetë sa më e kufizuar që të jetë e mundur. Kohëzgjatja e marrjes në pyetje gjithashtu duhet të jetë e përshtatshme me moshën e tyre. Kontakti i drejtpërdrejtë, konfrontimi apo ndërveprimi i fëmijëve viktimë apo dëshmitarë me autorin duhet të shmangen sa më shumë të jetë e mundur. Fëmijët duhet të kenë mundësinë e dhënies së dëshmisë së tyre, në çështjet penale, pa praninë e të dyshuarit.

Si përfundim, disa nga barrierat dhe mangësitë e sistemit aktual të drejtësisë për të miturit, sipas Progres Raportit të Komisionit Evropian për Shqipërinë (2014) përfshijnë:

1. Mungesën e dhomave specifike në rajonet e policisë për fëmijët nën 14 vjeç;
2. Tarifat e gjyqësorit mbeten pengesë për aksesin në drejtësi;
3. Dhënien e shërbimeve ligjore për grupet vulnerabel (duke përfshirë fëmijët) nga OJF-të nëpërmjet mbështetjes financiare të donatorëve të ndryshëm.
4. Mungesën e psikologut kur i mituri merret në pyetje gjatë fundjavës apo në ditë pushimi zyrtare;
5. Të miturit vazhdojnë të mbahen të ndaluar më shumë se sa e parashikon Kodi i Procedurës Penale për shkelje të vogla;
6. Rastet e keqtrajtimit të të miturve në paraburgim;
7. Mungesën e koordinimit ndërmjet institucioneve të drejtësisë dhe sistemeve të mbrojtjes të të miturve që dalin nga sistemi i drejtësisë, të cilët kanë nevojë për mbështetje që të riintegrohen në shoqëri.

Megjithatë, ekziston vullneti politik, i shprehur në një strategji kombëtare lidhur me reformën në drejtësi, që përfshin ndryshime thelbësore në rregullat procedurale mbi drejtësinë për të miturit. Aktualisht ka vetëm një dokument politikash (ende i papublikuar), dhe do duhet të pritët deri sa të hartohen nenet përkatëse të procedurës penale.

Të dhëna mbi të miturit e ndaluar, apo në paraburgim gjatë periudhës 2012 - mesi i vitit 2015.

Viti	Të miturit e dënuar	Të miturit në burgje	Të miturit në paraburgim
2012	826 ⁰¹ - 45 me gjobë - 724 deri në 2 vjet - 51 me 2-5 vjet - 11 me 5-10 vjet - 1 me 10-25 vjet	37 ⁰²	221
2013	589 ⁰³ - -33 me gjobë - -525 deri në 2 vjet - -25 me 2-5 vjet - -6 me 5-10 vjet	52	124
2014	Nuk ka ende statistika nga Ministria e Drejtësisë	44	338
2015	Nuk ka ende statistika	12	84

⁰¹ Statistikat vjetore të përgatitura dhe publikuara nga Ministria e Drejtësisë në: http://www.drejtesia.gov.al/files/userfiles/statistika/VJETARI_STATISTIKOR_2012.pdf

⁰²Të dhëna nga Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve, Ministria e Brendshme.

⁰³ Statistikat vjetore të përgatitura dhe publikuara nga Ministria e Drejtësisë në: http://www.drejtesia.gov.al/files/userfiles/statistika/VJETARI_STATISTIKOR_2013.pdf

Fëmijët viktimë (braktisja, abuzimi seksual, shfrytëzimi seksual, format më të rënda të punës së fëmijëve, trafikimi, dhuna gjinore, dhuna në familje)

Legjislacioni i brendshëm i Shqipërisë trajton të drejtat e fëmijëve me anë të një sërë instrumentesh:

- Kushtetuta (Neni 54) parashikon mbrojtjen e të drejtave civile, politike, ekonomike dhe kulturore të fëmijëve dhe parashikon mbrojtjen e fëmijëve, veçanërisht ndaj dhunës.
- Kodi i Familjes fokusohet në mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve dhe përfshin parimet dhe standardet ndërkombëtare.¹⁴⁶
- Kodi Penal penalizon veprat penale të kryera ndaj fëmijëve.¹⁴⁷
- Tre ligjet që parashikojnë mbrojtjen e fëmijëve nga dhuna dhe abuzimi janë: Ligji “Për masat kundër dhunës në familje”, Ligji “Për procedurat e birësimit dhe Komisioni Shqiptar i Birësimit” dhe Ligji “Për Ndihmën Ligjore”.

Ndryshimet e vazhdueshme në Kodin Penal parashikojnë jo vetëm dispozita specifike për mbrojtjen e fëmijëve dhe grave ndaj abuzimit fizik dhe seksual, trafikimit, prostitucionit, pornografisë dhe akteve të pahijshme, por gjithashtu kanë rritur dënimin kundërshtues autorëve të këtyre veprave penale. Nga viti 2011, Kodi Penal ka specifikuar veprat penale: “Trafikimi i njerëzve”, “Trafikimi i femrave”, “Trafikimi i të miturve”, “Pornografia”, “Dhënia e ndihmës për kalimin e paligjshëm të kufirit”, si dhe “Keqtrajtimi i të miturve”, që dënon fenomenin e shfrytëzimit të fëmijës për punë të detyruar, lypje apo shërbime të tjera.

Këto ligje mbështeten nga ligji “Për parandalimin dhe luftën kundër krimit të organizuar” (2004), ligji “Për mbrojtjen e dëshmitarëve dhe bashkëpunëtorëve të drejtësisë” (2004), dhe Ligji “Për shpalljen e moratoriumit të mjeteve lundruese në Shqipëri” (2006).

Kodi Penal penalizon kalimin e paligjshëm të kufirit si dhe dhënien e ndihmës për kalimin e paligjshëm të kufirit. Kur këto akte kryhen për qëllime përfitimi, dënimet janë edhe më të rënda. Legjislacioni gjithashtu dënon aktet që lidhen me prostitucionin (Neni 113); shfrytëzimi i prostitucionit (Neni 114); shfrytëzimi i prostitucionit në rrethana rënduese (Neni 114 (a)); mbajtja e lokaleve për prostitucion (Neni 115); dhe pornografia (Neni 117).

Megjithatë organi ligjvënës shqiptar ka qenë tradicionalisht i ashpër në kriminalizimin e shfrytëzimit seksual të fëmijëve, përsëri ka dështuar në kriminalizimin e shfrytëzimit të fëmijëve për punë të detyruar dhe forma të tjera jashtë kontekstit të trafikimit. Zbatimi i duhur i ligjeve si Kodi i Familjes, Kodi i Punës, Ligji mbi shërbimet social, Ligji për mbrojtjen e dëshmitarit etj, janë të domosdoshme në parandalimin e trafikimit të fëmijëve dhe garantimin e mbrojtjes dhe riintegritetit të duhur të fëmijëve të trafikuar.

Shfrytëzimi seksual i fëmijëve dënohet me burgim deri në 15 vjet.¹⁴⁸ Kodi Penal i Shqipërisë përcakton se mosha e pjekurisë seksuale është 14 vjeç ose mosha e fëmijës femër që nuk është seksualisht e pjekur (p.sh një fëmijë që mund të jetë mbi moshën 14 vjeç por nuk është i zhvilluar seksualisht).¹⁴⁹ Kryerja e marrëdhënieve seksuale me fëmijë të mitur nën moshën katërmëdhjetë vjeç dënohet me burgim nga 7 deri në 15 vjet me rrethana rënduese. Në Nenin 101 të Kodit Penal parashikohet marrëdhënia seksuale me dhunë me të mitur të moshës 14-18 vjeç, që dënohet me burgim nga 5 deri në 15 vjet dhe kur është kryer në rrethana rënduese, dënohet me burgim deri në 20 vjet (ritja e dënimeve në Nenin 100 dhe 101 lidhet me natyrën e veprës penale të kryer dhe është në përputhje me Nenin 3.3 të OPSC). Ndërkohë që parashikimi ligjor për mbrojtjen e marrëdhënieve seksuale nën moshë është shenjë progresi, mosha e pjekurisë seksuale 14 vjeç, është në kontradiktë me KDF dhe OPSC, të cilat përcaktojnë si fëmijë çdo individ nën moshën 18 vjeç.¹⁵⁰

Neni 101, “Marrëdhënie seksuale me dhunë me fëmijët” të cilët janë 14-18 vjeç është i paqartë dhe një

¹⁴⁶ Kodi i Familjes, Ligji Nr. 9062, Miratuar në 8 maj 2003, version në anglisht i ligjit: [http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/65148/89474/F1958881334/ALB65148%20\(English\).pdf](http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/65148/89474/F1958881334/ALB65148%20(English).pdf).

¹⁴⁷ Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë Ligji Nr. 7895, datë 27 Janar 1995, i konsoliduar 2004: <http://www.hidaa.gov.al/english/laws/penal%20code.pdf>.

¹⁴⁸ Neni 109, 114(a), 128(b) i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë.

¹⁴⁹ Neni 100 i Kodit Penal.

¹⁵⁰ Ka pasur disa ndryshime lidhur me dënimet, por jo me moshën e miratimit sipas KDF-së.

ekzaminim mjekësor për të përcaktuar nëse e mitura ka arritur pjekurinë seksuale mund të jetë i nevojshëm. Për më tepër, përkufizimi nuk penalizon aktet seksuale përveç marrëdhënies seksuale, p.sh ekspozimi i organeve gjenitale të fëmijës apo masturbimi në praninë e një fëmije nuk përfshihen në këtë nen. Më shqetësuese në lidhje me Nenin 101 është kushti që marrëdhëniet seksuale të kenë ndodhur “me dhunë” me të miturit nga moshë 14-18 vjeç.

Ekzistojnë edhe mangësi të tjera në Kodin Penal të Shqipërisë që lidhen me moshën dhe mbrojtjen e fëmijëve. Për shembull, Neni 108 dënon veprat e turpshme me të mitur që nuk kanë arritur moshën katërmëdhjetë vjeç (por nuk parashikon përkufizimin e veprave të turpshme). Për më tepër, fëmijët nën 14 vjeç nuk janë të mbrojtur sipas këtij neni. Në mënyrë që të identifikohen si fëmijë, me qëllim mbrojtjen ndaj shfrytëzimit seksual është i nevojshëm harmonizimi i Kodit Penal me standardet e KDF dhe OPSC dhe identifikimi si fëmijë i individëve deri në moshën 18 vjeç.

Sipas Nenit 2/b të OPSC, prostitucioni i fëmijëve është përkufizuar si përdorimi i fëmijës në aktivitete seksuale me shpërblim apo çdo formë tjetër që përfshin ofrimin, sigurimin, gjetjen dhe dorëzimin e një fëmije për prostitucion. Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë dënon aktet që lidhen me prostitucionin (Neni 113); shfrytëzimi i prostitucionit (Neni 114); shfrytëzimi i prostitucionit në rrethana rënduese (Neni 114 (a)); mbajtja e lokaleve për prostitucion (Neni 115); dhe pornografia (Neni 117).

Ushtrimi i prostitucionit dënohet me gjobë ose me burgim deri në 3 vjet. Të miturit mund të ndiqen penalisht për prostitucion edhe pse në praktikë nuk ndiqen. Shfrytëzimi i prostitucionit është përcaktuar si “shtyrja, ndërmjetësimi ose marrja shpërblim” dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 5 vjet.¹⁵¹ Kodi Penal nuk përcakton rekrutimin e individëve për ushtrimin e prostitucionit, siç kërkohet nga Neni 3/b i OPSC dhe as nuk dënon tentativën.

Neni 129 i Kodit Penal dënon nxitjen e të miturve në krim por nuk parashikon se çfarë përbën krim apo nxitje. Për më tepër, ushtrimi apo shfrytëzimi i prostitucionit të fëmijëve nuk dënohet si një veprë penale më vete nga prostitucioni i të rriturve dhe në Kodin Penal nuk ekziston përcaktimi i “prostitucionit të miturve”. Megjithatë, prostitucioni i fëmijëve është konsideruar si rrethanë rënduese në Nenin 114/a. Sipas këtij neni, kur prostitucioni ushtrohet me një të mitur, dënimi është nga 7 deri në 15 vjet dhe çdo përfitim i nxjerrë në mënyrë të paligjshme konfiskohet. Mendoj se është e nevojshme që në Kodin Penal të parashikohet prostitucioni i fëmijëve, duke u përpunuar me OPSC-në.

Protokolli mbi Parandalimin, Pengimin dhe Ndëshkimin e Trafikimit të Personave, Veçanërisht të Grave dhe Fëmijëve, në plotësim të Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Krimit të Organizuar Ndërkombëtar, (“Protokolli i Trafikimit”) përcakton “trafikimin e fëmijëve” si rekrutimin, transportimin, transferimin, fshehjen ose pritjen e një personi nën 18 vjeç me qëllim shfrytëzimi.

Në vitin 2004, Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin Nr. 9188 mbi ndryshimet në Kodin Penal, duke parashikuar veprën penale të trafikimit të femrave dhe të miturve. Ekzistojnë dy dispozita në Kodin Penal të cilat parashikojnë trafikimin e të miturve: Neni 110/1 “Trafikimi i njerëzve” dhe Neni 128/b “Trafikimi i të miturve”. Legjislacioni shqiptar dënon trafikimin sipas Nenit 110/1. *“Trafikimi është rekrutimi, transportimi, transferimi, fshehja ose pritja e personave nëpërmjet kërcënimit ose përdorimit të forcës apo formave të tjera të shtrengimit, rrëmbimit, mashtrimit, shpërdorimit të detyrës ose përfitimit nga gjendja shoqërore, fizike apo psikike, ose dhënies apo marrjes së pagesave ose përfitimeve për të marrë pëlqimin e personit që kontrollon një person tjetër, me qëllim shfrytëzimin e prostitucionit të të tjerëve ose formave të tjera të shfrytëzimit seksual”*. Dënohet me burgim nga 5 deri në 15 vjet dhe me gjobë. Rrethanat rënduese përfshijnë trafikimin në mënyrë të organizuar, kur sjell si pasojë vdekjen apo trafikime të sponsorizuara nga qeveria.¹⁵²

Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë gjithashtu përmban një nen të posaçëm për trafikimin e të miturve. Neni 128/b parashikon se *“rekrutimi, shitja, transportimi, transferimi, fshehja ose pritja e të miturve me qëllim shfrytëzimin e prostitucionit ose formave të tjera të shfrytëzimit seksual, të punës ose shërbimeve të detyruara, skllavërimit ose formave të ngjashme me skllavërimin, vënies në përdorim ose transplantimit të organeve, si dhe*

¹⁵¹ Neni 113, 114, 114(a), 115 i Kodit Penal.

¹⁵² Neni 128/b, fq. 3, 4, 5.

formave të tjera të shfrytëzimit, dënohen me burgim nga 7 deri në 15 vjet dhe me gjobë". Përdorimi i shprehjes "shitje" është rezultat i reformës të vitit 2008 së qeverisë për të konsoliduar mbrojtjen e fëmijëve nga forma të ndryshme të abuzimit. Ka edhe krime të tjera të cilët kontribuojnë në trafikimin ose janë të lidhura me trafikimin, të cilat janë përcaktuar në Kodin Penal, si Neni 124, i cili dënon braktisjen e fëmijëve nën moshën 16 vjeç nga prindi ose personi që është i detyruar të kujdeset për të.

Nenet 297 dhe 298 të Kodit Penal dënojnë dhënien e ndihmës për kalim të paligjshëm të kufijve, heqjen e pasaportave apo dokumenteve të tjerë të identifikimit, dhënien e ndihmës për trafikantët dhe strehimin e personave. Megjithatë këto dispozita ndihmojnë në përpjekjet për të zhdukur trafikimin, këto nene (veçanërisht Nenet 297 dhe 298), nuk përmendin në mënyrë të qartë trafikimin e fëmijëve. Në fakt duhet të përfshihen në mënyrë specifike dënimet në lidhje me trafikimin e fëmijëve.

