Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Rruga Shenasi Dishnica Nr.37, P.O. Box 8177, Tirana, Albania,

Tel: +355 4 2400241, Tel/Fax: +355 4 2400640

E-mail: info@idmalbania.org

Website: www.idmalbania

**Rritja e kapaciteteve mbikëqyrëse e kontrolluese të Legjislativit ndaj Sektorit të Sigurisë në Shqipëri**

(Raport përmbledhës)

***Hyrje***

Raporti vijues finalizon punën e përbashkët midis Institutit për Demokraci e Ndërmjetësim (IDM) Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare (KPSK) dhe Qendrës së Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) në një projekt njëvjeçar që synonte rritjen e kapaciteteve të KPSK, për ushtrimin e funksionit të tij legjislativ, mbikëqyrës e kontrollues ndaj sektorit të sigurisë në Shqipëri.

Për më se një dekadë, IDM ka konsoliduar pozicionin e vet për studime në fushën e sigurisë. Mbështetur në punën e një numri studiuesish me autoritet në këtë fushë, pjesë e stafit të IDM apo bashkëpunëtorë të jashtëm, në bashkëpunimin me organizata rajonale e evropiane simotra, në një partneritet në rritje me institucionet e sigurisë të vendit dhe Kuvendin e Shqipërisë, gjatë kësaj periudhe, IDM ka ndërmarrë disa studime me vlerë të cilat kanë kontribuuar në ecurinë e reformave e këtyre institucioneve dhe në cilësinë e një numri dokumentesh të natyrës strategjike të prodhuara prej tyre. Në këtë kuadër IDM ka realizuar studimet për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë prej Legjislativit, Ekzekutivit, Gjyqësorit, prezantuar në fillim të këtij viti, raportet vjetore të monitorimit të mbledhjeve të Komisionit të Sigurisë dhe atij të Integrimit (periudha 2011-2013) ka dhënë ekspertizë për disa projekt-ligje për sektorin e mbrojtjes, të policisë së shtetit, shërbimin informativ ushtarak, për kompanitë private të sigurisë, etj.

Zgjedhjet parlamentare të vitit të kaluar, krahas rotacionit të pushtetit, patën si veçori një ndryshim të konsiderueshëm të përbërjes së Parlamentit dhe gjithashtu të Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare (KPSK). Aktualisht, nga 25 anëtarë të këtij Komisioni, 11 anëtarë, ose 44% e tyre janë deputetë të rinj, pa një përvojë të mëparshme parlamentare. 17 anëtarë të Komisionit të Sigurisë, ose 68% e tyre, marrin pjesë në këtë Komision për herë të parë. 11 anëtarë të Komisionit, ose 44%, janë juristë, 6 anëtarë, ose 24% vijnë nga institucionet e sigurisë (mbrojtje, rendi, shërbim informativ) 2 anëtarë, ose 8% kanë formim nga shkencat politike/filozofi, ndërsa 4 anëtarë, ose 16% janë ekonomistë.

Nisur nga sa më sipër, midis KPSK dhe IDM u gjet mirëkuptimi i plotë për një seri takimesh të përbashkëta, ku në mënyrë të hapur e informale, të shkëmbeheshin mendime për çështje të rëndësishme të sigurisë, pjesë e agjendës së punës të Komisionit. Në mënyrë të veçantë, drejtuesit e këtij Komisioni, zotërinjtë Spartak Braho e Flamur Noka, përkatësisht si Kryetar e Nënkryetar, por edhe Zoti Piro Lutaj si Sekretar, kanë mbështetur e kontribuuar në inicimin dhe implementimin e këtij projekti. Nga ana tjetër, ishte po ashtu vendimtare mbështetja e DCAF, parë kjo sa në aspektin financiar po aq edhe në ekspertizën profesionale me studiues dhe literaturë.

Duke filluar nga 12 Nëntori i vitit të kaluar, u zhvilluan 7 takime të përbashkëta ku janë diskutuar e shkëmbyer përvoja të vlefshme për çështjet: principe të përgjithshme dhe praktikat më efikase të monitorimit nga parlamenti të sektorit të sigurisë; monitorimi financiar i institucioneve të sigurisë prej parlamentit; monitorimi dhe kontrolli i institucioneve informative; roli i aktorëve kryesorë në çështjet e sigurisë kombëtare (me fokus Këshillin e Sigurisë Kombëtare); paketa e re ligjore për sektorin e mbrojtjes dhe ndarjen e kompetencave për drejtimin e komandimin strategjik të Forcave të Armatosura; Ligji për kompanitë private të sigurisë; Strategjia e Sigurisë Kombëtare të RSH, etj.

Me vlerë të veçantë ka qenë pjesëmarrja në workshop-in e parë e dy ekspertëve të DCAF, të cilët bënë të njohura përvojat më pozitive sot në Evropë dhe shtjelluan disa prej praktikave më efikase të ushtrimit të mbikëqyrjes dhe kontrollit të parlamentit mbi sektorin e sigurisë. Në mënyrë të posaçme vlen të risillen në kujtesë disa prej konkluzioneve të tyre se parlamentarët mund të mos jenë ekspertë të fushës, por “ata duhet të dinë të bëjnë pyetjet e duhura”. Ata duhet të jenë këmbëngulës ndaj Qeverisë duke i kërkuar që “*të informojë, shpjegojë dhe justifikojë*”[[1]](#footnote-1) mbi punën që kryhet në sektorin e sigurisë. Nga ana tjetër ata duhet të përcaktojnë e ndjekin procedura dhe afate në punën e vet mbikëqyrëse e kontrolluese, nëse duan të jenë produktivë, duke shmangur, njëherazi, dublikimet apo përplasjet me punën e komisioneve të tjera parlamentare, por edhe punën e shkëputur e pa ndërveprim me to.

