

ÇËSHTJE TË REFORMAVE NË SEKTORIN E SIGURISË NË SHQIPËRI

Përmbledhje dokumentash politikë,
hartuar nga ekspertët e Rrjetit të Monitorimit të Sigurisë

Volumi I, 2009

Botimi pasqyron punimet studimore të Rrjetit të Menaxhimit të Sigurisë (SMN) përgjatë vitit 2009, projekt i Qendrës për Çështje Europiane dhe të Sigurisë (Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim), me mbështetjen e Qendrës së Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) dhe Divizionit Diplomatik të NATO-s

IDN kërkon t'i shpreh mirënjohjen DCAF-it dhe Divizionit të Diplomacisë Publike të NATO-s për asistencën dhe partneritetin në këtë iniciativë afatgjatë, në mbështetje të zhvillimit të shoqërisë civile.

IDN falenderon njëkohësisht ekspertët e lartë të DCAF-it dhe IDN-së të konsultuar gjatë procesit të redaktimit të këtyre studimeve.

Projekti dhe kërkimi studimor u mbikqyrën nga
Drejtori Ekzekutiv i IDN-së Sotirag Hroni

Materialet u përgatiten për botim nga:
Besnik Baka

Ndihmuan në përgatitje:
Marsida Bandilli
Besiana Kuçi

PERMBAJTJA

PARATHËNIE	5
ANËTARËT E RRJETIT TË MENAXHIMIT TË SIGURISË	17
AUTORITETI I SIGURISË KOMBËTARE	64
RRETH ZHVILLIMIT TË KONCEPTIT TË SIGURISË KOMBËTARE	83
PERSPEKTIVA GJINORE NË SEKTORIN E SIGURISË NË SHQIPËRI	112
MENAXHIMI I BAZUAR MBI PERFORMANCËN	126

PARATHËNIE

Pse kjo iniciativë në emër të IDN-së?

Viti 2009 shënoi një hap të rëndësishëm drejt integritimit euroatlantik të Shqipërisë, me anëtarësimin në NATO dhe aplikimin për anëtarësim në BE. Pavarësisht progresit të bërë në fusha të ndryshme, për vëzhguesit e kujdesshëm të reformave të vendit për të arritur standardet dhe qëndrueshmërinë e tyre në drejtim të kapaciteteve institucionale, një progres i tillë është shumë i diskutueshëm dhe i brishtë. Institucionet e Sektorit të Sigurisë dhe sistemi i qeverisjes së tyre mbeten të dobëta për shkak të arsyeve të ndryshme, të përshkruara gjerësisht gjatë dekadës së fundit në raportet periodike të monitorimit të përgatitura nga BE, OSBE, Departamenti i Shtetit etj., por gjithashtu edhe nga raporte të burimeve të pavarura. Institucionet vendore të pavarura po ashtu dhe publiku janë më tepër dyshues mbi arritjet dhe performancën e sektorit.

Kur bëhet fjalë për reformat dhe legjislacionin, vazhdon e njëjta melodi për vite me radhë. Legjislacioni i sektorit do të miratohet ose si një akt i motivuar ndërkombëtarisht, ose (më e zakonshme) si një reformë ekskluzive e mazhorancës politike. Edhe Parlamenti si dhe komisionet e tij përkatëse, si rregull ose janë përpjekur për të shmangur çdo debat, ose kanë kryer një të tillë shumë të politizuar, duke votuar ekskluzivisht projektligjin e përgatitur nga qeveria. Përvoja tregon se qeveria do të përjashtojë çdo proces konsultimi të legjislacionit përpara aprovimit të tij, me grupet e interesit, ose edhe brenda institucioneve.

Institucionet e sektorit të sigurisë janë përtej çdo fokusi të procesit të monitorimit, veçanërisht në zbatimin e legjislacionit ose politikave, përveç disa raporteve të monitorimit vjetor, të cilat nga ana e tyre tregojnë se janë pjesërisht ose tërësisht në interes të donatorëve të huaj ose praktikave ndërkombëtare. Raportet vendore, që do të reflektojnë keqmenaxhimin

ose joefektshmërinë në zbatimin e politikës, do të shfaqen rastësisht nga partitë politike të opozitës vetëm në rastet e ngjarjeve të sigurta të dështimit publik.

Mungesa e një roli dinamik të organizatave të shoqërisë civile, grupeve të ekspertëve ose ekspertëve të pavarur në çështjet e politikave, monitorimit dhe zbatimit të politikave nuk ka prekur vetëm qeverisjen e këtij sektori duke e lënë në zhvillime ose ngjarje rrethanore, por gjithashtu ka kontribuar gjerësisht në faktin e padiskutueshëm të drejtimit të donatorëve në axhendat e reformës në sektorin e sigurisë. Për më tepër, nuk është vetëm dyshimi i përbashkët dhe mungesa e besimit midis qeverisë dhe shoqërisë civile për shkak të trashëgimisë së kaluar të autoritarizmit, por gjithashtu është edhe mungesa e kapaciteteve dhe përvojës që kanë rrezikuar më tepër përfshirjen e organizatave të shoqërisë civile në çështje që lidhen me sektorin e sigurisë dhe përpjekjet për të kontribuar në qeverisjen e këtij sektori.

Ndërsa organizatat donatore janë fokusuar në ristrukturimin dhe përmirësimin e kapaciteteve teknike të agjencive dhe shërbimeve të sigurisë, ato kanë dështuar t'i kushtojnë vëmendje zhvillimit të kapaciteteve për qeverisjen demokratike. Për rrjedhojë, aktorët e shoqërisë civile shpesh e gjejnë veten të ndrydhur jo vetëm për t'u përballur me institucionet qeverisëse, por edhe me donatorët ndërkombëtarë. Kjo është evidentuar në mënyrë të qartë nga pothuajse mungesa e komunitetit të donatorëve në vend për të mbështetur punën e organizatave të shoqërisë civile dhe ekspertëve të pavarur mbi çështje të tilla politike të rëndësishme. Kështu që, një element thelbësor i çdo axhende veprimi është mbështetja e shoqërisë civile në promovimin dhe zhvillimin e qeverisjes demokratike të sektorit të sigurisë. Deri sa këto institucione të udhëhiqen nga parimet demokratike, do të jetë e vështirë të zhvillohen institucione legjitime dhe transparente të sigurisë që gëzojnë besimin e plotë të qytetarëve.

Bazuar në përvojën dhe vlerësimin e vazhdueshëm të nevojës për rolin e organizatave të shoqërisë civile dhe ekspertizës së pavarur për të përmirësuar qeverisjen e Sektorit të Sigurisë dhe për të ndihmuar në zhvillimin e qëndrueshëm vendor të Reformave në Sektorin e Sigurisë, IDN ka nisur këtë projekt dhe aktualisht së bashku me anëtarët e rrjetit do të përgatisë një Strategji Afatmesme për Zhvillimin e SMN-së.

- IDN - Qendra për Çështjet Europiane dhe të Sigurisë (CESA)

CESA përfaqëson njësinë e specializuar kërkimore të IDN-së, aktivitetet e së cilës janë kryer nga kërkues dhe studiues me përvojë në një përpjekje për të promovuar përsosmërinë e kërkimit shkencor, të studimit, opsionet e politikave dhe proceset e reformimit. Misioni i CESA-s është të avancojë studimet europiane të sigurisë e kërkimit dhe të zhvillojë kapacitetet njerëzore në nivel kombëtar dhe rajonal që do të shërbejnë si sfida bashkëkohore për reformat, proceset e integritit dhe bashkëpunimit të sektorit të sigurisë përmes një qasjeje edukimi dhe të zgjidhjes së problemit, për të inkurajuar debatin e informuar në zhvillimet kyçe europiane dhe të sigurisë. Qeverisja në sektorin e sigurisë, kontrolli demokratik dhe mbikëqyrja, sfida të proceseve të integritit po ashtu edhe të mundësive të bashkëpunimit rajonal, përbëjnë fokusin kryesor të CESA-s.

- Pse një “Rrjet i Menaxhimit të Sigurisë”

Viti 2009 shënoi një lëvizje domethënëse drejt integritit euroatlantik të Shqipërisë, që mund të ilustron me anëtarësimin në NATO dhe aplikimin për anëtarësim në BE. Pavarësisht progresit të bërë në fusha të ndryshme të sektorit të sigurisë, për të arritur standardet dhe qëndrueshmërinë e tyre në aspektin e kapaciteteve institucionale, një progres i tillë mbetet i fragmentuar dhe i paqartë, veçanërisht sa i përket përfshirjes së sektorit të tretë përmes ekspertizës së pavarur, monitorimit dhe vlerësimit. Sektorit i mungon aktualisht një mekanizëm kontrolli



dhe mbikëqyrje e funksionimit, me përjashtim të disa raporteve vjetore të monitorimit, të cilat nga ana e tyre tregojnë se janë të pjesshme ose të njëanshme. Nga pikëpamja e normave dhe standardeve në vlerësimin e qeverisjes së sektorit të sigurisë në Shqipëri, është tepër e dukshme nevoja për një rol të drejtpërdrejtë të ekspertëve të pavarur dhe/ose të organizatave të shoqërisë civile. Megjithatë kjo situatë është edhe një rezultat i burimeve të kufizuara të kapaciteteve të pavarura për të përparuar dhe përmirësuar qeverisjen përmes monitorimit, nxitjes së ndryshimit, dhe sigurimit të të dhënave për procesin e politikëbërjes në vend. Mungesa e një roli dinamik të organizatave të shoqërisë civile, grupeve të ekspertëve ose ekspertëve të pavarur në çështjet e politikave, të monitorimit të politikave dhe implementimit të SSR-së jo vetëm që ka ndikuar negativisht në qeverisjen e sektorit të sigurisë, por gjithashtu ka kontribuar gjerësisht për të drejtuar axhendat e donatorëve në reformat e sektorit të sigurisë.

Bazuar në një mirëkuptim të thellë të rolit të mundshëm të ekspertizës së shoqërisë civile në përmirësimin e qeverisjes së sektorit të sigurisë dhe për të ndihmuar reformën e qëndrueshme në vend, IDN paraqet Rrjetin e Menaxhimit të Sigurisë si një iniciativë që synon të ndërtojë kapacitete të pavarura dhe ekspertizën ndërmjet aktorëve të sektorit të tretë dhe të cilat do të përfshihen në mënyrë aktive në politikë dhe debatet reformuese në lidhje me çështjet e sigurisë përmes kërkimeve shkencore cilësore, studimeve dhe punës mbi politikat bazuar në vlerësimin dhe monitorimin.

- Përmbledhje e shkurtër e Rrjetit të Menaxhimit të Sigurisë

Në mars 2009, IDN, me mbështetjen e Qendrës së Gjenezës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) dhe Divizionit të Diplomacisë Publike të NATO-s, paraqiti “Rrjetin e Menaxhimit të Sigurisë”, një iniciativë e vërtetë që synon të krijojë një rrjet të qëndrueshëm të 15 ekspertëve të pavarur nga shoqëria civile, ekspertëve dhe akademikëve nga fusha të ndryshme që kanë një interes të veçantë në çështjet e sigurisë, po ashtu edhe përfaqësues të institucioneve publike dhe organizatave jo qeveritare me arritje të shquara në karrierën e tyre.

Arsyeja që qëndron përtej iniciativës së SMN-së është e dyfishtë - për të ndërtuar dhe konsoliduar ekspertizën e pavarur të strukturave të ndryshme CS (ekspertë të pavarur, akademikë, grupet e interesit të komunitetit të gazetarisë etj.); dhe së dyti, për të kontribuar në reformat

dhe qeverisjen e përgjithshme në sektorin e sigurisë përmes kërkimit shkencor cilësor dhe opsioneve të politikave. Në vitin e parë të iniciativës së SMN-së, IDN ka organizuar një seri të aktiviteteve të ndërtimit të kapaciteteve (trajnime/workshope/leksione) me kërkues shkencorë të përzgjedhur dhe gjithashtu ka lehtësuar kërkimin shkencor dhe studimin e politikave për anëtarët e rrjetit (gjatë vitit 2009 u paraqit një total prej pesë kërkuesish shkencorë/studiuesish të politikave).

Aktivitetet kryesore të SMN-së përfshijnë:

a) Zhvillimin e kapaciteteve dhe ekspertizës së organizatave të shoqërisë civile, agjencive qeveritare dhe trupave mbikëqyrëse në çështje të lidhura me qeverisjen në sektorin e sigurisë.

b) Përmirësimin e qeverisjes së institucioneve të sektorit të sigurisë përmes rezultateve që vijnë nga theksimi i rolit dhe ekspertizës së aktorëve të pavarur të shoqërisë civile.

c) Përmirësimin e kulturës politike dhe institucionale mbi rolin e shoqërisë civile dhe institucioneve akademike në mirëqeverisjen e institucioneve të sektorit të sigurisë.

d) Identifikimin në mënyrë të vazhdueshme të çështjeve parësore qeverisëse e publike dhe zhvillimin e ekspertizës së pavarur dhe zgjidhjeve alternative politike që do të ndihmojnë debatin e informuar publik dhe politikëbërjen eficente në SSG.

e) Zhvillimin e CSO-s dhe kapaciteteve akademike për të përmirësuar arsimimin dhe trajnimin e studiuesve të rinj në çështjet e lidhura me qeverisjen e sektorit të sigurisë.



- Ndërtimi i kapaciteteve dhe procesi i trajnimit

Gjatë fazës së parë të këtij projekti, u organizuan gjashtë seminare trajnuese për anëtarët e rrjetit me folës të shquar nga Shqipëria dhe rajoni. Në trajnimin e parë në mars 2009, **prof. dr. Velizar Shalamanov** - ish-zëvendësministër i Mbrojtjes në Bullgari e prezantoi audiencën me konceptet bazë të instrumenteve të monitorimit në sektorin e sigurisë, duke paraqitur praktikat më të mira nga rajoni i Ballkanit dhe Europa Perëndimore. Ai u fokusua kryesisht mbi përpjekjet për të ndërtuar një skemë të besueshme të kontrollit demokratik të Forcave të Armatosura dhe në sektorin e sigurisë në përgjithësi. Duke qenë pjesë e radhëve ushtarake, z. Shalamanov prezantoi shkurtimisht disa nga aspektet më të rëndësishme të rolit të shoqërisë civile në SSR, duke përshkruar shkallët e zhvillimit të këtij procesi bazuar në eksperiencën bullgare.

Trajnimi i dytë i titulluar “Etapat e qeverisjes së sektorit të sigurisë” u zhvillua në fund të prillit 2009 dhe u drejtua nga **MA Sonja Stojanovic**, drejtore e Qendrës për Marrëdhëniet Civile dhe Ushtarake në Beograd. Znj. Stojanovic paraqiti një pasqyrë të plotë të treguesve kryesorë të objektivave dhe standardeve për matjen e performancës së implementimit të SSR-së.

Gjenerali i dalë në pension, **dr. Luan Hoxha**, në maj 2009 drejtoi seancën trajnuese të radhës mbi “Buxhetimin e Sektorit të Sigurisë: Transparenca, Përgjegjshmëria”. Anëtarët e SMN-së u informuan veçanërisht mbi mënyrën se si drejtohet një vlerësim politik në misionin dhe kapacitetet e aktorëve të sektorit të sigurisë. Z. Hoxha theksoi rëndësinë e një angazhimi më të gjerë të shoqërisë civile në buxhetimin e sektorit të sigurisë me synimin për të rritur efektivitetin dhe transparencën e SSR-së. Axhenda e këtij trajnimi u pasua nga prezantimi i **prof. dr. Rexhep Meidanit** mbi konceptet themelore në ndërtimin e axhendës së Sigurisë Njerëzore në Shqipëri. Kjo seancë e trajnimit ishte themelore për një produkt të parashikuar për t’u përgatitur nga anëtarët e SMN-së në lidhje me një dokument fillestar mbi Sigurinë Njerëzore në Shqipëri. Z. Meidani përmendi 7 komponentët e kësaj fushe, duke iu referuar situatës në Shqipëri.

“Zona e politikës së Çështjeve të Brendshme - Sfidat e Shqipërisë për të përmbushur standardet” ishte leksioni i përbashkët i zhvilluar në korrik 2009 nga z. **Steffano Failla** nga Delegacioni i Komisionit European në Shqipëri dhe z. **Michael Colbourne**, kryetari i PAMECA III.

Përfaqësuesit ndërkombëtarë të dy institucioneve kryesore në Reformën e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, dhanë një perspektivë depërtuese të implikimeve dhe pengesave të SSR-së që Shqipëria duhet të kalojë me qëllim që të plotësojë aspiratat e saj në integrimin europian. Trajnimi i ardhshëm u drejtua nga ambasadori **Valerin Ratchev**, anëtar i Akademisë Bullgare të Shkencave. Ai dha një leksion të shkëlqyer në hulumtimin kryesor, analizën dhe mjetet e vlerësimit të politikave në zonën e sektorit të sigurisë. Kjo seancë ishte veçanërisht e rëndësishme për punën e ardhshme të SMN-së në lidhje me qasjen e saj teorike mbi mënyrën se si duhet drejtuar për kërkime shkencore në çështjet e SSR-së. Seanca e fundit, në shtator 2009, u drejtua nga **z. Goran Buldioski**, drejtor i programit “Open Society Institute Think Tank Funds” (SOROS) dhe **znj. Barbora Marankova**, koordinatore programi në Divizionin e Diplomacisë Publike të NATO-s, në Bruksel. Z. Buldioski bëri një prezantim dhe hapi debatin për pyetje lidhur me temën “Si të komunikojmë dhe të influencojmë çështjet politike në sektorin e sigurisë?” dhe znj. Marankova, bazuar në përvojën e gjatë dhe të konsoliduar të NATO-s, informoi auditorin me një leksion të titulluar “Sfidat e komunikimit të organizatave ndërkombëtare: Pse është e domosdoshme për Diplomacinë Publike?”.



- Rezultatet përfundimtare: Studim mbi reformat e Sektorit të Sigurisë

Pas seancave të suksesshme trajnuese në aspektet më të rëndësishme të sektorit të sigurisë, 15 kërkuesit e përfshirë në këtë rrjet përgatitën nën udhëheqjen e IDN-së, 5 kërkime shkencore dhe dokumente politikash pas këqyrjes së procesit të rishikimit nga ekspertë të lartë të sigurisë të DCAF. Këto produkte janë të prezantuara në këtë publikim. Brenda këtij procesi IDN në konsultime të ngushta me anëtarët e rrjetit themeluan një plan pune për aktivitetet dhe rezultatet e kësaj iniciative që për herë të parë po zhvillohet në Shqipëri. Produkti i parë, i cili hapi procesin e një serie studimesh kërkimore në aspekte të ndryshme të sektorit të sigurisë në Shqipëri ishte *“Përmbledhje mbi Sigurinë Njerëzore në Shqipëri”*. Ky dokument përbën një analizë të shkurtër të standardeve lidhur me komponentët e sigurisë njerëzore në lidhje me kontekstin shqiptar. Nga njëra anë, kjo iniciativë ka shërbyer si një provë e plotë për rrjetin për të përfshirë të gjithë anëtarët në varësi të interesave dhe kualifikimeve përkatëse, duke punuar së bashku për një produkt të përbashkët në lidhje me kërkimin shkencor në sektorin e sigurisë. Nga ana tjetër, ajo themeloi një piketë për kërkime të mëtejshme në këtë fushë të paeksploruar. Në ndryshim nga dokumenti i parë për pjesën tjetër të kërkimit, anëtarët e SMN-së u ndanë në 4 grupe kryesore bazuar në interesat dhe kualifikimin e tyre.

Dokumentet finale, në të cilat u angazhua çdo grup për kërkim, janë si më poshtë:

1. Vlerësimi i Autoritetit Koordinues të Sigurisë Kombëtare
2. Zhvillimi i Konceptit të Sigurisë Kombëtare
3. Inkurajimi i Modelit të Performancës së Bazuar në Menaxhim
4. Gjinia në Sektorin e Sigurisë.

Dokumenti i parë mbuloi çështje të ndryshme në lidhje me kontekstin kushtetues dhe politik të institucioneve qeverisëse të sektorit të sigurisë, po ashtu analizoi edhe rolin dhe kapacitetet e institucioneve në hartimin dhe monitorimin e zbatimit të politikave kombëtare të sigurisë etj. Studimi u finalizua me një sërë rekomandimesh të përqendruara në përmirësimin e autoritetit koordinues të sigurisë kombëtare.

Grupi i dytë, i përbërë nga tre kërkues të pavarur, doli me një dokument politikash mbi mënyrën se si duhet të zhvillohet koncepti i sigurisë kombëtare për Shqipërinë. Duke marrë parasysh se strategjia aktuale e Sigurisë Kombëtare është e vjetruar, si një nevojë për t'u rishikuar që prej 2007-s, ky studim analizon prirjen kryesore dhe pasojat që duhen marrë parasysh në përpjekjet e së ardhmes në politikat e sigurisë kombëtare për të ardhmen.

Produkti i tretë i grupit fokusohet në eficientë institucionale dhe menaxhimin përmes paraqitjes së një modeli të “performancës së bazuar në menaxhim”. Puna në këtë temë do të mbetet një prioritet kryesor për rrjetin edhe në vitet e ardhshme.

Grupi i fundit, bazuar në interesat, dijen dhe ekspertizën e anëtarëve të tij, është fokusuar në perspektivën gjinore të reformës së sektorit të sigurisë. Dokumenti parashikon rekomandime konkrete dhe zgjidhje për forcimin e vetëdijes dhe ndjeshmërisë në aspektin gjinor të qeverisjes dhe zhvillimin në sektorin e sigurisë.

Prezantimi i secilit dokument u bë në një seri ngjarjesh publike - tryeza të rrumbullakëta me pjesëmarrjen e përfaqësuesve nga shoqëria civile, institucionet publike, komuniteti ndërkombëtar dhe akademia. Ai synonte t'i paraqiste publikut të gjerë punën kërkuese të realizuar në kuadër të këtij projekti. Me synimin për të influencuar politikën dhe audiencën vendimmarrëse në nivele të ndryshme, IDN u përpoq të sigurojë jo vetëm një mbulim të gjerë në media të ngjarjeve publike, por mbi të gjitha, një pjesëmarrje cilësore të aktorëve dhe grupeve të interesit në këto takime. U realizuan diskutime dhe debate të gjalla, që ndihmuan procesin e rritjes së ndërgjegjësimit për çështjet në diskutim.



- Sfidat e ardhshme

Bazuar mbi themelimin e suksesshëm dhe përvojën e SMN-së gjatë vitit të kaluar, IDN, me mbështetjen e organizatave partnere, do të konsolidojë më tej aktivitetin e SMN-së mbi kërkimet shkencore dhe punën monitoruese të çështjeve dhe institucioneve të sektorit të sigurisë. Në tre vitet e ardhshme SMN do të zhvillojë një perspektivë të dyfishtë: *trajnimin e ekipit mbi "Performancën e Bazuar në Metodologjinë e Menaxhimit"* dhe *trajnimi mbi kërkime të avancuara në Studimet e Sigurisë*. Ndërgjegjësimi mbi diversitetin në fushat e ekspertizës që gëzojnë anëtarët, monitorimi i zbatimit të politikave në SSR do të drejtohet në kënde të ndryshme.

1. Monitorimi i procesit hartues dhe zbatimi i Strategjisë së Re Kombëtare të Sigurisë. Anëtarët e rrjetit do të mbulojnë tema në lidhje me fushat e tyre të ekspertizës, si: siguria njerëzore, mbrojtja e dinjitetit dhe vlerave kombëtare, integrimi euroatlantik, sundimi i ligjit etj.

2. Monitorimi i kënaqësisë së publikut në performancën e policisë. Ky është një rishikim i rregullt i lidhur me aktivitetin e performancës së policisë, që në të shkuarën IDN ka realizuar sondazhe të ndryshme në këtë temë.

3. Monitorimi i zbatimit të legjislacionit dhe rregullave të tjera në strategjinë e policimit në komunitet. Kjo strategji ka hyrë në vitin e katërt të zbatimit, megjithatë nuk ka siguruar ndonjë rezultat, ndërsa procesit i mungon vlerësimi dhe mjetet e vlerësimit për shkak të mungesës së raporteve periodike të monitorimit.

4. Monitorimi dhe raportimi vjetor i zbatimit të politikave në institucionet e sektorit të sigurisë, veçanërisht roli i Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare për sa i përket kontrollit demokratik dhe mbikëqyrjes së institucioneve të sektorit të sigurisë.

5. Që kur "barazia gjinore" është prezantuar si një përbërës i rëndësishëm i reformës në sektorin e sigurisë në Shqipëri, SMN në të ardhmen (përmes kërkimeve dhe analizave) do të përqendrohet në mundësitë për të theksuar politikat publike në lidhje me barazinë gjinore dhe çështjet që lidhen me institucionet e sektorit të sigurisë.

6. Një studim shkencor mbi menaxhimin e burimeve njerëzore në Forcat e Armatosura. Objektivi kryesor i këtij studimi është të analizojë procesin e reformës në Forcat e Armatosura në lidhje me kushtet e ofruara

për oficerët ushtarakë në karrierë, ndërsa shqyrton praktikat e shkarkimit në radhët ushtarake për oficerët dhe personelin ushtarak të mirarsimuar.

7. Kërkim mbi prirjet e zhvillimit të besimit social dhe autoritetit në 20 vitet e fundit në Shqipëri, duke i dhënë mundësi për të kuptuar më mirë procesin e zhvillimit demokratik të institucioneve në lidhje me detyrimet, përgjegjësitë dhe vlerat. Përmes shqyrtimit të marrëdhënieve midis besimit social dhe demokracisë në një rajon që i nënshtrohet ndryshimeve politike dhe ekonomike, ne jemi të aftë të vlerësojmë shkaqet që drejtojnë marrëdhëniet midis besimit dhe performancës demokratike në Shqipëri.

ANËTARËT E RRJETIT TË MENAXHIMIT TË SIGURISË

1. Z. Enri Hide është pedagog dhe drejtor i Departamentit për Politikën Ndërkombëtare në Institutin për Studime Politike e Sociale pranë Universitetit Europian të Tiranës. Z. Hide mban një Diplomë Master në Marrëdhëniet Ndërkombëtare dhe Studime Strategjike - Universiteti Panteion, Athinë. Ai është diplomuar nga Universiteti Agean/Greqi në Marrëdhënie Ndërkombëtare. Z. Hide është autor i disa artikujve dhe publikimeve në fushën e sigurisë.

2. Z. Agron Sojati është drejtues i Departamentit të Mbrojtjes së Dëshmitarëve në Ministrinë e Brendshme. Ai ka një karrierë të gjatë në strukturat e policisë, ku edhe ka qenë koordinator për Shqipërinë i SECIC-it (Southeast European Cooperative Initiative Centre). Në vitet e fundit ka qenë pjesë e Programit Trajnues të ICITAP-it. Ai mban një Diplomë Master në Politikën e Sigurisë, nga Qendra për Politikën e Sigurisë, në Gjenevë/Zvicër.

3. Znj. Edlira Peço është kandidat për doktor shkencash në sociologji. Aktualisht është pedagoge në Fakultetin e Shkencave Sociale, Universiteti i Tiranës, ku ka qenë e angazhuar gjatë 8 viteve të fundit. Aktualisht po punon në dizertacionin e saj me titull “Ndikimi i migrimit në shtresëzimin e shoqërisë shqiptare”. Znj. Peço mban një Diplomë Master nga Universiteti i Bruzhit/Belgjikë. Ajo është autore e publikimeve të ndryshme në fushën e sociologjisë dhe ka një ekspertizë për t’u admiruar në të drejtat e azilantëve/refugjatëve.

4. Z. Genc Kojdheli ka një eksperiencë të gjatë në pozicione drejtuese në sektorin e sigurisë. Ai ka qenë zyrtar i çështjeve politike pranë OSBE-së. Gjatë karrierës së tij ka mbajtur postin e këshilltar në Ministrinë e Rendit Publik (2005). Aktualisht ai është trajnues në fondacionin “Friedrich Ebert Stiftung”. Z. Kojdheli ka një eksperiencë të gjatë në

politikë dhe shoqërinë civile, duke pasur interes të veçantë në çështjet e të drejtave të njeriut. Në të njëjtën fushë ai mbrojti tezën e Masterit në Universitetin e Utrehtit.

5. Z. Arian Dyrmishi është studiues i asociuar pranë IDN-së. Duke iu referuar angazhimeve të tij në fushën profesionale, z. Dyrmishi ka një ekspertizë të gjatë në sektorin e sigurisë. Në të kaluarën ka qenë drejtor i Qendrës për Interceptim të Telekomunikacioneve, si dhe drejtor i Marrëdhënieve Ndërkombëtare në Shërbimin Informativ Shtetëror. Gjithashtu, ai ka mbajtur vendin e këshilltarit në Ministrinë e Mbrojtjes. Ai mban titullin Master në Shkencat Politike nga Universiteti i Sienës/Itali, si dhe një sërë diplomash dhe kualifikimesh në çështjet e sigurisë.

6. Znjsh. Mariola Qesaraku aktualisht punon si kërkues studimor pranë IDN-së, në departamentin e Studimeve Europiane dhe Çështjeve të Sigurisë. Që nga viti 2008 znjsh. Qesaraku është redaktorja përgjegjëse e buletinit “Çështje të Sigurisë”. Ajo ka kryer studimet universitare në Universitetin e Sienës/Itali dhe është diplomuar në nivelin Master në degën Studime Bashkëkohore Europiane nga Universiteti i Sussex/UK.

7. Z. Avenir Peka aktualisht është këshilltar i Kryeministrit për Çështjet e Sigurisë dhe Rendit. Zoti Peka ka mbaruar studimet universitare për drejtësi dhe ka përfunduar studimet Master në Administrim Publik. Ai ka një ekspertizë të gjatë në çështjet kushtetuese, krimit të organizuar, krime lufte, terrorizëm etj. Në të kaluarën, Z. Peka ka qenë i angazhuar me detyra të ndryshme drejtuese në UNDP, OSBE. Aktualisht ai jep “Drejtësi publike” në një nga universitetet private të Tiranës.

8. Z. Besar Likmeta është gazetar profesionist nga Tirana. Ai ka një eksperiencë të gjatë në gazetarinë investigative dhe aktualisht është redaktori përgjegjës i rrjetit Balkan Investigative Reporting Network (BIRN) - një agjenci lajmesh e njohur në Ballkan për mbulimin e ngjarjeve në interes të përbashkët, që kanë të bëjnë me korrupsionin, sigurinë, krimet e luftës etj. Z. Likmeta mban një diplomë universitare në Studime të Avancuara në Filozofi nga Universiteti “North Florida”.

9. Z. Besnik Baka është diplomuar në gazetari në Universitetin e Tiranës dhe mban dy Diploma Master: Master në Gazetari Globale, Kolegji Universitar i Oslos dhe Master në të Drejtat e Njeriut dhe Demokraci, Universiteti i Sarajevës. Z. Baka ka punuar si gazetar dhe ka qenë i angazhuar në disa institute kërkimore në Shqipëri dhe rajon si studiues dhe koordinator i marrëdhënieve me publikun.

10. Znjsh. Ira Papagjika është koordinatore ligjore në Departamentin e Administrimit Publik në Ministrinë e Brendshme. Ajo është në përfundim të studimeve të saj Master në Administrim Publik në Universitetin e Tiranës.

11. Znjsh. Evis Gjebrea është lektore e Politikave Ekonomike në Universitetin European të Tiranës. Ajo mban një diplomë Master nga Universiteti i Milanos. Studimet universitare i kreu në Bukuresht në degën Marrëdhëniet Ekonomike Ndërkombëtare në Akademinë e Studimeve Ekonomike. Në vitin 2007 ajo fitoi një bursë nga Kongresi Amerikan për studime të avancuara në ekonomi.

12. Z. Llukan Tako është administrator dhe financier i angazhuar në projekte të ndryshme në organizata të pavarura. Në vitin 2006 ai përfundoi studimet Master në Universitetin e Illinoisit/USA. Z. Tako ka interes dhe ekspertizë të veçantë në çështjet ekonomike që lidhen me sektorin e sigurisë si punësimi, siguria ekonomike brenda kornizës së sigurisë njerëzore.

13. Znjsh. Euron Leka është lektore në Universitetin “Marlin Barleti”. Ajo mban një Diplomë Master në Menaxhim Paqeruajtës nga Universiteti i Torinos/Itali dhe studimet universitare në Universitetin “La Sapienza” në Romë me rezultate të shkëlqyera. Znjsh. Leka ka një eksperiencë të gjatë dhe njohuri të dallueshme në analizat e krizave dhe situatave të konflikteve e postkonflikteve.

14. Z. Geron Kamberi aktualisht është angazhuar me rrjetin e organizatave joqeveritare OXFAM. Interesi i Z. Kamberi në Rrjetin e Menaxhimit të Sigurisë lidhet me eksperiencën e tij të gjatë si studiues në këtë fushë. Ai mban një Diplomë Master në Politikën Europiane nga Universiteti i Sussex-it/UK. Në të kaluarën Z. Kamberi ka qenë një hulumtues aktiv në fushën e sigurisë në disa botime të IDN-së. Gjithashtu, ka publikuar mjaft artikuj dhe studime shkencore.

15. Z. Ledian Rusta është lektor i filozofisë në Universitetin e Tiranës. Ai ka mbaruar studimet Master në të njëjtin universitet. Z. Rusta është një kërkues i pavarur në fushën e filozofisë dhe gazetarisë.

16. Znjsh. Elona Dhëmbo është lektore në Fakultetin e Shkencave Sociale, Universiteti i Tiranës. Ajo mban një Diplomë Master nga Universiteti i Oxfordit/Angli. Z. Dhëmbo ka një eksperiencë të gjatë si hulumtuese në fushën akademike në çështjet “gender”, të drejtat e njeriut, komunitetet në nevojë etj. Znjsh. Dhëmbo është autore e publikimeve të ndryshme në fushën e shkencave sociale.

17. Znjsh. Jonida Hoxha është juriste e angazhuar në Departamentin e Sigurisë së Informacionit të Klasifikuar, pranë Këshillit të Ministrave të Shqipërisë. Aktualisht znjsh. Hoxha është në përfundim të studimeve të saj Master në Amsterdam/Holandë. Ka qenë pjesëmarrëse në aktivitete të ndryshme akademike organizuar nga institucione kombëtare e ndërkombëtare, si: George Marshall Center for Security Studies në Gjermani, Shkolla Rajonale Verore për Studimet në Sektorin e Sigurisë organizuar nga IDN etj.

SIGURIA NJERËZORE NË SHQIPËRI

Përgatitur nga “Rrjeti i menaxhimit të Sektori të Sigurisë”

Përmbajtja dhe autorët:

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| 1. Hyrje | |
| 2. Kuadri teorik i Sigurisë Njerëzore | Enri Hide, Mariola Qesaraku |
| 3. Siguria Personale | Edlira Peço & Ira Papagjika |
| 4. Siguria Ekonomike | Evis Gjebrea & Llukan Tako |
| 5. Siguria Ushqimore | Geron Kamberi |
| 6. Siguria Mjedisore | Besar Likmeta |
| 7. Siguria Shëndetësore | Besnik Baka |
| 8. Siguria Komunitare (shoqërore) | Elona Dhëmbo & Besnik Baka |
| 9. Siguria Politike | Arian Dyrmishi & Jonida Hoxha |
| 10. Summary in English | |

Redaktoi: SOTIRAQ HRONI

1. HYRJE

Teksa marrim në analizë dokumentet strategjike dhe reflektojmë mbi situatën aktuale të aspekteve të sigurisë në vend, mund të dalim në përfundimin se mbi të gjitha aspekti i sigurisë njerëzore është shumë pak i trajtuar, si në strategjitë e sektorit të sigurisë, ashtu edhe në dialogun publik. Kjo rrezikon të krijojë një hendek midis qytetarëve dhe vetë institucioneve shtetërore, duke marrë në konsideratë se pikërisht perceptimi i kërcënimeve të sigurisë njerëzore te publiku i gjerë, është i

lidhur ngushtë me sigurinë njerëzore duke i prekur këta të fundit në mënyrë të drejtpërdrejtë. Ky *backgrounder* është konceptuar në formën e një përmbledhjeje ku do të paraqiten shtatë komponentët më të rëndësishëm të *sigurisë njerëzore* të aplikuar në vendin tonë duke shpalosur fillimisht teorizimin e tyre dhe duke e vënë më pas theksin në specifikat e secilit komponent me fokus identifikimin e elementëve më të spikatur që karakterizojnë sigurinë njerëzore në Shqipëri.

2. KUADRI TEORIK I SIGURISË NJERËZORE

(Enri Hide, MA - Pedagog në Universitetin Europian, Tiranë)

Përgjatë pjesës më të madhe të shekullit të njëzetë siguria konceptohej ekskluzivisht si siguri kombëtare dhe fokusohet në probleme që buronin prej kërcënimit, përdorimit dhe kontrollit të fuqisë ushtarake në kontekstin e konkurrencës ndërkombëtare shtetocentrike.¹ Por pas Luftës së Ftohtë koncepti i “interesit kombëtar” pësoi një transformim të dukshëm, duke u zhvendosur nga përsiatja e sigurisë shtetërore drejt përsiatjes së sigurisë² dhe mirëqenies së individit. Prioriteti i analizës së konceptit të sigurisë gjatë kësaj periudhe u zhvendos drejt asaj që u emërtua si *Siguri Njerëzore*.³ Siguria njerëzore luan rolin e një instrumenti konceptual që përpiket t’i japë një përgjigje më të plotë në epokën bashkëkohore pyetjeve: “Çfarë do të thotë të jesh i sigurt? Po i pasigurt? Siguri nga se? Sa siguri?”, e kështu me radhë.

Megjithatë ideja se njerëzit duhet të jenë të sigurt në jetën e tyre të përditshme nuk është as e re dhe as e papritur. Ajo është shfaqur që në mesin e viteve '60, kur një grup shtetesh të pazhvilluara e përdorën atë si argument në favor të përsiatjes së interesave të tyre ekonomiko-sociale. Në fillim të viteve '90 siguria njerëzore si objekt analize mori trajtën e saj më të plotë, e pasqyruar në punimet e një grupi të gjerë studiuesish, të

¹ Dan Henk, “Human Security: Relevance and Implications”, *Parameters*, Summer 2005, p 91-106

² Shih Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4 (Dec. 1952) f. 482.

³ Shih G. King, K. Murray, “Rethinking Human Security”, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 4 (Winter 2001-2002), pp. 585-610.

cilët nuk vinin tashmë vetëm nga fusha e marrëdhënieve ndërkombëtare, por edhe nga fusha të tjera, si ekonomia, mjedisi, shkencat ekzakte etj. Përkufizimi i parë i plotë i sigurisë njerëzore shfaqet në vitin 1994, kur Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP) në një deklaratë politike nën siglën e Kombeve të Bashkuara e përshkruan sigurinë njerëzore si: “...gjendje në të cilën individët lehtësohen nga traumat që rrethojnë zhvillimin njerëzor, ose ku këto trauma u mungojnë tërësisht”⁴.

Së pari, siguria njerëzore nënkupton siguri nga kërcënime kronike, si: uria, sëmundjet dhe represioni. Së dyti, ajo nënkupton mbrojtje prej prishjeve të papritura e të dëmshme të modeleve të jetës së përditshme - si në shtëpi, punë ose në komunitete⁵. Së treti, ajo nënkupton garantimin e sigurisë fizike nga dhuna, qoftë kjo e fundit shtetërore apo e ushtruar nga aktorë jo shtetërorë (si dhuna politike, kriminaliteti, vdekjet nga aksidentet, apo madje edhe dhuna në familje). Raporti vazhdon duke pohuar se garantimi i sigurisë njerëzore kërkon një qasje të përshkallëzuar dhe të integruar për t’iu adresuar sigurisë ekonomike, ushqimore, shëndetësisë, mjedisit, personale, komunitare dhe politike. Ky kuptim i sigurisë njerëzore kategorizohet si një prej përkufizimeve të gjera dhe përbën bazën e ndarjes mbi kuptimin e sigurisë njerëzore. Ai do të analizohet në seksionin pasardhës.

Koncepti i sigurisë njerëzore nxjerr në pah faktin se realizmi shtetocentrik nuk përbën më një argument të mjaftueshëm sigurie, sepse ai nuk i adresohet në mënyrën e duhur sigurisë së njerëzve brenda shteteve nga dhuna politike. Siguria njerëzore, e cila shpeshherë në analizat akademike është referuar si “siguri antropocentrike”, ose si “siguri me fytyrë njerëzore”, fokusohet në lirinë nga frika dhe në lirinë nga varfëria e qenieve njerëzore⁶, duke iu larguar analizës në nivel shtetëror e duke u përqendruar në nivelin individual të analizës në marrëdhëniet ndërkombëtare. Kështu, siguria lidhet tanimë më shumë me individin sesa me shtetin, duke e konfirmuar veten si prioritet dhe duke e orientuar

⁴ UNDP, Human Development Report - New dimensions of human security, Accessed: May 2009.

⁵ UNDP, Human Development Report - New dimensions of human security, pg. 28, Accessed: May 2009.

⁶ Shih Thakur, R dhe Newman, E. (ed.) (2004), “Broadening Asia’s Security and Discourse Agenda”, Tokyo: United Nations University Press, f. 347.

analizën akademike drejt qëmtimeve humanocentrike të sigurisë në epokën e sotme. Por një artikulum i tillë do të ishte i paplotë nëse nuk do të përmendim se analiza e sigurisë njerëzore nuk bëhet në kurriz të sigurisë shtetërore, por si një shtesë përplotësuese e saj.

Siguria njerëzore, si fushë studimi brenda marrëdhënieve ndërkombëtare, ka nxjerrë në pah zgjerimin e konceptit të sigurisë, për të përfshirë brenda tij jo vetëm dimensionet ndërshtetërore e ndërkombëtare të sigurisë njerëzore, por edhe ato brendashtetërore. Paralelisht, zhvillimi i konceptit të sigurisë njerëzore nxjerr në pah edhe qasjen që konstaton rritjen dhe ndryshimin e kërcënimeve si ndaj njerëzve ashtu dhe ndaj entiteteve shtetërore. Këto ndryshime kanë mjegulluar debatin rreth domethënies së sigurisë dhe argumenteve për zgjerimin dhe thellimin e tyre. Përveç dhunës brenda shtetit, ekzistojnë edhe kërcënime jo ushtarake, si degradimi i mjedisit, pasojat e ngrohjes globale, epidemitë (si HIV/AIDS, SARS, gripi i shpendëve) apo lëvizjet masive të njerëzve (qofshin këta refugjatë, emigrantë apo individë të shpërngulur brenda shtetit).⁷ Edhe këto çështje ndërkombëtare, njësoj si dhuna e brendshme, kanë efekte serioze lokale, rajonale dhe globale.

