

IMPAKTI I PRAKTIKËS EKSPERIMENTALE ME MINISTRA TEKNIKË 2017



IMPAKTI I PRAKTIKËS EKSPERIMENTALE ME MINISTRA TEKNIKË GJATË ZGJEDHJEVE PARLAMENTARE 2017

MONITORIMI DHE REKOMANDIME PËRMIRËSUESE TË PROBLEMATIKAVE
TË ROLIT TË EKZEKUTIVIT NË ZGJEDHJE NË TË ARDHMEN

Afrim KRASNIQI

Gjatë vitit zgjedhor 2017 Shqipëria aplikoi një eksperiment të ri politik: përfshirjen e opozitës në qeveri përmes emërimit të ministrave teknikë. Eksperimenti erdhi si pjesë e marrëveshjes politike për dhënien fund të krizës politike 3 mujore dhe nevojës për rritjen e besimit tek procesi si dhe përfshirjes së opozitës në procesin zgjedhor. Arritja më e madhe e eksperimentit ishte evitimi i krizës dhe legjitimiteti i procesit zgjedhor të pranuar nga të gjitha palët konkurruese. Dështimi më i madh i eksperimentit ishte pafuqia për të parandaluar trafikun e votës dhe abuzimin horizontal me burimet shtetërore në fushatë, si dhe për krijimin e një kulture të re sjelljeve midis shtetit e fushatës.

Në dallim nga viti 1991, 1992 dhe 1997, modeli i vitit 2017 përfaqëson një eksperiment unik në disa elementë. Instituti i Studimeve Politike i mbështetur nga programi i OSFA është fokusuar në monitorimin e këtij procesi dhe evidentimin e risive dhe problematikave të eksperimentit elektoral me ministra teknikë në një qeveri me drejtim të theksuar politik.

Projekti i ISP përfshiu tre elementë me ndikim në fushatën e fundit elektorale: përcaktimin e zonave të riskut elektoral, monitorimi i zbatimit integral të ligjit të dekriminalizimit në stafet elektorale, dhe monitorimi i impaktit të praktikës eksperimentale me ministra teknikë gjatë zgjedhjeve parlamentare 2017. Fokusi në eksperimentin e ministrave teknikë lidhet sidomos me zbatimin e efektivitetit administrativ, publik dhe politik të praktikës së tri ministrave me ministra teknikë në fushatën elektorale (Ministria e Brendshme, Ministria e Arsimit dhe e Sportit dhe Ministria e Mirëqenies Sociale dhe e Rinisë), si dhe në aspektin afatgjatë, me analizën e praktikës me ministrat teknikë, gjetjet kryesore dhe rekomandime për të ardhmen.

Në funksion të këtij qëllimi, ISP hulumtoi aktet e Këshillit të Ministrave dhe sidomos të ministrave teknikë gjatë periudhës maj – korrik 2017, aktivitetin e Task-Force të krijuar posaçërisht për zgjedhjet, raportet e institucioneve shqiptare dhe ndërkombëtare mbi periudhën e funksionimit të ministrave teknikë, etj. ISP mbajti shënim të gjitha deklaratat politike lidhur me këtë praktikë, komentet në media, intervistat, si dhe zhvilloi disa intervista cilësore me protagonistë të eksperimentit, përfshirë ministra teknikë, zyrtarë të stafeve politike në mbështetje të tyre, nëpunës të shërbimit civil në ministritë e fokusuar, ekspertë të së drejtës dhe përfaqësues nga kabineti i kryeministrit. ISP falënderon posaçërisht të gjithë individët e përfshirë dhe kontribuues në monitorimin tonë aktiv, përfshirë ish zv/kryeministres, stafin administrativ të kryeministrit, ekspertët e MASR dhe MPB, ekspertët e angazhuar në Tast – Force, etj.

Materiali i mëposhtëm paraqet analizën në nivel makro të eksperimentit me ministrat teknikë në fushatë elektorale, në përputhje me detyrimet e projektit. Një raport shumë më i detajuar dhe më gjithëpërfshirës do të publikohet nga ISP në të muajt e ardhshëm në formën e një libri studimor me vlera profesionale dhe historike për këtë praktikë dhe ndikimet e saj politike dhe administrative.

KONTESTI POLITIK I EKSPERIMENTIT ME MINISTRA TEKNIKË

Më 18 shkurt 2017 PD dhe aleatët e saj në opozitë organizuan një miting në Tiranë, pas të cilit u njoftua vendimi politik për bojkotimin e parlamentit dhe kalimit në protestë pa ndërprerje, duke ngritur çadrën e protestës përpara zyrës së kryeministrit. Kërkesa kryesore e opozitës ishte dorëheqja e kryeministrit dhe kalimi tek një qeveri teknike kujdestare për procesin zgjedhor. Gjatë periudhës shkurt – maj 2017 opozita zhvilloi 90 ditë protestë me rritje të toneve kritike dhe të nivelit të kërkesave ndaj kryeministrit. Në përgjigje të sulmeve të opozitës, më 12 mars kryeministri njoftoi shkarkimin e katër ministrave të tij, përfshirë njeriun e dytë më të rëndësishëm në kabinet, ministrin e brendshëm Saimir Tahiri. Të shkarkuar ishin edhe Ministri i Mirëqenies Sociale dhe Rinisë Blendi Klosi, Ministri i Shëndetësisë Ilir Beqja dhe Ministrit për Pushtetin Vendor Blendi Çuçi. Një ditë më pas kryeministri emëroi katër ministrat e rinj: përkatësisht Fatmir Xhafa, Olta Xhaçka, Ogerta Manastirliu dhe Eduard Shalsi.

Përgjigjia e opozitës ishte refuzuese. Ajo deklaroi se për pjesëmarrjen në zgjedhjet parlamentare dhe në zgjedhjet e parakohshme në bashkinë Kavajë, *“kusht i patjetërsueshëm është largimi i Edi Ramës dhe formimi i një qeverie teknike me vullnet e të gjitha forcave politike, që do të mundësojnë krijimin e kushteve për zgjedhje të lira dhe të ndershme, duke zbatuar “Ligjin për Dekriminalizimin”, dhe duke luftuar influencën e krimit të organizuar dhe parave të pista të drogës”*¹. Çdo ditë, paradite dhe pasdite, opozita organizonte protestë me fjalime në çadrën e vendosur përpara kryeministrit. Ajo pezulloi tërësisht aktivitetin parlamentar dhe për pasojë, çështja më e rëndësishme e jetësimit të strukturave të reformës në drejtësi, zgjedhja e strukturave të vetingut, mbeti e pezulluar. Për zgjedhjen e tyre kërkohej detyrimisht prezenca e opozitës, e cila përfaqësohej me 50% të anëtarëve në komisionin parlamentar përzgjedhës.

Në javën e fundit të muajit prill 2017 kriza mori përmasa të mëdha, pasi afruan ditët e përfundimit ligjor për regjistrimin e opozitës në zgjedhje (28 prill) dhe për zgjedhjen e Presidentit të Republikës. Opozita paralajmëroi se nuk do regjistrohet në zgjedhje dhe kushtëzoi pjesëmarrjen e saj me jetësimin e kërkesave politike. Thellimi i krizës politike solli në Tiranë një numër të madh zyrtarësh ndërkombëtare për të negociuar zgjidhjen e saj. Vizita më e rëndësishme ishte ajo e David McAllister, zv/kryetar i EPP dhe kryetarin e Komisionit të Punëve të Jashtme në Parlamentin Evropian. Negociatat e tij u zhvilluan me 25 prill 2017, gjatë të cilave u ofruan disa pika bashkëpunimi dhe mirëbesimi, përfshirë emërimin e katër ministrave nga opozita, shtyrja e zgjedhjeve për muajin korrik, zgjedhjen e Presidentit nga opozita, kalimin e drejtimit të KQZ nga opozita, dhënien e drejtimit të Avokatit të Popullit nga opozita, etj. Negociatat politike rezultuan të pasuksesshme dhe misioni i McAllister përfundoi pa sukses.

