

Almanak për Mbikëqyrjen e Sektorit të Sigurisë në Ballkanin Perëndimor

Serbia

Bosnja dhe
Hercegovina

Kroacia

2012

Maqedonia

Kosova

Mali i Zi

Shqipëria



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



Belgrade Centre for Security Policy

Udhëheqës Projektit



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



Belgrade Centre for Security Policy

Partnerët e hulumtimit



Donator i Projektit



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

**Almanak për
Mbikëqyrjen e
Sektorit të Sigurisë
në Ballkanin
Perëndimor**

2012

Botues: Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë dhe Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura

Autorë: Besnik Baka, Andreja Bogdanovski, Emsad Dizdarević, Arjan Dymishi, Miroslav Hadžić, Denis Hadžović, Emir Kalač, Sandro Knezović, Zvonimir Mahečić, Gorana Odanović, Predrag Petrović, Đorđe Popović, Florian Qehaja, Mariola Qesaraku, Rajko Radević, Jelena Radoman, Marko Savković, Sonja Stojanović, Mentor Vrajolli

Redaktorë: Franziska Klopfer dhe Douglas Cantwell me Miroslav Hadžić dhe Sonja Stojanović

Dizajni dhe faqosja: Marko Marinković

Shtypi: Toena, Tirana

©Ministria e Punëve të Jashtme e Mbretërisë së Norvegjisë,
BCSP, DCAF Të gjitha të drejtat e rezervuara

Tirana 2012



Pasqyra e përmbajtjes

Falënderimet	6
Hyrje	8
<i>Sonja Stojanović</i>	

Rastet studimore të llogaridhënies së Reformave të Sektorit të Sigurisë në Ballkanin Perëndimor

Shqipëria	15
<i>Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku dhe Besnik Baka</i>	
Bosnja dhe Hercegovina	49
<i>Denis Hadžović dhe Emsad Dizdarević</i>	
Kroacia	75
<i>Sandro Knezović dhe Zvonimir Mahečić</i>	
Kosova	107
<i>Florian Qehaja dhe Mentor Vrajolli</i>	
Maqedonia	135
<i>Andreja Bogdanovski</i>	
Mali i Zi	165
<i>Rajko Radević dhe Emir Kalač</i>	
Serbia	189
<i>Predrag Petrović, Gorana Odanović, Đorđe Popović, Marko Savković dhe Jelena Radoman</i>	
Llogaridhënia e Aktorëve ligjor të sigurisë në Ballkanin Perëndimor	221
<i>Miroslav Hadžić Përkthyer nga Zorica Savić-Nenadović</i>	

Metodologjia e projektit dhe notat: Vlerësimi dhe monitorimi i sektorit të sigurisë në Ballkanin Perëndimor

Indeksi i Reformës së Sektorit të Sigurisë: Matja drejt Avancimit të Demokratizimit	251
<i>Sonja Stojanović</i>	
Notat për Kontrollin dhe Mbikëqyrjen Parlamentare, Transparencën e Përgjithshme dhe Transparencën Financiare	287

Falënderimet

Ky Almanak për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë në Ballkanin Perëndimor është hartuar nga një grup hulumtuesish, si pjesë e Projektit të Ndërtimit të Kapaciteteve të shoqërisë civile për të vlerësuar dhe monitoruar reformën e sektorit të sigurisë në Ballkanin Perëndimor. Projekti është organizuar në bashkëpunim ndërmjet Qendrës së Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) dhe Qendrës së Beogradit për Politika të Sigurisë (BCSP), si dhe zgjati prej shkurtit 2009 deri në prill 2012. Ky projekt solli së bashku shtatë institute kërkimore nga Ballkani Perëndimor për të vlerësuar dhe monitoruar reformat e sektorit të sigurisë në vendet e tyre.

DCAF dhe BCSP me këtë rast dëshirojnë t'i shprehin falënderime të sinqerta:

Organizatave të shoqërisë civile që kryen hulumtimin dhe bënin pjesë në konsorciumin e këtij hulumtimi, përveç BCSP-së: Analytica (Maqedonia), Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (Mali i Zi), Qendra për Studime të Sigurisë (Bosnjë dhe Hercegovinë), Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (Kosovë), Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (Shqipëri), si dhe Instituti për Marrëdhënie Ndërkombëtare (Kroaci). Secila organizatë ka marrë pjesë si anëtare e përkushtuar, puna e madhe, përkushtimi, njohuria dhe vështrimet lokale e të cilave e kanë bërë të mundur këtë botim.

Nuk do të ishte e mundur të përfundohej ky vëllim pa mbështetjen e paçmueshme të një numri individësh:

Dr Timothy Donais dhe Dr Cornelius Friesendorf kanë ofruar komente dhe të dhëna të mprehta mbi draftet e hershme të rasteve studimore nga vendet e ndryshme.

Nga BCSP-ja, Znj. Sonja Stojanović dhe Dr Miroslav Hadžić kanë bashkë-kryesuar implementimin e projektit për tri vite me radhë. Ata kanë kontribuar si autorë, ndërsa kanë dhënë reagime e diskutime për ekipet e ndryshme hulumtuese, për kapitujt e Almanakut, por edhe për studimet e veçanta që secila organizatë prodhonte për secilin nga tetë kriteret e ndryshme të reformës. Sonja gjithashtu ofronte udhëzime për metodologjinë e matjes së RSS-së të përdorur gjatë procesit dhe ka hartuar kurrikulat e trajnimit për pjesën e këtij projekti për zhvillimin e kapaciteteve. Znj. Gorana Odanović ka ofruar mbështetje gjithëpërfshirëse përgjatë gjithë procesit për të gjitha organizatat pjesëmarrëse; dispozicioni i saj për t'u marrë me kërkesa të shpeshta administrative dhe përmbajtësore në lidhje me përmbajtjen e publikimeve të ndryshme, ishte qenësor për projektin. Z. Marko Milosević ka ofruar ndihmë të dobishme gjatë gjithë procesit të publikimit.

Nga DCAF, Znj. Franziska Klopfer ka menaxhuar realizimin final të projektit dhe ka mbikëqyrë procesin e redaktimit. Z. Douglas Cantwell ka redaktuar, ka ofruar komente si dhe ka korrigjuar bocat e publikimit. Z. Ruchir Sharma dhe Znj. Martha Bailargeon kanë ofruar mbështetje shtesë për korrigjimin e bocave. Znj. Helena Zisherl, Znj. Suzana Anghel dhe Znj. Kristina Huszti-Orban kanë menaxhuar fazat e hershme të projektit si dhe kanë ofruar komente e reagime ndaj studimeve mbi kriteret. Z.



Darko Stančić ka ofruar udhëzime të përgjithshme përgjatë tri viteve të projektit, si dhe gjithashtu ka dhënë komente mbi disa kapituj të publikimit.

Z. Marko Marinković ka ofruar shërbimet e dizajnit dhe faqesjes për ballinën dhe brendinë e këtij botimi.

Shtypshkronja UNAGRAF ka siguruar standarde të larta cilësore të procesit të shtypit.

Falënderime shkojnë në veçanti për grupin e hulumtuesve të motivuar, të cilët kanë treguar një entuziazëm të konsiderueshëm e profesionalizëm në kontributin e tyre në këtë vëllim, si dhe janë pajtuar të shkruajnë nën një presion të konsiderueshëm. Ata janë: Besnik Baka (Shqipëri), Andreja Bogdanovski (Maqedoni), Emsad Dizdarević (Bosnjë-Hercegovinë), Arjan Dyrmishi (Shqipëri), Denis Hadžović (Bosnjë-Hercegovinë), Emir Kalač (Mali i Zi), Sandro Knezović (Kroaci), Zvonimir Mahečić (Kroaci), Gorana Odanović (Serbi), Predrag Petrović (Serbi), Djordje Popović (Serbi), Florian Qehaja (Kosovë), Mariola Qesaraku (Shqipëri), Rajko Radević (Mali i Zi), Jelena Radoman (Serbi), Marko Savković (Serbi), dhe Mentor Vrajolli (Kosovë).

Së fundi, falënderim i duhet dhënë edhe Ministrisë Norvegjeze të Punëve të Jashtme, kontributi zemërgjerë i së cilës ka financuar punën e konsorciumit përgjatë gjithë projektit. Pa mbështetjen e saj afatgjatë, publikimi nuk do të ekzistonte.

Hyrje

Ndërsa bashkëpunimi zyrtar dhe kontaktet mes shteteve të Ballkanit Perëndimor janë përmirësuar në masë të madhe në vitet e fundit, transparencja e qeverisjes së sigurisë në gjithë rajonin është mjaft e dobët. Informacione mbi atë se cili aktor i sigurisë është përgjegjës për cilën fushë, cilat janë kompetencat e tij, kush kontrollon secilët aktorë, si dhe sa janë buxhetet e tyre, nuk vihen në dispozicion në mënyrë të vazhdueshme në gjitha vendet. Mungesa e transparencës pengon mbikëqyrjen kombëtare të sektorit të sigurisë, si dhe shkakton ngecje në ndërtimin e besimit, që është i nevojshëm për bashkëpunimin rajonal në siguri. Në një mjedis post-konflikti, ku çështjet e sigurisë ende në masë të madhe diskutohen nga këndvështrime kolektiviste dhe etno-nacionaliste, disponueshmëria më e madhe e informacioneve dhe analizave, bazuar në hulumtimeve të plota do të mund të parandalonte lindjen e dilemave të reja të sigurisë.

Supozimi i dytë i cili qëndron pas këtij publikimi është se shoqëria civile duhet fuqizuar që të bëhet pjesëmarrëse aktive në kontrollin dhe mbikëqyrjen demokratike civile, së bashku me politikanët, në mënyrë që reformat e sektorit të sigurisë të jenë të qëndrueshme dhe të orientuara drejt interesit të qytetarëve. Pritet që pjesëmarrja e qytetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile në mbikëqyrjen e politikave të sigurisë kontribuon në masë të konsiderueshme në legjitimimin social të institucioneve të sigurisë në shoqëri. Çështja kryesore në këtë fazë nuk është nëse sektori i sigurisë duhet reformuar apo jo, por se si të përmbushen reformat në mënyrën më efikase dhe efektive, me pjesëmarrjen e gjithë aktorëve përkatës, duke përfshirë aktorët statutorë dhe jo-statutorë.

Ky publikim synon të ofrojë një pasqyrë, të bazuar në hulumtime, mbi arritjet dhe dobësitë kryesore në llogaridhënien e sektorëve të sigurisë në Shqipëri, Bosnjë e Hercegovinë, Kroaci, Kosovë, Maqedoni, Mal të Zi dhe Serbi, si dhe në cilën apo në çfarë mase këto kanë në tranzicionin demokratik të vendeve. Almanaku për Reformën e Sektorit të Sigurisë në Ballkanin Perëndimor është një prodhim kyç i një projekti hulumtues e bashkëpunues trevjeçar mes shtatë instituteve kërkimore të Ballkanit Perëndimor dhe Qendrës së Gjenezës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF), i cili është fokusuar në zhvillimin e kapaciteteve të organizatave të shoqërisë civile për të vlerësuar dhe monitoruar qeverisjen e sektorit të sigurisë, si dhe për të inkurajuar reformën e sektorit të sigurisë. Partnerët e këtij projekti, i cili është titulluar “Zhvillimi i Kapaciteteve të Shoqërisë Civile në Vlerësimin dhe Monitorimin e RSS-së në Ballkanin Perëndimor”, ka filluar që nga fillimi i vitit 2009 deri në fillim të vitit 2012, duke përfshirë: Analytica, Shkup; Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë – (BCSP), Beograd; Qendra për Studime të Sigurisë (CSS), Sarajevë; Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM), Podgoricë; Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (KCSS), Prishtinë; Instituti për Marrëdhënie Ndërkombëtare (IMO), Zagreb; si dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), Tiranë. Përveç këtyre, projekti është mbështetur nga DCAF-i si dhe financuar nga Ministria Norvegjeze e Punëve të Jashtme. Përveç hulumtimeve brenda vendit, aktivitetet kryesore të projektit kanë qenë edhe seminare për zhvillimin e kapaciteteve, të përdorura si mjet për zhvillim mes kolegëve, si dhe trajnim të organizatave pjesëmarrëse të shoqërisë civile (OSCH) në çështjet kyçe për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë. Elementi kyç i këtij projekti ka qenë një përpjekje që të avancohet metodologjia e

vlerësimet dhe monitorimet të reformës së sektorit të sigurisë, që është ndërtuar fillimisht nga Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë.¹

Shoqëritë e Ballkanit Perëndimor nuk kanë ndonjë traditë të gjatë të pjesëmarrjes së qytetarëve në mbikëqyrjen e qeverisjes së sektorit të sigurisë. Si pasojë, aktorët tradicionalë të sigurisë kanë më shumë ekspertizë dhe besim sesa shumë organizata të shoqërisë civile. Ne shpresojmë të shfrytëzojmë këtë hulumtim bashkëpunues për të kontribuar në rritjen e dukshmërisë së organizatave të shoqërisë civile në komunitetet e politikave të sigurisë dhe rritjen e besueshmërisë së tyre në publikun e përgjithshëm. Kështu, presim që ofrimi i dëshmive e provave empirike do të ndihmojë në krijimin e një mjedisi më të mirë për debat, në bazë të argumenteve racionale dhe hulumtimeve që mund të shfrytëzohen në vende të ndryshme. Dëshmitë për këtë publikim janë grumbulluar nga autorët në mënyrë sistematike, me standarde të qarta për suksesin apo dështimin e reformës së sektorit të sigurisë (RSS), gjë që kontribuon në kredibilitetin e rekomandimeve të dhëna në fund të secilit kapitull.

Qëllimet e këtij projekti të hulumtimit bashkëpunues kanë qenë:

1. Krijimi i një instrumenti metodologjik për matjen e RSS-së nga perspektiva e shoqërisë civile në vendet në tranzicion;
2. Krijimi dhe ndarja e njohurive të dobishme për gjendjen e qeverisjes demokratike në sektorin e sigurisë;
3. Pasqyrimi i një qasjeje që mbulon gjithë sektorin si dhe marrëdhëniet mes elementeve individuale të sektorit të sigurisë;
4. Avancimi i potencialit avokues të shoqërisë civile, në bazë të dëshmive të sistematizuara;
5. Rritja e kapacitetit dhe përkushtimit të aktorëve nga shoqëria civile në përf forcim të mbikëqyrjes demokratike mbi sektorin e sigurisë.

Çfarë mund të pritet nga ky Almanak?

Almanaku përbëhet nga shtatë raste studimore, një kapitull përmbledhës, si dhe një kapitull që shpjegon metodologjinë e përdorur gjatë projektit. Megjithatë, është me rëndësi të theksohet që hulumtimi i kryer nga partnerët e projektit mbi aspektet e ndryshme të RSS-së si dhe në bazë të metodologjisë për matjen e reformës së sektorit të sigurisë nuk është paraqitur plotësisht në këtë botim, për shkak të numrit të kufizuar të faqeve. Në vend të kësaj, është vendosur që të paraqesim metodologjinë (kapitulli nëntë), si dhe ta ilustrojmë me vlerësimet e dhëna për cilësinë e mbikëqyrjes dhe kontrollit parlamentar, transparencën financiare dhe të përgjithshme të sektorëve të sigurisë (kapitulli nëntë). Rastet studimore të vendeve (kapitujt një deri në shtatë) janë shkruar duke përdorur gjetjet kryesore nga faza e identifikimit dhe monitorimit të këtij projekti, duke u munduar të japin përgjigje ndaj pyetjes së hulumtimit: cilat

¹ Për më shumë detaje, shih kapitullin nëntë, Stojanović, S. 'Indeksi i reformës së sektorit të sigurisë: Matja për avancim të demokratizimit.

janë arritjet dhe dobësitë kryesore të llogaridhënies së sektorëve të sigurisë në Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë, Kroaci, Kosovë, Maqedoni, Mal të Zi dhe Serbi, si dhe cilat janë pasojat për tranzicion demokratik të vendit?

Rastet studimore të vendeve gjithashtu ofrojnë analiza kritike dhe të standardizuara të praktikave të mekanizmave kryesorë ligjorë dhe institucionalë në lidhje me llogaridhënien e sektorit të sigurisë. Për qëllimet e këtij studimi, llogaridhënia e sektorit të sigurisë duhet kuptuar si:

- Një parim themelor për atë se si duhet të funksionojnë shtetet demokratike, së bashku me parimet e tjera themelore si zgjedhjet demokratike, respektimi i të drejtave të njeriut, sundimi i ligjit, ndarja e pushteteve, kontrollat dhe baraspeshat, si dhe kontrolli demokratik e mbikëqyrja e sektorit të sigurisë.
- Një aspekt themelor i llogaridhënies është zinxhiri komandues i përcaktuar mirë e funksional.
- Një aspekt tjetër themelor i llogaridhënies është që rregullat dhe rregulloret duhen respektuar, si dhe që shkeljet e tyre do të sanksionohen.
- Aspekt i tretë themelor i llogaridhënies është edhe kontrolli e mbikëqyrja civile e të gjithë aktorëve shtetërorë të sigurisë, duke përfshirë forcat e armatosura dhe “agjensitë e tjera të pushtetshme”.
- Llogaridhënia përfshin tërësitë e rregullave, procedurave, metodave e burimeve që përcaktohen me ligj, për të siguruar që kontrolli dhe mbikëqyrja e sektorit të sigurisë do të funksionojnë në mënyrë efikase dhe efektive, ndërkohë që njëkohësisht, sektori i sigurisë të jetë në gjendje të të gjitha detyrat e caktuara për të.

Ky studim dallon mes llogaridhënies vertikale dhe asaj horizontale. *Llogaridhënia vertikale* është llogaridhënia e një institucioni apo agjensie shtetërore të sigurisë para qeverisë apo një ministrie, nën autoritetin e të cilës është e vendosur. *Llogaridhënia horizontale* është llogaridhënia ndaj një degë tjetër të qeverisjes apo institucioneve të themeluara apo të emëruara nga një degë tjetër e pushtetit. Në diskutimin mbi drejtimit e llogaridhënies, vëmendje e veçantë i është kushtuar ndërveprimit mes mekanizmave të ndryshëm të kontrollit dhe mbikëqyrjes, pasi ndërveprimi mes mekanizmave të ndryshëm të kontrollit dhe mbikëqyrjes ka ndikim të drejtpërdrejtë mbi masat kontrolluese dhe baraspeshuese kushtetuese.

Edhe pse aktorët shtetërorë të sigurisë do të mund të mbaheshin përgjegjës për një sërë çështjesh (shih në tabelë “Llogaridhënia për”), ky studim do të bazohet mbi tri vitet e hulumtimit empirik të kryer nga autorët në kuadër të këtij projekti, të cilët kanë synuar të hedhin dritë mbi llogaridhënien për dy komponentët në vijim:

1. Llogaridhënia për ligjshmërinë e punës dhe respektimin e të drejtave të njeriut;
2. Llogaridhënia për transparencën e ndarjes së burimeve (planifikimin buxhetor) si dhe shpenzimin e tyre (transparenca financiare, përfshirë edhe prokurimin publik)

LLOGARIDHËNIA	
Llogaridhënia PERPARA	Llogaridhënia PËR
<ul style="list-style-type: none"> • Mekanizmave relevantë të kontrollit brenda ekzekutivit; • Parlamentit; • Gjyqësorit; • Institucioneve të pavarura mbikëqyrëse; • Publikut dhe shoqërisë civile 	<ul style="list-style-type: none"> • Zbatimin koherent dhe efektiv i politikave shtetërore të sigurisë dhe funksionimi i sistemit shtetëror të sigurisë; • Ligjshmërinë e veprimtarisë dhe përputhja me kushtetutën; • Shpenzimin me efizienzë dhe transparent të buxhetit shtetëror; • Respektimin e të drejtave të njeriut të qytetarëve dhe punonjësve të sektorit të sigurisë

Secili kapitull ose rast studimor përmban një hyrje të shkurtër mbi sektorin relevant të sigurisë dhe kontekstin dominues të reformave. Kjo përfshin një pasqyrë të aktorëve kryesorë të sektorit të sigurisë, duke u përqendruar në përshkrimet e mekanizmave të ndryshëm të kontrollimit dhe mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë që ekzistojnë në një vend, si dhe ndërveprimet mes tyre. Autorëve iu është kërkuar që të kenë vëmendje të veçantë ndaj identifikimit dhe shpjegimit të pozitës së këtyre mekanizmave mbikëqyrës dhe kontrollues që shihen si unike brenda rajonit, në kuptimin e mandatit, pozitës, strukturës apo praktikës së tyre (p.sh. Këshilli i Qytetarëve për Mbikëqyrje të Policisë në Mal të Zi, apo ombudspersoni ushtarak në BeH) si dhe mekanizmat që mungojnë. Kjo është pasuar me diskutimin mbi lindjen dhe funksionimin e këtyre mekanizmave duke iu referuar kontekstit specifik shtetëror si dhe trashëgimisë që ka formësuar RSS-në. Fillimisht, partnerët e projektit patën botuar publikime të veçanta duke u përqendruar në analizën e kontekstit socio-politik brenda të cilit kjo reformë është kryer qysh prej rënies së komunizmit më 1989.²

Autorëve iu është kërkuar të ofrojnë **analiza të standardizuara të tendencave kryesore në lidhje me zhvillimin dhe funksionimin e mekanizmave të llogaridhënies demokratike në vendin përkatës**. Autorët janë munduar të përshkruajnë dhe shpjegojnë gjendjen aktuale në lidhje me performancën e mekanizmave të mbikëqyrjes

² Gjithë partnerët gjithashtu kanë botuar publikimet e tyre të analizës kontekstuale në internet: mund të gjenden tek:

Shqipëria: www.idmalbania.org/context-analysis-chronology-security-sector-reform-albania-1991-2009
 BeH: <http://css.ba/images/docs/context%20analysis%20of%20security%20sector%20reform%20in%20bih.pdf>

Kroacia: www.imo.hr/node/1341

Kosova: <http://qkss.org/new/index.php?section=news&cmd=details&newsid=198&teaserId=11>

Maqedonia: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/cassrm_mk.pdf

Mali i Zi: <http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1408&jezik=lat>

Serbia: <http://www.ccmr-bg.org/Books/3975/Context+Analysis+of+the+Security+Sector+Reform+in+Serbia+1989-2009.shtml>

Croatia: www.imo.hr/node/1341

Kosova: <http://qkss.org/new/index.php?section=news&cmd=details&newsid=198&teaserId=11>

Maqedonia: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/cassrm_mk.pdf

Mali i Zi: <http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1408&jezik=lat>

Serbia: <http://www.ccmr-bg.org/Books/3975/Context+Analysis+of+the+Security+Sector+Reform+in+Serbia+1989-2009.shtml>

dhe nivelin e llogaridhënies që ata prodhojnë. Vëmendje e veçantë i është kushtuar identifikimit të dallimeve mes politikës e praktikës. Për këtë qëllim, autorët kanë bërë një shqyrtim kritik të gjetjeve të hulumtimit, të cilat janë mbledhur gjatë fazës së identifikimit sipas kritereve të ndryshme të identifikimit³. Ata gjithashtu janë inkurajuar të identifikojnë në mënyrë më specifike, duke iu referuar elementeve të përgjithshme të sistemit të vlerësimit (si legjislatiioni që mungon apo është joadekuat, mungesa e kapaciteteve administrative dhe menaxheriale, sistem joadekuat të vlerave apo praktika të pazhvilluara), aspektet më të dobëta të reformës. Megjithatë, autorët nuk kanë synuar të ofrojnë ndonjë inventar gjithëpërfshirës të të gjitha gjetjeve për gjitha fushat e hulumtimit. Në vend të kësaj, fokusi ka qëndruar tek prodhimi i një analize koherente e cila thekson vetëm **gjetjet më të rëndësishme dhe më të dukshme** në lidhje me llogaridhënien e sektorit të sigurisë në shtetin në trajtim. Kështu, redaktorët kanë kërkuar nga autorët të theksojnë veçoritë e qeverisjes së sektorit të sigurisë, të cilat duken të jenë të vazhdueshme në kohë, si dhe ndonjë drejtim të ri apo tjetër të qeverisjes të zhvilluar vitet e fundit.

Autorë të ndryshëm kanë zgjedhur të paraqesin gjetjet e tyre në mënyra të ndryshme:

- Aktor pas aktori (p.sh. duke krahasuar mbikëqyrjen mbi aktorët e ndryshëm, p.sh. policia, ushtria, inteligjenca, aktorët privatë të sigurisë, etj.). Kjo qasje është përdorur në kapitujt e hartuar nga Analytica për RSS-në në Maqedoni, si dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim për Shqipëri.
- Mënyra krahasimtare, horizontalisht mes aktorëve (p.sh. mbikëqyrja e buxheteve të sektorit të sigurisë është fusha më problematike e mbikëqyrjes përgjatë gjithë sektorit të vështruar të sigurisë). Kjo qasje është përdorur në rastet studimore të RSS-së në Bosnjë dhe Hercegovinë, nga Qendra për Studime të Sigurisë, në Kroaci nga Instituti për Marrëdhënie Ndërkombëtare, në Mal të Zi nga Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut, si dhe nga Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë dhe Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë, për studimin e RSS-së në Serbi si dhe në Kosovë.

Studimi bazohet tek burimet parësore (si ligjet, botimet nga parlamenti dhe organet mbikëqyrëse, dokumentet qeveritare të politikave, si dhe intervistat kudo ku ka qenë e mundur) si dhe burimet dytësore (si librat shkollorë dhe studimet e artikujt e gazetave). Secila organizatë ka bërë së paku një takim të grupeve të fokusit për të verifikuar gjetjet kryesore.

³ Kriteret e ndryshme të analizuar gjatë fazës së identifikimit në projekt kanë qenë: Shteti Juridik, mbikëqyrja nga organet e pavarura shtetërore, Shqyrtimi Gjyqësor, Kontrolli dhe Mbikëqyrja Parlamentare, Kontrolli dhe Mbikëqyrja Ekzekutive, Transparenca në përgjithësi, Transparenca financiare, si dhe Përfaqësueshmëria.

**Rastet studimore të
llogaridhënies së Reformave
të Sektorit të Sigurisë në
Ballkanin Perëndimor**

Kapitulli 1 – Shqipëria

Autorë: Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku dhe Besnik Baka⁴

⁴ Arjan Dyrmishi është hulumtues i lartë në Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) në Tiranë, Shqipëri (<http://www.idmalbania.org>); Mariola Qesaraku dhe Besnik Baka janë hulumtues në IDM.

Shkurtesa e akronime

KM	Këshilli i Ministrave i Qeverisë së Shqipërisë
KÇLAPDNJ	Komisioni Shqiptar për çështje ligjore, administratë publike dhe të drejta të njeriut
KEF	Komisioni Shqiptar për Ekonomi e Financa
KSSH	Komisioni Shqiptar për Sigurinë Shtetërore
SHIU	Shërbimi Informativ Ushtarak
NATO	Organizata e Traktatit të Atlantikut të Veriu
KSK	Këshilli i Sigurisë Kombëtare Shqiptare
AP	Avokati i Prokurimit
AiP	Avokati i Popullit
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
SHISH	Shërbimi Informativ Shtetëror
SHKB	Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm

1. Hyrje

Ky kapitull analizon sistemin e llogaridhënies për sektorin e sigurisë në Shqipëri. Analiza fokusohet tek llogaridhënia e institucioneve të zgjedhura në mënyrë demokratike të cilat formojnë mekanizmin e kontrolleve dhe baraspeshave, si dhe llogaridhënien e sektorit të sigurisë para këtyre institucioneve të zgjedhura demokratike. Institucionet e analizuara janë ekzekutivi, parlamenti, gjyqësori, Forcat e Armatosura Shqiptare, agjencitë e zbatimit të ligjit dhe shërbimet e inteligjencës.

Qysh prej rënies së komunizmit dhe tranzicionit drejt demokracisë, reforma e sektorit të sigurisë ka qenë proces i vazhdueshëm si dhe pjesë e rëndësishme e transformimit të Shqipërisë. Si rezultat i reformave të njëzet viteve të fundit Shqipëria është transformuar nga një regjim Stalinist, ku institucionet e sigurisë përdorshin për të futur frikë tek njerëzit, në një sistem demokratik ku institucionet e sigurisë janë ndërtuar mbi sundimin e ligjit dhe respektimin e parimeve të të drejtave të njeriut. Forcat e Armatosura janë vendosur nën kontrollin civil dhe marrin pjesë në operacionet ndërkombëtare paqësore dhe bashkëpunime të tjera ushtarake, ndërsa policia dhe shërbimet inteligjente gjithashtu kanë arritur standarde të krahasueshme me demokracitë e tjera evropiane. Arritja më e evidente e këtyre reformave është antarësimi i Shqipërisë në NATO më 2009.

Përmirësimi i sistemit të llogaridhënies së sektorit të sigurisë në Shqipëri megjithatë ka mbetur prapa njërit nga prioritetet kryesore: integrimi në NATO. Politika e kushtëzimeve për integrim në NATO nuk përfshinte reformën e sektorit të sigurisë. Me miratimin e kushtetutës së re më 1998, si dhe miratimit të kornizës përkatëse ligjore që garantonte bazën e sistemit të llogaridhënies, reformat në këtë fushë kanë humbur vullmin e tyre. Si rezultat, në disa fusha, legjislativi nuk është miratuar, ndërsa në shumë fusha të tjera ekzistojnë ligje, por ato janë të vjetëruara ose kanë aq shumë mungesa sa që zbatimi i tyre është i vështirë. Si pasojë, ka pasur zhvillim joadekuat të kapaciteteve administrative. Së bashku, këto formojnë bazën e një praktike të dobët, si dhe një sistem gati joefektiv të kontrollit dhe mbikëqyrjes.

Kundrejt këtij sfondi, ky kapitull mëton të shqyrtojë gjendjen aktuale të sistemit të llogaridhënies në sektorin e sigurisë shqiptare, si dhe të ofrojë rekomandime për një sistem më të mirë të llogaridhënies, si dhe kontrollin e mbikëqyrjes më efektive të institucioneve të sigurisë.

Hulumtimi është bërë duke shqyrtuar legjislativin, dokumentet zyrtare si raportet, debatet parlamentare, deklaratat, si dhe informatat e marra nga institucionet e sigurisë e të mbikëqyrjes, raportet e mediave, raportet nga organizatat ndërkombëtare, intervistat dhe grupet e fokusit.

Pjesa që vijon përshkruan kuadrin kushtetues dhe politik si dhe institucionet e përfshira në kontrollin dhe mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë, si dhe mandatet e tyre. Pas kësaj, vijojnë tri pjesë që i përkushtohen kontrollit dhe mbikëqyrjes së Forcave të Armatosura, shërbimeve policore dhe inteligjente nga ekzekutivi, legjislativi, organet e

pavarura mbikëqyrëse, gjyqësori dhe publiku. Pjesa e fundit ofron disa përfundime dhe rekomandime për përmirësimin e llogaridhënies.

2. Kuadri kushtetues dhe politik

Sipas Kushtetutës Shqiptare të vitit 1998, pushteti politik ndahet mes tri shtyllave: legjislativi, ekzekutivi dhe gjyqësori. Ekzekutivi zgjidhet nga parlamenti, pushteti ndahet mes qeverisë dhe presidentit. Qeveria zgjidhet nga parlamenti me shumicë absolute të gjithë deputetëve, ndërsa presidenti zgjidhet me së paku tri të pestat e gjithë deputetëve.⁵ Procesi legjislativ ndahet mes qeverisë, parlamentit dhe presidentit. Qeveria i propozon projektligjet parlamentit, ndërsa Presidenti shpall të gjitha ligjet e miratuara nga parlamenti, me të drejtën e një vetoje. Kryetari i Qeverisë është Kryeministri, i cili së bashku me ministrat formon Këshillin e Ministrave (KM). Vendimet e miratuara nga KM janë aktet më të rëndësishme normative, pas ligjeve që miratohen nga parlamenti.⁶

Pavarësisht këtyre dispozitave të baraspeshuara kushtetuese, ekzekutivi, sidomos Kryeministri, kanë kërkuar të kontrollojnë legjislativin dhe gjyqësorin, dhe gjatë periudhave të ndryshme, kanë dalë si aktorë dominues. Përmes kontrollit të fortë mbi partitë e tyre⁷, kryeministrat kanë kontrolluar ministrat dhe vendimet e KM-së. Si rezultat, roli i ministrave kryesisht kufizohet në zbatim dhe shumë më pak në zgjedhje politikash e vendim-marrje.

Pozita dominuese e kryeministrave gjithashtu ka ndikuar në raportet e tyre me Presidentin. Kompetencat kushtetuese të Presidentit në caktim apo emërim të shefave të institucioneve të sigurisë dhe gjyqësorit ka krijuar konflikte me kryeministrat, të cilët i kanë parë këto emërimet si mjete për vendosjen e kontrollit mbi këto institucione.⁸

Mungesa e traditës demokratike dhe mazhorancat e mëdha politike të formuara pas gjithë zgjedhjeve në njëzet vitet e fundit kanë favorizuar qeveri të forta. Kjo ka çuar

5 Synimi i fitimit të tri të pestave të parlamentit për zgjedhjen e Presidentit ka çrregulluar proceset politike shqiptare për më shumë se një dekadë. Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 mundësojnë zgjedhjen e Presidentit me shumicë absolute në raundin e tretë, në rast të dështimit të dy raundeve të para, ku kërkohet shumica e kualifikuar. Ndryshimet kanë nxitur reagime të ndryshme, si dhe shihen si përpjekje e partive kryesore politike për të kontrolluar presidencën.

6 KM nuk mund të nxjerrë rregullore për ligjet në lidhje me gjyqësorin, legjislaturën, si dhe disa institucione të pavarura.

7 Për shkak të strukturave të dobëta partiake në Shqipëri, kryetarët e partive politike kanë arritur të akumulojnë pushtet gati absolut, të cilin e ushtrojnë formalisht dhe/ose joformalisht. Kryetarët e partive emërojnë kandidatët për zgjedhje parlamentare, ministrat e kabinetit, e edhe kryetarin e parlamentit dhe presidentin.

8 Presidenti ka autoritetin të emërojë Shefin e Shtabit të Forcave të Armatosura të Shqipërisë, Drejtorin e Shërbimit të Inteligjencës Shtetërore, Prokurorin e Përgjithshëm dhe gjithë prokurorët, anëtarët e Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë dhe Gjykatës së Lartë, me pëlqim të Kuvendit, si dhe të gjithë gjyqtarët me propozim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Përveç këtyre, pushteti i presidentit në shpallje të ligjeve është vërtetuar të jetë veçanërisht i rëndësishëm, sidomos kur ligjet janë kundërthënëse dhe miratohen nga shumica e ngushtë.

në një kulturë politike me pak hapësirë për konsensus. Shumica në parlament zakonisht miraton ligjet dhe politikat me pak debat, ndërsa opozita thjesht i refuzon ose i bojkoton ato. Opozita shpesh përdor mjete kundërshtuese, duke përfshirë greva të urisë apo edhe kampe në rrugë. (BBC, 2010).

Kjo betejë për pushtet vazhdon, dhe ndryshimi më i fundit kushtetues (Ligji për disa ndryshime në Ligjin 8417 – Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 1998) është parë nga shumë njerëz si përpjekje për të rritur ndikimin e kryeministrit mbi partitë politike, si dhe për të reduktuar kompetencat e presidentit dhe parlamentit, e përfundimisht edhe gjyqësorit. (Monique, 2008)

3. Organet e kontrollit dhe mbikëqyrjes

Institucionet që janë të përfshira në proceset e kontrollit dhe mbikëqyrjes janë ekzekutivi, ligjvënësi dhe gjyqësori. Përveç këtyre, parlamenti ka ngritur një sërë institucionesh të pavarura, të cilat kontrollojnë zbatimin e ligjeve dhe i raportojnë parlamentit.

3.1. Ekzekutivi

Tabela 1: Institucionet ekzekutive me përgjegjësi mbi sektorin e sigurisë

Presidenti						
Kryeministri Këshilli i Ministrave						
Prokurori i Përgjithshëm	Drejtori	Ministri i Mbrojtjes	Ministri i Brendshëm	Ministri i Financës	Ministri i Drejtësisë	Ministri i Drejtësisë
Prokuroria e Përgjithshme	Shërbimi Informativ Shtetëror	Forcat e Armatosura	Policia e Shtetit	Njësia e Inteligjencës Financiare	Policia e Burgjeve	Policia Pyjore
Policia gjyqësore		Shërbimi Informativ Ushtarak	Garda e Republikës	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave	Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm në Sistemin e Burgjeve	
		Policia Ushtarake	Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme	Drejtoria e përgjithshme e Tatimeve		
		Roja Bregdetare	Kompanitë Private të sigurimit			

Institucione të ekzekutivit, të cilat kanë përgjegjësi urdhëruese, menaxhuese dhe kontrolluese mbi institucionet e sigurisë janë Presidenti, Kryeministri dhe KM, Ministri i Mbrojtjes, Ministri i Brendshëm, Ministri i Financave, Ministri i Drejtësisë, Ministri i Mjedisit dhe kryetarët e bashkive. Prokurori i Përgjithshëm gjendet “mes” ekzekutivit dhe gjyqësorit, si dhe ka përgjegjësi menaxhuese dhe kontrolluese mbi policinë gjyqësore (shih Tabelën 1)

3.2. Legjislativi

Parlamenti është njëja kryesore e llogaridhënies së sektorit shqiptar të sigurisë. Ai ka pushtet ekskluziv për miratimin e ligjeve, miratimin e buxheteve dhe aprovimin e vendimeve për politikat e rëndësishme, përfshirë edhe strategjinë kombëtare të sigurisë dhe atë të mbrojtjes. Përveç këtyre, ka edhe mekanizmat e vet për zbatimin e ligjeve të tij.

Kuvendi ka ngritur tri komisione të përhershme, të cilat janë përgjegjëse për kontaktet dhe konsultimet me institucionet ekzekutive dhe ato të sigurisë (Rregullorja e Punës së Kuvendit):

- Komisioni për Sigurinë Kombëtare (KSK), përgjegjës për organizimin e mbrojtjes shtetërore dhe Forcave të Armatosura, bashkëpunimin ushtarak, punët e brendshme, emergjencat civile, rendin publik, si dhe shërbimet sekrete
- Komisioni për Ekonominë dhe Financat (KEF), përgjegjës për buxhetin dhe mbikëqyrjen e ekzekutimit të tij;
- Komisioni për çështjet ligjore, administratën publike dhe të drejta të njeriut (KÇLAPDNj), përgjegjës për organizimin e gjyqësorit, institucioneve të pavarura dhe të drejtave të njeriut.

3.3. Institucionet e pavarura të mbikëqyrjes

Përveç mbikëqyrjes së drejtpërdrejtë të zbatimit të legjislacionit, politikave e buxheteve, Kuvendi ka ngritur disa institucione të pavarura që mbikëqyrin zbatimin e legjislacionit nga institucionet e sigurisë dhe i raportojnë Kuvendit (shih Tabelën 2 më poshtë).

- Avokati i Popullit (AIP) mbikëqyr zbatimin e legjislacionit për të drejtat e njeriut;
- Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH) që kontrollon shpenzimet e fondeve publike;
- Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, që mbikëqyr dhe monitoron mbrojtjen e të dhënave personale;
- Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurisë është institucion anti-korrupsion, përgjegjës për kontrollimin e zbatimit të ligjeve për parandalimin e konfliktit të interesave;

- Avokati i Prokurimeve (AP) kontrollon zbatimin e legjislacionit të prokurimit publik;
- Komisioneri për Mbrojtje Kundër Diskriminimit mbikëqyr zbatimin e legjislacionit për mbrojtje nga diskriminimi.

Tabela 2: Komisionet e përhershme me përgjegjësi kontrolli dhe mbikëqyrje

Parlamenti		
Komisioni për Sigurinë Kombëtare	Komisioni për çështje ligjore, administratë publike dhe të drejtat e njeriut	Komisioni për Ekonomi e Financa
<p>Diskuton legjislacionin dhe buxhetin e institucioneve të sigurisë</p> <p>Bën mbikëqyrjen ex-post përmes raportimit të ministrave përgjegjës dhe/ose institucioneve të sigurisë:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forcat e armatosura • Zbatimi i ligjit • Agjencitë e inteligjencës 	<p>Diskuton legjislacionin e institucioneve të sigurisë</p> <p>Bën mbikëqyrjen ex-post mbi zbatimin e legjislacionit mbi të drejtat e njeriut nga institucionet e sigurisë, përmes raportimit të institucioneve të pavarura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avokati i Popullit • Komisioneri për mbrojtjen e të dhënave personale • Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurisë; • Komisioneri për mbrojtjen nga diskriminimi 	<p>Diskuton buxhetin e institucioneve të sigurisë</p> <p>Bën mbikëqyrjen ex-post mbi implementimin e buxhetit dhe prokurimeve publike nga institucionet e sigurisë, përmes raportimit të institucioneve të pavarura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kontrolli i Lartë i Shtetit • Avokati i Prokurimeve

3.4. Gjyqësori

Gjyqësori mbikëqyr sektorin e sigurisë duke vlerësuar kushtetutshmërinë e ligjeve dhe politikave që parlamenti miraton, si dhe duke vendosur mbi ligjshmërinë e zbatimit të ligjeve nga ekzekutivi. Gjyqësori përbëhet nga një sistem gjyqësor me tri nivele: Gjykatat e Shkallës së Parë, Gjykatat e Apelit, si dhe Gjykata e Lartë. Gjykata Kushtetuese, formalisht jashtë gjyqësorit, si dhe e pavarur nga gjitha degët e pushtetit, interpreton dhe garanton respektimin e Kushtetutës Shqiptare.

4. Kontrolli dhe mbikëqyrja e forcave të armatosura

Ky kapitull analizon kontrollin dhe mbikëqyrjen e Forcave të Armatosura. Fillon me një paraqitje të progresit dhe dështimeve në reformën e njëzet viteve të fundit, si dhe vazhdon me analizën e performancës së secilit organ me pushtet kontrollues dhe mbikëqyrës.

4.1. Sfondi

Reforma e mbrojtjes shqiptare nuk mund të kuptohet jashtë kontekstit të trashëgimisë komuniste. Me ardhjen e demokracisë në vitin 1991, duhej përcaktuar një koncept i ri i mbrojtjes, bashkë me kuadrin ligjor për kontrollin civil të Forcave të Armatosura, që duheshin hartuar nga fillimi. Pavarisht ulje-ngritjeve, reformat e mbrojtjes kanë qenë reformat më të suksesshme në sektorin publik. Së fundi ka pasur arritje të shumta, si krijimi i institucioneve e strukturave të reja. Megjithatë, ristrukturimi ushtarak dhe ngritja në detyrë kanë mbetur shumë të varura nga preferencat politike. Ndërtimi institucional është bërë në një mënyrë që forcat politike kanë kontrolluar sektorin e mbrojtjes, duke futur të vetët, e duke përjashtuar të tjerët (Qesaraku dhe Baka, 2011, f.9). Reformat e politizuara kanë dobësuar përpjekjet për demokratizim dhe profesionalizim të sektorit të sigurisë. Me rënien e skemave piramidale të vitit 1997, të cilat sollën trazira, dobësia e Forcave të Armatosura u bë e dukshme. Periudha në vijim u karakterizua nga rivendosja e sundimit të ligjit dhe besimit në institucione publike, si dhe vazhdimësinë e reformave në kuadër të antaërsimit në NATO dhe BE.

Miratimi i Kushtetutës së vitit 1998 (që zëvendësoi Ligjin mbi Dispozitat Kryesore Kushtetuese, 1991) vendosi legjislacionin mbi kontrollin civil të Forcave të Armatosura (Kushtetuta e Shqipërisë, Neni 12.2). Kjo ishte baza për fillimin e reformave të reja. Siç do të shihet edhe në vijim, kuadri ligjor ende nuk ka përcaktim të qartë dhe të saktë të përgjegjësiave të presidentit, kryeministrit, ministrit të mbrojtjes, si dhe Shefit të Shtabit të Forcave të Armatosura. Kjo ka çuar në një mbivendosje, si dhe ka ndikuar negativisht në efektshmërinë e institucioneve të kontrollit dhe mbikëqyrjes.

4.2. Kontrolli dhe mbikëqyrja ekzekutive

Organet kryesore ekzekutive të përfshira në kontrollin e Forcave të Armatosura janë Presidenti, Kryeministri dhe Ministri i Mbrojtjes. Siç është thënë më lart, Kushtetuta ka vendosur një sistem më të baraspeshuar të kompetencave brenda ekzekutivit. Megjithatë raportet mes presidentit e kryeministrit kanë qënë vazhdimisht të tensionuara.

Presidenti është komandanti i Forcave të Armatosura (Kushtetuta e Shqipërisë, neni 168.2). Në kohë paqeje, presidenti ushtron komandën e Forcave të Armatosura përmes Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes, ndërsa në kohë lufte ai/ajo ka autoritet të drejtpërdrejtë komande. Kompetencat e presidentit përfshijnë edhe emërimin dhe shkarkimin e Shefit të Shtabit të Përgjithshëm, me propozim të kryeministrit, si dhe emërimin e shkarkimin e komandantëve të forcave tokësore, marinës dhe forcës ajrore, me propozim të Ministrit të Mbrojtjes.⁹ Megjithatë, procesi i emërimeve nuk ka qenë i hapur për shqyrtim parlamentar. Procesi ka mbetur çështje ekskluzive e emërimit mes Presidentëve, Ministrit të Mbrojtjes dhe Kryeministrave. Si rezultat, shumica e kandidatëve të propozuar për Shef Shtabi janë debatuar shumë, me akuza që kandidatë të tjerë me grada të larta brenda ushtrisë janë anashkaluar.

9 Në kohë lufte, Presidenti emëron dhe shkarkon Komandantin e Forcave të Armatosura me propozim të Kryeministrit.

Presidenti është gjithashtu udhëheqësi i Këshillit të Sigurisë Kombëtare së Shqipërisë (KSK), organ këshillimor (Kushtetuta e Shqipërisë, neni 168),¹⁰ roli i të cilit është t'i ofrojë presidentit mendime mbi çështje të politikave të mbrojtjes, kontrollit të armëve dhe çështjeve të sigurisë. Presidenti nuk ka autoritetin të iniciojë ligje, dhe si kreu i KSK-së, vetëm mund të nxjerrë rekomandime. Kështu, presidenti nuk mund të ushtrorë kompetenca, pasi kreu i degës ekzekutive, është kryeministri ai që merr iniciativa politikash dhe ligjesh. Përveç këtyre, presidenti nuk ka kapacitete administrative, përveç një numri të kufizuar të këshilltarëve. Duke marrë parasysh autoritetin e tij të kufizuar ushtarak në kohë paqeje, presidenti ka pasur shumë pak ndikim mbi aktivitetet e Forcave të Armatosura. Si rezultat i marrëdhënieve komplekse dhe shpesh antagtoniste në lidhje me kontrollin e institucioneve të sektorit të sigurisë, KSK-ja ka mbetur jofunksional. Qysh prej 1998-tës, KKS-ja, përkundër të qenit normalisht institucioni më i lartë për çështje të sigurisë kombëtare, ka mbajtur vetëm disa takime (Dyrmishi, 2009). Kryeministrat me radhë kanë punuar përmes parlamentit për të miratuar ligje të cilat kanë kufizuar pushtetin që i jepet presidentit nga kushtetuta si dhe vala e parë e legjislacionit, miratuar në vitet pas ratifikimit të kushtetutës (Dyrmishi, 2009).

Kryeministri dhe KM miratojnë strukturën organizative të ushtrisë¹¹, i propozojnë parlamentit dhe presidentit politikat dhe buxhetin e mbrojtjes, si dhe bashkërendojnë veprimtarinë e institucioneve që merren me mbrojtjen. Megjithatë, ky rol bashkërendues është kryer nga kryeministri me mangësi. Planet për përmirësimin e bashkërendimit të ministrive të ndryshme, megjithëse janë diskutuar, nuk janë zbatuar. Gjithashtu, betejat për pushtet mes kryeministrave dhe presidentëve kanë pasur një efekt shkatërrimtar në baraspeshën dhe funksionimin e përgjithshëm të kompetencave të mbrojtjes. Një ilustrim i kësaj ishte edhe krijimi i Komitetit për Politika të Sigurisë Kombëtare (KPSK) nga Kryeministri më 2005, i cili në thelb ka të njëjtin rol këshillues dhe miraton dokumente. Ky Komitet nuk ka bazë kushtetuese, dhe krijimi i tij paraqet një dyfishim të strukturave, duke shfaqur kështu mospërputhjet mes dispozitave kushtetuese dhe praktikës politike në Shqipëri (Pietz dhe Remillard, 2009).

Ministri i Mbrojtjes është civil dhe përfaqëson zyrtarin më të lartë, në kohë paqe, të gjithë personelit ushtarak dhe civil të Forcave të Armatosura.¹² Ky ministër është përgjegjës para parlamentit, presidentit dhe kryeministrit në zbatim të politikave të mbrojtjes. Ministri i Mbrojtjes ka autoritetin e propozimit të politikave të mbrojtjes, buxhetit, emërimeve ushtarake (përveç rangut të gjeneralit), si dhe atasheve ushtarake. Shefi i Shtabit është përgjegjës jo vetëm para presidentit dhe kryeministrit, por edhe para ministrit të Mbrojtjes.

10 Ky nen përcakton që ky organ këshillues përbëhet nga: Kryetari i Kuvendit, Kryeministri, Ministri i Punëve të Jashtme, Ministri i Mbrojtjes, Ministri i Rendit Publik, Ministri i Pushtetit Lokal dhe Decentralizimit, Ministri i Financave, Ministri i Transportit dhe Telekomunikacionit, Shefi i Shtabit të Përgjithshëm, Drejtori i Shërbimit Shtetëror të Inteligjencës, si dhe Drejtori i Përgjithshëm i Policisë.

11 Kryeministri propozon kandidatët për pozicionin e Shefit të Shtabit.

12 Ministri është përgjegjës para parlamentit, presidentit dhe kryeministrit në zbatim të politikave të mbrojtjes.

4.3. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare

Parlamenti është institucioni më i rëndësishëm mbikëqyrës në institucionet e ushtrisë¹³. Në drejtimin e rritjes së transparencës dhe llogaridhënies së ushtrisë, Komisioni Parlamentar për Sigurinë Kombëtare (KSK)¹⁴ diskuton dhe miraton projektbuxhetin e Forcave të Armatosura, mund të mbikëqyrë implementimin e buxhetit të mbrojtjes, të kontrollojë implementimin e politikave, të kërkojë shpjegime nga Ministri i Mbrojtjes, si dhe të bëjë rekomandime në bazë të këtyre veprimeve.¹⁵

Në praktikë, parlamenti ka pasur rol të kufizuar në mbikëqyrjen e Forcave të Armatosura, duke përfshirë edhe shqyrtimin efektiv të buxheteve të mbrojtjes. Miratimi i buxhetit prirret të jetë formal, kështu deputetët nuk janë në gjendje apo nuk kanë vullnetin që të bëjnë ndryshime thelbësore¹⁶. Debati është më shumë i përgjithshëm, sesa i lidhur me buxhetin. Sidomos deputetët e mazhorancës shmangin kritikën ndaj propozimeve të qeverisë, gjë që me kohë ka çuar në identifikim të partisë me vetë shtetin.

Për më tepër, parlamenti, ndërsa mbikëqyr Forcat e Armatosura, nuk ka shfrytëzuar burime të ndryshme të ekspertizës, informatave dhe analizave, pasi nuk janë burime të pamjaftueshme. Si rezultat, gjatë kryerjes së mbikëqyrjes, parlamenti ka përdorur të dhëna nga ekzekutivi dhe ushtria, të cilat janë institucionet e sakta që parlamenti duhet të mbikëqyrë dhe kërkojë llogari (Gumi, 2003).

Një shkak tjetër për performancën e dobët parlamentare është që strukturat e specializuara mbështetëse të tij kanë qenë në përgjithësi të dobëta. Tradicionalisht, performanca e parlamentit është varur nga njohuritë individuale të deputetëve. Në përgjithësi, parlamentarët kanë njohuri të kufizuara për çështjet e mbrojtjes, si dhe nuk kanë ekspertizë në mbikëqyrjen e aktiviteteve komplekse të qeverisë. E njëjta gjë vlen edhe për Komisionin Parlamentar të Sigurisë Kombëtare, që ka vetëm tre zyrtarë mbështetës, dy të specializuar për çështje të sigurisë dhe një jurist, si dhe një ndihmës për kryetarin e komisionit. Duke marrë parasysh ngarkesën e punës dhe aktivitetet që Komisioni duhet të kryejë, stafi është i pamjaftueshëm. Ekziston edhe Shërbimi i Hulumtimeve Parlamentare, si dhe Shërbimi Ligjor që prodhon raporte politikash si dhe rekomandime për deputetë dhe komisione, por këta janë shfrytëzuar shumë pak. Qarkullimi i shpeshtë i personelit ekspert për shkak të ndryshimeve politike dhe politizimit të administratës nuk ka lejuar që personeli parlamentar të rrisë eksper-

13 Ndërsa ekzekutivi ka përgjegjësi për menaxhim dhe kontroll të përgjithshëm të sektorit të sigurisë, si dhe formulimin dhe implementimin e politikave në gjitha nivelet, detyra e parlamentit është të miratojë ligje, të pranojë politika e të miratojë buxhetin.

14 Komisioni për çështje ligjore, administratë publike dhe të drejta të njeriut, si dhe Komiteti për Ekonomi e Financa janë gjithashtu pjesë e mekanizmit mbikëqyrës, por për qëllimet e vlerësimit, fokusi do të jetë tek Komisioni Parlamentar për Siguri Kombëtare.

15 Ky rol i parlamentit njihet edhe nga Ligji për Pushtetin dhe Autoritetin Komandues si dhe Drejtimin Strategjik të Forcave të Armatosura.

16 Kjo mund të nxirret nga diskutimi i buxhetit të Ministrive të Mbrojtjes, MPB-së dhe NIS për vitin 2009 në Komisionin për Siguri Kombëtare, mbajtur më 25 nëntor 2008. Procesverballi i këtij diskutimi gjendet në faqen e Kuvendit të Shqipërisë.

tizën si dhe të krijojë një memorie të qëndrueshme institucionale. Në praktikë, kjo ka pasur pasoja negative pasi që deputetët e opozitës nuk i besojnë ekspertizës së administratorëve dhe mbështeten kryesisht tek ekspertët e partisë¹⁷. Këto mangësi përkeqësohen më tutje për shkak të specifikave të këtij sektori, që shpesh konsideron informata të fshehta.

4.4. Organet e pavarura mbikëqyrëse

Siç është diskutuar në pjesën hyrëse, ekzistojnë disa organe të pavarura që kryejnë kontroll dhe mbikëqyrje në Shqipëri. Kjo pjesë megjithatë do të fokusohet vetëm tek mbikëqyrja e Forcave të Armatosura nga ana e Avokatit i Popullit dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH).

4.4.1. Avokati i Popullit

Detyra e Avokatit të Popullit (AIP) është të kontrollojë dhe mbikëqyrë respektimin e të drejtave të njeriut nga Forcat e Armatosura¹⁸. AIP është përgjegjës për sigurimin e respektimit të të drejtave të njeriut brenda Forcave të Armatosura, si dhe nga Forcat e Armatosura kur ndërveprojnë me publikun e gjerë, në vend apo në misione ndërkombëtare.

Raportet e Avokatit të Popullit tregojnë që janë kryer inspektimet, vizitat, si dhe mbikëqyrje tematike e të gjitha bazave të komandës dhe ushtrisë. Avokati i Popullit, si rezultat i këtyre aktiviteteve, ka nxjerrë rekomandimet e veta. Çështjet kryesore të trajtuara ishin problemet si përmirësimi i trajtimit të personelit ushtarak, si dhe në përmirësim të kushteve të arresteve ushtarake. Avokati i Popullit ka theksuar në raportin e tij të fundit të vitit 2010, që Ministria e Mbrojtjes, Shefi i Shtabit dhe strukturat tjera kanë vepruar sipas rekomandimeve të tij, si dhe kanë marrë masa pa vonesa të tepërta. Është me interes të përmendet që në vitin 2009, Avokati i Popullit ka pranuar shtatëdhjetë e tetë ankesa, dhe njëzet e katër prej tyre janë zgjidhur në favor të ankesve. Numri i lartë i ankesave qysh prej vitit 2000 si dhe shkalla e rasteve të zgjidhura tregojnë rritje të besimit të qytetarëve dhe të institucioneve në AIP. Raportet vjetore tregojnë që shumë ankesa kanë të bëjnë me të drejtat e përcaktuara me Ligjin për Statusin e Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë (2004), i cili merret me trajtimin e personelit të Forcave të Armatosura. Të drejtat e shkelura të sipërpërmendura kishin të bënin me strehimin e mirëfilltë, gradimin, shkarkimin nga puna, pagat e personelit të dërguar në Afganistan, etj. Për të gjitha këto çështje, Avokati i Popullit ka nxjerrë rekomandime për strukturat përkatëse. Megjithatë, sipas Avokatit të Popullit, zyra e Avokatit ka nevojë për më shumë personel të specializuar me më shumë

17 Në një intervistë, Z. Ilir Gjoni, Zëvendës Kryetar i KKS-së dhe deputet i opozitës, theksoi që jo vetëm që numri i ekspertëve është i kufizuar, sepse vetëm një apo dy janë, por edhe funksioni i tyre praktik përbëhet kryesisht nga ndihma në përgatitjen e takimeve, por që deputetët e opozitës nuk do t'i besonin ekspertizës së tyre.

18 AIP emërohet dhe zgjedhet nga Parlamenti me tri të pestat e gjithë deputetëve për mandat pesëvjeçar, me të drejtë të rizgjedhjes. AIP mund të shkarkohet nga detyra vetëm nga Parlamenti me tri të pestat e gjithë deputetëve, në baza të një ankesë me arsye, të parashtruar nga jo më pak se një e treta e deputetëve.

kapacitete dhe më shumë burime financiare për të përmbushur plotësisht mandatin e tij mbikëqyrës të Forcave të Armatosura.¹⁹

4.4.2. Kontrolli i Lartë i Shtetit

Kushtetuta gjithashtu ka ngritur Kontrollin e Lartë të Shtetit (KLSH) me një rol mbikëqyrës për çështje ekonomike e financiare (Kushtetuta e Shqipërisë, neni 162). Ligji për KLSH-në nuk i referohet në mënyrë specifike institucioneve të sigurisë, por asnjë institucion nuk përjashtohet nga juridiksioni i tij (Ligji për Kontrollin e Lartë të Shtetit, 1997). Për të siguruar mbrojtjen e informatave të klasifikuara, ligji ka dispozita të qarta që veprimtaria e kontrollit ushtrohet nga personeli që është i hulumtuar dhe kaluar nga Lejet e Sigurisë së Personelit.

Në vitet e para, ky institucion është perceptuar si tejet i politizuar. Qysh prej vitit 2004, kur partitë politike u pajtuan të emërojnë një kandidat të opozitës si drejtues të KLSH-së, ajo është kthyer në një institucion më profesional, si dhe konsiderohet i paanshëm. Besimi i rritur i qeverisë në këtë institucion të pavarur mund të shihet nga zbatimi i rekomandimeve të KLSH-së nxjerrë çdo vit në raport²⁰. Një prej kufizimeve të këtyre raporteve është që nuk i dedikojnë ndonjë pjesë parregullsisve financiare në sektorin e sigurisë që do t'i përgjigjej specifikave të tij. Edhe pse KLSH-ja ka të drejtë qasjeje në gjitha linjat buxhetore, nuk i qaset të ashtuquajturit "buxhet i zi" të institucioneve të sigurisë. Kështu, mbikëqyrja financiare e Ministrisë së Mbrojtjes në prokurime që konsiderohen sekrete shtetërore është shumë më e komplikuar.

Një problem me të cilin përballlet KLSH-ja është edhe mungesa e personelit. Personeli është shkurtuar nga 160 në vitin 2009, në 144 më 2010. Cilësia dhe ekspertiza nuk ka qenë problem. Problemet kryesore janë jo vetëm numri i pamjaftueshëm i personelit, por përmirësimi i burimeve njerëzore të institucionit dhe sistemeve menaxhuese (Plani Zhvillimor Strategjik i KLSH-së).

4.5. Kontrolli dhe mbikëqyrja gjyqësore

Sistemi i drejtësisë ushtarake është thelbësor për të siguruar që Forcat e Armatosura i respektojnë parimet e sundimit të ligjit. Deri kohët e fundit, drejtësia ushtarake administrohej nga gjykatat ushtarake. Gjykatat ushtarake të shkallës së parë dhe ato të apelit ishin pjesë e sistemit të rregullt. Ato gjykata gjykonin pjesëtarët e Forcave të Armatosura, të burgosurit e luftës, etj., për krime sipas Kodit Penal Ushtarak. Me reformën e 2008-tës (Ligji për organizimin e pushtetit gjyqësor, 2008) e cila rregullon gjykatat, gjykatat ushtarake janë hequr, ndërsa tanimë Shqipëria ka vendosur një sistem ku personeli ushtarak gjykohet nga gjykatat civile.

¹⁹ Për shembull, institucioni përbëhet kryesisht nga juristë, ndërsa ekspertët e fushave të tjera nevojiten për të kryer inspektimet dhe për të trajtuar ankesat e ndryshme.

²⁰ Kryesuesi i ILSHA-së raporton dy herë në vit para parlamentit për çështje si ekzekutimi i buxhetit dhe shkëlqen e ligjeve.

Si kudo tjetër në gjyqësor, presioni politik dhe korrupsioni kanë minuar efektshmërinë dhe drejtësinë, edhe në rastet ushtarake.

Kutia 1: Rasti i Gërdecit

Shembulli më i dalluar i presionit të pohuar politik mbi gjyqësorin është rasti i tejzgatur i Gërdecit, në të cilin pas tri vitesh, gjykata përfundimisht ka lëshuar verdiktin. Shpërthimi i depos ushtarake në Gërdec në mars të vitit 2008 shkaktoi vdekjen e njëzet e gjashtë civilëve. Rasti përfshinte personelin ushtarak dhe civil, duke përfshirë Ministrin e Mbrojtjes, Shefin e Shtabit të Forcave Armatosura, si dhe përfaqësues të tjerë të ushtrisë.

Procesi mund të zgjatet edhe më tutje ndërsa rasti të kalojë të gjitha procedurat e apelimit. Edhe përfaqësuesi i OSBE-së në Shqipëri (Gazeta Panorama, 2011) ka theksuar që rasti i Gërdecit nuk është kryer në përputhje me parime të gjykimit të drejtë.

5. Kontrolli dhe mbikëqyrja e policisë

Ky kapitull fokusohet tek mbikëqyrja e Policisë së Shtetit duke shqyrtuar rolin e institucioneve mbikëqyrëse, si ekzekutivi, parlamenti si dhe organet e pavarura mbikëqyrëse.

5.1. Sfondi

Në njëzet vitet e fundit, policia shqiptare i është nënshtruar reformave të fokusuara tek konsolidimi i vlerave demokratike dhe llogaridhënia. Strategjia e Policisë 2007-2013 ka vendosur themelet e policisë në komunitet në Shqipëri (Ministria e Brendshme, n.d.) si dhe ka riorganizuar strukturat policore në bazë të modelit të policisë në komunitet, duke adresuar hendekun mes policisë dhe publikut. Transparenca dhe llogaridhënia ishin veçori kryesore të kësaj reforme. Kuadri ligjor, kapacitetet institucionale dhe mekanizmat e transparencës në lidhje me mbikëqyrjen e policisë kanë arritur përparim të vazhdueshëm. Megjithatë, implementimi i Kuadrit ligjor në lidhje me mbikëqyrjen e veprimtarisë policore mbetet problematik si dhe i mungojnë rezultatet konkrete. Në strukturën e përgjithshme të organeve të mbikëqyrjes së policisë, organet qeveritare dhe parlamenti janë aktorët kryesorë të kontrollit të këtij institucioni të rëndësishëm.

5.2. Kontrolli dhe mbikëqyrja nga ekzekutivi

Kontrolli ekzekutiv i policisë bëhet nga KM-ja dhe Ministri shqiptar i brendshëm. KM emëron drejtorin e policisë së shtetit, sipas propozimit të ministrit. Duke konsideruar që KM ushtron kompetenca të drejtpërdrejta mbi policinë, nuk është befusuese që nuk ka pasur fare debate mes policisë dhe organeve tjera qeveritare. Edhe pse Ministri i Brendshëm nuk gëzon kompetenca operacionale mbi aktivitetin policor, ai është

përgjegjës për përcaktimin e reformave, politikave, strategjive, urdhrave dhe performancës së policisë (Ligji për Policinë Shtetërore, 2007).

Tabela 3: Ndarja e punës në kontrollin civil të Policisë së Shtetit

Ministri i Brendshëm	Këshilli i Ministrave	Parlamenti
<ul style="list-style-type: none"> Lëshon urdhra dhe direktiva; Raporton çdo vit me kërkesë të drejtorit të policisë së shtetit; Monitoron performancën e Policisë së Shtetit; Përkufizon synimet strategjike 	<ul style="list-style-type: none"> Miraton simbolet e policisë së shtetit; Miraton numrin e përgjithshëm të skemës së pagesave të policisë së shtetit 	<ul style="list-style-type: none"> Miraton buxhetin e policisë Miraton legjislacionin përkatës
I propozon KM-së numrin e personelit të policisë së shtetit	Emëron drejtorin e policisë së shtetit	Kontrollon performancën e policisë së shtetit përmes komisioneve kuvendore
I propozon KM-së drejtorin e Policisë së Shtetit	Miraton rregulla dhe procedura në lidhje me raportet e punës, trajnimet, karrierat	
Miraton rregullat dhe procedurat, vendos mbi aktivitetet dhe procedurat e veçanta në policinë e shtetit	Miraton rregulloren e disiplinës së policisë së shtetit	
Miraton rregullat mbi aktivitetin informativ të përgjithshëm të Policisë së Shtetit	Miraton skemën e pagesave të policisë	
Merr vendime për organizimin, funksionimin dhe kriteret për shfrytëzimin e strukturave të veçanta operationale		

Mekanizmi më i shpeshtë që Ministri i Brendshëm përdor për kontrollimin e policisë është kërkimi i raporteve vjetore nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë. Megjithatë, ligji lejon kufizime të informatave që ndahen me organet ekzekutive të kontrollit, si informatat e ndjeshme dhe të klasifikuara në lidhje me dëshmitarët dhe bashkëpunëtorët e drejtësisë (Ibid.). Instrumenti kryesor i kontrollit të Ministrit të Brendshëm mbi Policinë e Shtetit është Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm (SHKB). SHKB-ja mbikëqyr aktivitetin policor dhe funksionimin në pajtim me Ligjin mbi Kontrollin e Brendshëm (Ligji mbi Shërbimin e Brendshëm Inspektues, 2008). SHKB-ja është si strukturë e pavarur nga policia, si dhe drejtpërdrejt i nënshtrohet dhe i raporton ministrit.

Kundrejt organeve të tjera mbikëqyrëse,²¹ SSHKB-ja funksionon si e pavarur. Dispozitat në lidhje me procedurat disiplinore dhe kompetencat e saj janë përshkruar me Ligjin mbi Policinë Shtetërore (Ligji mbi Policinë e Shtetit, 2007). SHKB-ja

21 Institucionet tjera të sigurisë nuk kanë mundësi të themelimit të mekanizmave të veçantë të kontrollit nga ekzekutivi në ligjet e veta organike (sipas Ligjit për Këshillin e Ministrave, ministri nxjerr rregullore që përcaktojnë ndarjen e kompetencave, detyrave dhe autoritetit të kontrollit si dhe njësitë inspektuese).

ka një kornizë të rishikuar ligjore, si dhe buxhet e burime të pavarura. Performanca e SHKB-së ka qenë përgjithësisht pozitive, duke u përqendruar në përbaljen me veprimet e paligjshme, korrupsionin dhe veprat penale në polici (SHKB, 2010). Por, së fundmi, është shënuar një zvogëlim i aktivitetit të SHKB-së. Kontrolli ekzekutiv financiar i Policisë bëhet nga Ministria shqiptare e Financave. Auditimi i Brendshëm, strukturë brenda Ministrisë së Financave, bën kontrollin vjetor të buxhetit. Raportet financiare ofrojnë informata mbi zbatimet e ndarjeve buxhetore dhe caktimin e parave për policinë. Megjithatë, mbikëqyrja financiare duket jo e plotë, pasi që Ministria e Financave kryesisht monitoron shpenzimet buxhetore, si dhe fillon inspektimet financiare vetëm në rastet e identifikimit të humbjeve të mëdha, ndërsa rastet tjera më të vogla trajtohen nga auditori i brendshëm në polici. Drejtorja e Inspektimit Financiar Publik (brenda Ministrisë së Financave) ndërmerr hetime sipas kërkesës së Presidentit, Kryeministrit, Kontrollit të Lartë të Shtetit, si dhe Prokurorisë së Përgjithshme. Deri tani, raportet e Ministrisë së Financave nuk kanë prodhuar ndonjë veprim madhor kundër shkeljeve dhe keqmenaxhimit të policisë.

5.3. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare

Parlamenti shqiptar gëzon pushtet të gjerë mbi policinë, përmes procesit të miratimit të ligjeve, politikave të reja si dhe shqyrtimit të buxhetit, por edhe në mbikëqyrje në fazën e implementimit. Në përgjithësi, mbikëqyrja parlamentare e policisë është e kufizuar për shkak të pamundësisë që Parlamenti të kontrollojë plotësisht projektligjet dhe të sigurojë që struktura e mbikëqyrjes të jetë plotësuese dhe koherente, duke shmangur dyfishimin e kompetencave. Sa i përket rolit ex-ante, parlamenti ka miratuar njëzet e katër ligje në lidhje me policinë. Megjithatë, problemet në lidhje me cilësinë e ligjeve mund të identifikohen pasi që shumica e ligjeve janë miratuar pa konsultimin e deputetëve.

Mbikëqyrja parlamentare e policisë kryhet nga tri komisione të përhershme të cilat, në faza të ndryshme, ushtrojnë mbikëqyrje dhe kontroll ex ante ose/dhe ex post. Komisioni për Sigurinë Kombëtare (KSK) diskuton dhe miraton projektbuxhetin e policisë para se të votohet nga parlamenti. Gjatë procesit vjeshtor të miratimit të buxhetit, Ministri i Brendshëm ftohet nga KSK-ja për të dhënë vështrimet e tij/saj mbi buxhetin. Më 2010, KSK-ja nuk është përfshirë fare në procesin e planifikimit të buxhetit.²² Gjithashtu, së fundmi, kontrollimi i shpenzimit të buxhetit dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut nuk ka qenë në rendin e ditës të KSK-së. Në bazë të informatave të ofruara nga parlamenti, qysh prej vitit 2009, KSK-ja ka organizuar vetëm tri takime në lidhje me policinë.²³

22 Kjo mund të nxirret nga diskutimi i buxhetit të MD-së, MPB-së dhe NIS-së për 2010-tën në KSK, më 23 nëntor 2009. Procesverbal i këtij diskutimi është mbajtur nga autorët.

23 Ato takime kanë qenë: (1) 30 janar 2011: Pyetje për zyrarët e lartë të policisë së shtetit mbi veprimet e policisë shtetërore gjatë veprimeve kriminale që ndodhën në janar; (2) 21 shkurt 2011: Pyetje për drejtorin e policisë së shtetit për veprimtarinë e policisë së shtetit gjatë veprimeve kriminale që ndodhën në janar; si dhe (3) 21 qershor 2011: mbi pjesëmarrjen e policisë së shtetit në misione paqeruajtëse dhe humanitare.

Komisioni për çështje ligjore, administratë publike dhe të drejtave të njeriut (KÇLAP-DNJ) është përgjegjës për mbikëqyrje në lidhje me shkeljet e të drejtave të njeriut në policinë e shtetit. Qysh prej marsit 2010, ky Komision nuk ka shqyrtuar se si policia përcjell dhe zbaton ligjet për veprimtarinë e policisë. Komisioni për Ekonomi e Financa (KEF) është gjithashtu i përfshirë në mbikëqyrjen e policisë, pasi që ka fjalën e fundit për projektligjet e buxhetit.

Pamvarsisht sigurimit të një kornize të plotë institucionale, puna e këtyre komisioneve mund të vihet në pikëpyetje, sepse nuk ekzistojnë informata mbi atë nëse këto tri komisione janë munduar të adresojnë më mirë mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe të monitorojnë procedurat financiare.

5.4. Institucionet e pavarura të mbikëqyrjes

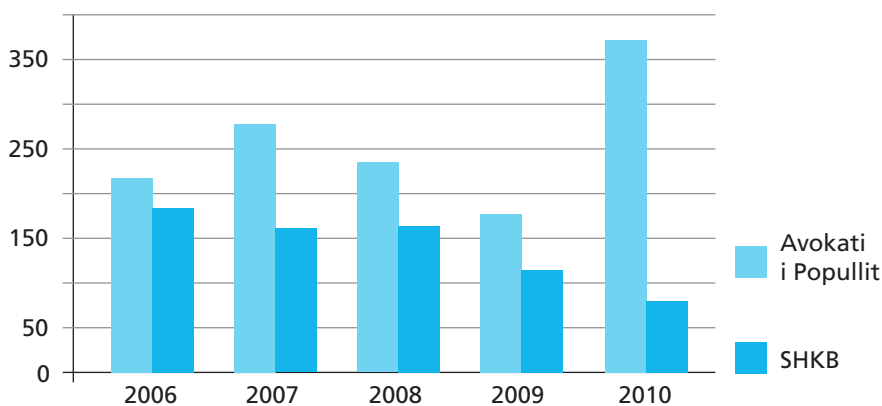
Organet e pavarura mbikëqyrëse kryesisht janë të angazhuara në kontrollin dhe mbikëqyrjen e ligjeve që garantojnë të drejtat dhe liritë themelore, si dhe kontrollimin e shpenzimeve buxhetore dhe prokurimit të policisë. Ky aktivitet ndërmerret nga Avokati i Popullit (AIP), ndërsa mbikëqyrja buxhetore ndërmerret nga Kontrolli i Lartë i Shtetit. Një organ tjetër i rëndësishëm i mbikëqyrjes së pavarur është edhe Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave, i cili kontrollon përpunimin e të dhënave personale nga strukturat e policisë. Edhe pse i mungojnë burimet e domosdoshme, ky komisioner ka nënshkruar marrëveshje për bashkëpunim me drejtorinë e përgjithshme të policisë, si dhe ka hartuar udhëzime e rregullore për mbrojtjen e të dhënave personale nga policia (Dyrmishi, 2011).

Në të kundërt të institucioneve të tjera të sektorit të sigurisë, legjislacioni për policinë ka dispozita për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Avokati i Popullit ka qenë shumë i rëndësishëm në kontrollimin dhe monitorimin e zbatimit të ligjit në lidhje me shkeljet e të drejtave të njeriut. Pamvarsisht që Avokati i Popullit nuk gëzon të drejta vendim-marrjeje në lidhje me veprimtarinë policore, ai/ajo mund t'i bartë informatat përkatëse parlamentit, Ministrisë së Drejtësisë apo prokurorit të përgjithshëm për hetime e veprime të mëtutjeshme. Për këtë qëllim, Avokati i Popullit ka themeluar NJësinë për Parandalimin e Torturës më 2008, e cila ekskluzivisht merret me pohimet e shkeljeve nga zyrtarët e zbatimit të ligjit. Në gjashtë vitet e fundit, ankesat që i janë dorëzuar Avokatit të Popullit janë shtuar në numër, duke kërkuar kështu konsolidimin e kapaciteteve si dhe ekspertizës së këtij institucioni për të adresuar shkeljet e të drejtave të njeriut nga policia. Edhe pse shumica e ankesave janë konsideruar të papranueshme, vetëm disa kanë rezultuar në masa disiplinore. Përveç këtyre, një numër i madh i ankesave nuk janë trajtuar për shkak të burimeve të pamjaftueshme. Shkurtime të buxheteve vjetore të bëra na Ministria e Financave kanë zvogëluar burimet e këtij institucioni të rëndësishëm (Nushi, 2010).

Duke krahasuar aktivitetin e Avokatit të Popullit me aktivitetin e SHKB-së, mund të identifikohen mangësi mes ankesave të dorëzuara dhe shkeljeve të identifikuara. Siç është paraqitur në grafikonin e mëposhtëm (Grafiku 1), roli mbikëqyrës i AIP-së në lid-

hje me shkeljet nga zyrtarët e policisë është përforcuar, ndërsa SHKB-ja ka raportuar një zvogëlim të vazhdueshëm të numrit të ankesave të pranura për shkelje ligji.

Për shkak të rolit qenësor që luhet nga Avokati i Popullit në lidhje me shkeljet e të drejtave të njeriut nga policia dhe organet tjera ekzekutive gjatë viteve të kaluara, ka pasur konflikte mes Qeverisë dhe Avokatit të popullit, të cilat mund të kenë dobësuar këtë institucion. Disa veprime qeveritare si zvogëlimi i buxhetit dhe personelit të Avokatit të Popullit, si dhe vonesat në emërimin e udhëheqësit të institucionit²⁴ kanë pasur efekte negative.



Grafiku 1: Krahasimi i rasteve të raportuara nga Avokati i Popullit dhe SHKB mbi pohimet për shkelje të policisë, 2006-2010

Një rol themelor i mbikëqyrjes së pavarur financiare merret edhe nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), i cili është institucion i pavarur i themeluar me kushtetutë, për kontrollimin e shpenzimeve të fondeve publike. KLSH-ja nxjerr një raport vjetor që shpjegon çështjet dhe keqpërdorimet e mundshme. Pavarishtë shkeljeve dhe problemeve në lidhje me shpenzimet nga policia për çdo vit, nuk ka pasur veprime në kuptimin e dënimit apo parandalimit të keqpërdorimeve të ardhme të fondeve. Sa i përket raportit mes degës ekzekutive dhe organeve të pavarura të mbikëqyrjes, mbështetja e ekzekutivit priret kah institucionet që ai kontrollon, si dhe që kanë mundësi të prodhojnë përfitime politike të menjëhershme për qeverinë. Qeveria është më pak favorizuese në mbështetje të institucioneve të pavarura nga ekzekutivi, të cilat ndjehen që kjo ka ndikuar negativisht në punën e tyre.

5.5. Kontrolli dhe mbikëqyrja gjyqësore

Parimi i pavarësisë së gjyqësorit dhe barazia para ligjit janë të përligjura me Kushtetutë, si dhe janë reflektuar në kuadrin ligjor. Qasja në drejtësi është përmirësuar me Ligjin

24 Që prej 2009-tës nuk është emëruar Avokati i ri i Popullit.

për ndihmë juridike (2008), i cili ofron ndihmë pa pagesë në procedura civile, penale e administrative, për kategori të ndryshme. Në realitet, ka pengesa për pavarësinë e plotë të gjyqtarëve (Komisioni Evropian, 2010).

Policia është plotësisht nën juridiksionin e gjykatave, si dhe rastet në lidhje me policinë paraqiten në gjykata, pa përjashtime. Në bazë të Kodit të Procedurës Penale, secili qytetar mund të parashtojë padi, mbështetur nga një përfaqësues ligjor të siguruar nga shteti, me pretendimet e shkeljes së të drejtave civile nga strukturat apo individët e sektorit të sigurisë.

Për shkak të mungesës së informatave koncize mbi procedurat gjyqësore me oficerë policie, është e vështirë të vlerësohet gjendja aktuale. Por, nëse i referohemi burimeve të tjera, zbulohen mangësi të ndryshme. Më 2009, nga 273 shkelje disiplinore të oficerëve të policisë, njëzetënjë janë dërguar për procedura penale, ndërsa 41 janë shkarkuar nga detyra. Megjithatë, rritja e numrit të ankesave tek Avokati i Popullit në lidhje me veprimtarinë policore nuk është reflektuar në numrin e masave disiplinore dhe dënimit nga gjykata, gjë që zbulon një sistem problematik të mjeteve juridike kur flitet për mbikëqyrjen gjyqësore mbi ushtrimin e zbatimit të ligjit.

Një tregues tjetër që zbulon kufizimet e mbikëqyrjes gjyqësore të policisë janë edhe rezultatet nga Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm (SHKB). Numri i oficerëve të akuzuar për akte arbitrare është i lartë, ndërsa numri i të dënuarve është i ulët. Kjo tregon që gjykatat kanë vështirësi në dënimin e këtyre rasteve. Kjo reflektohet në performancën e gjykatave që trajtojnë rastet e të drejtave të njeriut në lidhje me pretendimet për shkelje të të drejtave nga zyrtarët e sektorit të sigurisë. Presioni politik, frikësimi, korrupsioni i përhapur, si dhe burimet e kufizuara, kanë qenë shkaqet e pengimit të gjyqësorit në funksionimin e tij të pavarur dhe efikas. Përveç kësaj, edhe ekzekutimi i vendimeve gjyqësore është i dobët, sidomos në rastet ku të paditur janë institucionet shtetërore (Ibid.).

5.6. Mbikëqyrja publike

Përgjithësisht, mbikëqyrja publike e policisë është përmirësuar së fundmi falë mekanizmave të rinj të rritjes së transparencës së institucioneve publike. Më 1999, Shqipëria miratoi Ligjin kryesor për të Drejtën e Informimit për Dokumente Zyrtare, i cili është hartuar për të rritur mbikëqyrjen publike të institucioneve shtetërore. Megjithatë, mund të gjenden edhe mospërputhje të mëdha, duke filluar nga dispozitat e pakompletuara ligjore e deri tek zbatimi e aplikimi i dobët i ligjit. Sa i përket policisë, nuk ka dispozita për transparencën në ligjin e saj organik, apo rregulloret e saj. Duke iu referuar Ligjit për të Drejtën e Informimit për Dokumente Zyrtare, policia e shtetit ka ngritur zyra të informimit publik me detyrë të publikimit apo ofrimit të informatave sipas kërkesave, për publikun dhe palët e interesuara. Pavarësisht mekanizmave e procedurave të themeluara për rritjen e praktikës dhe vlerave të transparencës, implementimi dhe praktikat institucionale nuk janë plotësisht funksionale.

Në anën tjetër, mbikëqyrja publike e policisë nga organizatat e shoqërisë civile mbetet e parëndësishme. Kontributet e shoqërisë civile në konsultime, hartim politikash, vendim-marrje e mbikëqyrje të policisë së shtetit janë të kufizuara. Aktiviteti i OJQ-ve kryesisht kufizohet në monitorimin e aktivitetit të policisë së shtetit. Në këtë kuptim, ka një distancë mes aktiviteteve të institucioneve publike dhe shoqërisë civile.

Sa i përket vëzhgimit të policisë së shtetit nga mediat, mund të identifikohen dy probleme: së pari kontrolli mbi mediat nga qeveria dhe Grupeve të biznesit, si dhe së dyti, mungesa e kompetencës dhe ekspertizës së mediave në administrimin dhe trajtimin e çështjeve të sigurisë (Lora, 2003). Për më tepër, paditë kundër gazetarëve për shquarjen e kritikave legjitime janë bërë tanimë drejtim i zakonshëm (Freedom House, 2003). Në disa raste, përpjekjet për ndërmarrjen e një gazetarie hulumtuese nga mediat e pavarura janë heshtur nga qeveria, përmes shfrytëzimit të presionit financiar mbi pronarët e mediave.

6. Kontrolli dhe mbikëqyrja e shërbimeve inteligjente

Ky kapitull analizon mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës dhe sigurisë. Këtë e bën duke hulumtuar dy shërbimet kryesore – Shërbimin e Informativ Shtetëror (SHISH) si dhe Shërbimin e Informativ Ushtarake (SHIU)²⁵ – si dhe organet që kanë kompetenca të kontrollit e mbikëqyrjes. Këto autoritete janë pjesë e ekzekutivit, parlamenti, institucionet e pavarura shtetërore dhe gjyqësori.

6.1. Sfondi

Kërkimi i llogarisë së shërbimeve inteligjente nga organet e zgjedhura në mënyrë demokratike ka qenë një prej çështjeve të para të adresuara në ditët e hershme të tranzicionit²⁶. Ky problem lindi nga frika që shërbimet e inteligjencës do të mund të ktheheshin në pengesë ndaj demokratizimit. Pasi u shua ky shqetësim, mbikëqyrja e inteligjencës nuk është trajtuar me kujdesin e njëjtë. Zhvillimet e mëtejshme të sistemit të mbikëqyrjes së inteligjencës kanë rezultuar kryesisht nga krizat e brendshme politike dhe betejat për pushtet të aktorëve të ndryshëm brenda sistemit, ose për shkak të ndikimit të faktorëve të jashtëm, kryesisht integrimet në BE dhe NATO. Pavarësisht zhvillimit mjaft kaotik të reformave në njëzet vitet e fundit, një arritje pozitive është sistemi i mbikëqyrjes, i cili do të mund të shërbente si bazë për reforma të mëtejshme.

25 Edhe pse komuniteti i inteligjencës përfshin edhe shërbime tjera, arsyeja e analizimit vetëm të SHISH dhe SHIU është sepse janë më të mëdha dhe më funksionale, sesa ato që kanë aktivitete të inteligjencës së jashtme dhe vendore.

26 Aparati i inteligjencës së epokës komuniste është shthurur dhe shërbimet inteligjente janë rregulluar me ligj që prej korrikut 1991, gati tre muaj pas zgjedhjeve të para pluraliste.

6.2. Kontrolli dhe mbikëqyrja nga ekzekutivi

Organet kryesore ekzekutive të përfshira në kontrollin e shërbimeve inteligjente janë presidenti, kryeministri dhe Ministri i Mbrojtjes (Shih tabelën 4). Formalisht, ekzekutivi ka vendosur kontroll të plotë mbi shërbimet inteligjente, në kuptimin politik, financiar dhe administrativ. Megjithatë, efektshmëria e atij kontrolli varet nga kuadri ligjor dhe pozita administrative e secilit nga të dy shërbimet.²⁷ SHISH dhe SHIU kryejnë gati të njëjtën detyrë, por janë krijuar dy forma mjaft të ndryshme të kontrollit ekzekutiv²⁸.

Për të mbrojtur SHISH-in nga proceset politike, ai është vendosur jashtë qeverisë dhe funksionon si agjenci e pavarur. Kjo sigurohet përmes ndarjes së përgjegjësisë të kryeministrit dhe presidentit në emërimin e drejtorit, si dhe me linjën e dyfishtë të raportimit. Për më tepër, ligji obligon SHISH-in që t'i raportojë drejtpërdrejt parlamentit, pa ndonjë leje paraprake për raportin nga kryeministri apo presidenti. Në terma afat të gjatë, ky mekanizëm ka kontribuar në ruajtjen e SHISH-it nga politizimi i mëtejshëm, por ka pasur edhe efekte negative. Së pari, ka ndikuar negativisht në raportet mes kryeministrit dhe presidentit, pasi ky i fundit ka fjalën e fundit për emërimin dhe shkarkimin e drejtorit të SHISH-së²⁹. Së dyti, pasi që kryeministri dhe qeveria janë konsumatorët kryesorë të informacionit, këto raporte kanë ndikuar negativisht edhe në performancën e SHISH-it. Afërsia e SHISH-it me presidentin nuk është aq e dobishme për sistemin, pasi që presidenti ka kompetenca shumë të kufizuara në përdorim të informacionit, ndërsa Këshilli i Sigurisë Kombëtare nuk është funksional, si dhe nuk luan ndonjë rol të madh në inteligjencë (Dyrmishi, 2009). Së treti, kjo ka inkurajuar kryeministrin dhe qeverinë që të fuqizojë inteligjencën ushtarake për të anashkaluar SHISH-in. Ndryshe nga SHISH, SHIU është e vendosur administrativisht brenda Ministrisë së Mbrojtjes, e Ministri i Mbrojtjes dhe Kryeministri kanë përgjegjësi të drejtpërdrejtë për kontrollimin e saj. Ky pozicion mundëson kontroll më të afërt qeveritar.

27 SHISH është agjenci jashtë kabinetit qeveritar që administrativisht varet nga Kryeministri, ndërsa SHIU varet administrativisht nga Ministri i Mbrojtjes.

28 Siç do të shihet më poshtë, këto regjime të ndryshme të kontrollit ekzekutiv gjithashtu ndikojnë në efektshmërinë e organeve tjera mbikëqyrëse.

29 Që të katër kryeministrat shqiptarë që kanë qenë në pushtet që prej vitit 1997 kanë kërkuar shkarkimin e Drejtorit të SHISH-it në disa raste e në momente të ndryshme gjatë mandatit të tyre. Në të gjitha rastet, përveç njërit, kërkesat e tilla janë rrëzuar nga presidentët (edhe pse në disa raste presidentët kanë ardhur nga e njëjta parti politike me kryeministrat).

Tabela 4: Kompetencat e autoriteteve ekzekutive mbi shërbimet e inteligjencës

	Shërbimi Informativ Shtetëror	Shërbimi Informativ Ushtarak
Presidenti	<ul style="list-style-type: none"> • Emëron Drejtorin dhe Zëvendës Drejtorin • Shkarkon Drejtorin dhe Zëvendës Drejtorin 	
Kryeministri	<ul style="list-style-type: none"> • Propozon legjislacionin tek Parlamenti; • Propozon buxhetin tek parlamenti; • Miraton strukturën organizative dhe burimet njerëzore; • Përcakton parimet e politikave; • Përcakton bashkëpunimin ndërkombëtar; • Emëron Drejtorin dhe Zëvendës drejtorin; • Emëron Inspektorin e Përgjithshëm; • Autorizon shfrytëzimin e fondeve të veçanta; • Inicion inspektime financiare 	<ul style="list-style-type: none"> • Propozon legjislacionin tek parlamenti; • Propozon buxhetin tek parlamenti; • Emëron Drejtorin; • Miraton strukturën organizative dhe burimet njerëzore
Ministri i Mbrojtjes		<ul style="list-style-type: none"> • Propozon legjislacionin në Këshillin e Ministrave • Propozon Buxhetin në Këshillin e Ministrave; • Cakton parimet e politikave; • Definon bashkëpunimin ndërkombëtar; • Emëron drejtorin dhe zëvendës drejtorin; • Raporton një herë në vit para presidentit dhe kryeministrit

6.3. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare

Shqipëria ka një kornizë kushtetuese, ligjore dhe institucionale që i mundëson parlamentit të kontrollojë dhe mbikëqyrë shërbimet inteligjente. Megjithatë, analiza e kornizës ligjore dhe praktika japin një pasqyrë të fragmentuar në lidhje me (1) kompletimin e legjislacionit, (2) zbatimin e tij, si dhe (3) burimet dhe kapacitetet institucionale:

(1) Korniza ligjore përmban procedura e mekanizma ex ante dhe ex post për kontrollimin e shërbimeve të inteligjencës nga parlamenti. Kontrolli ex ante bëhet përmes miratimit të legjislacionit dhe buxhetit të shërbimeve inteligjente, ndërsa mbikëqyrja ex post bëhet përmes kontrollimit të zbatimit të ligjeve dhe shpenzimeve buxhetore. Kushtetuta shqiptare parashikon që ligjet dhe buxhetet të miratohen nga parlamenti, ku në fakt procedura e tillë asnjëherë nuk është shkelur. Edhe për mbikëqyrjen ex post, Kushtetuta parashih dispozita që ekzekutivi të japë llogari para parlamentit mbi zbatimin e ligjeve dhe buxheteve. Legjislacioni për shërbimet e inteligjencës parashih

dispozita për këtë. Edhe Ligji për Shërbimin Informativ Shtetëror edhe Ligji për Shërbimin Informativ të Ushtarisë përcaktojnë obligimin e Drejtorit të SHISH-it dhe Ministrit të Mbrojtjes që t'i raportojë parlamentit së paku një herë në vit (Ligji për Shërbimin Informativ Ushtarak 2003, neni 18, si dhe Ligji për Shërbimin Informativ Shtetëror 1998, neni 7). Përveç këtyre dispozitave për raportim vjetor, ligjit i mungojnë dispozitat për rregullimin e ndërveprimit të parlamentit me shërbimet e inteligjencës, në rast se parlamenti kërkon të hulumtojë më tutje. Për të adresuar këtë problem, KSK-ja ka propozuar një ligj³⁰, por ai ka qëndruar në pritje për gati dy vjet, ndërsa iniciativa nuk është vazhduar nga parlamenti.³¹

Kutia 2: Kontrolli dhe mbikëqyrja e shërbimeve më të vogla të inteligjencës nga parlamenti

Përveç SHISH-it dhe SHIU-t, në vitet e fundit, disa shërbime më të vogla të inteligjencës të cilat mbledhin kryesisht informacion brenda vendit, janë reformuar dhe përforcuar, duke çuar në një fragmentim të sistemit të inteligjencës. Tendenca e një fragmentimi të tillë të sistemit të shërbimeve inteligjente daton që nga reforma e hershme e aparatit të inteligjencës së epokës komuniste. Duke marrë parasysh që gjatë regjimit komunist, shërbimi i inteligjencës ka qenë strukturë tejet e centralizuar, fragmentimi në disa shërbime që do të vendoseshin në ministri të ndryshme ishte menduar për të siguruar kontroll më të mirë.

Kryesisht të pazhvilluar për shumë vite, për shkak të mungesës së fokusit dhe resurseve, këto shërbime janë përforcuar gjatë gjysmës së dytë të dekadës së fundit, kryesisht në kuadër të luftës kundër krimit të organizuar dhe në një masë më të vogël edhe kundër terrorizmit.

Të vendosura në ministrinë e financave, ministrinë e brendshme dhe ministrinë e drejtësisë, statusi i këtyre shërbimeve është kombinim mes agjencive të themeluara me ligj organik, si dhe departamenteve të brendshme brenda strukturës së ministrive përkatëse. Për shkak të kësaj veçantie, si dhe mungesës së dispozitave të qarta për rregullimin e llogaridhënies, këto shërbime kanë mbetur jashtë kontrollit të mbikëqyrjes parlamentare.

(2) Me miratimin formal të ligjeve dhe buxhetit, parlamenti kontrollon pa dallim SHISH-n dhe SHIU-n. Ligjet dhe buxheti kontrollohen imtësisht nga komisionet e përhershme dhe debatohen në seancë plenare. Megjithatë, kontributi i parlamentit dhe

30 Rekomandimet e Prezencës së OSBE-së për mbikëqyrjen parlamentare të shërbimeve të inteligjencës dhe sigurisë, qasar në mars të vitit 2011, <http://www.osce.org/sq/albania/71375>.

31 Projektligji propozonte themelimin e komisionit të inteligjencës, me mandat të mbikëqyrjes: a) ligjshmërisë (dhe proporcionalitetit) të aktiviteteve, nëse procedurat e vendosura janë zbatuar apo jo (hetimi i ankesave të individëve mund të përfshihet këtu), verifikimit që kontrolli i mirëfilltë demokratik ushtrohet nga ekzekutivi dhe që të drejtat individuale të njeriut të mos shkelen në mënyrë të paligjshme; b) të shfrytëzimit dhe kontabilitetit të burimeve financiare; c) hetimit se si mblidhet inteligjencia, përdoret dhe mbrohet, duke vepruar kështu si mekanizëm ose për të siguruar popullatën e gjerë apo të hetimit të mangësive apo keqpërdorimeve; d) të bëjë rekomandime për efektshmërinë, prioritetet dhe fushëveprimin e shërbimeve dhe ushtrimin e kontrollit nga qeveria mbi shërbimet.

aftësia e tij për të formësuar legjislacionin kanë qenë të dobëta, megjithatë propozimet e ekzekutivit janë miratuar me ndonjë modifikim krejt të vogël.

Dëshmia më e dukshme e dobësisë së parlamentit është dështimi i futjes së dispozitave të kontrollit parlamentar në legjislacionin për inteligjencën, duke përfshirë edhe ligjet që janë miratuar së fundmi, siç është ai i përgjimit të telekomunikimit (Ligji për përgjimin e telekomunikacionit, 2003), apo legjislacioni për shërbimet e vogla të inteligjencës dhe sigurisë (shih Kutinë 2). (Dyrmishi, 2001)

Për sa i përket mbikëqyrjes ex post, një prej dështimeve kryesore ka qenë pamundësia e zbatimit të dispozitës që obligon SHIU-në të raportojë çdo vit para parlamentit. Është e pashpjegueshme se si as ministri i mbrojtjes e as drejtori i SHIU-së nuk janë ftuar të raportojnë në parlament³². Mekanizmat e tjerë si interpelancat, dëgjimet mbi çështje të caktuara të inteligjencës apo inspektimet e shërbimeve të inteligjencës ende nuk janë pjesë e mjeteve parlamentare.

(3) Komisioni i Sigurisë Kombëtare (KSK) është organi kryesor përgjegjës për kontrollin dhe mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës, që është gjithashtu i detyruar të mbajë kontakte direkte me shërbimet. Përveç KSK-së, Komisioni për çështje ligjore, administratë publike dhe të drejta të njeriut, si dhe Komisioni i Ekonomisë dhe Financave, tërthorazi kontrollojnë zbatimin e ligjeve për të drejtat themelore dhe buxhetin, përmes raportit të organeve të pavarura mbikëqyrëse. Performanca e komisioneve kryesisht varet nga ekspertiza e deputetëve, ndërsa strukturat administrative kanë qenë tradicionalisht të dobëta (Berberi, 2003). Secili komision i përhershëm ka një njësi mbështetëse me këshilltarë, por këto njësi nuk janë gjithmonë të plota në kuptimin e personelit, si dhe ka qarkullim të stafit, gjë që ka dobësuar memorien institucionale dhe ekspertizën. Ky qarkullim ka mundësuar edhe rekrutimin e personelit në bazë të përkatësisë e simpatisë politike, duke e bërë opozitën hezituese që të besojnë tek mbështetja dhe ekspertiza e këtij stafi.

Një problem tjetër i zbuluar me analizën e dokumenteve parlamentare, si dhe intervistave, është që gati nuk ka fare bashkëpunim mes tri komisioneve parlamentare.

6.4. Institucionet e pavarura të mbikëqyrjes

Organet më relevante të përfshira në mbikëqyrjen e inteligjencës janë Avokati i Popullit (AIP) dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH).

Mandati i Avokatit të Popullit përfshin edhe kontrollin e zbatimit të ligjeve për të drejtat dhe liritë themelore nga shërbimet e inteligjencës (Kushtetuta e Shqipërisë, nenet 60-63). Institucioni i AIP-së ka autoritet të qasë informatat e klasifikuara, të

32 Një shpjegim për këtë mund të gjendet tek fakti që kapacitetet dhe burimet e SHIU-së janë rritur vetëm në vitet e fundit, ndërsa Parlamenti është fokusuar vetëm tek SHISH-ja. Në shtator të vitit 2011, Komisioni për Siguri Kombëtare ka kërkuar për herë të parë nga Ministri i Mbrojtjes të raportojë mbi aktivitetin e SHIU-së.

bëjë inspektive të hapësirave të shërbimeve të inteligjencës dhe të thërrasë zyrtarët e inteligjencës për intervista (Ligji për Avokatin e Popullit 1999, nenet 18-20). Numri i ankesave dhe fushëveprimi i rasteve që trajtohen nga AIP-ja mbeten megjithatë të kufizuara. Nga viti 2001 deri më 2009, vetëm gjashtëdhjetë e pesë ankesa janë administruar nga AIP-ja. Këto janë kryesisht konteste të punës mes zyrtarëve të inteligjencës dhe SHISH-it (Avokati i Popullit të Shqipërisë, 2001-2009). SHIU-ja apo shërbimet tjera të inteligjencës nuk kanë qenë pjesë e aktivitetit mbikëqyrës të AIP-së.

Si institucioni më i lartë për kontrollin e shpenzimeve të fondeve publike, KLSH-ja ka autoritet të kontrollojë implementimin e buxhetit nga shërbimet e inteligjencës (Kushtetuta e Shqipërisë, nenet 162-165). Raportet e KLSH-së përfshijnë gjetje dhe rekomandime mbi shpenzimin e buxheteve nga SHISH, por të dhënat specifike mbi SHIU-në grumbullohen në agregat si pjesë e auditimit të Ministrisë së Mbrojtjes. Një çështje kryesore në lidhje me kontrollin e shpenzimeve të buxhetit nga shërbimet inteligjente është auditimi i fondeve të përdorura për prokurimet e klasifikuara apo operacionet e fshehta. Sipas ligjit, KLSH-ja duhet të raportojë gjetjet mbi këto aktivitete para Komisionit për Ekonomi dhe Financa (KEF) me detyrë të mbyllura (Ligji mbi Kontrollin e Lartë të Shtetit 1997, neni 22), por kjo nuk është bërë për shkak të mungesës së burimeve të KEF-së që të mbulojë plotësisht fushëveprimin e aktiviteteve.

Organet e tjera të pavarura të mbikëqyrjes kanë mandate të kufizuara në kontrollim të shërbimeve të inteligjencës. Për shembull, Komisioneri për Mbrojtje të të Dhënave Personale mund të përjashtohet nga kontrollimi i shërbimeve të inteligjencës në baza të sigurisë kombëtare, ndërsa Avokati i Popullit ndalohet të ketë qasje në prokurime të klasifikuara.

6.5. Kontrolli dhe mbikëqyrja gjyqësore

Gjyqësori kontrollon shërbimet e inteligjencës përmes gjykatave, por numri i rasteve që kanë të bëjnë me shërbimet e inteligjencës ka qenë minimal. Vetëm një herë, më 1999, ishte Gjykata Kushtetuese ajo që u thirr të interpretojë kushtetutshmërinë e ligjit mbi Shërbimin Informativ Shtetëror (Gjykata Kushtetuese, Vendimi nr. 61, 1999). Shumica e rasteve tjera në lidhje me shërbimet e inteligjencës kanë qenë diskutime pune mes zyrtarëve të SHISH-it dhe vetë SHISH-it. Një përjashtim interesant përkruhet si më poshtë.

Kutia 3: Hoxha kundër SHISH

Rasti i vetëm i një profili më të lartë, në lidhje me Shërbimin Informativ Shtetëror, është rasti i Remzi Hoxhës. Familja Hoxha ka paditur SHISH-n, duke e akuzuar për rrëmbim, torturim dhe vrasje të anëtarit të familjes më 1995. Gjykimi ka vazhduar për shumë vite, pa pasur akoma ndonjë vendim.

6.6. Mbikëqyrja publike

Për shkak të mospajtimit mbi aktivitetin e shërbimeve të inteligjencës dhe kontrollin e tyre, aktori më me zë në diskutimin publik të shërbimeve të inteligjencës ka qenë opozita dhe partitë politike. Mediat priren të mbulojnë temat e tilla përgjithësisht, por kryesisht kufizohen në thjesht raportimin dhe komentimin e qëndrimeve dhe vlerësimeve të partive politike. Së fundmi, institutet hulumtuese janë përfshirë në ofrimin e analizave dhe vlerësimeve të legjislacionit mbi shërbimet e inteligjencës, ndërsa mbikëqyrja e tyre është duke u bërë një bazë kryesore e njohurive dhe referencave për aktorë të ndryshëm, si mediat apo organizatat tjera të shoqërisë civile apo organizatat ndërkombëtare.³³

7. Përfundim

Shqipëria ka kornizën ligjore në lidhje me mbikëqyrjen demokratike të institucioneve të sigurisë, ndërsa mekanizmat në thelb janë të vendosur për të kërkuar llogari nga këto institucione. Edhe pse ka nevojë për përmirësime të legjislacionit, zbatimi i plotë i ligjeve dhe politikave ekzistuese mbetet problemi më madhor.

7.1. Forcat e armatosura

Ka dallime mes proceseve formale dhe ligjeve si dhe praktikës aktuale. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare kanë qenë të mangët për shkak të shumë faktorëve si mungesa e burimeve dhe ekspertizës, sidomos në çështjet e mbrojtjes. Parlamentarët gjithashtu nuk kanë vullnet të kërkojnë llogari nga qeveria për shkak të interesave politikë.

Dominimi i ekzekutivit mbi parlamentin ka dobësuar llogaridhënien demokratike të Forcave të Armatosura. Përveç kësaj, beteja për pushtet mes kryeministrave dhe presidentëve ka pasur pasojë negative për Këshillin e Sigurisë Kombëtare, i cili ka mbetur jofunksional.

Është rritur besimi tek institucionet e pavarura, si Avokati i Popullit dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit. Kjo mund të vërehet në rritjen e numrit të ankesave tek Avokati i Popullit, por edhe në rritjen e rekomandimeve të dhëna nga KLSH-ja që më vonë implementohen nga aktorët e sektorit të sigurisë. Të dyja këto institucione kanë nevojë për më shumë burime për të përmirësuar performancën.

³³ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim është bërë referencë e madhe përmes hulumtimeve dhe publikimeve mbi reformën e shërbimeve të inteligjencës, si dhe përdorimin e metodave të veçanta të hetimit nga shërbimet e inteligjencës.

7.2. Policia

Në përgjithësi, mbikëqyrja e policisë bëhet nga KM, duke lënë parlamentin në hije, i cili miraton kuadrin ligjor, por nuk është aq i angazhuar në hartimin e ligjeve. Parlamenti rrallë kundërshton, si dhe asnjëherë nuk ka refuzuar projektligjet e dorëzuara nga KM. Përveç këtyre, aktiviteti i komisioneve parlamentare në lidhje me hartimin e ligjeve dhe monitorimin e policisë përballet me sfida të tjera. Këto janë kufizimet e shqyrtimit të mirëfilltë të legjislacionit, mungesa e kapaciteteve dhe ekspertizës së personelit parlamentar, etj.

Ka mekanizma të pavarur mbikëqyrës në lidhje me policinë, por performanca e tyre është shqyrtuar në fazën e implementimit. Organet qeveritare priren të mbështesin institucionet nën kompetencën e tyre të cilat kanë mundësi të prodhojnë përfitime të menjëhershme politike për qeverinë. Kjo reflektohet në përpjekjet e qeverisë për të dobësuar rolin e Avokatit të Popullit përmes vonësave të stërzgjatura në emërimin e udhëheqësit të këtij institucioni të rëndësishëm të pavarur, si dhe duke zvogëluar buxhetin e tij vjetor bashkë me burimet njerëzore.

Edhe pse legjislacioni për policinë përmban referenca të qarta ndaj mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe siguron mekanizma për mbrojtjen e këtyre të drejtave, mbikëqyrja e brendshme dhe mbikëqyrja gjyqësore kufizohet në ofrimin e zgjidhjeve të plota për shkeljet dhe veprat e policisë. Për më tepër, mbikëqyrja publike e policisë nga organizatat e shoqërisë civile mungon.

7.3. Shërbimet inteligjente

Edhe pse Shqipëria konsiderohet të ketë lëvizur nga gjenerata e parë e reformave tek ajo e dyta, legjislacioni për shërbime inteligjente ende ka mangësi të mëdha. Legjislacioni dhe procedurat e standardizuara për sigurimin e kontrollit të barabartë për të gjitha shërbimet inteligjente ende mungon. Kjo i mundëson ekzekutivit që të ketë një liri të gjerë veprimi dhe mundësi për politizim të inteligjencës. Ndarja e funksioneve mes zyrtarëve kryesorë të ekzekutivit nuk është plotësisht e rregulluar, gjë që çon në personalizim të vendim-marrjes dhe beteja për pushtet.

Parlamenti formalisht mbikëqyr shërbimet e inteligjencës përmes miratimit të buxhetit, por këtë e bën vetëm si formalitet, pasi që shumica në pushtet priret të miratojë projektbuxhetet e ekzekutivit në mënyrë automatike. Parlamenti mund të vëzhgojë shërbimet inteligjente, por kjo bëhet vetëm pjesërisht, me raportet vjetore të Shërbimit Informativ Shtetëror para parlamentit. Mungesa e legjislacionit nuk i mundëson Komisionit të përhershëm për Sigurinë Kombëtare të ndërmarrë aktivitete të tjera përveç dëgjimit të raportit.

Institucionet e pavarura janë mjet i rëndësishëm i mbikëqyrjes, por performanca e tyre është e dobët, ndërsa mbikëqyrja e shërbimeve inteligjente ka qenë e pjesshme dhe sipërfaqësore.

Mbikëqyrja publike është gjithashtu e dobët, pasi mediat, të cilat kanë kapacitete e burime më të mëdha, nuk kanë qenë në gjendje të bëjnë gazetari hulumtuese dhe të shqyrtojnë ligjshmërinë e aktivitetit të shërbimeve inteligjente.

8. Rekomandime

8.1. Forcat e Armatosura

- Legjislacioni për Forcat e Armatosura duhet rishqyrtuar për të qartësuar rolet e presidentit, kryeministrit dhe ministrit të mbrojtjes, për një shpërndarje më të baraspeshuar të kompetencave.
- Shkaqet e performancës së dobët të parlamentit në rolin e tij të mbikëqyrjes duhen adresuar. Këto shkaqe janë kapacitetet e dobëta administrative, politizimi, si dhe mungesa e ekspertizës së pavarur të brendshme.
- Nevojitet qartësimi i roleve dhe kompetencave të Këshillit Kombëtar të Sigurisë pranë Presidentit, si dhe Komitetit Kombëtar për Politika të Sigurisë pranë Kryeministrit, pasi që të dyja kanë kompetenca të ndërthurura mes vete.
- Institucioni i Avokatit të Popullit duhet të përmirësojë kapacitetet e veta administrative dhe burimet financiare për të ushtruar më mirë rolin e tij mbikëqyrës mbi institucionet e sektorit të sigurisë.
- Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet të ketë një pjesë të veçantë të raportit të tij mbi auditimin e Forcave të Armatosura dhe Ministrisë së Mbrojtjes.

8.2. Policia

- KM duhet të ketë rol më aktiv në përmbushjen e detyrimeve ligjore dhe institucionale në lidhje me parlamentin dhe mbikëqyrjen e policisë.
- Parlamenti duhet të jetë më aktiv në mbikëqyrjen e policisë, përmes përforsimit të gjithë mekanizmave, si komisionet, dëgjimet me drejtorin e policisë dhe të tjerë, si dhe konsultimet gjatë procesit të hartimit.
- Edhe pse ka komisione për mbikëqyrjen e policisë (KSK, KÇLAPDNJ, KEF), aktiviteti i tyre duhet të shkojë përtej takimeve formale dhe diskutimeve duke trajtuar çështje konkrete e probleme në polici.
- Roli i Avokatit të Popullit duhet të përforcohet në lidhje me kapacitetet dhe kompetencat si organ i pavarur i mbikëqyrjes.
- Ekzekutivi dhe parlamenti duhet të përkrahin rolin e shoqërisë civile në mbikëqyrjen e policisë.
- Organizatat e shoqërisë civile duhet të rrisin kapacitetet dhe ekspertizën e tyre në terren.

8.3. Shërbimet inteligjente

- Kuadri ligjor për shërbimet inteligjente duhet rishqyrtuar për të qartësuar rolet e presidentit dhe kryeministrit.
- Mekanizmat e kontrollit nga ekzekutivi duhet të jenë standarte për të gjithë, për të lehtësuar kontrollin dhe për të shmangur mangësitë.
- Parlamenti duhet të hartojë një agjendë të mbikëqyrjes së inteligjencës nga të dyja partitë. Një hap praktik duhet të jetë zgjedhja e kryetarit të Komisionit për Siguri Kombëtare nga deputetët e opozitës. Kjo do të avanconte pushtetin institucional të opozitës.
- Avokati i Popullit duhet të zgjerojë aktivitetet e tij për të mbuluar të gjitha shërbimet e inteligjencës, si dhe të përqendrohet më shumë tek raportet mes shërbimeve të inteligjencës dhe publikut, e më pak tek kontekstet jirqas e punës brenda organizatave të inteligjencës.
- Komisioni parlamentar për Ekonomi e Financa duhet të sigurojë që Kontrolli i Lartë i Shtetit të kontrollojë shpenzimet e fondeve sekrete nga shërbimet e inteligjencës dhe t'i raportojë atij komisioni.

Bibliografia

Burimet primare

1. Përgjigjet e Shqipërisë në PyetëSORIN e KE-së, <http://www.mie.gov.al/data/pyetesori.rar>, qasur në korrik të vitit 2011.
2. Rregullorja e Punës së Kuvendit, miratuar me vendimin nr. 166, 16 dhjetor 2004, ndryshuar me vendimin nr. 15, 27 dhjetor 2005, vendimin nr. 193, 7 korrik 2008, vendimin nr. 21, 27 dhjetor 2010, si dhe vendimin nr. 88, 24 dhjetor 2011, qasur në mars të vitit 2011, http://www.parlament.al/web/Rregullorja_e_Kuvendit_te_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1154_1.php.
3. Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, përgjigje ndaj “Kërkesës për Informata”, prill 2011.
4. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
5. Vendimi nr. 61, 22 nëntor 1999, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë.
6. Komisioni Evropian, Raporti i Progresit të Shqipërisë 2010.
7. Freedom House, Liria në Botë – Shqipëria (2008), <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7337>, qasur në gusht 2009.

8. Ligji 8270, 23 dhjetor 1997, ndryshuar me ligjin 8599, datë 01.06.2000, Mbi Institucionin e Lartë të Auditimit.
9. Ligji 8270, 23 dhjetor 1997, Mbi Institucionin e Lartë Shtetëror të Auditimit, ndryshuar me ligjin 8599, 1 qershor 2000.
10. Ligji 8454, datë 4.2.1999, mbi Avokatin e Popullit.
11. Ligji 8454, datë 4 shkurt 1999, mbi Avokatin e Popullit.
12. Ligji 8503, datë 30.6.1999, mbi të Drejtën e Informimit për Dokumente Zyrtare.
13. Ligji Nr. 7491, 29 prill 1991, mbi Dispozitat Kryesore Kushtetuese.
14. Ligji Nr. 7495, 2 korrik 1998, mbi organizimin e Shërbimit të Inteligjencës Shtetërore (SHISH), ndryshuar me ligjin Nr. 8479, 29 prill 1999.
15. Ligji Nr. 8671, 26 tetor 2000, mbi Pushtetin dhe Autoritetin Komandues dhe Orientimin Strategjik të Forcave të Armatosura.
16. Ligji Nr. 9074, date 29.05.2003, On the Military Intelligence Service.
17. Ligji Nr. 9157, 4 dhjetor 2003, mbi përgjimin e telekomunikacionit, ndryshuar me ligjin Nr.9885, 3 mars 2008, dhe Ligjin Nr.10172, 22 tetor 2009.
18. Ligji Nr. 9210, 23 mars 2004, mbi Statusin Ushtarak të Forcave të Armatosura
19. Ligji Nr. 9749, datë 04.06.2007, 'mbi Policinë e Shtetit'.
20. Ligji Nr.9877, 18 shkurt 2008, mbi Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë, 2008
21. Ligji Nr.9887, 3 mars 2008, mbi Mbrojtjen e të Dhënave Personale.
22. Ligji Nr.9904, datë 21.4.2008, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
23. Ligji Nr.10 002, 6 tetor 2008, mbi Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme.
24. Ligji Nr.10 039, datë 22.12.2008. mbi Ndhimën Juridike
25. Ministria e Brendshme, "Strategjia e Policisë së Shtetit", www.asp.gov.al/strategjite/Strategjia%20e%20Policise%20se%20Shtetit%202007-2013.pdf.
26. Procesverbali i diskutimit të buxhetit të Ministrisë së Mbrojtjes, Ministrisë së Brendshme dhe Shërbimit të Inteligjencës Shtetërore, për vitin 2011, në Komisionin për Siguri Kombëtare, më 19 nëntor 2010, 22 nëntor 2010, dhe 30 nëntor 2010, qasur në mars 2011.