"Rrethanat rënduese" përfshijnë si në vijim: "(i) organizimin, drejtimin dhe financimin e trafikimit; (ii) kryerjen në bashkëpunim ose më shumë se një herë, që shoqërohen me keqtrajtimin dhe detyrimin me dhunë fizike ose psikike ndaj të dëmtuarit, për të kryer veprime të ndryshme, sjellin pasoja të rënda për shëndetin, ose rrezikojnë jetën e tij; (iii) kryerjen e veprës nëpërmjet shfrytëzimit të funksionit shtetëror ose shërbimit publik".¹⁵³

Skema ekzistuese ligjore shqiptare nuk merret në mënyrë të mjaftueshme me fenomenin e trafikimit kombëtar, i cili është në rritje në Shqipëri. Shumica e masave legjislative nga qeveria shqiptare në vitet e fundit kanë vënë në shënjestër kryesisht trafikimin ndërkombëtar të shqiptarëve në vende të tilla si Greqia, Italia, apo në vende të tjera të Evropës. Duke qenë se janë marrë masa parandaluese për trafikimin ndërkombëtar, trafikantët po i drejtohen trafikimit kombëtar: trafikimi i grave për qëllime të shfrytëzimit seksual dhe fëmijëve për qëllime të shfrytëzimit seksual dhe lypje.

Sipas Nenit 122 të Kushtetutës së Shqipërisë, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga qeveria shqiptare përbëjnë pjesë të sistemit të brendshëm juridik dhe zbatohen në mënyrë të drejtpërdrejtë, (me përjashtim të rasteve kur traktatet nuk janë të vetë-zbatueshme dhe zbatimi i tyre kërkon nxjerrjen e një ligji). Autoritetet shqiptare kanë vënë në dukje se Konventa Anti-trafikingu e Këshillit të Evropës është pjesë e sistemit të brendshëm juridik shqiptar; dhe në bazë të Nenit 122 merr përparësi mbi çdo ligj apo rregullore administrative, që mund të jetë e papajtueshme me Konventën Anti-trafikingu të Këshillit të Evropës.

PORNOGRAFIA

Kodi Penal i Shqipërisë u ndryshua në janar të vitit 2008 për të përfshirë një dispozitë të veçantë për pornografinë e fëmijëve (sipas Nenit 117). Pornografia e fëmijëve përcaktohet në Nenin 2/c të OPSC si *"çdo shfaqje, në çfarëdo mënyre të një fëmije të përfshirë në aktivitete të vërteta ose të simuluar seksuale, ose çdo shfaqje të pjesëve seksuale të një fëmije për qëllime seksuale"*. Neni 117 i Kodit Penal shqiptar dënon prodhimin, shpërndarjen, reklamimin, importimin, shitjen dhe botimin e materialeve pornografike në mjediset ku ka fëmijë, me gjobë nga 1 deri në 5 milion LEK dhe me burgim nga 1 deri në 5 vjet. Paragrafi i parë i Nenit 117/1 përcakton kushtet për prodhimin, shpërndarjen, reklamimin, importimin, shitjen dhe botimin e materialeve pornografike; ndërkaq paragrafi i dytë, 117/2 përcakton pjesëmarrjen e të miturit për prodhimin e materialeve pornografike dhe në shpërndarjen ose botimin e këtyre materialeve përmes internetit apo formave të tjera të komunikimit. Megjithatë Shqipëria ka përparuar në përpjekjet e saj për të përmbyshur përkufizimin e Nenit 2 (c) të OPSC, Neni 117 i Kodit të ri Penal nuk është në përputhje me të gjitha elementet e OPSC-së. Në mënyrë të veçantë, përcaktimi i pornografisë së fëmijëve nuk përfshin shfaqjet e fëmijëve në situata pornografike në çfarëdo mënyre, dhe nuk dënon përshkrimin e fëmijës në aktivitete të vërteta ose të simuluar seksuale ose çdo shfaqje të pjesëve seksuale të një fëmije për qëllime seksuale. Qeveria shqiptare duhet të shtojë statutet që përcaktojnë pornografinë e fëmijëve për të përfshirë ekspozimin e fëmijëve dhe pjesëve të tyre të trupit. Përveç kësaj, Neni 117 nuk ka një përkufizim të pornografisë së fëmijëve dhe nuk specifikon kriminalizimin e të gjitha formave të mundshme të pornografisë së fëmijëve, si për shembull audio, video apo pornografi e shkruar ose posedim i pornografisë së fëmijëve. Përveç kësaj, nuk përmend pornografinë virtuale të fëmijëve. Mungesa e përcaktimit të qartë çon në konfuzion. Në veçanti, krimi mund të perceptohet vetëm si i tillë në qoftë se përfshin ekspozimin

¹⁵³

Neni 297, 298 të Kodit Penal.

e fëmijëve që kryejnë veprimtari seksuale. Së fundi, termi 'në mjediset ku ka fëmijë' është i papërcaktuar duke e lënë të paqartë dhe të vështirë për ndjekjet penale.

Së fundi, dispozitat përkatëse të Kodit Penal Shqiptar nuk dënojnë shtytjen e fëmijës për të kryer marrëdhënie seksuale [grooming]. Duke qenë se Shqipëria ka ratifikuar Konventën për Krimin Kibernetik të Këshillit të Evropës (KiE), është e detyruar për të kriminalizuar fenomenin e shtytjes së fëmijës për pornografi. Duke qenë se një numër në rritje i të rinjve të pambrojtur kanë akses në internet çdo ditë, është e domosdoshme që Shqipëria ta përfshijë këtë koncept në Kodin Penal. Një nga pengesat kryesore për realizimin e plotë të standardeve ligjore ndërkombëtare mbi legjislacionin ekstraterritorial është ekzistenca në Shqipëri e dispozitës për kriminalitetin e dyfishtë. Sipas Nenit 6 të Kodit Penal, Kodi Penal Shqiptar zbatohet për vepra penale të kryera nga shtetas shqiptarë brenda territorit të Republikës së Shqipërisë; megjithatë ligji penal i Republikës së Shqipërisë është i zbatueshëm edhe për shtetasit shqiptarë që kryejnë krime në territorin e një shteti tjetër, kur krimi është njëkohësisht i dënueshëm nga juridiksionet e të dy shteteve (me përjashtimin kur nuk është dhënë një vendim përfundimtar nga një gjykatë e huaj). Parimi i kriminalitetit të dyfishtë është i pranishëm edhe në dispozitat e ekstradimit të Kodit Penal, pasi në bazë të Kodit Penal të Shqipërisë, ekstradimi i shtetasve shqiptarë lejohet kur vepra penale është e parashikuar nga të dy shtetet e përfshira dhe ka një dispozitë të përcaktuar për këtë çështje.

Ministria e Inovacionit, e cila është përgjegjëse për politikën ISP-së dhe legjislacionin, duhet të nxisë bashkëpunimin me industrinë TIK, me qëllim zhdukjen e serverave kompleks të internetit që shpërndajnë pornografinë e fëmijëve. Marrja e masave të nevojshme legjislative që u kërkojnë ofruesve të shërbimeve të internetit, kompanive të telefonisë celulare, motorëve të kërkimit dhe aktorëve të tjerë përkatës të raportojnë dhe të heqin faqet pornografike të fëmijëve dhe imazhe të abuzimit seksual të fëmijëve, dhe të zhvillojnë tregues për monitorimin e rezultateve dhe të shtojnë përpjekjet.

Legjislacioni shqiptar duhet të ndryshojë me qëllim përfshirjen e një ligji kundër shtytjes së fëmijës për të kryer marrëdhënie seksuale. Posedimi i pornografisë së fëmijëve për përdorim personal duhet të konsiderohet i paligjshëm. Legjislacioni duhet të ketë një përkufizim të qartë të «fëmijës», duke siguruar që të gjithë fëmijët nën moshën 18 vjeç janë të mbrojtur. Viktimat CSEC duhet të trajtohen në mënyrë të vazhdueshme si viktima dhe jo autorë. Qeveria shqiptare duhet të zgjerojë mbrojtjen e dëshmitarëve për viktimat e trafikimit që marrin pjesë në gjykime. Shqipëria duhet të heqë parimin e kriminalitetit të dyfishtë në lidhje me ekstradimin e shkelësve të përfshirë në CSEC. Duhet të ketë një ripërcaktim dhe dënim në përputhje me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut për të gjitha aktet e shfrytëzimit seksual të fëmijëve dhe adoleshentëve në juridiksionin e tyre, pavarësisht nga çdo moshë e caktuar e pëlqimit, apo martesës ose praktikës kulturore, edhe kur i rrituri nuk është në dijeni të moshës së fëmijës.

Gjithashtu problematik është Neni 124/b i Kodit Penal "Këqtrajtimi fizik ose psikologjik i të miturve nga persona që janë të detyruar të kujdesen për të, dënohet me burgim nga tre muaj deri në dy vjet. Detyrimi i të miturit për të punuar, për të siguruar të ardhura, për të lypur apo për të kryer veprime që dëmtojnë zhvillimin e tij, dënohet me burgim deri në 4 vjet dhe me gjobë nga 50 mijë deri në 1 milion LEK. Kur nga vepra është shkaktuar dëmtimi i rëndë i shëndetit ose vdekja e të miturit, dënohet me burgim nga dhjetë deri në njëzet vjet. Edhe pse ky akt është i përfshirë në Kodin Penal, ka probleme serioze dhe vështirësi për zbatimin e tij: Dokumentacioni ligjor i kësaj vepre penale është i vështirë, pasi, objektivisht, vepra penale e "detyrimit" është konsumuar brenda mjedisit familjar; Tradita familjare apo mënyra e jetesës bën që të miturit të manipulohen lehtë nga prindërit e tyre për të dalë për të lypur pa qenë nevoja për t'i detyruar, pasi edhe prindërit e tyre e kanë fituar jetesën kryesisht nëpërmjet lypjes për vite me radhë.

Përveç kësaj, policia has vështirësi në lidhje me identifikimin e fëmijëve në situatë rruge, për shkak se disa nga këta fëmijë nuk janë të regjistruar dhe të tjerë kanë ardhur në Tiranë nga rrethet e tjera, pra verifikimi i gjeneraliteteve të tyre është i vështirë. Edhe në rastet në të cilat ka filluar një procedim penal ndaj prindërve të tyre, në praktikë, dalin dy probleme:

Së pari, fëmijët së bashku me prindërit e tyre nuk mund të gjenden lehtësisht pasi udhëtojnë nga një qytet në tjetrin.

Së dyti, në rast se procedimi është bërë dhe fëmijët janë ndaluar, ngrihet problemi i strehimit të fëmijëve, pasi nuk ka asnjë institucion që merr përsipër këtë përgjegjësi.”

Një problem tjetër është kur një fëmijë apo nëna/babai i tij/saj kërkojnë urdhër mbrojtje nga gjykata që duhet të vendosë për të brenda 48 orësh nga koha e kërkesës. Derisa gjykata të vendosë, fëmija mbetet i pambrojtur ose shikohet vetëm nga ana e policisë, që nuk është në përputhje me mbrojtjen emergjente të viktimës.

Në bazë të Ligjit Nr. 10/039, “Për Ndhimën Ligjore”, viktimat e trafikimit kanë të drejtë të marrin ndihmë ligjore falas gjatë procedurës penale. Megjithatë, në praktikë duket se ndihma e tillë ligjore nuk jepet në mënyrë sistematike për shkak të kufizimeve financiare nga qeveria. OJF-të raportuan se mbulojnë shpenzimet financiare për ndihmën ligjore për viktimat e trafikimit.

Ligji Nr. 10/192, i datës 3 dhjetor 2009 “Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar dhe trafikimit nëpërmjet Masave Parandaluese kundër Pasurisë” parashikon se kompensimet për dëmet jomateriale nga shkelësit (p.sh. dëmet ndaj integritetit fizik dhe moral të fëmijës) mund të kërkojnë nga fëmijët viktima në gjykatat civile shqiptare. Kjo kërkon që fëmijët viktima të nisin një çështje civile, përveç çështjes penale të ngritur kundër shkelësve. Megjithatë, edhe pse ky rast përbën një hap shumë pozitiv në lidhje me kompensimin e fëmijëve viktima nga autorët, përsëri mbetet rast i izoluar, pasi asnjë vendim gjykate nuk jep kompensim për fëmijët viktima të trafikimit apo shfrytëzimit seksual.

Disa përfundime:

- i. Ekziston nevoja e harmonizimit të legjislacionit shqiptar me Nenin 8 të OPSC-së. Qeveria shqiptare duhet t’i japë prioritet zbatimit të ECOSOC Udhëzimeve mbi Drejtësinë për Çështjet që përfshijnë fëmijët viktima dhe dëshmitarë të Krimit.
- ii. Qeveria shqiptare duhet të zbatojë parimet bazë si një mjet efektiv për personat e trafikuar.
- iii. Qeveria shqiptare duhet të sigurojë që fëmijët viktima të trafikimit dhe shfrytëzimit seksual (prostitucioni i fëmijëve, pornografia e fëmijëve dhe shfrytëzimi seksual nëpërmjet përdorimit të internetit) të marrin ndihmën ligjore falas nga qeveria gjatë procedimeve penale.
- iv. Qeveria e Shqipërisë duhet të sigurojë të gjithë fëmijët viktima të trafikimit dhe/ose shfrytëzimit seksual për akses në të drejtën e tyre të kompensimit nga autorët dhe për të marrë ndihmën ligjore të përshtatshme për ta bërë këtë.

Sa i përket ndihmës juridike për fëmijët, ligji mbi ndihmën juridike parashikon se çdo i mitur, subjekt në një procedim penal mund të përfitojë nga ky ligj (Neni 13 i Ligjit Nr. 10039/2008 mbi ndihmën juridike). Në rastin e të miturve që kanë nevojë për ndihmë juridike, ai përfaqësohet nga kujdestari i tij ligjor ose nga një person tjetër i cili ka autoritetin për të përfaqësuar të miturin. Në vitin 2014, Parlamenti e ndryshoi këtë ligj duke i dhënë prioritet të miturve në kërkesat e tyre për ndihmë juridike. Pra, ligji i ri i vitit 2014 parashikon se ndihma juridike duhet të jepet në çdo rast kur të miturit janë subjekt të procedimeve penale si autorë apo si viktima të një veprë penale në të gjitha fazat e procedurave të parashikuara nga Kodi i Procedurës Penale. Personat të cilët pretendojnë të përfshihen në programet e mbrojtjes sociale për të miturit, nuk janë të detyruar të paraqesin dokumentacionin mbështetës siç përcaktohet për subjektet e tjera të këtij ligji. Në këto raste, Komisioni Shtetëror për Ndhimën Juridike bashkëpunon me institucionet përgjegjëse për sigurimin e dokumentacionit të nevojshëm.

Numri i rasteve të miratuara nga Komisioni Shtetëror për Ndhimën Juridike, deri në maj të vitit 2013 është 36 (tridhjetë e gjashtë). Për më tepër, numri i rasteve të miratuara për ofrimin e ndihmës juridike parësore dhe dytësore, është rritur në mënyrë të konsiderueshme, duke përfaqësuar 39 raste të miratuara deri në gusht të vitit 2013. Ky komision ka miratuar 33 raste të paraqitura nga organizata jofitimprurëse TLAS (Shërbimi i Ndhimës Ligjore Falas në Tiranë), nga të cilat pjesa më e madhe i takon komunitetit Rom dhe Egjiptian si më poshtë :

Natyra e çështjeve:	Numri i çështjeve	Grupet vulnerabël
Regjistrim lindjeje	10 (dhjetë)	Romë
Marrja e kujdestarisë	10 (dhjetë)	Romë
Regjistrim lindjeje	3 (tre)	Egjiptian
Marrja e kujdestarisë	2 (dy)	Egjiptian

Në lidhje me personat me aftësi të kufizuar, në bazë të vendimit të Komisionit Shtetëror për Ndhimë Juridike Nr. 3, datë 25.06.2008 “Për miratimin e formularit të aplikimit për të përfutur ndihmë juridike dhe dokumentet që duhet t’i bashkëngjiten formularit standard të aplikimit”, Pika 3, aplikanti i cili përfiton nga programet e posaçme të mbrojtjes duhet të paraqesë dokumentin që vërteton kategorinë në të cilën përfshihet. Nuk ka statistika mbi numrin e fëmijëve të cilët kanë përfutur nga ndihma juridike falas.