Gjatë javës së fundit të muajit prill mazhoranca zgjodhi e vetme kryetarin e LSI si President të ri të Republikës dhe se vijoi me përgatitjet zgjedhore, ndërkohë që opozita radikalizoi aksionin e saj politike duke paralajmëruar mosbindje civile. Pas dështimit të përfaqësuesve evropianë, u rrit ndjeshëm presioni i administratës amerikane. Më 2 maj me një lëvizje të pazakonshme, shefi i EPP Jozef Daul zhvilloi video-konferencë me grupin parlamentar të PD ku paralajmëroi se refuzimi i kompromisit dhe pjesëmarrjes në zgjedhje do të çonte në përjashtimin e PD nga EPP. Pika më kulmore e negociatave ishte vizita e Ndihmës Zëvendëssekretarin e Shtetit z. Hoyt Yee më 15 maj 2017 në Tiranë. Zyrtari amerikan deklaroi publikisht se *“SHBA janë gati të mbështesin palët për të marrë pjesë në zgjedhje, por edhe pa opozitën ato do të konsiderohen legjitime e po ashtu edhe reforma në drejtësi,*

¹ Lulzim Basha, intervistë, Zëri i Amerikës, 24 mars 2017. <https://pd.al/2017/03/basha-nga-uashingtoni-zgjedhje-ramen-zgjedhje-krimin-zgjedhje-farse-nuk-te-kete/>

pa votat e opozitës... Ka ofertë të mirë nga McAllister e cila duhet të pranohet nga partitë. Nëse zgjedhjet certifikohen të rregullta ne do t'i njohim". Ky kërcënim i pazakonshëm u përsërit edhe nga diplomatë e politikanë të tjerë të lartë nga vende të Bashkimit Evropian, përfshirë Gjermania.

Më 17 maj 2017 një tryezë e iniciuar në Kuvend nga partitë e treta politike, LSI dhe PDIU, rezultoi përcaktuese për zgjidhjen përfundimtare të krizës. Kryetarët e dy partive kryesore, Rama e Basha e shfrytëzuan tryezën për të vendosur komunikim direkt midis tyre dhe më pas, vijuan bisedimet pa praninë e personave të tjerë. Bisedimet e tyre zgjatën deri në orët e para të datës 18 maj kur u njoftua edhe arritja e marrëveshjes politike për daljen nga kriza.

MARRËVESHJA POLITIKE 17-18 MAJ 2017

Marrëveshja politike midis kryeministrit Edi Rama dhe kryetarit të PD Lulzim Basha nënshkruar më 18 maj 2017, pasi 24 orë negociata politike, përbën bazën kryesore për përfshirjen e ministrave "teknikë" në kabinetin qeveritar. Marrëveshja bazohej në presionin ndërkombëtar për zgjidhjen e krizës politike dhe *"angazhimi i palëve për zgjedhje me standarde demokratike do të jetë pjesë thelbësore e kontributit të përbashkët dhe të vazhdueshëm të palëve në kuadër të çeljes së negociatave dhe përparimit të vendit në procesin e integritetit evropian të Shqipërisë"*.

Sipas marrëveshjes, Presidenti do të dekretonte një datë të re për zgjedhjet², partitë e opozitës³ do të regjistroheshin brenda datës 26 qershor, opozita do të kishte akses në informacionin e mbledhur nga projekti i Adresave dhe çështjet të tjera të lidhura me zgjedhësit, nëpërmjet auditëve të KQZ-së, etj. Opozita mernte përsipër të mbështesë KQZ për përgatitjen e materialeve zgjedhore dhe të plotësojë komisionet zgjedhore dhe grupet e numërimit.

Sipas pikës 4 të Marrëveshjes data e zgjedhjeve paraprake të bashkisë Kavajë do të anulohet dhe se ato do të zhvilloheshin në të njëjtën ditë me zgjedhjet e përgjithshme. Lidhur me rolin e qeverisë në fushatën elektorale, marrëveshja parashikonte *"pezullimi i çdo iniciative për kontrata të përkohshme në nivel qendror dhe vendor"*, si dhe *"mbështetje ndërkombëtare për KQZ- për ngritjen e linjave telefonike të ndihmës për vëzhgimin dhe shqyrtimin e ankesave mbi ligjin e shërbimit civil dhe blerjen e votës"*.

Pika më e rëndësishme e Marrëveshjes lidhej me përbërjen e qeverisë gjatë periudhës zgjedhore. Në kapitullin "Qeveria" Marrëveshja parashikonte se opozita do të propozonte kandidatët për zv/kryeministër, Ministër të Brendshëm, Ministër të Arsimit, Ministër të Shëndetësisë, Ministër të Financave, Ministër të Mirëqenies Sociale dhe Rinisë dhe Ministri i Drejtësisë. Gjithashtu me propozim të opozitës do të emëroheshin Drejtorët e Përgjithshëm të OSHEE, të ALUIZM-it, të Hipotekave, të Burgjeve, si dhe të Agjencisë së Zhvillimit Bujqësor e Rural.

² *Praktika e dekretimit të një date të re kërkon edhe anulimin e dekretit në fuqi të Presidentit për zgjedhjet. Kjo praktikë është përdorur më 1991 dhe më 2007, bazuar në vullnetin politik të partive kryesore, por nuk ka mbështetje ligjore dhe kushtetuese. Kodi Zgjedhor detyron Presidentin të caktojë datën e zgjedhjeve 9 muaj përpara mbarimit të mandatit të parlamentit në fuqi, dhe nuk ka dispozita të tjera specifike që lidhen me rrethanat kur zgjedhjet nuk bëhen, data nuk respektohet etj.*

³ *Marrëveshja parashikonte regjistrimin e partive të opozitës, jo "të partive" apo "subjekteve zgjedhore", duke krijuar standard të dyfishtë: partitë e opozitës lejohen të regjistrohen, kurse partitë e subjektet e tjera nuk do të kishin të drejtë të regjistroheshin, përfshirë parti të vogla të mazhorancës së majtë apo që nuk janë pjesë e koalicionit opozitar, ose kandidatë të pavarur ose subjekte të reja politike kundër secilës palë politike në marrëveshje.*

Në marrëveshje u ra dakord edhe për mbledhjen e seancës së jashtëzakonshme në parlament për të votuar me konsensus ligjet dhe vendimet që lidhen me zgjedhjen e organeve të reja të vetingut, si dhe për votimin e ministrave të rinj të propozuar nga opozita. Pjesë e axhendës në seancën e jashtëzakonshme do të ishin edhe ndryshimet në Kodin Penal për *“forcimin e politikës penale nëpërmjet ashpërsimit të sanksioneve, krijimit të veprave të reja penale, kthimin e shitblerjes së votës në vepër korrupsioni”*, forcimi i kuadrit ligjor të financimit të partive politike *“nëpërmjet rregullimit dhe kufizimit të shpenzimeve zgjedhore, përfshirë ato materiale, kostove dhe transparencës në lidhje me to”*, si dhe ndryshimi ligjor për *“përmirësimin e standardeve të pasqyrimin të fushatës elektorale në media”*.

Në Marrëveshje u ra dakord që opozita të marrë drejtimin e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) dhe postin e Avokatit të Popullit (AP). Votimi i tyre gjithashtu duhej të bëhej në seancën e jashtëzakonshme, si pjesë e paketës për zgjidhje politike. PS e PD premtuan se pas përfundimit të zgjedhjeve dhe nisjes së legjislaturës së re fokus i bashkëpunimit do të jetë reforma zgjedhore, me prioritet, *“futja e teknologjive elektronike në procesin e identifikimit votimit dhe numërimit për zgjedhjet pasuese”*, si dhe reformimi tërësor i sistemit të prokurimeve publike dhe auditimit të shpenzimeve publike.

Palët deklaruan dakordësi për largimin dhe parandalimin e personave me rekorde kriminale nga mbajtja e posteve publike, për *“ekzaminimin e fortë mbi listat partiake”* dhe zgjerimin e kapaciteteve të KQZ me personel për këtë qëllim. Palët ranë dakord për marrjen e masave *“për ndalimin e përdorimit në favor të subjekteve zgjedhore të mjeteve, pronave dhe të burimeve njerëzore të administratës publike si dhe kundër çdo forme presioni ndaj punonjësve të administratës publike në çdo nivel”*, - një angazhim i cili prej vitesh është detyrim ligjor në Shqipëri. Gjithashtu palët ranë dakord për *“forcimin e luftës kundër narkotikëve, nëpërmjet pjesëmarrjes së opozitës në Task-forcën kombëtare të luftës kundër narkotikeve”*.

PROBLEMATIKA DHE NDIKIMI I MARRËVESHJËS NË JETËN POLITIKE

Një ditë pas nënshkrimit të Marrëveshjes kryeministri Rama deklaroi se thelbi i saj lidhet me besimin e opozitës tek procesi zgjedhor dhe garancinë për njohjen e rezultatit. Funkcioni kryesor i ministrave teknikë, sipas kryeministrit, *“kujdestarë të etikës zgjedhore”*. *“Ministrat teknikë dhe drejtorët teknikë që do shkojnë tek ALUIZNI, tek OSHE-ja, etj., do jenë aty për t’u kujdesur që administrata të mos kthehet në një instrument abuziv. Këta do jenë aty si kujdestarë që s’do bëjnë as tendera, as emërimë, as shkarkime”*⁴ tha kryeministri. Kjo deklaratë dhe konteksti i saj shpreh diferencën e dukshme midis pozitës kushtetuese të ministrave, marrëveshjes dhe perceptimit të liderëve politikë mbi eksperimentin.