27. Procesverbali i diskutimit të buxhetit të Ministrisë së Mbrojtjes, Ministrisë së Brendshme dhe Shërbimit të Inteligjencës Shtetërore, për vitin 2009, në Komisionin për Siguri Kombëtare, 25.11.2008.
28. Procesverbali i diskutimit të buxhetit të Ministrisë së Mbrojtjes, Ministrisë së Brendshme dhe Shërbimit të Inteligjencës Shtetërore, për vitin 2010, në Komisionin për Siguri Kombëtare, 23 nëntor 2009.
29. Procesverbal i debatit të deputetëve nga raportimi vjetor i Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, qasur në mars 2011, http://www.parlament.al/web/Procesverbalet_10044_1.php.
30. Qendra e Botimeve Zyrtare, “Kodi i Procedurës Penale të Rëpublikës së Shqipërisë” (përditësuar), tetor 2004.
31. Mbi disa ndryshime të ligjit 8417, datë 21.10.1998, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
32. Komisioni Parlamentar për Siguri Kombëtare, transkript i takimeve, http://www.parlament.al/web/Komisioni_per_Sigurine_Kombetare_10037_1.php, qasur në qershor 2011.
33. Avokati i Popullit, Raportet vjetore 2005-2010, <http://www.avp.gov.al/ppadv/AnnualReports.aspx>.
34. Deklaratë shtypi, Prezenca e OSBE-së mbështet mbikëqyrjen parlamentare të shërbimeve të sigurisë, qasur në mars 2011, <http://www.osce.org/albania/72077>.
35. Raporti i Avokatit të Popullit në Parlament, 2010, qasur në qershor 2011.
36. Raport mbi aktivitetin e SHKB-së 2006-2010, [http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip\(2\).pdf](http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip(2).pdf), qasur në prill 2011.
37. Raportet për aktivitetin e Avokatit të Popullit, dorëzuar në Parlament për vitet: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_id=259, qasur në mars 2011.
38. SHKB, Raporti i aktiviteteve për vitin 2010, [http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip\(2\).pdf](http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip(2).pdf) Qasur në prill 2011.
39. Sotiraq Nushi – Komisioner i Avokatit të Popullit – Intervistë në prill 2011.
40. ILSHA, Raporti vjetor 2004 - 2010, <http://www.moi.gov.al/drupal1/?q=taxonomy/term/19>, qasur në prill 2011.
41. Kablllogram i Ambasadës Amerikane në Tiranë, Berisha kërkon polici të re sekrete, 27 janar 2010, qasur në gusht të vitit 2011, <http://wikileaks.org/cable/2010/01/10TIRANA58.html>.

Burimet sekondare

1. Lora, Arbana. Të kuptuarit e mbrojtjes dhe sigurisë në korrelacion me shoqërinë civile dhe mediat, (Understanding Defense and Security In Correlation to Civil Society and Media), Instituti Shqiptar për Studime Ndërkombëtare, 2003.
2. Berberi, Sokol (2003). Kontrolli demokratik i shërbimeve të inteligjencës ("Democratic Control of the Intelligence Service), In Philipp Fluri and Jan Trapans (eds.) Defense and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Albania, a Self Assessment Study. Vol. 1, DCAF, 2003, 82.
3. Bumçi, Aldo. Reforma e sektorit të sigurisë në Shqipëri ('Security Sector Reform in Albania'), in Philipp Fluri and Jan Trapans (eds.) Defense and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Albania, a Self Assessment Study.
4. Dyrmishi, Arjan (2001). Nevoja për reformimin e sistemit të shërbimeve të inteligjencës në Shqipëri ('The need to reform the intelligence services system in Albania'), in Security Sector Reform Issues in Albania, Volume II, 2001, TOENA, Tirana.
5. Dyrmishi, Arjan (2009). Vlerësimi i strukturave vendim-marrëse të sigurisë kombëtare ('Evaluation of National Security Decision-Making Structures'), in 'Security Reform Issues in Albania', Collection of Policy Papers prepared by Security Monitoring Network Experts, Volume I, 2009, fq. 25-47.
6. Dyrmishi, Arjan (2011). Vlerësim i rolit të organeve të pavarura të mbikëqyrjes në reformën e sektorit të sigurisë në Shqipëri ("An assessment of the role the independent oversight bodies in Security Sector Reform in Albania)," Institute for Democracy and Mediation, Tirana 2011, www.idmalbania.org
7. Gumi, Viktor (2003). Parlamenti dhe sektori i sigurisë ('The Parliament and the Security Sector), in Fluri and Trapans (eds.) Defence and Security Vol. 1, fq. 57-66.
8. Moniquet, Claude (2008). Shqipëria: Kur reforma e kodit zgjedhor dobëson demokracinë (Albania: Ehen a Reform of the Electoral Code Eëakens Democracy). In: European Strategic Intelligence and Security Center. Available from: <http://www.esisc.net/TEËN/pdf/1034901645_8.%20ALBANIA,%20REFORM%20OF%20THE%20ELECTORAL%20CODE%2015-10-08.pdf> [7 janar2012].
9. OECD. Shqipëria: Vlerësim i vendim-marrjes dhe bashkërendimit (Albania: Policy-Making and Co-ordination Assessment). May 2009', SIGMA Support for Improvement in Governance and Management; <http://www.oecd.org/dataoecd/31/28/43912524.pdf>.

10. OECD. Qeverisja dhe menaxhimi (Governance and Management); <http://www.oecd.org/dataoecd/31/28/43912524.pdf>.
11. OECD. SIGMA, Mbështetja për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit (Support for Improvement in Governance and Management), 'Albania External Audit Assessment May 2009', <http://www.oecd.org/dataoecd/0/56/43910245.pdf>.
12. Pietz, Tobias me Remillard, Marc (2009). Reforma e mbrojtjes dhe konvertimi i saj në Shqipëri, Maqedoni dhe Kroaci ("Defence Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia"). In Bonn International Centre For Conversion, Brief 34.
13. Plani Zhvillimor Strategjik i Institucionit të Lartë të Auditimit 2009-2012 <http://www.klsh.org.al/doc/20091224103949PlaniStrategjikiZhvill.2009-2012.pdf>.
14. Qesaraku, Mariola dhe Baka, Besnik (2011). Reforma e sektorit të sigurisë në Shqipëri: Sfidat dhe dështimet që nga rënia e komunizmit ("Security sector reform in Albania: Challenges and failures since the collapse of communism") in "Democracy Delayed: Obstacles in Political Transition" Democracy Reporting International and EUROPEUM, October 2011.

Artikuj nga Gazeta

1. BBC, Turmat e zgjedhjeve derdhen në rrugët e Shqipërisë ("Election roë spills into Albania's streets,") 3 maj 2010, gjendet tek: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8658279.stm>.
2. Gazeta Panorama, "Raporti i OSBE për Shqipërinë: Progres ose mllef politik" botuar më 9 shtator 2011, <http://www.panorama.com.al/politike/raporti-i-osbe-per-shqiperine-progres-ose-mllef-politik/>.
3. Gazeta Albania, 6 shkurt 2010, Partia socialiste nuk do ta lejojë rrëmbimin e SHISH-it nga Berisha, qasur në shkurt të vitit 2011, <http://www.gazeta-albania.net/nees.php?id=23999>.
4. Gazeta Telegraf, OSBE: Mbikëqyrja parlamentare forcon demokracinë (The parliamentary oversight strengthens democracy), 15 korrik 2010. Qasur në korrik të vitit 2011, <http://www.gazetatelegraf.com/index.php/nees/5398.html>.
5. Raporti i SHISH: Mafia sponsorizon politikanët (SIS report: the Mafia sponsors the politicians). Gazeta Shekulli, 7 korrik 2010, <<http://www.shekulli.com.al/2010/07/07/zbardhen-detaje-nga-raporti-i-shishmafia-po-sponsorizon-politikane.html>> [qasur në mars 2011].

Kapitulli 2 – Bosnja dhe Hercegovina

Autorë: Denis Hadžović dhe Emsad Dizdarević³⁴

³⁴ Denis Hadžović është sekretar i përgjithshëm i Qendrës për Studime të Sigurisë, Bosnjë e Hercegovinë; Em-sad Dizdarević është hulumtues i Qendrës për Studime të Sigurisë, Bosnjë e Hercegovinë.

Shkurtesa e akronime

BeH	Bosnja e Hercegovina
KM BeH	Këshilli i Ministrave të Bosnjës e Hercegovinës
EU	Bashkimi Evropian
FBeH	Federata e Bosnjës dhe Hercegovinës
NATO	Organizata e Traktatit Veri-Atlantik
ZPL	Zyra e Përfaqësuesit të Lartë
OSA BiH	Agjencia e Inteligjencës – Sigurisë së Bosnjës e Hercegovinës
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
PIC	Këshilli për Implementim të Paqes
ASHHM BeH	Agjencia Shtetërore e Hetimit dhe Mbrojtjes e Bosnjë-Hercegovinës
RSS	Reforma e Sektorit të Sigurisë
SHBA	Shtetet e Bashkuara të Amerikës

1. Hyrje

Një prej kushteve themelore për menaxhimin me sukses të shtetit në një situatë post-konflikti është krijimi i kontrollit dhe mbikëqyrjes civile mbi sektorin e sigurisë, por edhe integrimi dhe konsolidimi i tij. Kjo është një detyrë e vështirë dhe e ndjeshme, pasi sektori i sigurisë përfshin institucione drejtpërdrejt të përfshira në realizimin e funksionit më themelor të shtetit: garantimin e sigurisë kombëtare. Si rezultat, procesi i reformimit të sektorit të sigurisë është pjesë e rëndësishme e transformimit të përgjithshëm politik, ekonomik, social dhe institucional të strukturave shtetërore. Transformimi i suksesshëm reflektohet në zbatimin e mbikëqyrjes demokratike të orientuar për nga cilësia, mbi të gjithë komunitetin e sektorit të sigurisë, i cili përbëhet nga aktorët shtetërorë dhe ata jo shtetërorë, të angazhuar në procesin e ruajtjes së sigurisë kombëtare.

Bosnja dhe Hercegovina, si vendet e tjera të rajonit të Ballkanit Perëndimor, ka mungesë të metodave dhe instrumenteve adekuate për të siguruar analizë të besueshme të masës dhe mënyrës në të cilat duhen bërë reformat e sektorit të sigurisë. Ky dokument synon të japë një perspektivë të përparimit të përgjithshëm që Bosnja dhe Hercegovina ka arritur në rrugën e saj të ndërtimit dhe transformimit të sektorit të saj të sigurisë.

Me këtë qëllim në mendje, autorët së pari do të përcaktojnë kontekstin specifik në të cilin është ndërmarrë reforma e sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë, duke shqyrtuar aktorët e jashtëm dhe të brendshëm që kanë pasur rol të rëndësishëm në formësimin dhe definimin e fushëveprimit të reformave. Së dyti, ky studim do të demonstrojë arritjet më të rëndësishme të cilat, në vështrimin institucional, kanë karakterizuar reformën e sektorit të sigurisë në tranzicionin e Bosnjë-Hercegovinës. Së fundi, studimi do të analizojë disa shembuj kryesorë të zhvillimit dhe funksionimit të mekanizmave të përgjegjesisë demokratike. Përgjithësisht, kapitulli synon të shpjegojë se si dhe pse disa aktorë të caktuar të sektorit të sigurisë kanë dështuar në ofrimin e sigurisë shtetërore dhe individuale në Bosnjë e Hercegovinë, me fokus të veçantë në nivelin e llogaridhënies së sektorit të sigurisë. Përfundimisht, studimi do të ofrojë rekomandime mbi atë se si funksionimi i gjithë sektorit të sigurisë do të mund të përmirësohej. Këto rekomandime do të synojnë të avancojnë integrimin e shpejtë të Bosnjë-Hercegovinës në strukturat euro-atlantike të sektorit të sigurisë.

1.1. Sfondi

Bosnja dhe Hercegovina ka kaluar një luftë katërvjeçare, e cila ka patur pasoja të tepër të mëdha në pejsazhin e saj politik, ekonomik dhe social, si dhe në sistemin e saj të sigurisë. Kolapsi i ish-sistemit komunist çoi në shthurjen e sektorit të sigurisë së ish-Jugosllavisë përgjatë vijave etnike. Rrjedhimisht, këto grupe nacionaliste luftuan kundër njëri tjetrit nga viti 1992 deri më 1995. Pasi lufta përfundoi me ratifikimin e

Marrëveshjes së Paqes së Dejtonit³⁵, zgjidhja më e mirë e mundshme ishte arritur, duke marrë parasysh rrethanat e vështira. Bashkësia ndërkombëtare priste që me ndihmën e saj, në të ardhmen e parashikueshme, shteti do të mund të normalizohej, ndërsa ndarjet e dukshme do të tejkaloheshin. E njëjta qasje mund të shihet edhe në sektorin e sigurisë, i cili nuk është trajtuar ndaras në marrëveshje. Bashkësia ndërkombëtare mori përgjegjësitë në lidhje me normalizimin gradual të marrëdhënieve, si dhe ndërtimin e institucioneve përfaqësuese për të gjitha palët. Deklaratat si “Bosnja nuk do të ekzistonte sot si shtet po të mos ishte mbështetja ndërkombëtare” (Bose, 2002) ndoshta përmbledh më së miri kontekstin e fillimit të reformës së sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë. Siç theksohet në këtë kapitull, roli i bashkësisë ndërkombëtare, mishëruar me Përfaqësuesin e Lartë në Bosnjë e Hercegovinë, ka luajtur një rol kyç në formësimin e reformave demokratike në sektorin e sigurisë.

Procesi i reformimit të sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë ishte unik në shumë kuptime, në krahasim me vendet tjera në rajon. Së pari, bashkësia ndërkombëtare ka pasur një rol tejet të fortë në këtë proces. Kjo gjithashtu ka pasur ndikim në dispozitat e sektorit të sigurisë në Kushtetutë, e cila gjithashtu është unike. Kushtetuta është hartuar si pjesë e Marrëveshjes së Përgjithshme Kornizë për Paqe në Bosnjë e Hercegovinë, nënshkruar më 1995. Synimi i saj kryesor ishte të përfundonte konfliktin. Si pasojë, hartuesit e kushtetutës zgjodhën të themelonin një strukturë tejet minimale të shtetit, duke i lënë kompetencat kryesore të shtetit – duke përfshirë sigurinë – tek niveli i dy entiteteve, Federata e Bosnjës dhe Hercegovinës, si dhe Republika Srpska. Gjatë procesit të reformës, themelimi i agjencive shtetërore të sigurisë nënkuptonte shfuqizimin e institucioneve të nitelit të entitetit. Transferimi i kompetencave nga këto entitete në nivelin shtetëror është përfunduar me sukses, me përjashtim të policisë, e cila është e decentralizuar. E njëjta gjë mund të thuhet edhe për sistemin gjyqësor. Kushtetuta jep fare pak udhëzime për sektorin e sigurisë. Ajo nuk njeht sigurinë si të mirë publike, si dhe nuk ofron dispozita të hollësishtme. Kushtetuta vetëm përmend Komitetin e Përhershëm për çështje ushtarake, organ këshillues për Presidentin e Bosnjë-Hercegovinës.

Shumë shpejt u bë e qartë që dispozitat kushtetuese mbi sektorin e sigurisë do të kishin nevojë për ndryshime nëse vendi dëshiron të integrohet në strukturat euro-atlantike të sigurisë. Një nen i Kushtetutës mundësonte që niveli shtetëror i Bosnjë-Hercegovinës të merrte kompetencat e dy entiteteve në fushat ku entitetet pajtoheshin dhe jepnin pëlqimin (Kushtetuta e BeH-së, neni III.5.a), duke i mundësuar parlamenteve të të dy entiteteve që të transferonin autoritetin e sektorit të sigurisë në nivelin shtetëror. Si pasojë, sektori i sigurisë tanimë është i centralizuar dhe plotësisht në kompetencën e autoriteteve shtetërore, me përjashtim të policisë, e cila është ende juridiksion i entiteteve.

Reforma e mbrojtjes në Bosnjë e Hercegovinë është mes më të suksesshmeve pas luftës (Vetschera dhe Damian, 2006). Pas vendosjes së paqes, Bosnja dhe Hercego-

35 Marrëveshja-Kornizë e Përgjithshme për Paqen në Bosnjë e Hercegovinë (shpesh e quajtur si marrëveshja e Dejtonit, apo Marrëveshja e Paqes) ndali luftën gati katërvjeçare në vend.

vina kishte tri ushtri plotësisht të ndara, të cilat deri vonë, kishin qenë në konflikt me njëra-tjetrën. Sot, Forcat e Armatosura të Bosnjë-Hercegovinës janë një ushtri unike profesionale, me një zinxhir të vetëm të komandës, si dhe i nënshtrohen autoriteteve civile, ndërsa Presidenca e Bosnjë-Hercegovinës është komandanti suprem (Ligji për Mbrojtjen, neni 11). Një transformim i ngjashëm ka ndodhur edhe me sektorin e inteligjencës, duke rezultuar në një strukturë unike të sigurisë e inteligjencës. Këta shembuj tregojnë përkushtimin ndaj reformës së sektorit të sigurisë nga organet shtetërore dhe bashkësia ndërkombëtare. Transferimi i kompetencave nga niveli i entiteteve tek niveli shtetëror nuk ka qenë proces i vullnetshëm, sidomos në reformimin e ushtrisë. Presioni i konsiderueshëm i bashkësisë ndërkombëtare ka çuar në miratimin e legjislacionit të nevojshëm për reformimin e mbrojtjes, si dhe formimin e një force të vetme shtetërore ushtarake. Një situatë e ngjashme është shënuar edhe në reformimin e inteligjencës, si dhe në reformimin e sistemeve doganore dhe tatimore. Përveç në rastin e policisë, transferimi i kompetencave në çështjet e mbrojtjes dhe sigurisë nga entitetet tek qeveria shtetërore ka vazhduar. Kjo ka mundësuar një kontroll më të fortë demokratik mbi këtë sektor, duke themeluar komisione parlamentare për mbikëqyrje të sektorit të sigurisë, si dhe forma të tjera të kontrollit demokratik. Për të ndihmuar këtë përpjekje, më 2003 dhe 2004 u themeluan dy komisione parlamentare, Komisioni i Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri, si dhe Komisioni i Përbashkët i Sigurisë dhe Inteligjencës për Mbikëqyrje të punës së Agjencisë së Inteligjencës dhe Sigurisë së Bosnjë-Hercegovinës. Përfundimisht, gjatë kësaj periudhe, janë themeluar dy ministri të reja në Këshillin e Ministrave të Bosnjë-Hercegovinës: Ministria e Mbrojtjes dhe Ministria e Sigurisë. Të dyja kanë kompetenca të sigurisë.

Janë themeluar edhe institucione tjera për të kompensuar mangësitë kushtetuese. Themelimi i Policisë Kufitare të BeH-së më 2001 (së pari i quajtur Shërbimi Shtetëror i Kufirit) ka adresuar problemin e mbrojtjes dhe kontrollit të kufijve ndërkombëtarë, të cilat ishin më parë në nivelin e entiteteve dhe Ministrive kantonale të Punëve të Brendshme. Pas themelimit të Gjykatës shtetërore dhe Prokurorisë më 2001, nevoja për themelimin e agjencisë shtetërore të policisë u bë e dukshme. Kjo çoi në themelimin e Agjencisë Shtetërore të Hetimit dhe Mbrojtjes (SIPA BeH) më 2002. Integrimi i sistemit tatimor dhe atij doganor, arritur pas themelimit të Autoritetit shtetëror të Tatimit Indirekt, ka kontribuar në masë të konsiderueshme në përmirësimin e mbikëqyrjes së tatimeve indirekte dhe shpenzimeve tjera shtetërore.

Reforma policore në Bosnjë e Hercegovinë është ndërmarrë në disa faza. Më e fundit është bërë më 2008, si dhe ka kulminuar me miratimin e dy ligjeve tejet të rëndësishëm për bashkërendimin mes agjencive dhe sigurimit të mbikëqyrjes së pavarur. Këto janë, përkatësisht, Ligji për Drejtorinë e Bashkërendimit të Organizatave dhe Agjencive për Zbatim të Ligjit për Mbështetje të Strukturës Policore në BeH, si dhe Ligji për Organet e Pavarura dhe Mbikëqyrëse të Strukturës Policore të Bosnjës e Hercegovinës. Miratimi së fundmi i këtyre dy ligjeve ka kompletuar kornizën legjislative për mbikëqyrje demokratike të agjencive shtetërore të policisë. Për sa i përket forcave policore të entiteteve dhe kantoneve, organet e rregullimit ligjor dhe mbikëqyrjes ishin themeluar më herët, gjatë një faze të mëhershme të reformës. Struktura e forcave policore në Bosnjë e Hercegovinë është tejet e komplikuar. Përveç shërbimeve shtetërore të policisë, ekzistojnë trembëdhjetë agjenci të tjera policore; ekzistojnë dy forca policore të

nivelit të entitetit (një në Federatën e Bosnjë-Hercegovinës, si dhe tjetra në Republika Srpska), si dhe një forcë policore në Qarkun Brčko. Për më tepër, Federata e Bosnjë-Hercegovinës ndahet më tutje në dhjetë agjenci policore kantonale, duke rezultuar kështu në katërmëdhjetë agjenci policore në Bosnjë e Hercegovinë. Reformat ligjore të sektorit të sigurisë janë formësuar nga konfliktet politike mes tri grupeve të mëdha etnike dhe elitave të tyre politike, të cilat kanë mendime kundërshtuese mbi parimet e sigurisë shtetërore dhe fushëveprimin e reformave. Si rezultat, sistemi aktual i sigurisë nuk bazohet në ndonjë sistem koherent të vlerave demokratike. Për shkak të mospajtimeve politike, ligji dështon në ndarjen e kompetencave dhe juridiksionit të qartë mbi aktorët e sigurisë. Diskutimet e përsëritura mbi nevojën dhe fushëveprimin e reformave gjithashtu sfidojnë efikasitetin e sektorit të sigurisë. Për shembull, këto mospajtime politike kanë çuar në shkurtime të burimeve të dhëna për reformën, një taktikë tejet çorientuese në krizën aktuale ekonomike me të cilën po përballet Bosnja e Hercegovina.

Reforma e sektorit të sigurisë në BeH është proces kompleks. Ekzistenca e faktorëve të shumtë e të ndërlikuar komplikon përpjekjet për të siguruar një pasqyrë të qartë të gjitha arritjeve dhe përparimeve. Metodologjia e përdorur për këtë hulumtim,³⁶ e zhvilluar në bashkëpunim me partnerët tanë rajonalë, synon të ofrojë përgjigje në bazë të hulumtimeve empirike, për të paraqitur një qasje gjithëpërfshirëse ndaj mbikëqyrjes, monitorimit dhe matshmërisë së sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë. Duke përdorur burime primare e sekondare, si dhe duke aplikuar kriteret e reja të vlerësimit, do të ofrojnë pasqyra deri në masën në të cilën reforma e sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë është arritur.

Një ide që karakterizon vështirësinë e këtij hulumtimi, si dhe paraqet një qasje që autorët kanë përdorur në një përpjekje për të tejkaluar këto vështirësi, reflektohet më së miri në deklaratën që "reforma e sektorit të sigurisë është arti i së mundshmes" (Nathan, 2006). Qëndrimet e disa aktorëve të sigurisë ndaj monitorimit nga shoqëria civile kanë krijuar probleme gjatë hulumtimit. Këto probleme janë komplikuar më tej për shkak të rrethanave objektive, si të dhënat joadekuate mbi rastet në gjykata, si dhe nga rrethanat subjektive, si mungesa e vullnetit të Agjencisë së Inteligjencë-Sigurisë së Bosnjë-Hercegovinës që të bashkëpunojë. Pamvarsisht këtyre kufizimeve, ky kapitull paraqet një qasje unike ndaj hulumtimit në Bosnjë e Hercegovinë mbi qeverisjen e sektorit të sigurisë. Qëllimi i tij është t'i ofrojë lexuesve një analizë kritike si dhe të frymëzojë akademikë dhe profesionistë të tjerë që të zgjerojnë hulumtimet në këtë fushë.

36 Shih kapitullin nga Sonja Stojanovic 'Inkesa i RSS – Matja për në demokratizimin e avancuar' në këtë Almanak për më shumë detaje mbi metodologjinë.

1.2. Drejtimet e llogaridhënies demokratike të sektorit të sigurisë

Mbikëqyrja demokratike e sektorit të sigurisë dhe llogaridhënies së këtyre institucioneve përbën një kusht për demokracinë. Me qëllimin e arritjes së këtij kushti në Bosnjë e Hercegovinë, gjitha masat e rëndësishme të kontrollit – duke përfshirë atë parlamentar, ekzekutiv, gjyqësor dhe kontrollin nga organet e pavarura të shtetit, si *Avokati i Popullit* i apo zyra shtetërore e auditimit – janë krijuar dhe janë funksionale. Diagrami në vijim përmbledh gjithë aktorët e mëdhenj të sektorit të sigurisë dhe mekanizmave të ndërlidhur të mbikëqyrjes:

Tabela 1: Identifikimi i sektorit të sigurisë

	Niveli shtetëror	Niveli entitet/kanton
Aktorët shtetërorë të autorizuar të përdorin forcën	<ul style="list-style-type: none"> • Forcat e Armatosura BeH • Agjencia Shtetërore për Hetime e Mbrojtje – SIPA BeH • Policia Kufitare BeH • Agjencia Inteligjencë-Siguri BeH • Drejtoria për Bashkërendim të Organëve Policore BeH • Shërbimi për çështje të të Huajve BeH • Policia Gjyqësore 	<ul style="list-style-type: none"> • Policia e Republika Srpska • Policia e Federatës së Bosnjë-Hercegovinës • Departamentet kantonale të Policisë • Policia e Qarkut Brčko • Policia Gjyqësore e entitetit/kantoneve/Qarkut Brčko
Pushteti ekzekutiv	<ul style="list-style-type: none"> • Presidenca e Bosnjë-Hercegovinës • Këshilli i Ministrave Bosnjë e Hercegovinë • Ministria e Mbrojtjes Bosnjë Hercegovinë • Ministria e Sigurisë Bosnjë Hercegovinë 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidenti i Entitetit • Qeveria e Entitetit/ kantoneve • Ministria e Punëve të Brendshme e Entitetit/ kantoneve
Mbikëqyrja parlamentare	<ul style="list-style-type: none"> • Komisioni i Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri; • Komisioni i Përbashkët për Mbikëqyrje të Punës së Agjencisë Inteligjencë-Siguri të Bosnjë-Hercegovinës 	<ul style="list-style-type: none"> • Komisioni për Siguri i Parlamentit të Federatës së Bosnjë-Hercegovinës; • Komisioni për Siguri i Kuvendit KOMBëtar Republika Srpska
Organet e pavarura mbikëqyrëse	Shih Tabelën 2	
Gjyqësori	<ul style="list-style-type: none"> • Gjykata e Bosnjë-Hercegovinës; • Prokuroria e Bosnjë-Hercegovinës • Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial i Bosnjë-Hercegovinës 	<ul style="list-style-type: none"> • Gjykatat kantonale/të qarkut; • Gjykata e Qarkut Brčko
Shoqëria civile	<ul style="list-style-type: none"> • Organizatat joqeveritare • Mediat 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizatat joqeveritare • Mediat
Aktorët josh-tetërorë të autorizuar të përdorin forcën	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetencat mbi KPS-të janë tek entitetet 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompanitë private të sigurimit
Bashkësia Ndërkombëtare	<ul style="list-style-type: none"> • Zyra e Përfaqësuesit të Lartë (ZPL); • NATO, BE (EUFOR, EUPM), OSBE, OKB 	

Një institucion që më së miri jep shembullin e kontrollit demokratik civil është Asambleja Parlamentare e Bosnjë-Hercegovinës, si dhe komisionet e saj kompetente. Dispozitat e Marrëveshjes së Paqes së Dejtonit i kanë dhënë të gjitha kompetencat e kontrollit parlamentar mbi sektorin e sigurisë parlamentare të entiteteve. Me proceset e reformave dhe themelimin e institucioneve të sigurisë në nivel shteti, u bë e domosdoshme që të krijohen organe parlamentare për mbikëqyrje të punës së institucioneve të sigurisë në nivel shteti. Siç është përmendur më përpara, në Asambleshën Parlamentare të Bosnjë-Hercegovinës janë themeluar dy komisione: Komisioni i Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri, si dhe Komisioni i Përbashkët për Siguri dhe Inteligjencë për mbikëqyrjen e punës së Agjencisë së Inteligjencës dhe Sigurisë (OSA). Komisioni i Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri, themeluar më 2003, ka marrë për detyrë, mes tjerash, që të vëzhgojë implementimin e politikës së sigurisë dhe mbrojtjes të Bosnjë-Hercegovinës.³⁷ Komisioni i Përbashkët për Mbikëqyrje të Punës së OSA-s është themeluar në prill të vitit 2004, me detyrë që, mes tjerash, të mbikëqyrë ligjshmërinë e punës së OSA-s, të ofrojë mendime për emërimin e drejtorëve, të shqyrtojë raportet e Kryetarit të Këshillit të Ministrave mbi kompetencat e tij të mbikëqyrjes, etj.³⁸ Të dy komisionet janë tejet aktive në ushtrimin e kontrollit demokratik.³⁹ Bashkë me këto dy komisione të nivelit shtetëror, ekzistojnë edhe komisione të nivelit të entitetit që merren me mbikëqyrjen dhe kontrollimin e punës së forcave policore të nivelit të entitetit. Në Republika Srpska, ekziston Këshilli i Sigurisë së Kuvendit të Popullit, ndërsa në Parlamentin e Federatës së Bosnjë-Hercegovinës është Komisioni për Sigurinë. Komisioni për Siguri dhe Mbikëqyrje të Forcave Policore në Qarkun Brčko ka për detyrë mbikëqyrjen demokratike të Policisë së Qarkut Brčko. Përveç këtyre, është duke u hartuar një ligj i veçantë për kontrollin parlamentar, me qëllim të organizimit të këtij domeni në mënyrë sa më të plotë.⁴⁰

2. Mbikëqyrja e brendshme në organet e sektorit të sigurisë dhe ministrinë përkatëse

2.1. Ekzekutivi

Kontrolli ekzekutiv mbi sektorin e sigurisë rregullohet me ligje e rregullore, të cilat përcaktojnë kontrollin mbi funksionimin e institucioneve, respektimin e të drejtave të njeriut, si dhe kontrollimin e shpenzimeve buxhetore. Përveç këtyre organeve brenda institucioneve të sigurisë, secila ministri ka inspektoriate apo departamente me detyrë të monitorimit të punës së këtyre institucioneve.

37 <http://parlament.ba/komisija/1/0/32.html>, qasur më 7 maj 2010.

38 <http://parlament.ba/komisija/1/0/33.html>, qasur më 7 maj 2010.

39 Për më shumë informata, shih http://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/odbrana/izvjestaji_o_radu/Default.aspx?id=30426&langTag=bs-BA, qasur më 4 qershor 2011.

40 Për më shumë detaje mbi sugjerimet e ligjit shih http://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=27028&langTag=bs-BA, qasur më 5 qershor 2011.

EEkzekutivi ka ngritur një numër mekanizmesh të brendshëm mbikëqyrës që punojnë në sektorë të ndryshëm të sigurisë. Këto organe të brendshme kontrollojnë zakonisht quhen inspektoriate apo kontroll i brendshëm, si dhe janë përgjegjëse për të siguruar që aktorët e sigurisë e zbatojnë ligjin dhe respektojnë të drejtat e njeriut. Përveç këtyre, sektorët financiarë dhe departamentet që funksionojnë brenda ministrive kanë për detyrë të mbikëqyrin dhe kontrollojnë shpenzimet buxhetore.

2.2. Gjyqësori

Gjyqësori dhe institucionet e sigurisë ndërlidhen përmes disa mekanizmave të kontrollit. Në bazë të Kodit të Procedurës Penale dhe Kodit Penal, gjykatat janë kompetente për të autorizuar organet e zbatimit të ligjit që të iniciojë hetime speciale. Duke marrë parasysh ndikimin potencial që puna e agjencive inteligjente mund të ketë në shkeljen e të drejtave të njeriut të personave që ajo heton, Ligji për Agjencinë e Inteligjencës dhe Sigurisë specifikon që Gjykata e Bosnjë-Hercegovinës ka rol primar në autorizimin e hetimeve nga agjencitë inteligjente, si dhe në mbikëqyrjen që këto hetime të jenë në përputhje me legjislacionin përkatës. Gjykatat luajnë rol kryesor në vlerësimin e ligjshmërisë së përdorimit të forcës nga policia dhe situatat e shkeljes së të drejtave të të ndaluarve.

2.3. Organet e pavarura shtetërore

Me qëllim të arritjes së mbrojtjes adekuate të të drejtave të njeriut për qytetarët dhe punonjësit e sektorit të sigurisë, janë themeluar disa institucione të nivelit shtetëror dhe atij të entitetit. Së pari, ekzistojnë organe të pavarura të mbikëqyrjes si *Avokati i Popullit* për të Drejtat e Njeriut i Bosnjë-Hercegovinës, që merret me mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve. Përveç këtij, Komisioneri Parlamentar Ushtarak është themeluar me qëllim të përforcimit të sundimit të ligjit dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive njerëzore të ushtarëve dhe kadetëve në Forcat e Armatosura të Bosnjë-Hercegovinës dhe punonjësve të tjerë në Ministrinë e Mbrojtjes. Ligji për Komisionerin Parlamentar Ushtarak (Gazeta Zyrtare e BeH-së, 49/09) përcakton që komisioneri të bashkëpunojë me Ministrinë e Mbrojtjes së Bosnjë-Hercegovinës, Inspektoriatin e Përgjithshëm të Ministrisë së Mbrojtjes BeH, Forcat e Armatosura BeH dhe Avokati i Popullit për të Drejtat e Njeriut të BeH. Komisioneri Ushtarak është ligjërisht përgjegjës për hetimin e çështjeve specifike sipas udhëzimeve të Asamblesë Parlamentare të Bosnjë-Hercegovinës dhe Komisionit të Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri. Për të kontrolluar punën e policisë së nivelit shtetëror, Asambleja Parlamentare ka ngritur dy organe të pavarura: Bordin e Pavarur të Asamblesë Parlamentare të Bosnjë-Hercegovinës, si dhe Këshillin e Ankesave Publike. Përveç këtyre dy bordeve të nivelit shtetëror, ekzistojnë edhe Bordi i Pavarur i Policisë në nivel të Federatës së Bosnjë-Hercegovinës, si dhe Bordi i Pavarur i Policisë së Republikës Srpska, si dhe Bordi i Pavarur i Policisë në Qarkun Brčko. Asambleja Parlamentare e Bosnjë-Hercegovinës ka themeluar edhe Agjencinë për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, ndërsa Agjencia Anti-Korrupsion është themeluar për luftën ndaj korrupsionit. Edhe pse ligji për Agjencinë Anti-Korrupsion është miratuar në fund të vitit 2009, drejtori i agjencisë nuk është emëruar deri në mes të vitit 2011

(Gazeta Zyrtare e BeH, 62/11). Pamvarësisht kësaj vonese, pritet që agjencia të jetë funksionale në të ardhmen e afërt.

Disa agjenci të ndryshme ndajnë kompetencat në lidhje me mbikëqyrjen e buxheteve të institucioneve të sigurisë sipas Kushtetutës, e cila përcakton që buxhetet për institucione qeveritare, duke përfshirë institucionet e sigurisë, të propozohen nga Presidenca me rekomandim të Këshillit të Ministrave, e pastaj të miratohen nga parlamenti.

Korniza ligjore është përmirësuar në masë të madhe më 2008, me miratimin e Ligjit për Auditimin e Brendshëm të Institucioneve në Bosnjë e Hercegovinë (Gazeta Zyrtare e BeH, 27/08) si dhe Ligjin për Këshillin Fiskal në Bosnjë e Hercegovinë (Gazeta Zyrtare e BeH, 63/08), duke ofruar kështu legjislacionin për përmirësim të transparencës së buxhetit. Projektligjet e freskuara dhe versionet finale të buxhetit tani janë në dispozicion të publikut. Tri institucione të auditimit në Bosnjë e Hercegovinë janë janë përgjegjëse për mbikëqyrjen e shpenzimeve buxhetore. Ato janë Zyra Shtetërore e Auditimit, që auditon institucionet e nivelit shtetëror, plus Zyra e Auditimit e Federatës Bosnjë-Hercegovinë, si dhe Zyra e Auditimit të Republika Srpska, që auditojnë institucionet e entiteteve.

Agjencia e Prokurimit Publik siguron që të gjitha organet e shtetit të zbatojnë Ligjin për Prokurim Publik. Kjo agjenci është organizatë e pavarur administrative e cila i përgjigjet Këshillit të Ministrave, si dhe raporton çdo vit para parlamentit. Institucionet e sigurisë trajtohen ndaras në dispozitat e Ligjit për Prokurim Publik. Ligji parashikon që marrëveshjet në domenin e mbrojtjes, në lidhje me prodhimin apo tregtimin e armëve, pajisjet ushtarake dhe materialet përcjellëse përjashtohen nga procedura e rregullt, bashkë me marrëveshjet që i referohen sekreteve shtetërore. Këto marrëveshje duhet të zbatohen përcjellë me masa të veçanta të sigurisë sipas ligjeve përkatëse, si dhe rregulloret e dispozitat tjera administrative.

3. Arritjet dhe mangësitë kryesore

3.1. Mbikëqyrja parlamentare

Themelimi i komisioneve parlamentare të mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë mund të konsiderohet si arritja më e rëndësishme në përpjekjet e vendit për të arritur kontrollin demokratik mbi këtë sektor. Me mbështetje të madhe nga institucionet ndërkombëtare,⁴¹ këto komisione janë autorizuar që të kryejnë funksionet e tyre mbikëqyrëse sipas dispozitave të ligjeve përkatëse. Ligjet garantojnë një numër mekanizmash për komisionet parlamentare që mbikëqyrin sektorin e sigurisë. Puna e tyre është kryesisht transparente, përndërsa publiku është informuar në mënyrë adekuate për aktivitetet e tyre. Përveç kësaj, ato kanë arritur bashkëpunim konkret me sektorin joqeveritar në punën e tyre. Ky bashkëpunim sigurohet me anë të organizimit të sem-

41 Mbështetja për Komisione është ofruar nga OSBE-ja, DCAF-i, USAID-i, UNDP-ja, si dhe organizata tjera ndërkombëtare, si dhe programet bilaterale të ndihmës nga vende të ndryshme.

inareve dhe tryezave të rrumbullakëta me përfaqësues të organizatave joqeveritare dhe mediave, si dhe është i dukshëm në raportet e tyre vjetore.⁴²

Aktiviteti i komisioneve në Asambleenë Parlamentare të Bosnjë-Hercegovinës është i kënaqshëm, por ende ekzistojnë mangësi të vogla, si dhe shpesh këto janë të dukshme në raportet vjetore të komisioneve.⁴³ Një prej këtyre mangësive është bashkëpunimi i dobët mes komisioneve dhe organeve ekzekutive, gjë që në anën tjetër shkakton mosreagimin e organeve ekzekutive ndaj kërkesave që vijnë nga komisionet parlamentare. Kjo mungesë e bashkëpunimit është e dukshme në marrëdhëniet e Komisionit të Përbashkët për Mbikëqyrjen e Punës së OSA-s me Këshillin e Ministrave të Bosnjë-Hercegovinës. Sipas raporteve të këtij Komisioni, KM Bosnjë-Hercegovinë ka dështuar të përmbushë detyrën e tij ligjore të parashtrimit të raporteve vjetore mbi punën e OSA-s për tri vitet e fundit. Në këto raporte theksohet gjithashtu që gjatë të njëjtës periudhë, KM ka dështuar të ofrojë informata nga Kryetari i KM në lidhje me nënshkrimin e marrëveshjeve nga OSA me agjenci e institucione të vendeve të huaja dhe organizata ndërkombëtare. Dështimi në përmbushjen e obligimeve ligjore duket që del nga bashkëndimi i dobët dhe mungesa e vullnetit për më shumë bashkëpunim mes organeve ligjvënëse dhe atyre ekzekutive. Në një anë pozitive, përpjekjet e Komisionit përfundimisht kanë arritur frytet e veta, ndërsa Këshilli i Ministrave të Bosnjë-Hercegovinës ka dorëzuar raportin vjetor për vitin 2009.

Ekzistojnë gjithashtu dobësi të kapaciteteve administrative dhe logjistike të sekretariateve të komisioneve. Në përgjithësi, nevojat e komisioneve janë më të mëdha sesa mbështetja që aktualisht ofrohet nga sekretariatet. Është e qartë që ka nevojë të sigurohet më shumë mbështetje me ekspertë dhe financa, në mënyrë që komisionet të përmirësojnë punën e tyre. Kjo sidomos vlen për komisionet e nivelit të entiteteve, ku sekretariatet kanë vetëm nga një ekspert për komision.

Efektshmëria e mbikëqyrjes parlamentare gjithashtu është përballur me probleme politike dhe praktike. Më 2011, vonesat në emërimin e anëtarëve të rinj të Komisioneve Parlamentare kanë shkaktuar pamundësinë e mbledhjes së komisioneve.⁴⁴

3.2. Kontrolli ekzekutiv

Kontrolli mbi institucionet dhe personelin, mbrojtja e të drejtave të njeriut, si dhe kontrolli mbi shpenzimet buxhetore, janë fusha që janë kompetencë e degës së ekzekutivit. Ky kontroll ushtrohet gjatë kryerjes së përgjithshme të detyrave, si dhe është pjesë përbërëse e punës së institucioneve të sigurisë. Analiza e ligjeve primare të ak-

42 Raportet vjetore të Komisionit të Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri, si dhe Komisionit të Përbashkët për Mbikëqyrje të Punës së Agjencisë për Inteligjencë e Siguri të BeH-së janë në dispozicion tek www.parlament.ba.

43 Raportet vjetore të Komisioneve parlamentare mund të gjenden tek www.parlament.ba.

44 Kjo ka ndodhur gjatë implementimit të rezultateve të zgjedhjeve 2010, kur anëtarët e rinj të komisionit nuk janë emëruar deri në mes të vitit 2011, për shkak të pengimeve politike, ndërsa në ndërkohë, askush nuk ka ushtruar kontroll parlamentar mbi aktorët e sektorit të sigurisë.

torëve të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë, si dhe rregulloret e punës së institucioneve, tregon që ligjet dhe rregulloret që rregullojnë mbikëqyrjen ekzekutive duken të jenë në përputhje me parimet demokratike.

Departamentet për kontroll të brendshëm të mbrojtjes së të drejtave të njeriut janë themeluar në të gjitha institucionet e sigurisë. Këto departamente merren me pretendimet për shkelje të të drejtave të njeriut nga qytetarët apo punonjësit e sektorit të sigurisë. Sipas të dhënave zyrtare të konsultuara për këtë hulumtim, këto departamente respektojnë procedurat e caktuara me ligj, përpunojnë ankesat nga qytetarët dhe punonjësit të sektorit të sigurisë në mënyrë adekuate, si dhe administrojnë dënimet sipas proceseve të përcaktuara me ligj.

Megjithatë, analiza e të dhënave tregon edhe mospërputhje. Ka tepër pak ankesa, në krahasim me numrin që do të pritej në bazë të qytetarëve dhe punonjësit. Kjo tregon se ose individët nuk janë plotësisht të informuar me të drejtën e tyre të ankesës, ose ekzistojnë marrëdhënie të vështira mes departamenteve të mandatuara për ankesa gjatë shqyrtimit të tyre. Edhe pse janë miratuar të gjitha ligjet dhe rregulloret e domosdoshme, si dhe janë themeluar të gjitha departamentet e parashikuara, ka nevojë të rriten kapacitetet administrative të departamenteve të mbikëqyrjes së brendshme. Performanca e tyre ndikohet nga mungesa e hapësirave për zyra, bashkë me faktin që disa pjesë organizative të departamentit, si Sektori për Çështje Materiale-Financiare, nuk gjenden brenda ndërtesës së Ministrisë së Punëve të Brendshme të Federatës së Bosnjë-Hercegovinës (Ministria e Punëve të Brendshme, korrespondencë e shkruar, 15 nëntor 2010).

3.3. Kontrolli gjyqësor

Roli i gjyqësorit në kontrollimin dhe mbikëqyrjen e përdorimit të forcës dhe masave speciale hetuese është i rëndësishëm për sigurimin e respektimit të të drejtave të njeriut. Siç është shpjeguar më lart, policia duhet të kërkojë nga Prokurori miratimin e gjykatës para se të përdorë masa speciale hetuese. Këto masa mund të përdoren në rastet kur nuk do të ishte e mundur të sigurohen provat në asnjë mënyrë tjetër, apo kur grumbullimi i provave në mënyra të tjera do të ishte pengesë e madhe. Këto masa shpesh përdoren në raste që kanë të bëjnë me: krimet kundër integritetit të Bosnjë-Hercegovinës, krimet kundër njerëzimit kur autori i krimit mund të dënohet me tri apo më tepër vjet (Kodi i Procedurës Penale, nenet 116-117). Agjencia për Inteligjencë-Siguri e Bosnjë-Hercegovinës mund të bëjë kërkesa drejtpërdrejt në Gjykatë. Provat e grumbulluara nga agjencia pa leje paraprake gjyqësore duhen shkatërruar menjëherë. Për më tepër, drejtori është i obliguar të njoftojë kryetarin e bordit të agjencisë dhe kryeinspektorin, si dhe të sigurojë një procedurë kundër individit apo personave që kanë shkelur ligjin (Ligji për Agjencinë për inteligjencë-siguri, neni 79).

Përvojat e kaluara tregojnë se njerëzit që hetohen jo gjithmonë informohen për synimin dhe rezultatet e hetimit, ashtu siç kërkohet nga Ligji për Procedurën Penale dhe Ligji për Agjencinë për Inteligjencë-Siguri. Analiza jonë gjen fare pak prova që të tregojnë se pjesë e rregullimit ligjor zbatohet plotësisht, apo që zbatohet sipas qël-

limeve të ligjit. Për më tepër, nuk ka ndonjë regjistër që do të tregonte në tërësi miratimet për zbatimin e masave speciale hetuese, as nga gjykatat e as nga prokurorët: Kështu, këto informata nuk janë në dispozicion për publikun. Në përgjigje ndaj pyetjeve tona, institucionet e sigurisë nuk kanë pasur vullnetin të zbulojnë informata të tilla.

Kushtetuta ka themeluar gjyqësorin në atë mënyrë që nuk mund të funksionojnë efektivisht. Aktualisht ekzistojnë katër struktura të ndara gjyqësore, me buxhete të ndara, të cilat nuk bashkëpunojnë mirë.

3.4. Kontrolli nga organet e pavarura mbikëqyrëse

Ekzistojnë katërmëdhjetë organe të pavarura mbikëqyrëse në Bosnjë e Hercegovinë. Tabela në vijim përmbledh rolet e tyre dhe nivelin qeveritar në të cilin ato punojnë:

<i>Tabela 2: Organet e pavarura mbikëqyrëse</i>		
Institucioni	Niveli	Fusha
Institucioni i Avokati i Popullit për të Drejta të Njeriut të Bosnjë-Hercegovinës	Bosnjë e Hercegovina	Të drejta të njeriut
Komisioneri Parlamentar Ushtarak	Bosnjë e Hercegovina	Të drejta të njeriut
Bordi i Pavarur i Policisë së Bosnjë-Hercegovinës	Bosnjë e Hercegovina	
Bordi për ankesa të zyrtarëve policorë të Bosnjë-Hercegovinës	Bosnjë e Hercegovina	Të drejta të njeriut
Bordi i Ankesave Publike të Bosnjë-Hercegovinës	Bosnjë e Hercegovina	Të drejta të njeriut
Bordi i Pavarur i Policisë së FBeH	Federata Bosnjë e Hercegovina	
Bordi i Pavarur i Policisë RS	Republika Srpska	
Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale të Bosnjë-Hercegovinës	Bosnjë e Hercegovina	Të drejta të njeriut
Auditori i Shtetit	Bosnjë e Hercegovina	Buxhet
Zyra e Auditorit Publik FBeH	Federata Bosnjë e Hercegovina	Buxhet
Zyra e Auditorit Publik RS	Republika Srpska	Buxhet
Agjencia Anti-Korrupsion Bosnjë-Hercegovinë	Bosnjë e Hercegovina	
Komisioni Qendror Zgjedhor Bosnjë-Hercegovinë	Bosnjë e Hercegovina	
Agjencia Rregullatore e Komunikimeve, Bosnjë-Hercegovinë	Bosnjë e Hercegovina	Mediat elektronike
Bordi i Pavarur i Policisë Qarku Brčko	Qarku Brčko	

Institucioni më i rëndësishëm për mbrojtjen e të drejtave të njeriut është Institucioni i *Avokati i Popullit* për të Drejta të njeriut i Bosnjë-Hercegovinës, një institucion i unifikuar i nivelit shtetëror, i themeluar më 2007. Ombudsmeni është përgjegjës për mbikëqyrjen e respektimit të të drejtave të njeriut në gjithë sektorin publik, pa ndonjë mandat të veçantë për sektorin e sigurisë. Bosnja dhe Hercegovina asnjëherë nuk ka pasur ndonjë qasje strategjike gjithëpërfshirëse për sigurimin dhe avancimin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Pa pasur kornizë të mirëfilltë ligjore dhe rregullative për të siguruar zbatimin e vendimeve të *Avokati i Popullit*, institucioni shpesh priret të zgjidhë çështjet në baza ad-hok. Si rezultat, vendimet e *Avokati i Popullit* shpesh sfidohen, dhe puna e tij nuk mund të përparojë më tutje.

Ndërsa ky institucion ka planifikuar shumë iniciativa në fushën e të drejtave të njeriut si dhe për grupet e marxhinalizuara, si dhe ka prodhuar raporte të shumta si "Raporti special mbi gjendjen e të drejtave të njeriut brenda Institucionit për ekzekutimin e sanksioneve penale,"⁴⁵ fare pak veprime janë ndërmarrë për zbatimin e këtyre planeve apo që të respektohen rekomandimet e *Avokati i Popullit*. Ombudsmeni thjesht është marrë me aktorët e sigurisë si pjesë e hulumtimit, si dhe rekomandimeve për sistemin penal dhe trajtimin e të burgosurve.⁴⁶

Sipas raportit të *Avokati i Popullit* për vitin 2010, mozbatimi i rekomandimeve të tij tregon që shoqëria dhe qeveria nuk e pranojnë Ombudsmenin si institucion shtetëror me detyrë të parandalimit të shkeljeve të të drejtave të njeriut. Raporti shkon më tutje duke sugjeruar që një vëmendje kaq e ulët për të drejtat e njeriut dhe institucionet që i mbrojnë ato tregon që demokracia nuk është aq e zhvilluar në Bosnjë e Hercegovinë (Institucioni i *Avokati i Popullit* për të Drejta të Njeriut, 2011, f.37).

Në raportet e veta për vitin 2009 dhe 2010, Ombudsmeni ka theksuar që një numër i madh i institucioneve në Bosnjë e Hercegovinë ka dështuar të zbatojë plotësisht dispozitat e Ligjit për Lirinë e Qasjes në Informacion. Megjithatë, raportet theksojnë që një lloj përparimi është arritur, ku vetëm pesë nga gjashtëdhjetënjë institucione nuk kanë arritur të emërojnë një person kontaktues me detyrën e marrjes me marrëdhënie publike në rastet e kërkesave për qasje në informata. Edhe pse Bosnja dhe Hercegovina ka një ligj të avancuar dhe modern të qasjes në informata, ka disa probleme në zbatimin e tij. Problemi kryesor është që dispozitat nga ky ligj nuk përcaktojnë aq qartë që institucionet duhet të parashtrojnë përgjigjet e veta në formë shpalljeje (e jo

45 Gjitha raportet speciale gjenden në faqen e Institucionit të Avokati i Popullit : <http://www.ombudsmen.gov.ba/PublikacijeEn.aspx?category=Special%20Reports>.

46 Ligji për ekzekutimin e sanksioneve penale, ndalimit dhe masave tjera (2005), i cili rregullon të drejtat themelore dhe më të rëndësishme njerëzore në BeH, në nenin 68, i jep të burgosurve të drejtën e komunikimit me Ombudsmanët e BeH-së, si organ i pavarur i mandatuar për të mbrojtur të drejtat themelore dhe liritë themelore njerëzore, duke iu mundësuar atyre që të ankohen në formë peticioni, apo apel në kuptimin e ndonjë problemi. Kjo e drejtë që të burgosurit mund ta ushtrojnë gjithashtu reflektohet në nenin 20 të Ligjit mbi Ombudsmanët, i cili thekson që "korrespondenca me Ombudsmenin apo Institucionin nga i burgosuri nuk mund t'i nënshtrohet asnjë censurimi, nuk mund të hapet, si dhe bisedat me Avokati i Popullit apo personave që ai delegon nuk mund të mbikëqyren", gjë që tregon që rregullimi aktual në BeH përmban dispozita të kontrollit mbi çështjet penale nga institucionet e pavarura jashtë perimetrit të sistemit të burjeve.

vendimi). Kjo, në procesin e apeleve, krijon probleme për ankuesin, pasi që shpallja e bërë nuk mund të apelohej, ashtu siç mund të apelohej një vendim.

Një fushë ku do të mund të përmirësoheshin organet e pavarura në Bosnjë e Hercegovinë është fuqia e tyre sanksionuese. Këto institucione mund të bëjnë fare pak në ekzekutimin e sanksioneve si dhe varen nga zbatimi vullnetar i atyre që gjenden në shkelje të ligjeve e rregulloreve. Legjislaturat në nivel shteti dhe nivele entitetesh kanë zgjeruar kapacitetet e tyre me rekomandim të auditorëve. Kapacitetet e tyre megjithatë janë mjaft të dobëta ende, në kuptimin e asaj që kërkohet nga raportet e auditorit për t'u zbatuar. Regjistrat aktualë nuk ofrojnë ndonjë shembull të ndonjë institucioni që është penalizuar apo që i është nënshtruar ndonjë disiplinimi.

Çdo vit, institucionet e auditimit publikojnë raporte që tregojnë dështimet konkrete të institucioneve specifike. Fatkeqësisht, pas një analize dhe diskutimi në parlament, çështjet e theksuara shpesh nuk shqyrtohen e as nuk zgjidhen. Në raportin e vitit 2010, Zyra e Auditimit për Institucionet e Federatës së BeH-së (Zyra e Auditimit Publik, Federata BeH, 2011) nuk i ka dhënë notë pozitive asnjërit institucion. Këto dhe gjetje të tjera të auditorit janë prova të mundshme të menaxhimit neglizhues të burimeve shtetërore. Ndryshimet ligjore duhen bërë për të mundësuar sanksionimin e atyre institucioneve që nuk respektojnë rekomandimet.

Komisioni Parlamentar Ushtarak i Bosnjë-Hercegovinës është institucion unik në rajon. Komisioneri i parë është emëruar menjëherë pas miratimit nga parlamenti të Ligjit të vitit 2009 mbi Komisionerin Parlamentar Ushtarak (Gazeta Zyrtare e BeH, 51/09) si dhe ka qenë aktiv në promovimin e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore të personelit ushtarak. Sipas Ligjit për Komisionerin parlamentar Ushtarak, Komisioneri mund të marrë rastet që i dorëzohen atij/asaj nga Ombudsmani (neni 7). Komisioneri është gjithashtu përgjegjës për hetimin e rasteve specifike në bazë të rekomandimit të Asamblesë Parlamentare dhe Komisionit të Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri. Komisioneri gjithashtu ka marrë përsipër detyrën e kryerjes së hetimeve sipas gjykimit të tij/saj, si dhe mund të kërkojë rekomandime për hetime nga Komisioni i Përbashkët. Komisioneri ka qasje në informatat e nevojshme për hetime, ndërsa ministri i mbrojtjes mund të refuzojë qasjen e tillë vetëm në rastet kur informatat janë të fshehta. Edhe në ato raste, ministri duhet t'i paraqesë arsyet për këtë para Komisionit të Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri.

3.5. Transparenca financiare

Në vitin 2005, Bosnja dhe Hercegovina filloi një reformë serioze buxhetore, me qëllim të përforcimit të fazave të planifikimit dhe menaxhimit në fushën e financave publike. Bosnja dhe Hercegovina qysh atëherë ka krijuar një kornizë të shëndoshë legjislative për transparencën financiare. Ajo ka ndërtuar një proces modern afatmesëm të planifikimit, me një kalendar trevjeçar buxhetor, si dhe ndarjen e përgjegjësive. Në pajtim me Ligjin për Financimin e Institucioneve të Bosnjë-Hercegovinës (Gazeta Zyrtare e BeH, 61/04), Ministria e Thesarit dhe Financave Bosnjë-Hercegovinë është përgjegjëse për përgatitjen e buxhetit dhe financimit të organizatave buxhetore, si dhe miratimin

e gjitha rregulloreve përkatëse për përgatitjen e buxhetit dhe aktiviteteve për implementim të tij. Secili institucion obligohet të miratojë akte të brendshme, si rregulloren e punës, e cila ndihmon në organizimin e mëtejshëm të fushës. Korniza ligjore është përmirësuar në masë të madhe qysh prej vitit 2008, sidomos me miratimin e Ligjit për Auditimin e Brendshëm të institucioneve të Bosnjë-Hercegovinës (Gazeta Zyrtare e BeH, 27/08) si dhe Ligjin mbi Këshillin Fiskal të Bosnjë-Hercegovinës (Gazeta Zyrtare e BeH, 63/08). Të dy ligjet promovojnë transparencën të mjaftueshme të buxhetit, duke e vënë në dispozicion të publikut gjatë fazës së hartimit dhe asaj të implementimit.

Nga raportet e auditorëve, mund të vërehet që disa institucione të sektorit të sigurisë, si Ministria e Mbrojtjes, kanë marrë nota të pamjaftueshme. Auditori i shtetit ka shprehur një mendim të rezervuar për raportin financiar dhe ligjshmërinë e menaxhimit gjatë vitit 2009.

Zyra e auditimit rregullisht bën kontrolle vjetore të aktorëve të sigurisë shtetërore, të cilat janë në dispozicion të publikut. Me këtë qasje, ajo siguron përmirësimin e aktiviteteve financiare të disa institucioneve. Disa nga institucionet, si Agjencia Shtetërore për Hetim dhe Mbrojtje Bosnjë-Hercegovinë (SIPA), kanë përmirësuar aktivitetet e tyre financiare duke përcjellur rekomandimet e zyrës së auditimit. Disa sugjerime janë dhënë për aktivitetet financiare të Ministrisë së Sigurisë, e cila kishte dështuar në arritjen e dinamikës së dëshiruar të punësimit më 2006, si dhe kishte lënë prapa burime të pashfrytëzuara për pagat e personelit. Kjo tendencë është parë edhe në institucione tjera të sigurisë. Raportet mbi aktivitetet financiare të institucioneve të Bosnjës e Hercegovinës mbulojnë gjithë aktorët e sigurisë shtetërore dhe janë në dispozicion për publikun e gjerë. Një përjashtim nga ky raport është raporti mbi Agjencinë për Inteligjencë-Siguri Bosnjë e Hercegovinë. Auditimet e agjencisë bëhen nga komisioni parlamentar, në pajtim me Ligjin mbi Agjencinë për Inteligjencë e Siguri.

Të gjitha institucionet janë të detyruara, në pajtim me rregulloren, që të caktojnë procedura të brendshme të kontrollit dhe auditimit të brendshëm.⁴⁷ Megjithatë, ky obligim asnjëherë nuk është respektuar plotësisht. Vetëm disa institucione, si Ministria e Mbrojtjes së Bosnjë-Hercegovinës, policia kufitare dhe Agjencia Shtetërore për Hetim dhe Mbrojtje kanë vendosur auditimin e brendshëm. Një reformë gjithëpërfshirëse në pajtim me standardet ndërkombëtare dhe praktikat evropiane është në vazhdim e sipër, si dhe do të duhej të ishte funksionale deri në fund të vitit 2012. Sistemi i reformuar duhet të përfshijë një sistem të plotë e funksional të kontrollit të brendshëm. Një prej karakteristikave kryesore të kontrollit financiar është që të ndërmerret në pajtim me një qasje më tradicionale të inspektimit në auditim të jashtëm, sesa auditimet më të rregullta të brendshme. Kjo ndodh sidomos në kuptimin e kontrollimit të shpenzimeve, ku është e vështirë të dallohet mes shpenzimeve publike dhe private të zyrtarëve. Për shembull, kufiri mes kapacitetit zyrtar dhe atij personal është i mjegullt kur merren parasysh shpenzimet si përfaqësimi, përdorimi i veturave zyrtare, telefonave, përdorimi i pronës shtetërore pas orarit të punës, etj.

47 Institucionet me buxhet vjetor mbi 2 milionë marka konvertibile të BeH duhet të themelojnë mekanizma të kontrollit të brendshëm.

3.6. Transparenca e përgjithshme

Kushtetuta e Bosnjës dhe Hercegovinës ofron garanci për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut (Kushtetuta e BeH, neni II) në pajtim me Konventën Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, duke përfshirë qasjen në informata dhe të drejtën e privatësisë.

Mbrojtja e të dhënave personale, si element thelbësor për mbrojtjen e privacisë, është e drejtë themelore individuale që konsiderohet thelbësore për funksionimin e një shoqërie demokratike. Kodi penal i Bosnjës dhe Hercegovinës e parashikon veprën penale të “procesimit të paautorizuar të të dhënave personale.” (Gazeta Zyrtare e BeH, 3/03). Kushtetuta e Bosnjës dhe Hercegovinës nuk definon qartë të drejtat e gjithë qytetarëve për qasje në informata publike, edhe pse Konventa Evropiane është pjesë e Kushtetutës, si dhe sipas natyrës krijon bazën për respektimin e lirisë së qasjes në informata.

3.7. Qasja në informata dhe mbrojtja e të dhënave

Ligjet për Lirinë e qasjes ndaj informatave janë miratuar më 1999, në tri versione pak a shumë të ndryshme, në nivel shtetëror dhe dy entitetet. Për standardizimin e këtyre ligjeve, Përfaqësuesi i Lartë mori vendim që t’i lejonte OSBE-së të hartonte një version të Aktit të Lirisë së Qasjes në Informata në përputhje me praktikën më të mirë. Asambleja Parlamentare e Bosnjë-Hercegovinës miratoi këtë projektligj në nëntor të vitit 2000 (Gazeta Zyrtare e BeH, 28/00), ndërsa parlamentet e entiteteve e miratuan këtë ligj gjatë vitit 2011, duke i dhënë Bosnjë-Hercegovinës rregullim të unifikuar mbi lirinë e qasjes në informata.

Ligji për Mbrojtjen e të dhënave të klasifikuara (Gazeta Zyrtare e BeH, 54/05) ka vendosur një sistem të klasifikimit dhe kategorizimit, sipas të cilit të dhënat mund të klasifikohen në nivele të ulëta ose të larta të fshehtësisë, varësisht nga institucioni qeveritar. Niveli i klasifikimit ndryshon nga institucioni në institucion.

Sipas raportit nga Departamenti i OSBE-së për Demokratizim, vetëm rreth një e treta e popullsisë së Bosnjës dhe Hercegovinës kanë dituri për Ligjin për Lirinë e Qasjes në Informata, si dhe afërsisht e njëjta përqindje besojnë që është i dobishëm për qytetarët (OSBE, 2004). Raporti vjetor 2009 nga Ombudsmeni thekson që shumë institucione në Bosnjë e Hercegovinë nuk janë duke zbatuar plotësisht ligjin për Liri të Qasjes në Informata, por që është arritur një farë progresi (Institucioni i Avokati i Popullit BeH, 2009).

Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave të Klasifikuara përcakton një bazë të përbashkët për qasjen dhe mbrojtjen e informatave sekrete⁴⁸ nga zbulimi i paautorizuar, shkatërimi dhe keqpërdorimi. Më 2006, Bosnja dhe Hercegovina nënshkroi një marrëveshje me BE-në për Procedurat e Sigurisë për këmbimin e të dhënave të klasifikuara. Në këtë drejtim, ajo e obligoi veten që të përmbushë tërësinë e standardeve minimale evropiane në lidhje me procedurën e mbrojtjes dhe këmbimit të të dhënave të klasifikuara. Si rezultat, Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave të Klasifikuara u ndryshua, si dhe fushëveprimi i mbrojtjes së të dhënave në Bosnjë e Hercegovinë është zgjeruar për të siguruar që rregulloret të jenë në përputhje me standardet e NATO-s.

Në raportin e tij për të Drejtat e njeriut në Bosnjë e Hercegovinë për vitin 2009 (Departamenti Amerikan i Shtetit, 2009), Departamenti Amerikan i Shtetit gjeti që edhe pse Ligji për Qasje të Lirë në Informata siguron qasjen e qytetarëve në dosje qeveritare, shumë agjenci qeveritare nuk kanë zbatuar atë ligj. Sipas Aktit të Lirisë së Qasjes në Informata, qeveria duhet të ofrojë shpjegim për refuzim të qasjes, ndërsa qytetarët mund të ankohen ndaj refuzimeve në sistemin gjyqësor, ose tek zyrat e Ombudsmenëve. Në praktikë, qeveria në raste të ndryshme ka dështuar të ofrojë shpjegimet e nevojshme për refuzimin e qasjes, përveç nëse qytetarët i janë ankuar ombudsmenëve ose gjykatave, ose kanë kërkuar ndihmë juridike.

Vetëdija publike mbi ligjin mbetet e ulët. Edhe pse Ligji për lirinë e qasjes në informata vendos procedura të reja për qasje në informata në posedim të qeverisë, parimet e reja të procedurave administrative nuk janë themeluar plotësisht. Praktika e përgjithshme në këtë fushë, si tregues kryesor i transparencës në vendim-marrjen administrative, duket t'i jetë nënshtruar rregullimit të dyfishtë në aparatit e shtetit, gjë që si pasojë krijon qartësi të pamjaftueshme në zbatueshmërinë e kornizës ligjore.

4. Përfundime

Çdo analizë e reformës së sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë duhet të njohë më së pari kontekstin specifik në të cilin janë bërë këto ndryshime. Duke dalë nga një luftë shkatërrimtare, dispozitat ligjore kushtetuese kanë formuar një pjesë të marrëveshjes së paqes. Bashkësia ndërkombëtare ka pasur rol të konsiderueshëm në formësimin dhe ndërtimin e institucioneve të sigurisë. Në një mjedis të tillë unik, përparimi është penguar nga mungesa e vullnetit politik të përfaqësuesve të kombeve të ndryshme në arritjen e një pajtueshmërie mbi interesat shtetërorë. Megjithatë, ka pasur përparim në fushën e sigurisë që mund të konsiderohet si sukses i kualifikuar. Edhe pse shumë punë mbeten për t'u kryer, Bosnja dhe Hercegovina ka arritur stabilitetin e domosdoshëm, pa kërcënime të drejtpërdrejta ndaj sigurisë së qytetarëve, apo mundësinë e konflikteve të reja. Shteti ka krijuar kushtet e nevojshme për zhvillime

48 Llojet e informatave sekrete që mbulohen nga ky ligj janë: siguria publike, mbrojtja, punët e jashtme, inteligjenca dhe siguria, de-klasifikimi i të dhënave, si dhe procedurat për kontrollë të sigurisë dhe leje të sigurisë për qasje në të dhëna sekrete. Për më shumë informata, shih Ligjin për Mbrojtjen e të dhënave të klasifikuara, Gazeta Zyrtare BeH 54/05.

të mëtejshme politike, ekonomike dhe sociale. Rëndësia e këtij progresi nuk mund të nënvlerësohet, duke marrë parasysh gjendjen para nënshkrimit të Marrëveshjes së Dejtonit.

Në sektorin e mbrojtjes, Bosnja dhe Hercegovina është përballur me shumë sfida, të cilat kanë krijuar pengesa në arritjen e baraspeshës në operacionet e saj financiare, mbikëqyrje civile dhe komandë, si dhe mbikëqyrje transparente të strukturave të sektorit të mbrojtjes. Vendosja e mbikëqyrjes demokratike të sektorit të sigurisë ka qenë një prej sfidave më madhore në procesin e reformës së sektorit të sigurisë, por përparimi në këtë fushë paraqet një prej indikacioneve më të rëndësishme të transformimit të suksesshëm.

Pasi që themelimi i sektorit të sigurisë nuk është trajtuar veçanërisht me kornizën e marrëveshjes së paqes, bashkësia ndërkombëtare ka marrë përsipër detyrimet në lidhje me themelimin institucional, ligjor dhe normativ të sektorit të sigurisë. Bashkësia ndërkombëtare, sidomos përmes Zyrës së Përfaqësuesit të Lartë në BeH, ka ndikuar fuqimisht në reforma. Nganjëherë qasja duhej të ishte e fortë, pasi që politikanët vendorë nuk ishin në lartësinë e detyrës. Miratimi i të ashtuquajturave "Autorizimet e Bonit"⁴⁹ i ka ndihmuar në masë të madhe Përfaqësuesit të Lartë dhe pjesëtarëve të tjerë të bashkësisë ndërkombëtare në inkurajim, e nganjëherë edhe imponim të reformave të domosdoshme.

Në vazhden e këtyre proceseve, janë krijuar edhe forma plotësuese të kontrollit dhe mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë, duke përfshirë mbikëqyrjen parlamentare, kontrollin ekzekutiv, kontrollin gjyqësor, si dhe kontrollin nga organet e pavarura shtetërore. Një pengesë kryesore ndaj implementimit dhe realizimit të plotë të këtyre dispozitivave ligjore është mungesa e menaxhimit të aftë. Përveç kësaj, hartuesit e politikave duhet të tejkalojnë trashëgiminë e mentaliteteve dhe procedurave jodemokratike. Institucionet e sigurisë dhe stafi i tyre do të kenë nevojë për më shumë kohë në miratimin dhe përbrendësimin e vlerave e parimeve demokratike.

Mbikëqyrja parlamentare e sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë, përmes punës së komisioneve përkatëse, mund të vlerësohet si mjaft e mirë. Rregullimi ligjor cilësor i jep këtyre komisioneve mekanizma të ndryshëm të mbikëqyrjes. Komisionet gjerësisht i përdorin këta mekanizma, përveç faktit që në disa situata, interesat e ngushta politike vendosen përpara efikasitetit ligjor dhe pragmatizmit. Puna e komisioneve është pezulluar pas zgjedhjeve të vitit 2010, kur përbërja e komisioneve të reja, duke përfshirë atë parlamentar për mbikëqyrje të sektorit të sigurisë, ishte vonuar për disa muaj. Kështu, ligjvënësit duhet të vendosin masa procedurale mbrojtëse për të mos lejuar situata të ngjashme që ta pengojnë punën e komisioneve në të ardhmen.

49 Këshilli për implementimin e paqes (PIC) ka vendosur të mandatojë ZPL-në me pushtet shtesë në konferencën e tij në Bon, që është mbajtur më 9 dhe 10 dhjetor 1997. Përfaqësuesi i Lartë tanimë mund të vendosë ligje dhe të shkarkojë zyrtarët që gjenden duke penguar implementimin e marrëveshjes së paqes së Dejtonit.

Përpjekjet për të ofruar një pasqyrë të reformës së sektorit të sigurisë dhe prirjeve që kanë karakterizuar këtë proces kanë zbuluar se reforma është duke ecur pozitivisht. Gjenerata e parë e reformës, karakterizuar me vështirësitë e kontekstit unik të Bosnjës e Hercegovinës, janë kryer kënaqshëm me ndihmë të konsiderueshme nga bashkësia ndërkombëtare. Periudha në vijim do të kërkojë një rritje të transparencës në të gjitha fushat e sektorit të sigurisë, duke siguruar qëndrueshmëri dhe pronësi lokale mbi të gjitha proceset, si dhe insistim për më shumë përgjegjësi të strukturave menaxhuese të institucioneve të sigurisë.

5. Rekomandimet

Ligji i propozuar për mbikëqyrje parlamentare të sektorit të sigurisë duhet miratuar: Puna kontrolluese dhe mbikëqyrëse e komisioneve parlamentare në Bosnjë e Hercegovinë është në përgjithësi mjaft e mirë. Ka ligje të mjaftueshme në letër për t'i siguruar këtyre komisioneve një larmi veglash për mbikëqyrjen e punës së institucioneve të sigurisë, të cilat janë duke u përdorur. Ligji i propozuar për mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë, aktualisht në procedurë parlamentare, duhet miratuar shpejt, pasi do të përmirësonte disa dispozita të pa përcaktuara qartë për kontrollin dhe mbikëqyrjen.

Bashkëpunimi mes komisioneve të Asamblesë Parlamentare të Bosnjës e Hercegovinës duhet rritur: Bashkëpunimi mes komisioneve të Asamblesë Parlamentare të Bosnjës e Hercegovinës që janë përgjegjëse për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë dhe autoriteteve ekzekutive është i pamjaftueshëm. Kjo është sidomos e dukshme në mungesën e bashkëpunimit mes Komisionit të Përbashkët për mbikëqyrje të punës së Agjencisë së Inteligjencë-Sigurisë si dhe Këshillit të Ministrave të Bosnjë-Hercegovinës. Gjatë viteve të fundit, situata është përmirësuar, por ne besojmë që bashkëpunimi nuk është ende në nivelin e nevojshëm për të zbatuar kontrollin në përputhje me praktikat demokratike. Kështu, Ligji për Agjencinë Inteligjencë-Siguri të Bosnjë-Hercegovinës duhet ndryshuar për të vendosur norma që afërsisht përcaktojnë format e bashkëpunimit dhe ndarjen e përgjegjësive për dështimet në përmbushje të obligimeve në këtë pjesë të mbikëqyrjes.

Cilësia e organeve të kontrollit të brendshëm duhet rritur: Pamvarësisht sistemeve të kontrollit të cilësisë, organet e kontrollit të brendshëm ende kanë mangësi të dukshme. Strukturat me staf të pamjaftueshëm dhe ekspertizë joadekuate të atyre në detyrë janë sfida të konsiderueshme. Aktivitetet që implementohen ngadalë për kontrollin e brendshëm financiar shërbejnë si shembull që duhet ndjekur nga njësitë e tjera të kontrollit të brendshëm.

Dispozitat dënuese për mosrespektim të rekomandimeve të Avokati i Popullit apo Zyrës së Auditimit duhen vendosur: Aftësitë e organeve të pavarura mbasin të kufizuara. Shkaqet janë kapacitetet e pamjaftueshme dhe mungesa e pavarësisë politike. Moszbatimi i rekomandimeve të organeve të pavarura mbetet pengesë e reformës. Raporti vjetor i Auditorit të Shtetit ende thekson problemet me menaxhimin financiar

të Ministrisë së Mbrojtjes Bosnjë Hercegovinë,⁵⁰ por nuk ka pasur pasoja. Ato që duhen përforcuar në Bosnjë e Hercegovinë janë dispozitat dënuese për mosrespektim të rekomandimeve të *Avokati i Popullit* apo Zyra të Auditorit.

Reforma gjyqësore duhet të jetë prioritet: Aktualisht në Bosnjë e Hercegovinë, ekzistojnë katër piramida të ndara të gjyqësorit, të cilat kanë nivel të ulët të bashkëpunimit. Sistemi duhet të përforcohet dhe të bëhet më efikas. Dialogu struktural mbi gjyqësorin mes BE-së dhe Bosnjë-Hercegovinës do të duhej të ofronte disa zgjidhje për të ndihmuar në arritjen e një organizimi institucional më të orientuar për nga cilësia.

Roli i organizatave të shoqërisë civile në procesin e mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë duhet përforcuar: Duke pasur parasysh gjeneratën e dytë të reformave të sektorit të sigurisë në ardhje (gjenerata e parë e RSS-së në Bosnjë e Hercegovinë është përfunduar), roli i organizatave të shoqërisë civile në mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë duhet përmirësuar dhe përforcuar.

50 Gjitha raportet speciale mund të gjenden në faqen e Institucionit të Avokati i Popullit www.omбудsmen.gov.ba

Bibliografia

Burimet primare

1. Kushtetuta e Bosnjës dhe Hercegovinës.
2. Ligji për Mbrojtjen i Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 88/05.
3. Ligji për Agjencinë për Inteligjencë-Siguri të Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 12/04.
4. Ligji për Agjencinë Shtetërore të Hetimit dhe Mbrojtjes të Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 27/04.
5. Ligji për Gjykatën e Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 29/00.
6. Ligji për Lirinë e Qasjes në Informata, Bosnjë-Hercegovinë, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 28/00.
7. Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave të Klasifikuara, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 54/05.
8. Kodi Penal i Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 3/03.
9. Kodi i Procedurës Penale i Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 03/03.
10. Ligji mbi Auditimin e Brendshëm të Institucioneve, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 27/08.
11. Ligji për Këshillin Fiskal, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 63/08.
12. Ligji për Komisionerin Parlamentar ushtarak, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 51/09.
13. Ligji për Financimin e Institucioneve të Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 61/04.
14. Ligji për Ombudsmanin për të Drejta të Njeriut të Bosnjë-Hercegovinës, Gazeta Zyrtare Bosnjë Hercegovinë, nr. 19/02, 32/06.

Burimet sekondare

1. Bose, S., 2002, Bosnja pas Dejtonit. Ndarja nacionaliste dhe ndërhyrja ndërkombëtare (Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention) London: Hurst & Co.
2. Vetschera, H. Dhe Damian, M., 2006, Reforma e sektorit të sigurisë në Bosnjë e Hercegovinë: Roli i bashkësisë ndërkombëtare (Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community), International Peacekeeping, vol. 13, nr. 1.
3. Nathan L., June 2006, Funkcionalizimi i parimit të pronësisë lokale mbi reformën e sektorit të sigurisë (Operationalising the Principle of Local Ownership in Security Sector Reform).
4. Zyra për Auditimin e Operacioneve Financiare të Institucioneve të FBeH, Raport auditimi për ekzekutimin e buxhetit nga institucionet e FBeH-së, për 2010, Sarajevë, qershor 2011.
5. Institucioni i *Avokati i Popullit* për të Drejtat e njeriut BeH, Raport vjetor mbi rezultatet e aktiviteteve të Institucionit të *Avokati i Popullit* për të Drejtat e njeriut BeH për vitin 2009, Banja Luka, Shkurt 2010.
6. Institucioni i *Avokati i Popullit* për të Drejtat e njeriut BeH, Raport vjetor mbi rezultatet e aktiviteteve të Institucionit të *Avokati i Popullit* për të Drejtat e njeriut BeH për vitin 2010, Banja Luka, mars 2011.
7. OSBE (2004), Sondazh i opinionit publik – Qershor 2004..
8. Departamenti Amerikan i Shtetit, Raport për të drejtat e njeriut: Bosnjë e Hercegovinë 2009.
9. Letër nga sektori për operacione materiale dhe financiare i Ministrisë Federale të Punëve të Brendshme, 15 nëntor 2010.

Faqet e internetit

1. www.predsjednistvobih.ba – Presidenca e Bosnjë-Hercegovinës
2. www.vijeceministara.gov.ba – Këshilli i Ministrave të Bosnjë-Hercegovinës
3. www.parlament.ba – Asambleja Parlamentare e Bosnjë-Hercegovinës
4. www.msb.gov.ba – Ministria e Sigurisë së Bosnjë-Hercegovinës
5. www.mod.gov.ba – Ministria e Mbrojtjes së Bosnjë-Hercegovinës

6. www.osa-oba.gov.ba – Agjencia për Inteligjencë-Siguri e Bosnjë-Hercegovinës
7. www.granpol.gov.ba – Policia Kufitare e Bosnjë-Hercegovinës
8. www.sipa.gov.ba – Agjencia Shtetërore për Hetim dhe Mbrojtje - SIPA Bosnjë-Hercegovinë
9. www.ombudsmen.gov.ba – Institucioni i *Avokati i Popullit* për të Drejta të njeriut i Bosnjë-Hercegovinës
10. www.revizija.gov.ba – Zyra për Auditimin e Operacioneve Financiare të Institucioneve të Bosnjë-Hercegovinës
11. www.saifbih.ba/ – Zyra për Auditimin e Operacioneve Financiare të Institucioneve të Federatës së Bosnjë-Hercegovinës
12. www.dnevnik.ba – Info portal

Kapitulli 3 – Kroacia

Autorë: Sandro Knezović dhe Zvonimir Mahečić⁵¹

51 Dr. Sandro Knezović është Bashkëpunëtor Profesional për Hulumtim në Institutin për Marrëdhënie Ndërkombëtare (IMO) (Departamenti për Marrëdhënie Ndërkombëtare Ekonomike dhe Politike). Zvonimir Mahečić është Kolonel i pensionuar i Forcave të Armatosura. Aktualisht ai punon si ekspert i jashtëm me Institutin për Marrëdhënie Ndërkombëtare (IMO) në Zagreb.

Shkurtesa dhe akronime

BeH	Bosnja dhe Hercegovina
KiE	Këshilli i Evropës
BK	Buxheti Shtetëror Kroat
PZHAFK	Plani Zhvillimor Afatgjatë i Forcave të Armatosura Kroate
ZKA	Zyra Shtetërore Kroate e Auditimit
KE	Komisioni Evropian
BE	Bashkimi Evropian
HDZ	Unioni Demokratik Kroat (Hrvatska demokratska zajednica)
HS	Parlamenti Kroat (Hrvatski Sabor)
ICTY	Gjykata Ndërkombetare Kriminale për ish-Jugosllavinë
PVA	Plani i Veprimit për Anëtarësim
MeM	Ministria e Mbrojtjes
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
NATO	Organizata e Traktatit Veri-Atlantik
KKM	Komisioni Kroat për Mbrojtje
FARK	Forcat e Armatosura të Republikës së Kroacisë
KKPBSK	Komisioni Parlamentar Kroat për Politika të Brendshme dhe Siguri Kombëtare
PfP	Partneriteti për Paqe
ReK	Republika e Kroacisë
PSA	Procesi i Stabilizim-Asocimit
SDP	Partia Social-Demokratike
RSFJ	Republika Socialiste Federative e Jugosllavisë
RSS	Reforma e Sektorit të Sigurisë

KSK Zyra e Këshillit të Sigurisë Kombëtare

KMCAIE Këshilli për Mbikëqyrjen Civile të Agjencisë së Inteligjencë-Sigurisë

1. Hyrje

Ky kapitull do të diskutojë elementet më madhore që ndikojnë në ndërtimin e strukturave të sektorit të sigurisë dhe mekanizmave përkatës të mbikëqyrjes në Republikën e Kroacisë (ReK). Për të bërë këtë, ky dokument ofron:

1. Një kronologji dhe analizë të shkurtër të ngjarjeve më të rëndësishme në Reformën e Sektorit të Sigurisë (RSS) në Kroaci; si dhe
2. një kornizë të proceseve kryesore që kanë ndikuar në këtë reformë përgjatë periudhave përkatëse.

Periudha nga viti 1990, kur filloi me të vërtetë shpërbërja e ish-Jugosllavisë (RSFJ), do të ndahet në disa periudha kryesore. Kjo bëhet për të nxjerrë përfundim e dhe gjykime mbi tendencat që kanë shënuar zhvillimin dhe ndërtimin e strukturave të sektorit të sigurisë, me anë të ekzekutimit dhe operacionalizimit të proceseve gjithëpërfshirëse, si dhe ndikimit të tyre mbi shtetin dhe shoqërinë. Këto periudha janë si në vijim:

- 1990–1995: zgjedhjet e para pluraliste, inicimi i procesit të shtetndërtimit, pas luftës dhe përfundimit të saj me sukses, duke përfshirë çlirimin e territoreve.
- 1995–1999: paqja në zhvillim dhe vdekja e Presidentit të parë Franjo Tudjman.
- 2000-deri tani: përparimi në RSS, ndërtimi i mekanizmave të fuqishëm të kontrollit dhe mbikëqyrjes, si dhe ngritja e rolit dhe ndikimit të parlamentit (HS) në sektorin e sigurisë.

2. Sfondi për shtrirjen e kuadrit referues

Është e lehtë të analizohet periudha pas vitit 2000 në mënyrë të pandashme, por ka pasur dallime në qasjen e qeverive ndaj zhvillimeve të shoqërisë siç do të mund të vështrohet gjatë tri mandateve zgjedhore. Njëra nga këto dy filozofi politike ka qenë e orientuar drejt nacionalizmit dhe përjashtimit, ndërsa tjetra liberale dhe e hapur ndaj ndikimeve të jashtme. Përkatësisht, periudha pas vitit 2000 do të ndahet në tri faza:

- 2000–2003: ndryshimet politike nga koalicioni i udhëhequr nga Partia Social-Demokratike, fundi i një regjimi gjysmë-autoritar dhe një sistemi gjysmë-presidencial politik, fillimi i tranzicionit real, si dhe fillimi i përafrimit me bashkësinë euro-atlantike.
- 2004–2007: Kthimi i Unionit Demokratik Kroat (HDZ) në pushtet, e para qeveri pas HDZ-së së Tuxhmanit, si dhe lindja e ngadalshme e RSS-së dhe reforma e përgjithshme e administratës së shtetit që ka ndikuar të gjitha aktivitetet shtetërore (aktualisht fuqimisht në proces e sipër).
- 2008–2011: mandati i dytë i Qeverisë së HDZ-së; më me rëndësi, shënuar me fillimin e krizës ekonomike dhe shpejtimin e shumë proceseve pozitive, që do të thotë hyrja në NATO dhe BE; gjithashtu eksplodimi i hetimeve anti-korrupsion dhe ndjeshmëria në rritje e shoqërisë ndaj parregullsive të bëra nga zyrtarët e zgjedhur dhe klikat e

klientët e tyre. Në temën e dytë, proceset kryesore që kanë ndikuar zhvillimet në strukturat e sektorit të sigurisë mund të përmbliidhen si në vijim:

- » ndikimi politik i elitave politike në pushtet;
- » politika e jashtme-ndërkombëtare dhe shënjimi tek zhvillimi shoqëror dhe administrativ;
- » zhvillimi i kornizës ligjore në përputhje me standardet demokratike evropiane;
- » ndërtimi i kapaciteteve administrative në bashkëpunim me vendet partnere të NATO-s dhe BE-së;
- » implementimi i kornizës normative në përputhje me standardet dhe procedurat e zakonshme;
- » llogaridhënia financiare e administratës shtetërore;
- » transparencja si masë e hapjes së strukturave zyrtare;
- » pranueshmëria kulturore / përbrendësimi i vlerave dhe ikja nga qeverisja më pak optimale; si dhe
- » ndikimi i shoqërisë civile në procesin e ndryshimeve shoqërore dhe RSS-së.

2.1. Përkufizimi i kontekstit

Shembulli kroat tregon që shtetndërtimi, demokratizimi dhe RSS-ja janë procese të gjata. Ekzistojnë kontekste unike historike, politike e shoqërore, si dhe faza që paraqiten brenda kornizës kronologjike të këtij kapitulli.

Periodha fillestare e shtetndërtimit (1990-1995) është shënuar me luftë dhe pushtim gati të një të tretës së Kroacisë. Më 1989, shumica e shteteve ish-komuniste në Evropën Qendrore dhe Lindore ndryshuan sistemet e tyre dhe filluan të lëvizin drejt BE-së dhe NATO-s. Kjo zakonisht është arritur thjesht duke ndërruar sistemet politike. Kroacia fatkeqësisht ka patur një rrugë më të vështirë. Kjo e ka penguar Kroacinë në avancimin e saj drejt integriteteve euro-atlantike. Kroatët janë detyruar të përballen me probleme të luftës dhe nevojën për të luftuar për njohje ndërkombëtare. Përveç këtyre, politika e brendshme nuk siguroi demokracinë dhe sundimin e ligjit, e aq më pak të arrinte kriteret për integrimin euro-atlantik si tek vendet e tjera ish-komuniste. Fillimisht, pasojat negative të politikave të ashpra të brëndshme dhe të jashtme janë shëruar nga statusi i viktimës së luftës nga agresori, por pas përfshirjes të përlllogaritur keq në ngjarjet e Bosnjë-Hercegovinës (BeH), po bëhej përditë e më vështirë që të ruhej ky qëndrim.

Kjo periudhë e «deficitit demokratik» (1995-2000) paraqiste një epokë të një regjimi gjysmë-autokratik, me të gjitha pasojat e tij negative. Është e qartë që këto dy periudha të para, duke marrë parasysh vetë natyrën e mjedisit politik dhe atij të sigurisë, kishin të bënin shumë pak me demokratizimin real dhe pothuajse fare me RSS-në dhe reformën e përgjithshme.

Në të kundërt, periudha që filloi me ndryshimet zgjedhore dhe kushtetuese në vitin 2000 hapi mundësi të reja që vendi të fillonte reformat e domosdoshme, duke përf-

shirë RSS-në, si dhe të merrte pjesë në procesin e hyrjes në BE dhe NATO. Kjo solli dinamika të reja politikave të brendshme e të jashtme në Kroaci, duke nxitur një progres të vazhdueshëm të aparatit institucional të nevojshëm për finalizim të suksesshëm të këtyre dy proceseve që do t'i ndihmonin Kroacisë të gjente vendin e saj në bashkësinë trans-atlantike.

Duke marrë parasysh sistemin politik të Kroacisë dhe elitave që e udhëhiqnin atë gjatë viteve 90-të, ndryshimet në 2000 janë ngjarje e rëndësishme për të ardhmen e demokracisë kroate dhe pozitën ndërkombëtare të vendit. Gjithashtu, ndryshimet kushtetuese që pasuan, si dhe dinamika e re e proceseve të integrimi euro-atlantike kontribuan në reformën e përgjithshme, duke përfshirë RSS-në. Kjo periudhë u pasua me kthimin e HDZ-së në pushtet. Mandati i parë i partisë u karakterizua nga betejat e brendshme mes të kuptuarit që reformat ishin të domosdoshme, si dhe interesat e thellë të elitave politike që të pengonin reformën reale.

Dinamika e politikës në administrimin e shtetit dhe RSS-në ndërtoi kornizën për identifikimin dy periudhave pozitive: së pari, gjatë koalicionit të udhëhequr nga Partia Social-Demokratike (SDP), kur elita politike kishte një ambicie të formësimit pozitiv të rezultateve të reformave, por u bllokua nga opozita e krahut të djathtë, si dhe nga grupet e ashpra konservatore. Së dyti, vetëm në mandatin e dytë qeveria aktuale e HDZ-së, nën presionin e krizës ekonomike në rritje, ndjeu nevojën urgjente që të finalizonte proceset e përafritit me BE-në dhe nga rritja e presionit nga shumica e qytetarëve, filloi reformat reale politike, ligjore, organizative dhe funksionale, duke arritur kështu tek ndryshimet pozitive.

Ndikimi i elitave politike mbi reformën vetëm së fundmi ka arritur nivelet e dëshiruara, si dhe ato mbeten hallka më e dobët në zinxhirin e reformave. Është humbur shumë kohë në ruajtjen e interesave politikë dhe ekonomikë. Ndikimi dhe kushtëzimet e jashtme kanë qenë element i rëndësishëm i demokratizimit dhe reformës, por kjo ka lënë «njolla» në proces, ndërsa ndryshimet politike, administrative dhe shoqërore kanë pasur cilësi të ndryshme. Fillimisht, ndikimi i jashtëm ishte pozitiv dhe konsiderohej i dobishëm për përpjekjet e luftës dhe mbrojtjes shtetërore. Kjo shpejt u përkeqësua, për shkak të mospajtit në lidhje me pjesëmarrjen e Kroacisë në luftën e Bosnjë-Hercegovinës, si dhe tendencave autokratike në rritje tek elitat politike, e sidomos e Presidentit Tuxhman. Rrjedhimisht, periudha e dytë shënoi një çrregullim të thellë të këtij procesi, si dhe një keqkuptim në rritje me bashkësinë ndërkombëtare. Interesat politikë të elitave ishin shkaku kryesor i kësaj qasjeje ndaj organizatave ndërkombëtare e vendeve, si dhe strukturave të tyre politike.

Pas një koalicioni me gjashtë parti politike të udhëhequra nga SDP-ja fitoi zgjedhjet më 2000, marrëdhëniet ndërkombëtare u përmirësuan dhe kishte programe të ndryshme të bashkëpunimit që zbusnin tensionet dhe çonin tek një ndjenjë e një mirëkuptimi më të mirë. Periudha u shënuar me hyrjen në iniciativën e Partneritetit për Paqe (PfP) dhe fillimin e «Procesit të Stabilizimit dhe Asociimit». Kjo prorie vazhdoi edhe pasi HDZ-ja u kthye në pushtet, me thellimin e bashkëpunimit mes ekspertëve dhe theksit të fortë tek ndërtimi i administratës shtetërore dhe kapaciteteve administrative të strukturave të sektorit të sigurisë. Problemet kufitare me Slloveninë rritën tensionet

ndërkombëtare dhe vendore. Proceset gjyqësore në Gjykatën Ndërkombëtare për Krimet e luftës për ish-Jugosllavinë (GJNKJ) si dhe ndjesia e përgjithshme që bashkësia ndërkombëtare po vinte kushte tejet të rënda për Kroacinë, çuan t një shqetësim mes partive dhe publikut që bashkëpunimi ndërkombëtar dhe kushtet e tilla nuk ishin më pozitive për zhvillimin e Kroacisë. Kjo ishte kthim në situatën e pasluftës, deri në vdekjen e presidentit të parë, por rrënjët e saj ishin të tjera. Herën e parë ishte rezultat i manipulimit të opinionit publik nga elitat politike. Më vonë, pakënaqësitë u rritën në pjesën më të madhe të shoqërisë, duke marrë drejtimin e vet dhe vijimisht duke ndikuar dhe formuar edhe sjelljen e elitave. Rrjedhimisht, konteksti politik në të cilin është bërë RSS-ja është shënuar me ngurrim dhe mosbesim të hapur nga ana e elitave në dekadën e parë. Në fillim të mijëvjeçarit, barrierat politike përfundimisht u thyen, ndërsa RSS-ja filloi me seriozitet, për të mos u ndalur e as kthyer më.

2.2. Korniza ligjore

Korniza ligjore kroate për sektorin e sigurisë është ndërtuar përgjatë njëzet viteve të fundit. Ky proces ka pasur ngritjet e rëniet e tij, kryesisht për shkak të paragjyqimeve të elitave (p.sh. Presidenti Tudjman). Në dy periudhat e para të zhvillimit të administratës së shtetit dhe strukturave të sigurisë, parlamenti (HS) kryesisht i shërbente interesave të elitës së HDZ-së në pushtet. Procesi i përshtatjes së kornizës ligjore me standardet e vendeve të zhvilluara demokratike të BE-së dhe NATO-s filloi pasi koalicioni i SDP-së fitoi zgjedhjet e vitit 2000.

Pas zgjedhjeve më 2000, koalicioni i SDP-së u përkushtua ndaj rifitimit të kohës së humbur. Pati përmirësime të konsiderueshme dhe rregullime në kornizën ligjore të sigurisë. Më e rëndësishmja ishte përpjekja për të fuqizuar autoritetin e parlamentit në çështjet e sigurisë dhe mbrojtjes. Një pjesë e rregullores të sigurisë dhe mbrojtjes që më parë ndikohej shumë nga presidenti është përshtatur me një qasje më të balancuar, duke i dhënë presidentit, qeverisë dhe parlamentit kompetenca më të barabarta të pushtetit dhe detyrimeve, duke prodhuar mes tyre një sistem më real të kontrolleve dhe baraspeshave. Do të mund të argumentohej që sundimi i ligjit në sektorin e sigurisë dhe të mbrojtjes gjithmonë ka qenë i pranishëm në Kroaci, nga këndvështrimi i kornizës ekzistuese ligjore dhe fakti që sundimi i ligjit ishte një prej vlerave shoqërore të përligjura në Kushtetutën e Republikës së Kroacisë (neni 3). Që prej vitit 2000, janë bërë përpjekje serioze për të adresuar dobësitë e trashëguara të sistemit të kaluar gjysmë-presidencial dhe cilësia e ligjeve është përmirësuar.

Edhe pse është përballur me vështirësi dhe me kohëzgjatje më të madhe sesa ka qenë e nevojshme, standardizimi i kornizës ligjore ka qenë një prej elementeve më të suksesshme të RSS-së. Pas bllokimit në periudhën e dytë deri më 1999, ka pasur përmirësime të vazhdueshme në kornizën ligjore, kryesisht si rezultat i standardizimeve të ndërmarra për antarësimin në NATO, e pastaj edhe në BE. Analiza e rregulloreve tregon që parlamenti në fushën e mbikëqyrjes së strukturave të sigurisë, miratimin e dokumenteve strategjike të sigurisë, si dhe planifikim zhvillimor afatgjatë, e ka rregulluar dhe elaboruar mjaft mirë, ku disa autoritete tanimë marrin rolet e ekzekutivit.

Kompetencat kryesore në sektorin e sigurisë mbahen nga ekzekutivi, si dhe i cili është i ndarë mes qeverisë dhe presidentit. Duke aplikuar mekanizmat e tij për kontrollin e qeverisë dhe administratës publike, parlamenti është i autorizuar të monitorojë implementimin e politikave të sigurisë dhe zhvillimin e ushtrisë. Kushtetuta dhe ligjet përkatëse të sigurisë vendosin kornizën për ofrimin e sigurisë për qytetarët, grupet sociale dhe institucionet në përgjithësi. Bashkërendimi, menaxhimi dhe llogaridhënia në sistemin e sigurisë janë shumë të qarta, ndërsa ligjet rregullojnë misionet dhe kompetencat e aktorëve të sigurisë. Veprimet sporadike të lirisë së që tekalojnë kompetencat mund të ndodhin vetëm si shkelje e ligjit në nivel individual, si dhe trajtohen nga nivelet e larta të ekzekutivit, gjyqësorit dhe legjislativit. Harmonizimi vertikal i ligjeve të sektorit të sigurisë me Kushtetutën e Republikës së Kroacisë është arritur pas zgjedhjeve të vitit 2000, në mënyrë të ngadalë por të sigurtë. Kjo është arritur për shkak të përpjekjeve serioze dhe sistematike të qeverisë së koalicionit të asaj kohe, për të vendosur një nivel të dëshiruar të rendit në kornizën ligjore të sektorit të sigurisë.

2.2.1. Identifikimi i sektorit të sigurisë

Të gjitha institucionet e sigurisë i raportojnë ministrive përkatëse, veçanërisht Ministrisë kroate të Brendshme dhe Ministrisë së Mbrojtjes. Ato shërbejnë për të transmetuar udhëzimet politike nga shumica parlamentare në sektorin e sigurisë. Të gjitha këto institucione përditshëm të detyrave dhe angazhimeve. Përmes këtyre strukturave kryhet kontroll ekzekutiv për aktivitetet e përditshme. Edhe dy funksione të tjera që mund të shihen në diagramin vijues (figura 1), konkretisht zbatimi i llogaridhënies dhe fuqizimit të transparencës, ushtrohen përmes këtij rrjeti institucionesh e organizatash.

Linja vijuese e mbikëqyrjes janë komisionet parlamentare të sigurisë, mbrojtjes, punëve të brendshme apo të jashtme, që ushtrojnë rolet e tyre mbikëqyrëse dhe i ofrojnë institucioneve dhe organizatave të lartpërmendura mjetet financiare dhe burimet e nevojshme për punën e tyre. Ky rol ushtrohet përmes përgatitjes vjetore, miratimit dhe kontrollit të ekzekutimit të buxhetit.

Linja e tretë e mbikëqyrjes vjen nga gjyqësori. Gjykatat janë të autorizuar të ushtrojnë mbikëqyrje të të gjitha operacioneve të shtetit. Korniza ligjore siguron një rrjet normash që i bën të gjitha institucionet dhe organizatat e sipër përmendura përgjegjëse për hetim, nëse gjejnë që korniza ligjore është shkelur, si dhe i kërkojnë organeve hetuese të angazhohen.

Së fundi, sidomos gjatë dekadës së fundit, shoqëria civile është forcuar dhe ka marrë rëndësi. Hetimet e tyre shpesh janë pika fillimi për zbulimin e parregullsive, ndërsa veprimet e tyre përkufizojnë pikat e devijimit nga mënyra në të cilën shteti e ka kryer punën më herët.

Përveç institucioneve të lartpërmendura, ekzistojnë edhe shumë organe të pavarura shtetërore që kanë për detyrë të kontrollojnë rregullisht veprimet e administratës shtetërore, duke përfshirë strukturat e sigurisë, si dhe për disa fusha qenësore (p.sh.

mbrojtja e të dhënave dhe politikat anti-diskriminim), ekzistojnë ombudspersona me autoritete shtesë për të siguruar veprimtari cilësore të strukturave.

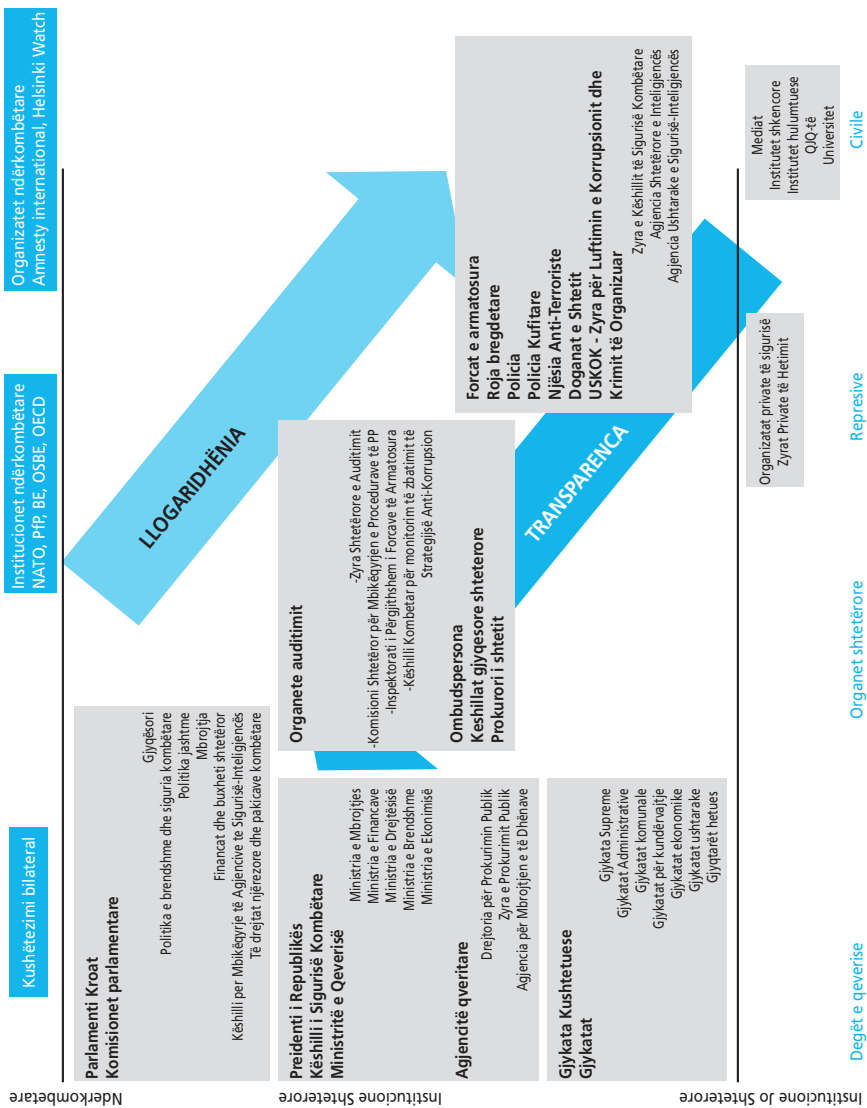
Ky rrjet ndërveprimesh është mekanizëm që në nivel të parë i mundëson organeve shtetërore të përcjellin dhe përmirësojnë llogaridhënien e të gjitha organizatave profesionale, sidomos atyre që kanë kompetenca represive. Në nivelin e dytë, ky rrjet i mundëson organizatave civile dhe institucioneve të ushtrojnë ndikimin e tyre mbi veprimtarinë e përditshme të strukturave të sigurisë, duke shtyrë zyrtarët shtetërorë dhe nënpunësit civilë të kenë nivele edhe më të larta të transparencës. Mjedisi ndërkombëtar – në nivel bilateral dhe multilateral, por edhe përmes organizatave ndërkombëtare – luan rol të rëndësishëm në ndërtimin e llogaridhënies dhe transparencës. Megjithatë, këtë e bëjnë në mënyrë më pak direkte, pra përmes ndikimit dhe imponimit të standardeve të transparencës dhe llogaridhënies përmes mekanizmave dhe veglave të kushtëzimit. Gjatë dhjetë viteve të fundit, Kroacia ka qenë e përfshirë thellë në integrimin në NATO dhe BE, ndërsa janë bërë përmirësime të ndjeshme në llogaridhënie dhe transparencë. Kroacia e sotme dhe Kroacia e para dhjetë viteve janë praktikisht dy struktura shtetërore e vende të ndryshme. Edhe kundërthëniet e fundit mbi korrupsionin e zbuluar publikisht nuk do të ishin të mundura pa ndryshimet e konsiderueshme në kulturë që janë bërë gjatë kësaj periudhe. Më në fund duket që ndikimi i sektorit civil, i bashkuar me profesionalizimin e rritur të administratës, është duke dhënë frytet dhe gradualisht duke krijuar një klimë ndryshe në shoqëri.

2.2.2. Zinxhiri i komandës

Zinxhiri i komandës dhe menaxhimi civil i sektorit të sigurisë është ligjërisht i përkufizuar. Ndarja e pushtetit dhe përgjegjësi (në kohë paqeje dhe lufte apo emergjencash) të presidentit, kryeministrit, ministrave dhe komandantëve operativë është përkufizuar me Kushtetutë, Ligjin e Mbrojtjes, Ligjin për Policinë, apo në rastin e agjencive të inteligjencës, me Ligjin për Agjencitë e Sigurisë-Inteligjencës. Kroacia është unike sepse presidenti dhe kryeministri, si shefa të qeverisë, ndajnë shumë përgjegjësi për funksionim të mirë të Forcave të Armatosura të Kroacisë (FAK) dhe agjencive të inteligjencës. Shumë veprime apo dokumente nga më të rëndësishmet mund të ndodhin vetëm nëse të dyja palët bashkë-nënshkruajnë propozimet apo vendimet. Gjithashtu, ministri i mbrojtjes, në shumicën e këtyre situatave, siguron pikën fillestare të procesit, pasi që shumica e akteve apo procedurave nuk mund të miratohen apo fillohen pa propozimin e tij fillestar. Ky rregullim nganjëherë është i plogësht, por pengon kryeministrin dhe presidentin nga akumulimi i shumë pushteteve dhe autoriteteve të sektorit të sigurisë tek at.

Gjithashtu, roli i Shefit të Shtabit së Forcave të Armatosura është më i komplikuar sesa në shumicën e vendeve tjera në rajon, sepse ai/ajo i raporton ministrit të mbrojtjes dhe më tej qeverisë, në shumicën e funksioneve të planifikimit dhe personelit, ndërsa njëkohësisht është përgjegjës para presidentit në autoritetin komandues.

Figura 1



3. Transparenca e sektorit të sigurisë

Transparenca e organizatave të sigurisë dhe operacioneve të tyre mund të matet përmes ekzekutimit të funksioneve dhe detyrave të tyre. Nga të gjitha funksionet e mundshme, mbrojtja e informatave private, liria e qasjes në informata dhe fshehtësia e informatave dhe të dhënat me interes publik do të mund të ofronin një pasqyrë të gjendjes në këtë fushë.

Mbas disa vjetësh, kur të jetë vendosur plotësisht korniza ligjore, si dhe duke përmirësuar për çdo vit implementimin e standardeve, aktivitetet më të rëndësishme do të jenë përmirësimi i burimeve organizative dhe përbrendësimi i mëtejshëm i vlerave demokratike. Shembujt e interpretimit të gjerë të informatave konfidenciale dhe të klasifikuara mbi mbrojtjen dhe çështjet e sigurisë ende ekzistojnë, por janë duke u zvogëluar në masë dhe rëndësi në baza vjetore. Së fundmi, më shumë vëmendje i është kushtuar edukimit dhe trajnimit të personelit për t'iu përputhur nevojave shoqërore të transparencës, duke e bërë kështu këtë fushë atë që ka pasur më së shumti arritje në vitet e fundit. Pajisja dhe rekrutimi në këto struktura janë të mjaftueshme për këto detyra.

3.1. Fshehtësia e dokumenteve

Në të gjitha fushat e lartpërmendura, praktikat e mira kanë qenë të dukshme gjatë pesë apo më shumë viteve. Ka më pak të dhëna të klasifikuara, ndërsa skandalet e fundit të korrupsionit kanë vënë nën presion zyrtarët e shtetit. Ka përpjekje të konsiderueshme për të ndryshuar kulturën organizative të fshehtësisë në institucionet e sigurisë së shtetit përmes trajnimeve adekuate, ose në baza bilaterale me vendet përkrahëse, ose në kuadër të aktiviteteve me KiE-në, jo vetëm për ata që janë drejtpërdrejt përgjegjës për zbatimin e legjislacionit përkatës, por për shumicën e personelit. Disa mijëra punonjës të sektorit të sigurisë dhe administratës së shtetit kanë kaluar nëpër trajnime dhe programe edukuese të NATO-s dhe BE-së. Përveç këtyre, ekziston një procedurë administrative e përkrahur me ligj për të kundërshtuar klasifikimet. Roli korrigjues që luhet nga organet e pavarura shtetërore është në rënie e sipër, për shkak të praktikës së përmirësuar të institucioneve shtetërore, që mund të shihet përmes zvogëlimit të numrit të procedurave ligjore para gjykatave ose organeve administrative shtetërore.

Secili dokument i shpallur sekret apo konfidencial mund të deklarohet i hapur përmes një procedure të udhëhequr nga e njëjta strukturë që e ka shpallur atë sekret. Kapacitetet e organeve shtetërore në lidhje me klasifikimin dhe deklasifikimin janë mirë të themeluara, ndërsa struktura e përgjithshme e sigurisë është duke kryer trajnime të rregullta për personelin për t'i bërë ato më të afta të përgjigjen ndaj këtyre nevojave. Këto organe kanë role, procedura, kompetenca të definuara qartë, me ligje e rregullore mbështetëse.

3.2. Qasja në dokumente të klasifikuara

E drejta në informata është një çështje (e mbrojtjes së të dhënave) e cila, nëse zbatohet me zell të tepruar, mund të përdoret për të ndaluar publikimin e të dhënave për të ruajtur imazhin e dikujt. Të dyja ligjet shërbejnë për të mbrojtur vlerat e ndërthurura, e asnjëra nuk mund të jetë më e rëndësishme se tjetra. I mbetet harmonizimit të kornizës ligjore dhe arritjes së standardeve më të larta të operimit të zyrtarëve shtetërorë që ta bëjnë këtë betejë të mundshme të parëndësishme apo së paku të pranueshme.

Shumë institucione, kryesisht OJQ-të, kanë ankesa për sjelljen e personave që janë përgjegjës për ofrimin e informatave të kërkuara. Raporti i GONG-ut për 2009 thekson se që vetëm gjysma e institucioneve të kontaktuara i është përgjigjur pyetjeve, që është hap i konsiderueshëm prapa në krahasim me vitin 2008, kur kjo masë ishte rreth gjashtëdhjetë për qind. Ka gjithashtu një rritje të konsiderueshme në numrin e ankesave të pazgjidhura. Duhet theksuar që numri i ankesave anonime është rritur vit pas viti, dhe si rregull i përgjithshëm, agjencitë shtetërore nuk i trajtojnë këto ankesa. Do të ishte humbje e burimeve që të trajtohen ankesat anonime, sepse në fund, subjekti që duhet informuar për gjetjet është i panjohur. Në disa raste, edhe ankesat anonime procedohen si element që do të mund të çonte tek gjetjet e tjera, ose si pikë fillestare për të vazhduar hetimet.

3.3. Mbrojtja e privatësisë

Së fundmi, nuk ka pasur raste të argumentuara të keqpërdorimeve serioze të të dhënave personale. Shumica e ankesave janë parashtruar nga OJQ-të, të cilat janë të ndjeshme ndaj asaj që ato konsiderojnë si ligje e implementim procedurash nën standard, por gjithashtu është i rrallë rasti në të cilin ato vërejtje kanë rëndësi reale dhe praktike. Mbrojtja e të dhënave personale është gati e papërshkueshme, deri në pikën ku zbatimi i legjislacionit dhe procedurave përkatëse pikë për pikë mund të vërtetohet të jetë i dëmshëm për ekzekutimin e disa vlerave të rëndësishme sociale dhe interesave publikë.

Këshilli për Mbikëqyrjen Civile të Agjencive të Sigurisë dhe Inteligjencës ka kompetenca të hetojë ankesat e qytetarëve. Në rastet e shkeljeve të të drejtave të njeriut, ata janë të obliguar t'i dërgojnë raporte presidentit, kryeministrit, kryetarit të parlamentit dhe prokurorit të përgjithshëm. Ombudspersoni gjithashtu ka përgjegjësinë të hetojë ankesat.

Qytetarët njohin të drejtat e tyre në lidhje me mbrojtjen e të dhënave private. Në shumicën e rasteve, të dhënat private ruhen, grumbullohen dhe shpërndahen vetëm me pëlqimin paraprak të subjektit. Shkalla e rëndësisë së kësaj çështje mund të ilustron nga i nxehtë mbi publikimin e mundshëm të regjistrit të veteranëve të luftës. Vendimi zyrtar në këtë rast ka qenë se Akti i Mbrojtjes së të Dhënave Personale nuk e lejon publikimin e këtij regjistri. Ky diskutim vazhdon.

Shteti dhe strukturat e sigurisë janë të prirura të mbrojnë të dhënat personale, sidomos kur është në përputhje me interesat e tyre. Ekziston një mekanizëm solid i mbrojtjes së të dhënave personale që përfshin gjyqësorin, d.m.th. gjyqtarët e emëruar në Gjykatën Supreme të Kroacisë. Gjithashtu, qytetarët kanë të drejtë të ankohen tek strukturat e sigurisë dhe të marrin informata në lidhje me të dhënat specifike që janë marrë, si dhe për qëllimet e marrjes. Në rast të mangësive, ekziston edhe procesi gjyqësor që duhet të zgjidhë mosmarrëveshjet.

4. Drejtimit e llogaridhënies demokratike të sektorit të sigurisë

Ekzistojnë shtresa e lloje të ndryshme të mekanizmave mbrojtës që mundësojnë llogaridhënien e administratës së shtetit dhe sigurisë në veçanti. Kushtetuta vendos kontrollin civil dhe mbikëqyrjen e institucioneve të sigurisë. Ligjet primare të sigurisë rregullojnë edhe aktorët edhe kriteret e standardet e pranuar ndërkombëtarisht. Kushtetuta dhe ligjet primare parashikojnë mbrojtjen ligjore të të drejtave të njeriut të qytetarëve dhe personelit të sigurisë. Ekzistojnë gjithashtu edhe procedura të definuara qartë për mbrojtjen e atyre të drejtave të njeriut, duke përfshirë edhe përdorimin e procedurave speciale.

Kontrolli civil mbi sektorin e sigurisë është i përcaktuar në tre nivele. Së pari, si kontroll civil demokratik i institucioneve të sektorit të sigurisë nga ekzekutivi, përmes roleve dhe autoriteteve të presidentit, qeverisë dhe ministrive përkatëse (neni 112, Kushtetuta). Së dyti, si mbikëqyrje civile demokratike e ushtruar nga parlamenti, komisionet e tij të sigurisë, inteligjencës dhe mbrojtjes, si dhe organet tjera të pavarura të auditimit që i raportojnë parlamentit (Kushtetuta, neni 80 dhe ligjet tjera), për shembull Zyra Shtetërore e Auditimit (DUR). Së treti, si lidership, menaxhim, komandë dhe kontroll i ushtruar nga profesionistët në rangje të larta që i përkasin strukturave profesionale të sigurisë, mbrojtjes dhe ushtrisë, civilët kur është e mundur dhe ushtarakët kur është e domosdoshme, por të emëruar nga presidenti, qeveria apo parlamenti. Të gjithë këta verifikohen nga komisionet parlamentare para emërimit të tyre, gjë që përshkruhet me ligje të ndryshme të sektorit të sigurisë.

