

FORCIMI I INTEGRITETIT DHE LLOGARIDHËNIES NË POLICINË E SHTETIT

Janar 2021

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Shënim: Ky studim u realizua në kuadër të Projektit “Ndërtimi i integritetit për përmirësimin e performancës dhe qëndrueshmërisë së anti-korrupsionit në Policinë e Shtetit në Shqipëri” projekt i mbështetur nga Ministria e Punëve të Jashtme të Holandës. Objektivat, zbatimi i plotë dhe rezultatet e këtij projekti janë përgjegjësi e organizatës zbatuese – Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim. Çdo qëndrim apo opinion i shprehur në këtë projekt është i organizatës zbatuese dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të Qeverisë Holandeze.

K O N T E K S T I

Konteksti

Procesi i reformave të Policisë së Shtetit (PSh) ka përmbyllur tre dekada. Përgjatë viteve, institucioni i policisë ka shënuar përmirësim të vazhdueshëm të kapaciteteve dhe performancës së vet falë edhe mbështetjes së vazhdueshme të partnerëve ndërkombëtarë. Një rol veçanërisht pozitiv në këtë kontekst kanë luajtur edhe aktorët e shoqërisë civile dhe institucione të pavarura shtetërore dhe jo-shtetërore të cilat përmirësojnë llogaridhënien dhe përgjegjshmërinë e institucionit.

Roli dhe mbështetja e aktorëve institucionalë vendorë dhe i partnerëve ndërkombëtarë ka qenë mjaft i rëndësishëm për adresimin e sfidave me të cilat është përballur Policia e Shtetit ndër vite. – Duke filluar nga sfidat që kishin fillimisht të bënin me kushtet bazike të punës policore në vitet 1990, më tej me sfida të profesionalizimit të PSH, policimi në komunitet, ndërtimi partneriteteve për sigurinë publike dhe luftës kundër krimit e korrupsionit. Megjithatë, vlen të nënvizohet se

ky proces i vazhdueshëm reformash të Policisë së Shtetit përgjatë viteve ka ardhur kryesisht si një kuadër i iniciuar nga jashtë institucionit të policisë – më së shumti nga politika, partnerët ndërkombëtarë dhe proceset integruese evropiane të vendit.

Kontribute dhe përfshirje në këto procese ka pasur sigurisht edhe nga aktorë të shoqërisë civile ashtu edhe nga institucioni përfitues i saj – Policia – por shtysa fillestare e reformës dhe ‘brumi’ i analizës, bazës së të dhënave dhe alternativave të mundshme për adresimin e sfidave dhe shqetësimeve të institucionit të Policisë kanë qenë hallka të procesit reformues të cilat janë dominuar nga politika dhe aktorët ndërkombëtarë. Kjo qasje ka imponuar edhe shpeshtësinë e ‘reformimit’ të kuadrit ligjor bazë dhe atij plotësues nënligjor ndër vite, një proces i cili në mungesë të një baze të dhënash mbi sfidat dhe performancën e PSh ka prodhuar një proces dhe institucion policor të dominuar nga politika. Në fakt, një ndër hapat e para që çdo maxhorancë parlamentare ka ndërmarrë sapo ka ardhur në pushtet përgjatë tri dekadave të shkuara ka qenë miratimi i një ligji të ri për PSH – Ligji nr. 7504 / 1991; Ligji nr. 8553 / 1999, Ligji nr. 9749 / 2007 dhe Ligji nr. 108/2014.