Neni 6 i Vendimit Nr. 2 i Komisionit Shtetëror për Ndhimë Juridike parashikon se OJF-të mund të bashkëpunojnë me Ndhimën Juridike Shtetërore dhe të ofrojnë ndihmë falas për personat apo grupet vulnerabël. Gjithashtu ka një sërë kriteresh, të cilat duhet të plotësohen nga OJF-të dhe dokumentacioni që duhet të paraqitet para Agjencisë së Ndhimës Ligjore për këtë qëllim. Por ka një nivel shumë të ulët bashkëpunimi midis këtyre dy subjekteve. Aktivitetet e përbashkëta ndërmjet OJF-ve dhe këtyre institucioneve kanë qenë të pakta në numër dhe janë bazuar kryesisht në iniciativat e shoqërisë civile.¹⁵⁴

I mituri dëshmitar (dëshmia, masat mbrojtëse)

Nuk ka moshë minimale për të qenë dëshmitar. Për aq kohë sa një fakt apo provë e rëndësishme mund të merret nga dëshmia, një fëmijë mund të merret në pyetje nga gjykata. Parakushti është që dëshmia duhet të jetë e qartë dhe e kuptueshme. Sipas Nenit 155 të KPP, çdo person ka zotësi për të dëshmuar, me përjashtim të atyre që për shkak të aftësive të kufizuara mendore ose fizike nuk janë në gjendje të dëshmojnë. Nuk ka asnjë kufizim moshe. Vëmendje e veçantë i kushtohet marrjes në pyetje të të miturve. Kur vlerësohet se pyetja e drejtpërdrejtë e të miturit nga palët mund të dëmtojë gjendjen psikologjike të tij, ai mund të merret në pyetje përmes trupit gjykues, që mund të ndihmohet nga një familjar i të miturit ose nga një specialist i fushës së edukimit të fëmijëve. Kjo ka për qëllim shmangien e ndonjë ndikimi të rrezikshëm mbi të miturin nëpërmjet mënyrës së marrjes në pyetje. (Neni 361/5 i KPP). Kur deklaratat e dëshmitarëve gjatë marrjes në pyetje janë kontradiktore, jo të plota ose në kundërshtim me provat që janë marrë, gjykata vë në dijeni për këtë dëshmitarin, duke e paralajmëruar atë.

Në rastin e veprave penale seksuale (për shembull përdhunimi), provat materiale dhe gjurmët e lidhura me veprën penale duhet të shikohen në mënyrë që të kryhet ekspertiza mjekësore në gjak, ADN, spermë dhe lëngje të tjera. Kjo duhet të bëhet nga një ekspert. Sipas Nenit 179 të KPP-së, vendimi i organit procedues për caktimin e ekspertit i njoftohet të pandehurit ose mbrojtësit të tij, duke i bërë të ditur se kanë të drejtë të kërkojnë përjashtimin e ekspertit dhe të parashtrajnë pyetje për ekspertin. Nëse kjo kërkesë nuk plotësohet nga organi procedues, ekspertiza konsiderohet e pavlefshme.

Prova materiale ka shumë rëndësi në procedimin penal në zbulimin e autorit të veprës penale dhe në vlerësimin e pafajësisë ose fajësisë të të pandehurit. Por për rëndësinë e madhe që ka në lidhje me provat e tjera, ajo është e barabartë dhe duhet të vlerësohet nga gjykata për rëndësinë dhe saktësinë e saj. Kjo quhet dëshmi indirekte. Kur dëshmitari nuk ka njohuri të drejtpërdrejta, ai duhet të tregojë burimet nga të cilat ka marrë këto fakte mbi veprën penale (dëshmia indirekte Neni 154 i KPP) Në këto raste, gjykata, me kërkesën e palëve apo edhe kryesisht, urdhëron të thirren për të dëshmuar personat të cilët kanë njohuri mbi veprën penale. Në rast të kundërt, thëniet e dëshmitarit bëhen të papërdorshme, me përjashtim të rasteve kur pyetja e tyre është e pamundur për shkak se kanë vdekur, janë të sëmurë rëndë ose nuk gjenden pavarësisht përpjekjeve të bëra. Nuk mund të përdoret dëshmia e atij që refuzon ose që nuk është në gjendje të tregojë personin ose burimin nga të cilët ka marrë dijeni për faktet që pyetet (Neni 154/4 i KPP-së).

Në bazë të Nenit 340 të KPP-së, gjykata vendos që shqyrtimi gjyqësor të zhvillohet me dyer të mbyllura kur gjykohet e nevojshme në pyetjen e të miturve në prani të kujdestarit të tij ligjor ose psikologut.

¹⁵⁴ Ky vëzhgim është bërë nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit në raportin mbi funksionimin e Agjencisë së Ndhimës Ligjore Falas në vitin 2013.

Neni 361/5 parashikon se pyetja e dëshmitarëve të mitur mund të bëhet nga kryetari, mbi kërkesat dhe kundërshtimet e palëve. Kryetari mund të ndihmohet nga një familjar i të miturit ose nga një specialist i fushës së edukimit të fëmijëve.

Kur çmohet se pyetja e drejtpërdrejtë e të miturit nuk e dëmton gjendjen psikologjike të tij, kryetari urdhëron që pyetja të vazhdojë sipas dispozitave të këtij neni. Urdhri mund të revokohet gjatë pyetjes. Gjatë pyetjes së dëshmitarit, kryetari mund të bëjë pyetje, dhe, kur është rasti, ndërhyr për të siguruar radhën e pyetjeve, vërtetësinë e përgjigjeve, saktësinë e pyetjeve dhe të kundërshtimeve, si dhe për të garantuar respektimin e personit.

Personi i vetëm që lejohet të jetë i pranishëm është një anëtar i familjes ose psikolog dhe palët (nëse dëshmia merret në sallën e gjyqit apo prokurori nëse ka marrje në pyetje paraprake).

Në fazën e procedimit penal, prova merret me kërkesën e palëve, duke e paraqitur në gjykatë si i vetmi organ që jep drejtësi. Në çdo kohë gjatë gjyqimit, gjykata mund të revokojë atë çfarë ka bërë në marrjen e provave. Provat e mbledhura në kundërshtim me dispozitat e këtij ligji nuk mund të përdoren. Kur çmohet e nevojshme gjykata mund të urdhërojë mbledhjen e provave shtesë. Parimi i disponueshmërisë së provave shoqërohet nga e drejta e gjykatës për të përjashtuar provat që janë të panevojshme ose kontradiktore. Ky vlerësim konsiston në vlerësimin e të gjitha fakteve lidhur me fajësinë apo pafajësinë e të pandehurit.

Çështjet civile: **Trashëgimia, regjistrimi i lindjes, të drejtat e pronës, mosha e pjekurisë, mosha e martesës, mosha e regjistrimit në ushtri, kujdesi alternativ**

Regjistrimi i lindjes

Funksionet kryesore të Zyrave të Gjendjes Civile janë:

- Regjistrimi i akteve dhe dokumenteve bazë të shërbimit;
- Pranimi dhe menaxhimi i njoftimeve (raporteve) mbi lindjet, martesat dhe vdekjet;
- Lëshimi i certifikatave nga Regjistrat Themeltarë apo Librat e Akteve;
- Deklarata e martesës dhe lëshimi i certifikatës së martesës;
- Transferimi i të dhënave të gjendjes civile kur shtetasit ndryshojnë vendbanimin;
- Menaxhimi i ndryshimit të emrit dhe mbiemrit;
- Korrigjimi i elementëve të gjendjes civile;
- Përditësimi i Regjistrave Themeltarë;
- Arkivimi i Librave të Akteve (lindjet, martesat dhe vdekjet);
- Dhënia e informacionit për institucionet e tjera.

Aktet e gjendjes civile janë aktet e lindjes, martesës dhe vdekjes. Aktet janë dokumente autentikë të unifikuar me të njëjtën fuqi ligjore si ato të kryera në gjykatë apo përpara një noteri. Një akt i shkruar nga nëpunësi i SHGJC, i nënshkruar prej tij në fund të dokumentit nuk mund të kundërshtohet, me përjashtim të rastit kur pretendohet pavlefshmëria si i pasaktë ose i rremë përpara gjykatës. Problemi më i dukshëm në lidhje me sistemin manual të regjistrimit janë procedurat e përcaktuara për lëshimin e certifikatave. Duke qenë se në Shqipëri nuk ka karta identiteti (deri në vitin 2009), certifikatat janë përdorur për shumë qëllime. Kjo vlen veçanërisht për certifikatat e lindjes, të cilat përdoren për regjistrimin e fëmijës në shkollë, aplikimin për pasaportë, etj. Një problem specifik ka qenë që një certifikatë ishte e vlefshme për një periudhë prej vetëm tre muajsh, edhe certifikata e lindjes. Jeta e shkurtër e këtyre certifikatave nënkuptonte se shumë

banorë kishin nevojë për certifikata të reja kohë pas kohe. Si rrjedhojë, numri i përgjithshëm i certifikatave të lëshuara në vit arriti në rreth 8 milionë, një numër dukshëm shumë më i madh se 3 milionë njerëz që jetojnë në Shqipëri. Certifikatat shkruheshin nga një nëpunës, pasi ai ose ajo kishte parë të dhënat e nevojshme në një ose më shumë prej librave. Më pas certifikata vulosej dhe nënshkruhej. Një nga detyrat themelore të Shërbimit të Gjendjes Civile (SHGJC) është të sigurojë informacion për institucione të tjera.

Sot SHGJC përgatit informacion për këto institucione dhe qëllime:

- Përgatitja e listës së votuesve.
- Përgatitja e dëshmive mujore mbi ndryshimet demografike për INSTAT-in.
- Informacion mujor për Institutin Shqiptar të Sigurimeve Shoqërore (ISSH).
- Përgatitja në shtator të çdo viti i listës së meshkujve të cilët kanë mbushur moshën e shërbimit ushtarak.
- Bashkëpunimi me autoritetet përkatëse për verifikimin e të dhënave të gjendjes civile të qytetarëve (policisë, prokurorisë, gjykatave, ambasadave, etj.).

Neni 40 i ligjit për gjendjen civile parashikon se: 1. Lindja e fëmijës deklarohet te nëpunësi i gjendjes civile nga prindërit, pjesëtarët madhorë të familjes, përfaqësuesit ligjorë ose kujdestarët, dhe në pamundësi ose në mungesë të tyre, nga personat, që kanë të drejtë të vërtetojnë lindjen. Deklarimi mund të bëhet edhe nga përfaqësues të nënës, me prokurë të posaçme. 2. Deklarimi i lindjes së fëmijës së gjetur, të cilit nuk i dihen prindërit, bëhet nga organet e njësisë së qeverisjes vendore, organi i rendit publik, në juridiksionin e të cilit ndodhet vendi i gjetjes, në bazë të procesverbalit të mbajtur në kohën e gjetjes së fëmijës.

Neni 41 parashikon se regjistrimi i lindjes së fëmijës bëhet në zyrën e gjendjes civile të vendbanimit të prindërve ose në vendin ku ka ndodhur lindja. Për fëmijën e gjetur të cilit nuk i dihen prindërit, regjistrimi bëhet në zyrën e gjendjes civile të vendit ku është gjetur. Për fëmijët e lindur jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë nga shtetas shqiptarë, me banim të përhershëm në Shqipëri, regjistrimi i lindjes së fëmijës bëhet në përfaqësitë diplomatike ose konsullore shqiptare, në vendin ku ka lindur. Kur kjo është e pamundur, regjistrimi bëhet edhe në shërbimin e gjendjes civile të atij vendi.

Nga pikëpamja e legjislacionit dhe intervistës me specialistin e Zyrës së Regjistrimit Civil është e qartë se në nivel institucional sektorial, për shembull në Ministrinë e Shëndetësisë, ka përgjegjësi të qarta mbi regjistrimin e informacionit lidhur me lindjet. Kjo vlen gjithashtu edhe për nivelin sektorial në Ministrinë e Punëve të Brendshme. Megjithatë, nuk ka përgjegjësi të qarta lidhur me koordinimin e aktiviteteve dhe raportimin ndërmjet institucioneve të ndryshme, për shembull ndërmjet Ministrisë së Shëndetësisë dhe Ministrisë së Punëve të Brendshme. Kjo gjetje sugjeron se ekziston nevoja për krijimin e një mekanizmi efektiv koordinimi. Si rezultat, nuk ka një vizion të integruar ose plan ndërsektorial për krijimin e marrëveshjeve operacionale për monitorimin e nevojshëm të sistemit të regjistrimit të lindjeve. Punëtorët e komunitetit si infermieret, mamitë, doktorët dhe drejtuesit e komunitetit bien dakord për rëndësinë e bashkëpunimit ndërsektorial për të përmirësuar sistemin e regjistrimit të lindjeve. Ata konfirmojnë se në këtë kohë, ndodh shpesh që lindjet të ndodhin jashtë qendrave shëndetësore apo strukturave shëndetësore. Këto lindje nuk raportohen rregullisht ose raportohen në mënyrë jokorrekte dhe rrjedhimisht ekziston një mungesë të dhënash. Nga pikëpamja ligjore dhe politike, në pesë vitet e fundit, procesi i regjistrimit të fëmijëve është përmirësuar.

Megjithatë, shpesh, këto përmirësime institucionale ose strukturore nuk njihen mirë, veçanërisht nga stafi i qendrave shëndetësore ose strukturave shëndetësore. Veçanërisht, qendra e maternitetit dhe stafi i qendrës shëndetësore nuk kanë informacionin dhe njohuritë e nevojshme lidhur me ndryshimet ligjore. Ato gjithashtu nuk kanë informacion lidhur me rrjedhën e të dhënave nga strukturat shëndetësore në zyrat e regjistrimit civil, që mund të ndihmojnë në parandalimin e lindjeve të paregjistruara. Nga analiza e të dhënave në kontekstin e realizueshmërisë, vërejmë se një pjesë e procesit të reformës së legjislacionit shqiptar që lidhet me përmirësimin e regjistrimit të lindjeve duhet të përfshijë aftësimin dhe trajnimin

e punonjësve të komunitetit të cilët janë drejtpërdrejt të përfshirë në këtë proces, nga stafi në qendrat e lindjes dhe qendrat shëndetësore deri tek punonjësit socialë dhe drejtuesit e komunitetit.

Një tjetër gjetje e hulumtimit lidhur me lindjet që ndodhin jashtë qendrave shëndetësore është roli i rëndësishëm që punonjësit socialë luajnë, veçanërisht kur ka një mungesë të stafit të duhur (mamitë/infermieret) në qendrat shëndetësore ose në strukturat shëndetësore. Në këto raste, mungesa e stafit në qendrat shëndetësore nuk duhet të konsiderohet si një pengesë për regjistrimin e lindjes pasi ky rol mund të merret nga punonjësit socialë. Punonjësit socialë mund të marrin përgjegjësi për identifikimin, referimin dhe dhënien e ndihmës në mbledhjen e të dhënave dhe provave të nevojshme për procesin e regjistrimit të lindjes, sikurse kërkohet nga ligji për gjendjen civile.