Në deklarinimin e tij mbi eksperimentin dhe marrëveshjen kryeministri sqaroi se, *“gjëja më e rëndësishme e marrëveshjes është se pas kësaj nuk do të jemi më në kushtet kur do të na vijë nga Brukseli apo SHBA për të na takuar me njëri-tjetrin. Do kemi një dialog institucional dhe do kemi një dialog që do jetë një takim institucional periodik mes kryetarit të qeverisë dhe kryetarit të opozitës”*⁵... *“Kjo është për mua një pikë themelore e marrëveshjes. Zbatimi i saj na bën një shtet serioz në sytë e botës dhe në mbrojtje të interesave të mëdha të vendit, ku qeveria dhe opozita kanë detyrimin të vënë Shqipërinë*

⁴ Edi Rama, fjalim electoral, Korçë 21 maj 2017.

⁵ Edi Rama, deklaratë për median, 19 maj 2017, <http://ëëë.oraneës.tv/article/rama-lsi-dhe-pd-duan-te-dalin-force-e-pare-por-ne-do-marrim-71-deputete>

mbi partinë". Vlerësim pozitiv mbi marrëveshjen dhe ndikimin e saj në kapërcimin e krizës bëri edhe opozita.

Ministrat e rinj do të ishin ministra realë vetëm në fokusin zgjedhor, monitorimin e ministrive dhe personelit, burimeve dhe akteve, duke u kufizuar në ushtrimin horizontal e vertikal të kompetencave normale të një ministri. Publiku priste shumë më tepër sesa kaq dhe vetë opozita krijoi përshtypjen se ministrat e saj do të kishin pushtet të plotë veprues në çdo fushë e kompetencë të funksionit të tyre. Praktika disa mujore me ministrat teknikë tregoi se deklarata paralajmërues e kryeministrit ishte më afër realitetit të statusit për ministrat sesa pritshmëria publike apo retorika e opozitës. Sa herë që ministrat tentuan të kalojnë "vijën e kuqe" në funksionin e tyre të limituar, ata u ndeshën me kundërshti të ashpra nga stafet civile brenda ministrive, nga zv/ministrat politikë dhe nga vetë drejtuesit kryesorë politikë e civilë të qeverisë. Në funksion të këtij qëllimi, menjëherë pas emërimit të ministrave teknikë qeveria ndërhyri duke ndryshuar zv/ministrat, dhe përzgjedhur emra të rinj me aftësi e garanci për të krijuar sistem paralel kontrolli mbi vetë ministrat.

Brenda pak ditësh nga marrëveshja, opozita propozoi ministrat e rinj, të cilët bashkë me paketën e ligjeve të tjera u votuan në parlament në seancën e jashtëzakonshme të datës 22 maj. Gjithashtu në të njëjtën seancë parlamenti votoi strukturat e vetingut për organet e drejtësisë, zgjodhi kryetarin e KQZ dhe Avokatin e Popullit, të dy me propozim nga opozita, si dhe bëri ndryshime në Kodin Zgjedhor, Kodin Penal dhe ligjin mbi partitë politike.

Seanca e 22 majit 2017 dhe vendimet politike që u morën aty në funksion të jetësimit të marrëveshjes politike ishin dukshëm në devijim të normave kushtetuese dhe ligjore në Shqipëri. Kjo cilësi e tyre u citua edhe në raportin zyrtar të Misionit të ODIHR/OSBE mbi zgjedhjet.

-
- *Së pari, praktika kushtetuese (neni 83) përcakton se "procedura e përshpejtuar për të miratuar projektligje nuk mund të jetë më pak se një javë", ndërkohë që në rastin konkret u bë brenda një dite.*
 - *Së dyti, sipas të njëjtit nen, "Kodet nuk mund të miratohen apo ndryshohen me procedurë të përshpejtuar,, ndërkohë që tri kodet u kaluan me këtë procedurë më 22 maj.*
 - *Së treti, për kryetarin e KQZ nuk pati as garë dhe as procedurë normale sipas ligjit, por votim formal të marrëveshjes.*
 - *Së katërti, zgjedhja e Avokatit të Popullit u në kundërshtim me përcaktimin kushtetues dhe ligjor, pa konkurrencë, pa seancë dëgjimore, pa transparencë dhe në kundërshtim me procedurën që kishte nisur kohë më parë parlamenti.*
 - *Së pesti, baza e re ligjore dhe aktet që jetësuan atë, sidomos vendimmarrja në KQZ, ishin diskriminuese ndaj partive të tjera politike jashtë kuadrit të marrëveshjes dhe kufizuese për transparencën zgjedhore jashtë dy partive të mëdha.*
-

Shkelje të tjera kushtetuese dhe ligjore gjenden edhe në elementë të tjerë të vendimmarrës së datës 22 maj, por duke i dhënë prioritet marrëveshjes dhe konsensusit të ri politik, edhe faktori ndërkombëtar, media, institucionet kushtetuese e ligjore nuk i kushtuan rëndësi atyre.

Në thelbin e saj, marrëveshja politike solli një klimë të re politike në vend. Fushata elektorale vijoi më e qetë sesa fushata e mëparshme, ligjërimi politik midis PS e PD ishte pa tensione dhe akuza të personalizuara, aktiviteti i KQZ ishte më konsensual në vendimmarrje, gjithë struktura e administrimit zgjedhor ishte më bashkëpunuese dhe në fund të procesit, të gjitha palët pranuan rezultatin e zgjedhjeve. Numri i ankimeve në KQZ dhe Kolegjin Zgjedhor ishte minimal, më i vogli që prej krijimit të Kolegjit.

Në zbatim të marrëveshjes politike shumica e drejtuesve të enteve të rëndësishme publike ishin gjithashtu të secilës palë politike. PS vijoi të ketë kontroll në një sërë sektorësh publikë, kurse PD mori drejtimin e enteve kryesore me numër të madh punonjësish ose me buxhet të lartë. Konkretisht, PD mori postet e drejtorit të përgjithshëm të burgjeve (Arjan Hoxha), drejtorin e përgjithshëm të ALUIZM (Ibrahim Morina), Drejtorin e Përgjithshëm të Hipotekës (Arjan Bylykbashi), drejtorin e Përgjithshëm të AZHBR (Fadil Shahini), drejtori i përgjithshëm i OSHEE (Haki Mustafa), etj. Ndryshime të tjera pasuan edhe në nivelet sektoriale, sidomos në shkarkime e emërimeve në drejtoritë që lidhen me Ministrinë e Drejtësisë, me Shërbimin Kombëtar të Punësimit, me drejtoritë rajonale arsimore, etj.

Nga ministrat që do të largoheshin vetëm Ministri i Drejtësisë i përkiste LSI, kurse nga drejtorët e përgjithshëm shumica e tyre ishin nën drejtimin e LSI-së. Në kushtet kur PS kishte shpallur daljen e vetme në zgjedhje duke i dhënë fund koalicionit me LSI, heqja e ministrit dhe e drejtorëve të LSI dhe zëvendësimi i tyre me propozime teknike nga PD ishte zgjidhje përfituese. Nga njëra anë ajo plotësonte kërkesën politike të PD, por nga ana tjetër dobësonte pozitën ekzekutive të LSI dhe mundësinë e një koalicioni parazgjedhor midis PD e LSI. Vetë PD vonoi shumë të marrë një qëndrim publik ndaj LSI dhe në momentin kur e mori, nuk ndikoi në dobësimin e saj, përkundrazi. LSI me katër ministra në kabinet u ndje viktimitë e paktit PS-PD dhe përdori retorikë të ashpër elektorale, duke maksimalizuar votat e saj kryesisht klienteliste.

Partitë e tjera më të vogla politike u gjenden nën presionin për të pranuar paktin PS-PD ose për të dalë jashtë skenës politike. Një pjesë e partive të majta deklaruan mbështetjen e kandidatëve të PS pa qenë pjesë e listës dhe as e ndonjë koalicioni formal elektorale, kurse pjesa më e madhe e partive të djathta siguruan vende preferenciale në listën shumë-emërore të PD. Krahas LSI dhe PDIU partitë më të goditura nga marrëveshja u bënë partitë e reja politike, SFIDA dhe LIBRA.