Ky kontekst konceptual është mjaft i vlefshëm e i dobishëm për të na pajisur me lentet e nevojshme analitike për të zbërthyer gjendjen aktuale të sigurisë njerëzore, jo vetëm në përgjithësi në rrafshin e marrëdhënieve ndërkombëtare, por edhe duke e projektuar atë më konkretisht në vendet në zhvillim dhe/ose tranzicion, njëra prej të cilave është Shqipëria. Problemet që lidhen me sigurinë njerëzore në vendin tonë prekin fusha të ndryshme, si: *sigurinë ekonomike*, të kuptuar si garantimi i një të ardhure minimale individuale; *sigurinë ushqimore*, të kuptuar si garantimin e aksesit fizik dhe ekonomik në elementet bazë ushqimore të një cilësie të caktuar; *sigurinë shëndetësore*, të kuptuar si garantimin bazë të mbrojtjes nga sëmundjet dhe mënyrat e pashëndetshme të jetesës; *sigurinë mjedisore*, të kuptuar si mbrojtja afatshkurtër dhe afatgjatë e individëve nga shkatërrimet natyrore, kërcënimet që njeriu i bën natyrës dhe nga dëmtimi i mjedisit natyror; *sigurinë individuale*, të kuptuar si mbrojtja e individëve prej dhunës fizike, qoftë ajo nga vetë shteti apo nga shtete të tjera, nga individë të dhunshëm dhe/ose aktorë jo shtetërorë, nga abuzimet e ndryshme të brendshme, nga sulmet politike etj.; *sigurinë*

⁷ Pauline Kerr, "Human Security", në Allan Collins (ed.), "Contemporary Security Studies", Oxford University Press, 2007, f. 93.

komunitare, e kuptuar si mbrojtja e individëve prej humbjes së marrëdhënieve e vlerave tradicionale dhe/ose si mbrojtja e tyre prej dhunës etnike dhe fetare; dhe *sigurinë politike*, e kuptuar si sigurimi i garancive që njerëzit “të jetojnë në një shoqëri që respekton të drejtat e tyre bazë njerëzore”. Pjesa e mbetur e studimit që vijon do të përqendrohet pikërisht në hulumtimin e këtyre dimensioneve apo fushave të sigurisë njerëzore, duke sqaruar paraprakisht angazhimin tonë konceptual në drejtim të shkollës së konceptimit të gjerë të sigurisë njerëzore.

3. SIGURIA PERSONALE*

(Edlira Peço, MA - Pedagoge në Universitetin e Tiranës)

(Ira Papagjika, Koordinatorë Ligjore në Ministrinë e Brendshme)

3.1 Koncepti teorik: Çfarë është siguria personale?

Në ditët e sotme siguria individuale shihet në këndvështrimin e kushteve dhe faktorëve, qofshin këta fizikë apo emocionalë që duhet të ekzistojnë për personin që ai vetë të ndihet i sigurt. Reagimi që individ ka ndaj kushteve jetësore që ai apo shoqëria ndërton për të, varet në një masë të madhe edhe nga niveli e frikës apo sigurisë që ai do të ketë për të jetuar. Liria për ta analizuar diçka të tillë ekziston te çdo individ, por mënyra se si ajo matet është shumë personale. Në fakt, në vetvete, të qenit i sigurt nis me një qëndrim personal të individit që e pohon, dhe përfundon me nivelin e pranueshmërisë së bashkëbiseduesit të tij, duke marrë të mirëqenë faktin se të dy kanë të njëjtin koncept, vlerësim dhe interes për sigurinë. Në këtë kontekst William Blatz, pionieri i *teorisë individuale të sigurisë* hodhi themelet e të trajtuarit të sigurisë nga pikëpamja personale që në vitet '60. Sipas tij ideja e të pasurit rreth vetes kërcënime të ndryshme rrit rëndësinë, por edhe perceptimin mbi sigurinë

* Në analizat tona siguria individuale do të përzgjidhet në mënyrë të vetëdijshme për t'u përdorur si një koncept më i kufizuar brenda kornizës më të gjerë konceptuale të sigurisë njerëzore, për të nënkuptuar, sikurse përmendet në tekst: mbrojtjen e individëve prej dhunës fizike, qoftë ajo nga vetë shteti apo nga shtete të tjera, nga individë të dhunshëm dhe/ose aktorë joshjetërorë, nga abuzimet e ndryshme të brendshme, nga sulmet politike etj.

individuale⁸. Trajtesa e tij nis në mënyrë interesante me të qenit i sigurt që në vegjëli dhe ndryshimi i këtij koncepti së bashku me shumë mendësi të tjera ndërkohë që vetë individi rritet dhe i përshtatet shoqërisë në të cilën jeton, ndodh shumë natyrshëm.⁹ Teoria e Blatz është jo vetëm një themel i fortë, por edhe i qëndrueshëm në kohë. Siguria individuale sot më shumë se kurrë trajtohet si *liria nga frika*¹⁰.

3.2 Siguria personale në Shqipëri

Sigurinë individuale do ta përkufizojmë si mbrojtje të individëve prej dhunës fizike, qoftë ajo nga vetë shteti apo nga shtete të tjera, nga individë të dhunshëm dhe/ose aktorë jo shtetërorë, nga abuzimet e ndryshme të brendshme, nga sulmet politike etj., dhe do ta projektonim atë në mjedisin sociopolitik shqiptar. Një studim i kryer në Shqipëri nga PNUD në vitin 2004¹¹, arriti në përfundimin se siguria individuale është një çështje e ndjeshme dhe shumë konkrete për vendin tonë, ndonëse pak studiohet dhe analizohet. Kështu, sipas shifrave të të njëjtit kërkim të paktën 14% e shqiptarëve nuk ndihen të sigurt në shtëpitë e tyre, ndërkohë që jo më pak se 20% e shqiptarëve në nivel kombëtar ndihen të pasigurt personalisht në rrugë. Atribuim i rrezikut në këtë rast përmendet trafiku i qenieve njerëzore, po aq sa edhe krimi dhe fakti i ndryshueshmërisë së menjëhershme të sjelljes së njerëzve si rezultat i faktorëve socialë, ekonomikë, kulturorë, fetarë e politikë gjatë viteve të tranzicionit. Krimi në vetvete, duke përfshirë këtu konfliktet për pronën, gjakmarrjen, vjedhjet, fyerjet, dhunimet etj., i bëjnë shqiptarët shumë të ndjeshëm ndaj këtij koncepti që në shumë vende perëndimore ekziston si objekt studimi në kornizën “rreziku për jetën nga faktorë njerëzorë të jashtëm”. Ndërkohë që tejkaluam periudhat e rrezikut nga luftërat dhe destabiliteti politik në Ballkan, aktualisht ndodhemi nën presionin e një shoqërie në transformim, në të cilën individët apo grupet

⁸ Weissberg M., ‘Conceptualizing Human Security’ *International Security*, 26 No.2 (2001), pg. 6.

⁹ Ainsworth M., ‘On Security’, Department of Psychology Stony Brook University, 2007.

¹⁰ United Nations Development Program (UNDP), (1994) “New Dimensions of Human Security” (New York: Oxford University Press).

¹¹ United Nations Development Program (UNDP) & Albanian Institute for International Studies (AIIS) (2004) “Early Warning Report Human Security in Albania”.

e ndryshme të interesit mund edhe të jenë rrezik për sigurinë individuale në forma të drejtpërdrejta ose indirekte.

Një shembull i mirë, që tregon hendekun që ekziston midis kërcënimit dhe masave për të luftuar këtë rrezik për sigurinë individuale, është siguria në rrugë. Gjatë 15 viteve të fundit aksidentet automobilistike paraqiten në shifra alarmante në Shqipëri, por ndërkohë mungon një plan afatgjatë apo masa emergjente për të luftuar këtë fenomen. Sipas Institutit Shqiptar të Statistikave (ISSH), nga viti 1995 deri në vitin 2007, kanë ndodhur 7.410 aksidente, të cilat kanë lënë pas plot 10.559 viktima nga të cilët 3.875 kanë rezultuar fatale për jetën.¹² Duke analizuar statistikat vit pas viti, vihet re qartë një tendencë në rritje e numrit të aksidenteve në Shqipëri. Pavarësisht këtyre shifrave tragjike në rritje, siguria rrugore ende nuk është përfshirë në hartën e prioriteteve të kërcënimeve kombëtare të njohura nga institucionet shqiptare.

E njëjta gjë mund të pretendohet edhe për kurbën e kriminalitetit dhe krimin kundër personit. Në një periudhë prej viti 1993 deri në vitin 2001 kanë ndodhur 55.855 krime nga të cilat 4.085 rezultuan fatale për jetën e njeriut në një numër total prej 10.700 krime kundër personit. Megjithatë, këto shifra pretendohet që të jenë edhe më të larta duke marrë parasysh faktin se shumë krime nuk raportohen e denoncohen. Analiza e këtyre të dhënave na tregon se numri i krimeve është rritur në kategori të ndryshme, ndërkohë që perceptimet e njerëzve tregojnë se individit ndihet gjithmonë e më i pasigurt.

Në këto kushte, koncepti i dhunës përbën emëruesin e të gjithë faktorëve që mund të diskutohen në frikën që shoqëron individët e pasigurt në Shqipëri. Dhuna politike, ekonomike, sociale, psikologjike, fizike, seksuale etj., ndonëse në parametra të ndryshëm, është e pranishme dhe gjithmonë shoqëruese e ndjenjës së frikës, e pasojës së pasigurisë që pashmangshmërisht çon në sjellje antikonformiste për komunitetin, izolon individin, rrjedhimisht mbyll rrugët e mundshme për zgjidhjen e problemeve që kanë të bëjnë me sigurinë, për aq kohë sa vetë individit refuzon të marrë pjesë në një proces të tillë. Pritshmëritë, pa dyshim si në çdo teori politike apo të një natyre sociale, i adresohen shtetit, i cili mbi të gjitha ka në dorë të ruajë qytetarin në vende publike, të përjashtojë rrezikun dhe kërcënimin nga dhuna ndaj tij duke siguruar në mënyrë dydimensionale sigurinë njerëzore/personale dhe suksesin e drejtësisë që ofron ligji dhe rregulli që ai vendos.

¹² INSTAT. "Road traffic accidents", www.instat.com.al

Të qenit i pasigurt personalisht nuk nënkupton në mënyrë të domosdoshme prezencën apo pjesëmarrjen në një akt dhune, kërcënim, persekutimi apo diskriminimi. Nuk ka të bëjë pra, me të provuarin e një eksperience të tillë për të vlerësuar pasigurinë. Në fakt, pjesa më e madhe e personave që nuk ndihen të sigurt personalisht në Shqipëri shumë rrallë ose asnjëherë nuk kanë qenë subjekt i kërcënimit, diskriminimit persekutimit apo më tej akoma ushtrimit të dhunës. Prandaj së pari siguria personale është një çështje e faktorëve kualitativë; ndjenja dhe perceptime, duke e bërë Shqipërinë një vend me probleme serioze në kuadër të sigurisë humane pavarësisht faktit se në dokumentet strategjike nuk i kushtohet vëmendje e madhe.¹³ Por për aq kohë sa siguria personale është një ndjenjë vetjake dhe ka të bëjë me një arsyetim personal, gjithsecili vlerëson shkallën e mirëqenies së tij nga pikëpamja e sigurisë, duke konsideruar shtetin apo ndonjë forcë tjetër reale apo virtuale, në varësi të besimit apo qëndrimit që mban, si katalizator që lehtëson e më idealisht akoma siguron qenien e këtij individ si “i sigurt”.

Si rrjedhojë, sot mbetet të diskutojmë më shumë sesa konceptin e të qenit i sigurt, atë të “efektivitetit të sigurisë personale” dhe të debatojmë në lidhje me aktorët kryesorë që ndikojnë në përmirësimin e tij. Shteti vazhdon të mbetet aktori kryesor që duhet të vendosë një rend të sigurt social e politik, ku qytetarët të ndiejnë se po u respektohen të drejtat e tyre themelore, ku nuk kanë frikë të jetojnë, por edhe ku u duhet të vlerësojnë se kjo siguri që shteti ofron/siguron është funksionale. Në mënyrë të padiskutueshme shoqëria civile mbetet aktori që monitoron dhe ndërgjegjëson komunitetin, grupet, individin në lidhje me këtë siguri. Mirëpo informacioni që rrjedh në të mirë të palës siguroese (shtetit), asaj ndërmjetësuese (shoqërisë civile) dhe asaj përfituese (njeriut/shtetasit) në Shqipëri mbetet media, gjithsesi palë e shoqërisë civile, por e identifikuar rishtas si pushtet vlerësues - jo gjithmonë katërçipërisht objektiv. Vlen për t'u theksuar se media mund të jetë burimi kryesor i informacionit për dhunën që na rrethon duke pasur ndikim të drejtpërdrejtë në perceptimin e njerëzve dhe duke i shkakuar atyre (pa)siguri. Por në rastin e Shqipërisë mund të vëmë re edhe një tendencë tolerance të institucioneve shtetërore përgjegjëse për të pranuar shifrat alarmante të kriminalitetit, dhunës, aksidenteve etj. madje duke i shmangur nga axhenda e kërcënimeve reale të sigurisë.

¹³ “Human Security in Albania”, Early Warning Report, UNDP-AIIS, April 2004.

Ndoshta ka ardhur koha që vetë individi, ndërkohë që deklaron nëse ndihet/është i sigurt apo i pasigurt personalisht, duhet të vlerësojë mundësinë për gjetjen e një pike ekuilibri në balancën midis çlirimit nga frika (diçka emocionale) dhe faktorëve fizikë dhe politikë që ndihmojnë në eliminimin e gjendjes së pasigurisë (diçka materiale) e më pas të gjenerojë informacionin në kohë (ndër breza) në hapësirë (brenda dhe jashtë kufijve) për sigurinë në Shqipëri dhe të qenit i sigurt si shqiptar.

4. SIGURIA EKONOMIKE

*(Evis Gjebrea, MA - Pedagoge në Universitetin European, Tiranë)
(Llukan Tako, studiues)*

4.1. Koncepti teorik: Çfarë është siguria ekonomike?

“Siguria ekonomike” është një shprehje gjithnjë e më e përdorur, por edhe një koncept i teorizuar relativisht pak në literaturën e ekonomisë politike. Në përgjithësi ekzistojnë dy ligjërata tepër të ndara për sigurinë ekonomike: analizat mikronivelo, të cilat përqendrohen në agjentët “e lokalizuar”, si individët, vatrat familjare dhe komunitetet lokale, të cilët interesohen kryesisht për garantimin e sigurisë së jetesës së tyre (shih Liew, 2000; Zalewski, 2005) (në studimet mbi vendet në zhvillim kjo përqendrohet shpeshherë në çështjet e sigurisë së ushqimit); si dhe siguria ekonomike makronivelo, e cila tenton të fokusohet në kombet-shtete (ose në entitete të tjera të afta të drejtojnë një politikë të jashtme ekonomike) dhe në angazhimet e tyre në sistemin ekonomik ndërkombëtar. Parë nën këtë qasje dynivelo është e mundur të artikulojnë dy përkufizime të sigurisë ekonomike, të cilat, ndonëse të veçanta për nga natyra e sigurisë që përsiatin, ndërliken pazgjidhshmërisht në epokën aktuale globale që po jetojmë.¹⁴

¹⁴ Për më tepër mbi sigurinë ekonomike në epokën globale shih: Kahler, M. (2004), “Economic Security in an Era of Globalisation: Definition and Provision”, *Pacific Review*, Vol. 17(4), 485-502. Ky artikull shqyrton në mënyrë kritike sigurinë ekonomike në ekonominë e sotme globalizuese. Ndërmjet të tjerave, ai vë në pikëpyetje identifikimin e çështjeve të sigurisë ekonomike si ekskluzivisht kombëtare në një epokë globalizmi dhe për më tepër paralajmëron kundër konceptimit se globalizmi sjell vetëm pasiguri më të madhe ekonomike për shtetet-kombe dhe rajonet e ndryshme.

Në aspektin makroekonomik, sipas një përkufizimi mjaft të plotë shkencor, me siguri ekonomike kuptohet *“ruajtja e integritetit strukturor, e kapaciteteve prosperitet-prodhuese dhe e interesave të një entiteti politiko-ekonomik në kontekstin e rreziqeve dhe kanosjeve të ndryshme të jashtme e të brendshme, me të cilat ai përballlet në sistemin ekonomik kombëtar e ndërkombëtar”*¹⁵.

Në nivelin mikro siguria ekonomike nënkupton garantimin e të ardhurave të qëndrueshme dhe të burimeve të tjera për të mbështetur një standard të kënaqshëm të jetesës në të tashmen dhe në të ardhmen. Në këtë nivel siguria ekonomike do të mund të përkufizohej qartazi si garantimi i vazhdimësisë së të ardhurave, qëndrueshmëria e tyre dhe garantimi i punësimit. Por në nivelin e sigurisë ekonomike që do të analizohet këtu, si një prej komponentëve kyçë bashkëkohorë të konceptit më të gjerë të sigurisë njerëzore, do të fokusohemi metodologjikisht në nivelin e dytë, natyrisht pa i harruar e mënjanuar aspak aspektet e sigurisë ekonomike *“tradicionale”*, sikurse përkufizohet më lart”. Ndërkaq më poshtë do të paraqesim të dhënat mbi tre aspektet e përkufizimit nivelit mikro të sipërpërmendur në një përpjekje me natyrë të dyfishtë, e cila nga njëra anë ka për qëllim të na sjellë analizën teorike të sigurisë ekonomike në një kontekst më të prekshëm real dhe, nga ana tjetër, të shpalosë një panoramë të përmbledhur të statusit të sigurisë ekonomike të Shqipërisë dhe popullsisë së saj.

4.2. Siguria ekonomike në Shqipëri

Parë nga një këndvështrim gjeografik, Shqipëria, një ekonomi tregu relativisht e re që në shumë aspekte të saj vazhdon të mbetet në tranzicion duke mos përmbushur një prej kritereve më kyçe të sigurisë ekonomike shtetërore e individuale të përkufizuar më lart, ndodhet pranë një superfuqie globale ekonomike, e tillë si Bashkimi Europian. Kjo bën që vendi ynë të shfaqë tipare mjaft tërheqëse për shfrytëzimin e shumë faktorëve gjeoekonomikë dhe gjeoenergjitikë, ndër të cilët mund të radhiten: afërsia me tregjet europiane të stabilizuara dhe të zhvilluara; vendndodhja e favorshme në korridoret transite kryesore ekonomike dhe energjetike (ku mund të përmenden rrugëkalimet strategjike dhe projektet

¹⁵ Shih Christopher M. Dent, *“Economic Security”*, në Allan Collins (ed.), *“Contemporary Security Studies”*, Oxford University Press, 2007, f. 256.

për naftësjellës apo gazsjellës që mund të kalojnë nëpër vendin tonë); si dhe aksesimi i mundshëm në koleksionin e rëndësishëm të praktikave më të mira të ekonomive të zhvilluara. Në të vërtetë mund të themi që nga fillimi i viteve '90 se janë bërë hapa pozitivë kur largimi nga një sistem i mbyllur e i centralizuar solli një ekonomi tregu liberale.

Ndërkohë që në nivelin makro të sigurisë ekonomike duket se janë kaluar problemet më thelbësore strukturore të kapaciteteve prosperitet-prodhuese të vendit tonë dhe është arritur gjatë viteve të fundit, sidomos pas 1999, një rritje reale e ekonomisë me hapa të dukshëm, çka përbën një lloj tërheqjeje në një treg global mjaft konkurrues, mund të artikulohet pa mëdyshje qëndrimi se në aspektin mikro Shqipëria ka ende shumë për të bërë, sikurse do dalë në pah nga të dhënat empirike të poshtëpërmendura.

Kështu, gjatë 10 viteve të fundit papunësia në Shqipëri është ulur nga 18.4% në vitin 1999 në 12.7% në vitin 2008¹⁶. Kjo i atribuohet rritjes ekonomike, e cila ka qenë e qëndrueshme (në rreth 6-7% në vit). Papunësia është më e lartë në pjesën veriore të Shqipërisë 23.2%, e cila është edhe zona më e varfër e vendit. Njëkohësisht është ulur edhe niveli i varfërisë jo domosdoshmërisht si rezultat i uljes së papunësisë, por për shkak të dërgimit të remitançave nga emigrantët, të cilat përbëjnë një pjesë të mirë të ardhurash për plotësimin e nevojave të familjeve shqiptare. Megjithatë ecuria e papunësisë ka qenë pozitive, ajo mbetet e lartë krahasuar me normën e papunësisë së Europës Qendrore dhe Juglindore, e cila është 8.8%¹⁷ dhe sot për sot ka një debat ndërmjet aktorëve të ndryshëm (si shoqëria civile, akademike, forcat politike etj.) se norma e papunësisë mund të jetë më e lartë, pasi jo çdo i papunë deklarohet si punëkërkuar. Kjo situatë mund të shkaktojë një fenomen tjetër negativ siç është informaliteti në tregun e punës. Sipas të dhënave zyrtare, norma e papunësisë informale në tregun e punës është në nivelin 42%, ndërsa për të rinjtë e punësuar është po aq i lartë: 70%¹⁸.

Nëse Shqipëria aspiron për rritje të qëndrueshme ekonomike do t'i duhet të adoptojë politika që inkurajojnë tranzicionin nga rritja ekonomike

¹⁶ Ministria e Financave, "Indikatorët makroekonomike",

¹⁷International Labor Organization (ILO), Global Employment Trends, January 2009, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf

¹⁸ Milva, Filipi, Gjergji, Sfidat e të rinjve shqiptarë drejt punësimit, Instituti Agenda, mars 2008.

te zhvillimi ekonomik, i cili është garancia për qëndrueshmërinë dhe rritjen e sigurisë ekonomike. Me fjalë të tjera, qeveria duhet të sigurohet që nuk e bën të pasurin më të pasur, apo të varfrin më të varfër, por të varfrin më të pasur. Që kjo të ndodhë qeveria duhet të inkurajojë prodhimin e brendshëm nëpërmjet modernizmit të sektorit bujqësor dhe industrive prodhuese, të cilat përfitojnë jo vetëm të papunin nëpërmjet vendeve të reja të krijuara, por ekonominë në tërësi.

4.2.1. Raporti i të papunëve kundrejt të punësuarve

Një tjetër aspekt i sigurisë ekonomike të një shteti është niveli i papunësisë dhe raporti midis të papunëve dhe të punësuarve. Ai prek integritetin strukturor të ekonomisë dhe shoqërisë së një kombi, kapacitetet prosperitet-prodhuese të tij, konkurrueshmërinë në tregjet rajonale e globale, si dhe sigurinë ushqimore, sociale e individuale të qytetarëve të një shteti. Për sa i përket popullsisë Shqipëria ka një avantazh konkurrues ndaj fqinjëve të saj pasi ka një moshë mjaft të re mesatare të popullsisë. Në vitin 2005 të rinjtë shqiptarë të moshës 15-24 vjeç përbënin 43.7% të forcës së punës. Norma e pjesëmarrjes (që ndryshon sipas moshës e gjinisë) së adoleshentëve (15 deri në 19 vjeç) ishte 32.8% kurse e të rinjve (të moshës 20-24 vjeç) ishte 59.7%¹⁹. Norma e punësimit ndryshon sipas sektorëve ku më e larta mbetet në sektorin bujqësor; kjo mund të shpjegohet me faktin se ky sektor absorbon shpejt format e punësimit informal, kërkon pak kualifikim për ata të rinj me nivel të ulët arsimimi. Në të njëjtën kohë, norma e të punësuarve në sektorin publik është ulur nga 33% në vitin 1995 në 15% në vitin 2008²⁰ për shkak të disa privatizimeve të ndërmarrjeve shtetërore. Nëse këtyre të dhënave do t'u shtohet edhe deficit i mjaft i lartë tregtar i vendit tonë mund të argumentohet se problemet kryesore të sigurisë ekonomike të Shqipërisë dhe qytetarëve të saj prekin *paradigmën socio-ekonomike të sigurisë dhe atë të garantimit të kapaciteteve teknoindustriale*.²¹

¹⁹ Milva, Filipi, Gjergji, Sfidat e të rinjve shqiptarë drejt punësimit, Instituti Agenda, mars 2008.

²⁰ Ministria e Punës, çështjeve Sociale dhe Shanseve të barabarta, Strategjia e Punësimit 2007-2013.

²¹ Shih, Christopher Dent, "Economic Security", në Allan Collins (ed.), "Contemporary Security Studies", Oxford University Press, 2007, ff. 204-220.

Por cilat do të ishin disa nga kërcënimet që vijnë nga papunësia për sigurinë ekonomike të individëve dhe, për rrjedhojë, për sigurinë ekonomike strukturore të shtetit? Ndër to mund të radhiten: një mundësi e humbur për zhvillimin ekonomik; mosshfrytëzimi i potencialit social e ekonomik të vendit; avantazh krahasues i papërdorur si rezultat i krahut të lirë të punës; rritja e numrit të individëve që i drejtohen punësimit informal; rritja e ritmit të emigracionit dhe humbja e krahut të punës; rritja e mundësive që të papunët të përfshihen në aktivitete kriminale, si vjedhjet, drogat, trafikimi ilegal etj.

Në përsiatje të rritjes së sigurisë ekonomike individuale si dhe të kapaciteteve prosperitet-prodhuese shteti shqiptar ka ndërmarrë gjatë viteve të fundit një sërë masash, të cilat janë shpalosur në Strategjinë e Punësimit 2007-2013 të qeverisë shqiptare, si:

- Riintegrimi i emigrantëve në tregun vendas të punës, të cilët mund të ndajnë eksperiencën e fituar jashtë vendit nëpërmjet uljes së përkohshme të taksave për bizneset e tyre;
- Fuqizimi i agjencive qeveritare të punësimit dhe zhvillimi i partneriteteve me agjencitë private të punësimit;
- Zhvillimi i partneriteteve me aktorët e tjerë në tregun e punës të tilla si bizneset, universitetet, institutet e kërkimit dhe donatore te ndryshëm;
- Zhvillimi i arsimimit profesional që ka humbur rëndësinë gjatë viteve të fundit (ka një perceptim të përgjithshëm se disa profesione teknike kanë humbur);
- Përmirësimi i bashkëpunimit ndërmjet institucioneve përkatëse për sa i përket tregut informal të punës.

4.2.2. Niveli i të ardhurave

Pavarësisht vështirësive të fillimit, inflacioni u zbut ndjeshëm, në një kohë që kreditimi i hapi rrugën lulëzimit të mijëra bizneseve private dhe ndërkohë varfëria është ulur me 50% në 5 vitet e fundit. Megjithatë, shumica e të dhënave tregojnë se Shqipëria ende ka një rrugë të gjatë për të bërë jo vetëm për të arritur vendet europiane më të zhvilluara, por edhe me fqinjët e saj në rajon. Pavarësisht një rritjeje pozitive të GDP-së, Shqipëria mbetet ende vendi i dytë më i varfër në Europë, ku një pjesë e madhe e popullsisë është detyruar të emigrojë dhe ata që kanë zgjedhur të qëndrojnë, mbeten shumë të varur në të ardhurat që dërgojnë

emigrantët. Llogaritet që 27.5% e popullsisë jetojnë jashtë vendit duke siguruar më shumë se 15% të GDP-së së Shqipërisë në 10 vitet e fundit. Në raportin vjetor të Bankës Botërore të vitit 2006 deklarohet se pa këto të ardhura shqiptarët do të jetonin me më pak se 2\$ në ditë. Megjithatë gjatë viteve të fundit, si pasojë e krizës ekonomike globale, e cila nxjerr në pah ndërvarësinë strukturore të ekonomive të vendeve të zhvilluara dhe varësinë për nga pikëpamja e sigurisë ekonomike makro-nivelore të vendeve në zhvillim, dërgesat e parave nga emigracioni janë ulur duke shkaktuar probleme, sidomos në zonat rurale ku këto të ardhura janë burimi kryesor me 40% të të ardhurave totale, çka mund të cenojë një sërë komponentësh të sigurisë ekonomike. Për më tepër pjesa më e madhe e këtyre të ardhurave (70%) për pjesën e parë të vitit 2008 u përdor për qëllime jo produktive. Rreth 48% u përdor për konsumim, 16% për ndërtim, dhe 10% për edukim.

4.2.3. Siguria e të ardhurave dhe standardi i jetesës

Në vitet e fundit mund të identifikojmë një reduktim të ndjeshëm të varfërisë kjo e pasqyruar edhe në rritjen e GDP-së vjetore me 7.1% dhe rritjen e pensioneve dhe rrogave. Si rrjedhojë ajo kategori e popullsisë që jeton nën minimumin jetik (4891 lek) është ulur nga 25.4% në vitin 2005 në 12.4% në 2008. Megjithatë ende në Shqipëri llogariten të jenë rreth 370.000 njerëz.

Sistemi i sigurisë sociale gjithashtu vuan ngërçet e tranzicionit dhe keqmenaxhimit dhe është në kërkim të reformave të thella, disa prej të cilave edhe pse janë ndërmarrë duke iu referuar ministrit të Financave, pritet të japin fryte 50 vjet më vonë²². Pavarësisht arritjeve gjatë viteve të fundit si rritja e pensioneve, dhe riorganizimit të marrjes së pensioneve kuptojmë se sistemi i pensioneve vuan nga kontributet e ulëta, papunësia substanciale e rritje të përfitimeve²³ duke e bërë më pak të sigurt të ardhmen e qytetarëve në moshë madhore.

²² Gazeta Panorama, "Surpriza fiskale e Bodes: Do t'u kthejmë taksat qytetarëve, si në sistemin amerikan", May 30th 2009.

²³ Albanian Pension System, Regional Seminar on Pension, Zagreb, 9-10 March 2009, www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/PensionSemZag/Pres_Alb.ppt -

5. SIGURIA USHQIMORE

(Geron Kamberi, MA - *Studiues i Asociuar pranë IDN-së*)

5.1 Koncepti teorik: çfarë është siguria ushqimore?

Përkufizimi i konceptit të sigurisë ushqimore lidhet me një “situatë në të cilën njerëzit në çdo periudhë, duhet të kenë mundësi dhe hapësirën e nevojshme fizike, sociale e ekonomike që të marrin ushqim të mjaftueshëm e të sigurt, në mënyrë që të plotësojnë nevojat e tyre dietike dhe parapëlqimet ushqimore për një jetë aktive dhe të shëndetshme.”²⁴ Ky përkufizim nxjerr në pah dy dimensione thelbësore të sigurisë ushqimore: *disponueshmërinë e ushqimit*, e cila nënkupton disponueshmërinë e sasive të mjaftueshme të një ushqimi me cilësinë e duhur, i garantuar e furnizuar përmes prodhimit të brendshëm ose importeve (përfshirë ndihmat e ndryshme ushqimore); si dhe *aksesin në ushqim*, që nënkupton aksesin nga individët në resurse të përshtatshme për të përfutur ushqimet e duhura për një dietë të shëndetshme. Sipas këtij përkufizimi që përbën një prej elementëve kyçë të sigurisë njerëzore, *siguria ushqimore familjare* nënkupton aplikimin e këtij koncepti në situata të nivelit familjar që përqendrohen në garantimin e ushqimit për anëtarët e një familjeje. Nga ana tjetër, *pasiguria ushqimore* mund të përshkruhet si gjendja ku njerëzit nuk kanë akses të mjaftueshëm fizik, ekonomik ose social në ushqim, sikurse u përkufizua më lart. Ndërkohë kjo e drejtë përfshin edhe garantimin e nevojave bazë ushqimore për çdo njeri, përqindjen që zë në buxhetin familjar konsumi për ushqim, cilësinë e tij të ushqyerit si edhe si edhe sigurinë e ushqimit gjatë katastrofave njerëzore dhe natyrore. Duke u nisur nga përkufizimet e përgjithshme, të cilat karakterizojnë konceptin e sigurisë ushqimore, në rrethanat e realitetit të sotëm shqiptar ajo reflektohet në një strukturë me tre shtylla kryesore që u përgjigjen njëkohësisht tre kategorive të caktuara të shoqërisë:

1) Për njerëzit nën nivelin e varfërisë, siguria ushqimore shndërrohet në një proces që kërcënon ekzistencën e tyre. Në këtë grup përfshihen edhe komunitetet e rrezikuara veçanërisht në zonat malore të vendit, të cilat gjatë periudhës së dimrit ndodhen shpesh para emergjencave ushqimore.

²⁴ World Food Summit Declaration, 1996.

2) Për njerëzit me të ardhura të ulëta shtrohet problemi i garantimit të dietës bazë ushqimore (shporta), e cila është sidomos e rëndësishme te fëmijët.

3) Për njerëzit me të ardhura mbi mesataren problemi kryesor mbetet cilësia dhe siguria ushqimore që gjenden në treg.

Në varësi të këtyre kategorive edhe reagimet e njerëzve ndaj problemit të sigurisë ushqimore janë të ndërlidhura mes tyre. Opinioni i përgjithshëm mbizotërues në vend tashmë sigurinë ushqimore e sheh të lidhur ngushtë me cilësinë si dhe me larminë e strukturës ushqimore, e cila ndikon drejtpërdrejt në mbarëvajtjen e sigurisë njerëzore në raport me sëmundjet apo problemet që burojnë prej saj.

5.2. Siguria ushqimore në Shqipërinë e tranzicionit

Megjithëse pas viteve 90', GDP-ja në vend është rritur në mënyrë të qëndrueshme në Shqipëri, varfëria ende prek një pjesë të konsiderueshme të popullsisë, veçanërisht në zonat rurale dhe në ato që janë urbanizuar rishtas. Në këtë mënyrë ka probleme të sigurimit në sasi e cilësi të ushqimit të shëndetshëm .

Që prej fillimit të tranzicionit në vitet '90, Shqipëria doli me një krizë të sigurisë ushqimore e cila u shkaktua nga ulja e produktivitetit bujqësor për shkak të mbikolektivizimit të tokave bujqësore dhe mungesës së ushqimeve bazë në tregun vendas. Si rrjedhojë e privatizimit të tregtisë dhe tokës bujqësore, siguria ushqimore filloi të përmirësohej nga viti në vit dhe furnizimi i rregullt me ushqime u përmirësua në mënyrë të ndjeshme, veçanërisht me nënprodukte të qumështit, vezë, fruta dhe perime. Në nivel kombëtar dieta ushqimore që siguronte plotësimin e nevojave bazë kalorike të popullsisë në përgjithësi u realizua dhe nivelet e kequshqyerjes dhe mosushqyerjes u ulën.

Megjithatë në këtë periudhë filloi një varësi e madhe e Shqipërisë nga produktet ushqimore të importuara, veçanërisht drithërat dhe ato të përpunuara, të cilat lidhen më pas me sigurinë dhe garancinë ushqimore që kanë ndikim të drejtpërdrejtë në sigurinë njerëzore. Në mënyrë të veçantë problem paraqet ende kequshqyerja e fëmijëve të vegjël brenda familjeve me të ardhura të pakta, e cila shpesh shoqërohet me rritjen e vdekshmërisë foshnjore në zona të caktuara të vendit. Kjo pasqyrohet edhe në gjendjen jo të mirë si dhe të cilësisë e sasisë së ushqimit që ndeshet

në institucionet publike e jopublike të arsimit parashkollor në vend, e cila në disa raste është përkeqësuar në raport me cilësinë dhe garancinë e ushqimit.

Në vitin 2000 rreth 1/3 e fëmijëve nën moshën 5 vjeç ishin të pazhvilluar për shkak të kequshqyerjes dhe 1 në 10 fëmijë ishte me probleme. Në të njëjtën kohë popullsia shqiptare pas viteve '90 po përjeton edhe një periudhë tranzicioni të të ushqyerit, ku po vërehen shenja të mbipeshës dhe obezitetit veçanërisht në zonat e kryeqytetit e qytetet e mëdha. Kjo si rrjedhojë e cilësisë së dobët të produkteve ushqimore e sidomos të shtimit të atyre me prejardhje “gjenetiksht të modifikuar” (OMGJ) në tregun lokal.

Ndërkohë një fenomen tjetër që lidhet me sigurinë ushqimore në raport me të drejtën për një ushqim të sigurt e të shëndetshëm është edhe çrregullimi i mungesës së jodit te fëmijët veçanërisht në zonat malore që përfaqësojnë një pjesë të rëndësishme të vendit. Sipas të dhënave më pak se 50% e familjeve fshatare konsumojnë kripë të jodizuar. Megjithëse nuk ka të dhëna plotësisht të sakta mbi mungesën e vitaminës A te këto kategori është më se e qartë se ajo është tejet e përhapur për shkak të një diete ushqimore në fshat që përqendrohet kryesisht te produktet blegtorale dhe vezët. Të dhënat e kufizuara mbi mungesën e hekurit te kategori të caktuara të popullsinë në këto zona, veçanërisht te fëmijët, për shkak të mangësive që vijnë prej ushqimit, tregojnë se ky mbetet një problem i madh shqetësues.

Siguria ushqimore në Shqipëri ka qenë shpesh e kërcënuar jo aq për shkak të pamundësive të burimeve natyrore për të përmbushur nevojat e vendit por si rrjedhojë e keqadministrimit apo edhe krizave politike, të cilat kanë çuar shpesh deri në emergjenca ushqimore. Një ndër këta tregues është edhe rikthimi në vend që prej trazirave të vitit 1997 e deri më 17 shkurt 2006, të Programit Botëror të Ushqimit (WFP), i cili ofroi ndihmën e tij prej afro 68 milionë USD në asistencë ushqimore kryesisht në zonat e varfra të vendit dhe veçanërisht te familjet me të ardhura të pakta qoftë në zonat rurale apo urbane.

Një ndër aspektet e më të rëndësishme që lidhet me konceptin e një bujqësie të qëndrueshme, është perspektiva e sigurisë ushqimore, e cila nga ana e saj kërkon një prodhueshmëri bujqësore aktive dhe në rritje.²⁵

²⁵ Në vijim të përmbushjes së këtij detyrimi janë miratuar edhe Ligji nr. 9817, datë 22.10.2007, “Për bujqësinë dhe zhvillimin rural” (Fletore Zyrtare nr. 148, viti 2007, f. 4355) dhe VKM nr. 774, datë 14.11.2007, “Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale Shqiptare për Zhvillimin Rural (2007-2013) (Fletore Zyrtare nr. 163, viti 2007, f. 4815).

Në këtë mënyrë është me rëndësi ristrukturimi i fermës bujqësore shqiptare, e cila duhet të riorganizohet për t'i vendosur fermerët në kushte më produktive duke siguruar në këtë mënyrë një nivel të caktuar të sigurisë ushqimore. Në këtë kuadër, një politikë për bashkimin e tokave bujqësore në njësi më të mëdha prodhimi ("*land merging policy*") do të mbështeste një sistem më të qëndrueshëm bujqësor në Shqipëri ashtu si edhe më shumë garanci për sigurinë ushqimore që varet nga burimet e brendshme.²⁶

Detyrimet e Shqipërisë në fushën e sigurisë ushqimore kanë qenë të pranishme prej kohësh edhe falë qenies si vend anëtar i OKB-së, e cila nëpërmjet agjencive të saj të specializuara i ka kushtuar dhe vazhdon t'i kushtojë një vëmendje të veçantë këtij procesi. FAO (Organizata Botërore për Bujqësinë dhe Ushqimin), i është përkushtuar së fundmi "qasjes së zinxhirit të ushqimit" (*food chain approach*) lidhur me menaxhimin e sigurisë dhe cilësisë ushqimore në raport me përgjegjësitë e të gjithë aktorëve në këtë zinxhir. Shërbimi i FAO-s për Cilësinë dhe Standardet e Ushqimit ka përcaktuar rregulla të shumta për vendet anëtare ku bën pjesë edhe Shqipëria, ndaj forcimit të sigurisë dhe cilësisë së ushqimit përgjatë zinxhirit ushqimor në të gjitha nivelet. Kjo qasje synon parandalimin e sëmundjeve që lindin nga ushqimet, mbrojtjen e konsumatorit dhe nxitjen e praktikave të drejta në tregtinë e ushqimeve.

Përgjegjësia dhe detyrimet e Shqipërisë ndaj sigurisë ushqimore, përveç detyrimeve që burojnë nga qenia si vend anëtar i OKB-së, përforcohet në një shkallë edhe më të fortë në raport me BE-në, përmes hyrjes në fuqi që nga 1 prilli 2009 të MSA-së.²⁷ Në këtë marrëveshje siguria ushqimore përcaktohet si një detyrim që duhet të përputhet me njësimin

²⁶ Këtu mund të përmendim detyrimet që rrjedhin për sigurinë ushqimore nga VKM nr. 924, datë 14.11.2007, "Për miratimin e Strategjisë Sektoriale të Bujqësisë dhe Ushqimit 2007-2013" (Fletore Zyrtare nr. 192, viti 2007, f. 6149).