4.1. Organet mbikëqyrëse të ekzekutivit / parlamentit / gjyqësorit / të pavarura

Ekzekutivi ushtron funksione operacionale, menaxhuese, komanduese dhe kontroluese mbi operacionet e sektorit të sigurisë. Secili institucion i sigurisë dhe organet e tyre të kontrollit të brendshëm përcjellin të gjitha rastet e shkeljeve të ligjit. Bazat e të dhënave janë krijuar dhe përditësohen rregullisht. Ky proces pasqyrohet edhe me institucionet e pavarura të shtetit që janë përgjegjëse për kontrollin e përgjithshëm të ligjshmërisë së veprimeve dhe buxheteve, si dhe rregullisht mbajnë regjistrat e tyre.

Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare pranohet nga aktorët e sigurisë dhe deputetët, si dhe ka vetëdije për rëndësinë e tyre. Praktika tregon se kontrolli dhe mbikëqyrja e masave speciale dhe detyruese pranohet nga aktorët e sektorit të sigurisë. Qytetarët rregullisht informohen për rezultatet e kontrollit dhe mbikëqyrjes, si dhe për të drejtën për t'iu drejtuar institucioneve politike dhe profesionale në rast të shkeljeve të të drejtave të njeriut.

Ligjvënësi ndërmerr mbikëqyrjen e shumëfishtë të institucioneve të sektorit të sigurisë. Janë vendosur mekanizma adekuatë parlamentarë për të iniciuar procedura për vendosjen e përgjegjësisë politike dhe ndryshimet e politikave ekzistuese, dhe ato përdoren kur ka arsye. Shumica e këtyre mekanizmave janë të vendosur në komisione parlamentare (p.sh. të mbrojtjes dhe buxhetit), si dhe rrjetit të organeve të pavarura shtetërore (p.sh. Zyra Shtetërore e Auditimit).

Ekzistojnë mënyra të shumta në të cilat parlamenti dhe komisionet e tij për sektorin e sigurisë mund të kryejnë funksionet e tyre mbikëqyrëse. Propozimi dhe miratimi i ligjeve është vetëm një aktivitet (ndoshta më i dukshmi). Ekzistojnë rishikime të rregullta të politikave e veprimeve të sektorit të sigurisë, rishikime të raporteve të rregullta të përgatitura nga institucionet e sektorit të sigurisë, si dhe dëgjesa të zyrtarëve të sektorit të sigurisë, të cilët munda gjithmonë të kërkojnë përgatitjen e raporteve të jashtëzakonshme nëse duhet. Këto dëgjesa e rishikime kryesisht kanë të bëjnë me shqyrtimin e ligjshmërisë së veprimeve dhe llogaridhënies financiare të institucioneve të sektorit të sigurisë. Përfaqësuesit e sektorit të sigurisë zakonisht ftohen të marrin pjesë në seancat e komisioneve të sektorit të sigurisë. Kryhen edhe vizita të shpeshta në mjediset e institucioneve të sigurisë dhe mbrojtjes, ku anëtarët e komisioneve mund të kenë pasqyra më të qarta të problemeve të përditshme në sektorin e sigurisë.

Ligjet gjithashtu i japin parlamentit kompetenca për mbikëqyrjen e të gjitha institucioneve të sigurisë që janë të autorizuara të përdorin ato masa speciale represive dhe hetuese, agjencitë civile dhe ushtarake të inteligjencës, si dhe zyrës përgjegjëse për monitorim të informatave dhe sistemeve të komunikimit, pas miratimit direkt nga një gjyqtar i Gjykatës Supreme i caktuar për këtë. Kjo bëhet përmes autoritetit dhe përgjegjësisë së parlamentit dhe komisioneve të veta për të kryer mbikëqyrjen e ligjshmërisë së përdorimit të masave speciale hetuese dhe represive të përdorura nga organizatat e sektorit të sigurisë. Roli i Këshillit për Mbikëqyrje Civile të Agjencive të Inteligjencës-Sigurisë (VGNSOA) (nën-komision i Komisionit Parlamentar për Punë të Brendshme dhe Siguri Kombëtare, me ekspertë të pavarur të zgjedhur nga fusha publike) është të sigurojë ndikimin dhe autoritetin e shoqërisë dhe qytetarëve në veprimet e strukturave të sigurisë.

Gjyqësori ekziston për të adresuar çështjet kur bëhen gabime apo kryhen krime, si dhe për të kontrolluar sjelljen e sektorit të sigurisë, si dhe gjithë administratës së shtetit. Mbikëqyrja gjyqësore karakterizohet nga gjyqësori i pavarur që bën shqyrtime të paanshme të veprimeve të autorëve të mundshëm, gjë që i nënshtrohet vetëm ligjeve dhe rregullave, pa pasur ndikim politik.

Gjyqësori kroat është i gjerë. Baza e këtij fushëveprimi të gjerë vjen nga korniza ligjore që është hartuar përreth disa llojeve të shkeljeve. Këto dallohen nga pesha e mundshme e shkeljeve, si dhe nga natyra e kundërvajtjeve dhe krimeve të autorëve të mundshëm. Ekziston edhe karakteristika e zakonshme që shumica e gjykatave organizohen në dy nivele (shkalla e parë dhe e dytë)

Ka bashkëpunim të rregullt mes ekzekutivit dhe OSHC-ve dhe ekspertëve për të drejta të njeriut, si dhe bashkëpunim me ekspertë të pavarur për çështje si shqyrtimi i dokumenteve strategjike, etj. Përkundër faktit që secila fushë e jetës raportohet vazhdimisht nga mediat dhe OSHC-të etura për të gjetur çdo gjurmë të shkeljeve të mundshme, kanë kaluar tashmë vite prej rastit të fundit të argumentuar të shkeljeve të mundshme të lirive individuale nga një institucion i sigurisë.

4.2. Policia, I inteligjencia, I forcat e armatosura

Operacionet e agjencive të inteligjencës dhe kundërbulimit rregullohen me Ligjin për Sistemin e Sigurisë-Inteligjencës (ZSOS). Ky ligj është zgjerim dhe përshtatje e ligjit të mëparshëm të sigurisë, si pjesë e përmirësimeve të vazhdueshme të kornizës ligjore. ZSOS përshkruan rolet, detyrat dhe anëtarësinë e këshillit kombëtar të sigurisë. Kryetari i parlamentit është gjithashtu anëtar i këtij këshilli. Është e çuditshme që udhëheqësi i legjislativit është anëtar i një organi ekzekutiv, i cili në anën tjetër posedon pushtete mjaft të mëdha shtrënguese. Neni 6 i këtij ligji themelon Zyrën e Këshillit Kombëtar të Sigurisë (UVNS), e cila shërben si organizatë profesionale këshilluese dhe raportuese për lidhshëm në siguri, inteligjencë dhe mbrojtje. Kjo zyrë nuk është në të vërtetë agjenci e sigurisë, si dhe nuk ka pushtet policor apo autoritet të bëjë ndonjë punë që i rezervohet agjencive të inteligjencës.

Me të njëjtin ligj, ashtu siç thuhet në paragrafin paraprak, përcaktohet edhe Agjencia civile e Inteligjencë-Sigurisë (SOA), përgjegjëse për punë të inteligjencës dhe kundërbulimit brenda dhe jashtë vendit (Ligji për Sistemin e Inteligjencë-Sigurisë, 2006, neni 23) e autorizuar të udhëheqë procedura ndaj qytetarëve, si dhe Agjencia Ushtarake e Inteligjencë-Sigurisë (VSOA) e kufizuar të punojë brenda vendit, si dhe me përgjegjësi të mbledhë informata në lidhje me mbrojtjen dhe ushtrinë, si dhe mbrojtjen e strukturave të mbrojtjes, ndërsa është e autorizuar të veprojë vetëm kundër personelit të mbrojtjes në kufijtë e instalimeve ushtarake. Veprime ndaj personelit ushtarak jashtë mjediseve ushtarake ndërmeren në bashkëpunim me agjencinë civile.

Gjitha detyrat shtrënguese të agjencive të sigurisë ligjërisht baraspeshohen me përfshirjen e niveleve më të larta të gjyqësorit në procedura, konkretisht gjyqtarët e Gjykatës Supreme (VS) emëruar nga Kryetari i Gjykatës Supreme, veprimtaria e Komisionit Parlamentar për Politikë të Brendshme dhe Siguri Kombëtare (OUPNS), Komisionit për Mbrojtje (OO), si dhe Këshillit për Mbikëqyrje Civile të Agjencive të Inteligjencë-Sigurisë (VGNSOA). Edhe pse duhet thënë që veprimtaria e VGNSOA-s nuk është ajo që duhet të jetë, operacionet dhe ekzistenca e tij prapë paraqet një lloj zhvillimi demokratik që përgjithësisht nuk është i pranishëm në vende të tjera, sidomos në shtetet në tranzicion. Aktualisht, VGNSOA funksionon si pjesë e strukturave

zyrtare të shtetit brenda kufijve të pushtetit legjislativ; është e qartë që qëllimi i krijimit të tij ka qenë tjetër.

Gati çdo gjë e thënë për kontrollin dhe mbikëqyrjen e agjencive të inteligjencës dhe institucioneve të ngarkuara vlen edhe për kontrollin dhe mbikëqyrjen e policisë dhe forcave të armatosura. Një dallim i dukshëm është që këto dy struktura të sektorit të sigurisë i raportojnë ministrive të tyre përkatëse.

4.3. Kontrollat e baraspeshat – praktika(t) e mira dhe të këqija

Nivelet e reformës së sigurisë në krahasim me vendet tjera në rajon janë të kënaqshme, por mbetet akoma punë. Kjo është e dukshme në procedurën për miratimin e dokumenteve strategjike në lidhje me sigurinë. Edhe pse duket e qartë dhe demokratike, disa prej këtyre normave rezultojnë nga përpjekjet tejet të zellshme të parlamentit për të dominuar disa çështje që i duhen lënë ekzekutivit. Pas viteve të injorimit të sigurisë, parlamenti ka shkuar në ekstremin tjetër pas zgjedhjeve të vitit 2000, duke rezultuar në gjendjen që parlamenti miraton dokumentet themelore të sigurisë strategjike dhe mbrojtjes.

Nuk ka refuzim apo dështim në pranimin nga shoqëria apo institucionet për rëndësinë e njohjes së të drejtës për të kërkuar informacion. Përveç këtyre, gjithë normat ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave të njeriut respektohen, ndërsa politikat anti-diskriminim zbatohen sipas standardeve ndërkombëtare. Gradualisht në vite, zbatueshmëria e procedurave dhe përgjegjësive zyrtare në trajtimin e kërkesave me qëllim të marrjes së informatave është rritur. Rrjedhimisht, perceptimi i rëndësisë së këtyre është duke fituar rëndësi në publikun e gjerë dhe strukturat e shtetit. Kështu, vlera e shtuar e lirisë së informimit është duke fituar rëndësi dhe duke ndikuar shumë në brendësimin e normave tek zyrtarët e shtetit dhe punonjësit.

Ende ka shembuj të interpretimit sipërfaqësor të informatave të fshehta dhe të klasifikuara për mbrojtjen dhe sigurinë nga strukturat e sigurisë, por edhe mungesë njohurish dhe ekspertize mbi ato raporte të ndjeshme dhe probleme tek mediat dhe shoqëria civile. Interpretimet tejet të gjera të dokumenteve të klasifikuara janë të zakonshme, për shkak të ambicies së disa zyrtarëve të sigurisë me gradë të lartë, për të ruajtur pozitat e tyre larg nga vëzhgimi publik, e duke mistifikuar kështu profesionin e tyre. Në anën tjetër, ka pak gazetarë që janë në gjendje të shohin dallimin e vogël mes informatave që duhen konsideruar si konfidenciale në interes kombëtar dhe informatave apo problemeve që meritojnë vëzhgimin publik. Në këtë fushë ka nevojë për shumë edukim. Bëht fjalë kryesisht për rafinim të mëtejshëm. Gazetarët nuk janë aq kompetentë për të analizuar raportet tejet të ndjeshme civile-ushtarake, sidomos në kuptimin e mbikëqyrjes demokratike të forcave të armatosura dhe e kundërta. Zhvillimi i gjerë social, pjesërisht për shkak të abuzimeve dhe korrupsionit të mëparshëm, ka ndikuar në zhvillimin e njohurisë së qytetarëve për të drejtat e tyre.

Të drejtat e njeriut janë të rëndësishme si vlera shoqërore. Ky qëndrim gjithashtu nxitet nga OJQ-të dhe mediat. Në këtë situatë, deputetët nuk kanë mundur ta anashka-

lojnë këtë çështje, edhe nëse do të dëshironin. Kjo i bën ata të vetëdijshëm dhe të ndjeshëm ndaj secilës shkelje të të drejtave të njeriut dhe sistemit të mbrojtjes së lirive individuale, kështu që gjithë këta elementë së bashku i bëjnë ata efektivë në zbatimin e vlerave që dalin nga këto çështje. Prapë, disa janë më të interesuar, aktivë dhe të përkushtuar, por në përgjithësi ata paraqesin një forcë të madhe të adresimit të gabimeve të sektorit të sigurisë. Mbrojtja e të drejtave civile dhe të njeriut është përbrendësuar nga shumica e deputetëve dhe profesionistëve dhe të emëruarve politikë, por edhe punonjësve të agjencive dhe organizatave të sigurisë.

Në të gjitha fushat, këto vlera pranohen dhe respektohen nga shoqëria dhe shteti. Më me rëndësi, ka përmirësim në përbrendësimin e këtyre vlerave nga punonjësit e strukturave të sigurisë dhe administratës së shtetit. Ofrohen trajnime serioze të punonjësve të shtetit, duke nxitur të kuptuarit që keqpërdorimet rezultojnë me sanksionim. Përfundimisht, kjo vlerë arrihet me informim më të mirë dhe më të thellë të qytetarëve, të ofruar rregullisht nga institucionet e shtetit, duke ndihmuar në ndërtimin e besimit, duke krijuar opinionin publik dhe duke përmirësuar perceptimin publik.

Harmonizimi horizontal gjithashtu nuk është problematik, pasi institucionet e shtetit duhet të respektojnë ligjet si të tilla, duke marrë parasysh dispozitat në lidhje me fushat e tyre, si dhe nuk ka përplasje të mëdha mes normave. Edhe në rastin e Ligjit mbi të Drejtën e Qasjes në Informata dhe ndërlidhjen e tij me dispozitat e Ligjit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, sado që mund të tingëllojë jopraktike, nuk ka ndonjë mospërputhje; ekziston qëllimi i qartë që të mbrohen individët nga publikimi i të dhënave personale pa pëlqim, gjë që respektohet nga institucionet. E vetmja pengesë ndaj kornizës që mundëson qasje të lirë ndaj informatave është beteja me Ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale, i cili përcakton që informatat në lidhje me një individ të caktuar përjashtohen nga qasja e lirë ndaj informatave.

Ngritja e niveleve të njohurisë dhe aftësive të nevojshme për të siguruar kontroll të brendshëm më të plotë është një prej prioritetëve për gjithë sistemin. Këto janë pranuar nga të gjitha institucionet shoqërore si ndër më të rëndësishmet për të arritur përgjegjshmëri në qeverisjen e sektorit të sigurisë në përgjithësi. Të gjitha ngjarjet që kanë shkaktuar trazira politike në vitet e fundit e theksojnë këtë deklaratë, si dhe tregojnë rëndësinë e këtij procesi.

4.4. Mbi dinamikën e ekzekutimit operacional

Ndërsa proceset e diskutuara më lart (ndikimi politik, kushtëzimi i jashtëm dhe korniza ligjore) vendosin skenën e operacioneve të administratës shtetërore dhe sektorit të sigurisë, janë edhe tri procese të tjera që meritojnë të diskutohen. Dy prej tyre – implementimi i standardeve dhe ndërtimi i kapaciteteve administrative – diskutohen këtu, ndërsa rritja e llogaridhënies financiare diskutohet në kapitullin e ardhshëm.

Implementimi i normave, procedurave dhe standardeve të fituara përmes ndryshimeve dhe përditësimeve të kuadrit ligjor nuk duhet të ndjekë në mënyrë rigorozë dinamikën e proceseve të diskutuara më parë. Efektshmëria e implementimit ka ndry-

shuar në njëzet vitet e fundit. Ka filluar relativisht mirë, pasi normat dhe shumica e kuadrit janë trashëguar nga RSFJ-ja. Kjo filloi të përkeqësohet shpejt pas luftës deri më 1999, pasi disa nga profesionistët e trashëguar nga sistemi i kaluar politik u mënjanuan apo thjesht zgjodhën të largohen.

Me koalicionin e udhëhequr nga SDP-ja, situata u përmirësua. Strukturat profesionale u lejuan të hartonin politikat e veta të menaxhimit të personelit, ndërsa autorët e veprimeve të paligjshme dhe joetike dolën nga skena. Për fat të keq ky proces ishte i përkohshëm. Në periudhën më pas, me kthimin e HDZ-së, u duk që situata u kthye prapë në të keq. Fatmirësisht, kërkesat në rritje për personel cilësor, si rezultat i detyrave të administratës së shtetit dhe organizatave të sigurisë, përfundimisht shënuan shkëputjen nga menaxhimi i vjetër i personelit. Rezultatet pozitive në cilësinë e implementimit shpejt u dukën, si dhe pati shpresë që ky proces kishte ecur përpara për t'u kthyer prapa, si dhe në të ardhmen vetëm do të përforcohej.

Implementimi i procedurave dhe standardeve kërkon një nivel të domosdoshëm të kapaciteteve administrative. Kjo gjë pjesërisht ka të bëjë me burimet materiale, por kryesisht varet nga ekspertiza e fituar nga personeli i agjencive të ndryshme, duke përfshirë këtu sektorin e sigurisë. Ndërsa mungesa e burimeve është fakt i natyrshëm në të gjitha vendet në tranzicion, mënyra se si i qasen detyrës së nevojës për rritje të përditshme të ekspertizës së personelit të tyre, tregon mjaft mirë rrugën që ato kanë përshkuar në ndërtimin e shoqërive të afta.

Niveli i ekspertizës tek personeli i trashëguar nga strukturat e kaluara shtetërore në fillim të viteve të pavarësisë ishte i arsyeshëm, duke marrë parasysh rrethanat, por si në shumicën e proceseve të shqyrtuara dhe zhvillimin e dinamikës së tyre, periudha deri më 1999 ishte kohë e humbur. Vetëm pasi koalicioni SDP fitoi zgjedhjet, e sidomos pas hyrjes në PFP, si dhe ndërmarrja e programeve si Plani i Veprimit të Anëtarësimit (MAP, Procesi i Planifikimit dhe Shqyrtimit), Programi i Partneritetit Individual, e më vonë edhe fillimin e bashkëpunimit me KiE-në dhe nënshkrimin e Procesit të Stabilizim-Asocimit, u bë normë rritja serioze e cilësisë së personelit në administratën e shtetit. Kjo prirje ka vazhduar dhe paraqet njërin nga dy proceset më të rëndësishme për reformë të suksesshme.

Të gjitha këto jo vetëm që kanë ndihmuar në ndërtimin dhe përbrendësimin e vlerave demokratike dhe profesionale tek personeli i institucioneve shtetërore, por edhe kanë ndihmuar pranueshmërinë sociale të këtyre vlerave. Për një kohë të gjatë, duke që përbrendësimi i vlerave do të ishte detyrë tejet e madhe për secilin. Në fillim, shoqëria dhe institucionet e shtetit ishin të përkushtuara ndaj vlerave demokratike si shkëputja nga regjimi komunist. Gjatë luftës, e sidomos në periudhën e parë pas luftës, këto vlera kryesisht u harruan; ajo që ndodhi ishte një mbyllje e shoqërisë dhe vetë-mjaftueshmëri e pikpamjeve politike tek elitat. Madje as Ndryshimi i qeverisë i vitit 2000 nuk e ndryshoi këtë tendencë, për shkak të rezistencës së fuqishme nga elementët konservatorë të shoqërisë dhe politikës. Pra, vetëm gjatë pesë viteve të fundit është dukur qëndrimi ndaj pranimit të vlerave demokratike, të baraspeshuara civile e profesionale dhe etikës, duke filluar kështu të vjelin frytet e para për gjithë shoqërinë.

5. Aspekte të zgjedhura të mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë

5.1. Aspektet buxhetore

Ndarjet buxhetore dhe shpenzimi i tyre, bashkë me prokurimin e mallrave, shërbimeve, pajisjeve dhe personelit për qeverinë janë ndoshta dy prej çështjeve më të ndjeshme sot. Kjo ndodh për shkak të pamjaftueshmërisë së burimeve financiare, si dhe shumë parregullsive që kanë ndodhur tepër shpesh për t'u konsideruar të paqëlqimta. Në lidhje me procedurën vjetore të propozimit, miratimit dhe ekzekutimit të buxhetit, transparenca dhe përmirësimet në vazhdimësi, të implementuar si rezultat i mësimave të nxjerra nga ciklet e mëparshme, duket të kenë fituar rëndësi të madhe.

5.1.1. Transparenca buxhetore

Kompetencat e kontrollit dhe mbikëqyrjes për planifikim dhe shpenzim buxhetor janë të rregulluara, të harmonizuara vertikalisht dhe horizontalisht si dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare. Mbikëqyrja dhe kontrolli i implementimit të politikave financiare qeveritare janë të rregulluara, ndërsa mbikëqyrja dhe kontrolli i procesit është i shpërndarë përgjatë linjës së institucioneve, duke përfshirë legjislativin, ekzekutivin dhe gjyqësorin, duke kaluar tek organet e pavarura të shtetit, e duke përfunduar me rolin e rëndësishëm të shoqërisë civile dhe instituteve ekonomike e financiare e hulumtuese. Ka një dekadë të tërë të dosjes së gjatë të mbikëqyrjes dhe kontrollit të buxhetit në planifikim dhe shpenzim, që janë duke u bërë më serioze dhe më të thella çdo vit.

Miratimi i buxhetit të Shtetit (DP) është një prej ngjarjeve më të rëndësishme financiare dhe politike të vitit. Thesari i shtetit, pjesë e Ministrisë së Financave (MF), bën:

- Përgatitjen e buxhetit
- Ekzekutimin e buxhetit
- Kontabilitetin shtetëror
- Menaxhimin e borxhit publik.

Parlamenti miraton buxhetin (Kushtetuta, neni 80). Pasi të gjithë buxhetet e sigurisë përbëjnë pjesë specifike të buxhetit të përgjithshëm, ka një përgjegjësi të qartë të ministrive përkatëse në përgatitje dhe justifikim të pjesëve specifike të buxhetit të shtetit para parlamentit. Kjo rregullohet me Ligjin e Policisë (ZP) si dhe Ligjin për Mbrojtje (ZO), si dhe me rregulloret e urdhërest e brendshme. Për sa i përket agjencive të inteligjencës, organi i autorizuar dhe përgjegjës për propozimin e projektbuxhetit para parlamentit është Këshilli Kombëtar i Sigurisë (Ligji për Sistemin e Inteligjencë-Sigurisë 2006, neni 3). Komisionet parlamentare, konkretisht Komisioni për Mbrojtje dhe Komisioni për Politikë të Brendshme dhe Siguri Kombëtare janë shumë të angazhuar në procesin e shqyrtimit të buxheteve para paraqitjes së tyre në parlament.

Gjatë këtij shqyrtimi, komisionet kanë të gjitha mjetet në dispozicion sipas ligjit. Kjo do të thotë që mund t'i kërkojnë personelit të autorizuar nga ministritë dhe agjencitë e tjera shtetërore që të marrin pjesë në seancat e tyre dhe të shpjegojnë të gjitha çështjet me interes para komisioneve, të cilën gjë në praktikë e bëjnë me shumë zell, duke siguruar implementimin e normave dhe standardeve demokratike. Gjatë këtij shqyrtimi, komisionet kanë gjitha mjetet në dispozicion sipas ligjit. Kjo do të thotë që mund t'i kërkojnë personelit të autorizuar nga ministritë dhe agjencitë tjera shtetërore që të marrin pjesë në seancat e tyre dhe të shpjegojnë gjitha çështjet me interes para komisioneve, të cilën gjë në praktikë e bëjnë me shumë zell, duke siguruar implementimin e normave dhe standardeve demokratike.

Sipas kësaj, parlamenti mund të shqyrtojë buxhetet e propozuara, t'i ndryshojë ato, t'i kthejë për rishqyrtim, si dhe të vendosë mbi shumat nominale dhe strukturat e secilit buxhet të caktuar. Kjo ndodh rregullisht dhe nganjëherë rezultant në qindra amendime në tekstin përfundimtar të buxhetit. Edhe ndryshimet eventuale në strukturën dhe shumën e përgjithshme të buxheteve specifike, që mund të ndodhë gjatë vitit si rezultat i ekzekutimit të buxhetit, duhen bërë nga parlamenti. Ministrat vetëm mund të rishpërndajnë paratë e caktuara brenda elementeve të njëjta të buxhetit specifik. Ata nuk lejohen të transferojnë fonde nga një pjesë tek një pjesë tjetër e buxhetit.

Ka bashkëpunim të rregullt mes komisioneve të ndryshme parlamentare gjatë procesit të kontrollit dhe mbikëqyrjes së planifikimit, miratimit dhe shpenzimit buxhetor. Ekspertë të pavarur konsultohen për rishqyrtimin e planifikimit dhe shpenzimit buxhetor. Parlamenti ka rol të fuqishëm në ushtrimin e mbikëqyrjes buxhetore, ndërsa njëkohësisht Zyra Shtetërore e Auditimit ka pushtetin të kontrollojë ekzekutimin e buxhetit dhe t'i raportojë parlamentit për gjetjet e tij. Asnjë agjenci nuk përjashtohet nga kontrolli i saj.

5.1.2. Mësimet e nxjerra nga implementimi

Implementimi i procedurave me qëllim të nxitjes së transparencës financiare shtetërore (sidomos brenda sektorit të sigurisë) ka përparuar mjaft. Përfundimisht ka krijuar të kuptuarit e aktorëve shtetërorë që supozohen të punojnë për të mirën publike, që burimet e shoqërisë i jepen atyre për të arritur rezultate për shoqërinë. Ka qenë proces i gjatë dhe i mundimshëm, dhe edhe pse do të ishte gabim të konkludohej që puna është kryer, si dhe që nuk ka rreziqe të kthimit prapa të tendencës pozitive, rezultatet janë të dukshme.

Një element ka të bëjë me nivelin e domosdoshëm dhe të qëndrueshëm të decentralizimit në këtë proces. Do të ishte e dobishme të zvogëlohej niveli i centralizimit dhe të ndaheshin autoritetet buxhetore dhe financiare tek autoritetet dhe bashkësitë lokale – qarqet dhe komunat. Kjo është problematike, pasi që një e treta e bashkësisë lokale në gjitha nivelet nuk grumbullojnë fonde të mjaftueshme, pra varen shumë nga buxheti i shtetit.

5.2. Aspektet e prokurimit

Prokurimi është një prej pjesëve më të ndjeshme të gjitha aktiviteteve të shtetit. Ai hap mundësi për shumë keqpërdorime. Nuk është befasuese që shumica e hetimeve të fundit kanë të bëjnë me këtë fushë. Pas gati dy dekadash pavarësie, Kroacia përfundimisht ka arritur pikën ku ato parregullsi nuk pranohen. Roli i mediave dhe shoqërisë civile, bashkë me mungesën e vullnetit të shumicës së qytetarëve që të pajtohen me vjedhjen e të ardhurave publike, nuk mund të mbivlerësohet në këtë proces.

5.2.1. Transparenca në prokurim

Udhëheqja politike e buxhetit zbatohet plotësisht, ku të gjitha shërbimet administrative shtetërore përmbushin detyrat në përkrahje të vlerave shoqërore. Përndryshe, përpjekjet për zbatim të një strategjie shumëvjeçare të shpenzimeve dhe prokurimit shtetëror deri tani kanë qenë të pasuksesshme. Kjo nuk ndodh për shkak të paaftësisë së strukturave politike e administrative shtetërore, por për arsyen e thjesht pragmatike të krizës ekonomike, e cila i ka bërë të gjitha analizat e simulimet të pa rëndësishme. Një shembull i qartë është Plani Zhvillimor Afatgjatë i Forcave të Armatosura 2006-2015. Përgatitur në kohëra më të mira dhe të tjera, ai ra viktimë e ekonomisë së dobësuar. Aktualisht, asnjë institucion nuk e merr parasysh.

Llogaridhënia financiare e institucioneve të sigurisë është në përputhje me agjencitë e tjera shtetërore, e për shkak të rëndësisë së sigurisë, ato janë pjesët më të vëzhguara të shtetit nga mediat dhe shoqëria civile. Të gjitha rregulloret e domosdoshme që ofrojnë instrumente për mbikëqyrje më thelbësore demokratike në kuptimin e llogaridhënies financiare janë vendosur. Buxheti i sigurisë apo ushtrisë nuk ndahet nga buxheti i përgjithshëm, si dhe nuk gëzon ndonjë trajtim të veçantë në krahasim me buxhetet e institucioneve të tjera shtetërore. Prokurimi i sektorit të sigurisë, për shkak të natyrës së tij, përballlet me interes të madh publik. Për shkak të natyrës së klasifikuar të disa dokumenteve të sigurisë, nëse ka dyshim të keqpërdorimeve të ndryshme, nganjëherë kalon kohë ndërsa provat të mund të nxirren për të vërtetuar apo mohuar ato dyshime.

Prokurimi i është nënshtruar disa ndryshimeve të konsiderueshme në vitin 2008, duke përfshirë hyrjen në fuqi të një Akti të ri të Prokurimit Publik, si dhe strukturës dhe rregullimit të ri institucional. Akti i prokurimit publik është gati plotësisht i harmonizuar me standardet e BE-së. Kroacia gjithashtu synon të zhvillojë kapacitetet e prokurimit elektronik, gradualisht me futjen në fuqi të kornizës ligjore në ligjin e prokurimit publik dhe implementimin e mëtejshëm të programit E-Croatia dhe Programit të Sigurisë Kombëtare të Kroacisë.

Kompetencat e nevojshme për kontrollim të buxhetit janë mirë të përcaktuara me ligj. Ato ekzekutohen përmes procedurave të kontrollit të rregullt që parashihen me plane vjetore të kontrollit, si dhe me procedura të kontrollit të jashtëzakonshëm që mund të ndërmerren në çdo kohë, praktikisht të panjoftuara, me kërkesë të sektorit të sigurisë

apo zyrtarëve të Ministrisë së Financave, për raste të veçanta, sidomos nëse ka dyshim të arsyeshëm për parregullsi serioze në shpenzime.

5.2.2. Mësimet e nxjerra nga implementimi

Cilido që të jetë rezultati i diskutimeve për proceset gjithëpërfshirëse, të transparencës së buxhetit dhe prokurimit publik, duhet marrë parasysh që institucionet dhe organizatat e shtetit, si dhe aparati politik e administrativ, kanë shpenzuar gati dhjetë vjet duke përshtatur operacionet e shtetit (përfshirë organet lokale) dhe institucionet e sektorit të sigurisë me standardet e NATO-s përmes procesit të negocimit dhe hyrjes në NATO. Më e rëndësishmja është se, kanë shpenzuar më se shtatë vjet duke e bërë të njëjtën gjë, përmes procesit të negociatave dhe hyrjes në BE, duke implementuar rregulla dhe procedura më solide sesa ato të NATO-s.

Keqpërdorimet e zbuluara së fundi si dhe përndjekja e tyre tregojnë që strukturat politike, administrative dhe gjyqësore përfundimisht kanë filluar të funksionojnë sipas pritjeve të qytetarëve dhe shoqërisë. Pritet, ndërsa ngjarjet e fundit e inkurajojnë këtë, që presioni dhe momenti ekzistues do të jetë jetik për ndërtimin e një qeverie në mënyrë të arsyeshme të mirë dhe menaxhim të çështjeve shtetërore.

5.3. Mbi dinamikën e ndërtimit të llogaridhënies

Llogaridhënia financiare është arritur përmes përfshirjes përditë e më shumë të mediave dhe organizatave të shoqërisë civile dhe ekspertizës që vjen nga institutet e pavarura dhe institucionet hulumtuese. Janë shënuar dy pika të errëta të dukshme. E para ishte në gjysmën e dytë të të 90-tave kur elita politike e udhëhequr nga Presidenti Tuxhman ishte në mosmarrëveshje me gati kedo të angazhuar në reforma (ndërkombëtarisht apo në vend). Hera e dytë ishte gjatë viteve 2004-2007 kur HDZ-ja dëshironte të kryente sa më pak reforma që ishte e mundur, duke shtënë në dorë plotësisht financat. Nuk ishte e rastësishme që gati çdo skandal madhor i hetuar në vitet e fundit i kishte rrënjët në atë periudhë. Ndërsa qeveria social-demokrate kishte shënuar tendenca pozitive në rritjen e llogaridhënies financiare, vetëm gjatë qeverisjes së fundit të HDZ-së kanë filluar të ndryshojnë gjërat në mënyrë drastike. Kjo ndodh për shkak të kërkesave të rritura të procedurave standarde të llogaridhënies financiare me ato të BE-së, e gjithashtu edhe për shkak se shoqëria dhe institucionet e saj më ndikuese si mediat dhe shoqëria civile ka arritur të bëjnë presion që të ndryshojnë qasjen qeveritare, deri tani në mënyrë të pakthyeshme.

Gjatë luftës dhe periudhës së parë pas lufte, transparenca ishte e dobët. Kjo shpjegohet sipas nevojës për të mbrojtur Kroacinë nga kërcënimet konstante ndaj pavarësisë së saj. Pas zgjedhjeve më 2000, si dhe në tri periudhat e mëvonshme, transparenca është rritur vazhdimisht. Arsyet për këtë, politike e shoqërore, kanë dalluar në kohë të ndryshme, por rezultatet e përgjithshme janë të njëjta. Qeveria social-demokrate i qasej kësaj si bindje; qeveria e parë e HDZ-së ishte e paaftë të ndryshojë procesin për shkak të kërkesave në rritje të shoqërisë, ndërsa qeveria e re e HDZ-së pati filluar të

luajë një rol ngurrues, por aktiv në proces. Rezultati është që sot është shumë më lehtë të merren informata për aktivitetet e administratës së shtetit sesa ndonjëherë tjetër.

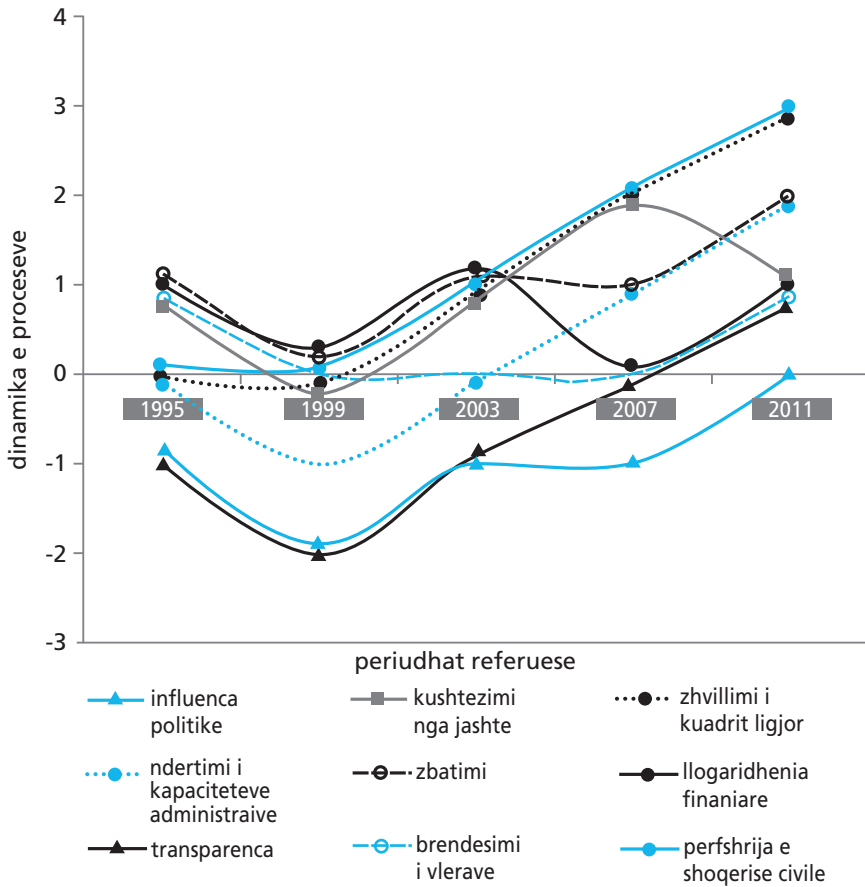
Roli i shoqërisë civile gjithashtu ka qenë i dobët gjatë luftës dhe vitet e pasluftës, por në dekadën e fundit, organizatat e dobëta dhe financiarisht të brishta të shoqërisë civile kanë shkaktuar ndikim joproportional mbi sipërmarrjet e shtetit. Kohërat kur Presidenti Tuxhman dhe klika e tij ishin në kundërshtim të vazhdueshme me shoqërinë civile kanë përfunduar. Arritja më e madhe është kuptimi nga lidërsipi politik dhe profesional që sapo të hyjë media dhe organizatat e sektorit civil në një çështje, presioni nuk do të largohet, e eventualisht të gjitha abuzimet do të zbardhen.

6. Përfundime

Mund të nxirren përfundime interesante duke shqyrtuar proceset kryesore që ndikojnë në zhvillimin e sektorit të sigurisë në kuadër të periudhave që janë definuar si më lart. Periudha e parë, 1990-1995, karakterizohet nga tri grupime elementesh. Më e ulëta përbëhet nga ndikimi politik dhe transparenca e qeverisë dhe sektori i sigurisë. Në kohën e pavarësisë, elitat politike proklamoi përkushtimin e tyre ndaj vlerave dhe standardeve të përhapura të demokracisë, por kjo shpejt u përkeqësua. Rrjedhimisht, transparenca vuajti, ndërsa lufta ofronte një arsytim të pëlqyeshëm.

Në fillim të kësaj periudhe të parë, cilësia e kornizës ligjore, kapacitetet administrative dhe ndikimi i shoqërisë civile ishin përgjithësisht të pranueshme për një vend në tranzicion. Kjo kryesisht ndodhte për shkak që Kroacia kishte trashëguar një tërësi relativisht të rregullt të normave ligjore nga Republika Socialiste Federale e Jugosllavisë. Ligjet u përshtatën për të mundësuar shkëputjen nga sistemi komunist. Kroacia e sapo-pavarësuar gjithashtu trashëgoi një nivel relativisht të kënaqshëm të ekspertizës së punonjësve civilë dhe punonjësve të shtetit. Me interes është të përmendet që ndikimi i sektorit civil ishte më i madh në këtë periudhë sesa në periudhën pas saj, sepse gjatë luftës kishte nevojë të shfrytëzoheshin të gjitha burimet shoqërore në dispozicion, edhe nga pjesët e spektrit që ishin politikisht e ideologjikisht ndryshe. Elementet e mbetura kishin ndikim pozitiv mbi reformën, me theks të veçantë mbi ndikimin e faktorëve ndërkombëtarë përgjegjës për njohjen relativisht të shpejtë të pavarësisë kroate, si dhe tërësinë e arsyeshme të ndihmës politike dhe profesionale në luftë.

Diagrami 1: Dinamika e proceseve zhvillimore të ndërlidhura me strukturat kryesore të sigurisë⁵²



Reforma u përkeqësua në periudhën e ardhshme (1995–1999). Faktori i këtij kthimi të fatit ishte padyshim elita politike, që e solli veten dhe shoqërinë shumë e më shumë në kundërshtim me bashkësinë ndërkombëtare. Kjo u nxit edhe shtrëngim kontrolli të shoqërisë. Korniza ligjore, megjithatë, vazhdonte të freskohej dhe përshtatej, ndërsa ruheshin nivelet e kapaciteteve administrative.

52 Dinamika e proceseve kryesore që ndikojnë zhvillimin e strukturave të sektorit të sigurisë, monitoruar përmes kornizës së zgjeruar referente, është paraqitur këtu. Shenja "0" në diagram paraqet gjendjen mesatare në secilin proces të shqyrtuar dhe si e tillë nuk është më e ulëta e mundshme, por më e ulëta vlerë e pranueshme nga pikëvështrimi i mirëqenies dhe zhvillimit të shoqërisë. Në këtë ekuacion, "mesatare" është funksioni dhe rezultati i parakushteve organizative, funksionale, materiale dhe institucionale, pjesëtar në proceset kryesore të lartpërmendura, të nevojshme për të arritur minimumin e efekteve pozitive të dëshiruara nga shoqëria.

Periodha e tretë, 2000-2003, shënoi përmirësime në rritje të reformës, përveç përbrendësimit të vlerave. Prapë, merita i shkon elitave politike: këtë herë, SDP-ja, si dhe ndikimi i saj në zhvillimin e proceseve të reformës. Kjo ishte koha kur filloi hyrja në NATO dhe BE. Kjo periudhë e tretë gjithashtu shënoi edhe rritjen dramatike institucionale dhe administrative. Gjithashtu, u bënë edhe përpjekje të heqjes së mangësive në cilësinë e rregullimit. Kishte theks të veçantë tek nivelet më të larta të llogaridhënies financiare. Shoqëria civile përfundimisht filloi të zinte vendin e vet në mbikëqyrjen e aktiviteteve të shtetit.

Faji për këtë të fundit i duhen atribuar pjesëve më të ngurta të shoqërisë, kryesisht duke iu referuar grupeve veterane, etj., mundësuar nga opozita e asaj kohe e krahut të djathtë në parlament.

Periodha e katërt, 2004-2007, shënoi kthimin e HDZ-së në pushtet. Ndërsa disa procese, si ndërtimi i kapaciteteve administrative, përmirësimi i ligjeve, ndikimi i faktorëve të jashtëm, si dhe rritja e rëndësisë dhe ndikimit të shoqërisë civile dhe rritjes së transparencës, nuk mund të ndaloheshin apo ktheheshin, disa të tjerë vuajtën. Kjo vlente më së shumti për përbrendësimin e vlerave që i nënshtrohej pengesave të mëhershme. Më me rëndësi është që kjo ishte periudha kur filluan shumica e skandaleve aktuale të korrupsionit dhe prokurimit. Prapë, shkak u kryesor i kthimit ishte ndikimi politik, i ushtruar nga politikanët e zyrtarët me vizione të shkapërdherdhura strategjike.

Periodha aktuale, 2008-2011, është ndoshta më e rëndësishmja në historinë e Kroacisë së pavarur. Përfundimisht, shumica e parregullsive kanë ardhur në fund, shumë prej tyre të zbuluara, të hetuara e të ndjekura. Kjo ka krijuar një vështrim krejt të ri në publikun e gjerë në kupimin e formimit dhe respektimit të politikave, si dhe në përgjithësi, pavarishte zymtësisë dhe dëshpërimit relativ në kuptimin e gjendjes ekonomike dhe krizës financiare, ka ndihmuar në rritjen e pritjeve nga qytetarët. Secila qeveri e ardhshme, nëse ka përgjegjësi të arsyeshme, mund ta përdorë këtë si gur themeli mbi të cilin do ta vazhdonte zhvillimin e shoqërisë dhe shtetit.

Ndërsa shumica e proceseve (tetë nga nëntë) kanë përmirësime, ndikimi i faktorëve të jashtëm, përkatësisht bashkësisë ndërkombëtare dhe ndikimit të saj në reformimin e e mëtejshëm të administratës shtetërore dhe sektorit të sigurisë, tregon përkeqësim. Megjithatë, për herë të parë, kjo është çështje në të cilën pjesët më të ngurta dhe konservative të shoqërisë, kryesisht të ndërtuara përreth grupeve të veteranëve dhe partive të vogla politike të së djathtës së skajshme, janë në kundësthim jo vetëm me pjesën tjetër të shoqërisë, por edhe me rrjedhën politike. Proceset e shqyrtuara mund të grupohen në katër drejtime:

- Së pari më e suksesshmja: ndërtimi i kapaciteteve administrative dhe përmirësimet në kornizën ligjore
- Së dyti: cilësia e implementimit të ndryshimeve dhe ndikimi i shoqërisë civile;
- Së treti, niveli i transparencës, cilësia dhe masa e përbrendësimit të vlerave, ndikimi i kushtëzimeve të jashtëm, si dhe respektimi i llogaridhënies financiare;
- Përfundimisht, më e keqja: ndikimi i elitave politike në reformë.

Rrjedhimisht, nëse do të menaxhohej me sukses nga elitat politike, ndryshimi në shoqëri dhe shtet do të sillte më shumë dobi.

7. Rekomandime

Implementimi i rekomandimeve vijuese mund të ndihmojë në ndërtimin e strukturave më të mira dhe më efikase të sektorit të sigurisë:

- Përmirësimi i nivelit të njohurive të të emëruarve politikë: parlamenti, qeveria dhe shoqëria civile duhet të përforcojnë programet e edukimit vendor dhe ndërkombëtar, si dhe aktivitetet e trajnimit të formuara për tipe të caktuara të të emëruarve.
- Rritja e presionit nga mediat, organizatat e shoqërisë civile dhe institutete kërkimore për më shumë transparencë: ato duhet të marrin në konsideratë operacionet e përbashkëta dhe grumbullimin e burimeve.
- Të rritet rëndësia e etikës profesionale: organizatat profesionale të sektorit të sigurisë duhet të bëjnë përbrendësimin e vlerave të rëndësishme shoqërore. Operacionalizimi i këtyre vlerave duhet të bëhet elementi më i rëndësishëm i vlerësimit vjetor të punonjësve civilë, zyrtarëve shtetërorë dhe ushtarëve.
- Të theksohet përmirësimi i standardeve të llogaridhënies financiare: kjo mund të arrihet me bashkëpunimin e organizatave të shoqërisë civile, shtetit dhe institucioneve të sigurisë.
- Të vendosen procedurat e shkëmbimit të ekspertizës dhe shkencës mes të gjitha institucioneve shoqërore dhe shtetërore: të rritet mirëkuptimi i ndërsjellë dhe bashkëpunimi në arritjen e një shteti dhe shoqërie më të mirë.
- Të përmirësohen financat e organizatave të shoqërisë civile me tenderë, për arritjen e shqyrtimeve dhe analizave relevante në emër të strukturave të sektorit të sigurisë dhe administratës së shtetit.
- Të harmonizohen standardet e implementimit dhe procedurat, si dhe të mishërohet etika profesionale brenda institucioneve të shtetit dhe atyre të sigurisë.
- Të përmirësohet korniza ligjore: të gjitha departamentet dhe agjencitë qeveritare në bashkëpunim me parlamentin dhe organet e tij, duhet të vazhdojnë të përparojnë.
- Të rriten kapacitetet: shteti duhet të përkushtohet veçanërisht ndaj mjeteve, pajisjeve e blerjeve, bashkë me nxitjen e procesit të edukimit të vazhdueshëm të personelit.

Bibliografia⁵³

1. Anderson, Peter J.; Wiessala, Georg; Williams, Christopher (eds.) (2000.) Evropa e re në tranzicion (New Europe in Transition). London, New York: Continuum.
2. Bryden, Alan; Hänggi, Heiner (eds.) (2004) Reforma dhe rindërtimi i sektorit të sigurisë Gjeneva(Reform and Reconstruction of the Security Sector). Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
3. Raporti GONG 2009, në faqen: <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=130>.
4. Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. Dhe Ejduš, F. (eds.) (2009) Buletini vjetor i reformës së sektorit të sigurisë në Serbi (Yearbook of Security Sector Reform in Serbia). Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.
5. Plani Afatgjatë Zhvillimor i Forcave të Armatosura RK http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/20_dugoroc_plan_razvoj_os.pdf.
6. Ushtria Kroate – shoqëria kroate: Studim përfundimtar (2010) Hrvatska vojska – hrvatsko društvo: Završna studija (2010)) Institut društvenih znanosti Ivo Pilar. Prosinac 2010. Zagreb: ITG digitalni tisak.
7. Parlamenti Kroat, faqja zyrtare <http://www.sabor.hr/Default.aspx>.
8. Kasapović, Mirjana (ed.) (2001) Politika Kroate 1990-2000 (Hrvatska politika 1990–2000). Biblioteka Politicka misao, Hrvatska politologija. Zagreb: Fakultet politickih znanosti.
9. Kodi Penal, Narodne novine, 110/97.
10. Strategjia kombëtare për parandalim dhe luftim të terrorizmit (Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma), Narodne novine, 139/08.
11. Mihaljević, Branko (2005) Kultura e sigurisë në Republikën e Kroacisë („Sigurno-sna kultura u Republici Hrvatskoj“) Defendologija 9(1-4): 19-30.
12. Petak, Zdravko (2008.) Dimensionet e politikave publike dhe menaxhimi publik („Dimenzije javnih politika i javno upravljanje“) Politička misao 45(2): 9-26.
13. Rregullorja e Punës së Parlamentit Kroat (Poslovník Hrvatskog Sabora), Narodne novine, 6/02.

53 Kushtetuta dhe praktikisht gjitha ligjet kryesore më të vjetra se sa disa vjet, shumica e të cilëve janë përkrahur në këtë listë, janë ndryshuar, freskuar apo amandamentuar disa herë gjatë dekadës së fundit.

14. Rogić, Ivan; Mišetić, Anka; Smerić, Tomislav (2009) Ushtria kroate si faktor i zhvillimit shoqëror – mendime të publikut kroat („Hrvatska vojska kao čimbenik društvenog razvitka – mišljenja hrvatske javnosti“) Društvena istraživanja 18(3): 417-434.
15. Smerić, Tomislav; Sabol, Gabrijela (urednici) (2009) Siguria dhe mbrojtja e Republikës së Kroacisë në kontekstin euro-atlantik (Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu). Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
16. Strategjia e sigurisë kombëtare e Republikës së Kroacisë (Strategjia nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske), Narodne novine, 32/02.
17. Strategjia e Mbrojtjes së Republikës së Kroacisë (Strategjia obrane Republike Hrvatske), Narodne novine, 33/02.
18. Strategjia e luftimit të korrupsionit (Strategjia suzbijanja korupcije), Narodne novine, 75/08.
19. Tatalović, Siniša; Cvrtila, Vlatko (2003) Studim mbi profesionalizimin e Ushtrisë Kroate – projekt zbatimi (Studija o profesionalizaciji hrvatske vojske – izvedbeni projekt). Zagreb: Ministarstvo obrane Republike Hrvatske. 2003.
20. Kushtetuta e Republikës së Kroacisë (Ustav Republike Hrvatske), Narodne novine, 56/90.
21. Ligji kushtetues mbi të drejtat e pakicave kombëtare (Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina), Narodne novine, 155/02.
22. Strategjia ushtarake (Vojna strategija), Predsjednik Republike Hrvatske, 19.03.2003.
23. Ligji mbi nëpunësit shtetëror (Zakon o državnim službenicima), Narodne novine, 27/01.
24. Ligji mbi Auditimin Shtetëror (Zakon o državnoj reviziji), Narodne novine, 70/93.
25. Ligji mbi Buxhetin Shtetëror (Zakon o državnom proračunu), Narodne novine, 87/08.
26. Ligji mbi ekzekutimin e buxhetit (Zakon o izvršenju proračuna), Narodne Novine, 33/92.
27. Ligji mbi Prokurimin Publik (Zakon o javnoj nabavi), Narodne Novine, 117/01.
28. Ligji mbi partneritetet publiko-private (Zakon o javno-privatnom partnerstvu), Narodne Novine, 129/08.

29. Ligji i Procedurës Penale (Zakon o kaznenom postupku), Narodne novine, 152/08.
30. Ligji mbi koncesionet (Zakon o koncesijama), Narodne Novine, 18/90.
31. Ligji mbi mbrojtjen (Zakon o obrani), Narodne novine, 33/02.
32. Ligji mbi obligimet dhe të drejtat e nëpunësve shtetërorë (Zakon o obvezama i pravima državnih službenika), Narodne novine, 101/98.
33. Ligji mbi procedurën e përgjithshme administrative (Zakon o općem upravnom postupku), Narodne novine, 47/09.
34. Ligji mbi procedurën kontestimore (Zakon o parničnom postupku), Narodne novine, 34/91.
35. Ligji mbi policinë (Zakon o policiji), Narodne novine, 129/00.
36. Ligji mbi veprimtarinë dhe autorizimet policore (Zakon o policijskim poslovima i ovlastima), Narodne novine, 76/09.
37. Ligji mbi të drejtën e qasjes në informata (Zakon o pravu na pristup informacijama), Narodne novine, 172/03.
38. Ligji mbi kundërvajtjet (Zakon o prekršajima), Narodne novine, 88/02.
39. Ligji mbi detektivët privatë (Zakon o privatnim detektivima), Narodne novine, 24/09.
40. Ligji mbi mbrojtjen private (Zakon o privatnoj zaštiti), Narodne novine, Gazeta Popullore, 68/03.
41. Ligji mbi punën (Zakon o radu), Narodne novine, 149/09.
42. Ligji mbi barazinë gjinore (Zakon o ravnopravnosti spolova), Narodne novine, 82/08.
43. Ligji mbi shërbimet e sigurisë së Republikës së Kroacisë (Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske), Narodne novine, 32/02.
44. Ligji mbi sistemin e sigurisë-inteligjencës së Republikës së Kroacisë (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske), Narodne novine, 79/06.
45. Ligji mbi shërbimin në forcat e armatosura të Republikës së Kroacisë (Zakon fo službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske), Narodne novine, 33/02.
46. Ligji mbi Gjykatat (Zakon o sudovima), Narodne novine, 122/10.

47. Ligji mbi luftimin e diskriminimit (Zakon o suzbijanju diskriminacije), Narodne novine, 85/08.
48. Ligji mbi fshehtësinë e të dhënave (Zakon o tajnosti podataka), Narodne novine, 79/07.
49. Ligji mbi Zyrën për Siguri Nacionale (Zakon o Uredu za nacionalnu sigurnost) (1995) Narodne novine 37/95.
50. Ligji mbi Zyrën për Luftimin e Korrupsionit dhe krimin të organizuar (Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta), Narodne novine, 88/01.
51. Ligji mbi mbrojtjen dhe shpëtimin (Zakon o zaštiti i spašavanju), Narodne novine, 174/04.
52. Ligji mbi mbrojtjen e të dhënave personale (Zakon o zaštiti osobnih podataka), Narodne novine, 103/03.
53. Ligji mbi mbrojtjen e fshehtësisë së të dhënave (Zakon o zaštiti tajnosti podataka). (1996) Narodne novine 108/96.
54. Žunec, Ozren (1998) Lufta dhe shoqëria – pamje nga sociologjia e ushtrisë dhe luftës (Rat i društvo – Ogledi iz sociologije vojske i rata). Zagreb: Naklada Jesenski i Turk/Hrvatsko sociološko društvo.
55. Žunec, Ozren (1998) Tranzicioni i ushtrisë kroate („Tranzicija hrvatske vojske“) Erasmus 23: 29-31.
56. Žunec, Ozren (urednik) (1999) Ushtria kroate 2000 – siguria kombëtare, forcat e armatosura dhe demokracia (Hrvatska vojska 2000. – Nacionalna sigurnost, oružane snage i demokracija). Zagreb: Socijal demokratska partija Hrvatske/ Strata istraživanja.

Kapitulli 4 – Kosova

Autorë: Florian Qehaja dhe Mentor Vrajolli⁵⁴

⁵⁴ Florian Qehaja është Drejtor ekzekutiv i Qendrës Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS). Z. Mentor Vrajolli është sekretar ekzekutiv i QKSS-së (<http://qkss.org>).

Shkurtesa dhe akronime

AAK	Agjensia Anti-Korrupsion e Kosovës
Agj	Auditori Përgjithshëm
AKI	Agjensia Kosovare e Inteligjencës
BE	Bashkimi Evropian
BK	Buxheti i Kosovës
EULEX	Misioni i Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit
FSK	Forca e Sigurisë së Kosovës
IPK	Inspektorati Policor i Kosovës
NRDNJ	Nisma Rinore për të Drejtat e Njeriut
KDI	Instituti Demokratik i Kosovës
KFOR	Forca e NATO-s në Kosovë
KK	Kuvendi i Kosovës
KMAKI	Komisioni për Mbikqyrjen e Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë
KPBSMFSK	Komisioni për Punë të Brendshme, Siguri dhe Mbikëqyrje të Forcës së Sigurisë së Kosovës
KSK	Këshilli i Sigurisë së Kosovës
LMFPP	Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjshmërisë
MD	Ministria e Drejtësisë
MF	Ministria e Financave
MFSK	Ministria e Forcës së Sigurisë së Kosovës
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
NATO	Organizata e Traktatit Veri-Atlantik
NJAB	Njësia e Auditimit të Brendshëm
NJSP	Njësia për Standarde Profesionale
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
PK	Policia e Kosovës

QKSS Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë

ZAGJ Zyra e Auditorit Gjeneral

1. Hyrje

Reformimi dhe zhvillimi i sektorit të sigurisë në Kosovë është ende në fazat fillestare të themelimit. Siç do të tregohet në vijim në këtë kapitull, sektori i ri i sigurisë i përkrahur direkt nga bashkësia ndërkombëtare është ndërtuar pothuajse nga zeroja brenda një periudhe relativisht të shkurtër. Pasi institucionet e sigurisë në Kosovë janë themeluar rishtazi, ato nuk kanë arritur të marrin përsipër gjitha funksionet e tyre. Duke marrë parasysh rrethanat në të cilat është zhvilluar sektori i sigurisë së Kosovës, nuk mund të bëhet një vlerësim konkret i kapaciteteve vendore në zbatim të politikave publike para Shpalljes së Pavarësisë së vitit 2008 ngase sektori i sigurisë së Kosovës ka kaluar tek vendorët pas kësaj date. Për rrjedhojë, për herë të parë në historinë e Kosovës, u krijuan parakushtet për të vendosur kontrollin civil e demokratik të sektorit të sigurisë (QKSS, 2011).

Deri në fund të vitit 2011, institucionet e Kosovës kanë bërë përparim të konsiderueshëm në ndërtimin e infrastrukturës institucionale dhe ligjore. Kushtetuta e Republikës së Kosovës në mënyrë të qartë i referohet sektorit të sigurisë në Kapitullin 11, duke definuar ndaras gjitha rolet e institucioneve kryesore të sigurisë. Kushtetuta gjithashtu i referohet kontrollit civil dhe demokratik të institucioneve të sigurisë, aplikueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare dhe rolit të Kuvendit të Kosovës (Kushtetuta, 2008: neni 125). Ekzistojnë gjithashtu ligje të veçanta dhe akte nënligjore që rregullojnë rolin e institucioneve të sigurisë në detaje. Autorët e këtij kapitulli kanë identifikuar që përveç ligjeve që janë miratuar (kryesisht si pjesë e pakos gjithëpërfshirëse ligjore të Planit të Ahtisarit), ekzistojnë edhe ligje tjera të miratuara gjatë periudhës së para pavarësisë, të cilat duhen ndryshuar për shkak të kolizionit me ligjet e reja (QKSS, 2012). Për shembull, ligjet për menaxhimin e emergjencave civile, kodet e procedurës penale dhe ligjet tjera të rëndësishme që më herët janë miratuar gjatë periudhës së UNMIK-ut.

Qeverisja e mirë në sektorin e sigurisë së Kosovës dallon nga një institucion në tjetrin. Policia e Kosovës (PK) është shumë më mirë në këtë aspekt, në krahasim me Forcën e Sigurisë së Kosovës (FSK), Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë (AKI) dhe institucionet tjera të sigurisë.⁵⁵ Sa i përket kontrollit të brendshëm hulumtimi tregon që shumica e këtyre mekanizmave janë akoma duke u zhvilluar. Mos harmonizimet në zhvillimin e institucioneve të kontrollit të brendshëm mund të shihen si të arsyeshme meqë Forca e Sigurisë së Kosovës (FSK) dhe Agjencia e Kosovës për Inteligjencë (AKI) janë institucione të reja prandaj edhe mund të mos kemi një pasqyrë të plotë të progresit të tyre. Mangësitë në sistemin e prokurimit mund të çojnë në keqpërdorime potenciale të fondeve publike, shkaku kryesor i të cilave mund të jetë tenderimi një burimor. Por gjendja është më e mirë në fushën e respektimit të të drejtave të njeriut dhe të drejtave të punonjësve.

55 Megjithatë, lexuesi duhet të mbajë mend që FSK-ja dhe AKI-ja janë themeluar më vonë dhe se që të dyja në proces të konsolidimit.

Është gjithashtu e diskutueshme nëse mekanizmat e tjerë mbikëqyrës, si komisionet përkatëse parlamentare dhe institucionet e pavarura të shtetit, janë duke ushtruar rolet e tyre në mënyrë të mirëfilltë dhe efektive. Siç argumentohet përgjatë gjithë këtij kapitulli, mandati i dy komisioneve parlamentare është i kufizuar dhe ushtrohet vetëm në raste, duke i bërë përpjekjet e mbikëqyrjes të pamjaftueshme. Përfundimisht, sistemi i drejtësisë është relativisht i dobët, si dhe ka një regjistër të dobët të vëzhgimit dhe trajtimit të akteve dhe mangësive potenciale në sektorin e sigurisë.

Metodologjia e përdorur nga ekipi i QKSS-së për hartimin e këtij kapitulli bazohet në projektin rajonal «Ndërtimi i kapaciteteve të shoqërisë civile në vlerësimin dhe monitorimin e Reformimit të Sektorit të Sigurisë në Ballkanin perëndimor (2009-2011)» të hartuar fillimisht nga Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë. Autorët kanë përdorur një larmi të madhe të metodave të grumbullimit të të dhënave. Ekipi është mbështetur në masë të madhe tek intervistat sy-më-sy, për mbledhjen e informacioneve të dorës së parë nga aktorët mbi çështje specifike. Autorët kanë pasur qasje të kufizuar ndaj burimeve sekondare. Është bërë edhe një vlerësim kritik i kornizës aktuale ligjore.

Kapitulli fillon me identifikimin në hartë të aktorëve kryesorë të sigurisë në Kosovë. Ai përcakton fushëveprimin e përgjegjësive të tyre dhe ofron një shpjegim të shkurtër të mandatit të tyre për t'i dhënë lexuesit një pasqyrë të qartë të arkitekturës së sigurisë në Kosovë. Kapitulli vazhdon me një analizë të dy dimensioneve të llogaridhënies: vertikale dhe horizontale. Dimensioi vertikal në këtë kapitull në mënyrë kritike vlerëson rolin e degëve ekzekutive dhe organeve qeveritare, por edhe mekanizmat e brendshëm të kontrollit të institucioneve të sigurisë. Në anën tjetër, dimensionin horizontal do të thotë kontrolli i ushtruar nga institucionet e tjera mbikëqyrëse. Ky përfshin institucionet kryesore që kanë role të ndryshme në mbikëqyrjen e institucioneve të sigurisë, si Kuvendi i Kosovës, gjyqësori, institucionet e pavarura të shtetit, si dhe shoqëria civile.

2. Identifikimi i sektorit të sigurisë në Kosovë

Spektori i sigurisë në Kosovë përbëhet nga një numër institucioneve dhe mekanizmash. Kompetencat dhe pushteti i tyre përcaktohen me Kushtetute, si dhe mbështeten me tutje me ligje e rregullore. Mes institucioneve apo mekanizmave më të rëndësishëm janë parlamenti, presidenti, qeveria (kryeministri dhe ministritë përkatëse), Këshilli i Sigurisë së Kosovës, si dhe Policia e Kosovës, Forca e Sigurisë së Kosovës, bashkë me Agjencinë Kosovare të Inteligjencës. Siç do të shpjegohet më poshtë, jo të gjitha institucionet e sigurisë kanë pushtetin të përdorin forcë apo të marrin mandate ekzekutive. Aktualisht, i vetmi institucion vendor i sigurisë në Kosovë që ka të drejtë të përdorë çfarëdo lloji të forcës fizike është policia, duke e bërë kështu institucionin më të rëndësishëm vendor të sigurisë.

Spektori i menaxhimit të emergjencave, mekanizmat e sigurisë lokale dhe kompanitë private të sigurisë janë poashtu aktorë të rëndësishëm të sigurisë. Megjithatë, për

shkak të fushëveprimit të këtij hulumtimi, gjatësisë së kapitullit, e sidomos, që këto institucione kanë më pak përgjegjëse sesa ato që janë përmendur më lart, nuk është bërë ndonjë identifikim apo analizë specifike e këtyre mekanizmave. Për sa i përket aktorëve të mbikëqyrjes, përveç Kuvendit të Kosovës, roli i tyre do të trajtohet në pjesën e mbikëqyrjes në këtë kapitull.⁵⁶ Po kështu roli i gjyqësorit në sektorin e sigurisë elaborohet shkurt në pjesën e quajtur «kontrolli gjyqësor».

Prezenca ushtarake ndërkombëtare (KFOR-i i udhëhequr nga NATO), si dhe Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë (EULEX) janë, padyshim, dy misionet më të rëndësishme ndërkombëtare në Kosovë që mbajnë mandate ekzekutive në disa fusha.⁵⁷ Duke marrë parasysh që mandati i tyre është shumë i kufizuar, ky kapitull nuk do të fokusohet tek aktorët ndërkombëtarë në Kosovë. Mandati i tyre kryesor është t'i ofrojë institucioneve vendore mbështetje në ndërtim të kapaciteteve të tyre; kështu, themeli bazë i sektorit të sigurisë së Kosovës përbëhet nga institucionet vendore të sigurisë.

Analiza e aktorëve institucionalë do të fillojë me një përshkrim të shkurtër të rolit të institucioneve të lartpërmendura, duke filluar me parlamentin apo Kuvendin e Kosovës, pasuar nga Presidenti, qeveria, Këshilli i Sigurisë, Policia e Kosovës, forca e sigurisë dhe agjencia e inteligjencës.

2.1. Kuvendi i Kosovës

Kosova përcaktohet sipas kushtetutës së saj si demokraci parlamentare. Kuvendi i Kosovës (KK) është i vetmi institucion qendror në Kosovë që zgjidhet drejtpërdrejtë nga qytetarët. Në total, ai ka ulëse për njëqindënjëzet anëtarë të parlamentit apo deputetë, njëqind prej të cilëve zgjedhen drejtpërdrejtë nga qytetaria e gjerë, janë të rezervuara për komunitetet etnike pakicë (Kushtetuta, 2008)⁵⁸. Kuvendi është institucioni më i rëndësishëm i qeverisjes së vendit dhe një gurthemel për krijimin e institucioneve demokratike dhe sektorit demokratik të sigurisë⁵⁹. Një rol tjetër i rëndësishëm i KK-së është edhe mbikëqyrja e jashtme e sektorit të sigurisë, që shpjegohet më hollësisht më poshtë.

56 Në pjesën e mbikëqyrjes, do të ofrohet një shpjegim më i hollësishëm i rolit të organeve të mbikëqyrjes si: parlamenti, gjyqësori, institucionet e shtetit të pavarur, si dhe shoqëria civile (organizatat joqeveritare me bazë në komunitet, institutet kërkimore, akademikët dhe mediat). Edhe pse shoqëria civile nuk do të identifikohet, analiza do të theksojë zhvillimet kryesore në lidhje me rolin e këtyre aktorëve tjerë në sektorin e sigurisë.

57 Mbi çështjet e krimit të organizuar, korrupsionin dhe krimet e luftës.

58 Nga ato njëzet ulëse, dhjetë janë të rezervuara për përfaqësuesit e komunitetit vendor serb, ndërsa dhjetë të tjera rezervohen për pakicat tjera të njohura që jetojnë në Kosovë.

59 Në përgjithësi, roli i Kuvendit të Kosovës është i gjerë dhe përfshin, pa u kufizuar, si në vijim: miratimin e ligjeve; ndryshimin e kushtetutës; ratifikimin e marrëveshjeve; shpalljen e referendumeve; miratimin e buxheteve; zgjedhjen e presidentit, qeverisë dhe Këshillit Gjyqësor të Kosovës; propozimin e gjyqtarëve për Gjykatën Kushtetuese; mbikëqyrjen e punës së qeverisë dhe implementimin e politikave të jashtme e të sigurisë; dhënien e pëlqimit për dekretet e Presidentit për shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme; si dhe vendosjen e çështjeve tjera të përgjithshme sipas përcaktimit të ligjit.

2.2. Presidenti

Meqënëse Kosova është demokraci parlamentare, roli i Presidentit të Republikës së Kosovës është mjaft i kufizuar⁶⁰. Megjithatë, sipas kushtetutës, presidenti/ja ka rol të rëndësishëm në sektorin e sigurisë, pasi ai/ajo shërben si komandant suprem i Forcës së Sigurisë së Kosovës; emëron komandantin e Forcës së Sigurisë së Kosovës me të qeverisë; si dhe në konsultim me kryeministrin, emëron drejtorin, zëvendësdrejtorin dhe inspektorin e përgjithshëm të Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë. Për më tepër, presidenti, në konsultim me kryeministrin, ka të shpallë gjendjen e jashtëzakonshme dhe vijimisht kryeson Këshillin e Sigurisë së Kosovës gjatë gjendjes së jashtëzakonshme.

2.3. Qeveria

Kryeministri kryeson Këshillin e Sigurisë së Kosovës⁶¹; emëron drejtorin e përgjithshëm të Policisë së Kosovës; konsultohet me presidentin për çështjet e inteligjencës; si dhe, në përputhje me presidentin, emëron drejtorin, zëvendësdrejtorin dhe inspektorin e përgjithshëm të Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë.

Ekzistojnë dy ministri të cilat drejtpërdrejtë mbulojnë sektorin e sigurisë në Kosovë. E para është Ministria e Punëve të Brendshme (MPB), e cila është përgjegjëse për zbatimin e politikave të brendshme të sigurisë publike. MPB-ja mbikëqyr Policinë e Kosovës (PK), Inspektoriatin Policor të Kosovës (IPK), Zyrën e Regjistrimit Civil, si dhe Departamentin për Sigurinë Publike, si dhe të tjerë⁶². Së dyti, Ministria për Forcën e Sigurisë së Kosovës (MFSK) është përgjegjëse për menaxhimin e Forcës së Sigurisë së Kosovës (FSK), ndërsa ky institucion aktualisht ka mandat menaxhimin dhe reagimin ndaj katastrofave. Ministria e Drejtësisë (MD) gjithashtu kontribuon në qeverisjen e sektorit të sigurisë, duke administruar sistemin e drejtësisë në Kosovë. Përveç këtyre, Ministria e Punëve të Jashtme dhe Ministria e Integritimit luajnë role shtesë në sektorin e sigurisë. Të dyja bashkërendojnë procesin e integritetit në NATO dhe BE, gjë që kërkon një tërësi standardesh për ushtrinë, policinë dhe institucionet tjera.

Edhe pse Ministria e Financave (MF) nuk është drejtpërdrejtë e ndërlidhur me sektorin e sigurisë, zhvillimi i sektorit të sigurisë mbështetet gjerësisht tek kjo ministri. MF-ja është përgjegjëse për planifikimin e buxhetit dhe ndarjen e shpenzimeve për secilën nga ministritë, institucionet dhe agjencitë tjera buxhetore, duke përfshirë ato që vepronë në sektorin e sigurisë. Agjencia Doganore e Kosovës është gjithashtu pjesë e MF-së.

Këshilli i Sigurisë së Kosovës është organ që udhëhiqet nga kryeministri dhe ka rol shqyrtues dhe këshillues për çështje që ndërlidhen me sektorin e sigurisë dhe stabilitet-

60 Megjithatë, reforma aktuale kushtetuese do të bëjë modifikime të dispozitave mbi rolin e presidentin, ku ai/ajo do të zgjedhjet drejtpërdrejt nga qytetarët, si dhe ky rol pritet të jetë më i rëndësishëm.

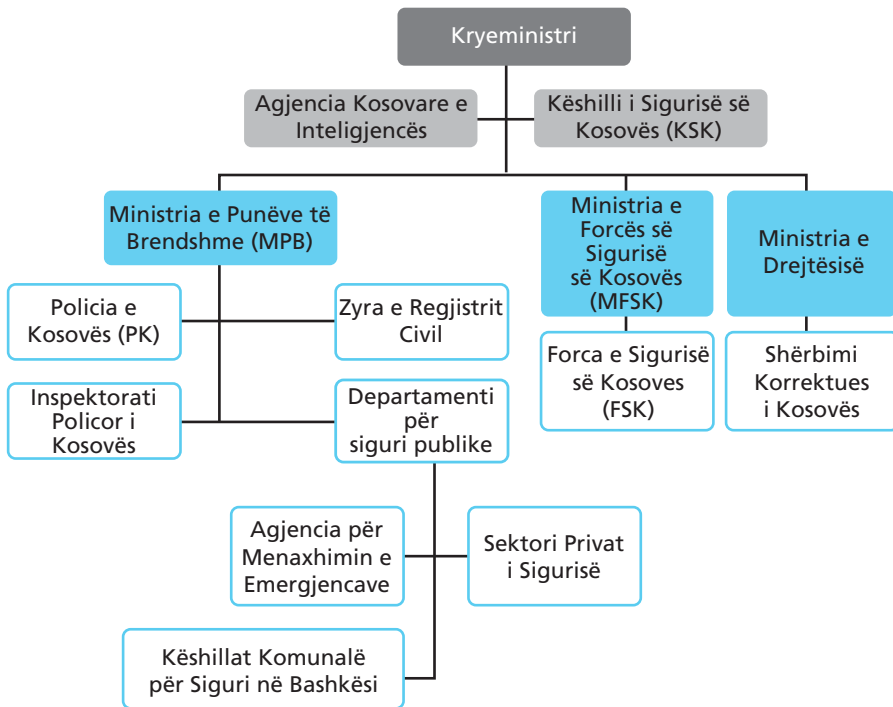
61 Përveç gjendjes së jashtëzakonshme, kur presidenti merr përsipër kryesimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës nga kryeministri.

62 Për më shumë detaje, shihni figurën 1.

tin rajonal. KSK-ja jep këshilla dhe komente mbi projektligjet dhe strategjitë që kanë të bëjnë me sektorin e sigurisë (Ligji mbi Këshillin e Sigurisë së Kosovës, 2008). Roli i KSK-së është dytësor në krahasim me ekzekutivin, ndërsa rëndësia e tij mund të matet vetëm kur analizohet rëndësia e tij strategjike.

Megjithatë, roli i KSK-së zgjerohet nëse presidenti do të shpallte gjendjen e jashtëzakonshme. Gjatë këtyre periudhave, drejtimi bartet nga kryeministri tek presidenti (Po aty, 2008). Përveç kësaj, gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, këshilltarët bëhen anëtarë të rregullt të Këshillit (Po aty, 2008).

Figura 1: Organizimi i sektorit të sigurisë



2.4. Këshilli i Sigurisë së Kosovës (KSK)

Këshilli i Sigurisë së Kosovës⁶³ është organ që udhëhiqet nga kryeministri dhe ka rol shqyrtues dhe këshillues për çështje që ndërlidhen me sektorin e sigurisë dhe stabilitetin rajonal. KSK-ja duhet të ofrojë këshilla dhe komente mbi projektligjet dhe strategjitë që kanë të bëjnë me sektorin e sigurisë (Ligji mbi Këshillin e Sigurisë së Kosovës, 2008). Roli i KSK-së është dytësor në krahasim me ekzekutivin, ndërsa rëndësia e tij mund të vlerësohet vetëm kur analizohet rëndësia e tij strategjike.

Megjithatë, roli i KSK-së zgjerohet nëse presidenti do të shpallte gjendjen e jashtëzakonshme. Gjatë këtyre periudhave, kryesimi transferohet nga kryeministri tek presidenti (Po aty, 2008). Përveç kësaj, gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, këshilltarët bëhen anëtarë të rregullt të Këshillit (Po aty, 2008).

2.5. Policia e Kosovës

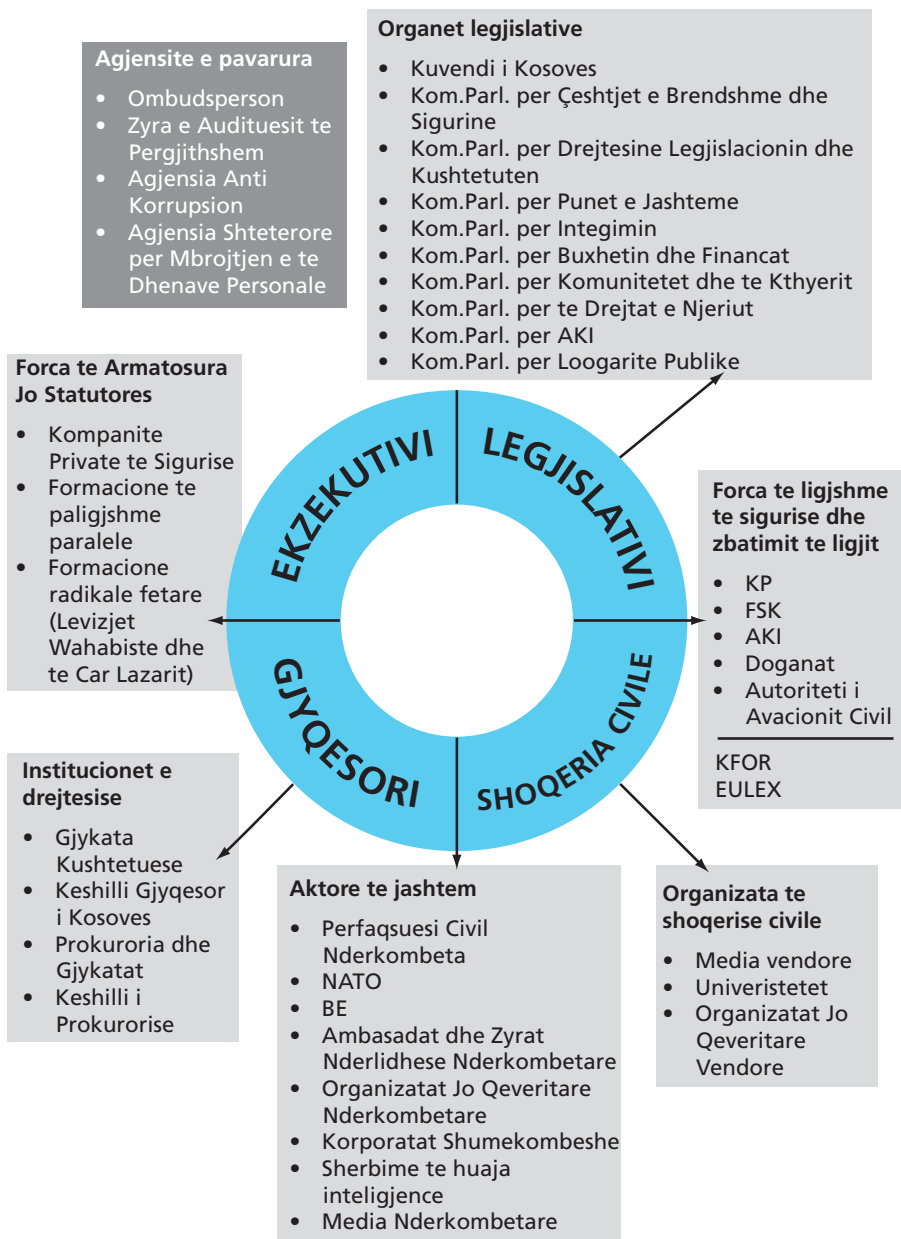
Qysh nga viti 1999, detyra kryesore e policisë ka qenë ofrimi i rendit dhe sigurisë, si dhe mundësimi i sundimit të ligjit në gjithë Kosovën. Policia e Kosovës (PK) është i vetmi institucion i sigurisë me pushtet të përdorimit të forcës, në pajtim me legjislacionin në fuqi (Ligji për Policinë, 2008). PK-ja vepron nën autoritetin e MPB-së dhe kjo kontrollon e mbikëqyr e drejtorin e përgjithshëm, i cili emërohet nga kryeministri me rekomandim të Ministrit të Punëve të Brendshme (Ligji për Policinë, 2008). Aktualisht, PK-ja ka rreth tetë mijë zyrtarë policor, pesëmbëdhjetë për qind të të cilëve janë gra, si dhe rreth katëmbëdhjetë për qind janë pakica etnike.

2.6. Forca e Sigurisë së Kosovës

Forca e Sigurisë së Kosovës (FSK) është institucioni më i ri i sigurisë në Kosovë. Aktualisht, FSK-ja është strukturë civile me mandat humanitar, e parashikuar të përmbushë funksionet e sigurisë që nuk janë të përshtatshme për policinë apo institucionet e tjera të zbatimit të ligjit (Ligji për FSK-në, 2008). Edhe pse ligji i lejon anëtarëve të FSK-së të pajisen me armë të lehta, ata nuk kanë autorizimin e përdorimit të forcës. FSK-ja vepron nën kontrollin dhe administrimin e Ministrisë për Forcën e Sigurisë së Kosovës (MFSK), e cila përbëhet nga gjashtëdhjetë për qind civilë dhe dyzetë për qind të personelit me uniformë. Misioni fillestar i FSK-së është i kufizuar dhe jo mirë i përcaktuar. Ajo ka funksione në menaxhimin e katastrofave, por njëkohësisht perceptohet edhe si paraardhëse e Ushtrisë së ardhshme të Kosovës. Misioni i FSK-së mund të rishqyrtohet vetëm pas pesë viteve të themelimit të saj. Shumica e aktorëve politikë dhe institucionale në Kosovë e kanë bërë të qartë preferencën e tyre për transformimin e FSK-së në forcë ushtarake, proces ky që pritet të përmbyllet nga fundi i vitit 2013.

63 Këshilli i Sigurisë së Kosovës (KSK) përbëhet nga kryeministri, zëvendëskryeministri(at), Ministri i Forcës së Sigurisë së Kosovës (FSK), Ministri i Punëve të Brendshme, Ministri i Drejtësisë, Ministri i Financave, si dhe Ministri për Komunitete dhe Kthim si anëtarë të përhershëm. KSK-ja ka një sekretar të përhershëm dhe anëtarët e përhershëm mund të ftojnë anëtarë të rinj nëse dhe kurdo që është e nevojshme.

Figura 2: Harta e sektorit të sigurisë në Kosovë – SKEMA e DCAF-it



2.7 . Agjencia e Kosovës për Inteligjencë

Agjencia e Kosovës për Inteligjencë (AKI) është themeluar për të mbledhur informata në lidhje me rreziqet dhe kërcënimet ndaj sigurisë në Kosovë. AKI-ja e ka të ndaluar përdorimi direkt apo indirect të forcës, të bëjë arrestime apo të iniciojë procedura penale. Në strukturë, drejtori i AKI-së i përgjigjet drejtpërdrejtë kryeministrit, si dhe drejtori ndihmohet nga zëvendësdrejtori. Të dy emërohen bashkërisht nga presidenti dhe kryeministri për një mandat pesëvjeçar, i cili mund të përtërihet vetëm një herë. AKI-ja ka gjithashtu një inspektor të përgjithshëm i cili emërohet nga presidenti dhe kryeministri për një mandat katërvjeçar.

3. Analiza e qeverisjes demokratike dhe mbikëqyrja e sektorit të sigurisë

Korniza ligjore përcakton dy lloje të mbikëqyrjes për sektorin e sigurisë në Kosovë: mekanizmat e kontrollit të brendshëm dhe aktorët e mbikëqyrjes së jashtme.

Kontrolli i brendshëm i sektorit të sigurisë në Kosovë përbëhet nga një strukturë komplekse, që ka zinxhirin e brendshëm të kontrollit, hierarkinë vertikale dhe mbikëqyrjen horizontale. Këtu përfshihen inspektoratet, njësitë e brendshme të hetimit, zyrat e auditimit të brendshëm dhe zyrat e prokurimit. Për të kuptuar plotësisht sektorin e sigurisë është gjithashtu me rëndësi të analizohet roli i mekanizmave të mbikëqyrjes së jashtme. Mbikëqyrja e jashtme i referohet kontrollit dhe mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë në nivel horizontal. Mes këtyre institucioneve janë: parlamenti, institucionet e pavarura shtetërore, gjyqësori dhe shoqëria civile.

Për të pasur një pasqyrë më të qartë të asaj se si funksionon qeverisja në sektorin e sigurisë në Kosovë, në pjesën e radhës do të elaborohet roli i mekanizmave të kontrollit të brendshëm, pastaj do të ketë edhe një pjesë të veçantë për mekanizmat e mbikëqyrjes.

3.1. Kontrolli i brendshëm i sektorit të sigurisë në Kosovë

3.1.1. Struktura e kontrollit të brendshëm

Kontrolli i brendshëm dhe mbikëqyrja bëhet ose nga vetë institucionet e sigurisë ose nga mekanizmat e kontrollit të brendshëm të ministrive apo agjencive nën të cilat ato veprojnë. Këto mund të jenë mekanizma si njësitë e brendshme hetimore, njësitë e auditimit të brendshëm, zyrat e prokurimit dhe inspektoratet. Përveç këtyre mekanizmave, në disa degë si mbikëqyrja e buxhetit, kontrolli i brendshëm ushtrohet nga ministritë apo organet e tjerë qeveritarë, më e dukshme prej të cilëve është Ministria e Financave.

Korniza ekzistuese ligjore përcakton që kontrolli i brendshëm i sektorit të sigurisë në nivele institucionale dhe ministrore të bëhet nga strukturat civile dhe ato të uniformara (Kushtetuta, 2008). Përkundër të qenit e qartë në kornizën ligjore, në praktikë, kontrolli i brendshëm i sektorit të sigurisë është ende në zhvillim. Siç është shpjeguar, kjo mund të arsyetohet me faktin që disa nga institucionet e sigurisë në Kosovë janë ende në fazë të hershme të zhvillimit, sidomos Forca e Sigurisë së Kosovës dhe Agjencia e Kosovës për Inteligjencë.

Institucioni më i vjetër i sigurisë, Policia e Kosovës (PK) ka arritur përparim të dukshëm në ushtrimin e kontrollit të brendshëm. Ky kontroll bëhet nga mekanizmat si: Njësia e Standardeve Profesionale (NJSP), Njësia e Auditimit të Brendshëm (NJAB), si dhe Inspektorati Policor i Kosovës (IPK). NJSP-ja është njësi policore e cila është përgjegjëse për hetimin e rasteve të vogla të kundërvajtjeve të kryera nga personli i PK-së, ndërsa NJAB-ja është njësi përgjegjëse për auditimin e shpenzimeve dhe prokurimeve të bëra nga policia. IPK-ja është mekanizëm që vepron nën MPB, e pavarur nga PK-ja, që ka pushtetin e hetimit të pretendimeve për probleme të rënda disiplinore dhe financiare brenda policisë.

Sipas Ligjit të ri për Inspektoratin Policor të Kosovës, të cilin Kuvendi i Kosovës e ka miratuar në fund të vitit 2010, inspektorati është kompetent për të hetuar pohimet serioze penale në lidhje me PK-në, ndërsa kompetencat për hetimin e kundërvajtjeve disiplinore qëndrojnë tek Njësia e Standardeve Profesionale që vepron brenda policisë (Ligji për IPK-në, 2010). Në kuptimin e kapaciteteve profesionale, inspektorati policor përballlet me mungesë të personelit, me vetëm dyzetë inspektorë. Kështu, kapacitetet e këtij institucioni që të ushtrojë misionin e tij të gjerë janë të pamjaftueshme, duke krijuar kështu urgjencë edhe më të madhe për përkufizimin e një misioni më konkret e të fokusuar të këtij mekanizmi. Hulumtimet kanë treguar që mekanizmat e kontrollit të brendshëm për PK kërkojnë personel shtesë, ndërsa ata ekzistues kanë nevojë për trajnime profesionale për kontroll ekzekutiv (QKSS, 2012). Mungesa e të kuptuarit nga ana e qeverisë, si dhe kufizimet financiare të buxhetit të Kosovës kanë çuar në gjendje aktuale të inspektoratit policor.

Mekanizmat e kontrollit të brendshëm të Forcës së Sigurisë së Kosovës (FSK) dhe Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë (AKI) janë ende në fazat fillestare të zhvillimit të tyre. FSK-ja është pak më e avancuar dhe ka krijuar mekanizma kontrolli, duke përfshirë: Njësitë e Brendshme të Hetimit, Policinë e FSK-së dhe Inspektoratin e FSK-së. Është gjithashtu me rëndësi të përmendet që FSK-ja ende nuk ka publikuar ndonjë raport të besueshëm të aktiviteteve të tyre, duke mos vënë në dispozicion të dhëna për hetimet e kryera. Po kështu, Agjencia e Kosovës për Inteligjencë (AKI) mbetet në fazat e para. Ka pasur një konsolidim të kufizuar të inspektoratit të saj, i cili udhëhiqet nga inspektori i përgjithshëm. Legjislacioni përcakton një kontroll specifik të brendshëm për AKI-në, i cili është unik në rajon. Fakti që inspektori i përgjithshëm emërohet drejtpërdrejtë nga kryeministri dhe presidenti, si dhe i raporton ndaras secilit, i jep

atyre rëndësi ndaj mekanizmave të kontrollit të brendshëm në inteligjencë.⁶⁴ Emërimi i inspektorit të përgjithshëm është njoftuar në media, por qysh atëherë, nuk ka pasur informata mbi punën e këtij mekanizmi. Kjo mungesë e transparencës lind nga përcaktimi specifik ligjor i AKI-së si institucion sigurie jotransparent (Ligji për AKI, 2008).

Tabela 1: Mekanizmat e Kontrollit të Brendshëm

Mekanizmat e kontrollit në PK	Mekanizmat e kontrollit në FSK	Mekanizmat e kontrollit në AKI
<ul style="list-style-type: none"> • Inspektorati i Policisë së Kosovës (MPB); • Departamenti i Buxhetit dhe Financave (MPB); • Drejtori i Policisë së Kosovës (PK); • Departamenti Ligjor në MPB; • Departamenti i Prokurimit Publik dhe Kontratave (MPB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministri i FSK-së; • Inspektori i Përgjithshëm i FSK-së; • Zyra e Auditimit të Brendshëm; • Njësia për të Drejtat e Njeriut; • Departamenti Ligjor 	<ul style="list-style-type: none"> • Kryeministri; • Drejtori i Agjencisë Kosovare të Inteligjencës; • Inspektori i Përgjithshëm në AKI

3.2. Praktikat e mira të qeverisjes dhe llogaridhënies së institucioneve të sigurisë

3.2.1. Qeverisja financiare

Qeverisja e shëndoshë financiare, e cila përfshinë transparencën buxhetore dhe procedurat e prokurimit, është një aspekt i rëndësishëm i qeverisjes së mirë në sektorin e sigurisë. Në Kosovë, kontrolli i brendshëm i llogaridhënies buxhetore ushtrohet përmes Ministrisë së Financave të Kosovës. Mbikëqyrja e prokurimit ushtrohet nga Agjencia e Prokurimit Publik, shefi i të cilës emërohet nga qeveria.

Transparenca buxhetore definohet qartë me Ligjin mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Llogaridhënies 2003. Ligji e thekson qartë se si të gjitha agjencitë buxhetore, përfshirë këtu edhe institucionet e sigurisë, duhet të bëjnë planifikimin, ekzekutimin dhe raportimin e buxhetit. Secila agjenci shpenzuese është e detyruar të emërojë një drejtor financiar ekzekutiv dhe zyrtar certifikues. Ligji rregullon sistemin e buxhetit dhe raportimit të tij nga autoritetet publike, si dhe përshkruan fuqinë e Ministrit të Financave dhe institucioneve tjera në lidhje me procesin e buxhetit. Korniza ligjore e institucioneve të sigurisë nuk ka ndonjë dispozitë specifike mbi shpenzimet financiare, por ka një përjashtim për AKI-në, e cila lejohet të përdorë procedura të përshpejtuara në rastin e rrethanave të jashtëzakonshme (Ligji për AKI-në, 2008). Një çështje tjetër shqetësuese në lidhje me kontrollin e brendshëm buxhetor të sek-

64 Për më shumë detaje mbi përgjegjësitë e Inspektorit të Përgjithshëm të AKI-së, shihni Ligjin për AKI (kapitulli për Inspektorin e Përgjithshëm).

torit të sigurisë është edhe kapaciteti i kufizuar administrativ i njësive të auditimit të brendshëm dhe Ministrisë së Financave. Sipas Zyrës së Auditorit Gjeneral, policia ka arritur të realizojë planin e saj të punës për vitin 2009. Për krahasim, performanca e Ministrisë së Punëve të Brendshme ka qenë më pak e kënaqshme (ZAGJ 2010, f. 20). Një prej mangësive kryesore ka të bëjë me personelin e kufizuar dhe çarkullimin e madh të personelit, për shkak të pagave të ulëta. Numri i kufizuar i personelit të kualifikuar është problem i vazhdueshëm që është i përbashkët për shumë institucione të sigurisë në Kosovë (ZAGJ, 2010).

Departamenti i Thesarit dhe Departamenti i Buxhetit të Ministrisë së Financave janë dy prej institucioneve publike më komplekse. Kjo mund të jetë kryesisht për shkak të strukturës së tyre të komplikuar burokratike, më shumë se sa vetëm mungesë e resurseve njerëzore. Pasqyrat financiare të të gjitha institucioneve publike, përfshirë edhe ato të sigurisë, finalizohen deri më 31 mars çdo vit⁶⁵. Këto pasqyra vjetore financiare rregullisht publikohen në faqen e Ministrisë së Financave. Raportet gjatshëmujore dhe tremujore gjithashtu publikohen brenda vitit, gjë që i ofron palëve të interesuara një pasqyrë të përparimit të arritur në shpenzimin e fondeve publike përgjatë gjithë vitit. Raportet tregojnë shumën e shpenzuar në pesë linja buxhetore: paga dhe dieta; mallra e shërbime; shërbime komunale; subvencione e transfertat; si dhe investime kapitale (QKSS, 2012).

Dëgjesat për propozime buxhetore mbahen rregullisht. MF fton përfaqësuesit e organizatave të ndryshme për të diskutuar detajet për secilën linjë buxhetore, për t'u pajtuar për propozimet përfundimtare buxhetore. Hulumtimet e QKSS-së tregojnë që dëgjimet janë transparente, por nuk ka ndonjë njoftim paraprak për palët e interesuara nga MF-ja mbi oraret e dëgjesave. Kjo e bën të vështirë për qytetarët dhe përfaqësuesit e shoqërisë civile që të ndjekin këto takime. Dëgjesat caktohen në data specifike, por vetëm ata që janë të përfshirë drejtpërdrejtë informohen, edhe pse mund të ketë disa përjashtime kur këto informata bëhen publike (KDI 2010, f.37).

Mbikëqyrja e prokurimit rregullohet me Ligjin për Prokurimin Publik, i cili është miratuar më 2003, ndryshuar më 2007, si dhe është zëvendësuar me një ligj të ri të miratuar më 2011. Në kohën e miratimit të tij, ky ligj ishte pikë kthese për institucionet publike. Ai obligoi ato që të konsolidonin njësitë e tyre të prokurimit dhe të zbatonin ligjin për të siguruar efikasitet maksimal, transparencë, efektshmëri në kosto, si dhe përdorim të drejtë të fondeve dhe burimeve publike në Kosovë (Ligji për prokurimin publik, 2003, neni 1.1). Përveç këtyre, ligji i ri përfshin disa dispozita të marra nga një Direktivë e BE-së, në përputhje me standardet ndërkombëtare. Nuk ka legjislacion specifik që rregullon prokurimin e mbrojtjes dhe sigurisë. Legjislacioni i FSK-së dhe PK-së nuk përmban dispozita të veçanta për procedurat e prokurimit, që do të thotë që ato duhet të jenë në përputhje me Ligjin për Prokurimin Publik të Kosovës. Megjithatë, Ligji për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë (AKI) përfshin një dispozitë që përcakton që, "në rrethana të jashtëzakonshme për punën e AKI-së, Drejtori i AKI-

65 Pasi ky hulumtim është bërë qysh prej vitit 2008, pasqyrat financiare janë në dispozicion për vitin 2008 dhe 2009. Të dhënat janë të pjesshme për vitin 2010.

së në situata specifike mund të shpenzojë fonde pa u kujdesur për dispozitat e ligjeve që kanë të bëjnë me shpenzimet qeveritare» (Ligji për AKI 2008, neni 42.1).

Prokurimi në sektorin e sigurisë në përgjithësi është kritikuar gjithashtu nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, shoqëria civile dhe mediat për mungesë transparence. Shpalljet e tenderave, që bëhen vetëm në faqet zyrtare të institucioneve apo agjencive të prokurimit, mund të mos jenë të mjaftueshme në implementimin e dispozitave të transparencës në Ligjin për qasje në dokumentet zyrtare. Nuk ka të dhëna që tregojnë se shumica e tenderave janë botuar në gazeta ditore apo të tjera për të arritur më shumë ofertues të mundshëm. Edhe pse institucionet e sigurisë rregullisht publikojnë informata për kontraktimin, anulimin e tenderave apo ftesat për tendera në faqet e tyre të internetit, këto informata nuk freskohen rregullisht. Për më tepër, publikimi për të gjitha autoritetet kontraktuese bëhet me rreth tre muaj vonesë.

Një numër mangësish në praktikat e prokurimit të aktorëve të ndryshëm të sigurisë janë identifikuar nga autorët. Mangësitë në menaxhimin e prokurimit janë të dukshme në kuptimin e lëvizjeve të shumta të zyrtarëve të prokurimit në nivele qendrore e lokale. Trajnimi që i ofrohet zyrtarëve të prokurimit, organizuar qysh prej vitit 2009, është i pamjaftueshëm dhe nuk ka qenë në pajtim me ligjet në fuqi (QKSS, 2012).

Tenderët e drejtpërdrejtë janë një prej problemeve kryesore në prokurimin publik në Kosovë. Sipas rregullave të prokurimit, tenderët mund t'i jepen një kompanie të vetme pa ndonjë ftesë për tender, vetëm nëse ky ofrues shërbimesh është i «specializuar» në një shërbim apo mall specifik. Rritja e konsiderueshme e tenderave njëburimorë në vitet e fundit ngre shqetësime serioze në lidhje me mungesën e konkurrencës së hapur dhe mosrrespektimin e procedurave të rregullta të prokurimit. Shifrat e përgjithshme tregojnë që tenderat që kalojnë në procedura njëburimore në gjithë sektorin publik janë rritur nga pesëdhjetë milionë Euro më 2008 në njëqindegjashtëdhjetëkatër milionë euro më 2009. Vetëm mund të supozohet që aktorët publikë me qëllim anashkalojnë procedurat e rregullta. Arsyet e tyre për favorizimin e kompanive të caktuara mund të lidhet, në disa raste, me korrupsionin.

Autorët kanë kërkuar të dhëna për dy institucionet e sigurisë, FSK-në dhe PK-në, për aplikimin e procedurave jotransparente dhe jokonkurrese. Sipas të dhënave të ofruara nga Agjencia e Prokurimit Publik për periudhën fiskale të vitit 2009, PK-ja ka prokuruar pesëmbëdhjetë kontrata me një fertues me total prej €892,167.46. FSK-ja ka prokuruar shtatë kontrata me shumë mbi dyqind mijë euro.⁶⁶ Këto të dhëna nuk përfshijnë procedurat me një ofertues të përdorura nga MPB-ja, AKI-ja apo institucionet të tjera të sektorit të sigurisë.

Sipas deklaratave të zyrtarëve, këto shuma vetëm tregojnë fondet e ndara dhe nuk do të thotë që PK-ja dhe FSK-ja kanë shpenzuar të gjitha shumat e parashikuara në prokurime me një ofertues. Në përgjithësi, për shkak të abuzimeve potenciale të fondëve publike, prokurimi publik mbetet fusha më e diskutueshme.

66 221,621,00 Euros: (PPA database, 2010)

3.2.2. Mbikëqyrja e shkeljeve të ligjit dhe të drejtave të njeriut

Sektori i sigurisë në Kosovë është themeluar për një kohë të shkurtër, si dhe është ndërtuar në një mjedis post-konflikti, ku autoritetet ndërkombëtare dhe lokale kanë kontribuar në masë enorme në ndërtimin e institucioneve të sigurisë që veprojnë në pajtim me parimet demokratike.

Si rezultat, çështja e shkeljeve të ligjit dhe të drejtave të njeriut asnjëherë nuk ka qenë shqetësim i sektorit të sigurisë. Duhet vërejtur që shkeljet e të drejtave të njeriut nga punonjësit e sektorit të sigurisë kanë ndodhur rrallë. Edhe pse ka informata të kufizuara për institucionet e sigurisë të themeluara rishtas, Policia e Kosovës, si institucioni më i dalluar i sigurisë në Kosovë, padyshim ka dhënë një shembull të mirë. Statistikat tregojnë që ka shumë pak ankesa të iniciuara nga qytetarët ndaj policisë për shkelje të ligjit dhe të drejtave të njeriut. Inspektorati policor ka shqyrtuar njëmijënjëqindetëtdhjetëpesë ankesa, prej të cilave 577 kanë qenë ankesa të iniciuara nga qytetarët, ndërsa 595 të iniciuara nga policia (QKSS, 2012). Nga këto ankesa, IPK-ja ka vazhduar hetimin e 408 rasteve, si dhe i ka kthyer 541 raste Njësisë së PK-së për Standarde Profesionale (NJSP).

Total number of cases investigated by PIK	408
Numri total i rasteve të hetuara nga IPK	20%
Pretendimet serioze disiplinore kundër oficerëve të PK-së	13%
Pohimet për përdorim të paarsyeshëm të forcës nga pjesëtarët e PK-së	12%
Rastet e dyshuara të korrupsionit	2%

(Burimi: Departamenti Amerikan i Shtetit, 2010)

Vendimet gjyqësore për raste penale kanë qenë në pritje në 106 raste, ndërsa njëqind raste kanë qenë në trajtim nga Komisioni i Lartë për Emërime dhe Disiplinë Policore. Nga 408 rastet e hetuara nga IPK-ja, njëzet për qind kanë qenë pohime për shkelje serioze të disiplinës. Nga shkeljet disiplinore, njëzet për qind kanë qenë për raste serioze të sjelljes së papërshtatshme nga zyrtarë policor, trembëdhjetë për qind ishin pohime të përdorimit të papërshtatshëm të forcës, dymbëdhjetë për qind vepra penale (që i janë referuar prokurorisë), nëntë për qind për mosbindje serioze, dy për qind ankesa për korrupsion, ndërsa të tjerat shkelje të ndryshme të kategorizuara si serioze (Departamenti Amerikan i Shtetit, 2010). Përveç këtyre, gjatë vitit 2009 dhe 2010, grupi më i shënjestruar, i cili është përballur me përdorim të tepruar të forcës nga policia gjatë demonstratave të tyre, kanë qenë aktivistët e "Vetëvendosje"⁶⁷. Sipas këtyre statistikave nuk ka raste specifike kur policia ka diskriminuar në bazë të paragjyqimeve etnike, gjinore apo të tjera. Në përgjithësi, numri i rasteve të veprave serioze të

67 Vetëvendosje fillimisht ka qenë lëvizje e shoqërisë civile. Gjatë zgjedhjeve të përgjithshme më 2010, u transformua në parti politike, duke u bërë partia e tretë më e madhe parlamentare në Kosovë.

kryera nga oficerët e policisë është i ulët. Megjithatë, shqetësimi më i madh mbetet politizimi i policisë (Raporti i Progresit, Kosovë, 2011) gjë që mund të shpjegojë qasjen e oficerëve të policisë ndaj aktivistëve të “Vetëvendosjes”, lëvizje politike që i përket partisë së dytë më të madhe opozitare në Kosovë.

3.2.3. Transparenca e institucioneve të sigurisë

Në vitet e fundit, Kosova ka pasur përvojë të mirë në zbatimin e Ligjit për Qasje në Dokumentet Zyrtare (2003). Ky ligj ka ndihmuar në zhvillimin e shprehive për qasje në informata, por nuk ka qenë aq i gjerë sa për të mbuluar kërkesat e një administratë publike që po shtohet, si dhe kërkesat në rritje të shoqërisë civile dhe mediave për akses në dokumente publike. Kjo ka çuar në miratimin e ligjit të ri më 2011 (QKSS, 2012).

Aktorët e sigurisë kanë mungesë të kapaciteteve administrative të nevojshme për t’iu përgjigjur kërkesave të palëve të interesuara për qasje në dokumente. Policia e Kosovës (PK) raportohet të jetë «kampioni» i ofrimit të informatave në kohë, në krahasim me institucionet tjera të sigurisë. Kjo mund të mos jetë reflektim i saktë i institucioneve të reja të sigurisë, pasi që policia pranon më shumë kërkesa për qasje në dokumente zyrtare në krahasim me FSK-në apo AKI-në, si dhe në veçanti, mbart një ngarkesë më të madhe të sigurisë publike. Megjithatë, duhet vërejtur edhe transparenta e kufizuar e AKI-së dhe FSK-së, në bazë të përgjigjeve të shpeshta negative ndaj kërkesave të shoqërisë civile dhe gazetarëve.

Raportet e organizatave të shoqërisë civile gjithashtu kanë kritikuar implementimin e rregullave relevante nga administrata publike, duke theksuar që «kërkesat dhe emailt përballen me një mur heshenjeje» (YIHR 2010: 24). Megjithatë, në bazë të faktit që nuk ka pasur ankesa të parashtruara tek Ombudspersoni kundër institucioneve të sigurisë në lidhje me qasjen në informata, do të mund të përfundohej që sektori mund të jetë më mirë, në krahasim me institucionet tjera publike. Problemet themelore mbeten qasja në rastet «e ndjeshme» në sektorin e sigurisë, si dhe vonesat në konsolidimin e sistemit për klasifikimin e informatave deri në fund të vitit 2011 (Raporti i Progresit KE, Kosovë, 2011, f.30).

Sipas nenit 7 të ligjit, Zyra e Ombudspersonit në Kosovë mund të pranojë ankesa për refuzimet e pretenduara ndaj qasjes në informata. Megjithatë, fuqia e Ombudspersonit është e kufizuar në kërkimin e arsyeve nga institucionet për refuzim të qasjes apo për mungesë reagimi (QKSS, 2012).

4. Mbikëqyrja horizontale e sektorit të sigurisë në Kosovë

4.1. Mbikëqyrja parlamentare

Mbikëqyrja parlamentare e sektorit të sigurisë në Kosovë është e re dhe me përvojë të kufizuar. Është themeluar në fund të vitit 2006. Por, konsolidimi gjithëpërfshirës i mbikëqyrjes parlamentare ka ndodhur vetëm pas vitit 2008. Pas shpalljes së pavarësisë, u bë e mundur që të gjitha institucionet vendore të sigurisë të vihen nën lupën e parlamentit.

Në përgjithësi, më 2011 dhe 2012, janë dy komisione parlamentare që kanë mandat të mbikëqyrin sektorin e sigurisë së Kosovës: Komisioni për Punë të Brendshme, Siguri dhe Forcën e Sigurisë së Kosovës, si dhe Komisioni për Mbikëqyrje të Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë. Komisioni i parë mbulon mbikëqyrjen e policisë, forcës së sigurisë, menaxhimit e emergjencave dhe mekanizmat e tjerë brenda fushëveprimit të punëve të brendshme. Komisioni tjetër mbulon, në mënyrë specifike dhe ekskluzive, Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë. Mbikëqyrja indirekte e sektorit të sigurisë nga komisionet e përgjithshme është vendosur menjëherë pas themelimit të Kuvendit të Kosovës më 2001. Mes këtyre komisioneve, të cilët vazhdojnë të mbikëqyrin fusha të rëndësishme të sektorit të sigurisë, janë edhe Komisioni për Buxhetin dhe Financat, që ka kompetencë të mbikëqyrë financat e të gjitha institucioneve të financuara nga publiku (përfshirë ato të sektorit të sigurisë), Komisioni për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve dhe Kthim, si dhe Komisioni për të Drejta të Njeriut, Barazi Gjinore, Persona të Pagjetur dhe Peticione, me përgjegjësi të mbikëqyrjes së të drejtave të njeriut, sidomos atyre që kanë të bëjnë me sektorin e sigurisë.

Pavarësisht shënjave të para pozitive, as komisionet e përgjithshme e as ato specifike të sektorit të sigurisë nuk kanë qenë të suksesshme në përgjegjësitë e tyre të mbikëqyrjes. Një përjashtim është mbikëqyrja e të drejtave të njeriut që ka qenë më e avancuar në krahasim me fushat tjera. Për të arritur këtë përparim, Kuvendi i Kosovës (KK) ka themeluar komisione të ndryshme parlamentare për mbulimin e çështjeve të të drejtave të njeriut. Është me rëndësi të përmendet që Komisioni për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve dhe Kthim është i vetmi komision i përhershëm i KK-së që mandatohet me Kushtetutë. Vëmendja e KK-së ndaj të drejtave të njeriut ka pasur ndikim në sektorin e sigurisë. Institucionet e sigurisë tanimë kanë konsideratë më të madhe ndaj mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe kushteve për qasje të barabartë ndaj punësimit. Suksesi në lidhje me mbikëqyrjen e të drejtave të njeriut nga Kuvendi i Kosovës do të mund të konsiderohej përjashtim, për shkak të vëmendjes që i kushtohet nga mekanizmat vendorë dhe ndërkombëtarë që veprojnë në Kosovë promovimit të një mjedisi ndëretnik dhe ndërkulturor.

Mbikëqyrja e shpenzimeve buxhetore në sektorin e sigurisë megjithatë mbetet shqetësuese. Edhe pse ekzistojnë komisione kompetente për mbikëqyrje, gati nuk ka pasur fare diskutime nga komisioni parlamentar në lidhje me shpenzimet buxhetore

të sektorit të sigurisë. I vetmi rast ku mund të ketë diskutim parlamentar për çështjet buxhetore është koha kur diskutohen Raportet Vjetore të Auditorit Gjeneral. Deri tani, komisionet parlamentare nuk kanë iniciuar ndonjë diskutim ad-hok parlamentar specifik për shpenzimet buxhetore të institucioneve të sigurisë (Venhari, 2010). Shqetësimi më i madh është edhe fakti që kontratat që tejkalojnë shumën prej një milion euro nuk i janë nënshtruar diskutimit, përveçse kur kërkohet ligjrisht. Kjo ngushton përpjekjet e parlamentit në mbikëqyrje e shpenzimeve buxhetore, e sidomos kontratave me vlera të mëdha në sektorin e sigurisë. Për më tepër, kjo tregon interesim të kufizuar të deputetëve në ushtrimin e rolit të tyre në mbikëqyrjen e shpenzimeve të fondeve publike.

Mbikëqyrja parlamentare e aktiviteteve dhe politikave të institucioneve të sigurisë është gati inekzistente. Këto komisione kanë dështuar në adresimin e shumicës së mangësive të sektorit të sigurisë në kuptimin e miratimit të strategjive, implementimit të praktikave të mira qeverisëse, si dhe politikave të tjera të rëndësishme qeveritare. Kjo mund të jetë në dëm të kontrolleve dhe baraspeshave mes shtyllës legjislative dhe ekzekutive brenda këtij sektori (QKSS, 2012). Nuk ka pasur diskutime as në komisione e as në seanca plenare për miratimin e një strategjie të sigurisë së Kosovës, e as strategji të tjera institucionale.

Mangësitë kryesore që shfaqin performancën e dobët në mbikëqyrjen parlamentare kanë të bëjnë me profesionalizmin e kufizuar të stafit të Kuvendit, përveç mungesës së përpjekjeve nga vetë deputetët (Selmani, 2010). Në lidhje me rekrutimin e stafit mbështetës parlamentar, ka të dhëna që anshmëria politike dhe preferencat personale ndikojnë në angazhimin e personelit. Ky problem është i zakonshëm në gjithë administratën publike në Kosovë. Kjo do të mund të ishte një shpjegim për numrin relativisht të ulët të stafit të kualifikuar në komisionet parlamentare, gjë që theksohet në një numër raportesh të ndryshme (KDI, 2011). Përveç këtyre, ka edhe një mungesë të vullnetit politik të shprehur nga liderët politikë apo institucionalë që të shtyhen përpara proceset. Kjo ndodh për shkak të një kombinimi mes interesave personalë apo partiakë dhe ndikimit që kanë mbi anëtarët e tjerë të Parlamentit, gjë që tregon që në praktikë KK ka shumë më pak ndikim tek aktorët e sektorit të sigurisë sesa që i jepet me ligj.

4.2. Institucionet e pavarura të shtetit

Institucionet e pavarura të shtetit janë ndër mekanizmat më kryesorë për mbikëqyrjen e institucioneve të sigurisë, sidomos në kuptimin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe përdorimit të duhur të fondeve publike.

Tabela 3 – Komisionet parlamentare mbikëqyrëse të Sektorit të Sigurisë

Komisionet parlamentare mbikëqyrëse përgjegjëse për Policinë e Kosovës	Komisionet parlamentare mbikëqyrëse përgjegjëse për Forcën e Sigurisë së Kosovës	Komisionet parlamentare përgjegjëse për AKI
Komisioni parlamentar për Punë të Brendshme dhe Siguri dhe Mbikëqyrje të Forcës së Sigurisë së Kosovës	Komisioni parlamentar për Punë të Brendshme dhe Siguri dhe Mbikëqyrje të Forcës së Sigurisë së Kosovës	Komisioni parlamentar për mbikëqyrje të Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë
Komisioni parlamentar për Buxhet e Financa	Komisioni parlamentar për Buxhetin dhe Financat	
Komisioni Mbikëqyrës i Financave Publike	Komisioni Mbikëqyrës i Financave Publike	
Komisioni për Legjislacion	Komisioni për Legjislacion	
Komisioni për të drejta të njeriut, barazi gjinore, persona të pagjetur dhe peticione	Komisioni për të drejta të njeriut, barazi gjinore, persona të pagjetur dhe peticione	

I vetmi institucion i pavarur shtetëror i autorizuar për mbikëqyrje të mbrojtjes së të drejtave të njeriut në gjitha fushat publike, duke përfshirë sektorin e sigurisë, është Institucioni i Avokatit të Popullit në Kosovë (Ombudspersoni). Meqënëse sektori i sigurisë është një prej fushave të shumta të mbikëqyrjes që mbulohej nga Ombudspersoni, ky institucion ka kapacitete të kufizuara. Ombudspersoni ka mungesë të personelit të mjaftueshëm për të kryer trajnime adekuate. Një pjesë e konsiderueshme e personelit të kualifikuar është larguar për shkak të mbështetjes së parregullt financiare dhe pagave të ulëta. Institucioni i Ombudspersonit gjithashtu ka mungesë të hapësirës dhe ambienteve në nivelin lokal dhe atë qendror (Jashari, 2010). Ombudspersoni shpesh përballet edhe me ndërhyrje politike që ka penguar punën e tij (YIHR, 2009). Edhe pse Ombudspersoni nuk ka ndonjë konsistencë në raportimet e veta, raportet e tij kanë përmendur disa raste të shkeljeve të të drejtave të njeriut të shkaktuara nga institucionet e sigurisë. Në Raportin e fundit Vjetor të publikuar nga Ombudspersoni (2008/2009), janë përmendur vetëm njëzetetë raste të shkeljeve të të drejtave të njeriut të shkaktuara nga policia. Kjo paraqet vetëm pesë për qind të të gjitha rasteve, ndërsa vetëm një rast është raportuar për FSK-në, e asnjë për AKI-në (Ombudsperson, 2010). Mes grupeve më të cënueshme që janë prekur nga shkeljet e të drejtave të njeriut nga policia janë aktivistët nga "Vetëvendosje". Megjithatë, raporti nuk identifikon ndonjë grup të caktuar si shënjestër e cënueshme që ka nevojë për vëmendje specifike, përveç grupeve tradicionale si gjinia dhe komunitetet etnike, për të cilat jepen statistikat.