Në secilin prej workshop-ëve të sipërpërmendur, në varësi të çështjeve të vendosura në fokus, anëtarëve të Komisionit të Sigurisë, u janë vënë në dispozicion edhe materiale tekstuale, studime të IDM, por jo vetëm, me qëllim krijimin e një fondi të përshtatshëm materialesh studimore, të volitshme për referim, ku principet dhe analizat teorike, së bashku me praktikat më të mira nga vendet me demokraci të konsoliduar e në zhvillim, të jenë ballafaquar me praktikat e deritanishme të vendit tonë, për këto çështje.

Ishte e natyrshme që ky proces i shtrirë në një periudhë gati një vjeçare, do të kishte edhe sfidat e veta. Atmosfera e ngarkuar politikisht në prag të marrjes së statusit kandidat për integrim në BE, pozicionet politike të diferencuara në lidhje me reformën territoriale, të administratës publike e drejtësisë dhe sidomos, bojkoti i opozitës që nga Korriku i këtij viti, kanë pasur reflekset e veta edhe në ecurinë e projektit tonë. Kjo është konstatuar në pjesëmarrjen relativisht të ulët të anëtarëve të Komisionit të Sigurisë në workshop-et e zhvilluara në kuadrin e këtij projekti dhe në cilësinë e diskutimeve për çështje të veçanta të tyre. Në një rast, konkretisht në workshop-in e organizuar në lidhje me kompanitë private të sigurisë, për shkak të shpejtësisë me të cilin u procedua në Parlament, aktiviteti ynë u krye pas miratimit të ligjit përkatës.

Në vijim, një paraqitje më e detajuar e disa prej konkluzioneve kryesore të punës së IDM, parë kjo në një kohështrirje më të madhe, duke përshirë edhe një pjesë të legjislaturës së kaluar.

***Parlamentarizmi dhe sektori i sigurisë në Shqipëri***

Në përgjithësi, mbështetur edhe në raportet e institucioneve ndërkombëtare, sidomos të progres-raporteve të Komisionit të BE për Shqipërinë (përfshi atë të datës 8 Tetor të këtij viti) të hulumtimeve të IDM të kryera në një periudhë 3-4 vjeçare, si dhe të projektit në fjalë, konstatohet progres në zhvillimin e parlamentarizmit dhe thellimin e reformave demokratizuese në Shqipëri. Bazuar në përvojën e demokracive të reja, konstatohet se, si rregull, procesi i institucionalizimit të këtyre reformave ndjek tre nivele të njëpasnjëshëm([[2]](#footnote-2)): 1) vendosja e kuadrit ligjor; 2) zbatimi i ligjeve (që konsistojnë kryesisht në kapacitetet administrative dhe praktikat në zbatim); 3) “brendësimi” i ligjeve (që përfaqëson nivelin më të lartë të transformimit, e lidhur kryesisht me qëndrimin e çdo individi, apo institucioni në përgjithësi, ndaj këtyre ligjeve dhe praktikave). Në rastin e Shqipërisë, pavarësisht hapave pozitivë në përmirësimin e kuadrit ligjor, të përfshirjes në këtë proces të më shumë aktorëve dhe përmirësimit të transparencës, ky proces mund të konsiderohet ende në fillim të “nivelit 2” (zbatimi) por ende larg “nivelit 3” (brendësimi).

***Miratimi i ligjeve***

Gjatë legjislaturës së kaluar, Kuvendi i Shqipërisë miratoi mbi 600 ligje[[3]](#footnote-3), prej të cilëve, vetëm një numër i vogël i takojnë sektorit të sigurisë. Shumica e tyre kanë synuar përafrimin e legjislacionit shqiptar me atë të BE. Megjithatë cilësia e ligjeve të miratuara është vënë jo rrallë në pikëpyetje, për shkak të procedurave të shpejta të miratimit, të cilat, sipas konstatimit në raportet e progresit të BE, *“...nuk u kanë dhënë komisioneve parlamentare kohën e nevojshme për shqyrtim dhe organizimin e seancave përkatëse dëgjimore*”.[[4]](#footnote-4) Disa prej ligjeve që lidhen me çështjet e integritetit kanë pasur boshllëqe, shpesh në vetë formulimet e tyre dhe u mungojnë mekanizmat zbatues[[5]](#footnote-5). Gjatë kësaj periudhe, me gjithë diskutimet e vijueshme edhe me shoqërinë civile, Kuvendi nuk arriti të miratonte ligjin për kontrollin e shërbimeve informative. Aktualisht ekziston ligji organik për Shërbimin Informativ të Shtetit (SHISH) i cili, siç pranohet tashmë nga të gjithë, e ka të nevojshme të ripunohet. Së fundi, në Qershor të këtij viti, u ripunua ligji “Për Agjencinë e Inteligjencës dhe Sigurisë të Mbrojtjes” (AISM), por ende mbeten pa u mbuluar nga ana ligjore pesë shërbime të tjera informative[[6]](#footnote-6). Për këto shërbime, të cilat funksionojnë në Ministrinë e Brendshme, Ministrinë e Financave dhe Ministrinë e Drejtësisë, praktikisht mungon kuadri ligjor, për të rregulluar mbikëqyrjen dhe kontrollin e tyre prej Legjislativit. Nga ana tjetër, edhe për SHISH e AISM, është e paqartë mënyra e ushtrimit të kontrollit financiar nga legjislativi (konkretisht nga Komisioni Parlamentar i Sigurisë) përveçse nëpërmjet Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH).