²⁷ Këto elementë përcaktohen qartë edhe në Ligj nr. 9590, datë 27.07.2006, "Për ratifikimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit (MSA) mes RSH e Komunitetit Europian e shteteve të tij anëtare (Fletore Zyrtare nr. 87, viti 2006, f. 2955); Ligj nr. 9591, datë 27.07.2006, "Për ratifikimin e Marrëveshjes së Përkohshme mes RSH e Komunitetit Europian për tregtinë e bashkëpunimin tregtar (Fletore Zyrtare nr.89, viti 2006, f. 3249, f. 2955) ashtu si edhe në VKM nr. 463, datë 05.07.2006, "Për miratimin e Planit Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit" (Fletore Zyrtare nr. 80, viti 2006, f. 2307).

e standardeve dhe kriterëve teknike minimale me ato të BE-së. Në rrugën e saj drejt integritit europian, Shqipëria duhet të vendosë rregulla, po aq shtrënguese sa edhe BE-ja, në garantimin e sigurisë ushqimore. Kjo qasje e re synon mbikëqyrjen e kujdesshme të ushqimit për njerëz dhe kafshë sipas parimit nga “*stalla te tavolina*” në të gjithë fazat e prodhimit, përpunimit, ruajtjes, transportimit dhe tregtimit deri në konsumimin e tyre. Në këtë mënyrë autoritetet shqiptare duhet të përballen me sfidën e ngritjes së strukturave efektive që vlerësojnë rrezikun e ndotjes apo infektimit të produkteve ushqimore vendase dhe atyre të importit dhe për të kryer këtë detyrë ato duhet të kenë bashkëpunimin e plotë të fermerëve, tregtarëve, konsumatorit etj.²⁸

Siguria ushqimore në këtë rast nënkupton prodhimin e produkteve ushqimore të ndryshme të shumëllojshme, bazuar në cilësinë e kriteret teknike të sigurisë të përcaktuara në Ligjin nr. 9863, datë 28.01.2008, “Për Ushqimin”²⁹. Një nga ndryshimet kryesore që kanë ndodhur në konceptin e sigurisë ushqimore është mbrojtja e mjedisit dhe mbështetja e fermerëve në prodhimin e produkteve organike.

Përkundër faktit se Shqipëria është ende një vend në zhvillim, siguria ushqimore në vend tashmë përballet me një qasje të dyfishtë. Nga njëra anë garantimi i nevojave bazë ushqimore për shtresat në nevojë dhe të varfra si edhe nga ana tjetër përgatitja për të funksionuar si një treg i përbashkët me BE-në, ku merr përparësi jo vetëm sasia e llojshmëria e prodhimeve ushqimore, por edhe cilësia e garancia e tyre për shëndetin e njerëzve si pjesë e sigurisë njerëzore në tërësi.

²⁸ VKM nr. 797, datë 14.11.2007, “Për miratimin e Strategjisë ndërsektoriale për mbrojtjen e konsumatorit e mbikëqyrjen e tregut 2007-2013”, (Fletore Zyrtare nr. 171, viti 2007, f.5205) dhe Ligji nr. 9902, datë 17.04.2008, “Për mbrojtjen e konsumatorëve” (Fletore Zyrtare nr. 61, viti 2008, f. 2703).

²⁹ Ligji nr. 9863, datë 28.02.2008, “Për ushqimin” (Fletore Zyrtare nr.17, viti 2008, f. 581).

5. SIGURIA MJEDISORE

(Besar Likmeta, gazetar/reporter pranë BIRN)

5.1. Koncepti teorik: çfarë është siguria mjedisore?

Në kuptimin më themeltar pasiguria është rreziku që diçkaje me vlerë t'i ndodhë një e keqe. Për shembull, njerëzit që vlerësojnë punën e tyre shqetësohen mbi rrezikun e papunësisë; familjet që i kushtojnë rëndësi ushqimit shqetësohen për furnizimin e rregullt me ushqime; qeveritë që i kushtojnë vëmendje fuqisë shqetësohen nga mundësia e humbjes së pushtetit; ndërsa vendet që vlerësojnë paqen si diçka të vyer shqetësohen për mundësinë e shkuarjes në luftë. Kështu, koncepti i sigurisë mund të aplikohet për shumë gjëra të ndryshme që kanë vlerë (pra, për objektet referuese si puna, shëndeti, organizatat/institucionet, vendet/kombi) dhe i referohet një shumëllojshmërie kanosjesh (si papunësia, mungesa e ushqimit, ndryshimi i qeverisë, lufta). *Duke pasur parasysh këtë kontekst nuk përbën habi fakti që edhe mjedisi është parë si objekt referues i sigurisë dhe që ndryshimet mjedisore janë parë si rreziqe sigurie. Këto dhe lidhje të tjera midis mjedisit dhe sigurisë mund t'i përkasin fushës studimore të emërtuar “siguri mjedisore”.*

Termi “siguri mjedisore” lindi gjatë fundit të viteve '80, kur raporti mes mjedisit dhe siguria e njeriut u bë subjekt kërkimi studimor dhe një shqetësim në rritje në komunitetin e akademikëve. Siguria ambientale është një prej një sërë çështjeve “të reja” jo tradicionale të sigurisë. Ajo ka shërbyer për të zgjeruar dhe thelluar konceptin e sigurisë. Ky koncept na ndihmon të thellojmë sigurinë pasi presupozon jo vetëm sigurinë e shteteve, por dhe atë të mjedisit “global”, si dhe të shumë nënsistemeve dhe sistemeve të ndryshme sociale. Siguria ambientale e zgjeron konceptin e sigurisë duke shqyrtuar kanosje të tjera, përtej luftës - kryesisht rreziqet që vijnë nga ndryshimet ambientale - drejt gjërave që kanë vlerë për njerëzit.

E konsideruar si një çështje e rëndësisë së veçantë për sigurinë kombëtare, është përcaktuar se siguria mjedisore në përgjithësi prek në mënyrë të drejtpërdrejtë qenien njerëzore si dhe institucionet dhe organizatat kudo e në çdo kohë.³⁰ Një vëmendje e veçantë për sigurinë

³⁰ Institute for Environmental Security, “What is Environmental Security?”

mjedisore i është kushtuar në vitet e fundit nga politikanët dhe vendimmarrësit në mbarë globin, në një kohë që në përgjithësi është njohur vlera e saj për sigurinë kombëtare dhe ndërkombëtare. “Zhvillimi i qëndrueshëm, është një çështje detyruese morale dhe humanitare, por në të njëjtën kohë, një sfidë për sigurinë” do të shkruante ish-Sekretari Amerikan i Mbrojtjes Colin Power në vitin 2000, në një edicion special të revistës së publikuar nga Kombet e Bashkuara mbi këtë çështje.³¹

“Varfëria, degradimi mjedisor dhe dëshpërimi, janë shkatërrimtar për popuj, shoqëri, e kombe. Ky trinom mëkatar, mund të destabilizojë vende deri rajone të tëra. Hapësira e pakujdesisë së qeverive për të siguruar në territorin e saj ekosisteme të shëndetshme e të qëndrueshme në mbështetje të jetës së gjallë, si gjenerimi i ujit, ushqimit, ilaçeve dhe ajrit të pastër, mund të sjellë si pasojë që gjeneratat e sotme dhe të ardhshme të përballen me raste serioze të ndryshimeve mjedisore, të cilat eventualisht mund të sjellin konflikte të dhunshme, në nivelin global, rajonal, kombëtar, lokal apo njerëzor”.³²

Pavarësisht gjithë këtyre kërkimeve dhe influencës së tyre në politikë, mbetet i hapur debati rreth dobishmërisë së konceptit të sigurisë ambientale. Parë nga një këndvështrim mjedisor, janë shfaqur disa shqetësime mos ndoshta ky koncept ka çuar drejt një militarizimi të çështjeve ambientale. Parë në perspektivën e paradigmës dominuese të sigurisë, ekzistojnë shqetësime mos ndoshta koncepti ka nënvlerësuar çështjen “e fortë” të analizës dhe planifikimit të sigurisë kombëtare. Me këtë debat lidhen çështjet rreth veçantisë të sigurisë ambientale, duke pasur parasysh vështirësitë e dallimit midis problemeve mjedisore dhe atyre të *sigurisë* mjedisore, si dhe midis problematikës së sigurisë dhe problematikës së sigurisë mjedisore. Gjithsesi, për shumicën e studiuesve të sigurisë ambientale, dobishmëria e saj qëndron në urën që ndërton për të mbyllur hendekun midis studiuesve të sigurisë dhe politikëbërësve nga njëra anë dhe atyre që punojnë në fushën e mjedisit nga ana tjetër, duke krijuar kështu shkrirje të reja të teorisë dhe mundësi të reja për debat e dialog. Megjithatë, kërkimet studimore të kohëve të fundit kanë treguar se ekzistojnë lidhje të drejtpërdrejta mes degradimit të ambientit e ndotjes nga njëra anë, me çështjet e sigurisë kombëtare në anën tjetër. Kjo ka bërë që mjedisi tashmë të përcaktohet ose në kornizat e “sigurisë

³¹ Powell Calls, “Sustainable Development a Security Imperative”. Online. Url:

³² UNEP, “In Defence of the Environment, Putting Poverty to the Sword”, Online URL:

shtetërore” ose të “sigurisë njerëzore”. Në rastin e Shqipërisë dhe për sa i përket përballjes me sfidat që rrjedhin nga siguria mjedisore elementi më i logjikshëm për t’u fokusuar do të ishte roli i politikës, duke pasur parasysh edhe procesin e integritit të vendit në Bashkimin Europian.

5.2 Siguria mjedisore në Shqipëri

Strategjia Kombëtare e Republikës së Shqipërisë, e aprovuar në vitin 2004, nuk i kushton ndonjë vëmendje të veçantë sigurisë njerëzore, pavarësisht se shumë aspekte të saj lidhen ngushtësisht me fusha të ndryshme të sigurisë, si siguria shëndetësore dhe ajo ekonomike. Gjatë regjimit komunist, nga viti 1944 deri në vitin 1991, qeveria shqiptare dedikoi shumë pak investime në mbrojtje të ambientit, në një kohë që ky sektor nuk u konsiderua kurrë një çështje e sigurisë kombëtare, ashtu si nuk shfaqet edhe sot e kësaj dite.

Teksa gjatë dekadave nën regjimin komunist, zhvillimi i industrisë së rëndë në mënyrë të vazhdueshme e në rritje ndikoi në degradimin e ambientit, gjatë viteve të tranzicionit që ndoqi rënien e regjimit totalitar, implementimi i dobët i ligjeve rezultoi në shkatërrimin e zonave të tëra pyjore dhe ndotjeve të niveleve të larta në rajonet urbane. Kjo edhe si rrjedhojë e mungesës së ndërgjegjësimit.

Në Shqipëri mbrojtja e ambientit në ditët e sotme, është njohur si prioritet kombëtar dhe një obligim për të gjithë aktorët, qofshin këta institucione shtetërore, organizata joqeveritare, kompani private apo qytetarë të thjeshtë. Ligji kryesor që aktualisht rregullon marrëdhënien mes agjentëve humanë dhe ekonomikë në Republikën e Shqipërisë u aprovua nga parlamenti në vitin 2002, duke pasur si qëllim të përmbushë normativat kushtetuese për një mjedis të pastër.³³ Korniza ligjore synon të racionalizojë shfrytëzimin e ambientit për qëllime ekonomike, duke e mbrojtur atë nga ndotja e degradimi. Ky ligj në të njëjtën kohë vendos piketa konkrete për të përmirësuar standardet mjedisore të lidhura në mënyrë të drejtpërdrejtë me shëndetin e popullsisë dhe mbrojtjen e rigjallërimin e burimeve natyrore. Ligji rregullon platformën institucionale për mbrojtjen mjedisore dhe mbështet një përfshirje më të gjerë të publikut në procesin vendimmarrës.

Rrjeti i institucioneve që mbrojnë mjedisin drejtohet nga Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Burimeve Ujore, agjencitë rajonale

³³ Ligji nr. 8934, datë 05.02.2002.

mjedisore si dhe Inspektorati Mjedisor. Ministria e Mjedisit e bazon aktivitetin e saj në një seri dokumentesh politike, ku përfshihet Programi Qeveritar, Planveprimi Kombëtar për Mjedisin, Strategjia Kombëtare për Zhvillimin Ekonomik dhe Social, Plani Strategjik i Qeverisë Shqiptare për Integrimin Europian, si dhe raportet vjetore të progresit të hartuara nga Këshilli i Europës.

Gjatë dekadës së fundit, përafrimi i legjislacionit shqiptar në *acquis communitaire* të Bashkimit Europian, ka sjellë progres të ngadaltë por të qëndrueshëm në përmirësimin e cilësisë së ligjit për mjedisin, megjithatë implementimi dhe zbatimi i tij lënë ende shumë për të dëshiruar. Duke iu referuar raportit të vitit 2008 të KE-së, Shqipëria ka bërë deri diku progres në fushën e legjislacionit horizontal, por megjithatë progres i limituar vihet re në përmirësimin e kualitetit të ajrit në zonat urbane dhe menaxhimin e mbeturinave në tërësi. Në këtë raport vlerësohet se një progres i pjesshëm është bërë edhe në fushën e mbrojtjes së natyrës dhe përmirësimin e cilësisë së ujit.³⁴

Emetimet nga automjetet e vjetra që qarkullojnë në rrugët e Shqipërisë si dhe aktiviteti i industrisë së rëndë, janë një ndër shkaqet kryesore të ndotjes mjedisore në Shqipëri. Qeveria aktualisht nuk ka të përcaktuar një politikë të qartë afatgjatë se si të mund të reduktojë ndotjen e ajrit dhe të minimizojë emetimet e gazit të dëmshëm nga 2 burimet e lartpërmendura. Bazuar në Raportin e KE-së, zbatimi i ligjit ekzistues mbi emetimin e gazrave të automjeteve në ajër dhe mbi cilësinë e karburanteve, është mjaft i dobët. Ndërkohë rezultatet e monitorimeve për sa i përket emetimeve të gazrave të rrezikshme në atmosferë janë ende shumë larg në standardet e kërkuara nga OBSH-ja dhe BE-ja. Si rrjedhojë studimet kanë treguar se çdo vit vetëm në kryeqytetin shqiptar gjenerohen 56.000 ton pluhur ose, e thënë ndryshe, 70 kg pluhur në vit për çdo qytetar. Shumica e këtij pluhuri prodhohet nga grimca të holla (PM10), të cilat është vërtetuar se janë përgjegjëse për pjesën më të madhe të sëmundjeve kanceroze të shkaktuara. Sipas Ministrisë së Shëndetësisë më shumë se 1.400 raste të ndryshme kanceri janë të lidhura me shkallën e lartë të ndotjes mjedisore në Shqipëri, shumica e të cilave në kryeqytet. Një studim i publikuar në tetor 2007 nga Organizata Botërore e Shëndetësisë, zbuloi se ndotja e ajrit është përgjegjëse direkte për 200 vdekje të shkaktuara çdo vit.

³⁴ Commission of European Communities, *Albania 2008 Progress Report*, Brussels. 05.11.2008.

Menaxhimi i mbeturinave urbane, gjithashtu vazhdon të jetë një kërcënim kryesor për ambientin. Depozitimi i pakontrolluar dhe djegia e mbeturinave urbane paraqitet në nivele alarmante duke përbërë një rrezik imediat për shëndetin e banorëve. Raporti veçon se Shqipërisë i mungon një sistem modern i mbledhjes, përpunimit e riciklimit të mbeturinave dhe nuk ka përcaktuar asnjë strategji të qartë për përpunimin e sigurt të mbetjeve të rrezikshme. Pavarësisht dy dekadave që nga rënia regjimit komunist disa “zona të nxehta” mjedisore vazhdojnë të mbeten një problem konstant mjedisor.

Ndotja industriale dhe mbetjet urbane të sipërfaqeve ujore mbeten gjithashtu shqetësuese për indeksin e sigurisë njerëzore në vendin tonë. Aktualisht sistemi i furnizimit me ujë të pijshëm dhe sistemi sanitar janë të amortizuar, në një kohë që ndotja e ujit të detit në disa nga plazhet më të populluara, si pasojë e shkarkimit të ujërave të zeza ose nga aktiviteti industrial, është identifikuar si një faktor me rrezik të lartë për shëndetin e popullsisë. Ky fenomen gjithashtu pengon e kërcënon drejtpërdrejt zhvillimin e industrisë turistike në vend.

Shqipëria ka nevojë për të forcuar përpjekjet në ndërtimin e kapaciteteve administrative e të gjithë institucioneve përgjegjëse në vendimmarrjet politike për çështjet mjedisore si dhe në të njëjtën kohë të përmirësojë bashkëpunimin dhe koordinimin ndër-institucional. Të tjera përpjekje nevojiten në ratifikimin dhe implementimin e konventave ndërkombëtare, mes të cilave një implementim më i mirë i Konventës së Aarhusit. E ratifikuar nga Parlamenti Shqiptar në vitin 2001, konventa identifikon rëndësinë që ka aksesin e publikut në informacion si dhe pjesëmarrje më e gjerë e tij në vendimmarrje. Ajo siguron bazat për një qeveri të përgjegjshme, transparente dhe reaguese ndaj impaktit negativ në ambient që vjen nga projektet industriale dhe ato në infrastrukturë.

Duke iu referuar grupeve mjedisore, një tjetër çështje mjaft problematike mbetet aprovimi nga qeveria i një sërë projekteve të mëdha në fushën energjetike dhe atë të ndërtimit, të gjitha këto të zbatuara nga kompani të huaja, të cilat synojnë të kënaqin tregjet e jashtme, duke i faturuar një kosto të lartë mjedisore vendit tonë në një kohë që përfitimet e Shqipërisë mbeten të paqarta. Si pasojë këto projekte pritet të rrisin ndjeshëm emetimin e karbonit në atmosferë.³⁵

³⁵ Mato, Xhemal: “The Hidden Truth About Albania’s Deadly Environment”, Balkan Insight, 15 January 2009.

Ndonëse fuqizimi i kornizës ligjore sipas kërkesave të BE-së pritet të përmirësohet ende në vitet në vazhdim, implementimi i këtyre strategjive si dhe rritja e monitorimit dhe autoritetit të strukturave shtetërore, kërkon një fond më të madh nga buxheti i shtetit drejtuar mbrojtjes mjedisore. Të dhënat që vijnë nga Instituti Kombëtar i Statistikës (INSTAT) na tregojnë se investimet publike në dobi të një mjedisi të qëndrueshëm në vendin tonë, janë të papërfillshme nëse e krahasojmë me shtetet më të reja anëtare të BE-së që është klubi politik ku ne aspirojmë të hyjmë sa më shpejt.

Shpenzimet drejtuar mjedisit në buxhetin e shtetit 2009 përbëjnë vetëm 0.2% të GDP-së, krahasimisht shumë më e ulët se mesatarja e investimeve publike në fushën e mjedisit në vendet e BE-së. Sipas Zyrës së Statistikave të Komunitetit Europian (Eurostat), mesatarja e investimeve publike për mjedisin e 10 shteteve të reja që hynë në BE në vitin 2004 ishte rreth 0.61% e GDP-së së vendit.

Një vëmendje më e madhe në çështjet e buxhetimit mund të rezultojë në një investim të goditur dhe efikas që do të shpërblejë gjeneratat e ardhshme duke ulur koston shëndetësore të shoqërisë, përmirësimin e sigurisë shëndetësore të një vendi dhe përcaktimin e standardeve për një rritje ekonomike më të qëndrueshme.

6. SIGURIA SHËNDETËSORE

(Besnik Baka, MA - Studiues pranë IDN-së)

6.1. Koncepti teorik: çfarë është siguria shëndetësore?

Siguria shëndetësore, një komponent i rëndësishëm i sigurisë njerëzore, duhet parë realisht në një perspektivë holistike ose ndryshe të integruar për vetë ndërlidhjen dhe varësinë e ngushtë e të pandashme që ka me komponentët e tjerë, si: siguria mjedisore, siguria ushqimore e siguria ekonomike. Sipas një përkufizimi funksional të sigurisë shëndetësore, çështje të tilla do të konsiderohen “ato çështje shëndetësore me pasoja të mundshme sigurie” - pra në përgjithësi emergjencat e një natyre akute dhe kronike që kanë pasoja serioze publike shëndetësore dhe implikime të mundshme ndërkuftare.

Kombinimi i rritjes së pabarazive sociale (një e vërtetë kjo tepër e hidhur sidomos për vendin tonë), përkeqësimi dhe kolapsi relativ i sistemeve

shëndetësore në pjesë të caktuara të rajonit europian (sidomos të një pjese të shteteve që dolën nga sistemi i dikurshëm i socializmit të aplikuar), rritja e aftësisë ndërlidhëse (për shkak të rritjes së lëvizshmërisë dhe teknologjisë së transportit) të sëmundjeve të transmetueshme, rishfaqja e disa sëmundjeve që mendohej se ishin zhdukur më parë, shpeshimi i situatave ekstreme të fatkeqësive natyrore për shkak të kushteve atmosferike, fatkeqësitë e tjera natyrore dhe të kryera nga njeriu, si dhe shkalla e paprecedentë e dhunës sociale (në kuptimin më të gjerë të termit) në disa vende të rajonit europian e bëjnë sot këtë rajon më vulnerabil duke rritur potencialin kërcënues të sigurisë shëndetësore.

Kështu për shembull, sipas Organizatës Botërore të Shëndetësisë (OBSH), 25% e sëmundjeve të parandalueshme shkaktohen nga cilësia e keqe e ambientit në të cilin jetojmë. Por edhe njerëzit që vuajnë nga uria dhe të kequshqyerit, nëse nuk trajtohen kanë tendencë më të lartë për t'u prekur nga sëmundjet që mund të jenë lehtësisht të transmetueshme, duke u kthyer kështu në kërcënim real edhe për sigurinë kombëtare. Duke iu referuar OBSH-së përmirësimi i shëndetit njerëzor është në thelb të çështjes së zhvillimit të një vendi. Për këtë arsye shëndeti është subjekti specifik i tre prej tetë qëllimeve kryesore të parashikuara në Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit.³⁶

Për rrjedhojë siguria shëndetësore synon të garantojë një minimum të domosdoshëm mbrojtjeje nga sëmundjet, veçanërisht prej atyre infektive e epidemike, apo dhe nga ato që shkaktohen nga kushtet e këqija të jetesës. Shkaqet mund të jenë natyrore, mjedisore, aksidentale ose të qëllimshme, por më së shumti ato janë të lidhura me sjelljen e njeriut. Pra qeveritë dhe institucionet shtetërore kanë përgjegjësi për të garantuar trajtim mjekësor të çdokujt që ka nevojë. Injorimi ose refuzimi i këtij shërbimi qoftë edhe ndaj një qytetari të vetëm mund të jetë me pasoja fatale nëse ai/ajo rezulton infektues, duke i kushtuar vendit miliona për të kontrolluar një epidemi të mundshme.

6.2 Siguria shëndetësore në Shqipëri - Sfidat për një shoqëri të shëndetshme

Teksa shërbimi i ofruar mjekësor spitalor gjen një përhapje të gjerë në të gjitha rajonet e Shqipërisë, cilësia e tij lë ende shumë për të dëshiruar

³⁶ United Nations Millenium Development Goals

ku nga ngërçet më të mëdha të 15 viteve të fundit mbetet korrupsioni. Në veçanti gjatë viteve të fundit janë vërejtur mungesa të theksuara të medikamenteve dhe pajisjeve bazë, në një kohë që gjendja e spitaleve është në kushte të rënda dhe kualifikimi e specializimi i stafit të spitaleve dhe poliklinikave nuk është ende i rregulluar. Si pasojë e këtyre kushteve, principi i të drejtave të barabarta në shërbimin mjekësor, i parashikuar në Kushtetutën Shqiptare³⁷ nuk mund të aplikohet. Kjo bëhet edhe më e prekshme kur në zonat rurale apo periferitë e qyteteve kemi të bëjmë edhe me kequshqimin e fëmijëve, aksesin e tyre tepër të dobët apo të munguar të shërbimit shëndetësor, përdorimin e ujit të pashëndetshëm për pirje etj. Me një ndikim mjaft negativ është dhe ndotja mjedisore në qytetet e mëdha, sidomos në Tiranë, apo vendosja e të shpërngulurve nga zonat e pastra malore në zona mjaft të ndotura apo të quajtura të nxehta (*“hotspots”*) në planin mjedisor.

Në këtë perspektivë Shqipëria është një vend që po përjeton një tranzicion të thellë demografik, ku ritmet e larta të lindjeve po bien ndjeshëm, por vdekshmëria e lartë amtare dhe foshnjore e bën situatën problematike. Tranzicioni epidemiologjik kombinon një prevalencë të lartë të sëmundjeve infektive. Por shifra ekstreme njohin edhe sëmundjet kronike dhe kardiovaskulare që janë shkaku kryesor i vdekjeve në Shqipëri me më shumë se gjysmën e vdekjeve të përgjithshme.³⁸

Cilësia dhe disponueshmëria e shërbimeve shëndetësore në Shqipëri mbetet shumë e ulët dhe ky sektor vuan infrastrukturën e varfër, mungesën e instrumenteve dhe aparaturave të nevojshme, në një kohë që mungon motivimi i stafit të kualifikuar. Sipas statistikave³⁹ kostoja mesatare e shërbimeve shëndetësore për person në vendin tonë është 50 USD/vit, ndërkohë që në Europë është 1900 USD/vit. Kjo tregon qartë nivelin e shëndetësisë shqiptare dhe nevojën e saj për reformim.

Vlen për t'u theksuar se sistemi shëndetësor në vendin tonë vazhdon të jetë i përqendruar rreth kujdesit spitalor, me një vëmendje të pamjaftueshme në kujdesin parësor/sekondar preventiv dhe promovimit të kujdesit ndaj shëndetit. Për më tepër, shpenzimet publike në kujdesin shëndetësor nuk janë shpërndarë sipas rajoneve me varfërinë më të

³⁷ Kushtetuta e Shqipërisë, Neni 55, Paragrafi 1.

³⁸ INSTAT

³⁹ Xhillari, Lindita; Çabiri, Ylli: “Country Report 2005”, Human Development Promotion Centre (HDPC)

madhe ku edhe niveli i sëmundjeve është më i lartë. Në veçanti duhet të kultivohet dhe zhvillohet si prioritar modeli i shëndetit publik që synon parandalimin e sëmundjeve nëpërmjet gjetjes dhe analizimit të shkaqeve, se sa një model që përqendrohet në diagnostifikimin dhe trajtimin e sëmundjeve.⁴⁰

Një vlerësim realist i sigurisë kombëtare, pas sulmeve terroriste që kanë dominuar axhendën e sigurisë kombëtare e ndërkombëtare gjatë viteve të fundit, kërkon që liderët të kuptojnë rëndësinë e sigurisë shëndetësore, jo vetëm në lidhje me terrorizmin, por nga një perspektivë e sëmundjeve që mbizotërojnë dhe kërcënojnë popullsinë si kanceri, HIV/AIDS etj. Rëndësia e vullnetit politik për financim të mjaftueshëm në shëndetin publik është esencial, në një kohë që politikanët e kanë të vështirë të kuptojnë nevojën për të zhvilluar këtë sektor. Në morinë e dokumenteve strategjike të përgatitura nga Ministria e Shëndetësisë ku parashtrihen prioritetet në përmirësimin e sigurisë shëndetësore në vend, vihet re se situata nuk ka pasur ndonjë ndryshim thelbësor. Si rrjedhojë dokumente strategjike,⁴¹ me një përmbajtje deri diku adekuate, kanë vështirësi të theksuara në implementim, duke e lënë sektorin e shëndetësisë ndër më problematikët në vend.

Në një tjetër aspekt për sa i përket fushës së shëndetit mendor, implementimi i “Rregullave të Shëndetit Mendor” i aprovuar në vitin 2007, ka qenë i ngadaltë dhe aspak efektiv. Por megjithatë ende nuk ekziston një ligj që t’u sigurojë asistencë legale falas njerëzve me aftësi të kufizuara.

Në kontekstin e shëndetit dhe sigurisë në punë, janë bërë disa hapa para në kornizën ligjore ku në mars 2008, Këshilli i Ministrave miratoi vendimin për përcaktimin dhe ruajtjen ndaj substancave të rrezikshme dhe një grup i posaçëm pune po mbikëqyr zbatimin e këtij ligji. Por

⁴⁰ Dodde, Felix (Ed). *Human and Environmental Security: An Agenda for Change*. London, Earthscan Publications, Limited, 2005. p 132.

⁴¹ Strategjia Kombëtare për një transfuzion gjaku të sigurt; Strategjia Kombëtare e Sigurimit të Kontraceptivëve; Strategjia Kombëtare për Parandalimin dhe Kontrollin e Përhapjes së HIV/AIDS në Shqipëri; Strategjia Afatgjatë e Zhvillimit të Sistemit Shëndetësor Shqiptar; Politika Kombëtare për Menaxhimin e Pajisjeve Mjekësore në Shqipëri **Strategjia Kombëtare për Menaxhimin e Sëmundjeve të Lindura të Gjakut**: Dokumentet strategjike të sektorit të shëndetësisë mund t’i gjeni në faqen zyrtare të internetit të Ministrisë së Shëndetësisë.

megjithatë Drejtoria e Shëndetit dhe Sigurisë në punë nuk ka kapacitetet e nevojshme për të vlerësuar të drejtat dhe kujdesin shëndetësor në vendin e punës.⁴²

7. SIGURIA KOMUNITARE*

*(Elona Dhëmbo, Lektore në Universitetin e Tiranës)
(Besnik Baka MA, studiues pranë IDN-së)*

7.1 Koncepti teorik: çfarë është siguria komunitare (sociale)?

Termi “siguri sociale” u përdor për herë të parë nga Buzan në librin e tij “*Njerëzit, shtetet dhe frika*” (ang. “People, States and Fear”) (1991a). Në tekst, siguria sociale ishte vetëm njëri prej sektorëve të qasjes së tij pesëdimensionale, krahas atij ushtarak, politik, ekonomik dhe mjedisor. Siguria sociale në këtë kontekst iu referua zhvillimit të qëndrueshëm të modeleve tradicionale të gjuhës, kulturës, fesë dhe identiteteve kombëtare, si dhe traditave të shteteve (1991a: 122-3). Secili prej pesë sektorëve të Buzanit u formulua brenda kufijve të një kuadri në thelb neorealist: të gjitha dimensionet mbetën si sektorë të sigurisë kombëtare - pra shtetërore. “Shoqëria” ishte vetëm një seksion nëpërmjet të cilit mund të kërcënohej shteti. Për më tepër, ato që shiheshin si primare ishin kërcënimet në

⁴² European Commission, Albania Progress Report, 2008: <http://www.abhaber.com/arnavutluk.pdf>.

* Më së shumti në literaturë “siguria komunitare” haset si “siguri sociale” [ang. “societal security”]. Për më tepër rreth sigurisë shoqërore shih: **Roe, P.** (2005), “Ethnic Violence and the Societal Security Dilemma”, Londër: Routledge. Një prej pak teksteve që kombinon me sukses çështje të identitetit me studimet tradicionale të sigurisë. Katzenstein, P. J. (ed.) (1996), “The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics”, Nju-Jork: Columbia University Press. Ndoshta koleksioni më i rëndësishëm i edituar në lidhje me impaktin e normave dhe identitetit mbi sjelljen në politikën e jashtme dhe të sigurisë. Weldes, J. (et. al.) (1999), “Cultures of Insecurity: States, Communities and the Production of Dangers”, Minneapolis: University of Minnesota Press. Teksti paraqet disa qasje sociologjike dhe antropologjike në hulumtimin e prodhimit kulturor të pasigurisë në kontekste lokale, kombëtare dhe ndërkombëtare; nga Lufta e Koresë, në krizën e Raketave në Kubë, deri në konfliktet e Lindjes së Mesme.

sektorin ushtarak: ndërsa prioritetet që iu dhanë secilit dimension u varën nga urgjenca e tyre relative. Buzan argumentoi se siguria ushtarake përbënte ende aspektin më të shtrenjtë, më të fuqishëm politikisht dhe më të dukshëm të sjelljes së shtetit (1991a: 35). Për rrjedhojë: “Një shtet dhe një shoqëri mund të jenë edhe ata të sigurt në dimensionet politike, ekonomike, sociale dhe mjedisore - megjithatë të gjithë këto arritje mund të zhbëhen nga dështimi ushtarak” (1991b: 17).

Siguria komunitare (sociale) ndryshe nga komponentët e tjerë të sigurisë humane, të cilat janë më të prekshme deri diku edhe materialiste, ka të bëjë në mënyrë të drejtpërdrejtë me lirinë dhe të drejtat e njeriut (ose të një grupi njerëzish) për të mbrojtur e zhvilluar identitetin që ata besojnë. Koncepti i sigurisë komunitare (sociale)⁴³ fillon të shfaqet vrullshëm në debatet akademike dhe në qarqet politikëbërëse, sidomos pas Luftës së Ftohtë, kur u largua vëmendja prej kërcënimeve tradicionale shtetërore duke u interesuar më shumë për kërcënimet e natyrave të reja, si ato etnonacionaliste për shembull. Prandaj *vlera e shtuar e konceptit të sigurisë komunitare në studimet e sigurisë konsiston në përcaktimin e vetë shoqërisë si objekt referues i sigurisë*. Emanuel Adler dhe Michael Barnett⁴⁴ argumentojnë se komuniteti mund të përcaktohet në tre karakteristika kryesore: *E para* është që anëtarët e një komuniteti kanë identitet, vlera dhe kuptime të përbashkëta. *E dyta* është fakti se anëtarët e një komuniteti kanë marrëdhënie të ndërsjella direkte e të shumanshme. *E treta* komunitetet tregojnë reciprocitet që shprehet

⁴³ Mjafton të përmendim këtu disa çfarë pohojnë disa nga autorët më të shquar të fushës: “Në Perëndim dhe në Lindje, në qendër dhe në periferi, identiteti kulturor dhe siguria sociale janë bërë çështja qendrore e tendencave dhe konflikteve politike.”, Pierre Hassner, “Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order”, 1993, f. 58.) Në një tjetër pasazh Aggestan dhe Hyde-Price pohojnë se: “Me rritjen e gërshetimit midis sigurisë dhe identitetit, ka lindur një axhendë e re, si për politikëbërësit që përballen me dilemat dhe pasiguritë e Europës së Pasluftës së Ftohtë, ashtu edhe për akademikët që përpiqen t’i japin një kuptim analitik dhe konceptual këtij kontinenti të ndryshuar... Hulumtimi i ndërveprimit midis sigurisë dhe identitetit mund të hedhë një dritë të konsiderueshme mbi dinamikat strukturore dhe prirjet në themel të politikave bashkëkohore europiane.”, Lisbeth Aggestan and Adrian Hyde-Price, “Security and Identity in Europe, 2000, f. 1.

⁴⁴ Adle. Emanuel, Barnett. Michael, *Security Communities*, Cambridge University Press.1998.

përmes disa formave interesi afatgjatë madje edhe altruizmi ndaj pjesëtarëve të tjerë të këtij komuniteti. Ndërkohë në anën tjetër nocioni i sigurisë përfshin: identifikimin e vetes; përcaktimin e rrezikut; identifikimin e agjentit që do të përballet me rrezikun si dhe përcaktimin e masave që do të ndërmerren ndaj situatës. Duke bashkuar “sigurinë” me “komunitetin” shumë shtete po e rishikojnë konceptin e autoritetit/pushtetit që ato gëzojnë, për të përfshirë dhe zgjeruar aftësinë e komunitetit për të zhvilluar vlerat e tij si dhe përballimin e ndonjë kërcënimi të mundshëm në veçanti kur kemi të bëjmë me grupe/komunitete vulnerabil. Bashkëveprimi mes këtyre elementëve përbën edhe kornizën e zhvillimit të sigurisë komunitare në një vend specifik siç është Shqipëria.

Teksa flasim për identitetin dhe lirinë për t’u bërë pjesë e një komuniteti, vlen të përmendet se ashtu si komuniteti është i ndryshueshëm në kohë, edhe prioritetet në sigurinë komunitare mund të ndryshojnë madje edhe të pushojnë së ekzistuari. Disa nga kërcënimet më të hasura në kontekstin e sigurisë komunitare, mund të konsiderohen shpërbërja e familjes, zhdukja e gjuhës dhe e kulturës tradicionale së një grupi të popullsisë, diskriminimi etnik, racial, fetar, seksual; konfliktet me bazë nacionaliste, si dhe në raste ekstreme gjenocidi e pastrimi etnik.

7.2. Komunitetet kombëtare dhe etno-kulturore në Shqipëri

Pavarësisht një trashëgimie deri diku pozitive me të cilën Shqipëria doli nga e shkuara e saj komuniste (të paktën në raport me një pjesë të vendeve të tjera të Europës Qendrore e Lindore) siguria komunitare e minoriteteve kombëtare dhe atyre etnokulturore përjeton ende standarde të dyfishta në raport me komunitetin më të madh vendas. Madje në këtë rast, situata komplikohet edhe më tej me standarde shumëfishe edhe në raport me trajtimet e ndryshme që marrin minoritetet etnike e kulturore në Shqipëri.

Para vitit 2003, statusin e minoritetit e kishin vetëm 3 minoritete kombëtare, mes të cilëve ai grek, maqedonas dhe serbo-malazez. Por në vitin 2003 edhe romët morën zyrtarisht statusin e minoritetit. Ndërkohë, minoriteti arumun mori statusin e “minoritetit gjuhësor”. Përveç tyre, disa grupe të tjera si janë egjiptianët, njihen si komunitete, ndërkohë që ky komunitet kërkon nga autoritetet zyrtare që t’i jepet statusi i minoritetit kombëtar. Një ndër arsyet që e ka shtyrë shtetin shqiptar që të mos u

japë atyre statusin e minoritetit lidhet me faktin se ata nuk kanë një gjuhë të tyre, si dhe nuk dëshmojnë veçori të karakterit etnik kulturor dhe fetar.⁴⁵

Gjithsesi, evidentimi i situatës së minoriteteve në vend mbetet problematik. Regjistrimi i fundit zyrtar i popullsisë i kryer në vitin 1989, në të cilin jepet edhe numri i minoriteve në Shqipëri, ka mbetur deri më tani e vetmja e dhënë zyrtare e cila përbën burimin më të gjithëpranuar për përqindjen dhe raportet e minoriteteve në vend. Megjithatë, ajo çka mund të konsiderohet pozitive lidhet me kuadrin ligjor në vend. Progres-Raporti i fundit i Bashkimit Europian për Shqipërinë vlerëson faktin se për sa u përket të drejtave kulturore, kushtetuta parashikon mbrojtjen e të drejtave civile, ekonomike, sociale e politike të grupeve të minoriteteve dhe ligji ndalon trajtimin diskriminues.⁴⁶ Neni 20 i Kushtetutës përcakton se personat që u përkasin minoriteteve kombëtare mund të ushtrojnë liritë e të drejtat e tyre njerëzore në barazi të plotë para ligjit. Ata kanë të drejtë që të ruajnë dhe të zhvillojnë kulturën dhe gjuhën e tyre, ashtu sikurse të ndjekin nivele të caktuara të arsimit të detyrueshëm në gjuhën e tyre.⁴⁷ Por pavarësisht këtyre garancive kushtetuese, praktikimi i këtyre të drejtave nga minoritetet lë ende për të dëshiruar dhe për më tepër varion ndjeshëm nga minoriteti në minoritet ku ekstremin më pozitiv e zë ai grek dhe atë me pozicion më pak të kënaqshëm ai rom dhe egjiptian.

Ndërmjet tre minoriteteve etnike të njohura në vend, numrin më të madh e përbën minoriteti grek, i cili është vendosur në jug të Shqipërisë në rajonin e Gjirokastrës si dhe në rrethet e Sarandës e të Delvinës. Sipas

⁴⁵ VKM nr. 127, datë 11.03.2004, "Për krijimin e Komitetit Shtetëror të Minoriteteve (Fletore Zyrtare nr. 13, viti 2004, f. 547). Shih edhe Minoritetet: E tashmja dhe e ardhmja. Raport i Grupit Shqiptar për të Drejtat e Njeriut mbi gjendjen e minoriteteve në Shqipëri. Botimet Kanun, Tiranë, 2003, f. 91, 156.

⁴⁶ Commission of the European Communities) Brussels, 05.11.2008 SEC (2008) 2692 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT : Albania 2008 Progress Report {/COM(2008) 674}, pg16-17

⁴⁷ Ligj nr. 7491, datë 29.04.1991, "Për Dispozitat kryesore kushtetuese (Fletore Zyrtare nr. 4, viti 1991, f. 145) Neni 4 te Dispozitat e përgjithshme flet për garantimin e të drejtave të pakicave kombëtare. Ligj nr. 8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (Fletore Zyrtare nr.28, viti 1998, f. 1073) Pjesa II - Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut (Neni 18 mosdiskriminim) Neni 20 pika 1 dhe 2 (arsimimi) - Neni për pakicat kombëtare e të drejtat që ata gëzojnë. Neni 22, 23, 24 - liria e shprehjes, informimit, liria e ndërgjegjes.

regjistrimit të fundit të popullsisë më 1989, minoriteti grek numëronte rreth 60.000 banorë.⁴⁸ Për shkak të mungesës së një regjistri të saktë të numrit të popullsisë për sa u përket minoriteteve, ai është bërë shkak për të ashtuquajturën “*luftë shifrash*” që zhvillohet mes përfaqësuesve të minoriteteve apo ndonjëherë edhe shteteve të tyre të origjinës me institucionet shtetërore shqiptare dhe opinionin publik në vend.

Sipas raportit⁴⁹ të GSHDNJ (2003), ndonëse ky minoritet është i pozicionuar ndjeshëm më mirë se minoritetet e tjera, kërkohen ende statistika të sakta dhe të freskëta, përfaqësim i cunguar në arenën politike dhe vendimmarrëse të vendit, ndarje më e mirë administrative e zonave ku gjendet ky minoritet, më tepër mundësi edukimi në gjuhën greke dhe më shumë hapësira për programe social-kulturore në radion dhe televizionin publik shtetëror.

Minoriteti maqedonas i përqendruar në zonën e Prespës, afër Korçës, në Juglindje të Shqipërisë rezulton se ka marrë më pak vëmendje dhe përkujdesje. Anëtarët e këtij minoriteti që numërojnë afërsisht 5.000 banorë që jetojnë në afro 9 fshatrat e Liqenas⁵⁰, ngrenë një sërë pretendimesh ndër të cilat: mungesa e mundësive për arsimim, mungesa e regjistrimit të popullsisë, mosruajtja e vlerave kulturore, mospërfaqësimi i këtij komuniteti në politikë dhe vendimmarrje; e mbi të gjitha, mungesa e investimeve dhe politikave zhvilluese për këtë zonë.

Për sa u përket pjesëtarëve të minoritetit serbo-malazez, ata jetojnë kryesisht në rajonin e Shkodrës. Numri i tyre, sipas INSTAT, është relativisht i vogël, më pak se 2.000 banorë. Megjithatë, ata ende vazhdojnë të ruajnë mirë identitetin e tyre kulturor dhe etnik. Ata pretendojnë që shteti shqiptar të ofrojë arsim për fëmijët e tyre në gjuhën serbo-malazeze, por përmasa tepër e vogël në numër e këtij komuniteti nuk plotëson një ndër kriteret kryesore për hapjen e një shkolle minoritare.