Ekzistojnë dy institucione të pavarura në Kosovë, të cilat janë themeluar të kontrollojnë shpenzimet e fondeve publike: Zyra e Auditorit Gjeneral (ZAGJ) dhe Agjencia Anti-Korrupsion (AAK). Roli i ZAGJ-së është të kryejë mbikëqyrje të pavarur të gjitha shpenzimeve buxhetore të fondeve publike. ZAGJ-ja kryen auditime të rregullta dhe publikon raporte vjetore për secilin institucion publik dhe për ndërmarrjet private financimi i të cilave përfshin edhe fonde të ndara nga Buxheti i Kosovës (Ligji për ZAGJ,

2008). Roli i AAK-së është i ndërlidhur me hetimin e rasteve të korrupsionit. AAK-ja është përgjegjëse për hetimin e të gjithë pretendimeve ndaj punonjëseve të sektorit publik në lidhje me keqpërdorimet e mundshme të fondeve publike apo nepotizmit (Ligji për AAK-në, 2009).

Edhe ZAGJ edhe AAK i dorëzojnë raportet e veta vjetore në parlament në mënyrë të rregullt. Megjithatë, ka raste kur parlamenti ka vonuar diskutimet e këtyre raporteve. Kjo ka ndodhur për shkak të përpjekjeve nga aktorët që veprojnë në nivel qeveritar apo politik që të bëjnë presion mbi këto institucione që të «rregullojnë» gjetjet e theksuara nga raportet sipas interesave të tyre individualë apo partiakë (QKSS, 2010). Këto raporte kanë ofruar të dhëna që theksojnë mungesën e efikasitetit, keqmenaxhimin dhe keqpërdorimin e fondeve publike nga institucionet e sigurisë, si dhe kanë ofruar rekomandime për këto institucione për shpenzim sa më efikas të fondeve publike. Megjithatë, raportet kanë theksuar që në shumicën e rasteve institucionet e sigurisë i përgjigjen këtyre rekomandimeve.

4.3. Kontrolli gjyqësor

Sistemi i drejtësisë në Kosovë është sektori më i brishtë në vend. Ai vazhdimisht përballlet me kritika në lidhje me efikasitetin e tij, nivelin e lartë të korrupsionit dhe mungesën e profesionalizmit. Për momentin i është nënshtruar reformave të përgjithshme të cilat duhen përfunduar deri më 2013 (QKSS, 2010). Sipas Kushtetutës, në parim, Kosova ka një sistem të unifikuar e të pavarur gjyqësor. Organizimi aktual i gjyqësorit përfshin Gjykatën Supreme, gjykatat e qarkut dhe gjykatat komunale (që janë gjykatat e rregullta), si dhe gjykatat për kundërvajtje dhe gjykatat ekonomike të qarkut (që janë gjykata të specializuara).

Roli i gjyqësorit në mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë është veçanërisht i rëndësishëm në kuptimin e përdorimit të forcës nga zyrtarët e zbatimit të ligjit, trajtimit në ndalim dhe arrest, si dhe përdorimin e masave speciale hetimore. Në parim, i vetmi institucion vendor i sigurisë që ka të drejtë të përdorë forcën është Policia e Kosovës. Rojet që punojnë në Shërbimet Korrektuese të Kosovës megjithatë kanë kompetenca të kufizuara të përdorimit të forcës. Në 2010, gjykatat në Kosovë kanë regjistruar vetëm njëmbëdhjetë raste kundër oficerëve të policisë, dhe asnjë ndaj zyrtarëve të doganave apo personelit të shërbimit korrektues. Përkundër këtij regjistri, "Raporti i Progresit për Kosovën" i vitit 2010 nga Komisioni Evropian thekson, në një paragraf për të drejtat civile dhe politike, që qeveria e Kosovës duhet të bëjë më shumë për ndalimin e torturës, pretendimeve të keqtrajtimit dhe përdorimit të tepërt të forcës nga policia dhe personeli i burgjeve (Progres-Raporti i KE-së, Kosovë, 2010).

Trajtimi i të ndaluarve dhe paraburgim është një aspekt tjetër i rëndësishëm i kontrollit gjyqësor. Policia e Kosovës është aktori kryesor me të drejtë të arrestimit dhe mbajtjes së individëve. Sipas legjislacionit, personat e arrestuar kanë të drejtë të kenë kontrollin mjekësor dhe trajtim mjekësor, duke përfshirë trajtimin psikiatrik (Kodi i Procedurës Penale, 2004). Raportet theksojnë që ndihmat dhe trajtimet në qendrat e ndalimit janë duke përparuar drejt standardeve minimale, megjithatë problemet në

gjyqësor janë duke ndikuar në të drejtat e të ndaluarve. Ka shqetësime ë dukshme që vendimet për paraburgim (fillestar dhe zgjatje të tij) kanë arsyetime të dobëta, përkundër faktit që edhe e drejta ndërkombëtare edhe korniza ligjore në Kosovë qartësisht kërkojnë arsyetim të plotë. Vonesat në dërgimin e raporteve nga Policia e Kosovës tek prokurorët paraqet një pengesë të stërmadhe për ta dhe aftësinë e tyre për të hartuar kërkesa kompetente e të argumentuara për paraburgim (OSBE, 2009). Për sa i përket kapaciteteve administrative, megjithë përparimin e dukshëm, mungesa e hapësirave të mjaftueshme të zyrave për personelin e gjyqësorit ende mbetet shqetësim.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm në lidhje me gjyqësorin është autorizimi i masave të veçanta hetimore. Policia e Kosovës, Agjencia e Kosovës për Inteligjencë dhe EULEX-i mund të autorizohen me urdhra gjyqësorë që të përdorin masa speciale hetimore⁶⁸. Sipas legjislacionit, përdorimi i masave të veçanta hetimore ushtrohet me një tërësi të gjerë të metodave⁶⁹. Për sa i përket shfrytëzimit të masave speciale hetimore nga Agjencia Kosovare e Inteligjencës, Gjyqtari i Gjykatës Supreme, pas shqyrtimit të një kërkesë me shkrim të bërë nën betim dhe të miratuar nga Drejtori i AKI-së apo zëvendës drejtori i saj, ka autoritetin që të japë leje për përdorimin e përgjimit për AKI-në (Ligji për AKI-në, 2008). Megjithatë, ishtuquajturi përgjim emergjent i lejon drejtorit apo zëvendës drejtorit të AKI-së që të japë urdhër verbal për masa të veçanta hetimore pa urdhër nga gjyqtari i Gjykatës Supreme. Ata pastaj janë të detyruar të informojnë gjyqtarin brenda dyzetetë orëve. Përdorimi i këtij mekanizmi ngre dyshime për të kuptuar nëse ka ndonjë kriter konkret që do të legjitimonte përdorimin e përgjimit emergjent (Hasani, 2011).

Edhe pse është arritur përparim i matshëm në kushtet dhe trajtimin e njerëzve brenda sistemit korrektues, pengesa kryesore ndaj sistemit të drejtësisë mbetet vetë gjyqësori. Sipas raporteve të publikuara dhe të shqyrtuara, gjyqësori udhëheq sondazhet kur vjen puna tek korrupsioni. Korrupsioni brenda këtij sistemi fillon nga gjyqtarët e prokurorët dhe vazhdon deri tek avokatët, noterët, etj. Ky nivel i lartë i korrupsionit është duke minimizuar përparimin e arritur nga policia dhe sistemi korrektues në Kosovë. Ekzistojnë shumë raste kriminale që janë raportuar nga policia, por që kanë përfunduar të pashqyrtuar plotësisht nga gjykatat. Po kështu, ka njerëz që mbahen në paraburgim me vite, duke pritur gjykimin, ndërsa në raste të tjera, njerëzit e akuzuar për të njëjtat vepra lejohen të mbrohen në gjëndje të lirë. Në këtë kuptim, reforma gjyqësore që ka filluar më 2010 është hapi më i rëndësishëm në përmirësimin e sundimit të ligjit dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut në Kosovë.

68 Për më shumë hollësi për rastet e aturizimit të masave speciale hetimore, shih: Kodi Penal dhe Kodi I Procedurës Penale të Kosovës (për Policinë dhe EULEX-in), si dhe Ligjin për Agjencinë Kosovare të Inteligjencës (Për AKI).

69 Përgjimi i fshehtë fotografik apo vizual; monitorimi i fshehtë i bisedave; hetimi i pakove postare; përgjimi i komunikimeve me rrjet kompjuterik; dorëzimi i kontrolluar i postës; prëdorimi i mjeteve të përcjelljes apo pozicionimit; blerja e simuluar e sendeve; simulimi i veprës së korrupsionit; hetimi i fshehtë; përgjimi i telefonatave; si dhe zbulimi i të dhënave financiare.

5. Përfundim

Pas vitit 2008, Kosova ka miratuar kornizën bazë ligjore që përcakton rolin e institucioneve të sigurisë. Megjithatë, duket që shumica e ligjeve të sektorit të sigurisë nuk ka reflektuar nevojat e brendshme, si dhe ka pasur përfshirje të kufizuar të vendorëve në proces. Duhet bërë më shumë përpjekje në përfshirjen e politikë-bërësve dhe shoqërisë civile apo qytetarëve në proces. Përfshirja, edhe pse është një prej parimeve kryesore në teorinë e Reformimit të Sektorit të Sigurisë, është aplikuar shumë pak në zhvillimet e fundit ligjore në Kosovë. Si pasojë, një pjesë e legjislacionit menjëherë ka pasur nevojë për ndryshime. Konteksti politik është një tregues tjetër që shtyn reformën. Kështu, konteksti politik është tregues qenësor për definimin e vizionit dhe misionit për gjithë sektorin e sigurisë në Kosovë.

Ka përparim në kuptimin e qeverisjes së mirë në sektorin e sigurisë, edhe pse ai është në fazat e hershme të zhvillimit. Në përgjithësi, ka mekanizma të brendshëm të theme-luar ose brenda institucioneve të sigurisë ose brenda ministrive përkatëse. Ndërsa inspektorati policor ka një dosje të konsiderueshme të implementimit, mekanizmat të tjerë të kontrollit të brendshëm kanë praktikë të kufizuar, sidomos në institucionet e reja të sigurisë. As FSK-ja e as AKI-ja nuk kanë publikuar raporte e as nuk kanë bërë ndonjë pasqyrë të punës së mekanizmave të tyre të kontrollit të brendshëm në publik.

Ekziston një nivel i mjaftueshëm i mbrojtjes së të drejtave të njeriut që është demonstruar në praktikë. Edhe përfaqësimi gjinor edhe ai etnik në sektorin e sigurisë janë relativisht të lartë. Problemet në sektorin e sigurisë në Kosovë janë të dukshme në transparencën financiare dhe qeverisje. Kontrolli buxhetor i institucioneve të sigurisë është i pamjaftueshëm, ndërsa transparenca e tyre buxhetore është e pakët. Deri tani, asnjë institucion i sigurisë nuk i ka raportuar Kuvendit të Kosovës për kontrata që tejkalojnë një milion euro, edhe pse miratimi i këtyre kontratave nga Kuvendi kërkohet me ligj.

Mbikëqyrja horizontale në sektorin e sigurisë është kryesisht funksionale, duke përfshirë mbikëqyrjen e ushtruar nga mekanizmat e jashtëm si parlamenti, institucionet e pavarura të shtetit, gjyqësori dhe shoqëria civile. Sfidat kryesore ndaj mbikëqyrjes së jashtme janë mungesa e praktikave të vendosura brenda institucioneve të sigurisë dhe përmes mekanizmave të jashtëm. Kuvendi i Kosovës ka vendosur infrastrukturën e nevojshme për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë. Edhe komisioni parlamentar për sektorin e sigurisë edhe komisionet tjera kanë përgjegjësi për mbikëqyrje. Por, ekziston problemi në kuptimin e kapaciteteve profesionale. Gati asnjë komision parlamentar nuk ka kapacitete të mjaftueshme për fushën e tyre. Kjo kufizon efikasitetin dhe cilësinë e punës së tyre.

Përfundimisht, edhe pse institucionet e pavarura të shtetit janë themeluar, shumica e tyre përballen me një sërë sfidash në ushtrimin e mbikëqyrjes. Ndër më themeloret janë buxhetet e kufizuara, personeli i kufizuar, mungesa e kapaciteteve profesionale, qarkullimi i madh i personelit, si dhe hapësirat e kufizuara për zyra. Shumica e këtyre institucioneve gjithashtu përballen me sfida komplekse që dalin nga presioni dhe ndërhyrjet politike.

6. Rekomandime

6.1. Kontrolli i brendshëm i sektorit të sigurisë

- Sa i përket kontrollit të brendshëm të policisë, duhet miratuar një ligj i ri mbi PK-në sa më shpejt që është e mundur. Dispozitat e tij duhet të jenë në harmoni me Ligjin për Inspektoratin Policor të Kosovës.
- Mekanizmat e kontrollit të brendshëm të Forcës së Sigurisë së Kosovës dhe Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë duhet të jenë më transparentë. Ata duhet të publikojnë raportet e tyre rregullisht para institucionit përkatës. Kjo do t'i ofronte publikut një pasqyrë të qartë të trajtimit të personelit dhe implementimit të praktikave të qeverisjes së mirë brenda secilit institucion.
- Transparenca buxhetore duhet të përmirësohet. Institucionet e sektorit të sigurisë duhet të fillojnë t'i bëjnë parlamentit kërkesat për miratim të të gjitha kontratave që tejkalojnë shumën prej një milion Euro.

6.2. Kuvendi i Kosovës, institucionet e pavarura dhe sistemi i drejtësisë

- Parlamenti duhet të jetë më efikas kur analizon raportet vjetore të dorëzuara nga institucionet e pavarura të shtetit. Ai duhet të shmangë vonesat për të eliminuar presionin e mundshëm të imponuar nga aktorët politikë apo grupet tjera që mund të kenë interesa për ndryshimin e gjetjeve të dhëna me ato raporte.
- Sistemi i drejtësisë duhet të përmirësojë praktikën dhe efikasitetin e tij, për të mos penguar kontributin dhe përparimin e arritur nga institucionet tjera të sigurisë, sidomos përparimin e Policisë së Kosovës dhe Shërbimit Korrektues të Kosovës.

Bibliografia

Legjislacioni

1. Kushtetuta e Kosovës, Kuvendi i Kosovës, qershor 2008.
2. Ligji mbi Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm, Kuvendi i Kosovës, 2008.
3. Ligji mbi themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës, qershor 2008, Kuvendi i Kosovës.
4. Ligji mbi Agjencinë Kosovare të Inteligjencës, Kuvendi i Kosovës, qershor 2008.
5. Ligji mbi Forcën e Sigurisë së Kosovës, Kuvendi i Kosovës, qershor 2008.
6. Ligji mbi Inspektoratin Policor të Kosovës, Kuvendi i Kosovës, tetor 2010.
7. Ligji mbi Policinë, Kuvendi i Kosovës, qershor 2008.
8. Ligji mbi Prokurimin Publik, Kuvendi i Kosovës, shkurt 2003.
9. Ligji mbi Menaxhimin e financave Publike dhe Përgjegjshmërinë, Kuvendi i Kosovës, janar 2003.

Raportet dhe zhurnalet

1. KE – Raporti i Progresit për Kosovën, 2010.
2. KE – Raporti i Progresit për Kosovën, 2011.
3. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS), Analiza kontekstuale e reformave të Sektorit të Sigurisë në Kosovë (1999-2009), Prishtinë, Mars 2011.
4. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS), Monitorimi dhe vlerësimi qeverisjes së mirë në sektorin e sigurisë në Kosovë, shkurt 2012.
5. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS), Funkcionet kontrolluese të institucioneve të pavarura shtetërore në sektorin e sigurisë në Kosovë, 2010
6. Kodi i Procedurës Penale, Kosovë 2001.
7. Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) 2011. < <http://www.kdi-kosova.org/publications/AdminKuvendit.pdf>>.
8. Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) gusht 2010.

9. Raporti i Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm (ZAGJ) – qershor 2010.
10. Raporti Vjetor i Ombudspersonit 2010 <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.ombudspersonkosovo.org%2Fnew%2Frepository%2Fdocs%2FRAPORIT%2520VJETOR%25202009%2520Shqip.pdf>>.
11. Raporti i OSBE-së për përdorimin e paraburgimit në procedurat penale në Kosovë: Shqyrtim gjithëpërfshirës dhe analizë e brengave të mbetura, faqe 7, nëntor 2009, Kosovë.
12. Agjencia e Prokurimit Publik (APP), baza e të dhënave, 2010.
13. Raporti i Departamentit Amerikan të Shtetit për Kosovën 2010 2010 <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,,SRB,,4da56db58b,0.html>.
14. Iniciativa Rinore për të Drejtat e Njeriut, Raport 2009 <http://archive.yihr.org/uploads/file/The%20Selection%20Process%20of%20the%20Ombudsperson%20in%20Kosovo,%20Albanian.pdf>.
15. Iniciativa Rinore për të Drejtat e Njeriut, Raport 2009: Gjendja e Kufizimit – Qeverisja dhe Shprehja e Lirë në Kosovë (Youth Initiative for Human Rights Report (YIHR) 2009 State of Constriction – Governance and Free Expression in Kosovo) http://ks.yihr.org/public/fck_files/ksfile/STATE%20of%20CONSTRUCTION%20read%20only.pdf

Intervista

1. Intervistë me Artan Venharin, KIPRED, 2010.
2. Intervistë me Driton Selmanajn, KDI, 2010.
3. Intervistë me Ilmi Jasharin, Zyra e Ombudspersonit, 2010.
4. Intervistë me Z. Fejzullah Hasani, Kryetar i Gjykatës Supreme, 18 shkurt 2011.

Kapitulli 5 – Maqedonia

Autorë: Andreja Bogdanovski⁷⁰

⁷⁰ Andreja Bogdanovski është Bashkëpunëtor Profesional për Hulumtime të Sigurisë në Institutin Analytica (www.analyticamk.org).

Shkurtesa dhe akronime

KMS	Komisioni për Mbrojtjen dhe Sigurinë
DSKZ	Drejtoria për Siguri dhe Kundërzbulim
RSS	Reforma e Sektorit të Sigurisë
MB	Ministria e Brendshme
MM	Ministria e Mbrojtjes
MPSH	Mekanizmi Parandalues Shtetëror
OMP	Operacionet për Mbështetje të Paqes
ZSHA	Zyra Shtetërore e Auditimit
SKBSP	Spektori për Kontrollin e Brendshëm dhe Standarte Profesionale

1. Hyrje

Maqedonia ka krijuar një tregues solid të reformimit të sektorit të sigurisë. Përparimi më i madh ka rezultuar nga përpjekjet për të mundësuar integrimin në BE dhe NATO. Qeverisja e mirë dhe kontrolli demokratik i sektorit të sigurisë kanë qenë pjesë e këtyre reformave, por jo të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë janë reformuar me të njëjtin hap. Synimi i këtij kapitulli është të ofrojë një pasqyrë të llogaridhënies dhe mbikëqyrjes së aktorëve kryesorë të sigurisë qysh prej pavarësisë së Maqedonisë në 1991.

Ky kapitull përqëndrohet në tre aktorë të sigurisë: Forcat e Armatosura⁷¹, policia dhe shërbimet e inteligjencës⁷². Ai shqyrton se si mbikëqyrja e këtyre institucioneve funksionon dhe sigurohet nga gjashtë organe: parlamenti, presidenti, gjykata kushtetuese, ombudsmeni, zyra shtetërore e auditimit, si dhe Sektori për Kontroll të Brendshëm dhe Standarde Profesionale (SKBSP). Teksti shpjegon se si puna e disa mekanizmave mbikëqyrës në lidhje me njërin prej aktorëve është më e mirë sesa në raport me tjerët (si puna e lëvdueshme e *Avokati i Popullit* të Republikës së Maqedonisë me policinë, në krahasim me performancën e tij të dobët për sa i përket mbikëqyrjes së shërbimeve të inteligjencës).

Përfundim i kryesor tregon se nga të tre aktorët, policia është më e mbikëqyrura, për shkak të pranisë së saj në jetën e përditshme, si dhe rreziku më i madh i shkeljeve të të drejtave të njeriut që krijohet nga kompetencat e saj të gjera.

Ky kapitull ka shfrytëzuar ligjet dhe rregulloret, intervistat dhe kërkesat për informata publike si burime primare⁷³. Intervistat janë bërë me profesionistë që kanë përvojë të konsiderueshme në fushën e sigurisë. Për disa nga treguesit, të dhënat kanë qenë aq të pakta sa hulumtimi ka mbetur i kufizuar (p.sh. pak informata ka mbi profilin e trajnimeve për deputetët). Analiza e raporteve nga organizatat ndërkombëtare dhe vendore kanë ndihmuar në përmbushjen e e boshllëqeve. Për një ilustrim më të mirë, secili nga të tre aktorët e sektorit të sigurisë të diskutuar në këtë kapitull, shoqërohet me një tabelë që ofron një pasqyrë të performancës së tyre me organet mbikëqyrëse.

71 Me "Forca të armatosura" ky dokument nënkupton Ushtrinë e Republikës së Maqedonisë, përcaktuar me Ligjin e Mbrojtjes (neni 1). Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 42/2001, 01.06.2001.

72 Me shërbime inteligjente, ky dokument nënkupton: Drejtorinë për Siguri dhe Kundërzbulim, Agjencinë e Inteligjencës dhe Njësinë Ushtarake për Inteligjencë dhe Kundërzbulim.

73 Pyetjet për kërkim të qasjes në informata publike i janë dërguar këtyre institucioneve: Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Mbrojtjes, Agjencia e Inteligjencës, Ombudsmeni, Presidenti, Gjykata Kushtetuese dhe parlamenti. Shumica e pyetjeve të përdorura janë hartuar nga Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë. Përgjigjet e pranuar sipas kësaj vegle të mbledhjes së të dhënave i referohen viteve 2008, 2009, 2010 dhe 2011.

2. Konteksti

Domosdoshmëria e reformimit të sektorit të sigurisë filloi pas pavarësisë në 1991. Në atë kohë, shumica e figurave në sektorin e sigurisë kishin qenë në pozita të larta në sistemin e kaluar politik. Nuk ishte e papritur që transformimi i sektorit të sigurisë nuk solli ndryshime të menjëhershme në kuptimin e llogaridhënies më të madhe dhe hapjes së institucioneve të sigurisë. Institucionet kryesore të sektorit të sigurisë në atë kohë fokusoheshin më pak në mbrojtjen e parimeve të transparencës dhe llogaridhënies, si dhe përqëndroheshin në mbrojtjen e pavarësisë së brishtë maqedone. Parlamenti u fokusua tek funksionet e tij legjislative dhe jo domosdoshmërisht në zhvillimin dhe përforcimin e mekanizmave mbikëqyrës. Institucionet e pavarura shtetërore si Ombudsmeni apo zyra e auditimit nuk u krijuan deri vonë (1997).

Pas skandaleve në vitet 90-të⁷⁴, u bë e qartë që reforma e institucioneve të sigurisë kishte nevojë për harmonizim. Shumica e reformave të sektorit të sigurisë janë mbështetur nga komuniteti donator (p.sh. OSBE, BE dhe NATO). Pas konfliktit të brendshëm të armatosur në 2001⁷⁵, sektori i sigurisë mori një nxitje të re për reformë dhe renovimin e arkitekturës së sigurisë. Përfaqësimi më i madh i komuniteteve etnike të ndryshme të Maqedonisë ishte thelbi Marrëveshjes Kornizë të Ohrit⁷⁶. Ky theks tek përfaqësimi u reflektua në reformën policore si dhe çoi në krijimin e patrullave shumetnike për të siguruar rendin publik në zonat e përziera etnike.

Policia ka përfutur ndihmë të konsiderueshme nga donatorët. Në 2002, në bashkëpunim me qeverinë, një grup ekspertësh mori mandatin nga ekipi i Komisionit Evropian për Drejtësi dhe Çështje të Brendshme që të propozojë një strategji për reformën e MB-së. Përveç kësaj, Misioni Evropian i Policisë (EUPOL Proxima) dhe Ekipi Këshillëdhënës Evropian për Policinë (EUPAT) patën rol në mbështetjen e reformës së policisë nga viti 2003 deri më 2006⁷⁷. Forcat e Armatosura të Maqedonisë kanë gëzuar mbështetjen ndërkombëtare si pjesë e përfshirjes së tyre në Planin e Veprimit për Anëtarësim në

74 Shembuj janë afera e përgjimit «Duvlo», (që do të thotë “huazim”) kur partia në pushtet në atë kohë (Unioni Social-Demokratik – SDSM) akuzohej për keqpërdorim të pajisjeve të përgjimit për të përgjuar komunikimet e partisë opozitare VMRO DPMNE (Organizata Revolucionare Maqedone – Partia Demokratike për Unitet Kombëtar Maqedon) si dhe në tentativën për atentat ndaj Presidentit Kiro Gligorov më 1995.

75 Ky studim trajton ngjarjet e vitit 2001 si “konflikt i armatosur” sipas përkufizimit të hartuar nga Departamenti i Paqes dhe Hulumtimit të Konfliktëve në Universitetin Uppsala: “Konflikti i armatosur është mospërputhje e kontestuar, që ka të bëjë me qeverinë dhe/ose territorin ku përdorimi i forcës së armatosur mes dy palëve, prej të cilave së paku një është qeveria e shtetit, rezulton në së paku 25 vdekje në betejë.” (gjendet tek http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/definition_of_armed_conflict/?languageld=1). Për analizë më të hollësishme të Konfliktit të armatosur më 2001, lutemi të konsultoni Grupin Ndërkombëtar të Krizave (2001).

76 Marrëveshja Kornizë e Ohrit ishte marrëveshja e paqes e nënshkruar nga Republika e Maqedonisë dhe përfaqësuesit etnikë shqiptarë më 13 gusht 2001. Marrëveshja përfundoi konfliktin e armatosur mes Ushtrisë Çlirimtare Kombëtare dhe forcave maqedone të sigurisë dhe vuri themelet e përmirësimit të të drejtave të shqiptarëve etnikë.

77 Më shumë informata për programet e BE-së Proxima dhe EUPAT mund të gjenden tek Instituti i Bashkimit Evropian për Marrëdhënie Ndërkombëtare (2009).

NATO qysh prej vitit 1999⁷⁸, kështu edhe Forcat e Armatura kanë kaluar disa cikle të ndryshme të reformës.

Tabela 1 – Komisionet parlamentare mbikëqyrëse të sektorit të sigurisë

Presidenti

Presidenti është shefi i Forcave të Armatura. Ai/ajo zgjedhet nga populli për një mandat pesëvjeçar. Kushtetuta i jep të drejtë presidentit të emërojë Shefin e Shtabit të Ushtrisë Maqedone. Sipas Kushtetutës, të gjitha ligjet e reja kërkojnë dekretimin e Presidentit, duke i dhënë atij fuqinë e vetos.

Parlamenti

Parlamenti është legjislativi, si dhe aktori me më shumë kompetenca kontrolli mbi sektorin e sigurisë. Mundësia e iniciimit, ndryshimit, miratimit dhe kthimit të legjislacionit i mundëson parlamentit të ndërhyjë në sektorin e sigurisë. Komisionet e ndara që diskutojnë punën e aktorëve të sigurisë i japin mundësi parlamentit që të ketë diskutime të hollësishe dhe thelbësore për këto institucione, të vërejnë dhe të veprojnë për parregullsitë, të ofrojnë rekomandime, etj. Aktualisht, katër komisione kanë mandat të mbikëqyrin sektorin e sigurisë.

Komisionet parlamentare

- Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri – me mandat të përcjellë Forcat e Armatura dhe Policinë, duke vepruar si komision epror për çështjet në lidhje me funksionimin e tyre;
- Komisioni i Përhershëm Hetimor për Mbrojtjen e Lirive dhe të Drejtave Civile – i vetmi organ parlamentar me rol hetimor, që vepron si pikë kontakti e parlamentit ku qytetarët mund të parashtrajnë ankesa për shkeljen e të drejtave të njeriut;
- Komisioni për Mbikëqyrjen e Punës së Drejtorisë së Sigurisë dhe Kundërbulimit dhe Agjencisë së Inteligjencës – përgjegjës për mbikëqyrjen e punës së Agjencisë së Inteligjencës dhe Drejtorisë së Sigurisë dhe Kundërbulimit (DSKZ) brenda Ministrisë së Brendshme. Puna e këtij Komisioni është me rëndësi të madhe, për shkak të punës tradicionalisht të mbyllur të Shërbimeve Inteligjente. Për më tepër, komisioni mbikëqyr punën e DSKZ-së, që ka kompetenca policore, duke rritur kështu mundësinë e keqpërdorimit të kompetencave të tyre pa mbikëqyrje të duhur;
- Komisioni për Mbikëqyrjen e Përdorimit të Teknikave të Përgjimit të Komunikimeve nga MB dhe MM – organi që mbikëqyr Ministrinë e Brendshme dhe atë të Mbrojtjes kur vjen puna tek kontrollimi i ligjshmërisë së përdorimit të teknikave të përgjimit të komunikimeve nga dy institucionet. Është krijuar në 2008.

Gjykata Kushtetuese

Gjykata Kushtetuese, pjesë e gjyqësorit, është përgjegjëse për sigurimin e kushtetutshmërisë së ligjeve. Përveç kësaj, ka të drejtë të hetojë shkeljet e të drejtave të njeriut dhe të vendosë mbi llogaridhënien e presidentit në rast të shkeljeve kushtetuese.

Zyra e Auditimit të Shtetit

Zyra Shtetërore e Auditimit (ZSHA) kryen auditime në përputhje me planet vjetore. ZSHA kontrollon raportet financiare, përcakton parregullsitë në punën e institucioneve, si dhe jep rekomandime për shmangien e parregullsive të mundshme. ZSHA-ja gjithashtu ka të drejtë të hyjë në të dhënat e klasifikuara dhe të bëjë vizita në terren.

Avokati i Popullit

Avokati i Popullit është organi përgjegjës qëndror për hetimin e shkeljeve të të drejtave të njeriut. Ombudsmani ka të drejtë të mbikëqyrë të tre aktorët e sigurisë. Ombudsmani zgjidhet nga parlamenti për një mandat tetëvjeçar, që i jep atij/asaj autonominë dhe pavarësinë nga politika. Përveç këtyre, Ombudsmani mund të bëjë vizita në terren dhe të ketë qasje në të dhëna të klasifikuara.

78 Plani i veprimit për anëtarësim (PVA) u lansua në prill të vitit 1999 për të ndihmuar ato vende që dëshirojnë t'i bashkohen Aleancës në përgatitjet e tyre, duke ofruar këshilla, ndihmë dhe mbështetje në gjitha aspektet e anëtarësimit në NATO. <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030103.htm>.

Tabela 2: Mbikëqyrja e Forcave të Armatosura

		Parlamenti	Ombudsmani	Presidenti	Zyra shtetërore e Auditimit	Gjykata Kushtetuese
Mekanizmat dhe kompetencat mbikëqyrëse	Cilat funksionojnë në praktike?	<ul style="list-style-type: none"> Voton buxhetin Vendos për dërgimin e OPM-ve Bën vizita në terren jashtë shtetit Pyetje parlamentare në seanca plenare Diskuton marrëveshjet e prokurimit publik (sporadikisht) Propozon ligjet brenda grupeve politike/ individualisht (sporadike) Parashtron amendamente brenda grupeve parlamentare Diskuton ndarjet e buxhetit Kërkon interpellanca të ministrave (sporadike) 	<ul style="list-style-type: none"> Pranon ankesa dhe vepron ndaj tyre Parashtron kallëzime penale Bën vizita në terren (sporadike) Mban takime me zyrtarë (sporadike) Nxjerr rekomandime 	<ul style="list-style-type: none"> Emëron/shkarkon Shefin e Shtabit 	<ul style="list-style-type: none"> Bën auditimin Nxjerr rekomandime Bën vizita në terren Ka qasje në informata të klasifikuara Parashtron kallëzime penale (sporadike) 	<ul style="list-style-type: none"> Vlerëson ligjshmërinë e ligjeve
	Cilat nuk funksionojnë në praktikë?	<ul style="list-style-type: none"> Inicion sesionet mbikëqyrëse dhe debatet publike Shqyrton raportet e auditit të ministrive/institucioneve shtetërore respektive Parashtron kërkesat për interpellancë mbi veprimtarinë e presidentit 	<ul style="list-style-type: none"> Fillon hetimet si i pavarur 	<ul style="list-style-type: none"> Ushtron veton mbi ligje të reja 	<ul style="list-style-type: none"> Ndjek zbatueshmërinë për rekomandimet e nxjerra 	<ul style="list-style-type: none"> Mbron të drejtat dhe liritë e individëve dhe qytetarëve* Vendos për llogaridhënien e presidentit**

* Që nga viti 2008, Gjykata Kushtetuese nuk ka marrë ndonjë vendim në lidhje me ankesat e qytetarëve për punën e Forcave të Armatosura.

** Nuk ka pasur raste kur parlamenti ka iniciuar ndonjë proces të tillë, dhe kjo është arsyeja pse Gjykata Kushtetuese nuk e ka ushtruar këtë të drejtë deri tani.

Së fundi, shërbimet e inteligjencës, të cilat kanë struktura të komplikuar organizative (p.sh. Departamenti i Sigurisë dhe Kundërzbulimit është pjesë e MB-së) kanë përfituar tërthorazi përmes ndihmës dhe reformës së ministrive ku ato bëjnë pjesë. Megjithatë, në retrospektivë, duhet thënë që shërbimet e inteligjencës nuk kanë përbrendësuar parimet e qeverisjes së mirë (shih, për shembull, diskutimin për transparencën dhe llogaridhënien si më poshtë).

Institucionet e mbikëqyrjes kanë qenë duke zgjeruar mekanizmat e tyre të mbikëqyrjes, sidomos gjatë dekadës së fundit. Për shembull, portofoli i Avokati i Popullit i Maqedonisë është zgjeruar për të përfshirë funksionimin e Mekanizmit Kombëtar për Parandalimin e Torturës dhe Trajtimeve të tjera Çnjerëzore dhe Degraduese. Në parlament, janë formuar komisione të reja, si Komisioni për Mbikëqyrjen e Përdorimit të Teknikave të Përgjimit të Komunikimeve nga MB-ja dhe Ministria e Mbrojtjes, si dhe Komisioni i Përhershëm Hetimor për Mbrojtjen e Lirive dhe të Drejtave Civile. Koncepti i përgjithshëm i kontrollit dhe mbikëqyrjes së sigurisë ka arritur përparim të konsiderueshëm sidomos në strukturimin dhe rregullimin institucional. Siç shprehet edhe më poshtë, mangësitë e dukshme në implementim vazhdojnë të ekzistojnë në gjithë sektorin.

3. Mbikëqyrja dhe Kontrolli – Forcat e Armatosura⁷⁹

Forcat e Armatosura nuk janë mbikëqyrur nga organet mbikëqyrëse me të njëjtën vëmendje si edhe të tjerët, si policia, edhe pse korniza ligjore i themelon mekanizmat më të rëndësishëm të mbikëqyrjes. Qysh prej krijimit të tyre herët në vitet 90-të, ato nuk kanë provokuar shumë skandale, e as që ka pasur ndonjë tentativë të keqpërdorimit të ushtrisë për qëllime politike. Për më tepër, ato luajnë një rol pasiv në çështjet e përditshme, dhe kështu perceptohen si apolitike dhe besohen nga populli (gati gjashtëdhjetë për qind e gjithë qytetarëve shprehen se i besojnë Forcave të Armatosura, në krahasim me pesëdhjetëedy për qind në rastin e policisë). Ky perceptim pozitiv mund të jetë për shkak se Forcat e Armatosura rrallë shihen në shoqëri (Qendra Maqedone për Bashkëpunim Ndërkombëtar, 2010). Fundi i shërbimit të detyruar më 2006 dhe themelimi i kontrollit të integruar të kufijve me Njësinë e Policisë Kufitare që mori detyrat kufitare nga ushtria, ka kontribuar në këtë përshtypje të përgjithshme. Sot, Forcat e Armatosura janë në media vetëm kur lajmet paraqesin aktivitetet e Operacioneve për Mbështetje të Paqes (OMP)⁸⁰. Kualifikimi për antarësim në NATO e ka përforcuar më tej imazhin e një sektori të reformuar të mbrojtjes (Departamenti Amerikan i Mbrojtjes, 2008).

Mungesa e pranisë publike, bashkë me pranimin e vlerave tradicionale si “ushtria mbron sovranitetin tonë”, si dhe mbështetja e madhe publike për integrimin me

79 Ky kapitull nuk përfshin analizën e Njësisë Ushtarake të Inteligjencës dhe Kundërzbulimit.

80 Aktualisht Forcat e Armatosura janë në Misionin e ISAF-it të NATO-s në Afganistan me 242 ushtarë, misionin ALTEA të BE-së në Bosnjë e Hercegovinë me 12 persona, si dhe një anëtar i Forcave të Armatosura që merr pjesë në Forcën e Përkohshme të OKB-së në Liban.

NATO-n (Makedonska Informativna Agencija, 2010, f.12) zvogëlon presionin për mbikëqyrje të ushtrisë.

3.1. Presidenti

Mbikëqyrja e Forcave të Armatosura nuk është vetëm përgjegjësi e një institucioni. Ato mbështeten nga parlamenti por edhe nga presidenti, që është shefi i Forcave të Armatosura, si dhe në një masë edhe nga qeveria. Presidenti emëron Shefin e Shtabit, e gjithashtu mund ta shkarkojë atë. Shefi i Shtabit është përgjegjës për komandimin e njësisë të ushtrisë, si dhe i jep llogari presidentit si dhe ministrit të mbrojtjes.

Kutia 1: Gjenerali Dimov shkarkohet nga pozita

Në 2010, Presidenti shkarkoi Gjeneralin Zoran Dimov pas konsultimeve me Ministrin e Mbrojtjes dhe Shefin e Shtabit. Arsyet ishin mosbindje ndaj komandës dhe shkelje të Kodit Ushtarak të Maqedonisë (Alfa TV, 2010).

Më 2010, Presidenti shkarkoi Gjeneralin Zoran Dimov pas konsultimeve me ministrin e mbrojtjes dhe shefin e shtabit të përgjithshëm. Arsyet ishin mosbindje ndaj komandës dhe shkelje të Kodit Ushtarak të Maqedonisë (Alfa TV, 2010).

I gjithë legjislacioni i miratuar nga parlamenti duhet të dekretohet nga presidenti. Ky "pushtet vetoje" rrallë përdoret. Nuk ka pasur raste të legjislacionit për Forcat e Armatosura të kthyera nga presidenti.

3.2. Parlamenti

Parlamenti Maqedon ka disa kompetenca të mbikëqyrjes dhe kontrollit në lidhje me Forcat e Armatosura: votimin e PSO-ve, miratimin e strategjive, shpalljen e gjendjes së luftës apo gjendjes së jashtëzakonshme, etj. (Ligji për Mbrojtjen, neni 17)⁸¹. Në praktikë, mbikëqyrja fokusohet kryesisht tek implementimi i politikave të qeverisë. Duke pasur parasysh që presidenti i vendit është shefi i Forcave të Armatosura, deputetët mund të iniciojnë procedurë për vendosjen e llogaridhënies së presidentit përmes Gjykatës Kushtetuese të Maqedonisë. Asnjë mocion i tillë nuk është iniciuar nga parlamenti deri tani.

Parlamenti merr rolin e tij mbikëqyrës në lidhje me OMP-të nga Ligji për Mbrojtjen, i cili autorizon deputetët të miratojnë dërgimin e trupave ushtarake jashtë vëndit (Ligji i Mbrojtjes, neni 41). Procedura është si në vijim: Qeveria i dërgon propozimin parlamentit (Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri), bashkë me elementet e ndryshme si baza ligjore për dërgimin e trupave, aspektet e mandatit dhe financave. I mbetet anëtarëve të komisionit ta diskutojnë propozimin, i cili pastaj duhet parashtruar në seancën

81 Për më shumë hollësi mbi kompetencat e parlamentit në lidhje me mbrojtjen e vendit, referohuni tek tabela 1 e këtij dokumenti.

plenare. Përkundër këtyre kompetencave, deputetët rrallë kanë debatuar thelbin e OMP-ve. Për shembull, diskutimet mbi arsyeshmërinë e atyre misioneve apo pyetjet e hollësishme për natyrën e misioneve (p.sh. rrezikun për ushtarët apo pyetjet teknike) rrallë bëhen. Deputetët as nuk debatojnë buxhetet e propozuara të misioneve, edhe pse marrin informata themelore financiare.

Ka shumë arsye për këtë mungesë debati. Së pari, me përparimin e Maqedonisë drejt BE-së dhe NATO-s, ekziston një besim i përbashkët që kontributi me OMP do të përforcojë pozitën në integrim me këto organizata. Kjo mund të vërtetohet lehtë duke shqyrtuar statistikën kur anëtarët e komisionit votojnë për dërgimin e trupave ushtarake jashtë vendit. Në të gjitha rastet, komisioni ka votuar në favor të këtyre dërgimeve, si dhe me konsensus të plotë. Së dyti, duke marrë parasysh mungesën e ekspertizës së deputetëve për OMP-të, nuk mund të pritët ndonjë debat thelbësor për aspekte teknike. Së treti, Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri nuk ka personel adekuat për t'i ofruar informata dhe të dhëna të domosdoshme për diskutime më të thella të këtyre temave. Përveç këtyre, deputetët nuk kanë pasur trajnime për këto çështje. Mungesa e shqyrtimit të buxheteve të OMP-ve do të mund të shpjegohej me faktin që vendet e tjera mbulojnë një pjesë të madhe të kostos së OMP-ve. Për shembull, shumica e shpenzimeve të transportit të maqedonëve në Afganistan mbulohen nga Norvegjia. Ka një numër modest të raporteve ad hok të kërkuara për operacione me rrezikshmëri më të lartë. Në këtë drejtim, e vetmja herë kur deputetët kanë kërkuar një mbledhje të jashtëzakonshme të komisionit ka qenë në vitin 2008, kur një helikopter nga kontributi maqedonas në misionin ushtarak të BE-së në Bosnjë e Hercegovinë është përplasur, duke vrarë 11 persona.

Në fund të secilit operacion, MM informon deputetët e komisionit për rezultatet e tyre. Zakonisht, ministri i mbrojtjes apo zëvendësi i tij merr pjesë. Deputetët mund (dhe e bëjnë) të vizitojnë ushtarët që shërbejnë jashtë vëndit të paktën një herë në vit. Këto vizita në terren bashkërendohen me përfaqësuesit e MM-së.

Mungesa e debatit parlamentar dhe shqyrtimit në lidhje me dërgimin e trupave ushtarake jashtë e bën procesin e mbikëqyrjes parlamentare thjesht një miratim formal. Përveç kësaj, sipas Ligjit për Mbrojtje (neni 41a), pasi Maqedonia të hyjë në NATO, qeveria do të vendosë për angazhimin në OMP-të e udhëhequra nga NATO. Duke marrë parasysh tendencën e deputetëve të partive në pushtet të mos kritikojnë vendimet e qeverisë, kjo mund të shkaktojë dobësim edhe më të madh të parlamentit. Mungesa e një ligji të veçantë për dërgimin e Forcave të Armatosura jashtë vendit, kontribuon në paqartësinë e procesit të mbikëqyrjes së OMP-ve.

Me miratimin e Ligjit të ri për Parlamentin (2009), një mekanizëm tjetër iu vu në dispozicion deputetëve. Ky "Mekanizëm i Dëgjimeve Mbikëqyrëse" i mundëson deputetëve që të ftojnë me detyrim zyrtarët e ministrisë dhe t'i kërkojnë atyre të raportojnë mbi implementimin e politikave. Që prej hyrjes në fuqi të kësaj dispozite, asnjë dëgjim nuk është mbajtur për Forcat e Armatosura. Përveç kësaj, nuk ka ndonjë të dhënë të ndonjë debati publik mbi ligjet që kanë të bëjnë me Forcat e Armatosur.

Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri (KMS) kryen kontrollin themelor, duke shqyrtuar buxhetet e propozuara dhe ato përfundimtare. Megjithatë, ky komision rrallë ose asnjëherë nuk ka shqyrtuar ndonjë prokurim që ka të bëjë me ushtrinë.

Ekziston një praktikë që vendimet e komisioneve të merren me konsensus, sidomos ato që kanë të bëjnë me kërkesat për dokumentacionin buxhetor. Kjo e kufizon mbikëqyrjen nga KMS-ja, për shkak se shumica e anëtarëve dhe kryetari i KMS-së vijnë nga partia në pushtet, si dhe prirjen të shmangin konfrontimet me lidhshpirtin. Në këtë mjedis, anëtarët e komisionit nga partia në pushtet mund të rrëzojnë secilën iniciativë të komisionit, duke mundësuar më shumë vëmendje ndaj Forcave të Armatosura. Qysh prej vitit 2006, deputetët nuk kanë kërkuar ndonjë interpelancë nga Ministri i Mbrojtjes⁸². Deputetët kanë pasur trajnime nga organizatat ndërkombëtare të shoqërisë civile për fushat si mbikëqyrja e policisë dhe shqyrtimet buxhetore, por deri tani nuk ka pasur ndonjë angazhim të rritur të mbikëqyrjes së Forcave të Armatosura.

3.3. Gjykata Kushtetuese

Gjykata Kushtetuese është mekanizëm i rëndësishëm i mbikëqyrjes së Forcave të Armatosura. Mund të theksohet që ajo është gjerësisht e imunizuar ndaj ndërhyrjeve politike. Në dekadën e fundit, kjo gjykatë ka vendosur mbi disa ligje që kanë të bëjnë me Forcat e Armatosura (dispozitat nga Ligji për Mbrojtjen dhe Ligji për Shërbimin Ushtarak). Shumica e këtyre dispozitave kishin të bënin me çështje pune. Vendimet e gjykatës tregojnë që ky organ është mekanizëm jetik i mbikëqyrjes që bën punën e vet siç duhet, kur vjen puna tek vlerësimi i kushtetutshmërisë së ligjeve dhe akteve nënligjore, pavarësisht kritikave publike të qeverisë ndaj disa vendimeve. Arsyet për këto standarde të larta mund të gjenden tek procedura e përzgjedhjes së gjyqtarëve, mandateve të tyre nëntëvjeçare, si dhe niveli i lartë i eksperiencës.

Gjykata Kushtetuese mund të vendosë vetëm mbi disa shkelje të të caktuara të të drejtave të qytetarëve⁸³. Kjo është arsyeja kryesore se pse që nga viti 1991 e deri më 2010, nga 159 kërkesa të parashtruara për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të qytetarëve, Gjykata Kushtetuese ka hedhur poshtë 120 raste, si dhe ka pranuar vetëm një ankesë (Instituti për të Drejta të Njeriut, 2011a). Kjo tregon që ka nevojë të ndryshohet kushtetuta për të zgjeruar kompetencat e Gjykatës Kushtetuese në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të qytetarëve, ose të krijohet një ligj specifik për Gjykatën Kushtetuese që do të zgjeronte ligjin dhe kompetencat e saj. (Ibid.)

82 Të dhënat në dispozicion nga viti 2006.

83 Neni 110, paragrafi 3 i Kushtetutës përcakton që Gjykata Kushtetuese "mbron liritë dhe të drejtat e individit dhe qytetarëve në lidhje me lirinë e bindjes, ndërgjegjes, mendimit dhe shprehjes publike të mendimit, përkatësisë dhe veprimtarisë politike, si dhe ndalimin e diskriminimit mes qytetarëve në baza të gjinisë, racës, fesë apo përkatësisë kombëtare, racore, fetare, etnike, sociale, apo politike".

3.4. Zyra Shtetërore e Auditimit

Shpenzimet vjetore të MM-së zënë një përqindje të madhe të buxhetit të shtetit⁸⁴. Që prej 2001-tës, Zyra Shtetërore e Auditimit (ZSHA) ka publikuar dy auditime të MM-së, në 2006 dhe 2008/85. Këto dy raporte flasin për një numër shkeljesh të ligjeve dhe rregullave përkatëse për shpenzime nga MM-ja. Për shembull, disa shpenzime nuk janë regjistruar asnjëherë në librin e shpenzimeve – shkelje e qartë e Ligjit për Kontabilitetin. Rastet e shpërdorimit të burimeve publike gjithashtu janë përfshirë në raportet e ZSHA-së, për shembull rasti ku më se 15 mijë Euro janë shpenzuar në konvertimin e një mjete ushtarak në veturë civile VIP⁸⁶. Fakti që Ligji për Prokurimin Publik nuk vlen për prokurimin e pajisjeve, mallrave dhe shërbimeve që kanë rëndësi të lartë për mbrojtjen dhe sigurinë (Ligji për Prokurimin Publik, neni 6) e komplikon më shumë mbikëqyrjen financiare të MM-së. Ky problem është ngritur në auditimin e 2006-tës nga ZSHA-ja, për shkak se marrëveshjet në fjalë nuk kanë qenë të klasifikuara. Në raportin e vitit 2008, nuk janë identifikuar parregullsi të tilla.

Edhe pse ZSHA ka nxjerrë disa rekomandime me qëllim të përmirësimit të punës së MM-së, ajo nuk ka përcjellur këto rekomandime⁸⁷. Pasi të identifikohen parregullsitë, ZSHA ka të drejtë t'i adresojë këto duke informuar autoritetet kompetente, duke përfshirë prokurorin. ZSHA-ja i ka parashtruar këtë rast prokurorit për disa parregullsi të gjetura në raportin final të vitit 2006 për MM-në. Megjithatë, prokurori nuk ka iniciuar procedurën për shkak të mungesës së provave (që gjenden nga prokuroria).

3.5. Ombudsmeni

Ombudsmeni i Republikës së Maqedonisë është një mekanizëm tjetër i mandatuar për mbikëqyrje të Forcave të Armatosura. Pasi që nuk ka ombudsman të specializuar për ushtrinë, këto detyra janë futur si kompetenca të përgjithshme të *Avokati i Popullit*. Raportet vjetore të *Avokatit të Popullit* tregojnë që numri i ankesave në lidhje me Forcat e Armatosura është i ulët, duke u luhatur mes 2 deri në 5 ankesa.⁸⁸ Raportet vjetore gjithashtu listojnë ankesat në të cilat Ombudsmeni nuk ka vepruar. Në shumicën e rasteve, Ombudsmeni nuk ka iniciuar hetime apo ka ndërprerë ato që kanë qenë në

84 Një shembull mund të merret në fondet totale të ndara për OMP-të, që është rritur shumë me përkushtimin e rritur për pjesëmarrje. Ato janë rritur nga një milion euro më 2003, në gati njëmbëdhjetë milionë më 2010. Për më shumë informata, konsultoni Nova Makedonija (2010).

85 Lista e gjitha auditimeve të kryera nga Zyra Shtetërore e Auditimit mund të gjendet tek: <http://www.dzr.gov.mk/Desk-topDefault.aspx?tabindex=0&tabid=340>.

86 Nuk ka ndonjë regjistër të hapjes së procedurave të prokurimit publik për këtë investim, dhe si i tillë nuk është parashikuar me planin vjetor të investimeve të Ministrisë (Zyra Shtetërore e Auditimit, 2006).

87 Që prej 2009-tës, Zyra Shtetërore e Auditimit zbaton një metodologji të re, e cila përfshin nxjerrjen e neneve përcjellëse në gjitha raportet finale të auditimit mbi statusin e rekomandimeve që janë dhënë për organin përkatës herën e kaluar kur është bërë auditimi.

88 Listën e plotë të raporteve vjetore të Ombudspersonit mund ta gjeni tek: http://www.ombudsman.mk/ombudsman/MK/odnosi_so_javnost/godishni_izveshtai.aspx.

vazhdim.⁸⁹ Deri tani, Ombudsmani ka vepruar në një ankesë për të drejtat e njeriut në lidhje me një pjesëtar të Forcave të Armatosura. Ai ka gjetur elemente që sugjerojnë torturën, ndërsa prokurori ka iniciuar procedurën penale ndaj një zyrtari ushtarak me gradë të lartë. (Pirovska, 2011)

4. Mbikëqyrja dhe kontrolli – Policia⁹⁰

Policia është kontrolluar së afërmi nga aktorë vendorë e ndërkombëtarë. Shumë reforma janë nisur për ta bërë policinë më të orientuar nga qytetarët, si krijimi i policisë në komunitet, iniciativë kjo e mbështetur nga OSBE-ja. Prania e policisë në jetën e përditshme dhe në numër të konsiderueshëm në të gjithë vendin ka rritur mundësinë e shkeljeve të të drejtave të njeriut. Përforcimi i mekanizmave të llogaridhënies ka kontribuar në një mbikëqyrje më të afërt të punës policore. Përkundër përfshirjes së bashkësisë ndërkombëtare në punën e MB-së, që ka çuar në hapje më të madhe ndaj qytetarëve, performanca e institucioneve mbikëqyrëse jo domosdoshmërisht tregon që MB ka vepruar mjaft mirë në përmirësimin e transparencës dhe llogaridhënien para qytetarëve dhe institucioneve të shtetit.

89 Ju lutemi referojuni pjesës për punën e Avokati i Popullit me policinë, për të marrë shpjegim pse Avokati i Popullit ka dështuar të iniciojë/përfundojë këto hetime. Këto kanë të bëjnë edhe me Forcat e Armatosura.

90 Analizën e punës së Drejtorisë së Sigurisë dhe Kundërzbulimit mund ta gjeni në pjesën e ardhshme që merret me Shërbimet Inteligjente.

Tabela 3: Mbikëqyrja e policisë

Mekanizmat dhe kompetencat e mbikëqyrjes		Parlamenti	Ombudsmani	Presidenti	Zyra Shtetërore e Auditimit	Gjykata Kushtetuese
Cilat funksionojnë në praktikë?	<ul style="list-style-type: none"> • Voton për buxhetin • Bashkëpunon me OSHC-të (sporadike) • Pyetje parlamentare në plenare • Diskuton ndarjet e buxhetit • Diskuton marrëveshjet e prokurimit publik (sporadike) • Diskuton raportin vjetor për punën e Ministrisë së Brendshme; • Kërkon interpelanca të ministrave; • Propozon ligje brenda grupeve politike/ individuale (sporadically) • Parashtron amandamente brenda grupit parlamentar/ individualisht 	<ul style="list-style-type: none"> • Pranon ankesa dhe vepron ndaj tyre • Bën vizita në terren • Mban takime me zyrtarë • Nxjerr rekomandime • Parashtron kallëzime penale • Fillon hetime ex officio 			<ul style="list-style-type: none"> • Kryen auditimin • Nxjerr rekomandime • bën vizita në terren • ka qasje në informacione të klasifikuara • Auditon rekomandimet e nxjerra 	<ul style="list-style-type: none"> • Vlerëson kushtetutshmërinë e ligjeve të miratuara • Mbron liritë dhe të drejtat e individëve dhe qytetarëve (sporadike)
Cilat nuk funksionojnë në praktikë?	<ul style="list-style-type: none"> • Fillon seanca të mbikëqyrjes • Përcjell auditimet finale për ministrinë/ institucionin përkatës shtetëror 			<ul style="list-style-type: none"> • Ushtron veton ndaj ligjeve të reja 	<ul style="list-style-type: none"> • Parashtron kallëzime penale 	

4.1. Parlamenti

Policia kontrollohet nga disa mekanizma parlamentarë. Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri vepron si komision eprror, ndërsa komisionet tjera ndjekin aspektet specifike të punës policore (p.sh. çështjet financiare që diskutohen në Komisionin për Financa dhe Buxhet). Gjetjet nga kontrolli që i bëhet policisë përputhen në masë të madhe me gjetjet nga mbikëqyrja parlamentare e Forcave të Armatosura, ku një dallim është që deputetët duken më të prirë ndaj policisë. Për shembull, që prej vitit 2006, tre interpelanca janë drejtuar ndaj drejtuesve të MB-së, por asnjë ndaj MM-së. Gjithashtu, anëtarët e Sektorit për Kontroll të Brendshëm dhe Standarde Profesionale (SKBSP), organ i MB-së me mandat kontrollin e brendshëm, shpesh marrin pjesë në seancat e Komisionit parlamentar të përhershëm të Hetimit për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive civile. Qeveria ka iniciuar gjithë legjisllacionin që ka të bëjë me policinë, e ndërsa janë bërë edhe amendamente të shumta. Vetëm disa nga këto amendamente janë miratuar. Për shembull, më 2009 janë propozuar dyzet amendamente, kur Ligji për Punë të Brendshme iu parashtruar KMS. Nga këto, tridhjetëtetë u refuzuan, të gjitha nga opozita.

Parlamenti gjithashtu mbikëqyr shpenzimet e policisë. Gjatë diskutimeve të komisionit për buxhetin e MB-së, deputetët prirën të diskutojnë propozimet buxhetore, implementimin dhe pasqyrat finale. Pyetjet kryesisht kanë të bëjnë me atë se sa dhe si ndikojnë në zhvillimin e MB-së shpenzimet për paga (p.sh. pajisjet).

Diskutimet shpesh bëhen më të gjalla në seancat plenare, kur skandalet mbi pretendimet për keqpërdorime të fondeve publike zbulohen, si dhe kthehen në mundësi që opozita të fitojë pikë në politikë⁹¹. Një sjellje e tillë mund të shpjegohet me faktin që deputetët e opozitës kanë pak pushtet në nivel komisioni. Ata nuk mund të tejkalojnë deputetët e shumicës, të cilët rrallë kanë interesimin të veprojnë si të pavarur dhe të përfshihen në diskutime kritike për qeverinë. Si rezultat, nuk ka ndonjë hetim thelbësor të buxheteve të policisë në nivel komisioni. Mungesa e mbikëqyrjes aktive dhe cilësore mbi MB-në rrit rrezikun e prokurimeve të paligjshme.

Që prej vitit 2008, MB ka dorëzuar katër raporte vjetore për policinë në parlament. Këto fokusohen në fusha të ndryshme të punës policore duke përfshirë luftën ndaj krimit, luftën ndaj trafikut të drogave, etj. Edhe pse raporti për vitin 2010 është parashtruar në marsin e hershëm të vitit 2011, Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri ende nuk e ka diskutuar atë (Ministria e Brendshme, 2010, f.30). Diskutimi është vonuar për shkak të zgjedhjeve të mbajtura në qershor të vitit 2011.

Jashtë komisionit, deputetët e opozitës prirën të tregojnë më shumë iniciativë në mbikëqyrjen e policisë. Ministri i Brendshëm merr një prej tre vëndeve të para kur vjen puna tek numri i interpelancave të kërkuara nga opozita. Asnjëra prej tyre nuk ka qenë e suksesshme, për shkak të votave të partisë në pushtet. Interpelanca e fundit për ministrin e brendshëm ka qenë më 2009.

91 Një prej arsyeve për mocionin e interpelancës për Ministrin e Punëve të Brendshme më 2009 ishte pohimi i keqpërdorimit dhe prokurimit të këmishave dhe jelekëve për policinë. Më shumë informata: <http://www.mia.com.mk/default.aspx?vid=68251448&Ild=1&pageNum=4>.

4.2. Sektori për Kontroll të Brendshëm dhe Standarde Profesionale

Meqënëse policia është aktori i vetëm i sigurisë që gëzon një gamë të gjerë të kompetencave detyruese, mundësia më e madhe për shkelje të të drejtave të njeriut kërkon një nivel shtesë të mbikëqyrjes. Sektori për Kontroll të Brendshëm dhe Standarde Profesionale (SKBSP) vepron si njësi e veçantë brenda MB-së. Ajo është në vartësi të drejtpërdrejtë dhe jep llogari para ministrit. SKBSP-ja ka për detyrë të monitorojë dhe veprojë ndaj shkeljeve të punonjësve të ministrisë, si shkeljet e të drejtave të njeriut, mosrespektimi i orarit të punës, etj.

Secili qytetar mund të parashtrojë ankesa në lidhje me keqtrajtimet e policisë, gjë që obligon SKBSP-në të iniciojë hetimin jo më vonë sesa tridhjetë ditë nga parashtrimi i tyre. MB është e obliguar të informojë qytetarin për rezultatin e atij hetimi, si dhe veprimet që janë ndërmarrë në procedim të ankesës. Punonjësit e ministrisë janë të obliguar të bashkëpunojnë plotësisht me SKBSP-në, gjë që nënkupton edhe qasjen në informata të klasifikuara. Përgjatë viteve, ka pasur një rritje të kompetencave të këtij mekanizmi të kontrollit të brendshëm.

Më 2010, SKBSP-ja veproi në 1261 raste, prej të cilave 841 ishin iniciuar nga qytetarët, ndërsa të tjerat nga organizatat e shoqërisë civile, Ombudsmeni dhe institucionet tjera (Ibid.). Një pjesë e rasteve në të cilat kanë vepruar vijnë nga gjetjet e vetë njësisë, raportet e mediave, iniciativat e MB-së, etj. Përveç pranimit të ankesave, SKBSP-ja ka të drejtë gjithashtu të bëjë vizita kontrolluese të paparalajmëruara në departamente të ndryshme të MB-së. Në vitin 2010, ka bërë 21 kontrolle dhe ka gjetur parregullsi të ndryshme, duke përfshirë oficerë të policisë duke konsumuar alkool në punë, shkelje të orarit të punës, etj. Në 2010, SKBSP-ja i ka dorëzuar 219 raste komisionit disiplinor brenda Ministrisë. Kjo ka rezultuar në nëntë pezullime të oficerëve të policisë. Shumica e rasteve të tjera kanë përfunduar me vërejtje me shkrim. Përveç këtyre, rastet ku SKBSP ka vërejtur vepra të mundshme penale i janë dorëzuar prokurorit publik, i cili më tutje ka bërë 29 kallëzime penale ndaj punonjësve të MB-së, shumica e të cilëve kishin mandat. SKBSP-ja ka mjetet për të kryer mbikëqyrjen dhe kontrollin e saj, siç tregojnë edhe statistikat si më poshtë, si dhe tregon rezultate të kënaqshme kur vjen puna tek sanksionimi i policisë për kundërvajtje.

Megjithatë, për sa i përket të drejtave të njeriut, ka pasur raporte që SKBSP-ja ka refuzuar të veprojë (Utrinski Vesnik, 2009). SKBSP-ja është kritikuar shpesh, sidomos nga shoqëria civile dhe organizatat ndërkombëtare. Përgjatë viteve, ka pasur një numër shembujsh të brutalitetit policor (Balkan Insight, 2011). Disa përfaqësues të shoqërisë civile kanë ngritur shqetësime në lidhje me efektshmërinë dhe pozitën e këtij organi në hierarkinë e MB-së, si dhe sugjerojnë krijimin e një organi krejtësisht të pavarur civiljashtë autoritetit të MB-së (Efremov, 2011). Në shumë raste ku është e qartë që policia ka përdorur autoritet të tepërt, SKBSP-ja ka shfaqur anshmëri duke thënë që nuk është gjetur ndonjë provë e dukshme e teprimit të kompetencave të policisë. Ombudsmeni gjithashtu beson që SKBSP-ja është joprofesionale dhe lë hapësirë për

keqpërdorime⁹². Të vetëdijshëm për nevojën në rritje për veprime parandaluese në fushën e të drejtave të njeriut dhe procedurave policore, SKBSP-ja, në bashkëpunim me një grup ekspertësh për të drejtat e njeriut, më 2010 ka filluar të ofrojë një trajnim për të drejtat e njeriut, të hartuar veçanërisht për njësitë speciale të policisë (Stancevska, 2011). Gjithashtu, më 2010, SKBSP-ja ka bërë disa vizita në stacione policore bashkërisht me organizatat lokale të shoqërisë civile (Ibid.).

4.3. Zyra Shtetërore e Auditimit

Zyra Shtetërore e Auditimit (ZSHA) ka paraqitur parregullsi në shpenzimin e buxhetit nga MB-ja dhe shkelje të ligjit të Prokurimit Publik. Auditimet e vitit 2007 (Zyra Shtetërore e Auditimit, 2007 f. 4 dhe 8), 2004, (Zyra Shtetërore e Auditimit, 2004 f. 6 dhe 8) dhe 2003 (Zyra Shtetërore e Auditimit, 2003, f.6) theksojnë mangësi, si moshapja e ftesave për prokurim publik, përsëritje të ftesave edhe pse të njëjtat gjëra prokurohen, etj. Mangësi të tjera janë vërejtur edhe në sistemet e brendshme të pagesave dhe mekanizmat e brendshëm të kontrollit të buxhetit.

Në disa raste, Ministria e Brendshme nuk ka publikuar njoftimet për prokurim ndërkombëtar siç kërkohet me Ligjin për Prokurim Publik, i cili përcakton që materialet që tejkalojnë shumë prej 40.000 Euro duhet të kalojnë në prokurim ndërkombëtar. Në vend të kësaj, MB ka hapur tenderë vetëm për kompani maqedone. ZSHA-ja, përmes raporteve të auditimit, përdor gjuhë të rëndë për të treguar mosrespektimin e ligjit, sidomos në kuptimin e mungesës së transparencës, çrregullimit të konkurrencës së drejtë, si dhe shpenzimet e këqija.

Përveç bërjes publike të gjetjeve dhe prezantimit të gjetjeve të përgjithshme në një raport vjetor para parlamentit, ZSHA gjithashtu nxjerr rekomandime mbi atë se si duhet ministria të adresojë parregullsitë. ZSHA (në rastin e MB-së) ka bërë edhe auditime të mëtejshme për auditimet e kryera në MB më 2004 dhe 2007, për të shqyrtuar nëse janë implementuar dhe si janë implementuar rekomandimet e saj. Gjetjet tregojnë që Ministria ka zbatuar shumicën, por jo të gjitha rekomandimet. Deri tani, Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri nuk i diskuton rregullisht raportet përfundimtare të auditimit për institucionet shtetërore të sigurisë (si Ministria e Brendshme). Përveç kësaj, nuk ka ndonjë të dhënë që ZSHA i ka dorëzuar parregullsitë e gjetura në punën e MB-së në prokurori.

4.4. Ombudsmani

Ombudsmani ka për detyrë të monitorojë policinë me disa mekanizma për të siguruar mbikëqyrje vigjilente. Me ratifikimin e Protokollit Opsional të Konventës kundër Tor-

92 Ombudspersoni gjithashtu ka kritikuar dështimin e SKBSP-së që të bëjë hetime të thella në disa raste: «Avokati i Popullit ka gjetur që Sektori për Kontrollin e Brendshëm dhe Standarde Profesionale vazhdimisht në përgjigjet e tij mohon dëshmitë e qytetarëve për tejkalimin e autorizimeve nga oficerët e policisë dhe sjelljen e tyre joprofesionale apo joadekuate". (Avokati i Popullit i Maqedonisë, 2010, f.34)

turës dhe Trajtimeve apo Dënimeve të tjera të Vrazhda, Çnjerëzore dhe Degraduese, Ombudsmani ka marrë përsipër role shtesë në mbikëqyrje, si dhe është emëruar të kryejë rolin e Mekanizmit Kombëtar Parandalues (MKP) kundër torturës dhe trajtimeve apo dënimeve të tjera të vrazhda, çnjerëzore dhe degraduese (Ligji për Ratifikimin e Protokollit Opsional të Konventës kundër Torturës dhe Trajtimeve apo Dënimeve tjera të Vrazhda, Çnjerëzore dhe Degraduese, nr. 07-5829/1, 2008). Themeluar si njësi e veçantë brenda Institucionit të *Avokati i Popullit*, MKP-ja mund të kryejë vizita në terren në të gjitha qendrat e ndalimit (duke përfshirë ato që janë sekrete). Edhe pse ligji që themelon këtë organ është miratuar më 2009, njësia ka filluar të funksionojë plotësisht më 2011, si dhe deri tani ka bërë disa vizita në terren pa paralajmërim në stacione policore (Pirovska, 2011). Përkundër kompetencave të gjera, puna e MNP-së në masë të madhe është e ngjashme me rolin tradicional të Avokatit të Popullit dhe mund të thuhet që (në këtë fazë të harmonizimit), aktivitetet e këtyre dy organeve ndërthuren në rastet e qendrave të ndalimit.

Tabela 4: Numri total i ankesave të parashtruara tek Ombudsmani në lidhje me procedurat policore

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
243	391	500	346	236	259	238

Burimi: Raportet vjetore të Avokati i Popullit

Edhe pse raporti vjetor 2010 i *Avokatit të Popullit* reflekton një rënie të ankesave për procedurat policore në krahasim me 2009-tën (Ombudsmani i Maqedonisë, 2010, f.16), policia ende renditet e gjashta në organet shtetërore ndaj të cilës parashtrihen ankesat, me 238 ankesa në 2010. Nga 305 ankesa për procedurat policore (67 raste janë transferuar nga viti 2009), Ombudsmani ka ndërprerë ose ka dështuar të fillojë hetimet në 213 raste – një masë e madhe e numrit të përgjithshëm të ankesave. Ky numër relativisht i lartë i ankesave të hedhura poshtë ngre pyetje të rëndësishme. Zëdhënësi i *Avokatit të Popullit* shpjegonte që disa nga këto raste kanë qenë të pazazuara ose janë paraqitur me vonë. Përveç këtyre, Ombudsmani nganjëherë nuk mund të vazhdojë hetimet, për shkak se informatat e ofruara nga MB nuk janë të mjaftueshme (Pirovska, 2011).

Shumica e ankesave për policinë kanë të bëjnë me dështimet në marrjen e masave për mbrojtjen e jetës dhe pronës së qytetarëve, vonesat, përdorimi i tepërt i forcës, etj. Në vitin 2010, *Avokati i Popullit* ka vizituar të 38 stacionet policore në gjithë vendin. Fushat e hetimit përfshinin dosjet policore por edhe dhomat e ndalimit. Aktiviteti i *Avokatit të Popullit* mund të mbulojë të gjitha stacionet policore, duke mundësuar një vlerësim të plotë të punës policore dhe duke lejuar përcaktimin nëse janë duke u respektuar standardet themelore dhe të drejtat e njeriut. Diçka që do të mund të adresohet më me kujdes në të ardhmen është që vizitat në stacione policore kanë qenë të njoftuara, duke krijuar kështu mundësinë e pengimit të vlerësimit objektiv⁹³.

93 Të 38 vizitat janë njoftuar paraprakisht, edhe pse Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë vizita të befasishme.

Tabela 5: Mbikëqyrja e shërbimeve inteligjente

Mekanizmat dhe kompetencat e mbikëqyrjes		Parlamenti	Ombudsmani	Presidenti	Zyra Shtetërore e Auditimit	Gjykata Kushtetuese
	<p>Çilat funksionojnë në praktikë?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dorëzon amandamentet Brenda grupit parlamentar/ individualisht (sporadike) • Voton buxhetin • Thërret interpellanca (ministrin e brendshëm) • Diskuton marrëveshjet e prokurimit publik (sporadike) • Pyetjet e deputetëve • Diskuton raportin vjetor mbi punën e DSKZ-së dhe AI-së • Bën vizita në terren (sporadike) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pranon dhe vepron sipas kërkesave • Nxjerr rekomandime (sporadike) 	<ul style="list-style-type: none"> • Emëron Shefin e Shtabit të Përgjithshëm • Emëron dhe shkarkon drejtorin e Agjencisë së Inteligjencës 	<ul style="list-style-type: none"> • Bën auditime • Bën vizita në terren • Qas informatat e klasifikuara • Përcjell rekomandimet e nxjerra (sporadike) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vlerëson ligjshmërinë e ligjeve të miratuara
<p>Which are not functioning in practice?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kërkon interpellanca të presidentit (për AI) • Heton shkeljet e mundshme të të drejtave të njeriut • Fillon dëgjime mbikëqyrëse apo debate publike • Bashkëpunon me OSHC • Vëzhgon raportet finale të auditimit për ministrinë/ institucionin shtetëror përkatës • Propozon ligje Brenda grupit politik/ individualisht 	<ul style="list-style-type: none"> • Bën vizita në terren • Mban takime me zyrtarë • Parashtron kallëzime penale • Fillon hetimet e pavarura 	<ul style="list-style-type: none"> • Ushtron veto ndaj ligjeve të reja 	<ul style="list-style-type: none"> • Parashtron kallëzime penale • Nxjerr rekomandime të veçanta 	<ul style="list-style-type: none"> • Mbron liritë dhe të drejtat e individëve dhe qytetarëve * • Vendos mbi llogaridhënien e Presidentit ** 	

* Qysh prej vitit 2008, Gjykata Kushtetuese nuk ka vendosur asnjë ankesë nga qytetarët në lidhje me punën e shërbimeve të inteligjencës.

** Nuk ka pasur raste në të cilat parlamenti ka iniciuar një proces të tillë, që është arsyeja pse Gjykata Kushtetuese nuk ka ushtruar atë të drejtë.

Si rezultat i vizitave të mëparshme, raporti 2010 tregon që ka pasur përmirësime të kushteve të qendrave të ndalimit. Gjithashtu theksohet që në disa stacione policore ende kanë dhoma ndalimi nën standardet minimale të dinjitetit njerëzor, shëndetit dhe higjienës.

4.5. Gjykata Kushtetuese

Përgjatë nëntë viteve të fundit, Gjykata Kushtetuese ka vepruar mbi shumë ankesa në lidhje me përputhshmërinë e ligjeve për punët e brendshme, policinë dhe rregullat brenda kushtetutës. Si rezultat, gjykata ka hedhur poshtë dispozita të ndryshme në tetë raste⁹⁴.

Pasi që vendimet e saj janë obligative, Gjykata ka rol direkt mbi aktivitetet e legjislativitetit dhe ekzekutivitetit. Megjithatë, ligjvënësit nuk i kanë respektuar vendimet e gjykatës në të gjitha rastet kur gjykata ka hedhur poshtë dispozitat ligjore. Për shembull, pavarësisht hedhjes poshtë të nenit 29 të Ligjit për Punë të Brendshme, të vitit 1995, për shkak të konfliktit me nenin 12 të Kushtetutës, ligjvënësit më vonë i kanë miratuar të njëjtat dispozita në nenin 50 të Ligjit për Policinë të vitit 2006 (Instituti për të Drejtat të Njeriut, 2011b). Gjykata është marrë vetëm me disa ankesa në lidhje me mbrojtjen e të drejtave të njeriut, për shkak të kompetencës së saj të kufizuar në këtë fushë, si dhe për shkak se shumë ankesa janë të përgatitura shumë keq dhe deklarohen të papranueshme (Instituti për të Drejtat e Njeriut, 2011a).

5. Mbikëqyrja dhe kontrolli – Shërbimet e Inteligjencës

Si një trashëgimi e të kaluarës komuniste dhe natyrës së punës së tyre, shërbimet inteligjente mbeten aktorët e sigurisë më pak transparent. Njëzet vjet pas pavarësisë, shërbimet e inteligjencës rrallë janë të hapura ndaj atyre që kanë të drejtë t'i vëzhgojnë. Kjo mund të shihet në punën e Drejtorisë për Siguri dhe Kundërzbulim (DSKZ), e cila, përveç që ka kompetenca për aktivitete kundërzbuluese, ka të drejtën e përdorimit të kompetencave policore. Organet mbikëqyrëse, sidomos parlamenti dhe Ombudsmani, bëjnë mbikëqyrje vetëm sa për sy e faqe, që do të thotë se nuk ka ndonjë substancë në mbikëqyrjen që ata praktikojnë. Si shembull, në historinë e punës së organit parlamentar përgjegjës për mbikëqyrjen e Agjencisë së Inteligjencës (AI) dhe DSKZ-së, ai ka bërë vetëm një herë një vizitë hetimore në AI dhe asnjëherë në DSKZ apo Njësinë Ushtarake të Inteligjencës dhe Kundërzbulimit (Rahikj, 2011).

⁹⁴ Vendimet e nxjerra nga Ligjet për punë të brendshme, Ligji për Ekzekutimin e Sanksioneve, si dhe rregullorja për punën policore.

5.1. Parlamenti

Dy komisione monitorojnë agjensitë e sigurisë dhe inteligjencës: (1) Komisioni për Mbikëqyrjen e Punës së Agjencisë së Inteligjencës dhe Drejtorisë së Sigurisë dhe Kundërzbulimit (Komisioni Mbikëqyrës i Agjencive të Inteligjencës), si dhe (2) Komisioni për Mbikëqyrjen e Përdorimit të Teknikave të Përgjimit të Komunikimit nga MB dhe MM (Komisioni Mbikëqyrës i Përgjimit të Komunikimeve).

Anëtarët e Komisionit Mbikëqyrës të Agjencive të Inteligjencës nuk kanë ekspertizën e nevojshme për mbikëqyrje të Agjencisë së Inteligjencës dhe Drejtorisë për Siguri dhe Kundërzbulim (Deputet, 2011). Kjo sidomos vlen për vizitat në terren, të cilat kërkojnë më shumë informata specifike dhe përvojë (Zyrtar nga Shërbimet e Inteligjencës, 2011). Përveç një punonjësi, komisionet nuk angazhojnë këshilltarë për të ofruar informata dhe ekspertizë për anëtarët e komisionit. Kjo mungesë e kapaciteteve kombinohet me mungesën e vullnetit politik të anëtarëve të Komisionit. Për të rritur pavarësinë dhe efikasitetin e komisioneve, rregullorja e parlamentit përcakton që kryetarët e komisionit duhen emëruar nga opozita. Kjo kontribuon në pavarësinë e komisioneve. Në praktikë, gati të gjitha vendimet, sidomos brenda Komisionit Mbikëqyrës të Agjencive të Inteligjencës merren me konsensus, që do të thotë se shumica e anëtarëve të komisionit (që janë pjesëtarë të partisë në pushtet) nuk duan të kundërshtojnë apo të shkojnë përtej funksionit «ceremonial» të punës së tyre. Komisioni Mbikëqyrës i Përgjimit të Komunikimit është përjashtim, ku shumica e anëtarëve vijnë nga opozita.

Raportet vjetore të AI-së dhe DSKZ-së janë mjaft të rralla dhe nuk përmbajnë informata për shumë fusha si linjat buxhetore dhe kontratat e prokurimit. Kryetari i Komisionit Mbikëqyrës të Agjencive të Inteligjencës ka theksuar që ka një shkallë papërgjegjshmërie për sa i përket aspektit financiar, si dhe mungesë të shpjegimeve për shumat e mëdha të shpenzuara në prokurimin e pajisjeve në Drejtorinë për Siguri dhe Kundërzbulim (Utrinski Vesnik 2011, f.3).

Organet përkatëse shtetërore nuk i marrin këto komisione seriozisht. Drejtori i DSKZ-së i ka kaluar shumë afate për dorëzimin e raporteve e programeve të punës. Anëtarët e komisionit vetëm në raste të rralla kanë kërkuar raporte të jashtëzakonshme nga shërbimet e sigurisë dhe inteligjencës.

Komisioni Mbikëqyrës i Përgjimit të Komunikimeve duket të jetë pak më mirë sesa Komisioni Mbikëqyrës i Shërbimeve të Inteligjencës. Deri tani, edhe Ministria e Brendshme edhe Ministria e Mbrojtjes kanë qenë bashkëpunuese në dorëzimin e raporteve të punës së tyre te ky komision. Komisioni Mbikëqyrës i Përgjimit të Komunikimeve gjithashtu ka kompetenca të avancuara, duke përfshirë vizitat në terren dhe qasjen në të dhëna të klasifikuara, por deri tani nuk i ka ushtruar ato. Në seanca plenare, sidomos ato për pyetje parlamentare, Ministri i Brendshëm rregullisht pyetet për punën e drejtorit të DSKZ-së. Shumë nga këto kanë të bëjnë me pohimet për keqpërdorimin e masave speciale hetimore nga DSKZ-ja. Të gjitha pyetjet «e ndjeshme» duken se vijnë nga partitë e opozitë.

5.2. Presidenti

Meqënëse presidenti emëron dhe shkarkon drejtorin e AI-së, ai/ajo vepron si kundërpeshë e pushtetit të ndarë për qeverinë. Në këtë marrëveshje për ndarjen e pushtetit, Agjencia e Inteligjencës është e detyruar t'i raportojë më së pari presidentit. Emërimi i shefit të Agjencisë së Inteligjencës ka qenë i diskutueshëm. Emërimi i personave me prapavijë politike që vijnë nga rreshtat e partive në detyra si drejtimi i Agjencisë së Inteligjencës ka tërhequr kritikata publike dhe të ekspertëve.

Kutia 2: Pretendimet për keqpërdorim të autorizimeve dhe përgjime pa vendim paraprak gjyqësor

Në vitin 2002, lideri i opozitës Branko Crvenkovski publikoi informata që tregonin që udhëheqësja e MB-së, Dosta Dimovska, kishte keqpërdorur pozitën e saj dhe kishte urdhëruar Z. Aleksandar Cvetkov (Shefi i njësisë së përgjimit të komunikimeve) të përgjonte komunikimet e gazetarëve dhe aktivistëve të partisë. Kjo ishte bërë pa vendim paraprak gjyqësor (Utrinski Vesnik, 2007). Zyra e prokurorit publik inicoi hetimin në bazë të materialit të dorëzuar nga opozita. Kjo pastaj u pasua nga vendimi i Presidentit Trajkovski që përdori të drejtën e tij për t'i dhënë amnesti Dimovskas dhe Cvetkovit. Shumë shpejtë pas kësaj, Dimovska u emërua drejtoreshë e Agjencisë së Inteligjencës.

5.3. Zyra Shtetërore e Auditimit

Zyra Shtetërore e Auditimit (ZSHA) nuk auditon veçanërisht DSKZ-në apo Njësinë Ushtarake të Inteligjencës dhe Kundërzbulimit. Kështu, marrëdhënia mes MB-së, MM-së dhe ZSHA-së e përshkruar më lart vlen edhe këtu. I vetmi auditim i AI-së deri tani është bërë më 2006 (Zyra Shtetërore e Auditimit, 2006). Gjetjet e ZSHA-së nuk raportuan për parregullsi në AI, si dhe është vërtetuar të ketë zbatuar Ligjin për Prokurim Publik..

5.4. Ombudsmani

Ombudsmani ka qenë pasiv në fushën e sigurisë dhe inteligjencës⁹⁵. Gjetjet e tij për policinë apo Forcat e Armatosura nuk përmbajnë gjetje të veçanta për DSKZ-në apo Njësinë Ushtarake të Inteligjencës dhe Kundërzbulimit. Edhe pse Ombudsmani ka kompetenca, nuk ka bërë vizita në terren në DSKZ, AI apo Njësinë Ushtarake të Inteligjencës dhe Kundërzbulimit për tre vjet.⁹⁶

95 I vetmi aktivitet ku Ombudspersoni është angazhuar ka qenë më 2002 dhe 2003, kur ai ka rekomanduar shpejtimin e procesit për marrjen e nënshtetësisë maqedone. Sipas procedurës, Drejtoria për Siguri dhe Kundërzbulim duhet të japë mendim për aplikimet për nënshtetësi maqedone (që nuk përbën rrezik sigurie për vendin). Kjo është parë të jetë procedurë tejet e gjatë dhe është ndryshuar me Ligjin për ndryshimin e Ligjit për Nënshtetësi të Republikës së Maqedonisë [Закон за измена и дополнување на законот за државјанство на Република Македонија] Gazeta Zyrtare, nr. 8/2004.

96 Të dhënat në dispozicion për vitin 2008, 2009 dhe 2010.

Ne opinionin e zëdhënësit të *Avokatit të Popullit*, ky i fundit ka rol më reagues kur bëhet fjalë për angazhimin e tij në shërbimet e inteligjencës (Pirovska, 2011). Deri tani nuk ka pasur ankesa në adresën *Avokatit të Popullit* për aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës (përveç rasteve në lidhje me punën dhe të drejtat e nënshtetësisë). Kjo mund të shpjegohet me faktin që Ombudsmani nuk ka publikuar në mënyrë aktive rolin e tij për mbikëqyrjen e inteligjencës, duke zgjedhur të theksojë punën e tij me grupet e cenushme dhe të marzhinalizuara. Megjithatë, fakti që DSKZ-ja dhe Njësia Ushtarake e Inteligjencës dhe Kundërzbulimit mund të përdorin masa speciale hetimore (si përgjimi i komunikimeve) krijon rrezikun për shkelje të të drejtave të njeriut. Natyra e këtyre masave është sekrete, kështu që personi i hetuar jo domosdoshmërisht është i njoftuar me përdorimin e tyre. Mungesa e bashkëpunimit ka çuar në marrëdhënie të vështira. Edhe pse përcaktohet me kushtetutë dhe ligje, mandati i mbikëqyrjes së *Avokatit të Popullit* për shërbimet e inteligjencës nuk mund të praktikohet siç duhet për shkak të mosbesimit mes palëve. “Edhe nëse shërbimet e inteligjencës hapin derën dhe na lejojnë të kontrollojmë punën e tyre, të dhënat që ne pranojmë do të jenë kozmetike dhe jo domosdoshmërisht reflektojnë realitetin.” (Pirovska, 2011)

Në dekadën e fundit, kanë dalë në sipërfaqe rastet që tregojnë shkeljet e të drejtave të njeriut, si përgjimi i paligjshëm (Utrinski Vesnik, 2007), mbajtja e të dyshuarve në stacione policore nga personeli i DSKZ-së pa u regjistruar (Geteva, 2010) ose edhe raste që tregojnë ekzistencën e qendrave sekrete të mbajtjes (Komisioni Evropian për Parandalim të Torturës, 2008). Ombudsmani nuk ka dëshmuar këto praktika gjatë vizitave në stacione policore. Prapë, duke marrë parasysh që gjitha vizitat më 2010 kanë qenë paraprakisht të paralajmëruara tek punonjësit e MB-së, këto gjetje hedhin dyshime mbi të gjithë procesin. Shtimi i kompetencave të *Avokati i Popullit* përmes Mekanizmit Kombëtar Parandalues përfshijnë vizitat në qendrat sekrete të ndalimit. Megjithatë, deri tani nuk ka pasur vizita të tilla. Kjo ndodh për shkak të mungesës së të dhënave konkrete që praktika të tilla mund të ekzistojnë, sipas zëdhënëses së Avokati i Popullit (Pirovska, 2011). Në përgjithësi, zyra e *Avokatit të Popullit* duket skeptike për angazhimin e saj në mbikëqyrjen e punës së shërbimeve të inteligjencës përmes aktiviteteve parandaluese.

5.5. Gjykata Kushtetuese

Gjykata Kushtetuese ka hedhur poshtë vetëm dy dispozita nga Ligji për Agjencinë e Inteligjencës. Të dyja kanë pasur të bëjnë me mundësitë e punësimit dhe qasjen e barabartë.

6. Përfundime

Shumë reforma që kanë filluar në njëzet vitet e fundit pa dyshim kanë kontribuar në masë të madhe në pasqyrën progresive të sektorit të sigurisë së sotëm, sidomos kur shikohet nga perspektiva e qeverisjes demokratike dhe civile. Procesi i strukturimit

normativ dhe institucional gati ka përfunduar, me nevoja të disa ndryshimeve (p.sh. ligji i vjetërrura për Agjencinë e Inteligjencës). Përkushtimi ndaj anëtarësimit në BE dhe NATO e vë qeverisjen e sektorit të sigurisë në dritën e vëmendjes, meqëse qeverisja demokratike është parakusht për anëtarësim.

Shumica e çështjeve problematike të ngritura në këtë kapitull janë sistematike, që do të thotë që janë të ngulitura dhe kanë një traditë të gjatë në sistem, pa marrë parasysh partinë politike në pushtet. Arsyet kryesore për disa nga pengesat që mund të vërehen në performancën e përgjithshme të institucioneve që mbikëqyrin punën e sektorit të sigurisë janë:

- Mungesa e vullnetit politik të parlamentarëve dhe institucioneve të pavarura shtetërore që të bëjnë mbikëqyrje substanciale hap shumë mundësi që parimi i qeverisjes së mirë të vazhdojë të pengohet në fusha të ndjeshme si keqpërdorimi i financave, forca e tepërt, shkeljet e të drejtave të njeriut, etj.
- Bashkëpunimi i pamjaftueshëm mes institucioneve mbikëqyrëse dhe aktorëve të sigurisë (p.sh. mes Avokati i Popullit dhe SKBSP-së, ose komisioneve parlamentare dhe DSKZ-së) pengon rrjedhën e informatave dhe pengon edhe më shumë aktivitetet e bashkëpunimit.
- Mungesa e ekspertizës së deputetëve në mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë mbetet problem, pavarësisht thirrjeve të vazhdueshme për largimin e kësaj mangesie, duke angazhuar më shumë personel dhe burime. Ajo që do të dominojë arenën e sektorit të sigurisë në vitet e ardhshme, sidomos në mbikëqyrje dhe llogaridhënie, janë përpjekjet e institucioneve shtetërore që të zbatojnë ligjet relevante, duke garantuar përdorim të plotë të mekanizmave mbikëqyrës. Paralelisht me këtë, roli i shoqërisë civile do të bëhet edhe më i madh, duke kontribuar në kontroll efektiv, duke vëzhguar aktorët e sigurisë në Maqedoni.

7. Rekomandime

7.1. Parlamenti

- Kur partitë politike vendosin të emërojnë deputetët në komisione, sidomos ato që merren me mbikëqyrjen e inteligjencës, duhet të sigurojnë që ata deputetë të kenë interesim të vërtetë për fushën e caktuar, si dhe mundësisht edhe përvojë ligjore.
- Anëtarët e komisionit duhet të ndjekin trajnime të veçanta, sidomos në shqyrtimin e buxhetit; funksionimin e shërbimeve të inteligjencës; operacionet e mbështetjes së paqes.
- Parlamenti duhet të angazhojë këshilltarë për të ndihmuar Komisionin për Mbikëqyrje të Përgjimit të Komunikimeve, Komisionin për Mbrojtje dhe Siguri, si dhe Komisionin e Përhershëm Hetimor për Mbrojtjen e Lirive dhe të Drejtave Civile. Përveç kësaj, që të katër komisionet duhet të kenë buxhete të ndara. Komisionet që marrin për detyrë të ndjekin Agjencinë e Inteligjencës, Drejtorinë për Siguri dhe Kundërzbulim dhe Njësinë Ushtarake për Inteligjencë dhe Kundërzbulim në

bashkërendim me ministritë dhe agjencitë përkatëse (MB, MM dhe Agjencia e Inteligjencës) duhet të hartojnë plane vjetore të trajnimit për të plotësuar mangësitë në kompetenca të deputetëve. Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri dhe komisionet tjera përkatëse duhet të insistojnë të kenë debate publike dhe dëgjime për projektligje.

- Duhet formuar një grup pune parlamentar për të shqyrtuar raportet përfundimtare të Zyrës Shtetërore të Auditimit.

7.2. Parlamenti / Qeveria

- Duhet miratuar një ligj i veçantë për operacionet për mbështetje të paqes.
- Kompetencat e Gjykatës Kushtetuese në lidhje me të drejtat dhe liritë e qytetarëve duhen zgjeruar me ndryshim të kushtetutës, ose miratim të një ligji për Gjykatën Kushtetuese, ku roli dhe kompetenca e saj do të përfshinte të drejtat të tjera kushtetuese.

7.3. Presidenti / Qeveria

Kur emërojnë drejtorët e Agjencisë së Inteligjencës dhe Drejtorisë për Siguri dhe Kundërzbulim, presidenti dhe qeveria duhet t'i ndalojnë kandidaturat nga lidhshiptet e partive.

7.4. Zyra Shtetërore e Auditimit

Zyra Shtetërore e Auditimit (ZSHA) duhet të bëjë më shumë auditime tek aktorët e sigurisë, sidomos MB, MM dhe Agjencinë e Inteligjencës. ZSHA-ja duhet të shfrytëzojë më shumë kompetencat e saj për dërgimin e rasteve në prokurori për keqpërdorim të financave publike.

7.5. Ombudsmani

Ombudsmani duhet të ushtrojë të drejtën e tij të inspektimeve të paparalajmëruara në institucionet e sigurisë. Ombudsmani duhet të zhvillojë dhe ekzekutojë fushata me fokus tek Forcat e Armatosura dhe Mbrojtja e të drejtave të njeriut.

Bibliografia

Burimet primare

1. Закон за одбрана [Law on Defence] Ligji për Mbrojtjen Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 42/2001, 01.06.2001.
2. Закон за Собранието на Република Македонија [Ligji mbi Parlamentin]. Nr.104/2009.20.08.2009
3. Деловник на собранието на Република Македонија [Rregullorja e Punës së Parlamentit të Republikës së Maqedonisë] 18 korrik 2008.
4. Закон за народниот правобранител [Ligji për Avokatin e Popullit. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë. Nr. 60/2003, 22 September 2003.
5. [Ndryshimi dhe plotësimi i Ligjit për Avokatin e Popullit]. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë. Nr. 114/2009.
6. Закон за државна ревизија [Ligji për Auditimin Shtetëror teksti i ndryshuar dhe i plotësuar]. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë. Nr 73/04, 21.10.2004.
7. Деловник за работа на Народниот Правобранител [Doracaku Operativ për Avokatin e Popullit].http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Delovnik.PDF. Accessed March 18 2010
8. Закон за Агенција за разузнавање [Ligji për Agjencinë e Inteligjencës] Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë Nr. 19/ 1995.
9. Закон за Полиција [Ligji mbi Policinë] Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 114/2006.
10. Закон за Внатрешни работи [Ligji për Punë të Brendshme] Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë Nr. 92 / 2009.
11. Закон за јавни набавки [Ligji mbi Prokurimin Publik. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë Nr.136/7.
12. Libri i rregullave për funksionimin e Komisionit për Mbikëqyrjen e zbatueshmërisë së teknikave të përgjimit në komunikim nga Ministria e punëve të brendshme dhe Ministria e Mbrojtjes.
13. [Ligji për ratifikimin e Protokolit Opsional të Konventës kundër Torturës dhe trajtimeve apo dënimeve johumane degraduese, çnjerëzore]. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë Nr. 165/2008.

14. Закон за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување [Ligji për ratifikimin e Protokolit Opsional të Konventës kundër Torturës dhe trajtimeve apo dënimeve johumane degraduese, çnjerëzore].Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë Nr. 165/2008.
15. Закон за измена и дополнување на законот за државјанство на Република Македонија [Ligji për plotësimin dhe ndryshimin e ligjit për Nënshitetësi në Republikën e Maqedonisë]. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë Nr.8/2004.

Burimet sekundare

16. Alfa TV (2010) Скандал во АРМ, разрешен генералот Димов {Skandal në ARM, Gjenerali Dimov shkarkohet nga detyra}; 29.10.2010. qasur në: <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mld=36&egId=6&eventId=29523>
17. Balkan Insight (2011) "Maqedonasit protestojnë kundër rrahjes fatare nga policia." 07 qershor 2011. Qasur në: <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonians-protest-after-police-murders-youngster>.
18. Komisioni evropian (2008). Maqedonia 2009 Raporti i Progresit. Qasur në: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_progress_report_en.pdf.
19. Komisioni evropian (2009). Raporti i Progresit Maqedonia 2009. qasur në: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf
20. Komisioni Evropian për Parandalimin e Torturës, trajtimit apo dënimit çnjerëzor apo degradues (2008). "Raporti i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë për vizitë në Republikën e Maqedonisë të Komisionit Evropian për Parandalimin e Torturës, trajtimit apo dënimit çnjerëzor apo degradues nga 15 -26 maj 2006 (2008)": 22. (qasur më: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2008-05-inf-eng.pdf>).
21. Institute for Human Rights (2011a). "The Role of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia in the protection of the citizens' rights and freedoms violated by single act or action" [Улогата на уставниот суд на Република Македонија во заштита на слободата и правата на човекот и граѓанинот повредени со поединечен акт или дејство]. June 2011. Qasur në: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3>.
22. Instituti për të drejtat e njeriut (2011b). "Arsyet për mosimplementimin e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese" [Причини за неизвршување на одлуките на уставниот суд]. June 2011. qasur në: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3/131-pticini-za-neizvrshvanje-na-odlukinte-na-ustavniot-sud>.

23. Grupi ndërkombëtar i krizave (2001). "Reporti N°109, Çështja maqedone, Reformë apo Rebelim", 5 prill 2001. Qasur më: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/macedonia/109-the-macedonian-question-reform-or-rebellion.aspx>
24. Gateva, Katerina (2010). "Новите разузнавачи ќе добијат полициски овластувања [zyrtarët e ri të inteligjencës me autorizime të policisë]." A1 TV stacion nacional, 28 shtator 2010.
25. Qendra për Bashkëpunim Ndërkombtar e Maqedonisë (2010). Довербата во Македонија [Besimi në Maqedonisë] Dhjetor 2010. Qasur në: <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2011/doverbata-vo-makedonija-2010.pdf>
26. Agjencia e Informimit të Maqedonisë. (2010). Кевано од ИРИ: Константно високо ниво на поддршка за ЕУ и НАТО [Mbështetje e lartë për integrim në BE dhe NATO [Online]. [03 gusht 2011]. Qasur në: <http://www.mia.com.mk/default.aspx?mId=125&vId=68223853&lId=1&title=%D0%95%D0%92%D0%A0%D0%9E-%D0%90%D0%A2%D0%9B%D0%90%D0%9D%D0%A1%D0%9A%D0%98+%D0%98%D0%9D%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%98>.
27. Ministria e Punëve të Brendshme (2010). Raporti për punën në MPB në 2010 [Извештај за работата на МВР во текот на 2010]. Qasur në: <http://sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=ac75f72b-6e74-45f3-a8f3-2019ae464f77>
28. Maqedonia e Re (2010). Словенците штедат на чланарина, Македонија плаќа се [Slovenët kursejnë pagesat për anëtarësim, maqedonasit paguajnë të tërën]; 21.10.2010. Qasur në: http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetail.asp?vest=10211010942_9&id=9&prilog=0&setIzdanie=22113.
29. Ombudsman (2009). Raporti Vjetor për 2009 [Годишен извештај 2009]. Qasur në: <http://ombudsman.mk/upload/documents/Godisen%20izvestaj-2009.pdf>.
30. Ombudsman (2010). Raporti vjetor për 2010 [Годишен извештај 2010]. Qasur në: http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Izvestaj%202010-MK.pdf
31. Zyra e Auditorit Shtetëror (2003). "Raporti final i auditimit 2003 – Ministria e Punëve të Brendshme". Qasur në: www.dzr.gov.mk/uploads/mvr.pdf
32. Zyra e Auditorit Shtetëror (2004). "Raporti final i auditimit 2004 – Ministria e Punëve të Brendshme". Qasur në: <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2007%20-%20MVR%20-%20Budzetska%20smetka.pdf>
33. Zyra e auditorit Shtetëror (2006). "Raporti final i auditimit 2006 – Ministria e Mbrojtjes". Qasur në: <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2006%20-%20Ministerstvo%20za%20odbrana%20-%20Budzetska.pdf>.

34. Zyra e auditorit Shtetëror (2007). "Raporti final i auditimit 2007 – Minisria e Punëve të Brendshme". Qasur në: <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2007%20-%20MVR%20-%20Budzetska%20smetka.pdf>
35. Raportet nga takimet e Komisionit për Mbrojtje dhe Siguri, Komisioni për Mbikëqyrjen e punës së Agjencisë së Inteligjencës dhe Drejtoratit për Siguri dhe Kundër-inteligjencë.
36. Departamenti i Mbrojtjes SHBA (2008). NATO ofron anëtarësim për dy nga tre kandidatët e Ballkanit [Online]. [03 gusht 2011]. Qasur në: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=49463>.
37. Utrinski Vesnik (2007). Прва пресуда за "Големото Уво", новинарите го добија процесот за прислушувањето [Dënimi i parë "I veshit të madh" – gazetaret fitojnë në rastin e përgjimit] 16 qershor 2007.
38. Utrinski Vesnik (2009). Се уште има бројни повреди на правата на граѓаните [Akoma vazhdojnë shkeljet e të drejtave të njeriut. 18.04.2009. Qasur në: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fombudsman.mk%2Fupload%2Fdokument%2FIntervju-Utrinski-18-20.04.09-mak.doc&ei=N9DQTon9Kcyp-ga55KmyDg&usq=AFQjCNHns4a3wmw5w-Owq6exuGOWYj-miA>
39. Utrinski Vesnik (2011) Кoj да ги следи Мијалков и Јанкуловска [Who to follow Mii-jalkov and Jankulovska] Utrinski vesnik. 21.11.2011.

Intervistat

1. Intervistë me Esad Rahikj Ish Kryetar i Komisionit Parlamentar për mbikëqyrjen e punës së Agjencisë së Inteligjencës, Sigurisë dhe Kunderzbulimit (2006-2008). Intervista u zhvillua më March 4, 2011.
2. Intervistë me anëtarin e parlamentit – anëtar i Komisionit për mbikëqyrjen e punës së Drejtorisë për Siguri dhe Kundërzbullim dhe Agjencinë e Inteligjencës Intervista u zhvillua më 4 nëntor, 2011.
3. Intervistë me Aneta Stancevska – Kryesuese e Sektorit për Kontroll të brendshëm dhe Standarde Profesionale (Ministria e Punëve të Brendshme). Intervista u zhvillua më 6 nëntor 2011.
4. Intervistë me një zyrtar nga Shërbimet e Inteligjencës, Intervista u zhvillua në gusht 2011.
5. Intervistë me Uranija Pirovska – Këshilltare Shtetërore për Marrëdhëniet Ndërkombtare Publike, Zyra e Avokatit të Popullit. Intervista u zhvillua më 6 dhjetor 2011.

6. Intervistë me Kiril Efremov – Koordinator për Marrëdhëniet me Publikun – Lëvizja kundër brutalitetit policor në Maqedoni. Intervista u zhvillua më 7 dhjetor 2011.

Kapitulli 6 – Mali i Zi

Autorë: Rajko Radević dhe Emir Kalač⁹⁷

97 Rajko Radević është hulumtues dhe themelues i Qendrës për Studime të Sigurisë në Mal të Zi. Emir Kalač është hulumtues në Qendrën për Demokraci dhe të Drejtat e Njeriut (CEDEM) në Mal të Zi.

Shkurtesat dhe akronimet

CDS	Këshilli për Mbrojtje dhe Siguri të Malit të Zi
CSD	Komisioni Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtjen
DPS	Partia Demokratike e Socialistëve të Malit të Zi
EC	Komisioni Evropian
FoIA	Ligji për lirinë e informatave në Mal të Zi
MANS	Rrjeti për Afirmimin e Sektorit Joqeveritar
MoIA	Ministria për Punë të Brendshme e Malit të Zi
MP	Deputet
NATO	Organizata e Traktatit Atlantikut të Veriut
NSA	Agjencia e Sigurisë Kombëtare e Malit të Zi
PZP	Lëvizja për Ndryshime (Mal i Zi)
SAI	Institucioni shtetëror i Auditimit Mal i Zi
SDP	Partia Social Demokrate e Malit të Zi

1. Hyrje

Qëllimi i këtij kapitulli është që të ofrohet një pasqyrë mbi gjendjen aktuale të reformës në sektorin e sigurisë në Mal të Zi, duke vlerësuar në mënyrë kritike këtë proces në mënyrë që të identifikojë tendencat, arritjet dhe sfidat kryesore. Analiza do të përqendrohet në modelin e llogaridhënies demokratike në sektorin e sigurisë.

Rezultati i përgjithshëm i analizës është se Mali i Zi ka arritur progres në fushën e mbikëqyrjes parlamentare të sektorit të sigurisë, por mbeten sfida të rëndësishme lidhur me transparencën financiare të saj.

Hulumtimi për këtë kapitull ka qenë gjerësisht i bazuar në analiza cilësore dhe ekipi hulumtues ka qenë i përkushtuar në korrektësi. Analizat kritike të legjisllacionit janë plotësuar duke shqyrtuar të dhëna dhe burime të tjera.⁹⁸ Në veçanti, intervistat ballë për ballë me palët e interesuara kanë qenë një metodë e rëndësishme e hulumtimit. Një kufizim, njëherësh edhe sfidë pozitive, ka qenë fakti se literatura dhe analizat e ekspertëve lidhur me këto çështje kanë qenë të kufizuara apo nuk kanë ekzistuar fare në Mal të Zi. Nuk do të ishte tepër pretenduese sikur të thoshim se kjo ka qenë një analizë pioniere lidhur me mjetet dhe mekanizmat e reformës së sektorit të sigurisë që e bëjnë dhe e mbajnë sektorin e sigurisë në Mal të Zi të përgjegjshëm. Një kufizim tjetër ka qenë natyra e fshehtë e aktorëve të sigurisë së shtetit, të cilat tradicionalisht janë institucione të mbyllura (ndonëse disa përmirësime janë vënë re). Përgjigjet e pyetësorëve dhe kërkesat për intervista ndonjëherë kanë marrë më shumë kohë se sa është pritur, dhe ndonjëherë hulumtuesve nuk u janë dhënë përgjigje. Përfundimisht, ne kemi synuar që të mbulojmë të gjithë institucionet e sigurisë (shih Aneksin), me fokus të veçantë tek aktorët tradicionalë (policia, ushtria dhe shërbimet e inteligjencës).

Analiza fillon duke dhënë informata mbi historikun ku përmbledhen mekanizmat ekzistues që kryejnë mbikëqyrjen dhe aktorët e sektorit të sigurisë në Mal të Zi, duke vënë analizën në një kontekst që përkufizon reformën e sektorit të sigurisë (CEDEM, 2010). Në pjesën vijuese mbi modelet e llogaridhënies demokratike të sektorit të sigurisë, ne analizojmë rolin e parlamentit në këtë proces. Parlamenti luan rol të rëndësishëm në përcaktimin e parametrave ligjor, miratimin e buxhetit dhe dokumenteve kyçe strategjike, dhe në mbikëqyrjen e aktiviteteve të sigurisë (Born, 2003). Ne përqendrohemi në komisionet përkatëse që janë në krye të kontrollit parlamentar të sektorit të sigurisë dhe shkurtimisht i adresojmë specifikat e këtyre komisioneve në krahasim me vendet tjera të rajonit të Ballkanit Perëndimor. Mali i Zi rishtazi ka miratuar Ligjin

98 Raportet vjetore të Avokatit të Popullit, Institucionit Shtetëror të Auditimit, Agjencisë për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Drejtoratit Policor, parlamentit, intervistat me palët e interesuara, sondazhe mbi opinionin publik, raportet e CSO-së, etj. Për më tepër, duhet të theksohet se të dhënat e përdorura në këtë analizë janë produkt i një projekti rajonal trevjeçar të titulluar "Ndërtimi i kapaciteteve të shoqërisë civile për të hartuar dhe monitoruar reformën në sektorin e sigurisë në Ballkanin Perëndimor", në të cilin shtatë dijetarë rajonal kanë hartuar dhe monitoruar sektorin e sigurisë vendore bazuar në kriteret e ndryshme: Shteti Ligjor, Mbikëqyrja nga Institucionet e Pavarur Shtetërore, Kontrolli dhe Mbikëqyrja Gjyqësore, Kontrolli dhe Mbikëqyrja Parlamentare, Kontrolli dhe Mbikëqyrja Ekzekutive, Transparenca e Përgjithshme, Transparenca Financiare dhe Përfaqësimi.

për Mbikëqyrjen Parlamentare në Fushën e Sigurisë dhe Mbrojtjes (2010), i cili i jep një spektër të gjere mundësish anëtarëve të parlamentit për kontroll dhe mbikëqyrje të sektorit të sigurisë. Më tej ne i adresojmë institucionet e pavarura që janë në krye të mbikëqyrjes së sektorit. Ne kemi identifikuar që shumica e këtyre institucioneve të pavarura të mbikëqyrjes, që zakonisht mund të gjenden në shtetet demokratike, ekzistojnë në Mal të Zi dhe kanë qenë funksionale për disa vjet. Mali i Zi ka institucione që janë unike, siç është Këshilli për Kontroll Civil të Punës së Policisë. Në pjesën në vijim të analizës sonë ne hulumtojmë shkallën deri në të cilën mekanizmat për kontroll të brendshëm të aktorëve kryesor të sektorit të sigurisë janë në vend dhe funksional, gjë që është një pjesë e rëndësishme e mekanizmave për kontrollin e përgjithshëm mbi ofruesit e sigurisë. Më pas, ne shqyrtojmë nëse e drejta e shpallur me kushtetutë mbi qasjen e lirë në informata është duke funksionuar në praktikë, përkundër asaj që nuk ka mekanizëm (institucion) mbikëqyrës për të siguruar se kjo e drejtë po zbatohet. Ne diskutojmë se si institucionet dhe mekanizmat e rinj për mbrojtjen e të dhënave personale janë duke u përfshirë në sistem. Kjo shoqërohet nga një analizë mbi aspektet e kontrollit financiar dhe gjyqësor të ofruesve të sigurisë. Në fund, jepen rekomandime se si mund të përmirësohet mbikëqyrja demokratike dhe civile e sektorit të sigurisë në Mal të Zi.

2. Mbikëqyrja e reformës së sektorit të sigurisë dhe përcaktimi i aktorëve të sigurisë

Shumica e reformave në sektorin e sigurisë në Mal të Zi zunë vend mbasi vendi u bë shtet më vehte pas referendumit mbi pavarësinë në vitin 2006. Procesi i reformimit të sektorit të sigurisë filloi vetëm pas pavarësisë, me mbështetjen e komunitetit ndërkombëtar, dhe u desh të merrej parasysh prania e elitave shumëvjeçare të cilat mbeten në pozita të fuqishme.⁹⁹ Kjo e fundit është me rëndësi të theksohet sepse vazhdimësia e elitave ka pasur një ndikim të fuqishëm në reformën e sektorit të sigurisë. Mali i Zi ka qenë ndër shtetet e fundit të Ballkanit Perëndimor në fillimin e reformës së sektorit të sigurisë. Mund të thuhet se kërcënimi i jashtëm i drejtpërdrejtë për sigurinë e Malit të Zi është zhdukur pas rënies së regjimit të Millosheviçit në vitin 2000. Sidoqoftë, institucioni më i madh i sigurisë, Policia e Malit të Zi, ka mbetur e pandryshuar, gjë që ndikon negativisht në progresin e ngadalshëm të reformës së sektorit të sigurisë. Duket sikur partia në pushtet kishte kontroll të plotë mbi forcat e sigurisë dhe nuk kishte vullnet për të privuar veten nga ky kontroll i plotë. Kjo vazhdoi edhe pas vitit 2000 dhe vazhdon edhe sot e kësaj dite. Si rezultat, reforma e sektorit të sigurisë ka ecur shumë ngadalë.

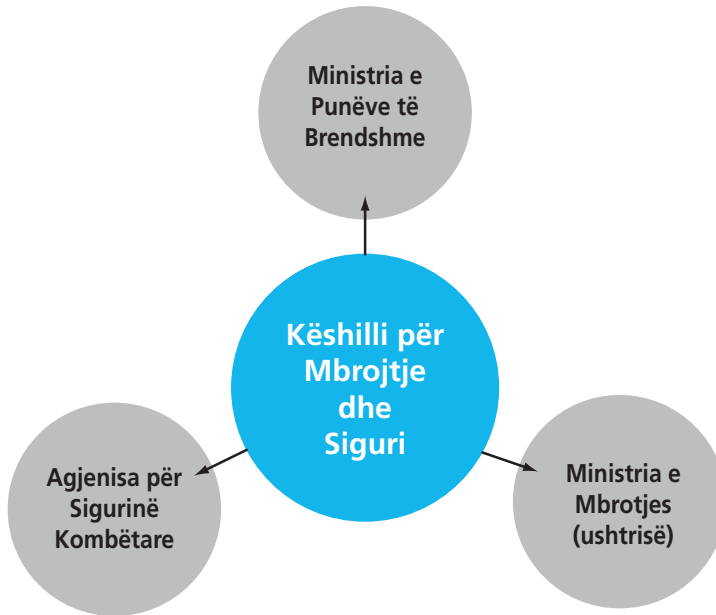
Për më tepër, diskutimet mbi reformën janë kritikuar si nga sektori i sigurisë, ashtu edhe nga qeveria e cila është dashur që të bëjë këto reforma. Opozita ka kritikuar performancën e sektorit të sigurisë dhe rregullisht ka parashtruar pyetje lidhur me

99 Mali i Zi është shteti i vetëm post-socialist në Ballkanin Perëndimor që nuk ka pasur ndryshim të partisë qeverisëse. Partia Demokratike e Socialistëve (DPS), e mbështetur nga partnerë të vegjël të koalicionit ka qenë në pushtet që nga fillimi i 1990-ve, nga 9 dhjetori 1990 deri tani.

vrasjet e pazgjdhura dhe dyshimet e përsëritura lidhur me pretendimet për korrupsion dhe nepotizëm në sektorin e sigurisë. Ka pasur edhe akuzime (kryesisht nga partitë opozitare) ndaj elitave në pushtet me pretendimin për lidhjet e tyre me individë me të kaluar kriminale dhe krimin e organizuar.

Procesi i reformës së sektorit të sigurisë në Mal të Zi ka adresuar një numër çështjesh të ndryshme: reformimin e strukturave ekzistuese (policia, shërbimet inteligjente); krijimin e aktorëve të rinj të sigurisë, siç është ushtria; dhe themelimin e mekanizmave institucional për kontrollin e jashtëm dhe të brendshëm.

Grafiku 1: Aktorët e sektorit të sigurisë së shtetit që janë të autorizuar për përdorimin e mjeteve shtrënguese



Aktorët kryesorë në sektorin e sigurisë në Mal të Zi që janë të autorizuar për të përdorur forcën janë: policia, Agjencia për Sigurinë Kombëtare dhe ushtria. Përveç këtyre, Këshilli për Mbrojtje dhe Siguri është në krye të komandës së ushtrisë dhe analizimit dhe vlerësimit të sigurisë së shtetit, mbi bazën e së cilës merr vendime dhe/ose ndërmerr veprime masa të caktuara. Anëtarët e Këshillit për Mbrojtje dhe Siguri janë Presidenti, Kryetari i Parlamentit dhe Kryeministri.

Bazuar në numrat e individëve që shërbejnë¹⁰⁰ dhe në përmbledhjen e buxhetit (Tabela 1), institucioni më i madh i sigurisë në vend është policia. Rregullimi aktual ligjor (Ligji për Policinë (2005), Neni 5) e vendos policinë nën mbikëqyrjen administrative të Ministrisë së Brendshme, ku Ministri i propozon Parlamentit kandidatin për postin e drejtorit të policisë. Ndër shumë kompetenca, policia është përgjegjëse edhe për ruajtjen e sigurisë dhe të drejtave dhe lirive kushtetuese të qytetarëve.

Tabela 1: Buxheti total i caktuar për ofruesit shtetëror të sigurisë në 2011

Institucioni	€	%
Administrata Policore	64,190,201.15	42.0
Ministria e Brendshme	8,341,646.71	5.5
Akademia e Policisë	1,355,076.00	0.9
Ministria e Drejtësisë	1,261,553.23	0.8
Zyrat e Prokurorisë	5,364,839.00	3.5
Gjyqësori	19,256,218.38	12.6
Sistemi i burgjeve	8,407,196.68	5.5
Administrata për parandalimin e pastrimit të parave	519,057.62	0.3
Agjencia për Sigurinë Kombëtare	5,904,174.07	3.9
Ministria e Mbrojtjes	38,252,279.53	25.0
Gjithsej	152,852,242.37	100

Ushtria është institucioni i dytë më i madh i sigurisë. Reforma ushtarake ka filluar pas pavarësisë në 2006 kur ushtria po formohej nga fillimi, dhe procesi i reformimit ende vazhdon. Siç parashihet nga dokumentet kryesore strategjike, ushtria po planifikohet që të rritet deri në dymijë e gjashtëqind e tridhjetë e një ushtarë deri në vitin 2014 (shih tabelën 1). Në bazë të kushtetutës, ushtria është përgjegjëse për mbrojtjen e sovranitetit dhe integritetit territorial të Malit të Zi. Ushtria është nën kontrollin civilo-demokratik (Kushtetuta (2007), Neni 129).

Së fundi, Agjencia për Sigurinë Kombëtare është, bazuar në legjislationin përkatës, shërbimi i inteligjencës civile dhe kundër-inteligjencës, i krijuar me qëllim mbrojtjen e interesave kombëtare të vendit (Ligji për Agjencinë për Siguri Kombëtare (2005), Neni 1). Ligji përcakton që Agjencia për Sigurinë Kombëtare është nën kontrollin civil demokratik.