Nga aspekti i cilësisë, rezulton se Ligji Nr. 116, datë 13.12.2012 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9157, datë 4.12.2003 “Për përgjimin e telekomunikimeve”, të ndryshuar”, nisur edhe nga sensitiviteti i objektit të tij, është nga ligjet më problematike të miratuara në këto 2-3 vite të fundit në fushën e sigurisë. Në bazë të vlerësimit të njërit prej deputetëve të mazhorancës së asaj kohe, e drejta e pakufizuar e 29 institucioneve për të përgjuar gjithkënd e pa asnjë garanci ligjore, vijon të jetë në fuqi dhe kërcënon shumë rëndë të drejtat dhe liritë e çdo shqiptari apo të huaji në këtë vend. Përtej ndjekjes penale ndaj cilitdo që është përfshirë në mënyrë abuzive me këto përgjime, duhet bërë urgjentisht ndryshimi i ligjit dhe kthimi i tij në standardin evropian që mbron liritë dhe të drejtat e qytetarëve[[7]](#footnote-7).

Një nga problemet në lidhje me hartimin e ligjeve vijon të mbetet mungesa e kompromisit midis mazhorancës dhe opozitës, për rrjedhojë, projekt-ligjet kanë kaluar për votim në parlament kryesisht të pandryshuara, vetëm me votat e mazhorancës. Kjo ka ndikuar jo vetëm në cilësinë e ligjit, por edhe në jetëgjatësinë e tij, e konstatuar në disa raste.[[8]](#footnote-8)

Në legjislaturën e re, brenda rreth një viti, janë miratuar shtatë ligje që lidhen me sektorin e sigurisë. Me gjithë aspektin pozitiv të përmbushjes të disa boshllëqeve ligjore, apo të nevojës për të reflektuar nga ana ligjore ndaj një numri zhvillimesh të kohës në këtë sektor (veçanërisht miratimi i Strategjisë të Sigurisë Kombëtare) sërish mund të thuhet se ka pasur një ngutje të pajustifikuar, që e ka ngushtuar kohën e nevojshme për analizë nga KPSK, por edhe nga Shoqëria Civile (specifikisht IDM). Bojkoti prej opozitës i punimeve të Kuvendit dhe komisioneve parlamentare, në gjysmën e dytë të këtij viti, në mënyrë të kuptueshme ka pasur ndikimin e vet në skrupulozitetin e shqyrtimit të projekt-ligjeve të sjella në Kuvend. Në mungesë të përfaqësuesve të opozitës, shqyrtimi i këtyre ligjeve në KPSK dhe në seancat plenare është bërë relativisht shpejt[[9]](#footnote-9), me ndërhyrje, pyetje e komente vetëm nga një grup i vogël deputetësh, me pak ose aspak ndryshime nga projekti i sjellë nga Qeveria. Nga ana tjetër, janë disa raste ku edhe ekspertiza e dhënë nga IDM nuk është marrë parasysh.

***Mbikëqyrja dhe kontrolli i institucioneve të sigurisë***

Tre faktorë përcaktojnë një mbikëqyrje dhe kontroll efektiv të Legjislativit mbi sektorin e sigurisë: a) autoriteti (që rrjedh nga kuadri kushtetues e ligjor, por edhe nga praktikat ekzistuese) b) vullneti (i parë ky tek partitë politike, por edhe shoqëria dhe vetë sektori i sigurisë për të pranuar e mbështetur këtë mbikëqyrje) dhe c) mundësia (e lidhur më shumë me burimet, ekspertizën, stafet në dispozicion dhe aksesin tek informacioni).

Në Shqipëri këta faktorë kanë rezultuar problematikë, me një numër sfidash për t’u kapërcyer. Në lidhje me autoritetin, kuadri aktual ligjor, veçanërisht ai për kontrollin financiar të sektorit të sigurisë, megjithëse në përgjithësi i përmbush standardet demokratike perëndimore, ende ka mungesa dhe nuk u referohet në mënyrë “eksplicite” e të detajuar të gjitha institucioneve të sigurisë. Për sa i përket vullnetit politik, në Shqipëri ka qenë përherë evidente një tendencë e partisë/koalicionit qeverisës për të mbi-kontrolluar institucionet e sigurisë, mbi baza partizane, ndërsa ka penguar apo dobësuar çdo përpjekje për mbikëqyrje, të iniciuar nga opozita, brenda legjislativit, nëpërmjet mekanizmave demokratikë. Së fundi, në lidhje me aftësinë e Legjislativit për të ushtruar rolin e vet mbikëqyrës e kontrollues ndaj institucioneve të sigurisë, sidomos nëpërmjet komisioneve të përhershme parlamentare, mbetet ende shqetësim mungesa e ekspertizës, e parë kjo tek pjesëtarët e tyre por edhe tek stafet mbështetëse. Janë vetëm 14 ekspertë për të tre komisionet e përhershme parlamentare që merren me sektorin e sigurisë, prej të cilëve vetëm katër në KPSK. Për më tepër, qarkullimet/ndryshimet e shpeshta të anëtarëve të stafeve kanë dëmtuar akumulimin e memories dhe ekspertizës institucionale, ndërsa, deputetët e opozitës, si rregull, i kanë konsideruar ato të kontrolluara nga mazhoranca dhe kanë hezituar të mbështeten në ekspertizën e tyre, në çdo rast që u ka lindur nevoja, në kuadrin e funksioneve të tyre parlamentare.

