

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Çështje të sigurisë - 26

ÇËSHITJE EUROPIANE
DHE TË SIGURISË

European and
security affairs

Revistë e përtrenuajshme mbi sigurinë

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Bordi Shkencor:

Prof. dr. Rexhep Meidani (kryetar)

Dr. Pëllumb Qazimi (anëtar)

Arjan Dymishi (anëtar)

Dr. Elona Dhembo (anëtar)

Dr. Foto Duro (anëtar)

Redaktor përgjegjës :

Elira Hroni MA

Ndihmuan në përgatitje:

Egest Gjokutaj

Ky numër reviste botohet me mbështetjen financiare të Divizionit të Diplomacisë Publike të NATO-s dhe Fondacioni Shoqëria e Hapur OSI Think tank Fund, Tiranë

PËRMBAJTJA

PARATHËNIE	7
Arjan DYRMISHI, Elira HRONI, Egest GJOKUTAJ MBROJTJA E BILBILFRYRËSVE NË SHQIPËRI: VLERËSIM I LEGJISLACIONIT DHE PRAKTIKËS	9
Jan WOUTERS, Sanderijn DUQUET KOMBET E BASHKUARA, BASHKIMI EUROPIAN DHE VEPRIMET SHUMËPALËSHE KUNDËR TERRORIZIMIT	42
Foto DURO, <i>Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Tiranë</i> ARSIMIMI DHE TRAJNIMI USHTARAK NË FORCAT E ARMATOSURA SHQIPTARE	85
Nicoletta PIROZZI KUADRI I BASHKIMIT EUROPIAN PËR MENAXHIMIN E KRIZAVE TË POST-LISBONËS: ADRESIMI I SFIDAVE TË REJA TË SIGURISË NË SHEKULLIN E 21-TË	101
ABSTRACT	127

P A R A T H Ë N I E

Në përpjekje për të kontribuar në informimin e publikut mbi çështjet kryesore të politikave, mbi reformat dhe shfaqjen e sektorit të sigurisë në përgjithësi, trendet europiane dhe globale të sigurisë, debatin aktual dhe të ardhshëm mbi fushat prioritare të NATO-s, sfidat e Shqipërisë për reformimin e institucioneve dhe qeverisjes në sektorin e sigurisë, çështjet debatuese dhe partneritetet e NATO-s me BE-në dhe organizatat e tjera botërore.

Ky numër i *Revistës për Çështjet Europiane dhe të Sigurisë*, vjen më një tematikë të veçantë rreth BE-së, NATO-s dhe sfidave të reja të sigurisë.

Ky volum përqendrohet kryesisht mbi sfidat e reja të sigurisë dhe adresimi i tyre nga aktorët kryesorë ndërkombëtar, si BE-ja, NATO-ja apo OKB-ja. Një tjetër aspekt i trajtuar në këtë numër, vazhdon të mbetet *reformat në fushën e sigurisë në vendin tonë*.

Arjan DYRMISHI, Elira HRONI, Egest GJOKUTAJ

MBROJTJA E BILBILFRYRËSVE NË SHQIPËRI: VLERËSIM I LEGJISLACIONIT DHE PRAKTIKËS

1. Hyrje

Bilbilfryrja¹ po njihet gjithnjë e më shumë botërisht si një mjet i rëndësishëm për parandalimin dhe identifikimin e korrupsionit dhe praktikave të tjera shpërdoruese. Duke zbuluar abuzimet, bilbilfryrësit mund të parandalojnë dëme, të ndihmojnë në mbrojtjen e të drejtave të njeriut, si dhe të kontribuojnë për forcimin e shtetit të së drejtës. Nga ana tjetër, për shkak të zbulimeve të informacionit që kryejnë, bilbilfryrësit shpesh ekspozohen kundrejt një sërë pengesash, si: hakmarrja për shkak të zbulimeve që ata kryejnë, pushimi nga puna, ngacmime të natyrave të ndryshme dhe, në disa raste, deri në sulme fizike.

Duke pasur parasysh rëndësinë e bilbilfryrjes si mjet për të luftuar korrupsionin dhe praktikave të sjelljes të tjera të kundërligjshme, një sërë konventash ndërkombëtare theksojnë nevojën për mbrojtjen e bilbilfryrësve. Si rrjedhojë, një sërë vendesh kanë miratuar kuadrin ligjor për bilbilfryrësit, si edhe mjetet për mbrojtjen e tyre.