100 Numri aktual i individëve që shërbejnë në polici është pesë mijë e treqind e trembëdhjetë (bazuar në Strategjinë për Reformën Policore, dokumenti për periudhën 2011-2013. Strategjia mund të gjendet në: http://www.upravapolicije.com/fajlovi/upravapolicije/editor_fajlovi/pdf_fajlovi/Strategjia_reforme_policije.pdf). Në anën tjetër, ushtria është e projektuar ashtu që të ketë dymijë e gjashtëqind e tridhjetë e një persona në shërbim deri më 2014. Ndërsa ne nuk kemi mundur të identifikojmë numrin e saktë të të punësuarve në Agjencinë për Siguri Kombëtare, intervistat tona tregojnë se Agjencia Kombëtare e Sigurisë ka dukshëm më pak se një mijë të punësuar.

Tabela 2: Shqyrtimi I Mbrojtjes Strategjike (2010). Numri aktual dhe numri i projektuar i personelit në Ministrinë e Mbrojtjes dhe Ushtrinë e Malit të Zi

Numri aktual	Ministria e Mbrojtjes				Ushtria e Malit të Zi					Total (Ushtria dhe Ministri)
	Shërbyesit civil dhe të punësuarit shtetëror	Zyrtarët e deleguar	Zyrtarët e padeleguar	Gjithsej (duke e përfshirë stafin Gjeneral)	Zyrtare të deleguar	Zyrtarët e padeleguar	Civil	Ushtarë me kontratë	Gjithsej - Ushtria	
Numri aktual	135	65	7	207	328	900	314	580	2122	2314
Numri i projektuar (2014)	231	43	1	275	350	905	301	800	2356	2631

Kjo analizë nuk ka arritur që të trajtojë çështjet apo debatet kryesore që e kanë strukturuar reformën e sektorit të sigurisë dhe qeverisjen në Mal të Zi. Një nga arsytet për këtë në të cilat u aludua edhe më lartë është një publik krejtësisht i painteresuar i cili heziton që të marrë një rol aktiv për t'i bërë këto çështje të dukshme. Kjo mund të shihet edhe si rezultat i disa faktorëve më të gjerë në kuadër të të cilëve reforma e sektorit të sigurisë në Mal të Zi është zhvilluar, siç u përmend edhe më herët. Përveç kësaj, qeveria ka ndjekur në qasje nga lartë poshtë gjatë reformimit të sektorit të sigurisë dhe nuk ka përfshirë aktorë të tjerë në diskutimet lidhur me reformën. Ndonëse nuk është esenciale për reformën e sektorit të sigurisë, fakti që qeveria asnjëherë nuk i ka përcaktuar qartë qëllimet e saj për reformë apo nuk ka propozuar një plan veprimi koherent, ka prodhuar rezultate të dëmshme. Qeveria nuk ka specifikuar se me ç'masa planifikon të përmbushë objektivat e reformës, e as nuk ka ofruar një analizë kosto-përfitim të reformës apo ndonjë parashikim se sa do të zgjasë reforma. Për ta thënë më thjeshtë, vendi asnjëherë nuk ka bërë ndonjë analizë të detajuar siç u përcaktua më lartë – “plani i reformës shtetërore” (Hadzic, 2009) para se të iniciojnë reformën. Pa një plan dhe udhëzime të qarta, gjasat ishin shumë të vogla që të ketë debate serioze në sektorin e sigurisë. Duke mos marrë parasysh mungesën e interesimit të shoqërisë civile dhe ekspertizën e pamjaftueshme në këtë fushë, eventualisht, të gjithë këta faktorë kanë bërë që Mali i Zi (përfshirë parlamentin) të mos ketë asnjëherë debat serioz lidhur me strukturën, shpejtësinë dhe koston e reformës së sektorit të sigurisë.

Procesi i integritimeve Evropiane dhe Euro-Atlantike (qëllimi për t'u bërë anëtar në BE dhe NATO) dhe përpjekjet për të harmonizuar legjislativonin e sektorit të sigurisë me standardet ndërkombëtare kanë ndihmuar në avancimin e reformës. Sidoqoftë, konteksti specifik lokal i vendit nuk duhet të neglizhohet. Për fat të keq, ky gabim është bërë në praktikë. Siç ka qenë rasti në një numër të vëndeve post-komuniste, Mali i Zi

kryesisht ka miratuar standarte juridike të shteteve perëndimore pa marrë parasysh sa duhet kontekstin lokal dhe nevojat e sigurisë. Si rezultat i kësaj, këto ligje vazhdimisht po ndryshohen. Kjo është një barrë e rëndë mbi burimet shtetërore, si njerëzore poashtu edhe materiale. Për shembull, kur bëhet fjalë për dokumentet kryesore strategjike të shtetit, siç është Strategjia për Sigurinë Kombëtare, dëshira për të plotësuar të gjitha kushtet e nevojshme për hyrjen në paktin e NATO-s është evidente, ndërsa nevojat dhe sfidat që dalin nga konteksti kombëtar vështirë se merren parasysh. Strategjia për Sigurinë Kombëtare është një dokument i rëndësishëm që ka për qëllim kryesor të përcaktojë sfidat potenciale të sigurisë, rreziqet dhe kërcënimet. Sidoqoftë, në vend që të përfshijë sfidat që janë specifike për Malin e Zi dhe rajonin e Ballkanit Perëndimor, disa përkufizime thjeshtë janë kopjuar nga dokumentet strategjike të NATO-s. Rajonet siç janë Lindja e Mesme dhe Kaukazi, të cilat janë prioritetet e rëndësishme të NATO-s por jo domosdoshmërisht të Malit të Zi, janë përfshirë në strategji. Në Strategjinë për Sigurinë Kombëtare po ashtu theksohet se krimi i organizuar në Mal të Zi është vetëm një rrezik i jashtëm. Kjo prapë injoron kontekstin vendor, për shkak se përjashton mundësinë që krimi i organizuar mund të burojë dhe/apo të jetë i pranishëm në vend. Kjo nuk është në përputhje me raportet e shumta nga organizatat ndërkombëtare dhe vendore. Po ashtu, Bashkimi Evropian në shtatë pikat (kërkesat) e tij për fillimin e bisedimeve për asocim me Malin e Zi, ka përfshirë luftën ndaj krimit të organizuar dhe korrupsionit si ndër çështjet kryesore që duhet të adresohen.

3. Modelet e llogaridhënies demokratike të sektorit të sigurisë

Pjesa kryesore e kësaj analize do t'i kushtohet një vështrimi të përgjithshëm të sistemit të llogaridhënies demokratike mbi sektorin e sigurisë në Mal të Zi. Korniza ligjore është krijuar, me të cilën përcaktohen mekanizma të ndryshëm të mbikëqyrjes. Mekanizmat kryesorë janë: Ombudspersoni, Institucioni Auditorit të Shtetit, Komisioni Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtjen (KPSM), Këshilli për Kontrollin Civil të Punës së Policisë dhe Agjensia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Përshtypja e përgjithshme është se kapacitetet e këtyre institucioneve duhet të fuqizohen edhe më tej. Kjo mund të konstatohet bazuar në rekomandimet kryesore nga Raporti i fundit i Progresit të Komisionit Evropian: "Burimet aktuale financiare dhe njerëzore të zyrës së Ombudspersonit nuk janë të mjaftueshme për të ushtruar në mënyrë efektive të gjitha detyrat...Kapacitetet e Ombudspersonit dhe Institucionit Shtetëror të Auditimit duhet të forcohen ende". (Komisioni Evropian 2010, fq.9-10).

Si pjesë e hulumtimit për këtë kapitull, ne kemi shqyrtuar bashkëpunimin ndërmjet organeve mbikëqyrëse. Duket se ka shumë pak bashkëpunim ndërmjet tyre, dhe kryesisht është bashkëpunim ad hoc dhe jo bashkëpunim sistematik. Ne do të argumentojmë më poshtë se bashkëpunimi më i mirë do t'i bënte këta organe mbikëqyrës më efikas.

Një shpjegim tjetër për joefikasitetin e tyre mund të jetë fakti se këto nuk kanë qenë procese të shtyra nga brenda por këto organe më shumë janë krijuar për shkak të kërkesave dhe kushteve të imponuara nga jashtë.

3.1. Roli i Parlamentit

Parlamenti i Malit të Zi është një vend i përshtatshëm për të filluar analizën e mekanizmeve për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë. Ne besojmë se përmirësimi më domethënës është bërë në mbikëqyrjen nga parlamenti dhe performanca e këtij institucioni të rëndësishëm me kalimin e kohës është përmirësuar si në efikasitet ashtu edhe në transparencë. Mali i Zi ka një kornizë ligjore solide për mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë. Komisioni Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtjen Sigurinë dhe Mbrojtjen (KPSM) është përgjegjës për mbikëqyrjen e punës së tërë sektorit të sigurisë. Puna e këtij komisioni mbulohet nga një kornizë ligjore gjithëpërfshirëse e cila është plotësuar rishtazi dhe është përmirësuar me hyrjen në fuqi të Ligjit për Mbikëqyrjen Parlamentare në Fushën e Sigurisë dhe Mbrojtjes. Ky ligj e zgjeron mandatin e anëtarëve të parlamentit për të kontrolluar sektorin e sigurisë dhe i inkurajon ata që të marrin iniciativa duke obliguar anëtarët e KPSM që të bëjnë plane vjetore të veprimit për kontroll dhe mbikëqyrje. Meqënëse ligji është miratuar rishtazi, ne nuk kemi të dhëna mbi zbatimin e tij në praktikë. Ligji nuk pengon anëtarët e KPSM që të përfshijnë organe të tjerë mbikëqyrës në mbledhjet e tyre apo që të kërkojnë këshilla nga ata. Për më tepër, në bazë të ligjit, për të mbajtur një mbledhje gjatë seancave të rregullta parlamentare mbi një çështje të caktuar, KPSM-së i nevojitet miratimi vetëm i një të tretës së anëtarëve të saj. Kjo qartazi përmirëson mundësitë e KPSM-së për të vepruar në mënyrë të pavarur dhe për të monitoruar tërë sektorin e sigurisë në Mal të Zi.

Nuk ka qenë kështu më parë, kur puna e tij është rregulluar vetëm me Rregulloren e Punës së Parlamentit. Për më tepër, anëtarët e Parlamentit kanë marrë një numër trajnimesh dhe u janë ofruar një numër vizitash studimore për të mësuar praktikat më të mira nga shtetet perëndimore.¹⁰¹ Puna e Komisionit Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtjen mbulohet gjerësisht nga mediat, dhe kohët e fundit ka pasur disa përpjekje të suksesshme për të përfshirë shoqërinë civile në punën e komisionit.¹⁰²

Siç parashikohet edhe në ligj, krerët e institucioneve të sigurisë raportojnë para KPSM-së. Në rast nevojë për dëgjim të jashtëzakonshëm, zyrtarët paraqiten menjëherë para komisionit për t'u përgjigjur pyetjeve të anëtarëve të parlamentit. Ky është një hap domethënës në reformën për më shumë llogaridhënie. Po ashtu është e rëndësishme të përmendet se anëtarët e KPSM kanë të drejtën e aksesit në çfarëdo lloj informacioni, pavarësisht nivelit të fshehtësisë. Kjo është mjaft e avancuar në krahasim me

101 Intervista me anëtarë të parlamentit, shkurt 2011.

102 Për shembull, organizata joqeveritare Institute Alternativa nga Podgorica ka bërë një studim të quajtur "Komentet e Draftligjit për Mbikëqyrjen Parlamentare në Fushën e Sigurisë dhe Mbrojtjes". Dokumenti u është dhënë anëtarëve të KPSM-së. Disa nga komentet e IA-së janë pranuar në draftin final të ligjit.

aksesit në informacione nga komisionet tjera parlamentare dhe sjell më shumë transparencë në sektorin e sigurisë.

Hulumtimi për këtë kapitull ka identifikuar një numër të pikave të dobëta në mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë. Për shembull, anëtarët e komisioneve përkatëse parlamentare kryesisht nuk ushtrojnë kompetencat e tyre në tërësi. Kjo vjen pavarësisht vjen pavarësisht faktit se kanë pasur kompetenca të tilla edhe para miratimit së fundi të Ligjit për Mbikëqyrjen Parlamentare, Rregullores aktuale të Punës dhe dispozitave të tjera kushtetuese e ligjore.

Disa deputetë të parlamentit që vijnë nga partia në pushtet përmbahen nga përfshirja në çfarëdo diskutimi që mund të jetë kritikë për punën e qeverisë. Nuk ekzistojnë mekanizma të mjaftueshëm që do të kufizonin ndikimin e politikave partiake, apo që do të siguronin se bashkëveprimi i forcave politike opozitare do të kontribuonte në të mirë të publikut lidhur me reformën dhe mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë. Interesat politike duket se udhëheqin punën e deputetëve të parlamentit në KPSM. Duket sikur anëtarët e këtij komisioni janë më të përqendruar për të vepruar në pajtim me politikat e partisë së tyre në vend të përpjekjes për të parashtruar pyetje, hulumtuar, monitoruar, dhe aty ku është e mundur, të bashkëpunojnë me deputetë të tjerë të parlamentit (nga partitë opozitare apo ato në pushtet kur është e nevojshme) për të mbajtur sektorin e sigurisë të përgjegjshëm, transparent dhe nën kontrollin demokratik dhe civil.

Kutia 1: Përshtypja mbi debatin

“Parlamenti i Malit të Zi kurrë nuk ka diskutuar në seancë plenare lidhur me çështjen e sigurisë së përgjithshme në vend; kjo iniciativë gjithmonë është bllokuar nga shumica në PCSD”. Intervista me deputetin e Parlamentit të Malit të Zi; Podgoricë; Shkurt 2011.

Analiza jonë ka identifikuar boshllëqe serioze në mbikëqyrjen e bërë nga KPSM-ja. Deri më tani, komisioni asnjëherë nuk ka kontrolluar planifikimin dhe shpenzimin e buxhetit të institucioneve të sigurisë (Deputet i Parlamentit, 2011). Ky komision ka dështuar në disa raste që të shqyrtojë seriozisht apo të reagojë në raportet e Institucionit të Auditorit të Shtetit mbi praktikën e kësaj në shpenzimin e buxhetit të ministrive përkatëse (Institucioni i Auditorit të Shtetit, 2007). Në të vërtetë, korniza ligjore për mbikëqyrje parlamentare tani është e përshtatshme por praktika duhet të përmirësohet lidhur me shfrytëzimin efektiv të kompetencave dhe autoritetin nga komisioni. Sidoqoftë, ka pasur disa shembuj pozitiv kur partitë e vogla politike janë përpjekur për të ndërmarrë veprime. Ky ka qenë rasti kur Partia Social-Demokrate e Malit të Zi (SPD) (partner i vogël i koalicionit qeverisës) ka iniciuar vizitën e parë në Agjencinë për Sigurinë Kombëtare (ASK), me qëllim të kontrollimit të përdorimit të masave speciale të hetimit nga Agjencia. Sidoqoftë, ndikimi i tyre është i kufizuar dhe nuk garanton mbikëqyrje të plotë dhe efektive të institucioneve të sigurisë.

Hulumtimi po ashtu ka zbuluar se komisionet parlamentare kanë mbështetje të kufizuar administrative në dispozicion të tyre. KPSM-ja punëson vetëm një këshilltar

dhe merr mbështetje nga sekretariati i parlamentit. Kjo nuk mjafton për të garantuar funksionimin e mirëfilltë të këtij komisioni. Për më shumë, deputetët e parlamentit janë anëtarë të disa komisioneve tjera në të njëjtën kohë, gjë që ua pamundëson atyre që të përqendrohen vetëm në punën e Komisionit Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtjen. Për më tepër, besimi i qytetarëve në parlament është i ulët (CEDEM 2002-2011). Besimi i ulët i publikut me gjasë rrjedh nga disa burime. Mbikëqyrja joadekuatë e sektorit të sigurisë mund të jetë vetëm një burim, së bashku me mbështetjen e dobët administrative dhe mbingarkimin e anëtarëve të komisionit.

3.2. Kontrolli dhe mbikëqyrja nga institucionet e pavarura shtetërore

Parlamenti ka themeluar disa institucione të pavarura të cilat i raportojnë atij. Shqyrtimi i legjislacionit përkatës vuri në pah që ekziston korniza ligjore për funksionimin e këtyre institucioneve specifike. Për më tepër, Mali i Zi ka themeluar mekanizma të cilat janë unik në rajon, siç është Këshilli për Kontrollin Civil të Punës së Policisë.

Këshilli për Kontrollin Civil të Punës së Policisë ka kompetenca për mbikëqyrjen civile të punës së policisë, kontrollimin dhe monitorimin e zbatimit të kompetencave të policisë, mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të qytetarëve, zbatimin e Ligjit për Policinë e Malit të Zi dhe dokumenteve të tjera ligjore përkatëse të vendit. Ai mund të diskutojë ankesat nga qytetarët apo zyrtarët e policisë dhe mund të iniciojë hetime. Ky organ është një përzierje unike, themeluar nga parlamenti por që përbëhet nga anëtarë të shoqërisë civile. Këshilli për Kontrollin Civil të Punës së Policisë përbëhet nga pesë anëtarë që përfaqësojnë institucione të ndryshme: Asociacionin e Juristëve, Odën e Mjekësisë, Akademinë, Asociacionin e Avokatëve dhe një përfaqësues nga shoqëria civile. Vendimet (rekomandimet) e miratuara nga Këshilli për Kontroll Civil të Punës së Policisë i dërgohen drejtorit të policisë, me qëllim që ai të veprojë në bazë të tyre.

Nëse Këshilli për Kontrollin Civil të Punës së Policisë nuk është i kënaqur me veprimet e ndërmarra nga drejtori i policisë, mund të njoftojë publikun dhe parlamentin. Deri më tani, anëtarët e Këshillit për Kontrollin Civil të Punës së Policisë kanë qenë shumë aktiv në kryerjen e rolit të tyre. Në periudhën prej 2005 deri 2008, këshilli ka adresuar më shumë se njëqind e pesëdhjetë raste (Këshilli për Kontrollin Civil të Punës së Policisë, 2008). Ka qenë i pranishëm në media, dhe për këtë ka pasur një shtrirje në publik. Ndonëse Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje ka mundësi të përfshijë anëtarët e këshillit në seancat e tij të punës, kjo nuk ka qenë praktikë deri më tani. Ndërlidhja e këtyre dy institucioneve me shumë gjasë do të krijonte sinergji pozitive dhe shumë më tepër llogaridhënie në sektor. Thënë thjeshtë, koordinimi dhe bashkëpunimi më i mirë duhet të jetë qëllimi i këtyre institucioneve në të ardhmen.

Dy institucione të cilat me ligj janë të detyruara që të bashkëveprojnë me parlamentin përmes dorëzimit të raporteve të rregullta (së paku një herë në vit) janë Ombudspersoni dhe Institucioni i Auditorit të Shtetit. Sikurse organet e ngjashëm në shumicën e vendeve të Ballkanit Perëndimor, ato nuk kanë mandate që drejtpërdrejt i referohet aktorëve në sektorin e sigurisë. Kjo nuk është problematike pasi që dispozitat lid-

hur me to përfshijnë tërë administratën publike. Këto institucione mund të ushtrjnë mandatin në mënyrë më efikase dhe me rezultate më të mëdha. Aktiviteti i tyre është i kufizuar në paraqitjen e raportit vjetor apo në nxjerrjen në pah të incidenteve të izoluara të praktikave të këqija. Deri më tani ato kanë dështuar që të bëjnë përpjekje shtesë dhe të monitorojnë në vazhdimësi veprimet e ekzekutivit lidhur me rekomandimet e tyre. Një arsye e mundshme për këtë mund të jetë kompensimi joadekuat material dhe mungesa e hapësirës së mjaftueshme për punë (posaçërisht në rastin e Ombudsmenit). Në të vërtetë, mungesa e mjeteve dhe hapësirës për zyra duhet të konsiderohet si ndërhyrje politike, në kuptimin që politikanët mund të jenë duke ua mohuar këtyre organeve mjetet e nevojshme për ushtrimin e detyrave të tyre. Së fundi, nuk duhet të nënvlerësohet ndërhyrja e mundshme politike në zgjedhjen e Ombudspersonit dhe efekti i mundshëm negativ që kjo mund të ketë në punën e tij. Në raportin e progresit të vitit 2010, Komisioni Evropian ka deklaruar se pavarësia e Ombudsmenit mund të ngrejë shqetësime, pasi që ai/ajo zgjedhet me një shumicë të thjeshtë të parlamentit.

Roli i Institucionit të Auditorit të Shtetit (IASH) është i rëndësishëm në zinxhirin e mbikëqyrjes së pavarur. IASH ushtron autoritet kushtetues mbi veprimet financiare të shtetit. Portfoli i tij mbulon të gjitha subjektet juridike në të cilat shteti ka interes financiar. Institucioni i Auditorit të Shtetit përcakton në mënyrë të pavarur se cilat subjekte do t'i auditojë, kohën dhe fushëveprimin e auditimit, dhe mënyrën se si do të zbatohet auditimi. Në disa raste, institucionet e sigurisë i janë nënshtruar auditimeve të ndara nga Institucioni i Auditorit të Shtetit. Sidoqoftë, çështje kryesore që ngre shqetësime lidhur me punën e IASH-së mbetet fakti që qeveria dhe ministrinë i zbatojnë rekomandimet e Institucionit të Auditorit të Shtetit shumë vonë apo nuk i zbatojnë fare (Mirjatic, 2011).

Nevoja për t'i kushtuar vëmendje të veçantë zhvillimit të mëtejshëm të rolit të Ombudsmenit dhe IASH-së është theksuar edhe në raportin e progresit të vitit të kaluar të Komisionit Evropian (Shih kutinë 2).

Kutia 2: Raporti i Progresit i KE, 9 nëntor 2010

“Aktivitetet e Ombudsmenit aktualisht janë kryesisht të ndërlidhura me funksionimin e gjyqësorit. Numri i masave të marra me inisiativën e tij është i ulët (nën 2,3%) dhe ai nuk është i përfshirë aq sa duhet në përmirësimin e kornizës ligjore që rregullon të drejtat e njeriut. Përkundër disa përmirësimeve në kohët e fundit, ndërgjegjësimi për rolin e Ombudsmenit duhet të fuqizohet ende, posaçërisht në nivel lokal. Bashkëpunimi i Ombudsmenit me OJQ-të në monitorimin e respektimit të të drejtave dhe lirive themelore dhe përmirësimin e kornizës ligjore është ende i dobët.

“...Institucioni i Auditorit të Shtetit (IASH) të Malit të Zi po bën progres në reformën institucionale, por ende nuk është në përputhje të plotë me standardet ndërkombëtare. Mali i Zi ka themeluar Autoritetin e Auditimit (AA) për kontrollin e fondeve të BE-së, si trup në kuadër të IASH-së. Kjo rrezikon pavarësinë operationale të IASH-së në ushtrimin e rolit të tij si auditor i jashtëm i ekzekutivit (pjesë e të cilit është Autoriteti i Auditimit).” (Komisioni Evropian, 2010, fq. 24ff).

3.3. Mekanizmat për kontroll të brendshëm

Që nga fillimi i periudhës së tranzicionit ka pasur progres të dukshëm në themelimin e mekanizmave për kontroll të brendshëm dhe kontroll ekzekutiv mbi aktorët e sigurisë së shtetit. Më shumë apo më pak, të gjithë institucionet e sigurisë kanë mekanizma për kontroll të brendshëm dhe janë funksional. Kompetencat e tyre përfshijnë mundësinë për të dhënë rekomandime dhe për të sugjeruar masa korigjuese. Ende është e diskutueshme se sa mund të jenë efektiv dhe efikas këta organe, duke marrë parasysh natyrën shumë të politizuar dhe të ndarë të shoqërisë malazeze. Është e zakonshme që pjesë të administratës së shtetit të ndahen në bazë të marrëveshjeve para-elektorale apo pas-elektorale¹⁰³. Në rast të mosmarrëveshjeve ndërmjet partive politike, janë institucionet ato që vuajnë pasojat. Kjo ka ndodhur në disa raste, veçanërisht mbi mekanizmat për kontrollin e brendshëm të policisë. Për shembull, deri në fund të vitit 2009, kishte një mosmarrëveshje nëse Njësia për Kontrollin e Brendshëm të Policisë do duhej që të vendosej nën ombrellën e Ministrisë së Brendshme apo të Policisë. Kjo bëri që kontrolli i brendshëm të mos ishte fare funksional për një periudhë kohore. Ligji mbi Policinë u ndryshua në dhjetor të vitit 2009 dhe Njësia për Kontroll të Brendshëm i plotësoi të gjitha kushtet për të funksionuar në shkurt të vitit 2011. Shembujt e tillë për procesin e reformimit paraqesin një hap të madh prapa dhe një pengesë për progres në të ardhmen. Një mosmarrëveshje e ngjashme kishte ndodhur edhe ndërmjet Njesisë për Kontroll të Brendshëm (në kuadër të Ministrisë së Brendshme, të kontrolluar nga SDP dhe Drejtorit të Policisë (i lidhur me DPS-në). Në bazë të zyrtarëve të Ministrisë së Brendshme, DPS-ja kishte refuzuar që t'i jepte qasje Njesisë për Kontroll të Brendshëm në databazën e policisë (Lacic, 2011). Ky bllokim ishte zgjidhur vetëm pasi që Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale kishte rekomanduar që policia t'i lejonte qasje Njesisë për Kontroll të Brendshëm.¹⁰⁴

Institucionet për kontroll të brendshëm kanë nevojë për burime më të mëdha njerëzore dhe materiale për kryerjen me efektivitet të detyrave të tyre.¹⁰⁵ Për funksionimin e mirëfilltë dhe kredibilitetin e këtyre mekanizmave është esenciale që në postet drejtuese të jenë njerëz kompetentë dhe të besueshëm. Sidoqoftë, në vitet e fundit, mediat dhe shoqëria civile në mënyrë të vazhdueshme kanë pretenduar se zyrtarët që janë në këto poste nuk janë të kualifikuar për të qenë në pozita të tilla.¹⁰⁶ Postet e larta janë emërime politike e jo emërime në bazë të meritave. Mungesa e zyrtarëve seriozë dhe të besueshëm në këto poste poashtu ndikon rëndë në moralin dhe produktivite-

103 Ndarja para referendumit në mes të atyre në favor të pavarësisë dhe atyre kundër pavarësisë ende vërehet në jetën e përditshme politike dhe reflektohet në të gjitha aspektet e jetës së përditshme. Për shembull, miratimi i Kushtetutës së Malit të Zi kishte shkaktuar një bllokadë politike lidhur me çështje siç janë gjuha në përdorim zyrtar etj.

104 Përgjigja e Agjencisë për Mbrojtjen e të Dhënave Personale në pyetjen e bërë nga Administrata e Policisë. Gjetet në: <http://azlp.me/index.php/sr/miljenja>.

105 Në një deklaratë për gazetën Pobjeda, kryesuesi i Njësitit për Kontroll të Brendshëm të Policisë, Z. Saranović thotë: Pikat e dobëta të Departamentit për kontroll të brendshëm të policisë janë numri i stafit dhe ambientet e punës. Gjetet në: <http://www.pobjeda.me/arhiva/?datum=2010-11-04&id=194347>.

106 Intervistë me përfaqësuesit e institucioneve përkatëse të pavarura për mbikëqyrje; Podgoricë: Shkurt 2011.

tin e punonjësve të tjerë në institucionet e njëjta.¹⁰⁷ Dyshimet mbi profesionalizmin dhe objektivitetin e tyre bëhën disi më pak befasese kur vërehen rezultatet e njësive të kontrollit të brendshëm të policisë, ushtrisë dhe Agjencisë për Sigurinë Kombëtare. Asnjë zyrtar i lartë deri më tani nuk është hetuar. Raportet kryesisht merren me zyrtarë të niveleve të ulëta. Për më tepër, raportet e këtyre agjencive nuk adresojnë shpenzimin e buxhetit nga aktorët e sigurisë, gjë që është një shqetësim serioz për shumë.¹⁰⁸

3.4. Transparenca dhe roli i shoqërisë civile

Përfshirja e organizatave të shoqërisë civile (OSHC) në mbikëqyrjen demokratike është kyçe për sigurimin e llogaridhënies publike dhe transparencës së sektorit të sigurisë. Përfshirja e organizatave të shoqërisë civile në fushën e politikave të sigurisë kontribuon fuqishëm në llogaridhënien dhe qeverisjen e mirë. OSHC-të veprojnë jo vetëm si “mbikëqyrës” të qeverisë, por edhe si një tregues mbi atë se sa është publiku i kënaqur me punën e institucioneve. Në këtë mënyrë, ata ndajnë përgjegjësinë për siguri publike (Caparini dhe Cole, 2008, fq.5). Ka një numër të dobive që vijnë nga përfshirja e OSHC-ve si një shtyllë shtesë dhe jozyrtare në mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë. Për shembull, shpeshherë në vende që hyjnë në tranzicion demokratik, elitat politike monopolizojnë procesin e reformës. OSHC-të mund të kryejnë rolin e tyre monitorues në një numër mënyrash, për shembull: duke bërë hulumtim, duke informuar publikun dhe ndërmjetësuar dialogun dhe debatin për çështje politike, duke edukuar politikanët dhe vendimmarrësit, dhe duke vënë në axhendën politike çështjet që kanë të bëjnë me reformimin e sektorit të sigurisë. Sidoqoftë, organizatave të shoqërisë civile u nevojiten mjete për t’i kryer këto detyra. Këto përfshijnë qasjen e lirë në informata, marrëdhëniet e mira me organet zyrtar mbikëqyrës, dhe aftësia për të paraqitur ankesë nëse aktorët e sigurisë apo organet zyrtar mbikëqyrës nuk u ofrojnë informacionet të cilat me ligj kanë të drejtë t’i pranojnë. Për pasojë, transparenca është një nga parakushtet kryesore që OSHC-të të bëjnë mbikëqyrjen.

Nëse kalojmë nga prezumimet teorike dhe shikojmë situatën në “terren” në Mal të Zi, shohim se RSS ka filluar pa kontributin e nevojshëm nga shoqëria civile¹⁰⁹. Kontributi i shoqërisë civile do t’u kishte dhënë hartuesve të legjislationit një kuptim më të gjërë të kontekstit, rrethanave dhe nevojave të vendit në fushën e sigurisë dhe do t’u kishte lejuar atyre që të adresojnë më mirë nevojat e shtetit. Për më tepër, pesë vite pas pavarësisë, përveç disa përmirësimeve (përfshirë themelimin e disa organizatave të shoqërisë civile që trajtojnë çështje që kanë të bëjnë me reformën e sektorit të sigurisë dhe disa gazetarëve të kualifikuar), niveli i kontributit nga shoqëria civile ende nuk është në shkallë të kënaqshme. Duket sikur ende janë të pranishme edhe sot mbetje nga mënyra e të menduarit të epokës komuniste, kur çështjet e sigurisë konsideroheshin të rezervuara në mënyrë strikte për ekzekutivin dhe pa qasje për shqyrtim nga shoqëria civile.

107 Po aty.

108 Për më shumë detaje shih “CEDEM Paper on Executive Control of Security Sector, 2010”. [Punimi për Kontroll Ekzekutiv të Sektorit të Sigurisë].

109 Organizata të shoqërisë civile, qytetarë, ekspertë të fushës së sigurisë, sfera akademike.

Performanca e shoqërisë civile varet nga legjislacioni që u garanton qasje të lirë në informata. Qasja e lirë në informata lejohet me Kushtetutën e Malit të Zi dhe me ligj të veçantë, Ligjin mbi Qasjen e Lirë në Informacion. Numri i kërkesave drejtuar institucioneve shtetërore bazuar në këtë ligj është rritur në vitet e fundit. Shumica e këtyre kërkesave vijnë nga organizatat e shoqërisë civile, ndërsa një përqindje e vogël vijnë nga qytetarët. Kjo rritje në kërkesa tregon se jo vetëm që është ngritur transparencja në sektorin e sigurisë, por kjo është shoqëruar me një rritje të vullnetit të publikut për të ushtruar të drejtën e tyre për t'u informuar. Dëshmi të tjera për ngritjen e transparencës shihen edhe në bashkëpunimin ndërmjet agjencive të sektorit të sigurisë me shoqërinë civile në formë të konsultimeve e mbledhjeve të përbashkëta, trajnimeve, seminareve etj.

Sidoqoftë, ka mangësi serioze në funksionimin e Ligjit për Qasje të Lirë në Informacion. Fakti që Mali i Zi nuk ka ndonjë organ të pavarur që do të merrej në mënyrë specifike me zbatimin e këtij ligji sjell një mori problemesh. Për shembull, shumë shpesh institucionet mohojnë qasjen në informata duke pretenduar se janë të natyrës konfidenciale. Personi apo grupi që ka bërë kërkesën mund të paraqesë ankesë në gjykatë për shkak të mohimit të qasjes. Sidoqoftë, në një numër të rasteve, institucioni i cili është gjetur se ka mohuar qasjen në mënyrë të kundërligjshme nuk vepron pastaj në bazë të vendimit të gjykatës, pa iu nënshtuar asnjë lloj pasoje negative (përfaqësuesi i OJQ-ve, 2011). Thënë thjeshtë, e drejta për qasje të lirë në informata lejohet në teori por shpesh mohohet në praktikë, dhe pa ndonjë pasojë për institucionet të cilat e shkelin ligjin. Për të përmbledhur, ndërsa transparencja e sektorit të sigurisë është përmirësuar, ende ajo nuk është në nivel të kënaqshëm.

3.5. Mbikëqyrja dhe kontrolli financiar

Në vitet e fundit janë bërë përpjekje të konsiderueshme në Mal të Zi për të rritur transparencën financiare të sektorit të sigurisë së shtetit. Ligjet mbi transparencën financiare në sektorin publik janë miratuar. Mekanizmat e kontrollit që monitorojnë zbatimin e tyre janë themeluar dhe janë duke funksionuar. Institucioni i Auditorit të Shtetit është formuar për të kontrolluar rregullsinë, kursimin, efikasitetin dhe eficientësinë e shpenzimeve buxhetore dhe administrimin e pasurisë shtetërore. Deri më tani, ky institucion ka bërë auditime të aktorëve të sigurisë¹¹⁰ por këto praktika nuk janë të shpeshta e as të rregullta. Transparenca financiare e sektorit të sigurisë sigurisht që pengohet nga fakti se policia, ushtria dhe Agjencia për Sigurinë Kombëtare (ASK) përjashtohen nga procesi i rregullt i prokurimit publik, dhe si rezultat nuk janë të detyruar që të publikojnë detajet e proceseve të tyre të prokurimit.¹¹¹ Kjo mund të çojë në keqpërdorim të fondeve, me prokurime që nuk i përkasin kësaj të cilat në mënyrë të rreme paraqiten si konfidenciale. Një shembull është ndërtesa e re e administratës policore prej trembëdhjetë milion euro e ndërtuar pa tender publik (Vijesti, 2011). Një pengesë tjetër serioze në këtë proces është se deri më tani Komisioni Parlamentar për

110 Policia, Ministria e Mbrojtjes, Akademia Policore etj.

111 Siç parashihet me Dekretin për Fondet e Tregtisë së Jashtme për Qëllime të Veçanta. Miratuar nga Qeveria e Malit të Zi më 21 tetor 2010.

Sigurinë dhe Mbrojtje ka dështuar në informimin e publikut nëse institucionet e sigurisë janë duke shfrytëzuar burimet e tyre në përputhje me ligjin. SAI dhe Komisioni për Prokurime Publike nuk kanë iniciuar procedurë penale, ndërsa policia ka paraqitur vetëm tri kallëzime penale në periudhën trevjeçare për dyshim të keqpërdorimit të pozitës zyrtare në procesin e prokurimit publik (Institut Alternativa, (n.d.), fq. 5-6). Publiku nuk është i informuar nëse gjykata ka marrë ndonjë vendim në këtë drejtim.

3.6. Mbikëqyrja nga gjyqësori

Rëndësia e një gjyqësori të pavarur, të paanshëm dhe funksional në shqyrtimin me kujdes të sektorit të sigurisë dhe sigurimin e llogaridhënies së tij nuk mund të mbitheksohet. Kjo posaçërisht vlen për rolin e gjyqësorit në vendimet mbi kushtetutshmërinë e ligjeve për reformimin e sektorit të sigurisë dhe vendimet mbi rastet e paraqitura kundër aktorëve të sigurisë. Rëndësia e tij duhet të theksohet edhe lidhur me ankesat kundër vendimeve të organeve mbikëqyrës të sektorit të sigurisë dhe vendimet për miratimin e përdorimit të masave speciale të hetimit nga Agjencia për Sigurinë Kombëtare dhe nga policia.

Gjatë pesëmbëdhjetë viteve të fundit, ka pasur shumë përpjekje për të reformuar gjyqësorin malazez. Shkalla e këtyre reformave ka qenë e kufizuar. Arsyeja për këtë pjesërisht është për shkak se institucionet gjyqësore janë nga sfondi i mëparshëm politik në të cilin politika e ditës ka ndikuar në punën e tyre.

Funksionimi i dobët i gjyqësorit në Mal të Zi është tregues për problemet specifike me të cilat ballafaqohen të gjitha institucionet shtetërore në vend. Degët legjislative dhe ekzekutive të pushtetit në Mal të Zi janë kritikuar për mosrespektim të gjyqësorit si degë e ndarë e pushtetit.

Një numër rastesh janë raportuar kur institucionet shtetërore, veçanërisht policia, nuk kanë vepruar në bazë të vendimeve të gjykatës. Për shembull, vendimet për paraburgim nuk janë përfillur, zakonisht pa asnjë shpjegim. Përveç kësaj, në raste të ndërlikuara, policia dhe prokuroria kanë dështuar në dhënien e provave palës mbrojtëse. Si shembull është rasti i A.M në Gjykatën e Lartë në Podgorica ku provat ishin siguruar përmes masave të fshehta të hetimit (CEDEM, 2011).

4. Përfundime

Qysh prej fillimit të tranzicionit, dhe veçanërisht në periudhën menjëherë pas pavarësisë, një numër hapash pozitiv janë ndërmarrë për të vënë sektorin e sigurisë vendore nën kontrollin demokratik civil. Sidoqoftë, mbetet edhe shumë punë për t'u bërë. Në një notë pozitive, Mali i Zi ka kompletuar kornizën ligjore dhe ka krijuar një numër të institucioneve për kontroll dhe mbikëqyrje. Roli i Komisionit Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtje (KPSM) meriton theks të veçantë pasi që ka bërë progres të konsiderueshëm që nga themelimi i tij në vitin 2005. Në anën tjetër, institucionet e shtetit duhet të krijojnë precedentë për punën e tyre në të ardhmen. Funksionimi i mirëfilltë

i tyre si në efektivitet, ashtu edhe në efikasitet, së bashku me zbatimin e vazhdueshëm të ligjit mbeten sfida kryesore në periudhën e ardhshme. Përfundimi i kësaj detyre është i rëndësishëm së pari për vendin dhe mirëqenien e qytetarëve të tij, por edhe për aspiratat e Malit të Zi kundrejt anëtarësimit të BE dhe NATO.

5. Rekomandimet

- **Qeveria (ministritë përkatëse, p.sh. Ministria e Brendshme dhe Ministria e Mbrojtjes)** duhet të hartojnë një plan gjithëpërfshirës për reformën e sektorit të sigurisë, në të cilin të përfshihen: subjektet e reformës, mjetet, analizat e kostos dhe të gjitha informacionet përkatëse. Ato duhet të jenë të hapura për debat publik për të lejuar kontributin nga qytetarët dhe shoqëria civile, dhe duhet të shmangin qasjen nga lartë poshtë të përpjekjeve të mëparshme për reformimin e sektorit të sigurisë. Për më tepër, duhet të debatohet në Komisionin Parlamentar për Siguri dhe Mbrojtje. Së fundi, dokumenti duhet të shkojë për votim në Parlamentin e Malit të Zi. Ky dokument do të vendoste udhëzime të qarta dhe rrugën e reformave.
- **Përpjekjet për të fuqizuar Komisionin Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtje (KPSM)** duhet të vazhdojnë. Deputetët e Parlamentit dhe organizatat e shoqërisë civile duhet të kontribuojnë në këtë proces. Ide të reja dhe praktika nevojiten nga KPSM-ja. Sjellja e fytyrave të reja në KPSM do të ishte katalizator për një ndryshim të tillë. Poashtu, planet vjetore për punën mbikëqyrëse të KPSM-së duhet të miratohen me kohë dhe duhet të ndërmerren hapa për të siguruar zbatimin e tyre. Qeveria duhet të bëjë përpjekje shtesë për të inkurajuar kushte më të mira të punës për anëtarët e KPSM-së dhe duhet të vazhdojë fuqizimin e burimeve njerëzore dhe materiale në dispozicion të tyre.
- **Komisioni Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtje (KPSM) duhet të fillojë të trajtojë hetimet financiare.** KPSM duhet t'i ofrojë publikut informata lidhur me rezultatet e hetimeve të tilla dhe mënyrën se si po shpenzohen paratë e tyre. Komisioni mund të hetojë vetë, por poashtu duhet të bashkëpunojë me Institucionin e Auditorit të Shtetit në disa hetime. Nevojitet urgjentisht një mekanizëm më i përshtatshëm për parandalimin e ndërhyrjes politike në këtë drejtim. Një dozë e caktuar e ndërhyrjes politike është e pashmangshme, por transformimi i Komisionit Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtje në një fushëbetejë për zgjidhjen e kontesteve politike në dëm të kontrollit të sektorit të sigurisë është i papranueshëm.
- **Duhet të sigurohen më shumë burime administrative dhe materiale** për Komisionin Parlamentar për Sigurinë dhe Mbrojtje dhe komisionet e tjera, por gjithashtu edhe për institucionet e tjera të pavarura shtetërore (siç janë Ombudspersoni, Institucioni i Auditorit të Shtetit etj).
- **Organet mbikëqyrës duhet të komunikojnë dhe të koordinohen në mënyrë më efektive.** Kjo është esenciale për performancën e tyre. Një mënyrë për të arritur komunikim më të mirë është përmes nënshkrimit të memorandumëve të mirëkuptimitin ndërmjet institucioneve përkatëse. Komisioni Parlamentar për Siguri dhe Mbrojtje mund të jetë iniciator i kësaj praktike.

- **Një nivel bazë i transparencës është kusht i nevojshëm** për aktorët e jashtëm që të monitorojnë në mënyrë adekuate sektorin e sigurisë dhe të sigurojnë mbajtjen e standardeve të larta. Shpallja dhe mishërimi i kësaj të drejte në kushtetutë dhe në ligjet mbështetëse nuk mjafton. Analiza jonë ka identifikuar nevojën për të themeluar një institucion të pavarur (apo t'u lejojë kompetenca të reja dhe specifike institucioneve ekzistuese) për të siguruar që e drejta në qasje të lirë të informatave të respektohet.
- **Dekreti Qeveritar mbi Fondet e Tregtisë së Jashtme për Qëllime të Veçanta duhet të ndryshohet** në këtë mënyrë që t'i sjell aktorët e sektorit të sigurisë brenda rregullave normale të prokurimit aty ku është e mundur.

Efekti i kombinuar i këtyre ndryshimeve (nëse zbatohen) do të sillte llogaridhënie më të madhe të sektorit të sigurisë dhe drejtpërdrejtë do t'i shërbente interesave të qytetarëve të Malit të Zi. Sidoqoftë, ne nuk duhet të anashkalojmë pengesat në implementimin e reformave, përfshirë praninë afatgjatë të elitave në pushtet dhe shoqërinë tepër të ndarë. Pyetjet në vijim mbeten të hapura: a është reale që të pritet që aktoret e sigurisë së shtetit të pranojnë dhe të përqafojnë reformat, dhe a është spektri i gjerë politik në favor të një procesi të përshpejtuar të reformimit të sektorit të sigurisë? Fatkeqësisht, nuk ka përgjigje të lehta apo të drejtpërdrejta për këto pyetje. Shpresojmë që koha do të ofrojë disa përgjigje dhe proceset e reformave të vazhdojnë (pasi që ne besojmë se ky është një proces i pakthyesëm) në drejtim të duhur dhe me shpejtësinë e duhur.

Shtojca: Matrica gjithëpërfshirëse e aktorëve të sektorit të sigurisë në Mal të Zi



Bibliografia

Legjislacioni

1. Dekreti për Fondet e Huaja Tregtarë për Qëllime të Veçanta. I Miratuar nga Qeveria e Malit të Zi në 21 tetor, 2010.
2. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2002). Strategjia e Mbrojtjes. Podgoricë: Gazeta Zyrtare, nr. 79/08.
3. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2002). Ligji për Gjykatat. Podgoricë: Gazeta Zyrtare, nr. 5/02.
4. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2005). Ligji për Mbrojtjen e Personave dhe Pronës. Podgoricë: Gazeta Zyrtare, nr. 01-470/2.
5. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2005). Ligji për Agjencinë Kombëtare të Sigurisë. Podgoricë, Gazeta Zyrtare.
6. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2007). Kushtetuta e Malit të Zi. Crna Gora. Podgorica: Gazeta Zyrtare nr. 01-514/21.
7. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2008). Strategjia Kombëtare e Sigurisë për Malin e Zi. Podgoricë: Gazeta Zyrtare, nr. 75/08.
8. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2009). Ligji për Mbrojtjen. Podgoricë: Gazeta Zyrtare, nr. 47/07 (07.08.2007); nr. 86/09 (25.12.2009); nr. 88/09 (31.12.2009).
9. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2009). Ligji për Ushtrinë Podgorica: Gazeta Zyrtare nr. 01-993/23
10. Mal i Zi. Parlamenti i Malit të Zi (2009). Ligji për Policinë. Podgoricë: Gazeta Zyrtare, nr. 28/2005.

Raportet dhe gazetat

1. Born, Hans (2003). Mbikëqyrja Parlamentare e Sektorit të Sigurisë. Parimet, mekanizmat dhe praktika.
2. Bryden, Alan dhe Hänggi, Heiner (eds.) (2005). Qeverisja e Sigurisë në paqëndrueshmërinë pas konfliktit, DCAF Libri vjetor 3, Qendra e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF).

3. Caparini, Marina & Eden Cole (2008). "Rasi për mbikëqyrje publike të Sektorit të Sigurisë: Konceptet dhe Strategjitë". Në mbikëqyrjen Publike të Sektorit të Sigurisë – Doracak për Organizatat e shoqërisë Civile. Bratislava: UNDP Qendra Rajonale e Bratislavës dhe DCAF, ff.5 -25.
4. Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM) (2002–2011). Anketat për të drejtat e njeriut. Të qasshme n: <http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1249&jezik=eng>.
5. Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM) (2010a). "Analizat e kontekstit të Reformës së Sektorit të Sigurisë në Mal të Zi, 1989-2009"
6. Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM) (2010b). Punimi "Kontrolli Ekzekutiv i Sektorit të Sigurisë".
7. Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM) (2010c). "Konteksti i Reformës së sektorit të Sigurisë në Mal të Zi".
8. Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM) (2011). Raporti për monitorimin e sistemit të drejtësisë në Malin e Zi. E qasshme në: http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/izvjestaj-o-izvrshenom-monitoringu-2011-10-3.pdf.
9. Këshilli për Kontroll Civil të policisë (2008). Raporti i Këshillit për Kontroll Civil të policisë. I qasshëm në: [http://www.hraction.org/ep-content/uploads/gradj_kontrola_policije_u_cg_2005-2008.pdf](http://www.hrraction.org/ep-content/uploads/gradj_kontrola_policije_u_cg_2005-2008.pdf).
10. Komisioni Evropian (2010). Raport Analitik për Malin e Zi , 9 nëntor 2010. I qasshëm në: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mn_rapport_2010_en.pdf
11. Institut Alternativa (n.d.). "Javne nabavke u Crnoj Gori – Transparentnost i odgovornost", fq. 5-6.
12. Institut Alternativa (2010). "Komentari na tekst predloga Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane usvojenog na sjednici Odbora za odbranu i bezbjednost Skupštine Crne Gore dana 22.11.2010". I qasshëm në: <http://www.institut-alternativa.org/ep-content/uploads/2011/02/komentari-instituta-alternativa-na-zakon-o-parlamentarnom-nadzoru.pdf>.
13. Ministria e Punëve të Brendshme dhe Administratës Publike (2010). Strategjia për Reformimin e Policisë për periudhën 2011-2013. I qasshëm në: http://www.upravapolicije.com/fajlovi/upravapolicije/editor_fajlovi/pdf_fajlovi/Strategjia_reforme_policije.pdf

14. Lakic, Olivera (2011). "Veljovic cut off the electronic data bases for the Unit for Internal Control of Police." *Vijesti*. 23/02/2011. I qasshëm në: <http://www.vijesti.me/vijesti/veljovic-ukinuo-unutrasnjoj-kontrolielektronske-baze-podataka-clanak-7828>
15. Mirjagic, Marija (2011). "SAI: Qeveria po i zbaton në masë të dobët rekomandimet e Autitorit". *Vijesti*: 17/03/2011.
16. Drejtoria e Policisë (2008). Raporti vjetor për policimin dhe shtetin e sigurisë, 2008. I qasshëm në: www.upravapolicije.com.
17. Raporti i SAI për Auditim të raportit të fund-vitit të Ministrisë së Mbrojtjes, 2007.
18. *Vijesti* (2011). Artikulli I qasshëm në: <http://www.vijesti.me/vijesti/mup-besplatno-koristi-zgradu-koju-je-kupio-aco-dukanovic-clanak-11168>.
19. Iniciativa e të rinjve për të Drejtat e Njeriut (2009). Raporti Vjetor për vitin 2009. I qasshëm në: www.yihr.me.

Intervistat

1. Anëtar i institucionit relevant të pavarur mbikëqyrës; Podgoricë; Shkurt, 2011.
2. Deputet të Parlamentit të Malit të Zi; Podgoricë; Shkurt, 2011.
3. Përfaqësues të OJQ-ve të rëndësishme nga Podgorica. Podgoricë; shkurt, 2011.

Kapitulli 7 – Serbia

Autorët: Predrag Petrović, Gorana Odanović, Đorđe Popović, Marko Savković dhe Jelena Radoman¹¹²

112 Predrag Petrović është koordinator i hulumtimeve në Belgrade Centre for Security Policy (Qendrën e Beogradit për Politika të Sigurisë), (www.bezbednosti.org); Gorana Odanović, Đorđe Popović dhe Marko Savković janë hulumtues në BCSP. Jelena Radoman është hulumtuuese në BSP dhe tani punon në Qendrën për Hulumtime të Politikave Publike.

Shkurtesat dhe akronimet

CCD	Kodi i Procedurës Penale
DSC	Komisioni për Mbrojtje dhe Sigurinë i Kuvendit Kombëtar të Serbisë
HCC	Këshilli i Gjykatës së Lartë
IASP	Spektori për Punë të Brendshme i Policisë
IBC	Kontrolli i Brendshëm dhe i Buxhetit
IG	Inspektori i Përgjithshëm
LBS	Ligji për Sistemin e Buxhetit
MoF	Ministria e Financave
MIA	Agjencia e Inteligjencës Ushtarake
MPI	Inspektori i Policisë Ushtarake
MSA	Agjencia për Siguri Ushtarake)
PPL	Ligji për Prokurim Publik
PPO	Zyra e Prokurimit Publik
PPP	Portali i Prokurimit Publik
RoP	Rregullorja e Punës e Kuvendit Kombëtar
SAI	Institucioni i Auditorit të Shtetit
SIA	Agjencia për Sigurinë e Informacionit

1. Hyrje

Sektori i sigurisë në një vend post autoritar dhe të pas konfliktit, siç është Serbia, mund të jetë një nga pengesat më të mëdha në konsolidimin e demokracisë. Prandaj, pyetja kryesore e këtij kapitulli është se cilat janë arritjet dhe dobësitë e llogaridhënies së sektorit serb të sigurisë dhe çfarë pasoja ka kjo për demokracinë në vend? Në këtë kapitull, ne do të fokusohemi në dy komponentë të llogaridhënies: përputhshmëria ligjore dhe respekti i të drejtave të njeriut, dhe transparencja e shpërndarjes së fondeve dhe shpenzimi i tyre. Ne do të fokusohemi posaçërisht në llogaridhënien e institucioneve të sektorit të sigurisë në ministrinë nën autoritetin e së cilës është e vendosur (llogaridhënia vertikale) dhe gjithashtu në degët tjera të qeverisë apo institucioneve (llogaridhënia horizontale). Këto dy aspekte janë përzgjedhur për shkak se hulumtimi ynë tregon se zbatimi në këto fusha është i mangët, por gjithashtu për shkak se respektimi i të drejtave të njeriut dhe llogaridhënia financiare janë çështje të rëndësishme për një qeverisje të mirë publike. Vështrime të mëtejme bëhen lidhur me modelet e llogaridhënies demokratike në sektorin e sigurisë, përfshirë: mekanizmat e mbikëqyrjes, zhvillimin dhe funksionimin e tyre, performancën e tyre dhe nivelin e llogaridhënies, si dhe arritjet dhe dobësitë.

Një nga gjetjet kryesore të këtij hulumtimi është se Serbia ka përfunduar gjeneratën e parë të reformës në sektorin e sigurisë: korniza ligjore që rregullon këtë sektor është kryesisht e përfunduar¹¹³; ka institucione për mbikëqyrje dhe kontrollin e sektorit është në kontrollin demokratik civil. Për të përfunduar fazën tjetër dhe për të hyrë në gjeneratën e dytë të reformës, korniza ligjore duhet të zbatohet në tërësi dhe të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë duhet t'i përmbahen asaj kornize.¹¹⁴

2. Historiku

Kur Serbia u ribë shtet më vehte në vitin 2006,¹¹⁵ të gjitha parakushtet e nevojshme për përfundimin e kornizës ligjore që rregullon sektorin e saj të sigurisë ishin përmbushur. Në atë kohë po miratohej një kushtetutë e re, e cila përcaktonte bazat për rregullimin ligjor të kompetencave, misionëve dhe detyrave të institucioneve të sektorit të sigurisë së Serbisë, si dhe vendoste mbi këto institucione një zinxhir komandues të qartë e demokratik.

113 Vërehet mungesa e legjislacionit me të cilin rregullohen aktivitetet e kompanive private të sigurimit.

114 Më shumë lidhur me gjeneratat e reformës në sektorin e sigurisë: Edmunds, Timothy, 2004, "Security Sector Reform: Concepts and Implementation" tek: Flury, Phillip dhe Hadžić, Miroslav (red.) Sourcebook on Security Sector Reform. DCAF, CCMR. Gjenevë, Beograd, fq. 50-53.

115 Republika Federale e Jugosllavisë ka ekzistuar deri më 2003, kur u formua Unioni i Serbisë dhe Malit të Zi. Në referendumin e majit të vitit 2006, Mali i Zi deklaroi pavarësinë, duke i dhënë fund kështu marrëveshjes federale të dy shteteve.

“Strategjia e Sigurisë Kombëtare” e Serbisë dhe strategjia e mbrojtjes kombëtare u miratua pas ligjeve përkatëse: Ligji mbi Mbrojtjen (2007) dhe Ligji mbi Forcat e Armatosura Serbe (2007), si dhe Ligji mbi Agjencinë për Sigurinë e Informacionit (2002) dhe Ligji për Policinë (2005) të cilat u miratuan para kushtetutës. Këto ligje duhet të ishin legjislacioni themelor mbi sigurinë dhe mbrojtjen serbe, mirëpo këto ishin mjaft të paqarta dhe jokohërente. Arsyeja për këtë ishte mungesa e konsensusit ndërmjet elitave politike mbi strategjinë për prioritetet në politikat e jashtme dhe të sigurisë, pavarësisht qëllimit për integrim në BE. Kjo pati ndikim në cilësinë e dokumenteve strategjike, të cilat ishin modeluar sipas politikave të partive në pushtet, dhe mundësia për të hartuar një kornizë strategjike të re koherente dhe gjithëpërfshirëse ishte humbur.

Cilësia e dobët e këtyre ligjeve u pa gjatë zbatimit të tyre. Ndonëse rregulloret që kishin të bëjnë me llogaridhënien në sektorin e sigurisë ishin miratuar, në praktikë nuk ndjehet efekti i tyre. Ekzekutivi ende kontrollon sektorin e sigurisë. Të gjitha ligjet primare të cilat rregullojnë aktorët e sigurisë parashikojnë mekanizma qeveritarë për kontrollin e tyre. Ligji i vitit 2007 mbi Forcat e Armatosura Serbe parashikon mekanizma të kontrollit, siç është Inspektorati i Mbrojtjes. Në vitin 2009, me amendamentet e ligjit u krijua mekanizmi për kontrollin e policisë ushtarake (“Inspektori i Policisë Ushtarake”).

Puna e shërbimeve të inteligjencës ushtarake (Agjencia e Inteligjencës Ushtarake, MIA, dhe Agjencia për Sigurinë Ushtarake, (MSA) rregullohej me Ligjin për Shërbimet e Sigurisë të Republikës Federale të Jugosllavisë (RFJ) në 2002. Ky ligj ishte në pajtim me standardet ndërkombëtare por asnjëherë nuk u zbatua¹¹⁶ (Milosavljević dhe Petrović 2009, fq. 229-230). Në vitin 2009, u miratua një ligj i ri që rregullonte këto shërbime.¹¹⁷ Ndonëse ky ligj përcaktonte mekanizma të rinj për kontrollin e shërbimeve të inteligjencës ushtarake – siç është “Inspektori i Përgjithshëm” i Serbisë – kjo kompetencë nuk vinte gjithmonë me kontrollet dhe balancat e duhura. Për shembull, cilitdo përfaqësues i MSA mund të ketë akses në cilëndo bazë të dhënash të cilitdo organi të shtetit pa urdhër të gjykatës apo të ndonjë kontrolli tjetër.¹¹⁸

Ligjet me të cilat rregullohet policia dhe Agjencia për Sigurinë e Informacionit (SIA) ishin miratuar para kushtetutës së vitit 2006. Ligji për Policinë (2005) parashikonte një mekanizëm të kontrollit të brendshëm të policisë, por Ligji për Agjencinë për Sigurinë e Informacionit (2002) nuk parashikon kontroll të mjaftueshëm të brendshëm të agjencisë së inteligjencës së sigurisë civile, siç do të shpjegohet më poshtë. Kontrolli parlamentar i sektorit të sigurisë pjesërisht parashikohet me kushtetutë, ku përcaktohet që një nga rolet e parlamentit është mbikëqyrja dhe kontrolli i agjencive inteligjente të sigurisë (Kushtetuta e Serbisë, neni 99). Nenet 16 deri 20 të Ligjit të vitit 2007 mbi Organizimin Themelor të Sistemit të Sigurisë dhe të Inteligjencës i japin

116 Milosavljević B. dhe Petrović P. 2009. Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji. BCSP. fq. 229-230.

117 Ligji për Agjencinë e Sigurisë Ushtarake dhe Agjencinë e Inteligjencës Ushtarake, Beograd: Gazeta Zyrtare nr. 88/09.

118 Neni 9.

parlamentit rol më preciz dhe më të fuqishëm në kontrollimin e këtyre shërbimeve. Ky autoritet u zhvillua edhe më tej dhe u konfirmua në vitin 2010 me Ligjin për Kuvendin Kombëtar dhe Rregulloren e re të punës së Parlamentit.

Kontrulli gjyqësor i sektorit të sigurisë mbetet joadekuat. Ndonëse gjykatat kanë mekanizma për të kontrolluar aktorët shtetëror të sigurisë, ato hezitojnë ta bëjnë një gjë të tillë. Kjo mund të shihet në reformën aktuale të sistemit të drejtësisë, e cila ndër të tjera është kritikuar edhe nga Komisioni Evropian¹¹⁹ dhe që u ka sjell pasiguri gjyqtarëve, të cilët do duhej të ishin përgjegjës për ekzekutimin e këtij kontrolli. Të gjithë gjyqtarët iu nënshtruan një procedure problematike të riemërimit. Shumë mangësi janë konstatuar nga Komisioni Evropian dhe të tjerët. E tërë procedura është përsëritur dhe ka ende raste para gjykatës kushtetuese.

Llogaridhënia e plotë e sektorit të sigurisë shtetërore do të jetë e mundur kur institucionet e reja për mbikëqyrjen e pavarur, përfshirë Komisionerin Serb për Qasje të Lirë në Informata të Rëndësishme Publike dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale ("Komisioneri"), Mbrojtësi Serb i Qytetarëve ("Ombudspersoni") dhe Institucioni i Auditorit të Shtetit Serb (SAI) të fillojnë të zbatojnë në tërësi kompetencat e tyre. Secili nga këto organe të pavarura për mbikëqyrje rregullohet me ligje të veçanta.¹²⁰ Këto ligje mandatojnë mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, dhe nënvizojnë dallimin ndërmjet informatave që duhet të mbahen konfidenciale, qoftë në interes të privatësisë personale apo sigurisë kombëtare, dhe atyre që nuk duhet të mbahen të fshehta. Një tjetër ligj i rëndësishëm është Ligji i vitit 2005 për Mbrojtësin e Qytetarëve – një institucion i parashikuar me kushtetutë për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Ombudspersoni është i autorizuar për të kontrolluar punën e institucioneve qeveritare në pajtim me ligjin dhe sigurimin e mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve (neni 17). Ndonëse organet shtetërore janë të detyruara për të bashkëpunuar me Ombudspersonin, vendimet e tij nuk kanë karakter detyrues. Kontrolli i financave publike rregullohet me Ligjin për Buxhetin, Ligjin për Sistemin e Buxhetit, Ligjin e vitit 2009 për Prokurimin Publik dhe Ligjin e vitit 2005 për Institucionin e Auditorit të Shtetit (SAI). SAI nuk kishte filluar aktivitetet e tij deri në vitin 2009 për shkak të mungesës së burimeve. Fatkeqësisht, ky institucion ende nuk ka ekspertizë për të kontrolluar financat e sektorit të sigurisë.

Së fundi, me Ligjin për Agjencinë Anti-Korrupsion të vitit 2008 u krijua një organ tjetër i pavarur për të luftuar korrupsionin. Ashtu si dhe institucione e tjera mbikëqyrëse të pavarura, Agjencisë Serbe Anti-Korrupsion i mungojnë burimet. Përveç kësaj, ajo nuk ka kompetencë për hetim, gjë që zvogëlon rolin dhe funksionimin e mirëfilltë të saj. Të gjitha këto ligje rregulluan organe mbikëqyrës të pavarur në Serbi për të parën herë dhe përcaktuan parakushtet për llogaridhënie të plotë të sektorit të sigurisë ndaj qytetarëve.

119 Komisioni Evropian, Raporti Vjetor i Progresit për Serbinë për 2010, fq. 11-12.

120 Shënim të veçantë meritojnë Ligji i vitit 2004 për Qasjen e Lirë në Informata të Rëndësishme Publike, Ligji i vitit 2008 për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Ligji i vitit 2009 për Konfidencialitetin e të Dhënave.

3. Llogaridhënia për ligjshmërinë e punës dhe respektimin e të drejtave të njeriut

3.1. Kontrolli dhe mbikëqyrja ekzekutive

Ekzekutivi ka kompetenca të gjera mbi sigurinë e shtetit. Kjo përfshijnë drejtimin dhe koordinimin e aktorëve të shtetit, miratimin e organizimit të brendshëm, si dhe emërimin dhe shkarkimin e krerëve të tyre dhe drejtuesve të caktuar. Aktorët e sigurisë së shtetit janë të detyruar t'i dorëzojnë ekzekutivit raporte vjetore të cilat përmbajnë përshkrimin e rezultateve si dhe masat e ndërmarra.

Mekanizmat më të rëndësishëm përmes të cilëve ekzekutivi kontrollon pajtueshmërinë ligjore dhe respektimin e të drejtave të njeriut janë organizmat dhe inspektoriatet e kontrollit të brendshëm. Informata më e besueshme lidhur me veprimet e papërshtatshme të aktorëve të sigurisë së shtetit me gjasë vjen nga vetë aparati i qeverisë (Born dhe Leigh 2005, fq.26).¹²¹ Në këtë kontekst, Serbia ka bërë progres të ngadaltë por të sigurt. Gjatë më shumë se dhjetë viteve të tranzicionit demokratik është miratuar pothuajse i tërë legjislacioni i ndërlidhur me sigurinë,¹²² duke parashikuar mekanizmat për kontroll të brendshëm për të gjithë aktorët e sigurisë së shtetit. Ligjet u japin kompetenca të mjaftueshme organeve të kontrollit të brendshëm për të zbatuar detyrat e tyre në mënyrë efektive. Këto organe kanë të drejtën e aksesit në ambientet e institucioneve dhe dosje, mbledhjen, mirëmbajtjen dhe publikimin e informacioneve; marrjen e deklaratave nga punonjësit, palët e dëmtuara dhe dëshmitarët. Qytetarët dhe punonjësit e sigurisë kanë kanalet për parashkrimin e ankesave.

Këto ndryshime ligjore nuk janë shoqëruar me implementimin e tyre dhe praktika e organeve të kontrollit të brendshëm nuk është e kënaqshme, ndonëse disa janë duke funksionuar. Për shembull, nga viti 2006 deri 2010, Sektori i Çështjeve të Brendshme të Policisë (IASP) kishte pranuar dhe proceduar më shumë se trembëdhjetë mijë kërkesa dhe dokumente të tjera që përbënin ankesa kundër policisë për keqpërdorim të kompetencave, por nuk i bënte përgjegjës zyrtarët nga nivelet e mesme dhe të larta. Sipas vetë fjalëve të Kryesuesit të Sektorit të Çështjeve të Brendshme, Dragoljub Radović: "Zyrtarët e lartë të policisë nuk kanë qenë nën shqyrtimin e kujdesshëm të kontrollit të brendshëm deri më tani. Tani është ndryshe, sepse për herë të parë po shqyrtohet seriozisht llogaridhënia e zyrtarëve të lartë të policisë. Ky është një hap i madh para

121 Hans Born dhe Ian Leigh, Making Intelligence Accountable, DCAF, Universiteti i Durhamit, Parlamenti i Norvegjisë, 2005, fq. 26.

122 Ligji për sigurinë private mungon për më tepër se shtatëmbëdhjetë vjet, duke lënë kështu më shumë se tremijë kompani private të sigurimit të cilat punësojnë ndërmjet dyzet dhe gjashtëdhjetë mijë njerëz jashtë kontrollit efektiv të institucioneve shtetërore. Për më shumë mbi pengesat e miratimit të Ligjit për sigurinë private shih: Predrag Petrović, "Reserved Domains as Obstacles to Normative Regulation of Private Security Sector in Serbia," Working Document Nr. 1 (2011). 121 Unutrašnja kontrola zavodi red u MUP-u [Internal control brings order in to Ministry of Interior], 26 shtator 2010, Politika online: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Unutrasnja-kontrola-zavodired-u-MUP-u.lt.html> (unofficial translation).

në punën e Sektorit të Punëve të Brendshme, ndonjëse rezultatet mbeten të shihen".¹²³ Skandalet e kohëve të fundit (shih kutinë 1) tregojnë se fuqia e këtyre organeve të mbikëqyrjes është e kufizuar dhe se individët e "papakshëm" është vështirë të bëhen përgjegjës pasi që veprimet e tyre ende ekzistojnë në polici.¹²⁴

Ka dy shpjegime të mundshme për këtë. Fillimisht, Ligji për Policinë i vitit 2005 ka mangësi: për shembull, Ministri i Punëve të Brendshme ka të drejtë të marrë rastet që janë në procedurë nga Sektori për Çështje të Brendshme dhe ato t'ia dorëzojë ndonjë organi tjetër, nëse konstaton se organi tjetër do të trajtonte çështjen më mirë. Kjo pengon autonominë e Sektorit për Çështje të Brendshme (dhe implikon edhe efektshmërinë e të gjithë mekanizmave për kontrollin e brendshëm). Së dyti, Sektori për Çështje të Brendshme ka burime të mangëta. Në bazë të të dhënave të MPB-së, Sektori i Çështjeve të Brendshme ka plotësuar gjashtëdhjetë e tetë përqind të vendeve të lira të punës dhe ka mungesa në pajisje dhe hapësire. Problemi rrjedh edhe nga ambientet jo të përshtatshme të IASP-së. Për shkak se shumë qendra rajonale kanë vetëm një zyrë, nuk ka vend për zbatimin e marrjes në pyetje dhe qytetarët mund të nevojitet që të paraqesin ankesë kundër një zyrtari policor në vendin e punës së të akuzuarit.

Kutia 1: Të papakshmit në Polici?

Në fund të Prillit 2011, Serbia u tund nga një skandal në polici. U zbulua se Bratislav Bata Dikiç, Komandant i Xhandarmerisë, ishte nën hetim dhe vëzhgim nga policia për vepra penale, nën dyshimin e përgjimit të zyrtarëve të tjerë të lartë të Xhandarmerisë. Sidoqoftë, truporjat e Dikiçit kuptuan se ai po vëzhgohej nga një veturë e vëzhgimit të policisë kriminale dhe hetimi u kompromentua. Një konflikt serioz pasoi ndërmjet Dikiç-it dhe Radoljub Miloviç-it, kryesuesit të Departamentit për Vepra Penale. Pastaj u vendos që të formohet një komision special, i cili do të hetonte rastin në tërësi. Sidoqoftë, për shkak të mosmarrëveshjeve mbi përbërjen e tij, komisioni u formua vetëm pas dy ditësh. Gjatë asaj kohe, të gjitha provat, si p.sh. pajisjet e përgjimit, ka qënë e mundur të hiqen.

Pa u ndalur në fakte specifike të rastit apo në implikimet politike të tij, ky incident ngrit dy pyetje të rëndësishme: A janë mekanizmat ekzistues të kontrollit të brendshëm efektiv? A kanë zyrtarët e lartë fuqi të mjaftueshme për të kontrolluar të gjithë individët dhe njësitet brenda organizatës të cilën e drejtojnë?

Sikurse Sektori për Çështje të Brendshme, Kontrolli i Brendshëm dhe Buxhetor (IBC) i Agjencisë së Inteligjencës së Sigurisë (SIA) ka funksionuar për një kohë por pa autonomi të mjaftueshme nga SIA. Themelimi i IBC dhe kompetencat e tij rregullohen

123 Unutrašnja kontrola zavodi red u MUP-u [Kontrolli i brendshëm ben rend në Ministrinë e Punëve të Brendshme], 26 shtator 2010, Politika online: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Unutrašnja-kontrola-zavodired-u-MUP-u.lt.html> (përkthim jozyrtar).

124 Hetime për pajisjet e fshehta të gjeneralit janë vanuar për shkak të fjalosjeve, Blic, internet: <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/249892/Istraga-o-tajnim---uredjaji--ma-general-a-kasnila--zbog-svadje> [10 gusht 2011].

me akte nënligjore të klasifikuara të nxjerra nga kryesuesi i SIA të cilit i përgjigjet IBC-ja. As ekzekutivi e as parlamenti nuk kanë kompetenca të drejtpërdrejta mbi IBC-në. Prandaj, nuk mund të konstatohet se sa e pavarur është IBC nga pjesa tjetër e SIA. Kjo duhet të adresohet me Ligjin e ri për SIA, i cili duhet të themelojë, ndër të tjera, institucionin e Inspektorit të Përgjithshëm të SIA i cili do të emërohej dhe do t'i përgjigjej parlamentit.

Organe të tjera të kontrollit të brendshëm janë të reja dhe kanë praktikë të pamjaftueshme. Duhet kohë që ata të zhvillohen. Në veçanti, Kontrolli i Brendshëm i Agjencisë së Inteligjencës Ushtarake (MIA) është themeluar në Janar të vitit 2010, Zyra e Inspektorit të Policisë Ushtarake¹²⁵ në Korrik të vitit 2010, dhe Inspektori i Përgjithshëm i Agjencisë së Sigurisë Ushtarake (MSA) dhe të Inteligjencës Ushtarake në shkurt të vitit 2011. Inspektori i Policisë Ushtarake ende nuk ka zbatuar ndonjë kontroll të Policisë Ushtarake, por në vend të kësaj ka përqendruar vëmendjen për shqyrtimin e raporteve të Policisë Ushtarake dhe në shqyrtimin e kujdesshëm të rasteve të zbatuara nga Drejtori i Policisë Ushtarake dhe Grupi për Hetime Penale¹²⁶ (Përgjigjet e Ministrisë së Mbrojtjes në Pyetësin e BCSP, 2010).

Kultura organizative e institucioneve të sigurisë së shtetit paraqet një tjetër pengesë për kontroll efektiv të brendshëm. Ekipi hulumtues i BCSP-së ka mësuar nga punonjësit e institucioneve të sigurisë së shtetit gjatë një tryeze pune¹²⁷ se ata janë të gatshëm të raportojnë kolegët e tyre, përfshirë edhe eprorët, për veprime të kundërligjshme apo të pahijshme vetëm nëse ka probabilitet të lartë se ata do të zbuloheshin për mos raportim të rasteve të tilla dhe rrjedhimisht do të mund të vuanin pasojat. Punonjësit në fakt nuk i besojnë kontrollit të brendshëm. Kur i pyetëm se cilit institucion apo cilës organizatë do t'i drejtoheshin për ndihmë në rast të pakënaqësisë me trajtimin e rastit nga kontrolli i brendshëm, shumica u përgjigjen "mediave". Vetëm disa prej tyre përmendën Ombudspersonin. Kjo tregon se punonjësit kanë pak besim në mbikëqyrjen shtetërore dhe institucionet e kontrollit.

Në fund, bashkëpunimi ndërmjet institucioneve të ndryshme të ngarkuara me monitorimin dhe mirëmbajtjen e punës së sigurisë së shtetit është pothuajse inekzistent. Në bazë të hulumtimit të BCSP-së, vetëm Inspektorati i Mbrojtjes gjatë kohës së fundit ka vënë bashkëpunim me disa inspektorate të tjera të shtetit.¹²⁸ Bashkëpunimi i organeve të kontrollit të brendshëm me ISI-në nuk është vënë ende. Kjo mund të mos jetë befasuese kur merret parasysh kultura e gjatë e mosbashkëpunimit ndërmjet institucioneve të ndryshme shtetërore në Serbi, e cila ka sjell fragmentimin e sektorit të sigurisë. Ky fragmentim ishte edhe më i keq gjatë viteve të para të tranzicionit,

125 Institucioni i Inspektorit të Policisë Ushtarake është themeluar me Ligjin për ndryshimin e Ligjit për Ushtrinë, Gazeta Zyrtare nr. 88-09.

126 Përgjigjet e Ministrisë së Mbrojtjes në pyetësin e BCSP-së, 2010.

127 Përfaqësuesit e institucioneve kanë testuar Qendrën e metodologjisë për matjen e progresit në reformën e sektorit të sigurisë, BCSP, Internet: <http://www.ccmr-bg.org/Neës/3976/Institutions%92+r epresentatives+have+tested+Centre%92s+methodology+of+measuring+progress+in+security+sector+reform.shtml>, [qasur m : 12 gusht 2011].

128 Ibid. Ne nuk kemi të dhëna mbi arritjet dhe rezultatet e bashkëpunimit.

kur u themelua një sistem hibrid politik i quajtur "partokraci" (Golubović, 2006).¹²⁹ Partokracia përkufizohet si demokraci që përmban politizime partiake të organeve burokratike të shtetit, në të cilat partitë garuese përipiqen të marrin dhe të dominojnë postet dhe institucionet.¹³⁰

3.2. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare

Një nga dobësitë më të mëdha në llogaridhënien e sektorit të sigurisë është parlamenti. Ka disa arsye për këtë. Së pari, trashëgimia post-autoritative dhe post-konfliktit e bën të vështirë vendosjen e sektorit të sigurisë nën kontrollin demokratik civil, p.sh. inkoadrimin e kontrollit dhe mbikëqyrjes efektive dhe efikase nga parlamenti. Për shkak të natyrës federale të Jugosllavisë deri më 2006, parlamenti federal kishte kompetenca të kufizuara mbi ushtrinë dhe forcat e sigurisë, ndërsa Parlamenti i Serbisë kishte kompetenca mbi policinë dhe shërbimin e sigurisë civile¹³¹. Pas vitit 2006, parlamenti federal mori kompetenca më të gjera të kontrollit dhe mbikëqyrjes së aktorëve të sektorit të sigurisë së shtetit. Mirëpo, nuk pasoi shfrytëzimi i rregullt dhe i plotë i këtyre kompetencave.

Parakushtet ligjore për kontroll dhe mbikëqyrje efektive parlamentare të sektorit të sigurisë u vendosën në vitin 2010, kur u miratua Ligji për Parlamentin Kombëtar dhe Rregullorja e re e Punës (RoP).¹³² Sidoqoftë,¹³³ dispozitat e RoP-së mbi organizimin dhe funksionimin e komisioneve parlamentare do të zbatohen vetëm pas zgjedhjeve të ardhshme parlamentare (2012). Deri atëherë, mbeten në fuqi dispozitat e RoP së vjetër mbi organizimin dhe funksionim e komisioneve (nenet 43-73). Kjo është veçanërisht e rëndësishme në rastin e Ministrisë së Mbrojtjes (MoD), duke marrë parasysh se RoP e vjetër nuk detyron MoD-në që të dorëzojë raporte të rregullta në parlament dhe në Komisionin për Mbrojtje dhe Sigurinë (DSC). Si rrjedhojë, MoD-ja nuk ka dorëzuar raporte në parlament në periudhën 2006-2010, Kjo është mangësia më e madhe në sistemin e kontrollit demokratik civil të ushtrisë.

DSC-ja është kryesisht e kufizuar në shqyrtimin e raporteve të rregullta të institucioneve të sektorit të sigurisë së shtetit (Mol dhe shërbimet e sigurisë) dhe miratimin pothuajse në unanimitet të tyre. Kontrolli mbi përdorimin e masave shtrënguese zbatohet rrallëherë. DSC-ja ende nuk ka diskutuar pjesë nga raportet vjetore të Ministrisë së Brendshme (Mol) në të cilat analizohet përdorimi i masave shtrënguese (ndonëse

129 Zagorka Golubović, Sociološko-antropološka analiza deficita tranzicionog procesa u Srbiji, Filozofija i društvo, (Analizë sociologjike antropologjike e deficitit të procesit tranzicional në Serbi, Filozofia dhe Shoqëria) 2/2006, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd.

130 Po aty fq. 35.

131 Për më tepër, shih: Hadzic, M. et. al. (2009) Yearbook of Security Sector Reform in Serbia. Beograd: Centre for Civil-Military Relations.

132 Gjatë vitit 2009, parlamenti ka miratuar ligje primare dhe dokumente strategjike (Strategjia për Siguri Kombëtare dhe Strategjia e Mbrojtjes) për mbrojtje dhe siguri, duke përcaktuar kontrollin demokratik civil dhe një ndarje të qartë të roleve ndërmjet aktorëve të ndryshëm të sektorit të sigurisë

133 Rregullorja e re e punës parasheh themelimin e dy komisioneve të reja parlamentare: Komisionin për financa, buxhet dhe kontroll të shpenzimeve të financave publike dhe Komisionin për kontroll të shërbimeve të sigurisë.

ka rritje në përdorimin e masave shtrënguese nga policia¹³⁴), e as parlamenti nuk ka kërkuar nga Mol që të dorëzojë raport mbi punën e Sektorit të Kontrollit të Brendshëm të Policisë, ndonëse ka të drejtë për të bërë një gjë të tillë.

DSC nuk ka kërkuar raporte ad hoc nga Sektori për Kontroll të Brendshëm të Policisë edhe kur ka pasur keqpërdorime të kompetencave nga policia dhe shkelje të të drejtave të njeriut¹³⁵. Po kështu, DSC nuk diskuton mbi Kërkesat dhe ankesat e parashtruara nga qytetarët kundër institucioneve të sigurisë, përkundër rritjes së numrit të ankesave të qytetarëve në vitin 2010 që i janë paraqitur Ombudspersonit lidhur me policinë.¹³⁶ DSC po ashtu nuk diskuton kërkesat dhe ankesat e personelit të sektorit të sigurisë mbi kushtet e punës, shkeljen e të drejtave dhe parregullsiive në punën e institucionit,¹³⁷ pavarësisht se ka të drejtë për të bërë një gjë të tillë.

Kontrolli dhe mbikëqyrja e përdorimit të masave të veçanta të hetimit po ashtu është shumë e rrallë. DSC nuk bashkëpunon me komisione të tjera parlamentare (p.sh. Komisionin për Drejtësi dhe Administratë) apo gjykatat gjatë ushtrimit të kontrollit dhe mbikëqyrjes.¹³⁸ Prandaj, DSC duhet të zhvillojë një mekanizëm për bashkëpunim të rregullt me komisionet tjera dhe me gjykatat, siç janë takimet e përbashkëta, shkëmbimi i rregullt i informatave, konsultimet e kështu me radhë. Ndonëse kohët e fundit deputetët e parlamentit kanë marrë pjesë në trajnime për t'u familjarizuar me institucionet e sigurisë,¹³⁹ ata ende hezitojnë të shfrytëzojnë kompetencat e tyre. Aktualisht, deputetët e kuvendit janë më së shumti të interesuar në punën e shërbimeve të sigurisë (siç vërehet qartë nga vizitat në terren¹⁴⁰), por ende nuk ka një plan vjetor të punës së Komisionit, procedura të qarta për kryerjen e vizitave në terren dhe raportimin mbi to, procedura mbi organizimin e dëgjësve, apo rregulla mbi dorëzimin e raporteve dhe rekomandimeve në parlament. Për më tepër, pushteti për pjesën më të madhe mbetet në duart e ekzekutivit dhe parlamenti shpesh përdoret vetëm për

134 Në bazë të përgjigjeve të Ministrisë së Brendshme në pyetësonin e BCSP-së.

135 Për shembull DCS nuk ka diskutuar fare dy raste që kishin zgjuar vëmendjen e publikut. I pari kishte të bënte me një zyrtar policor i cili kishte gjuajtur me armë një djalosh të ri gjatë patrullimit në mars të vitit 2010 dhe pastaj ishte dënua me 13 vjet burgim. Në një rast tjetër, një patrullë policore në qershor të vitit 2009 kishte përdorur dhunë të tepruar kundër një grupi të të rinjve. Një Komision special brenda Ministrisë së Brendshme u formua për të shqyrtuar rastin, por deri më tani ende nuk ka nxjerr ndonjë përfundim. (Magazine Vreme, Policija i građani- smrt Zorana Zarića: Interventna tragedija, Mars 2009, Nr. 951).

136 Në vitin 2009 kishte 198 ankesa dhe në 2010 kishte 264 ankesa kundër punës së policisë (Raporti i Ombudspersonit për vitin 2010, http://www.ombudsman.rs/attachments/1304_Izvestaj%20narativni.pdf).

137 Përgjigjet e parlamentit në pyetësonin e BCSP-së, tetor 2010.

138 Po aty.

139 Gjatë disa viteve të fundit, deputetët dhe anëtarët e stafit profesional të Komisionit për Mbrojtje dhe Siguri kanë marrë pjesë në seminare dhe trajnime të shumta mbi kontrollin dhe mbikëqyrjen e aktorëve të shtetit në sektorin e sigurisë. Seancat e seminareve dhe trajnimeve kryesisht janë organizuar nga Misioni i OSBE-së në Serbi, USAID-i dhe Qendra e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura, si dhe nga organizatat e shoqërisë civile.

140 Anëtarët e Komisionit për Mbrojtje dhe Siguri, gjatë dy viteve të fundit kanë realizuar dy vizita në terren të shërbimeve të sigurisë, gjatë të cilave kanë diskutuar mbi mënyrat për përmirësimin e "cilësisë së mbikëqyrjes nga Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri mbi shërbimet e sigurisë" me përfaqësuesit e këtyre shërbimeve (bazuar në raportet e Komisionit për Mbrojtje dhe Siguri, gjendet në: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske_odbor_lista.asp?ld=43).

legjitimitimin politik të vendimeve të cilat janë marrë më herët në nivele të larta të partive. Si rezultat, deputetët e parlamentit që i përkasin mazhorancës hezitojnë për t'u parashtruar pyetje zyrtare, duke e bërë kështu të vështirë kontrollin dhe mbikëqyrjen efektive të sektorit të sigurisë.

Kutia 2: Kompanitë Private të Sigurisë dhe organet e shtetit me kompetenca të ngjashme si të policisë përjashtohen nga kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare

Sektori privat i sigurisë në Serbi mbetet jashtë kontrollit dhe mbikëqyrjes parlamentare. Projektligji për të rregulluar këtë fushë i është prezantuar publikut në vitin 2010, por nuk përmban dispozita që detyrojnë policinë (apo Agjencinë për Aktivitetet e Sigurisë Private) t'i dorëzojnë raporte të rregullta komisioneve përkatëse mbi rezultatet e mbikëqyrjes së kompanive të sektorit privat (Petroviç et al, 2010, fq.8). Përveç kësaj, organet shtetërore me kompetenca të ngjashme mbi policinë (siç janë Administrata Doganore, Policia Tatimore, dhe Administrata për Parandalimin e Pastrimit të Parave) janë përtej mbikëqyrjes parlamentare. Si rrjedhojë, askush nuk është i ngarkuar të bëjë mbikëqyrjen se si dhe përse i përdorin ato kompetenca, dhe ndikimin që veprimet e tyre kanë në të drejtat kushtetuese.

3.3. Mbikëqyrja dhe kontrolli gjyqësor

Mbikëqyrja gjyqësore e sektorit të sigurisë është kyçe për garantimin e sundimit të ligjit dhe mbrojtjen e të drejtave individuale. Kjo është edhe më kritike kur mekanizmat e tjerë, të brendshëm dhe ndërsektoral të kontrollit dhe mbikëqyrjes dështojnë apo nuk janë efikas¹⁴¹. Gjyqësori duhet të jetë në gjendje të vendosë lirshëm, paanshëm dhe në pajtim me ligjin. Korniza aktuale rregullative kryesisht mbështet pavarësinë gjyqësore, por kredibiliteti i gjyqësorit do të varet nga ajo se si funksionon sistemi në praktikë. Sfidat më të madhe me të cilën u ballafaqua gjyqësori ishte rrezikdhënia e jashtëzakonshme e përgjithshme e gjyqtarëve në vitin 2009.

3.3.1. Mbikëqyrja gjyqësore e përdorimit të forcës nga institucionet e sigurisë së shtetit

PPërdorimi i forcës nga institucionet e sigurisë është një çështje që kryesisht shqyrtohet nga gjykatat paraprakisht gjatë shqyrtimit të pretendimeve për keqpërdorim të kompetencave në çështje penale, civile dhe kushtetuese. Rastet që përfshijnë përdorimin e forcës së tepruar, kryesisht gjatë arrestimeve (shumica përfshijnë policinë), kryesisht ndiqet penalisht.¹⁴² Ka raste kur pengimet e hetimeve shndërrohen në sjellje

141 Për shembull, kontrolli i kryer nga ekzekutivi, legjislativi ose organe të përziera.

142 Për shembull, vetëm në vitin 2009 zyrtarët policor kishin shkaktuar shtatëdhjetë e katër krime të dhunshme, përfshirë një vrasje dhe një rast të dhënies së ndihmës në kryerjen e vrasjes së rëndë. Sidoqoftë, numri i incidenteve të tilla po zvogëlohet sipas Ministrisë së Brendshme http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/informator.h.

të pahijshme¹⁴³ dhe instanca të mbrojtjes institucionale të anëtarëve që ballafaqohen me ato pretendime. Po ashtu ka pasur raporte në të cilat thuhet se zyrtarët të gjykatave kanë mbuluar krimet e policisë.¹⁴⁴ Kjo ngre çështjen e fushëveprimit të sjelljeve të pahijshme që në fakt po shqyrtohen nga gjykatat. Rastet që përfshijnë incidentet të tilla përpunohen ngadalë, në disa raste rezultojnë në parashkrim të çështjeve për shkak të kalimit të afatit të hetimit.¹⁴⁵ Një praktikë negative që ka lidhje me këtë është se zyrtarët e sigurisë së shtetit të cilët ballafaqohen me akuza nuk pezullohen gjatë hetimit.¹⁴⁶

Një çështje që ende është shqetësuese është fakti se paraburgimi i tejzgjatur pa u ngritur ndonjë akuzë është mjaft i përhapur në Serbi. Komisioni Evropian për Parandalimin e Torturës dhe Trajtimin apo Dënimit Çnjerëzor apo Poshtëruës (CPT) kishte vënë re në vitin 2007 se personat në Serbi po mbaheshin në paraburgim për afate të gjata kohore, të cilat kishin kontribuar në mbipopullimin e madh të institucioneve të vuajtjeve së dënimit. Për më tepër, gjykatat po ashtu janë të prirura për të vazhduar paraburgimin në situata kur, në bazë të standardeve evropiane,¹⁴⁷ një gjë e tillë nuk është më e nevojshme. Prandaj, gjykatat duket se po i vënë individët para keqtrajtimeve të mundshme. Për shkak të mungesës së statistikave lidhur me rastet e keqtrajtimeve në paraburgim është e pamundur të krojohet një ide e qartë se si trajtohen rastet e tilla në gjykatë. Është e pamundur të konkludohet me siguri të plotë nga incidentet e raportuara nëse incidentet e tilla janë po aq apo edhe më shumë prevalente gjatë ndalimit në polici apo në paraburgimin e urdhëruar nga gjykata, ndonëse kjo e fundit ka më shumë të ngjarë.

143 Në vitin 2006, Inspektori i Përgjithshëm i Ministrisë së Brendshme ishte ankuar për pengim të hetimit me anë të përdorimit të forcës së tepruar nga anëtarët e Xhandarmërisë kundër tifozëve gjatë një tournament në basketboll, <http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/ljudska%20srbiji%202006.pdf>.

144 Në vitin 2006, një gjyqtar hetues nga Smederevska Palanka ishte akuzuar për falsifikimin e raportit lidhur me lëndimet e pësuar nga një i akuzuar që ishte rrahur nga policia gjatë hetimit. Ajo ishte e pranishme në stacion kur rrahja kishte ndodhur mirëpo kishte raportuar se lëndimet ishin si rezultat e rrëzimit, (Belgrade Centre for Human Rights, 2006, Human Rights in Serbia, f. 211).

145 Incidenti i fundit i profilin të lartë kishte të bëjë me vrasjen e një djaloshi 23 vjeçar nga një zyrtar i Njësitit Policor për Intervenim, që kishte ndodhur në Mars të vitit 2009 dhe që ende mbetet i pazgjidhur në gjykatë pasi që dënimi i shkallës së parë që ishte marrë në vitin 2010 ishte prishur nga Gjykata e Apelit dhe rasti ishte kthyer për rigjykim, kryesisht për shkak të faktit se gjykata e shkallës së parë nuk i kishte vërtetuar plotësisht faktet e rastit para nxjerrjes së aktgjykimit. Ka gjasë që rasti të mos përfundojë deri në fund të vitit 2011 (<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/235498/Raicevic-ponovo-negira-krivicu-za-ubistvo-Zarica>).

146 Komisioni i Kombeve të Bashkuara kundër torturës (CAT) kishte vënë re këtë praktika si "shqetësim" në observimet e saj përfundimtare në Raportin Fillestar të Serbisë mbi implementimin e Konventës së KB-së kundër Torturës (UNCAT, 2009, Shqyrtimit i raporteve të paraqitura nga shtetet anëtare sipas nenin 19 të Konventës: Observimet Përfundimtar të Komisionit kundër Torturës, paragrafi 10); Suspendimi nga puna sipas dispozitave përkatëse të Ligjit për Policinë është i mundshëm por jo i detyrueshëm (neni 165 i Ligjit për Policinë).

147 Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut në praktikën e saj gjyqësore ka potencuar se secili vendim për vazhdimin e paraburgimit nuk mund të bazohet në të njëjtat fakte dhe prova sikurse vendimi paraprak pa dëshmuar se rrethanat në momentin kur kërkohet vazhdimi i paraburgimit ende justifikojnë shqiptimin e paraburgimit (Shih, për shembull, ECHR Labita v Italy, Application Nr. 26772/95, Vendimi i 6 prillit 2000, paras 152-154; W v. Switzerland, Application Nr. 14379/88, vendimi i 26 janarit 1993, dhe Mansur v. Turkey, zbatimi i vendimit për aplikacionin Nr. 16026/90, vendimi i 8 qershorit 1995, paragrafi 55).

3.3.2. Mbikëqyrja e përdorimit të masave për mbledhjen e fshehtë të të dhënave

Një nga rolet më të rëndësishme të gjyqësorit lidhur me kontrollin e ligjshmërisë së aktorëve të sigurisë së shtetit është mbikëqyrja dhe kontrolli i mbledhjes së të dhënave të fshehta. Në Serbi, ka dy lloje të regjimeve ligjore që rregullojnë shfrytëzimin e këtyre masave dhe rrjedhimisht, dy metoda të kontrollit dhe mbikëqyrjes gjyqësore të aktorëve të sigurisë që janë të autorizuar për t'i zbatuar ato. E para përcaktohet me Kodin e Procedurës Penale (CCP) i cili përcakton shërbimet e sigurisë dhe policia¹⁴⁸ duhet të ketë urdhër nga gjyqtari për të zbatuar cilëndo masë për mbledhjen e fshehtë të të dhënave të caktuara në CCP. Masa mund të zgjasë më së shumti gjashtë muaj dhe mund të vazhdohet për arsye të rëndësishme më së shumti dy herë nga tre muaj për secilën herë. Cilido aktor që shfrytëzon këto masa është i detyruar t'i paraqesë raport gjyqtarit mbi masat e shfrytëzuara, dhe gjyqtari vendos se cilat nga materialet mund të përdoren në gjykim. Nëse rasti kundër një individi nuk ndiqet, të dhënat e mbledhura duhet të asgjësohen dhe individi duhet të njoftohet se ka qenë subjekt i masës së hetimit të veçantë.

Regjimi i dytë ligjor për mbledhjen e fshehtë të të dhënave përcaktohet me ligjet që rregullojnë shërbimet inteligjente të sigurisë.¹⁴⁹ Në këtë regjim, shërbimet e sigurimit mund të mbledhin të dhëna fshehurazi për qëllime parandaluese, por jo për qëllim të ndjekjes së kryerësve të krimeve. Prandaj, ata duhet të marrin aprovimin paraprak nga Kryetari i Gjykatës së Kasacionit¹⁵⁰ apo nga gjyqtari i autorizuar i asaj gjykate. Pas aprovimit, masat mund të përdoren për një periudhë maksimale prej gjashtë muaj, dhe në përsëritjes së kërkesës mund të shtyhet edhe për gjashtë muaj të tjerë. Dobësia kryesore e këtij regjimi ligjor është se gjykatat nuk kanë kurrfarë kontrolli gjatë zbatimit të masave të fshehta si dhe pas ndërprerjes së tyre. Nuk është e qartë se kur dhe nëse masat ndërpriten dhe, nëse ky është rasti, çfarë ndodh më pastaj me materialet e mbledhura. A ruhen ato përgjithmonë apo asgjësohen pas një kohe të caktuar?

Sidoqoftë, të dhënat ekzistuese tregojnë se gjykatat shfrytëzojnë të drejtën e tyre në procesin e aprovimit të mbikëqyrjes së mbledhjes së fshehtë të të dhënave. Statistikat tregojnë se gjykatat shpesh kanë refuzuar kërkesat për zbatimin e masave të cilat kanë për qëllim mbrojtjen e sigurisë kombëtare se sa që kanë për qëllim përdorimin në procedime penale. Kontrolli strikt i të parës nga gjykata është i kuptueshëm, kur merret parasysh fakti se koncepti i sigurisë kombëtare mund të jetë i paqartë. Disa gjetje të hulumtimit¹⁵¹ tregojnë se gjykatat nuk i shqyrtojnë në tërësi kërkesat për

148 CCP autorizon këta aktorë të sigurisë për të shfrytëzuar mbledhjen e fshehtë të të dhënave: Agjencinë për Sigurinë e Informatave, Agjencinë për Siguri Ushtarake dhe Policinë.

149 Ligji për Agjencinë për Sigurinë e Informatave dhe Ligji për Agjencinë për Siguri Ushtarake dhe Agjencinë për Inteligjencë Ushtarake.

150 Gjykata e Kasacionit është gjykata e shkallës më të lartë të apelit.

151 Ekipi i BCSP ka mësuar se këto fakte gjatë zbatimit të projektit mbi rolin e gjyqësorit në kontrollin e masave të veçanta të hetimit në Serbi. Projekti përfshin një numër tryezash pune dhe intervistash me gjyqtarët hetues dhe prokurorët të cilët janë të përfshirë në kontrollin e masave të veçanta të hetimit. Titulli i projektit: "Mbikëqyrja e Sektorit të Sigurisë në Serbi nga Gjyqësori dhe Prokuroria", 5 janar – 31 maj 2009.

zbatimin e masave për mbledhje të fshehtë të të dhënave. Prandaj, statistikat tregojnë se gjykatat kanë lëshuar një numër të konsiderueshëm të urdhrave për asgjësimin e materialeve të mbledhura përmes masave të veçanta hetuese, që tregojnë se gjykatat në procesin e aprovimit të tyre nuk kanë vlerësuar në mënyrë të drejtë nëse përdorimi i këtyre masave do t'i shërbente qëllimit për të cilin janë kërkuar.

Kjo mund të shpjegohet me faktin se gjyqtarët nuk kanë ekspertizë në masat e veçanta të hetimit.¹⁵² Po ashtu, gjyqtarët mund të lëshojnë masa të veçanta në gjykime për krime të rënda, që do të thotë se siguria e tyre mund të jetë në rrezik nga rrjetet kriminale. Institucionet që i mbrojnë ata nga kriminelët janë po ato që paraqesin kërkesa për masa të veçanta të hetimit. Kjo është arsyeja përse disa gjyqtarë shpesh dinë të jenë të "butë" në raport me agjencitë për zbatimin e ligjit.¹⁵³

Lidhur me praktikat e këqija, nga 2007-2009,¹⁵⁴ tetëmbëdhjetë raste janë paraqitur në të cilat individët pretendonin se kanë qenë nën vëzhgim të kundërligjshëm, por akuzat janë ngritur vetëm një herë dhe pastaj ishte hequr dorë nga akuzat gjatë procedurës gjyqësore. Disa burime tregojnë se organet për zbatimin e ligjit në raste të caktuara kanë zbatuar masat e veçanta të hetimit në kundërshtim me ligjin.¹⁵⁵

3.3.3. Gjyqësori nën hijen e ekzekutivit

Shumë ekspertë kanë shfaqur shqetësime se pavarësia e gjyqësorit po rrezikohet nga ndikimet politike të ekzekutivit.¹⁵⁶ Një riorganizim i gjykatave pati për qëllim që të ndalojë këtë, por kjo është shumë larg së vërtetës. Sistemi i ri i përzgjedhjes së gjyqtarëve u vendos me kushtetutën e vitit 2006 ku një institucion i ri, Këshilli i Lartë Gjyqësor ("HCC"), i cili kryesisht përbëhet nga gjyqtarët e përzgjedhur me votë të fshehtë, ka të drejtën ekskluzive të emërimit të gjyqtarëve në detyrë.¹⁵⁷ Ky ndryshim kryesisht shihet si një hap para në sigurimin e një pavarësie më të madhe të gjyqësorit nga degët e tjera, pasi që përfaqësuesit ligjor do të jenë në krye të çështjeve të rëndësishme që kanë të bëjnë me personelin.¹⁵⁸ Shqetësime janë paraqitur lidhur me rolin e Kuvendit Kombëtar në zgjedhjen e gjyqtarëve për herë të parë.¹⁵⁹ Komisioni i Venecias i Këshillit të Evropës kishte deklaruar se një gjë e tillë mund të zhvlerësojë përpjekjen

152 Po aty.

153 Po aty.

154 Republika e Serbisë, Zyra e Statistikave, 2007-2009. Kryerësit e rritur të veprave penale – kallëzimet, aktakuzat dhe aktgjykimet; Të dhënat në dispozicion nuk ofrojnë informata mbi "kryerësit" e pretenduar (i.e. nëse është bërë nga institucionet e shtetit që janë të autorizuar për të zbatuar vëzhgimin të cilët pretendohet se kanë vepruar në kundërshtim me autorizimet e tyre, dhe nëse po, cilat institucione pretendohet se janë kryerës).

155 Jelena Jolić, "Sudska kontrola sektora bezbednosti," in Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2011, ed. Miroslav Hadžić (Beograd: BCBP, 2011).

156 Filip Ejduš, Democratic Security Sector Governance in Serbia, PRIF-Reports Nr. 94, Peace Research Institute Frankfurt, Frankfurt, 2010.

157 Neni 147 i Kushtetutës.

158 Neni 147 dhe 154 i Kushtetutës.

159 Në bazë të Kushtetutës së vitit 2006, personat të cilët zgjidhen në pozitën e gjyqtarit për herë të parë nuk fitojnë menjëherë pozitën, por fillimisht i nënshtrohen një periudhe provuese trevjeçare pas së cilës ata emërohen nga HCC në pozitë apo largohen nga gjyqësori (neni 146-148 i Kushtetutës).

e përgjithshme pasi që HCC do të ketë mundësi që të zgjedhë për pozicionet e përhershme vetëm kandidatë që paraprakisht janë përzgjedhur nga Kuvendi Kombëtar.¹⁶⁰

Procesi i riemërimit të gjyqtarëve kishte filluar më 2009 dhe të gjithë gjyqtarët që ishin duke shërbyer si gjyqtarë u desh të aplikojnë për pozicione në gjykatat e reja. Nëse ata nuk do të përzgjidheshin, ata menjëherë humbnin mandatin e tyre.¹⁶¹ Procesi kishte mungesë transparence, nuk jepeshin shpjegime për refuzimin e aplikimeve dhe kandidatët nuk mund të ankoheshin. Ka pasur pretendime serioze se agjencitë e sigurisë po mblidhnin informata mbi kandidatët në emër të ekzekutivit. Gjykata Kushtetuese kishte marrë qëndrim se procesi ka qenë me mangësi dhe ndryshimet e ligjeve që rregullonin gjyqësorin ishin miratuar, me të cilat parashihej se HCC-ja e sapo formuar do të rishikonte të gjitha vendimet mbi mos përzgjedhjen.¹⁶² Fakti që pozitat e gjyqtarëve varen aq shumë nga vullneti i elitave politike krijon një pasiguri tek ta dhe pengon gatishmërinë e tyre për të vënë në diskutim vendimet e aktorëve të sigurisë të cilët udhëhiqen nga e njëjta elitë.

3.3.4. Kontributi i institucioneve të pavarura shtetërore në llogaridhënien e sektorit të sigurisë

Institucionet e pavarura shtetërore që mbikëqyrin transparencën dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut – Komisioneri për të Dhënat më Rëndësi Publike dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (Komisioneri) dhe Mbrojtësi i Qytetarëve i Serbisë (Ombudspersoni) – janë ngritur kohët e fundit në Serbi. Pavarësisht kësaj, ata kanë arritur që të bëhen relevant në sektorin e sigurisë në Serbi. Ata e kanë bërë këtë fillimisht duke ofruar raporte vjetore të përmbledhjes së ankesave që adresojnë punën e institucioneve të sigurisë dhe përgjigjet e këtyre institucioneve. Së dyti, ata propozuan ndryshime dhe ngjallën debate publike lidhur me propozimet që kanë të bëjnë me legjislacionin e sigurisë. Së treti, përfaqësuesit më të lartë të këtyre institucioneve kanë qenë të pranishëm në media dhe në publik duke promovuar të drejtat dhe standardet e qeverisjes së mirë dhe transparencës. Reputacioni që fituan këto institucione që nga themelimi i tyre kryesisht erdhi si rezultat i reputacionit personal të përfaqësuesve më të lartë, të cilët kanë ndërtuar reputacione të kredibilitetit dhe paanshmërisë.

Institucionet e pavarura janë bërë aktorë relevant në fushën e sigurisë duke vepruar në kuadër të kompetencave të tyre të përgjithshme ligjore, në bazë të të cilave Komisioneri është në krye të mbikëqyrjes dhe mbështetjes së zbatimit të normave kushtetuese dhe ligjore që rregullojnë të drejtat e qytetarëve për të pasur qasje të lirë në informata të rëndësishme publike dhe mbrojtjen e të dhënave personale. Komisioneri është autoriteti i shkallës së dytë që vepron në bazë të ankesave të qytetarëve dhe

160 Shih, për shembull, Komisioni i Venecias i Këshillit të Evropës, 2007, Comments on the Constitution of Serbia (Parts V, 7-9, VI and VIII), 6 March, qasur më: 27 prill 2010: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL%282007%29005rev-e.pdf>, [qasur më: 27 prill 2010], fq. 3

161 Edhe pse ky proces ishte kritikuar ashpër nga Komisioni i Venecias të Këshillit të Evropës, si dhe nga asociacioni i gjyqtarëve profesional, rizgjedhja vazhdoi ashtu siç ishte planifikuar.

162 Ligji për plotësimin dhe ndryshimin e Ligjit për Gjyqtarë (Gazeta Zyrtare e Republikës së Serbisë, nr. 101/10).

institucioneve në rast se ankesat e tyre janë refuzuar apo nuk janë adresuar¹⁶³. Ombudspersoni është në krye të mbrojtjes dhe përmirësimit të të drejtave dhe lirive të qytetarëve dhe kontrollit të aktiviteteve të administratës publike.¹⁶⁴ Të dy këto institucione i raportojnë Kuvendit Kombëtar mbi progresin e arritur dhe sfidat me të cilat ballafaqohet administrata publike lidhur me të drejtat të cilat i mbrojnë.

Mandati i Ombudspersoni për të mbrojtur të drejtat e qytetarëve e autorizon këtë institucion që të vlerësojë ligjshmërinë e punës së institucioneve shtetërore të sigurisë, duke vepruar qoftë në bazë të ankesave të qytetarëve apo në bazë të vetë-iniciativës.¹⁶⁵ Ndonëse në raportin vjetor për vitin 2010 institucioni i Ombudspersonit kryesisht i referohet të drejtave të të paraburgosurve dhe të personave të dënuar,¹⁶⁶ dhe të drejtës së privatësisë,¹⁶⁷ shumica e ankesave që Ombudspersoni i pranon kanë të bëjnë me të drejtat e qytetarëve që të kenë një administratë publike të qeverisur mirë. Përveç kësaj, Komisioneri mund t'u ndihmojë individëve të kenë qasje në informata të Rëndësisë Publike (2004)) dhe kështu kontribuon në mbajtjen e institucioneve të sigurisë përgjegjëse dhe në bërjen transparente të punës së tyre. Po ashtu, mandati i Komisionerit për mbrojtjen e të dhënave personale i lejon këtij institucioni një pasqyrë në të dhënat që mbahen nga institucionet shtetërore të sigurisë, dhe mënyrat se si janë mbledhur ato.

3.3.5. Llogaridhënia e përkthyer në praktikë

Duke përdorur autorizimet e tyre, institucionet e pavarura janë bërë aktorë relevant në sektorin e sigurisë. Ato kanë ngritur standardet e transparencës dhe llogaridhënies

163 Ligji për Qasje të Lirë në Informata të Rëndësisë Publike, neni 35, Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, neni 44.

164 Ligji për Mbrojtësin e Qytetarëve, neni 1.

165 Për shembull në janar/shkurt 2010, Ombudspersoni kishte bërë një vizitë të paparalajmëruar kontrolli në BIA për të vlerësuar ligjshmërinë e punës së BIA's, posaçërisht ndikimin në të drejtat dhe liritë e qytetarëve. Vizita ishte nxitur nga frika në publik se mos BIA ishte e përfshirë në procesin e kontestuar të rizgjedhjes së gjyqtarëve që u zhvillua në vitin 2009/2010. Ombudspersoni theksoi se nuk kishte gjetur ndonjë provë që BIA kishte ndonjë rol të kundërligjshëm në atë proces. Raporti i tij përfundonte me një listë rekomandimesh që i adresojë BIA-s por edhe palëve tjera të interesit (Raporti i Ombudspersonit mbi vizitën për kontroll parandalues në BIA, 16 shkurt 2010).

166 Në raportin vjetor për vitin 2010, Ombudspersoni bëri një përmbledhje të kushteve të jetesës së personave të dënuar dhe atyre në paraburgim, përfshirë të drejtat e tyre gjatë mbajtjes në polici në burg dhe në institucione sociale dhe mjekësore për trajtimin e të sëmurëve mendor. Ombudspersoni përmendi kushtet joadekuate të jetesës si problem kryesor që shkaktojnë trajtim ç'nerëzohet dhe poshtëruar për të paraburgosurit dhe dënuar, ndërsa tortura nuk është problem sistematik. Raporti i rregullt vjetor për vitin 2010, fq. 33-34.

167 Më 30 shtator 2010, Ombudspersoni dhe Komisioneri, në bazë të iniciativës së disa organizatave të shoqërisë civile, kërkuan mendimin e Gjykatës Kushtetuese lidhur me nenin 128 të Ligjit për Komunikimet Elektronike dhe nenet 13 dhe 16 të Ligjit për Agjencinë e Sigurisë Ushtarake dhe Agjencinë e Inteligjencës Ushtarake. Në bazë të ankesës, këto nene shkëlqin nën 41 të Kushtetutës së Republikës së Serbisë pasi që lejonin shërbimet e inteligjencës që të kenë qasje në masat e veçanta të hetimit kundër parimit të fshehtësisë së komunikimit, siç përcaktohet me Kushtetutë. Kjo, sipas ligjeve, mund të bëhet edhe pa aprovimin paraprak të lëshuar nga gjykata. <http://www.ccmbg.org/Novo/3847/Zastitnik+grad+jana+i+Poverenik+pokrenuli+postupak+za+ocenu+ustavnosti+dela+Zakona+o+el.+komunikacijama+i+Zakona+o+VBA+i+VOA.shtml>, 30 shtator 2010.

dhe kanë vepruar si ndërmjetësues të kërkesave ndërmjet, në njërin anë qytetarëve, organizatave të shoqërisë civile, mediave dhe institucioneve tjera shtetërore dhe joshtetërore të Serbisë, dhe, në anën tjetër, institucioneve të sektorit të sigurisë. Numri në rritje i kërkesave drejtuar institucioneve të pavarura¹⁶⁸ nga qytetarët dhe aktorët e shoqërisë civile do të thotë që këta të fundit po njohin mundësitë që u jepen nga ligjet e miratuara së fundmi, duke u lejuar atyre që të luajnë një rol të rëndësishëm në mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë.

Si rrjedhojë e qasjes aktive të institucioneve të pavarura, siç vërehet qartë nga raportet vjetore të Komisionerit, aktorët e sigurisë kanë përmirësuar të dhënat e tyre lidhur me të drejtën e qasjes në informata. Në vitin 2008, Agjencia e Inteligjencës së Sigurisë (SIA) ishte institucioni që më së paku i përgjigjej kërkesave të Komisionerit. Të dhënat e SIA janë përmirësuar, në bazë të raportit të vitit 2009.¹⁶⁹ Mirëpo, Ministria e Brendshme është ende institucioni që pranon më së shumti kërkesa për qasje të lirë në informata të rëndësishme publike. Tema për të cilën qytetarët e Serbisë kanë qenë më së shumti të interesuar lidhur me sektorin e sigurisë në vitin 2010 kanë qenë të dhënat mbi rizgjedhjen shumë të kontestuar të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Në bazë të raportit të Komisionerit, Ministria e Drejtësisë dhe Këshilli Suprem i Gjyqtarëve kanë ndjekur gjetjet e tij lidhur me këtë çështje.¹⁷⁰ Ka ende pengesa të mëdha në fushën e mbrojtjes së të dhënave personale për shkak të numrit të madh të të dhënave të paregjistruara të mbledhura pa pëlqimin e qytetarëve me të cilët kanë të bëjnë ato të dhëna.

Me rëndësi është të theksohet se rezultatet që institucionet e pavarura kanë arritur deri më tani janë arritur me burime të reduktuara – hapësirë pune dhe personel të kufizuar, siç është raportuar dhe në raportet e tyre vjetore. Rritja e numrit të kërkesave që vijnë në institucionet e pavarura, të cilat ndërkohë kanë kapacitete të kufizuara, do të thotë se jo të gjitha ankesat mund të zgjidhen menjëherë. Këto kufizime bëjnë që institucionet e pavarura të mos ushtrojnë kompetencat që kanë.¹⁷¹ Mungesa e burimeve është diçka që këto institucione e theksojnë në raportet e tyre vjetore, por që është raportuar edhe nga Komisioni Evropian, i cili ka kërkuar nga Serbia që të ofrojë kushte më të mira pune.¹⁷² Përveç këtij komenti të përgjithshëm, institucionet e pavarura nuk kanë staf të specializuar për mbikëqyrjen dhe kontrollin e institucioneve të sigurisë, me përjashtim të të pjesëshëm të Ombudspersonit lidhur me kontrollin e sistemit të burgjeve.

168 Të dhënat e zyrës së Komisionerit tregojnë se numri i kërkesave për qasje në informata që janë dërguar përmes Komisionerit është ngritur me 55.5% në 2010 në krahasim me vitin 2009. Raporti mbi zbatimin e Ligjit për qasje të lirë në informata të rëndësishme publike dhe mbrojtjen e të dhënave personale për 2010, fq. 44.

169 Raporti mbi zbatimin e Ligjit për qasje të lirë në informata të rëndësishme publike dhe mbrojtjen e të dhënave personale për 2010, fq.11.

170 Raporti mbi zbatimin e Ligjit për qasje të lirë në informata të rëndësishme publike dhe mbrojtjen e të dhënave personale për 2010, fq.10.

171 Raporti mbi zbatimin e Ligjit për qasje të lirë në informata të rëndësishme publike dhe mbrojtjen e të dhënave personale për 2009, fq. 4-5.

172 Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit për 2010 për Serbi", nëntor 2010, fq.8. Gjetet në: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf.

Puna e këtyre institucioneve bëhet edhe më e vështirë nga kundërshtimet e bazuara në vlera të aktorëve të sigurisë së shtetit të cilët ende mund të pretendojnë se kërkesa për transparencë dhe llogaridhënie, dhe mbikëqyrje të pavarur janë një barrë e panevojshme që pengon efikasitetin e tyre.¹⁷³ Përndërsa aktorët e sigurisë së shtetit të vazhdojnë t'i shikojnë institucionet e pavarura si "ndërrhyrës" të cilët janë të detyruar t'i tolerojnë, ka rrezik që këta aktorë të tentojnë të shmangin mekanizmat e kontrollit. Kjo, së bashku me mbështetjen jo të duhur të qeverisë për të siguruar ndjekjen e rekomandimeve të institucioneve të pavarura,¹⁷⁴ mund të dëmtojë seriozisht efektin e punës së institucioneve të pavarura.

3.3.6. Përpjekjet për të anashkaluar institucionet e pavarura

Ka dy dobësi të mëdha në sistemin që rregullon mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë në Serbi nga institucionet e pavarura. Së pari, ka një numër të boshllësh në legjisllacionin që ka të bëjë me transparencën. Mungesa e normave dhe akteve nënligjore të cilat duhet të shoqërojnë Ligjin për Konfidencialitetin e të Dhënave (2009) është një ndër to. Lidhur me mbrojtjen e të dhënave personale, Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale (2008) dhe normat kushtetuese nuk mjaftojnë për një menaxhim gjithëpërfshirës dhe transparent të proceseve për mbledhjen e të dhënave. Kjo do të mbetet problem për aq sa të mos ketë ligje që rregullojnë përdorimin e video kamerave në hapësira publike, menaxhimin e të dhënave biometrike dhe aktivitetet e kompanive private të sigurisë dhe detektimit, dhe menaxhimin e të dhënave të mbledhura përmes këtyre mjeteve dhe nga këta aktorë. Përveç kësaj, Serbia nuk ka mbrojtje ligjore për personat që ngrenë, bilbilëryrës gjë që është theksuar edhe më parë si mangësi e Ligjit për Qasje të Lirë në Informata të Rëndësishme Publike.