Në një vështrim të përgjithshëm është konstatuar mungesë koordinimi midis komisioneve të përhershme parlamentare të cilët “[...] *punojnë në mënyrë të pavarur, pavarësisht faktit se ata mund të fokusohen në të njëjtën çështje*”[[10]](#footnote-10). Gjatë periudhës 2011-2012, u zhvilluan vetëm 3 interpelanca me titullarët e sektorit të sigurisë: Ministrin e Drejtësisë, Ministrin e Brendshëm dhe Ministrin e Mbrojtjes. Vetë këto interpelanca, të kërkuara kryesisht nga deputetët e opozitës, për shkak të frymës së mosbesimit mazhorancë-opozitë, nuk mundën të prodhonin ndonjë rezultat apo ndryshim në politikat ekzistuese. Gjatë viteve 2011 dhe 2012, mbikëqyrja parlamentare e zbatimit të politikave dhe legjislacionit të qeverisë për sektorin e sigurisë mbeti e dobët për shkak të dispozitave ligjore të fragmentuara dhe paqarta dhe sidomos të polarizimit të lartë politik dhe përplasjeve mazhorancë-opozitë në komisionet dhe seancat parlamentare për këtë qëllim. Për një numër seancash dëgjimore me titullarët e institucioneve të sigurisë, në këtë periudhë, opozita e kohës ngriti pretendimin se titullarët jepnin përgjigje që nuk përputheshin me pyetjet, përgjigje të gjata në formë deklaratash të përgjithshme politike, etj.

Për sa i përket mbikëqyrjes dhe kontrollit të realizuar nga Kuvendi dhe Komisioni i Sigurisë mbi sektorin e sigurisë, gjatë vitit të parë të legjislaturës së re, në KPSK janë zhvilluar dy seanca dëgjimore me Ministrin e Brendshëm[[11]](#footnote-11) dhe një seancë e pa finalizuar me Kreun e SHISH[[12]](#footnote-12). Gjatë kësaj kohe opozita kërkoi seancë dëgjimore me Ministren e Mbrojtjes e cila për shkak të disa shtyrjeve në kohë dhe bojkotit të opozitës nuk ka mundur të zhvillohet. Në përgjithësi, nga ndjekja e disa prej mbledhjeve të KPSK apo shqyrtimi i proces-verbaleve, për ato takime ku opozita ka qenë e pranishme, sërish rezulton një atmosferë e polarizuar, ku palët, më shumë se takime pune, i kanë kthyer ato në tribuna deklaratash politike. Në seancën dëgjimore me Ministrin e Brendshëm, u prezantua gjendja e vështirë e rezervave dhe mjeteve për të përballuar një emergjencë të mundshme në prag të dimrit[[13]](#footnote-13), por ndërsa deputetët e mazhorancës insistonin për gjetjen e rrugëve ligjore për mbështetje financiare e institucionale, opozita kërkonte vënien përpara përgjegjësisë të Ministrit të Brendshëm, i cili, për hir të së vërtetës, me vetëm 45 ditë në detyrë nuk mund të bëhej përgjegjës për diçka të trashëguar nga qeverisja e mëparshme. Nga ana tjetër, në disa mbledhje të KPSK, ka pasur raste të mungesës së titullarit të ministrisë (të Brendshme, të Mbrojtjes) gjatë shqyrtimit të projekt-ligjeve të dërguara prej tyre, gjithashtu raste kur deputetëve, anëtarë të KPSK u është tërhequr vëmendja nga kryetari, për ardhje të papërgatitur në mbledhjet e KPSK, etj. Me përjashtim të një rasti të vetëm, seancat dëgjimore në të dy legjislaturat kanë qenë të natyrës reflektive, si reagime ndaj zhvillimeve të momentit. Në të kundërt, aplikimi i një qasje proaktive, duke u dalë përpara problemeve madhore të sigurisë do të ishte shumë më produktiv dhe në të mirë të performancës së institucioneve të sigurisë.