Një aspekt interesant të marrëveshjes dhe produktit të saj paraqet edhe raporti i qeverisë me biznesin privat. Vendimi për ti dhënë fund krizës politike dhe për të gjetur zgjidhje politike u mirëprit nga biznesi dhe përfaqësuesit e tyre dhanë deklarata publike mbështetëse. Gjatë fushatës elektorale përfaqësuesit e biznesit u përfshinë në tryezat financiare të zhvilluara nga partitë dhe dhanë mendimet e tyre për përmirësimin e gjendjes. Me mbarimin e fushatës dhe vijimit të periudhës së tranzicionit midis zgjedhjeve dhe krijimit të qeverisë së re, përfaqësues të ndryshëm të biznesit rritën tonet kritike ndaj gjendjes politike dhe periudhës kalimtare në vend. Kompromisi i 18 majit për të mos zhvilluar tenderë publike, për të mos pasur projekte financiare nga ana e ministrive, për të mos përdorur buxhetin për pagesa dhe kontrata publike, - solli dëme në punën e biznesit dhe në aktivitetin e tyre ekonomik. Interesant është fakti se në marrëveshjen e 18 majit nuk pati specifikime për ndalimin e çdo operacioni financiar, por disa herë drejtues të rëndësishëm politikë e pohuan të kundërtën, - një tregues se kompromisi i 18 qershorit ka qenë tej marrëveshjes së shkruar dhe shumë më përfshirëse dhe më e detajuar sesa pikat e saj.

QEVERIA: DY QEVERI NË NJË TË VETME

Marrëveshja politike krijoi një situatë sa unike aq edhe paradoksale: në qeveri u ndodhën se bashku të gjitha partitë kryesore politike, PS, PD, LSI, PDIU, etj. Nga PS ishte kryeministri Rama dhe 9 ministra: Ekonomi, Gjermani, Bushati, Kodheli, Kumbaro, Harito, Gjikhuri, Felaj dhe Shalsi. Nga PD ishin zv/kryeministrja Mandija dhe 6 ministra: Demiraj, Vukaj, Karabina, Bardhi, Kertusha dhe Beqiri. Nga LSI ishin 4 ministra, Gjoshja, Dervishaj, Koka e Panariti. Pra, nga 21 anëtarë të kabinetit qeveritar, 10 i përkisnin partisë kryesore të kryeministrit dhe 11

dy partive të tjera, PD e LSI. Kjo situatë vijoi deri në shtator 2017 kur u bë qeveria e re. Për pasojë, është hera e parë në historinë politike shqiptare kur një qeveri e një mazhorance përbëhej në shumicë nga ministra që janë kundër kryeministrit dhe kërkojnë largimin e tij. Gjithashtu vlen të theksohet se gjatë fushatës elektorale, edhe Presidenti Meta, i zgjedhur nga PS, ishte pjesë aktive e fushatës elektorale.

Pas jetësimit të marrëveshjes dhe betimit të ministrave të rinj një sërë detajesh simbolike treguan situatën e re ku ndodhej vendi dhe vështirësitë e përshtatjes me të. Për shembull, shtatë ministrat teknikë janë ndofta të vetmit ministra në historinë e Shqipërisë që nuk patën asnjë komunikim zyrtar dhe personal me kryeministrin, madje as takim formal me të. Kryeministri refuzoi vazhdimisht takimin e ministrat e tij, - një sinjal publik për të dobësuar punën dhe misionin e tyre dhe për të demonstruar forcë e siguri tek militantët mbështetës, të cilët u gjenden të papërgatitur me ofertën e tij adresuar opozitës. Po ashtu, deri në fundin e muajit qershor 2017, pra gjatë periudhës elektorale, në faqen zyrtare të kryeministrit ende figuronin ministrat e shkarkuar dhe se nuk kishte asnjë informacion për ministrat e rinj. Vetëm pas një letre zyrtare të ISP adresuar qeverisë dhe publikimit të një deklarate në media, për disa prej ministrave teknikë u bënë ndryshime në faqet zyrtare të internetit, duke përfshirë vendosjen e fotos, CV dhe emërtesës.

Gjatë periudhës maj – shtator 2017 kur edhe zhvilluan aktivitetin e tyre ministrat teknikë, nuk pati asnjë mbledhje qeverie me të gjithë ministrat, - periudha më e gjatë në historinë politike të Shqipërisë pa një mbledhje qeverie. Kryeministri evitoi në maksimum çdo angazhim të ministrave teknikë në aktivitetin dhe axhendën e tij, si dhe disa herë paralajmëroi se funksioni i tyre do të ishte deri me 25 qershor, pra deri në ditën e zgjedhjeve. Pas zgjedhjeve, gjatë periudhës dy mujore të tranzicionit midis qeverisë së vjetër dhe të re, kryeministri preferoi të operojë paralelisht me strukturat e varësisë në sektorët që mbulohehin nga ministrat teknikë, duke evituar përfshirjen e ministrave. Edhe pas dorëheqjes së ministrave teknikë apo publikimit prej tyre të raportit të Tast Force, nuk pati mbledhje formale të qeverisë, ceremoni formale dhe as akt formal miratimi të raportit.

PROBLEMATIKA NË ZGJEDHJEN E MINISTRAVE TEKNIKË E STAFEVE TË TYRE

Vendimi për ministrat teknikë shtoi kureshtjen e gjerë publike të eksperimentit dhe efektivitetit të tij. Sfidat e parë ishin të vetë opozitës për gjetjen dhe propozimin e drejtuesve të rinj në ministratë e lira. Në këtë pikë opozita ndoqi dy standarde të kundërta, - në funksionet e ministrave propozoi emra pa profil publik dhe përvojë drejtimi kurse në nivelet e drejtorëve të institucioneve emëroi figura me natyrë partiake, me profil publik dhe me përvojë drejtimi.

Konkretisht, nga lista e ministrave teknikë të propozuar nga PD, vetëm zv/kryeministrja Mandija kishte një përvojë zyrtare drejtimi, duke qenë për disa vite Avokate e Shtetit gjatë qeverisjes së djathtë dhe së fundi këshilltare ligjore e Presidentit të Republikës. Ministrat e tjerë kishin përvojë në nivele të mesme në strukturat drejtuese dhe ekzekutive, dhe disa prej tyre, nuk kishin fare përvojë drejtimi. Për shembull, ministrat Kërtusha dhe Karabina nuk kishin përvojë drejtuese as në nivele të mesme përpara se të emëroheshin ministre në qeveri dhe siç tregoi bilanci i tyre, as formimin për një post të lartë drejtues. Gjatë aktivitetit të tyre ato reflektuan edhe dobësitë më të mëdha dhe u bënë objekt i kritikave më të shumta. Tre ministrat e tjerë Demiraj, Vukaj dhe Beqiri gjithashtu nuk kishin përvojë drejtimi të lartë, por vetëm përvojë angazhimi në fushat e tyre profesionale. Rendi dhe financat kërkonin standarde më të larta përfaqësimi dhe ekspertizë shumë më profesionale sesa oferta që erdhi nga opozita. Ministri i Drejtësisë Bardhi ishte i vetmi me një përvojë

politike (këshilltar i grupit parlamentar) dhe me përvojë ekspertize në sektorin e drejtësisë, megjithatë nuk kishte në CV e tij asnjë të dhënë drejtuese.

Emërimet e tyre u pritën me kritika dhe habi, për më tepër kur opozita dispononte një masë të madhe individësh me rekorde drejtimi profesionale gjatë qeverisjes së saj 8 vjeçare 2005-2013. Përzgjedhja e emrave të ministrave duket se më shumë se një vendimmarrje drejt figurave ta panjohura nga publiku, reflekton raportet në PD dhe sidomos ndikimet personale të disa prej drejtuesve të lartë në parti. Faza e dytë, ajo e plotësimit të stafeve politike të tyre gjithashtu rezultoi problematika dhe jo efektive. Me përjashtim të zv/kryeministres, e cila krijoi një staf juristësh me përvojë, pjesa tjetër e ministrave krijuan stafe politike të rekomanduara dhe të rastësishme, pa përvojë dhe cilësi formimi të atillë për të përballuar me sukses sfida të tilla. Emërimet politike të stafeve ndeshën edhe në kritikën e kryeministrit dhe të kabinetit të tij, sipas të cilëve, natyra teknike e ministrive duhej të shtrihej jo vetëm tek ministri, por edhe tek stafet mbështetëse.

Pas përfundimit të procesit zgjedhor shumica e drejtuesve politikë të opozitës u treguan kritikë me ministrat teknikë dhe efektivitetin e munguar të tyre. Vendimi i tyre për të vijuar qëndrimin kushtetues në funksion deri në shtator 2017 solli gjithashtu kritika të ashpra dhe e dëmtoi më shumë imazhin e tyre publik. Asnjë nga ministrat teknikë nuk arriti të krijojë besueshmëri në raport me institucionet ndërkombëtare dhe grupet monitoruese në zgjedhje, ndaj edhe raportimet e tyre të pretenduara nuk kanë zënë vend në pothuajse shumicën e këtyre raporteve. Ata gjithashtu nuk arritën të gjejnë mekanizma efektivë për përcjelljen e shqetësimeve të tyre funksionale dhe as të promovojnë pretendime kritike nga ato që opozita përdori pas zgjedhjeve, lidhur me nivelin e tregtimit të votës dhe devijimit të saj më 25 qershor. Pjesa më e madhe e ministrave nuk arritën të sigurojnë mbështetjen politike të opozitës dhe se aktualisht janë jashtë politikës aktive dhe jashtë jetës publike. Në dallim nga viti 1991 dhe 1997, kohë kur ministrat me natyrë teknike morën edhe angazhime politike dhe patën kontribute të vijueshme publike, në rastin e vitit 2017 kemi të bëjmë me një bilanc të kundërt.