Ndërkohë, komuniteti rom dhe ai arumun/vllah përbëjnë dy minoritete etnokulturore. Minoriteti rom është i përhapur në të gjithë Shqipërinë në fise të shumta, të cilat janë vendosur këtu disa shekuj më parë. Jeta e minoritetit rom në Shqipëri mbetet e karakterizuar nga stili nomad dhe aktivitetet kryesore janë tregtia, artizanati etj. Ky komunitet

⁴⁸ Shih te <http://www.southeasteurope.org/documents/0009albminorities.pdf>

⁴⁹ GSHDNJ, Minoritetet: E tashmja dhe e ardhmja, Botimet “Kanun”, Tiranë, 2003.

⁵⁰ GSHDNJ, Minoritetet: E tashmja dhe e ardhmja, Botimet Kanun, Tiranë, 2003, f. 24-25.

karakterizohet nga një nivel i ulët arsimor dhe ekonomik dhe përballet me vështirësi të shumta, të cilat kanë qasjen e një përjashtimi apo shpeshherë edhe të një vetëpërjashtimi social nga pjesa tjetër e popullsisë.⁵¹ Përveç regjistrimit (që është një problematikë karakteristike për këtë komunitet) problemet kryesor dhe më shqetësues të tyre janë edukimi, punësimi dhe strehimi.

Ndërsa minoriteti vllah/arumun gëzon statusin e në minoriteti gjuhësor e kulturor në Shqipëri. Të vendosur në Shqipëri rreth shek. XVII, që atëherë janë integruar në mënyrë aq të plotë në shoqërinë shqiptare, sa që numri i tyre që flasin gjuhën vllahe është pakësuar ndjeshëm. Megjithatë, përveç gjuhës, vllahët kanë ruajtur edhe shumë nga zakonet e traditat e tyre. Ajo që kërkohet prej tyre është konservimi i identitetit gjuhësor, kulturor dhe religjioz përmes objekteve të kultit, botimeve dhe mediave në gjuhën amtare⁵².

Minoriteti egjiptian është në kahun më negativ të spektrit të statusit të minoriteteve në vend. Përveç gjithë vështirësive dhe problematikave kryesisht me karakter ekonomik dhe të edukimit që ndajnë me komunitetin rom, atyre u shtohet edhe problematika e mosnjohjes si minoritet kombëtar.

7.3. Komuniteti homoseksual në Shqipëri

Komuniteti homoseksual në Shqipëri mund të quhet edhe kategoria që vuan më shumë implikimet që vijnë nga dobësitë e sigurisë komunitare në vendin tonë. Ndryshimet në ligjin e vjetër (që daton vitin 1995) krijuan disa lehtësira për sa i përket sigurisë komunitare. Marrëdhëniet homoseksuale u hoqën nga kodi penal ku në ligjin e vjetër “pederastia” dënohej deri në 10 vjet. Kështu edhe pse mund të vërehet një përmirësim në ligjin konservator mbi homoseksualitetin ai vazhdon të ketë probleme në zbatim, çka ka bërë që personat homoseksualë të kenë humbur besimin tek institucionet shtetërore.

⁵¹ Hermine De Sotto & Sabine Beddies & Ilir Gedeshi, Roma and Egypptians in Albania: From Social Exclusion to Social inclusion , Published by Eorld Bank Office -Albania, Tirane, 2005 , 370 pg

⁵² GSHDNJ, Minoritetet: E tashmja dhe e ardhmja, Botimet Kanun, Tiranë, 2003, f. 88.

⁵³ Kodi i Familjes, www.mpcs.gov.al/dshb/images/stories/legjislacioni/kodi_familjespdf

Ndërkohë në kodin civil⁵³ asgjë nuk ka ndryshuar dhe krijimi i familjeve mes homoseksualëve është i jashtëligjshëm ku parashikohet në mënyrë të qartë se *martesa* dhe *bashkëjetesa* mund të realizohet vetëm nga burri dhe gruaja⁵⁴, ndërkohë që bashkimi i njerëzve me të njëjtin seks qëndron jashtë kornizës ligjore, duke i lënë këta të fundit në ilegalitet dhe lënë hapësira për abuzim. Kjo në mënyrë të veçantë i kufizon edhe më shumë të drejtat dhe liritë e këtij komuniteti duke i diskriminuar këta të fundit nga vetë strukturat shtetërore.

Sipas Genci Terpos, avokat pranë “Grupit Shqiptar për të Drejtat e Njeriut” (GSHDNJ), vetëm në kryeqytet mendohet të jenë rreth 3.500 homoseksualë, të cilët realisht janë të padukshëm, pasi si pasojë e frikës dhe diskriminimit fshihen dhe ruhen për mos t’u njohur në publik.

Megjithatë, problemi më i madh qëndron tementaliteti që mbizotëron në pjesën dërrmuese të publiku. Në një sondazh të zhvilluar nga GSHDNJ me personat heteroseksualë, kuptojmë se gati e gjithë shoqëria shqiptare ka paragjykime të thella ndaj komunitetit *gay*, por në të njëjtën kohë edhe mungesë të theksuar informacioni. Si rrjedhojë për 90% të të pyeturve, homoseksualizmi është sëmundje dhe për 80% amoralitet. Po kaq do të braktisnin një të afërm ose mik me prirje homoseksuale. Por paragjykimet nuk ndalen as nga instancat shtetërore, në veçanti gjykatat⁵⁵ dhe policia⁵⁶, që janë edhe përgjegjësit kryesorë për sigurinë e këtij komuniteti. Në përgjithësi kundrejt homoseksualëve shqiptarë shprehet: diskriminim, përçmim, intolerancë, dhunë psikologjike (fyerje, tallje, ngacmime, kërcënime) e dhunë fizike.

Bazuar në të dhënat e Grupit Shqiptar për të Drejtat e Njeriut problemet më të mëdha vihen re në trajtimin që policia i bën këtij komuniteti ku rastet e dhunës fizike e psikologjike janë të shumta.⁵⁷ Në këtë kuadër dokumentohen mjaft ankesa nga homoseksualë të ndaluar

⁵⁴ Neni 163 & Neni 7,

⁵⁵ Në vitin 1999 Gjykata e Tiranës refuzoi kërkesën e regjistrimit të fondacionit Gay Albania edhe pse kërkesa ishte e bazuar ligjërisht dhe plotësonte të gjitha kushtet.

⁵⁶ GSHDNJ, ka regjistruar shumë ankesa që kanë të bëjnë me dhunë verbale dhe fizike nga oficerët e policisë, ndalim pa shkak i homoseksualëve, kontrolle të paparalajmëruara dhe pa mandat në banesat e homoseksualëve (A. A. gjatë 6 muajve u bastis 3 herë nga policia pa asnjë shkak), por edhe shfrytëzimi i policisë kundër homoseksualëve nga personat privatë.

⁵⁷ GSHDNJ, *Homoseksualët në Shqipëri*, Tiranë, 2003.

padrejtësisht nga policia si dhe të keqtrajtuar gjatë shoqërimit në polici. Këtë e pasqyron edhe sondazhi i GSHDNJ, këtë radhë me personat homoseksualë, ku 60% e të pyeturve kanë pasur probleme me policinë, 30% e të cilëve janë dhunuar fizikisht. Raste të tjera rutinë të diskriminimit janë ato kur homoseksualëve u mohohet e drejta e punësimit në departamentet shtetërore apo refuzimi i shërbimeve të ndryshme.

Komisioni European në raportin e vitit 2008 mbi progresin e Shqipërisë në fusha të ndryshme, veçon se shteti shqiptar ka bërë shumë pak progres në politikat antidiskriminuese si në aspektin ligjor edhe në atë institucional. Komisioni European thekson se ka një tendencë të përgjithshme armiqësore të shoqërisë ndaj komunitetit homoseksual ndërkohë që shteti nuk bën asgjë për të mbrojtur këtë komunitet. Duke parë se siguria dhe liritë e tyre në komunitet janë të kufizuara shumë prej tyre kanë gjetur e gjejnë si të vetmin shpëtim kërkimin e azilit në shtete të ndryshme europiane me politika më miqësore dhe liberale ndaj këtij komuniteti, si: Suedi, Angli, Norvegji etj.

8. SIGURIA POLITIKE

(Arian Dyrmishi MA - Studiues pranë IDN-së)

(Jonida Hoxha - Specialiste juriste, DSIK, Këshilli i Ministrave, Tiranë)

8.1 Koncepti teorik: çfarë është siguria politike?

Koncepti i sigurisë politike bazohet në qeverisjen demokratike dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Kjo çështje është pika më e fortë e doktrinës së teorisë së sigurisë njerëzore dhe ndan prerazi paradigmen nga modeli tradicional. Cenimet e të drejtave të njeriut në më të shumtën e rasteve bëhen nga shteti me synim mbrojtjen e “sigurisë kombëtare”. Megjithatë një politikë e tillë shpesh mund të sjellë humbjen e legjitimitetit të qeverisë dhe eventualisht shembjen e të tërë shtetit.

Dy parimet bazë të demokracisë janë që të gjithë qytetarët kanë akses të barabartë në pushtet dhe e dyta që ata gëzojnë të drejta dhe liri të njohura botërisht. Megjithatë, nëse një demokraci nuk legjitimohet në mënyrë të tillë që të shmangë ndarjen e pabarabartë të pushtetit politik në balanca, siç është ndarja e pushtetit, atëherë një degë e sistemit rrezikon të akumulojë aq pushtet sa të bëhet e rrezikshme për vetë demokracinë.

“Demokracia liberale” (që gjykohet të jetë edhe lloji i demokracisë në Shqipëri) ndër të tjera përfshin: pluralizëm politik, barazi përpara ligjit, të drejta civile dhe njerëzore, proces të drejtë si edhe elementët e shoqërisë civile. Zgjedhje konkurruese që të jenë të drejta si në thelb ashtu edhe nga ana procedurale, kërkon garantimin e lirisë së shprehjes politike, lirinë e fjalës dhe lirinë e mediave. Të gjitha këto janë esenciale në një proces para elektoral, pasi mundësojnë informimin e qytetarëve në lidhje me votën dhe interesat e tyre personale. Pra, demokracia mund të shihet si një set praktikash dhe parimesh që institucionalizojnë dhe rrjedhimisht mbrojnë lirinë.

8.2 Siguria politike në Shqipëri

Analiza e sigurisë politike për Shqipërinë përfshin 5 elementë bazë që do të analizohen në mënyrë të përmblëdhur si vijon:

a. Niveli i demokratizimit

Parlamenti ka konsoliduar më tej rolin e tij si fokus për debatin politik në një kohë që forcat kryesore politike kanë filluar bashkëpunimin në çështje madhore. Ky konsensus mes shumicës ligjore dhe partisë më të madhe opozitare ka rezultuar në arritjen e progresit në reformat e gjyqësorit dhe atë zgjedhore. Kjo e fundit synon një Kod Zgjedhor gjithëpërfshirës dhe transparent, i cili do të garantojë votën e lirë e secilit nënshtetas. Parapërgatitjet për regjistrin civil elektronik dhe sistemin e adresave përfunduan në shtator 2008 duke siguruar bazën për kartat e identitetit, listën e votuesve dhe pasaportave biometrike. Një sistem i shëndoshë i regjistrit civil dhe sistemit të adresave (që akoma nuk ka përfunduar) është guri i themelit për lista të votuesve dhe dokumente të besueshme. Pak javë përpara datës 28 qershor, e cila përkon me datën e zgjedhjeve parlamentare, procesi i pajisjes me karta identiteti nuk ka përfunduar ende, duke vënë në rrezik edhe vetë votën e shumë nënshtetasve.

b. Mbrojtje prej represionit shtetëror (liria e shtypit, fjalës etj.)

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, e miratuar në vitin 1998, në nenin 22 garanton shprehimisht lirinë e medias dhe të fjalës. Në këtë moment në Shqipëri numërohen më shumë se 250 lloje mediash, që përfshin mediat e shkruara, televizive apo radiofonike. Por një nga çështjet

që përfshin mediat tona sot është transparencja dhe pikëpyetjet mbi pronësinë dhe financimi i tyre. Në përgjithësi, kanalet televizive si dhe shtypi i shkruar shihen nga publiku si të pozicionuara më njëzë nga dy partitë e mëdha dhe ekstremisht të politizuara. Probleme të lirisë së mediave janë hasur rëndom vitin e fundit në Shqipëri. Dy nga gazetaret kritike ndaj qeverisë janë penalizuar. Njëra prej tyre rezultoi në mbylljen e saj dhe tjetra në blerjen e të tërë tirazhit përpara se kjo e fundit të hidhej në treg. Në rastin e Shqipërisë ekuacioni i mediave përfshin një sërë problemesh që lidhen me tregun, marrëdhëniet midis pronarëve të mediave dhe qeverisë, transparencës së medias dhe pronësisë, marrëdhëniet e gazetarëve me pronarët e mediave, mungesën e gazetarisë investigative dhe pavarësinë editoriale. Në përgjithësi Shqipëria vazhdon të bëjë progres në lidhje me lirinë e shprehjes, një prioritet kyç i partneritetit evropian. Ajo që nevojitet tani është implementimi i legjisllacionit dhe përparimi në çështje të rëndësishme si dekriminalizimi i krimit të shpifjes për gazetaret dhe adoptimin e një legjisllacioni për transparencën e pronësisë në media.

c. Respekt për liritë dhe të drejtat bazë të njeriut

Duke pasur parasysh “moshën” e re të kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, e cila është hartuar në përputhshmëri të plotë me normat ndërkombëtare, duhet theksuar se të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të garantuara në më shumë se dy nene të saj. Shqipëria bën pjesë në organizata të ndryshme, të cilat këto liri dhe të drejta i kanë siguruar me konventa apo traktate, të gjitha këto të ratifikuara nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë. Megjithatë legjisllacioni i mbrojtjes së të drejtave të njeriut në Shqipëri është i plotë, problemi kryesor vazhdon të jetë mungesa e implementimit efikas dhe efektiv të këtij legjisllacioni. Themelimi i institucionit të Avokatit të Popullit më 1999 përbën një hap të rëndësishëm në garantimin e këtyre të drejtave. Ndonëse teorikisht të gjitha të drejtat bazë dhe liritë themelore të qytetarëve tanë janë të garantuara, praktikisht çështja mund të ndryshojë. Në Shqipëri nuk mungojnë strategjitë kombëtare për barazinë gjinore, personat me aftësi të kufizuara, mbrojtjen e të miturve dhe zhvillimin e shëndetit mendor, por disa nga këto strategji nuk shoqërohen me implementimin e planeve dhe burimeve buxhetore. Ligji i lustracionit, i miratuar në kuvend vetëm me votat e mazhorancës dhe që synon të përjashtojë nga pjesëmarrja në administratën shtetërore apo dhe parlamentin të gjithë ata që kanë punuar

në strukturat e sigurisë që prej vitit 1944 deri më 1990, nuk përputhet me të drejtën e një dëgjimi të drejtë si garanton neni 14 i Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike.

Një tregues i mirë i Sigurisë Politike në vend është numri total i çështjeve kundër shtetit shqiptar të paraqitura në Gjykatën Europiane të të Drejtave të Njeriut, që është 146. Zhvillimi i një plani konkret qeveritar në fushën e të drejtave të njeriut, duke inkorporuar planet ekzistuese specifike dhe partneritet me aktorët e shoqërisë civile do të përbënte një zgjidhje në implementimin e këtyre të drejtave.

d. Pritshmëritë demokratike

Pritshmëritë demokratike janë të lidhura ngushtë me angazhimet që Shqipëria ka ndërmarrë përballë institucioneve ndërkombëtare, si NATO apo Bashkimi Europian. Rëndësia e zgjedhjeve të ardhshme është faktor kyç, në veçanti në kontekstin e aspiratave të Shqipërisë në lidhje me Bashkimin Europian. Pritshmëritë politike të Shqipërisë janë reformat e ndërmarra për arritjen e kriterëve politike të Kopenhagenit, të cilat kërkojnë stabilitet të institucioneve duke garantuar demokraci, shtet ligjor, të drejtat e njeriut dhe respekt e mbrojtje të minoriteteve. Gjithashtu bashkëpunimin rajonal, marrëdhënie të mira me fqinjët dhe anëtarët e tjerë të BE-së, si dhe respekt për detyrimet ndërkombëtare. Në këtë kontekst janë kryer edhe reformat dhe ndryshimet kushtetuese të Kodit Zgjedhor dhe reforma në drejtësi. Megjithatë procedurat ligjore kanë mbetur të ngadalta dhe kanë mungesë të theksuar transparence.

e. Ndalimi i torturës, zhdukjes së personave

dhe heqjen e prangosjes dhe burgimit për motive politike etj.

Republika e Shqipërisë ka nënshkruar konventat që ndalojnë burgosjen për arsye politike, torturën apo zhdukjen e personave. Ka pasur akuza të cilat lidheshin me keqtrajtimin e të akuzuarve menjëherë pas arrestimit apo gjatë marrjes në pyetje. Ministri i Brendshëm ka deklaruar se gjatë tre viteve të fundit janë bërë 128 raportime të oficerëve të policisë prej Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në lidhje me veprime arbitrare që lidhen me ushtrimin e dhunës. Pak nga këto çështje përfundojnë në gjykatë, shumica e të cilave vetëm pasi viktimat i janë drejtuar për ndihmë Avokatit të Popullit. Që prej janarit, funksionet e mekanizmave kombëtare (në protokollin shtesë të konventës së Kombeve të Bashkuara kundër

Torturës) i janë besuar Avokatit të Popullit, i cili në zbatim të detyrave të tij u vu në dijeni dhe bëri publike disa raste të keqtrajtimit të qytetarëve nga organet e rendit.

Sipas studimit të gazetës prestigjioze “The Economist”, Shqipëria radhitet e 81-ta nga 167 shtete, për sa i përket nivelit të demokracisë duke çelur e para radhën e shteteve me “demokraci hibride”. Indeksi i Njesisë së Inteligjencës së gazetës “The Economist” bazohet në pesë kategori: *procesi elektorale dhe pluralizmi, të drejtat civile, funksionimi i qeverisë, pjesëmarrja politike dhe kultura politike*. Këto pesë kategori janë të ndërlidhura dhe formojnë një formë koherente të konceptimit të të gjithë panoramës së demokracisë në vend. Kushti i të pasurit zgjedhje të lira, të drejta si dhe respektimi i aspekteve të të drejtave politike është pa dyshim “*sine qua non*” i të gjitha përkufizimeve.

BIBLIOGRAFIA

- Adle. Emanuel, Barnett. Michael, *Security Communities*, Cambridge University Press.1998.
- Ainsworth M., ‘*On Security*’, Department of Psychology Stony Brook University, 2007.
- Albanian Pension System, Regional Seminar on Pension, Zagreb, 9-10 March 2009, www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/PensionSemZag/Pes_Alb.ppt
- Arnold Wolfers, “*National Security as an Ambiguous Symbol*”, Political Science Quarterly, Vol. 67, No. 4 (Dec. 1952).
- Christopher M. Dent, “*Economic Security*”, në Allan Collins (ed.), “*Contemporary Security Studies*”, Oxford University Press, 2007.
- Commission of European Communities, *Albania 2008 Progress Report*, Brussels. 05.11.2008.
- Commission of the European Communities, Brussels, 05.11.2008 SEC(2008) 2692 final
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT : *Albania 2008 Progress Report*.
- Dan Henk, “*Human Security: Relevance and Implications*”, *Parameters*, Summer 2005.
- Dodde, Felix(Ed). *Human and Environmental Security: An Agenda for Change*. London, Earthscan Publications, Limited, 2005.
- G. King, K. Murray, “*Rethinking Human Security*”, Political Science Quarterly, Vol. 116, No. 4 (Winter 2001-2002).
- Gazeta Panorama, “*Surpriza fiskale e Bodes: Do u kthejmë taksat qytetarëve, si në sistemin amerikan*”, May 30th 2009
- GSHDNJ, *Homoseksualët në Shqipëri*, Tiranë 2003.
- GSHDNJ, *Minoritetet: E tashmja dhe e ardhmja*, Botimet “Kanun”, Tirane, 2003.
- Hermine De Sotto & Sabine Beddies & Ilir Gedeshi, *Roma and Egyptians in Albania: From Social Exclusion to Social inclusion*, Published by World Bank Office - Albania, Tirane, 2005, <http://www.america.gov/st/washfile-english/2002/August/20020807152247jfuller@pd.state.gov0.2198755.html>
- INSTAT. “*Road traffic accidents*”, www.instat.com.al
- Institute for Environmental Security, “*What is Environmental Security?*”, www.envirosecurity.org

- International Labor Organization (ILO), Global Employment Trends, January 2009, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf
- Kodi i Familjes, www.mpcs.gov.al/dshb/images/stories/legjislacioni/kodi_familjes.pdf
- Ligj Nr 9590, datë 27/07/2006 “Për ratifikimin e Marrëveshjes së Stabilizimi-Asocimit,” Fletore Zyrtare Nr 87, Viti 2006, Faqe 2955.
- Ligji Nr 9863 , datë 28/02/2008 “ Për ushqimin”(Fletore Zyrtare Nr 17, Viti 2008, faqe 581.
- Ligji Nr 9902, datë 17/04/2008 “ Për mbrojtjen e konsumatorëve” (Fletore Zyrtare Nr 61, Viti 2008, Faqe 2703).
- Mato. Xhemal, “*The Hidden Truth About Albania’s Deadly Environment*,” Balkan Insight, 15 January 2009.
- Milva, Ikonomi. Filipi, Gjergji, *Sfidat e te rinjve shqiptare drejt punësimit*, Instituti Agenda, Mars 2008
- Ministria e Financës, “Indikatorët makroekonomikë”, www.minfin.gov.al
- Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Strategjia e Punësimit 2007-2013.
- Pauline Kerr, “*Human Security*”, në Allan Collins (ed.), “*Contemporary Security Studies*”, Oxford University Press, 2007
- Powell Calls, “Sustainable Development a Security Imperative”. Online. Url:
- Thakur, R dhe Newman, E. (ed.) (2004), “*Broadening Asia’s Security and Discourse Agenda*”, Tokyo: United Nations University Press
- UNDP, *Human Development Report - New dimensions of human security*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>
- UNDP, “*Human Security in Albania*”, AIIS, April 2004.
- UNEP, “*In Defence of the Environment, Putting Poverty to the Sword*”, Online URL: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=3810&DocumentID=288>
- United Nations Development Program (UNDP) & Albanian Institute for International Studies (AIIS) (2004) “*Early Warning Report Human Security in Albania*”.
- United Nations Development Program (UNDP), (1994) “*New Dimensions of Human Security*” (New York: Oxford University Press).
- United Nations Millenium Development Goals, www.un.org/millenniumgoals

- VKM Nr 127, datë 11/03/2004, “Për krijimin e Komitetit Shtetëror të Minoriteteve”, (Fletore Zyrtare Nr 13, Viti 2004, Faqe 547).
- VKM Nr 797 , datë 14/11/2007 “ Për miratimin e Strategjisë ndërsektoriale për mbrojtjen e konsumatorit e mbikqyrjen e tregut 2007-2013”, Fletore Zyrtare Nr 171, Viti 2007, faqe 5205).
- Weissberg M, ‘Conceptualizing Human Security’ *International Security*, 26 No.2 (2001)
- World Food Summit Declaration, 1996.
- Xhillari. Lindita, Çabiri. Ylli, “Country Report 2005”, Human Development Promotion Centre (HDPC), <http://www.socialwatch.org/en/informesNacionales/423.html>

AUTORITETI I SIGURISË KOMBËTARE

Arian Dyrmishi (ekspert i lartë i IDN-së)

VLERËSIM I STRUKTURAVE

VENDIMMARRËSE TË SIGURISË KOMBËTARE NË SHQIPËRI

Abstrakt

Mënyra se si politikat e sigurisë konceptohen, miratohen, zbatohen dhe vlerësohen është e rëndësishme për vendin dhe mirëqenien e qytetarëve. Për të realizuar procesin e vendimmarrjes dhe për të zhvilluar këto politika është e nevojshme që të krijohen institucione të mirorganizuara dhe me legjitimitet. Ky studim analizon Strukturat Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare dhe përpiqet të vlerësojë se sa ato janë të përshtatshme dhe të mirëkoordinuara për të gjeneruar politika sigurie të qëndrueshme dhe garantuar zbatim efektiv të tyre.

HYRJE

Ky studim analizon zhvillimet institucioneve përgjegjëse për vendimmarrjen dhe koordinimin për politikat e sigurisë kombëtare dhe përpiqet të bëjë një vlerësim të tyre.

Në pjesën e parë trajtohet koncepti mbi të cilën bazohet nevoja e krijimit të institucioneve vendimmarrëse dhe koordinuese të politikave të sigurisë kombëtare. Nga pikëpamja institucionale, eksperiencia e krijimit të strukturave të tilla është relativisht e re dhe fillon në SHBA pas Luftës së Dytë Botërore.

Pjesa e dytë analizon zhvillimin vendimmarrës dhe koordinues të politikave të sigurisë kombëtare në Shqipëri. Studimi hedh një vështrim retrospektiv mbi ecurinë e zhvillimit të këtyre strukturave përgjatë tre periudhave duke analizuar rrethanat dhe faktorët që kanë ndikuar në mënyrën si janë ndërtuar dhe si kanë funksionuar ato. Gjetjet tregojnë se ndarja në tre periudha përkon me ndryshime kushtetuese, çka lë të kuptohet se ndryshime të mundshme në të ardhmen do të duhet të mbështeten në amendamente kushtetuese.

Në dy pjesët e fundit parashtrohen disa konkluzione se përse institucionet përgjegjëse për koordinimin dhe integrimin e politikave të sigurisë janë të dobëta, jo në përshtatje me sistemin politik dhe nevojat e vendit dhe rrjedhimisht jo në gjendje për të gjeneruar politika të qëndrueshme dhe garantuar zbatimin me efikasitet të tyre, si dhe disa rekomandime.

Nevoja e ekzistencës së Strukturave Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare

Në shumë vende të botës Strukturat Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare (SVSK)¹ janë element i rëndësishëm për zhvillimin, koordinimin dhe mënyrën se si shprehen politika e jashtme, e mbrojtjes apo politika të tjera që sigurojnë mirëqenien e vendit.² Një organizëm i tillë u ngrit për herë të parë në SHBA në vitin 1947, nën emërtimin Këshilli i Sigurisë Kombëtare (KSK), kur Kongresi i SHBA-së propozoi që të miratohej një legjislacion, i cili do të shërbente për të menaxhuar çështjet e sigurisë kombëtare.³ Kongresi propozoi gjithashtu krijimin e një aparati

¹ Termi **Strukturat Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare** është huazuar nga studimi '*National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*', RAND Corporation, 2005. Termi është një gjetje përgjithësuëse dhe nuk presupozon ndonjë preferencë ndaj ndonjë modeli të caktuar.

² Alan G. Whittaker, Frederick C. Smith, Elizabeth McKune, (2008). *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. (Research Report, November 15, 2008 Annual Update), Washington D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defence University, U.S. Department of Defence.

³ Cody M. Brown, 'Project on National Security Reform, *The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisors*' (2008)

brenda ekzekutivit, i cili do të shërbente për të integruar dhe koordinuar politikat e institucioneve dhe agjencive të ndryshme të vendit dhe për të këshilluar Presidentin për çështje dhe interesa të sigurisë kombëtare.⁴

Pas kësaj eksperience vende të ndryshme kanë ndërtuar dhe zhvilluar modelet e tyre të organizimit dhe funksionimit, të cilat kanë qenë rezultat i sistemit politik, strukturave institucionale pararendëse si dhe nevojave specifike apo stilit të zyrtarëve më të lartë.⁵ Sidoqoftë, modeli i KSK në SHBA konsiderohet si modeli më i fuqishëm. KSK shërben si një forum në të cilin iniciohen dhe formulohen politika të reja dhe ku Presidenti, këshilltarët dhe anëtarët e kabinetit qeverisë diskutojnë për politikat e brendshme, të jashtme dhe të mbrojtjes, që lidhen me sigurinë kombëtare. Staf i KSK këshillon Presidentin për çështje të sigurisë kombëtare, koordinon institucionet e ndryshme të ekzekutivit në zhvillimin dhe formulimin e politikave, por pa u përfshirë vetë në zbatim.

Arsyetimi për krijimin e SVSK bazohet në nevojën për të pasur struktura që konsolidojnë dhe koordinojnë aspekte të ndryshme të sigurisë kombëtare. Strukturave të tilla mbështjellëse u kërkohet të koordinojnë politika, zbatojnë politika ose thjesht të bëjnë vlerësim të politikave si dhe të këshillojnë zyrtarisht ose jo zyrtarisht.⁶ SVSK janë organizma me kompetenca vendimmarrëse ose këshillimore ose të dyja dhe në shumicën e rasteve janë të krijuara me kushtetutë, ligj ose dekret dhe kryejnë një sërë funksionesh:

- Vlerësimin e politikave të ndryshme që lidhen me sigurinë
- Vendosjen e prioriteteve të sigurisë
- Këshillim për politika që lidhen me sigurinë
- Koordinimin e tyre
- Shpërndarjen e burimeve
- Koordinim emergjencash
- Mbikëqyrjen e zbatimit të politikave për çështje të mbrojtjes dhe sigurisë
- Çështje të tjera të rëndësishme si emërime zyrtarësh të lartë, hartimi i Strategjisë së Sigurisë Kombëtare etj.

⁴ Duhet nënvizuar se sistemi politik në SHBA është presidencial, ku Presidenti është kryetari i ekzekutivit dhe ka si kompetenca ekzekutive ashtu edhe të drejtën për të propozuar legjislacion. Në sistemet parlamentare, siç është dhe Shqipëria, këto kompetenca i ushtron Kryeministri.

⁵ Bearne, Susanna, Oliker, Olga, O'Brien. Kevin A., Rathmell. Andrew, 'National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform', RAND Corporation, 2005

⁶ Ibid

Në përgjithësi SVSK luajnë një rol qendror menaxhues për politikën e sigurisë, por shërbejnë edhe si një organ i pavarur këshillimor për zyrtarët më të lartë vendimmarrës,⁷ që në varësi të sistemit politik mund të jenë Presidenti ose Kryeministri.

Një tjetër aspekt i rëndësishëm por që ka justifikuar krijimin e SVSK është se një strukturë e tillë siguron që vlerësimi i kërcënimeve dhe vendimmarrja në fushën e sigurisë të mos bëhet brenda kufijve të veçuar të institucioneve të mbrojtjes, policisë apo shërbimeve informative, por të dalë nga kufijtë e tyre dhe të kryhet nga zyrtarë të lartë civilë të ekzekutivit.

Por faktorë kyç që garantojnë që SVSK të kryejë funksionet në mënyrë efektive janë përbërja dhe shkalla e kompetencave që i jepen. Kështu, në këto struktura marrin pjesë institucione të rëndësishme të përfshira në çështje të sigurisë si dhe sektorë civilë të politikave, si: financat, politika e jashtme, ekonomia dhe drejtësia. Kjo përbërje bën të mundur një analizë më holistike mbi çështjet e politikave të jashtme, sigurisë dhe mbrojtjes.

Strukturat Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare në Shqipëri

Siç u tha më sipër, mënyra e organizimit dhe funksionimit të SVSK në shumë vende ka qenë rezultat i kombinimit të një sërë faktorësh, si: sistemi politik, trashëgimia institucionale, mënyra e qeverisjes dhe sjelljes së drejtuesve më të lartë si dhe evoluimi i konceptit të mbrojtjes, i cili e ka zhvendosur fokusin nga siguria e brendshme territoriale drejt një dimensionit gjithnjë edhe më ndërkombëtar.

Rasti i Shqipërisë duket se përfshihet tërësisht në këtë model. E analizuar në këtë kuadër, për mënyrën se si këto struktura janë organizuar dhe kanë funksionuar, dallohen tre periudha kryesore:

- Përpara vitit 1991
- 1991-1998
- 1998 dhe në vazhdim

Deri në vitin 1985 autoriteti më i lartë i mbrojtjes dhe sigurisë në vend ishte Sekretari i Parë i Komitetit Qendror të Partisë së Punës (SPKQPP), i cili megjithëse nuk kishte asnjë funksion ekzekutiv zyrtar merrte vendimet më të rëndësishme në fushën e sigurisë, të cilat dilnin në

⁷ John E. Tedstrom, 'Establishing a National Security Council: Lessons for the Federal Republic of Yugoslavia', DCAF Working Paper Series - No.15, Geneva, April, 2002

formatin e platformave të partisë dhe ishin të detyrueshme për të gjitha institucionet e interesuara. Në vitin 1985, kur SPKQPP u zgjodh Ramiz Alia, i cili ishte Presidenti i Republikës në fuqi, erdhi dhe shkrirja e dy funksioneve në një person.⁸

Për hir të kësaj analize, kjo periudhë mund të mos kishte pasur rendësi në qoftë se nuk do të ishte për trashëgiminë institucionale dhe mënyrën se si ndodhën proceset e transformimit të sistemit politik në vitet 1991-1992.

Rënia e sistemit njëpartiak dhe vendosja e shtetit ligjor do të thoshte se ashtu si edhe aspekte të tjera të politikave publike, edhe siguria e vendit dhe koordinimi i institucioneve të ngarkuara me këtë mision do të vendosej mbi baza kushtetuese dhe ligjore. Zhvillimet politike të fillimit të vitit 1991, të cilat përkojnë me kohën kur po hartohej dhe drafti i kushtetutës që pritej të miratohej nga parlamenti i parë pluralist, po e bënë të dukshme që forca fituese do të ishte përsëri Partia e Punës. Kështu hartuesit e kushtetutës, të cilët vinin nga brenda sistemit ekzistues, e shkruan kushtetutën duke pasur në mend që Presidenti i ardhshëm do të ishte përsëri Ramiz Alia.⁹ Ky draft, i cili nuk arriti të miratohej si kushtetutë por si *Ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese (LDKK)* dhe që për rrethana dhe shkaqe të komentuara gjerë tashmë ngeli në fuqi deri në vitin 1998, megjithëse parashikonte një republikë parlamentare, i kalonte Presidentit kompetenca të gjera ekzekutive si dhe të drejtën e iniciativës ligjvënëse.¹⁰ *Me këto kompetenca Presidenti ishte shefi de facto i ekzekutivit me kompetencat më të larta në fushën e politikës së jashtme dhe të mbrojtjes si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura.*

*LDKK krijoi Këshillin e Mbrojtjes (KM) si një autoritet vendimmarrës dhe koordinues në varësi të Presidentit me mision “drejtimin, organizimin e mobilizimin e të gjitha forcave dhe të burimeve të vendit për mbrojtjen e Atdheut”.*¹¹ *Për përbërjen e KM, e cila miratohej nga parlamenti me propozim të Presidentit, shih tabelën 1.*¹²

⁸ Raymond Zickel and Walter R. Iwaskiw, eds. ‘Albania: A Country Study’. Washington: GPO for the Library of Congress, 1994.

⁹ Jon Elster, ‘Approaching Democracy: A New Legal Order for Eastern Europe’, The University of Chicago Law Review, Vol. 58, No. 2, (Spring, 1991), pp. 447-482

¹⁰ *Ligji nr. 7491, datë 29.4.1991, “Për dispozitat kryesore kushtetuese”.*

¹¹ *Ligji nr. 7491, datë 29.4.1991, “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, Neni 32.*

¹² Vendim i Kuvendit Popullor, nr. 214, datë 11.12.1991 dhe Vendim i Kuvendit Popullor, nr. 319, datë 05.08.1997.

*Përveç funksionit këshillues, me shumicë votash, KM kishte kompetenca për të marrë vendime, të cilat qeveria ishte e detyruar t'i zbatonte.*¹³ *Këshilli i Ministrave drejtonte veprimtarinë për plotësimin e këtyre detyrave, në përputhje me vendimet e Këshillit të Mbrojtjes.*¹⁴

Kompetencat e KM reflektojnë dhe konceptin e sigurisë në fillim të viteve '90, i cili bazohej në mbrojtjen e vendit dhe rrjedhimisht fokusi ishte mbi Forcat e Armatosura (FA). Disa nga këto kompetenca përfshinin: përpunimin e udhëzimeve ushtarake për përgatitjen e vendit për mbrojtje; përcaktimin e strukturës së FA; krijimin e shtabeve të mbrojtjes; përcaktimi i mbrojtjes operativ-strategjike; shqyrtimi i masave për ruajtjen e rendit publik në rast gjendje të jashtëzakonshme ose lufte.¹⁵ Po kështu, edhe kompetencat e Presidentit si Kryetar i KM ishin tërësisht me fokus FA, si: miratimi i planit operativ strategjik të mbrojtjes, emërimi i shefit të Shtabit të Përgjithshëm, dhënia e masave disiplinore për gjeneralët, vendosja e shkallëve të gatishmërisë, vendimi për përdorimin e FA në operacione ushtarake.¹⁶

Megjithëse i kufizuar vetëm në çështje të mbrojtjes, koncepti i nevojës së koordinimit ishte i qartë dhe i reflektuar si në kushtetutë ashtu edhe në ligjin organik për funksionimin e KM.

*Duke reflektuar problematikat e reja të sigurisë, që nuk lidheshin vetëm me mbrojtjen dhe FA, në vitin 1995 u krijua pranë Këshillit të Ministrave një organ tjetër koordinues, Komiteti i Politikës së Sigurimit Kombëtar (KPSK). KPSK, u krijua si organ konsultativ i Këshillit të Ministrave, me synim koordinimin dhe përcaktimin e politikave qeveritare në fusha të rëndësishme të veprimtarisë shtetërore.*¹⁷ Misioni KPSK ishte shqyrtimi i çështjeve të rendit publik, të mbrojtjes, të politikës së jashtme dhe integrimit europian, si dhe shqyrtimi dhe

¹³ *Ligji nr. 7528, datë 11.12.1991, "Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura".*

¹⁴ *Ligji nr. 7491, datë 29.4.1991, "Për dispozitat kryesore kushtetuese", Neni 36, pika 4.*

¹⁵ *Ligji nr. 7528, datë 11.12.1991, "Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura", Neni 5.*

¹⁶ *Ligji nr. 7528, datë 11.12.1991, "Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura", Neni 8.*

¹⁷ *KPSK drejtohej nga Kryeministri dhe përbëhej nga ministri i Brendshëm, ministri i Mbrojtjes, ministri i Drejtësisë, ministri i Punëve të Jashtme dhe kryetari i Shërbimit Informativ Kombëtar. Me ftesë mund të merrte pjesë edhe Prokurori i Përgjithshëm.*

propozimi i projektligjeve e projektvendimeve të rëndësishme për sigurinë kombëtare.¹⁸

Nisur nga misioni dhe synimet, është e qartë se KPSK është rezultat i njohjes së realiteteve të reja të sigurisë. Por është e paqartë se përse u krijua një organ tjetër koordinimi kur mund të kishte qenë më me vend që të zgjerohej fusha e veprimit të KM, i cili do të funksiononte si organi i vetëm i koordinimit për të gjitha çështjet e sigurisë dhe do të ishte shmangur dhe fragmentimi institucional që u mbijetoi ndryshimeve kushtetuese dhe vazhdon të ekzistojë edhe sot.

Gjatë kohës së kryerjes së këtij studimi, nuk u gjetën të dhëna për të vlerësuar rolin e KPSK dhe shkallën e koordinimit midis dy autoriteteve koordinuese për periudhën dyjehëzë deri në shpërthimin e krizës së skemave piramidale.

Pas krizës së vitit 1997 dhe rotacionit politik që pasoi, prioritet për mazhorancën e re ishte miratimi i kushtetutës dhe rindërtimi i sistemit të shkatërruar të sigurisë. Ka pak të dhëna për rolin që ka luajtur Presidenti dhe KM gjatë periudhës 1997-1998 si për vendime për çështje të sigurisë në vend ashtu edhe për mënyrën se si do të përcaktoheshin në kushtetutë kompetencat e reja të autoriteteve të rëndësishme në vendimmarrje për çështje të sigurisë kombëtare. Në këtë periudhë, deri në miratimin e Kushtetutës, megjithëse kompetencat e Presidentit dhe KM vazhdonin të ishin të pandryshuara, vendimet më të rëndësishme për çështjet e sigurisë merreshin nga Kryeministri dhe KPSK.¹⁹⁻²⁰ Por koordinimi nga kjo strukturë ishte i dobët, mbledhjet bëheshin pa kalendar të rregullt dhe KPSK nuk kishte ekspertizën e duhur për të shërbyer si filtër për vendimet e Këshillit të Ministrave dhe për të kontribuar me sukses në procesin e zhvillimit të politikave të sigurisë kombëtare.²¹

Është e dukshme se ka pasur mungesë vizioni për mënyrën e ndërtimit të strukturave vendimmarrëse për integrimin dhe koordinimin e politikave të sigurisë, pasi kjo manifestohet jo vetëm në kushtetutë por edhe në ligjet që u miratuan në vijim dhe në praktikat institucionale të ndjekura.

¹⁸ VKM nr. 81, datë 6.2.1995, "Për rregullat e funksionimit të Këshillit të Ministrave", Neni 8.