Në përgjithësi, vitet e fundit, është konstatuar një përmirësim dhe kujdes i shtuar i Parlamentit ndaj shoqërisë civile, e parë kjo në një përfshirje më të mirë të saj në aktivitetin e Parlamentit, në rritjen e transparencës dhe gatishmërisë për të konsideruar ekspertizën e ofruar prej saj, për aspekte të ndryshme të funksioneve të Legjislativit. Megjithatë nuk kanë munguar rastet kur informacioni dhe koha e vënë në dispozicion të shoqërisë civile për të njohur e dhënë e ekspertizë për projekt-ligje të ndryshme ka qenë e kufizuar, ose ka munguar plotësisht. Gjatë legjislaturës aktuale, të paktën në një rast, konkretisht në lidhje me Ligjin për kompanitë private të sigurisë, IDM dhe vetë përfaqësuesit e këtyre kompanive, u mblodhën për të diskutuar “post factum”, kur vetë ligji ishte miratuar një ditë më parë në Kuvend. Aktualisht Kuvendi ka hartuar “Manualin e pjesëmarrjes së publikut në procesin vendimmarrës të kuvendit”,[[14]](#footnote-14) për të cilin u kërkua edhe mendimi i shoqërisë civile. Versioni final i Manualit është pa dyshim një dokument i dobishëm në favor të pjesëmarrjes së shoqërisë në punën e Legjislativit, megjithatë, nga mënyra e kompozimit, ai ka më shumë natyrën e një “kodi” dhe më pak atë të një “kodi procedure”, në kuptimin e dinamikës së vënies në lëvizje të gjithë procesit të pjesëmarrjes së shoqërisë civile dhe publikut si dhe të transparencës ndaj tyre për gjithë aktivitetin ligjbërës e kontrollues të Kuvendit.

***Kontrolli financiar i institucioneve të sigurisë***

Duke qenë i lidhur me burimet financiare, kontrolli financiar ka potencialet për t’u bërë një mjet shumë i efektshëm në mbikëqyrjen dhe kontrollin e institucioneve të sigurisë nga legjislativi. Parë nga aspekti i prodhimit të ligjeve, mund të thuhet që në lidhje me kontrollin financiar të institucioneve të sigurisë në Shqipëri, pa llogaritur një numër ligjesh të reja, të miratuara çdo vit në lidhje me buxhetin e ri të shtetit, kuadri ligjor ka mbetur pothuajse ai që është krijuar para vitit 2010[[15]](#footnote-15). Për më tepër, në ndonjë rast si ai me Ligjin 64/26.06.2014, “Për pushtetet dhe autoritetet e drejtimit strategjik të FASH”, Kuvendit i është hequr edhe kompetenca e shprehur në mënyrë eksplicite në Ligjin e mëparshëm, për të shqyrtuar e miratuar buxhetin e mbrojtjes.[[16]](#footnote-16)

Parë nga aspekti praktik, Kuvendi ka qenë i angazhuar në shqyrtimin e veprimtarisë financiare të Ekzekutivit (e bashkë me të edhe të institucioneve të sigurisë) tre herë në vit: në Mars (analiza e parashikimit makro-ekonomik 3 vjeçar) Gusht (shqyrtimi i Programit Buxhetor Afatmesëm) dhe Nëntor (miratimi i Buxhetit të Shtetit). Në vitet 2011-2013, u konstatua një prirje e fortë për politikë partiake në komisionet parlamentare. Anëtarët e Komisionit Parlamentar të Sigurisë që i përkisnin opozitës së asaj kohe, ngritën zërin për nevojën e një mbikëqyrje e kontrolli më rigoroz mbi institucionet e sigurisë[[17]](#footnote-17), por kërkesat e tyre u morën në konsideratë vetëm pjesërisht[[18]](#footnote-18). I gjithë viti 2012 u karakterizua gjithashtu nga insistimi i opozitës për të kryer investigim në Ministrinë e Mbrojtjes në lidhje me ligjshmërinë e menaxhimit të burimeve (financiare, materiale, njerëzore) por pas një numër shtyrjesh, nga ana e mazhorancës së kohës, kjo përpjekje u bllokua përfundimisht. Të njëjtin fat pati edhe kërkesa e opozitës, në mesin e vitit 2014, për një seancë dëgjimore me Ministren e Mbrojtjes për mundësinë e përdorimit të aseteve të Forcave të Armatosura për trafiqe të paligjshme. Kërkesa nuk u mor parasysh në atë periudhë, ndërsa fillimi i bojkotit prej opozitës në Korrik, e nxori fare nga agjenda e KPSK.

Për sa i përket cilësisë së raporteve për aktivitetin ekonomiko-financiar të institucioneve të sigurisë, të paraqitura në Komisionin e Sigurisë, në përgjithësi ato kanë pasur të meta, por sidomos në vitin 2012, ato u kundërshtuan ashpër prej deputetëve të opozitës, anëtarë të këtij Komisioni, si “jo serioze”. Sipas tyre, materialet e dërguara prej institucioneve të sigurisë, nuk i përmbushnin kriteret për t’u konsideruar raporte, për shkak të mungesës së informacionit, mungesës së detajimit të të dhënave dhe shpjegimeve përkatëse në të dy paketat e dokumenteve: realizimi i buxhet-2012 dhe propozimet për buxhet-2013.[[19]](#footnote-19)

Informacioni në lidhje me performancën financiare të institucioneve të sigurisë i dhënë nga KLSH, “*si agjent i Kuvendit për sigurimin e miradministrimit të fondeve publike*”[[20]](#footnote-20), gjithashtu, ka qenë i kufizuar dhe skematik.[[21]](#footnote-21) Për më tepër, nga 158 auditime të kryera nga KLSH gjatë vitit 2012 (të cilat mbulonin një periudhë 2-3 vjeçare) vetëm një ishte kryer në Ministrinë e Brendshme dhe një në SHISH.[[22]](#footnote-22) Nga raporti i KLSH i vitit 2014, që i referohej aktivitetit financiar për vitin 2013, të institucioneve qendrore dhe lokale, rezultonte të ishin kryer gjithsej 164 auditime. Në lidhje me institucionet e sigurisë, në këtë raport përmendej vetëm fakti që ishte kryer një kontroll në Ministrinë e Mbrojtjes dhe një në Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit, por ndërsa për të parën, nuk thuhej më asgjë, për të dytën, kishte vetëm të dhënën që ishin gjetur shkelje në shumën 928 mijë lekë[[23]](#footnote-23).