TASK - FORCE DHE PROBLEMATIKAT NË FUNKSIONIMIN E SAJ

Me vendim 473, datë 1.6.2017 Këshilli i Ministrave ngriti Task-Force *“Për marrjen e masave dhe monitorimin e veprimtarisë, sjelljes apo përdorimit të burimeve njerëzore, financiare dhe logjistike të administratës shtetërore, gjatë procesit zgjedhor për zgjedhjet në kuvendin e Shqipërisë për vitin 2017”*. Task-Force kishte mandat vetëm 24 ditor *“të ushtrojë funksionet dhe të përmbushë detyrat e sipërpërmendura deri në përfundimin e procesit zgjedhor”* dhe fokus monitorimi të gjithanshëm të akteve dhe të gjendjes faktike në fushatë. Synimi kryesor i saj ishte *“monitorimin e sjelljes dhe veprimtarisë së administratës shtetërore dhe të administratës shtetërore në drejtim të përdorimit të autoritetit shtetëror vetëm në përputhje me ligjin duke mos lejuar përdorimin e burimeve njerëzore, financiare dhe logjistike të shtetit gjatë procesit zgjedhor si dhe duke mos lejuar kryerjen e veprimeve dhe/ose dhënien e premtimeve, favoreve apo mos-cenimin e të drejtave të shtetasve, si mekanizëm për favorizimin apo dhënien e votës një subjekti të caktuar politik”*.

De facto, Task-Force u mblodh vetëm 5 herë dhe shumica e aktivitetit të tij u dominua nga replika me institucionet lidhur me mbledhjen e të dhënave të detajuara të përcaktuara nga VKM 473. Pjesa e ministrave që i përkisnin mazhorancës së majtë të kryeministrit, refuzuan të marrin pjesë në Task-Force pavarësisht detyrimit ligjor. Sipas thekson edhe raporti i ODIHR/OSBE, *“efektshmëria e Task-Force u zbeh, gjithsesi, nga konfliktet kryesisht midis ministrave të caktuar nga PD-ja dhe përfaqësuesve të institucioneve shtetërore”*.

Një numër incidentesh dhe mosmarrëveshjes, sidomos në raportin e ministrave të rinj teknikë me sekretarët e përgjithshëm të ministrive dhe struktura të varësisë, çuan në konflikte publike, zhvendosje vëmendje dhe pamundësi e realizimit të detyrës së vetë Tast Force. Rastet më të bujshme ishin ato të Ministrisë së Arsimit, të Drejtësisë dhe të Mirëqenies Sociale, tri ministri ku pati shkarkime të titullit më të lartë të nëpunësit civil dhe konflikte deri përfshirje e policisë për zgjidhjen e tyre. Misioni i ODIHR/OSBE konstatoi se *“në disa raste, largimet dhe pezullimet nga puna të nëpunësve publikë nuk u bënë në përputhje me procedurat ligjore. Disa prej këtyre largimeve nuk kishin lidhje të dukshme me procesin zgjedhor”*.

Në ceremoninë e prezantimit të ministres së re të Arsimit M.Karabina mori pjesë stafi kryesor i ministrisë. Ministrja bëri shkurtimisht prezantimin dhe më pas vijoi punën në zyrën e saj. Sekretari i Përgjithshëm i pranishëm vijoi takimin pa prezencën e ministres duke u deklaruar punonjësve se ministrja e re është e përkohshme, ka rol monitorues dhe ndaj stafi civil i ministrisë nuk duhej të kishte marrëdhënie pune intensive me të, por vetëm me Sekretarin e Përgjithshëm. Mesazhi ishte i qartë: ministrat teknikë nuk do të ishin të mirëpritur. Ky detaj domethënës i konfirmuar nga të paktën tre burime pjesëmarrëse në këtë mbledhje, përmbledh simbolikisht raportet e reja që u krijuan midis ministrave teknikë dhe stafeve të tyre në ministri, sidomos sekretarëve të përgjithshëm. Pjesa e qeverisë që i përket kryeministrit i dha mbështetje sekretarëve të përgjithshëm, ministrat teknikë ndërmorën akte ekstreme administrative kundër tyre, ndërkohë që mekanizmat e treta në raste të tilla, siç janë DAP apo Komisioneri për Nëpunësit Civilë dukshëm morën vendime në favor të kryeministrit, prej nga e kishin edhe burimin politik të emërimit të tyre.

Të dhënat e detajuara dhe dokumentet shoqëruese zyrtare të Tast Force, nxjerrin në pah edhe diferencën e madhe midis pritshmërive që ofron misioni i ministrave teknike dhe task-force, me gadishmërinë për t’u përgjigjur në mënyrë efektive nga ana e institucioneve që janë objekt raportimi ose monitorimi. Në materialin përmbledhës të vetë Task-Force miratuar nga zv/kryeministria Mandija theksohet se *“ministrat teknikë janë përballur me mungesë të vullnetit politik të demonstruar nga pengesa artificiale në ushtrimin e detyrës së tyre në funksion të monitorimit, të krijuar nga nëpunës civil apo funksionarë politikë, të cilët kishin si qëllim të pengonin punën e ministrave në zbatim të VKM 473/2017. Departamenti i Administratës Publike dhe veçanërisht KMSHC si një organ i pavarur, kanë mbajtur një qëndrim tërësisht të njëanshëm dhe mbështetës për sjellje të tilla penguese nga nëpunës civilë të nivelit të lartë”*.

Shumica e institucioneve sollën informacione dytësore, të paplota dhe shpesh edhe kundërthënëse, ndërkohë që institucione si bashkitë qendrorë, refuzuan të dërgojnë të dhëna duke përdorur si alibi mospërfshirjen e tyre në objektin e VKM 473. Në disa raste u evidentuan të dhëna, sipas të cilave vetë institucionet e varësisë së ministrave teknikë, refuzonin dhënien e informacionit ose zbatimin e urdhrat të dhënë prej tij, ndërkohë që qeveria nuk arriti të krijojë praktika ligjore solide që të evitonte kontradikta e konflikte të tilla midis institucioneve dhe segmenteve të qeverisjes. Për më tepër, sipas raportit *“ka rezultuar se raste të përfshirjes së administratës në fushatë të jenë evidentuar veç në ministritë apo drejtoritë të drejtuara nga ministra/drejtorë teknik”* dhe jo nga ministrat e tjerë të qeverisë.

Disa gjetje të Tast Force ishin dukshëm subjektive. Për shembull, e tillë ishte referimi se rënia e kursit të këmbimit të euros gjatë fushatës elektorale. Mund të jenë indice për hetime të mëtejshme, por nuk mund të ishin prova se mbi *“përdorimin e saj në mënyrë informale për shitblerjen e votave apo vepra të tjera penale në fushën e zgjedhjeve”*. Për

shembull, rënia më e madhe arriti në 1319 lekë/euro datën e zgjedhjeve me 25 qershor, ndërkohë që në kohën e shkrimit të këtij raporti (prill 2018) kursi i euros vijon të jetë 1290/euro, pra shumë më i ulët sesa në periudhën elektorale.

MINISTRIA E ARSIMIT DHE SPORTEVE: 12 PEZULLIME ZYRTARËSH

Konflikti midis Ministrit dhe Sekretarit të Përgjithshëm në ministri avragoi deri në ndërhyrjen e Policisë së Shtetit për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve dhe bllokimin e hyrjes në ministri apo krijimin e një regjistri të dytë të protokollit. Ndërhyrja e KMSHC dhe DAP ka qenë e menjëhershme në favor të Sekretarit të Përgjithshëm, praktikë që nuk është ndjekur në asnjë prej rasteve të tjera të ngjashme gjatë viteve 2013-2018. Lidhur me emërimet shitesë dhe shkarkimet në aparatën e MAS rezultoi se ka pasur vetëm 11 ndryshime, nga të cilët 8 persona janë pjesë e kabinetit të ministrit (emërim politik) dhe të tjerat lidhen me ndryshime në personelin e DAR Vlorë. Në përfundim të mandatit të qeverisë teknike të gjithë zyrtarët e identifikuar si përgjegjës nga ministria, u rikthyen në detyrë dhe vijnë të ushtrojnë funksionet në poste të njëjta në ministri ose në ministri të tjera të linjës.