Drejt një reforme të qëndrueshme të PSH

Në vitin 2013, IDM me mbështetjen e Ambasadës së Vendeve të Ulëta, ndërmori një program i cili u zhvillua në tre raunde të zbatimit të projektit “Ndërtimi i integritetit për përmirësimin e performancës dhe qëndrueshmëria e luftës kundër korrupsionit në Policinë e Shtetit në Shqipëri”. Programi prodhoi një bazë të dhënash të plotë mbi integritetin policor, mbi luftën antikorrupsion të PSH dhe sfida të tjera të policisë si p.sh. etika, performanca, etj. Gjithashtu prodhoi një analizë krahasimore mbi ndikimin e masave të institucionit dhe reformave në përgjithësi mbi këto çështje përgjatë periudhës 2013 – 2020. Bazuar në një metodologji solide me instrumente të hulumtimit cilësor (intervista, fokus grupe) dhe sasior (sondazh kombëtar me publikun dhe me punonjës së PSH), raundi i parë i projektit (2013/2014) prodhoi të dhënat bazë të indikatorëve (baseline indicators) mbi korrupsionin dhe integritetin policor në Shqipëri. Raundi i dytë i projektit (2015/2016), jo vetëm gjeneroi të dhëna të përditësuara të cilat mundësuan analizën krahasimore (2014 vs. 2016) dhe pilotoi me sukses instrumente për forcimin e luftës antikorrupsion. Kjo gjë u arrit duke hedhur dritë mbi fenomene shqetësuese brenda Policisë së Shtetit, të cilat për herë të parë silleshin në vëmendjen e publikun nga vetë punonjësit e PSH të intervistuar në kuadër të hulumtimit. Duke ndërtuar më tej mbi një bazë më të plotë të dhënash të cilat u përditësuan përgjatë dy viteve të fundit, raundi i tretë (2018/2020) i projektit plotësoi analizën krahasimore të matjes së performancës së PSH, integritetit dhe ndikimit të reformave në PSH. Gjithashtu, në këtë fazë IDM

zbatoi suksesshëm dy modele të veçanta – Planet e integritetit të policisë në bazë komisarati që mundësuan PSH të brendësojë instrumentet për identifikimin dhe zvogëlimin e risqeve për korrupsion¹; dhe Modeli i trekëndëshit si një instrument për parandalimin dhe luftën ndaj krimit në nivel vendor dhe llogaridhënien publike, që zbatohet nga Bashkia, Komisarati i policisë dhe Prokuroria².

Përtej rezultateve konkrete dhe praktikave të suksesshme që vendosi, faza e tretë e programit të IDM mundësoi edhe dy elementë thelbësorë të cilët i kanë munguar çdo reforme në Policinë e Shtetit të iniciuar nga politika në 30 vitet e fundit. Së pari, mundësoi evidencat, identifikimin dhe analizën e trendeve ‘2014 – 2016 -2020’. Së dyti, krijoi hapësirën për artikulin e nevojave dhe sfidave të identifikuara së brendshmi – nga Policia e Shtetit dhe për Policinë e Shtetit – të ballafaquara me pritshmëritë dhe eksperiencën e qytetarëve. Të dy këta komponentë, të munguar në çdo nismë të mëparshme që ka prodhuar një ligj të ri të PSH – 1991, 1999, 2007 dhe 2014, mundësojnë të shohim përtej sfidave në nivel mikro. Konkretisht, ato na lejojnë t’i qasemi një procesi gjithëpërfshirës që i jep fund ‘paqëndrueshmërisë së vazhdueshme të reformës së PSH’ nëpërmjet adresimit të disa problemeve sistemike. Janë pikërisht këto sfida të cilat kanë ushqyer në këto 30 vjet rrethin vicioz të ‘krizave ciklike’ në performancën e PSH të cilat kanë lejuar maxhorancat politike të ndërmarrin reforma të formatit ‘nga e para’ (from scratch) sapo kanë ardhur në pushtet, duke i pamundësuar kështu institucionit të PSH të ndërtojë në mënyrë të qëndrueshme mbi një reformë të udhëhequr nga nevojat e brendshme dhe pritshmëritë e qytetarit.

Blueprint: Një dokument veprimi për ‘system reset’

Analiza e të dhënave mbi performancën dhe integritetin e policisë së shtetit, përpjekjet dhe rezultatet e saj në luftën kundër korrupsionit paraqesin një tablo të plotë të ndikimit të reformave dhe masave antikorrupsion përgjatë periudhës 2013

1 IDM. 2018- 2019. Integritet-Llogaridhënie- Partneritet. Buletin nr.1 -2 (2018) /3-4 (2019). Tirana: IDM.

2 IDM. 2020. Integritet-Llogaridhënie- Partneritet. Buletin nr.7 -8. Tirana: IDM.

– 2020. Institucioni i Policisë së shtetit, si edhe aktorë të tjerë të përfshirë dhe / ose të interesuar në konsolidimin e performancës së PSH duhet të shqyrtojnë gjetjet e të tre studimeve për të kalibruar në mënyrë të plotë masat e parashikuara në plan veprime që synojnë uljen e korrupsionit dhe forcimin e integritetit policor.