¹⁹ 'Nano says aid for Kosova refugees increases', Albanian Telegraphic Agency (ATA), 16 July 1998,

²⁰ 'Albanian Premier Orders Action against Organized Crime', Radio Free Europe/Radio Liberty, Vol. 2, No. 145, 31 July 1998,

²¹ Albania, Centre of Government Profile, [as at April 1998], SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management,

Kushtetuta e vitit 1998 e rikonfirmoi Shqipërinë si republikë parlamentare, me Kryeministër më të fortë dhe me President me kompetenca më të kufizuara krahasuar me ato të mëparshmet.²² *Edhe me kushtetutën e re Presidenti vazhdon të jetë Komandant i Përgjithshëm i FA, por tashmë këtë kompetencë ai e ushtron nëpërmjet Kryeministrit dhe ministrit të Mbrojtjes. Në fakt, ushtrimi nga një autoritet i një kompetence nëpërmjet një tjetri nënkupton delegim të kompetencës. Pra, ajo që është kundërtë është se këto kompetenca nuk i janë dhënë Kryeministrit, i cili *de facto*, edhe nëpërmjet Këshillit të Ministrave, është autoriteti më i lartë vendimmarrës, por i janë dhënë Presidentit për t'iu deleguar po me kushtetutë Kryeministrit dhe ministrit të Mbrojtjes. Kështu, Kushtetuta përcakton Këshillin e Ministrave si autoriteti që “përcakton drejtimit kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore” dhe Kryeministrin si autoriteti që “koncepton dhe paraqet drejtimit kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore dhe përgjigjet për to”.²³ Kështu, Presidenti është veçse zbatues i këtyre politikave sepse në Kushtetutë nuk i jepet asnjë kompetencë propozuesi apo formuluesi politikash.*

Kompetenca më të forta të Presidentit sipas kushtetutës janë ato të emërimit dhe shkarkimit të Komandantit të Forcave të Armatosura, të komandantëve të forcave tokësore, detare dhe ajrore, emërimit të drejtorit të Shërbimit Informativ të Shtetit, kompetenca të cilat ai nuk mund t'i ushtrojë pa pasur një propozim formal nga Kryeministri. Por si do të demonstrohej dhe në praktikë në vitet që do të pasonin, këto kompetenca kanë më shumë peshë vetëm kur Kryeministri kërkon të shkarkojë ndonjë nga titullarët e sipërpërmendur. Vetëm me këto kompetenca dhe duke pasur parasysh faktin se me kushtetutën e re Presidenti nuk ka kompetencë për të iniciuar ligje, vendosja e Këshillit të Sigurimit Kombëtar (KSK) si organ këshillimor mund të konsiderohet si një recetë për dështim, pasi sfera e veprimit të tij ngushtohet mjaft nëse do ta krahasojmë me funksionet tipike të një autoriteti të tillë, siç u përmend në pjesën hyrëse të këtij studimi.

Këto paqartësi u manifestuan shumë shpejt kur, pothuajse në të njëjtën ditë menjëherë pas dekretimit të Kushtetutës, Presidenti iu drejtua Gjykatës Kushtetuese për të qartësuar statusin e Këshillit të Sigurimit Kombëtar, zëvendësimin e KM dhe rolin e tij si Komandant i Përgjithshëm

²² Constitution Watch, Albania Update, East European Constitutional Review, Volume 7, Number 3, Summer 1998.

²³ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 100 dhe 102.

*i FA, duke konsideruar se ekzistenca njëkohësisht e ligjit për KM dhe e Kushtetutës krijonin një situatë ligjore kontradiktore.*²⁴ *Gjykata Kushtetuese vendosi se dispozitat e ligjit që përcakton funksionet e KM nuk janë të zbatueshme dhe se në Kushtetutë “pranohet drejtimi unik i Forcave të Armatosura, duke u suprimuar Këshilli i Mbrojtjes si organ kolegjal e vendimor”.*²⁵ Tre muaj më vonë, parlamenti miratoi një ligj të ri ku përcaktoheshin kompetencat e Presidentit si *Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe Këshillit të Sigurimit Kombëtar*. Ligji rikonfirmonte Presidentin si Komandant i Përgjithshëm i FA në kohë paqeje dhe në kohë lufte, i cili e ushtron këtë funksionon nëpërmjet Kryeministrit dhe ministrit të Mbrojtjes, si dhe kompetencat emëruese të sanksionuara në kushtetutë. Si *Komandant i Përgjithshëm i FA, Presidenti vazhdonte të kishte edhe me këtë ligj kompetenca të ngjashme me ato të mëparshmet, si:* miratimi i planit operativ strategjik të mbrojtjes dhe strukturës organizative të FA, emërimi i shefit të Shtabit të Përgjithshëm, dhënia e masave disiplinore për gjeneralët, vendosja e shkallëve të gatishmërisë, vendimi për përdorimin e FA në operacione ushtarake, të drejtën për t’i propozuar Kuvendit shpalljen e gjendjes së luftës etj.²⁶ Roli i KSK u ripërcaktua në përputhje me kushtetutën si organ këshillimor i Presidentit të Republikës në fushën e sigurisë kombëtare me detyrë “për të ndihmuar atë në drejtimin, organizimin dhe mobilizimin e burimeve njerëzore dhe materiale për sigurimin kombëtar të vendit”.²⁷

Formulimi i detyrës së KSK, e cila ndryshon nga formulimi i detyrës së KM vetëm se në vend të “mbrojtjes së vendit” përcakton si objektiv “sigurimin kombëtar” tregon në fakt evoluimin e mjedisit dhe konceptit të sigurisë, i cili kishte marrë dimension më të gjerë se sa mbrojtja e integritetit të vendit. Por përveç se ligji i jep kompetenca tepër të zbehta KSK, “diskuton dhe jep mendime”, fokusi i tyre përsëri vazhdon të jetë

²⁴ Constitutional Watch: Albania Update, East European Constitutional Review, Volume 8, Numbers 1-2, Winter-Spring 1999.

²⁵ Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 77, datë 31.12.1998. Me objekt interpretimin e nenit 178, pika 1, të Kushtetutës në lidhje me zbatimin e ligjit nr. 7528, datë 11.12.1991, “Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura”.

²⁶ Ligji nr. 8467, datë 31.3.1999, “Për kompetencat e Presidentit të Republikës si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe të Këshillit të Sigurimit Kombëtar”, Neni 8.

²⁷ Ligji nr. 8467, datë 31.3.1999, Neni 7.

me orientim pothuajse tërësisht ushtarak.²⁸ Përbërja e KSK ndryshoi duke e rritur numrin e institucioneve të përfshira (Shih tabelën 1).

Strategjia e Sigurisë Kombëtare e miratuar në janar të vitit 2000, në kapitullin ku përcakton përgjegjësitë kushtetuese të udhëheqjes strategjike të sigurimit, përcakton Presidentin e Republikës si “funktionari më i lartë përgjegjës për realizimin e misionit, parimeve e objektivave të sigurimit të vendit dhe mbrojtjen e zhvillimin e interesave kombëtare” dhe për herë të parë shfaqet si detyrë kryesore e KSK “formulimi dhe miratimi i strategjisë së sigurimit të Republikës së Shqipërisë, të cilën e paraqet për miratim në parim në Kuvend”. Këshilli i Ministrave përcaktohet si përgjegjës për zbatimin e strategjisë së sigurimit dhe përcaktues i drejtimeve kryesore të politikës së sigurimit, të cilat i parashton në KSK. Ndërsa Kryeministri përcaktohet si autoriteti që “koncepton dhe paraqet drejtimet kryesore të politikës së sigurimit dhe siguron bashkërendimin e zbatimit e tyre në përputhje me ligjet dhe Kushtetutën”.²⁹

Kompetencat e Presidentit dhe të KSK u ripërcaktuan përsëri në tetor të vitit 2000 me ligjin për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të FA, i cili e shfuqizoi ligjin për *kompetencat e Presidentit si Komandant i Përgjithshëm i FA dhe të KSK*. Në këtë ligj u përcaktuan në mënyrë të harmonizuar kompetencat e pushteteve dhe autoriteteve të komandimit dhe të drejtimit strategjik për FA. KSK në këtë ligj përcaktohet si ndihmës i Presidentit në çështje të sigurisë dhe të mbrojtjes së vendit dhe që “diskuton dhe jep mendime për çështje të politikës së sigurimit, të politikës së mbrojtjes, të armëkontrollit dhe për të gjitha çështjet e sigurisë e të mbrojtjes”.³⁰

Dokumenti nuk përcakton se kush është mekanizmi që siguron se “diskutimet dhe mendimet” e hedhura në KSK të bëhen pjesë e procesit të vendimmarrjes për çështje të sigurisë kombëtare, por që roli i KSK ka qenë i parëndësishëm është e dukshme po të shohim se gjatë mandatit të tij deri në vitin 2002, Presidenti e ka mbledhur këshillin vetëm dy herë.³¹

²⁸ Ligji nr. 8467, datë 31.3.1999, Neni 8.

²⁹ Ligji nr. 8572, datë 27.1.2000, “Për Miratimin e Dokumentit të Strategjisë së Sigurimit të Republikës së Shqipërisë” (33-34).

³⁰ Ligji nr. 8671, datë 26.10.2000, “Për Pushtetet dhe Autoritetet e Komandimit e të Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, Neni 13.

³¹ Sipas të dhënave të mara zyrtarisht mbi kalendarin e mbledhjeve të KSK nga zyra e Presidentit të Republikës kërkuar për qëllime të këtij studimi, KSK është mbledhur një herë më datë 14.11.1998, dhe një herë më datë 03.04.1999.

Me zgjedhjen e Presidentit me konsensus të gjerë në vitin 2002 u duk sikur u krijua një klimë më e përshtatshme bashkëpunimi politik dhe institucional. Në fjalën e tij të mbajtur në mbledhjen e *KPSK në gusht 2002*, Kryeministri do të deklaronte:

“Duke vlerësuar iniciativën e Presidentit të Republikës për të vënë në veprim edhe këshillin që ai drejton, të Sigurimit Kombëtar, ne po zhvillojmë sot mbledhjen e Komitetit Ndërministror të Politikave të Sigurimit Kombëtar për të bërë më të lartë analizën dhe vendimmarrjen që reflekton situatat dhe ritmet e reja të punës së institucioneve tona. Pra, kjo mbledhje i paraprin logjikshëm dhe unë kam bindjen që po e strukturojmë funksionimin e një procedure pune normale dhe demokratike bashkëpunimi, edhe për raste të tjera, kur ka organizma homologe që drejton Presidenti i Republikës, ku marrin pjesë anëtarë të qeverisë ose të institucioneve të tjera dhe që konvergojnë në veprime të bashkërenduara për qëllime prioritare, që ne i kemi në program dhe institucionet e tjera që janë angazhuar në lidhje me sigurimin kombëtar dhe detyrat e integritetit. Me këtë po konsolidojmë përfundimisht modelet e bashkëveprimit të institucioneve kushtetuese të shtetit shqiptar. Me respekt të plotë të parimit universal të balancave dhe ekuilibrave në funksionimin e pushteteve në një shoqëri demokratike. Duke pritur vlerësimet dhe mendimet tuaja rreth çështjeve që do të diskutohen besoj se do të arrijmë së bashku të formulojmë një dokument që do t’ia paraqesim edhe Presidentit të Republikës dhe Këshillit të Sigurimit Kombëtar, që ai drejton në këto funksione konvergjente.”³²

Në dukje, Presidenti i sapozgjedhur dhe Kryeministri, i cili edhe ai është rikthyer në këtë post pas dorëheqjes në vitin 1998, janë të prirur të sjellin një impuls të ri në këtë aspekt, duke lënë të kuptohet se arsyet e koordinimit të dobët deri në atë kohë kanë qenë voluntariste. Por nga ana tjetër, vihet në pah ekzistenca e dy autoriteteve koordinuese, të cilat paraqiten si të barabarta përballë njëra-tjetrës dhe nuk është e qartë se si realizohet koordinimi i tyre apo kush e ka fjalën e fundit.

Edhe pse legjislacioni i miratuar pas Kushtetutës së vitit 1998 i transferon shumë kompetenca Kryeministrit, i cili është *de facto* autoriteti

³² Nga fjala e Kryeministrit Ministër Fatos Nano mbajtur në mbledhjen e Komitetit Ndërministror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, 29 gusht 2002. Faqja zyrtare e Këshillit të Ministrave.

me fuqinë më të madhe vendimmarrëse, përsëri është e paqartë se si ai e ushtron këtë autoritet dhe si përfshihen vendimet e marra nga KSK dhe Presidenti.

Disa muaj më vonë, në janar 2003, parlamenti miraton ligjin për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave ku përveç të tjerave përcaktohen dhe kompetencat e Kryeministrit, i cili përveç kompetencave të parashikuara në Kushtetutë, me miratimin e Këshillit të Ministrave, mund të marrë përsipër edhe detyra të tjera.³³ Po kështu ky ligj krijoi dhe Komitetet Ndërmnistrore “si organe konsultative të Këshillit të Ministrave, ku diskutohen paraprakisht politikat, çështjet e rëndësishme të veprimtarisë ekzekutive, si dhe projektaktet e një rëndësie të veçantë”.³⁴ Këto komitete kryesohen nga Kryeministri dhe përbërja, fusha e veprimtarisë që shqyrtojnë, përcaktohen me urdhër të tij. Ne rregulloren e re të Këshillit të Ministrave të miratuar në vijim të këtij ligji, Komiteteve Ndërmnistrore u jepet një rol i rëndësishëm në procesin e formulimit të politikave,³⁵ por në rregullore nuk përmenden funksione të tjera që janë tipike për autoritete të koordinimit të sigurisë kombëtare.

Gjate periudhës 2002-2004 KPSK është mbledhur disa herë për të diskutuar dhe marrë vendime për çështje të ndryshme si përafrimi i legjislationit dhe dokumenteve për lëvizjen e lirë në zonën Shengen dhe masave konkrete për këtë;³⁶⁻³⁷ përforcimi i masave dhe kapaciteteve në luftën kundër terrorizmit,³⁸ koordinimi ndërinstytucional për të unifikuar qëndrimet në çështjet e politikës së jashtme për përfshirjen në strukturat euroatlantike;³⁹ miratimi i projektit përfundimtar të dokumentit të Strategjisë së Sigurisë.⁴⁰

³³ Ligji nr. 9000, datë 30.1.2003, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Ministrave”, Neni 2.

³⁴ Ibid, Neni 11

³⁵ VKM nr. 584, datë 28.8.2003, “Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”, Kreu V, Bashkërendimi i projektakteve.

³⁶ Mbledhja e Komitetit Ndërmnistror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 29.08.2002.

³⁷ Mbledhja e Komitetit Ndërmnistror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 28.01.2004.

³⁸ Mbledhje e Komitetit Ndërmnistror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 18.03.2003.

³⁹ Mbledhje e Komitetit Ndërmnistror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 10.06.2003.

⁴⁰ Mbledhje e Komitetit Ndërmnistror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 16.04.2004.

Megjithatë, edhe sipas raporteve ndërkombëtare për përmirësimin e qeverisjes, zyra e Kryeministrit paraqitet e fragmentuar nga ana organizative, me ndarje detyrash midis kabinetit politik dhe njërive administrative në varësi të Sekretarit të Përgjithshëm, të cilat nuk funksionojnë konform praktikave më të mira dhe të paafta për të garantuar një përfaqje koherente në mbështetje të aktivitetit kolektiv të Këshillit të Ministrave.⁴¹

Animi gradual i peshores së vendimmarrjes në anën e Kryeministrit është i dukshëm, megjithëse Presidenti gjatë kësaj kohe është më aktiv dhe përpiqet të vërë në efikasitet KSK, të paktën duke e mbledhur atë më shpesh dhe më rregullisht.⁴² Rishikimi i Strategjisë së Sigurisë Kombëtare në nëntor të vitit 2004 solli një riformulim të ri të roleve të autoriteteve vendimmarrëse dhe koordinimit të tyre. Përveçse “koncepton dhe paraqet drejtimet kryesore të politikës së sigurimit dhe siguron bashkërendimin e zbatimit të tyre në përputhje me ligjet dhe Kushtetutën” Kryeministri sipas këtij dokumenti ka dhe kompetencën për të iniciuar rishikimin e strategjisë së sigurisë brenda një periudhe jo më vonë se tre vjet nga data e miratimit të saj. Po kështu strategjia e re ngarkon Kryeministrin me detyrën për të krijuar dhe drejtuar Komitetin e Politikave të Sigurimit Kombëtar.⁴³

Edhe në këtë rast nuk është e qartë nëse ka pasur një pozicionim të KSK dhe Presidentit lidhur me këto ndryshime pasi sipas strategjisë ekzistuese të sigurisë formulimi dhe miratimi i strategjisë ishte detyrë e KSK. Vetë KSK ripërcaktohet si organ këshillues i Presidentit për çështje të sigurisë dhe mbrojtjes së vendit, si dhe të drejtimit, organizimit dhe mobilizimit të burimeve njerëzore dhe materiale në dobi të sigurisë dhe të mbrojtjes së vendit. Përbërja ndryshoi përsëri me largimin e ministrit të Ekonomisë dhe përfshirjen e drejtorit të Përgjithshëm të Policisë (Shih tabelën 1).⁴⁴

⁴¹ ‘Albania: Policy-Making and Coordination Assessment. June 2006’, SIGMA Support for Improvement in Governance and Management

⁴²Sipas të dhënave të marra zyrtarisht mbi kalendarin e mbledhjeve të KSK nga zyra e Presidentit të Republikës kërkuar për qëllime të këtij studimi, KSK është mbledhur dhjetë herë nën drejtimin e Presidentit Moisiu gjatë periudhës korrik 2002 - korrik 2007.

⁴³ Ligji nr. 9322, datë 25.11.2004, “Për Miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të Republikës së Shqipërisë”.

⁴⁴ *Ibid.*

KM 1991	KSK 1999	KSK 2004*
1. Presidenti	1. Presidenti	1. Presidenti
2. Kryetari i Kuvendit Popullor	2. Kryetari i Kuvendit	2. Kryetari i Kuvendit
3. Kryeministri	3. Kryeministri	3. Kryeministri
4. Ministri i Mbrojtjes	4. Ministri i Mbrojtjes	4. Ministri i Punëve
5. Ministri i Brendshëm	5. Ministri i Punëve të Jashtme	të Jashtme
		5. Ministri i Mbrojtjes
6. Ministri i Transporteve	6. Ministri i Rendit Publik	6. Ministri i Rendit Publik*
7. Ministri i Ekonomisë	7. Ministri i Ekonomisë dhe Privatizimit	7. Ministri i Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit
8. Drejtori i Shërbimit Informativ Kombëtar	8. Ministri i Financave	8. Ministri i Financave
9. Shefi i Shtabit të Përgjithshëm	9. Ministri i Punëve Publike dhe Transporteve	9. Ministri i Transporteve dhe Telekomunikacionit
	10. Ministri i Pushtetit Lokal	10. Shefi i Shtabit të Përgjithshëm
	11. Ministri i Shëndetësisë	11. Drejtori i Shërbimit Informativ të Shtetit
	12. Drejtori i Shërbimit Informativ të Shtetit	12. Drejtori i Përgjithshëm i Policisë
	13. Shefi i Shtabit të Përgjithshëm	

Tabela 1: Përbërja e Këshillit të Mbrojtjes dhe Këshillit të Sigurimit Kombëtar

Rotacioni politik dhe ardhja e mazhorancës së re në vitin 2005 nuk solli ndonjë ndryshim në përmirësimin apo reformimin e autoriteteve koordinuese. KSK vazhdoi të mblidhej dy herë në vit për periudhën deri në zgjedhjet presidenciale në korrik 2007, gjë që më shumë se sa prirje e këshillit për të hyrë në një rrjedhë normale dhe të institucionalizuar funksionimi rezulton të jetë më shumë interesim dhe nxitje individuale e Presidentit Moisiu. Pas zgjedhjes së Presidentit të ri, KSK është mbledhur një herë në shtator të vitit 2007 për të diskutuar për situatën në Kosovë dhe rajon dhe një herë tjetër në mars 2008 për të analizuar ngjarjen e Gërdecit.⁴⁵ Pra, nga katërmbëdhjetë mbledhje që KSK ka bërë që nga

* Përbërja e vitit 2004 vazhdon të jetë e vlefshme edhe aktualisht

* Ministri i Rendit Publik pas vitit 2005 është ministër i Brendshëm dhe i Pushtetit Lokal

⁴⁵ Sipas të dhënave të marra zyrtarisht mbi kalendarin e mbledhjeve të KSK nga zyra e Presidentit të Republikës kërkuar për qëllime të këtij studimi.

krijimi me Kushtetutën e vitit 1998 dhe deri më sot, dhjetë janë drejtuar nga Presidenti Moisiu.

Edhe pas vitit 2005 koordinimi ndërmjet ministrive të ndryshme, por edhe ndërmjet KSK dhe Këshillit të Ministrave ka vazhduar të jetë i dobët. Megjithëse nevoja e koordinimit ka qenë refren i disa mbledhjeve të KPSK, në fakt ka ngelur vetëm në nivelin e retorikës. Krijimi i një strukture të përhershme në Këshillin e Ministrave për t'u marrë me çështje të sigurisë kombëtare nuk ka arritur të konkretizohet. Ngjarja e Gërdecit u duk sikur e solli përsëri në krye të prioritetëve të Kryeministrit këtë çështje kur deklaronte se:

*“Pranë Këshillit të Ministrave do të krijohet një departament që do të koordinojë punën e të gjitha agjencive që merren me problemin e sigurisë, ku përfshihen SHISH, Garda e Republikës, Policia, Tatimet, Doganat, Shërbimi i Ushtrisë, Policia Ushtarake dhe inspektorate të tjera. Ky model ekziston në shumë vende dhe mundet që ky komitet, i cili përcaktohet me ligj, të marrë atributet e një kolegji, që të shqyrtojë periodikisht problemet e sigurisë së vendit”.*⁴⁶

Megjithëse ka kaluar një vit e gjysmë, nuk ka akoma një ligj apo strukturë të tillë. Për arsye të prioritetëve integruese të vendit ka një mbivendosje të çështjeve të sigurisë kombëtare dhe të integritit, gjë që shihet nga axhenda e diskutimeve e komiteteve ndërministrorë respektive.⁴⁷

Po kështu, ka një vazhdimësi të vizionit të mazhorancës paraardhëse për sa i përket formatit të koordinimit dhe peshës së vendimmarrjes së autoriteteve koordinuese. Megjithëse nuk ka akoma një strategji të re të sigurisë kombëtare të miratuar nga mazhoranca aktuale, *formati i autoriteteve, i kompetencave dhe i strukturave koordinuese sipas strategjisë ushtarake të vitit 2007, është po ai i përcaktuar në strategjinë e sigurisë kombëtare të vitit 2004, përveç se në strategjinë ushtarake nuk risanksionohet kompetenca e Kryeministrit për të iniciuar rishikimin e strategjisë së sigurisë kombëtare.*⁴⁸

⁴⁶ Armand Maho, “Berisha: Një departament pranë qeverisë për të koordinuar agjencitë e sigurisë”, Gazeta “Tema”, 5 qershor 2008.

⁴⁷ Mbledhja e Komitetit Ndërministror për Integritimin në NATO, datë 16.06.2008.

⁴⁸ *Ligji nr. 9858, datë 27.12.2007, “Për miratimin e strategjisë ushtarake të Republikës së Shqipërisë”.*

Kryeministri e realizon koordinimin nëpërmjet këshilltarëve, të cilët e këshillojnë për çështje të sigurisë dhe të integritetit dhe po të heqësh deklaratat duket se është i kënaqur me këtë format. Dobësia e dallueshme e kësaj forme organizimi nga pikëpamja institucionale është se kur ndryshon Kryeministri, memoria institucionale dhe eksperiencia e vërtetë humbasin dhe nuk ka vazhdimësi të qëndrueshme në qendrën e qeverisjes për të këshilluar për çështje të politikave të sigurisë, pasi ky funksion është i kufizuar te këshilltarët politikë të Kryeministrit të cilët ndryshojnë pas çdo ndryshimi të qeverisë.⁴⁹

Edhe anëtarësimi në NATO, i cili mund të sillte presion të ri për nevojën e koordinimit më të mirë ndërinstitucional, jo vetëm që nuk ka sjellë ndonjë zhvillim të ri deri tani, por këto marrëdhënie të komplikuar nuk shihen si ndonjë problem i madh nga NATO, por më tepër shihen si karakteristikë për rajonin në përgjithësi.⁵⁰

Konkluzione

Është e qartë se evoluimi i SVSK në Shqipëri është rezultat i kombinimit të ndryshimeve të sistemit politik, institucioneve të trashëguara nga e kaluara, vizioni, filozofia politike dhe mënyra e qeverisjes dhe sjelljes së aktorëve të ndryshëm politikv, por edhe ndryshimet e konceptit të sigurisë.

Nga pikëpamja institucionale duket se modeli më i mirë i aplikuar në Shqipëri është ai i rregulluar nga *ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese*, por duke qenë se vetë esenca e autoriteteve koordinuese është pjesëmarrja, roli i fortë i Presidentit dhe dobësia e aktorëve të tjerë politikë bëri që kjo eksperiencë të mos rezultonte efektive. Nisur nga *vendosja si strukturë koordinuese nën drejtimin e Presidentit, i cili ishte dhe kryetari de facto i ekzekutivit dhe me kompetenca kushtetuese për iniciativë ligjore, mund të thuhet se KM ishte i mirëpozicionuar në ciklin e politikave*⁵¹ për të

⁴⁹ Albania: Policy-Making and Co-ordination Assessment. May 2009', SIGMA Support for Improvement in Governance and Management.

⁵⁰ Pietz, Tobias and Marc Remillard, 'Defense Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia', Bonn International Centre for Conversion, 2006.

⁵¹ James E. Skok, 'Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration', Public Administration Review, Vol. 55, 1995.

kryer funksionet tipike të një strukture të tillë.⁵² Duke qenë një proces kompleks, në ciklin e politikave marrin pjesë aktorë të shumtë, si: ministra parlamentarë, nëpunës civilë, sektori privat, shoqëria civile, media etj., të cilët përpiqen të influencojnë njëri-tjetrin në arritjen e një rezultati të balancuar. Pra, parë nga ky këndvështrim teorik kjo strukturë koordinuese ishte e rregulluar mirë nga ana normative, por empirikisht duke konsideruar se shumica e aktorëve të tjerë ishin të dobët vendimet për politikën e sigurisë janë marrë jo në mënyrë ciklike, por vertikale nga lart-poshtë. Veçanërisht mund të përmendet roli i dobët i parlamentit, i cili nuk kishte gjithsesi fuqi mbikëqyrëse mbi Presidentin, por edhe shoqërisë civile dhe medias.

Një aspekt negativ me pasoja dhe të mëvonshme i kësaj eksperiencë ishte se u krijua precedenti për një rol të dobët të parlamentit dhe mbikëqyrjes parlamentare por edhe përjashtimi i aktorëve të tjerë si media dhe shoqëria civile. Eksperiencë tjetër negative ishte dhe fragmentimi konceptit të koordinimit midis dy institucioneve: Presidentit dhe Kryeministrit, fragmentim i cili vazhdon edhe sot.

Modeli i parashikuar nga Kushtetuta e vitit 1998 në vend që ta përmirësonte e dobësoi dhe e bëri më të komplikuar koordinimin. Një nga dobësitë e Kushtetutës është se e identifikon konceptin e sigurisë me Forcat e Armatosura dhe ka bërë rregullimin e dispozitave për kompetencat e Presidentit dhe Këshillit të Sigurimit Kombëtar bazuar mbi këtë koncept. Po kështu ka ngelur e papërcaktuar mënyra se si vendimet e Presidentit dhe KSK përfshihen në vendimmarrje për politika apo në zbatimin ose artikullimin e tyre.

Tentativat e mëvonshme për të rregulluar me ligje hapësirat kushtetuese e kanë bërë koordinimin viktimë të sfidave dhe përplasjeve politike, të cilat gjithnjë e më tepër kanë pasur prirje për t'i dhënë kompetenca të mëtejshme Kryeministrit dhe Këshillit të Ministrave, duke e bërë KSK më shumë një problem se sa zgjidhje. Kështu, koordinimi për çështje të sigurisë kombëtare në qendrën e qeverisjes vazhdon të jetë i dobët, spontan dhe i politizuar.

Krijimi i një autoriteti të vetëm të sigurisë kombëtare është një detyrë komplekse dhe e vështirë. Që të realizohet me sukses një gjë e tillë duhet që të gjithë palët e përfshira të shohin përfitimin e tyre në këtë iniciativë

⁵² Teorikisht cikli i politikave nënkupton procesin që përfshin: (a) identifikimin e problemit dhe propozimin, (b) formulimin e politikave, (c) miratimin, (d) zbatimin, (e) vlerësimin

dhe të ofrojnë mbështetjen e tyre.⁵³ Në stadin aktual nuk mungon as eksperiencia vendase, e cila në rastin më të mirë mund të shërbente për të mësuar nga gabimet, por as edhe praktikat më të mira të vendeve me struktura koordinuese të suksesshme.

Rekomandime

Si duket edhe nga dështimet e sistemit tonë aktual, por edhe nga eksperiencat e vendeve të tjera, është i nevojshëm krijimi i një organizmi të vetëm dhe i një strukture të përhershme mbështetëse pranë ekzekutivit. Ky organizëm:

- do të bënte të mundur një koordinim më të mirë të institucioneve që kanë rol në sferën e sigurisë;
- do të bënte vlerësim më koherent dhe të detajuar të kërcënimeve ndaj sigurisë kombëtare;
- do të ndihmonte lidhshimin e vendit për formulimin dhe farkëtimin e politikës së jashtme dhe të mbrojtjes,
- do të koordinonte aktivitetin e organizmave të përfshirë në menaxhimin e krizave;
- do të krijonte edhe vazhdimësi në ndjekjen e politikave pasi do t'i mbijetonte rotacioneve të mazhorancave.

Problematik paraqitet fakti se tradicionalisht kjo strukturë është drejtuar nga Presidenti, dhe siç u tha është rezultat i traditës sonë institucionale, por edhe i modelit presidencial të SHBA-së, vend i cili e solli për herë të parë këtë eksperiencë.

Kështu që krijimi i kësaj strukture duhet të paraprihet nga reforma legislative që të sigurojnë që Kryeministri të jetë në qendër të procesit, pasi si drejtues i Këshillit të Ministrave ai është në gjendje që të realizojë dhe një veprim më të organizuar kolektiv. Një skemë e tillë është në përputhje të plotë edhe me parimet kushtetuese të republikës sonë parlamentare dhe bën të mundur mbikëqyrjen parlamentare, pasi vetë ekzekutivi është subjekt i kësaj mbikëqyrje.

Struktura mbështetëse e këtij autoriteti, e krijuar pranë ekzekutivit, do të përmbante ushtarakë, diplomatë, zyrtarë të lartë të shërbimeve, specialistë dhe teknokratë. Kjo përbërje mikse do të ndihmonte në krijimin

⁵³ John E. Tedstrom, 'Establishing a National Security Council: Lessons for the Federal Republic of Yugoslavia', DCAF Working Paper Series - No.15, Geneva, April 2002.

e një kulture civilo-ushtarake dhe do të shërbente si bazë për zgjidhje të çështjeve të sigurisë në mënyrë konsensuale dhe elastike dhe në përputhje me mjedisin kompleks të sigurisë.

Në këtë kontekst do të kishte një rol konkret edhe për këshilltarin për sigurinë kombëtare të Kryeministrit, pasi ai do të shërbente si instrument për të penguar, si krijimin e një institucioni me influencë përtej parashikimeve ligjore, ashtu edhe shmangien e konflikteve dhe rivaliteteve ndërinstitucionale brenda strukturës. Megjithëse nuk mund të thuhet se ka një model të përcaktuar, në vija të përgjithshme kjo strukturë mund të përmbante këta elementë:⁵⁴

- Një sekretariat administrativ
- Një njësi planifikimi strategjik
- Një qendër menaxhimi krizash
- Një njësi koordinimi të shërbimeve informative
- Një njësi përgjegjëse për diplomacinë publike

Sfidë për krijimin e një strukture të tillë është se ajo duhet të jetë e vogël, e realizueshme dhe elastike, në mënyrë që të mos rrezikojë të zëvendësojë institucionet ekzistuese, por t'i ndihmojë dhe koordinojë ato. Problematik mund të paraqitet fakti se nëse nuk ekziston vullneti politik për ta ruajtur këtë strukturë nga influencimi i tepruar, Kryeministri mund të ndërhyjë dhe ta manipulojë atë duke e kthyer në një instrument në favor të tij. Po kështu, sfidues mund të jetë edhe krijimi i balancave të duhura midis ekspertëve të fushave të ndryshme, por edhe midis stafit politik dhe teknokratik.

⁵⁴ Andrew N. Liaropoulos, 'The Institutional Dimension of Greek Security Policy: Is there a Need for a National Security Council?' NATIONAL SECURITY AND THE FUTURE 3 (9) 2008.

RRETH ZHVILLIMIT TË KONCEPTIT TË SIGURISË KOMBËTARE

Dokument politikash

Përgatitën: MA. Enri Hide , MA. Geron Kamberi, MA. Besnik Baka

1. HYRJE

Rishikimi periodik i dokumentit themelor të sigurisë së Republikës së Shqipërisë - Strategjia Kombëtare e Sigurisë - është i nevojshëm, madje i detyrueshëm ligjërish për aktorët kryesorë politikë e institucionale të vendit. Ky rishqyrtim ka të bëjë pikësisht me faktin që strategjia e vjetër kombëtare e sigurisë, që daton prej vitit 2004¹, nuk përshtatet më me realitetin e sotëm shqiptar, rajonal e ndërkombëtar pas integritit të Shqipërisë në Organizatën e Atlantikut të Veriut (duke u bërë pjesë institucionale dhe strukturore e paradigmes euroatlantike të sigurisë), pavarësisht së Kosovës në vitin 19 shkurt 2008 (që ka rikonfiguruar ravijëzimet gjeopolitike të Ballkanit) dhe rikonfigurimit të qartë të sistemit ndërkombëtar. Në këtë kontekst kjo strategji duhet parë përtej kërcënimeve tradicionale shtetërore dhe atyre jo shtetërore si terrorizmi, drejt problemeve me natyrë më gjithëpërfshirëse, si demokratizimi, shtetet e dobëta, degradimi i mjedisit global etj.

Ky proces rishikimi që duhet të fillojë pa humbur kohë nga qeveria aktuale shqiptare e dalë pas zgjedhjeve të 28 qershorit 2009, bëhet edhe më i domosdoshëm pas aplikimit për anëtarësim në Bashkimin Europian, çka ndikon në mënyrë të pashmangshme si në realitetin gjeopolitik të Ballkanit Perëndimor, ashtu dhe në fushën ekonomiko-kulturore sepse

¹ Miratuar me ligj në nëntor 2004.

prek stabilitetin e rajonit dhe përshpejtimin e proceseve integruese të tij. Analiza strategjike mund të kalojë tashmë nga aspekte tradicionale ose “gjysmë tradicionale” të strategjisë së sigurisë, në aspektet e reja, sidomos në fushën e (gjeo-)ekonomisë, duke shfaqur potencial më të lartë stabiliteti dhe mundësi më të mëdha bashkëpunimi ndërkufitar dhe investimesh të huaja. Prandaj, diplomacia jonë, bazuar në një prej dokumenteve themelore të politikës sonë të jashtme, si strategjia e ardhshme kombëtare e sigurisë, duhet të orientohet edhe më shumë drejt fushës ekonomike dhe pragmatiste, duke identifikuar aleanca konkrete, duke klasifikuar në mënyrën e duhur prioritetet, duke marrë parasysh realitetin dhe pozicionin tonë gjeostrategjik dhe, eventualisht, gjeoekonomik, në funksion të qëllimeve kombëtare, sikundër ato përcaktohen nga vetë strategjia.

2. KUADRI TEORIK I KONCEPTIT TË SIGURISË DHE I STRATEGJISË SË SIGURISË KOMBËTARE

Politika e sigurisë kombëtare është një dokument që përshkruan mënyrën e realizimit të qëllimeve që vendos një shtet në politikën e tij të brendshme dhe të jashtme, në funksion të garantimit të sigurisë shtetërore dhe për rrjedhojë, edhe asaj individuale të qytetarëve të tij.

Ky përkufizim dinamik dhe aspak normativ, kërkon **së pari** përcaktimin e qartë të konceptit të sigurisë në vetvete, çka mund të realizohet në një moment të parë teorik vetëm duke e diferencuar atë në nivelin e sigurisë njerëzore, shtetërore dhe ndërkombëtare. **Së dyti**, ai kërkon shpalljen e qëllimeve të një shteti-komb në përputhje me resurset gjeografike, ekonomike, shoqërore, politike, ushtarake, kulturore etj. që disponon një shoqëri. **Së treti**, që kjo politikë të marrë trajtë të plotë, ajo ka nevojë për identifikimin dhe formulimin e një strategjie kombëtare në funksion të përmbushjes së qëllimeve të përcaktuara dhe në përputhje me resurset e disponueshme.

2.1 Konceptualizimi i sigurisë

Koncepti i sigurisë kombëtare vazhdon të përkufizohet si shmangie e përballim i rreziqeve të brendshme e të jashtme ndaj shtetit, përmes përdorimit të mjeteve politike, ekonomike, ushtarake si edhe ushtrimit të diplomacisë. Në këtë kuadër brenda politikës së sigurisë kombëtare

përfshihen masat e marra që garantojnë: përdorimin e diplomacisë për të ndërtuar marrëdhënie të qëndrueshme me shtete aleate dhe për të izoluar kërcënimet e mundshme; fuqizimin e ekonomisë kombëtare për të përballuar konkurrencën e për të mbështetur mbarëvajtjen e politikave e institucioneve të sigurisë; mirëfunksionimin e Forcave të Armatosura; zbatimin e masave për mbrojtjen civile dhe përgatitjen ndaj situatave të papritura e me rrezik (duke përfshirë edhe legjislacionin kundër terrorizmit); sigurimin e infrastrukturës kritike; apo edhe përdorimin e shërbimeve inteligjente për të grumbulluar informacion dhe parandaluar e shmangur rreziqet e mundshme.

Koncepti i sigurisë kombëtare është relativisht i ri dhe i përket periudhës pas Luftës së Dytë Botërore. Ai u përdor së pari në SHBA dhe në njëfarë mënyre zëvendësoi konceptet e tjera të deriatëhershme që përshkruanin luftën e shteteve për të përballuar kërcënimet e ndryshme që vinin nga brenda apo jashtë vendit. Siguria kombëtare u shndërrua në një parim zyrtarisht udhëheqës të politikës së jashtme të SHBA-së kur senati amerikan miratoi Aktin e Sigurisë Kombëtare/National Security Act më 1947, i cili më pas u nënshkrua më 26 korrik 1947 edhe nga presidenti amerikan Harry S. Truman.

Në këtë periudhë, e cila përkoji edhe me zhvillimin e Luftës së Ftohtë, koncepti i politikës së sigurisë kombëtare u shndërrua në një instrument të rëndësishëm që përcaktoi në mënyrë thelbësore qasjen e shteteve të ndryshme ndaj mënyrave e mjeteve për të ofruar siguri për vendet e qytetarët e tyre. Përgjatë politikave e strategjive të sigurisë kombëtare të çdo vendi u zhvilluan më tej konceptet dhe organizatat e sigurisë e mbrojtjes kolektive si OSBE, Këshilli i Europës, NATO apo Traktati i Varshavës (e shpërbërë më 1991), të cilat ushtruan dhe vazhdojnë të ushtrojnë ndikim në mjedisin lokal e ndërkombëtar të sigurisë.

Elementët përbërës të sigurisë kombëtare në tërësi ndryshojnë nga vendi në vend dhe shpesh janë debat i qasjeve teorike dhe diskutimeve akademike apo publike. Ndërkohë në shumë vende europiane koncepti i *sigurisë kombëtare* në përgjithësi përfshin *sigurinë shtetërore, sociale dhe njerëzore*, pavarësisht se përkufizimet mund të ndryshojnë pak a shumë për secilën prej tyre. Gjatë periudhës së Luftës së Ftohtë shumë vende e shikonin “sigurinë kombëtare” si një sinonim “të mbrojtjes kombëtare”. Tashmë që ky koncept ka ndryshuar prej vitesh, qasja ndaj sigurisë kombëtare parashikon një këndvështrim gjithëpërfshirës të të gjithë elementëve që ndikojnë në një mjedis të sigurt brenda dhe jashtë vendit.

Në përputhje edhe me terminologjinë e përdorur së fundmi në Strategjinë e Sigurisë së BE-së, konceptin e sigurisë kombëtare e kemi ndërlidhur me 3 elementët e tij të domosdoshëm duke i dhënë një kuptim sa më praktik e të përdorshëm gjatë shqyrtimit të politikave e strategjive që lidhen me të. Në këtë mënyrë, siguria kombëtare duhet të përfshijë:

- *Sigurinë shtetërore*: sovranitetin dhe integritetin territorial
- *Sigurinë sociale*: mbrojtja e popullsisë dhe e funksioneve jetësore publike apo infrastrukture nga faktorët njerëzorë apo natyrorë.
- *Siguria njerëzore*: garantimi dhe mbrojtja e të drejtave njerëzore të individëve apo grupeve të njerëzve, veçanërisht e drejta e tyre për jetën dhe përmbushja e nevojave bazë jetësore.

Përcaktimi i objektivave dhe qëllimeve në fushën e sigurisë kombëtare vazhdon të konsiderohet një proces thellësisht politik. Për këtë arsye vendimmarrësit duhet të marrin parasysh të gjithë faktorët, qofshin këta lokalë, ndërkombëtarë sikurse edhe mënyrën sesi përthyhen interesat kombëtare në lidhje me një koncept sa më të gjerë sigurie. Kjo është një ndër arsyet kryesore që hartimi i strategjisë së sigurisë kombëtare kalon përmes vlerësimit të kujdesshëm të “burimeve”, si edhe instrumenteve e mjeteve të domosdoshme për realizimin e saj në praktikë.

Ndërlidhja mes qëllimeve, objektiva e mjeteve për realizimin e tyre duhet të përbëjë shtyllën kurrizore të procesit të hartimit të një strategjie të sigurisë kombëtare. Në tërësi shtrohet pyetja se çfarë duhet të përfshijë një strategji e sigurisë kombëtare. Elementët e përbashkët në çdo strategji të sigurisë kombëtare përfshijnë më së shumti: a) përfytyrimin e një vendi për sigurinë, b) interesat dhe objektivat, c) natyrën e mjedisit të sigurisë, d) rreziqet, sfidat dhe kërcënimet, e) instrumentet dhe mekanizmat, f) rolet dhe përgjegjësitë e institucioneve të sigurisë, g) burimet e nevojshme financiare e njerëzore, h) ndikimin e marrëdhënieve ndërkombëtare në nivel dypalësh e shumëpalësh.