Sipas të dhënave zyrtare, në MAS u trajtuan 30 raste të denoncimeve për shkelje të Kodit Zgjedhor dhe detyrimeve ligjore në fokus të VKM. Në përfundim, në 12 raste u aplikua masa pezullim nga detyra, ku bëjnë pjesë drejtuesi më i lartë i arsimit në Vlorë, zona elektorale e kryeministrit Rama. Shkelje të njëjta u konstatuan edhe nga drejtuesit të nivelit të lartë ose të mesëm të institucioneve arsimore në Librazhd, në Kolonjë, në Tepelenë, në Kuçovë, në Kurbin, në Gramsh, në Has, në Bulqizë, në Tiranë, në Kamëz dhe në Elbasan. Po ashtu, Ministria e Arsimit u përfshi edhe në ndryshime në Bordet drejtuese të disa universiteteve, përfshirë Universitetin e Tiranës dhe Universitetin e Mjekësisë. Në dy rastet shkarkimet e anëtarëve të mëparshëm përfaqësues të MAS dhe zëvendësimet me emra të tjerë shkaktuan debate publike dhe u kontestuan nga një pjesë e stafit akademik.

MINISTRIA E MIRËQËNIES SOCIALE DHE RINISË: 29 MASA LIGJORE

Ministria e dytë në fokus, Ministria e Mirëqenies sociale dhe e rinisë raportoi se gjatë periudhës elektorale ka ndërmarrë 29 masa ligjore dhe administrative penalizuese për stafin me argumentin e shkeljes prej tyre të ligjit dhe Kodit Zgjedhor. Prej tyre, 17 janë raste me vërejtje, 2 propozime për largim nga puna, 2 propozime për largim nga shërbimi civil, 1 largim nga detyra, 2 raste propozime për dhënie mase disiplinore, dhe 5 raste të masave pezullim nga detyra deri në përfundim të procedurës vlerësuese. Në këtë ministri, referuar emërimeve të parregullta paraelektorale, u ndërhy me largimin nga detyra të 3 punonjësve, pezullimin e 5 punonjësve dhe transferimin e 2 punonjësve të tjerë. Gjatë fushatës në MMSR u punësuan 12 persona, 7 nga kabineti i ministrit të ri dhe pjesa tjetër në Shërbimin Kombëtar të Punësimit dhe në Shërbimin Social Shtetëror.

MINISTRIA E BRENDSHME: 33 DENONCIME MBI POLICINË NË ZGJEDHJE

Ministria e Brendshme kishte rol specifik në fushatën elektorale, edhe për shkak të akuzave të shumta që opozita dhe media i adresonte ekipeve drejtuese policore për përfshirje në aktivitetin kriminal të kanabizimit. Nga të dhënat e drejtimit me ministër teknik, rezultoi se ka pasur 484 denoncime, nga të cilat 33 raste janë denoncime për përfshirje të punonjësve të policisë në procesin zgjedhor si: "Shpërdorim i autoritetit policor" neni 332/a, "Për ndikim në mbështetje të një partie politike ose kandidati", "Mos-ushttrimi të funksionit". Nga ana tjetër, përmes kontrollit të saj të brendshëm u bë arrestimi i një punonjësi politike, lirimi i dy punonjësve nga detyra, transferimi i një oficeri të gardës dhe propozimi për pezull ose transferim të shefave të komisariteve të Policisë së Pukës, Gramshit dhe Dibrës. Lidhur me emërimet në strukturë, MPB pati 3 të larguar, 1 të pezulluar, 23 të transferuar. Në total u punësuan 83 persona, 60 në kuadër të sigurisë bregdetare për sezonin turistik, 8 në aparatën e ministrisë, etj.

Më 16 qershor gjatë një aktiviteti elektorale në Korçë kryeministri Rama i bëri thirrje edhe Policisë së Shtetit të marrë pjesë në fushatë. Sipas tij, “i bëj thirrje të gjithë punonjësve të Policisë së Shtetit, në momentin që lënë uniformën, pas punës të përkushtohen për të marrë sa më shumë vota për PS-në, në mënyrë që të mos lejojmë rikthimin e hijes së turpërimit mbi uniformën e tyre”. Deklarata shkaktoi reagim të ashpër nga opozita, media, aktorët civilë, komuniteti ndërkombëtar dhe Ministria e Brendshme. Sipas ligjit mbi Policinë, “punonjësit të Policisë së Shtetit i ndalohet të jetë anëtar i një partie ose organizate politike, të mbështetë fushatën e një partie, organizate politike, të një anëtarit të partisë politike apo të një kandidati të pavarur, duke marrë pjesë ose kontribuar fizikisht ose financiarisht”. 24 orë më pas kryeministri kërkoi ndjesë publike dhe u përpoq të thotë se është keqkuptuar.

GJETJET E RAPORTIT TE TASK – FORCE DHE REAGIMI POLITIK

Publikimi i raportit të Task-Force solli reagime kritike të dy palëve në qeveri, kryeministrit dhe ministrave socialistë nga njëra anë dhe zv/kryeministres dhe ministrave teknikë nga ana tjetër. Kritikat fillestare lidheshin me legjitimitetin e raportit. Materiali përmbledhës nuk kaloi në qeveri dhe as në votim në Task-Force, por rezultoi si përmbledhje e gjetjeve nga vetëm ministrat teknikë. Aparati i Këshillit të Ministrave dhe kabineti i kryeministrit nuk pranuan asnjëherë që raporti i ministrave teknikë të publikohej i tërë në faqen zyrtare të kryeministrit. Muaj pas përfundimit të këtij eksperimenti, gjetjet e këtij materiali përmbledhës nuk janë përfshirë as në punën paraprake të Komisionit Parlamentar mbi Reformën Zgjedhore, me bashkëkryetarët nga PS e PD.

Kritikat kryesore lidheshin me përmbajtjen e raportit. Sipas kryeministrit raporti “komprometon si një epilog krejt i pavend, gjithçka të mirë u ndërtua në funksion të zgjedhjeve më të mira që Shqipëria ka zhvilluar ndonjëherë. Ky raport është një dokument politik, krejt i njëanshëm dhe aspak në nivelin e lartë profesional të zv/kryeministres teknike, si drejtuese e Task-Force në fjalë”. Në mesazhin e tij kryeministri i falënderoi ministrat teknikë “për gjithçka të mirë bënë apo u përpoqën të bënin gjatë mandatit të tyre të posaçëm”.

Në emër të ministrave teknikë dhe task-force u përgjigj zv/kryeministrja Mandija, sipas të cilës, raporti nuk është përpunuar prej saj, por është përmbledhur dhe paraqet vlerësimet e secilës ministri dhe të mbledhjeve të task-force me të dhëna të ardhura nga komunikimi me institucionet e tjera. Ajo këmbënguli se raporti është i paanshëm dhe profesional dhe si i tillë ai “është një pikë referimi për kryerjen e ndryshimeve të nevojshme në kuadrin ligjor me qëllim përmirësimin e standardit të zgjedhjeve dhe nxitjen e subjekteve zgjedhore për të hequr dorë njëherë e mirë nga fenomeni i shëmtuar i shitblerjes së votës dhe përdorimit të elementëve dhe grupeve kriminale në zgjedhje”. Nga ana tjetër, kryetari i PD Basha, konfirmoi raportin dhe gjetjet e tij. Sipas Bashës, “raporti dëshmon se në këto zgjedhje u përdor çdo metodë dhe mjet i mundshëm për ndikimin e votës: u ble vota me para dhe favore, u kërcënuan direkt dhe indirekt votuesit me dhunë fizike, psikologjike dhe presion ekonomik, u manipulua numërimi i votave”.

Njëri prej nënshkruesve të marrëveshjes së 17-18 majit 2017, Lulzim Basha, në një vlerësim final mbi raportin dhe punën e ministrave teknikë, akuzoi kryeministrin se nuk ka respektuar marrëveshjen dhe ka shkelur parimet e saj. Sipas Bashës, “ministrat teknikë u sabotuan, u lanë pa fonde dhe pa burime; drejtuesit e lartë refuzuan bashkëpunimin dhe

nuk ju bindën udhëzimeve të tyre; institucionet përgjegjëse vepruan sa për sy e faqe ose nuk u angazhuan fare. E gjitha kjo ndodhi për mungesë totale të vullnetit politik nga Edi Rama për të përmbushur detyrimet që mori përsipër përpara shqiptarëve dhe komunitetit ndërkombëtar”.

Në media dhe në ligjërimin politik ka pasur komente dhe vlerësime të kundërta mbi efektivitetin e eksperimentit me ministrat teknikë dhe me gjetjet e tyre në raport. Një nga mungesat e dukshme të Raportit të Task-Force, konstatuar nga shumica e vëzhguesve publikë, ishte ajo e evidencave specifike dhe të referueshme mbi rastet e shitblerjes së votave. Raporti pranon se ka pasur fenomene të tilla, por i mungojnë evidencat faktike për këtë. Raporti bazohet kryesisht në të dhëna zyrtare dhe në denoncime që kanë ardhur nga partitë e opozitës, por e ka të pamundur të ofrojë zbardhjen e saktë e në kohë të së vërtetës mbi këto pretendime. Ai kryesisht konstaton, nuk ofron mekanizma të tjera ndjekjeje dhe përmirësimi.