Shumica e njësive të lindjes dhe shtëpive të ofrimit të lindjes nuk e konsiderojnë raportimin e lindjeve në zyrat e gjendjes civile, si pjesë të rolit të tyre, dhe ka një mungesë qartësie mbi çfarë dhe për kë duhet të raportohen të dhënat e lindjes. Gjithashtu procesi i raportimit është jo i plotë dhe nuk përdoret efektivisht për zbatimin e ligjit. Për shkak të mungesës së koordinimit nga strukturat qendrore, raportimi i tillë nuk është i dobishëm, por është vetëm një mbledhje informale e të dhënave. Në mënyrë që një proces i tillë raportimi të jetë efektiv, informacioni duhet përcjellë në strukturat qendrore të shtetit, zyrat e gjendjes civile, të cilat mund të ndjekin rastet e lindjeve të paregjistruara me punonjësit publikë që kanë përgjegjësinë e përmbushjes së kësaj detyre. Është e nevojshme që ky informacion lidhur me lindjen e fëmijës, i cili nuk është regjistruar ende në zyrat e gjendjes civile, t'i sigurohet strukturave qendrore qeveritare si dhe organeve joqeveritare, që janë aktive në fushën e sigurimit të mbështetjes për fëmijët dhe për të siguruar që procedurat për regjistrimin e fëmijëve në zyrat e regjistrimit civil janë zbatuar në mënyrë korrekte. Në mënyrë që ky informacion i raportuar nga Ministria e Shëndetësisë të jetë efektiv, zyrat e gjendjes civile kanë mundësinë jo vetëm për të reflektuar dhe përpunuar të dhënat e mbledhura në softuerin e duhur, por gjithashtu të raportojnë mbi mungesën e regjistrimit të strukturave që janë aktive në regjistrimin e fëmijëve. Nga ana tjetër, zyrat e gjendjes civile, duhet të raportojnë përsëri në strukturat shëndetësore, duke i përfshirë ato në skemën e shkëmbimit të informacionit të regjistrimit të lindjeve të fëmijëve dhe të sistemit të raportimit. Raportimi i regjistrimeve të fëmijëve do të jepej më efektivisht nëpërmjet bashkëpunimit ndërmjet organeve qendrore në nxjerrjen e udhëzimeve të përbashkëta rregullatore për të siguruar që informacioni dhe të dhënat e mbledhura nga zyrtarët publikë me përgjegjësi ligjore në lidhje me regjistrimin e fëmijëve të jetë i përpunuar dhe i ndarë në mënyrë të përshtatshme me synimin për të arritur përmirësime në regjistrimin e fëmijëve.

Në mënyrë që të bëhet regjistrimi, duhet të plotësohen disa kushte, të cilat nganjëherë janë të pamundura për t'u plotësuar nga anëtarët e familjes. Për shembull, një kusht është kërkesa për të paraqitur një kontratë të vlefshme qiramarrjeje. Në praktikën e përditshme, janë deri në tre breza familjesh të paregjistruara për kontratë qiramarrjeje, vendbanim të përhershëm, dokumentet e lindjes, etj. Edhe pse Ligji për Gjendjen Civile është përmirësuar, ende ka vështirësi për fëmijët Romë apo fëmijët në situatë rruge. Është e pamundur që fëmijët Romë të regjistrohen si individë. Kur familja nuk është e regjistruar, ata mbeten të paregjistruar. Në kushte të tilla, ata mund të përfitojnë vetëm shërbimin falas të vaksinimit.

Shpesh, regjistrimi i lindjes së fëmijës varet nga pagesa e taksave vendore. Shumë familje të varfra (Rome apo jo) nuk kanë mundësi për të paguar taksat vendore. Ata kanë të ardhura të kufizuara, janë të papunë ose marrin ndihmë për shkak të papunësisë (si pjesë e ndihmës ekonomike të dhënë nga qeveria vendore). Në këto kushte, të ardhurat e tyre janë shumë më të ulëta se niveli i taksave që duhet të paguhet. Për shkak të këtyre vështirësive ata zgjedhin të mos e regjistrojnë fëmijën e tyre. Me mënyrën se si funksionon sistemi në ditët e sotme, përgjegjësia e regjistrimit i është lënë familjes. Aktualisht, përgjegjësia e fillimit të procedurave të regjistrimit duhet të jetë e institucioneve. Kjo do të mundësonte që çdo familje, pavarësisht nga kushtet, niveli dhe mundësitë, të jetë e detyruar të regjistrojë fëmijën, duke i siguruar atij/asaj mundësinë që të përmbushë të drejtat dhe nevojat e tij/saj. Ligji për gjendjen civile ka ndryshuar përsëri dhe ka lehtësuar procedurat e regjistrimit të lindjeve për fëmijët në situatë rruge, të cilët shpesh vijnë nga familje në nevojë, familjet në kushte të vështira sociale dhe ekonomike, të përjashtuara dhe të diskriminuara, me burime të kufizuara financiare dhe arsimore. Me gjithë përmirësimet në ligj, praktika e punës me fëmijët në situatë rruge ka evidentuar disa probleme që ne i kemi renditur si më poshtë, si të identifikuar nga specialistët në terren: Shumë prej problemeve të fëmijëve në situatë rruge, si dhe të shumë fëmijëve të tjerë nisin nga lindja e tyre me dokumentet e kërkuar për ta dokumentuar atë. Akti i lindjes i lëshuar nga shtëpia e lindjes

nuk është i formalizuar. Të dhënat shpesh nuk përkojnë. Në këtë pikë, fillojnë problemet me regjistrimin. Një fëmijë me probleme dhe pasaktësi në dokumentacion nuk mund të regjistrohet. Në momentin që fëmija nuk është i regjistruar, fillojnë një sërë problemesh. Ata nuk mund të marrë shërbim shëndetësor falas, nuk mund të përfitojnë nga shërbimet sociale, nuk mund të regjistrohen në shkolla, etj.’

Institucionet shqiptare kanë ndjekur me përparësi procesin e regjistrimit të fëmijëve shqiptarë në përgjithësi, dhe atyre Romë në veçanti, duke pasur parasysh faktin se një numër i madh i fëmijëve të paregjistruar i përkasin këtij minoriteti. Përballë kësaj situatë, Drejtoria e Përgjithshme e Gjendjes Civile ka analizuar rastet në të cilat fëmijët Romë nuk mund të regjistrohen për shkak të pasaktësive apo mungesës së dokumentacionit. Nga analiza e këtyre rasteve, ka rezultuar se kemi të bëjmë me grupe të ndryshme apo lloje të ndryshme të rasteve të paregjistruara, të cilat kërkonin zgjidhje të ndryshme. Nga analiza e tipologjisë së tyre, këto raste janë të ndara si më poshtë:

- i. Lindur jashtë shtetit dhe pa dokumente, me të dhëna të pasakta të dokumenteve;
- ii. Lindur jashtë mjedisve shëndetësor/materniteteve dhe për rrjedhojë nuk janë të pajisur me dokumentin e “ndihmës në lindje”;
- iii. Lindur në mjediset e kujdesit shëndetësor/maternitete dhe e ëma ka dhënë të dhënat e gabuara;
- iv. Lindur në mjediset e kujdesit shëndetësor/maternitete dhe të braktisur nga të afërmit.

Për të rregulluar këtë situatë, janë bërë ndryshime në legjislacion. Janë bërë shtesa në aktet nënligjore, duke pasur dy qëllime, si më poshtë:

- (a) Për të parandaluar rastet e mosregjistrimit për shkak të plotësimit me gabime të formularit

“Ndihma e lindjes”. Nga analiza e këtyre çështjeve, ka rezultuar se ky formular shpesh plotësohet me të dhënat e gabuara nga e ëma, që në mënyrë të pashmangshme rezulton në pamundësinë e regjistrimit të fëmijës.
- (b) Për të parandaluar këto lloj rastesh, Ministria e Shëndetësisë ka propozuar një formular të ri të “Ndihmës së lindjes”. Ky formular u miratua me Urdhrin Nr. 508, datë 07.12.2011 të Ministrit të Shëndetësisë. Duke ndërmarrë këtë hap, u vu re se nuk ka më raste të paregjistruara, për shkak të pasaktësisë të të dhënave.
- (c) Për të regjistruar rastet e paregjistruara, të cilat në përgjithësi janë pa dokumente ose me dokumente të pasakta dhe nuk mund të jepen dokumente shtesë. Fëmijët e gjendur klasifikohen në këtë grup.

Për t’i dhënë zgjidhje kategorive të fëmijëve të paregjistruar, u miratua Udhëzimi Nr. 7, datë 10.01.2012 “Për miratimin e procesverbalit dhe procedurat, që do të plotësohen nga përfaqësues të policisë së shtetit dhe të Bashkive/Komunave për rastet e fëmijëve të paregjistruar në gjendjen civile”. Rastet e fëmijëve të lindur jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë përfshihen në këtë kategori. Edhe në këto raste, zgjidhja është gjetur nga Ministria e Punëve të Jashtme, në mënyrë që nëpërmjet shërbimit tonë diplomatik/konsullor, në vendet e huaja, dokumenti “Ndihma e lindjes” të mund të sigurohet nga shërbimet përkatëse shëndetësore të këtyre vendeve, për të gjitha ato familje të cilët nuk mund ta sigurojnë atë vetë. Si rezultat, vetëm gjatë vitit 2013, nëpërmjet kësaj procedure janë regjistruar rreth 70 fëmijë Romë dhe jo-Romë. Duke marrë këto hapa, rezultoi se rreth 90% e rasteve janë regjistruar përmes procedurës administrative dhe 10% nëpërmjet procesit gjyqësor.

Duke e analizuar këtë situatë, Drejtoria e Përgjithshme e Gjendjes Civile beson se kuadri ligjor në këtë proces është i plotë dhe aktualisht nuk e shih të nevojshme të bëhen ndryshime apo shtesa. Gjatë viteve 2012-2013, një numër i konsiderueshëm i rasteve janë regjistruar dhe disa të tjerë janë në proces. Gjatë vitit 2013, janë regjistruar 123 fëmijë Romë. Gjatë vitit 2014, 12 raste janë regjistruar si raste të prapambetura, si dhe një numër rastesh të tjera. Në fakt, të dhënat në dispozicion tregojnë se një total prej 150 rastesh, janë identifikuar si të paregjistruar. Ato janë në faza të ndryshme të zgjidhjes. Pasi identifikohen, këto

raste klasifikohen dhe pastaj përcaktohet mënyra e zgjidhjes së tyre. Fenomeni i fëmijëve të paregjistruar është drejt minimizimit me qëllim që shifrat e fëmijëve të paregjistruar të shkojnë në zero. Ky moment kërkon: a) fillimisht vetëdërgjegjësimin e minoritetit Rom; b) ndërgjegjësimin e të gjitha autoriteteve shtetërore për të denoncuar, kur identifikojnë raste të tilla, tek organet që kanë detyrimin për regjistrimet, duke filluar nga zyra përkatëse e gjendjes civile, përfaqësues të pushtetit vendor, autoritetet e policisë së shtetit, etj, siç është përcaktuar në ligjin “Për gjendjen civile”.

Regjistrimi i fëmijëve mbetet një nga prioritetet kryesore në kuadrin e masave të marra nga qeveria për përmirësimin e situatës social-ekonomike të minoritetit Rom. Nga zbatimi i akteve nënligjore të hartuara në bashkëpunim me institucionet e tjera, janë arritur rezultate konkrete lidhur me identifikimin e fëmijëve që kanë mbetur të paregjistruar. Regjistrimi i fëmijëve është bërë pas identifikimit të çdo rasti dhe në përputhje me çështjet përkatëse. Ministria e Punëve të Brendshme siguron një informacion javor për Ministrinë e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë për këtë çështje. Lidhur me problemin e lëshimit të dokumenteve të identifikimit, çdo individ i minoritetit Rom ka të drejtën dhe në të njëjtën kohë detyrimin për t’u pajisur me dokumente identifikimi. Kjo e drejtë u është dhënë atyre nga legjislacioni kombëtar, që nuk bën asnjë dallim, dhe si pasojë ata gëzojnë të gjitha të drejtat dhe detyrimet si të gjithë shtetasit shqiptarë. Ka propozime, përmes paketës financiare të dhënë si mbështetje për mirëqenien, për të lehtësuar barrën financiare për këtë komunitet, në funksion të pajisjes me dokumente të lëshuara nga Shërbimi i Gjendjes Civile.

Kujdestaria

Neni 263 i Kodit të Familjes parashikon: Fëmijët e mitur vendosen në kujdestari dhe gëzojnë mbrojtje të veçantë nga shteti kur prindërit e tyre e kanë të pamundur të ushtrojnë përgjegjësinë prindërore, për shkak se të dy prindërit kanë vdekur ose nuk njihen, janë shpallur si të pagjetur, u është hequr përgjegjësia prindërore ose u është hequr zotësia për të vepruar, si dhe për çdo shkak tjetër të pranuar nga gjykata.

Ligje të tjera për këtë çështje janë: kodi i procedurës civile; ligji për ndihmën dhe shërbimet shoqërore; kuadri ligjor mbi mbrojtjen e të drejtave të fëmijës; VKM-të, strategjitë për fëmijët, kujdestarinë, mbrojtjen sociale, shërbimet sociale; VKM-të mbi standardet e Kujdestarisë; strategjia për shërbimin e kujdestarisë; strategjia për mbrojtjen shoqërore (2007-2013); strategjia për fëmijët; strategjia për përfshirjen sociale.

Legjislacioni shqiptar parashikon se funksionet e shërbimit të kujdestarisë janë të ndara dhe kryhen në bashkëpunim dhe koordinim midis strukturave të pushtetit të cilat përcaktojnë ekzekutivin vendor dhe qendror (procedurat administrative) dhe kompetenca gjyqësore apo gjykatat (procedurat gjyqësore).

Kodi i Familjes parashikon se dëshmia e familjeve kujdestare është përgjegjësi e sektorit të shërbimeve dhe ndihmës sociale pranë bashkisë ose komunës ku banon i mituri, që realizohet me nënshkrimin e një deklarate gatishmërie nga familja për fëmijët në kujdestari. Standardet e shërbimit të kujdestarisë janë të detajuara në përcaktimin e hapave që duhen ndërmarrë për të përgatitur një çështje në gjykatë. Ato parashikojnë vlerësimin e fëmijës përpara vendosjes në kujdestari dhe përgatitjen e një plani të kujdesit dhe vlerësimit; si dhe vlerësimin dhe miratimin e prindërve dhe kujdestarëve. Në përgjithësi, kjo pjesë e standardeve është në përputhje të plotë me Udhëzimet.

Seksioni 7.5 i Standardit parashikon hartimin e marrëveshjeve dhe nënshkrimin e tyre përpara gjykatës që ka marrë vendimin përfundimtar ndërmjet strukturës së shërbimeve sociale në bashki/komunë/kujdestari për ofrimin e shërbimeve dhe prindërit biologjikë nëse ka, sipas planit të kujdesit. Për Gjykatën, në fazën përpara se të marrë një vendim, bëhet një deklaratë me vullnetin e kujdestarëve. Hartimi i marrëveshjes së mësipërme mund të bëhet pasi gjykata ka marrë një vendim. Pika 14.9 e standardit parashikon që pas miratimit nga ana e gjykatës, si familje kujdestare, duhet të hartohet dhe nënshkruhet një marrëveshje ndërmjet strukturës së shërbimeve sociale në bashki dhe kujdestarit për ofrimin e shërbimeve dhe prindit kujdestar, i cili bën të qarta të gjitha të drejtat, detyrimet dhe përgjegjësitë e palëve në procesin e mbajtjes së fëmijës në kujdestari. Në të njëjtën kohë, jep aspekte të tjera që lidhen me monitorimin, mbikëqyrjen, inspektimin dhe çdo gjë tjetër për interesin dhe sigurinë e fëmijës.

Udhëzimet nuk shprehin ndonjë preferencë ndërmjet procedurës administrative apo gjyqësore për të

përcaktuar formën e kujdesit alternativ. Udhëzimet janë të kufizuara në përfshirjen e një sërë garancish ligjore në procesin e vendimmarrjes të përfaqësimit ligjor për fëmijën; rreptësinë e vlerësimit, planifikimit dhe rishikimit të vendosjes; konsultimin e plotë me fëmijën sipas pjekurisë, dhe prindërit ose kujdestarët ligjorë; informimin e të gjithë personave që marrin pjesë në procedurë, veçanërisht fëmijëve dhe prindërve biologjikë, atyre që ushtrojnë përgjegjësinë prindërore, prindërit kujdestarë; kohën e shkurtër të vendimmarrjes dhe vlerësimin e kujdeseshëm dhe të thellë; pjesëmarrjen e prindërve në këtë proces.

Kodi i familjes dhe kodi i procedurës penale janë në përputhje me direktivën lidhur me garancitë e mësipërme përveç faktit që përfshijnë mundësinë e prindërve apo personave të tjerë, që të ushtrojnë përgjegjësinë prindërore për të marrë pjesë në procesin gjyqësor për caktimin e kujdestarisë. Kodi i familjes parashikon vetëm dëgjimin e personave të zgjedhur si kujdestarë. Nëse heqja e kujdesit prindëror ka ndodhur për arsye të tjera si vdekja apo zhdukja e prindërve, gjykata i jep atyre mundësinë që të dëgjohen për këtë çështje.