Nevoja e çdo vendi për hartimin e një Strategjie të Sigurisë Kombëtare buron nga një sërë elementesh, ku më të rëndësishëm mund të rendisim: a) realizimin e një dokumenti sa më gjithëpërfshirës që përcakton një vizion të përbashkët për sigurinë; b) identifikimin si mjet për të ndërtuar një konsensus sa më të gjerë ku përfshihet edhe mbështetja e opinionit publik; c) përcaktimin e një analize të thelluar për rreziqet, sfidat e kërcënimet në fushën e sigurisë; d) përfshirjen e të gjithë kontributeve nga aktorët dhe faktorët në këtë fushë; e) krijimin e bazës së nevojshme për llogaridhënie e përgjegjshmëri politike; f) forcimin e besimit dhe

gatishmërisë për bashkëpunim rajonal e ndërkombëtar duke dëshmuar transparencë ndaj objektivave e qëllimeve për sigurinë.

Termi “siguri njerëzore”, që përdoret në këtë studim, i referohet më së shumti përkufizimit që ndeshet në Raportin e Zhvillimit Njerëzor (Human Development Report 1994) i vitit 1994 nga UNDP. Dr. Mahbub u Haq, i cili e përdori i pari këtë koncept në raportin e mësipërm, e zgjeroi më tej nocionin e sigurisë globale duke përfshirë në të 7 fusha të ndryshme që cenojnë drejtpërdrejtë sigurinë. Ato janë: *siguria ekonomike, ushqimore, shëndetësore, mjedisore, individuale, komunitare dhe politike*. Në rastin e përbërësve të sigurisë njerëzore, shpesh vihet re edhe një dallim terminologjik mes përdorimit të konceptit *siguri vs garanci*, p.sh. parapëlqehet termi garanci rrugore, ushqimore ndërtimore sesa siguri), çka normalisht nuk i përfshin drejtpërdrejt këta elementë si pjesë e sigurisë kombëtare, por njih rëndësinë e tyre si pjesë e politikave për mbrojtjen e popullatës.²

Koncepti i *sigurisë njerëzore* është një model analize që po merr një rëndësi gjithnjë në rritje për t’iu përgjigjur sfidave globale dhe që përpiket të tejkalojë në mënyrë të dukshme nocionin tradicional të sigurisë kombëtare që kishte në qendër të tij më së shumti shtetin në vetvete.³ Vënia e njeriut në qendër të konceptit të sigurisë e rrit në mënyrë të dukshme fushën e veprimtarisë së sektorit të sigurisë, duke u shndërruar në këtë mënyrë në shtyllën kryesore të çdo strategjie të sigurisë kombëtare. Ky koncept që filloi të marrë hov edhe në hartimin e politikave e strategjive të sigurisë veçanërisht pas përfundimit të Luftës së Ftohtë, dëshmon se po e kapërcen edhe paqartësinë teorike që haset mes studiuesve të ndryshëm.

² Keith Krause Drejt një axhende praktike të sigurisë njerëzore, Çështje të Sigurisë/Security Issues, Revistë e Përtremuajshme , Nr. 7 , Botim i IDN (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim) , Tiranë, 2008, faqe 56.

³ Gary King & Christopher J. L. Murray Rikonsiderimi i sigurisë njerëzore (I) Çështje të Sigurisë/Security Issues, Revistë e Përtremuajshme, Nr. 3, Botim i IDN (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim), Tiranë, 2007, faqe 24-50; Gary King & Christopher J. L. Murray Rikonsiderimi i sigurisë njerëzore (II) Çështje të Sigurisë/Security Issues, Revistë e Përtremuajshme, Nr. 4, Botim i IDN (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim), Tiranë, 2007, faqe 67-88.

Ashtu si përmendëm edhe më lart për shumë vite nocioni i sigurisë ishte ngushtësisht dhe ekskluzivisht i lidhur me institucionet dhe autoritetin shtetëror. Në përgjithësi një shtet-komb, është një strukturë sociale që operon në rritjen e aktivitetit institucional, më së shumti politik dhe burokratik, si dhe në të njëjtën kohë për të siguruar rend dhe siguri, sidomos në sektorin e sigurisë. Kjo strukturë e organizimit të shtetit na çon drejt një kompleksi politiko-burokratik, i cili synon të kontrollojë komponentin e sigurisë dhe të ndërmarrë hapa për të zgjeruar kontrollin dhe hapësirën e vendimmarrjes nga figurat kryesore të lidhshpimit.⁴ Megjithatë me kalimin e viteve, strukturat e shtetit kanë humbur gjithnjë e më shumë monopolin dhe hegjemoninë/dominimin mbi sigurinë dhe politikën e sigurisë. Aktorë të rinj janë shfaqur duke sjellë një perspektivë më të balancuar në procesin vendimmarrës në sektorin e sigurisë. Gjatë kohërave të tensionimit të sigurisë, institucionet shtetërore (qeveria dhe forcat mbrojtëse) u bënë mbizotëruese, duke u përpjekur të zgjerojnë dhe shtrijnë fuqitë e tyre nëpërmjet sanksioneve si censura ose kufizime në lirinë për t'u organizuar, shoqëruar nga delegjitimimi në rritje i individualizimit dhe ligjëritit antihegjeonik. Nga ana tjetër, në mënyrë që të veprojnë efektivisht, të ruajë moralin dhe të ndalojnë rrjedhjet tek armiku, ushtria ka theksuar nevojën për fshehtësi dhe për minimizimin e kontrollit civil në implementimin e shpejtë të politikës nëpërmjet shmangies së kontrollit civil.⁵ Në stadin e fundit të procesit të përcaktimit të interesave *shtetet identifikojnë qëllimet* e tyre, të cilat vendosin proporcionin e drejtë midis kapaciteteve (elementëve të fuqisë) dhe interesave të një shteti. Në fund të fundit, *strategjia*, në konceptin klasik të saj, nuk është veçse arti i përdorimit të të gjitha resurseve të një kombi në funksion të dialektikës me qëllimet që ai përcakton.⁶ Është e mundur edhe që të identifikohen *kriteret e vlerësimit të një strategjie të sigurisë kombëtare*, bazuar në: (a) *përshtatshmërinë e saj*; (b) *koherencën/kohezionin e brendshëm*; (c) *efikasitetin*; (d) *bashkërendimin e aftësisë me qëllimet*; (e) *qëndrueshmërinë ndaj gabimeve*. Kjo metodologji sigurisht që mund të shfaqë të meta, sidomos kur aplikohet në rastin e një shteti të vogël, por pa dyshim ajo

⁴ Udi Lebel, *Civil Society versus Military Sovereignty*, Armed Forces & Society

⁵ Ibid.

⁶ Në lidhje me përkufizimin e strategjisë dhe artin e hartimit të saj është zhvilluar një literaturë mjaft e gjerë, ku mund të përmendim: Sun Tzu, Hart, Clausewitz, Beaufre etj.

mund të përbëjë një instrument “matjeje” të suksesit dhe aplikueshmërisë së strategjisë së ardhshme të sigurisë së shtetit tonë.

Elementi i parë - ai i sigurisë njerëzore - luan rolin e një instrumenti konceptual që përpiket t'i japë një përgjigje më të plotë në epokën bashkëkohore pyetjeve: Çfarë do të thotë të jesh i sigurt? Sa siguri? etj. Së pari, siguria njerëzore nënkupton siguri nga kërcënime kronike si uria, sëmundjet dhe represioni. Së dyti, ajo nënkupton mbrojtje prej thyerjeve të papritura e të dëmshme të modeleve të jetës së përditshme - si në shtëpi, punë ose në komunitete.⁷ Së treti, ajo nënkupton garantimin e sigurisë fizike nga dhuna, qoftë kjo e fundit shtetërore apo e ushtruar nga aktorë jo shtetërorë (si dhuna politike, kriminaliteti, vdekjet nga aksidentet apo madje edhe dhuna në familje).

Siguria shtetërore, arritja e të cilës nuk është qëllim në vetvete, nënkupton garantimin e kapaciteteve strukturore dhe infrastrukturore të një shteti për të siguruar mirëqenien dhe jetën e qytetarëve të tij nga kërcënime me natyrë të brendshme ose të jashtme.⁸ Në periudhën e Pasluftës së Ftohtë koncepti i sigurisë shtetërore është ridimensionuar, duke u fokusuar më shumë në kërcënimet e reja ndaj shtetit me natyrë përgjithësisht të brendshme (si terrorizmi, mjedisi, problemet etnike, problemet e sigurisë që lidhen me periudhën e tranzicionit drejt demokracisë, krimi i organizuar etj.), në ndryshim nga ato tradicionale me natyrë të jashtme. Arritja e sigurisë individuale dhe e sigurisë së brendshme përmes krijimit të një shteti shoqërohet medoemos nga gjendja e pasigurisë kombëtare dhe ndërkombëtare që i ka themelet në natyrën anarkike të sistemit të shteteve.⁹ Përsiatja e sigurisë shtetërore është qëllimi final i cilësdo strategjie të sigurisë kombëtare bashkëkohore që duhet të marrë parasysh të gjitha dilemat e sigurisë dhe pasigurinë endemike të sistemit ndërkombëtar.

⁷ Shih Programin e Kombeve të Bashkuara për Zhvillim, 1994, f. 23.

⁸ Shih Stephen J. Del Rosso Jr. “The Insecure State” *Daedalus*. Vëll. 124, Nr. 2, 1995, ff. 177-180. Për më gjerë shih gjithashtu Barry Buzan, “People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations”, Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 1983.

⁹ Shih George Sorensen, “After the Security Dilemma: The Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values”, *Security Dialogue*, Vëll. 38, Nr. 3, 2007, f. 358.

2.2. Çfarë është politika e Sigurisë Kombëtare? Si kontekstualizohet, formulohet dhe strukturohet ajo?

Siç u përmend edhe në fillim, strategjia e sigurisë kombëtare është një dokument i përgjithshëm dhe orientues i vendimmarrjes politike që përshkruan mënyrën e garantimit të sigurisë për një shtet dhe për qytetarët e tij duke përcaktuar interesat e të tashmes për atë vend dhe duke projektuar linjat kryesore të politikës së tij të sigurisë (së brendshme dhe të jashtme) në të ardhmen e parashikueshme. Strategjia e sigurisë kombëtare gëzon prioritet ndaj dokumenteve të tjera të sigurisë, si ndaj doktrinës ushtarake, strategjisë së sigurisë së brendshme etj. duke u vendosur në krye të hierarkisë së tyre.¹⁰ Ajo mund të haset në një shumësi termash, si “politikë”, “strategji”, “koncept” apo “doktrinë”, të cilat, ndonëse në literaturë nënkuptojnë procese e terma të ndryshëm, kanë funksion të njëjtë kur përdoren për të përcaktuar qëllimet kryesore të sigurisë së një shteti: bashkërendimin dhe integrimin e aktorëve të sigurisë kombëtare drejt një ose disa qëllimeve të përbashkëta. Shtetet kanë nevojë për një politikë/strategji të sigurisë kombëtare: (1) për të trajtuar të gjitha rreziqet e brendshme dhe të jashtme në mënyrë të integruar; (2) për të rritur efikasitetin e sektorit të sigurisë duke optimizuar kontributin e të gjithë aktorëve; (3) për të orientuar zbatimin e politikave; (4) për të ndërtuar një konsensus të brendshëm për t’iu përgjigjur kriterit të dytë të sipërpërmendur të vlerësimit të një strategjie sigurie; (5) për të rritur besimin dhe bashkëpunimin rajonal e ndërkombëtar.¹¹

Struktura e strategjisë është e trefishtë, sipas modelit të përshkruar në pikën (2.2) më lart: ajo përcakton vizionin që ka një shtet për sistemin ndërkombëtar dhe/ose rajonal si dhe rolin që ai shtet synon të luajë në të; bën vlerësimin e rreziqeve dhe shanseve aktuale e të ardhshme; si dhe përshkruan qartë fushën e përgjegjësisë së çdo aktori zbatues. Çështjet kyçe që lidhen me formulimin e një politike të sigurisë kombëtare kanë të bëjnë me aktorët që do të përfshihen në procesin e përpunimit të saj, përcaktimin, instrumentet, transparencën e procesit dhe qartësinë e koncepteve të trajtuara në të, krijimin e organeve mbikëqyrëse të implementimit të saj në nivel politik, institucional dhe të shoqërisë civile

¹⁰ Shih David Law, “Praktikat më të mira në fushën e strategjisë së sigurisë kombëtare”, “Mbi zhvillimin e strategjisë së sigurisë kombëtare”, Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim, Tiranë, 2007, f. 12.

¹¹ Ibid.

si dhe ruajtjen e konfidencialitetit në fusha jetike për sigurinë kombëtare. Gjithashtu, pjesë integrale e dokumenteve të sigurisë janë jo vetëm interesat, por edhe vlerat që mbron një shtet, një komb e një shoqëri, të cilat, në rastin e shtetit tonë, përkojnë me ato të kombeve që i përkasin paradigmës euroatlantike të sigurisë.

2.3. Axhenda e Sigurisë Kombëtare: Roli (i munguar) shoqërisë civile

Në kohë paqeje dhe kur kërcënimet ekzistenciale duken të largëta, nismat civile që kërkojnë të kufizojnë hapësirën e kontrollit të shtetit dhe kompleksi i politikës së sigurisë, përgjegjëse për përcaktimin e politikës së sigurisë duket më e lehtë. Prandaj veprimtaria e shoqërisë civile, duke përfshirë median, përpiqet të kufizojë dhe të shtrëngojë disi veprimet e institucioneve zyrtare dhe vendimmarrëse të sektorit të sigurisë. Veçanërisht, arena mediatike është kthyer gjithmonë e më shumë në një institucion politik duke “minuar/kërcënuar” sovranitetin e shtetit në termat e formimit të politikës publike. Megjithatë, pretendohet mbi të gjitha se media çon në viktimizimin e ligjërimit civil meqenëse ia bën të qartë anëtarëve të shoqërisë civile që ata vetë janë viktima të politikave të nivelit shtetëror.¹² Në këtë strukturë, media dhe organizatat e pavarura, krijojnë një trup të vetëm, nga njëra anë duke i bërë ballë politikave të shtetit, dhe nga ana tjetër e kundërshtojnë atë në përputhje me interesat publike duke pasur një rol domethënës në funksionimin e një regjimi demokratik.

Si ka vërejtur Edmunds¹³, praktikisht reforma në sektorin e sigurisë përfshin njëkohësisht zgjedhjen ndërmjet vlerave dhe interesave. Kështu, zgjedhjet e bëra ndërmjet vlerave dhe interesave konkurruese në lidhje me sigurinë, reflektojnë vendimet politike që janë veçuar nga kontestimi publik. Konceptimet tradicionale të sigurisë përpiqen t'i reduktojnë njerëzit në një rol të vetëm, si mjete për të siguruar një model të veçantë social-ekonomik të shtetit.¹⁴

¹² Udi Lebel, *Civil Society versus Military Sovereignty*, *Armed Forces & Society*.

¹³ Edmunds, Timothy, 2007. *Security Sector Reform in Transforming Societies*. Manchester: Manchester University Press.

¹⁴ Barry J. Ryan, *The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro*, *Security Dialogue* 2009; 40; 311.

Shoqëria civile nga përkufizimi është i larmishëm, reflekton ndarjet dhe kompleksitetin e interesave konkurruese në një shoqëri më të gjerë. Organizatat e Shoqërisë Civile (OSHC) shërbejnë si kanale për të shprehur këtë larmishmëri dhe ndonjëherë interesat, prioritetet dhe ankesat kontradiktore lejojnë¹⁵ një kontekst më të gjerë të ligjërimit të interesave publike.

Kontrolli civil dhe mbikëqyrja e funksioneve të sektorit të sigurisë në Shqipëri, prioritare në teoritë e gjeneratës së tretë të reformës në sektorin e sigurisë, është ushtruar më së shumti nga monopoli i kompetencave ekzekutive të qeverisë, duke anashkaluar rolin e shoqërisë civile që priret të shihet si një “partner i pakualifikuar”¹⁶ që nuk duhet të përzihet shumë në çështjet e sigurisë. Megjithatë, kjo nuk mund të jetë e mjaftueshme në qeverisjen e Sektorit të Sigurisë, për shkak të problemeve që sjellin ndikim politik dhe interesat e fshehura të përfshira në rolin ekzekutiv. Në këtë kuadër është e rëndësishme të vlerësohet kapaciteti i shoqërisë civile në përcaktimin e politikave dhe monitorimin e sektorit të sigurisë, si dhe sigurimin e debatit konstruktiv në bërjen e politikave të sigurisë.

Fuqizimi i shoqërisë civile në reformën e sektorit të sigurisë, lidhet së pari me shtimin e ekspertizës civile dhe kapaciteteve për të vlerësuar në mënyrë të pavarur politikën, si dhe të sfidojë, ose të mbështesë vendimet qeveritare dhe analizat e çështjeve të sigurisë dhe kërkesat mbi të cilën bazohet kjo politikë. Ekspertiza, në disa aspekte të mbrojtjes dhe çështjeve të sigurisë, mund të përfshijë departamente universitare dhe institute akademike, shoqata profesionale, grupet e të drejtave e njeriut dhe grupet e lirive civile, grupet e paqes, grupet e interesit, gazetarët dhe organizatat joqeveritare. Disa OSHC-të gjithashtu mund të kontrollojnë nga afër politikën e qeverisë dhe t'i trajtojnë nga fushat e tyre të veçanta të ekspertizës, duke tërhequr vëmendjen publike dhe politike të aspekteve dhe qasjeve që nuk janë marrë parasysh, nuk janë vënë re, ose janë keqkuptuar¹⁷, si dhe drejtimin e hulumtimit për politikën përkatëse dhe

¹⁵ Caparini, M. 2005, “Enabling Civil Society in Security Sector Reconstruction”, in A. Bryden and H. Hanggi, eds, *Security Governance in Post Conflict Peace Building*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, Switzerland.

¹⁶ USAID, *PROMOTING SECURITY SECTOR*, PPC Issue Paper No. 11 April 2005.

¹⁷ Caparini, Marina & Fluri, Philipp, *Civil Society Actors in Defence and Security Affairs* in Caparini et al, *Civil Society and the Security Sector*, DCAF, 2006

analizimin e politikave ekzistuese dhe identifikimin e rrugëve për t'i përmirësuar këto në fusha të caktuara.

Veç kësaj, disa aktorë të shoqërisë civile mund të kërkojnë të sillen si një lloj mbikëqyrësi ("watchdog") mbi shtetin dhe kështu të funksionojnë si një forcë për përgjegjshmërinë/llogaridhënien (duke kërkuar që zyrtarët të informojnë rreth vendimeve në lidhje me një çështje të caktuar dhe të shpjegojnë çfarë po bëjnë). Në këtë mënyrë përpiqen t'i mbajnë ata të përgjegjshëm për çfarë kanë vendosur dhe madje mund të sfidojnë disa nga politikat dhe vendimet e tyre.¹⁸

*Kontributi i shoqërisë civile në politikëbërjen e sektorit të sigurisë është shumë i rëndësishëm dhe mund të ndihmojë në lehtësimin e dialogut dhe debatit mbi çështjet e politikës, edukimin/formimin e politikanëve, politikëbërësit dhe publikun në çështje të veçanta që i përkasin, shpërndarjen e informacionit të specializuar dhe njohurive ndaj nevojave lokale dhe kushteve/rrethanave me politikëbërësit, parlamentarët dhe median, në nxitjen e politikave të sigurisë që janë përfaqësuese dhe përgjegjëse ndaj komuniteteve lokale, vendosjen e çështjeve të reformës së sigurisë në axhendën politike, ndërmarrjen e hulumtimeve për politikën në fjalë etj.*¹⁹

Angazhimi i organizatave të shoqërisë civile në fushën e politikës së sigurisë kontribuon në llogaridhënien dhe qeverisjen e mirë: OSHC-të sillen jo vetëm si mbikëqyrës të qeverisë, por gjithashtu si një indeks/tregues i vlerësimit të publikut me performancën e institucioneve dhe agjencive përgjegjëse për sigurinë publike dhe shërbimeve të lidhura me të.²⁰

Veçanërisht reforma në sektorin e sigurisë duhet t'i drejtohet nevojave të qytetarëve për siguri në nivel lokal, duke përdorur organizatat ekzistuese të shoqërisë civile që në emër të grupeve të marzhinalizuara, mbrojnë/përkrahin përfaqësimin e interesave të komuniteteve lokale dhe duke i dhënë zë atyre, si: grave, të varfërve, të abuzuarve, ose të keqpërfaqësuarve.²¹ Këto veprime mund të kontribuojnë në formimin dhe balancimin e mjedisit të brendshëm - ekonomik, social, civil dhe ushtarak.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Caparini, M & Cole, E, 'The case for Public Oversight of the Security Sector: Concepts and Strategies' in Oversight or Overlooked, Millar et al.

²⁰ Cole et al (ed), Public Oversight of the Security Sector, DCAF & UNDP, 2008.

²¹ Forman, Johanna, Security Sector Reform: What Role for Civil Society? in Defence and Security Affairs in Caparini et al, Civil Society and the Security Sector, DCAF, 2006,

2.4. Modele paradigماش të ndërtimit të strategjive dhe koncepteve të Sigurisë Kombëtare në Kroaci, Slloveni dhe Estoni

Në përpjekje për të gjetur modele të ngjashme dhe eksperiencia të mëparshme që mund të ndihmojnë aktorët institucionalë e politikë në formulimin e një strategjie të re të sigurisë kombëtare ky dokument politikash vijon me pasqyrimin e disa paradigmave euroatlantike të sigurisë kombëtare të përafërta me fuqinë e vendit tonë, si: Kroacia, Sllovenia dhe Estonia. Sigurisht që pozita e ndryshme gjeografike nuk lejon njehsimin e interesave, porse vetëm përafrimin e tyre në çështje që lidhen me politikën e mbrojtjes, angazhimet ndaj sigurisë ndërkombëtare, institucionet e sigurisë së brendshme, interesat kombëtare, strukturën e komandës ushtarake, mbikëqyrjen parlamentare, gjendjet e emergjencës etj.

Dokumentet e sigurisë kombëtare i rendisin interesat dhe vlerat duke i prioritetuar ato, çka demonstron nga doktrinën e Kroacisë dhe të disa vendeve të tjera të Ballkanit Perëndimor. Konkretisht, Kroacia i klasifikon interesat kombëtare sipas nivelit të rëndësisë së tyre, si: vlerat më të larta, interesat jetike kombëtare, konsiderime të tjera. Në dokumentin e sigurisë të Kroacisë një vend të rëndësishëm zë çështja e *identitetit kombëtar* me shprehje si: “zhvillimi i identitetit kombëtar”, “ruajtjen e identitetit dhe të mirëqenies kombëtare të bashkëkombësve që jetojnë në vende të tjera” etj.²² Ndërkaq, një studim më i detajuar jo vetëm i dokumentit kroat të sigurisë, por edhe i atij slloven dhe estonez, tregon se këto shtete i rezervojnë një vëmendje të theksuar strategjike ruajtjes së mjedisit si interes i sigurisë kombëtare, në ndryshim nga Strategjia Kombëtare e Sigurisë e Shqipërisë.

Përgjithësisht dokumentet e sigurisë e përshkruajnë mjedisin e sigurisë në mënyrë të ngjashme duke përdorur terminologji moderne, duke e interpretuar sigurinë ndërkombëtare pas Luftës së Ftohtë si shumëdimensionale dhe duke pranuar, të tre shtetet e marrë në shqyrtim krahasimor, llojet e reja të kërcënimeve (kështu, Strategjia e Mbrojtjes e Kroacisë, flet për sigurinë ndërkombëtare si shumëdimensionale). Unanimisht ato paraqesin NATO-n dhe Bashkimin Europian si faktorë bazë stabiliteti. Madje koncepti kroat i strategjisë e konsideron vendin si zotërues të një “pozite rajonale të shumanshme” që lidh Europën Lindore,

²² Shih “Croatian National Security System”, miratuar në vitin 2002.

atë Juglindore dhe Mesdheun. Si në dokumentin kroat, ashtu dhe në atë slloven e estonez, vërehet një qasje e përshkallëzuar dhe klasifikuese ndaj kërcënimeve, që quhen “lokale, rajonale e globale”. Dy prej strategjive - ajo kroate dhe ajo sllovene - i vendosin kërcënimet që vijnë prej trafikeve dhe krimit të organizuar transnacional si prioritare në axhendën dhe konceptin e tyre të sigurisë, çka tregon një veçori të rajonit²³. Nëse këto strategji krahasohen, bie fjala, me atë estoneze që përfaqëson rajonin e Europës së Veriut, vendosin si kërcënim parësor destabilitetin ndërkombëtar dhe krizat ndërkombëtare që do të ndikojnë menjëherë brenda vendit, duke shpallur në aspekt doktrinor qasjen liberale estoneze ndaj sistemit ndërkombëtar si thellësisht i ndërvarur.²⁴ Gjithashtu, një tjetër veçori e Konceptit të Sigurisë Kombëtare të Estonisë është rëndësia e dukshme që vendos ky dokument në luftën kundër kërcënimeve kibernetike terroriste (pra ndaj sulmeve elektronike), çka e dallon atë prej Kroacisë dhe Sllovenisë.

3. ZHVILLIMI DHE SFIDAT E NJË KONCEPTI SHQIPTAR TË SIGURISË KOMBËTARE

Përcaktimi i një koncepti të qartë lidhur me dokumentin e strategjisë së sigurisë kombëtare është një ndër detyrat parësore nga organet vendimmarrëse të çdo vendi. Për këtë arsye pavarësisht sesi mund të ndryshojë nga shteti në shtet, në varësi të sfidave e kërcënimeve të sigurisë, ai duhet të jetë në gjendje të shërbejë si udhërrëfyes i drejtë përgjatë hartimit të strategjisë së sigurisë kombëtare. Ashtu sikundër përcaktohet edhe prej qasjeve teorike në këtë drejtim, sfida e zhvillimit të një koncepti të sigurisë kombëtare në Shqipëri nuk përbën ndonjë përjashtim në raport me përgjigjet që ajo përpiqet të japë ndaj rolit të shtetit në sistemin ndërkombëtar, rreziqet e kërcënimeve të sigurisë, si edhe aktorët përgjegjës për përballimin e tyre.

Pas viteve '90, qeveria dhe shteti shqiptar u ndodhën në një mjedis të ri të sigurisë e situatës së re gjeopolitike në rajon. Nga koncepti i sigurisë kombëtare, i cili deri në vitet '90 mbështetej në vetizolim dhe vetëmbrojtje

²³ Shih “National Security Strategy of the Republic of Slovenia“, Official Gazette of the Republic of Slovenia, Nr. 56/01 – ReSNV).

²⁴ Shih “National Security Concept of the Republic of Estonia“, 2004, f. 4-7.

popullore, me shpërndarje territoriale të Forcave të Armatosura të të gjitha llojeve, u kalua në konceptin e “sigurisë së ndërvarur”, kryesisht nëpërmjet një politike që e mbështeste sigurinë të bashkëpunimi ushtarak me strukturat e sigurisë dhe mbrojtjes kolektive, si: OSBE, KE, NATO etj.

Por në periudhën e të ashtuquajturit “tranzicion parë” (1992-1997) Shqipëria vazhdoi të ruante inercinë institucionale të strukturave të sigurisë me Këshillin e Mbrojtjes, i cili u përball me situatën e pazakontë të trazirave civile që shoqëruan rënien e firmave piramidale.²⁵ Mungesa e një koncepti të mirëfilltë e të gjerë sigurisë kombëtare në atë periudhë si dhe dobësia, eksperiencia e pakët dhe politizimi i institucioneve përgjegjëse në këtë drejtim solli një vakuum sigurie që u shfaq në mënyrë të dukshme në trazirat e vitit 1997.

Në periudhën dytë të tranzicionit (1997-2005) ky ndryshim u pasqyrua edhe në retorikën politike nëpërmjet sloganit se Shqipëria nuk është më “konsumatore sigurie” por “prodhuese sigurie”.²⁶ Por edhe gjatë kësaj periudhe ky koncept u vu sërish në provë. Trazirat politike të 14 shtatorit 1998 dëshmuuan sërish paqartësinë dhe brishtësinë e koncepteve të

²⁵ Kjo qasje pasqyrohet edhe në një sërë ligjesh që përcaktonin mbarëvajtjen e kësaj strukture të tillë si: Ligji Nr. 7528, datë 11.12.1991, “Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura (Fletore Zyrtare Nr. 10, Viti 1991, Faqe 424); Vendim i Kuvendit Nr. 300, datë 02.03.1997, “Për caktimin e emisarëve të posaçëm nga Këshilli i Mbrojtjes (Fletore Zyrtare Nr. 2, Viti 1997, Faqe 47); Vendim i Kuvendit Nr. 319, datë 08.05.1997, “Për caktimin e Këshillit të Mbrojtjes të RSH (Fletore Zyrtare Nr. 11, Viti 1997, Faqe 291); Vendim i Kuvendit Nr. 359, datë 27.04.1998, “Për një ndryshim në Vendimin Nr. 319, datë 05.08.1997, “Për caktimin e Këshillit të Mbrojtjes së RSH (Fletore Zyrtare Nr. 10, Viti 1998, Faqe 359); Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 77, datë 31.12.1998, “Objekti i kërkesës nga Presidenti i Republikës: Interpretimi i nenit 178, pika 1 e Kushtetutës në lidhje me zbatimin e Ligjit Nr. 7528, datë 11.12.1991, “Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura (Fletore Zyrtare Nr. 3, Viti 1999, Faqe 4).

²⁶ Ndërkohë përprjekja për një ndryshim në përmbajtje të konceptit të sigurisë u pasqyrua edhe nëriemërtimin e Këshillit të Mbrojtjes në Këshill të Sigurimit Kombëtar si dhe në funksionet e tij që shihet edhe te Ligji Nr. 8467, datë 31.03.1999, “Për kompetencat e Presidentit të Republikës si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe të Këshillit të Sigurimit Kombëtar (Fletore Zyrtare Nr. 10, Viti 1999, Faqe 311).

mirëfillta drejt politikave të sigurisë kombëtare. Nga ana tjetër, Shqipëria përballoi sërisht, jo pa vështirësi, një tjetër sfidë të sigurisë shtetërore kur gjatë ndërhyrjes së NATO-s në Kosovë, u ndodh për herë të parë shumë pranë përfshirjes së drejtpërdrejt në një situatë pragkonflikti ndërshtetëror.

Ndërkohë rritja e presionit ndërkombëtar në këtë periudhë ndaj qeverisë shqiptare për një luftë të pamjaftueshme ndaj fenomeneve të trafikut të qenieve njerëzore, krimit të organizuar, korrupsionit dhe pastrimit të parave, riktheu sërisht në vëmendje rivlerësimin e koncepteve të sigurisë kombëtare që qeveria shqiptare kishte përshtatur në dokumentet e vitit 2000 dhe 2004.²⁷

Që nga viti 2005 e më vonë, Shqipëria ka hyrë në një fazë të re të “tranzicionit” të politikave të sigurisë nëpërmjet anëtarësimit në NATO, më 3 prill 2009, si edhe hyrjes në fuqi, më 1 prill 2009 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit me BE-në. Në këto kushte, rishikimi i koncepteve të deritanishme i politikave dhe strategjisë së sigurisë kombëtare duhet të shërbejë për të ndërtuar një qasje më gjithëpërfshirëse, në të cilën merr përparësi cilësia e hartimit, miratimit, zbatimit dhe monitorimit të dokumentit strategjik të politikave të sigurisë kombëtare.²⁸

3.1. Koncepti dominues i sigurisë në strategjinë kombëtare shqiptare të sigurisë

Shqyrtimi i dokumentit të strategjisë së sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë synon të vlerësojë sesi janë përcaktuar deri më tani objektivat e sigurisë së RSH-së dhe çfarë duhet të synojnë ato në të ardhmen, duke pasur parasysh kushtet e rrethanat lokale, rajonale apo edhe të ngjarjeve e rrjedhave me karakter ndërkombëtar.

²⁷ Për këtë shih edhe Ligji Nr. 8572, datë 27.01.2000, “Për miratimin e Dokumentit të Strategjisë së Sigurimit të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 3, Viti 2000, faqe 43) dhe Ligji Nr. 9322, datë 25.11.2004, “Për miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 98, Viti 2004, faqe 6696)

²⁸ Për një shqyrtim analitik të dokumentit të strategjisë së sigurisë kombëtare shih edhe: Sotiraq Hroni, Gjen. Let. (në lirim) Pëllumb Qazimi: View from Albania - Study on assessment of regional security threats and challenges in the Western Balkans, në Study on the Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans, Istvan Gyarmati & Darko Stancic (editors), Edited from DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), 2007, pg. 57.

Dokumenti i parë për një strategji të sigurisë kombëtare u hartua në vitin 2000 për t'u pasuar sërish me një dokument tjetër më të përpunuar në vitin 2004.²⁹ Periudha e hartimit të këtyre dokumenteve nga ana e qeverisë shqiptare përkon me një periudhë të stabilitetit relativ në fushën ekonomike e politike pasi Shqipëria kishte kapërcyer krizën e vitit 1997, trazirat politike të vitit 1998, si edhe krizën e Kosovës të vitit 1999. Ndërkohë përpjekjet e Shqipërisë për të ndërtuar një marrëdhënie të re institucionale me BE-në përmes procesit të Stabilizim-Asocimit dhe me NATO-n përmes Planit të Veprimit për Anëtarësim të miratuar në Samitin e Stambollit më 1999, pasqyrojnë edhe një koncept tjetër në fushën e hartimit të strategjisë të sigurisë kombëtare.

Në këtë mënyrë koncepti i sigurisë kombëtare, i paraqitur në strategjinë përkatëse, përpiqet të ruajë një raport të drejtë mes sfidave e kërcënimeve që shihet shteti shqiptar, dhe atyre të institucioneve ndërkombëtare. Nëpërmjet shqyrtimit të këtij dokumenti vërehet se thelbi i konceptit të strategjisë së sigurisë, lidhet me “respektimin e shtetit ligjor” dhe në “funksion të integritetit”.³⁰ Mbizotërimi i një “*qasjeje dydimensionale*” që lidh një objektiv afatshkurtër e afatmesëm siç është integriteti, me diçka afatgjatë, siç është respektimi i shtetit ligjor, përbën strukturën bazë që parashikon strategjinë e sigurisë kombëtare. Si rrjedhojë, ky koncept në tërësi përpiqet të realizojë një mjedis të brendshëm sigurie (shtet ligjor) duke u mbështetur kryesisht te mjetet e jashtme (integriteti në NATO dhe BE). Nga ana tjetër, duke marrë parasysh sfidat e sigurisë rajonale, dokumenti është kujdesur në mënyrë të veçantë t'u mëshojë aspekteve të përcaktimit të Shqipërisë si faktor që “prodhon dhe eksporton siguri” nëpërmjet zbatimit të politikës së fqinjësisë së mirë e dialogut rajonal.

Nëpërmjet këtyre koncepteve, strategjinë e sigurisë kombëtare është përpjekur të ruajë parimin e “*baraslargësisë*” në raport me zhvillimet, sidomos në ish-Republikat e Jugosllavisë ku banojnë shqiptarët e sidomos me Kosovën. Megjithatë paraqitja në këtë strategji e termit “faktor shqiptar në rajon” e kapërcen deri diku peshën dhe rolin që mund të

²⁹ Si përmendet më lart, dokumenti i parë i përket vitit 2000 përmes Ligji Nr. 8572, datë 27.01.2000, “Për miratimin e Dokumentit të Strategjisë së Sigurimit të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 3, Viti 2000, faqe 43) dhe u rishikua sipas ligjit pas katër vjetësh nga Ligji Nr. 9322, datë 25.11.2004, “Për miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 98, Viti 2004, faqe 6696).

³⁰ Ibid, faqe 2.

luajë Shqipëria si shteti amë për të ndikuar mbi të, duke rritur deri diku një pritshmëri përtej mundësive të saj në fushën e sigurisë rajonale.

Ndërkohë në paragrafin 5 të këtij dokumenti deklarohet se “*strategjia mbështet krijimin e një sistemi të planifikimit të sigurisë me përparësi arritjen e një rezultati konkret nën konceptin: “Kush bën, çfarë, kur dhe në bashkëpunim me kë.”*”³¹ Nëpërmjet këtij përcaktimi, dokumenti i strategjisë së sigurisë kombëtare i bashkëngjitet konceptit, i cili ka më së shumti në qendër aktorët sesa konsumatorët e sigurisë.

Nga ana tjetër në raport me identifikimin e objektivave të sigurisë në plan afatshkurtër, afatmesëm dhe afatgjatë në dokumentin e sigurisë kombëtare vërehen mangësi. Për shembull, prioritet afatshkurtra dhe afatmesme janë përcaktuar si afatgjata, ndërkohë që duhet të ishte e kundërta.³² Ky “lapsus kohor” dëshmon për mungesën e një tipologjie të detajuar të rreziqeve, kërcënimeve, e cila duhet t’i përgjigjet edhe parashikimeve të sakta për përballimin e tyre. Në tërësi koncepti mbizotërues i sigurisë, në dokumentin e strategjisë së sigurisë kombëtare në Shqipëri përpiqet të jetë sa më horizontal, por pa përcaktuar qartë një model konkret veprimi.

3.2. Çështje kyçe në formulimin e një konceptit të politikave të Sigurisë Kombëtare

Në rastin e formulimit të një koncepti të mirëmenduar të politikës së sigurisë kombëtare, vendimmarrësit duhet të kenë parasysh sesi duhet t’u japin përgjigje 8 pyetjeve të tilla që lidhen me: 1) vlerat, 2) nivelin e shkallën së sigurisë, 3) kërcënimet e rreziqet, 4) transparencën e procesit, 5) mjetet që do të përdoren, 6) koston, 7) periudhën kohore, 8) përfituesit. Në të njëjtën kohë procesi i hartimit të një dokumenti të strategjisë së sigurisë kombëtare duhet t’i bashkëngjitet një qasjeje, e cila synon të parandalojë në mënyrë të efektshme rreziqet dhe kërcënimet që shfaqen në këtë sektor, ashtu sikur edhe ta mbajë rrezikun larg nga kufijtë e tij kombëtarë dhe të ketë një reagim sa më të organizuar.

³¹ Ibid, faqe 3.

³² Në kapitullin II: OBJEKTIVAT E SIGURISË (faqe 5), në Ligji Nr. 9322, datë 25.11.2004, “Për miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 98, Viti 2004, faqe 6696).

Fillimisht koncepti për një politikë e strategji të sigurisë kombëtare duhet të nisë me qartësimin e termit “kombëtar”. Duke qenë se edhe në institucione të tjera të sigurisë (p.sh. emërtimi nga SHIK (Shërbimi Informativ Kombëtar), në SHISH (Shërbimi Informativ Shtetëror) e kanë ndryshuar emërtimin në këtë rast, për t’u përshtatur me rrethanat e reja, edhe strategjia mund ta përcaktojë sigurinë brenda kufijve shtetërorë të RSH-së si një term më i saktë dhe në përputhje edhe me objektivat e prioritetet e saj.

Nga ana tjetër në rastin e Shqipërisë procesi i formulimit, hartimit dhe zbatimit të konceptit të strategjisë së sigurisë kombëtare, duhet të zhvillohet në përputhje me vlerësimin e peshës specifike të vendit në strukturën globale e rajonale të sigurisë. Anëtarësimi i Shqipërisë në Samitin e Bukureshtit më 3-4 prill 2009 në NATO e vendos atë përballë kushteve të tjera të vlerësimin të kërcënimeve të sigurisë. Roli i një vendi anëtar të NATO-s kërkon ndryshime sasiore dhe cilësore për sa i përket përballimit të sfidave të sigurisë brenda dhe jashtë vendit ashtu sikurse e vendos Shqipërinë përballë etapave të përshtatjes strukturore në sektorin e sigurisë.³³

Në këtë kuadër, koncepti për një strategji të re të sigurisë kombëtare duhet të mbajë parasysh këtë ndryshim të ri cilësor duke e përqendruar vëmendjen në përmirësimin cilësor të treguesve të sigurisë brenda vendit, si edhe në gatishmërinë për t’u përballuar jo vetëm me përfitimet, por edhe me rreziqet e mundshme që vinë për shkak të anëtarësimin në një organizatë të mbrojtjes kolektive. Anëtarësimi në NATO, Shqipërinë e çliron nga një strategji e sigurisë kombëtare, e cila ka në qendër ruajtjen e kufijve të jashtëm prej destabilitetit të konflikteve etnike në rajon. Në tërësi paraqitja e kërcënimeve e rreziqeve të brendshme dhe të jashtme në dokumentin e sigurisë kombëtare duhet të mbajë parasysh rrethanat e integritimit rajonal e më gjerë të Shqipërisë. Rajoni i Ballkanit dhe përcaktimi i pozicionit të rolit të Shqipërisë brenda kësaj zone ende të trazuar gjeopolitike, sidomos pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, e rikthen konceptimin e sigurisë rajonale në një përbërës mjaft të rëndësishëm.³⁴

³³ Mathie Rousseli, *Rruga drejt Komunitetit Euroatlantik: Efektet e marrëdhënieve BE-NATO mbi sigurinë e Shqipërisë*, ÇËSHTJE TË SIGURISË/ SECURITY ISSUES, Revistë e Përtremuajshme, Nr. 9, Botim i IDN (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim), Tiranë, 2008, faqe 113-134.

³⁴ Study on the Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans, Istvan Gyarmati & Darko Stancic (editors), Edited from DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), 2007, p. 133.

Si rrjedhojë, shpallja e pavarësisë së Kosovës më 17 shkurt 2008 dhe ndërtimi i autostradës Durrës-Kukës-Morinë ka sjellë një ndryshim thelbësor në aspektin e kërcënimit nga jashtë në kufijtë verilindorë të Shqipërisë, por nga ana tjetër e detyron Shqipërinë të përballojë me kujdes sfidën e lëvizjes së lirë, që të mos shndërrohet në sfidë sigurie në sektorë të caktuar, si: ruajtja dhe menaxhimi i integruar i kufijve, trafiqet e paligjshme dhe krimi transrajonal. Në këtë rast merr përparësi përballimi i kësaj sfide në raport me politikat e sigurisë e çështjeve të brendshme me BE-në, veçanërisht për sa i përket procesit të liberalizimit të vizave. Përcaktimi sa më i qartë dhe i plotë i rreziqeve dhe kërcënimeve në nivel kombëtar, rajonal dhe global, mbetet ndër hapat e parë dhe më të rëndësishëm për hartimin e një strategjie të sigurisë kombëtare. Përfundimet e këtij vlerësimi si dhe përgatitja e një *harte të rreziqeve e kërcënimeve* për vendin, mund të identifikonte qartë edhe konceptin bazë që do të qëndronte në themel të politikës e strategjisë së sigurisë kombëtare.