Midis vetë ministrave teknikë ka vlerësime të ndryshme për efektivitetin e eksperimentit. Sipas materialit përmbledhës të publikuar prej tyre⁶ *“përfshirja e opozitës në qeverisje gjatë vitit elektoral, në funksion të garantimit dhe monitorimit të procesit zgjedhor është një praktikë shumë e mirë në kushtet e një demokracie ende të brishtë në Shqipëri”.* Një konfirmim të tillë referuar klimës zgjedhore bëri edhe ministri Demiraj në VOA më 19 qershor, ku tha se *“marrëveshja e fundit Rama-Basha ka ndikuar pozitivisht për një fushatë sa më të qetë dhe nga ana e tyre forcat e rendit kanë marrë të gjitha masat për të siguruar një proces zgjedhor sa më normal”.* Megjithatë, i njëjti ministër, në fund të mandatit dy mujor deklaroi se praktika *“nuk mendoj se duhet bërë gjithmonë...për aq sa kam parë këto dy muaj mendoj se nuk funksionon”.*

Në materialin e përbashkët dhe në ndryshim nga praktika e vitit 2017 ministrat teknikë rekomandojnë se *“kjo përfshirje për të qenë efektive duhet të ndodhë më parë, konkretisht nga 1 janari i vitit zgjedhor dhe jo pak javë para zgjedhjeve për Kuvendin”.* Ata rekomandojnë periudhën 3-6 muaj para datës së zgjedhjeve në mënyrë që *“procesit i monitorit dhe masat e marra apo rekomandimet e dhëna nga Task-Forca do të mund të kryhen me një ritëm normal pune, që institucionet dhe entet apo shoqëritë shtetërore do të kenë më shumë kohë në dispozicion për të mbledhur e përpunuar informacionin dhe për t’ia referuar atë Task-Forcës të plotë e të saktë për çka kërkohet”.*

KONKLuzionet e Analizës mbi Eksperimentin e Ministrave Teknikë

⁶ Faqe 128

Praktika eksperimentale e ministrave teknikë në një qeveri të përbashkët me një kryeministër politik dhe pjesëmarrës politikë të partive të tjera, mbetet unike dhe ka shpjegim vetëm në kontekstin e kris politikë të pranverës së vitit 2017 në Shqipëri. Qëllimet kryesore të paktit politik, - dhënia fund e krizës, zhvillimi i zgjedhjeve, pranimi i rezultatit, kthimi i politikës në institucione dhe zgjedhja e organeve të vetingut në drejtësi, - u përmbushën. Kjo është merita kryesore e marrëveshjes së 17-18 majit 2017. Pjesa tjetër e saj që lidhej me garancitë e standardeve zgjedhore dhe cilësinë e zgjedhjeve dhe të qeverisjes rezultoi shumë më problematike dhe ende shumë larg pritshmërive dhe premtimeve.

Më poshtë janë të renditura risitë pozitive të eksperimentit dhe punës së ministrave teknikë, si dhe më pas, edhe problematikat kritike që lidhen me funksionin, rolin, legjitimitetin dhe trashëgiminë politike e institucionale që ata lanë:

RISITË POZITIVE TË EKSPERIMENTIT ME MINISTRA TEKNIKË

- **Praktika e ministrave teknikë krijoi një precedent pozitiv të “bashkëqeverisjes” në funksion të kapërcimit të mosbesimit dhe evitoi një prej krizave më të mëdha politike në vend.** Pasojat e zgjedhjeve pa opozitë do të ishin negative për vendin dhe për secilin aktor politik. Çdo zgjidhje tjetër ishte më e mirë sesa kriza.
- Arritja e dytë më e rëndësishme e këtij eksperimenti, siç thekson edhe ODIHR/OSBE ishte fakti se **Task Forca nxori një raport të hollësishëm të veprimtarisë së saj, si dhe ofroi një sërë rekomandimesh** për përmirësimin e praktikave zgjedhore në të ardhmen.
- **Fushata elektorale u ndikua pozitivisht, ranë tensionet politike,** ligjërimi politik ishte brenda normave të konkurrencës, klima pozitive zgjedhore shoqëroi edhe periudhën e administrimit të rezultatit të zgjedhjeve
- Falë eksperimentit me ministrat teknikë **Shqipëria mori vlerësime pozitive në nivel makro për zgjedhjet nga institucionet ndërkombëtare,** përfshirë misioni vëzhgues i ODIHR dhe OSBE. Kritikat thelbësore që iu adresuan procesit lidheshin me elementë jo institucionalë, siç janë akuzat për trafikun dhe blerjen e votës, influenza lokale, etj, elementë me rëndësi por që nuk e kishin burimin tek qeveria qendrore dhe nuk mund të ishin një strategji institucionale e asnjërës palë politike.
- Bashkëjetesa midis ministrave politikë të majtë dhe ministrave teknikë të së djathtës ndikoi në **maturimin e sjelljes institucionale,** ranë ndjeshëm rastet e abuzimit me pushtetin dhe krijoi një klimë vetëkontrolli në administratën publike dhe civile.
- **Ministrat teknikë nuk ishin kandidatë në zgjedhje, dhe për rrjedhojë, nuk e përdorën pushtetin e tyre në funksion të ndonjë agjende personale.** Ndarja e funksionit të tyre me kandidimin elektoral përbën një risi. Asnjë prej tyre nuk u akuzua se ka ndjekur axhendë elektorale dhe se ka pasur konflikt interesi gjatë ushtrimit të mandatit.
- **Një numër zyrtarësh militant që shërbenin në administratën civile dhe publike u larguan nga postet ose u denoncuan në organet e drejtësisë për shkelje të Kodit Zgjedhor** dhe legjislacionit në fuqi. Kjo praktikë bën dallim nga modelet e mëparshme elektorale, kur denoncimet nuk shoqëroheshin me masa konkrete dhe me ndjekje nga organet e zbatimit të ligjit.

- Gjatë periudhës elektorale dhe post elektorale, sidomos **gjatë tranzicionit nga qeveria eksperimentale me ministra teknikë deri tek krijimi i qeverisë në re në shtator 2017, nuk pati tensione politike dhe se tranzicioni rezultoi normal**, funksional për administratën dhe për sektorë specifikë, siç janë rendi publik, funksionimi i sistemit tatimor e doganor, konkurset dhe pranimet në arsimin e lartë, mbyllja pozitive e sezonit turistik, etj.

PROBLEMATIKAT KRITIKE TË EKSPERIMENTIT ME MINISTRA TEKNIKË

- **Mandati i ministrave teknikë ishte i kufizuar, për vetëm një muaj dhe i bazuar në një marrëveshje politike jo transparente.** Baza kryesore e legjitimitetit të tyre varej nga vullneti politik midis dy liderëve kryesorë, Rama e Basha, dhe jo në dokumente të shkruara dhe vendimmarrje institucionale. Për pasojë, sukcesi dhe dështimi i tyre varej nga aksesi që liderit politik u jepnin dhe siç rezultoi, ndryshimi i pozicionit të njërit prej dy liderëve përcaktoi edhe fatin e tyre.
- **Praktika me ministrat teknikë në një qeveri politike përbën risi, nuk ka eksperiencë dhe as traditë, ndaj edhe duke qenë zgjidhje e “minutës së fundit” nuk u shoqërua me praktika të plota ligjore dhe administrative, akte normative për rolin dhe përgjegjësinë e tyre dhe me elementë të tjerë garantues për funksionalitetin dhe efikasitetin e tyre.**
- **Task-force nuk ishte vendimmarrëse, por konstatuese, monitoruese dhe informuese,** - aktet e saj nuk ishin të detyrueshme dhe nuk ishin shteruese. Mungesa e fuqisë për veprim, e dobësoi pozitën e saj, vonesat në kryerjen e monitorimit të plotë dhe efektiv e pamundësoi misionin e saj.
- **Ndarja e pushtetit ekzekutiv midis PS e PD dha mesazhin se dy partitë kanë paracaktuar rezultatin zgjedhor dhe ishte demotivuese për votuesit kritikë të kryeministrit si dhe pjesën e pavendosur.** Fakti që më shumë se 200 mijë votues të së djathtës nuk morën pjesë në zgjedhje ose refuzuan të ishin aktiv në fushatë, është tregues i mesazhit të gabuar që iu përcoll atyre nga opozita dhe eksperimenti i bashkëqeverisjes përpara e pas zgjedhjeve.
- **Marrëveshja politike u arrit tej afateve ligjore për fushatën elektorale, me synim të shpëtojë zgjedhjet, por jo të garantojë barazi të tyre.** Për muaj me radhë mazhoranca e majtë ishte në fushatë, ndërsa opozita në protestë. Periudha nga marrëveshja deri në zgjedhje ishte e pamjaftueshme për opozitën për organizim efektiv elektorale dhe e mjaftueshme për mazhorancën për kontrollin e procesit zgjedhor.
- **Institucioni i Task-Forcë me funksion kryesor në monitorimin e rolit të qeverisë në zgjedhje devijoi nga një institucion ligjor me shtrirje të gjerë, në një institucion formal me mbështetje vetëm nga PD.** Asnjë prej ministrave të LSI nuk ishin pjesë e task-force dhe se asnjë prej ministrave të PS nuk morën pjesë në mbledhjet e saj. Për pasojë, task force krijoi profilin e një trupe politike të PD brenda qeverisë, pa legjitimitet dhe pa mundësi veprimi.
- **Shumica e elementëve që duhej të ishin në fokus të task-force,** siç janë përdorimi elektorale i buxhetit shtetëror, vendimmarrja politike e ekzekutivit në funksion të fushatës, emërimet me kontratë, kontratat koncensionare me mbështetësit financiarë në fushatë, etj, **ishin mbyllur përpara datës 17-18 maj** kur edhe u arrit marrëveshja politike. “Ngurtësimi i tyre” midis datave 22 maj dhe 25 qershor nuk solli garanci dhe as arritje, siç kishte pritshmëri eksperimenti me ministrat teknikë.