Udhëzimet parashikojnë që, kur është e nevojshme, fëmijës t'i garantohet një përfaqësues ligjor në proces. Ligji për ndihmë juridike falas parashikon se njerëzit që kanë nevojë për ndihmë ligjore në çështjet civile ose administrative, por nuk kanë mjete të mjaftueshme për të paguar mund të përfitojnë nga ky ligj. Është e paqartë nga përmbajtja e ligjit, nëse shërbimet e ndihmës juridike do të përfshijnë vetëm përfaqësimin ligjor të mbrojtjes apo edhe shpenzimet e tjera gjyqësore. Megjithatë, Udhëzimi Nr. 991/3, datë 03.02.2010 i Ministrisë të Financave dhe Ministrisë të Drejtësisë mbi tarifat gjyqësore nuk jep asnjë tarifë për aplikimin e kujdesit alternativ. Ky udhëzim përcakton për shembull se kërkesa për ushqim ka tarifë zero. Por nuk ka asnjë dispozitë lidhur me kërkesën për kujdesin alternativ të fëmijëve. Do të ishte një qasje pozitive nga shteti, nëse kjo procedurë mund të parashikohet për dhënie falas.

Shumë struktura kombëtare, duke përfshirë edhe OJF-të janë të përfshira drejtpërdrejt ose jo në çështjet që lidhen me shërbimin e kujdestarisë si: Gjykatat; Bashkitë nëpërmjet Këshillave Bashkiakë; Sektori i Shërbimeve Sociale në Bashki; administratori social; komisionet multidisiplinore për kujdestarinë; njësitet për mbrojtjen e fëmijëve në Bashki; Ministri i Mirëqenies Sociale; Shërbimi Social Shtetëror; Shërbimet e Ndihmës Ekonomike; Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e Fëmijëve; Këshilli Kombëtar për Mbrojtjen e Fëmijëve; punonjësit socialë. Pra, shumë aktorë veprojnë drejtpërdrejt në çështjet e mbrojtjes së fëmijëve, si dhe për fëmijët jashtë kujdesit prindëror. Kjo lind nevojën për të përcaktuar në mënyrë të qartë rolin dhe funksionet dhe për të koordinuar të gjithë punën në mënyrë që procesi të mos ketë pengesë për objektivin kryesor të sigurimit të kujdesit për fëmijët jashtë kujdesit prindëror. Korniza ligjore tregon se problemet mund të lindin në lidhje me pyetjen se kush bën çfarë në nivel vendor, p.sh rolin e administratorit social, Njësive për Mbrojtjen e Fëmijëve, etj. Kjo mund të ndihmojë në shmangien e çdo lloj pune të dyfishtë dhe mund të sigurojë koordinim efektiv.

Mosha e martesës

Mosha minimale ligjore e martesës në Shqipëri është 18 vjeç. Megjithatë, ka raste të martesave të hershme dhe të detyruara, sidomos në komunitetin Rom. Sipas CEDAW dhe KDF, rekomandimet e OKB-së për moshën minimale të ligjeve për martesë nëpër botë, Shteti Palë duhet të zbatojë plotësisht moshën minimale ligjore të martesës dhe të marrë të gjitha masat e nevojshme për të frenuar praktikën e dëmshme të martesës së hershme dhe të detyruar, duke përfshirë zhvillimin e programeve dhe fushatave ndërgjegjësuere duke përfshirë drejtuesit e komunitetit, shoqërisë në përgjithësi dhe fëmijët mbi ndikimin negativ të martesave të hershme dhe të detyruara. (Vërejtjet përmblylëse të KDF-së, dhjetor 2013) .

Kodi i Familjes i Republikës së Shqipërisë (miratuar me Ligjin Nr. 9062, datë 8 maj 2003), Neni 7, përcakton moshën e lidhjes së martesës: (1) Martesa mund të lidhet ndërmjet një burri dhe një gruaje që kanë mbushur moshën 18 vjeç. (2) Gjykata e vendit ku lidhet martesa, për shkaqe me rëndësi, mund të lejojë martesën edhe përpara kësaj moshe. Sipas Nenit 70 të Kodit të Familjes, në rastin e martesës të të miturit, sipas Nenit 7, Paragrafi i dytë, zbatohet regjimi pasuror martesor i bashkësisë ligjore derisa të mbushë moshën 18 vjeç, çast pas të cilit mund të kërkohej ndryshimi i regjimit ligjor të pasurisë. Ka pasur përpjekje të shtetit për të eliminuar stereotipet gjinore në familje, media dhe shoqëri, por ende vazhdojnë të ekzistojnë stereotipe të tilla. Ligjërisht, mbetet ende shqetësimi lidhur me masat e kufizuara të marra për të sfiduar traditat e dëmshme të martesës që shkelin të drejtat e grave dhe vajzave në bazë të Konventës, duke përfshirë martesat e fëmijëve.

Miratimi i Kodit të ri të Familjes eliminoi diskriminimin për moshën minimale të martesës që ekzistonte në kodin e mëparshëm të vitit 1982, i cili vendoste moshën të ndryshme për martesë, përkatësisht për djemtë 18, dhe vajzat 16. Kodi i ri i Familjes parashikon se martesë mund të lidhet ndërmjet një burri dhe një gruaje që kanë mbushur moshën 18 vjeç. Gjykata e vendit ku martesë është lidhur, për arsye të rëndësishme, mund të lejojë martesën nën këtë moshë. Pra, kodi i ri nuk përmban klauzola diskriminuese gjinore. Për arsye të rëndësishme (kryesisht shtatzëni), gjykata mund të autorizojë martesën para arritjes së moshës ligjore. Ndërkohë, ligji në Shqipëri nuk e njeh fejesën dhe e konsideron martesën e të miturve të pavlefshme.

Konventa mbi eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj Gruas (CEDAW) parashikon se, “Fejesa dhe martesë e një fëmije nuk ka asnjë efekt juridik...”, dhe kërkon nga qeveritë “për të specifikuar një moshë minimale për martesë dhe për të bërë regjistrimin e martesave në një regjistër të detyrueshëm zyrtar.” Konventa mbi të Drejtat e Fëmijës (KDF) i kërkon qeverive të shfuqizojnë “praktikat tradicionale të dëmshme për shëndetin e fëmijëve”, si dhe të mbrojnë fëmijët nga “të gjitha format e shfrytëzimit dhe abuzimit seksual”. Komiteti i KDF-së është marrë vazhdimisht me martesën e fëmijëve në vërejtjet e tij përmbyllëse për qeveritë që kanë ratifikuar KDF-në, edhe pse vetë Konventa nuk përmend një nen të veçantë që përmend martesën.

Lidhur me këtë, ka nevojë për masa ligjore për të ndaluar në mënyrë efektive një martesë midis fëmijëve nën 18 vjeç.

Trashëgimia e fëmijëve

Në legjislacionin tonë, e drejta e trashëgimisë është pranuar në barazi të plotë midis burrit dhe gruas, mes fëmijëve meshkuj dhe femra, si dhe fëmijëve të lindur nga martesë dhe jashtë saj. Kjo vjen, siç u përmend edhe më lart, si rezultat i përmbushjes së parimit të barazisë së plotë përpara ligjit dhe eliminimin e çdo lloji diskriminimi. Ky parim që e ka burimin në seksionin 18 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, sipas të cilit: Të gjithë janë të barabartë para ligjit dhe askush nuk mund të diskriminohet për shkak të gjinisë, gjendjes ekonomike, sociale, apo statusit shoqëror.

Në të njëjtën frymë me Kushtetutën janë edhe parashikimet e bëra në Kodin Civil që përcakton se bashkëshortët trashëgojnë njëri-tjetrin në mënyrë të barabartë dhe përfitojnë në mënyrë të barabartë nga trashëgimtarët e tjerë, fëmijë, pavarësisht nëse ato janë vajza apo djem, për të trashëguar në mënyrë të barabartë nga prindërit e tyre ose të tjerë dhe pavarësisht nëse fëmijët janë të lindur nga martesë apo jo. E njëjta gjë mund të thuhet edhe për fëmijët të cilët janë të birësuar.

Kodi Civil Shqiptar ka parashikuar barazinë midis trashëgimtarëve. Pra, njerëzit që përfitojnë ligjërisht nga trashëgimia, përfitojnë në mënyrë të barabartë pavarësisht nga gjinia apo marrëdhënia që kanë pasur me trashëgimlënësin. Trashëgimlënësi nuk është plotësisht i lirë për të disponuar pasurinë e tij në favor të një personi, por ai është i detyruar të respektojë rezervën ligjore të fëmijëve të mitur dhe/ose pasardhësve të tjerë të mitur, pa kufizim të personave me aftësi të kufizuara në rast se thirren në trashëgimi, ashtu si edhe të shesë pronën e tij brenda tre radhëve të para të trashëgimtarëve ligjorë, kur ka të tillë.

Zotësia për të bërë një testament është aftësia e personit fizik i cili me dashje dhe në pajtim me ligjin mund të disponojë të gjithë ose një pjesë të pasurisë së tij, pas vdekjes, në favor të një ose disa personave të tjerë. Kapaciteti i tillë është gjetur në çdo person që ka mbushur moshën 18 vjeç, si edhe femrat nën këtë moshë kur ato janë të martuara. Një fëmijë i mitur nga 14-18 vjeç mund të bëjë një testament vetëm për pasurinë që ka fituar me punën e tij. Megjithatë, ka një mangësi në këtë ligj, pasi nuk përfshin zotësinë e personave nën 18 vjeç. Prandaj, kapaciteti i plotë për të bërë një testament nuk duhet të ketë vetëm bashkëshortët ose bashkëshortet e divorcuar, të cilët kanë deklaruar martesën e tyre si të pavlefshme, por edhe ata nën 18 vjeç të cilët kanë mbetur të ve për shkak të vdekjes së bashkëshortit/bashkëshortes së tyre. Personat, zotësia për të vepruar e të cilëve është hequr me vendim të gjykatës, si dhe personat të cilët në kohën e bërjes së një testamenti nuk ishin në gjendje të kuptonin rëndësinë e veprimin të tyre, nuk mund të bëjnë një testament të vlefshëm. Përveç kësaj, personat nën 14 vjeç nuk kanë kapacitet për të disponuar në të gjitha, pasi ata nuk kanë zotësi për të vepruar në përgjithësi. Nuk kanë zotësi për të trashëguar: çdo trashëgimtar i cili ka vdekur para trashëgimlënësit, çdo trashëgimtar që është i pahijshëm për të trashëguar dhe është përjashtuar nga trashëgimia, ose ka hequr dorë. Fëmijët që hyjnë me përfaqësim, në këtë rast

duhet të jenë të gjallë në kohën kur trashëgimlënësi vdes ose të konceptuar para vdekjes së tij dhe të lindur të gjallë. Kodi Civil e ndalon kujdestarin për të përfutur pronën me testament nga disponimi i personit nën kujdestarinë e tij para miratimit përfundimtar të llogarive, edhe pse trashëgimlënësi ka vdekur pas miratimit përfundimtar të llogarive.

Neni 373 i Kodit Civil parashikon se testament mund të bëjë çdo person që ka mbushur moshën 18 vjeç, si dhe gruaja nën këtë moshë kur është e martuar. Gruaja e martuar nën moshën 18 vjeç nuk e humb këtë zotësi edhe kur martesë mund të shpallet e pavlefshme. Ne sugjerojmë një përmirësim të kësaj dispozite, duke përfshirë zotësinë e personave të ve nën 18 vjeç. Prandaj, zotësi të plotë për të bërë testament duhet të kenë jo vetëm bashkëshortët, të cilët janë të divorcuar ose të ndarë nëpërmjet deklarimit të martesës së tyre si të pavlefshme, por edhe ata/ato nën 18 vjeç, të cilët kanë mbetur të ve për shkak të vdekjes së bashkëshortit/bashkëshortes së tyre.

Emergjencat civile

Pozicioni gjeografik i Shqipërisë dhe natyra e topografisë bëjnë që vendi të preket shpesh nga reshjet intensive, duke e bërë të prekshëm nga përmbytjet. Nga viti 1980 deri në 2010, përmbytjet përbënin 39 për qind të katastrofave, me tërmete që shkonin deri në 17 për qind. Vendi është gjithashtu i ndjeshëm ndaj rreziqeve natyrore, duke përfshirë rrëshqitje të tokës, thatësira, temperatura ekstreme, zjarret, stuhitë e erës, epidemitë dhe ortekët. Katastrofat e ndryshme në vend tregojnë se Shqipëria ishte e pambrojtur ndaj rreziqeve meteorologjike.¹⁵⁵

Legjislacioni për menaxhimin e katastrofave në Shqipëri reflekton proceset të cilat po transformojnë strukturat e centralizuara të sektorit në një skemë të decentralizuar, bazuar në një rrjet të qendrave vendimmarrëse vendore. Përpjekjet e tanishme janë përqendruar në përfshirjen e strukturave të mbrojtjes civile shqiptare brenda një perspektive evropiane dhe paraqesin një hartë për ta arritur këtë.

Lëvizja e parë drejt krijimit të një sistemi më modern të mbrojtjes civile u bë në mars të vitit 2001 me ligjin Nr. 8756. Ligji përfshin planifikimin, parandalimin dhe përgatitjen dhe përcakton koordinimin e parë të aktorëve të ndryshëm në operacionet në përgjigje të emergjencës civile. Ligji merr në konsideratë katastrofat natyrore, tërmetet, përmbytjet, rrëshqitjet e tokës, ortekët, erërat e forta, zjarret në pyje dhe mjediset e banuara, sëmundjet infektive masive; dhe katastrofa të tjera, aksidentet rrugore, zjarret, shpërthimet, rrëzimet e digave, aksidentet bërthamore, biologjike, kimike (NBC), trazirat dhe lufta. Departamenti për Planifikimin dhe Reagimin ndaj Emergjencave Civile të Ministrisë së Punëve të Brendshme është përgjegjës për menaxhimin e katastrofave. Ai është i përbërë nga struktura të përhershme dhe të përkohshme në nivel qendror, rajonal dhe vendor.

Në dhjetor të vitit 2004, Këshilli i Ministrave miratoi Planin Kombëtar të Emergjencave Civile, zhvillimi i të cilave është mbështetur nga UNDP-ja dhe Departamenti për Zhvillim Ndërkombëtar (DZHK). Arsyeja e këtij plani ishte për të përforcuar pjesëmarrjen e shoqërisë civile në strukturat e mbrojtjes civile dhe të përcaktojë strategjinë dhe objektivat kryesore të Departamentit për Planifikimin dhe Reagimin ndaj Emergjencave Civile, duke përdorur praktikën më të mira të BE-së, si pikë referimi dhe pas shqyrtimit të gjerë të zhvillimeve rajonale në Ballkan. Plani përcakton rolet dhe detyrat e të gjitha institucioneve përkatëse qeveritare dhe organizatave civile të përfshira në mbrojtjen civile për të gjitha fazat e menaxhimit të emergjencave. Bashkëpunimi i Shqipërisë me vendet e tjera zë një vend të veçantë.

Përmirësimi i kapaciteteve të reagimit në nivel vendor; forcimi i planifikimit, monitorimi dhe strukturat operacionale në të gjitha nivelet; ndërtimi dhe rritja e kapaciteteve institucionale në të gjitha nivelet mbetet sfida kryesore për zhvillimin e një sistemi të integruar, të përgjegjshëm dhe efektiv, të koordinuar të menaxhimit të katastrofave në Shqipëri. Megjithatë, plani ishin në proces për Departamentin e Emergjencave Civile, për të qenë të bazuara në një skemë më funksionale dhe të gjithanshme që do të thjeshtëzonte komandën dhe kontrollin e rrjetit të mëparshëm të sistemit të ngurtë dhe të centralizuar. Një sistem i integruar i komunikimit dhe paralajmërimit për emergjencat civile është planifikuar të futet si një qendër e unifikuar operative. Për më tepër, struktura e re e mbrojtjes civile është për të miratuar një sistem me shumë nivele, duke theksuar rolin e niveleve vendore, kompetencat dhe përgjegjësitë e të cilëve do të rriten dhe zgjerohen për të përfshirë aktivitetet dhe planifikimin nën përgjegjësinë e prefekteve.