Gjatë periudhës 2011-2013 pati një presion në rritje në Parlament, në mënyrë të veçantë nga ish opozita, në lidhje me praktikat e prokurimit në sektorin e sigurisë në Shqipëri. Aktualisht, Ligji Nr. 9643 (2006) “Për Prokurimin Publik” (LPP) me gjithë amendimet e bëra me Ligjin Nr. 131 (2012) duke e sjellë *përgjithësisht në linjë me acquis,[[24]](#footnote-24)* endelejon një farë mungese transparence duke pranuar përdorimin e “*procedurave specifike*” kur kjo është e justifikuar nga “*interesat e sigurisë kombëtare”*.[[25]](#footnote-25) Për sa i përket sektorit të mbrojtjes, me gjithë konkluzionin e Komisionit të BE që: “*...dispozitat ligjore...në prokurimet e mbrojtjes janë me të meta...*”[[26]](#footnote-26), kuadri ligjor në këtë fushë ka mbetur i pandryshuar. Ai vijon të rregullohet me VKM Nr.1403 (2008). Kuadri ligjor shqiptar nuk ka dispozita që t’i lejojnë Parlamentit të kërkojë informacion apo të hetojë për çdo kontratë prokurimi për pajisje apo shërbime në sektorin e sigurisë. Dhënia e këtij informacioni është lënë në vullnetin e Qeverisë, pas vlerësimit të saj në lidhje me impaktin e kësaj kontrate në sigurinë kombëtare dhe në buxhetin e shtetit. Deri tani ka vetëm dy raste kur kontrata relativisht tepër të shtrenjta janë dërguar në Parlament për miratim, por vetëm njëra prej tyre, kontrata e Ministrisë së Mbrojtjes në lidhje me helikopterët e transportit të mesëm[[27]](#footnote-27) i takon periudhës së vonë (shqyrtuar në vitin 2011 dhe pastaj, për disa modifikime, në vitin 2014).

Gjatë gjithë vitit 2012 përfaqësuesit e opozitës në Komisionin Parlamentar të Sigurisë insistuan për të hetuar prokurimet e kryera nga Shërbimi Informativ Ushtarak[[28]](#footnote-28) për pajisje, të cilat në pikëpamjen e tyre, ishin destinuar për të përgjuar komunikimet e opozitës. Me gjithë përpjekjet, sikurse u përmend më lart, mazhoranca arriti ta bllokonte përfundimisht finalizimin e kësaj nisme.

Një tjetër problem në lidhje me prokurimet në sektorin sigurisë është aplikimi i “dorës së butë” në ndëshkimet e dhëna për shkeljet ligjore, në disproporcion kjo me nivelin e shkeljes. Kështu, p.sh, gjatë vitit 2012, KLSH gjeti që mbi 50% e dëmit ekonomik të shkaktuar në prokurimet publike[[29]](#footnote-29), për shkak të moszbatimit të kuadrit ligjor e rregulloreve, kishte ndodhur në Ministrinë e Brendshme, megjithatë masat ndëshkuese konsistuan vetëm në një person të pushuar nga puna dhe tre të tjerë të lënë në kompetencën e Agjencisë së Prokurimit Publik[[30]](#footnote-30) për të vendosur për masën ndëshkimore.[[31]](#footnote-31)

***Si përfundim***, parlamentarizmi në Shqipëri ka përbërë një komponent të rëndësishëm të ecjes së vendit në rrugën e demokracisë, me gjithë ulje-ngritjet e njohura tashmë të këtyre proceseve, të shoqëruara shpesh nga polarizime politike të skajshme. Brenda këtij procesi kompleks zhvillimi, Komisioni Parlamentar i Sigurisë Kombëtare ka gjetur vendin dhe rolin e vet, me gjithë sfidat në fushën e sigurisë, për shkak të natyrës së ndryshme të kërcënimeve dhe rreziqeve të kohës, por edhe të natyrës së vetë institucioneve të sigurisë, tradicionalisht të mbyllura e rezistente ndaj ndryshimit. Megjithatë, ndërsa në aspektin e shqyrtimit të projekt-ligjeve roli i Komisionit të Sigurisë ka qenë i ndjeshëm dhe ka ardhur në rritje, nuk mund të thuhet e njëjta gjë për rolin e tij mbikëqyrës e kontrollues ndaj institucioneve të sigurisë. Përgjithësisht nismat në këtë drejtim kanë qenë të pakta. Në vend të orientimit nga një qasje proaktive, ato kanë qenë më shumë reflektive, si reagime ndaj zhvillimeve të momentit. Për rrjedhojë kanë prodhuar më shumë tension brenda Komisionit dhe nuk kanë dhënë rezultatet e pritshme ndaj performancës së institucioneve të sigurisë.