- **Aktiviteti i ministrave teknikë u dublua nga zyrtarët e lartë drejtues të ministrive, përfshirë zv/ministrat politikë të PS dhe Sekretarët e Përgjithshëm.** Krijimi i një sistemi paralel vendimmarrjeje dhe vlerësimi për gjendjen sektoriale çoi në mini-kriza menaxhimi në disa sektorë, sidomos në disa prej ministrive kryesore. Dobësia e funksionimit të sistemit sipas ligjit dhe Kushtetutës i dedikohet jo vetëm kufirit ende të padukshëm midis administratës civile e politike, por edhe mbi-pushtetit që partitë kanë në krijimin e konflikteve dhe përdorimin e strukturës publike dhe civile për interesa politike.
- **Hyrja e disa ministrave teknikë, me profil të ulët politik, në një qeveri që drejtohet nga kryetari i mazhorancës, me profil të lartë politik, krijoi disbalancë dhe thelloi kontrastin midis palëve politike.** Vendimi për zgjedhjen e ministrave nuk pati konsultim institucional në parti (PD) dhe për pasojë, nuk pati mbështetje të gjerë publike dhe as klimë promovuese të tyre. Ata nuk gëzuan mbështetjen e shoqërisë civile dhe grupeve të tjera të interesit, nuk arritën të bëhen burime referimi tek institucionet monitoruese dhe dështuan të jenë kritike edhe ndaj shkeljeve nga subjekti i tyre propozues.
- **Në perceptimin qytetar ka pasur gjithnjë shpresë se prurjet teknike dhe jo politike mund të ishin më të efektshme sesa prurjet militante politike.** Përvoja me ministrat teknikë është investim i kundërt me këtë perceptim. Ata erdhën si teknikë por gjatë aktivitetit të tyre fituan ngarkesë të madhe politike. Disa prej tyre vijojnë të kenë ngarkesë të theksuar politike në çdo deklaram që bëjnë për situatat politike dhe zhvillimet në vend. E njëjta trashëgimi u la edhe më 1991 dhe 1997. Për rrjedhojë investimi për modele të tilla me burim vetë partitë politike rezulton i dëmshëm dhe duhet parandaluar për të ardhmen.

REKOMANDIME PËR TË ARDHMEN

Praktika e eksperimentit me ministra teknikë konsiderohet një dosje aktualisht e mbyllur, por me probabilitet të madh të rihapet në të ardhmen kur vendi të përballet me zgjedhje të tjera politike. Me siguri, në një klimë mosbesimi palët do kërkojnë formula kompromisi dhe referimi tek përvoja e vitit 2017 është një prej pikave të referimit. Edhe nëse në periudhë afatshkurtër palët politike nuk do të kenë interes për rihapjen e përsëritjen e një modeli të tillë eksperimental, objekti i punës së ministrave, monitorimi i përdorimit të burimeve shtetërore e publike në fushatë elektorale, do të mbetet temë kryesore në çdo proces zgjedhor, duke filluar nga zgjedhjet vendore 2019.

Për këtë arsye është e rëndësishme që më shumë sesa me emrat dhe fatet e tyre, të trajtojmë gjetjet e rekomandimet e mundshme për të përmirësuar sistemin e monitorimit të zbatimit të ligjit për përdorimin e burimeve shtetërore e publike në fushata elektorale.

Bazuar në këtë prioritet vlerësimet finale për eksperimentin e ministrave teknikë dhe rekomandimet e mundshme për përmirësim në të ardhmen janë si më poshtë:

1. **Praktika eksperimentale me ministra teknikë në një qeveri politike mbetet e brishtë, e sforcuar dhe jo funksionale. Në dallim nga qeveria kujdestare zgjedhore e dhjetor 1991-mars 1992 apo e mars – qershor 1997, modeli me ministrat teknikë 2017 nuk arriti të luajë rol kujdestar në zgjedhje dhe nuk përmbushi shumicën e pritshmërive politike e publike të saj.**
2. **Përfshirja e opozitës politike në periudhë paraelektorale në një kabinet politik të drejtuar nga mazhoranca mbetet rekomandim i nxituar dhe jo produktiv. Për vetë natyrën e funksionimit të institucioneve në Shqipëri dhe personalizimin e pushtetit politik, figura e ministrave në një qeveri të drejtuar nga një kryeministër politik kundër tyre, nuk ndihmon në rritjen e integritetit të zgjedhjeve dhe as të cilësisë së demokracisë e të qeverisjes.**
3. **Përdorimi i kushtëzimit “ministra teknik” për një pjesë të ministrave në një qeveri koalicioni të gjerë, siç ishte kabineti qeveritar midis datës 22 maj dhe 1 shtator 2017, rezulton të jetë i gabuar, pa përmbajtje dhe pa bazë legjitimiteti. Ministri, në çdo formë të raporteve të tij me politikën, - politik apo jo politik, ka për detyrë të përmbushë detyrimet standarde kushtetuese dhe ligjore dhe në asnjë rast nuk mund e nuk duhet të provohet nga asnjëra prej tyre.**
4. **Në funksion të monitorimit të burimeve dhe rolit të qeverisë në zgjedhje shumë më efektive do të kishte qenë kalimi nga ministrat teknik tek modeli i emërimit në çdo ministri të një stafi monitorues pa rol drejtues, i cili të kishte legjitimitetin e monitorimit efektiv, duke u çliruar nga përgjegjësia drejtuese e institucionit. Nga ministrat teknikë nuk pritej vetëm monitorimi, por edhe roli aktiv në funksion, qeverisja e sektorit, - përgjegjësi që tejkalon kuadrin ligjor dhe politik të emërimit të ministrave teknik dhe i bën ata bashkëfajtor në rast të dështimit të cilësisë së qeverisjes në zgjedhje. Nëse do të kishim pasur ekipe monitoruese nëpër ministri, raportet e tyre do të kishin më shumë vlerë dhe se përgjegjësia në çdo rast do të kishte adresim të saktë tek titullarët zyrtarë të ministrive.**
5. **Praktika e monitorimit të zbatimit të ligjit, sidomos lidhur me burimet shtetërore në fushatën elektorale, do të duhet të nisë shumë kohë përpara zgjedhjeve. Sugjerimi për**

nisje në janar (sugjerimi i Task-Force) apo për një periudhë të mëparshme (ODIHR/OSBE) meriton të merret në konsideratë dhe të ketë pikënisje momentin e shpalljes së dekretit nga Presidenti i Republikës. Edhe data fundore e monitorimit meriton të trajtohet mbi bazën e sugjerimeve të ODIHR/OSBE ku flitet për një periudhë tjetër post-zgjedhore.

6. Forcimi i institucioneve të mbikëqyrjes ligjore, sidomos të KMSHC dhe të DAP, do të kishte ndikim të madh cilësor në forcimin e identitetit të administratës publike dhe garantimit prej saj të zbatimit të ligjit jo vetëm në anën formale të tij, por edhe në brendësinë dhe frymën e tij.
7. Prokuroria nuk ka kryer hetime serioze dhe as ka marrë vendime lidhur me rastet e denoncuar nga palë të ndryshme (subjekte elektorale, KQZ apo ministra e institucione) për shkelje ligji gjatë fushatës elektorale 2017. Parlamenti do të duhej të kishte një rol më aktiv për ti kërkuar prokurorisë përgjigje ligjore mbi këto pretendime, në mënyrë që ti jepet fund kulturës së pa-ndëshkueshmërisë së krimeve zgjedhore