Në kontekstin shqiptar, bilbilfryrja mbetet një fenomen i ri dhe i prezantuar në vite e fundit, praktikimi i të cilit është thujtë i panjohur për publikun e gjerë. Lidhur me kuadrin ligjor për bilbilfryrësit, duhet theksuar se në legjislacionin shqiptar nuk ekziston një akt ligjor i vetëm i cili të përmbledhë gjithë dispozitat

¹ Termat *bilbilfryrës* dhe *bilbilfryrje* u krijuan dhe përdorën në kuadër të këtij projekti si përshtatje e termave anglezë *whistleblower* dhe *whistleblowing*, duke qenë se në gjuhën shqipe nuk ekziston një term ekuivalent. Bilbilfryrësit janë personat të cilët, duke besuar se interesi publik qëndron më lart se interesi i organizatës ku ata punojnë, i "bien bilbil" për të nxjerrë në pah praktikave korruptive, antiligjore ose të dëmshme për shoqërinë që ndodhen brenda organizatës së tyre.

për mbrojtjen e bilbilfryrësve. Për më tepër, dispozitat ligjore për bilbilfryrjen janë të shpërndara nëpër një sërë aktesh ligjorë sektorialë. Gjithashtu edhe dispozitave ekzistuese u mungon qartësia e duhur dhe si rrjedhojë, edhe zbatimi i tyre është i dobët. Nga ana tjetër, ekziston një kulturë institucionale e pazhvilluar për sa i përket raportimit vullnetar të informacionit dhe hetimit të informacionit, si dhe hetimit adekuat të zbulimeve të informacionit që kryhen nga nëpunësit publikë. Për shkak të kësaj situatë, ekzistojnë të dhëna të kufizuara lidhur me veprimtarinë e bilbilfryrjes si edhe raste të pakta të saj, që tregojnë dobinë e përdorimit në praktikë të këtij instrumenti si mjet për luftimin e praktikave abuzive dhe sjelljeve të kundërligjshme e korruptive në institucionet publike. Legjislacioni i fragmentuar, së bashku me kulturën e dobët institucionale, shoqërohet gjithashtu edhe nga mungesa e vlerësimeve mbi efikasitetin e dispozitave ligjore ekzistuese për bilbilfryrjen në Shqipëri, si edhe për përshtatshmërinë e tyre në një kontekst më të gjerë ligjor dhe institucional.

Duke pasur parasysh mungesat e sipërpërmendura, ky studim analizon kuadrin ligjor shqiptar për bilbilfryrjen, mjedisin social dhe sjelljen kundrejt këtij fenomeni, si dhe praktikimin e mekanizmit të bilbilfryrjes në institucionet publike shqiptare. Mbledhja dhe vlerësimi i informacionit dhe të dhënave të besueshme për bilbilfryrjen do të ndihmonte vendimmarrësit, aktorët kryesorë përkatës dhe publikun e gjerë, për të krijuar një panoramë më të qartë mbi efikasitetin e mekanizmave të bilbilfryrjes si mjet për identifikimin dhe parandalimin e korrupsionit dhe abuzimeve të tjera në administratën publike. Për më tepër, ky studim synon të rrisë vëmendjen për nevojën për vendosjen e një kuadri ligjor më të qartë dhe specifik për bilbilfryrjen si edhe mbi domosdoshmërinë e konsolidimit të këtyre praktikave, si një mjet efikas për forcimin e qeverisjes së mirë dhe shtetit të së drejtës.

Metodat kryesore që janë përdorur për kryerjen e këtij studimi përfshijnë analizimin e ligjeve dhe rregulloreve ekzistuese të cilat lidhen me bilbilfryrjen në Shqipëri, konsultimin e një sërë vlerësimesh ndërkombëtare për legjislacionin dhe praktikimin e bilbilfryrjes, parë kundrejt kontekstit shqiptar, analizimin e një sërë vlerësimesh ndërkombëtare mbi legjislacionin dhe praktikën e bilbilfryrjes,

artikuj nga media si edhe studime të ndryshme që vlerësojnë shfaqjen institucionale dhe perceptimet e publikut mbi korrupsionin dhe legjislacionin antikorrupsion në Shqipëri. Gjithashtu, për të pasur një panoramë më të qartë për praktikën e bilbilfryrjes në Shqipëri dhe për sfidat me të cilat bilbilfryrja ballafaqohet, janë organizuar grupe me aktorët kryesorë nga institucionet publike, media dhe shoqëria civile për diskutimin e gjetjeve paraprake të këtij studimi.