Po ashtu ka një prirje së autoritetit të institucioneve të pavarura dhe kufizimit të qasjes së tyre në sektorin e sigurisë. Ka pasur përpjekje të vazhdueshme për të anashkaluar autoritetin e institucioneve të pavarura mbikëqyrëse kur ka qenë fjala për hartimin e ligjeve të reja. Kjo ishte e evidente gjatë miratimit të Ligjit për Komunikimin Elektronik në qershor të vitit 2010, kur vetëm pas amendamenteve të Ombudspersonit për projektligjin i ishte dhënë e drejta Komisionerit që të ketë qasje në të dhënat e mbledhura në mënyrë elektronike mbi qytetarët. Qëllimi i njëjtë për kufizimin e qasjes së institucioneve të pavarura është vënë re gjatë miratimit të Ligjit për Konfidencialitetin e të Dhënave. Edhe më shqetësues ishte propozimi i Ministrisë së Drejtësisë që të heqi dispozitat mbi autoritetin mbikëqyrës të institucioneve të pavarura shtetërore duke kufizuar të drejtën e tyre të aksesit në informacione sekrete, gjë që nxiti kritika të fuqishme nga institucionet e pavarura dhe shoqëria civile.¹⁷⁵

173 Intervistë me BIA, Inteligjencën Ushtarake dhe Agjencinë për Siguri Ushtarake, qershor 2010-Prill 2011.

174 Raport mbi zbatimin e Ligjit për qasje të lirë në informata të rëndësishme publike dhe mbrojtjen e të dhënave personale për 2009, fq. 20.

175 "Diskutimet e ekspertëve mbi Projektligjin për Konfidencialitetin e të Dhënave" <http://www.ccmr-bg.org/Novo/3479/Strucna+rasprava+o+Predlogu+zakona+o+tajnosti+podataka.shtml>, 25 gusht, 2009.

4. Llogaridhënia mbi shpenzimet buxhetore

Ligji për Sistemin e Buxhetit (2009) i Serbisë ka përcaktuar tre mekanizma të kontrollit buxhetor: i pari është menaxhimi financiar (dhe kontrolli); i dyti është auditi i brendshëm; dhe i treti është inspektimi buxhetor, i cili kryhet nga Ministria e Financave (MoF). Asambleja Kombëtare po ashtu ushtron mbikëqyrje, ndërsa një rol të rëndësishëm luajnë edhe institucionet e pavarura, veçanërisht Institucioni i Auditorit të Shtetit (SAI).

Një aspekt i rëndësishëm i menaxhimit financiar (dhe në një shkallë më të vogël kontrolli) është detyrimi i aktorëve që në baza vjetore të përgatisin propozimet e tyre përkatëse të planeve financiare. Ajo që ka ndryshuar që nga miratimi i Ligjit për Sistemin e Buxhetit është se planet financiare tani duhet të përfshijnë një plan trevjeçar të të ardhurave dhe shpenzimeve, qëllimin e tyre, dhe burimet nga të cilat synohet që të financohen. Nga pikëpamja e transparencës, kjo nënkupton një ndryshim të rëndësishëm. Për herë të parë, zyrtarët publik duhet që të ndërlidhin çdo aktivitet që ndërmarrin me një prioritet specifik të qeverisë (Stojikjkoviç 2010, fq. 11-12).

Njësia që është caktuar brenda çdo organizate përkatëse për të bërë kontrollin e brendshëm ka përgjegjësinë primare të mbajtjes së shpenzimeve të atij institucioni nën kontroll. Në Serbi, këto institucione janë Inspektorati i Mbrojtjes, Inspektori i Përgjithshëm (i Agjencisë së Inteligjencës Ushtarake dhe Agjencisë për Siguri Ushtarake), Zyra/Grupi i Kontrollit të Brendshëm dhe Buxhetor i Agjencisë për Sigurinë dhe Informacion (SIA), Departamenti për Kontroll të Brendshëm i Administratës Doganore, dhe Grupi për Kontroll të Brendshëm i Administratës Tatimore. Vetëm në Ministrinë e Brendshme (MoI) organet e kontrollit të brendshëm nuk kanë kompetenca të tilla.

Të detyruar për të vlerësuar nëse burimet janë shpenzuar në mënyrë të ligjshme, Inspektorati Buxhetor (BI) i Ministrisë së Financave ka kompetencë që shtrihet në tërë sektorin e sigurisë në Serbi. Ai mund të ketë akses në çfarëdo dokumenti apo raporti që e konsideron të rëndësishëm; është i autorizuar madje edhe për t'i rekomanduar Ministrinë të Financave që të mos transferojë fondet e akorduara në buxhet, më përjashtim të pagave (Ligji për Sistemin e Buxhetit, neni 90, par. 8). Ai është i pavarur nga aktorët që i mbikëqyr, dhe i përgjigjet vetëm Ministrinë të Financave, i cili pranon raporte që përfshijnë gjetjet kryesore dhe masat e rekomanduara.

Nga 2006 deri në 2008, BI ka inspektuar menaxhimin e financave të aktorëve të sigurisë së shtetit vetëm pesë herë,¹⁷⁶ dhe asnjëherë që prej atëherë. Nga pesë inspektimet që janë kryer, asnjë e dhënë nuk i është dhënë BCSP-së nga BI. Ishte vetëm SIA në shtator të vitit 2010 dhe Ministria e Mbrojtjes në shkurt 2011 të cilat vetë iu përgjigjen BCSP-së se asnjë parregullsi nuk është gjetur. Vetëm në rast se të MoI-së është gjetur nga BI se në disa departamente të policisë, Akademisë Policore dhe Kolegjit Policor¹⁷⁷ ka pasur keqmenaxhim të financave, pa ndonjë sqarim shtesë.

176 BI ka inspektuar se si po menaxhohen financat nga MoD në 2006; CA në 2007; TA në 2007; MoI në 2008 dhe BIA në 2008.

177 Këto dy të fundit tani formojnë Akademinë e Studimeve të Kriminalistikës dhe Policisë.

Asambleja Kombëtare kontrollon shpenzimet kryesisht përmes Komisionit të Financës (FC) (Ligjit për Asambleshën Kombëtare, neni 15), si dhe duke diskutuar Raportin Përfundimtar të Buxhetit dhe Raportin Vjetor të dorëzuar nga Institucioni i Auditimit të Shtetit (SAI). Ndonëse Ligji mbi Bazën e Rregullimit të Shërbimeve të Sigurisë në Serbi (2007) parashikon (neni 16) se Komisioni për Mbrojtje dhe Sigurinë (DSC) duhet të "[mbikëqyr] ligjshmërinë e shpenzimeve", Rregullorja e Punës së Asamblesë (2010) nuk përmban shpjegime tjera.

Të dy komisionet e lartpërmendura të Asamblesë Kombëtare në mënyrë të vazhdueshme kanë humbur rastet për të ushtruar mbikëqyrje. Komisioni për Mbrojtje dhe Sigurinë nuk ka diskutuar propozimet financiare të aktorëve, apo ndonjë nga dokumentet tjera të rëndësishme buxhetore; ndërsa Komisioni për Financa ligjërisht nuk është përgjegjës për të analizuar dhe për të vendosur mbi propozimet financiare. Fakti që fondet që janë të destinuara për aktorët e sektorit të sigurisë përbëjnë një përqindje të konsiderueshme prej gjashtëmbëdhjetë përqind të buxhetit të shtetit (121 miliard RSD nga gjithsej 763 miliard RSD) nuk duket shqetësues parlamentin.

Një punonjës i parlamentit na kishte informuar se numri i stafit mbështetës të komisioneve parlamentare është i pamjaftueshëm, dhe ç'është më e rëndësishme, personeli kishte pasur vetëm ca trajnime modeste mbi kontrollin e shpenzimeve qeveritare.¹⁷⁸ Sektori i Asamblesë Kombëtare për Informacion dhe Hulumtim, i cili punëson vetëm pesë persona, ka arritur që të publikojë vetëm një publikim të titulluar "Kontrolli Parlamentar mbi Fondet Buxhetore".¹⁷⁹ Ky publikim përfshin vetëm informata themelore mbi rolin që parlamenti do duhej të luante në kontrollin dhe mbikëqyrjen dhe ofron disa këndvështrime mbi praktikën e tilla në disa vende të tjera.

4.1. Prokurimi publik

Shumë aspekte të prokurimit publik në Serbi kanë mangësi, përfshirë mekanizmat për kontroll dhe mbikëqyrje. Ligji për Prokurim Publik i vitit 2009 është kritikuar për shkak se përmban shumë përjashtime.¹⁸⁰ Mangësia më e madhe ndoshta është se asnjë organ i jashtëm i kontrollit nuk njoftohet për përfundimin e prokurimit, gjë që seriozisht pengon monitorimin efektiv. Përjashtimet fillojnë me prokurime të vlerave të vogla (prokurimet në vlerë më pak se tremijë Euro në vit). Prokurimi konfidencial po ashtu përjashtohet nga Ligji për Prokurim Publik dhe çdo prokurim mund të konsiderohet konfidencial dhe t'i nënshtrohet vetëm kontrollit të brendshëm. Zyra e Prokurimit Publik (PPO) nuk ka kompetenca në këto çështje. Armët dhe pajisjet mbro-

178 Punonjësi i parlamentit që ishte intervistuar më 10 mars 2011 gjatë konsultimeve me ekspertë të organizuar nga BCSP në Vrsac, Serbi. Për më shumë detaje, vizito: <http://www.ccmr-bg.org/Neës/3976/Institutions%92+representatives+have+tested+Centre%92s+methodology+of+measuring+progress+in+security+sect+or+reform.shtml> (qasur më: 21 nëntor 2011).

179 Po aty.

180 Për përjashtimet në ligj shih nenin 7 mbi parimin e transparencës në përdorimin e mjeteve publike. Për vlerësim të ligjit, shih OECD SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), 2010, "Assessment Serbia: Public Procurement", <http://www.oecd.org/dataoecd/19/47/47075563.pdf> (qasur më: 21 nëntor 2011.): fq. 2-3.

jtëse, telekomunikimet dhe pajisjet balistike, e qoftë edhe transporti mund të bien në kategorinë e prokurimeve konfidenciale.¹⁸¹ Pasi që shumica e prokurimeve bëhen përmes procedurave të hapura, raportimi i rregullt i PPO-së mbetet mekanizmi më i rëndësishëm i kontrollit. Çdo aktor i sektorit të shtetit është i detyruar që të dërgojë raporte tremujore mbi kontratat e nënshkruara.¹⁸² PPO-ja përpilon këto raporte dhe i publikon në baza vjetore.¹⁸³

Një karakteristikë tjetër e sistemit të prokurimit të Serbi janë prokurimet e shpeshta të paparashikuara 'urgjente'. Në këto raste, aktori ka tre ditë për të raportuar në PPO dhe për të dhënë arsyetimin për kërkimin e procedurës së jashtëzakonshme. PPO pastaj njofton BI dhe SAI. Kjo është një praktikë e rëndomtë përmes së cilës domosdoshmëria shfrytëzohet si arsyetim për shkurtimin e procedurave dhe hyrjen në negociata me ofertuesin e parazgjedhur. Nëse ofertuesi dyshon se ka humbur tenderin për arsye që nuk kanë bazë në Ligjin për Prokurimin Publik, mund të parashtrojë një ankesë në shkallën e dytë në Komisionin për Mbrojtjen e të Drejtave të Ofertuesve në Procedurat e Prokurimit Publik. Ky komision mund të pezullojë procedurën deri në marrjen e vendimit mbi ankesën (PPL, neni 108). Si zgjedhje e fundit, ofertuesit mund të iniciojnë padi administrative.

Mekanizmi për mbikëqyrje të tërthortë është i detyruar që të paraqesë kërkesat për prokurim dhe të dhëna mbi kontratat e nënshkruara në Portalin e Prokurimit Publik ("PPP"). PPP është krijuar në vitin 2008, me qëllim që çdo njoftim për prokurim në vlerë mbi tridhjetëmijë Euro (pa TVSH) të jetë në dispozicion të ofertuesve. Kompanitë private mund të shfrytëzojnë PPP-në për të ndjekur njoftimet për prokurim, të kontrollojnë nëse kanë të gjithë dokumentacionin e nevojshëm, dhe të qëndrojnë të informuar mbi statusin e ofertës. PPO nuk prodhon ndonjë "listë të zezë" të subjekteve afariste të korruptuara. Pa dëshmi të aktorëve që shkëmbejnë informata mbi praktikat e tyre të prokurimit, kjo u mundëson ofertuesve me dosje të dyshimta që të marrin pjesë në prokurime në mënyrë të vazhdueshme. Konfliktet e interesit po ashtu nuk janë çështje për PPP-në, por për Agjencinë Anti-Korrupsion (ACAS). ACAS nuk ka trajtuar asnjë rast të ndërlidhur me prokurimin publik.

PPO gjithashtu duhet të ushtrojë kontroll mbi prokurimet e vogla. SIA shpall prokurime në vlera të vogla deri në pesë herë më shumë se të tjerët, ndërsa Ministria e Mbrojtjes dhe Ministria e Brendshme shfrytëzojnë dhjetë herë më shumë prokurime me vlera të vogla. Këta numra janë të dyshimtë pasi që Administrata Tatimore e Serbisë ka bërë prokurime në vlera të vogla vetëm tetëmbëdhjetë herë nga 2006-2010 (krasuar me 999 raste të prokurimit standard).¹⁸⁴ Së dyti, procedura për prokurime me vlerë të vogël po përdoret për blerjen e mallrave të deklaruara si konfidenciale. Vetëm

181 Siç parashihet me tri rregullore të ndryshme: një për MoD dhe SAF, një për Mol dhe një për BIA.

182 Në kolumna të ndryshme, këto raporte duhet të përfshijnë të dhëna mbi: procedurën, subjektin, vlerën e prokurimit të RSD, fituesin e përzgjedhur, numrin e ofertave të pranuar dhe kur dhe si është shpallur thirrja për pjesëmarrje në tenderim. Raportet duhet gjithashtu të përfshijnë të dhëna mbi procedural e prokurimit që janë hequr dhe arsyet për këtë (Ligji për Prokurimin Publik, neni 94).

183 Ky raport vjetor duhet të jetë i gatshëm deri më 31 mars të çdo viti (Ligji për Prokurimin Publik, neni 96).

184 Po aty.

Ministria e Brendshme ka realizuar njëzet e pesë kontrata të tilla në gjysmën e parë të vitit 2010.¹⁸⁵ Ky kalim në prokurime të vlerave të vogla mund të jetë nxitur edhe nga nevoja për të shmangur procedurat e gjata. Në kontekstin e përcaktuar nga mungesa e kontrollit, mbetet shqetësim.

Jashtë ekzekutivit, vetëm SAI mund të marrë në pyetje aktorët mbi prokurimet konfidenciale. Ligji për ngritjen e SAI përmban një dispozitë (neni 36) e cila i mundëson këtij institucioni akses në të dhëna dhe dokumente (përfshirë ato konfidenciale) për zbatimin e auditimit. Sidoqoftë, në trajtimin e auditimit vjetor, SAI do të jetë i gatshëm për të gjykuar vlerën për para vetëm pasi të ketë akumuluar pesë vite praktikë në auditim, në bazë të standardeve të INTOSAI (Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve të Auditimit Suprem).

Me përjashtim të veprimeve që ushtrohen nga kontrollet e brendshme brenda institucioneve, nuk ka të dhëna se në Serbi është krijuar mbikëqyrja e pavarur për prokurimet konfidenciale. Tre rregulloret që përcaktojnë bazat për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve “të ndjeshme”,¹⁸⁶ në mënyrë efektive kanë parandaluar publikun nga aksesimi në të dhënat mbi subjektin dhe kushtet e kontratave të nënshkruara. Kjo është një prej arsyeve që Transparency Serbia (TS) i ka kërkuar Gjykatës Kushtetuese që të japë vendim mbi ligjshmërinë e këtyre rregulloreve. Gjykata Kushtetuese ka marrë vendim se rregulloret janë në përputhje me PPL.

5. Përfundimet

Serbia ka bërë progres të ngadaltë por të sigurt në ndërtimin e një sistemi të llogaridhënies së aktorëve shtetëror të sigurisë. Gjatë gjashtë viteve të kaluara (2006-2011), janë miratuar rregulloret bazë dhe janë krijuar të gjithë mekanizmat dhe instrumentet për bërjen përgjegjës të zyrtarëve të sektorit të sigurisë së shtetit.

Përkundër këtyre avancimeve, janë vërejtur mangësitë në vijim: elita serbe në pushtet nuk ka kaluar Ligjin për Kompanitë Private të Sigurisë. Si rrjedhojë, kjo ka lënë tremijë kompani të cilat kanë punësuar rreth tridhjetëmijë deri në pesëdhjetëmijë persona të parregulluar me ligj dhe pa kontroll efektiv nga ndonjë institucion i shtetit.

Pervëç faktit se ekzistojnë parakushtet ligjore për kontrollin dhe mbikëqyrjen efektive të sektorit të sigurisë së shtetit, zyrtarët e shtetit nuk po i shfrytëzojnë këta mekanizma në tërësi. Si rrjedhojë, ka pasur vetëm rezultate modeste në kontrollin e aktorëve të sigurisë së shtetit. Vetëm disa raste të vogla të shkeljes së ligjit janë shqyrtuar nga organet e kontrollit të brendshëm.

¹⁸⁵ Po aty.

¹⁸⁶ Tri rregulloret në fjalë janë: Rregullorja për mallra të lëvizshme për qëllime të veçanta (Gazeta Zyrtare nr. 29/2005) që detyron ligjërisht Ministrinë e Mbrojtjes, Rregullorja për mallra për qëllime të veçanta (Gazeta Zyrtare nr. 82/2008) që detyron ligjërisht Ministrinë e Brendshme dhe Rregullorja për përcaktimin e mallrave për qëllime të veçanta që ligjërisht detyron Agjencinë për Siguri dhe Informacion (Gazeta Zyrtare nr. 21/2009).

Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare po ashtu është inefektive, si rezultat i faktit që parlamenti është një nga institucionet më të brishta në Serbi, në vend që të jetë gurëthemel i llogaridhënies dhe demokracisë. Mbikëqyrja efikase nga parlamenti dhe veçanërisht nga Komisioni për Mbrojtje dhe Sigurinë është i kufizuar si rezultat i mungesës së iniciativës nga radhët e deputetëve të parlamentit, mungesës së procedurave të përcaktuara qartë për raportim dhe zbatim të inspektimit dhe mbikëqyrjes gjatë vizitave në terren, si dhe mungesës së planit vjetor të punës që do të përcaktonte prioritetet e punës së Komisionit.

Problemet e përmendura më lart mund të shpjgohen nga disa faktorë. Fillimisht, mekanizmat e themeluar të kontrollit civil janë të rinj në sistem dhe u nevojitet kohë për t'u zbatuar në tërësi, veçanërisht duke marrë parasysh dekadat e sundimit autoritativ në Serbi. Së dyti, për shkak të historisë problematike, një regjim hibrid demokratik i quajtur "partitokraci" është ngritur në Serbi. Kjo përmban një sistem shumëpartiak dhe zgjedhje të lira, por njëkohësisht përmban një mungesë të demokracisë ndërpartiake si dhe marrëveshje politike ndërmjet partive në pushtet lidhur me ministrinë dhe agjensitë. Si pasojë, anëtarët e së njëjtës parti nuk duan që të vënë në pikëpyetje punën e anëtarëve të partisë së tyre që drejtojnë ministri dhe agjenci të ndryshme, e as anëtarët e partisë në koalicion qeveritar nuk duan që të "vënë në pikëpyetje" punën e kolegëve të tyre, gjithë kjo për shkak të shmangies të prishjes së balancave në koalicion. Së fundi, shumë rregullore ekzistuese kanë mangësi.

Një sistem i tillë krijon mundësi për keqpërdorime të ndryshme të pushtetit, posaçërisht kur vjen puna tek akordimi i fondeve dhe shpenzimi i buxhetit. Për shkak të kapaciteteve të kufizuara të organeve të kontrollit të brendshëm, të cilët ushtrojnë vetëm mbikëqyrje të ligjshmërisë së shpenzimeve, mungesa e kontrollit parlamentar në këtë drejtim dhe fakti që Auditori i Shtetit ende nuk ka kompetencë për të kontrolluar nëse institucionet e sigurisë janë duke shpenzuar burimet në mënyrën e duhur, vë në pikëpyetje nëse ka kontroll dhe mbikëqyrje sistematike dhe efektive të përdorimit të mjeteve të buxhetuara nga aktorët e sektorit të sigurisë së Serbisë. Së fundi, shumica e institucioneve të ngarkuara me mbikëqyrjen dhe kontrollin e sektorit të sigurisë nuk kanë burime të mjaftueshme materiale, financiare dhe njerëzore për të kryer funksionet e tyre.

Gjyqësori nuk është efektiv sa duhet në bërjen përgjegjës të aktorëve të sigurisë. Shqetësim të madh paraqet fakti se qëllimi kryesor i reformës së pavarësisë gjyqësore është kompromentuar nga ndikimi i ekzekutivit në procesin e riorganizimit të gjykatave dhe riemërimit e gjyqtarëve, si dhe në punën ditore të gjykatave.

Ndryshe nga këto është performanca e institucioneve të pavarura shtetërore, veçanërisht Ombudspersonit dhe Komisionerit për Qasje të Lirë në Informata të Rëndësisë Publike. Këto dy institucione kanë shfaqur përkushtim të madh dhe gatishmëri për të ushtruar mbikëqyrje dhe kontroll ndaj aktorëve të sigurisë së shtetit, pavarësisht faktit se kanë burime të pamjaftueshme dhe se puna e tyre është penguar, apo së paku nuk është mbështetur nga ekzekutivi. Kjo tregon se këta mekanizma mund të jenë shtytësit për kontroll dhe mbikëqyrje të aktorëve të sigurisë, si dhe nxitës për të bërë që edhe institucionet e tjera të shtetit të kryejnë rolet e tyre mbikëqyrëse.

6. Rekomandimet

6.1. Llogaridhënia për ligjshmërinë e punës dhe respektimin e të drejtave të njeriut

6.1.1. Ekzekutivi

- Ligji për Agjencinë e Sigurisë së Informatave nuk është plotësisht në përputhje me standardet dhe parimet bashkëkohore demokratike. Është e nevojshme që parlamenti të miratojë një ligj të ri për Agjencinë e Sigurisë së Informatave ku do të parashihej institucioni i Inspektorit të Përgjithshëm të Agjencisë dhe do të rregullohej në tërësi dhe me saktësi mandati dhe kompetencat e tij.
- Sektori i sigurisë private në Serbi nuk është rregulluar për shtatëmbëdhjetë vite, prandaj pothuajse nuk ka fare kontroll ekzekutiv mbi këtë sektor. Është i nevojshëm miratimi i ligjit të posaçëm me të cilin do të rregullohej në tërësi dhe me saktësi ky sektor.
- Sektori i Punëve të Brendshme të Policisë (IASP) nuk ka burime të mjaftueshme materiale, financiare dhe njerëzore. Vendet e lira të punës duhet të plotësohen dhe ndarja e zyrave të IASP nga rajonet e policisë është e nevojshme për ta bërë këtë sektor më të pranueshëm për qytetarët dhe personelin policor që kanë ankesa kundër punës së policisë.
- IASP nuk gëzon autonomi të mjaftueshme nga Ministri i Brendshëm, i cili ka kompetenca të lira për t'ia kaluar hetimet e zhvilluara nga IASP ndonjë njësitit tjetër organizativ në kuadër të Ministrisë së Brendshme. Për këtë, Ligji për Policinë duhet të ndryshohet në mënyrë të tillë që hiqet kompetenca e lirisë për të vepruar e Ministrit.
- Kontrolli i brendshëm dhe buxhetor i Agjencisë për Sigurinë e Informatave duhet të rrisë vetëdijen e qytetarëve lidhur me të drejtën e tyre për të parashtruar ankesë ndaj veprimeve të jashtë ligjshme të anëtarëve të Agjencisë. Kjo mund të realizohet duke publikuar broshura në të cilat do të shpjegohej se cili organ është kompetent për ankesa dhe do të shpjegoheshin detajet e procesit për parashtrimin të ankesës.

6.1.2. Parlamenti

- Deri në hyrjen në fuqi të dispozitave të Rregullores së re të Punës (nenet 46-47) dhe deri në themelimin e Komisionit për Mbrojtje dhe Punë të Brendshme, i cili do të shqyrtojë raportet e Ministrisë së Mbrojtjes, të cilat i dorëzohen parlamentit çdo tre muaj, parlamenti duhet të kërkojë raporte nga Ministria e Mbrojtjes mbi punën e Ministrisë në përputhje me nenin 36 të Ligjit për Qeverinë.
- Komisioni për Mbrojtje dhe Sigurinë duhet të zhvillojë një plan pune vjetor dhe afatmesëm dhe të përcaktojë prioritetet e aktiviteteve të saja.
- Komisioni për Mbrojtje dhe Sigurinë duhet të zhvillojë një mekanizëm për bashkëpunim të rregullt me e tjera parlamentare (Komisioni për Financa, Komisioni

për Drejtësi dhe Administratë, Komisioni për Punë të Jashtme), siç janë takimet e përbashkëta, shkëmbimi i rregullt i informatave, konsultimet etj.

6.1.3. Gjyqësori

- Gjykatat duhet të sigurojnë që rastet që kanë të bëjnë me sjellje të pahijshme nga zyrtarët e sektorit të sigurisë të trajtohen në mënyrë të paanshme dhe pa vonesa të panevojshme.
- Institucionet e sektorit të sigurisë duhet të sigurojnë që pretendimet për sjellje të pahijshme nga ana e përfaqësuesve të tyre duken qartë se kanë baza për të qënë të vërteta, të kalojnë në shqyrtim gjyqësor, dhe të gjithë zyrtarët që janë duke u ndjekur penalisht të mos vazhdojnë të kryejnë detyrat e tyre deri në përfundim të procesit kundër tyre, veçanërisht në rastet kur pretendimet kanë të bëjnë me keqpërdorim të kompetencave të tyre të përditshme.
- Sistemi i kontrollit gjyqësor mbi periudhen e paraburgimit dhe/apo ndalim duhet të zgjerohet dhe të fuqizohet, ndër të tjera, duke përfshirë shqyrtimin e detyrueshëm gjyqësor të të gjitha vendimeve mbi paraburgimin, vizita periodike gjyqësore në qendrat e paraburgimit, rregullat procedurale për dërgimin gjyqësor të pretendimeve për keqtrajtim tek organet kompetente për hetimin e mëtejshëm, dhe rregullat për zbatimin e rekomandimeve gjyqësore që kanë të bëjnë me trajtimin dhe kushtet në paraburgim (përmes përfshirjes së ndryshimeve në ligjet përkatëse, por pa u kufizuar në, Kodin e Procedurës Penale, Ligjin për Ekzekutimin e Sanksioneve të Burgimit, Ligjin për Kundërvajtje dhe Ligjin për Policinë).
- Sistemet e ndryshme të përdorimit të masave të veçanta të hetimit duhet të harmonizohen për aq sa është e mundur përmes ndryshimeve të ligjeve që rregullojnë organizimin dhe funksionimin e organeve të sektorit të sigurisë (dhe rregulloret shoqëruese), siç është Ligji për Agjencinë Inteligjente të Sigurimit, Ligji për Sigurinë Ushtarake dhe Agjencinë e Inteligjencës Ushtarake. Kjo duhet të sigurojë që gjykatat të kenë rol në aprovimin e përdorimit të masave të tilla dhe mbikëqyrjen e zbatimit dhe pushimit të tyre, përfshirë asgjësimin e informatave që nuk do të përdoren.
- Të gjitha institucionet e përfshira në proces të aprovimit dhe shfrytëzimit të teknikeve të veçanta të hetimit (p.sh. institucionet që kërkojnë, lejojnë dhe ekzekutojnë masa të tilla) duhet të sigurojnë që të dhënat dhe statistikat që kanë të bëjnë me këto masa të mbahen dhe mekanizmat për mbrojtjen e të dhënave personale të përcaktuara në Ligjin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale të jenë në vend.
- Gjykatat duhet të rrisin transparencën e mbikëqyrjes gjyqësore të sektorit të sigurisë duke i vënë në dispozicion informatat dhe të dhënat lidhur me kontrollet e tilla publikut përmes, për shembull, raporteve vjetore, statistikave dhe deklaratave publike apo për shtyp lidhur me rezultatin e procedurave të tilla gjyqësore, kur kjo është e mundur.

6.1.4. Institucionet e pavarura shtetërore

- Qeveria duhet të sigurojë që të zbatohet gjetjet dhe rekomandimet e institucioneve të pavarura shtetërore, veçanërisht në rastet kur këto institucione mbështeten plotësisht në qeverinë (siç është rasti i Komisionerit) për zbatimin e rekomandimeve të tyre.
- Qeveria duhet t'u sigurojë institucioneve të pavarura shtetërore burime më të mëdha materiale dhe njerëzore në mënyrë që t'i lejojë ato që të punojnë në mënyrë efikase në kuadër të fushëveprimit të kompetencave të tyre lidhur me funksionet e tyre të kontrollit dhe mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë së shtetit.
- Institucionet e pavarura duhet të bashkëpunojnë më shpesh me organizatat e shoqërisë civile dhe mediat në çështje që kanë të bëjnë me sektorin e sigurisë, në mënyrë që të jenë më relevant, më të pranishëm publikisht dhe të fitojnë vëmendjen dhe mbështetjen e publikut.
- Institucionet e pavarura duhet të zhvillojnë politika për menaxhimin e burimeve njerëzore të cilat mundësojnë zhvillimin profesional të stafit që punon në çështje të sigurisë, për të ngritur kapacitetet e tyre për zbatimin e kontrollit dhe mbikëqyrjen e aktorëve të sigurisë së shtetit.

6.2. Llogaridhënia për shpenzime buxhetore

- Ministria e Financave duhet, që në përputhje me ligjin, të hartojë dhe të propozojë mënyra për sanksionimin e institucioneve që (a) injorojnë afatet kohore të përcaktuara me kalendarin buxhetor; (b) shpenzojnë fondet e përcaktuara për shpenzime për tre vjet; dhe (c) nuk i bazojnë shpenzimet e tyre në strategji, plane veprimi, ligje dhe akte nënligjore.
- Ministria e Financave duhet të inicioje ndryshimet e tilla në ligjin penal kështu që çdo keqpërdorim i mjeteve të caktuara në buxhet që rezulton në dëm më të madh se dymijë Euro të trajtohet si vepër penale e "keqpërdorimit të rëndë të fondeve të caktuara me buxhet". Shuma e propozuar korrespondon me shumën maksimale e cila mund të shpenzohet në një prokurim me vlerë të vogël.
- Ministria e Financave duhet të inicioje ndryshimet e tilla në Ligjin për Prokurim Publik, të cilat do të çonin në vendosjen e të gjitha prokurimeve konfidenciale në mbulimin e saj, dhe kështu do të ushtrohej kontroll nga Zyra për Prokurim Publik (PPO).
- Nëse prokurimi konfidencial bëhet subjekt i Ligjit për Prokurimin Publik, PPO duhet të përgatisë një "Udhëzim për raportimin mbi kontratat e nënshkruara me qëllim të prokurimit konfidencial (sensitive, qëllime të veçanta) të mallrave dhe shërbimeve", i cili do t'u shpërndahet të gjithë aktorëve të sektorit të sigurisë.
- Ministria e Financave duhet të inicioje ndryshime të tilla në PPL që do të detyronin të gjithë aktorët të raportojnë në PPO për numrin e saktë dhe vlerën e përgjithshme të kontratave të prokurimeve me vlera të vogla që i kanë nënshkruar me ofertuesit përkatës. Nëse masa e propozuar nuk i kontribuon transparencës më të madhe dhe planifikimit më të përgjegjshëm, Ministria e Financave duhet të ndërmarrë inisiativa për eliminimin e tërësishëm të procedurës për prokurime në vlera të vogla.

- Në bazë të vendimit të miratuar më parë nga ministri apo drejtori i institucionit në fjalë, çdo aktor në sektorin e sigurisë në Serbi duhet të miratojë rregullore specifike me qëllim të përcaktimit të kushteve të jashtëzakonshme nën të cilat mund të lejohet prokurimi urgjent apo prokurimi përmes negociatave të drejtpërdrejta.

Bibliografia

Burimet primare

1. Përgjigjet e Ministrisë së Punëve të Brendshme në Pyetësin e Qendrës së Beogradit për politika të Sigurisë, tetor 2010.
2. Përgjigjet në Asambenë Kombëtare të Republikës së Serbisë në Pyetësin e Qendrës së Beogradit për politika të Sigurisë, tetor 2010..
3. Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Labita v Italy, Kërkesa nr. 26772/95, Aktgjykimi i 6 Prillit 2000.
4. Republika e Serbisë . Ministarstvo odbrane (2009) Strategija nacionalne bezbednosti [National Security Strategy]. Beograd.
5. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2002) Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 42/02.
6. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2002) Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji [The Law on Security Information Agency]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 42/02.
7. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2004) Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 120/04.
8. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2005) Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije [Rregullorja e punës e Kuvendit të Serbisë].
9. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2005) Zakon o državnoj revizorskoj instituciji [Ligji mbi Institucionet e Auditimit Shtetëror]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 101/05.

10. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2005) Zakon o policiji [Ligji për Policinë]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 101/05
11. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2005) Ligji për Policinë. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 101/05.
12. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2005) Ligji për Mbrojtjen e qytetarëve. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 79/05.
13. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2006) Ustav Republike Srbije [Kushtetuta e Republikës së Serbisë]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr.98/06.
14. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2006) Kushtuta e Republikës së Serbisë. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr.98/06.
15. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2007) Zakon o odbrani [Ligji për Mbrojtje]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 116/07.
16. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2007) Zakon o odbrani. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 116/07.
17. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2007) Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije [The Law on the Basic Organisation of the Security and Intelligence System]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 116/07.
18. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2007) Ligji për urdhëresat themelore të shërbimit të sigurisë në Republikën e Serbisë. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 116/07.
19. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2007) Zakon o Vojsci Srbije [Ligji për forcat e armatosura të Serbisë]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 116/07.
20. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2007) Ligji për Ushtrinë e Serbisë. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 116/07.
21. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2008) Ligji për Agjencinë Anti Korrupsione. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 97/08.
22. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2008) Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 97/08.
23. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2009) Zakon o tajnosti podataka [Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 104/09.
24. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2009) Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 104/09.

25. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2009) Zakon o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji [Ligji për Agjencinë e Intelgjencës ushtarake dhe Agjencisë së Sigurisë së Ushtrisë]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 88/09.
26. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2009) Ligji për Agjencinë e Intelgjencës ushtarake dhe Agjencisë së Sigurisë së Ushtrisë. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 88/09.
27. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2009) Zakon o zabrani diskriminacije. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 22/09.
28. Republika e Serbisë . Kuvendi Popullor (2010) Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije [Ligji për Kuvendin Popullor të Republikës së Serbisë]. Beograd: Gazeta Zyrtare Nr. 9/10.

Burimet sekondare

1. Qendra e Beogradit për të Drejtat e Njeriut, <http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/ljudska%20prava%20u%20srbiji%202006.pdf>.
2. Komisioni Evropian, Raporti Vjetor i Progresit për Serbinë 2010.
3. Flury, Phillip dhe Hadžić, Miroslav (edt.) Libri i burimeve për Reformën e Sektorit të Sigurisë. DCAF, CCMR. Gjenevë, Beograd, 2004.
4. Golubović, Z. Sociološko-antropološka analiza deficita tranzicionog procesa u Srbiji. U: Filozofija i društvo, 2/2006. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju
5. Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. dhe Ejđus, F. (eds.) (2009) libri vjetor për Reformën e Sektorit të Sigurisë në Serbi. Beograd: Qendra për Marrëdhënie Civiloushtarake.
6. Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. dhe Ejđus, F. (eds.) (2009) libri vjetor për Reformën e Sektorit të Sigurisë në Serbi. Beograd: Qendra për Marrëdhënie Civiloushtarake.
7. Unioni ndërparlamentar, DCAF (2003) Mbikëqyrja e Parlamentit për Sektorin e Sigurisë: Parimet, mekanizmat dhe praktikatat. Beograd: Qendra për Marrëdhënie Civilo-ushtarake.
8. Ministria e Punëve të Brendshme e Republikës së Serbisë, <http://www.mup.rs/>.
9. Raporti i Ombudspersonit për vitin 2010. http://www.ombudsman.rs/attachments/1304_lzvestaj%20narativni%20deo%20%282%29.pdf.

10. UNCAT, 2009, Shqyrtimi i raporteve të dorëzuara nga shtetet palë sipas nenit 19 të Konventës: Vështrimet përfundimtare të Komitetit Kundër Torturës, <http://www.unhcr.org/refēorId/docId/4986bc0e0.html>.
11. Faqja e internetit e Asamblesë Kombëtare të Serbisë: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>.

Burimet nga mediat

1. Revista Vreme, mars 2009, nr. 951.
2. Blic, <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/235498/Raicevic-ponovo-negira-krivicu-za-ubistvo-Zarica>.

Shtojca: Tabela e Llogaridhënies

Llogaridhënia për ligjshmërinë e punës dhe respektimi i të drejtave të njeriut						
	Ministria e Punëve të Brendshme Policia	Agjencia për informimin e sigurisë	Ministria e Mbrojtjes, Ushtria	Policia Ushtarake	Agjencia Ushtarake e Sigurisë, Agjencia Ushtarake e Inteligjencës	Kompanitë private të sigurimit
Ekzekutivi	Sektori i punëve të brendshme për policinë	Qeveria	Inspektorati i mbrojtjes	Inspektori i përgjithshëm për Policinë Ushtarake	Inspektori i përgjithshëm	-
Parlamenti	Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri *					-
Gjyqësori	Gjykatat e Larta, gjykatat themelore	Gjykata e lartë e kasacionit, gjykatat e larta	Gjykatat e larta	Gjykatat e larta	Gjykata e lartë e kasacionit Gjykatat e larta	-
Institucionet e pavarura të shtetit	Avokati i Popullit, Komisionari për informata të rëndësishme për publikun dhe për mbrojtje të të dhënave personale					-
Llogaridhënia në shpenzimin buxhetor në Serbi						
	Ministria e Punëve të Brendshme Policia	Agjencia për informimin e sigurisë	Ministria e Mbrojtjes, Ushtria	Policia Ushtarake	Agjencia Ushtarake e Sigurisë, Agjencia Ushtarake e Inteligjencës	Kompanitë private të sigurimit
Ekzekutivi	Ministria e Financave, Inspektimi Buxhetor					-
	Zyra e Prokurimit Publik, Organi Expert i qeverisë					-
	-	Kontrolli i brendshëm dhe buxhetor (organ i brendshëm Brenda Agjencisë)	Inspektorati i mbrojtjes	Inspektori i përgjithshëm		-
Parlament	Komisioni për Financa, Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri					-
Institucionet e pavarura shtetërore	Institucioni i auditimit shtetëror					-

* Pas zgjedhjeve parlamentare, të caktuara për pranverë të vitit 2012, Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri do të ndahet në dy komisione të reja: Komisioni për kontroll të shërbimeve të sigurisë dhe Komisioni për Mbrojtje dhe punë të brendshme.

Llogaridhënia e aktorëve shtetërorë të sigurisë në Ballkanin Perëndimor

Autor: Miroslav Hadžić¹⁸⁷

Përkthyer nga Zorica Savić-Nenadović¹⁸⁸

187 Miroslav Hadžić është kryetar i Bordit të Qendrës së Beogradit për Politika të Sigurisë në Serbi dhe profesor në Fakultetin e Shkencave Politike në Universitetin e Beogradit.

188 Znj. Zorica Savić-Nenadović është përkthyes nga Beogradi.

Shkurtesat dhe akronimet

ARS	Ushtria e Republikës Serbe
BiH	Bosnja e Hercegovina
BE	Bashkimi Evropian
RFJ	Republika Federative e Jugosllavisë
APJ	Armata Popullore e Jugosllavisë
Mol	Ministria e Punëve të Brendshme
NATO	Organizata e Traktatit Veri-Atlantik
ND dhe SSPC	Koncepti i Mbrojtjes Kombëtare dhe Vetëmbrojtjes Sociale
NSP	Politikat Kombëtare të Sigurisë
SSK	Strategjia e Sigurisë Kombëtare
SaMAF	Forcat e Armatosura të Serbisë dhe Malit të Zi
RSFJ	Republika Socialiste Federative e Jugosllavisë
SSA	Agjencia Shtetërore për Sigurinë
RSS	Reforma e Sektorit të Sigurisë
SU SaM	Unioni Shtetëror i Serbisë dhe Malit të Zi

1. Parathënie

Ky kapitull paraqet një analizë krahasuese nga disa gjetje kryesore të gjeneruara nga kërkimet rajonale në fushën e reformimit të sektorit të sigurisë (RSS) në Ballkanin Perëndimor. Qëllimi i tij është për të përcaktuar nivelin e përparimit në zbatimin e parimeve të qeverisjes demokratike të sektorit të sigurisë në vendet e rajonit. Për këtë qëllim, treguesit kryesorë janë ekzistenca dhe zbatimi i procedurave të cilat krijojnë llogaridhënien e aktorëve ligjor në kryerjen e detyrave të sigurisë.

Këto përfshijnë procedurat e përdorura për të bërë aktorët ligjorë më llogaridhënës ndaj autoriteteve legjitime të shtetit dhe qytetarëve për veprimet ose për mos veprimet e tyre. Ky Kapitull fokusohet në rezultatet që lidhen me përgjegjësinë e ushtrisë, policisë dhe shërbimeve të inteligjencës, duke përfshirë edhe udhëheqjen e tyre civile, të cilat së bashku përbëjnë komponentin ligjor të sektorit të sigurisë.

Këto përfshijnë procedurat e përdorura për të bërë aktorët ligjorë më llogaridhënës ndaj autoriteteve të ligjshme të shtetit dhe qytetarëve për veprimet ose për mos veprimet e tyre. Ky Kapitull fokusohet në rezultatet që lidhen me përgjegjësinë e ushtrisë, policisë dhe shërbimeve të inteligjencës, duke përfshirë edhe udhëheqjen e tyre civile, të cilat së bashku përbëjnë komponentin ligjor të sektorit të sigurisë.

Pjesa 1 ofron një përshkrim të shkurtër të karakteristikave kryesore të kontekstit në të cilin janë kryer RSS në Ballkanin Perëndimor. Ajo identifikon ngjashmëri të mundshme ndërmjet këtyre konteksteve dhe përcakton nëse ngjashmëritë në kontekst sollën tipare të ngjashme në proceset e tyre përkatëse në RSS. Rezultatet e hulumtimit tregojnë se tendencat e demokratizimit politik dhe fushëveprimi i RSS-ve në vendet e dhëna kanë qenë dhe mbeten të ndërlidhura. Kjo është pjesërisht për shkak të faktit se ndryshimet në Ballkanin Perëndimor u zhvilluan në një kontekst post-autoritar dhe të pas konfliktit (Hänggi, 2004).

Në pjesën 2, analiza e tendencave kryesore dhe mënyrat e formimit dhe / ose transformimit të forcave shtetërore të sigurisë në rajon ofron njohuri shtesë në marrëdhëniet midis kontekstit dhe RSS.

Në pjesën 3, shqyrtohen gjetjet krahasuese për rregullimin e procedurave, kompetencave dhe kompetencat për kontrollin demokratik civil dhe mbikëqyrjen e aktorëve të sigurisë. Ekzistenca dhe zbatimi i këtyre procedurave janë parakushte kryesore për përcaktimin e përgjegjësive të institucioneve të sigurisë. Të dhënat analizohen në lidhje me zbatimin e kontrollit dhe kompetencave mbikëqyrëse.

Për qëllim të këtij kapitulli, rastet e studimore të paraqitura në këtë vëllim u janë nënshtruar metodës së analizës cilësore. Studimet e rasteve këtu janë përdorur si një

burim kryesor të dhënash empirike. Informatat e mbledhura nga konteksti i vendit,¹⁸⁹ të zhvilluara më herët në kuadër të te njëjtit projekt, janë përdorur gjithashtu duke përfshirë analizat e politikave të sigurisë kombëtare (Hadžić, Timotić, Petrović, 2010). Të dhënat e disponueshme në studimet e përfshira në këtë botim nuk do të përpunohen gjerësisht në këtë kapitull, dhe do të përdoren vetëm për të mbështetur gjetjet kryesore të analizës krahasuese.

Autorëve të rasteve studimore u është dashur t'i përbahen një sërë udhëzimesh në mënyrë që t'i bëjnë gjetjet e hulumtimeve të tyre më lehta për tu krahasuar. Atyre iu është dashur gjithashtu kishin të përzgjedhin dhe përmbledhin të dhënat nga analiza e mëparshme¹⁹⁰ në fushën e llogaridhënies së aktorëve të sigurisë në vendet e tyre. Hulumtuesit kishin autonomi të plotë në përcaktimin e kësaj fushë-ëveprimi, e cila, nga ana tjetër, i bën ata përgjegjës për vlefshmërinë e gjetjeve dhe vlerësimet e paraqitura në rastet e studimit të tyre. Në mënyrë të ngjashme, autori i këtij kapitulli është plotësisht përgjegjës për cilësinë e analizës krahasuese dhe interpretimin e gjetjeve të tij.

Teksti i mëposhtëm ka për qëllim të jetë më shumë se vetëm një përmbledhje e gjetjeve kryesore të rasteve të studimeve. Të dhënat dhe rezultatet janë interpretuar dhe përmbledhur nga autori bazuar në kuptimin e tij personal mbi dinamikat politike dhe të sigurisë në Ballkanin Perëndimor. Ai zgjodhi këtë qasje për të hedhur më shumë dritë në proceset që ndikojnë në mënyrë përcaktuese mbi, përmbajtjen e zhvillimit dhe përmasat e RSS në këto vende. Natyrisht, kjo është vetëm një nga shumë mënyrat e mundshme për interpretimin, ngjashmëritë dhe ndryshimet, si dhe progresin dhe pengesat në vendosjen e përgjegjësive të forcave të sigurisë shtetërore.

2. Ngjashmëritë midis konteksteve

Nocioni i "Ballkanit Perëndimor" është bazuar në supozimin se vendet e Ballkanit Perëndimor, përkundër dallimeve, kanë shumë ngjashmëri midis tyre. Analiza e përmbajtjes së burimeve, përmbajtjes dhe kuptimit të imazhit të krijuar për këtë rajon për këtë rajon dhe vendet e tij shkon përtej mundësisë dhe qëllimit të këtij dokumenti. Për këtë arsye, autori adapton hipotezën e mësipërme dhe do të zgjerojë atë me një përshkrim të ngjashmërive kryesore dhe dallimeve kryesore midis vendeve të Ballkanit Perëndimor. Ky kapitull gjithashtu do të përqendrohet në ngjashmëritë të cilat e bëjnë të mundur krahasimin e konteksteve lokale të RSS-së dhe identifikon implikimet të cilat lënë të kuptohen tendenca të dukshme dhe kryesore.

Konteksti i RSS-së në rajon do të paraqitet këtu si konstrukt social i përbërë nga shumë shtresa. Ai përbëhet nga shtresa të ndërlidhura dhe të ndërthurura, që vijnë në mënyrë

189 Secili anëtar i konsorciumit ka botuar analizën e kontekstit të vendit të vet, të cilat gjenden në bibliografinë e këtij kapitulli.

190 Kriteret e ndryshme të analizuara gjatë kësaj faze të hershme të projektit gjatë së cilës autorët e hartës së RSS në vendet e tyre, ishin: shteti ligjor, Mbikëqyrja nga organet për shtet të pavarur, kontrollin dhe vëzhgimin gjyqësor, kontrollin dhe mbikqyrjen parlamentare, kontrollin dhe mbikqyrjen ekzekutive, Transparenca Përgjithshme, Transparenca financiare dhe Përfaqësimi.

kronologjike dhe historike. Forca formuese dhe vlera shpjeguese e çdo shtrese varet nga rëndësia aktuale që krijuesit aktual të diskursit dominues mbi kontekstin dhe RSS i atribuojnë atij se sa vendi i shtresave të veçanta në ngjarjet historike.¹⁹¹

Konteksti i RSS-së në vendet e Ballkanit Perëndimor përbëhet nga dy komponentë: ideor dhe material. Komponenti ideor e paraqet kontekstin nëpërmjet politikës dhe strategjisë së sigurisë kombëtare (PSK, NSS),¹⁹² karakteristikave të saj në drejtim të vlerave, të ideologjisë, të politikave dhe interesave, si dhe aspiratave të shoqërisë në secilin kontekst lokal. Se si janë rregulluar këto varet kryesisht nga kultura mbizotëruese strategjike në një vend të caktuar (Toje, 2009). Rrjedhimisht, politika e sigurisë mund të kuptohet si një mbështjellëse (me përmbajtje simbolesh, kuptimesh dhe mesazhe) në të cilën elitat lokale projektojnë vizionin e vet të njësisë ekonomike sociale dhe politike që ato përfaqësojnë. Ky kapitull fokusohet në konstruktin e krijuar nga elitat qeverisëse, jo vetëm të shteteve të tyre, por edhe të rëndësishmëve të Tjerë, me ndihmën e të cilëve është krijuar Vetja (Neumann, 2011).

Në bazë të këtyre koncepteve SSK përcakton nevojat e sigurisë dhe kapacitetet e sigurisë së një vendi të caktuar. Kapacitetet, përcaktohen nga autoritetet aktuale, në përputhje me interpretimin e që ata i bëjnë listës së vlerave që mbrojnë dhe të interesave të komunitetit lokal. Ata së pari mbledhin, klasifikonin dhe i kategorizonin kërcënimet kryesore për sigurinë e vendit dhe mbijetesës së tyre, dhe më tej identifikojnë agjencitë potenciale Mospërputhjet e mundshme ndërmjet ndjenjës se shprehur të kërcënimit dhe vlerësimit nga vendet i kapaciteteve të tyre për të parandaluar dhe/ose parandaluar kërcënimet ndaj sigurisë së tyre është fillesa për nevojën dhe gatishmërinë për të reformuar sektorin e sigurisë.

Komponenti ideor i kontekstit është ndryshuar me produktet materiale të një politike të sigurisë dhe strategjisë, së bashku me ndryshime të sektorit të sigurisë ekzistues. Forma e këtyre produkteve është përcaktuar kryesisht nga zgjidhjet kushtetuese, legjislative dhe sistimore që formësojnë sektorin e sigurisë në një vend të caktuar. Institucionet e sigurisë janë krijuar dhe rregullohen në përputhje me këto zgjedhje. Këto institucione duhet të garantojnë ruajtjen dhe arritjen e një niveli të dëshiruar të sigurisë.

Ngjashmëritë themelore në kontekste të RSS të vendeve të Ballkanit Perëndimor mund të identifikohen në disa linja të ndërlidhura. Të gjitha shtresat dhe nënproduktet e të kaluarës së largët dhe asaj të fundit janë përqëndruar përgjatë një linje, me një trashëgiminë e përbashkët jodemokratike e politike në qendër të saj. Kjo trashëgimi është një produkt i dominimit të regjimeve autoritare në rajon gjatë shekujve 19 dhe 20. Kjo pati një ndikim vendimtar në krijimin e një tjetër lidhje, që buronte nga marrëdhëniet në mes të shoqërisë lokale dhe shtetit, me aktorët e saj të sigurisë.

191 Kjo ilustron edhe me largimin arbitrar e të dy Jugosllavive nga kujtesa kolektive e çdo shteti të ri të ndërtuar në territorin e tyre, dhe nga ndërtimi i ri kombëtar dhe me identitetet politik në bazë të epokës para Jugosllave.

192 Koncepti i "kombit" është përdorur këtu për të përshkruar një komunitet politik i rrethuar nga një shtet jo, një grup etnik.

Statusi klientelist i aparateve shtetërore të shtrëngimit tepër të ideologjizuara dhe politizuara përfaqson një nga konstatet e kësaj marrdhënie. Prandaj, mbrojtja e regjimit në pushtet - Udhëheqësi, klasa qeverisëse dhe ideologjia - ishte një pjesë e pazëvendësueshme e misionit të tyre. Deficitet demokratike u shumëfishuan, përgjatë një linje të tretë, dhe arritën pikën e tyre më të ulët gjatë periudhës së regjimeve shtetërore që pretendonun se ishin socialiste. Megjithatë efektet negative të këtyre deficiteve nuk janë zhdukur nga rënia dhe shkatërrimi i regjimit socialist. Vetë themelet e këtij imazhi të (ri)krijuar të kontekstit rajonal, përfshirë konceptin aktual dhe praktikikën e reformave të institucioneve të sigurisë, fshehin rrënjët e trashëgimisë së tyre të përgjithshme.

Konteksti aktual RSS në vendet e Ballkanit Perëndimor është zhvilluar kryesisht gjatë dy dekadave të fundit si ilustron Tabela 1., Forma e tij ekzistuese është rezultat i efektit të përbashkët, afat gjatë dhe të njëkohshëm të proceseve të ndryshme. Nxitja për ndryshime rrënjësore të kontekstit erdhi nga kolapsi i sistemeve socialiste gjatë fundit të viteve 1980 dhe fillim të vitit 1990. Më vonë, heqja e mbulesës së vënë nga të dy blloqet përgatiti terrenin për zhvillimin e dinamikave të ndryshme politike dhe të sigurisë në shtet ekzistuese (dhe që lindën) në rajon (Hadžić, 2001). Pasojë e këtyre ndryshimeve, duke përfshirë edhe rënien e regjimeve të delegjitimuara, ishte se këto vende u bënë dëshmitare të një shpërthimi të paprecedent kontradiktash të brendshme dhe të rëndësishme që për një kohë të gjatë ishin mbajtur të ndrydhura.

<i>Tabela 1: Fazat e ndryshimit në kontekste të sektorit të sigurisë në Ballkanin Perëndimor</i>			
Shteti	Formimi i shtetit dhe aparaturo e pushtetit	Normalizimi dhe stabilizimi	Demokratizimi
Shqipëria	Rënia e komunizmit dhe rënia e strukturës së vjetër shtetërore (1991-1997)	Kthimi në normalitet dhe orientimi i reformave euroatlantike (1997-2000)	Konsolidimi i institucioneve të sektorit të sigurisë dhe mbikëqyrja (2000-2009)
Bosnja dhe Hercegovina	Periudha e parë (Nëntor 1990– Dhjetor 1997)	Periudha e dytë (Janar 1998– Janar 2006)	Periudha e tretë (Shkurt 2006– Dhjetor 2009)
Kroacia	Faza fillestare e shtet formimit (1990-1995)	Epoka e deficitit demokratik (1995-2000)	Shteti në rrugën e reformave (2000-e tashme) presente?
Kosova	Fillimi i zhvillimit të sektorit të sigurisë (1999-2005)	Transferimi gradual i kompetencave tek vendorët (2005-2008)	Arkitektura e sigurimit të ri (2008- e tashme)
Maqedonia	Nga pamvarësia në konflikt (1991-2001)	Nga Ohri në Bukuresht (2001-2008)	Post-veto nacionalizmi (2008)
Mali i Zi	Fundi i nacionalizmit dhe kontekstit socio - politik (1989-1997)	Nga ndarja e patisë në pushtet në shtet të pavarur (1997-2006)	Ndërtimi i institucioneve dhe integrimi në Euro - Atlantik (2006-2009)
Sërbia	Epoka e Millosheviqit (1989-2000)	Ndryshimet Demokratike – Pika pa kthim? (2000-2003) Fillimi i gjeneratës së parë të SSR (2003 -2006)	Reformat kundër ndryshimit të politikës së jashtme? (2006-2009)

Kjo ishte koha kur u shfaqën mangësi kryesore – të lidhura me ekonominë, politikën dhe sigurinë. Në periudhën e Jugosllavisë së dytë, gjatë fundit të viteve 1980, këto mangësi ishin kristalizuar së brendshmi dhe u armiqësuan përgjatë vijave etnike dhe fetare.

Rezultati i luftërave dhe shpërbërjes së vendit në vitet 1990 ishte krijimi i shteteve kryesisht të pastra etnikisht ose entitete të ngjashme me shtete. Vioji konflikti në Kosovë, i cili përfundoi vetëm me ndërhyrjen e NATO-s në vitin 1999, duke krijuar parakushtet kryesore për shpalljen më vonë të pavarësisë së Kosovës¹⁹³. Vala e njëjte e ndryshimeve përfshiu gjithë Maqedoninë në vitin 2001, duke shkaktuar pasoja etnike dhe fetare si ato të luftërave në ish-Jugosllavi. Megjithatë, fillimi konflikteve të armatosura etnike u pengua në një fazë të hershme në Maqedoni nga ndërhyrja e huaj, dhe u kthye (Koneska dhe KOTEVSKA, 2011, fq. 5-6, 17).

Ndryshe nga vendet e ish Jugosllavisë, pasojat e rënies së socializmit në Shqipëri nuk u ndjenë aq fort deri në vitin 1997. Pas rënies së regjimit, vendi u përball me një kërcënim të vërtetë të luftës civile. Efektet e luftërave në ish-Jugosllavi, së bashku me rënien e shtetit në Shqipëri, lehtësuan depërtimin e pakthyeshëm të BE-së, NATO-s dhe Shtetet e Bashkuara në Ballkanin Perëndimor. Që atëherë, prezenca Euro-Atlantike ka qenë e përhapur në rajon.

Konteksti, paqja, dhe qëllimi i proceseve të RSS në vendet e Ballkanit Perëndimor kanë qenë, dhe ende janë, shënjuar nga tri ngjashmëri themelore. Ngjashmëria e parë është rezultat i pjesëmarrjes së pesë vendeve në rajon – Bosnja dhe Hercegovina, Kroacia, Kosova, Mali i Zi, Serbia¹⁹⁴ – në luftërat e zhvilluara në territorin e ish-Jugosllavisë, si dhe ekspozimi i drejtpërdrejtë ndaj këtyre pasojave i dy vendeve të mbetura - Shqipërisë dhe Maqedonisë. Ngjashmeria e dytë rezulton nga fakti se tre shtete të reja - Bosnje-Hercegovina, Kroacia, dhe Kosova - dhe institucionet e tyre të sigurisë ishin krijuar dhe formuar nën kushtet e një përdorimi masiv të forcës së armatosur të brendshme dhe / ose të jashtme. Nën ndikimin e luftës u krijuan institucionet shtetërore të sigurisë në Maqedoni, u transformuan drejtpërsëdrejti ato në Serbi dhe në Mal të Zi¹⁹⁵, dhe indirekt u transformuan edhe ato në Shqipëri (Dyrmishi et al., 2011, fq. 7-11).

Dy ngjashmëritë e para çuan në ngjashmërinë e tretë të rëndësishme të kontekstit të RSS. Për shkak të luftërave dhe/ose konflikteve të brendshme, shkëputja e pakthyeshme të vendeve të Ballkanit Perëndimor me socializmin së pari u pengua dhe/

193 Duhet të theksohet se Serbia nuk e njeht këtë akt dhe e konsideron Kosovën dhe Metohi një pjesë e territorit të saj. Kosova ishte një nga njësitë e analizës në këtë projekt, dhe për më shumë informacion mbi zhvillimin e SSR ju lutem konsultoni sipër kapitullin e katërt. Debatimi për statusin e Kosovës nuk është në kuadrin e këtij punimi.

194 Do ta lëmë anash debatin mbi autorët e luftërave në territorin e ish-Jugo-Slavisë, shembull agresorët dhe viktimat. Ne përfshimë Serbinë dhe Malin e Zi në këtë grup si ata, në kundërshtim me pretendimet e autoriteteve të tyre të mëparshme dhe aktuale, kanë marrë pjesë në këto luftëra nga prilli 1992 e tutje, së pari brenda RSFJ-së dhe më vonë në Republikën Federale të Jugosllavisë 1992–2003).

195 Duke filluar në vitin 1992 ata ishin anëtarë të Republikës Federale të Jugosllavisë (RFJ), dhe nga viti 2003 deri në vitin 2006 i Bashkimit Shtetëror të Serbisë dhe Malit të Zi (Di SaM).

ose u vonua. Mungesa e konsensusit të brendshëm për nevojat, qëllimet, mënyrat dhe ritmet e shpërbërjes së regjimit të vjetër, kontribuan në këtë situatë. Gjatë viteve 1990, çmimi ekonomik dhe social i tranzicionit post-socialist në këto vende, duke përfshirë kostot e krijimit dhe transformimit të ushtrisë, policisë dhe shërbimeve të inteligjencës – u bë jashtëzakonisht i lartë. Në të njëjtën kohë, gatishmëria e popullsisë lokale për të paguar këtë çmim u zvogëlua në mënyrë progresive. Çmimi u bë edhe më i lartë kur u përfshinë kostot e dëmeve të luftës, dhe kjo ishte në fund të fundit shumë më tepër se sa ishin në gjendje të paguanin popujt e vendeve të rajonit. Numri në rritje i vendeve që dështuan në tranzicion, së bashku me shpenzimet e luftës, prodhuan kërcënime të forta të brendshme për sigurinë personale dhe kolektive. Kjo spjeron pjesërisht se pse autoritetet shtetërore kanë qenë jashtëzakonisht të kujdesshme në riorganizimin dhe reformimin e ushtive, policive dhe shërbimeve informative (të trashëguara) inteligjente.

Faza formuese ishte vendimtare për zhvillimet e mwvonshme, megjithse jo të njëjtë, të RSS në rajon. Një shkëputje radikale me regjimin e vjetër u vonua dhe u bë shumë e komplikuar për shkak të luftërave dhe/ose të mjedisit në gjendje lufte. Kjo është edhe arsyeja pse vendet e Ballkanit Perëndimor shpenzuan aq shumë kohë të mbërthyer nga regjimet autoritare të cilat autoritetet lokale u përpoqën që ti bëjnë legjitime.¹⁹⁶ Prandaj nuk është befusuese se përse proceset e demokratizimit fillestar dhe/ose të rreme dhe RSS shpesh kanë ecur në dy rrugë të ndara.

Proceset e sipërpërmendura të viteve 1990 mundësuan mbijetesën e zgjatur dhe transformimin e një regjimi autoritar etno-centrik në Serbi (Popović et al., 2011, fq. 9-11) dhe Mal të Zi (RFJ, SU SaM) (Radević dhe Raiçević, 2011, fq. 7-10), si dhe formimin e Kroacisë.¹⁹⁷ Në të dy rastet, çezarianizmi plebishitar u përdor si maskë demokratike duke i dhënë mundësinë autoriteteve shtetërore të fitojnë dhe rinovojnë legjitimitetin e tyre rregullisht, por jo domosdoshmërisht nëpërmjet zgjedhjeve të ndershme. Për të njëjtat arsye, modeli autoritar i shtetit ende është përdorur nga elitat lokale etnike-fetare në entitetet e Bosnjës dhe Hercegovinës, pavarësisht fasadës demokratike të instaluar nga jashtë (Hadžović et al., 2011, fq. 9-16). Një model i ngjashëm zbatohet në Kosovë, ku pushteti kontrollohet ende nga elita, të cilët janë një produkt i luftës (Qehaja dhe Vrajolli, 2011, fq. 12-14). Nga ana tjetër, Shqipëria, nën sundimin e Partisë Demokratike dhe mbas humbjes së zgjedhjeve në vitin 1992 nga ish-komunistët e mbledhur nën Partinë Socialiste, dëshmoi formimin e një lloji të ri të autoritarizmit. Ajo u shoqërua në forcimin e pushtetit personal të elitave politike mbi forcat e Sigurisë (Dyrmishi et al., 2011, f.8). Në të njëjtën kohë, në Maqedoni, anëtarët e komunitetit të shqiptarëve etnikë nuk e njohën legjitimitetin e regjimit të ri dhe aparatit shtetëror të forcës deri në Marrëveshjen e Ohrit e cila u nënshkrua në vitin 2001. Ndarjet e forta etnike zvogëluan drejtpërdrejt kapacitetet modeste të institucioneve të reja demokratike në Maqedoni (Koneska dhe Kotevska, 2011, fq. 7-13).

196 Në shtetet me origjinë Jugosllave, autoritetet e reja e mbulonin vetën me vallon e demokracisë kryesisht për të arritur legjitimitet të jashtëm, ndërsa përsërbrendshmi ato e legjitimuan vetën kryesisht me argumente dhe etnike, fetare dhe të arsye ndërtimit të shtetit.

197 193 Shih gjithashtu Knezović dhe Staničić, 2011, ff.14-16, ku përshkruhet si një sistem gjysmëpresidencial me mangësi demokratike.

3. Shfaqja dhe formësimi i institucioneve të sigurisë

Shfaqja dhe formësimi i institucioneve të sigurisë në shtetet e Ballkanit Perëndimor u përcaktua kryesisht nga rënia e socializmit dhe luftërat në këtë rajon. Në këtë pjesë unë do të përmend vetëm faktorët që kanë qenë kyç në përkufizimin e formës, profilit social dhe profesional dhe pushtetin dhe pozitën e këtyre institucioneve në shoqëri.

Shtetet e Ballkanit Perëndimor mund të ndahen në dy grupe të ndryshme sipas pozitive të tyre fillestare. Grupi i parë përfshin Kroacinë, Maqedoninë dhe Kosovën, pasi që ato e kanë fituar pavarësinë gjatë shpërbërjes së dhunshme të Jugosllavisë. Forcat e tyre shtetërore të sigurisë janë krijuar nga nevojat e para luftës, me qëllim të krijimit të shtetit nga forcat e armatosura dhe/apo per ti mbrojtur ata. Bosnja dhe Hercegovina gjithashtu bie në këtë kategori, sepse komunitetet etniko-politike si serbët, kroatët dhe boshnjakët filluan që të formojnë njësitë e tyre të armatosura në territorin e tyre para fillimit të luftës. Të njëjtat formacione ushtarake më vonë luajtën rol kyç në shkaktimin e dhimbjes gjatë konfliktit të armatosur.¹⁹⁸ Kjo është arsyeja përse Bosnja dhe Hercegovina është ndërtuar si një shtet i ndarë dhe i pavarur i përbërë nga dy entitete vetëm pas nënshkrimit të marrëveshjes së Dejtoit. Forcat ekzistuese të sigurisë kanë ndryshuar, dhe janë krijuar forca të reja, në përputhje me dispozitat e përcaktuara në Marrëveshjen e Dejtonit.

Qëllimi përfundimtar i anëve në konflikt dhe dinamika (përpara)luftës kishin ndikuar në hapin e krijimit dhe përcaktuar natyrën e institucioneve të sigurisë në këtë grup. Ajo që kanë të përbashkët këto institucione (dhe vetë shtetet), siç e kanë vërejtur autorët e rasteve studimore, është fakti që të gjitha ato janë ndërtuar nga fillimi. Mirëpo, me sa duket një proces më i ndërlikuar ka ndodhur këtu. Prandaj, është më afër të së vërtetës nëse vlerësojmë që forcat e sigurisë në këto shtete janë produkt i dy proceseve të njëkohshme dhe të ndërlidhura.

Kur shtetet e reja e shpallën pavarësinë e tyre, ata tashmë e kishin vënë në kontroll policinë lokale dhe shërbimet civile të inteligjencës, përfshirë bazat e tyre të të dhënave dhe rrjetet e asociimit.¹⁹⁹ Natyrisht, qëllimi i këtyre institucioneve – simbolet e tyre, legjitimiteti i tyre, ideologjia e tyre kryesore, struktura profesionale dhe etnike e personelit – që të gjitha janë ndryshuar njëkohësisht. Përveç atyre ekzistuese, ushtritë e reja formoheshin menjëherë përpara dhe/apo gjatë luftës.²⁰⁰ Pavarësisht kësaj, modelet e vjetra të marrëdhënieve civilo-ushtarake dhe civilo-policore e gjetën rrugën e tyre në shtetet e reja për shkak të ndryshimit të regjimit autoritar solli ne marrjen e personelit të ish ushtrisë, policisë dhe të inteligjencës²⁰¹ Për më tepër statusi special i shërbimeve të inteligjencës ka mbetur i paprekur. Institucionet e reja shtetërore

198 Ushtria BiH, Ushtria e Republikës Serbe, Këshilli Kroat i Mbrojtjes.

199 Në Kroaci dhe Bosne e Hercegovinë, kjo ka ndodhur pas zgjedhjeve të para shumëpartiake (1990) që ishin fituar nga elita jokomuniste, ndërsa në Kosovë, këto organe kanë dalur në fund të viteve 1990, së bashku me krijimin e Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës.

200 Thelbi i Ushtrisë Kroate është krijuar brenda Gardës Kombëtare Kroate, e cila atë kohë ishte pjesë e policisë.

201 Në fazën e krijimit oficerët e ish Armatës Popullore të Jugosllavisë e përbënin thelbin e Ushtrisë Maqedone; shih gjithashtu, Koneska dhe Kotevska, 2011, fq.11.

të sigurisë gjithashtu kanë trashëguar, kulturën organizative të paraardhësve të tyre Jugosllav.²⁰²

Grupi i dytë e përfshin Shqipërinë dhe Serbinë e Malin e Zi – së pari si pjesë të RFJ-së, pastaj si Union Shtetëror SeM, dhe më vonë si dy shtete të pavarura. Ajo që këto shtete kanë të përbashkët është fakti që të gjitha kishin trashëguar forca të sigurisë, se bashku me bagazhin e tyre social dhe profesional, nga ish shtetet dhe/apo ish regjimet. Mirëpo, në Serbi dhe Mal të Zi, ndryshe nga Shqipëria, këto institucione janë ndryshuar në rrethana të një gjendje të pashpallur lufte – më saktësisht, gjatë pjesëmarrjes së tyre të fshehtë në operacionet luftarake në Kroaci dhe Bosnje e Hercegovinë, dhe me pjesëmarrje mjaft të hapur gjatë luftës në Kosovë.

Prandaj ka ngjashmëri të caktuara ndërmjet proceseve të (ri)formësimit të institucioneve të sigurisë në Serbi dhe Mal të Zi (RFJ), Kroaci (Edmunds, 2007) Bosnje e Hercegovinë dhe Kosovë, ashtu sikur mospjesëmarrja e Maqedonisë dhe Shqipërisë në luftëra solli ngjashmëri në këto dy shtete. Ndërsa Maqedonia në vitet e para të pavarësisë së saj, u përpoq që të krijojë dhe pajisë institucione të reja dhe të ndryshme të sigurisë, Shqipëria është ballafaquar me parandalimin e shpërbërjes së institucioneve të trashëguara dhe transformimin e tyre për t'iu përshtatur nevojave të sistemit politik të shpallur demokratik.

Duhet të theksohet që në Ish-jugosllavi palët në konflikt e panë luftën si mundësi – gjithnjë e imponuar nga ana tjetër – për qërimin e hesapeve historike ndërmjet kombeve që e kishin krijuar Jugosllavinë, duke krijuar shtete etnike dhe një vijë ndarëse përfundimtare me të tjerët. Prandaj nuk është befuesuese që të gjithë të tjerët – kombet jugosllave dhe fqinjënjtë pranë tyre – u pëqëndruan tek siguria. Institucionet e reja të sigurisë u krijuan dhe/apo formësuan për t'iu përshtatur shteteve të sapo krijuara. Anëtarët e tyre u socializuan, nën maskën e patriotizmit dhe kodit ksenofobik-shivinist, me moralin e luftës për t'ia përshtatur maskimit.

Rezultatet i kësaj ishte spastrimi etnik i ushtrisë, policisë dhe shërbimeve të sigurisë të trashëguara nga RFJ, ndërsa formacione të pastra etnike të sigurisë u krijuan për qëllime të shtetit të ri në Kroaci, Bosnje dhe Hercegovinë dhe Kosovë. Operimi i tyre gjatë luftës është legjitimuar në të dyja rastet nga nevoja për luftime të armatosura për të mbrojtur mbijetesën e kombeve dhe shteteve të tyre. Mbrojtja e shtetit ishte mbulesë e mirë për liderët e vendeve që të fitojnë pushtet absolut gjatë luftës. Për më tepër, i liroi që të dyja dhe forcat e tyre të sigurisë nga çfarëdo llogaridhënie dhe i mbrojti ata nga çfarëdo forme e kontrollit dhe mbikëqyrjes. Kjo çoi në ligje kombëtare për ushtrinë, policinë dhe shërbimet e inteligjencës që përmbanin një numër të dispozitave që sigurojnë shumë kompetenca në duart e zyrtarëve më të lartë.²⁰³

202 Trashëgimia e Armatës Popullore të Jugosllavisë ishte futur në Ushtrinë e krijuar pas Dejtonit në Bosnje e Hercegovinë përmes anëtarëve të forcave të armatosura të ish Armatës së Republikës Serbe, e cila ishte krijuar nga pjesa e mbetur në këtë pjesë perendimore e ish Armatës Popullore të Jugosllavisë.
203 Për shembull, ligjet për ushtrinë dhe mbrojtjen në RFJ janë miratuar 18 muaj pas krijimit të shtetit.

Për më tepër, rregulli i pashkruar i luftës ishte që qëllimi i justifikon mjetet e përdorura. Rrjeti i para luftës i interesave ndërmjet elitave lokale politike atyre të sigurisë dhe atyre kriminale ishte forcuar. Kjo ia hapi rrugën shkeljeve flagrante të të drejtave të njeriut që kulmuan me krime të luftës të kryera nga formacione të ndryshme nga të gjitha anët. Shumë njësi paramilitare dhe parapolice u formuan në secilin shtet nga, apo me mbështetje të forcave të rregullta të sigurisë. Në anën tjetër, njësitë e forcave të rregullta shtetërore të sigurisë gradualisht krijoheshin nga paraformacione të ndryshme.²⁰⁴

Mirëpo, në nivel strategjik, këto shtete kishin një zinxhir të fortë të komandës civile gjatë luftës dhe ushtria, policia dhe shërbimet e inteligjencës lokale ishin drejtpërsëdrejti vartëse të Komandantit suprem.

Ato e humbën autonominë e tyre formale gjatë luftës dhe u bënë thjeshtë ekzekutues të vullnetit politik dhe të luftës të komandantit suprem.

Ato e humbën autonominë e tyre profesionale gjatë luftës dhe u bënë thjeshtë ekzekutues të vullnetit (të keq) politik dhe luftarak të komandantit²⁰⁵ Ky ishte gurëthemel i transformimit të tyre të mëvonshëm në gardë pretoriane të udhëheqësit lokal (Žunec, 1998; Hadžić, 2000). Mirëpo, sa më poshtë shkallëve të hierarkisë që ishin njësitë, aq më shumë autonomi operative kishin. Në nivel taktik, dinamikat e luftimit vareshin drejtpërsëdrejti në vullnetin e udhëheqësve lokal të punës dhe përfaqësuesve të tyre. Këto njësi luftonin dhe kryenin krime së bashku me formacionet paramilitare. Kjo ishte nisja e asaj që më vonë u shndërrua në kriminalizim të madh tejkufitar të luftërave në ish Jugosllavi.

Përfundimi i luftave i imponuar nga jashtë në ish Jugosllavi, kërkonte që shtetet që morrën pjesë në to ta kthenin ushtrinë, policinë dhe shërbimet e inteligjencës në gjendje të paqes. Demilitarizimi, demobilizimi, dekriminalizimi dhe depolitizimi u bënë prioritet kryesorë të axhendës. Këto procese nuk do të mund të kryheshin me sukses pa kthimin e shoqërisë lokale nga koha e luftës në gjendje paqeje. Pavarësisht kësaj, trashëgimia e luftës mbeti faktor i rëndësishëm intervenues për një periudhë të gjatë. Në secilin shtet kishte kuptim të ndryshëm dhe e preku në mënyrë të ndryshme fushëveprimin dhe përbajtjen e reformës të institucioneve të trashëguara të sigurisë.

Në Bosnje dhe Hercegovinë, proceset u ndërmorën, por nuk u finalizuan, me pjesëmarrjen në kuadër të NATO-s dhe përfaqësuesve të ndryshëm të OKB-së BE-së dhe OSBE-së. Anasjelltas, në Kroaci dhe RFJ, rikonfigurimi i sektorit të sigurisë u krye në mënyrë autonome, deri në vdekjen e Franjo Tuxhmanit në vitin 1999 dhe rrëzimin e Slobodan Millosheviçit në zgjedhjet e vitit 2000. Një ngjashmëri e rëndësishme ndërm-

204 Për shembull, gjatë luftës dhe në kuadër të Agjencisë Shtetërore të Sigurisë (ASS), Njësia famëkeqe e Operacioneve Speciale (SOU) e MUP-it është krijuar nga formacionet paramilitare që kishin bërë kërdi në Kroaci dhe Bosne e Hercegovinë.

205 Nga pikëpamja ushtarake, dhe nga shembulli i Armatës Popullore të Jugosllavisë (JNA, ARS), kjo është ilustruar me bllokadën e paarsyetuar dhe shkatërrimin në Vukovar, bombardimin e Dubrovnikut, dhe marrjen e Sarajevës që kishte zgjatur disa vite, si dhe më vonë me përfshirjen e APJ-së në luftën kundër NATO-s.

jet dy shteteve u reflektua në faktin që një prerje cezarike e regjimeve autoritare nga brenda ndodhi në të dy shtetet pas operacionit “Stuhia” në Kroaci dhe nënshkrimin të Marrëveshjes së Dejtonit. Dhe në anën tjetër, një dallim kyç rezultoi nga fakti që Kroacia doli si fitimtare dhe RFJ si humbëse pas luftës.

Forcat e armatosura dhe të sigurisë të Kroacisë fituan një pushtet dhe reputacion të konsiderueshëm gjatë luftës, gjë që iu dha atyre prioritet në shpërndarjen e pushtetit dhe përfitimeve pas luftës. Kontributi i tyre në luftë dhe lojaliteti për Tuxhmanin i ruajtë ata nga ndonjë ndryshim, veçanërisht nga ndryshimet radikale. Për më tepër, imazhi i luftëtarëve patriot dhe ndërtuesve të shtetit i mbronë ata nga llogaridhënia për krimet e luftës. Rrjedhimisht, pas vdekjes së Tuxhmanit, elita e sigurisë dhe partitë politike djathtiste paraqitnin pengesën më të madhe për RSS rrënjësore. Ata paraqisnin një kërcënim politik për çdo pasardhës të Tuxhmanit, veçanërisht nëse ai do të guxonte të bënte ndryshime radikale në statusin e tyre dhe/apo kufizonte pushtetin e tyre.

Në anën tjetër, Slobodan Millosheviç, përfitoi shumë, ndonëse përkohësisht nga humbja e politikave të tij të luftës. Gjatë luftës, ai i vendosi të gjitha forcat shtetërore të sigurisë nën kontrollin dhe autoritetin e tij të plotë. Pas luftës, ai e ruajtë lojalitetin e tyre duke i mbrojtur ata nga llogaridhënia për disfatën humbjen, dhe duke i mbyllur dosjet e krimeve të luftës. Kjo ishte arsyeja kryesore përse elitat e sigurisë, së bashku me partitë politike djathtiste, u bënë jo vetëm pengesa kryesore për Reforme rrënjësore të sektorit të sigurisë por edhe kërcënimi kryesor për pushtetin dhe jetën e agjentëve të demokratizimit në Serbi.²⁰⁶

Në gjysmën e dytë të viteve 1990, ndërsa Milosheviçi ishte i zënë në Kosovë dhe me ruajtjen e pushtetit të tij, Mali i Zi po vendoste bazat për pavarësinë e tij në të ardhmen. Ky ishte një objektiv që Milo Gjukanoviç e kishte në mend kur ai filloi gradualisht me transformimin e forcave policore në një armatë të brendshme me synim të parandalimit të një ndërhyrje të mundshme ushtarake nga Beograd (Radeviç dhe Raiçeviç, 2011, fq.16).

Si përfundim, Kroacia, Serbia dhe Mali i Zi u futën në binarët e reformimit jo më herët se në vitin 2000, ndërsa Shqipëria dhe Maqedonia, së bashku me Bosnjën e Hercegovinën (pasi ishte shpallur nën protektorat të bashkësisë ndërkombëtare pas marrëveshjes së Dejtonit të vitit 1996), tashmë i kishin filluar reformat e tyre. Kosova iu bashkua rrugës së reformave më vonë, dhe institucionet e saj të sigurisë u formësuan nën patronazhin e aktorëve të jashtëm pas vitit 1999. Pavarësisht nga koha, faza e normalizimit dhe stabilizimit filloi në të gjitha këto shtete, gjatë së cilës, ishin vendosur kushte ligjore, sistematike dhe politike për reformimin e institucioneve të trashëguara shtetërore të sigurisë.

206 Dëshmi e pamohueshme është vrasja politike e kryeministrit Gjngjiq (2003) e kryer nga anëtarët e shërbimit sekret dhe formacioneve kriminale.

4. Modelet llogaridhënies demokratike të aktorëve ligjor të sigurisë

Analizat tani janë kthyer drejt modeleve ekzistuese të kontrollit dhe mbikëqyrjes të aktorëve të sigurisë në shtetet e Ballkanit Perëndimor, dhe në metodat për themelimin e llogaridhënës së tyre. Konstatimet e studimit të rasteve në kapitujt si më lartë sugjerojnë se aktorët e sigurisë të shtetit në shtetet e Ballkanit Perëndimor janë të strukturuar në përputhje me principet demokratike të shoqërive të zhvilluara.

Shtetet e Ballkanit Perëndimor kanë ndryshuar zgjidhjet ligjore dhe kushtetuese të vjetra dhe/apo kanë miratuar të reja. Është poashtu e qartë se ata shpejt braktisin konceptet e sigurisë të shtet-përqëndrimit. Me fjalë tjera, ata gradualisht po adoptojnë konceptin e sigurisë si e mirë publike, dhe në përputhje me rrethanat i japin formë sektorit të sigurisë në mënyrë të tërësishme. Si pasojë, struktura e sektorit është modifikuar në masë të madhe në dhjetë vitet e fundit, ndonëse në sipërfaqe të ndryshme në secilin shtet. Megjithatë, secili sektor tani ka strukturë shumë të ndryshme dhe komplekse, pasi disa organe administrative i janë shtuar forcës tradicionale të sigurisë (Shtojca, Tabela 2).

Ndryshimet strukturale janë po ashtu rezultat i zgjerimit të njëhershëm dhe specializimit të institucioneve të vjetra të sigurisë. Këto tendenca janë degëzuar me ndryshime radikale të kontekstit të sigurisë në nivele globale, rajonale dhe kombëtare në njëzet vitet e fundit. Në veçanti, ato janë nxitur nga shfaqja e konfigurimit të sigurisë dhe politikave të reja në të gjitha nivelet, të cilat i kanë dhënë rritje një liste të ndryshuar të sfidave, rrezikut dhe kërcënimeve për sigurinë e komunitetit global, shteteve dhe qytetarëve²⁰⁷.

Në mënyrë që ti përgjigjen në mënyrë e duhur kërcënimeve të reja, shtetet e Ballkanit Perëndimor, ashtu si edhe të tjerat në komunitetin Euro-Atlantik, kanë rritur numrin e aktorëve të tyre të sigurisë. Autoritete të caktuara u janë dhënë më vonë, për shembull, doganave, institucioneve financiare dhe të taksave, dhe njërive kundër-pastrimit të parave parave. Këto organe po ashtu kanë pushtet që të kryejnë aktivitete të inteligjencës dhe kundër-inteligjencë për qëllimet e tyre. Në të njëjtën kohë, mbrojtja e kufijve shtetëror nuk ishte më nën juridiksionin e ushtrisë, por të policisë kufitare²⁰⁸. Vala e njëjte e ndryshimeve ka përfshirë edhe ushtrinë, policinë dhe shërbimet e inteligjencës, duke i ftuar për ricaktimin e misionit të tyre dhe detyrave. Kjo është menduar të jetë e nevojshme sepse shtetet kanë formuar ushtritë profesionale. Institucionet tradicionale të sigurisë janë zgjeruar që të përfshijnë njësitë speciale të ndryshme operative të ngarkuara për luftën kundër terrorizmit, krimin të organizuar, pastrimit të parave, korrupsion etj. Doktrinat për shfrytëzimin e ushtrisë, policisë dhe shërbi-

207 Për më shumë informata përgjatë, kjo listë është bërë në shtetet e Ballkanit Perëndimor shihni: Hadžić, Timotić, dhe Petrović (red), 2010.

208 Për shembull, detyrimi i shprehur qartë për mbrojtjen e integritetit territorial të vendit u hoq nga mandati i Ushtrisë Serbe; shiko Kushtetuta e Republikës së Serbisë, neni 139, Gazeta Zyrtare e RFJ, Beograd, 2006.

meve të inteligjencës kanë ndryshuar. Kufijtë e vjetruar midis ushtrisë dhe policisë janë duke u zhdukur ngadalë, duke i dhënë ngritje policizimit të ushtrisë të armatës dhe militarizimit të policisë. Gjithashtu, shërbimet e inteligjencës janë të angazhuara gjithnjë e më shumë në disa detyra tradicionale policore në interes të organeve gjyqësore të specializuara²⁰⁹.

Pjesëmarrja aktive e këtyre shteteve në bashkëpunimin për sigurinë ndërkombetare, së bashku me anëtarësimin e disave prej tyre në NATO dhe/ose të BE si dhe përgatitjen e të tjerëve për anëtarësim i kanë dhënë një nxitje shtesë këtyre ndryshimeve.

Këto ndryshime kanë bërë të nevojshme për shtetet e Ballkanit Perëndimor që të rishpërndajnë kompetencat të specifikojnë dhe të përcaktojnë autoritetin e aktorëve të tyre të sigurisë. Për këtë qëllim, janë rishikuar dhe ndryshuar ligjet ekzistuese dhe ato të reja (Aneks, Tabela 3). Baza konceptuale dhe politike për gjithë këto është gjetur në strategjitë kombëtare të sigurisë të miratuara gjatë dekadës së kaluar (Aneks, Tabela 4). Strategji të shumta tematike dhe të veçanta operacionale, si dhe plane konkrete për përballimin e kërcënimeve të caktuara për sigurinë kombëtare kanë ardhur nga i njejtë burim.

Për këtë synim, është përcaktuar me ligj bashkëpunimi ndërmjet numrit gjithmonë-në rritje i sigurisë së institucioneve shtetërore, dhe ndërmjet ministrive kompetente si dhe organeve të tjera të administratës publike. Shpërndarja horizontale dhe vertikale e kompetencave qeverisëse ndërmjet organeve ekzekutive është siguruar formalisht kudo në rajon. Për shkak të gjithë këtyre faktorëve, qeverisja demokratike e sektorit të sigurisë është bërë një detyrë e kërkuar dhe komplekse. Paradoksisht, ky kompleksitet e ka bërë më të mundur që institucionet shtetërore të sigurisë do të zbatonin misionin e tyre dhe detyrat me përgjegjësi, dhe të jenë llogaridhenese për to tek autoritetet dhe qytetarët. Kjo ka dhënë një një mbështetje shtesë në ri-formimin e sektorit të sigurisë.

Shfaqja e aktorëve të rinj e kanë gërryer në mënyrë vazhdueshme monopolin e sigurisë dhe ekskluzivitetin e forcave tradicionale të sigurisë. Paralelisht me këtë, ka filluar zhvendosja e sigurisë kombëtare nga domeni i politikës së lartë atë të politikave publike. Sot, vetëm parlamenti ka kompetencat të përcaktojë strategjinë kombëtare të sigurisë në shtetet e Ballkanit Perëndimor, dhe organet ekzekutive janë të detyruara të mbështeten në këto strategji në mënyrë që të krijojnë dhe implementojnë politikat aktuale të sigurisë. Për të arritur këtë, është ngritur një zinxhir i qartë i drejtimi civil në këto shtete (Shtojca, Tabela 5). Janë zhvilluar njëkohësisht linjat e menaxhimit të integruar dhe të kordinuar të institucioneve të sigurisë. Autonomia profesionale e ushtrisë, policisë dhe shërbimeve të inteligjencës është krijuar formalisht dhe është forcuar²¹⁰. Epërsia civile në qeveri po ashtu është forcuar, si pasojë e përfshirjes graduale e ekspertëve të pa uniformë në ministrinë relevante. Kjo pjesërisht ka kufizuar ndikimin e interesave korporatiste të elitave të sigurisë në qeverisje. Gjithashtu ky Ka

209 Ne i referohemi zyrës speciale të Prokurorisë për krime lufte dhe për krim të organizuar.

210 Ky ka qenë qëllimi që është prezantuar pozita e drejtorit, i cili është përzgjedhur përmes konkurrencës së hapur.

qënë synimi i profesionalizimit të administratës publike, duke synuar kufizimin klasës politike në sektorit të sigurisë. Mund të jetë e të konkludohet se aktorët ekzekutiv në rajon tani posedojnë të gjitha autoritetet dhe mjetet e nevojshme për kontroll të reptë të forcave të sigurisë shtetërore. Është shume e rëndësishme se kjo formë e kontrollit, ndryshe nga modeli autoritar i trashëguar, tani është e bazuar, të paktën në mënyrë deklarative, në procedurat dhe rregullat demokratike. Të gjithë liderët dhe qeveritarët janë të kufizuar të punojnë në mënyrë transpartete sipas ligjit dhe të jenë në dispozicion të publikut, në me dispozitat ligjore mbi konfidencialitetin.

Mbështetja kryesore e qeverisjes demokratike rrjedh nga fakti se regjimi qeverisës i sektorit të sigurisë është bërë tani më tepër kompleks, si pasojë e rritjes së numrit të aktorëve po ashtu edhe reformave komanduese dhe administrative. Ngritja e organeve dhe procedurave të kontrollit të brendshëm të secilit institucion të sigurisë është një kontroll shtesë. Caktimi dhe vlerësimi i gatishmërisë të kapaciteteve të njesive dhe anëtareve të një institucioni të caktuar është ndër kompetencat kyçe të organeve kontrolluese të brendshme. Ata janë të autorizuar të kontrollojnë ligjshmërinë e forcave të sigurisë, punën, përfshirë edhe shpenzimet buxhetore. Veç kësaj Veç kësaj, një detyrë e organeve kontrolluese të brendshme është që të monitorojë sistematikisht nëse institucionet e sigurisë i respektojnë të drejtat e njeriut të publikut dhe të personelit të tyre.

Kompetencat menaxheriale dhe komanduese në shtetet e Ballkanit Perëndimor janë të shpërndara ndër organe dhe institucione të ndryshme të pushtetit ekzekutiv. Për shembull, ministria e financave të një vendi ka për detyrim që sistematikisht të kontrollojë menaxhimin financiar në sektorin ligjor të sigurisë. Kjo është një dëshmi shtesë se është ndërmarrë decentralizimi sistematik, ri-shpërndarja dhe kufizimi i autoritetit të sigurisë. Ky autoritet i rrezikshëm nuk është me ekskluzivisht në duart e një udhëheqësi shteti të vetëm apo një grupi udhëheqës. Shërbimet e sigurisë nuk mund të zbatohen masa të veçanta pa miratimin me shkrim të gjykatës. Mund të pranohet pa problem se rreziku arbitrar – i jashtëm apo i brendshëm – i keqperdorimit të forcave shtetërore të sigurisë është kufizuar në masë të madhe në rajon.

Për të parandaluar nje situatë në të cilën të gjithë vendim-marrësit do të vareshin nga pushteti dhe dëshira apo mosdëshira e administratës së tanishme, dhe në veçanti në dëshirën e lirë të organeve ekzekutive, shtetet e Ballkanit Perëndimor kanë ndër-tuar një infrastrukturë të madhe për kontrollin demokratik dhe mbikëqyrje publike të aktorëve ligjor të përdorimit të forcës. Kompetencat në lidhje me sigurinë formalisht janë shpërndarë midis ekzekutivit, legjislativit dhe gjyqësorit. Është rritur kontrolli dhe mbikëqyrja, siç është theksuar në rastet studimore, në nivelin e parimeve kushtetuese dhe ligjore. Për shembull, Mali i Zi ka adoptuar ligjin special për rregullimin e kësaj çështjeje.

Kompetenca kyçe për kontrollin dhe mbikëqyrjen u janë dhënë paralamenteve kombëtare. Këto kompetenca janë të bazuara në autoritetin e parlamentit që të përcaktojë strategjinë kombëtare të sigurisë, të vendosin për luftën dhe paqen, të shpallin gjendjen e jashtëzakonshme dhe adoptojnë buxhetin e shtetit. Veç kësaj, parlamenti aprovon pjesëmarrjen në misionet ndërkombëtare të sigurisë dhe ratifikon mar-

rëveshjet, duke përfshirë edhe ato të shkëmbimit të të dhënave konfidenciale, me NATO-n dhe me BE-në. Pushteti i kontrollit të parlamentit po ashtu mbështetet në të drejtën e sovranitetit të tij për të emëruar dhe/apo shkarkuar qeverinë dhe ministrat e vet. Kjo e drejtë presupozon detyrimin për të kontrolluar dhe mbikëqyrur punën e tyre në mënyrë konstante. Për të arritur këtë, parlamenti shqyrton dhe miraton (ose refuzon) raportet vjetore të ministrave relevante dhe aktorëve të sigurisë nën juridiksionin e tyre. Parlamentet e shteteve të Ballkanit Perëndimor, si parlamentet në mbarë botën, përdorin ligjin dhe rregullat e procedurave që të autorizojnë komisionet e tyre të ushtrojnë – përmes metodave dhe instrumenteve të ndryshme - kontroll direkt dhe mbikëqyrje të aktorëve të sigurisë të njohur me ligj (Shtojca, Tabela 6). Nëse ata zbulojnë se janë shkelur ligjet, komisionet mund të kërkojnë nga parlamenti të përcaktojë përgjegjësinë e institucionit të ekzekutivit që ka kryer shkeleje dhe kërkojë sanksionimin e tyre.

Në kontrast, gjyqësori ka fjalën përfundimtare në përcaktimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë së punës së institucioneve të sigurisë dhe punës së personelit të tyre. Në rastet e shkeljeve ligjore, gjyqësori, ndryshe nga parlamenti, ka pushtet ligjor jo vetëm ti sanksionojë autorët e krimit, por edhe të kërkojë të kthimin e punëve në gjëndjen e mëparshme. Sfera e kontrollit gjyqësor në shtetet e Ballkanit Perëndimor përfshin mbrojtjen e të drejtave të njeriut për publikun, po ashtu dhe të drejtat e personelit të sigurisë. Sidoqoftë është obligim i qartë i gjyqësorit të mbikëqyrë dhe të kontrollojë punën e shërbimeve informative nëse ata bëjnë shkelje apo kufizojnë të drejtat e njeriut të garantuara me kushtetutë.

Një largim kryesor prej modelit autoritar të kontrollit civil në Ballkanin Perëndimor është bërë i mundur nëpërmjet krijimit të institucioneve shtetërore të pavarura (Shtojca, Tabela 7). Pavarësia e këtyre institucioneve është e garantuar me kushtetutë dhe/apo ligjet përkatëse. Drejtuesit e tyre përzgjidhen dhe emërohen nga parlamenti dhe ata janë përgjegjës kryesisht ndaj parlamentit për punën e tyre. Pavarësia e tyre formale nga organet ekzekutive është përforcuar nga fakti se mandati i tyre zgjat më shumë se sa cikli zgjedhor. Fusha e kompetencave të institucioneve shtetërore të pavarura në çdo shtet të Ballkanit Perëndimor tregon qartë rolin e tyre në mbikëqyrjen aspektet kritike në demokratizim dhe RSS, përfshirë: (1) qasje të lirë ndaj informatave të rëndësishme publike dhe mbrojtje e të dhënave personale, (2) mbrojtja e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, (3) kontrolli i shpenzimeve buxhetore, dhe (4) luftimi i korrupsionit. Në shumicën e shteteve të Ballkanit Perëndimor, janë themeluar organe të veçanta në secilën prej këtyre fushave dhe detyra e tyre është të kontrollojnë dhe të mbikëqyrin punën e aktorëve ekzekutiv. Aktorët e sigurisë të njohur me ligj janë po ashtu nën juridiksionin e tyre²¹¹ Bosnja dhe Hercegovina ka shkuar edhe më tej në themelimin e institucionit special të ombudspersonit për mbrojtjen e të drejtave të njeriut të personelit vendor ushtarak.

211 Kushtetuta e Republikës së Serbisë (neni 138) përcakton se Presidenti i Republikës është i lirë nga një kontrollë e tillë megjithëse ai komandon armatën në luftë dhe paqe.

Gjetjet ne rastet studimore në këtë volum tregojnë se ushtria kombëtare, policia dhe elita e shërbimeve inteligjente në rajon, po ashtu edhe vartësit e tyre, pranojnë të gjitha normat kyçe dhe pasojat e zgjedhjeve demokratike. Ata me dëshirë e nënshtrajnë veten e tyre tek autoritetet ligjore dhe udhëheqja civile. Duke bërë këtë, elita sikur janë tërhequr nga skena politike publike, duke i bërë institucionet shtetërore të sigurisë tani formalisht të depolitizuara. Është gjithashtu e pa mohueshme se autoritetet civile në këto shtete ushtrojnë plotësisht juridiksionin e tyre mbi forcat shtetërore të sigurisë.

Megjithatë, për një vlerësim definitiv të progresit të shteteve të Ballkanit Perëndimor në RSS dhe në sigurimin e përgjegjshmërisë të aktorëve të sigurisë të njohur me ligj, roli që BE, NATO dhe SHBA kanë pasur, dhe akoma e kanë, në rajon duhet të merret parasysh. Faza e parë përfshirjes së tyre ushtarake dhe politike përfundoi me ndalimin e luftës dhe vendosjen e paqes. Rezultati ishte një ndryshim i kontekstit vendor të sigurisë dhe krijimi i kushteve për një transformim gradual të Ballkanit Perëndimor nga zonë e konfliktit në një regjim të sigurtë. Faza e dytë përfshiu mbështetje të plotë për normalizimin dhe stabilizimin e këtyre shteteve po ashtu dhe demokratizimin e tyre fillestar. Mbështetja u realizua në formën e ndihmës si konsulencë dhe donacion për reformën e sektorit të sigurisë, duke përfshirë reformat e institucioneve ekzistuese. Së pari u siguroa efikasiteti dhe efektshmëria e mbështetjes u përforcua në masë të madhe, nga politika e kushtëzimit në ato shtete të cilat janë përgatitur për anëtarësim në NATO dhe BE.

Këto përpjekje kanë sjell shumë përfitime-ekonomike, politike dhe siguri-në rajon. Sidoqoftë, elitat sunduese të vendeve kanë përfituar më së shumti. Politika e kushtëzimit, megjithëse mund të ketë qenë arbitrare, ka siguruar autoritetet më një justifikim për të bërë ndryshime të rrezikshme në sektorin e sigurisë. Përqendrimi për të mbushur standardet e BE dhe/ose NATO-s ka rezultuar në hipokrizi nga elitat e sigurisë dhe ajo politike.

Ata janë marrë më së shumti me ri-organizimin dhe modernizimin e institucioneve të tyre respektivë, dhe më pak me reformat themelore. Për këtë arsye, ata e shohin si më shumë të rëndësishme të paraqesin rregulla të reja dhe institucione se sa të implementojnë në mënyrë të qëndrueshme ligjet e adoptuara ose të përmirësojnë kapacitetet demokratike të institucioneve të reja. Sidoqoftë nuk është e befasishme se herë pas here modelet e huaja dhe zgjidhjet thjeshtë janë kopjuar,²¹² sic e kanë vëzhguar disa nga autorët në rastet studimore. Kjo është e qartë, për shembull, në përfshirjen e pa kriter gjatë bisedimeve të NATO-s dhe SHBA-ve për terrorizmin, në strategjitë kombëtare të sigurisë. Rezultati është që terrorizmi kuptohet si një ndër kërcënimet e mëdha për sigurinë kombëtare në shumicën e shteteve të Ballkanit Perëndimor. Përshtypjet e autorit janë gatishmëria për anëtarësim në NATO – veçanërisht nëse mbështetjet me dërgimin e trupave në Afganistan ose Irak – mund të fshehë dhe/ose të kompensojë pengesat serioze jo vetëm në RSS, por në konsolidimin e demokracisë në këto shtete.

212 Kjo është e ilustruar nga adoptimi jo kritik i konceptit të NATO-s të marrëdhënjeve civile-ushtarake, e cila kryesisht mendohet për ekzekutimin e pushtetit okupues, nisur nga fakti se është bërë që të shërbejë qëllimet e misionit të NATO-s në Afganistan dhe Irak nën udhëheqjen e SHBA-ve.

Kjo ndihmon të shpjegohet pse elitat e sigurisë dhe ato politike në rajon kanë adoptuar fjalorin demokratik shumë shpejt dhe me sukses. Një vëzhgues i pa informuar mund të krijojë përshtypjen se marrëdhëniet trekëndëshin ndërmjet “autoriteteve – aktorëve të sigurisë – qytetarëve” në shtetet e Ballkanit Perëndimor janë të qeta, pa tensione serioze. Ai/ajo mund të supozojë gabimisht se sektori i sigurisë vendore nuk gjeneron me kërcënime serioze për sistemin demokratik dhe sigurinë personale për qytetarët e saj.

5. Përfundim

Siç përmendin shumë studime,²¹³ shumë mospërputhshmëri ndërmjet synimeve të deklaruara dhe atyre të realizuara në Ballkanin Perëndimor kërkojnë kujdes. Mospërputhje të mëdha janë vëzhguar në shumë fusha të RSS, po ashtu edhe në procesin e vendosjes së llogaridhënies. Për shembull, është e qartë se strukturat e reja ligjore sistematike nuk garantojnë përgjegjësi në vetvete dhe sjellje demokratike nga institucionet shtetërore të sigurisë dhe nga drejtuesit e tyre. Dëshmia për këtë deklaratë është lehtësia me të cilën qeveritë e këtyre shteteve mbështesin kompetencat në rritje të shërbimeve të inteligjencës për implementimin e masave speciale dhe për kontrollin permanent të komunikimeve elektronike. Është po ashtu e vështirë të shohim se si autoritetet kombëtare kanë menaxhuar të reformojnë institucionet e tyre të sigurisë pa ndërmarrë lustracionin ose hapjen e arkivave sekrete të shërbimeve të inteligjencës. Veç kësaj, ‘memorja selektive’ është akoma politikë ekzistuese e shteteve që kanë dalë nga ish Jugosllavia, ku luftërat e mëparshme, për arsye të ndryshme dhe pavarësisht krimeve të shumta, jo vetëm perceptohen si legjitime, por të nevojshme. Kur përfunduan konfliktet e armatosura, në vend që të qartësohej rrëmuja e luftës dhe të zbatohesh llogaridhënia individuale për krime, udhëheqësit e vendeve u mjaftuan me kërkimin e faljes njëri tjetrit. Kjo ngre dyshime se anëtarët e forcave të sigurisë shtetërore janë akoma të ndikuar nga mbejtjet e ideologjisë dhe vlerave të sistemit që shpunë në luftërat e mëparshme. Sidoqoftë, këto mbetje tani janë fshehur dhe mbuluar nën vellon e ligjëratës demokratike.

Ka gjithashtu mospërputhje të mëdha në mes të sistemit të kontrollit demokratik që është instaluar dhe rezultateve të tij në praktikë. Duket e qartë kur analizohen me kujdes rezultatet e kontrollit dhe mbikëqyrjes parlamentare. Shumica e rasteve studimore shpjegojnë këto pamjaftueshmëri si mungesë e “vullnetit politik” të partive sunduese dhe mosdëshirës së deputetëve (MP) të shumicës së partive për të kontrolluar kolegët e tyre të partisë të cilët ushtrojnë pushtet në ministritë të ngarkuar me mbikëqyrjen e forcave të sigurisë. Arsyet të tjera përfshijnë pamjaftueshmëri të shërbimeve mbështetëse parlamentare dhe pjesëmarrje të njëhershme të MP në punën e disa komisioneve. Lista po ashtu përfshin forma të ndryshme të pengesës që organet

213 Këtu i referohem shumicës së publikimeve të kontekstit të analizave të prodhuar nga anëtarët e partneritetit të këtij projekti. Përjashtimi i vetëm është Kroacia, e cila ka arritur, sipas analizës së kontekstit të autorëve, standardet më të larta të SSR dhe sigurimi i punës përgjegjëse të aktorëve shtetëror të sigurisë. Shihni: Knezović dhe Staničić, 2011.

ekzekutive përdorin me qëllim që të bëjnë më të vështirë punën e institucioneve të shteteve të pavarura.

Ajo që aktualisht luhet në shumicën e shteteve të Ballkanit Perëndimor nuk është zhvillimi i përgjegjesisë demokratike, por presioni i mbuluar dhe i organizuar mbi forcat shtetërore të sigurisë që të jenë besnik ndaj partisë në pushtet dhe drejtuesve të ekzekutivit të caktuar në ministritë relevante. Bëhet fjalë për kontroll më shumë personal dhe/ose të partisë, se sa për kontrollin demokratik, të këtyre institucioneve dhe anëtarëve të tyre. Drejtuesit e caktuar nga partitë akoma kanë pushtet të lirë për të vepruar e cila i lejon ata që të jenë vendim-marrës të vetëm në çështjet siç janë prokurimi konfidencial dhe/ose urgjent, transformimi i industrisë ushtarake, apo fati i pronës publike të përdorur nga institucionet e sigurisë. Si rezultat, është bërë shumë e zakonshme në rajon që, pas ndryshimeve të pushtetit si pasojë e zgjedhjeve, të zëvendësohet pothuajse i tërë personeli i ministrisë i nivelit të lartë dhe forcat e sigurisë.

Edhe nëse të gjitha arsyet e lartpërmendura janë të vërteta, nuk janë të mjaftueshëm të shpjegueshme për shkak të mungesës të përgjegjesisë të plotë demokratike të aktorëve të njohur me ligj të sigurisë. Autori vendosmërisht beson se rrënjët e këtyre mangësive, ku janë përmendur vetëm disa prej tyre, bien në natyrën e sistemeve të cilat ekzistojnë në shtetet e Ballkanit Perëndimor. Karakteristikat e tyre janë kryesisht të përcaktuara nga fakti që tranzicionet pas-konfliktit dhe pas autoritare i këtyre shteteve mbeten të vështira dhe nuk kanë qenë tërësisht të suksesshme. Hulumtimi i kryer nga Shtëpia e Lirisë paralajmëron se tranzicioni nuk është finalizuar akoma (Shtojca, Tabela 8).²¹⁴ Kroacia, Serbia, Maqedonia dhe Mal i Zi nuk janë renditur si Demokraci Gjysmë-Konsoliduese (me 3.00-3.99 pikë). Pikët prej 4.00-4.99 e vendosin Bosnjën dhe Herecgovinës në grupin e Qeverive Tranzicionale ose të Regjimit Hibrid. Kosova, me 5.00-5.99 pikë, është renditur si Regjim Autoritar Gjysmë-Konsoliduar.

z të gjitha faktet, është e arsyeshme të konkludojmë se RSS në shtetet e Ballkanit Perëndimor mund të kryhen me sukses vetëm nëse bëhet e mundur infrastruktura e re demokrtatike e tyre. Vetëm atëherë mund të pritët se aktorët e sigurisë, po ashtu edhe kontrolluesit dhe mbikëqyrësit, do të kryejnë detyrën e tyre me përgjegjësi dhe sipas nevojave të shoqërisë dhe qytetarëve të saj.

214 Tabela 8 e formularit nga Gorana Odanović hulumtuese në BCSP.

Shtojca

Tabela 2: Aktorët Shtetërorë të Sigurisë

Shqipëria	BeH	Kroacia	Kosova	Maqedonia	Mali i Zi	Serbia
Forcat e Armatosura	Forcat e Armatosura BiH	Forcat e Armatosura	Forca e Sigurisë së Kosovës	Forcat e Armatosura	Ushtria e Malit të Zi	Ushtria e Serbisë
Policia e Shtetit	Agjencia Shtetërore për Hetime dhe Mbrojtje (SIPA)	Policia	Policia e Kosovës	Policia	Policia	Policia
Policia Ushtarake	Agjencia për Intelligjencën dhe Sigurinë	Agjencia Shtetërore e Intelligjencës	Agjencia Kosovare e Intelligjencës	Agjencia e Intelligjencës	Agjencia Kombëtare e Sigurisë	Agjencia e Intelligjencës së Sigurisë
Policia e Burgjeve	Policia Gjyqësore	Agjencia ushtarake e intelligjencës së sigurisë	Doganat	Njësia e intelligjencës dhe kundërintelligjencës ushtarake	Doganat	Agjencia ushtarake e sigurisë
Shërbimi Informativ Shtetëror	Policia kufitare	Njësia kundër terrorizmit		Doganat	Administrita për parandalimin e pastrimit parave	Agjencia ushtarake e sigurisë
Shërbimi Informativ i Ushtrisë	Policia e Republikës Serbe	Doganat shtetërore				Doganat
Garda e Republikës	Policia e Federatës së BiH	USKOK				Policia tatimore
Njësia e Intelligjencës Financiare	Departamentet policore kantonale	Policia kufitare				
Drejtoria e përgjithshme e doganave	Policia e qarkut Brčko	Roja bregdetare				
Drejtoria e përgjithshme tatimore	Policia gjyqësore e entiteteve/kantoneve të qarkut Brčko					
Roja bregdetare						

Tabela 3: Korniza e re Ligjore						
Ligjet	Shqipëria	BeH	Kroacia	Kosova	Maqedonia	Mali i zi
Ushtria	Ligji për forcat e armatosura të Republikës së Shqipërisë 1998.	Ligji për shërbimin e forcave të, 2005.	Ligji i mbrojtjes, 2002; Ligji për shërbimin ushtarak të Republikës Kroate, 2002.	Ligji për Forcën e Sigurisë në Kosovë, 2008.	Ligji për Mbrojtje 2008; Ligji për shërbim ushtarak 2010	Ligji për ushtrinë, 2009.
Policia	Ligji për Policinë e Shtetit 2007.	Ligji për Drejtorinë për koordinim të organeve policore në BiH dhe agjencitë për mbështetje të strukturave policore 2008 .	Ligji për policinë, 2000.	Ligji për policinë, 2008.	Ligji për policinë, 2009.	Ligji për policinë , 2009.
Agjencitë civile të inteligjencës dhe kundër inteligjencës	Ligji për shërbimet informativ shtetëror,1999.	Ligji për inteligjencën e sigurisë, 2004.	Ligji për shërbimet e sigurisë të republikës së Kroacisë , 2002; Ligji për sistemin e inteligjencës së Republikës së Kroacisë, 2006.	Ligji për Agjencinë Kosovare të Inteligjencës, 2008.	Ligji për Agjencinë e inteligjencës 1995.	Ligji për Agjencinë kombëtare të Sigurisë 2011.
Inteligjencia ushtarake dhe agjencitë e kundërzbulimit	Ligji për shërbimin informativ të ushtrisë, 2003.		Ligji për sistemin e sigurisë dhe inteligjencës i Republikës së Kroacisë, 2006.			
Policia Kufitare		Ligji për shërbimin e kufijve shtetëror 2001.		Ligji për menaxhimin e integruar të kufirit shtetëror		Ligji për kufirin shtetëror 2005.
Doganat	Kodi doganor i Republikës së Shqipërisë,1999.	Ligji për politikën doganore i BiH, 2004.	Ligji për Doganat , 2010.		Ligji për Doganat, 1992.	Ligji për doganat 2008.
Financiar apo policia tatimore						
Organe shtetërore për parandalimin e shpëlarjes së parave	Ligji kundër pasuritimit të parave dhe kundër financimit të terrorizmit, 2008.	Ligji për parandalimin e shpëlarjes së parave të aktiviteve terroriste, 2009.	Ligji për zyrën e Luftimit të Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar, 2001.		Ligji për parandalimin e pasuritimit të ardhurave nga krimi, 2004.	Ligji për parandalimin e shpëlarjes së parave dhe financimit e terrorizmit, 2009.

*Tabela 4 - pjesa 1: Korniza Politike dhe Strategjike **

Shqipëria	BeH	Kroacia	Kosova	Maqedonia	Mali i Zi	Serbia
Dokumenti i Sigurisë-Strategjisë 2000 (2004)	Korniza e Marëveshjes së Përgjithshme për Paqë1995	Strategjia Kombëtare e Sigurisë 2002	Strategjia e Sigurisë (të adoptohet në 2010)	Korniza e Marëveshjes 2001	Strategjia e Sigurisë 2006 (2008)	Strategjia e Sigurisë 2009
Dokumenti i Politikës së Mbrojtjes 2000 (2007)	Politika e Sigurisë 2006	Strategjia e Mbrojtjes 2002	Strategjia e Policisë së Kosovës 2008	Siguria Kombëtare dhe Koncepti i Mbrojtjes 2003	Strategjia e Mbrojtjes 2007 (2008)	Strategjia e Mbrojtjes 2009
Strategjia Ushtarake 2002 (2005)	Politika e Mbrojtjes 2001 (2008)	Strategjia Ushtarake 2003	Strategjia e FSK nuk është adoptuar	Korniza Politike-Strategjike e Inspektimit të Mbrojtjes 2003		Inspektimi Strategjik i Mbrojtjes 2009
Strategjia e Sektorit të Ministrisë së Mbrojtjes 2007	Strategjia Ushtarake 2009	Inspektimi-Strategjik i Mbrojtjes 2005	Strategjia Kombëtare për menaxhimin e kufijve të integruar 2009	Strategjia e Sigurisë Kombëtare 2008		Strategjia Kombëtare Anti-Korrupsion 2005.
Strategjia Kombëtare për menaxhimin e integruar të kufijve 2007	Doktrina Ushtarake 2003	Plani afat gjatë i Zhvillimit të Forcave të Armatosura2006		Strategjia e Mbrojtjes 1999 (2010)		Strategjia Kombëtare për kundër-Shpërlarje parash dhe Financim të Terorizmit 2008.
Strategjia Kombëtare për Sektorin për Rend Publik dhe Polici Shtetërore 2007	Inspektimi i Mbrojtjes 2009 (vazhdon)			Letër e bardhë për Mbrojtjen 1998 (2005)		Strategjia kombëtare për luftimin e krimit të organizuar 2009.
Plani Veprues kombëtar për luftën kundër trafikimit të veturave 2008				Strategjia e reformave të Policisë 2003 (2004)		

* Tabela është formuar bazuar në të dhënat të siguruar në grumbullimin e eseve "Politikat e Sigurisë në Ballkanin Perëndimor" Miroslav Hadzic, Milorad Timotić, Predrag Petrović (red.), CCMR, 2010; viti kur dokumenti është ndërruar dhe/ose është ndryshuar është dhënë në parantezë.