¹⁵⁵ Kapllani, B. (2006). Shërbimet Emergjencave Civile në Shqipëri, Evropa Juglindore, 21-23 mars, 2006, Dubrovnik.

Një rrjet prej pesë apo gjashtë selish rajonale, ku secili ka pushtet mbi një grup prej tre ose katër qarqesh, do të ngrihet për të krijuar një sistem të organeve të besueshme dhe autonome, të afta për të menaxhuar dhe koordinuar operacionet gjatë emergjencave “të zakonshme”.

Institucionet dhe strukturat e mëposhtme janë përfshirë në menaxhimin e katastrofave në Shqipëri: Ministrinë e linjës, qarqet, komunat dhe komunitetet; Kryqi i Kuq Shqiptar dhe OJF të tjera kombëtare; Akademia e Shkencave dhe institutet studimore shkencore; qytetarët dhe komunitetet; Agjencitë e Kombeve të Bashkuara, Organizata e Traktatit të Atlantikut të Veriut/Planifikimi i Emergjencave Civile/Qendra Koordinuese për katastrofat Euro-Atlantike (NATO/CEP/EADRCC) dhe organizatat e tjera ndërkombëtare; dhe iniciativat rajonale dhe evropiane si Planifikimi Ushtarak i Emergjencave Civile, Gatishmëria ndaj katastrofave dhe Parandalimi (DPPI, Marrëveshja e Detit të Zi, dhe Marrëveshja mbi rreziqe e mëdha Evropiane dhe Mesdhetare (EUR-OPA).

Forcat kryesore operacionale të vendosura për përballimin e emergjencave të mëdha janë Forcat e Armatosura, të koordinuara nga Ministria e Mbrojtjes; policia e shtetit; zjarrfikësit dhe shërbimi i shpëtimit; shërbimi i ambulancës; Kryqi i Kuq Shqiptar dhe OJF të tjera kombëtare; ndërmarrjet e shërbimeve publike dhe kompanitë private të kontraktuara në nivel qendror apo vendor; dhe ekipet ndërkombëtare të specializuara.

Pjesë të tjera të rëndësishme të politikave dhe legjislacionit në fushën e reduktimit të rrezikut nga katastrofat përfshijnë Ligin mbi shërbimet e emergjencave civile, si dhe Politikën për Planifikim të Emergjencës Civile dhe Reagim. Departamenti i Emergjencave Civile, përmes drejtorive të tij dhe strukturat e tjera është përgjegjës për trajnimin dhe udhëzimin teknik të personelit në kuadër të strukturës së mbrojtjes civile. Ajo ka zhvilluar programe trajnimi për ndërtimin e kapaciteteve të personelit të sistemit të emergjencës civile. Aktivitetet trajnuese kryhen çdo vit në bazë të manualeve kombëtare të mbrojtjes civile teknike apo të përshtatur me literaturën ndërkombëtare. Deri më sot, këto aktivitete trajnuese nuk janë formalizuar apo strukturuar sipas një standardi kombëtar, edhe pse Plani Kombëtar i Emergjencave Civile është pikë referimi për nisjen e fazës së ardhshme në zhvillimin e trajnimit: Strategjisë Kombëtare të Trajnimit të Emergjencave Civile. Strategjia ka projektuar institucionalizimin e iniciativave të menaxhimit të katastrofave.

Një nga prioritetet është krijimi i një Qendre Kombëtare të Trajnimit për Mbrojtjen Civile, e cila do të sigurojë kurset e trajnimit të standardizuar, duke çuar në një forcim të kapaciteteve të stafit operacional.

Drejtoria e Përgjithshme e Emergjencave Civile ka përgatitur dhe shpërndarë tri broshura, duke mbuluar tërmetet, përmbytjet dhe sigurinë në shtëpi, të cilat përdoren për të rritur ndërgjegjësimin e komunitetit. Çdo rreth dhe qark përbëhet nga stafi i përhershëm me një grup teknikësh (pesë apo gjashtë për qarkun dhe një për rrethin). Çdo Prefekturë ka një Oficer të Emergjencave Civile, i cili është trajnuar nga drejtoria duke përdorur standardin e manualit të trajnimit për emergjencat civile. Çdo bashki dhe komunë ka një zyrtar, përgjegjës për çështje të emergjencave civile të cilët kanë përfituar edhe nga mësimdhënia në programet standarde të trajnimit dhe duke përfshirë domosdoshmërinë e respektimit të paralajmërimit, gatishmërisë dhe përgjigjes protokollare.

Programi 2006-2010 ka ndihmuar Shqipërinë të përbushë detyrimet e saj sipas Konventës për të Drejtat e Fëmijës dhe Konventës për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit kundër Grave. Programi mbështet përparësitë kombëtare për arsim, shëndetësi, mbrojtje dhe uljen e varfërisë, duke përfshirë edhe Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Qëllimet e Strategjisë Kombëtare janë për të reduktuar varfërinë dhe pabarazinë e të ardhurave; reduktuar vdekshmërinë foshnjore dhe të nënave dhe sëmundjet; rritur pjesëmarrjen në arsimimin e detyrueshëm dhe zgjatjen e periudhës mesatare të shkollimit; dhe të përmirësojë qeverisjen dhe shërbimet themelore.

Programi i mëparshëm ka qenë i përqendruar në promovimin e mbijetesës së fëmijëve, zhvillimin e të rinjve dhe pjesëmarrjen, si dhe mbrojtjen e fëmijëve, me fokus në zhvillimin e një kuadri ligjor dhe politikave kryesore sociale.

Një nga partnerët më të rëndësishëm të Departamentit të Emergjencave Civile është UNICEF. Në kuadër të programit të gjerë të shëndetit dhe zhvillimit të fëmijëve, UNICEF-i ka kryer përpjekje të veçanta për të siguruar mundësi të barabarta për të gjithë fëmijët dhe që disiplina shkollore të respektojë të drejtat e fëmijëve, duke i kushtuar një vëmendje të veçantë fëmijëve nga komunitetet e marxhinalizuara. Në kuadër të zbatimit të HFA-së të (Hyogo Kuadri për Veprim (HFA) 2005-2015: Ndërtimi i qëndrueshmërisë së Kombeve dhe komuniteteve ndaj katastrofave), Shqipëria ka emëruar një zyrtar të Pikës Qendrore HFA: Drejtori i Drejtorisë

së Përgjithshme për Emergjencat Civile. Që prej emërimit të tij, bashkëpunimi me UNISDR me Shqipërinë ka qenë aktiv duke kontribuar në axhendën e reduktimit të rrezikut të katastrofave në kontekstin ndërkombëtar dhe rajonal. Shqipëria i është bashkuar SEEDRMAP, e cila është zhvilluar nga Banka Botërore dhe UNISDR. Programi ka për qëllim zvogëlimin e vulnerabilitetit të vendeve të SEE-së për katastrofat. Në kuadër të këtij programi, Shqipëria ka kontribuar për ndarjen e njohurive në reduktimin e rrezikut nga katastrofat, duke siguruar informacion për një numër të rishikimeve të ndërmarra në rajon në lidhje me të dhënat e vlerësimit të rrezikut, çështjet hidrike, rolin e mbrojtjes civile në reduktimin e rrezikut të katastrofave, dhe mundësitë për financim të rrezikut. Duke u bazuar në axhendën ndërkombëtare dhe rajonale, Shqipëria ka përgatitur raportin e saj HFA duke theksuar sfidat dhe fushat e përpimit në çështjet e reduktimit të rrezikut të katastrofave.

Për më tepër, në kuadër të zbatimit të HFA-së dhe zhvillimit të SEEDRMAP, Shqipëria ka bashkëpunuar me UNISDR, IGFP dhe Kapacitetin e Iniciativës për Reduktimin e Katastrofave (CADRI) për të forcuar zhvillimin e saj kombëtar të kapaciteteve duke u bashkuar dhe kontribuar në një numër seminaresh dhe seancash informative dedikuar temës së katastrofave. Që nga viti 2009, Projekti për zbutjen dhe përshtatjen e Rrezikut nga Katastrofat (AL-DRMAP), i financuar nga Banka Botërore dhe i mbështetur nga UNISDR, ka hyrë në fuqi dhe është plotësisht funksional. Projekti është financuar nga Banka Botërore me një total prej 9.16 milionë dollarë, 3 milionë nga të cilat në formën e një kredie të qeverisë shqiptare nga SHBA dhe 6.16 milion dollarë kredi nga Banka Botërore. Projekti, i cili u zbatua nga viti 2009-2012, synon të forcojë kapacitetet institucionale, për të reduktuar vulnerabilitetin e Shqipërisë ndaj katastrofave të shkaktuara nga rreziqet natyrore dhe teknologjike, si dhe zvogëlimin e humbjeve njerëzore, ekonomike dhe financiare të shkaktuara nga katastrofat. Koordinimi i përgjithshëm i këtij projekti është realizuar në kuadër të Ministrisë së Punëve të Brendshme.

Siç u përmend më lart, strukturat e menaxhimit të katastrofave dhe legjislacionit në Shqipëri ekzistojnë. Megjithatë, në pjesën më të madhe ato janë të përqendruara drejt shpëtimit dhe ndihmës në vend të nocionit më kompleks ndërsektorial për reduktimin e rrezikut nga katastrofat. Përpjekjet janë ende në proces për të vendosur plotësisht në axhendë zvogëlimin e rrezikut të katastrofave në të gjithë vendin dhe kjo përfshin edhe sektorin e arsimit. Që kjo të ketë sukses dhe zvogëlimi i rrezikut të katastrofave të jetë i vendosur në vend, qasja duhet të jetë edhe strategjike dhe sistematike. Kjo do të kërkojë një fokusim të iniciativave dhe do të përfshijë shpërndarjen e informacionit, reduktimin e rreziqeve nga katastrofat për të gjithë sektorët, nivelet, institucionet kryesore dhe aktorëve të tjerë. Përfundimi i përgjithshëm i kësaj çështjeje është se ekziston një nevojë e përgjithshme për të rritur promovimin e zvogëlimin të rrezikut të katastrofave në sektorin e arsimit në vend. Platformat kombëtare, me Ministrinë e Arsimit, duhet të përqafojnë si pjesë të punës së tyre planifikimin dhe përfshirjen e zvogëlimin të rrezikut të katastrofave, njohurive në seksionet përkatëse të kurrikulave shkollore në të gjitha nivelet dhe përdorimin e kanaleve të tjera formale dhe joformale për të dhënë informacion tek të rinjtë dhe fëmijët. Zbatimi i programeve dhe aktiviteteve të qëndrueshme në shkollë duhet të promovohen për të minimizuar efektet e rreziqeve. Kjo duhet të jetë e përfshirë dhe me aktivitete të tjera në vazhdim.

Duhet të ketë akses të barabartë në trajnimet dhe mundësitë arsimore për fëmijët, gratë dhe të zgjedhurit e tjerë të rrezikuar; Trajnimi i ndjeshmërisë kulturore dhe gjinore duhet të promovohen si elemente integrale të arsimit dhe trajnimit për reduktimin e rrezikut nga katastrofat.

Duhet të ketë një përmirësim të sigurisë së objekteve shkollore - duke përfshirë një vlerësim të rrezikut të zonave ku janë vendosur shkollat dhe sigurinë e shkollave në zonat e prirura për tërmete - për të kontribuar në kujdesin dhe mbrojtjen e nxënësve, me shkollat si «mjedise mbrojtëse».

Rreziqet që lidhen me infrastrukturën kritike mund të reduktohen duke forcuar arsimin dhe infrastrukturën shëndetësore në zonat e rrezikshme të prirura drejt iniciativave të bazuara në komunitet në vendet pilote dhe për të përpunuar më tej mësimet e nxjerra. Aftësitë jetësore dhe programet miqësore për fëmijët duhet të jenë programe standarde ku duhet të integrohen në mënyrë sistematike njohuritë për reduktimin e rrezikut të katastrofave.

29/06/2015

(rishikuar më 20/07/2015)

Lista e dokumenteve dhe faqeve të internetit

Instrumentet ndërkombëtarë të ratifikuar dhe firmosur

Konventa mbi të Drejtat e Fëmijës

UN CEDAW dhe KDF Rekomandimet mbi Moshën Minimale të Martesës dhe ligjet në botë;

Rregullat standarde për administrimin e drejtësisë për të miturit (Rregullat e Pekinit);

Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara për parandalimin e kriminalitetit të të miturve (Udhëzimet e Riadit);

Rregullat e Kombeve të Bashkuara mbi mbrojtjen e të miturve të cilëve iu është hequr liria (Rregullat e Havanës);

Protokolli shtesë i KDF mbi shitjen e fëmijëve

Konventa ILO mbi Formën më të rëndë të punës së fëmijës

Konventa KiE-së mbi Mbrojtjen e Fëmijëve ndaj Shfrytëzimit Seksual dhe Abuzimit Seksual; Konventa mbi Krimin Kibernetik;

Konventa KiE mbi Ushtrimin e të drejtave të fëmijëve

Konventa KiE mbi Parandalimin e Torturës dhe Trajtimin çnjerëzor apo degradues ose Dënimin;

Rekomandimi Nr. (87) 20 “Për reagimin social ndaj kriminalitetit të të miturve”;

Rekomandimi “Për ndërhyrjen e hershme psiko-sociale për parandalimin e krimit”.

Dokumente

Te gjitha ligjet dhe aktet nënligjore mbi mbrojtjen e fëmijëve

Akresi i Barabartë në Drejtësi i Fëmijëve (UNICEF) 2015 tek: http://www.unicef.org/ceecis/Equitable_access_to_justice_for_children_in_Central_and_Eastern_Europe_and_Central_Asia_-_v2_1.pdf

Raporti mbi Situatën e Fëmijëve nën 14 vjeç në konflikt me ligjin (OSBE) 2012

Analizat mbi Situatën ligjore të Pornografisë së Fëmijëve (UNICEF) 2007.

Studim mbi dhunën ndaj fëmijëve (CRCA) 2013

Rishikim universal periodik Shqipëria (Koalicioni Shqiptar kundër Trafikimit të Fëmijëve dhe Shfrytëzimi Seksual të Fëmijëve – ACTSEC) 2014.

UN CEDAW dhe KDF Rekomandimet për Ligjet mbi moshën minimale për martesë në botë (2013).

Progres raportet e BE-së për Shqipërinë 2012, 2013, 2014

Faqe interneti

<http://www.crca.al>

<http://www.unicef.org>

<http://www.sherbimiproves.gov.al>

www.dpbsh.gov.al/

www.avokatipopullit.gov.al

<http://www.tlas.org.al/>

Mbledhje

Drejtoria e Përgjithshme e Policisë

Drejtoria e Përgjithshme e Gjendjes Civile

Drejtoria e Përgjithshme e Emergjencave Civile

Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve

Prokuror

Gjyqtarë (2)

Ministria e Drejtësisë

Zyra e Kryeministrit

Sekretari i Shtetit për Këshilltarin e Qeverisë Vendore

Fakulteti i Drejtësisë

Avokati i Popullit

CRCA Shqipëri

CLCI Shqipëri

Aneksi 8: Perceptimet dhe përvojat e fëmijëve dhe prindërve për sistemin e MF-së; Përvojat e fëmijëve dhe prindërve për shërbimet e mbrojtjes së fëmijëve.

Informimi dhe njohuritë

Fëmijët dhe prindërit pjesëmarrës në hulumtim, demonstruan se ishin të familjarizuar me aspektet e nevojave bazë si ushqimi, veshmbathja, aksesit te uji, dhe ndjekja e shkollës. Kuptimi i parimeve, çështjeve dhe ndërlikimeve të mbrojtjes së fëmijës është më shumë heterogjen dhe varion nga informacioni i saktë në konceptualizime të paqarta dhe/ose kontradiktore. Në përgjithësi, prindërit i njohin shërbimet për të cilët ata kanë më shumë nevojë, duke përmendur: spitalet, qendrat e kujdesit shëndetësor për vaksinimin, shërbimet parashkollore, sigurimin e nevojave bazë (ushqim/veshmbathje), ndihmën ekonomike, shërbimet e mikrokredive dhe krijimit të të ardhurave, informacionin dhe referimin në nivel bashkie. Në zonat rurale, prindërit janë të ndërgjegjshëm se shërbimi ose ofruesit e shërbimit të mëposhtëm bashkiak ekzistojnë ose duhet të ekzistojnë: ndihma ekonomike, pensionet për aftësinë e kufizuar ose jetimët, statusi civil dhe zyra e strehimit dhe punës. për sa i përket njohurive dhe kuptimit të shërbimeve të mbrojtjes së fëmijës, prindërit ishin të ndërgjegjshëm se probleme të ndryshme kërkojnë përgjigje (dhe ekspertizë) të ndryshme, edhe pse ata e lidhin ndërgjegjësimin e tyre me realitetin se shërbimet dhe punonjësit socialë shpesh mungojnë.