Studimi përbëhet nga katër pjesë. *Pjesa e parë* shtjellon përkufizimet mbi bilbilfryrjen dhe rolin e këtij mekanizmi si një instrument në luftën kundër korrupsionit dhe abuzimeve. *Pjesa e dytë* analizon legjislacionin aktual shqiptar që përmban dispozita për bilbilfryrjen. *Pjesa e tretë* diskuton praktikën e bilbilfryrjes sipas legjislacionit aktual, sfidat dhe problematikat, perceptimet shoqërorë mbi këtë fenomen dhe sjelljet e publikut kundrejt rasteve të bilbilfryrjes, që publikohen dhe trajtohen në media. Në përfundim, prezantohen disa konkluzione dhe rekomandime për politikën më të përshtatshme për përmirësimin dhe zbatimin efikas të mekanizmave bilbilfryrës.

1. Përkufizimi i bilbilfryrjes

Nuk ekziston një përkufizim i vetëm dhe i pranuar gjerësisht për bilbilfryrjen. Kjo praktikë identifikohet shpesh si një shprehje e lirisë së fjalës, një mjet në luftën e korrupsionit dhe si një mekanizëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të brendshme në një organizatë². Megjithatë, ekzistojnë një sërë përkufizimesh të përdorura gjerësisht për këtë term.

Përkufizimi i parë për bilbilfryrjen është ai i Ralph Nader-it në vitin 1972³. Në vitin 1982, Michelli dhe Near-i, e përkufizojnë bilbilfryrjen si “zbulimin prej punonjësve aktualë, apo ish-punonjësve të një organizate, të informacionit mbi praktika të paligjshme që ndodhin në atë organizatë, te persona ose organizata

² Banisar, David (2012), *Whistleblowing International standards and development*.

³ Nader-i e përkufizoi bilbilfryrjen si “akti i një burri ose gruaje, i cili, duke besuar se interesi publik qëndron më lart sesa interesi i një organizate, i fryn bilbilit për të nxjerrë në pah praktikën e korruptuarë, të paligjshme, apo të dëmshme për shoqërinë”. Shih: *Po aty*.

të cilat mund të kenë ndikim tek ato veprime”⁴. Ky përkufizim është përdorur gjerësisht qëkurse është formuluar.

Bilbilfryrësit raportojnë me vullnet të lirë, pa marrë parasysh interesat personale dhe në mbrojtje të interesit publik. Si të tillë ata dallohen prej informatorëve dhe prej zyrtarëve që kanë detyrimin të raportojnë. Informatorët shpesh janë të përfshirë vetë në afëra të ndryshme dhe ofrojnë informacion në këmbim të përfitimeve personale (për qartësimin e pozicionit të tyre në ngjarje apo për të lehtësuar fajësinë e tyre). Zyrtarët që kanë detyrim të informojnë për praktikën abuzive, raportojnë për shkak se detyrohen prej natyrës së postit që ata kanë dhe jo me vullnet të lirë⁵.

Bilbilfryrja njihet gjithashtu edhe si një mjet i rëndësishëm për parandalimin dhe identifikimin e korrupsionit. Duke qenë se rastet korruptive ndodhin në fshehtësi, vetëm individët e përfshirë në afëra korruptive ose ata të cilët punojnë shumë pranë tyre në një organizatë janë në pozitat më të mira për të raportuar mbi to⁶. Duke pasur parasysh se rreziku për korrupsion rritet dukshëm në mjediset ku raportimi i praktikave abuzive nuk mbrohet, mbrojtja e bilbilfryrësve në sektorin publik dhe atë privat është thelbësore për të lehtësuar raportimin e rasteve të korrupsionit pasiv dhe keqpërdorimit të fondeve, të shpërdorimit, të mashtrimeve dhe të formave të tjera të korrupsionit.