Tabela 4 - pjesa 2: Shqipëria B dhe H Kroacia Kosova

Shqipëria	BeH	Kroacia	Kosova	Maqedonia	Mali i Zi	Serbia
Strategjia e Luftes Kunder Krimit te Organizuar, Trafikeve dhe Terrorizmit, 2008	Strategjia per Luftimin e Terrorizmit, 2006					Strategjia Kombetare per Menaxhimin e Integruar te Kufijve, 2003
	Strategjia per Parandalimin e Pastrimit te Parave dhe Financimin e Aktiviteteve Terroriste ne BeH, 2009					
	Strategjia per Luftimin e Krimit te Organizuar, 2009					
	Strategjia per Luftimin e Korrupsionit, 2009					
	Strategjia per Kontrollin, Parandalimin dhe Luftimin e Drogave, 2009					
	Strategjia per Veprimin ndaj Minave, 2002 (2009)					

Tabela 5: Lider shipi civil dhe qeverisja

Shqipëria	BeH	Kroacia	Kosova	Maqedonia	Mali i Zi	Serbia
Presidenti	Presidenca e BeH	Presidenti i Republikës	Presidenti i Kosovës	Presidenti	Këshilli për Mbrojtje dhe Siguri	Presidenti i Republikës
Kryeministri	Këshilli i Ministrave BeH	Kryeministri	Kryeministri	Kryeministri	Kryeministri	Kryeministri
Këshilli i Ministrave	Ministria e Mbrojtjes BeH	Këshilli i Ministrave	Ministria e Punëve të Brendshme	Këshilli i Ministrave	Qeveria	Qeveria
Ministri i Mbrojtjes	Ministria e Sigurise e BeH	Ministri i Mbrojtjes	Ministria e FSK	Ministri i Mbrojtjes	Ministri i Mbrojtjes	Ministri i Mbrojtjes
Ministri i Brendshëm	Presidentët e Entiteteve	Ministri i Brendshëm	Ministria për Ekonomi dhe Financa	Ministri i Brendshëm	Minister of Brendshëm	Minister of Brendshëm
Ministri i Financave	Qeveria e entiteteve/kantoneve	Ministri i Financave	Ministri i Drejtësisë	Ministri i Financave	Drejtori i NS	Ministri i Financave
Ministri i Drejtësisë	Ministritë për punë të brendshme për entitete/kantone	Ministri i Drejtësisë	KIA Drejtori i KIA	Ministri i Drejtësisë		Ministri i Drejtësisë
Drejtori i SIS		Drejtori i SIA		Drejtori i IA		Drejtori i SIA

<i>Tabela 6: Kontrolli Parlamentar dhe Organet e Mbikqyrjes</i>						
Shqipëria	BeH	Kroacia	Kosova	Maqedonia	Mali i Zi	Serbia
Komisioni i Sigurisë Kombëtare	Komisioni i përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri	Komisioni Gjyqsor	Komisioni për punë te brendshme dhe siguri	Komisioni i Mbrojtjes dhe Sigurisë	Komisioni Parlamentar për siguri dhe mbrojtje	Komisioni i Sigurisë dhe Mbrojtjes
Komisioni për punë ligjore administrative publike dhe të drejta të njeriut	Komisioni i përbashkët për Mbikqyrje rreth punës së Inteligjencës-Agjencisë të Sigurisë BeH	Komisioni i Politikave Interne dhe Sigurisë Kombëtare	Komisioni për Agjencionin e Inteligjencës të Kosovës	Komisioni për rëndësisë për hetime		
Komisioni për ekonomi dhe Financa	Komisioni i Sigurisë i Federatës Parlamentare të BeH	Komisioni i Mbrojtjes		Komisioni i Parlamentit për mbikqyrjen e Agjencisë të Inteligjencës dhe Sigurisë dhe Direktorati kundër Inteligjencë		
	Komisioni i Sigurisë i Kuvendit Kombëtar të Republikës Serpska	Këshilli për Mbikqyrje Civile të Agjencisë të Sigurisë së Inteligjencës				

Tabela 7: Institucionet shtetërore të pavarura

Shqipëria	BeH	Kroacia	Kosova	Maqedonia	Mali i Zi	Serbia
Mbrojtësi i Popullit	Institucioni për të drejta të njeriut Omdusper-sonitBdheH	Zyra e auditit shtetor	Ombudspersoni	Ombudspersoni	Ombudspersoni	Ombudspersoni
State Supreme Audit Institution	Parliamentary Military Commissioner	Ombudspersoni	Zyra gjenerale e Auditimit	Zyra shtetërore e Auditimit	Institucioni shtetror I auditimit	Institucioni shtetror I Auditimit
Komisioneri për mbrojtjen e të dhënave personale	Agjensioni për mbrojtjen e të dhënave personale BdheH	Procedures Komisioneri për Mbikëqyrjen e Procedurave të PP	Agjensioni Anti-korrupsion		Këshilli I kontrollit civil për punë të policisë	Komisioneri për informata të rëndësishë publike dhe mbrojtjen e të dhënave personale
Komisioneri për mbrojtjen kundër: diskriminimit	Auditori Shtetror		Agjensioni Shtetror për mbrojtjen e të dhënave personale		Agjensioni për mbrojtjen e të dhënave private	Agjensioni anti-korrupsion
Inspektorati I lartë për deklarimin dhe auditimin e aseteve	Agjensioni anti-korrupsion BdheH					
Mbrojtja e Prokurimit						

*Tabela 8: Vlerësimi I Demokracisë **

Viti	Shqipëria	Bosnia	Kroacia	Maqedonia	Mali i Zi	Kosova	Serbia	Vlerësimi mesatar për Ballkanin Perëndimor 2011
2008	3.82	4.11	3.64	3.86	3.79	5.21	3.79	4.07
2009	3.82	4.18	3.71	3.86	3.79	5.11	3.79	
2010	3.93	4.25	3.71	3.79	3.79	5.07	3.71	
2011	4.04	4.32	3.64	3.82	3.82	5.18	3.64	

* Llogaritja është bazuar në raportin vjetor Freedom House 'Kombet në Tranzicion'. Burimi: Freedom House "Nations in Transit", <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>. Vlerësimi është bazuar në nivelin prej 1 deri 7, me 1 duke përfaqësuar nivelin më të lartë të progresit demokratik dhe 7 deri te më e ulëta.

Bibliografia

1. Dyrmishi, A. et al. (2011). Analiza e kontekstit & Kronologjia e Reformës së Sektorit të Sigurisë në Shqipëri 1991 -2009. Tirana: Instituti për Democracy dhe Ndërmjetësim.
2. Edmunds, Timothy (2007). Reforma e Sektorit të Sigurisë në Shoqëritë në Transformim, Kroaci, Serbia dhe Mali i Zi, Manchester University Press.
3. Edmunds, Timothy (2004). 'Reforma e Sektorit të Sigurisë: Konceptet dhe implementimi,' në: Librin e burimeve për Reformimin e Sektorit të Sigurisë, DCAF, CCMR, Gjenevë, Beograd, ff. 45-60.
4. Hänggi, Heiner, (2004). 'Konceptualizimi i Reformës së Sektorit të Sigurisë dhe Rindërtimi ,' në: Reforma dhe Rindërtimi i Sektorit të Sigurisë, Lit Verlag Munster, ff. 3-18.
5. Hadžović, Denis et al. (2011). Analiza e kontekstit të Reformës së sektorit të sigurisë në BiH 1990-2009. Sarajevë : Qendra për Studime të Sigurisë.
6. Hadžić, Miroslav (2000). Kontrolli Civil i Armatës Jugosllave, në Kontrollin Civil in: Civilian Control of the Military and Police, CCMR, Belgrade, fq. 31-79.
7. Knezović, Sandro dhe Staničić, Mladen (2011). Analiza e kontekstit të Reformës së Sektorit të Sigurisë në Kroaci 1989-2009. Zagreb: Instituti për Marrëdhënie Ndërkombëtare.
8. Qehaja, F, Vrajolli, M. (2011). Analiza të kontekstit të reformës së sektorit të sigurisë në Kosovë 1999-2009. Prishtinë: Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (KCSS).
9. Koneska Cvete., Kotevska, B. (2011). Analiza të kontekstit të reformës së sektorit të sigurisë në Maqedoni 1991-2008. Shkup: Analytica Think Tank.
10. Kolodziej, Edward A. (2005). Siguria dhe mërrëdhëniet ndërkombëtare, Fakulteti i Shkencave Politike, Zagreb.
11. Neumann, Iver B. (2011). The Uses Of Other, Gazeta Zyrtare, BCSP, Beograd.
12. Popović, Đorđe. et al. (2011). Analiza e kontekstit të reformës së sektorit të sigurisë në Serbi 1989-2009. Beograd: Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë.
13. Radević, Rajko, Raičević, N. (2011). Analiza e kontekstit të reformës së sektorit të sigurisë në Mal të Zi 1989-2009. Podgoricë: Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut – CEDEM.

14. Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Predrag Petrović (eds) (2010). Politikat e Sigurisë në Ballkanin Perëndimor CCMR, Beograd.
15. Toje, Asle (2009). Kultura Strategjike si Mjet Analitik, Siguria në Ballkanin Perëndimor, botimi 14, korrik-shtator, CCMR, Beograd, ff. 3 – 23.
16. Kushtetuta e Republikës së Serbisë, Gazeta Zyrtare e RFJ-së (2006). Beograd.
17. Žunec, Ozren (1998). Lufta dhe Shoqëria, Naklada Jesenski i Turk, ff. 143-175.

**Metodologjia e projektit
dhe notat: Vlerësimi dhe
monitorimi i sektorit të
sigurisë në Ballkanin
Perëndimor**

Indeksi i Reformës së Sektorit të Sigurisë: Matja drejt Avancimit të Demokratizimit

Autor: Sonja Stojanović²¹⁵

215 Sonja Stojanović është drejtoresh e Qendërs për Politika të Sigurisë në Beograd, (www.bezbednost.org). Ajo është autore për metodologjinë e matjes së RSS që është përdorur gjatë këtij projekti rajonal kërkimor. Ajo ka një përvojë të gjatë në matjet e RSS-ve në shoqëritë në tranzicion nga perspektiva e shoqërisë civile.

Shkurtesat dhe Akronimet

BCSP	Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë
BiH	Bosnja e Herzegovina
CEDEM	Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut
CSO	Organizatë e Shoqërisë Civile
CSS	Qendra për Studime të Sigurisë, Sarajevë
DAC	Komiteti për Asistencë të Zhvillimit i OECD-së
DCAF	Qendra e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura
BE	Bashkimi Evropian
FoAI	Liria e Qasjes në Informata, që i referohet edhe të drejtës edhe igjit
KCSS	Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë
IDM	Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
IMO	Instituti për Marrëdhënie Ndërkombëtare
NATO	Organizata e Traktatit Veri-Atlantik
OECD	Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
OSCE	Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunim në Evropë
PSC	Kompani Private e Sigurimit
RSS	Reforma e Sektorit të Sigurisë
SSRI	Indeksi i Reformës së Sektorit të Sigurisë
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara

*“Jo çdo gjë që mund të numërohet ka rëndësi
dhe jo çdo gjë që ka rëndësi mund të numërohet”*

Albert Einstein²¹⁶

1. Hyrje

Ndërsa përpjekjet për mbikëqyrje dhe llogaridhënie të ofruesve të sigurisë janë çështje po aq të vjetra sa edhe vetë studimi i demokratizimit, interesi i komunitetit ndërkombëtar në reformimin e sigurisë në shtetet e tjera është një fenomen më i ri. Reforma e sektorit të sigurisë (RSS) ka qenë prioritet kryesor i donatorëve ndërkombëtarë gjatë dy dekadave të fundit. Si rajon, Ballkani Perëndimor ka qenë pikë qendrore e përpjekjeve të RSS-së me kontribut substancial nga komuniteti ndërkombëtar. Qëllimi përfundimtar prapa prioritizimit të RSS-së ka qenë stabilizimi i rajonit duke i rivendosur institucionet funksionale të sigurisë dhe mekanizmat e mbikëqyrjes. Mirëpo, aktivitetet që synojnë zhvillimin e kapaciteteve të shoqërisë civile për ushtrim aktiv të mbikëqyrjes mbi ofruesit shtetëror dhe joshetëror të sigurisë dhe kontrolluesit e tyre kanë qenë të kufizuara. Më të zakonshme kanë qenë qasjet e përqendruara kah shtetet në RSS. Ajo që ka munguar ka qenë një qasje gjithëpërfshirëse për RSS që e pranon shoqërinë civile si shtyllë të rëndësishme të qeverisjes duke e theksuar kontrollin demokratik, promovuar transparencën dhe monitoruar në mënyrë të pavarur ofruesit e sigurisë me qëllim të rritjes së llogaridhënies së tyre.

Në këtë kontekst lindi edhe motivimi për të zhvilluar metodologji rigorozë sistematike për vlerësimin dhe monitorimin e sektorit të sigurisë nga perspektiva e organizatave të shoqërisë civile (OSHC). Ky kapitull paraqet një kuadër për matjen²¹⁷ e cilësisë së qeverisjes demokratike në sektorin e sigurisë në shtetet demokratike. Ai është zhvilluar nga një OSHC, për përdorim nga OSHC-të tjera, me qëllim përforcimin e vlerësimeve të nxitura nga brenda vetë shteteve dhe të marrjes së pronësisë lokale në reformimin e sektorit të sigurisë.

Metodologjia është zhvilluar fillimisht nga Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë (BCSP),²¹⁸ një think tank i pavarur me seli në Serbi, për përdorim në vlerësimin dhe monitorimin e reformës së sektorit të sigurisë në Serbi. Metodologjia më pas u zgjerua dhe avancua përmes një projekti të hulumtimit bashkëpunues që është kryer nga një

216 Cituar në Williams, 2011.

217 “Vlerësimi i referohet grumbullimit të të dhënave për të përshkruar apo për ta kuptuar çështjen më mirë, matja është procesi i numërimit të të dhënave të vlerësimit, hulumtimi i referohet përdorimit të të dhënave për qëllim të përshkrimit, parashikimit dhe kontrollimit si mjet për ta kuptuar më mirë fenomenin që po shqyrtohet, dhe vlerësimi i referohet krahasimit të të dhënave me një standard me qëllim të gjyqimit të vlerës apo cilësisë.” Huitt, W., Hummel, J., & Kaeck, D. (2001).

218 BCSP është themeluar si qendër për Marrëdhëniet Civilo-ushtarake (CCMR) (www.bezbednost.org) në vitin 1997. Është OSHC-ja më e vjetër e specializuar në çështjet e sigurisë në Ballkanin Perëndimor. Në vitin 2010, CCMR është riemëruar si Qendra e Beogradit për Siguri.

konsortium joformal prej shtatë OSHQ-ve nga Ballkani Perëndimor,²¹⁹ ku secila nga to ka kryer vlerësime për kontekstet e tyre përkatëse të RSS-së.

Rezultatet e këtyre vlerësimeve kanë rezultuar përveç produkteve të tjera në rastet studimore të shteteve që mund të gjenden në këtë vëllim. Synimi më i madh i projektit rajonal ishte që të zhvillojë një mjet për hulumtim dhe avokim për organizatat e shoqërisë civile që janë të interesuara në mbikëqyrjen gjithëpërfshirëse të sektorit të sigurisë në shtetet e tyre përkatëse. Prandaj, standardet për vlerësimin e përparimit në RSS janë përzgjedhur në pajtim me rolin mbikëqyrës të shoqërisë civile. Metodologjia është ndërtuar për të reflektuar sfidat kryesore në RSS në shtetet që janë në tranzicion drejt demokracisë.

Në këtë kapitull ju kam paraqitur një histori të shkurtër të zhvillimit të metodologjisë, që përcillet me diskutim për originalitetin e metodologjisë, sfidat kryesore dhe pasojat e përdorimit të saj, diskutime për të dhënat e mbledhura, dhe disa shembuj të kuadrit matës. Në fund kam paraqitur disa vërejtje përmbyllëse për mësimet e nxjerra dhe idetë për kërkime në të ardhmen.

2. Historiku: Pasqyrim i indeksit

Versioni pilot i metodologjisë (Stojanovic in Hadzic et al. 2009, fq. 67-100) është krijuar dhe testuar në një rast studimi të sektorit të sigurisë në Serbi nga viti 2006-2008, që është kryer nga BCSP. Rezultatet e fazës së parë të monitorimit të RSS-së në Serbi janë paraqitur në librin vjetor të RSS-ve në Serbi, 2008 Hadzic, Milosavljevic, Stojanovic dhe Ejodus, 2009). Si pikë nisje, përkufizimi i Hënggit për një lloj ideal të një sektori të sigurisë të reformuar, në thelb synonte ofrim efikas dhe efektiv të shtetit dhe sigurisë njerëzore brenda kornizës së qeverisjes lokale, (Bryden dhe Hënggi, 2004, fq.1) është përdorur për identifikimin e tri dimensioneve agregate të RSS-së 1) qeverisjen demokratike; 2) ofrimin efektiv të sigurisë, dhe 3) ofrimin efektiv të sigurisë njerëzore dhe kombëtare. Libri vjetor përmban analiza për të dhënat në dispozicion për publikun lidhur me përparimin në reformimin e sektorit të sigurisë në këto tri dimensione. Secila nga këto tri dimensione është ndarë edhe më tutje në kritere dhe nënkritere (shih tabelën 1).

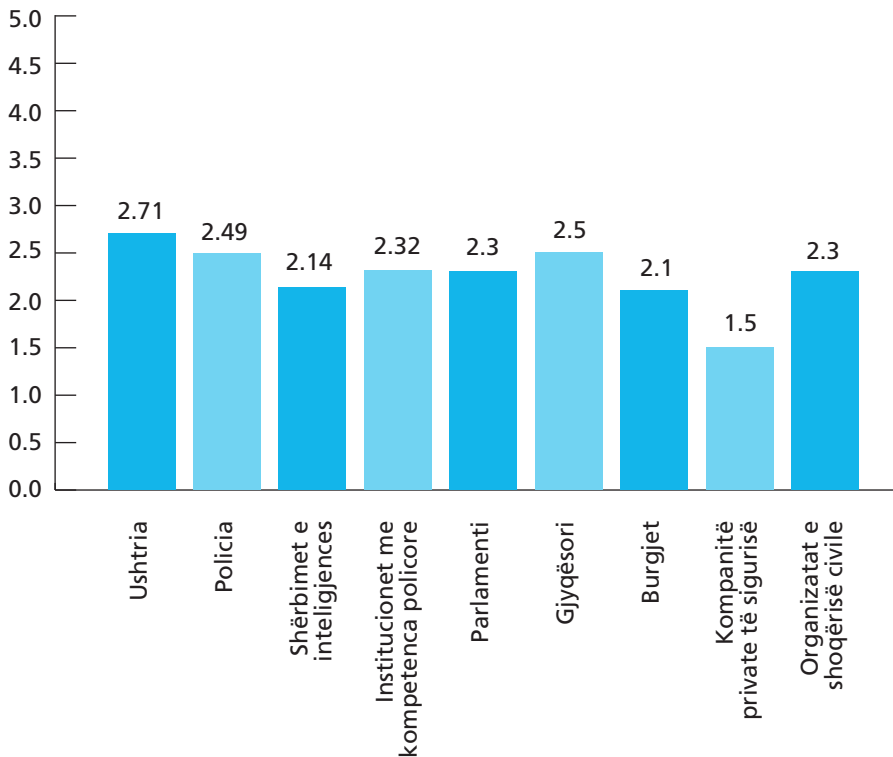
219 Partnerët, projekti "Ndërtimi i kapaciteteve të shoqërisë civile për vlerësimin dhe monitorimin e RSS-së në Ballkanin Perëndimor" 2009-2011 përfshijnë: Analytika, Shkup; BCSP, Beograd; Qendra për Studime të Sigurisë (CSS) Sarajevë; Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM), Podgoricë; Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (KCSS) Prishtinë; instituti për Marrëdhënie Ndërkombëtare (IMO), Zagreb; dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), Tiranë. Përveç kësaj, projekti është përkrahur edhe nga Qendra e Gjenezës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) dhe financuar nga Ministria Norvegjeze për Punë të Jashtëm.

Tabela 1: Dimensionet, kriteret dhe nënkriteret e reformimit të sektorit të sigurisë të përdorura gjatë hulumtimit pilot nga BCSP (2006-2008)

DIMENSIONI	KRITERI	NËN-KRITERI	Notat e dhëna			
			AKTORET			
			Aktorët Ligjor që përdorin forcën (policia, ushtria, shërbimet e inteligjencës)	Aktorët ligjor që nuk e përdorin forcën (parlamenti, qeveria, gjyqësori)	Aktorët që nuk parashihen me ligj që përdorin forcën (kompanitë private të sigurisë)	Aktorët që nuk parashihen me ligj që nuk përdorin forcën (OSHQ-të, academia etj.)
QEVERISJE DEMOKRATIKE	Përfaqësimi	Përfaqësimi I gruas	✓			
		Përfaqësimi I pakicave kombëtar/eetnike	✓			
	Transparenca	Transparenca e përgjithshme	✓		✓	✓
		Transparenca financiare	✓			
	Llogaridhënia – kontrolli civil demokratik dhe mbikëqyrja publike	Kontrolli nga ekzekutivi	✓	Kompetencat, kapacitetet dhe burimet për ushtrimin e kontrollit mbi ofruesit e sigurisë dhe menaxherëve të tyre	✓	Kapaciteti për të ushtruar kontroll mbi ofruesit e sigurisë
		Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare	✓		✓	
		Rishikimi gjyqësor	✓		✓	
		Mbikëqyrja nga institucione te pavarura shtetore (ombudspersona, agjenci anti korrupsion, etj)	✓		✓	
	Sundimi i ligjit	Rechtsstaat (shteti ligjor)	✓		✓	✓
		Mbrojtja e të drejtave të njeriut	✓		✓	✓
	Pjesëmarrja (Pjesëmarrja e qytetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile)	Pjesëmarrja në politikëbërje	✓			
		Pjesëmarrja në zbatimin dhe vlerësimin e politikave	✓			
EIKASITETI	Qeverisja e mirë		✓			
	Menaxhimi i burimeve njerëzore		✓			
	Menaxhimi financiar		✓			
EFEKTHMËRIA	Integrimi I sektorit të sigurisë		✓	✓	✓	
	Legjitimiteti I sektorit apo aktorëve		✓	✓	✓	
	Raporti ndërmjet synimeve, burimeve dhe rezultateve		✓		✓	

Njësia dominuese e analizave në atë kohë kanë qenë aktorët individual apo komponentët e sektorit të sigurisë. Secili aktor kryesor e ka pranuar nga një gradë. Të dhënat janë mbledhur dhe analizuar në mënyrë që notat t'i jepen aktorëve si në vijim: ushtrisë, policisë, shërbimeve të inteligjencës, institucioneve me disa kompetenca policore (administratës doganore, policisë taticore dhe Administratës për parandalimin e pasuritit të parave), burjeve, kompanive private të sigurisë dhe organeve të pavarura shtetërore që janë në krye të monitorimit dhe kontrollit të aktorëve të përmendur më lartë (përfshirë këtu edhe asamblenë kombëtare, gjyqësorin dhe organizatat e shoqërisë civile). Për rezultate të ciklit të parë të hulumtimit, shih tabelën 2.

Tabla 2: Rezultatet e aplikimit të indeksit të RSS-së në Serbi (2006-2008)



Libri Vjetor ishte referenca e parë që e mbulonte sektorin e sigurisë në mënyrë gjithëpërfshirëse dhe është përdorur gjerësisht nga politikëbërësit, praktikuesit e sigurisë dhe Komisioni Evropian si bazë për matjen e përparimit në RSS në Serbi. Vlera e shtuar e projektimit fillestar të metodologjisë ishte qasja e saj e bazuar në aktorë, e cila është më e favorshme për avokim në nivel kombëtar, pasi që mediat dhe profesionistët e sigurisë ishin më të interesuarit se cili institucion është më i suksesshmi

e cili me pak i suksesshëm sipas indeksit tonë. Niveli i gradimit ose vlerësimit nga 1 (e dobët) deri në 5 (shkëlqyeshëm), është përdorur nga shkollat në rajon (1=dobët, 5=A), në mënyrë që të kuptohet më lehtë si nga profesionistët e sigurisë ashtu edhe nga publiku i gjërë.

3. Ndryshimet në Metodologji

Në interes të përmirësimit, metodologjia nga pilot studimi është shqyrtuar së bashku me partnerët nga projekti dhe profesionistët e sigurisë. Pas një vlerësimi kritik, janë ofruar sugjerime në sesionet e rishikimeve nga profesionistët e fushës të organizuara në Beograd, Bruksel dhe Gjenevë.²²⁰ Kjo ka rezultuar në vendimin për ndryshimin e fokusit të hulumtimit. Dimensionet e efikasitetit dhe efektshmërisë janë hequr nga faza e dytë e hulumtimit për shkak të vështirësive të identifikuar në versionin pilot, në mënyrë specifike nevoja për ekspertizë më të gjere teknike dhe qasja në të dhëna konfidenciale (Stojanovic in Hadzic et al. 2009, fq. 67-100). Lidhur me çështjen e parë, për një vlerësim serioz të efikasitetit të veprimeve të aktorëve ligjorë që përdorin forcë (policia, ushtria dhe shërbimet e inteligjencës), është thelbësore që të kenë njohuri të specializuar dhe ekspertizë teknike. Për shembull, për të përkufizuar tregues adekuat të efikasitetit të policisë në luftimin apo parandalimin e krimit, është e nevojshme që të kemi ekspertizë kriminologjike. Ky lloj i ekspertizës zakonisht kërkon punë me vite të tëra në polici apo trajnim të specializuar që është i rrallë tek aktorët e shoqërisë civile. Së dyti hulumtimi është përballur me mungesë të të dhënave në dispozicion që do të mundësonin një matje më të saktë të efikasitetit të secilit akter në ofrimin e sigurisë fizike për qytetarët. Për shembull, gatishmëria luftarake e ushtrisë zakonisht kryhet vetëm si pjesë e vlerësimeve të brendshme dhe klasifikohet në secilin shtet. Është vështirë që të matet efektshmëria e të gjitha institucioneve, në veçanti të atyre në sektorin e sigurisë. Për shembull, efektshmërinë e disa aktorëve të caktuar ligjor të sigurisë, si ushtria apo shërbimet e inteligjencës, nuk mund të matet tërësisht në rrethana normale (të paqes). Me fjalë tjera, efektshmëria e forcave të armatosura mund të vlerësohet me saktësi vetëm gjatë gjendjes së luftës apo menjëherë pas saj. Po kështu, efektshmëria e shërbimeve të inteligjencës nuk mund të vlerësohet në parim vetëm në bazë të informatave që bëhen publike nga mbikëqyrësit e tyre civil apo zyrtarët e inteligjencës. Kjo zakonisht ndodhë pasi që shërbimet e inteligjencës ta kenë parandaluar me sukses ndonjë veprim që bie në kompetencën e tyre.

Për shkak të këtyre sfidave serioze lidhur me qasjen në të dhëna dhe kontrollin e cilësisë së interpretimit të të dhënave, është marrë një vendim për ruajtjen e përqendrimit tematik të cilësisë së qeverisjes demokratike në sektorin e sigurisë. Kjo korrespondon me llojin e ekspertizës që zakonisht është në dispozicion në shoqërinë civile dhe me rolin mbikëqyrës të shoqërisë civile. Qëllimi përfundimtar ka qenë që të lejohen hu-

220 Hartimi i metodologjisë – përfshirë komponentët e ndarë për planifikim, monitorim dhe matje RSS – është diskutuar në mënyrë të thellë në dy takime me ekspertë të huaj. I pari është mbajtur në bashkëpunim me DCAF-in në Gjenevë brenda kornizës së Forumit Ndërkombëtar të Sigurisë, më 20 maj 2009. I dyti është mbajtur me Qendrën Evropiane për Politika në Bruksel (EPC), më 17 mars 2009.

lumtuesit që të përdorin indeksin si një platformë e bazuar në dëshmi për ushtrimin e mbikëqyrjes publike të tërë sektorit të sigurisë në shtetet e tyre përkatëse. Prandaj, standardet për vlerësimin e përparimit në RSS u përzgjedhën për të reflektuar perspektivën mbikëqyrëse të shoqërisë civile dhe sfidat kryesore të RSS-së në shtetet në tranzicion drejt demokracisë.

Ndryshimi i dytë i madh në metodologji ishte një kalim nga një qasje e orientuar në aktorë në një qasje të gjerë sektoriale, që shpjegohet në detaje më poshtë. Gjatë studimit pilot u bë e qartë që disa kriteret e reformimit nuk kishin rëndësi të njëjta për të gjithë aktorët, dhe që ata nuk mund të aplikoheshin njëllëj. Për shembull, standardet për transparencë nuk janë të njëjta në kompanitë private të sigurimit (KPS) dhe tek aktorët ligjor të autorizuar për të përdorur forcë (p.sh. Policia, ushtria etj.). KPS-të duhet t'i ofrojnë disa informata për autoritetet publike, por si biznese private ato nuk kanë obligim ndaj qytetarëve që të jenë transparente në të njëjtën masë si ato institucione që financohen nga tatimpaguesit (përveç nëse ato kontraktohen nga institucionet publike).

Aktorët ligjor veprojnë në bazë të një kontrate sociale me qytetarët prandaj kanë obligim më të madh për të dhënë informata lidhur me funksionimin e tyre. Po kështu do të ishte e pakuptimtë që të pritët nga qytetarët që të marrin pjesë në krijimin dhe implementimin e politikave të sigurisë të kompanive private të sigurisë, pasi që ato janë agjenci ekonomike që nuk parashihen me ligj. Për më tepër sipas modelit të bazuar në aktorë, aplikimi i kriterëve të mbikëqyrjes për t'i mbikëqyruar vetë organet (p.sh. parlamentin, gjyqësorin, ekzekutivin dhe autoritetet e pavarura shtetërore apo OSHC-të) e mat me më pak saktësi atë që është qëllimin kryesor të RSS-së – kontrollin efektiv mbi ofruesit e sigurisë. Hulumtimi jonë ka qenë i interesuar në përcaktimin e asaj nëse organet mbikëqyrëse e kryejnë rolin e tyre mbikëqyrës, e jo nëse ato janë nën mbikëqyrjen e dikujt tjetër. Arsyetimi i dytë për kalimin nga qasja e bazuar në aktor në qasjen e bazuar në sektor është që qasja e bazuar në sektor e mbulon në mënyrë më reale qëllimin për ofrimin e sigurisë njerëzore si një rezultat që jepet për qytetarët, pavarësisht nga ofruesit. Siguria njerëzore reflektohet në ndjenjat e sigurisë dhe besimin që qytetarët e perceptojnë përmes bashkëveprimit të një mori institucionesh. Për shembull, metodologjia nuk i ka udhëzuar më hulumtuesit që të vlerësojnë ndarazi cilësinë e mbrojtjes së të drejtave të njeriut nga policia, ushtria, shërbimet e inteligjencës etj., por që të vlerësojnë me një shkallë për cilësinë e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në tërë sektorin e sigurisë. Metodologjia e përmirësuar është inspiruar nga qasja gjithëpërfshirëse në reformën e sektorit të sigurisë, e cila i trajton të drejtat e njeriut dhe sigurinë kombëtare si qëllime të barabarta të politikave të sigurisë duke e njohur kontributin si të aktorëve joshtetëror ashtu edhe atyre tradicional në zbatimin e këtyre qëllimeve.

Të dhënat janë mbledhur për secilin aktor (si në hulumtimin e mëparshëm) dhe janë grumbulluar në bazë të tendencave të përbashkëta, me një notë të përgjithshme të paraqitur për secilin kriter. Ndarja e të dhënave është bërë sipas formatit të përgjithshëm të vlerësimit me gradë, që është përshkruar në më shumë detaje më poshtë. Gjatë mbledhjes dhe interpretimit të të dhënave, hulumtuesit i kanë respektuar tiparet e veçanta të aktorëve në nivel të treguesve individual (për shembull, bërja

e dallimit ndërmjet niveleve të dëshirueshme të transparencës tek agjencitë me funksione shumë të ndryshme). Përveç kësaj, dallimet në thellësi dhe cilësia e mbikëqyrjes të ushtruar mbi disa institucione specifike janë dhënë në sqarimin që i shoqëron notat. Në këto sqarime, disa 'kampionë' dhe 'studentët më të dobët' janë identifikuar dhe mbështetur me prova, për qëllim të avokimit.

Prandaj, në ciklin e dytë të projektit (2009–2011), metodologjia është zgjeruar në dy drejtime: së pari, procedurat e reja të hulumtimit janë zhvilluar me qëllim të përmirësimit të vlefshmërisë së rezultateve; së dyti, indeksi ka kaluar nëpër përmirësime empirike përmes zbatimit të tij jo vetëm në Serbi por në hulumtim në të gjithë Ballkanin Perëndimor. 'Indeksi i RSS'-së është ndarë dhe testuar nga gjashtë organizata partnere²²¹ në komponentin rajonal të studimit, që ka rezultuar në publikime individuale për RSS-në në secilin nga shtetet përkatëse në Ballkanin Perëndimor Perëndimor.²²² Ndërsa në këtë publikim gjetjet e hulumtimit nuk janë paraqitur në mënyrë krahasuese, metodologjia e standardizuar është përdorur nga konzorciumi me qëllim të testimit e zbatimit të tij në kontekste të ndryshme, duke e përmirësuar fokusin e tij dhe theksuar treguesit e krahasueshëm.

Tabela 3: Qasja sipas aktoreve qasjes së gjërë sektoriale për matjen e qeverisjes demokratike në sektorin e sigurisë

Qasja e orientuar sipas aktorëve	Qasja e orientuar sipas aktorëve
<ul style="list-style-type: none"> • Lejon analiza më të thella të secilit akter (p.sh ushtrisë, policisë..) • Njeh funksione të ndryshme të organizatave të ndryshme dhe zhvillon tregues specific • Është më interesante për avokimin local <p>Sfidat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Është i vështirë për t'i integruar rezultatet, të cilat numerikisht l reflektojnë gjetjet për lloje të ndryshme të aktorëve • e rangon rëndësinë e aktorëve 	<ul style="list-style-type: none"> • Jo të gjithë kriteret janë relevante për secilin akter • E mbulon më mirë sigurinë njerëzore si rezultat dhe shërbim l ofruar për qytetarët, pavarësisht nga ofruesit • Është më i orientuar kah konteksti, duke mar para sysh ndërveprimin ndërmjet aktorëve të ndryshëm. • Është më interesant për avokim ndërkom-bëtar dhe rajonal pasi që mbledh të dhëna për të gjithë sektorët <p>Sfidat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si metodë inovative dhe relativisht e pates-tuar, paraqet sfida në implementim • Potencialisht më pak interesante për avokim lokal • Mund ta bartë fokusin larg disa aktorëve të dallueshëm të cilët mund të shërbejnë si shembull të praktikave më të mira dhe më të këqija

221 Për këtë qëllim, BCSP ka organizuar trajnime gjatë së cilave Indeksi i RSS-së dhe rezultatet e studimeve të shteteve janë reviduar. Ndërmjet Seancave të trajnimit punonjësit e BCSP-së dhe DCAF-it kanë qenë të ngarkuar me bashkërendimin e hulumtimit dhe kryerjen e mentorimit për OSHQ-të pjesëmarrëse.

222 Përfshirë 'Analizën e Kontekstit të RSS-së' të publikuar në secilin shtet dhe në këtë vëllim.

Vëmendje shumë e madhe i është kushtuar përcaktimit të asaj se a janë procedurat dhe instrumentet të aplikueshme (p.sh të verifikueshme kur i nënshtrohen provës së hipotezës) në tërë rajonin. Risitë e rëndësishme në grumbullimin e të dhënave dhe metodat e validimit kanë përfshirë konsultime me gazetarë dhe përfaqësues profesional të autoriteteve shtetërore të Serbisë, si dhe krijimin e Komitetit Rishikues të Ekspertëve të përbërë nga tre rishikues të pavarur.²²³

4. Qëllimet e metodologjisë së përmirësuar

Dobësitë dhe sfidat e vërejtura në projektimin pilot kanë shpënë në inovacione metodologjike që pastaj kanë ripërkufizuar ambicien e hulumtimit. Metodologjia e përmirësuar është zhvilluar për të:

1. Krijuar një instrument metodologjik për matjen e RSS-së nga perspektiva e shoqërisë civile në shtetet në tranzicion;
2. Gjeneruar dhe ndarë njohuri të dobishme mbi gjendjen e qeverisjes demokratike në sektorin e sigurisë;
3. Justifikuar qasjen tërësore të sektorit dhe bashkëveprimin ndërmjet komponentëve individual të sektorit të sigurisë;
4. Rritur potencialin e advokimit të shoqërisë civile, në bazë të të dhënave të sistematizuara;
5. Rritur kapacitetet dhe përkushtimin e aktorëve të shoqërisë civile për forcimin e mbikëqyrjes demokratike mbi sektorin e sigurisë.

5. Komponentët e Metodologjisë

Para grumbullimit të të dhënave empirike, hulumtuesve iu është dashur që ta gjejnë një përgjigje ndaj problemit të përcaktimit se çka nënkupton reformimi i sektorit të sigurisë, me fjalë tjera, se si do të duhej të dukej një 'sektor i reformuar i sigurisë'. Sipas Timothy Edmunds (2003, fq.20-21), përzgjedhja duhet të shikohet nga tri perspektiva: a) nga Perspektiva e një lloji ideal të një sektori të reformuar të sigurisë; b) në bazë të standardeve rajonale të reformimit; dhe c) në bazë të procesit të reformimit në një shtet të caktuar (qasja e lehtësimit të procesit).

Qasja e parë kërkon një kornizë të përgjithshme të definuar më parë apo një lloj ideal të sektorit të reformuar. Përkufizimi i Hänggi-t është përdorur për atë qëllim në këtë hulumtim, siç është përshkruar më lartë. Të tri dimensionet e ofruara nga Hänggi mund të interpretohen si qëllime përfundimtare të RSS-së ndonëse ato nuk janë arritur plotësisht as në demokracitë e zhvilluara. Siç është konstatuar nga Bredow dhe Germann (2003, f.167) "objektivi [...] i RSS-ve është që të optimizojë fuqinë mbrojtëse të sektorit të sigurisë dhe, në të njëjtën kohë, t'i minimizojë rreziqet e qenësishme

²²³ Kjo çështje është paraqitur në më shumë detaje në pjesën e këtij Kapitulli që flet për grumbullimin e të dhënave.

shtrënguese për kulturën demokratike në zhvillim e sipër.' Kjo është paradoksale, pasi që sukcesi zakonisht matet në situata të krizave por shmangja e krizave është njëra nga synimet e reformës.

Kutia 1: Ku është i zbatueshëm ky kuadër?

Nuk ekziston ndonjë matje tërësisht anjanëse, prandaj metodologjia e përdorur në këtë projekt nuk përbën përjashtim. Mjetet e përdorura për matje janë të bazuara në vlera dhe norma të caktuara, zakonisht të palës në emër të së cilës bëhet matja. Logjika e asaj që është e duhur që e kishte udhëhequr ekipin e BSCP-së në përkufizimin e kriterëve për secilin dimension dhe në përcaktimin e treguesve e reflekton supozimin normativ që një reformë e 'vërtetë' e sektorit të sigurisë ndodh vetëm në shtetet që e kanë filluar demokratizimin. Andaj, në këtë metodologji, edhe niveli më i ulët 1 supozon që minimalisht zgjedhjet e para demokratike janë mbajtur tashmë. Ndryshe nga anketa vjetore e Freedom House (Liria në Botë), ne nuk japin nota për vendet "jo të lira" apo për reformat që kanë ndodhur në regjimet jodemokratike. Përveç kësaj, ky indeks i RSS-së e ka pranuar trashëgiminë kontinentale ligjore dhe atë të administratës publike, si dhe standardet e vendosura nga organizatat ndërkombëtare (në veçanti organizatat Evropiane, si p.sh Këshilli i Evropës). Në këtë kontekst, shteti shihet si 'ofruesi dominant i sigurisë' dhe mekanizmi i mbikëqyrjes dhe autoriteti për qeverisje të sigurisë vjen 'nga lart' (nga institucionet ligjore) dhe nga burimet ligjore. Pasi që ideja e shtetit si model i dëshirueshëm i organizimit social është presupozuar këtu, ky model me siguri nuk do të jetë plotësisht i zbatueshëm në rajonet ku ky koncept i shtetit nuk është pranuar ende.

Metodologjia jonë gjithashtu paraqet sfidat për t'u përdorur në analizimin e shteteve federale me shumë nivele të qeverisjes dhe strukturës së mbikëqyrjes (përfshirë, si në studimin tonë, Bosnjen dhe Hercegovinën).

Në të kuptuarit e RSS-së si proces, qasja jonë ka qenë se është e mundshme që të matet me saktësi vetëm niveli i RSS-së në një pikë të caktuar kohore dhe që kjo kërkon përdorimin e një modeli ideal të një sektori të reformuar si standard. Për ta zhvilluar shkallën e matjes, ka qenë e nevojshme që edhe më tutje të përkufizohen kriteret dhe përmbajtja e tyre për secilin dimension të reformës. Secili dimension është dashur që të funksionalizohet në kriter dhe kriteret janë zhvilluar edhe më tutje në fusha të vëzhgimit. Kemi konsideruar që dimensionet që gjenden në përkufizimin e RSS-ve që është dhënë më lart nuk janë absolute dhe e kanë manifestuar vetën ndryshe në shtete të ndryshme. Përveç kësaj, përkufizimi të përgjithshëm i RSS-ve e krijon një supozim normativ të ekzistencës apo aspiratës për një sistem politik demokratik. Mirëpo, mënyra se si kjo normë implementohet varet nga kultura dominuese politike dhe tradita e administratës publike në një shtet. Për shembull, e njëjta formë e mbikëqyrjes politike mbi agjencitë e inteligjencës së sigurisë është 'funksionalizuar' në mënyrë të ndryshme në shtete të ndryshme, në varësi të marrdhënieve ndërmjet degës së ekzekutivit, legjislativit dhe gjyqësorit dhe marrdhënieve të tyre me shoqërinë civile. Rrjedhimisht, mbikëqyrja e agjencive të sigurisë-inteligjencës e kryer nga një komision i caktuar nga qeveria (siç është rasti në MB) është po aq demokratik dhe

legjitim sa ai i kryer nga një komision parlamentar (si në Gjermani) apo nga Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje që e mbikëqyrë policinë dhe ushtrinë (si në Serbi), apo kur një organ i veçantë, i përbërë prej përfaqësuesve të shoqërisë civile, përfshihet në mbikëqyrje parlamentare (siç është rasti në MB) është po aq demokratik dhe legjitim sa ai i kryer nga një komision parlamentar (si në Gjermani) apo nga Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje që e mbikëqyrë policinë dhe ushtrinë (si në Serbi), apo kur një organ i veçantë, i përbërë prej përfaqësuesve të shoqërisë civile, përfshihet në mbikëqyrje parlamentare (siç është rasti në Komisionin Civil të Mbikëqyrjes në Kroaci).

Duke u nisur nga normat që janë të aplikueshme në Evropë, ku ne kemi dashur ta aplikojmë Indeks të tonë, ne kemi vendosur që të funksionalizojmë dimensione të ndryshme të një sektori të sigurisë të reformuar në mënyrë ideale në pajtim me standardet e OKB-së dhe organizatave rajonale Evropiane (OSBE, Këshilli i Evropës, BE, NATO). Kjo është në përputhje me qasjen rajonale për matjen e reformës. Mirëpo, mangësia e kësaj qasjeje është që këto standarde nuk ofrojnë mjetet e duhura për matje gjithëpërfshirëse të RSS-së. Mirëpo, njësitë tona themelore analitike janë nxjerr nga standardet e përgjithshme minimale dhe ato pastaj janë kthyer në kritere të RSS-së, Kështu është krijuar versioni i parë i Indeksit të RSS-së, i cili ka qenë i përbërë prej 22 kritereve të ndryshme. Pas kësaj, rëndësia e kritereve të ndryshme është debatuar në seminaret e mbajtura në Beograd dhe Oslo, të cilat kanë përfshirë pjesëmarrjen e ekspertëve ndërkombëtar.²²⁴ Ngjashmëritë ndërmjet njëzetë e dy kritereve fillestare i kanë mundësuar ato që të jenë të konsoliduara në mënyrë logjike në grupe më të vogla të kritereve në bazë të së cilave ka filluar mbledhja e të dhënave gjatë vitit të parë të projektit.²²⁵ Pas disa versioneve, përzgjedhja është ngushtuar në tetë kritere përfundimtare.²²⁶ Kriteret në vijim janë përzgjedhur brenda komponentit rajonal të projektit: (1) Shteti ligjor; (2) kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare; (3) kontrolli gjyqësor dhe mbikëqyrja; (4) mbikëqyrja nga organet e pavarura shtetërore; (5) kontrolli dhe mbikëqyrja ekzekutive; (6) transparenca e përgjithshme; (7) transparenca financiare; dhe (8) përfaqësimi.

224 Përveç kontributeve të hulmuesve të BCSP-së dhe pranisë së bashkëpunëtorëve si Djordje Vukovic (CESID), Bogoljub Milosavljevic dhe David Laë (DCAF), të cilët që të gjithë kanë qenë të përfshirë në funksionalizimin e Indeksit, ne kemi pranuar komente të dobishme nga hulmuesit nga Instituti Norvegjez për Punë Ndërkombëtare pas një prezantimi të mbajtur në maj të vitit 2008 dhe nga një grup i studentëve të regjistruar në Programin e Masterit për Siguri Ndërkombëtare pranë Fakultetit të Shkencave Politike në Univerzitetin e Beogradit dhe në fund nga pjesëmarrësit e programit të rajonal të DCAF-it "Young Faces", me pjesëmarrjen e të cilëve është testuar metodologjia.

225 Një mjet interesant për përcaktimin e nivelit të rëndësisë për secilin kriter është hartuar nga një ekip nga Instituti për Demokratizim, e cila ka punuar në zhvillimin e Indeksit shoqëria e hapur. Brenda kornizës së këtij hulmimit, dy pyetësorë iu janë dhënë ekspertëve dhe ata përmbanin një listë të kritereve për shoqëri të hapur. Pyetësori i parë është përdorur për të vlerësuar nivelin e implementimit të asaj që quhet e hapur në Kroaci. I dyti ka qenë një shkallë e rëndësisë, në të cilën në bazë të së cilës ekspertët e kanë gjykuar rëndësinë e secilit kriter për arritjen e nivelit ideal të të qenit të hapur në cilëndo shoqëri. Për më shumë detaje, shih Goldstein, Simon (2006) Indeksi i Shoqërisë së Hapur, Kroaci 2006 (DEMO: Zagreb).

226 Dy kritere tjera trelevante për qeverisje demokratike, të drejta të njeriut dhe pjesëmarrje, janë analizuar në të dy ciklet e hulmimit në rastin e Serbisë. Mirëpo, për shkak të burimeve të kufizuara në projektin rajonal, këto dy kritere janë përfshijtur.

Secilit kriter i është bërë nënndarja në fusha të vëzhgimit. Me qëllim të zhvillimit të një instrumenti të standardizuar, secili kriter nuk ka më shumë se pesë fusha të vëzhgimit. Në përcaktimin e kriterëve të ndryshëm dhe zbërthimin e tyre në fusha të vëzhgimit, ne jemi mbështetur në norma të njohura ndërkombëtare për qeverisjen e sigurisë demokratike duke u përpjekur në të njëjtën kohë që ta shmangim mbivendosijen e përkufizimeve për kriterë të ndryshme. Për shembull, në mënyrë që të analizohet disponueshmëria publike e të dhënave është e rëndësishme që të kuptohet dhe ekzaminohet implementimi i përjashtimeve kryesore të kësaj të drejte: kufizimet që kanë të bëjnë me mbrojtjen e privatësisë dhe kufizimet që kanë të bëjnë me informatat e klasifikuara me qëllim të mbrojtjes së sigurisë kombëtare. Prandaj, ne e kemi theksuar peshimin e të drejtës për qasje në informata të rëndësishme për publikun me nevojën për mbrojtjen e privatësisë së individëve dhe sigurinë si e mirë publike. Brenda kriterit të transparencës financiare, kemi theksuar dy fusha kryesore ku qasja e publikut në të dhëna ka me të vërtetë për qëllim parandalimin e korrupsionit dhe rritjen e efikasitetit: transparenca e planifikimit të buxhetit, ekzekutimi dhe raportimi i institucioneve shtetërore; dhe prokurimi publik. Për kriterin e transparencës së përgjithshme janë theksuar tri fusha të ndërlidhura të vëzhgimit: 1. Qasja në informata të rëndësishme për publikun, 2. Mbrojtja e të dhënave private dhe 3. Mbrojtja e të dhënave të klasifikuara. Për transparencën financiare, janë ekzaminuar dy fusha të vëzhgimit: transparenca e buxhetit dhe 2. Transparenca e prokurimit publik.

Qëllimi jonë ishte që të shmangim vlerësimin e dyfishtë, apo mbivlerësimin e faktorëve të ndryshëm duke i matur të njëjtat aspekte disa herë në kuadër të kriterëve të ndryshme. Për shembull, me qëllim të shmangies së dyfishimit të kriterëve, është rënë dakord që në kriterin e shtetit ligjor të analizohet vetëm ekzistenca, përputhshmëria dhe njëtrajtshmëria ndërmjet ligjeve primare dhe zbatimit të tyre, ndërsa cilësia e zbatimit të këtyre ligjeve është monitoruar në kriterë tjerë. Për secilin kriter, është zhvilluar nga një libër i kodeve i cili përmbante përkufizime të detajuara, shenjat dalluese nga kriteret tjerë, treguesit kryesor, një nivel të notimit 1-5 dhe referenca të dobishme për hulumtim të mëtejshëm.

Tabela 4: Matrica e kriterëve të analizuara në fazën e dytë të hulumtimit 2009-2011

Emri i kriterit	Fushat e vëzhgimit				
Shteti Ligjor	Ekzistimi i legjislacionit relevant (Kushtetuta, ligjet për aktorët dhe kriteret, ligji për administratën publike) rregullimi i sektorit të sigurisë.	Rregullimi i kompetencave, misioneve, detyrave të aktorëve të sektorit të sigurisë dhe rregullimi i zinxhirit komandues civil	Aranzhimi i kontrollit demokratik civil dhe mbikëqyrjes publike në pajtim me normat ndërkombëtare të DCAF-së dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut	Pajtueshmëria dhe njëtrajshmëria e ligjeve	Zbatimi i ligjit
Transparenca e përgjithshme	Qasja e lirë në informata të rëndësishme për publikun.	Mbrojtja e të dhënave publike	Mbrojtja e të dhënave konfidenciale		
Transparenca financiare	Transparenca e buxhetit	Transparenca e prokurimit publik			
Kontrolli dhe mbikëqyrja ekzekutive	Mbikëqyrja kontrolli mbi ligjshmërinë e punës dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut.	Mbikëqyrja dhe kontrolli mbi ligjshmërinë e shpenzimit të buxhetit	Raportimi	Sanksionimi	
Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare	Mbikëqyrja dhe kontrolli mbi ligjshmërinë e punës dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut	Kontrolli shpenzimit e buxhetit nga aktorët shtetëror të cilat kanë të drejtë të përdoring forcë	Mbikëqyrja dhe kontrolli i implementimit të politikave të qeverisë	Mbikëqyrja dhe kontrolli i bashkëpunimit bilateral dhe multilateral të sigurisë	
Kontrolli dhe mbikëqyrja nga Institucionet e pavarura shtetërore	Mbrojtja e të drejtave të njeriut (p.sh Avokati i Popullit	Kontrolli mbi shpenzimin e buxhetit; Luftimi i korrupsionit (Institucioni i auditimit shtetëror, organet kundër korrupsionit	Mbikëqyrja e qasjes së lirë në informata të rëndësishme për publikun dhe mbrojtja e të dhënave personale (p.sh. Komisioneri për të dhana)		
Kontrolli Gjyqësor	Mbikëqyrja gjyqësore e zbatimit të ligjit: a. përdorimi i forcës nga zyrtarët policor b. trajtimi në paraburgim	Përdorimi i masave të posaçme të hetimit			
Përfaqësimi	Qasja në punësim për gratë në sektorin e sigurisë	Qasja në mundësitë e zhvillimit të karrierës	Qasja në punësim për pakicat kombëtare në sektorin e sigurisë	Qasja në mundësitë e zhvillimit të karrierës, qasje në të gjitha pozitave në të gjitha nivelet e menaxhimit	

6. Logjika e notave

Logjika e notave e reflekton dallimin ndërmjet gjeneratës së parë dhe të dytë të reformës së sektorit të sigurisë. Notat 1 deri 3 i referohen reformave të gjeneratës së parë. Notat 4 dhe 5 reflektojnë reformat e gjeneratës së dytë.

Sipas Edmundit (2003, ff.16-19), reformat e gjeneratës së parë përfshijnë vendosjen e normave kushtetuese, ligjeve themelore dhe strukturave të nevojshme për vendosjen e sektorit të sigurisë nën kontroll të autoriteteve të zgjedhura demokratike civile. Mirëpo, kjo është vetëm një nga hapat e parë në procesin e demokratizimit. Theksi i reformës në gjeneratën e parë vihet në themelimin e strukturave formale të kontrollit civil si dhe ndarjen më të qartë të kompetencave ndërmjet aktorëve të sektorit të sigurisë. Kjo vendos një themel për kontroll demokratik. Përveç kësaj, demilitarizimi dhe depolitizimi i qeverisjes së sektorit të sigurisë duhet të ndodhë gjithashtu gjatë gjeneratës së parë. Këta hapa kërkojnë heqjen e rrezikut potencial të aktorëve shtetëror apo joshtetëror që përdorin forcë për të rrezikuar funksionimin demokratik të komunitetit politik. Prandaj, treguesit kryesor që e shënojnë kompletimin e gjeneratës së parë të reformave në indeksin e RSS-së janë:

- Miratimi i ligjeve kryesore primare për të gjitha fushat e vëzhgimit, që përmbajnë dispozita që janë në pajtim me standardet ndërkombëtare të kontrollit demokratik civil të forcave të armatosura dhe standardet e të drejtave të njeriut.
- Ndalimi i praktikave të këqija të vërejtura në mënyrë që ato të ndodhin rrallë, që shkeljet e rënda të jenë përjashtim, dhe të ketë të dhëna gjurmimi të praktikave të mira. Kjo zakonisht kërkon së paku 2 vite për zbatimin e ligjeve të reja.

Gjenerata e dytë e reformave koincidon me procesin e konsolidimit demokratik (Linz dhe Stepan, 1996, p.7).²²⁷ Kjo vlen vetëm nëse procesi i krijimit të shtetit është kryer nga një komunitet i caktuar; ku të gjitha kërcënimet ndaj sovranitetit janë larguar. Gjatë gjeneratës së dytë, shoqëria civile (e cila është fuqizuar) bëhet pjesëmarrëse aktive e kontrollit dhe mbikëqyrjes demokratike civile, krahas politikanëve. Kjo kontribuon në masë të konsiderueshme në legjitimimin e institucioneve të sigurisë në shoqëri. Gjithashtu pritet që reformat e gjeneratës së parë të bëhen të konsoliduara edhe në nivele më të ulëta të menaxhmentit dhe që menaxherët e mesëm të identifikohen me reforma. Vlerat themelore demokratike në efekt duhet të bëhen pjesë e kulturës organizative dhe profesionale të aktorëve të shtetit. Këto organizata duhet të fillojnë të veprojnë mbi parimet e neutralitetit politik. Pyetja kryesore në këtë fazë nuk është ajo nëse sektori i sigurisë duhet të reformohet apo përse, por si të arrihen reforma në mënyrën më efektive dhe efikase. Prandaj është e nevojshme që gjatë gjeneratës së dytë të ndërtohen kapacitete administrative të agjencive shtetërore për menaxhimin

227 Në veçanti, Linz dhe Stepan japin pesë fushat e demokracisë: (1) Kushtet duhet të ekzistojnë për zhvillimin e një shoqërie civile energjike dhe të lirë, (2) Duhet të ketë një shoqëri politike relativisht autonome dhe të vlerësuar, (3) Sundimi i Ligjit për të siguruar garancat ligjore për liritë e qytetarëve dhe jetë e pavarur e organizimit shoqëror, (4) Një burokraci shtetërore që është e përdorshme për qeverinë demokratike dhe (5) Një shoqëri ekonomike të institucionalizuar.

e burimeve në sektorin e sigurisë. –Një parakusht është që nëpunësit civil dhe institucionet të trajnohen në planifikim, buxhetim, programim, monitorim, mbikëqyrje dhe implementim të reformave. Prandaj, treguesit kyç për gjeneratën e dytë të RSS-së (të shënuar me notat 4 dhe 5 në Indeks) janë përqendruar në:

- Nivelet e larta të institucionalizimit të praktikave më të mira përmes zhvillimit të detyrave/pozitave/njësive organizative relevante, akteve nënligjore dhe procedurave të brendshme dhe ndarjes të materialit të mjaftueshëm dhe adekuat si dhe burimeve njerëzore.
- Ndryshimet në sjellje dhe qëndrime të personelit të sektorit të sigurisë në mënyrë që kultura e tyre organizative të bazohet në norma të brendshme të qeverisjes demokratike. Këto ndryshime duhet të njihen nga shoqëria, siç është treguar nga besimi i publikut në institucionet dhe mungesa e frikës për t'i adresuar ato drejtpërsëdrejti së bashku me ankesat.

7. Aspektet e analizuar në secilën fushë të vëzhgimit

Dallimi ndërmjet reformave të sektorit të sigurisë të gjeneratës së parë dhe të dytë iu ka mundësuar hulumtuesve që t'i arsyetojnë në mënyrë më të qartë notat e dhëna për secilin kriter. Përveç kësaj, ai iu ka mundësuar atyre që në mënyrë më sistematike të aplikojnë një grup prej katër komponentëve të vlerësimit, të cilat kanë qenë elemente që mund të përdoren për të vlerësuar kriteret, me përjashtim të atij të 'shtetit ligjor' dhe 'legjitimitetit'²²⁸ Brenda të gjitha fushave të vëzhgimit janë aplikuar komponentët e vlerësimit si në vijim:

3. Korniza kushtetuese dhe ligjore

4. Implementimi

5. Kapaciteti administrativ dhe menaxhues

6. Vlerat

1. 'Korniza kushtetuese dhe ligjore' i referohet ekzistencës dhe cilësisë të kushtetutës dhe ligjeve primare për aktorët, kriteret dhe administratën publike. Ligjet primare përfshijnë ligjet e miratuara nga Parlamenti. Ligjet parësore për aktorët janë ligjet kryesore që i qeverisin aktorët e ndryshëm në sektorin e sigurisë, të cilat ekzistojnë për të gjithë aktorët kryesor të sigurisë. Ato përkufizojnë kompetencat e tyre, mandatin dhe pozitën në sektorin e sigurisë (p.sh. Ligji për Ushtrinë, Ligji për Policinë.) Ligjet parësore për kriteret janë ligje kryesore për secilin kriter. Ato duhet të jenë të aplikueshme për të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë (p.sh. Ligji për qasje të lirë në informata të rëndësishme për publikun dhe Ligji për klasifikimin e të dhënave).

228 Për sqarim të njësive të ndryshme të analizave ndërmjet kriterit 'shteti ligjor' dhe komponentit të rishikimi legjislativ brenda kriteve tjera shih fundin e pjesës 'Komponentët e Metodologjisë' në këtë kapitull. Për kriterin 'legjitimiteti', komponenta e përgjithshme e 'besimit/mosbesimit në aktorët shtetëror' është analizuar duke përdorur rezultatet e anketave të opinionit publik, përfshirë anketat e viktimizimit.

Ligjet parësore për administratën publike janë ligje kyçe për administratën publike. Ato rregullojnë punën e të gjitha organeve të shtetit të cilat përbëjnë publike (p.sh. Ligji për administratën shtetërore, ligji për qeverinë, ligji për nëpunësit civil, ligji për ministritë).

Brenda komponentit të notimit 'Korniza kushtetuese dhe ligjore' hulumtuesit e kanë analizuar ekzistencën apo mungesën e legjislacionit kryesor (parësor) për secilin kriter, duke e kontrolluar se a ka qenë ai në pajtim me standardet ndërkombëtare të kontrollit civil demokratik dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Gjatë analizimit të legjislacionit primar, analiza e tyre ishte kufizuar në:

- Ekzistencën e dispozitave në kushtetutë të cilat parashohin të drejtat e caktuara (p.sh. mbrojtjen nga tortura dhe trajtimi çnjerëzor). Prandaj është e rëndësishme 'që të mos kërkohet shumë' nga kushtetutat, pasi që shumica prej tyre nuk kanë dispozita të cilat në mënyrë specifike e parashohin kontrollin civil demokratik apo të drejtat e gjeneratës së re (p.sh. lirinë e qasjes në informata).
- Ekzistimin e ligjeve kryesore/primare për secilin kriter (p.sh. për transparencë të përgjithshme, ligjet primare janë Ligji për Liri të informatave, ligji për klasifikimin e të dhënave, ligji për mbrojtje të të dhënave personale) dhe
- Nëse ai kriter është përfshirë në ligjet kryesore për aktorët (p.sh. Ligji për mbrojtje, ligji për policinë, ligji për shërbimet civile të inteligjencës) dhe legjislacioni i administratës publike (p.sh. ligjet për shërbyesit civil, ministri etj.). Për shembull, hulumtuesit kanë analizuar nëse e drejta e përgjithshme e qasjes në informata është rregulluar si duhet në ligjet parlamentare për aktorët (p.sh. Ligji për policinë, ushtrinë etj.) apo nëse është paraqitur në atë mënyrë që në mënyrë të pa arsyetueshme e kufizon qasjen në informata (p.sh. duke përmbytur dispozita që vetëm 'kërkesat e arsyetuara për informata do të pranohen' siç është rasti me ligjin Serb për Policinë).²²⁹
- Hulumtuesit nuk e kanë analizuar ekzistencën e legjislacionit që nuk është i rëndësishëm për paraqitjen e normave në nivel sistemi, apo legjislacionin i cili vetëm pjesërisht i rregullon aktorët e sigurisë (p.sh. Ligji për Municionet).

Ekzistenca e ligjeve kryesore parësore është tregues diskriminues për notat 1-3. Për të pranuar notën 3, metodologjia ka kërkuar që të miratohen ligjet primare për të gjitha fushat e vëzhgimit nën një kriter. Për shembull, nëse vetëm dy nga tri ligje parësore për kriterin e 'transparencës së përgjithshme' (Ligji për liri të informatave, ligji për klasifikim të të dhënave, ligji për mbrojtje të të dhënave personale) janë miratuar, dhe hulumtuesi nuk ka mundur ta jep notën 3. Pa miratimin dhe zbatimin e të gjitha tri ligjeve, nuk mund të flitet për garanci adekuate për të garantuar të drejtën për qasje në informata. Për shembull, ligjet për lirinë e qasjes në informata zakonisht miratohen pa u zbatuar plotësisht për shkak të mungesës së ligjeve që ndërliken me to për fshehtësi të të dhënave dhe apo të dhëna private të cilat do të mund t'i përkufizonin në mënyrë të qartë të gjitha përjashtimet ndaj lirisë së qasjes në informata.

229 Për më shumë detaje shih Stojanović, Sonja 'Reforma Policore' në Hadžić, M. e të tjerë (2009) Libri vjetor për Reformën e Sektorit të Sigurisë në Serbi 2008 (Beograd: CCMR & Dangraf), ff. 159-199.

2. 'Implementimi' i referohet shpeshtësisë, cilësisë dhe sasisë së praktikave të këqija/ të mira dhe një performance aktuale të praktikave të mira. Ekzistenca e praktikave të këqija Ka shërbyer si tregues diskriminues për notat 1-3. Praktikrat e këqija do të mund të analizoheshin për sa i përket:

- Shpeshtësisë: shpeshtë/kohëpaskohshëm/ përjashtim,
- Sasia: e shtrirë në masë të madhe/mesatare/e pakët,
- Cilësia: praktikë serioze e keqe (p.sh. raste të rënda të shkeljeve të të drejtave), praktikë e keqe mesatarisht apo raste të vogla të praktikës së keqe.

Për të dhënë notë të lartë për performancën e praktikave të mira, jemi mbështetur në të njëjtët tregues: shpeshtësia, sasia dhe cilësia; si dhe kohëzgjatja/vazhdimësia e praktikës së mirë.

Për të pranuar notën 3, praktika e keqe duhej të ishte e rrallë, praktika serioze e keqe (p.sh. përdorimi i forcës që rezulton me vdekje) duhej të ishte një përjashtim, dhe duhej të kishte performancë aktuale të praktikave të mira (prej të paku dy viteve). Ideja e krijimit të të dhënave të performancës së mirë aktuale është zgjedhur për t'u siguruar që notat të mos jepen për normat e reja që mund të mos zbatohen. Në këtë komponent të gradimit, e kemi vërejtur që është e mundshme që praktikrat serioze të këqija ende të ndodhin, por vetëm si përjashtime. Edhe në demokracitë më të avancuara dhe konsoliduara, individët nganjëherë mund t'i shkelin normat sociale dhe krijojnë incidente serioze. Mirëpo, praktikrat e tilla nuk mund të jenë të rregullta dhe mishëruara në kulturën organizative, siç do të ishin kur vlerësimi është me notën 1.

3. 'Kapaciteti administrativ dhe menaxhues' e analizon ekzistencën e parakushteve institucionale për menaxhim efektiv dhe efikas. Ky element i gradimit është kyç për gradat më të larta (4 dhe 5), pasi që vetëm tek notat 4 dhe 5 kapaciteti administrativ pritet të përmirësohet dhe shërbimi bëhet më i parashikueshëm për shkak të menaxhimit të përmirësuar.

Disa nga treguesit e përdorur kanë qenë:

- Ekzistenca e nënligjore dhe rregulloreve të brendshme (aktet nënligjore, udhëzimet, procedurat, librat udhëzues, kodet etj.).²³⁰ Aktet nënligjore dhe rregulloret e brendshme duhet të jenë në pajtim me kontrollin civil demokratik dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, dhe duhet të ketë procedura të vendosura për ofrimin efektiv të shërbimeve në pajtim qeverisjen demokratike.
- Ekzistenca e detyrave në përshkrimet e punës/pozitat/njësitë organizative përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve (p.sh. njësitë që analizojnë ankesat e qytetarëve) apo mbikëqyrja e zbatimit të kriterit (p.sh. Avokati i Popullit që është përgjegjës për mbikëqyrjen e mbrojtjes së të drejtave të njeriut). Për disa kritere, nuk kemi

230 Gjithashtu të njohura si 'ligje të krijuara nën autoritetin e parlamentit' (akte nënligjore – të miratuara nga ekzekutivi për të administruar kërkesat e përmendura në ligje). Krahasohet kundër 'ligjeve të miratuara nga parlamenti' p.sh ligje primare.

kërkuar dëshmi për ndonjë pozitë/njësi organizative specifike, por që detyrat të njihen si përgjegjësi në përshkrimin e punës (p.sh. ndërlidhja me shoqërinë civile). Ky tregues është i rëndësishëm për të kuptuar se kush apo cilat njësi janë të ngarkuara për ofrimin e shërbimeve të caktuara.

- Ndarja adekuate dhe menaxhimi i Burimeve materiale dhe njerëzore të nevojshme për zbatimin e kriterit: Njësitë relevante organizative duhet të pajisen me sasinë dhe cilësinë adekuate të materialit dhe burimeve njerëzore të nevojshme për përbushjen e rolit të tyre në mënyrë efektive.
- Institucionalizimi i kriterit në mënyrën e përshkruar më lart zakonisht kërkon së paku 5 vite zbatim. Ky afat kohor është arsyetuar me pritjen që një periudhë e zbatimit që është me e gjatë se sa afati i zakonshëm i një qeverie (4 vite) tregon përkushtim për institucionalizimin e një norme të re.

Ky grup i treguesve është i rëndësishëm për notat më të larta (4 dhe 5). Ndërsa disa parakushte institucionale për implementimin e normës relevante mund të ekzistojnë në nota më të ulëta, vetëm tek notat 4 dhe 5 kapaciteti administrativ është përmirësuar dhe ofrimi i shërbimeve është bërë më i praktikueshëm për shkak të menaxhimit të përmirësuar. Dallimi kryesor ndërmjet notës 4 dhe 5 është që në këtë të fundit kapaciteti menaxhues gjithashtu përfshinë praktikat proaktive dhe menaxhmentin e bazuar në njohuri (p.sh. mbështetje më të madhe në analiza, inteligjencë, planifikim strategjik, vlerësim, menaxhim të performancës etj.).

4. 'Vlerat' kanë analizuar nxjerrjen e normave të brendshme të përfshira brenda kulturës organizative të aktorëve të sigurisë dhe qëndrimeve/perceptimeve të shoqërisë. Pranimi i vlerave të RSS-së është tregues kyç i notës së lartë (4 dhe 5). Brenda këtij grupi të treguesve që i kemi analizuar:

- Nëse kultura organizative i ka inkorporuar normat e reja në rregulloret e brendshme apo ka bërë rezistencë dhe mosndëshkueshmëri për shkeljet e kontrollit demokratik civil dhe normave të të drejtave të njeriut. Dëshmitë për këtë janë mbledhur në mënyrë indirekte përmes analizave të praktikës (p.sh. numri i kërkesave të zvogëluara nga qytetarët, mosndëshkueshmëri për gradat më të larta, zgjedhja e sanksioneve për shkeljen e të drejtave, politizimi i një funksioni të caktuar) apo drejtpërsëdrejti përmes intervistave, grupeve të fokusit, hulumtimeve të brendshme dhe vështrimeve të pjesëmarrësve. Gjithashtu e rëndësishme për analiza të ndryshimit në kulturën administrative kanë qenë dëshmitë e ndonjë ndryshimi të vlerave të paraqitura në trajnim (niveli i hyrës, në shërbim), si dhe në kërkesat dhe procedurat për promovime dhe sanksione.
- Qëndrimet/Perceptimet e shoqërisë. Kjo e shqyrton nëse një normë e re (p.sh. qasja në informata) është zbatuar në atë mënyrë që do ta fitonte besimin e qytetarëve të thjeshtë që institucionet shtetërore do t'i ofrojnë atyre shërbimin në pajtim me të drejtat e tyre. Kjo gjithashtu nënkupton që sjelljet e reja të ofruesve të sigurisë janë legjitimuar nga shoqëria në përgjithësi.
- Përbushja e këtij grupi të treguesve kërkon periudhë më të gjatë; ndryshimi i gjeneratave brenda i institucioneve të shtetit është shpesh e nevojshme.

'Vlerat' është tregues kyç për notat më të larta (4 dhe 5) të kriterit. Vetëm në notën 5 normat janë inkorporuar plotësisht në kulturat organizative të institucioneve të shtetit relevant dhe janë legjitimuar në përgjithësi në shoqëri.

8. Agregimi i notave në nivelin e kriterëve

Pas një hulumtimi të gjerë, janë përmbledhur gjetjet në mënyrë cilësore dhe është caktuar nota për secilin kriter. Notat janë kërkuar të jenë të ndara deri në shkallë gjysmë-pikësh (në krahasim me shkallën e vlerësimit të vazhdueshëm dhjetor gjatë studimit pilot). Notat janë caktuar për të gjitha kriteret, pa u vlerësuar notat për secilën fushë të vëzhgimit. Këto nota përfundimtare nuk kanë qenë një mesatare e komponentëve të ndryshme për secilin kriter por tërësisht janë konsideruar kriteret mbi sasinë e pjesëve përbërëse të tij. Duhet të përmendet se notat përfundimtare nuk llogariten bazuar në qëllimet, edhe ato më të mirat, të aktorëve në fjalë. Hulumtuesit nuk kanë vlerësuar vlerën e përpjekjes që është vënë për reforma, por vetëm për rezultatet. Pavarësisht kritikave të pranuar nga ata puna e të cilëve është vlerësuar se treguesi i RSS nuk i përfshin të gjitha përpjekjet dhe progresin e bërë në baza vjetore, për arsye të vlefshmërisë, nota më të larta janë dhënë nëse përpjekjet kanë shpënë në përmirësim.

Nota 3 përbën një tregues të një niveli të rëndësishëm dhe moment vendimtar të reformave dhe është e rëndësishme për të kuptuar shkallën e vendosjes së notave.²³¹ Për të pranuar notën 3 ose më shumë, duhet të sigurohen të drejta relevante me kushtetutën e shtetit dhe duhet të adaptohen ligjet primare për të gjitha fushat e mbikëqyrjes. Për shembull, në rastin e transparencës së përgjithshme, kjo do të thoshte se publiku ka qasje në informata dhe në privatësi e të dhënave personale të cilat janë të garantuara me kushtetutë dhe janë garantuar nga mitatimi i ligjeve në vijim: Ligji për Lirinë e Informacionit, Ligji për Klasifikimin e të dhënave, dhe Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Nëse legjislacioni i adoptuar nuk përmban dispozitat në marrëveshje me standardet ndërkombëtare për kontrollin demokratik civil dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, nota 3 nuk mund të jipet. Për shembull, nëse ekziston legjislacioni për lirinë e qasjes në informata por kërkon arsyetim për kërkesa prej atyre të cilët kërkojnë informata publike, nota 3 nuk do të ishte e përshtatshme. Gjithashtu, legjislacioni duhet të jetë implementuar për më së paku dy vite. Kjo zakonisht do të thotë se disa kapacitete administrative dhe menaxhuese janë krijuar duke përfshirë legjislacionin kyç dytësor dhe rregulloret e brendshme (manualin udhëzues për implementim, format e standardizuara, etc). Poashtu, do të kërkohej që njësitë pozicionet/njësitë organizative ekzistuese të jenë të caktuara të kryejnë detyrat e përshkruara me ligjet primare për atë kriter ose të jenë krijuar njësi pozicione/njësi organizative organizative të reja për atë qëllim. Në rast të transparencës së përgjithshme, kjo do të thoshte institucionet e sigurimit të njohura me ligj kanë identifikuar pozitat apo njësitë përgjegjëse të cilat merren me kërkesat për lirinë e qasjes në informacion, klasifikimin e të dhënave dhe mbrojtjen e të dhënave personale. Poashtu është e rëndësishme

231 Për diskutim të hollësishëm për secilën notë, shihni Aneksin I.

të themelohen institucionet shtetërore të pavarura për të mbikëqyrur transparencën e përgjithshme (e.g Komisioneri për të Drejtën e Informimit, Anëtar i Komisioneri për Mbrojtjen e të dhënave, etc). Autoritetet relevante mund të mos kenë burime të mjaftueshme për punën e tyre, por do duhej të kishin burime të mjaftueshme që ata të cilët janë përgjegjës për sigurimin e shërbimit për kritere të fillojnë të funksionojnë.

Rezultatet e këtyre faktorëve janë më së shumti evidente në nivelin e implementimit dhe ndryshimit gradual të vlerave. Në praktikë kjo zakonisht do të thotë se ligjet janë implementuar të paktën 2 vite. Shembuj të praktikës jo të mirë mund të ekzistojnë, por praktikë e rëndë serioze është një përjashtim. Praktika jo e mirë sporadike mund të ndodh më së shumti për shkak të mungesës të burimeve adekuate. Të dhënat personale grumbullohen, ruhen dhe shpërndahen në marrëveshje me legjislacionin. Informata është e përzgjedhur dhe e klasifikuar si sekrete sipas kriterëve të qarta për klasifikim e cila është bërë publike dhe mund të sfidohet në gjyqësor ose iniciativa mbikëqyrëse të jashtme, në marrëveshje me ligjin relevant për klasifikimin e të dhënave

Nuk ka rezistencë për reformat, por kulturat organizative dominuese mund të mos kenë brendësuar të gjitha normat demokratike relevante. Në praktikë, kjo do të thotë se zyrtarë në institucionet e sigurisë zbulojnë të dhëna relevante jo pse besojnë për të drejtën e qytetarit që të dijë për çështjet publike, por sepse legjislacioni i ri përshkruan se ata duhet të veprojnë ashtu. Në këtë nivel të reformave, publiku ka filluar të kërkojë shërbime nga institucionet shtetërore, megjithëse në mënyrë selektive, dhe akoma ekziston mungesë e besimit. Publiku është i informuar për të drejtat e reja por nuk është i arsimuar mjaftueshëm që ti praktikojë në mënyrë rutinore këto të drejta.

Tabela 5: Sistemi i përgjithshëm dhënis së notave

	Korniza Konstitucionale dhe Ligjore		Implementimi				Kapaciteti Administrativ dhe Menaxhues				Vlerat			
	Dispozitat relevante në Kushtetutë	Legjislacioni	Praktika e rëndë jo e mirë			Praktika e mirë	Procedurat dhe Institucionet	Burimet (njerezore, financiare, materiale)			Kultura Organizative	Njohja Publike		
1		?				?		?						
							?	?		?	?			
2														
3														
4														
5														

9. Grumbullimi i të dhënave

Ekipet hulumtuese kanë kryer hulumtim të rëndësishëm për secilin kriter që përfshin studimin e burimeve parësore dhe dytësore, intervistat, pyetësorët dhe në disa raste fokus grupe me autoritet shtetëror relevant. Për shkak të natyrës së kërkimit të kësaj praktike, shumica e ekipeve hulumtuese kanë grumbulluar të dhëna kryesisht nga burimet parësore (legjislacioni zyrtar, raportet, shqyrtimet e statistikave etj).

Hulumtimi I të dhënave ka zbuluar mungesë të raporteve specifike në sektorin e sigurisë dhe pamjaftueshmëri të analizave të pavarura dytësore. Më shumë të dhëna kanë qenë të disponueshme në lidhje me legjislacionin dhe më pak për vlerat të mbajtura nga punonjësit në institucionet e sigurimit shtetëror. Hulumtuesit janë ballafaquar me sfida të veçantë që autoritetet shtetërore përgjegjëse për kontroll dhe pavetëdije të administratës publike (e.g Institucioni i Auditimit Shtetëror, Ombudspersoni, etj) nuk kanë siguruar të dhëna specifike për sektorin e sigurisë, por kanë prezantuar këto institucione si pjesë e tendencave të përgjithshme. Ka qenë e vështirë veçanërisht për të gjetur informata në implementimin e ligjeve dhe kapacitetit administrativ dhe menaxhues në raportet e institucioneve shtetërore. Ka pasur ndryshim të madh në sasinë e të dhënave të disponueshme në sektoret e sigurimit në mes të shteteve të cilat janë analizuar. Si shembull, më shumë burime empirike kanë qenë të disponueshme në Serbi ku ekzistojnë shumë organizata shoqërore civile të specializuara për mbikëqyrje të sektorit të sigurisë dhe autoritete shtetërore të pavarura më të fuqishme të cilat praktikojnë mbikëqyrjen në mënyrë aktive. Burimet në Bosnjë dhe Hercegovinë dhe Kosovë kanë qenë kryesisht të krijuara nga organizatat ndërkombëtare apo konsulentët dhe nuk kanë marrë parasysh gjithmonë përgjegjësinë për popullatën e vendit. Të gjitha vendet kanë pasur mungesë dytësore të krijuara nga entitetet e pavarura (OSHQ-të tjera, akademia, mediat). Në të gjitha vendet, hulumtimi në disa aspekte të qeverisjes demokratike ka qenë vërtet një udhëtim në territorin e pa eksploruar, me transparencë financiare, prokurimin publik dhe kontrollin ekzekutiv duke shërbyer si shembuj. Të gjitha vendet poashtu kanë mungesë të statistikave të besueshme, të cilat kanë krijuar probleme kur është bërë analizimi i sasisë dhe kualitetit të implementimi.

Si të tillë, komponentët vlerësues më së shumti janë implementuar nga kërkesat e drejtpërdrejta të bëra autoriteteve relevante në bazë të ligjeve për lirinë e informimit. Organizatat pjesëmarrëse kanë përdorur pyetësorët origjinal të zhvilluara nga BCSP dhe i kanë përshtatur ato me rastet e tyre. Kjo dëshmon të jetë e vlefshme në testim indirekt dhe transparencë të institucioneve të sigurimit. Është hasur në disa vështërsi, përfshirë: duke pasur mirëkuptim për zhargon të përdorur në institucione të ndryshme të sigurimit, duke përcjellur kërkesat të cilat janë injoruar dhe duke lejuar presion joformal për shkak të përdorimit të tepruar të ligjeve për lirinë e informimit. Kërkesat për intervista fillimisht ka qenë e vështirë për tu marrë, pavarësisht premtimeve të fshehjes së burimeve. Sapo projekti hulumtues u bë më publik, për shkak të kërkesave për lirinë e informimit apo publikimeve e rezultateve preliminare, disa ekipe hulumtuese kanë fituar qasje në bashkëbiseda të dobishme. Intervistat janë dëshmuar të jenë të dobishme për subjekte nën-hulumtuese. Natyra e depërtimeve e dhënë në intervista ka qenë e varur nga profili i të intervistuarit. Në përgjithësi,

ekipet hulumtuese konstatuan se stafi i parlamentit dhe profesionalistët duke punuar në institucionet e sigurimit kanë dëshiruar të flasin për specifikat dhe kanë siguruar përmbajtje më të pasur, ndërsa intervistat me politikanët janë dëshmuar të jenë më shumë të dobishme për marrjen e depërtimit në kontekst dhe në vlera.

Në përfundim, meqënëse Indeksi i RSS synon grumbullimin e informatave në aspekte të ndryshme të sektorit të sigurisë, ka qenë vendimtare për të përzgjedhur dhe skicuar instrumentet e duhura për grumbullimin e të dhënave. Asnjë burim i vetëm nuk ka mundur të sigurojë të gjitha informatat e kërkuara. Kjo është një mësim i rëndësishëm i mësuar nga faza regjionale fillestare e Indeksit, ku projekti është bazuar shumë në metodat e hulumtimit të quajtura hulumtime në zyrë. Një numër relativisht i madh i metodave hulumtuese dhe resurset-intenzive të skicimit hulumtues, duke përzier metoda të ndryshme, kanë qenë esenciale të sigurojnë përfundim hulumtues të saktë dhe të dobishëm. Poashtu janë përshtatur ndryshimet institucionale dhe studimet politike të kontekstit.

10. Miratimi i instrumentit hulumtues dhe konstatimet

Vlefshmëria e konstatimeve hulumtuese është përmirësuar përmes fokus grupeve (konsultimeve me ekspertë) me përfaqësuesit e agjencive qeveritare dhe gazetarët. Megjithëse, të gjitha studimet janë rishikuar nga ekspertet e BCSP dhe DCAF, poashtu rishikimi i barabartë në seri prej nëntë seminareve të organizuara gjatë ciklit të projektit.

Në takimet punuese, hulumtuesve i është dhënë mundësia të rishikojnë studimet dhe vlerësimet me nota nga organizatat tjera, zakonisht në ekipe të përziera. Një seancë e veçantë është organizuar në seminarin e fundit për rishikim final të vlerësimit me nota, disa prej cilave janë të përfshira në këtë publikim.

11. Matja e mbikëqyrjes nga perspektiva e OSHC-ve

Ndryshim i madh i metodologjisë ka qenë ajo që është iniciuar nga OSHC për përdorim nga organizatat tjera shoqërore civile, me synimin e përfundimit të vlerësimeve të nxitura nga brenda vendit dhe pronësinë vendore të reformës të sektorit të sigurisë. Shumica e metodave dhe instrumenteve të përdorura për të vlerësuar RSS janë të krijuara që ti përshtaten nevojave dhe interesave të donatorit. Kjo zbatohet barazisht për vendet donatore individuale²³² dhe organizatat ndërkombëtare të cilat mbështesin reformat në vendet candidate që synojnë anëtarësim (NATO, BE) apo organizatat të

232 Shumica e teksteve konceptuese në SSR janë zhvilluar në Mbretërinë e Bashkuar dhe në Holandë. Për burimet kryesore shihni: Rynn dhe Hiscock (2009); dhe Rynn (2009).

cilat inkurajojnë reformat në vendet anëtare të tyre (OSBE, OKB).²³³ Kjo mund të shpjegojë, se paku në pjesë, pse asnjëra nga këto organizata nuk ka zhvilluar qasje tërësisht të plotë/tërësore për të matur progresin në RSS; ose më saktësisht, pse kanë tërhequr vetëm vëmendjen e përfituesve të tyre ndaj disa aspekteve të caktuara të RSS. Deri me tani, OECD (2007) është organizata e vetme e cila ka zhvilluar qasje të hollësishme, në Manualin e tyre të Reformës në Sektorin e sigurisë²³⁴, e cila përmban udhëzime dhe instrumente për programimin dhe implementimin e qasjes së tërësishtme të RSS dhe për matjen e progresit të tij. Sidoqoftë, kjo kryesisht adresohet për vendet donatore të cilat janë anëtarë të Komitetit për Zhvillim dhe Asistim (DAC) të OECD.²³⁵

Për këtë arsye, standardet për vlerësimin e progresit në RSS në metodologjinë e shpjeguar më lartë janë zgjedhur në pajtim me rolin mbikëqyrës të shoqërisë civile dhe të reflektojnë sfidat kyçe të RSS në vendet për tranzicion demokratik. Një pasojë e rëndësishme e kësaj është se matjet tona varen në masë të madhe në të dhënat e disponueshme publikisht.

12. Matjet si mjet për avokim

Motivi i qasjes sonë metodologjike është që të rrisë potencialin publik të avokimit duke krijuar standardet transparente dhe dëshmi solide empirike e cila thekson fushat specifike për përmirësimin e qeverisjes demokratike dhe të sektorit të sigurisë. Parimi udhëzues këtu është kërkesa e cila 'çfarëdo që matet, edhe menaxhohet' (Pollitt, 2000, f.121). Pretendimet prapa këtij aforizmi të njohur të menaxhimit performues është se duke matur performancën bëhet e qartë se çfarë duhet të bëhet për të përmirësuar ose për të mbajtur kualitetin. Ndonëse kjo nuk është gjithmonë e vërtetë dhe të gjithë treguesit mund të prishen, duke skicuar kornizën e tërësishtme për analizim ka ndihmuar në masë të madhe pjesëmarrjen në CSO për të zhvilluar mirëkuptimin e tyre për qeverisjen në sektorin e sigurisë dhe të përcaktoj diagnostikën e çështjeve kyçe në vendet e tyre përkatëse. Matjet kanë ndihmuar të sigurojnë depërtim të hollësishëm në problemet kyçe në qeverisjen rajonale të sektorit të sigurisë dhe kanë asistuar me zhvillimin e rekomandimeve në secilën prej vendeve pjesëmarrëse.

233 Për listën në detaje të standardeve dhe modeleve për SSR të provuara nga organizata të ndryshme ndërkombëtare, shihni: Ligji, D. (ed) (2007) Organizatat Ndërqeverisëse dhe reforma e sektorit të sigurisë (DCAF) ose për literaturën e gjeneratës së dytë: Sedra, Mark (2010) E ardhmja e SSR (Ontario: CIGI).
234 OECD-DAC Manual i Reformës së Sistemit të Sigurimit (SSR): Mbështetje e Sigurimit dhe Drejtësisë (2007) mund të gjindet në: www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr.

235 DAC- Komiteti për Zhvillim dhe Asistim është paneli kryesor brenda të cilit OECD vendet anëtare definojnë dhe monitorojnë standardet globale në rajonet kryesore të zhvillimit dhe koordinojnë zhvillimet e tyre asistuese (www.oecd.org/dac).

Pretendimi i dytë prapa aforizmës së cituar më lartë ka dëshmuar të jetë e vërtetë: e cila është, matja tërheq vëmendjen e atyre performanca e të cilëve matet.²³⁶ Duke promovuar rezultatet e këtij studimi ne dëshirojmë të tërheqim vëmendjen e studimeve të qeverisë dhe publikun e secilit vend për arritjet dhe dobësitë e kontrollit demokratik dhe përgjegjësisë së sektorit të sigurisë. Duke përdorur Indeks tonë, shpresojmë të shfrytëzojmë dëshminë si pikë nisjeje për një debat racional për përgjegjësinë në qeverisjen e sigurimit në Ballkanin Perëndimor. Rezultatet nuk mund të shfrytëzohen për të inspiruar debate të mëtejme për përgjegjësinë e politikë bërësve së tanishëm për pengesat e progresit në RSS apo vonesat.

Dëshmia jonë empirike duhet të ndihmojë poashtu të zvogëlojë politizimin dhe sigurimin e diskutimeve të RSS në rajon. Kjo ka rëndësi të madhe, pasi që RSS i takon fushës së politikave të larta (Hoffmann, 1966, ff. 892-908) i.e., ligji publik i cili është i rëndësishë së veçante për sovranitetin e shtetit dhe për mbrojtjen e identitetit kombëtar të qytetarëve. Këto çështje është vështirë të vihen nën shqyrtim publik pasi që tërheqin më shumë emocione, paragjykime, besimet dhe argumentet ngarkuese-ideologjike, e krahasuar me ashtu quajtur 'politika të ulëta' (e.g. shëndeti, arsimimi etj). Kjo është veçanërisht e rëndësishme për shtetet e Ballkanit Perëndimor në kuadrin e pas-konfliktit ku çështjet e sigurisë akoma diskutohen në mënyrë dominuese nga perspektiva kolektivistët dhe etno-nacionalite. Informatat në lidhje me atë se cili aktor i sigurisë është përgjegjës për cilën fushë, cilat janë kompetencat e tyre, kush i kontrollon vepruesit e ndryshëm dhe çfarë është buxheti i tyre kjo nuk është haptas e disponueshme. Kjo mungesë e transparencës pengon mbikëqyrjen kombëtare të sektorit të sigurisë (përfshirë shoqërinë civile) dhe pengon ndërtimin e besimit e cila është e nevojshme për bashkëpunimin e sigurisë rajonale. Kështu, një planifikim i pa anshëm i sektorit të sigurisë në çdo vend të Ballkanit Perëndimor ka qenë tërësisht një fazë e hershme e projektit, për të ndihmuar procesin e mëvonshëm e matjes dhe gradave.

Shoqëritë e Ballkanit Perëndimor nuk kanë traditë të gjatë për pjesëmarrje të qytetarëve në mbikëqyrjen e qeverisjes të sektorit të sigurisë. Si pasojë, aktorët tradicional të sigurisë kanë më shumë ekspertizë dhe kredibilitet se sa shumica e organizatave e shoqërisë civile. Shpresojmë të përdorim Indeks tonë në RSS që të kontribuojë në rritjen e dukshmërisë së organizatave të shoqërisë civile në ligjin e sigurisë së komunitetit, poashtu dhe kredibiliteti i ngritur në mes publikut në përgjithsi. Sidoqoftë, ne presim se vënja përpara e dëshmisë empirike do të ndihmojë në krijimin e një ambienti për debat bazuar në argumentet racionale dhe hulumtimet përsëritëse. Cdo rekomandim i bërë bazuar në hulumtimin tonë rrit kredibilitetin nga fakti se dëshmia jonë është mbledhur në mënyrë sistematike duke përdorur standardet e qarta për suksesin apo dështimet e RSS.

236 Në kohën kur është shkruar ky studim, vetëm BCSP dhe QKSS i kishin prezantuar rezultatet e punës së tyre kërkimore tek institucionet e vlerësuara. BCSP i publikoi gjetjet nga cikli parë i punës kërkimore në një sërë aktivitetesh dhe fushatash mediatike gjatë prezantimit të *Vjetari i RSS në Serbi*. Në ciklin e dytë të punës kërkimore BCSP kreu konsultime në grupe (fokus grupe) me pjestarë të insitucioneve të vlerësuara. QKSS paraqiti një botim me rezultatet për Kosovën të mbështetura në punën kërkimore të realizuar në kuadër të këtij projekti, i cili tërhoqi vëmendje të veçantë.

13. Sfidat

Sfidat e mëdha për implementimin e kësaj kornize metodologjike kanë qenë: varësia për burime publike, vendosja e notave mesatare për sektoret në tërësi dhe të kuptuarit tërësor të tipareve dalluese të aktorëve të sektorit të sigurisë. Shuma e të dhënave të disponueshme dhe llojet e burimeve të shfrytëzuara, dhe notat e dhëna si pasojë, shpesh kanë qenë tregues i nivelit të transparencës në punën e aktorëve të ndryshëm të sektorit të sigurisë. Institucionet të cilat i kanë dhënë qasje hulumtuese në të dhëna kanë fituar mundësinë të kenë progres potencial në reformat e tyre të njohura për publikun dhe sidoqoftë të vlerësohen plotësisht.

Në anën tjetër, institucionet jo transparente kanë rrezikuar me ndryshime të cilat i kanë bërë dhe duke kaluar pavënere nga publiku, duke rezultuar me grada më të vogla për shkak të mungesës e të dhënave të disponueshme. Për shembull, gjatë ciklit të parë të studimit të rastit Serb Ministria e Punëve të Brendshme, agjencitë e inteligjencës, gjyqësore dhe burgjet të gjitha kanë dështuar të sigurojnë numrin e tyre të punonjësve dhe nuk kanë siguruar asnjë të dhënë në menaxhimin e burimeve njerëzore. Hulumtuesit janë munduar të tejkalojnë këtë problem duke grumbulluar të dhëna nga burimet dytësore dhe duke i kryqëzuar të dhënat me burimet e mediave. Si pasojë, gradat për këta aktorë kanë qenë më të ulëta se sa për aktorët e tjerë të cilët kanë siguruar të dhënat e kërkuara apo i kanë bërë të disponueshme në faqen e internetit.

Sfida më e vështirë ka qenë agregimi i të dhënave në nivelin e sektorit. Kjo kërkon njohje të avancuar të aktorëve individual (p.sh. policinë, ushtrinë, inteligjencën, PSC, etj.) dhe bashkëveprimin e tyre. Meqënëse literaturë bazë dhe të dhëna empirike janë më në dispozicion për ofruesit tradicional të sigurisë, konstatimet hulumtuese përfundimtare jo proporcionalisht përmbajnë më shumë të dhëna dhe analiza për këta dy 'të dyshuar të zakonshëm' se për aktorët e tjerë. Është dëshmuar pothuajse e pamundur për të mbledhur të dhëna për aktorët jo të njohur me ligj (p.sh. kompanitë private të sigurisë, OSHC) në të gjitha vendet e ekzaminuara.

Poashtu është shumë e vështirë për të agreguar një notë në situatat kur ka mospërputhje të mëdha në kualitetin e qeverisjes demokratike në mes aktorëve. Për shembull, nuk është jo e zakonshme që kontrolli ekzekutiv për policinë të jetë më shumë i zhvilluar dhe transparent se sa kontrolli nga ekzekutivi i ushtrisë apo agjencive të inteligjencës. Ka më shumë informata për funksionimin e njëjësive hetuese të brendshme dhe organeve tjera të cilat merren me ankesa të qytetatrëve në lidhje me policinë dhe hetojnë korrupsionin policor dhe shkeljet. Përveç kësaj, në të shumtën e rasteve mbikëqyrja e duhur parlamentare është ushtruar mbi policinë dhe ushtrinë por është ushtruar vetëm formalisht mbi shërbimet e inteligjencës, duke bërë të vështirë vlerësimin e një note gjithëpërfshirëse për mbikëqyrjen parlamentare. Këto lloj dilemash së pari janë zgjedhur nga hulumtues individual dhe pastaj janë diskutuar në mbledhje pune të përbashkëta kështu që ekipet hulumtuese të ndryshme do të zbatonin të njëjtat standarde në vendet e tyre.

Konceptualisht, sistemi i Vlerësimit me nota rrezikon në humbjen e kontekstit në të cilën ndodh reforma dhe mund të mos përfaqësojë mjaftueshëm dinamikën e reformës, përfshirë se sa larg ka pasur progres sektori i sigurisë në krahasim me reformat atë para se reformat të fillojnë.²³⁷ Janë diskutuar propozimet për rritjen dhe shkallën e notimit që të reflektoje një numër më të madh të rezultateve potenciale (përfshirë shoqëritë jo të lira). Pastaj, Indeksi nuk fotografon siç duhet dinamikën specifike pas-konfliktit të pranishme në disa raste, posaçërisht rolin e aktorëve ndërkombëtar në Bosnje e Hercegovinë dhe Kosovë. Sidoqoftë, grada të ngjashme mund të jepen për dinamikën të ndryshme në vende të ndryshme, bazuar në kontekste të ndryshme.

Përfundimisht, metodologjia e fikson mirë nivelin e qeverisjes demokratike në veçanti sektorin e sigurisë në një moment të veçantë të kohës (komponenti planifikues). Për më shumë, mund të tregojë lidhjet më të dobëta dhe më të forta në mbikëqyrje dhe qeverisjen demokratike (monitorimin dhe komponentin për caktimin e diagnozës). Sidoqoftë jo medoemos i siguron arsyet për sukses apo për dështim. Meqëse më së shumti analizat janë të orientuara drejt funksionimit të institucioneve të njohura me ligj, analizës i mungojnë shtytësit informalë apo përfituesit e reformave. Bazuar në konstatimet nga planifikimi dhe komponentët monitoruese të projektit, nevojitet të skicohet hulumtim më i thellë për të ekzaminuar dinamikën e përgjegjëse në secilin vend për këto ndikime të holla.

14. Përfundim

Ky kapitull ka ofruar një përshkrim të shkurtë të historisë, ambicieve, logjikës, përkufizimeve, dhe aspiratave të metodologjisë e cila ka shërbyer si udhërrëfyes për hulumtimin e këtij partneriteti hulumtues jo formal të Ballkanit Perëndimor. Qëllimi i krijimit të Indeksit të RSS-së ka qenë për të ndërthurur metodat hulumtuese kualitative dhe kuantitative në atë mënyrë që të nxjerr në dritë dinamikën e RSS-së, identifikojë 'pikat kritike' të tij dhe sigurojë mjete për vlerësimin sa më tërësor të këtij procesi në vendet në proces konsolidimi të demokracisë.

Qëllimi primar i këtij projekti dhe këtij publikimi është të kontribuojë në zhvillimin e politikave praktike në Ballkanin Perëndimor. Kontribuesit shpresojnë se të dhënat empirike dhe mbikëqyrjet të prezantuara në publikim do të ngrejnë vetëdijen e lexuesve në lidhje me vështirësitë potenciale në matjen e procesit, si dhe të inkurajojnë hulumtime të mëtejme akademike në RSS në shtetet në tranzicion.

237 Para fillimit të fazës së matjes të projektit, partneri i CSO ka publikuar studimet ndaras për 'Kontekstin e Analizave të SSR' që fokusohen në analizimin e kontekstit socio-politik brenda të cilit reforma është kryer në vendet e tyre përkatëse pas rënies së Komunizmit në vitin 1989. Janë dhënë lidhje për publikimet relevante në Prezantimin e këtij publikimi.

Shtojca I: Sistemi i Vlerësimit për RSS

FUSHAT E VËZHGIMIT		Fusha 1	Fusha 2	Fusha 3	Fusha 4	Fusha 5
NOTA 1 Perqendrimi eshte ne normat ligjore dhe praktikes jot e mire	Korniza Kushtetuese dhe Ligjore (Kushtetuta, ligjet primare per kritere, aktoret dhe legjislacioni i administrates publike)	<p><i>Ekzistenca treguese e ligjeve primare:</i> ligjet primare per ato kritere nuk jane adoptuar (e.g per ligjet primare transparencën ne pergjithsi ne Lirine e Informatës, Ligji per Klasifikimin e te Dhenave, Ligji per Mbrojtjen e te Dhëna Personale).</p> <p><i>Treguesi përmban ligjet primare janë ne mareveshje me DCAF dhe standardet per të drejta të njeriut:</i> Nese ekzistojne ligje primare, dispozitat e tyre nuk janë ne perputhje me standardet nderkombetare per ato kritere, posaqerisht standardet ne lidhje me kontrollin civil demokratik dhe mbrojtjen e te drejtave te njeriut. Ne te njejtën kohe, nese ka ligje primare per aktoret (e.g Ligji per Mbrojtje, Ligji per Polici etj) nuk jane harmonizuar me te, keshtu qe ato kufizojne hyrjen e kritereve ne praktike.</p>				
	Implementimi (rezultatet e implementimit)	<p><i>Frekuenca treguese, sasia dhe kualiteti i praktikës jo te mire:</i> Ekziston praktike jo e mire gjithandej. Ka shkelje sistematike e te drejtave te njeriut. Shkeljet sistematike i referohen atyre te shkaktuara nga institucionet, ndërsa shkeljet sistematike i referohen nje numri te madh te shkeljeve. Rastet serioze te praktikës jo te mire nuk jane te zakonshme.</p>				
	Kapaciteti Administrativ menaxhues per implementim	<p><i>Ekzistenca treguese dhe kualiteti per legjislacioni sekondar dhe rregullat interne (sipas ligjeve, udhezimeve, manualët kodet etj):</i> Pasi legjislacionit kryesor i mungon apo jo ne mareveshje me DCAF dhe standardet e Burimeve Njerezore, legjislacioni relevant sekondar ose mungon ose nuk permban dispozitat te cilat do te garantonin dispozitat ne sherbim ne mareveshje me qeverisjen demokratike.</p> <p><i>Treguesi:</i> Pozitat/njesite organizative kryesore pergjegjese per implementimin e kritereve ose mungojne ose nuk performojne rolin e tyre ne perputhje me standardet e qeverisjes demokratike te sigurimit.</p> <p><i>Treguesi adekuat per caktimin dhe menaxhimin e burimeve njerzore material te nevojshme per implementimin e kritereve:</i> Njesite relevante organizative nuk jane te pajisura me sasi adekuate te burimeve njerzore dhe material te nevojshme te performojne rolin e tyre ne menyre efektive.</p>				
	Vlerat (e punonjesve ne institucionet shtetore dhe me gjere ne shoqeri)	<p><i>Kulutura organizative (institucionale)</i> nuk stimulon shkeljet e sanksionimit dhe te drejtave njerzore. Ekziston resistance aktive e reformave.</p> <p><i>Qendrimilperceptimet e populates:</i> Popullates i mungon besimi ne institucione shtetërore dhe sidoqofte nuk guxon te kerkoje per implemtimin e kritereve (e.g. parashtrimi i ankesave me te drejta te njeriut OJQ nuk jane me autoritetet qeveritare).</p>				

FUSHAT E VËZHGIMIT		Fusha1	Fusha 2	Fusha 3	Fusha 4	Fusha 5
NOTA 2 Fokusi është në normat ligjore dhe praktike	Korniza Kushtetuese dhe Ligjore	<p><i>Treguesi per ekzistimin e ligjeve primare:</i> Ekzistojne disa ligje primare, por jo te gjitha fushat e vezhgimit jane te rregulluara me ligjet primare.</p> <p><i>Treguesi përmban ligjet primare janë ne mareveshje me DCAF dhe standardet per të drejta të njeriut:</i> me DCAF dhe me standardet e te drejtave te njeriut: Disa ligje primare jane ne perputhje me standardet e DCAF dhe me mbrojtjen e te drejtave te njeriut, ndërsa shumica e ligjeve primare per aktor nuk japin garancion adekuate per mbrojtjen e DNJ dhe DCAF.</p>				
	Implementimi (rezultatet e implementimit)	<p><i>Akoma ka praktike jo te mire dhe tentime per paraqitjen e praktikës se mire.</i> Treguesi i frekuences, sasia dhe kualiteti I praktikës jo te mire: Praktika jo e mire serioze eshte e rastit. Praktika e mire akoma nuk eshte bere fenomen I rregullt.</p>				
	Kapaciteti Administrativ menaxhues per implementim	<p><i>Ekzistimi dhe kualiteti I legjislacionit sekondar dhe intern rregullat (sipas ligjeve, udhezimeve, manualeve, kodeve etj):</i> Pasi qe ka mungese te adoptimit te nromave te DCAF dhe DNJ ne legjislacionin primar, legjislacioni sekondar dhe rregullat interne DCAF dhe DNJ dh/ose nuk jane implementuar. Pozitat/njesite organizative kryesore pergjegjese per implementimin e kriterëve ose mungojne ose nuk kryejne rolin e tyre ne perputhje me standardet e qeverisjes demokratike te sigurimit. Noshta disa organe te reja jane krijuar pas adoptimit te disa ligjeve primare per vezhgimin e kriterëve, por infrastruktura institucionale per implementimin e kriterëve nuk eshte adekuate dhe nuk eshte plotesisht funksionale. Burimet mund te ndodh se nuk jane caktuar fare apo sasi e pamjaftueshme dhe kualitet jo adekuat i burimeve njerzore dhe materiale eshte caktuar per implementimin e kriterëve.</p>				
	Vlerat (e punonjesve ne institucionet shtetërore dhe me gjere ne shoqeri)	<p><i>Kultura organizative dominuese eshte akoma jo demokratike dhe ka resistence per reforma.</i> Qendrimi/perceptimet e popullates: Popullata ka mungese te besimit ne institucionet shtetërore dhe sidoqofte nuk guxon te kerkoje implementimin e kriterëve (e.g. parashtrimi i ankeses per te drejta njerzore OJQ dhe jo me autoritetet qeveritare) ose fillon ne menyre selektive te kerkoje per disa sherbime por nuk jane te gjitha te autorizuar te kerkojne.</p>				

FUSHAT E VËZHGIMIT		Fusha 1	Fusha 2	Fusha 3	Fusha 4	Fusha 5
NOTA 3 Perqendrimi eshte ne ekzistimin e ligjeve primare te cilat jane ne pajtim me DCAF dhe fillimin e implementimit te tyre	Korniza Kushtetuese dhe Ligjore	<i>Treguesi per ekzistimin e ligjeve primare:</i> Ekzistojne ligje primare per TE GJITHA fushat e vezhgimit dhe permbajne dispozita ne perputhje me standardet nderkombetare te kontrollit civil demokratik dhe mbrojtjen e te drejtave te njeriut.				
	Implementimi (rezultatet e implementimit)	Per nje kohe ekziston praktika e mire. (Ne praktike kjo zakonisht domethene se ligjet jane duke u implementuar se paku 2 vite). Ka me shume shembuj te praktikave jote mira, me perjashtim te praktikes jo e mire serioze.				
	Kapaciteti Administrativ menaxhues per implementim	Parakushtet kryesore per fillimin e implementimit e te gjitha ligjeve jane ne vend. Kjo do te thote: Jane adoptuar Rregulloret e legjislacionit/interne sekondare te mundesojne fillimin e implementimit te legjislacionit te ri. Pozitat/njesite organizative ekzistuese jane caktuar te kryejne detyrat e pershkruara me ligjet primare per ato kriteret te pozitive/njesive organizative te reja jane zhvilluar per ate qellim. Disa burime jane caktuar ne menyre qe pozitat/njesite pergjegjese per dispozitat e sherbimeve per kete kriter mund te fillojne te funksionojne.				
	Vlerat (e punonjeseve ne institucionet shtetore dhe me gjere ne shoqeri)	Nuk ka rezistence per reformat, por kultura organizative dominuese nuk ka internalizuar te gjitha normat demokratike relevante. Qendrimi/perceptimet e popullatës : Popullata ka filluar te kerkoje sherbimet nga instiucionet qeveritare, por ne menyre selective dhe akoma ka mungese te besimit ne trajtimin e tyre te drejte.				

FUSHAT E VËZHGIMIT		Fusha1	Fusha 2	Fusha 3	Fusha 4	Fusha 5
NOTA 4 Perqendrimi ne institucionalizimit dhe vlerave pozitive	Korniza Kushtetuese dhe Ligjore	Jane te gjitha ligjet ne pajtim me DCAF.				
	Implementimi (rezultatet e implementimit)	Ekziston regjister i shenuar i praktikës së mirë (minimum 5 vite). Praktika e mirë është bërë rregull dhe praktika jo e mirë është një përjashtim. Praktika jo e mirë rregullisht sanksionohet proporcionalisht.				
	Kapaciteti Administrativ menaxhues per implementim	Ka harmonizim horizontal dhe vertical i të gjitha dokumenteve ligjore të nevojshme për implementimin e kritereve. Kjo domethënë se norma e re është paraqitur vetëm në ligjet primare për kritere, poashtu në ligjet primare për aktoret dhe në të gjitha legjisllacionin relevant administrativ publik. Shumica e legjisllacionit relevant sekondar është adoptuar. Rezultati i harmonizimit është se normat në legjisllacionin primar relevant nuk janë kundërthënëse dhe se së bashku me legjisllacionin e harmonizuar sekondar dhe normat interne japin platformën ligjore koherente për implementimin e kritereve. Pozitat/njesite organizative të caktuara për kryerjen e detyrave të përkrahura me ligjet për ato kritere janë plotësisht funksionale dhe të pajisura me burime të mjaftueshme. Nëse ka pasur bashkëpunim CSO është në implementim të kritereve, por nuk zbatohet së baza ad hoc, por është institucionalizuar me procedura dhe praktika.				
Vlerat (e punonjësve në institucionet shtetërore dhe me gjere në shoqeri)	Vlerat demokratike janë adoptuar nga institucionet. Praktika jo e mirë është rregullisht dhe mjaftueshëm i sanksionuar. Qytetarët janë informuar për të drejtat e tyre dhe për rezultatet e punës së institucioneve shtetërore. Veprimet e veqante i jepet për informimin e qytetarëve për sanksionet të zbatuara për ato që shkelin të drejtat ose normat e DCAF.					

FUSHAT E VËZHGIMIT		Fusha 1	Fusha 2	Fusha 3	Fusha 4	Fusha 5
NOTA 5 Përqendrimi ne vlerat a adoptuara	Korniza Kushtetuese dhe Ligjore	Jane te gjitha ligjet ne pajtim me DCAF.				
	Implementimi (rezultatet e implementimit)	Perpjekje te jashtezakonshme jane investuar ne parandalimin dhe punen proactive per te zvogeluar mundesite per praktike jot e mire. Ekziston regjister i shenuar i praktikes se mire (minimum 10 vite). Praktika e mire eshte bere rregull dhe praktika jo e mire eshte perjashtim. Praktika jo e mire rregullisht sanksionohet proporcionalisht.				
	Kapaciteti Administrativ menaxhues per implementim	Ekziston harmonizim horizontal dhe vertical per te gjitha dokumentet ligjore te nevojshme per implementimin e kriterëve. Pozitat/njesite organizative te caktuara te kryejne detyrat e pershkruara me ligjet primare per ato kriterë jane plotesisht funksionale dhe te pajisura mburime adekuatë te mjaftueshme. Gjenerata e dyte e reformave ka ndodhur pas ligjeratave qe jane mesuar ne vitet fillestare te implementimit. Keto reforma i adresohen qeshtjes se menaxhimit me efikas dhe efektiv. Sidoqofte, procedura dhe praktika te reja jane internalizuar te lejojne per planifikim strategjik, menaxhim performues, mbajtjen e buxhetit dhe menaxhimit te sherbimeve te kerkuara per avansimin e implementimit te kriterit.				
	Vlerat (e punonjeseve ne institucionet shtetore dhe me gjere ne shoqeri)	Institucionet e sektorit te sigurimit kane internalizuar plotesisht vlerat demokratike. Qytetaret poashtu kane adoptuar keto vlera dhe kane njohur se institucionet jane duke funksionuar ne pajtim me nromat qeverisese demokratike. Nuk ka dallime te vecanta ne mes te perceptimit te shumices te populates dhe grupeve minoritare/ marginalizuara (e.g rinia, minoritetet etnike etj).				

Shënime të rëndësishme

Vetëm një notë mund të jepet dhe të shfaqet për secilin kriter. Ne japim vetëm një notë për tërë kriteret dhe jo grada për fushën e vëzhgimit komponentit të gradimit. Nota përfundimtare për kriterë nuk është llogaritur si notë mesatare për komponentet graduese, por duke përcjell logjikën e përgjithshme të gradimit. Kur bëhet notimi i kriterëve, merren parasysh të gjitha specifikat, duke përfshirë rëndësinë e rendit të komponentëve të gradimit për bërjen e notimit. Mbani mend se për të marrë notë më të lartë se 3, duhet të mbulohen të gjitha fushat e vëzhgimit.

Kur duhet të përdoret gjysmë note?

- Nëse një Komponent i vlerësimit me notë është shumë i mirë (i.e korniza ligjore) por praktika jo e mirë nuk lejon notën më të lartë atëherë duhet të jipet 2.5, jo 3
- Nëse vlerësojmë një numër të institucioneve dhe disa janë më të mira se tjerat (por të gjitha fushat e vëzhgimit duhet të kenë regjistër të praktikës së përmbajtur) Gjysmë notat duhet të mbahen. Vetëm nota e tërë (e.g.3) apo gjysëm nota mund të jipet (e.g.3.5), por jo notat siq janë 2.8, 2.33 etj.!

Bibliografia

1. Ball, N., Bouta, T. dhe van de Goor, V. (2003). Rritja e qeverisjes Demokratike në Sektorin e Sigurisë – Kornizë e Vlerësimit Institucional. Hagë: Ministria Holandeze e Punëve të Jashtme /Instituti Holandez për Marrëdhënie Ndërkombëtare 'Clingendael'.
2. Edmunds, Timothy (2003). 'Sektori i Sigurisë: Koncepti dhe implementimi'. In Wilhelm N. Germann dhe Timothy Edmunds (eds.) (2003) Drejt reformës së sektorit të sigurisë në Evropën e pasluftës së ftohtë: Korniza për vlerësim (DCAF / BICC), ff. 11-25.
3. Hadžić, Miroslav, Milosavljević, B, Stojanović, S. and Ejduš, F. et al. (2009). Libri vjetor i reformës së sektorit të sigurisë në Serbi në vitin 2008, (Beograd: CCVO & Dangraf).
4. Hänggi, Heiner (2004). 'Konceptualizimi i reformës së sektorit të sigurisë ' në Alan Bryden, Heiner Hänggi (2004). Reforma dhe rindërtimi i Sektorit të Sigurisë (DCAF), ff. 1-11.
5. Hoffmann, S. (1966). 'Obstinate or obsolete? Fati i shtetit komb dhe rasti i Evropës Lindore.' Daedalus. Nr. 95, fq. 892-908.
6. Huitt, W., Hummel, J., & Kaeck, D. (2001). Matja vlerësuese, vlerësimi dhe hulumtimi. Psikologjia Edukative interaktive. Valdosta, GA: Valdosta State University. E qasur më [23 February 2010], në <http://www.edpsycinteractive.org/topics/intro/sciknoë.html>.
7. Instituti për studime të zhvillimit strategjik (2009). Zhvillimi i Indeksit të reformës së sektorit të sigurisë (SSRI) në Filipine: Drejt parandalimit të konfliktit dhe ndërtimit të paqes (Diliman: ISDS).
8. Law, David (ed.) (2007). Organizatat ndërqeveritare dhe reforma e sektorit të sigurisë (Geneva: DCAF).
9. Linz, J. & Stepan, A. (1996). Problemet e tranzicionit dhe konsolidimit demokratik (Baltimore: John Hopkins University Press).
10. OECD-DAC Doracak për Reformën e sektorit të sigurisë (SSR): Përkrahja e Sigurisë dhe Drejtësisë (2007) I qasshëm në: www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr.
11. Pollitt, Christopher (2000). 'Si e dijmë se sa të mira janë shërbimet publike,' në B. Guy Peters dhe Donald J. Savoie (eds.) (2000), Qeverisja për shekullin e njëzetë e një, (Montreal: McGill-Queen's University Press), ff. 119-152.
12. Rynn, S. and Hiscock, D. (December 2009). Vlerësimi i sigurisë dhe drejtësisë : Sfidat dhe mundësitë për monitorim të përmirësuar dhe vlerësim të programeve

- të reformës së sektorit të sigurisë (London: Saferworld). I qasshëm në: <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Evaluating%20for%20security%20and%20justice.pdf>.
13. Rynn S, (January 2009). Anketë e donatorëve kryesor dhe organizatave multilaterale për monitorimin dhe vlerësimin e reformës së sektorit të sigurisë:: Rasti i studimit i Mbretërisë së Bashkuar, (Saferworld). I qasshëm në: www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/UK_survey.pdf
 14. Sedra, Mark (2010). E ardhmja e ESS-së (Ontario: CIGI). I qasshëm në: <http://www.ssrresourcecentre.org/ebook/>.
 15. Stojanović, Sonja (2009). 'Një qasje e planifikimit dhe monitorimit të RSS-së' në Hadžić et al. (2009) Libri vjetor për Reformën e sistemit të sigurisë në Serbi në vitin 2008 (Belgrade: CCVO & Dangraf), ff. 67-100.
 16. Von Bredow, Wilfried dhe Germann, Wilhelm N. (2003). 'Vlerësimi i suksesit dhe dështimit: nevojat praktike dhe përgjigjet teorike', Eilhelm N. Germann dhe Timothy Edmunds (eds.) Drejt reformës së sektorit të sigurisë në Evropën e pasluftës së ftohtë: Korniza për vlerësim (DCAF / BICC), pp 161-174.
 17. Williams, Gareth (2011). 'Çka e bënë një tregues të mirë të qeverisjes?', Policy Practice Brief 6 (January 2011), I qasshëm në: <http://www.thepolicypractice.com/papers/17.pdf>.