***Rekomandime***

1. Me gjithë punën e bërë për plotësimin e kuadrit ligjor në lidhje me funksionimin, mbikëqyrjen dhe kontrollin ndaj sektorit të sigurisë, është e nevojshme që ky legjislacion të rishikohet e plotësohet më tej, me qëllim shmangien e hapësirave ligjore që pengojnë një kontroll efektiv të Legjislativit mbi të gjitha institucionet e sigurisë (sidomos në aspektin financiar).
2. Me prioritet duhet të bëhet plotësimi i kuadrit ligjor për mbikëqyrjen dhe kontrollin parlamentar mbi shërbimeve informative në Shqipëri.
3. – Legjislativi duhet të përsosë praktikat përkatëse të mbikëqyrjes e kontrollit të institucioneve të sigurisë, në aspektin e metodologjisë, procedurave por edhe periodicitetit të tyre. Në këtë kuadër, duhet të përmirësohet koordinimi ndërmjet tre komisioneve të përhershme parlamentare që mbikëqyrin sektorin e sigurisë, duke shmangur njëherazi dublikimet e panevojshme, por edhe hapësirat e mundshme për të mbetur jashtë kësaj mbikëqyrje.
4. Kuvendit dhe komisioneve të përhershme të tij u duhet siguruar një mbështetje më e fortë teknike, me qëllim mundësimin e një roli më të mirë mbikëqyrës e kontrollues të Legjislativit mbi aktivitetin e përgjithshëm dhe mënyrën e menaxhimit të burimeve (së pari ato financiare) nga sektori i sigurisë.
5. Transparenca në lidhje me menaxhimin e fondeve publike në sektorin e sigurisë duhet të rritet e përsoset duke përmirësuar informimin e Kuvendit dhe publikut, e parë kjo në aspektin sasior (website-t, publikimet elektronike e të printuara) por sidomos në aspektin cilësor (cilësia e raporteve, informacioneve etj)
6. Roli mbikëqyrës dhe kontrollues i Parlamentit ndaj sektorit të sigurisë, do të fuqizohej së tepërmi nëse do të realizohej një bashkëpunim më i mirë me organizatat e shoqërisë civile. Duke qenë se ato kanë ekspertizë dhe kapacitete të çmuara në këtë drejtim, angazhimi i tyre do të rezultonte me dobi të dyanshme: do ta bënte më efecient këtë kontroll (nga aspekti i cilësisë dhe kostos) por edhe do të ndikonte pozitivisht në luftimin e apatisë dhe një qëndrim më aktiv të shoqërisë shqiptare në tërësi ndaj çështjeve të rëndësishme politike të vendit.
1. “Common norms and good practices ... in the EU”, f.46, <http://www.cess.org/doc.php?id=11> [↑](#footnote-ref-1)
2. - SIGMA Paper No. 48, pg 7, at: <http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA%282012%291&docLanguage=En> [↑](#footnote-ref-2)
3. - Burimi: <http://www.parlament.al/web/Ligje_te_miratuara_59_1.php> [↑](#footnote-ref-3)
4. - Albania 2012 Progress Report, Commission Staff working paper, pg 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Në total janë shtatë shërbime informative. Përveç SHISH, ato funksionojnë në Ministrinë e Mbrojtjes (Agjencia Informative e Sigurisë dhe Mbrojtjes, ish SHIU) në Ministrinë e Brendshme (Kontrolli i Shërbimit të Brendshëm) në Ministrinë e Financave (3 agjenci) dhe në Ministrinë e Drejtësisë (Kontrolli i Shërbimit të Brendshëm të Burgjeve). [↑](#footnote-ref-6)
7. Për më tepër, shih intervistën me Viktor Gumi, Gazeta “Panorama”, 13.10. 2014, tek: <http://www.panorama.com.al/2014/10/13/pergjimet-ne-rrethe-flet-ish-deputeti-i-pd-rrezimi-i-ligjit-shkriu-komisionin-e-ligjeve/> [↑](#footnote-ref-7)
8. Rasti kur Ligji Nr.117/13.12.2012 “Për Agjencinë e Inteligjencës së Mbrojtjes” u shfuqizua një vit e gjysmë më vonë nga Ligji Nr.64/26.06.2014. [↑](#footnote-ref-8)
9. Në mungesë të opozitës, në disa nga mbledhjet e KPSK (sipas proces-verbaleve përkatëse) dominon togfjalëshi: “Neni xx. Dakord? Kundër? Abstenim? Miratohet” (shih proces-verbali i mbledhjes dt.29.07.2014, Projekt-Ligji “Për Policinë e Shtetit”, nga Neni 56 në 146, tek: <http://www.parlament.al/web/pub/komisioni_i_sigurise_date_29_072014_18922_1.pdf>). [↑](#footnote-ref-9)
10. Baka B. “Monitorimi dhe vlerësimi i qeverisjes të Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, IDM, 2014, f.60. [↑](#footnote-ref-10)
11. Në datat 29.10.2013 (masat për emergjencat civile dhe emërimet në Policinë e Shtetit) dhe 28.01.2014 (për dinamikën e vrasjes të dy vëllezërve Çollaku, në territorin grek). [↑](#footnote-ref-11)
12. Kjo seancë vijoi me kontrollin e ushtruar në SHISH nga një komision hetimor, ku opozita për shkak të bojkotit nuk mori pjesë. [↑](#footnote-ref-12)