Pengesat më të zakonshme për bilbilfryrjen, përfshijnë:

- *Frikën nga shpëgjimi*, që mund të rezultojë prej zbulimit të informacionit. Shpëgjimi mund të marrë shumë forma të cilat variojnë nga ngacmimet e vogla deri te pushimi nga puna, shantazhet dhe, në raste ekstreme, deri te sulmet fizike dhe rreziku për jetën e bilbilfryrësve.

- *Pengesat ligjore*, që përfshijnë legjislacionin për shpëgjje, ligjet që kufizojnë rrjedhën e informacionit në një organizatë dhe ligjet për informacionin e klasifikuar si “sekret shtetëror”.

- *Perceptimet kulturore*. Për shembull, në shoqëritë postdiktatoriale për shkak të asocimit që iu bëhet me aktivitetet e ish-anëtarëve të policive sekrete, bilbilfryrësit perceptohen si “kalecë”, “spiunë” apo si persona të cilët veprojnë për interesa personale.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ G20, *Anti-corruption Action Plan Action point 7: Protection of whistleblowers*.

• Bilbilfryrësit mund të përballen gjithashtu edhe me *sanksione sociale* brenda një organizate. Këto të fundit përfshijnë përjashtimin nga aktivitete shoqërore dhe ngacmimin e paautorizuar ose me dijeninë e punëdhënësit prej kolegëve të tyre⁷.

Ndërsa ekzistojnë një sërë konventash ndërkombëtare të cilat theksojnë rëndësinë e miratimit të legjislacionit për mbrojtjen e bilbilfryrësve në nivel kombëtar⁸, asnjë prej këtyre akteve nuk përcakton mënyrën më të përshtatshme për hartimin e këtij legjislacioni. Për më tepër, në shumicën e vendeve të botës, legjislacioni për mbrojtjen e bilbilfryrjes është i shpërndarë te një sërë aktesh sektorialë⁹.

Pavarësisht faktit se nuk është rënë dakord mbi modelin më të mirë dhe më efikas të legjislacionit kombëtar për bilbilfryrjen, studime të *Transparency International* theksojnë disa principe bazë për këtë legjislacion, të cilat përfshijnë:

- Një kuadër ligjor të vetëm që siguron mbrojtjen e bilbilfryrësve, i cili përfshin sektorët publikë, privatë dhe civilë dhe që adreson një grup të madh sjelljesh abuzive.

- Garantimin e sigurisë prej reprezaljeve të bilbilfryrësve dhe anëtarëve të familjeve të tyre, duke iu garantuar atyre aksesin te procedurat gjyqësore.

- Kanale raportimi të brendshme dhe të jashtme, të mbrojtur për bilbilfryrësit dhe për rastet ekstreme, si dhe garantimin e mbrojtjes së denoncimeve të kryera në media.

- Zbatimin dhe mbikëqyrjen efikase të ligjeve për mbrojtjen e bilbilfryrësve nga një strukturë e pavarur, e cila mbikëqyr zbatimin dhe grumbullon dhe heton ankesat¹⁰.

⁷ Banisar, David (2012), *Whistleblowing International standards and development*.

⁸ Disa prej konventave më në zë janë: Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, Konventa Civile për Korrupsionin e Këshillit të Europës dhe Konventa Kriminale për Korrupsionin e Këshillit të Europës. Shih: Transparency International (2007), *Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries*.

⁹ Vendet që kanë legjislacion kombëtar të qartë dhe specifik për mbrojtjen e bilbilfryrjes, përfshijnë: Kanadanë, Japoninë, Zelandën e Re, Afrikën e Jugut, Shtetet e Bashkuara dhe Mbretërinë e Bashkuar.

Shih: Banisar David (2012), *Whistleblowing, International standards and development. Appendix*.

¹⁰ Transparency International (2010), *Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*.