Vlerësimi me nota mbi kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare, transparenca e përgjithshme dhe transparenca financiare

Hyrje

Më poshtë në tekst gjenden notat e dhëna për tri nga tetë kriteret e përdorura si tregues në metodologjinë e projektit të Ndërtimit të kapaciteteve të shoqërisë civile për të bërë një skemë dhe për të monitoruar reformën në sektorin e sigurisë në Ballkanin perëndimor, 2009-2011: 1) kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare; 2) transparenca e përgjithshme; dhe 3) transparenca financiare. Informatat që gjenden më poshtë nuk janë gjithëpërfshirëse dhe kanë për synim për ta paraqitur vetëm një përzgjedhje të kufizuar të rezultateve të projektit.

Kanë qenë dy synime të Komponentit të gradimit të projektit. Në njëërënë, metodologjia e standardizuar e notimit i ka detyruar hulumtuesit që të jenë sistematik dhe të hartojnë dëshmi në bazë të një gamë të qartë të standardeve të pranuar përgjithësisht. Andaj, notimi ka inkurajuar uniformitet të vlerësimit të RSS në tërë rajonin dhe u ka lejuar hulumtuesve nga kontekste të ndryshme që të përdorin metoda të krahasueshme dhe të mësojnë nga përvojat e njeri tjetrit.

Në anën tjetër synimi i gradimit, përdorimi i një matësi që është i njohur si për politikëbërësit ashtu edhe publikun e gjere, ishte bërë me qëllim të tërheqjes së vëmendjes në arritjet kryesore dhe kufizimet apo reformat dhe të niste një dialog lidhur me forcat shtytëse dhe prishëse si dhe përfitimet e përgjithshme të kontrollit civil demokratik mbi sektorin e sigurisë.

Janë bërë të gjitha përpjekjet për të marrë informacione nga burimet primare. Janë bërë rishikime nga ekspertë të fushës për të siguruar përdorim të njëtrajtshëm të matësit të notave.²³⁸

Vendimi përfundimtar për caktimin e notave iu është lënë hulumtuesve individual të cilët e kanë hetuar reformën në sektorin e sigurisë në shtetet e tyre përkatëse. Njohuria dhe ekspertiza e tyre lokale i jep besueshmëri notave të caktuara. Në disa mënyra, matësi uniform i notimit i ka detyruar hulumtuesit që të gjykojnë në bazë të dëshmi në dispozicion, të cilat kanë qenë të kufizuara në disa raste. Përkundër kufizimeve të saj, shpresa jonë është që këto nota do të shërbejnë si mjet i dobishëm në vlerësimin e RSS-së në secilin shtet të Ballkanit Perëndimor dhe në promovimin e dialogut ndërmjet shoqërisë civile, institucioneve të sigurisë dhe mbikëqyrjes dhe publikut.

Notat e dhëna më poshtë janë përcaktuar vetëm nga hulumtuesit nga vendet e tyre përkatëse, në bazë të gjetjeve nga hulumtimi i tyre. Notat, ndonëse burojnë nga një metodologji e përbashkët, nuk synojnë që të jenë krahasuese ndërmjet shteteve të ndryshme. Këtu janë përfshirë edhe përmbledhjet ekzekutive të më shumë rasteve të detajuara të studimeve të përgatitura nga secila nga OSHQ-të pjesëmarrëse, botimet e pavarura të së cilave priten të dalin. Të dhënat dhe informatat në bazë të së cilave është dhënë secila notë mund t'iu vihen në dispozicion në bazë të kërkesës drejtuar OSHQ-ve përkatëse, kontaktet e së cilave janë të përfshira në këtë vëllim.

238 Vlerësimi mes kolegëve për notat dhe përmbledhjet ekzekutive për IMO nuk janë kompletuar. Këto notime pasqyrojnë qëndrimet dhe janë në pronësinë vendore të analizave.

Tabela: Matja e tri kritereve të SSR në Ballkanin Perëndimor

Shqipëria	KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE	nota:	2
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Kontrolli dhe mbikëqyrja e sektorit të sigurisë nga parlamenti i Shqipërisë është kryesisht formal dhe joefektiv. Kushtetuta krijon dispozitat për kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare të degës së ekzekutivit por zbatimi është i pjesshëm. Parlamenti kontrollon miratimin e ligjeve, politikave dhe buxheteve por vetëm pjesërisht mbikëqyr zbatimin. Përveç kësaj, parlamenti mbështet propozimet e ekzekutivit pa ndonjë kontribut të theksuar. Ligjet mbi institucionet e sektorit të sigurisë përcaktojnë dispozitat e llogaridhënies por nuk ka ligje të cilat rregullojnë ndërveprimin e parlamentit me këto institucione në procesin e implementimit. Kornizat e pa plotë ligjore dhe praktikat e këqija kanë penguar zhvillimin e aftësive administrative për të mbështetur në mënyrë adekuate procesin e mbikëqyrjes. Ka tri komisione të përhershme të cilat ushtrjnë funksione të kontrollit dhe mbikëqyrjes, mirëpo koordinimi i tyre është i dobët. Mospërbushja efektive e mandatit të tij nga parlamenti ka bërë që dega e ekzekutivit të ushtrjë kontroll kryesor, ndonëse të pabalancuar, të institucioneve të sigurisë.</p> <p>Rekomandimet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duhet të miratohen ligje të cilat do t'i lejojnë parlamentit për të marrë një pozitë më të pavarur dhe të balancojë ndikimin e ekzekutivit. • Duhet të miratohen ligje për të siguruar procedura standarde të mbikëqyrjes parlamentare të të gjitha institucioneve të sigurisë. • Parlamenti duhet të ngris kapacitetet administrative që mbështesin komisionet parlamentare. • Komisionet e përhershme përgjegjëse për kontrollin dhe mbikëqyrjen e aktorëve të sigurisë duhet të kenë koordinim më të mirë. • Legjislacioni aktual duhet të ndryshohet për të lejuar që parlamenti të jetë i përfshirë në mënyrë substanciale në procesin e planifikimit të buxhetit të aktorëve të sigurisë. • Legjislacioni aktual duhet të rishikohet për t'i siguruar parlamentit rol më preciz në kontrollin e tregtisë së armëve. 		
	TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME	nota:	2
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Përpjekjet për ngritjen e transparencës së institucioneve publike në Shqipëri gjatë dhjetë viteve të fundit janë karakterizuar si nga progresi, ashtu edhe nga pengesat. Korniza e re ligjore ka sjellë përmirësime të rëndësishme në praktikën e transparencës, por ka ende nevojë për rishikime dhe sqarime, ashtu që të sigurohet një skemë e qartë e përjashtimeve për moszbulimin e informatave publike, mbrojtjen e "personave që ngrisin zërin" dhe sisteme për të promovuar ruajtjen më të mirë të të dhënave. Në anën tjetër, konflikte mund të identifikohen në Ligjin për Qasje në Informata Zyrtare dhe Ligjin për Informatat e Klasifikuara si Sekret Shtetëror, pasi që kjo e fundit nuk e njeh të drejtën e shoqërisë për të ditur për çështje të interesit publik që mund të mbipeshojnë klasifikimin e qeverisë. Për më tepër, klasifikimi i informatave, si dhe procesi i deklasifikimit të të dhënave mbetet jotransparent dhe i fshehur nga publiku.</p>		

Përkundër përpjekjeve për të promovuar transparencën e institucioneve të sektorit të sigurisë duke nxjerr ligje primare të mishëruara në Ligjin për Qasje në Dokumente Zyrtare, edhe 12 vite pas miratimit të këtij ligji ende nuk është realizuar harmonizimi vertikal i kornizës ligjore. Rrallëherë ligjet organike i referohen standardeve të transparencës, ndërsa organizmat privat që ushtrojnë funksione publike, siç janë PSC-të, nuk janë të përfshirë në fushëveprimin e ligjit aktual. Situata nuk është premtuese – po i referohemi zbatimit të ligjit për qasje në informata zyrtare - përkundër progresit të arritur në formimin e kapaciteteve administrative gjatë viteve të fundit. Ndonëse qytetarët janë më të vetëdijshëm për zbatimin e këtij ligji, raportet tregojnë se ka probleme në sigurimin e informatave nga institucionet publike dhe qeveritare. Si rrjedhojë, mungesa e standardeve të unifikuara institucionale lidhur me praktikën e transparencës në institucionet e sektorit të sigurisë ka dërguar në një qasje fragmentarizim të standardeve të transparencës.

Rekomandimet

- Rishikimi i legjislacionit aktual mbi qasjen në informata në mënyrë që të sigurohen garancitë lidhur me të drejtën e qytetarëve për qasje në të dhëna zyrtare, si dhe detyrimin e organeve publike për të lëshuar me kohë informata gjithpërfshirëse.
- Legjislacioni aktual për transparencë duhet të harmonizohet me ligjet organike të të gjitha institucioneve të sektorit të sigurisë, pa përjashtime.
- Institucionet e sektorit të sigurisë duhet të zbatojnë ‘testin e interesit publik’ për të vlerësuar klasifikimet qeveritare, ndërsa Ligji për Qasje në Informata Zyrtare duhet të mbizotërojë: transparenca është rregull, klasifikimi është përjashtim.
- Ligji për Qasje në Dokumente Zyrtare duhet të sqarojë detyrimet që kanë të bëjnë me transparencën e organeve statutor të sigurisë private që ushtrojnë funksione publike.

TRANSPARENCA FINANCIARE

nota:

2

Përmbledhje ekzekutive

Si rezultat i proceseve të integritimit në BE, gjatë disa viteve të fundit ka pasur një përpjekje për të përmirësuar transparencën financiare por rezultatet kanë qenë të dyanshme. Ligji i miratuar rishtazi mbi sistemin e menaxhimit të buxhetit është në pajtim me shumicën e standardeve ndërkombëtare, por ende i mungojnë dispozitat që rregullojnë transparencën e plotë përgjatë të katër fazave të procesit të buxhetit. Për shkak të zbatimit të dobët të ligjeve, transparenca financiare në Shqipëri mbetet në nivele shumë të ulëta. Disa dokumentet të rëndësishme lidhur me transparencën nuk publikohen apo nuk i vihen në dispozicion publikut, ndërsa cilësia e informacioneve të ofruara është e dobët. Miratimi i ligjeve sekondare ka qenë i ngadalshëm ndërsa harmonizimi i dobët e ka bërë zbatimin më të vështirë. Kapacitetet administrative janë kryesisht aty, mirëpo kualifikimet, niveli i pavarësisë profesionale dhe bashkëpunimi ndërmjet strukturave të përfshira në të katër fazat e procesit buxhetor mbeten të dobëta. Sektori i sigurisë vepron në pajtim me kornizën e përgjithshme rregullatore mirëpo reflekton problemet e përgjithshme të sistemit.

Lidhur me transparencën në prokurim publik, korniza ligjore është rishikuar me qëllim që të jetë në pajtim me direktivat e BE-së. Sidoqoftë, legjislacioni vetëm pjesërisht është i përafërt me ‘acquis communautaire’. Krijimi i procedurave të reja dhe mekanizmave mbikëqyrës të formuar për kontrollin e sistemit të prokurimit publik ka sjellë zhvillime të reja lidhur me transparencën

Shqipëria	<p>institucionale.</p> <p>Sidoqoftë, pengesa serioze ekzistojnë posaçërisht në fazën e zbatimit, ku transparenca e proceseve të aplikimit dhe vlerësimit në prokurime publike mbetet e ulët. Posaçërisht, korniza ligjore nuk përkufizon implikimet e transparencës dhe mbikëqyrjes që ndërlidhen me prokurimin publik të ‘mallrave të klasifikuar’ për shkak të interesit kombëtar, dhe mungojnë procedurat e qarta në mbikëqyrjen për monitorimin dhe hetimin e këtyre veprimeve. Kjo lë hapësirë për praktika të kundërligjshme dhe korruptive.</p> <p>Rekomandimet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ligjet për sistemin e menaxhimit të buxhetit duhet të rishikohen për të përfshirë dispozita me të cilat kërkohet nga qeveria për të publikuar deklaratat e ribuxhetimit dhe shqyrtimin në gjysmën e vitit, si dhe për të nxjerr dhe publikuar buxhetin e qytetarëve. • Qeveria duhet të përmirësojë cilësinë e informatave që ofrohen në dokumentet e publikuara. • Parlamenti duhet të shfrytëzojë më mirë kompetencat e tij dhe të kërkojë nga ekzekutivi dhe Institucioni i Auditorit Suprem të Shtetit për të përmirësuar transparencën financiare. • Rishikimi i legjislationit sekondar duhet të përqëndrohet në sigurimin e përfundimit të plotë me ‘acquis communautaire’. • Rishikimi i Ligjit të Prokurimit Publik duhet të qartësojë ‘procedurat e klasifikuar’ të prokurimit publik në bazë të sigurisë kombëtare. • Institucionet e mbikëqyrjes që kanë kompetenca mbi prokurimin publik duhet të fuqizohen për të identifikuar dhe ndëshkuar shkeljet potenciale. 			
Bosnja e Hercegovina	<table border="1" data-bbox="243 816 1011 866"> <tr> <td data-bbox="243 816 904 866">KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE</td> <td data-bbox="910 816 1011 866">nota:</td> <td data-bbox="1018 816 1077 866">3</td> </tr> </table> <p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Kompetencat parlamentare për mbikëqyrje dhe kontroll të sektorit të sigurisë janë kryesisht të rregulluara me Rregullorën e Punës së Dhomës së Përfaqësuesve dhe Dhomës së Popullit në Asamblenë Parlamentare të BeH dhe me ligjet që rregullojnë punën e aktorëve të sigurisë. Me përjashtim të nivelit shtetëror, parlamentet e entiteteve – Parlamenti i Federatës së Bosnjës dhe Hercegovinës dhe Asambleja Kombëtare e Republika Srpskas – përmes komisioneve dhe bordeve të tyre poashtu kanë kompetenca mbi sektorin e sigurisë. Përcaktimet ligjore i ofrojnë parlamenteve të BeH një bazë të mirë për kontroll demokratik cilësor mbi sektorin e sigurisë. Miratimi i Ligjit për Mbikëqyrje Parlamentare mbi sektorin e sigurisë në nivel shtetëror, aktualisht në procedurë parlamentare, do të përmirësonte edhe më tej nivelin shtetëror të kornizës ligjore. Harmonizimi i ligjeve të nivelit shtetëror dhe të nivelit të entiteteve që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë është i nevojshëm për të shmangur dyfishimin e kompetencave dhe për të përmirësuar edhe më tej cilësinë e mbikëqyrjes. Kapacitetet administrative të komisioneve parlamentare duhet të fuqizohen, posaçërisht lidhur me burimet njerëzore dhe ekspertizën. Mungesa e ekspertizës dhe burimet e pamjaftueshme njerëzore janë më prominente në komisionet e nivelit të entiteteve, që të dyja kanë vetëm një person që vepron si sekretar i komisionit. Në anën tjetër, kapacitetet e komisioneve parlamentare të nivelit shtetëror janë më të fuqishme, ndonëse ekspertiza shtesë do të përmirësonte edhe më tej cilësinë e punës që kryejnë këto komisione. Organizatat ndërkombëtare si OSBE dhe DCAF, të cilat më parë kanë mbështetur komisionet parlamentare në nivel të entiteteve, kanë luajtur rol të madh në trajnimin e komisioneve të nivelit shtetëror pas themelimit të tyre. Përveç këtyre kanë ndihmuar edhe USAID, Instituti i Groningenit dhe Qendra Evropiane për Studime të Sigurisë</p>	KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE	nota:	3
KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE	nota:	3		

Puna e komisioneve parlamentare është konstante dhe transparente. Të dhënat që ne i kemi siguruar dhe raportet e rregullta vjetore nga komisionet parlamentare, të publikuara nga faqen zyrtare të internetit të Asamblesë Parlamentare, dëshmojnë se këto komisione kryejnë punën e tyre brenda kornizës përkatëse ligjore, duke shfrytëzuar të gjitha llojet e kontrollit që kanë ligjërisht në dispozicion. Duhet të veçohet puna e Komisionit të Përbashkët për Mbrojtje dhe Siguri dhe Komisioni i Përbashkët për Mbikëqyrjen e Punës së Agjencisë Inteligjente të Sigurisë së Bosnës dhe Hercegovinës, të dyja të themeluara në vitin 2004, pasi që vlerësohet si mjaft punë e mirë dhe në pajtim me ligjin dhe me mbikëqyrjen demokratike të sektorit të sigurisë. Sidoqoftë, bashkëpunimi i komisioneve parlamentare me organet ekzekutiv, dhe posaçërisht bashkëpunimi i Komisionit të Përbashkët për Mbikëqyrjen e Punës së OSA me Këshillin e Ministrave të Bosnjës dhe Hercegovinës aktualisht është nën nivelin që kërkohet dhe duhet të përmirësohet. Analiza e punës së komisioneve parlamentare tregon se puna e tyre në përgjithësi ka arritur një nivel të kënaqshëm, posaçërisht kurr marrim parasysh sistemin e komplikuar kushtetues të shtetit, i cili shpesh paraqitet si pengesë në punën e tyre. Është nevojshme të përmirësohet imazhi publik i parlamentit, pasi që publiku rrallë njohet për punën dhe arritjet e e Asamblesë Parlamentare. Bashkëpunimi i komisioneve parlamentare me organizatat e shoqërisë civile dhe me mediat ende nuk ka arritur nivelin e dëshiruar. Përmirësimi i këtij bashkëpunimi mund të rrisë perceptimin e publikut për punën e parlamentit.

Rekomandimet

- Për të përmirësuar kornizën ligjore, Asambleja Parlamentare e BeH duhet të miratojë Ligjin për Mbikëqyrjen Parlamentare, që aktualisht gjendet në procedurë parlamentare.
- Të përmirësohet bashkëpunimi ndërmjet Komisionit Parlamentar për Mbikëqyrje të Punës së Agjencisë Inteligjente të Sigurisë së BeH dhe Komisionit Ekzekutiv të Inteligjencës të Këshillit të Ministrave.
- Ngritja e kapaciteteve administrative të komisioneve parlamentare dhe rritja e numrit të stafit me ekspertë, posaçërisht në nivel të entiteteve.
- Duke thelluar bashkëpunimin me organizatat e shoqërisë civile, të tentohet të përmirësohet imazhi i komisioneve parlamentare në krye të mbikëqyrjes së aktorëve të sigurisë.

TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME

nota:

2.5

Përmbledhje ekzekutive

Bosnja e Hercegovia është një shtet me mjaft struktura të ndërlikuara administrative. Si rezultat, kjo ndërlikueshmëri ka ndikim negativ në transparencën e administratës publike, ku pavarësisht një akti mjaft progresiv për Lirinë e Qasjes në Informata, nuk janë ndërmarr hapa vendimtar për të rritur qasjen në institucione publike. Nuk po ndërmerren kurrfarë hapash për rritjen e qasshmërisë së zyrtarëve që trajtojnë kërkesat që vijnë nga sektori publik dhe joqeveritar. Në një numër të madh të rasteve, qasja në informatat e mbajtura nga administrata publike ose nuk lejohet ose është e kufizuar për shkak të mosdijes së zyrtarëve publik dhe institucioneve lidhur me rregullat dhe procedurat përkatëse.

Akti për Lirinë e Qasjes në Informata, i cili ekziston në tri versione diç të ndryshme në nivel shtetëror dhe dy në nivel të entiteteve, është miratuar më 2001

Bosnja e Hercegovina

dhe shfaq mangësi në dispozita ligjore. Për shembull, institucionet publike nuk janë të detyruara që t'i përgjigjen me vendim paraqitësit të kërkesës, duke eliminuar mundësinë që paraqitësi i kërkesës formalisht të parashtrijë ankesë. Poashtu, nuk ka dispozita sanksionuese për ato institucione të cilat nuk japin përgjigje në ndonjë kërkesë. Institucioni i Ombudsmenit, i mandatuar për të vepruar në monitorimin e zbatimit të përgjithshëm të dispozitave ligjore, nuk ka kompetencë për të nxjerr vendime të cilat do të kishin karakter detyrues për organet publike. Raportimi vjetor nga Ombudsmeni tregon se një numër i madh i institucioneve publike dështojnë plotësisht në respektimin e dispozitave të Aktit.

Kodi Penal i Bosnës e Hercegovinës e parasheh veprën penale të "procesimit të paautorizuar të të dhënave personale". Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i nxjerr në vitin 2001 dhe i ndryshuar në vitin 2006, rregullon procesimin dhe transferin e të dhënave dhe vlen për të gjitha organet. Niveli i veprimit në pajtim me atë ligj mbetet i ulët, posaçërisht kur kemi të bëjnë me agjencitë për zbatimin e ligjit. Një agjenci e pavarur për mbrojtjen e të dhënave personale, e mandatuar në bazë të ligjit, ishte formuar për të monitoruar zbatuesit e ligjit, për të mbikëqyrur procesin e ankesave dhe për të raportuar në mënyrë të rregullt në Asamblenë Parlamentare të BeH. Sidoqoftë, kjo agjenci ka bërë progres të kufizuar, pasi që nuk ka staf të mjaftueshëm dhe nuk vepron plotësisht e pavarur nga ndikimi politik.

Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave të Klasifikuara përmban dispozita për klasifikimin dhe kategorizimin e të dhënave të cilat bien në një shkallë të lartë apo të ulët të klasifikimit, varësisht nga institucioni qeveritar. Është interesant të vërehet se shkalla e klasifikimit mund të ndryshoj nga institucioni në institucion, për shkak të rasteve kur zyrtarët qeveritar në mënyrë të pavarur i vënë nivele të ndryshme të klasifikimit të dhënave të ndryshme. Si i tillë, ky ligj ka ndikim negativ në transparencën dhe llogaridhënien e përgjithshme. Ministria e Sigurisë e BeH ka qenë e mandatuar për të monitoruar zbatimin e këtij ligji. Zbatimi i tij kërkon modalitete të mëtutjeshme dhe, në këtë moment, po diskutohen ndryshime.

Sa i përket vlerave për tri dispozitat ligjore të cekura më lartë, nuk ka pasur ndonjë ndryshim domethënës të perceptimit apo ngritje të vetëdijës te popullsia e përgjithshme. Të tri dispozitat ligjore janë promovuar nëpër media dhe përmes projekteve të ndryshme të OJQ-ve, por frika është ende e pranishme. Mekanizmat administrativ që janë për monitorimin dhe mbikëqyrjen e zbatimit ende nuk janë të pavarur apo plotësisht funksional dhe kanë mungesë të stafit.

Së fundmi, sa i përket identifikimit të institucioneve të sigurisë që kanë përgjegjësinë më të madhe lidhur me lirinë e qasjes në informata, agjencitë e nivelit shtetëror siç janë Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Sigurisë, Agjencia Shtetërore për Hetim dhe Mbrojtje dhe Policia Kufitare janë ndër institucionet që kanë dalur para me informata. Në anën tjetër, Agjencia Inteligjente e Sigurisë e BeH mbetet prapa.

Rekomandimet

- Inicimi i ndryshimeve në dispozitat ligjore që janë kaluar pas Aktit për Lirinë e Qasjes në Informata, për të hequr pengesat të cilat kufizojnë të drejtat dhe detyrimet e përcaktuara në të. Kjo në veçanti i referohet Ligjit për Administratën Tatimore dhe Kodit të Procedurës Penale të BeH.
- Përmes mediave dhe parlamentit, të kërkohet nga qeveria që të përmbush detyrimet e saj në zbatimin e FoAI duke emëruar zyrtarët për informim, zhvil-

Bosnja e Hercegovina	<p>limin e regjistrimit të indeksuar dhe raportimin e të dhënave ashtu siç përcaktohet me dispozita ligjore.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inkurajimi i Ombudsmenit të BeH që të ndërmerë aktivitete të mëtuajtshme në ngritjen e vetëdijësisë dhe edukimin e qytetarëve lidhur me Aktin për Lirinë e Qasjes në Informata, dhe në arritjen e një niveli më të madh të zbatimit. • Ngritja e vetëdijësisë të qeverisë mbi nevojën për harmonizimin e dispozitave ligjore të FoAI-ve shtetërore dhe atyre të entiteteve për të përfshirë sanksione mbi institucionet publike të cilat nuk u japin informatat e kërkuara atyre që kërkojnë (Akti FoAI në nivel shtetëror e përmban këtë dispozitë, por ligjet e entiteteve nuk e kanë) • this provision, but the entity FoAI laws do not). 		
	TRANSPARENCA FINANCIARE	nota:	2.5
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Aktorët e sigurisë filluan zbatimin e reformave të rëndësishme në planifikimin dhe menaxhimin e financave publike në vitin 2005, me futjen e një kornize ligjore cilësore dhe me themelimin e proceseve moderne të planifikimit afatmesëm. Ministria e Financave dhe Thesarit e BeH është përgjegjëse për përgatitjen dhe financimin e konsumuesve të buxhetit, ndërsa aktorët e sigurisë e organizojnë këtë në mënyrë me të detajuar në libra të rregullave dhe vendimeve. Korniza ligjore është përmirësuar edhe më tej në vitin 2008 me Ligjin për Auditimin e Brendshëm në Institucionet e BeH dhe me Ligjin për Këshillin Fiskal të BeH. Rëndësia e nxjerrjes së këtyre ligjeve, të cilat në masë të madhe janë të harmonizuara me standardet Evropiane, tregohet nga fakti se aktorët e sektorit të sigurisë marrin pjesë në së paku 40% të shpenzimeve buxhetore në nivel shtetëror dhe rreth 10% në nivel të entiteteve, kryesisht të ndërlidhura me shpenzimeve e forcave policore të entiteteve dhe atyre kantonale.</p> <p>Disa masa të caktuara ligjore me qëllim të përmirësimit të transparencës, siç janë sistemet e kontrollit të brendshëm, zbatohen në faza shumëvjeçare, andaj rezultatet e zbatimit të tyre priten në periudhën që vjen. Për shumë vite, praktika ka qenë që të bëhen auditime vjetore të jashtme të raporteve financiare të aktorëve të sektorit të sigurisë, duke futur gradualisht rregull në çështjet financiare të institucioneve dhe në sigurimin e transparencës së tyre. Disa aktorë, siç është Ministria e Mbrojtjes e BeH, ende vazhdojnë që çdo vit të përsërisin lëshime në shpenzimet e buxhetit. Kryesisht, këto lëshime kanë të bëjnë me përfitime të ndryshme personale, të përfaqësimit, shpenzime të udhëtimit, prokurimit publik ose sistemit të kontrollit të brendshëm të organizatës. Aktorët që janë përgjegjës për sigurimin e transparencës dhe kontrollit parlamentar mbi shpenzimin e burimeve publike nuk janë ende të pajisur aq sa duhet dhe u mungon motivimi politik për të kryer funksionet e tyre të nevojshme të mbikëqyrjes financiare.</p> <p>Tipare të kontrollit financiar të sektorit të sigurisë në BeH mbështeten në praktika të vjetruara të mbikëqyrjes tradicionale të inspektimit, ndërsa kontrolli aktiv financiar zbatohet më rrallë. Gjetjet dhe opinionet e Zyrës së Auditorit për Institucionet e BeH lidhen vetëm me përshkrimin e situatave dhe dhënien e rekomandimeve institucioneve të sigurisë. Procedurat e tjera janë në kuadër të kompetencave të komisioneve parlamentare, të cilat kanë dështuar në marrjen e hapave konkret për kërkim të përgjegjësisë nga drejtorët e institucioneve tek të cilat janë vërejtur mospërputhje financiare. Shoqëria civile ka tërhequr vëmendjen për mungesën e transparencës në shpenzime buxhetore në disa raste, por këto përjekje kanë pasur ndikim të kufizuar.</p>		

Bosnja e Hercegovina	<p>Sa i përket prokurimit publik, pothuajse të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë marrin ankesa të ngjashme nga institucionet e auditimit dhe agjencitë e mbikëqyrjes. Ligji për Prokurim Publik në BeH nuk specifikon ndonjë sistem të ndarë të monitorimit të prokurimit publik në institucione të sigurisë, por ekzistojnë dispozita të veçanta për të marrë parasysh veçoritë e nevojave dhe prokurimeve të aktorëve të sigurisë. Në zbatimin e tij deri më tani, ligji është i harmonizuar me legjislacionin e BE-së, por zbatimi i tij nuk ka arritur ende nivel adekuat. Në prokurim publik janë themeluar sektorë në të gjitha institucionet e sigurisë, por personeli i tyre nuk janë të kualifikuar në mënyrë adekuate për përgjegjësitë që pozitat e tyre bartin në vete dhe pavarësia e tyre është e dyshimtë. Kapacitetet administrative të Agjencisë së Prokurimit Publik dhe Organit Shqyrtues të Prokurimit janë të pamjaftueshëm për punën që e kryejnë. Të dy këto institucione nuk kanë staf të mjaftueshëm. Raportet e Zyrës së Auditorit të BeH tregojnë përmirësime të caktuara në sistemin e prokurimit publik të sektorit të sigurisë, ndërsa poashtu tregojnë se zbatimi i plotë i Ligjit për Prokurime Publike nuk është bërë në disa raste. Përmirësimi i disponueshmërisë së informatave, përmes prezantimeve të Agjencisë për Prokurim Publik para institucioneve qeveritare ka shpjer deri në një shkallë më të lartë të transparencës dhe përfshirjes së publikut në këtë proces. Themelimi i një databaze elektronike të prokurimeve publike do t'i kontribuonte edhe më tej transparencës së këtij sektori.</p> <p>Rekomandimet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktorët e sigurisë edhe institucionet tjera publike duhet të projektojnë buxhetet e tyre bazuar në dinamikat aktuale të punësimit. Aktualisht, buxhetet shpesh projektohen bazuar në zbatimin e punësimit të plotë, gjë që rezulton në suficit në burimet e pagesës, dhe këto suficite pastaj ka mundësi të shfrytëzohen për qëllime tjera. • Nxitja e themelimit të organizatave të specializuara joqeveritare në krye të monitorimit dhe mbikëqyrjes së shpenzimeve buxhetore nga institucionet e sigurisë. • Fuqizimi i kapaciteteve administrative dhe ofrimi i trajnimit për personelin që punon në sektorët e prokurimit publik brenda institucioneve të sigurisë. • Thjeshtësimi i procedurës së prokurimit publik të gjësendeve me vlerë të vogël dhe krijimi i një databaze elektronike të prokurimit publik në kuadër të kornizës së punës së Agjencisë për Prokurim Publik. • Fuqizimi i kapaciteteve administrative të Agjencisë për Prokurim Publik dhe Organit Shqyrtues të Prokurimit, si dhe kapaciteteve të organeve kontraktuese dhe aftësisë së tyre për të zbatuar Ligjin për Prokurim Publik.
-----------------------------	---

Kroacia	<p>KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE nota:</p> <p style="text-align: right;">4</p> <p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Kompetencat për kontroll dhe mbikëqyrje të planifikimit dhe shpenzimit buxhetor janë tërësisht të rregulluara me ligje, të harmonizuara vertikalisht dhe horizontalisht, si dhe në pajtim me standardet ndërkombëtare. Ka një histori mbi një dekadë të mbikëqyrjes dhe kontrollit të rregullt të planifikimit dhe shpenzimit buxhetor, gjë që gjatë kësaj periudhe është përmirësuar ndjeshëm. Mbikëqyrja në pajtueshmëri me ligjet dhe respektimi i të drejtave të njeriut poashtu janë përmirësuar gjatë dhjetë viteve të fundit. Kjo përfshin një histori që është në përmirësim të vazhdueshëm të mbikëqyrjes së rregullt dhe efikase, kontrollin mbi përdorimin e masave të veçanta dhe mjeteve shtrënguese, si dhe statusin e të drejtave të njeriut. Keqpërdorimet në lidhje me përdorimin e</p>
----------------	--

masave të veçanta dhe mjeteve shtrënguese janë të pakta e të largëta ndërmjet vete dhe ndodhin vetëm në nivel individual, përndërsa kryerësit trajtohen në mënyrë efektive. Në rast të shkeljeve të pajtueshmërisë së punës me ligjet dhe të drejtat e njeriut, parlamenti përdor mekanizma adekuat për të nisur procedura për vendosjen e përgjegjësive politike dhe ndryshimin e politikave ekzistuese. Mbikëqyrja dhe kontrolli mbi zbatimin e politikave qeveritare janë tërësisht të rregulluara me kushtetutë dhe me ligj. Mekanizmat adekuat për të nisur procedurat për vendosjen e përgjegjësive politike dhe ndryshimin e politikave ekzistuese janë në vend dhe në përdorim të gjerë kurdo që të jetë e nevojshme.

Mbikëqyrja e Bashkëpunimit dhe Integritimit Bilateral dhe Multilateral në Siguri të shtetit është formuar në kuadër të degës së legjislativit, parlamentit dhe komisioneve përkatëse. Poashtu ka një histori dhjetëvjeçare të mbikëqyrjes dhe kontrollit të rregullt mbi bashkëpunimin për siguri. Parlamenti shqyrton dhe miraton dërgimin e trupave jashtë vendit, duke u siguruar se të gjitha politikat janë në pajtueshmëri me parimet e kartës së OKB-së dhe me ligjet ndërkombëtare. CSO-të konsultohen në procesin e shqyrtimit të planifikimit dhe shpenzimit buxhetor, si dhe bashkëpunojnë në trajtimin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut.

Kompetencat në të gjitha fushat e mbikëqyrjes janë tërësisht të rregulluara nga ligjet dhe aktet nënligjore të cilat janë të harmonizuara vertikalisht dhe horizontalisht, si dhe në pajtueshmëri me standardet ndërkombëtare. Ka një histori të mbikëqyrjes dhe kontrollit të rregullt ndaj të gjitha fushave të mbikëqyrjes, ndërsa shpenzimet buxhetore dhe aktivitetet e prokurimit publik ngelin pakëz prapa. Ka praktikë të parashtrimit të pyetjeve në parlament, realizimit të dëgjimeve dhe kërkesa për raporte shtesë. Në raste të shkeljes së pajtueshmërisë së punës me ligjet dhe të drejtat e njeriut, parlamenti përdor mekanizma adekuat për të nisur procedurat për vendosjen e përgjegjësive politike dhe ndryshimin e politikave ekzistuese. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare pranohen plotësisht nga të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë, deputetët e parlamentit dhe ka ndërgjegjësim serioz të rëndësisë së saj. Qytetarët informohen rregullisht për rezultatet e kontrollit dhe mbikëqyrjes dhe si rezultat i ndryshimeve domethënëse në shoqëri, ata kërkojnë informacion më shumë se kurrë dhe ushtrojnë më shumë ndikim përmes mediave dhe CSO-ve.

Rekomandimet:

- Zhvillimi i një kulture politike e cila do të mund të ndërtonte dhe të stimulonte sa më pak kufizime që të jetë e mundur përsa i përket pranisë së medias dhe të gjitha palëve të interesuara në seancat e komisioneve parlamentare.
- Krijimi i programeve edhe më të forta dhe më të shpeshta kundrejt edukimit të anëtarëve të sigurisë në lidhje me komisionin parlamentar në çështje të sigurisë kombëtare.
- Ndryshimi i praktikës së tanishme në parlament dhe krijimi i stafit të përgaditur mirë, të arsimuar dhe të trajnuar për të realizuar hulumtime dhe analiza, në mënyrë që të këshillojnë dhe të mbështesin anëtarët e komisioneve në punën e tyre.
- Ndryshimi i rregullores në mënyrë që të vendoset e drejta dhe autoriteti i komisioneve parlamentare, jo vetëm për të kontrolluar ligjshmërinë e veprimeve të strukturave të sigurisë, por për të shkuar edhe një hap më tutje dhe për të kontrolluar procedurat dhe standardet operationale, si dhe zbatimin e tyre. Ngritja e njohurive është një parakusht për përmirësimin në funksionet e mbikëqyrjes efektive, si dhe përgatitja e mirë e stafit është parakusht për shqyrtimin e procedurave dhe standardeve të veprimit.

Kroacia	<ul style="list-style-type: none"> Ndryshimi i procesit të kalimit të dokumenteve strategjike. Dega e ekzekutivit duhet të jetë e përgjegjshme për hartimin, kalimin dhe zbatimin e dokumenteve strategjike si bazë për politikat përkatëse. Dega e legjislativit, në një kornizë të tillë, do të kishte të gjitha instrumentet e nevojshme për mbikëqyrjen e politikave. Madje do të ishte i mundur rregullimi i një sistemi ku dega e legjislativit do të kalonte parime të caktuara të sigurisë kombëtare në formë të deklaratave shumë të shkurtëra dhe më pas do të lejonte degën e ekzekutivit të kryejë pjesën tjetër. 	
	TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME	nota:
<p>Përmbledhje ekzekutive:</p> <p>Gjatë viteve të fundit nuk ka pasur raporte nga qytetarët për raste serioze dhe të vërtetuara të keqpërdorimit të të dhënave personale. Ankesat më të shumta, kryesisht në aspekte konceptuale, kanë arritur nga OJQ-të. Në të gjitha fushat e vrotimit, vlerat e lidhura me to janë duke u pranuar dhe përfilur nga shoqëria dhe strukturat shtetërore.</p> <p>Pas themelimit të një kornize ligjore dhe përmirësimit çdo vit të zbatimit të standardeve ligjore dhe demokratike, pjesa më e rëndësishme e aktiviteteve të strukturave të organizuara shtetërore në vitet e ardhshme do të përqëndrohet në përmirësimin e burimeve organizative dhe në përvetësimin e mëtutjeshëm të vlerave demokratike.</p> <p>Aktet ligjore ekzistojnë për t'iu përshtatur nevojës për transparencë më të mirë dhe janë në përgjithësi në pajtueshmëri me standardet ndërkombëtare demokratike dhe ligjet për aktorët.</p> <p>Procesi i institucionalizimit ka përfunduar dhe faza e zbatimit ka zënë vend në të gjitha agjencitë shtetërore përkatëse të sigurisë përsa i përket të gjitha fushave të vrotimit. Rolet, procedurat, kompetencat dhe detyrimet janë përcaktuar me qartësi dhe burimet e disponueshme janë ndarë, përndërsa agjencitë shtetërore janë të pajisura mjaft mirë dhe kanë staf të mjaftueshëm. Gjatë pesë viteve të fundit ka pasur rezultate të dukshme të sanksioneve që fuqizojnë efektivitetin e tyre në zbatimin e ligjeve primare dhe të akterëve kryesor.</p> <p>Zbatimi, duke përfshirë përcjelljen e rezultateve që dalin nga ankesat e mundshme, është poashtu duke u përmirësuar në baza vjetore. Për të paktën pesë deri në shtatë vite ka qenë e mundur të vërehen përmirësime në zbatim. Sasia e të dhënave të klasifikuara është duke rënë. Poashtu, të dhënat personale mbledhen, ruhen dhe shpërndahen në kohë dhe në pajtim me ligjin. Shkeljet nuk janë të përhapura dhe as sistematike. Ka përpjekje të konsiderueshme për të ndryshuar kulturën organizative të fshehtësisë në institucionet shtetërore të sigurisë dhe zyrtarët e shtetit marrin trajnime adekuate. Ka një procedurë të përcaktuar për të kundërshtuar klasifikimin para gjykatave. Sanksionet janë parandaluese, efektive (si rezultat i harmonizimit të ligjeve) dhe rezultatet e zbatimit të sanksioneve janë pa vonesa, rregullisht të përditësuara dhe transparente. Informatat e dhëna publikut në formë të brushurave janë informative dhe në kohën e duhur.</p> <p>Ajo që është më e rëndësishme, ka përmirësime të theksuara në përqafimin e këtyre vlerave nga ana e punonjësve të strukturave të sigurisë dhe të administratës më të gjerë të shtetit. Poashtu, ka një program serioz të trajnimit dhe arsimimit të punonjësve të shtetit dhe të forcimit të besimit të tyre se për</p>		

Kroacia	<p>shkelje gjithmonë pason ndonjë formë e sanksionimit në fund. Së fundmi, vlerat e arritura nga qytetarët gjithnjë më të mirë dhe më të informuar, të bëra rregullisht nga institucionet dhe organizatat e shtetit, ndihmojnë në ndërtimin e besimit, krijimin e opinionit publik dhe përmirësimin e perceptimit publik.</p> <p>Rekomandimet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Përmirësimi i nivelit të dijës të të dyja palëve (qeverisë dhe shoqërisë civile) në fushën e mbrojtjes së të dhënave të klasifikuara, në mënyrë që të përmirësohet efikasiteti i programit ekzistues. Kjo duhet të udhëhiqet nga institucionet e sektorit të sigursë dhe nga administrata e shtetit. • Kategoria e informatave të ndaluara duhet të shqyrtohet në vazhdimësi dhe ky lloj informacioni duhet të zvogëlohet për çdo vit. Kjo duhet të bëhet nga parlamenti, komisionet e tij dhe strukturat e sigursisë. • Të gjitha informacionet dhe të dhënat e ndaluara duhet të shqyrtohen në baza vjetore për t'u siguruar se klasifikimi është ende i nevojshëm. Duhet të realizohen nga institucionet e sektorit të sigursisë dhe administrata shtetërore. • Më shumë drejtpeshim në mes të ligjeve që mbrojnë privatësinë e të dhënave dhe informatave personale dhe lirisë së qasjes në informata. Kjo duhet të adresohet nga legjislativi. 	
	TRANSPARENCA FINANCIARE	nota:
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Në Republikën e Kroacisë, drejtimi politik i procesit të ciklit buxhetor është plotësisht i realizuar dhe i zbatuar, dhe të gjitha shërbimet administrative shtetërore përmbushin detyrimet e tyre në mbështetjen e vlerave shoqërore. Një nga vlerat më të rëndësishme shoqërore është transparenca e buxhetit dhe e prokurimit publik, gjë që po fiton edhe nga një mirëkuptim politik në rritje e sipër për rëndësinë që ka dhe ndikimin në organizatat e sektorit civil. Në anën tjetër, përkjekjet për të zbatuar strategjinë shumëvjeçare të shpenzimeve shtetërore nuk kanë qënë shumë të suksesshme deri më tani, kryesisht për shkak të krizës ekonomike. Përgjegjësia financiare, si rezultat i përmirësimit të vazhdueshëm të niveleve të transparencës së institucioneve dhe organizatave të sektorit të sigursisë, është plotësisht në pajtueshmëri dhe në nivel me shërbimet dhe agjencitë e tjera të administratës shtetërore. Për më tepër, për shkak të rëndësisë së institucioneve dhe organizatave të sektorit të sigursisë, ato janë ndër pjesët më të vëzhguara të strukturës shtetërore nga mediat dhe organizatat e pavarura të shoqërisë civile. Të gjitha rregulloret e nevojshme që parashohin instrumente për mbikëqyrje më substantive demokratike të logaridhënies financiare zbatohen rregullisht në praktikë. Ligjet sistematike janë të vendosura dhe në pajtueshmëri me standardet përkatëse ndërkombëtare mbi transparencën financiare.</p> <p>Buxheti i sigursisë apo ushtrisë nuk është i ndarë nga buxheti i përgjithshëm i shtetit dhe nuk ka ndonjë trajtim të veçantë në krahasim me buxhetet e institucioneve dhe organizatave tjera shtetërore lidhur me fshehtësinë apo mungesën e shqyrtimit nga sektori civil. Prokurimi publik në sektorin e sigursisë, për nga natyra e tij ballafaqohet me interes të madh nga publiku i përgjithshëm dhe nga mediat. Ligjet përkatëse sekondare ekzistojnë dhe janë në pajtim me standardet ndërkombëtare. Të gjitha njësitet organizative që parashihen me ligjet sistematike janë të themeluara, ndonëse disa nga kompetencat janë të paqarta dhe bien ndesh. Burimet e nevojshme për punën e njësiteve organizative janë të përcaktuara, por për shkak të krizës së përgjith-</p>	

Kroacia

shme ekonomike ende ka disa fusha që nuk mbulohen në tërësi. Udhëzimet e përgjithshme për trajtimin e prokurimit dhe të shpenzimeve janë të përcaktuara. Korniza ligjore është e harmonizuar. Të gjitha ligjet përkatëse sekondare janë miratuar. Aktorët e tjerë joshtetëror jo vetëm që tolerohen, por ftohen të bëhen pjesë e procesit të mbikëqyrjes së buxhetit.

Sistemi i prokurimit publik i është nënshtruar disa ndryshimeve të rëndësishme në fillim të vitit 2008, duke përfshirë hyrjen në fuqi të një Akti Publik të Prokurimit (PPA) dhe një organizimi të ri institucional të themeluar me legjislacion sekondar. Akti Publik i Prokurimit është pothuajse plotësisht në pajtim dhe i harmonizuar me direktivat e BE-së. Kroacia gjithashtu synon zhvillimin e kapaciteteve të prokurimit elektronik.

Ka një histori shumëvjeçare të procedurave dhe afateve të caktuara nga ligji sistemik dhe ligjet sekondare. Pjesa më e madhe e përfituesve përgatisin dhe kontribuojnë në planifikimin e shpenzimeve, duke dërguar planet e tyre paraprakisht. Disa prej tyre poashtu kanë hartuar udhëzime dhe rregullore për trajtimin e prokurimit. Praktika e keqe dekurajohet dhe sanksionohet rregullisht. Informatat mbi prokurimin rrallëherë klasifikohen dhe kur refuzohet qasja në informacion, justifikimi është i arsyeshëm, ligjor dhe me kohë, dhe kryesisht refuzimet bëhen në çështje të sigurisë kombëtare. Vendimet e marra nga organet e pavarura të mbikëqyrjes në përgjithësi respektohen, me disa përjashtime.

Kontratat e prokurimit në përgjithësi janë të disponueshme për publikun. E drejta për të negociuar drejtpërdrejt me ofertuesin përcaktohet vetëm për raste të rralla të urgjencave të mëdha dhe të vlerës së përgjithshme shumë të ulët. Konfidencialiteti zbatohet varësisht nga rasti, dhe është plotësisht i përcaktuar dhe ndiqet me një procedurë të qartë ligjore për zbatimin e konfidencialitetit.

Vlerat në përgjithësi pranohen dhe nuk ka kundërshtime. Përqafimi i vlerave po sigurohet përmes sanksionimeve të drejta dhe në kohë të praktikave të dëmshme. Qytetarët janë plotësisht të ndërgjegjshëm për vlerën e transparencës buxhetore. Në përgjithësi, ata e kuptojnë rëndësinë e procesit buxhetor dhe janë të gatshëm për t'u përfshirë, në mënyrë që ta garantojnë transparencën buxhetore.

Rekomandimet

Buxheti:

- Ministria e Financave duhet të përmirësojë gjithëpërfshirjen e propozimit buxhetor të ekzekutivit përmes një koordinimi më të mirë dhe më efikas të të gjitha institucioneve dhe organizatave të përfshira shtetërore;
- Ministria e Financave duhet të provojë të prodhojë dhe të publikojë buxhetin e qytetarëve dhe shqyrtimin në mes të vitit, edhe pse të gjitha të dhënat relevante janë të dukshme në strukturën buxhetore për t'u analizuar nga të gjithë;
- Do të ishte e mundur për parlamentin që t'i kushtonte rëndësi më të madhe përfshirjes së qytetarëve dhe anëtarëve të OJQ-ve në pjesëmarrje aktive në dëgjimet e legjislativit mbi buxhetin.

Prokurimi publik:

- Qeveria duhet të rrisë nivelin e arsimit të stafit në lidhje me procedurat e prokurimit publik, të përqendruara më shumë në atë se si të fitohet vlera për para, sesa në zbatimin e drejtë të ligjeve;

Kroacia	<ul style="list-style-type: none"> Ministria e Financave duhet të përmirësojë dhe të zhvillojë më tutje sistemin e ri të Partneritetit Publiko-Privat dhe koncesioneve, në mënyrë që të rritet besimi i operatorëve ekonomik dhe kapaciteti i tyre për të marrë pjesë në proces; Qeveria poashtu duhet të adoptojë në legjisllacionin e Kroacisë Direktivat më të fundit të KE-së. Ministria e Financave duhet të udhëheqë këtë detyrë në emër të qeverisë dhe duhet të përfshijë parlamentin. Qeveria duhet të forcojë zbatimin e kapaciteteve, veçanërisht në DKOM; Ministria e Financave duhet të bëjë përpjekje serioze për të përgatitur atë që është e nevojshme për formimin e prokurimit elektronik.
----------------	--

Kosova	KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE	nota:	2
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Parimet e kontrollit dhe mbikëqyrjes parlamentare gjenden në Kushtetutë dhe janë pasuar me ligje primare dhe sekondare. Dispozitat kushtetuese i garantojnë Kuvendit rol prominent në mbikëqyrjen e buxhetit dhe të politikave të institucioneve të sigurisë, ashtu siç parashihet me ligj.</p> <p>Konsolidimi i mbikëqyrjes parlamentare u zhvillua në të njëjtën kohë me sektorin e sigurisë, që do të thotë në periudhën para pavarësisë (para vitit 2008). Kuvendi i Kosovës kishte praktika të kufizuara në mbikëqyrjen e aspekteve siç janë: shpenzimet buxhetore, zbatimi i të drejtave të njeriut dhe zbatimi i politikave qeveritare të sigurisë për aktorët e shtetit. Ka një numër të kufizuar të anëtarëve profesionist të stafit që mbështet komisionet përkatëse parlamentare. Zvogëlimi gradual i fondeve të jashtme për të financuar anëtarët e stafit dhe politikat e sekretariatit, të cilat nuk garantojnë se do të përzgjidhen anëtarë jopolitik të stafit, kërcënojnë edhe më shumë që parlamenti të mos merr mbështetje të mjaftueshme nga ekspertët. Ky hulumtim ka gjetur se parlamenti është i kufizuar nga dispozitat kushtetuese dhe pakoja e Ahtisarit në shqyrtimin e kujdesshëm të punës së pranisë ndërkombëtare civile dhe ushtarake në Kosovë.</p> <p>Në përgjithësi, legjisllacioni për mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë ekziston. Kushtetuta në mënyrë të qartë i referohet mbikëqyrjes parlamentare dhe gjithashtu edhe ligjet primare mbi aktorët e sigurisë përfshijnë parime të kontrollit demokratik. Praktika tregon arritje të kufizuara të kuvendit në shqyrtimin e buxhetit. Poashtu ka edhe praktika të kufizuara në diskutimin e çështjeve që kanë të bëjnë me të drejta të njeriut, ndonëse një komision i veçantë parlamentar është formuar për këtë qëllim. Hulumtimi mund të tregojë se kanë zënë vend diskutimet për zbatimin e disa ligjeve dhe ndryshimeve (siç është Ligji për Policinë); sidoqoftë, nuk ka dëshmi se ka diskutime për politika të sigurisë.</p> <p>Rekomandimet</p> <p>Sekretariatit të kuvendit:</p> <ul style="list-style-type: none"> Harto politika të përgjithshme për rekrutimin dhe përcaktimin e një pike buxhetore për anëtarë shtesë të stafit lokal për të mbështetur komisionet që kanë të bëjnë me sigurinë, në mënyrë që të plotësohet mungesa nga zvogëlimi i mbështetjes së huaj; 		

Kosova	<p>Komisioneve parlamentare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komisionet përkatëse parlamentare të sigurisë, si dhe komisioni për buxhet duhet të shqyrtojnë në mënyrë periodike buxhetin e institucioneve të sigurisë; • Komisioni për Punë të Brendshme, Siguri dhe Forcat e Sigurisë së Kosovës duhet gjithashtu që të mbikëqyr mbrojtjen e të drejtave të punonjësve të sektorit të sigurisë. Kjo vlen edhe për shkeljet e të drejtave të njeriut në industrinë e sigurisë private. • Komisionet që kanë të bëjnë me siguri duhet të fillojnë të diskutojnë politikat e sigurisë dhe të ftojnë përfaqësuesit e shoqërisë civile në këto diskutime. 	
	TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME	nota:
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Transparenca e institucioneve publike në Kosovë është e kufizuar dhe është larg nga të qenit në pajtim me praktikat më të mira Evropiane. Shumë raporte nga organizatat ndërkombëtare dhe vendore në mënyrë të përsëritur kanë kritikuar qasjen konservative të qeverisë në refuzimin e saj për të zbuluar dokumente të caktuara zyrtare. Tendencë për t'iu referuar dokumentit si 'i klasifikuar' është në kundërshtim me Ligjin për Klasifikimin e Informacioneve, duke pasur në mend se ky ligj ende nuk ka filluar së zbatuari. Sa i përket sektorit të sigurisë, gjetjet kanë treguar se policia ka qenë më efikase në dhënien e përgjigjeve në kërkesat për qasje në dokumente zyrtare, ndërsa nuk ka të dhëna domethënëse për të parë se si qëndron gjendja me Forcën e Sigurisë së Kosovë (FSK) dhe Agjencinë Kosovare të Inteligjencës (AKI), pasi që këto institucione janë në procesin e konsolidimit. Ka kapacitete të kufizuara ndër institucione publike dhe, në përgjithësi, Ligji aktual për Qasje në Dokumente Zyrtare zbatohet vetëm pjesërisht.</p> <p>Kushtetuta garanton të drejtën e qytetarëve për qasje në dokumente zyrtare; poashtu përmban edhe të drejtën për mbrojtjen e privatësisë së të dhënave, dhe konsideron nevojën për klasifikimin e informatave, të cilat kërkohet që të rregullohen me ligje të veçanta. Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale është miratuar në prill të vitit 2010 dhe zbatimi i tij ende është në fazën fillestare. Ka mungesë të vetëdijes te qytetarët mbi të drejtën për mbrojtjen e privatësisë.</p> <p>Rekomandimet</p> <p>Qasja në dokumente zyrtare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrata publike në përgjithësi dhe institucionet e sigurisë në veçanti duhet që të fillojnë menjëherë me zbatimin e Ligjit të ri për Qasje në Dokumente Zyrtare (2010); • Institucionet e sigurisë duhet të mos refuzojnë qasjen në dokumente zyrtare nën pretekstin e 'sigurisë kombëtare dhe publike', përveç nëse dokumenti është i klasifikuar. 	

Kosova	TRANSPARENCA FINANCIARE	nota:	2
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Transparenca e institucioneve publike është e mishëruar në kornizën ligjore të Kosovës – në ligjet që kanë të bëjnë me sigurinë, prokurimin dhe ligjet për menaxhimin e financave publike. Korniza ligjore mbi menaxhimin financiar dhe prokurimin janë në vend, ndonëse prokurimi është kritikuar shumë për mos pajtueshmërinë me disa direktive Evropiane.</p> <p>Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë përcakton qartë procedurat për propozimet buxhetore dhe raportimin, përfshirë afatet kohore. Procedurat e ndërlidhura me qarkoret buxhetore mbeten transparente dhe aktorët e jashtëm (siç janë grupet joqeveritare, gazetarët, qytetarët) mund të kenë qasje në buxhet. Kapacitetet administrative në departamentet buxhetore dhe në prokurim ngrisin shqetësime. Në veçanti, hulumtimi ka treguar një nivel të ulët të profesionalizmit të departamenteve buxhetore, si dhe të mekanizmave të kontrollit të brendshëm.</p> <p>Institucionet e sigurisë kanë konsoliduar njësitet e prokurimit dhe të kontrollit të brendshëm; sidoqoftë, përforma e tyre është larg të qenit e kënaqshme. Ndërsa departamenti i prokurimit dhe njësi i auditorit të brendshëm të Policisë së Kosovës (PK) është lavdëruar për të qenit më funksional dhe më efektiv, mekanizmat e Forcës së Sigurisë së Kosovës (FSK) janë ende në fazat e hershme të zhvillimit dhe ende nuk kanë arritur që të funksionojnë në mënyrë efektive. Strukturat e Agjencisë Kosovare të Inteljencës janë të panjohura dhe hulumtimi ka hasur në vështirësi në vlerësimin e kapaciteteve të brendshme, ndonëse emërimi i Inspektorit të Përgjithshëm të AKI-së është një hap fillestar për konsolidimin e mekanizmave të kontrollit të brendshëm në fushën e financave dhe prokurimit.</p> <p>Ky hulumtim ka gjetur se procedurat e tenderimit²³⁹ njëburimor kufizojnë shumë përpjekjet për zbatimin e procedurave transparente, të qarta dhe të hapura në prokurim. Vetëm në periudhën fiskale të vitit 2009, FSK-ja dhe PK-ja kanë prokuruar përmes procedurave të negociimit tenderë në shumë prej 1,113,788.46 Euro, që përbën në mes të 1.7 deri 2% të buxhetit të përgjithshëm të këtyre dy institucioneve për vitet përkatëse. Përveç kësaj, argumenti për zbatimin e ofertave të pazbuluara të prokurimit dhe shpalljet duke përdorur përjashtimin ligjor ‘në rast të sigurisë kombëtare dhe publike’ nuk mund të qëndrojnë, pasi që Ligji për Klasifikimin e Informacioneve dhe Verifikimin e Sigurisë është miratuar në qershor të vitit 2010 dhe deri më tani nuk është krijuar asnjë mekanizëm verifikues për klasifikimin e informacioneve të prokuruar qoftë për mallra apo shërbime.</p> <p>Kultura e përgjithshme e aktorëve joqeveritar dhe qytetarëve në hartimin e buxhetit dhe zbulimin e procedurave të prokurimit është duke u përmirësuar. Sidoqoftë, niveli i lartë i mosbesimit të publikut në menaxhimin financiar dhe të prokurimit në Kosovë tregon mangësitë në këtë drejtim. Sistemi i prokurimit është një nga sektorët më të kritikuar të vendit nga organizatat e shoqërisë civile dhe nga komuniteti ndërkombëtar pasi që niveli i lartë i korrupsionit është i ndërlidhur në mënyrë predominante me menaxhimin e financave publike dhe prokurimin.</p>		

239 Tenderi njëburimor bëhet për furnizimin me mallra apo shërbime të cilat mund të blihen vetëm nga një furnizues për shkak të karakteristikave unike apo të specializuara të mallit apo shërbimit. Për më shumë detaje shih <http://www.business-dictionary.com/definition/single-source-procurement.html>.

Kosova	<p>Në përgjithësi, ligjet për menaxhimin e financave dhe ligjet për prokurim janë në vend. Sidoqoftë, ky i fundit është duke u kritikuar në vazhdimësi për të qenit vetëm pjesërisht në pajtim me direktivat e Komisionit Evropian. Për deri sa nuk ka kapacitete të mjaftueshme administrative në Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave (MEF) dhe në Departamentin e Thesarit, prokurimi financiar dhe njësitet për auditimin e brendshëm të institucioneve të sigurisë janë ende në proces të konsolidimit dhe nuk duket se janë shumë efikase apo efektive, posaçërisht ato në Ministrinë e FSK-së. Ka një praktikë të keqe, posaçërisht në prokurim dhe në zbatimin e shpeshtë të tenderimit njëburimor. Transparenca e tenderëve dhe shpenzimeve është e vendosur.</p>	
	<p>Rekomandimet</p> <p>Transparenca buxhetore:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dëgjimet e shqyrtimit të projektbuxhetit duhet të jenë transparente dhe të paralajmëruara paraprakisht, në mënyrë që t'iu mundësohet të gjitha palëve të interesit që të marrin pjesë; • Institucionet e sigurisë duhet që menjëherë të konsolidojnë njësitet e tyre të kontrollit dhe auditimit, në mënyrë që të përmirësojnë efikasitetin dhe efektivitetin në shqyrtimin me kujdes të menaxhimit të financave dhe prokurimit në këto institucione. • Qeveria e Kosovës në përgjithësi, dhe institucionet e sigurisë në veçanti, duhet që seriozisht të zvogëlojnë tenderimet njëburimore dhe të shmangin zbatimin e procedurave të mbyllura të tenderimit; • Institucionet e sigurisë duhet të sigurojnë që thirrjet për oferta poashtu të shpallen në gazeta apo mekanizma tjerë të komunikimit me qëllim të rritjes së transparencës; • Deklaratat financiare të AKI-së duhet të auditohen sa më shpejt që të jetë e mundur nga Zyra e Auditorit Gjeneral; • Organizatat buxhetore në sektorin e sigurisë duhet të shqyrtojnë në mënyrë urgjente rekomandimet e Auditorit Gjeneral për auditimin në vitet paraprake; <p>Transparenca Prokurimeve:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qeveria e Kosovës në përgjithësi, dhe në veçanti institucionet e sigurisë, duhet të zvogëlojnë në mënyrë të konsiderueshme tenderimet me një burim dhe të shmangin procedurat e tenderimit të mbyllur; • Institucionet e sigurisë duhet të sigurojnë që thirrjet për ofertat të shpallen edhe në gazetata ose mjete të tjera të komunikimit në mënyrë që të rritet fusheprimi i transparencës; • Pasqyrat financiare të AKI-së duhet të auditohen nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm sa më shpejt që të jetë e mundur; • Organizatat buxhetore në sektorin e sigurisë duhet të marrin në konsideratë urgjentisht rekomandimet e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm për auditimin e viteve të mëparshme. 	
Maqedonia	<p>KONTROLLI DHE MBIQËQYRJA PARLAMENTARE nota:</p>	3
	<p>Përmbledhje ekzekutive:</p> <p>Parlamenti Maqedonas në mënyrë të vazhdueshme kryen kontrolle bazë dhe mbikëqyrje të institucioneve të sektorit të sigurisë. Sidoqoftë, zbrazëtitrat aktuale në legjisllacion dhe mungesa e vullnetit politik shpesh e transformon parlamentin në "agjenci qeveritare". Mungesa e burimeve materiale, financiare</p>	

dhe administrative vazhdon të pengojë procesin e mbikëqyrjes gjithpërfshirëse. Parlamentarët duhet të fillojnë të trajtojnë me më shumë kujdes shkëmbimin e të dhënave konfidenciale dhe tregtinë e armëve.

Në lidhje me shpenzimin e buxhetit, parlamenti bën punë mjaft të mirë në ushtrimin e kontrollit. Propozimet buxhetore dhe ligji final për buxhetin analizohen si nga komisionet përkatëse parlamentare, ashtu edhe në seancë plenare. Parlamentarët marrin raportet finale të auditimit nga Zyra e Auditorit të Shtetit. Një herë në vit parlamentarëve u paraqitet gjithashtu edhe raporti final i auditorit mbi buxhetin e shtetit.

Duke marrë parasysh rolin e parlamentit në mbikëqyrjen e përdorimit të masave të veçanta të hetimit, masave të shtrëngimit dhe të drejtat e njeriut, kjo siguron mbikëqyrje të mirë. Ekziston komisioni i specializuar për mbikëqyrjen e punës së Agjencisë së Inteligjencës dhe të Sigurisë dhe të Njësitit Kundër Inteligjencës. Që nga viti 2008 ka pasur komisione shtesë të cilat trajtojnë mbikëqyrjen e zbatimit të teknikave të komunikimit-përgjimit. Që të dy komisionet janë të udhëhequra nga anëtarë të partive opozitare, gjë që kontribuon në autonomi më të madhe dhe rritje të proaktivitetit. Mirëpo në praktikë, këto dy komisione vazhdimisht ballafaqohen me pengesa nga partitë në pushtet përmes mjeteve të ndryshme (ndryshimi i shpeshtë i anëtarëve të komisioneve, votimi unanim etj).

Më përjashtim të rolit të tyre në votim për të përcaktuar pjesëmarrjen në operacione të mbështetjes së paqes, parlamentit i mungon vullneti politik për të qenë më aktivisht i përfshirë në diskutimin e çështjeve siç janë implikimet buxhetore, qëllimet apo mandatet. Sa për të ilustruar këtë, buxheti i ndarë për operacionet në mbështetje të paqes është rritur nga rreth një milion Euro në vitin 2003 në afër 11 milion në vitin 2009.²⁴⁰ Sipas pikëpamjes së parlamentarëve, pjesëmarrja në operacione jashtë vendit është parakusht për integrim të suksesshëm në BE dhe në NATO, gjë kjo që një pjesë e madhe e popullsisë së identifikon si prioritet.

Marrëdhënia juridike ndërmjet qeverisë dhe parlamentit është e përcaktuar mirë. Ka një kornizë të mirë ligjore e cila vë mekanizmat e kontrollit bazë dhe të mbikëqyrjes mbi degën ekzekutive. Parlamentarët rregullisht shfrytëzojnë të drejtën për të inicuar interpelanca dhe për të parashtruar pyetje parlamentare. Në nivel të komisioneve duket se ka koordinim të mirë ndërmjet parlamentit dhe qeverisë. Gjatë prezentimit të projekligjeve të reja, ministrat qeveritar janë pothuajse gjithmonë të pranishëm në seanca për të shpjeguar nevojën për një ligj të tillë. Parlamentarët poashtu ndonjëherë kërkojnë raporte jo të rregullta dhe ad-hoc nga institucionet e sigurisë së shtetit.

Ka një bashkëpunim themelor me organizatat e shoqërisë civile (OSHC), që reflektohet përmes pjesëmarrjes së parlamentarëve në evenimentet e organizuara nga shoqëria civile. Përfshirja sporadike e ekspertëve në seanca dëgjimore të parlamentit është poashtu e pranishme. Deri më tani nuk ka pasur asnjë rast kur ndonjë propozim për ligj në sektorin e sigurisë është shqyrtuar në debat publik të organizuar nga parlamenti.

240 Словенците штедат на чланарина, Македонија плаќа се [Slovenët kursejnë me antarësimin, Maqedonasit i paguajnë të gjitha]; Nova Makedonija [Në internet]; 21.10.2010. gjendet në : <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=102110109429&id=9&prilog=0&setizdanie=22113>.

Rekomandimet:

- Formimi i një grupi punues parlamentar të ngarkuar me shqyrtimin e raporteve finale të auditimit të nxjerra nga Zyra e Auditorit të Shtetit.
- Parlamenti duhet të miratojë një plan veprimi për themelimin e Njësitit Hulumtues të Parlamentit, i cili do të trajtonte çështjen e mungesës së kapaciteteve administrative dhe menaxhuese.
- Komisionet parlamentare të ngarkuara për të përcjellur punën e Agjencive të Inteligjencës dhe Kundër-Inteligjencës, në koordinim me ministrinë përkatëse (Ministrinë e Brendshme, Ministrinë e Mbrojtjes dhe Agjencinë e Inteligjencës) duhet të zhvillojnë një plan vjetor të trajnimit për të mbyllur zbrazësitë që ekzistojnë në kompetencat e parlamentarëve për të ushtruar mbikëqyrje.
- Ligji për Klasifikimin e Informatave duhet të ndryshohet duke shtuar një dispozitë ligjore e cila kërkon nga Drejtorati për Sigurinë e Informatave të Klasifikuara që të raportojë në baza vjetore para parlamentit mbi numrin dhe natyrën e kontrolleve që kanë zbatuar, si dhe mbi zbatimin e ligjit.
- Parlamentarët që janë pjesë e Komisionit për Siguri dhe Mbrojtje duhet t'i nënshtrohen trajnimeve të specializuara mbi mbikëqyrjen e operacioneve në mbështetje të paqes.
- Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje dhe komisionet tjera përkatëse duhet të insistojnë në organizimin e debateve publike për projektligje, posaçërisht në lidhje me ligje sistemike (i.e. Policinë, Ministrinë e Brendshme, Agjencinë e Inteligjencës etj).

TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME

nota:

3

Përmbledhje ekzekutive:

E perceptuar si nënprodukt i demokracisë, hapja në rritje e institucioneve të shtetit kundrejt qytetarëve në Maqedoni është fuqizuar dhe është organizuar normativisht me miratimin e Ligjit për Qasjen e Lirë në Informata të Karakterit Publik në vitin 2006. Vendit iu deshën 16 vite për të miratuar një kornizë gjithëpërfshirëse ligjore për t'iu lejuar qytetarëve qasje të lirë në informata, ndonëse kushtetuta ua ka njohur këtë të drejtë që nga viti 1991. Menaxhimi i të dhënave private dhe të dhënave të klasifikuara është vënë në agjendë gjatë viteve të fundit edhe me miratimin e akteve përkatëse normative.

Gjetja kryesore e hulumtimit tonë tregon se, nga aspekti normativ, të tri fushat (qasja në informata, mbrojtja e të dhënave të klasifikuara dhe mbrojtja e të dhënave personale) kanë ligje përkatëse të cilat janë operacionalizuar në ligje sekondare dhe nuk ka ndonjë mospërputhje të madhe ndërmjet tyre. Një karakteristikë e që të tri këtyre fushave është themelimi i komisioneve / drejtorateve të ngarkuara me përcjelljen e zbatimit të ligjeve. Si të tilla, ata raportojnë mbi parregullsitë dhe veprojnë në bazë të tyre, ndërsa afirmojnë në publik dobinë e këtyre ligjeve dhe detyrimet e institucioneve të sigurisë. Të gjitha kanë kompetenca adekuate të cilat u japin atyre bazë solide për të monitoruar dhe vepruar në bazë të këtyre parregullsive.

Në praktikë, sanksionimi mbetet sporadik si rezultat i risive të këtyre përcaktimeve ligjore. Në rastin e qasjes së lirë në informata, koha që nevojitet për miratimin e plotë dhe njohjen e kësaj të drejte nga institucionet e shtetit ka qenë e konsiderueshme. Një model për të mirë në këtë drejtim është Drejtorati për Sigurinë e Informatave të Klasifikuara, të cilët po bëjnë inspektime të rregullta.

Që të tri Komisioneve/Drejtorateve u mungojnë mjetet e nevojshme, dhe në një shkallë të caktuar edhe kapacitetet administrative. Kjo bën të vështirë zbatimin e dispozitave ligjore. Këto mangësi janë veçanërisht të theksuara në fushat siç janë trajnimet dhe sanksionet. Në rrethana të tilla, ku trajnimi mбетet i kufizuar, politizimi i administratës publike pengon cilësinë e zbatimit, pasi që ka ndërrime të shpeshta të punonjëseve.

Në anën tjetër, publiku tregon mungesë të vetëdijesimit, posaçërisht lidhur me qasjen e lirë në informata, duke lënë kështu institucionet e shtetit pa kurrfarë presioni për punë më të mirë. Një çështje e rëndësishme që është identifikuar në promovimin e lirisë së qasjes në informata është mundësia që institucionet e shtetit të kategorizojnë dokumente të caktuara si "shfrytëzim i kufizuar", gjë kjo që nuk paraqet nivel të klasifikimit por që ende pengon lëshimin e informatës për publik.

Për të parandaluar zyrtarët nga mbajtja e informatave, ndryshimet në Ligjin për Qasje të Lirë në Informata kanë paraparë një "test të dëmit", i cili e bëri të detyrueshëm vlerësimin nëse nxjerrja e informatave të caktuara të klasifikuara do të ishte më e dobishme për publikun se mbajtja e tyre konfidenciale. Në rastin e kësaj të fundit, informata e tillë pastaj bëhet e hapur për publik. Fatkeqësisht, testi nuk shfrytëzohet shpesh dhe rregulloret e procedurat duhet të miratohen për të rregulluar zbatimin e saj. Marrëdhënia ndërmjet parlamentit dhe Drejtoratit për Sigurinë e të Dhënave të Klasifikuara është problematike, pasi që drejtorati (duke qenë organ qeveritar) nuk raporton mbi aktivitetet e tij në parlament, duke i lënë kështu parlamentarët pa rol mbikëqyrës.

Rekomandimet:

- Të ndryshohet Ligji për Informatat e Klasifikuara (neni 10) ashtu që të mos lejojë më që dokumentet të klasifikohen për shfrytëzim të kufizuar dhe të mos jenë të paqashe për publik, duke mos iu lënë kështu institucioneve të shtetit asnjë mundësi për të refuzuar kërkesat për qasje të lirë në informata në baza të tilla.
- Të ndryshohet Ligji për Informatat e Klasifikuara ashtu që Drejtorati për Siguri të Informatave të Klasifikuara të detyrohet të raportojë një herë në vit në parlament mbi aftësinë dhe kompetencat e parlamentit për të ndjekur zbatueshmërinë e dispozitave ligjore që burojnë nga Ligji për Informatat e Klasifikuara.
- Të përgatitet dhe të aprovohet rregullorja dhe procedurat për zbatimin e testit të dëmit. Komisioni për Qasje të Lirë në Informata të Karakterit Publik duhet të organizojë një mori trajnimesh për institucionet e shtetit, duke i informuar ato mbi procedurat për zbatimin e këtij testi.
- Komisioni për Qasje të Lirë në Informata të Rëndësishme Publike duhet të krijojë një doracak të qasshëm mbi mënyrat për shfrytëzimin e lirisë së qasjes në informata dhe të promovojë partneritetin me organizatat e shoqërisë civile.
- Duhet t'i dedikohen burime më të mëdha financiare Komisioneve / Drejtorateve, posaçërisht ato që kanë për synim njësitet e ngarkuara për kontroll dhe sanksionim.
- Ministria e Brendshme, për shkak të strukturës komplekse dhe numrit të madh të njësiteve / departamenteve, duhet të caktojë fonde më të mëdha dhe të caktojë më shumë zyrtarë për të trajtuar qasjen në informata të karakterit publik.
- Drejtorati për Mbrojtjen e të Dhënave Personale duhet që pa vonesë të miratojë dhe të zbatojë një plan për trajnim të personelit të Ministrisë së Brendshme, Agjencisë së Inteligjencës dhe Ministrisë së Mbrojtjes në trajtimin e të dhënave personale.

Maqedonia	<ul style="list-style-type: none"> • Staf i përgjithshëm i Agjencisë së Inteligjencës duhet të emërojë një zyrtar për mbrojtjen e të dhënave personale. • Së paku dy persona tjerë duhet të punësohen në Misionin e Maqedonisë në BE/NATO në Bruksel dhe në selinë qendrore të NATO-s në Mons (Selia Superiore e Fuqive Aleate të Evropës) për trajtimin e të dhënave të klasifikuara. • Ligji për Qasje të Lirë në Informata të Karakterit Publik duhet të ndryshohet për të inkorporuar një departament sanksionues i cili do t'iu mundësonte atyre që drejtpërdrejt të shqiptonin sanksione. 	
	TRANSPARENCA FINANCIARE	nota:
<p>Përmbledhje ekzekutive:</p> <p>Ky dokument shqyrton nivelin e transparencës financiare në sektorin e sigurisë në Maqedoni, duke marrë parasysh proceset e buxhetit dhe të prokurimit publik deri në vitin 2010. Si në buxhet, ashtu edhe në prokurim publik, legjislacioni vendor është i mirë dhe kryesisht në pajtim me standardet Evropiane dhe ndërkombëtare. Përveç ligjeve primare, shumica e legjislacionit sekondar është miratuar, ndonëse ka një distancë kohore në zbatim për shkak të procesit të stërgjatur të miratimit të ligjeve sekondare. Zbatimi i dispozitave ligjore është me hove, ku disa aspekte të dispozitave të transparencës financiare zbatohen më mirë dhe në mënyrë më konsistente se disa të tjera. Disa mjete inovative, siç është e-buxheti dhe e-prokurimi kanë bërë progres në arritjen e transparencës financiare. Kontrolli buxhetor në parlament bëhet nga komisioni parlamentar për financa dhe buxhet; për aktorët e sektorit të sigurisë, kontrolli buxhetor ushtrohet pjesërisht nga komisioni për mbrojtje dhe siguri dhe komisioni për mbikëqyrjen e agjencive të inteligjencës. Zyra e Auditorit të Shtetit zbaton auditime të pavarura lidhur me proceset buxhetore dhe të prokurimit në sektorin e sigurisë.</p> <p>Buxheti i shtetit bazohet në programet dhe nën-programet, me referenca për buxhetin e secilit organ. Shkelje të dispozitave të transparencës financiare ndodhin ende, por ata që janë përgjegjës po ndiqen.</p> <p>Kapacitetet administrative dhe menaxhuese të organeve përgjegjëse janë variabile. Disa institucione, siç është Ministria e Financave, Byroja e Prokurimit Publik dhe Zyra e Auditorit të Shtetit kanë kapacitete solide organizative, njerëzore dhe materiale. Kapacitetet e transparencës financiare të të tjerëve, posaçërisht të Ministrisë së Mbrojtjes dhe asaj të Brendshme, e veçanërisht në nivel lokal, janë ende duke u ndërtuar. Miratimi i vlerave të transparencës financiare është pika më e dobët e sektorit publik të Maqedonisë. Këto vlera demokratike po mungojnë për shkak të historikut të dobët të zbatimit konsistent të dispozitave të transparencës financiare dhe zbulimit nga ana e mediave të skandaleve financiare dhe të prokurimit në institucionet e sektorit të sigurisë.</p> <p>Transparencës financiare në sektorin e sigurisë në Maqedoni i jepet një notë e përgjithshme prej 2.5. Analizat e informacioneve të disponueshme lidhur me këtë temë tregojnë se sa i përket buxhetit dhe prokurimit publik, disa standarde bazë të transparencës po inkorporohen në legjislacionin financiar dhe po strukturohen në legjislacionin dhe praktikën e sektorit të sigurisë. Shumica e institucioneve i përmbahen kërkesave ligjore, ndonëse cilësia e zbatimit dallon ndërmjet institucioneve dhe shumica e tyre duhet të tregojnë rezultate të qëndrueshme në zbatimin dhe miratimin e vlerave në punën e tyre.</p>		

Maqedonia	Rekomandimet
	<p>Buxheti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legjislacioni buxhetor duhet të përditësohet ashtu që publiku të jetë më i përfshirë në proceset e buxhetit. Kjo mund të arrihet me futjen e buxhetit të qytetarëve dhe kontributin nga shoqëria civile në procesin e buxhetit. • Roli i Parlamentit në mbikëqyrjen buxhetore përmes komisioneve parlamentare duhet të forcohet edhe më tej për të kompensuar për mungesën e qasjes së publikut në të dhënat buxhetore në fazën përgatitore. • Institucionet e sektorit të sigurisë (Ministria e Brendshme, Ministria e Mbrojtjes, Agjencia e Inteligjencës) duhet t'i bëjnë buxhetet e tyre më transparente duke i bërë të qasshme për publikun sipas kërkesës apo duke i publikuar në faqet e tyre të internetit. <p>Prokurimi publik</p> <ul style="list-style-type: none"> • I tërë sektori publik duhet të bëjë përpjekje të qëndrueshme, përmes shembujve pozitiv të respektimit të ligjit dhe ndjekjes së mashtrimeve, në promovimin dhe mishërimin e vlerave të transparencës financiare në prokurimin publik me qëllim të fitimit të besimit të popullit dhe fuqizimin e kapaciteteve institucionale. • Zyrtarët e prokurimit publik në ministri dhe në organe publike duhet të trajnohen në përdorimin e mjeteve të avancuara elektronike të prokurimit publik. Përdorimi i prokurimit publik duhet të zgjerohet për të përfshirë më shumë lloje të prokurimeve.

Mali i Zi	KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE	nota:	2.5
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Në fushën e mbikëqyrjes parlamentare është arritur progres i konsiderueshëm në vitet e fundit, dhe sigurisht që hapi më i rëndësishëm është miratimi i mbikëqyrjes parlamentare në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes.</p> <p>Ndonëse efektiviteti dhe zbatimi i Ligjit të ri për Mbikëqyrje Parlamentare të Sigurisë dhe Mbrojtjes nuk do të shihet në të ardhmën e afërt, ky ligj dhe efektet e tij në fushë do të shqyrtohen në këtë tekst; përveç aktiviteteve të shqyrtuara me kujdes para miratimit të tij, kur kjo fushë është rregulluar me Rregullore të Punës dhe me Ligjet për Polici, Ushtri, Agjencinë e Sigurisë Kombëtare etj. Numri i seancave në vitin 2009 dhe 2010 ka qenë i njëjtë, por në vitin 2010 kohëzgjatja e seancës ka qenë në mënyrë të konsiderueshme më e gjatë në orar të punës, dhe numri i pikave të rendit të ditës që janë shqyrtuar është rritur. Komisioni parlamentar ka organizuar disa dëgjime të personave menaxhues në sektorin e sigurisë.</p> <p>Ligji i ri ka zgjeruar kornizën për kontroll mbi çështjet buxhetore dhe Komisioni ka përmbushur detyrimet e tij ligjore. Vetëm një anëtar i Komisionit për Siguri dhe Mbrojtje është anëtar edhe i Komisionit për Çështje Financiare. Ka nevojë për ekspertizë lidhur me transparenën buxhetore dhe të prokurimit publik në sektorin e sigurisë.</p> <p>Përveç aktiviteteve të rregullta, siç është prezentimi i raporteve vjetore të autoriteteve të shtetit apo shqyrtimi i projektligjeve të caktuara, komisioni ka:</p>		

propozuar emërimin e Drejtorit të ri të Këshillit Kombëtar të Sigurisë, ka marrë pjesë aktive në të dhjetin dhe të njëmbëdhjetin Forum Parlamentar të Cetinjes, por shumica e vëmendjes publike është përqendruar në mbledhjet dhe dëgjimet lidhur me rastin "Sariç". Poashtu, Komisioni ka shqyrtuar raportin për shfrytëzimin e njësiteve të Armatës së Malit të Zi në Misione Ndërkombëtare.

Bashkëpunimi me organet tjera të Kuvendit dhe kapacitetet administrative nuk janë të kënaqshme, duke patur në mend diversitetin e fushës që mbulohet nga Komisioni. Sidoqoftë, Komisioni ka treguar përkushtim në trajnimin e mëtejshëm të deputetëve të parlamentit dhe të punonjësve të shërbimeve profesionale, promovimin e bashkëpunimit ndërkombëtar, bashkëpunimi me organizatat e interesuara nga shoqëria civile etj. Në përgjithësi, opinioni i qytetarëve lidhur me besimin në institucionin e Parlamentit ka qenë në nivel të ulët për një periudhë të gjatë kohore, gjë që qëndron edhe për partitë politike.

Korniza kushtetuese dhe ligjore për shqyrtim të kujdesshëm parlamentar mbi sektorin e sigurisë në Mal të Zi garanton parimet themelore të kontrollit civil të forcave të armatosura. Sidoqoftë, ka mangësi të konsiderueshme. Të gjitha aktivitetet nuk janë ndërmarr dhe deputetët e parlamentit nuk kanë shfrytëzuar të gjitha kompetencat që atyre ua jep ligji. Për më tepër, kapacitetet administrative, vlerat e deputetëve të parlamentit, dhe besimi i publikut në parlament nuk janë në nivele të dëshirueshme. Andaj, nota për mbikëqyrje parlamentare nuk mund të jetë më e lartë se 2.5.

Rekomandimet

- Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje duhet të fillojë bisedime të ndara për financat e aktorëve të sektorit të sigurisë, si praktikë e detyrueshme. Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje poashtu duhet të provojë të përfshijë apo të konsultojë ekspertët e planifikimit financiar në shqyrtimin dhe monitorimin financiar.
- Të rishikohet Ligji për Buxhetin në pjesën ku do t'i linte më shumë kohë parlamentit për të diskutuar përmbajtjen e buxhetit.
- Themelimi i bashkëpunimit të ngushtë ndërmjet Komisionit për Siguri dhe Mbrojtje, Komisioni për Ekonomi, Financa dhe Buxhet dhe Komisionit për Liritë dhe të Drejtat e Njeriut, në mënyrë që të përmirësohet monitorimi dhe mbikëqyrja e sektorit të sigurisë.
- Përmirësimi i kapaciteteve administrative të Komisionit për Siguri dhe Mbrojtje duke rritur numrin e të punësuarve, ashtu që të gjitha fushat nën kompetencën e PCD-së së Komisionit për Siguri dhe Mbrojtje të mund të mbulohen nga së paku një person.
- PCD duhet të jetë më i hapur në punën e tij, veçanërisht duke publikuar shënime dhe përmbledhje të shkurta nga seancat e PCD-së që janë të hapura për publik.

TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME

nota:

2

Përmbledhje ekzekutive

Përkundër ekzistimit të kornizës normative, mospajtueshmëria ndërmjet ligjeve që rregullojnë qasjen e lirë në informata të rëndësishme publike, si dhe mekanizmat e pazhvilluar institucional, kanë sjellë në rezultate relativisht të dobëta kur bëhet fjalë për transparencën e përgjithshme të sektorit të sigurisë në periudhën pas pavarësisë së Malit të Zi në vitin 2006.

Mali i Zi	<p>“E drejta e qytetarëve për të ditur” garantohet me Kushtetutën e Malit të Zi dhe ligji i veçantë është miratuar në vitin 2005. Ndonëse ka dallime në asetet e zbatuesve të ligjit, ka mangësi serioze në ligj të cilat ndikojnë në zbatimin efektiv të tij. Numri më i madh i kërkesave për qasje të lirë në informata vjen nga CSO-të, ndërsa shumë pak qytetarë e shfrytëzojnë këtë mekanizëm. Përqindja e lartë e “heshtjes së administratës” në lidhje me kërkesat e dërguara është evidente, ndërsa informacionet shpeshherë klasifikohen si “konfidenciale”. Praktikata aktuale tregojnë se roli i Gjykatës Administrative, e cila është kompetente për mbrojtjen gjyqësore në procedurë administrative të aplikuesve për qasje të lira në informata, është kyç. Sidoqoftë, korniza e politikave ndëshkuese është ende joadekuate, ndërsa përqindja e mospërfilljes së vendimeve të Gjykatës Administrative është mjaft e lartë. Policia dhe Ministria e Brendshme shkelin ligjin më së shumti, ndërsa Presidenti i Malit të Zi konsiderohet si shembull pozitiv. Iniciativat që po vijnë nga shoqëria civile për të themeluar një organ të pavarur, siç është Komisioneri që ekziston në Slloveni dhe Serbi, për sigurimin e zbatimit konsistent të ligjit në fjalë po bëhen më të zëshme.</p> <p>Korniza ligjore që rregullon fushën e mbrojtjes së të dhënave personale – Kushtetuta e Malit të Zi dhe ligji i posaçëm që rregullon këtë çështje – kryesisht janë në pajtim me standardet ndërkombëtare. Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale vepron si organ mbikëqyrës. Ka Këshillin e saj, i cili ka kryetarin dhe dy anëtarë të emëruar nga Parlamenti i Malit të Zi, dhe Drejtorin e Agjencisë. Ndonëse 35% e pozitave nën juridiksionin e Agjencisë janë të klasifikuara, puna e saj është vlerësuar pozitivisht. Vetëdija e qytetarëve mbi rëndësinë e mbrojtjes së të dhënave personale është e ulët dhe kjo është sfida më e madhe që ka ky organ i sapoformuar, së bashku me kredibilitetin e tij.</p> <p>Fusha e mbrojtjes së të dhënave të klasifikuara poashtu rregullohet me ligj, i cili gjatë procesit të miratimit është bërë në pajtim me standardet e BE-së dhe NATO-s. Ligji për Fshehtësinë e të Dhënave është miratuar në 2008 dhe është ndryshuar një vit më vonë. Shumë akte nënligjore poashtu janë miratuar. Ministria e Mbrojtjes mbikëqyr zbatimin e këtij ligji përmes Drejtoratit për Mbrojtjen e të Dhënave të Klasifikuara, si pjesë integrale e saj.</p> <p>Është shumë vështirë të flitet për vlera në fushën e transparencës së përgjithshme. Ndoshta pjesa më problematike në këtë drejtim është se shumë pak njerëz ushtrojnë të drejtën e tyre për të qenë të informuar. Në përgjithësi, publiku ka njohuri të pakta për këto të drejta, sikurse edhe institucionet që janë në krye të zbatimit të ligjit.</p> <p>Pasi që ligjet nuk janë në harmoni të plotë dhe kapacitetet institucionale dhe mekanizmat ligjor për mbrojtje janë ende të dobët, ndërsa vlerat e qytetarëve dhe të atyre që janë të punësuar në institucionet e sektorit të sigurisë janë në një nivel mjaft të ulët, nota për këtë kriter është dy.</p>	
	<p>TRANSPARENCA FINANCIARE</p> <p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Në Mal të Zi, dokumentet e buxhetit të sektorit të sigurisë janë publike. Kjo vlen për këto institucione: Drejtoratin e Policisë, Agjencinë Kombëtare të Sigurisë (NSA), Ministrinë e Mbrojtjes (MoD) dhe Ministrinë e Brendshme dhe të Administratës Publike (Mol). Deri më tani, rritja e disponueshmërisë publike të</p>	<p>nota: 2.5</p>

Mali i Zi

këtyre dokumenteve ka rritur interesimin e shumë OJQ-ve në faza të ndryshme të buxhetit, që gjë ka shpërë në një transparencë më të madhe në çështjet buxhetore.

Sidoqoftë, ka gjithashtu edhe disa pengesa. Ndonëse ka disa prezumime ligjore e institucionale për transparencë në buxhetin e Malit të Zi, nuk ekzistojnë disa elemente të rëndësishme që u përkasin standardeve ndërkombëtare, siç është Buxheti i Qytetarëve, gjë që e bën tërë procesin shumë abstrakt për qytetarët e thjeshtë. Cikli buxhetor në vende të zhvilluara është kryesisht i ndarë në nëntë faza, ndërsa cikli buxhetor në Mal të Zi është dukshëm më i shkurtë, më i centralizuar dhe kryesisht më pak transparent.

Në Mal të Zi, shpenzimet për prokurime publike në vitin 2010 kanë arritur në rreth 433 milion euro. Sistemi i prokurimeve publike, ndonëse i përmirësuar, ende dëmtohet nga një numër i të metave që kanë të bëjnë me planifikimet jo-realistë, mospajtueshmëria ndërmjet kontratave të prokurimit dhe kërkesave të përcaktuara në tender, si dhe ndryshimet në kushtet e prokurimit dhe mungesa e kontrollit në përmbartimin e kontratave. Mungesa e transparencës dhe kontrollit është posaqërisht domethënëse në fazën pas dhënies së kontratës, e cila paraqet nxitësit më të mëdhenj për korrupsion.

Auditori i Shtetit ka zbatuar auditimin e pothuajse të gjithë aktorëve në sektorin e sigurisë, dhe Agjencia për Siguri Kombëtare ka mbetur si përjashtim. Bashkëpunimi ndërmjet Drejtoratit të Komisionit të Prokurimit Publik për Kontroll të Prokurimit Publik, Institucionit të Auditorit të Shtetit, Administratës së Policisë dhe prokurorisë së shtetit nuk ka qenë efektiv. Kjo mund të shihet nga fakti se DRI dhe Komisioni (përkundër gjetjeve) nuk kanë paraqitur kallëzime penale, ndërsa Departamenti Policor në mënyrë të pavarur ka ngritur vetëm tri kallëzime penale në tri vite, nën dyshimin e keqpërdorimit të detyrës zyrtare në procedurat e prokurimit. Publiku nuk ka njohuri nëse gjykata ka nxjerrë ndonjë vendim të formës së prerë lidhur me këto. Ky argument sigurisht që nuk shkon në favor të përgjegjësisë penale kur bëhet fjalë për sektorin e sigurisë. Poashtu, ka disa shmangie nga llogaridhënia politike. Për shembull, Qeveria e Malit të Zi ka bërë lëshime të rënda gjatë emërimit të anëtarëve të Komisionit për Kontroll të Prokurimit Publik.

Sa i përket prokurimit publik, nivelet e ulëta të transparencës në këtë fushë ndërlihen me faktin se MoD, MoI, NSA dhe Drejtorati Policor janë të liruar nga procedurat ligjore për prokurim publik. Në bazë të ligjeve primare që rregullojnë aktivitetet e sektorit të sigurisë në Mal të Zi, blerja e pajisjeve të veçanta teknike, armatimit dhe objekteve për shfrytëzim për nevojat e sektorit të sigurisë nuk i nënshtrohen parimeve të shpalljes së detyrueshme publike.

Fakti që dispozita të ndryshme ligjore nuk janë të plota, fakti që publiku nuk ka pasur njohuri për aktivitetet e aktorëve të sektorit të sigurisë pas raporteve dhe rekomandimeve të Insitucionit të Auditorit të Shtetit dhe kapacitetet relativisht të dobëta administrative në pothuajse të gjitha nivelet janë arsyt kryesore pse nota për transparencë financiare në sektorin e sigurisë është 2.5.

Rekomandimet

Transparenca buxhetore:

- Përmirësimi i procesit të buxhetit dhe menaxhimit të financave, së bashku me fuqizimin e kapaciteteve për përgatitjen dhe zbatimin e buxhetit në mënyrë që të përcaktohen prioritetet në sektorin e sigurisë. (MoF)

- Zgjerimi i decentralizimit në procesin e kalimit të buxhetit dhe zhvillimit të komunikimit me të gjitha palët e interesuara. (MoF)
- Inkorporimi i praktikës së detyrueshme që i tërë cikli buxhetor të përfshijë "raporte mujore". (MoF)
- Ndonëse buxheti në sektorin e sigurisë në Mal të Zi konsiderohet si i përgjegjshëm dhe llogaridhënës ndaj publikut, duhet të parashihet Buxheti i Qytetarëve si një version joteknik e i qasshëm i buxhetit, që ka për qëllim ngritjen e vetëdijës së publikut për planet e Qeverisë për tatim dhe shpenzim. Instituti i Buxhetit të Qytetarëve mund të krijohet nga grupe të ndryshme të jashtme dhe të pavarura të skenës civile, të cilat do të avokonin për shpenzimin racional dhe transparent të burimeve publike, si alternativë ndaj buxhetit të shtetit, i cili gjithashtu do të avokonte një model të ri të buxhetit dhe financave. (MoF)
- Institucioni i Auditorit të Shtetit (SAI) duhet të vazhdojë të jetë i hapur për komunikim me sektorin civil. (SAI)
- Numri i stafit të SAI duhet të rritet. Për shkak kryesisht të mungesës së burimeve të mjaftueshme njerëzore, SAI nuk po arrin të kryej auditime vjetore të të gjitha entiteteve. (SAI)
- Krijimi i bashkëpunimit më të ngushtë ndërmjet SAI dhe organeve juridik-sionale në mënyrë që të merret autorizimi për ngritjen e kallëzimeve penale kundër subjekteve të revizionit. (SAI)
- Në pajtim me kompetencat ligjore të saj, SAI duhet të kryejë një analizë të zbatimit dhe efekteve të ligjeve të miratuara dhe duhet të iniciojë ndryshimin e tyre për të përmirësuar punën e sektorit publik. (SAI)
- Fuqizimi dhe zhvillimi i funksionit këshilldhënës të SAI, posaçërisht për Parlamentin e Malit të Zi. (SAI)
- Fuqizimi i burimeve të SAI, i.e. burimet e dedikuara për mbikëqyrja duhet të fuqizohen së bashku me përgjegjësinë e institucionit. (SAI)

Prokurimi publik:

- Inicimi i rishikimit të ligjit aktual apo miratimi i ligjit të posaçëm i cili do të rregullonte procedurat e prokurimit publik në sektorin e sigurisë. (PPD)
- Inicimi i rishikimit të legjislacionit në pajtim me kërkesat dhe praktikën e BE-së. (PPD)
- Ngritja e kapaciteteve dhe burimeve administrative dhe njerëzore të institucioneve të cilat janë përgjegjëse për prokurim publik (kompetenca për të marrë iniciativë për ngritje të akuzave para organeve të autorizuara për vërtetimin e shkeljes së procedurave ligjore) dhe rritja e numrit të të punësuarve me përgatitje përkatëse. (PPD)
- Zhvillimi i një sistemi që përmban të dhëna përkatëse për të gjitha palët e interesuara të përfshira në procedurën e prokurimit publik (udhëzues, doracakë, komente mbi prokurimin publik, faqe të internetit etj.) dhe përfshirja e këshilltarëve të pavarur të cilët do të ndihmonin në hartimin e programit të monitorimit.
- Thjeshtësimi i procedurave të prokurimit publik. (PPD)
- Kapacitetet njerëzore duhet të ndërtohen duke rekrutuar më shumë personel dhe duke i trajnuar ata në mënyrë adekuate për aktivitetet e PPD-së. Është gjithashtu e nevojshme që të ofrohen trajnime shtesë për të ngritur njohuritë e tyre për legjislacionin krahasimor, të analizohen rastet nga praktika, si dhe shkëmbime të përvojave dhe vizita studimore. (PPD)
- Më shumë personel duhet të rekrutohet dhe të trajnohet edhe për CCPPP për të siguruar që legjislacioni krahasimor të shqyrtohet, rastet nga praktika të analizohen dhe përvojat të shkëmbehen.

Serbia	KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE	nota:	2.5
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Kompletimi i kornizës ligjore për kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë në Serbi më në fund u mundësua më 2010, me miratimin e Ligjit për Asambleshë Kombëtare dhe Rregullores së re të Punës (RoP). Kjo kornizë ligjore iu mundëson deputetëve të parlamentit një mori mekanizmesh dhe instrumentesh për kontroll dhe mbikëqyrje efektive të sektorit të sigurisë. Megjithatë, kompetencat ekzistuese nuk përdoren plotësisht dhe rregullisht. Ka mungesë të aktiviteteve të Parlamentit dhe komisioneve përkatëse në shqyrtimin e buxheteve të sektorit të sigurisë. Kompetencat për kontroll dhe mbikëqyrje të përdorimit të masave të veçanta të hetimit, mjeteve shtrënguese dhe mbrojtjes së të drejtave të njeriut po ashtu përdoren rrallëherë. Ngjashëm, kontrolli dhe mbikëqyrja mbi efikasitetin dhe efektivitetin e punës së institucioneve të sigurisë është i kufizuar. Kontrolli dhe mbikëqyrja zbatohen më së miri në fushën e bashkëpunimit të sigurisë bilaterale dhe multilaterale, edhe pse ka mungesë të kontrollit dhe mbikëqyrjes së shkëmbimit të të dhënave konfidenciale dhe tregtisë së armëve.</p> <p>Aktivitetet kryesore të parlamentit në lidhje me kontrollin dhe mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë janë shqyrtimi i projektligjeve, shqyrtimi i raporteve të rregullta të dorëzuara nga institucionet e sektorit të sigurisë dhe pyetjet e deputetëve të parlamentit. Nuk ka dëgjime parlamentare dhe interpelanca në lidhje me punën e institucioneve të sektorit të sigurisë. Vizitat në terren janë të rralla, sikurse edhe kërkimi i raporteve ad hoc nga institucionet e sektorit të sigurisë. Mungesa e planit vjetor i cili do të përcaktonte prioritetet e punës së DSC-së, procedurat e qarta të raportimit, kryerja e vizitave në terren, organizimi i dëgjimeve të ministrive dhe dërgimi i raporteve dhe rekomandimeve në seancë plenare po ashtu e pengojnë punën e DSC-së. Në fund, ka mungesë të vullnetit politik të deputetëve të parlamentit për të përdorur plotësisht dhe rregullisht të gjithë mekanizmat dhe instrumentet në dispozicionin e tyre, pasi që shumica e deputetëve të parlamentit janë veçanërisht ngurrues për t'iu parashtruar pyetje zyrtarëve qeveritar.</p> <p>Rekomandimet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parlamenti duhet të jetë më aktiv në 'caktimin e axhendave' të sektorit të sigurisë, duke inciuar projektligje dhe duke propozuar ndryshimin e ligjeve ekzistuese, përndërsa deputetët e parlamentit duhet të jenë më aktivë në nisjen e debateve parlamentare mbi çështjet e sigurisë. • Parlamenti (DSC) duhet të jetë më aktiv në procesin e planifikimit buxhetor të institucioneve të sektorit të sigurisë (në hartimin e planeve financiare) duke i siguruar deputetëve të parlamentit qasje në të gjitha draft dokumentet buxhetore të institucioneve të sektorit të sigurisë. • DSC duhet të përdorë kompetencat ekzistuese dhe të zhvillojë mekanizma për kontroll efektiv të ligjshmërisë dhe shpejtësisë së shpenzimeve buxhetore të institucioneve të sigurisë. • Parlamenti duhet të kërkojë raport nga Ministri i Mbrojtjes mbi punën e Ministrisë (në pajtim me Ligjin mbi Qeverinë, neni 36). • DSC duhet të zhvillojë një plan afatmesëm dhe vjetor, si dhe fushat me përparësi, p.sh. shqyrtimi buxhetor dhe kontrolli mbi punën e Ministrisë së Mbrojtjes, kontrolli dhe mbikëqyrja mbi tregtinë e armëve etj. • DSC duhet të zhvillojë mekanizma për bashkëpunim të rregullt me komisionet e ndryshme parlamentare (mbi financat, marrëdhëniet juridike dhe 		

Serbia	<p>ndërkombëtare), siç janë seancat e përbashkëta, shkëmbimi i informacioneve, konsultimet etj.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parlamenti (DSC) duhet të zhvillojë një mekanizëm për konsultimin dhe bashkëpunimin me ekspertë të pavarur financiar, e poashtu edhe me ekspertë të sigurisë dhe organizata të shoqërisë civile. • Numri i stafit në Komisionin për Mbrojtje dhe Siguri duhet të rritet. Deputetët e parlamentit dhe stafi i Komisionit për Mbrojtje dhe Siguri duhet të marrin pjesë në trajnime dhe seminare të rregullta në mënyrë që të përmirësojnë kapacitetet e tyre për kontroll dhe mbikëqyrje efektive të sektorit të sigurisë, sidomos për shqyrtimet buxhetore. • Duhet të adoptohet një ligj i ri mbi tregtinë e armëve, me dispozita të qarta mbi kompetencat e parlamentit për kontroll dhe mbikëqyrje të tregtisë së armëve. • Parlamenti (DSC) duhet të fillojë diskutimin e çështjeve mbi shkëmbimin e të dhënave konfidenciale dhe personale. • Ligji në Asambleshë Kombëtare (neni 41) dhe Rregullorja e Punës (neni 240) duhet të ndryshohen në mënyrë që të përcaktojnë se: "Informacioni dhe të dhënat që deputetët e parlamentit (komisionet) kanë kërkuar nga institucionet shtetërore duhet të dorëzohen në komision brenda jo më shumë se 30 ditë. Në rast se informacioni apo të dhënat e kërkuara nuk dorëzohen brenda këtij afati, komisioni informon parlamentin se mund të nisë procedurën për vendosjen e përgjegjësive të shërbyesve publik të punësuar në institucion." 	
	<p>TRANSPARENCA E PËRGJITHSME</p>	<p>nota: 2.5</p>
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p>Transparenca në sektorin e sigurisë është e shumëllojshme – aktorë të ndryshëm kanë nivele të ndryshme të transparencës. Disa ministri dështuan në publikimin apo përditësimin e broshurave informative (MoD, Mol) dhe janë shumë të ngadalshëm në dhënie të përgjigjeve të rëndësishme publike. Te tjerë (MFA) janë shumë të përgjegjshëm në mundësimin e informacioneve të kërkuara. Aktorët jo shtetërorë (kompanitë e sigurimeve private) bien nën kompetencën e Ligjit për Mbrojtjen e të Dhënave Private, por mungesa e ankësave të qytetarëve ndaj organeve të pavarur mund të nënkuptojë se qytetarët nuk e njohin vlerën e privatësisë së tyre. Shkalla e përgjithshme është 2.66 dhe mospërputhja më e madhe është mes qasjes së informacionit të rëndësishme publike dhe mbrojtjes së fshehtësisë së të dhënave. Dy fushat e para të vrojtimit i kanë të gjitha ligjet dhe legjislacionet sekondare të nevojshme (qasja në informacionin e rëndësishme publike tregon katër vite të praktikës). Në anën tjetër, mbrojtja e të dhënave të klasifikuara kryesisht nuk funksionon siç duhet. Institucionet qeveritare kanë mungesë të stafit dhe mjeteve të nevojshme për të trajtuar klasifikimin e të dhënave dhe informacionit të rëndësishme publike.</p> <p>Rekomandimet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Për administratën publike: Sigurimi i zbatueshmërisë së gjetjeve dhe rekomandimeve të institucioneve të pavarura shtetërore, veçanërisht në ato raste kur këto institucione mbështeten plotësisht në qeveri (si në rast të Komisionit) apo çfarëdo organi tjetër për zbatueshmërinë e rekomandimeve të tyre. • Për administratën publike: Sigurimi se institucionet e pavarura shtetërore kanë më shumë burime njerëzore dhe material në mënyrë që të mund të punojnë me efektivitet brenda shtrirjes së kompetencave të tyre që kanë të bëjnë me funksionet e kontrollit dhe mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë 	

Serbia	<p>shtetërore.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Për qeverinë: Miratimi i amendamenteve të Ligjit për Konfidencialitetin e të Dhënave në mënyrë që të përfshijë mbrojtjen e “atyre që ngrisin zërin”. Poashtu, miratimi i legjislacionit përkatës sekondar ashtu që të mund të implementohet ligji. • Për institucionet shtetërore: Sigurimi i trajnimit përkatës për personelin e punësuar që është i ngarkuar me trajtimin e informacionit të rëndësishë publike. • Për institucionet shtetërore: Sigurimi i ofrimit të broshurave relevante (siç përshkruhet në ligjin relevant), të përditësuara në kohë me informacion relevant. • Për institucionet shtetërore: Sigurimi i transparencës së Kancelarisë së Këshillit për Siguri Kombëtare dhe Mbrojtje të të Dhënave të Klasifikuara. • Për institucionet shtetërore: Sigurimi se të punësuarit e ngarkuar me trajtimin e informacionit të rëndësishë publike e kryejnë vetëm atë detyrë dhe jo edhe detyra të tjera nëse ngarkesa ua kërkon këtë. 	
	TRANSPARENCA FINANCIARE	nota:
	<p>Përmbledhje ekzekutive</p> <p><i>Transparenca e Buxhetit</i></p> <p>Prioritetet buxhetore prezantohen publikisht, megjithatë hapësira për përfshirjen e shoqërisë civile ngelet e kufizuar. Afatet e caktuara nga kalendari buxhetor janë të respektuara. Planet financiare (projektimet e të ardhurave dhe shpenzimeve) janë publikisht të disponueshme për të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë, përveç agjensive të sigurimit dhe inteligjencës. Vendim-marrësit nuk kanë treguar interesim për t’ia sqaruar qytetarëve prioritetet kyçe të shpenzimeve. Për shkak të burimeve të kufizuara materiale dhe njerëzore të disponueshme në Ministrinë e Financave (Departamenti i Buxhetit, Departamenti i Thesarit, Divizioni i Auditimit të Brendshëm) dhe në SAI, nuk ka sistem të besueshëm për monitorimin e nivelit të kompletimit të buxhetit në praktikë. Dështimi në përmbushjen e detyrimeve nuk dënohet. Instituti i auditorit të brendshëm po inkorporohet në strukturat organizative të shumicës së aktorëve. Tri dokumente të rëndësishme buxhetore, Deklarata e Buxhetit Fillestar, Buxheti i Qytetarëve dhe Raportit Gjysmëvjetor mungojnë, gjë që e bën monitorimin e shpenzimeve të qeverisë përgjatë vitit të vështirë për t’u monitoruar. Monitorimi efikas pengohet edhe më shumë nga fakti se Ministrinë ende kanë për të kaluar në buxhet programor. Auditimi i parë i financave të shtetit ishte shumë i kufizuar në shtrirjen e tij, duke marrë parasysh se si financat menaxhohen vetëm në 18 nga rreth 9,500 përfituesve të buxhetit.</p> <p><i>Transparenca e prokurimit</i></p> <p>Institucionet shtetërore të sektorit të sigurisë, nën pretekstin për mbrojtje dhe siguri të prokurimit, nuk janë të detyruara për të shpjeguar arsyetimin e tyre për deklarimin e një procesi të prokurimit konfidencial. Sidoqoftë, shpalljet publike të prokurimeve për qëllime që nuk janë të ndërlidhura me siguri postohen në Portalin e Prokurimit Publik, si dhe publikohen në Gazetën Zyrtare. Ofertuesve u jepen informacione adekuate lidhur me procedurën dhe kushtet për përzgjedhjen e ofertës më të mirë. Sidoqoftë, kompanitë nga Serbia janë ende të privileguara, siç është rasti edhe në vende tjera që nuk janë pjesë e BE-së. Të drejtat e ofertuesve formalisht mbrohen në shkallë të dytë dhe të</p>	

tretë (dy procese në kuadër të Gjykatës Administrative). Por, ankesat në shkallë të dytë marrin tepër shumë kohë. Nuk ka sistem të besueshëm të monitorimit të finalizimit të prokurimit publik. Roli i institucionit të Auditorit të Shtetit në prokurim mbetet i paqartë, pasi që auditori as nuk vendos për një prokurim të vetëm “vlerë për para”, e as nuk monitoron përfundimin e tij.

Rekomandimet

Transparenca e buxhetit

- Ministria e Financave duhet të përgatisë, dhe pastaj t’i bëjë publike Deklaratën Fillestare, Buxhetin e Qytetarëve dhe Raportin Gjysëmvetor.
- Të gjithë përfituesit (ministritë) duhet të kalojnë nga buxheti me përcaktime të përgjithshme në buxhet të programit.
- Të gjithë përfituesit (ministritë) duhet të inkorporojnë auditimin e brendshëm.
- Qeveria e Serbisë dhe Kuvendi Kombëtar duhet të vënë mjete shtesë për përgatitjen dhe plotësimin e vendeve të punës në Institucionin e Auditorit të Shtetit.

Transparenca e prokurimit

- Qeveria dhe Kuvendi Kombëtar duhet të vënë mjete shtesë për përgatitjen dhe plotësimin e vendeve të punës në institucionet e mbikëqyrjes, me theks të veçantë në Komisionin e shkallës së dytë.
- Qeveria duhet të finalizojë strategjinë për përmirësimin e sistemit të prokurimit publik.
- Të gjithë përfituesit (ministritë) duhet të fuqizojnë kapacitetet administrative dhe mekanizmat koordinues për të zvogëluar nivelin e korrupsionit.
- Të gjithë përfituesit (ministritë) duhet të miratojnë procedura të brendshme për prokurime me vlerë të vogël.
- Duhet të vihet theks i veçantë në rolin e Institucionit të Auditorit të Shtetit si arbitër i “vlerës për para”



Organizatrat kontribuese

Koordinatorët e projektit

QENDRA E BEOGRADIT PËR POLITIKA TË SIGURISË (BCSP) Serbi

Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë (BCSP) është organizatë e pavarur, e themeluar në vitin 1997 për të avokuar publikisht për sigurinë kombëtare dhe njerëzore bazuar në demokraci dhe respekt për të drejtat e njeriut. BCSP punon drejt konsolidimit të reformës së sektorit të sigurisë (SSR) dhe integrimin e sektorit të sigurisë së shteteve të Ballkanit Perëndimor në komunitetin Evropo-Atlantik, duke krijuar një ambient gjithpërfshirës dhe të bazuar në njohuri të politikave të sigurisë. Ajo i arrin këto qëllime përmes hulumtimit, avokimit publik, arsimit, takimeve me të gjitha palët e interesuara dhe krijimin e mundësive.

Shih: www.bezbednost.org



Belgrade Centre for Security Policy

QENDRA E GJENEVËS PËR KONTROLL DEMOKRATIK TË FORCAVE TË ARMATOSURAS (DCAF) Zvicërr

Qendra e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) promovon qeverisjen e mirë dhe reformën e sektorit të sigurisë. Qendra bën hulumtime mbi praktikën e mira, inkurajon zhvillimin e normave përkatëse në nivel vendor dhe ndërkombëtar, bën rekomandime mbi politikën, dhe ofron programe këshilluese dhe të asistencës. Partnerët e DCAF përfshijnë qeveritë, parlamentet, shoqëritë civile, organizatat ndërkombëtare dhe aktorët e sektorit të sigurisë, siç janë policia, gjyqësori, agjencitë e inteligjencës, shërbimet e sigurisë kufitare dhe ushtria.

Shih: www.dcaf.ch



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

PARTNERËT E HULUMTIMIT

ANALYTICA Maqedoni

Analytica është një institucion me seli në Shkup i bazuar në analiza politike joprofitabile dhe të pavaruara me qëllim të përmirësimit të demokracisë dhe qeverisjes në Maqedoni dhe në vendet tjera të Evropës Juglindore. Ajo zbaton hulumtime dhe përfaqësime në katër fusha: siguri, integrim në BE, energji dhe administratë publike. Produktet e hulumtimit përfshijnë raporte mbi politikën, përmbledhje të shkurta mbi politikën, libra, buletine, revistë (Analytical) dhe produkte tjera, të gjitha të publikuara në faqen e internetit të Analyticas.

Shih: www.analyticamk.org



QENDRA E BEOGRADIT PËR POLITIKA TË SIGURISË (BCSP) Serbia

Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë (BCSP) është organizatë e pavarur, e themeluar në vitin 1997 për të avokuar publikisht për sigurinë kombëtare dhe njerëzore bazuar në demokraci dhe respekt për të drejtat e njeriut. BCSP punon drejt konsolidimit të reformës së sektorit të sigurisë (SSR) dhe integrimin e sektorit të sigurisë së shteteve të Ballkanit Perëndimor në komunitetin Evropo-Atlantik, duke krijuar një ambient gjithpërfshirës dhe të bazuar në njohuri të politikave të sigurisë. Ajo i arrin këto qëllime përmes hulumtimit, avokimit publik, arsimit, takimeve me të gjitha palët e interesuara dhe krijimin e mundësive.

Shih: www.bezbednost.org



Belgrade Centre for Security Policy

QENDRA PËR DEMOKRACI DHE TË DREJTA TË NJERIUT (CEDEM) Mal i Zi

Qendra për Demokraci dhe të Drejta të Njeriut (CEDEM) është organizatë joqeveritare, e themeluar si asociacion joprofitabil i qytetarëve me qëllim të avancimit dhe shtrirjes së vetëdijës për rëndësinë e tranzicionit të mirëfilltë demokratik. Aktivitetet e CEDEM-it përfshijnë hulumtimin, monitorimin dhe analizën e proceseve të tranzicionit. Qëllimi ynë është që të ndikojmë në procesin tranzicional të Malit të Zi, të fuqizojmë shoqërinë civile dhe të avancojmë procesin e demokratizimit në tërësi.

Shih: www.cedem.me



QENDRA PËR STUDIME TË SIGURISË (CSS) Bosnjë e Hercegovinë

Qendra për Studime të Sigurisë (CSS), e themeluar në vitin 2001 dhe me seli në Sarajevë, është një ndërmarrje për hulumtim të pavarur, arsimim dhe trajnim, e dedikuar në inkurajimin e debatit të informuar për çështje të sigurisë dhe për promovimin dhe qëndrueshmërinë e strukturave demokratike dhe proceseve në politikat e huaja dhe të sigurisë në Bosnje e Hercegovinë, dhe në rajonin e Evropës Juglindore.

Shih: www.css.ba



QENDRA KOSOVARE PËR STUDIME TË SIGURISË (KCSS) Kosovë

Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (KCSS) është organizatë joqeveritare dhe joprofitabile, e themeluar në vitin 2008 me qëllim të zhvillimit të studimeve hulumtuese në sektorin e sigurisë. KCSS bën hulumtime dhe organizon konferenca dhe seminare në fushat që kanë të bëjnë me politikat e sigurisë, sundimin e ligjit, drejtësinë, dhe monitorimin e sektorit të sigurisë. Aktivitetet e KCSS kontribuojnë në fuqizimin e parimeve të mbikëqyrjes demokratike të institucioneve të sigurisë në Republikën e Kosovës.

Shih: www.qkss.org



INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM (IDM) Shqipëri

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) është organizatë e pavarur joqeveritare, e themeluar në nëntor të vitit 1999 në Tiranë, Shqipëri. Kjo organizatë punon në fuqizimin e shoqërisë civile shqiptare, monitorimin, analizimin dhe lehtësimin e proceseve integruese Evro-Atlantike të vendit dhe ndihmon në konsolidimin e qeverisjes së mirë dhe vendimmarrjes inkluzive. IDM realizon objektivat e saj përmes ekspertizës, hulumtimit inovativ të politikave, analizës dhe vlerësimit të mundësive politike.

Shih: www.idmalbania.org



INSTITUTI PËR MARRËDHËNIE NDËRKOMBËTARE (IMO) Kroaci

Instituti për Marrëdhënie Ndërkombëtare (IMO), në kornizës e tij të aktiviteteve hulumtuese shkencore ndërdisiplinore dhe studimit të politikave, kontribuon në hulumtime dhe debate mbi çështje ekonomike, politike dhe shoqërore të rëndësisë globale, si dhe në zhvillimin e Republikës së Kroacisë në mjedise ndërkombëtare.

Shih: www.imo.hr