Që nga periodha e miratimit të dokumentit të fundit për strategjinë e sigurisë kombëtare, situata e sigurisë në Shqipëri ka dëshmuar se do të përballlet me kërcënime e rreziqe që prejardhjen e burimeve të tyre e kanë më së shumti nga brenda. Si e tillë sindroma e *zgjedhjeve shqiptare*, korrupsioni në nivele ende të larta, krimi i organizuar, pastrimi i parave dhe sistemi gjyqësor joefektiv përbëjnë kërcënime afatgjata për sa i përket sigurisë së brendshme në vend.

Ashtu siç është theksuar, Shqipëria për nga madhësia, burimet dhe problemet e trashëguara nga e kaluara e regjimit komunist si edhe tranzicioni i stërzgjatur, duhet tashmë të shkojë drejt një koncepti të mirëfilltë të sigurisë kombëtare, i cili duhet të ketë në qendër qasjen drejt *sigurisë njerëzore*.³⁵ Për këtë arsye, nga pikëpamja e klasifikimit të rreziqeve, strategjia e sigurisë kombëtare duhet të ndjekë një renditje jo thjesht të shpërndarjes gjeografike (globale, rajonale apo lokale), por brenda secilës prej tyre të përcaktojë shkallën e intensitetit të secilës, si dhe përballjen ndaj tyre në plan afatshkurtër, afatmesëm dhe afatgjatë.

³⁵ Në lidhje me përfshirjen e konceptit të sigurisë njerëzore në një dokument të strategjisë së sigurisë kombëtare shih: prof. Rexhep Mejdani (ish-President i RSH-së 1997-2002), Disa mendime mbi rishikimin e dokumentit të strategjisë së sigurisë kombëtare në botimin: Mbi zhvillimin e strategjisë së sigurisë kombëtare (Përmbledhje e punimeve të Konferencës Ndërkombëtare), Tiranë, 21 shtator 2007, organizuar nga IDN & DCAF), SHB "Toena", Tiranë, 2007, faqe 26.

Diferencimi dhe prioritizimi i këtyre rreziqeve është e nevojshme të shoqërohet me aspekte të tjera përveç përdorimit të koncepteve klasike, si p.sh. ruajtja e sovranitetit, integriteti territorial, zhvillimi dhe mbrojtja e shtetit ligjor, institucionet demokratike, liritë e të drejtat e njeriut etj. Në këtë mënyrë, strategjia e sigurisë kombëtare duhet të ndërtohet duke pasur në qendër të vëmendjes një koncept të kombinuar të sigurisë njerëzore në vartësi të rëndësisë që ai paraqet në fusha të caktuara (p.sh.: *siguria ushqimore, mjedisore, sociale, politike, rrugore* etj).³⁶

Megjithatë siguria publike, duhet të mbetet në qendër të konceptit bazë të dokumentit të sigurisë kombëtare për sa kohë që çdo formë e krimit të organizuar apo jo mund të cenojë jo vetëm aspekte të sigurisë njerëzore, por sjell deformime të strukturës institucionale, dëmtim të imazhit si dhe shkatërrim të konkurrencës së lirë e të ndershme përmes formave të pastrimit të parave, presioneve dhe kapjes së shtetit.³⁷

³⁶ Shih edhe: Backgrounder mbi sigurinë njerëzore në Shqipëri, IDN, Tiranë, 2009, f. 60, i cili është punimi i parë i hartuar nga një grup ekspertësh pranë IDN (Institutit për Demokraci e Ndërmjetësim) për sa i përket konceptit të sigurisë njerëzore.

³⁷ Lidhur me aspektet e sigurisë në fushën e rendit publik dhe luftën ndaj fenomeneve të krimit të organizuar dokumenti për strategjinë e sigurisë kombëtare duhet të mbajë parasysh dhe të përfshijë ato prioritete që janë parashikuar në një sërë strategjish të miratuar nga qeveria shqiptare ndër vite, të tilla si: VKM Nr. 674, datë 07.12.2001, “Për miratimin e Strategjisë Kombëtare të Luftës kundër Trafikut të Qenieve Njerëzore” (Fletore Zyrtare Nr. 59, Viti 2001, faqe 1859); VKM Nr. 292, datë 07.05.2004, “Për miratimin e Strategjisë Kombëtare Antidrogë 2004-2010” (Fletore Zyrtare Nr. 31, Viti 2004, faqe 2539); VKM Nr. 171, datë 11.02.2005, “Për miratimin e Strategjisë Kombëtare kundër Trafikimit të Fëmijëve dhe Mbrojtjen e Fëmijëve Viktima të Trafikimit dhe për një Shtesë në VKM Nr. 8, datë 05.01.2002, “Për krijimin e Komitetit Shtetëror të Luftës kundër Trafikut të Qenieve Njerëzore” (Fletore Zyrtare Nr. 21, Viti 2005, faqe 808); VKM Nr. 668, datë 29.09.2007, “Për miratimin e Strategjisë Kombëtare”, Menaxhimi i Integruar i Kufirit dhe Planit të Veprimit (Fletore Zyrtare Nr. 147, Viti 2007, faqe 4087); VKM Nr. 14, datë 09.01.2008, “Për miratimin e Strategjisë Sektoriale të Rendit Publik dhe Planit të Veprimit për Zbatimin e Strategjisë së Policisë së Shtetit 2007-2013 (Fletore Zyrtare Nr. 5, Viti 2008, faqe 99); VKM Nr. 522, datë 23.04.2008, “Për miratimin e Planit Kombëtar të Veprimit për Luftën kundër trafikimit të mjeteve motorike (Fletore Zyrtare Nr. 72, Viti 2008, faqe 3156); VKM Nr. 1083, datë 23.07.2008, “Për miratimin e Strategjisë Kombëtare të Luftës kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore 2008-2010 dhe të Dokumentit Plotësues”, Strategjia Kombëtare për Luftën Kundër Trafikimit të Fëmijëve

Struktura aktuale institucionale e politikave të sigurisë kombëtare mbështetet në tre shtylla që përfshijnë Komitetin e Politikave të Sigurisë Kombëtare, Këshillin e Sigurisë Kombëtare dhe Komisionin Parlamentar të Sigurisë Publike. Në këtë mënyrë, një ndër çështjet që duhet t'i japë përgjigje në mënyrë të qartë e të detajuar dokumenti i strategjisë së sigurisë kombëtare është edhe mirëpërcaktimi i rolit të gjithsecilit të këtyre strukturave. Ngjarja tragjike e Gërdecit e 15 marsit 2008, përveç aspekteve të tjera, nxori në pah edhe mungesën e koordinimit mes këtyre institucioneve, veçanërisht të Këshillit të Sigurisë Kombëtare.

Në të njëjtën kohë, pretendimet e ngritura së fundmi nga ekspertë e grupe të ndryshëm specialistësh lidhur me përcaktimin e kufirit detar me Greqinë dëshmojnë se, në mënyrë të veçantë, Këshilli i Sigurisë Kombëtare që drejtohet nga Presidenti i Republikës, duhet të ketë një rol më aktiv në hierarkinë institucionale të sektorit të sigurisë.

Për këtë arsye ndërlihdja e proceseve që garantojnë një mjedis sigurie brenda vendit e bën të domosdoshme që procesi i hartimit të dokumentit të strategjisë të sigurisë kombëtare të mund të kalojë përmes Komisionit të posaçëm në Parlament, përmes një vendimmarrjeje me shumicë të cilësuar, si dhe duke përcaktuar një kalendar të qartë monitorimi e rishikimi të herëpashershëm me institucionet përgjegjëse për zbatimin e tij.³⁸ Në këtë mënyrë parlamenti mund të integronte *konceptin e sigurisë njerëzore* edhe në një *buxhet të sigurisë njerëzore* si autoriteti më i lartë që miraton shpenzimet publike në sektorë të veçantë.

Në të njëjtën kohë ndryshimet e pritshme të marrëdhënieve të Shqipërisë me BE-në në fushën e lëvizjes së lirë, e vendosin strategjinë e sigurisë kombëtare përballë sfidave të reja që e bëjnë më prioritare ruajtjen e kufijve dhe miradministrimin e dokumenteve të identitetit. Si rrjedhojë, institucionet përkatëse në këtë fushë do të gjenden nën presionin e natyrshëm për të garantuar besueshmërinë e këtij procesi dhe çdo cenim i këtij imazhi nga grupe të tjera do të rriste rrezikun.

dhe Mbrojtjen e Fëmijëve, Viktima të Trafikimit (Fletore Zyrtare Nr. 131, Viti 2008, faqe 5775); VKM Nr. 1140, datë 30.07.2008, "Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale të Luftës kundër krimit të organizuar, trafikeve dhe terrorizmit (Fletore Zyrtare Nr. 138, Viti 2008, faqe 6124).

³⁸ Manjam Milkoreit, Duke e vlerësuar seriozisht dimensionin civil të sigurisë, ÇËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Revistë e Përtremuajshme, nr. 5, Botim i IDN (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim), Tiranë, 2007, faqe 95-102.

Në këtë kuadër, koncepti i ri strategjik për sigurinë kombëtare duhet të parashikojë një vëmendje më të madhe ndaj ruajtjes së rrjeteve elektronike të bazave të të dhënave - *sigurinë kibernetike (cybersecurity)* - duke i konsideruar pjesë të infrastrukturës kritike të vendit³⁹ (për herë të parë Shqipëria administron një bazë të dhënash me grupin e gjakut dhe shenjat e gishtave të shtetasve).

Ky aspekt duhet të marrë një rëndësi të veçantë edhe në fusha të tjera. Gjatë 4 viteve të fundit e në vazhdim, Shqipëria do të ketë në territorin e saj të ndërtuar një sërë objektivash të infrastrukturës kritike, si: tunele autostradash, ura të mëdha, termocentrale me naftë e qymyr, diga hidrocentrale të reja (mbi lumenjtë Devoll, Bushat), rrjete gazsjellësish e naftësjellësish etj., të cilat përveçse përmirësojnë mjedisin social-ekonomik, shtojnë rreziqet ndaj këtyre objektivave nga pikëpamja e sigurisë. Objektivi i shpallur i qeverisë shqiptare për ta shndërruar Shqipërinë në një “superfuqi rajonale energjetike”, përveçse si sfidë e zhvillimit ekonomik, duhet të merret në konsideratë edhe si sfidë sigurie.

Ndërkohë mishërimi dhe pasqyrimi në dokumentin e strategjisë së sigurisë kombëtare, i koncepteve të mirëfillta teorike, do ta fuqizonte më tej forcën shpjeguese dhe orientuese të tij për institucionet dhe aktorët kryesorë të këtij sektori në Shqipëri.⁴⁰ Matja e perceptimit të opinionit publik për rreziqet në vend e më pas realizmi i një procesi konsultimi me aktorë të shoqërisë civile e ekspertë të pavarur, e shndërron dokumentin e strategjisë së sigurisë kombëtare në një udhërrëfyes të saktë drejt sigurisë njerëzore në vend.

³⁹ Igli Tashi & Solange Ghernauti Helie, Vendi i sigurisë së informacionit në strategjinë e sigurisë kibernetike, CËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Revistë e Përtremuajshme, nr. 5, Botim i IDN (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim), Tiranë, 2007, faqe 102-111.

⁴⁰ Në strategjinë e sigurisë kombëtare një rol të rëndësishëm kanë edhe Forcat e Armatosura të Shqipërisë. Për sa i përket rolit dhe peshës së Forcave të Armatosura në strategjinë e sigurisë kombëtare, qeveria shqiptare është përpjekur ta realizojë atë përmes miratimit të përditësuar të një sërë dokumentesh që përcaktojnë kuadrin strategjik në këtë fushë, të tillë si Ligj Nr. 8571, datë 27.01.2000, “Për miratimin e Dokumentit të Politikës së Mbrojtjes të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 3, Viti 2000, faqe 19); Ligji Nr. 8930, datë 25.07.2002, “Për miratimin e Strategjisë Ushtarake të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 50, Viti 2002, faqe 1459); Ligji Nr. 9419, datë 20.05.2005, “Për miratimin e Strategjisë Ushtarake të RSH” (Fletore Zyrtare Nr. 46, Viti 2005, faqe 1653); VKM Nr. 763, datë 14.11.2007, “Për miratimin e Strategjisë

3.3. Shoqëria civile dhe sektori i sigurisë në Shqipëri: mbikëqyrja dhe kontributi i saj në zhvillimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare

Roli i shoqërisë civile në konsolidimin e politikave kombëtare të sigurisë ka qenë njohur gjerësisht nga akademikët dhe politikëbërësit.⁴¹ Kështu, fakti që gjatë komunizmit nuk kishte organizata të shoqërisë civile të pavarura⁴² mund të konsiderohet si një nga arsytet që çuan në standarde demokratike të varfra dhe autoritare në vitet e para të demokracisë në Shqipëri. Megjithatë, gjatë viteve '90, veçanërisht media por edhe organizatat e shoqërisë civile, u rritën shumë si grupe të rëndësishme presioni, por jo si të interesuarit e procesit demokratik.⁴³

Megjithatë, pavarësisht kornizës kushtetuese të 1998-s, e cila siguroi lirinë e shoqërimit për çdo qëllim të ligjshëm, korniza ligjore mbeti e papërfunduar. Pavarësisht zgjerimit të tregut dhe donatorëve, roli i shoqërisë civile për reformën në sektorin e sigurisë, në 10 vitet e fundit ka qenë i paqartë dhe i parëndësishëm. Megjithëse, shumica e strukturave të zakonshme ekziston në vend (organizatat joqeveritare, sindikatat, shoqatat profesionale, think-tanks, institutet kërkimore etj.), ata janë të dobët dhe kanë nevojë të zhvillohen më tej, në mënyrë që të kontribuojnë efektivisht në zhvillimin e sektorit të sigurisë në Shqipëri. Organizatave joqeveritare, pavarësisht progresit të vazhdueshëm në lidhje me përfshirjen në reformën e sektorit të sigurisë, po u mungon autoriteti si një aktor i pavarur⁴⁴. Veç kësaj, angazhimi qytetar në çështjet e sigurisë mbetet i ulët. Nga ana tjetër,

Sektoriale të Ministrisë së Mbrojtjes 2007-2013 (Fletore Zyrtare, Nr. 174, Viti 2007, faqe 5332); Ligji Nr. 9858, datë 27.12.2007, "Për miratimin e Strategjisë Ushtarake të RSH" (Fletore Zyrtare Nr. 184, Viti 2007, faqe 5801).

⁴¹ Caparini, Marina, *Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation*. Eöorking Paper - No. 132, Geneva, January 2004.

⁴² Vickers, Miranda & Pettifer, James, "Albania: From Anarchy to a Balkan Identity", Hurst & Company, London 1997, p:12

⁴³ Henri Cili, "Security and Defence – Civil Society and the Media", in Fluri et al (eds.), 'Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives', Volume 1; Albania; Bulgaria; Croatia; A Self-Assessment Study.

⁴⁴ European Commission, 'Albania stabilization report 2003', Brussels 26.3.2003. , Accessed July 2009.

Shqipëria ka vetëm një numër të kufizuar OJQ-sh dhe institutesh politike me ndikim. Është detyra e shoqërisë civile që të marrë më shumë përgjegjësi për nevojën e progresit dhe llogaridhënien e qeverisë, si dhe të bërit presion për t'u bërë pjesë e konsultimeve në hartimin e politikave të sigurisë. Vitet e fundit ka pasur pak ose aspak pritshmëri nga qytetarët ndaj këtyre organizatave. Kjo sepse shoqëria civile ka pak ndikim në veprimtarinë ligjvënëse dhe aktivitete të tjera të lidhura me qeverinë.⁴⁵ Si e tillë, kujdesi ndaj formulimit të politikës kombëtare, koordinimi midis qeverisë dhe parlamentit me shoqërinë civile mbetet delikat. Konsultimet ndërministrrore me aktorët e shoqërisë civile në hartimin e ligjeve funksionon dobët në praktikë.⁴⁶ Shpesh, shteti ka vështirësuar rolin e shoqërisë civile dhe nga ana tjetër e ka kthyer atë në një “partner të bindur”, duke rrezikuar rolin e tyre në një shoqëri demokratike.⁴⁷ Pjesëmarrja e instituteve kërkimore në fushën e politikave në sektorin e sigurisë ka qenë mjaft e kufizuar, përveç pak rasteve siç është përfshirja e shoqërisë civile dhe aktorëve të tjerë të pavarur në implementimin e Strategjisë së Policimit në Komunitet në Shqipëri. Ndërkohë, ekspertiza parlamentare në çështjet specifike në lidhje me sektorin e sigurisë është siguruar kryesisht prej ekspertëve nga institucionet e qeverisë. Qeveria, një produkt i shumicës, e cila ka fuqinë në parlament, harton politikat e mbrojtjes dhe sigurisë, merr miratimin nga shumica në parlament dhe implementon këto politika nëpërmjet strukturave të veta shtetërore duke shmangur tërësisht aktorët e pavarur në procesin e përgjithshëm. Një praktikë e tillë krijon një sistem institucional të mbyllur ku i vetmi zë kundërshtar vjen nga opozita në parlament

⁴⁵ Arbana. Lora, *Understanding Defense and Security In Correlation to Civil Society and Media*, Albanian Institute for International Studies, 2003, Accessed July 2009

⁴⁶ European Commission, ‘Albania, progress report 2008’, Brussels 05.11.2008, Accessed July 2009.

⁴⁷ Cili. Henri, ‘Security and Defense – Civil Society and the Media’ in Trapans. J & Fluri. H, *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe*, Vol.1 & II, DCAF & Center for Civil-Military Relations, 2003, Accessed July 2009.

⁴⁸ Cili. Henri, “Security and Defence” – Civil Society and the Media’ in Trapans et al , ‘Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe’, Vol.1 & II, DCAF & Center for Civil-Military Relations, 2003, Accessed July 2009.

duke zvogëluar rolin e shoqërisë civile dhe nganjëherë edhe të medias⁴⁸. Si të tillë shumica e ligjeve dhe dokumenteve strategjike hartohen prej vetë ekzekutivit dhe i paraqiten parlamentit për miratim pa ndonjë konsultim paraprak me shoqërinë civile.⁴⁹

3.4. Komuniteti ndërkombëtar: forcë drejtuese, apo penguese?

Komuniteti ndërkombëtar është një aktor vendimtar në procesin e politikëbërjes dhe vendimmarrjes në sektorin e sigurisë në vendet në zhvillim, në përgjithësi, dhe Shqipëri, veçanërisht. Sidomos në kuadrin e integritimit europian, institucionet e BE-së kanë vënë kërkesa dhe detyrime të ndryshme ndaj vendeve aspirantë mbi çështje të ndryshme që lidhen me sigurinë kombëtare. Presioni nga organet e Bashkimit Europian nëpërmjet përfaqësuesve të posaçëm dhe raportet e përditshme janë bërë një pikë referimi për përpjekjet e të kaluarës dhe të tashmes për të reformuar sektorin e sigurisë, nëpërmjet rrezikimit nganjëherë të aktorëve të brendshëm si shoqërinë civile madje dhe qeveritë. Si e tillë fushat prioritare të përcaktuara nga Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit⁵⁰ dhe Pakti i Stabilitetit⁵¹, tregoi qartazi një qasje hierarkike në reformën e sigurisë. Gjithashtu, duke shmangur shqetësimet lokale, kjo tregon se siguria është diçka e imponuar nga Bashkimi Europian mbi fqinjët e saj, sesa një qasje ku shqetësimet lokale për sigurinë janë reflektuar në strategji dhe politika respektive.⁵² Kjo mund të përbëjë një handicap për krijimin dhe implementimin e politikave në sektorin e sigurisë edhe në Shqipëri.

Natyra vetëreferuese e reformave (kryesisht të fokusuara në kontrollin e kufijve, kontrollin e emigracionit dhe krimin të organizuar dhe trafikimit) po i jep edhe më shumë besim/vlerë pretendimeve që Ballkani Perëndimor ka qenë siguruar nga BE-ja. Nga ana tjetër, ka pak angazhim me aktorët socialë, të cilët mund të nxjerrin në pah distancën e madhe midis pranisë/ekzistencës së shqetësimeve të përditshme për sigurinë dhe

⁴⁹ Arbana. Lora, *Understanding Defense and Security In Correlation to Civil Society and Media*, Albanian Institute for International Studies, 2003, Accessed July 2009.

⁵⁰ European Commission, *Glossary – Stabilization Association Agreement*,

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Barry J. Ryan, *The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro*, *Security Dialogue* 2009; 40; 311

prioriteteve të BE-së dhe aktorëve të tjerë ndërkombëtarë.⁵³ Në lidhje me këtë, besohet që reformat po i izolojnë fqinjët e shteteve anëtare të BE-së prej efekteve të mundshme të paqëndrueshmërisë që mund të shkaktohet shumë mirë nga politikat që nuk marrin parasysh nevojat ekzistuese të sigurisë të banorëve në Shqipëri.⁵⁴

4. KONSTATIME PËRMBYLLËSE DHE REKOMANDIME

- Procesi i formulimit, hartimit dhe zbatimit të konceptit të strategjisë së sigurisë kombëtare duhet të zhvillohet në përputhje me vlerësimin e peshës specifike të vendit në strukturën globale e rajonale të sigurisë.

- Vlerësimi e hartimi i një *harte kombëtare të rreziqeve e kërcënimeve* duke përcaktuar shkallën e rëndësisë së secilit prej tyre e afatet kohore për t'u përballuar me to.

- Shqipëria, për nga madhësia, burimet dhe problemet e trashëguara nga e kaluara e regjimit komunist si edhe tranzicioni i stërzgjatur, duhet tashmë të shkojë drejt një koncepti të mirëfilltë të sigurisë kombëtare, i cili duhet të ketë në qendër qasjen drejt *sigurisë njerëzore*.

- Hartimi dhe miratimi i dokumentit të strategjisë të sigurisë kombëtare të kalojë nga një komision i posaçëm parlamentar përmes një vendimmarrje me shumicë të cilësuar si dhe duke përcaktuar një kalendar të qartë monitorimi e rishikimi të herëpashershëm me institucionet përgjegjëse për zbatimin e tij. Në këtë mënyrë, në bazë të kompetencave që ka mund të organizojë edhe seanca dëgjimore me grupe të interesit e përfaqësues të shoqërisë civile, duke e bërë këtë proces sa më gjithëpërfshirës.

- Koncepti i ri strategjik për sigurinë kombëtare duhet të parashikojë një vëmendje më të madhe ndaj infrastrukturës kritike, e cila po rritet me shpejtësi duke përfshirë jo vetëm ato infrastrukturë (tunele rrugore, ura, naftësjellës, diga), por edhe rrjetet elektronike të bazave të të dhënave me rëndësi për individin (gjurmë gishtash, grupe gjaku, të dhëna fiskale apo bankare).

⁵³ Barry J. Ryan, *The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro*, Security Dialogue 2009; 40; 311

⁵⁴ Barry J. Ryan, *The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro*, Security Dialogue 2009; 40; 311

Bibliografia

- Arbana. Lora, Understanding Defense and Security In Correlation to Civil Society and Media, Albanian Institute for International Studies, 2003,
- Barry Buzan, “*People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*”, Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 1983
- Barry J. Ryan, The EU’s Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro, *Security Dialogue* 2009; <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/3/311>
- Caparini, M. 2005, “Enabling Civil Society in Security Sector Reconstruction”, in A. Bryden and H. Hanggi, eds, Security Governance in Post Conflict Peace Building, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, Switzerland.
- Caparini, Marina & Fluri, Philipp, Civil Society Actors in Defence and Security Affairs in Caparini et al, Civil Society and the Security Sector, DCAF, 2006, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=21660&nav1=4>
- Caparini. M & Cole. E, ‘*The case for Public Oversight of the Security Sector: Concepts and Strategies*’ in Oversight or Overlooked, Millar et al , www.fourthfreedom.org/pdf/0903_overlooked.pdf
- Caparini. Marina, ‘*Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation*’. Working Paper - No. 132, Geneva, January 2004
- Cole et al (ed), Public Oversight of the Security Sector, DCAF & UNDP, 2008, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/index.cfm>
- David Law, “*Praktikat më të mira në fushën e strategjisë së sigurisë kombëtare*”, “Mbi zhvillimin e strategjisë së sigurisë kombëtare”, Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim, Tiranë, 2007
- Edmunds, Timothy, 2007. *Security Sector Reform in Transforming Societies*. Manchester:
- European Commission, ‘Albania stabilization report 2003’, Brussels 26. 3. 2003
- European Commission, ‘Albania, progress report 2008’, Brussels 05.11.2008, http://www.delalb.ec.europa.eu/files/albania_progress_report_2008.pdf, Accessed July 2009
- Forman. Johanna, Security Sector Reform: What Role for Civil Society? in Defence and Security Affairs in Caparini et al, Civil Society

and the Security Sector, DCAF, 2006, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=21660&nav1=4>

- Gary King & Christopher J. I. Murray, *Rikonsiderimi i sigurisë njerëzore*, Çështje të Sigurisë/Security Issues, Nr 3, IDM (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim), Tiranë, 2007, faqe 24-50;

- George Sorensen, “*After the Security Dilemma: The Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values*”, Security Dialogue, Vëll. 38, Nr. 3, 2007

- Cili. H, “Security and Defence - Civil Society and the Media”, in Fluri et al (eds.), ‘*Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives*’, Volume 1; Albania; Bulgaria; Croatia; A Self-Assessment Study.

- Igli Tashi & Solange Ghernauti - Helie, *Vendi i sigurisë së informacionit në strategjinë e sigurisë kibernetike*, Çështje të Sigurisë / Security Issues, Nr 5 , IDM, Tiranë, 2007, faqe 102-111

- Keith Krause, *Drejt një axhende praktike të sigurisë njerëzore*, Çështje të Sigurisë / Security Issues, Nr. 7, Tiranë, 2008

- Ligji Nr 8572 , datë 27/01/2000 “ Për miratimin e Dokumentit të Strategjisë së Sigurimit të RSH” (Fletore Zyrtare Nr 3, Viti 2000, faqe 43

- Ligji Nr 9322 , datë 25/11/2004 “ Për miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të RSH”(Fletore Zyrtare Nr 98, Viti 2004, faqe 6696)

- Manchester University Press

- Mathie Rousseli *Rruga drejt Komunitetit Euroatlantik: Efektet e marrëdhënieve BE-NATO mbi sigurinë e Shqipërisë*, Çështje të Sigurisë / Security Issues, Nr 9, IDM, Tiranë, 2008, faqe 113-134

- Milkoreit.M, *Duke e vlerësuar seriozisht dimensionin civil të sigurisë*, Çështje të Sigurisë / Security Issues, Nr 5 , IDM (Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim) , Tiranë, 2007, faqe 95-102

- National Security Concept of the Republic of Estonia - 2004

- National Security Strategy of the Republic of Slovenia, Official Gazette of the Republic of Slovenia, Nr. 56/01 - ReSNV

- Stephen J. Del Rosso Jr. “*The Insecure State*” Daedalus. Vëll. 124, Nr. 2, 1995, ff. 177-180

- Study on the Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans, Istvam Gyarmati& Darko Stancic (ed), DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), 2007

- Udi Lebel, Civil Society versus Military Sovereignty, Armed Forces & Society, <http://afs.sagepub.com>

- USAID, PROMOTING SECURITY SECTOR, PPC Issue Paper No. 11 April 2005
- Vickers. Miranda & Pettifer. James, "Albania: From Anarchy to a Balkan Identity", Hurst & Company, London 1997

PERSPEKTIVA GJINORE NË SEKTORIN E SIGURISË NË SHQIPËRI

Dokument politikash

Punuan: MA. Edlira Baka Peço, MA. Elona Dhëmbo, MA. Ledian Rusta

I. DOMETHËNIA E REFORMËS NË SEKTORIN E SIGURISË

Sigurimi në vetvete është një liri relative nga lufta, çiftëzuar me një pritshmëri relative që shkatërrimi nuk do të jetë pasojë e ndonjë lufte që mund të ndodhë¹. Në këtë perspektivë, sigurimi përfshin si mjetet shtrënguese për të verifikuar një agresor, ashtu edhe të gjitha mënyrat e bindjes, të përkrahura nga perspektiva për përfitime reciproke, për ta shndërruar gjendjen e luftës në bashkëpunim. Kështu pra, sigurimi, në një kuptim objektiv, mat mungesën e rrezikut në vlerat e mësuara, ndërsa në një kuptim subjektiv, mungesën e frikës që vlera të tilla do të sulmohen.

Nga ana tjetër “Reforma e Sektorit të Sigurimit” nënkupton transformim të sistemit të sektorit të sigurisë, që përfshin të gjithë aktorët, rolet e tyre, veprimet dhe përgjegjësitë e të punuarit bashkë, për ta menaxhuar dhe operuar sistemin në një mënyrë të tillë që të jetë më i pajtueshëm me normat demokratike dhe parimet e qeverisjes së mirë, duke kontribuar kështu në një strukturë mirëfunksionuese të sigurimit.

Reforma në sektorin e sigurisë thekson fortësinë e ndërlidhjeve të institucioneve të sektorit të sigurisë dhe ka dy objektiva kryesorë. Së pari, të sigurojë kontroll civil dhe demokratik në sektorin e sigurisë, për

¹ B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester-Wheatsheaf, New York, 1991, p. 16.

shembull duke përforcuar menaxhimin dhe kapacitetet mbikëqyrëse të dikastereve qeverisëse, parlamentit dhe organizatave të shoqërisë civile. Së dyti, të zhvillojë një sektor sigurimi efektiv, të gjindshëm dhe eficient, për shembull duke ristrukturuar apo duke ndërtuar kapacitete materiale dhe njerëzore.

Në këtë kuadër sektori i sigurisë mund të kuptohet si një përfshirës i të gjitha institucioneve shtetërore dhe entiteve të tjera me një rol në garantimin e sigurisë së shtetit dhe njerëzve të tij. Kjo përfshin:

- Aktorë thelbësorë në sektorin e sigurisë janë Forcat e Armatosura (që përfshijnë forcat ndërkombëtare dhe rajonale), policia, rojet, shërbimet e inteligjencës dhe të sigurimit, rojet bregdetare, rojet kufitare, autoritetet doganore dhe njësitë e sigurimit rezervë dhe ato lokale.

- Organizmat mbikëqyrës, parlamentin dhe komitetet e tij legjislativë, qeverinë/ekzekutivin (duke përfshirë ministritë e mbrojtjes, e punëve të brendshme dhe të jashtme, trupat këshillimorë të sigurisë kombëtare, autoritet doganore dhe tradicionale, organizmat menaxhuese financiare dhe aktorët e shoqërisë civile, duke përfshirë median, akademinë dhe organizatat joqeveritare.

- Drejtësia dhe qeverisja e institucioneve ligjore; ministritë e drejtësisë, burgjet, shërbimet e hetimeve dhe ndjekjeve kriminale, gjyqësori (gjykatat dhe trupi gjykues), shërbimet e zbatimit të drejtësisë (përmbarues dhe punonjës shërbimi), sisteme të tjera tradicionale të drejtësisë, komisionet e të drejtave të njeriut dhe avokatin e popullit.

- Të tjerë aktorë “jo statutor” janë ushtritë çlirimtare, ushtritë guerile, njësitë private të truprojave, kompanitë private të sigurimit, kompanitë militare private dhe milicitë e partive politike.

- Grupet e shoqërisë civile jo statutorë përfshijnë grupet profesionale, mediat, organizatat e kërkimit, organizatat e përkrahjes, organizatat fetare, organizatat joqeveritare dhe grupet komunitare.

Në terma operacionale, reforma e Sistemit të Sigurisë, mbulon një zonë të gjerë të aktiviteteve, të cilat mund të grupohen në katër grupe të mëdha:

- Fuqizimi i kontrollit civil dhe mbikëqyrja e sektorit të sigurisë, duke përfshirë: reformimin e ministrive të mbrojtjes dhe marrëdhënieve me jashtë, rritja e kapacitetet të legjislacionit me anë të trajnimeve, krijimi i zyrave të pavarura të Avokatit të Popullit, ndërmarrja e rishikimeve të sektorit publik mbi shpenzimet ushtarake, ndërtimi i kapaciteteve të organizatave civile për të vëzhguar sektorin e sigurimit.

- Profesionalizimi i forcave të sigurimit, duke përfshirë: programe të përcaktuara për të trajnuar ushtarët, policët dhe pjesën tjetër të personelit të sektorit të sigurisë, mbi përgjegjshmërinë demokratike, çështjet gjinore, të drejtat e njeriut, ligjet bamirëse (humanitariste) ndërkombëtare dhe ndjeshmërinë etnike, trajnimi i aftësive teknike, përkrahja e policisë komunitare, gradimi i aparaturave ushtarake apo policore dhe krijimi i kodeve profesionale të sjelljes.

- Demilitarizimi i krijimit të paqes, duke përfshirë: programe për të reduktuar disponueshmërinë dhe shpërdorimin e armëve të vogla dhe çarmatimin e armëve të lehta, çmobilizimin dhe riintegrimin e luftëtarëve dhe përforsimin e masave të sigurisë rajonale.

- Fuqizimi i qeverisjes së ligjit, duke përfshirë: krijimin e një strukture ligjore të fortë dhe të pavarur, e cila ofron një mbikëqyrje civile-demokratike kritike, si dhe një funksionim më të mirë të sistemit penal, kapacitete ndërtuese për gjyqësorin dhe themelimin e një gjyqësori të pavarur.

II. TË KUPTOJMË PËRKATËSINË GJINORE

Aq e thjeshtë sa mund të duket, aq shumë mund të konfuzohemi në përpjekjet tona për të kuptuar gjininë dhe mënyrat se si ajo i jep formë jetëve tona. Jo më shumë se një dekadë më parë ne filluam të diskutonim për gjininë në një mënyrë të ndryshme nga ajo çka ne ishim mësuar të përdornim në të kaluarën. Të gjithë ata që kanë jetuar dhe studiuar në Shqipëri përpara viteve '90, mund të kujtojnë lehtësisht klasat e gjuhës ku mësuesit kërkonin të përcaktohej “gjinia” e një emri. Megjithatë, po kështu mund të kujtojmë që përpjekja për të dalluar ndërmjet aspekteve biologjike dhe sociale nuk ishte aspak një çështje për diskutim.

Vështrimi i diferencave ndërmjet burrave dhe grave në kohë dhe hapësirë ka vënë në pikëpyetje shumë aspekte të këtij koncepti. Në mënyrë që ne të jemi në gjendje të dallojmë se si diferencat në jetët tona si gra dhe burra përcaktohen nga biologjia ose/dhe nga shoqëria, së pari duhet të përkufizojmë dhe qartësojmë konceptin e gjinisë.

Zakonisht² ne lindim me një tipar seksual, që përkufizon diferencat tona biologjike si femra apo meshkuj. Ky është “seksi”. Karakteristikat

² Shumica e njerëzve janë që nga lindja meshkuj ose femra. Vetëm në raste të rralla njerëzit mund të lindin me të dy organet seksuale. Megjithatë, ato janë raste të veçanta dhe zakonisht vetëm njëri prej organeve seksuale mund të jetë plotësisht funksional.

biologjike që lidhen me të, si hormonet, organet riprodhuese dhe diferencave gjenetike, përdoren gjerësisht për të diferencuar njerëzit në dy grupe të mëdha: femra dhe meshkuj. Shumë shpesh ne pyetemi rreth seksit tonë në forma aplikimesh ose ndërsa marrim një shërbim si p.sh. një kontroll mjekësor. Këto të dhëna përdoren shpesh në raportimet rreth sferave të ndryshme të jetës sonë përmes të ashtuquajturave të dhëna të diasgreguara me bazë seksin.

Megjithatë, thjesht duke cilësuar në një formë aplikimi që ju jeni një mashkull ose femër nuk është mjaftueshëm për dikë, i cili do të përshkruajë se sa femërorë dhe mashkullorë dukeni, apo sa veproni e mendoni ju si një femër apo një mashkull. Masa me të cilën ne zhvillohemi nga femër/mashkull në të qenit vajzë/djalë dhe grua/burrë, ndryshe nga seksi që është universal, varion në kohë dhe hapësirë (Hoogensen, 2006; Nakamura, 2005; Basow, 1992). Thjesht përpiquni të mendoni se sa të ngjashëm jeni ju me gjyshërit tuaj të së njëjtës gjini, ose sa të ngjashëm jeni ju me dikë të së njëjtës gjini që jeton në një cep tjetër të botës. Pikërisht, këto diferenca përfaqësohen nga termi “gjini”.

Ndërsa seksi është biologjik dhe universal, “gjinia” është sociale dhe relative. *Gjinia* i referohet roleve të ndërtuara nga shoqëria dhe marrëdhënieve ndërmjet burrave dhe grave (Basow, 1992). Më tepër se e përcaktuar biologjikisht, gjinia është e mësuar përmes procesit të socializimit. Me fjalë të tjera, burrave dhe grave u mësohen role të caktuara dhe sjellje të përshtatshme në lidhje me seksin e tyre (Valasek, 2007). Ndërsa ne të gjithë lindim me një seks biologjik, shoqëritë dhe kulturat tona na mësojnë dhe na socializojnë bazuar në konceptin e tyre të mashkullit dhe femrës (GTZ, 2005). Për shembull gratë nuk janë biologjikisht të dizenuara për të gatuar. Megjithatë, në shumë kultura gatimi në shtëpi është së pari një punë grash. Në të kundërt, nëse shkon në restorant nuk është e vështirë të shikosh se numri i kryekuzhinierëve burra tejkalon atë të grave. Role gjinore si këto nuk janë statike e mund të ndryshojnë me kohën dhe variojnë gjerësisht brenda dhe ndërmjet kulturave.

III. PËRSE ËSHTË E RËNDËSISHME GJINIA PËR SIGURINË?

Gjinia është një komponent kyç për identitetin tonë. Megjithatë, gjinia ndërvepron dhe është e influencuar nga shumë faktorë të tjerë si klasa, etnia, kombësia, orientimi seksual, moshë etj. Burrat mësohen të jenë

“mashkullorë” dhe gratë mësohen të jenë “femërore” në varësi të moshës, klasës sociale, origjinës etnike, vendit, kulturës, madje edhe nënkulturës së tyre, si ajo urbane dhe rurale etj. (GTZ, 2005). Këto të çojnë drejt tipave e formave të shumta të maskilitetit dhe feminilitetit. Në disa shoqëri, kufiri midis tyre është shumë i mprehtë, në të tjera i mjegullt.

Këto dallime të mprehta (në masa të ndryshme) të gjinisë janë të pranishme në të gjitha sferat e jetës, përfshirë edhe sigurinë. Gratë, burrat, vajzat dhe djemtë kanë nevoja, prioritete dhe eksperiencia të ndryshme në lidhje me sigurinë, të cilat përcaktohen si nga gjinia edhe nga seksi i tyre (Valasek, 2007; GTZ, 2005). Për shembull, gratë dhe burrat, djemtë dhe vajzat bëhen pjesë e formave të ndryshme të dhunës. Ndërsa burrat dhe djemtë janë shpesh viktimat e luftimit me njëri-tjetrin, gratë dhe vajzat janë shpesh viktimat e dhunës në familje ose të trafikimit të qenieve njerëzore madje edhe më gjerë të “dhunës me bazë gjinore” (DHBGJ) (Valasek, 2007; GTZ, 2005). Megjithatë, DHBGJ nuk është vetëm dhunë kundër grave; burrat dhe djemtë mund të jenë gjithashtu viktimat. Për shembull, burrat, djemtë, gratë dhe vajzat mund të jenë të gjithë viktimat e dhunimit ose trafikimit të qenieve njerëzore. Sikurse përdhunimi është i lidhur me çështjet e pushtetit dhe identitetit gjinor, ky është një krim i klasifikuar si DHBGJ. Dhuna kundër gejeve, lezbikeve dhe njerëzve biseksualë bazuar në identitetin e tyre gjinor, kuptohet gjithashtu si një formë e DHBGJ, pasi ajo bazohet në perceptimin e antikonformitetit me rolet gjinore.

Prandaj, gjinia është e rëndësishme për sigurinë tonë dhe kjo e bën gjininë thelbësore për debatin e sigurisë. Integrimi i çështjes gjinore në procesin e reformës së sigurisë është duke u kthyer në një detyrim, në mënyrë që të adresohen çështjet e përmendura më sipër. Deri tani sektori i sigurisë ka ndjekur një qasje të verbër-gjinore ku burrat përshkruhen shpesh si ushtarë, autorë të krimit dhe më afër luftës, ndërsa gratë si viktimat dhe më afër paqes (Nakamura, 2005). Megjithatë, kërkuesit në fushën përkatësisë gjinore kanë identifikuar dinamikat gjinore edhe në sferën e sigurisë. Dominimi i të menduarit tradicional mbi sigurinë të bazuar në shtet, është një manifestim i maskilitetit, strukturave patriarkale, që kërkojnë që siguria të përkufizohet vetëm nga ky pozicion i privilegjuar (Hoogensen, 2006).

Megjithatë, duhet të jemi të kujdesshëm se si e kuptojmë gjininë. Përkatësia gjinore e kuptuar thjesht si “për gra”, përgjithësisht nënkupton se një njeri përpiket të përfshijë gratë në proces, të marrë “inputet” e tyre,

të ballafaqohet me nevojat e grave dhe të mbrojtë gratë (Hoogensten, 2006). Perspektiva gjinore e sigurisë e kuptuar si “gra dhe burra” ka shumë të përbashkëta me sigurinë njerëzore. Ato flasin për një kuptim më të gjerë të sigurisë, nga pozicioni individual ose i grupit, duke ngritur zërin për nevojën e një axhende më të gjerë të sigurisë. Përkatësia gjinore flet gjithashtu për “sigurinë shoqërore” (ajo përfshihet si në sigurinë njerëzore ashtu edhe si një perspektivë e sigurisë më vete).