3. Dispozitat ligjore për bilbilfryrjen në Shqipëri

Legjislacioni shqiptar përmban një sërë dispozitash ligjore të cilat supozohet të inkurajojnë bilbilfryrjen dhe mbrojtjen e bilbilfryrësve, të cilat gjenden në ligjet që prezantohen në tabelën e mëposhtme. Ligji më specifik në këtë kontekst është ligji “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”. Gjithashtu, ka një sërë ligjesh sektorialë, të cilët përfshijnë dispozita për bilbilfryrësit. Megjithatë, këto dispozita janë shumë të përgjithshme dhe, si të tilla, të papërshtatshme për zbatimin efikas në praktikë. Gjithashtu dispozitat në fjalë janë të kufizuara ose te sigurimi i të drejtës për “fryrjen e bilbilit” në disa raste të caktuara (korrupsioni/praktikat e kundërligjshme) ose thjesht te garantimi i mbrojtjes për bilbilfryrësit, pa specifikuar procedurat apo rregulloret e tjera për zbulimin e informacionit.

Ligje shqiptare që përmbajnë dispozita për bilbilfryrjen

Përfshirja e dispozitave për bilbilfryrjen në kuadrin ligjor kombëtar shqiptar është një përpjekje e kohëve të fundit dhe ka ardhur kryesisht si rezultat i nxitjes prej kriterëve të integritimit në institucionet ndërkombëtare¹¹. Një sërë instrumentesh ndërkombëtare, në kuadrin e luftës ndaj korrupsionit, të ratifikuar prej Shqipërisë, theksojnë rëndësinë e bilbilfryrjes dhe nënvizojnë dobishmërinë e legjislacionit për rregullimin e këtij aktiviteti¹². Këto konventa kanë vepruar deri diku si faktorë shtytës për miratimin e dispozitave për mbrojtjen e bilbilfryrësve në Shqipëri.

Për të vepruar në përputhje me kriteret e mësipërme, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ka miratuar në vitin 2006 ligjin “Për

¹¹ Në kuadër të raundit të dytë vlerësues të GRECO-s, i cili mbuloi masat antikorrupsion në përgjithësi, që aplikoheshin për administratën dhe nëpunësit publikë, më se gjysmës së anëtarëve të GRECO-s iu rekomandua përfshirja e mekanizmave për mbrojtjen e individëve.

¹² Konventa Civile për Korrupsionin e Këshillit të Europës, ratifikuar me ligjin nr. 8635, datë 6.07.2000; Konventa Penale për Korrupsionin, ratifikuar me ligjin nr. 8778, datë 26.04.2001; Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit, ratifikuar me ligjin nr. 9492, datë 13.03.2006; Konventa për Pastrimin, Kërkimin, Kapjen dhe Konfiskimin e Produkteve dhe për Financimin e Terrorizmit, ratifikuar me ligjin nr. 9646, datë 27.11.2006; Rezoluta (97) 24 “Për njëzet principet udhëheqëse për luftën kundër korrupsionit”; Rezoluta (2000) “Për kodin e etikës të zyrtarëve publikë”.

Ligji nr. 9508, datë 3.04.2006, "Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit".
Ligji nr. 7961, datë 12.07.1995, "Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë".
Ligji nr. 8549, datë 11.11.1999, "Për statusin e nëpunësit civil".
Ligj nr. 9367, datë 7.04.2005, "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike".
Ligji nr. 8485, datë 12.5.1999, "Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë".
Ligji nr. 10 173, datë 22.10.2009, "Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve".

bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit"¹³ (më poshtë referuar si ligji për bashkëpunim), i cili konsiderohet në tërësinë e tij si ligji shqiptar për bilbilfryrësit. Ky ligj garanton mbrojtje ligjore dhe anonimitet për qytetarët dhe zyrtarët publikë që denoncojnë praktikën korruptive, edhe kur këto denoncime janë të dyshimta dhe të pabaza¹⁴. Pavarësisht kësaj, ligji për bashkëpunim shfaq disa dobësi sikundër janë: përkufizimi i paqartë i koncepteve thelbësore, përzjerja e kuadrit për ankime që vijnë nga qytetarët me atë për njoftimet që bëhen prej zyrtarëve publikë (bilbilfryrjen) si edhe sfera e ngushtë e aplikimit të këtij ligji, i cili përfshin vetëm veprimet korruptive¹⁵.