Seria e të tre studimeve ofron gjithashtu edhe një përparësi të jashtëzakonshme jo thjesht sepse përdorin evidenca më solide, por për shkak të faktit se këto evidenca kanë si burim eksperiencën (jo thjesht perceptimin) e ‘konsumatorit’ të shërbimeve policore (publiku i gjerë) si edhe atë të ofruesit të këtyre shërbimeve (punonjësit e policisë të të gjitha niveleve). Analiza e këtyre të dhënave dhe posaçërisht, e sfidave të raportuara nga vetë punonjësit e Policisë së Shtetit i jep përgjigje paqëndrueshmërisë së rezultateve për konsolidimin e PSH. Mbi të gjitha, ato tregojnë qartazi hartën e rrugës (Roadmap) që duhet ndjekur jo vetëm për të përmirësuar performancën e PSH, por si pasojë, edhe për të forcuar integritetin e organizatës, suksesin e saj në luftën kundër korrupsionit, krijimin e një mjedisi ku policia është aleati i qytetarit, partneri i komunitetit për sigurinë e të cilit më shumë institucione vendore ndajnë përgjegjësitë me PSH.

Vlen të theksohet se ndërkohë që për një pjesë të mirë të çështjeve, qëndrimet e publikut dhe punonjësve të PSH janë diametralisht të kundërta. Megjithatë, ka tre çështje thelbësore për të cilat qëndrimet e të dy aktorët – ofruesi i shërbimit policor (punonjësit e PSH) dhe përdoruesi (qytetarët) janë mjaft të përafëruara. Këto tre çështje, të cilat përbëjnë njëherësh edhe pjesën qendrore të diskutimit dhe rekomandimeve të këtij Blueprint-i, kanë të bëjnë me drejtimin e PSH; menaxhimin e institucionit dhe performancës së tij; si edhe integritetin policor.

Profesionalizimi i drejtimit të PSH

Ndikimi i politikës tek Policia e Shtetit përgjatë periudhës 2013 – 2020 perceptohet si faktor me ndikim të fortë ose shumë të fortë në përhapjen e korrupsionit në PSH nga rreth 71% dhe 76% e qytetarëve.³ Përgjatë të njëjtës periudhë, mesatarisht një në dy (2014) dhe një në tre (2016 dhe 2020) punonjës policie kanë ndarë të njëjtin

3 74% e publikut sipas studimit të 2014, 76% sipas studimit të 2016 dhe 71% në studimin e 2020. Për më shumë informacion shih IDM. 2020. Integriteti dhe Korrupsioni Policor në Shqipëri 3.0. Tirana: IDM., fig.39, f.68.

mendim.⁴ Në vitin 2020, 50% e punonjësve të policisë të anketuar nga studimi i IDM kanë deklaruar se nuk janë dakord me pohimin se “Drejtuesit politikë nuk e përdorin policinë për qëllime politike dhe korruptive”. Gjithashtu, 40% e tyre nuk ishin dakord as me pohimin se “Drejtuesit politikë dhe punonjësit e policisë bashkëpunojnë ndërmjet tyre për të luftuar korrupsionin”. Përqindjet e mosdakortësisë nga ana e publikut lidhur me këto dy deklarata janë kuptueshëm më të larta, 63% dhe 51% respektivisht, pra me një hendek prej 10 pikësh përqindje përafërsisht.

Ndonëse në pamje të parë kjo do të sugjeronte një ngërç që ka të bëjë vetëm me rolin e politikës në përcaktimin e emrave të kupolës drejtuese të PSH, të dhëna të tjera sugjerojnë se gjërat nuk janë aq të thjeshta. 47% e punonjësve të policisë nuk mendojnë se “Emërimet dhe gradimet në nivele të larta të policisë kryhen mbi bazat e meritokracisë” apo se “Emërimet dhe gradimet në nivele të mesme dhe të ulëta të policisë kryhen mbi bazat e meritokracisë”. Qytetarët ndajnë kryesisht të njëjtin mendim si punonjësit e PSH (56% dhe 52% respektivisht)⁵.

Sa më sipër sugjeron se ka një nevojë të ngutshme për të siguruar pavarësimin e performancës së PSH nga politika. Për këtë qëllim vendosja e një mekanizmi të ‘balancës dhe kontrollit’ në emërimin dhe shkarkimin e drejtorit të përgjithshëm të PSH është mjaft e rëndësishme. Çështje tjetër po aq thelbësore është edhe sigurimi i një qartësie për pjesëtarët e PSH se avancimi i karrierës së tyre nuk do të varet nga asgjë tjetër veç performancës së tyre dhe një procesi plotësisht të parashikueshëm dhe meritokratik.