Studimet gjinore të sigurisë janë zhvilluar ndjeshëm gjatë dekadës së kaluar, duke vënë në dukje se siguria për njërin nuk është domosdoshmërisht e tillë edhe për tjetrin. Konteksti dhe njohja e marrëdhënieve të pushtetit (dominante/jo dominante) bën të dukshme pa/siguritë që zakonisht nuk vihen re në një kontekst të sigurisë të bazuar në shtet. Konteksti dhe marrëdhëniet e pushtetit informojnë sigurinë njerëzore, duke i lejuar zërat e mëparshëm të padëgjuar të dëgjohen. Kërkimet gjinore të sigurisë kanë filluar vetëm tani të lejohen të bëhen pjesë e rrymës qendrore të diskutimeve mbi sigurinë, megjithëse përbëjnë ende një përjashtim dhe nevojitet akoma shumë për t’u bërë.

Në këtë përpjekje që duhet bërë, është e një rëndësie të veçantë përfshirja e grave. Organizatat e grave të shoqërisë civile dhe organizatat që punojnë në çështjet gjinore, janë aktorë kyçë të sigurisë lokale, pjesëmarrja e të cilave mund të ndihmojë të sigurojë pjesëmarrjen e grave dhe madje edhe një zotërim në nivel lokal të reformës (Valasek, 2005). Ka një sërë organizatash të shtrira nëpër botë, që punojnë në bazë, në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar. Organizatat e grave mund të jenë ofrues të sigurisë, për shembull, duke mundësuar strehë dhe mbështetje për - gra apo burra - viktimat të torturës, dhunës në familje apo asaj seksuale. Puna direkte me komunitetet lokale nënkupton që organizatat e grave shpesh kanë akses në informacionin e detajuar në lidhje me nevojat e sigurisë së individëve dhe komuniteteve, sidomos grupeve të marxhinalizuara. Kështu që, organizatat e grave mund të shërbejnë si ura kyçe ndërmjet komuniteteve lokale dhe politikëbërësve të sigurisë, duke forcuar edhe pronësinë lokale ndaj reformës. Ato shpesh kanë edhe ekspertizën e nevojshme për dizejnimin dhe implementimin e programeve që lidhen me sigurinë në nivelin komunitar, si për shembull në parandalimin e dhunës së bandave ose trafikimit njerëzor, apo edhe aftësi për të dhënë trajnime mbi çështje të përkatësisë gjinore apo dhe të drejtave të njeriut (Valasek, 2005).

IV. SI MUND TË INTEGROHET ÇËSHTJET E GJINORE BRENDA SEKTORIT TË REFORMËS SË SIGURISË?

Në këtë pjesë të kësaj eseje, theks do t'i vihet qasjes se si përqasja gjinore dhe çështjet e sigurisë ndërlidhen në kompleksitetin e realitetit shqiptar dhe disa masa sugjeruese sesi mund të funksionojë skenari më i mirë.

Kur përfundoi Lufta e Ftohtë, zhvillimet gjeopolitike dhe gjeoekonomike sollën rreziqe dhe kërcënime të reja rreth interesave dhe sigurisë të Republikës së Shqipërisë. Rreziqet dhe kërcënimet e sotme karakterizohen nga vështirësi me natyrë të ndryshme të parashikuara. Përveç vështirësive të përcaktimit të një ndarje të qartë, ata mund të klasifikohen në rreziqe dhe kërcënime të një natyre të brendshme ndërshtetërore dhe globale.

Situata rajonale dhe e ndërkombëtare në fillim të mijëvjeçarit ka sjellë elementë të rinj në mjedisin strategjik ndërkombëtar të sigurisë. Këto rezultate kanë ndikuar në ndryshimin e politikave dhe sfondit të konceptit të sigurisë në mendësinë e Shqipërisë.

Trafikimi i qenieve njerëzore, armët dhe drogat, organizatat kriminale, krimi i organizuar, terrorizmi dhe shpërndarja e armëve të shkatërrimit në masë po shfaqen si fenomene ndërshtetërore dhe sfida që mund të prekin në mënyrë të konsiderueshme sigurinë, paqen dhe stabilitetin e të gjitha vendeve. Këto aktivitete të jashtëligjshme kanë zgjeruar edhe më tepër sferën e tyre të aktivitetit, duke tejkaluar dimensionin e kufijve kombëtarë.

Ekzistenca e rritjes së rreziqeve nga këto fenomene e ka bërë të domosdoshme një qasje gjithëpërfshirëse të të gjitha politikave të sigurisë dhe të stabilitetit, duke marrë në konsideratë të gjitha kategoritë e aspekteve politike, ushtarake, ekonomike, njerëzore, sociale, mjedisore dhe gjinore. Kompleksiteti dhe karakteri ndërshtetëror i këtyre fenomeneve thekson rëndësinë e një veprimi kolektiv dhe domosdoshmërinë e themelimit të masave reciproke të besimit. Në këtë pjesë të këtij dokumenti, fokus do t'i jepet një qasjeje se si gjinia dhe siguria lidhen në kompleksitetin e realitetit të Shqipërisë dhe disa mjeteve të tjera sugjeruese se si kjo mund të funksiononte në një skenar efektiv.

Zhvillimi i sigurisë së një vendi ka në bazë të rëndësisë së saj interesin kombëtar. Ky interes është vendimtar në formimin e përgjegjësive, legjitimitetit dhe besueshmërisë të pushteti politik. Vetëm në këtë mënyrë mund të sigurohet funksionimi i një shteti demokratik. Si rrjedhojë, kjo është detyra sublimë e pushtetit politik të përkufizojë, mbrojë dhe zhvillojë interesat kombëtare. Kjo detyrë duhet të shoqërohet nga kërkesa dhe

sigurimi i një konsensusi më të gjerë ndërmjet debatit publik. Jo të gjitha interesat kombëtare mund të jenë interesa të heshtur ose të gjithë interesa në shërbim. Prandaj, unanimiteti për përkufizimin dhe realizimin e interesave nuk është një domosdoshmëri, por pranimi dhe konsensusi janë rregulla për t'u aplikuar rrjedhimisht në një sistem demokratik. Zëri i grave dhe ekuilibri gjinor në hartimin e vendimeve dhe vendimmarrjeve janë me një natyrë kyçe në këtë strukturë.

V. HAPA KONKRETË SE SI ÇËSHTJET GJINORE MUND TË SHKRIHEN NË SEKTORIN E SIGURISË DHE REFORMAVE TË TIJ

Politika e sigurisë kombëtare dhe pjesë të tjera të legjislacionit mbi sigurinë

Përpjekje dhe veprime në përfshirjen dhe inkurajimin e pjesëmarrjes së grave përmes ndërveprimit të tyre në pëlqimin e miratimit dhe zbatimit të Strategjisë së Sigurisë Kombëtare (ies) të Republikës së Shqipërisë; Ligji mbi barazinë gjinore dhe prezencën e 30% dhe akteve të tjera ligjore dhe nën ligjore në lidhje me sigurinë mund të jenë shkëndija e parë e dritës në integrimin e gjinisë në një nivel politik mbi çështjet e sigurisë.

Vlerësimet e impaktit të gjinisë në politikat e sigurisë

Vlerësimet mund të drejtohen nga aktorë mbikëqyrës, si parlamentarët dhe organizatorët e shoqërisë civile, të përcaktojnë se si siguria do të prekë veçanërisht burrat, gratë, vajzat dhe djemtë. Në të njëjtën kohë vlerësimet mund të nxirren nga politikat e propozuara ose ato ekzistuese. Megjithatë, ato janë më të suksesshme kur nxirren në një fazë më të hershme në mënyrë që politika mund të ndryshohet ose ridrejtohet. Në mënyrë të përmbledhur ato mund të perceptohen më mirë kur çështjet gjinore të prioritetizohen mjaftueshëm në rekrutime, logjistikë dhe trajnime.

Transformimi i Shqipërisë nga një konsumator në një vend që kontribuon në siguri

Shqipëria është një vend partner i NATO-s, e përfshirë në marrëveshjen e Stabilizim-Asocimit me BE-në, po ashtu brenda një numri të konsiderueshëm iniciativash rajonale të cilat i japin një dimension tjetër konceptit të sigurisë kombëtare. Niveli i sigurisë së vendit

është pashmangshmërisht i lidhur me programe të përmbushura me sukses dhe standardeve të Partneritetit për Paqe dhe gjithashtu të Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit. Një qasje tjetër që kujdeset për nivelin e sigurisë është pjesëmarrja aktive dhe kontributi në iniciativat për forcimin e besimit politik dhe ushtarak në rajon.

Dialogu, bashkëpunimi dhe mjetet paqësore për të zgjidhur debatin

Disa nga prioritetet e rajonit tonë dhe politikat e çështjeve të brendshme janë respektimi i të drejtave të njeriut në territorin e Shqipërisë, pavarësisht origjinës politike, fetare, rajonale, raciale, etnike, kulturore ose sociale, gjithashtu mbrojtja me mjete institucionale të të drejtave të njeriut të shqiptarëve që jetojnë jashtë kufijve të Republikës së Shqipërisë, gjithashtu duke përfshirë qytetarët e Shqipërisë që jetojnë përkohësisht ose në mënyrë të përhershme jashtë vendit. Strategjia mbështet ndryshimet e ndjeshme në ekuilibrin e sigurisë në favor të mjeteve politike të institucioneve të sigurisë dhe diplomacisë dhe dimensionit dhe dinjitetit njerëzor në një sistem demokratik. Deri këtu, një këndvështrim tepër gjithëpërfshirës duhet t'i jepet gjithashtu dinamikës gjinore, duke marrë në konsideratë perspektivën që dinamika të tilla i jepen shoqërive të modernizuara.

VI. OBJEKTIVAT NË SEKTORIN E SIGURISË

Konsolidimi i shoqërisë demokratike dhe vëzhgimi i të drejtave të njeriut

Stabiliteti i brendshëm i vendit është një produkt i shtetit ligjor që të mbrojtë qytetarët e tij, shoqërinë civile dhe formën shtetërore të veprimeve antiligjore. Është e rëndësishme të perceptohet që qytetarët kanë të drejtat e tyre gjithashtu në një perspektivë gjinore. Forcimi i institucioneve të shtetit është garancia për zhvillimin e shoqërisë demokratike. Një shoqëri që ka standarde të larta të respektimit të të drejtave njerëzore përbën një garanci për një mjedis të sigurt dhe marrëdhënie harmonizuese ndërmjet shoqërisë dhe individit. Gratë marrin përparësitë e tyre në çuarjen përpara të këtyre standardeve të respektimit të të drejtave të njeriut dhe parimeve të barazisë. Kështu që koncepti i sigurisë nuk bëhet më vetëm i gjerë, por gjithashtu shumëdimensional. Individit, shoqëria dhe shteti kanë detyrime të përbashkëta rreth sigurisë së vendit. Duke e parë nga një perspektivë e

barazisë të gjithë aktorët duhen ftuar dhe pritët të vendosin barazinë për përfitime të përbashkëta të sigurisë kombëtare. Dhunimi i këtyre detyrimeve madje edhe nga njëra anë, dëmton rëndë sigurinë. Roli aktiv i organizatave joqeveritare, kontribuon në konsolidimin e standardeve demokratike në shoqëri, prandaj këto organizata joqeveritare që mbrojnë parimet gjinore, të përkushtuara në respektimin e të drejtave të njeriut në sfera të përgjithshme janë të një rëndësie jetësore për të përfshirë perspektivën gjinore në axhendën e sigurisë.

Konsolidimi i institucioneve dhe instrumentet e sigurisë

Këto duhet të shihen si aftësia për të mbrojtur interesin kombëtar dhe si një përgjegjësi për të vepruar në çdo situatë. Institucionet konsiderohen si faktorë vendimtarë në suksesin e demokracisë dhe ekonomisë së tregut të lirë në një Shqipëri të zhvilluar. Ato duhet të ndërtohen dhe të funksionojnë mbi parimet e paanshmërisë dhe në të cilat njerëzit nuk shihen vetëm si një prioritet, por gjithashtu të autorizuar në një mënyrë fleksibël. Në mënyrë të përmblendhur masat duhen marrë dhe/ose rriten në themelimin e politikave të burimeve njerëzore dhe praktikave që janë një përgjigje e mirë nga pikëpamja e përgjegjshmërisë gjinore dhe të prirura drejt konceptit familjar në përgjithësi.

Ndërkohë për sa i përket çështjeve të mbrojtjes civile kërkojnë një vlerësim realist, bazuar në rreziqe që kërcënojnë popullsinë, pronësinë, mjedisin dhe trashëgiminë kulturore në vend. Së fundmi, Shqipëria ka plotësuar një strukturë institucionale dhe ligjore për trajtimin e çështjeve me një urgjencë civile, që mund të shkaktohen nga faktorë natyrorë ose njerëzorë. Një rritje e kapaciteteve operacionale reagues në nivele të ndryshme është një nevojë e ditëve të sotme. Fenomeni me të cilin është përballur vendi në vitet e fundit, si: vërshimet masive, shkatërrimet dimërore, rrëshqitjet e tokës, zjarret masive etj., ngrenë nevojën e rritjes së përgjegjësisë për një organizim më kompleks dhe një funksionim më të mirë të këtyre strukturave të ngritura nga autoriteti qendror dhe lokal, për të rritur parandalimin, ulur dhe rehabilituar dëmtimet që mund të prekin popullsinë, trashëgiminë kulturore dhe mjedisin. Duke mbajtur një kornizë të duhur ligjore dhe institucionale mjaftueshëm fleksibël gjithashtu në përkatësinë gjinore dhe ekuilibrin e drejtësisë të perceptimeve mund të ndihmojë në arritjen më të lehtë të efikasë së politikave të shtetit gjithashtu në mbrojtjen civile.

“Kërkimi për armë është një detyrë e rregullt në Kosovë... Kjo është pothuajse e pamundur pa gratë në grup. Nëse ti dyshon se armët janë fshehur në fshat, të shkosh nëpër shtëpi është më e lehtë në grupe si me gra edhe me burra. Ushtarët femra mund të flasin me gratë në shtëpi sepse ato shpesh kanë më shumë besim te njëra-tjetra, dhe kjo redukton riskun e shkallëzimit.”³

Bashkërendimi i veprimeve të strukturave shtetërore me OJF-të dhe bashkëpunimi në nivel ndërkombëtar mundëson një nivel organizativ më të lartë dhe më cilësor dhe përgatitjen për realizimin e detyrave.

V. KONKLUZIONE

Duke marrë në konsideratë të gjitha rrethanat e përmendura më lart të prekura në mënyrë sipërfaqësore mbi këtë pjesë të kësaj eseje, këtu më poshtë mund të listojmë në vend të konkluzioneve disa rekomandime që mund të jenë me rëndësi në kornizën e Integritimit Gjikor në çështjet e Reformave të Sigurisë.

- Ngritja e ndërhyrjeve lokale përmes **përfshirjes së plotë të organizatave të shoqërisë civile**, përfshirë organizatat lokale dhe kombëtare të grave, në vlerësimin, hartimin, zbatimin dhe monitorimin/vlerësimin e politikave dhe programeve të Reformës së Sektorit të Sigurisë.

- Rishikim dhe **modifikimin e legjislacionit ekzistues të lidhur me sigurinë, politikave dhe protokollat** për të siguruar që ato të mos jenë diskriminuese, dhe të marrin parasysh nevojat specifike të sigurisë së grave, burrave, djemve dhe vajzave.

- Zbatimi i politikave, **mekanizmave specifike dhe programimi për të parandaluar, adresuar dhe sanksionuar dhunën me bazë gjinore** kundër grave, vajzave, burrave si pjesë e Reformës së Sektorit të Sigurisë.

- Ngritja e **kodeve të sjelljes** dhe politikave të tjera të brendshme dhe mekanizmave që detyrojnë zero tolerancë të dhunës me bazë gjinore,

³ Wetterskog, Lars, ‘Too much “moralizing” before deployment,’ Good and Bad Examples: lessons learned from Working with United Nations Resolution 1325 in international missions (Uppsala: Genderforce) 2007, p.40.

duke përfshirë edhe ngacmimet seksuale në radhë të personelit të sektorit të sigurisë.

- Ngritja e plan-strategjive dhe iniciativave specifike për të rritur **rekrutimet, mbajtjen dhe avancimin e grave** dhe grupeve të tjera të nënpërfaqësuar në institucionet e sektorit të sigurisë.

- Përfshirja e **trajnimeve specifike gjinore** si pjesë e thelbit të kurrikulës të trajnimit të personelit të sektorit të sigurisë në të gjitha nivelet. Ndërthurja e çështjeve gjinore në kualifikimet e personelit të sektorit të sigurisë.

- Forcimi i proceseve të Reformës së Sektorit të Sigurisë dhe sigurimi që **aktorët mbikëqyrës të sektorit të sigurisë** janë të orientuar nga përkatësia gjinore dhe bashkëpunues me organizatat e grave të shoqërisë civile.

- **Ndërtimi i kapaciteteve dhe kujdesit gjinor të personelit të përfshirë në Reformën e Sektorit të Sigurisë** përmes trajnimit për përkatësinë gjinore, punimi me ekspertë gjinorë dhe përfshirja e reagimit ndaj përkatësisë gjinore në termat e referencave për pozicione po ashtu si edhe për vlerësimet e personelit. (Valasek, 2004)

BIBLIOGRAFIA

- *National Security Strategy of Albania 2004.*
- Bastick, M., Grimm, K. and Kunz, R, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: Geneva) 2007.
- Valasek, K., 'Security Sector Reform and Gender' – *Gender and SSR Toolkit, DCAF.*
- Lars Wetterskog, 'Too much "moralizing" before deployment,' Good and Bad Examples: lessons learned from Working with United Nations Resolution 1325 in international missions (Uppsala: Genderforce) 2007.
- OECD DAC, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series* (OECD: Paris) 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>
- Hänggi, H., 'Making Sense of Security Sector Governance', *Challenges of Security Sector Governance*, eds. Hänggi, H. and Winkler, T.H. (DCAF: Geneva) 2003.
- *Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate*, Occasional SSR Paper No. 1 (Clingendael, International Alert).
- *Critical Security Studies and World Politics*', ed. Booth, K. (Lynne Rienner Publishers: Boulder, Colorado) 2005.
- International Action Network on Small Arms, *Gun violence: A Global Epidemic* (IANSA: London) 2006. <http://iansa.org/documents/2006/Gunviolence-a-global-epidemic.pdf>
- Vlachová, M. and Biason, L., *Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: Geneva) 2005.
- UN Economic and Social Council, Report of the Secretary-General, *Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the Gender Perspective into all Policies and Programmes in the United Nations system*, 12 June 1997.
- Funk, A., Lang, J.L. and Osterhaus, J., *Ending Violence Against Women and Girls – Protecting Human Rights: Good Practices for Development Cooperation* (GTZ: Eschborn) 2005.

- Nathan, L., *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform* (University of Birmingham: Birmingham) May 2007.
- *Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004.
- Basow, S. A. (1992). *Gender: Stereotypes and roles* (3rd ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- GTZ (2005), *Gender and Citizen Security: Regional Training Module (Basic Text, Methodological Guide, Support Materials)*. In English and Spanish, <http://www.gtzgenero.org.ni/publicaciones.php?idorigen=1>
- Nakamura, F., *Gender, Security & Development*, Monterey Institute of International Studies, 2005.
- Hoogensen, G. (2006). *Gender and Security*, Department of Political Science University of Tromsø, Tromsø, Norway Research Associate, GECHS.

MENAXHIMI I BAZUAR MBI PERFORMANCËN

“...të përcaktojmë drejtimin në çdo përpjekje për të cilën shpenzojmë paratë e qytetarëve, të shohim cili është progresi, t'i tregojmë publikut si po ecim, të ndalim masat që nuk funksionojnë dhe të mos ndalim së përmirësuar ato gjëra të cilat besojmë se ia vlen të investojmë...”

Presidenti WILLIAM J. CLINTON, (1993)

Përmbledhje

Për interesa publike qeveritë synojnë të mirorganizojnë prioritetet e tyre duke synuar të rritin arritjet dhe të ulin kostot. Në ditët e sotme, sfidat financiare dhe sociale i kanë detyruar liderët të mbajnë qëndrime të cilat e lidhin ngushtë koston me performancën. Modeli i “menaxhimit të bazuar mbi performancën” (MBP) konsiderohet sot si një instrument nëpërmjet të cilit zyrtarët ndërmarrin reforma me një transparencë maksimale për të optimizuar vlerën sociale të ofruar. Sipas AGA-s¹, modeli i MBP-së “integron të dhënat financiare, të aktiviteteve dhe të dhëna të tjera në një kuadër faktesh ndihmuese për vendime progresiste. Modeli është i aftë të ofrojë një pasqyrë të qartë të kostove dhe performancës dhe të përmirësojë mundësitë parashikuese”. MBP është “fleksibël dhe u lejon strukturave të ndryshme ta përshtatin modelin sipas nevojave të tyre, ndërkohë që sërish u ofron drejtuesve indikatorë ndërsektorialë të qartë dhe konsistentë të performancës dhe kostove të përpjekjeve për të krijuar vlerën e synuar sociale”.

¹ AGA CPAG Research Series / Report No. 20, March 2009.

I. HYRJE

Menaxhimi i performancës nënkupton krahasimin e rezultateve konkrete me synimet fillestare, nëpërmjet të cilave matim efektivitetin. MBP ndihmon drejtuesit të mbajnë aktivitetin e vartësve të tyre në drejtimin e duhur dhe të fokusuar në prioritete. Në mënyrë që të sigurohet efektiviteti i duhur, menaxhimi i performancës duhet shqyrtuar gjithmonë në kuadër të planit strategjik të organizatës. Modeli i MBP-së përfaqëson një reflektim thelbësor të angazhimit ndaj cilësisë nga ana e drejtuesve. Liderët, të cilët nuk përdorin MBP-në, i bazojnë vendimet e tyre më shumë mbi racionalitetin, eksperiencën apo mbi faktet, sesa te një kombinim efikas i të tre elementëve. Si rrjedhojë, synimi për të minimizuar kostot dhe për të përmirësuar performancën shpesh përballet me rrethana të ndërlikuara ndërkohë që shanset për një performancë të dobët janë edhe më të larta. Thirrja “për të bërë/prodhuar më shumë me më pak kosto” ka qenë më tepër një aforizëm sesa një politikë reale e menaxhimit. Menaxhimi i performancës së qeverisjes/qeverisë do të lehtësojë krizën fiskale dhe do të hedhë bazat për një shërbim civil të ri, më efektiv dhe më të respektuar.

Të parët, të cilët u fokusuan te MBP-ja, ishin disa prej agjencive qeveritare në SHBA, të cilat synonin të përmirësonin besimin e qytetarëve tek aftësitë e qeverisë së tyre duke përcaktuar përgjegjësitë e agjencive federale për arritjen e rezultateve. Pas nënshkrimit të ligjit për performancën dhe rezultatet e qeverisjes (GPRA, 1993) nga Presidenti Klinton, u ndërmorën një seri projektesh pilote në përcaktimin e qëllimeve programore, matjes së performancës në bazë të tyre dhe raportimit publik të progresit. Kohët e fundit, disa prej fqinjëve tanë në Ballkan kanë integruar në praktikat e tyre disa prej elementëve kryesorë të modelit të MBP-së, veçanërisht në fazën e planifikimit strategjik dhe zhvillimit (p.sh. Bullgaria, Maqedonia).

Përkufizimi i MBP

Menaxhimi i bazuar mbi performancën përfaqëson një përfaqësim sistematik ndaj përmirësimit të performancës nëpërmjet një procesi të vazhdueshëm të përcaktimit të objektivave strategjike, matjes së performancës, mbledhjes, analizës, shqyrtimit dhe raportimit të të dhënave mbi performancën dhe të përdorimit të këtyre të dhënave për ta përmirësuar atë.

(MBP - Grupi special i interesit)

Në Shqipëri, jo vetëm institucionet, por edhe debati publik, duket së është mjaft larg shqyrtimit të skemave aktuale të vlerësimit të performancës dhe zhvillimit, dhe aq më tepër nga elementët e një menaxhimi të bazuar mbi performancën. Synimi i këtij dokumenti të hartuar nga një grup studiuesish të Rrjetit të Menaxhimit të Sigurisë (IDN), është në fakt të nxitë një debat të tillë te drejtuesit institucionalë dhe zyrtarët e lartë. Thelbi i sfidës për të zhvilluar institucione të orientuara nga rezultatet nëpërmjet MBP-së qëndron në zbatimin efikas të tre elementëve kryesorë - përcaktimi i qartë i misionit dhe rezultateve të dëshiruara; matja e performancës për të përcaktuar progresin; përdorimi i informacionit mbi performancën si baza kryesore e vendimmarrjes. Pikërisht, ky është edhe synimi i këtij dokumenti - të shpjegojë modelin e MBP-së, të ofrojë “ushqim për mendimin” tek aktorët e interesuar dhe të nxitë debatin te drejtuesit institucionalë në lidhje me modelin.

II. ÇFARË ËSHTË MENAXHIMI I BAZUAR MBI PERFORMANCËN?

Një program i “menaxhimit të bazuar mbi performancën” i referohet një kuadri formal të një organizate për zbatimin, drejtimin dhe ruajtjen e një përjasjeje të MBP-së ndaj veprimtarisë së tyre. Krijimi i një programi MBP nuk është një detyrë e lehtë dhe as e shkurtër për t’u zbatuar. Eksperienca e SHBA-së ka nxjerrë në pah një seri iniciativash dhe tentativash

MBP dhe matja e performancës

Matja e performancës është një komponent thelbësor i MBP-së dhe ndaj këto dy koncepte nuk duhen ngatërruar njëri me tjetrin. Matja e performancës nënkupton një krahasim të shkallës reale të performancës me nivelin e synuar të saj. MBP shfrytëzon informacionin e ofruar nga matja e performancës për ta menaxhuar dhe përmirësuar atë, si edhe për të treguar atë çka është arritur.

për të përmirësuar zbatimin e ligjit për performancën dhe rezultatet e qeverisë (nënshkruar nga Presidenti Clinton). Në fakt, u deshën vite që agjencitë shtetërore në SHBA të konsolidojnë modelin e MBP-së. PMB

SIG sugjeron disa elementë thelbësorë, të cilët ndikojnë ndjeshëm përpjekjet për të krijuar një model të tillë dhe të cilët duhen marrë në konsideratë:

- *Lidershipi* është mjaft i rëndësishëm për suksesin e MBP-së.
- *Angazhimi* nga të gjithë dhe sidomos ai i drejtuesve kushtëzon ndjeshëm suksesin e MBP-së. Angazhimi duhet të jetë i vendosur dhe i vazhdueshëm.
- *Përfshirja* përbën gjithashtu një element thelbësor të modelit. Të gjithë aktorët e interesuar (punonjës, klientë, palët e interesuara etj.) duhen përfshirë në përputhje me karakteristikat e rolit të tyre.
- *Komunikim* i asaj çka është planifikuar, çka pritet të ndodhë, çka ndodh dhe korrigjimet që do të bëhen te modeli. Ky është një proces i vazhdueshëm që shkon paralelisht me elementin e “përfshirjes”.
- *Feedback* ndihmon drejtuesit të bëjnë rregullime.
- *Burimet* - Pa burime (njerëzore, infrastrukturore, financiare) adekuate modeli i MBP-së nuk do të funksionojë si duhet.
- *Identifikim i klientit* do të thotë që institucioni përkatës duhet të identifikojë të gjithë “klientët” të cilëve u ofron shërbime.
- *Rritje dhe pasqyrim i mjedisit (Environmental Scanning)* - MBP nuk është një *process stagnant* dhe për më tepër, ai nuk operon në një mjedis të tillë. Për këtë, nevojitet vëmendje e vazhdueshme për të monitoruar kërcënimet/mundësitë dhe për të përmirësuar eksperiencën.
- *Qëllim dhe kapacitet (organizativ)* - MBP duhet të udhëhiqet nga një qëllim i qartë dhe të zbatohet nga institucione të afta dhe të angazhuara.

Cikli që shpie në krijimin e një MBP-je efektive bazohet në gjashtë hapa kryesorë, si pasqyrohet në figurën e mëposhtme.² *Shih Figurën 1.*

² Burimi: USA Department of Energy. Will Artley, DJ Ellison and Bill Kennedy, *The Performance-Based Management Handbook, Volume 1: Establishing and Maintaining a Performance Based Management Program* (Washington D.C. US).

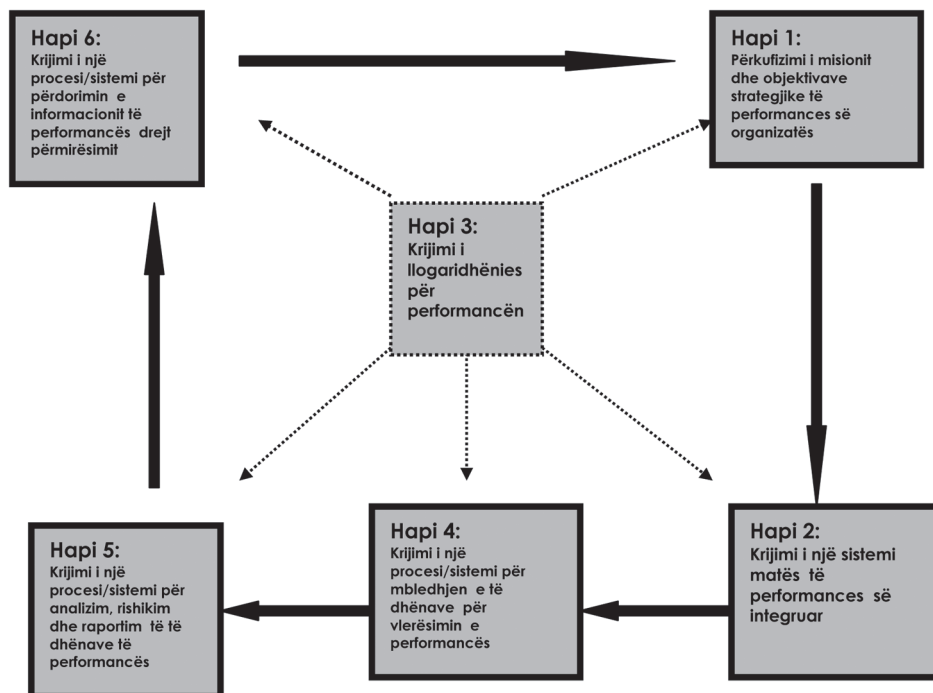


Figura 1. Krijimi i një programi MBP

1. Përkufizimi i misionit dhe objektivave strategjike të performancës shënon hapin e parë në këtë proces. Ndërkohë që “deklarata e misionit” shërben si kuadër i qëllimit për të cilin është ngritur organizata, “deklarata e vizionit” paraqet rrethanat (mjedisin) e ardhshme dhe rolin e organizatës. Ky hap njihet gjithashtu edhe si faza e planifikimit strategjik i MBP-së dhe kërkon vëmendje të veçantë të elementëve të “leadershipit” dhe “komunikimit” (për të përdorur informacionin e brendshëm dhe të jashtëm).

2. Hapi i dytë, krijimi i një sistemi të integruar të matjes së performancës shërben për të përkufizuar marrëdhënien e MBP-së me procesin e planifikimit strategjik, i cili ndiqet nga masa të tjera, si: ndërtimi i stafit të menaxhimit të performancës, adresimi i nevojave të klientëve/palëve të interesuara, njohja e terminologjisë së matjes së performancës, menaxhimi i matjes së performancës etj.

3. Krijimi i llogaridhënies - Llogaridhënia për MBP-në përfshin *Autoritetin dhe Përgjegjshmërinë*. Opinionet dhe sjelljet ndikohen nga autoriteti. Përgjegjshmëria ka të bëjë me atë individ i cili mund të thërritet për të dhënë llogari. Krijimi i linjës vertikale të llogaridhënies midis menaxhmentit dhe individëve apo skuadrave të punës brenda një organizate përbën llogaridhënien e brendshme. Nga ana tjetër, përgjigjet ndaj aktorëve të interesuar në lidhje me performancën apo sjelljen e organizatës përbëjnë aspektin e jashtëm të llogaridhënies.



Figura 2. Pesë nivelet e llogaridhënies

4. Mbledhja e të dhënave dhe sistemi i procesimit të tyre përbën hapin e katërt. Burimet e informacionit, natyra e tij, procesi i mbledhjes së informacionit dhe kostot e tij, shpeshësia e raporteve përbëjnë disa prej elementëve të kësaj faze.

5. Krijimi i një sistemi që analizon, shqyrton dhe raporton të dhënat shënon hapin e pestë. Strategjitë për të analizuar të dhënat

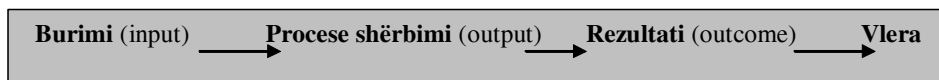
përfshijnë vlerësimin e cilësisë së të dhënave, metodat, rregullimin e masave bazë, përgatitjen e hipotezave test dhe formatimin e modelit në të cilin do të përdoren dhe raportohen të dhënat.

3. Procesi/Sistemi që përdor informacionin për të sjellë përmirësimin është hapi i fundit i MBP-së i cili synon të “formëzojë kulturën organizative”, ta bëjë “informacionin të aksesueshëm” dhe të “insertojë menaxhimin e performancës në veprimtarinë e përditshme” duke siguruar mbështetje ekzekutive dhe angazhim organizativ.

Si shpjegohet më sipër, procesi i krijimit të programit të MBP-së kërkon kohë. Gjithsesi, me konsolidimin e tij, faza pasuese e punës me MBP-në përfshin **mirëmbajtjen e programit të MBP-së**. Kontrollat e kësaj faze duhet të bëhen për çdo hap të ciklit të MBP-së (gjashtë hapa), në mënyrë që të sigurohet një program MBP-je “i freskët”, efektiv dhe eficient.

III. LOGJIKA E LINJËS SË MBP-SË

Natyra multidimensionale e MBP-së lehtëson të kuptuarit e marrëdhënies midis pjesëve të ndryshme të një modeli logjik, që paraqet një zinxhir aktivitesh dhe ngjarjesh, të cilat mund të përshkruhen dhe monitorohen, e si rrjedhojë mund të vlerësohen dhe të përmirësohen. Logjika e përdorur për MBP-në ofron kuadrin e mëposhtëm për të krijuar lidhjet:



Përgjithësisht, qeveritë matin input-et (burime) dhe output-et (produktet apo shërbimet për qytetarët). Duke përdorur vetëm këta dy elementë, të cilët shfaqen si indikatorë mjaft të distancuar, suksesi i performancës së qeverisë nuk vlerësohet si duhet, sepse ata nuk tregojnë domosdoshmërisht sa efektiv është programi (d.m.th. rezultati) dhe si ai krijon vlera sociale. Si e tillë, skema humb nga vëmendja **outcome**-in, i cili përfaqëson nivelin e performancës dhe arritjeve (kuantifikimi i performancës) dhe i cili (sipas linjës së MBP-së) çon në identifikimin e **vlerës**.

Në fakt, publikut i intereson rezultati (outcome), ndërsa output-i shihet më shumë si i orientuar nga procesi apo si një mjet për të arritur qëllimin. Megjithatë, në matjen e performancës diferenca midis outcome-it dhe output-it shqyrtohet me kujdes dhe të dy ata trajtohen në të njëjtën lidhje logjike.³

Komoditetet dhe shërbimet që merr publiku si pasojë e programit apo institucionit/organizatës kategorizohen si output-e. Ato pasqyrojnë karakteristikat dhe atributet të njohura si standarde. Raportet e tyre bëhen më të shpeshta për drejtuesit sesa raportet e outcome-ve. Nëse i pari duhet të presë fundin e vitit për të marrë rezultatin, output-i është më i fragmentarizuar dhe lidhet në mënyrë direkte me linjën e aktiviteteve. Burimet e përdorura, shpesh në valutën monetare, përfshihen në kategorinë e input-eve.

IV. MBP NË KUADËR TË ZBATIMIT TË LIGJIT

“Matja është hapi i parë që çon drejt kontrollit dhe eventualisht, drejt përmirësimit. Nëse nuk mund të matësh diçka, atëherë nuk mund ta kuptosh. Nëse nuk e kupton, nuk mund ta kontrollosh. Nëse nuk mund ta kontrollosh, nuk mund as ta përmirësosh.”

H. JAMES HARRINGTON

Në ditët e sotshme agjencive të zbatimit të ligjit shpesh u kërkohet të analizojnë ndikimin e praktikave të tyre të policimit. Hartimi i masave të vlefshme e të besueshme të performancës është i nevojshëm për vlerësimin dhe raportimin e ndikimit të policimit, pavarësisht se metodat e tij mund të përfshijnë teknologji të reja apo iniciativa të policimit në komunitet dhe të përmirësimit të efektivitetit të organit dhe veprimtarisë së tij.

Modelet ekzistuese të vlerësimit të performancës së organeve të zbatimit të ligjit (përfshirë policinë) ende ngjasojnë me shembujt e së

³ Gjithsesi, ndonjëherë thjesht nuk është e mundur të matet outcome-i në periudha njëvjeçare (**Performance Measurement Challenges and Strategies, 18 June 2003**) dhe në këto raste do të përdoret output-i si synim për vlerësimin vjetor.

kaluarës ku statistikat e krimit dhe shifrat e përgjithshme të performancës janë statike. Pamja multidimensionale që përfshin të gjithë departamentet në një raport vjetor të performancës me përgjegjësitë, kontributet dhe burimet vazhdon të mungojë.

Drejtuesit e agjencive të zbatimit të ligjit në matjen e performancës bazohen te rezultatet, të cilat duhet të jenë të lidhura ngushtë me shqetësimet e publikut. Përqindja e krimit, ndjenja e sigurisë në komunitet, niveli dhe cilësia e organeve të zbatimit të ligjit ndaj emergjencave, korrupsioni në institucion krahasuar me agjencitë e tjera qeveritare, sjellja e publikut ndaj policisë, perceptimi i tyre për dinjitetin e policisë, vlerësimi për reagimin e policisë ndaj kërkesave të tyre, efica e veprimtarisë së tyre dhe përdorimit të burimeve publike duhet të përbëjnë thelbin e vlerësimit të performancës tek agjencitë e zbatimit të ligjit. Qëllimi final i misionit të tyre është përmirësimi i cilësisë së jetës, përdorimi eficient i burimeve publike dhe veprimtari efektive.⁴

Sipas David J. Roberts⁵, “larmia e faktorëve që kontribuojnë në një vlerësim të përgjithshëm të cilësisë së punës së kryer nga organet e zbatimit të ligjit shfaq thellësinë e jashtëzakonshme dhe shkallën e gjerë të përgjegjësisë dhe autoritetit në të cilin investojmë te këto agjenci publike. Sigurisht, faktorë të tjerë gjithashtu ndikojnë nivelin e krimit në një juridiksion të caktuar (papunësia, moshë, struktura sociale e komunitetit, tendencat e përgjithshme ekonomike dhe kushtet), por organet e zbatimit të ligjit konsiderohen kryesisht si më përgjegjëse dhe, si rrjedhojë, edhe si organe të cilat duhet të japin më shumë llogari”.

Për ta thjeshtuar zbatimin e MBP-së në institucionet e zbatimit të ligjit, Mark H. Moore⁶, et. al., sugjerojnë një shkallë vlerësimi të ekuilibruar për këto organe, që përbëhet nga shtatë dimensione të ndryshme. Të gjitha dimensionet së bashku (të cilat mund të vlerësohen veçmas) përfaqësojnë një vlerësim ekstensiv të cilësisë së përgjithshme të punës së organeve të zbatimit të ligjit.

Sistemi i integruar i menaxhimit të performancës është pjesë përbërëse e menaxhimit efektiv të policisë. Duke vlerësuar output-et e aktiviteteve

⁴ Për më shumë shih Bratton with Knobler, *supra*, note 10, and Henry, *supra*, note 10.

⁵ Burimi: David J. Roberts, *Creating Performance Measures That Work. A Guide for Executives and Managers*.

⁶ Burimi: *Recognizing Value in Policing: The Challenge of Measuring Police Performance (2002)*, Mark H. Moore, et. al.

/ projekteve / iniciativave të veçanta, ne jemi të aftë të njohim pikat e dobëta, të identifikojmë drejtimin e duhur për të adresuar problemin dhe të vlerësojmë suksesin e përpjekjes sonë (pra nëse përpjeka ka qenë e suksesshme dhe nëse kemi pasur një shpenzim inteligjent të burimeve). Nëse aplikohet në mënyrë efektive, menaxhimi i performancës në pjesën e outcome-it të tij shërben si një instrument për të matur dhe monitoruar *ulerën* e aktivitetit të zbatimit të ligjit.

V. “TË SYNOSH” MBP-NË NË SHQIPËRI

Modeli dhe shembujt e mësipërm ofrojnë një pamje të qartë të konceptit të MBP-së dhe ilustrojnë përdorimin e tij në kuadër të disa “praktikave të suksesshme” të marra në konsideratë nga ky dokument. Qëllimi kryesor i dokumentit është nxitja e debatit dhe eventualisht, e masave konkrete nga drejtuesit e institucioneve shqiptare për ta aplikuar modelin e MBP-së. Ky, sigurisht, do të përbëjë një synim mjaft sfidues për kontekstin vendas.

Kultura administrative e menaxhimit nëpërmjet vlerësimit tek institucionet shqiptare nuk ndjek logjikën e MBP-së. Përkundrazi, ato përdorin lloje të ndryshme metodash për mbledhjen dhe analizën e të dhënave. Kostoja financiare nuk është e mirëbalancuar me performancën e organizatës. Si rrjedhojë, nuk është e mundur që të monitorohen kostot dhe performanca në një periudhë të dhënë kohore dhe as të përmirësohet aftësia parashikuese. Kjo bën që entitete të veçanta të mos mundin të “ushqejnë” drejtuesit e tyre me të dhëna konsistente e ndërsektoriale të performancës dhe kostove.

Tashmë ka ardhur koha që modeli MBP të shqyrtohet si një instrument, nëpërmjet të cilit qeveria zhvillon reformat dhe ofron transparencë maksimale, me synimin final për të optimizuar vlerën sociale. MBP është një përjasje fleksibël dhe përshtatet me çdo metodologji apo përjasje tjetër ndaj menaxhimit. Modeli paraqet metoda praktike për të përdorur burimet ekzistuese dhe të dhënat e performancës në një mënyrë që ofron pasqyrën e nevojshme për të përmirësuar aktivitetin e institucioneve qeveritare.