“Ata na kanë pyetur për të shkuar dhe regjistruar fëmijët në shkolla të formimit profesional, si edhe në qendrat e zhvillimit në Kavajë, por ne nuk mund të shkojmë, sepse shpenzimet për udhëtimin shkojnë më shumë sesa ndihma ekonomike që ne do të marrim.” - thotë një prind në Rrogozhinë.

Pavarësisht disponueshmërisë së shërbimeve të mbrojtjes së fëmijës, pjesa më e madhe e familjeve kanë kontakte vetëm me administratorin social ose nëpunësit e ndihmës ekonomike. Shumica e prindërve dhe fëmijëve që kishin kryer seanca konsultimi nuk mundeshin ta shpjegonin se çfarë është ose duhet të jetë një Njësi për Mbrojtjen e Fëmijës (NJMF). Edhe në rastet kur në zonë ndodhet një qendër NJMF-je, fëmijët nuk dinë shumë për zyrën dhe aktivitetin e saj. Edhe pse janë të informuar për ekzistencën e NJMF-së, shumica prej tyre i referohen shokëve dhe të afërmeve si ofruesit e tyre të preferuar për ndihmë, duke pohuar *“është më mirë t'i zgjidhësh problemet me persona të njohur sesa me të huaj.”* Informacioni për punonjësit e mbrojtjes së fëmijës (PMF), nëse ka, është sipërfaqësor për shkak të informacionit të kufizuar që ngatërrohet me mënyrën e zakonshme “gojë më gojë” të bazuar në ndërveprimet personale dhe jo gjithmonë shpërndahet informacioni i duhur ose gjithëpërfshirës. Si pasojë, kur PMF-të janë të pranishëm, prindërit i referohen atij/asaj si një person i veçantë në vend që t'i referohen si pozicion profesional. Prindërit raportuan se kanë marrë informacione për shërbimet e mbrojtjes së fëmijës më shumë nga media, nga takimet në shkolla me mësuesit, dhe prindër të tjerë dhe nga bisedat e përditshme me shokët e tyre.

Në shumë kontekste, në qytete të mëdha dhe të vogla, prania e mbështetjes psiko-sociale në shkollë si shërbim i mbrojtjes së fëmijës mezi njihet dhe kuptohet. Kur ajo njihet dhe është e pranishme, duket se është aktori më i duhur i mbrojtjes së fëmijës sipas fëmijëve dhe prindërve. Qëndrimet e tyre për këtë shërbim ndryshojnë, me fëmijët dhe prindërit në kontakt me shërbimet sociale që janë më të predispozuar për të folur me psikologët ose për të ndarë detaje të ndjeshme për menaxhim më të mirë të rastit, ndërkohë që mentaliteti jomiqësor i shkurajon të gjithë të tjerët që nuk kanë qenë kurrë në kontakt me çdo shërbim. Në të gjithë qarqet e anketuara, problemi emergjent ishte vështirësia e fëmijëve për t'i besuar dikujt që është mjaft i panjohur kur bëhet fjalë për të ndarë aspekte nga jeta private. Linja telefonike e ndihmës ALO 116 përmendet shpesh nga fëmijët në të gjitha qarqet si një shërbim për mbrojtjen e fëmijëve. _

Vetëm ata që janë në kontakt me shërbimet dhe përkrahjet sociale i njohin dhe i kuptojnë shërbimet dhe funksionet e tyre. Shumica e fëmijëve që tashmë janë në kontakt me shërbimet treguan një nivel të mirë njohurish për mbrojtjen e fëmijëve dhe të drejtat e tyre, shpesh duke qenë të aftë të dallojnë llojet e ndryshme të dhunës/abuzimit. Në veçanti, fëmijët nga qytetet e mëdha, që tashmë janë në kontakt me shërbimet, dukeshin mjaft të familjarizuar me shërbimet dhe organizatat kryesore që janë të pranishme, si edhe me mjedisin e përgjithshëm institucional që lidhet me to dhe situatat e tyre.

Përvojat dhe aksesit te shërbimet

Sipas fëmijëve dhe prindërve, niveli i aksesit, prania dhe përshtatshmëria e shërbimeve të mbrojtjes së fëmijës ndryshon dukshëm në kontekste të ndryshme; disa shërbime janë të pranishme dhe funksionojnë në qytetet e mëdha, edhe pse të kufizuara (nëse ka) ato janë të pranishme edhe në qytetet e vogla, periferi,

dhe zonat e largëta rurale. Për shembull, në Konispol prindërit dhe fëmijët raportuan për një mungesë totale të shërbimeve të mbrojtjes së fëmijës dhe një prani institucionale krejtësisht të kufizuar. Megjithatë, ata raportuan gjithashtu për komunitetin e angazhuar aktivisht për ofrimin e mbështetjes për t'i përkrahur po njëllor fëmijët në nevojë. Ndikimi i reagimeve të komunitetit duket mjaft i papërshtatshëm dhe i pamjaftueshëm. Pjesëmarrësit në qarqet e anketuara ndajnë mendimin se institucionet janë të paktën të aksesueshme për ata që kanë më shumë nevojë. Informatorët ranë dakord se fëmijët dhe familjet nga komunitetet Rome dhe Egjiptiane, fëmijët me aftësi të kufizuara dhe fëmijët që vijnë nga familje të varfra janë grupet që kanë më shumë nevojë.

Prania dhe mbështetja e punonjësve publikë dhe (shpesh) joqeveritarë të mbrojtjes së fëmijës rezultuan të bënë dallime në aksesin dhe shpërndarjen e shërbimeve në arsim, sektorët shëndetësorë dhe të mirëqenies sociale. Staf i OJQ-së që mbulon kostot e transportit dhe ofron ndihmë në aksesin për shërbime duket si mënyra më efektive për të bërë shpërndarjen e shërbimeve.

Ashtu si edhe një fëmijë në Shkodër e përmendi, “Oficerët e policisë nuk do të na merrnin seriozisht nëse ne shkojmë vetëm.”

Distanca ndërmjet vendbanimeve dhe zyrave të shërbimeve është një pengesë për të pasur akses në të gjithë qarqet. Distancat e konsiderueshme duhet të mbulohen nga qytetet e vogla në qendrat e qarqeve, siç raportohet në Konispol, ku prindërit dhe fëmijët me aftësi të kufizuara duhet të udhëtojnë deri në Sarandë. Kostot për transportin janë penguese për njerëzit që jetojnë nën nivelin e varfërisë dhe shpesh çojnë në refuzimin e plotë të shërbimeve. Në Rrogozhinë, shumë prindër deklaruan se ata duhet të udhëtojnë rreth 20 km me një kosto prej 200 LEK për person në mënyrë që të kenë akses te shërbimet e rëndësishme siç janë zyrat e punës dhe strehimit, shkolla e formimit profesional, ndihma ekonomike dhe qendra e zhvillimit për fëmijët me aftësi të kufizuara. Në Gjirokastrë, problemi i transportit shoqërohet edhe me rreziqet për sigurinë në rrugë dhe gjatë transportit. Në Përmet, familjet e fëmijëve me aftësi të kufizuara duhet të udhëtojnë deri në Gjirokastrë ose Tiranë për të kryer terapinë ose seancat konsultuese. Dhe jo çuditërisht, distanca ishte faktori që ndikonte në aksesueshmërinë në shërbime të pjesëmarrësve nga zonat më të largëta/rurale, si në Përrenjas, ku fëmijët duhet të ecin për rreth 1 orë në mënyrë që të arrijnë në shkollë dhe 1.5 orë për të arritur te qendrat shëndetësore ose policore më të afërta. Ashtu si raportohet nga prindërit në Vlorë, i njëjti problem paraqitet edhe në qytetet e mëdha, sepse periferitë ku jetojnë shumica e fëmijëve në nevojë janë shumë larg nga vendndodhja e zyrave.

Kostot direkte dhe indirekte (shpesh të fshehura) pengojnë aksesin te shërbimet sociale. Kërkesa për pagesa jozyrtare për të përfituar kujdes shëndetësor publik u raportua si një sfidë e rëndësishme për aksesueshmërinë, pasi, ashtu si raportohet edhe nga prindërit dhe fëmijët në Elbasan, shumë familje nuk mund të paguajnë për shkak të gjendjes së vështirë ekonomike. Në Përrenjas, konsultimet mjekësore mund të kushtojnë nga 200 deri në 500 LEK, një shumë lekësh që shumë familje nuk mund ta përballojnë dot. Në Vlorë, problemi i parave për ilaçe u raportua si kufizim i rëndësishëm për ofrimin e shërbimit shëndetësor. Prindërit dhe fëmijët me aftësi të kufizuara nuk kanë akses për shkak të kostove të transportit për trajtim të specializuar, kujdes dhe konsultime ditore.

Sfidat e tjera për akses përfshijnë: procedurat e tepërta burokratike, mungesën e regjistrimit të lindjeve, mungesën e hapësirave sociale dhe të lojës, dhe mungesën e aksesit fizik për personat me aftësi të kufizuara. Papërshtatshmëria e shërbimeve dhe pamjaftueshmëria e fondeve të akorduara për të ofruar mbështetje perceptohen nga prindërit sikur u mungon ndjeshmëria dhe pavarësia e fëmijës. Fëmijët dhe prindërit janë persona kyç për cilësinë e shërbimeve, por shpesh zëri i tyre nuk dëgjohej. Aty ku shërbimet janë të pranishme, janë shprehur shqetësime serioze për sa i përket funksionimit për shkak të pranisë së kufizuar të profesionistëve dhe orëve të kufizuara të punës. Në Dibër, i vetmi ekspert që është i pranishëm në NJMF nuk mund t'i mbulojë të gjitha fshatrat. Shumë prindër treguan disa kategori të njerëzve që kanë prirjen të lihen pas dore nga ofrimi i shërbimit, siç janë prindërit e vetëm, prindërit me fëmijë me aftësi të kufizuara, personat nga komuniteti Egjiptian dhe familjet e varfra në përgjithësi. Pjesëmarrësit raportuan mungesën e institucioneve ose shërbimeve që promovojnë punësimin për familjet në nevojë, që është treguar në mënyrë direkte dhe indirekte si arsyeja që i bënë fëmijët të punojnë dhe të ekspozohen ndaj rreziqeve dhe vulnerabiliteteve të mbrojtjes së fëmijës.

Fëmijët dhe prindërit raportuan një shpërndarje ndërmjet ofruesve të shërbimit dhe klientëve. Sipas shumë prej fëmijëve dhe prindërve që kishin kryer konsultime, disponueshmëria e shërbimeve të mbrojtjes së

fëmijës është dëmtuar shumë nga fakti se PMF-ja nuk mund të mbulojë personat në nevojë. Si pasojë, në të gjithë qarqet, si në qytetet e mëdha edhe në ato të vogla, familja dhe shokët janë të mundësia e parë për t'u drejtuar kur kërkohet ndihmë.

Kur janë në kontakt me shërbimet, shumë pak njihej nga prindërit lidhur me faktin se kush përfshihet në mbështetjen e fëmijëve përtej personit (personave) me të cilët ata merren zakonisht. Në përgjithësi, prindërit nuk shohin aktorë të tjerë që merren me çështjet e fëmijëve, dhe as nuk shohin ndonjë shenjë bashkëpunimi dhe integrimi ndërmjet institucioneve të ndryshme. Për shembull, prindërit në Dibër identifikuan qartësisht psikologët në shkollë, oficerët e policisë dhe mjekët si aktorë për mbrojtjen e fëmijës, edhe pse në njohuritë e tyre, nuk ekziston asnjë lloj bashkërendimi ndërmjet tyre. Fëmijët në kontakt me shërbimet kanë perceptimin se shërbime të ndryshme janë duke bashkëpunuar në ofrimin e mbështetjes për të cilën ata kanë nevojë. Sipas tyre, në shumicën e rasteve është vetëm një organizatë që ofron mbështetje për rastin e tyre specifik.

Sipas fëmijëve dhe prindërve, bashkëpunimi më i madh për menaxhimin e rastit ndodh ndërmjet shërbimit social dhe sektorëve shëndetësorë që kanë lidhje me vaksinimin dhe sëmundjet. Pak bashkëpunim u raportua se ndodhte edhe me policinë për sa i përket shkeljeve më të rënda. Prindërit në Vlorë theksuan se ofruesit e shërbimeve, të cilët punojnë me fëmijët dhe anëtarët e familjeve nuk komunikojnë me njëri-tjetrin, duke krijuar situata joproduktive me ndërhyrje konfliktuale. Mungesa e integritetit ndërmjet aktorëve të ndryshëm u përmend si një shqetësim serioz për rastet e fëmijëve me aftësi të kufizuara ose fëmijët që kanë nevojë për mbështetje emocionale gjatë ose pas masave gjyqësore për divorcin. Në të gjitha qarqet u raportua se diferenca në përgjigjet e integruara varet nga angazhimi i OJQ-ve, që lehtësuan marrëdhëniet ndërmjet policisë, shkollave dhe shërbimeve shëndetësore dhe sociale. Jo çuditërisht, fëmijët dhe prindërit në shërbimet aktuale të OJQ-ve ishin më familjarë me rastet e shpërndarjes së integruar të shërbimit duke përfshirë aktorë nga sektorë të ndryshëm.

Përvojat me ofruesit e shërbimeve

Në qarqet e Elbasanit dhe Tiranës, fëmijët dhe prindërit në kontakt me shërbimet vënë re një nivel të mirë përkushtimi ndërmjet OJQ-ve dhe stafit bashkiak që merret me to. Gjithashtu, ata përmendën edhe mungesën e kapacitetit/mundësive në ofrimin e shërbimeve të nevojshme me efektivitet dhe qëndrueshmëri. Sipas një numri të madh prindërisht të anketuar në kontekste/mjedise të tjera, shumë ofrues shërbimesh nuk janë të përkushtuar për t'i ndihmuar njerëzit, dhe madje edhe kur janë, shpesh u mungojnë kapacitetet e duhura për punë cilësore. Prindërit në Dibër, e lidhën mungesën e profesionalizmit ndërmjet punonjësve socialë dhe pamundësinë e krijimit të shërbimeve përkatëse me ndryshimin e shpeshtë të stafit. Si në qytetet e mëdha ashtu edhe në ato të vogla, u përmend fakti se dinamikat e ofrimit të shërbimeve shpesh përcaktohen nga marrëdhëniet personale që punonjësit e mbrojtjes së fëmijës kanë me familjet në nevojë për mbështetje, në vend të vlerësimeve të duhura dhe të paanshme.

Përsa u përket mësuesve, niveli i përkushtimit dhe profesionalizmit të vënë re në qarqet e anketuara është mesatarisht i ulët, me përjashtim të personelit arsimor që lidhet me projekte të OJQ-ve, që kanë prirje të jenë sa më pozitive, siç raportohet për shembull nga prindërit dhe fëmijët në Shkodër. Disa fëmijë, për shembull në Bulqizë, raportuan se mësuesit në shkollë janë më shumë të përkushtuar për t'i ndihmuar ata sesa policia dhe punonjësit e mbrojtjes së fëmijës. Në përgjithësi, shkalla e lartë e korrupsionit në sektorët shëndetësorë e raportuar në të gjithë qarqet e anketuar ndikon negativisht mbi perceptimet lidhur me profesionalizmin dhe përkushtimin e mjekëve dhe infermierëve. Prindërit dhe fëmijët ankohen gjithashtu edhe për mungesën e konfidencialitetit për sa i përket regjistrimeve/të dhënave mjekësore; për shembull një fëmijë në Shkodër raportoi se në zonën e saj, abortet e vajzave të reja shpesh kryhen në mjedise të hapura. Për sa i përket përkushtimit të zyrtarëve, perceptimet ndryshojnë në kontekste të ndryshme. Në ato vende ku policia nuk vlerësohet ose prej të cilëve kihet frikë ndodh shpesh për shkak të mungesës së besimit dhe qëndrimit që ata mbajnë kur merren me njerëzit e varfër, si edhe për shkak të mungesës së konfidencialitetit.