Për emërimin apo shkarkimin e Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit mund të procedohet për analogji me praktiken kushtetuese të emërimit dhe shkarkimit të Shefit të Shtabit të Përgjithshëm të Ushtrisë apo Drejtorit të Shërbimit Informativ. Një tjetër alternativë mund të ishte emërimi dhe shkarkimi nga Këshilli i Ministrave me pëlqimin e një strukture përfaqësuese të Kuvendit të Shqipërisë. Në të dyja rastet përzgjedhja e emrit të Drejtorit të Përgjithshëm të realizohet përmes një procesi konkurrues dhe transparent, ku të iniciohet nga një votim i fshehtë i punonjësve me grada “drejtues” dhe “drejtues i parë” të Policisë së Shtetit. Ministri i Brendshëm paraqet pranë Këshillit të Ministrave për emërim tre kandidaturat më të votuara.

Çështje e rëndësishme që lidhet edhe me gjetjet e sondazhit për rolin e pagës dhe kushteve të brendshme të punës me korrupsionin lidhet drejtpërsëdrejti me statusin

4 49% e punonjësve të policisë në studimin e vitit 2014, 29% në studimin e 2016 dhe 37% në studimin e vitit 2020.

5 IDM. 2020. Integriteti dhe Korrupsioni Policor në Shqipëri 3.0. Tirana: IDM., fig 36, 37. f. 62-64.

e punonjësit të policisë së shtetit. Një zhvillim që do të zgjidhte përfundimisht këto probleme është miratimi me ligj i këtij statusi në të tre komponentët e tij: siguria e punonjësve të policisë për shkak të detyrës, statusi ekonomik në të gjithë përbërësit e tij, dhe njehsimi i gradës policore me atë të statusit të administratës publike.

Përmirësimi i menaxhimit policor

“Kultura e punës në institucionin e PSH” dhe “Menaxhimi i dobët i PSH”⁶ shihen si faktorë rrisht në përhapjen e korrupsionit në Polici jo vetëm nga publiku, por gjithashtu edhe nga ana e punonjësve të PSH. Më shumë se gjysma e publikut e sheh menaxhimin e dobët të PSH si faktor rrisht në 2016 dhe 2020, respektivisht 78% dhe 55% e tyre. Një përqindje mjaft e konsiderueshme e punonjësve të policisë ndajnë të njëjtin mendim me qytetarët lidhur me këtë faktor, përkatësisht 41% në vitin 2016 dhe 45% në 2020ën. Kultura e punës në PSH shihet në mënyrë kritike thuhet nga 2/3 e publikut në të tre studimet, ndërkohë që diçka më pak por sërish një përqindje e konsiderueshme e të punonjësve të PSH ndajnë të njëjtin qëndrim – respektivisht, 42% (2014), 33% (2016) dhe 43% (2020).

Ndonëse problematika lidhur me shpërdorimin e fondeve apo të mjeteve të policisë konfirmohen thuhet nga një në çdo tre ose katër punonjës të policisë të anketuar në të tre studimet, sfidat e menaxhimit policor shihen po ashtu edhe në mënyrën e organizimit të strukturave policore në nivel drejtorish rajonale dhe nivel qendror, po aq sa edhe në proceset problematike të menaxhimit të karrierës të tilla si emërimet apo promovimet në detyrë në struktura policore.

Ka një nevojë të qartë për forcimin e komisariatit vendor, si me kompetenca ashtu edhe me objektiva konkrete pune, burime njerëzore dhe financiare. Këtu duhet menduar edhe dinamika e komisarivateve me Drejtoritë e Policisë së Qarqeve. Një ide që është paraqitur më herët nga vetë struktura të brendshme të PSH në këtë drejtim është ajo e reduktimit të numrit të drejtorive rajonale dhe rikonceptimi i kompetencave të tyre koordinuese.

6 Ndërkohë që për faktorin e parë IDM i ka pyetur të anketuarit në të 3 studimet e tij, “menaxhimi i dobët i PSH” është futur për herë të parë në 2016ën.

FORCIMI I INTEGRITETIT POLICOR

Dy çështjet e analizuara më sipër përbëjnë parakushte për qëndrueshmëri dhe përmirësim të vazhdueshëm jo vetëm të performancës policore matur nëpërmjet statistikave të sigurisë publike, por edhe parakushte thelbësore për vetë integritetin policor. Por, lidhur me këtë të fundit, është e nevojshme që rregullat e integritetit gjithashtu të përqafohen nga çdo punonjës i PSH dhe të jenë natyrshëm pjesë e një kulture organizative.