13. Vetëm 570 USD fond rezervë, 26 milionë USD borxhe (dëmshpërblimi i pa livruar për përmbytjet e mëparshme), mungesa në pajisje, karburante, etj [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.parlament.al/web/pub/manuali_varianti_perfundimtar_18331_1.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. - Si pjesë e kuadrit ligjor të krijuar para vitit 2010, në këtë aspekt mund të përmendet: Ligji Nr.9720, datë 23.04.2007 “Për auditin e brendshëm në sektorin publik” (i ndryshuar); Ligji Nr.10296, datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”; Ligji Nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH” dhe Ligji Nr.9228, datë 29.04.2004 “Kontabiliteti në RSH”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Me argumentin se kjo realizohet në kuadrin e Buxhetit të Shtetit. [↑](#footnote-ref-16)
17. Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim, “Raporti monitorues mbi punën e Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare, 2012, f.3 [↑](#footnote-ref-17)
18. Në vitin 2011, KSK kreu vetëm një séancë dëgjimore me Ministrinë e Mbrojtjes (Raporti Monitorues i IDN, 2011, f.1). Në vitin 2012, KSK kreu dy seanca dëgjimore me Ministrin e Punëve të Brendshme, në lidhje me masat për luftën kundër krimit të organizuar dhe me Ministrin e Mbrojtjes në lidhje me “Planin e Përhapjes të Kohës së Paqes të Forcave të Armatosura Shqiptare” dhe pronat ushtarake. Për Ministrinë e Mbrojtjes, deputetët e opozitës, në objektin e kërkesës së tyre, kishin kërkuar një investigim të thellë në lidhje me këtë Plan (përfshirë edhe dokumentacion tjetër që lidhej me të) dhe jo seancë dëgjimore me Ministrin e Mbrojtjes (IDN, Raporti Monitorues, 2012, f.7). [↑](#footnote-ref-18)
19. Për më shumë shih: IDN, Raporti Monitorues për punën e KSK, 2012, f.6 [↑](#footnote-ref-19)
20. KLSH, “Raporti vjetor i performancës”, 2014, f.14, tek: <http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_performances_se_klsh_2013_1159_1.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. Në raportin për realizimin e buxhetit të vitit 2011, prezantuar në Parlament nga KLSH, ka të dhëna për realizimin e buxhetit nga institucionet e sigurisë, por mungojnë vlerësimet dhe analizat për disa dështime në realizim (p.sh. nuk ka shpjegime përse plani i investimeve i Ministrisë së Mbrojtjes në projektet mbështetëse me të huajt, nga 50 milionë lekë, plani, është “zero realizim” në fund të 2011). Shih: Raporti i realizimit të buxhetit 2011, f.224, në website të KLSH: <http://www.klsh.org.al> [↑](#footnote-ref-21)
22. KLSH, “Raport vjetor i performancës”, 2012, f. 11, tek: <http://www.klsh.org.al/> [↑](#footnote-ref-22)
23. KLSH, “Raporti vjetor i performancës”, 2014, f.87, 93, tek: <http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_performances_se_klsh_2013_1159_1.pdf> [↑](#footnote-ref-23)
24. SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.5 [↑](#footnote-ref-24)
25. Ligji i Prokurimit Publik, Nr.9643 (2006) i ndryshuar, Neni 5/2. [↑](#footnote-ref-25)
26. SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.5. [↑](#footnote-ref-26)
27. Forcat e Armatosura Shqiptare kanë prokuruar 5 helikopterë të transportit të mesëm. Vlera totale e kontratës është rreth 76 milion € (afërsisht gjysma e një buxheti vjetor mbrojtje) për 5 vjet (2010-2014). Për më shumë shih tek: <http://www.minfin.gov.al/minfin/Programi_Buxhetor_Afatmesem_ne_Vite_576_1.php> dhe <http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/pba_2011_2013_final_1789_1.pdf> (f.253). Forcat e Armatosura Shqiptare kanë prokuruar 5 helikopterë të transportit të mesëm. Vlera totale e kontratës është rreth 76 milion € (afërsisht gjysma e një buxheti vjetor mbrojtje) për 5 vjet (2010-2014) [↑](#footnote-ref-27)
28. Duke filluar nga Dhjetori 2012, bazuar në Ligjin Nr. 117, datë 13.12.2012, SHIU është shndërruar në Agjencinë Informative të Mbrojtjes me pothuajse të njëjtin mision dhe rol. [↑](#footnote-ref-28)
29. Nga rreth 444.5 milion Lekë, dëm ekonomik gjetur nga inspektimet e KLSH gjatë vitit 2012 në prokurimet publike, 225.7 milionë Lekë dëm është shkaktuar nga Ministria e Brendshme. Për më shumë shih: KLSH, Raporti vjetor i Performancës, 2012, f 19, tek: <http://www.klsh.org.al/> [↑](#footnote-ref-29)
30. KLSH, Buletini i 3-mujorit të katërt, 2012-4, f. 50, tek: <http://www.klsh.org.al/> [↑](#footnote-ref-30)
31. Ky vendim ishte në injorim të drejt-për-drejtë të pozicionit të grupit të auditimit të KLSH, i cili, pasi gjeti që katër persona të nivelit të lartë në Komisionin e Prokurimeve të Min.Brendshme, kishin kryer veprime të kundërligjshme që parashikoheshin nga Kodi Penal në Nenet 248 (abuzim posti) dhe 258 (mosrespektim i paanshmërisë në tenderat publike) rekomandonte që për personat e implikuar të bëhej kallëzim në Prokurori. (shih KLSH – “Auditimin e ushtruar në Ministrinë e Brendshme, f.5, tek: <http://www.klsh.org.al/>) [↑](#footnote-ref-31)