Ndjeshmëria ndaj fëmijës dhe pavarësia e fëmijës

Dukshëm, shumë prej perceptimeve që lidhen me ndjeshmërinë dhe pavarësinë e fëmijës në shërbime u raportuan nga prindërit në situatat më të pafavorshme. Kjo mund të nënkuptojë se ndërgjegjësimi në lidhje me çfarë nënkuptojnë këto aspekte dhe se si do të duken ato mund të jetë i pakët ndërmjet përdoruesve të

shërbimit. Fëmijët nga grupet e shqyrtuara dukej se kishin një kuptueshmëri më të qartë se çfarë mungon. Këta fëmijë janë të ndërgjegjshëm se përse nuk janë përfshirë në përkufizimin e politikave dhe shpesh ankohen për vlerësimet e kufizuara që prindërit u japin atyre, veçanërisht vajzave.

Përfshirja e fëmijëve dhe prindërve në takime multidisiplinore për menaxhimin e rastit ndodh vetëm në mënyrë sporadike dhe vetëm kur proceset ose aktivitetet kryhen nga OJQ-të. Në përgjithësi, fëmijët që janë tashmë në kontakt me shërbimet ndihen sikur zëri i tyre dëgjohej më shumë dhe vetë ata merren parasysh. Në të njëjtën kohë, ata raportuan për përfshirje të pakët në shkollë dhe mjedise familjare. Kur pjesëmarrja ndodhte, fëmijët vlerësonin që të dëgjoreshin nga PMF-të. “I, e respektuar”, “I, e marrë parasysh”, dhe “I, e dëgjuar” ishin disa nga fjalët që fëmijët përdorën për të përshkruar ndërveprimin. Nga ana tjetër, prindërit, për shembull ata në Bulqizë, Konispol dhe Vlorë, ndanë një zhgënjim të thellë për faktin se nuk ishin ftuar kurrë për të ndarë opinionet e tyre për situatën e fëmijëve të tyre. Në Shkodër, prindërit u organizuan si grup për të vendosur kontakte me administratën publike për të diskutuar problemet e fëmijëve, por ata u refuzuan. Grupet e synuara u organizuan për shumë pjesëmarrës, mundësia e parë për të shprehur opinionet e tyre. Në disa prej diskutimeve me prindërit, si për shembull në Konispol dhe Gjirokastrë, u nxor në pah se nuk kishte kuptim që të pritej ndjeshmëri dhe pavarësi për fëmijën nga institucionet shtetërore që nuk janë të gatshëm të sigurojnë madje edhe mbijetesën e fëmijëve të tyre.

Situata është mjaft e ndryshme kur marrim parasysh mjediset shkollore. Fëmijët nga kontekste të ndryshme e vlerësuan interesin dhe vlerësimin që mësuesit tregojnë shpesh për sa u përket të drejtave të fëmijëve. Në qarkun e Shkodrës, fëmijët raportuan për disa shkolla ku fëmijët mund të nxjerrin në pah situata duke përdorur “kutitë e ankesave”; gjithsesi, mjete të tilla mund të keqpërdoren, ashtu siç na tregoi edhe një fëmijë: “Në shkollën time ka një kuti për ankesa, por, një herë, dikush shkroi një ankesë dhe drejtori erdhi në klasë duke na pyetur se kush e shkroi atë...” Shumë prindër e identifikuan shkollën si vendi ku fëmijët pyeten për mendimet e tyre në lidhje me çështjet e mbrojtjes së fëmijës. Gjithashtu, për të rriturit, shkolla konsiderohej si mjedisi më i favorshëm për diskutimet prind me prind.

Fëmijët që tashmë janë në kontakt me shërbimet, ishin më pak të rezervuar, edhe pse vetë ata do të donin t’i trajtoni problemet e tyre brenda familjes sesa me të huaj. Rezervimi ndërmjet fëmijëve në ndarjen e informacionit personal dhe çështjeve të ndjeshme me PMF-në rrezikon më tej mundësinë që opinionet e tyre të dëgjohej dhe të merren parasysh.

Mbrojtja nga diskriminimi i fëmijës

Sipas fëmijëve dhe prindërve, faktorët kryesorë diskriminues janë përkatësia etnike dhe statusi social-ekonomik. Nga të gjitha anketimet, fëmijët e familjeve të varfra janë të diskriminuar në shërbimet shëndetësore dhe sociale. Pamundësia për të bërë pagesat informale apo indirekte është një arsye. Në grupet e diskutimit, janë raportuar qëndrime paragjyqimi që ndikojnë tek fëmijët e komuniteteve Rome dhe Egjiptiane dhe kujdesin e tyre. Fëmijët Romë në Elbasan përmendën se janë quajtur “arixhinj” nga mësuesit. Në mënyrë të ngjashme, një mësues i tha një fëmijë në Fushë-Arrëz: “Ju nuk keni të holla, ju jeni aq të varfër! Ku e gjen guximin për të folur me mua?” Perceptimet e fëmijëve në lidhje me diskriminimin etnik ishin më të përhapura tek fëmijët të cilët nuk janë në kontakt me shërbimet e mbrojtjes së fëmijës sesa ata që ishin. Janë përmendur gjithashtu disa raporte rreth qëndrimeve pozitive gjithëpërfshirëse të mësuesve.

Përveç statusit social-ekonomik dhe përkatësisë etnike, fëmijët treguan shumë arsye të tjera për diskriminim: aftësitë e kufizuara, divorcin (Rrogozhinë), familjet jofunksionale (Tiranë), të qenit jetim (Bulqizë), të qenit nga zonat rurale (Fushë-Arrëz), jetesa në periferitë e qyteteve të mëdha (Vlorë), bindjet politike (Shkodër), përvojat e migrimit (Shkodër dhe Përmet) dhe dallimet gjinore (Bulqizë). Në Dibër, fëmijët raportuan se ndihen të diskriminuar nga policët të cilët kanë tendencë për të komunikuar në mënyrë armiqësore dhe/ose duke përdorur gjuhë që fëmijët nuk mund ta kuptojnë.

Fuqizimi i potencialeve për shërbimet e mbrojtjes së fëmijëve

Prindërit ndjehen shumë të dobët përballë situatave me të cilat ballafaqohen fëmijët dhe familjet e tyre. Njëzëri, ata shprehën rëndësinë që të jenë në gjendje për të zgjidhur ose të paktën trajtuar situatat për mbrojtjen e fëmijëve. Në diskutimin e koncepteve të fuqizimit, ka pasur një mungesë të përgjithshme të

të kuptuarit. Theksi i prindërve ishte kryesisht i kufizuar në dhënien e ndihmës ekonomike për familjet në mënyrë që të përmirësohen efektet e varfërisë për fëmijët.

Prindërit nga rrethet e Tiranës dhe Elbasanit raportuan një nivel të përfshirjes së familjeve të tyre, në mënyrë të veçantë fëmijët, në aktivitete që kanë për qëllim sigurimin e informacionit për parandalimin dhe reagimin ndaj abuzimit dhe shfrytëzimit të fëmijëve, si dhe për të bashkëvepruar me njëri-tjetrin, si për të shmangur dhunën, dhe për të dëgjuar pikëpamjet e të tjerëve. Në qarqe të tjera, një sërë aktiviteteve të aftësive prindërore janë përmendur përfshirë higjienën, ushqimin e shëndetshëm, HIV/AIDS dhe sëmundjet seksuale të transmetueshme, planifikimin familjar, abuzimin e fëmijëve dhe dhunën në familje, të drejtat e fëmijëve, etj. Në të gjitha qarqet e anketuara, anketimet ishin të drejtuara nga OJF-të. Në Bulqizë, prindërit kanë raportuar se nuk kanë qenë të ftuar në takime apo trajnime në lidhje me mbrojtjen e fëmijës ose të drejtave të fëmijëve.

Fëmijët kanë raportuar se kanë marrë pjesë më shumë se prindërit e tyre në nisma të ndryshme të drejtuara nga psikologët e shkollave dhe OJF-të duke u përqendruar në çështje të tilla si aftësia e kufizuar, parandalimi i trafikimit, abuzimi me drogën dhe dhuna. Fëmijët raportuan se aktivitetet e këtij lloji kanë qenë shumë pozitive dhe të vlefshme. Në Elbasan, është raportuar niveli i vetëdijes për dobinë e mekanizmave pjesëmarrës me bazë shkolle, edhe pse fëmijët kryesisht i përshkruajnë si aktivitete që janë zbatuar rrallë, si në Konispol, ku senati i shkollës ekziston, por kurrë nuk është mbledhur. Në shumicën e rrethëve, orët e edukatës qytetare në shkolla janë zhvilluar çdo javë dhe kanë paraqitur një pasqyrë të përgjithshme të të drejtave të fëmijëve dhe të shkeljeve të të drejtave. Për fat të keq, në bazë të diskutimeve në grup me fëmijët, niveli i të kuptuarit paraqet dobësi të shpeshta dhe të rëndësishme, sidomos kur bëhet fjalë për lidhjen e teorisë dhe parimet e të drejtave të fëmijës me jetën e përditshme të fëmijëve.

Disa praktika të mira, të izoluara janë identifikuar edhe gjatë mbledhjes të të dhënave. Në shkallë të ndryshme, në disa nga zonat e anketuara, si në Vlorë, fëmijët janë përfshirë në një farë procesi të vendimmarrjes në mjediset shkollore; megjithatë, në situata familjare, pjesëmarrja e fëmijëve në mënyrë unanime në vendime u raportua si plotësisht e mangët. Gjatë një diskutimi në grup në Tiranë, një fëmijë tregoi një përvojë të kaluar, kur ai shkoi me fëmijët e tjerë tek Avokati i Popullit për t'u ankuar në lidhje me qëndrimet e dhunshme të mësuesve. Kjo ishte e vetmja përvojë e këtij lloji. Në Bulqizë, një Shoqatë e Fëmijëve ka qenë e angazhuar në organizimin e aktiviteteve për të parandaluar moshatarët e tyre të punojnë në minierat e kromit – mbledhës kromi. Ajo ishte e vetmja strukturë iniciativë-marrëse për mbrojtjen e fëmijëve.

Perceptimet mbi përshtatshmërinë dhe nivelin e kënaqësisë së shërbimit të mbrojtjes së fëmijës

Përshtypja e përgjithshme e prindërve në të gjashta qarqet e anketuara ishte se shërbimet sociale për familjet e tyre janë kryesisht të papërshtatshme. Shumica e prindërve ndjehen thellësisht të pakënaqur me shërbimet që marrin, ose për pjesën më të madhe, nuk kanë akses. Programet e strehimit publik janë përmendur në të gjitha rrethet, si një nga mbështetjet kryesore dhe të pakta që familjet dhe fëmijët marrin; megjithatë, në të gjitha rastet, pjesëmarrësit bënë një vlerësim negativ të këtyre programeve. Shërbime të veçanta, të tilla si: shërbimet mbështetëse familjare për familjet në nevojë, e prindërve të divorcuar, etj. mungojnë ose, siç tregohet nga prindërit në Përmet, kur janë vënë në dispozicion, nuk kanë dhënë ndonjë mbështetje të suksesshme.

Mungesa e infrastrukturës është raportuar nga të gjitha qarqet e anketuar si një nga sfidat më të rëndësishme në ofrimin e shërbimeve të përshtatshme. Një numër prindërisht ndanë perceptimin se është e pamundur të jenë të kënaqur me shërbimet që (i) nuk ekzistojnë për shumicën e çështjeve që ndikojnë tek fëmijët, (ii) nuk janë në dispozicion në shumicën e fushave, (iii) janë shumë larg për t'u arritur dhe aksesuar nga shumica e njerëzve, (iv) operojnë me mjete të pamjaftueshme dhe infrastrukturë të papërshtatshme.

Në aspektin e funksionimit, disponueshmëria e kufizuar e shërbimit jepet përmes procedurave tejet burokratike. Në Përrenjas, prindërit treguan shembuj të jetës reale të familjeve, që shpenzojnë shuma të konsiderueshme për të marrë dokumentet e nevojshme për një kërkesë pa u përfshirë në mesin e përfituesve në fund. Ndihma ekonomike/ndihma e ofruar për njerëzit me aftësi të kufizuara shpesh është e pamjaftueshme. Pa arritur rezultate në një shkallë të madhe, skema e transferimit të parave duket se çon në krijimin e varësisë në vend të ndryshimeve pozitive.

Stacionet policore përballen me struktura të pamjaftueshme, burime të kufizuara dhe mungesën e ekspertizës në trajtimin e çështjeve të fëmijëve. Një fëmijë në Shkodër kaloi një kohë të konsiderueshme në një stacion policie për të siguruar prova për një çështje, por nuk kishte psikolog ose punonjës social. Kur janë kontaktet me shërbimet e mbrojtjes së fëmijës, fëmijët dhe prindërit në përgjithësi ndihen të kuptuar, sidomos nga OJQ-të. Për fat të keq, për shumicën e përvojave të raportuara nuk do të thotë se kanë ndodhur përmirësime në gjendjen e tyre. Ka një perceptim në rritje se një nga arsyet për cilësinë e ulët të shërbimeve për mbrojtjen e fëmijëve është niveli i aftësive i stafit të PMF-ve. Nga ana tjetër, punëtorët jo tepër të aftë janë përshkruar si të rinj, të paspecializuar dhe të zgjedhur/caktuar në bazë të anëtarësimeve apo marrëdhënieve politike. Prindërit në Dibër pranuan se shumë ofrues të shërbimeve nuk kanë arsimimin apo përvojën e duhur për pozicionin që mbajnë. Në përgjithësi, numri i stafit është i pamjaftueshëm për të plotësuar nevojat. Për shembull, fëmijët në Përrenjas kanë theksuar rëndësinë e psikologëve në shkolla; kjo mbetet mbështetje teorike, pasi numri i psikologëve është i pamjaftueshëm për të plotësuar nevojat aktuale për numrin e fëmijëve.

Shumë fëmijë ende nuk mund të shkojnë në shkollë për shkak të distancës nga shtëpia dhe/ose për shkak të pengesave strukturore, veçanërisht për ata me aftësi të kufizuara. Shërbimi që fëmijët marrin në shkollë në përgjithësi konsiderohet i cilësisë së dobët (sidomos sipas prindërve), për shkak se mësuesit janë të zgjedhur politikisht. Në Bulqizë, prindërit thanë se ndjehen më të kënaqur me mësuesit e vjetër se sa me mësuesit e rinj të cilët shpesh përshkruhen si të pakujdesshëm dhe të pasjellshëm. Mungesa e tualeteve, ujit të rrjedhshëm dhe infrastrukturave të tjera bazike në shkolla ishin çështjet e raportuara nga grupet në Vlorë, Përmet dhe në kontekste të tjera. Prindërit në Përrenjas dhe fëmijët në Shkodër ndanë gjithashtu shqetësime serioze për sigurinë në shkollat e tyre. Sipas grupeve të diskutimit, dhuna fizike dhe emocionale është ende e pranishme dhe e përhapur gjerësisht në shkolla. Në këto çështje, si pasojë e raporteve të përsëritura të drejtorëve të shkollave, në Përmet fëmijët përjetuan një përmirësim, por rrahjet nga mësuesit ishin ende të pranishme. Fëmijët në Konispol raportuan sharje dhe ofendime të shpeshta nga disa prej mësuesve. Në shumicën e diskutimeve në grup, ndëshkimi fizik është përmendur si një praktikë e zakonshme në shkollë. Për më tepër, pranimi i dhunës në shkollë si një praktikë arsimore nga ana e prindërve dhe mësuesve shkurajon fëmijët.