Nga perceptimi i punonjësve të policisë (studimi me skenarë hipotetikë, 2019) sjelljet që cenojnë integritetin policor rezultojnë korrupsioni në forma si ryshfeti, dhurata apo shpërblime të marra gjatë apo jashtë orarit të punës si edhe fshehja e shkeljeve me urdhër policor. Këto sjellje raportohen në mënyrë konsistente shqetësim dhe faktor risku ndaj integritetit të figurës së punonjësit të PSH.⁷ Shkeljet që lidhen me aktivitetet që zhvillohen jashtë orarit të punës, ashtu si dhe në studimin e mëparshëm 2016 raportohen jo shumë serioze apo më pak cënuese të integritetit të punonjësve të policisë.

Në përgjithësi, një mjedis i shëndetshëm etik dhe me integritet karakterizohet nga vlerat morale dhe etike në organizatë si edhe nga një tërësi aktivitësh për zbatimin e tyre. Ndërtimi i një kulture organizative që ndihmon në luftën kundër korrupsionit kërkon ndërmarrjen e disa hapave në miratimin e rregullave dhe politikave antikorrupsion. Institucionet ligj zbatuese në vend gradualisht po kuptojnë se korrupsioni mund të adresohet përmes këtyre politikave në nivel njësie policore, të tilla si planet e integritetit. Një Plan Integriteti synon të përmirësojë standardet e integritetit të njësisë policore përmes transparencës, llogaridhënies dhe masat kundër korrupsionit. Qëllimi i tij është ndërtimi i një rruge sistematike për identifikimin e proceseve dhe praktikave të cilat menaxhohen në mënyrë komplekse nga njësia policore dhe punonjësit e tij. Investimi gradual tek planet e integritetit në çdo njësi policore do të ndryshojë kulturën e menaxhimit të institucionit drejt një kulturë menaxheriale të hapur dhe komunikuese brenda njësisë policore. Plani

7 Sulstarova, R. (2019). Aspekte të Etikës dhe Integritetit në Policinë e Shtetit (sondazhi me skenarë hipotetikë) IDM: Tirana., f.6 Aksesuar më 25 janar 2021, në adresën: <https://idmalbania.org/report-on-assessment-of-state-police-ethics-and-integrity-june-2019/>

i Integritetit qartëson dhe fuqizon rolin dhe përgjegjësitë e çdo punonjësi brenda njësisë policore për zbatimin dhe monitorimin e planit. Njëherazi plani forcon rezistencën organizacionale të njësisë policore ndaj risqeve të korrupsionit.

Vlerat etike dhe morale për një njësi policore janë tërësia e normave të sjelljes që i sigurojnë punonjësve një kornizë për të kuptuar dhe përgjigjur sfidave në vendin e punës. Ndaj këto vlera duhet të përcaktojnë kulturën dhe standardet e pritura prej punonjësve të policisë, duke rezultuar në parandalimin e sjelljeve korruptive, jo-etike dhe jo-profesionale. Miratimi i këtyre vlerave si pjesë e planeve të integritetit vendos bazat për një kulturë të shëndetshme integriteti në njësi policore.

Zgjidhja e problematikave të analizuara më sipër, nën këndvështrimin e alternativave të ofruara në këtë dokument apo edhe me alternativa të tjera është e rëndësishme të vijë në një kontekst gjithëpërfshirës. Përgjatë tre dekadave të funksionimit të saj dhe reformave të PSH, ky institucion ka krijuar ndër të tjera edhe kapacitete njerëzore dhe ekspertizë e cila duhet të gjejë format dhe forumet e duhura për të kontribuar në vazhdimësi. Ndërkohë që politika do të mbetet aktori kryesor përgjegjës për 'kodifikimin' e masave reformuese, memoria institucionale e PSH, nevojat dhe kapacitetet e saj si edhe përballja me pritshmëritë dhe vlerësimin e publikut janë busulla më efektive për vendosjen në baza të qëndrueshme të reformës së PSH.

PLAN VEPRIMI (BLUEPRINT)

FORCIMI I INTEGRITETIT DHE LLOGARIDHËNIES NË POLICINË E SHTETIT