Pavarësisht se ligji "Për bashkëpunimin..." përmban komponentët kryesorë të legjislacionit për bilbilfryrjen, ai nuk është i plotësuar prej akteve nënligjore përkatës që do të mundësonin zbatimin e tij në praktikë. Si rrjedhojë, zbatimi i tij në praktikë është thuajse i papërfillshëm.

Në përgjithësi, legjislacioni i qartë për bilbilfryrjen përfshin koncepte të gjera të praktikave abuzive¹⁶. Ligji "Për bashkëpunim...", nga ana tjetër, nuk i referohet ndonjë praktike abuzive apo keqpërdorimi tjetër përveç denoncimeve të praktikave korruptive që vijnë nga çdo institucion i administratës publike. Gjithashtu, një bilbilfryrës është dikush i cili zbulon

¹³ Ligj nr. 9508, datë 3.4.2006.

¹⁴ Speckbacker, Christopher (20.3.2009), *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work*.

¹⁵ PACA, (June 2012), *Technical Paper: Facilitating and preventing complaints of alleged official corruption and malpractice in Albania: The current system and recommendations of improvements*.

¹⁶ Siç theksohet edhe në kapitullin paraardhës, përkufizimi i bilbilfryrësve mbulon një sërë abuzimesh si keqadministrimi, aktet kriminale, abuzimi me pushtetin etj.

informacion (në mbrojtje të interesit publik) për të cilin ai/ajo ka dijeni për shkak të punës që kryen, ndërkohë që ligji përfshin si denoncimet që vijnë prej qytetarëve ashtu edhe ato që vijnë prej zyrtarëve publikë, të cilët kanë dijeni për raste korruptive.

Megjithatë, ligji “Për bashkëpunimin...” vendos në vija të përgjithshme mbrojtjen për personat e përfshirë në denoncimin e korrupsionit. Në fakt, institucionet publike nuk mund të iniciojnë ndonjë procedurë administrative, penale kundër këtij personi. Kjo gjithashtu vlen edhe në rastet kur denoncimet nuk janë të vërteta ose janë të paprovuara, sikundër edhe për rastet nën hetim. Përrjashtimi nga rregulli lidhet me raste kur bilbilfryrësi është nëpunës i institucioneve shtetërore, i cili me qëllim zbulon një praktikë tërësisht të ligjshme. Pavarësisht kësaj, edhe pse ligji konsiderohet si në përputhje me standardet ndërkombëtare, duke qenë se mundëson mbrojtjen e duhur për bilbilfryrësit kundër sanksioneve administrative, civile dhe kriminale¹⁷, nuk mbulon forma të tjera sanksionesh, si për shembull: heqja e padrejtë nga vendi i punës apo mbrojtja e statusit të punës të bilbilfryrësve, i cili zakonisht është veprimi që step më së shumti punonjësit që ndodhen në këto rrethana.

Koncepti i shpërblimit financiar për bilbilfryrësit, i cili nënvizohet si një motiv thelbësor në ligjin për bashkëpunim, mbetet gjithashtu një tjetër dobësi e këtij ligji. Edhe pse një bilbilfryrës vepron në mbrojtje të interesit publik, ky ligj mundëson kompensim financiar të atyre që denoncojnë praktikat korruptive. Sipas ligjit personat që denoncojnë rastet e korrupsionit kanë të drejtën për të marrë shpërblim financiar pas përfundimit të procesit hetimor dhe nëse denoncimi rezulton i provuar, real dhe i panjohur më parë. Megjithëkëtë ligji nuk përcakton qartësisht procedurat dhe rregullat për denoncimin, regjistrimin dhe kompensimin e personave të cilat kryejnë këtë denoncim. Praktikisht, zbatimi i tij është penguar edhe sepse aktet nënligjore nga Këshilli i Ministrave, si edhe rregulloret specifike për secilin institucion, ende nuk janë hartuar dhe miratuar.

Ky ligj parashikon gjithashtu përdorimin e kanaleve të brendshme institucionale të formuar posaçërisht për zbulimin

¹⁷ GRECO 2009, *Third evaluation round – Albania: evaluation of transparency of party.*

e informacionit mbi korrupsionin. Megjithatë, një prej çështjeve problematike është se ligji mbetet ende i paqartë lidhur me autoritetin përgjegjës për zhvillimin e hetimeve paraprake. Rastet e korrupsionit denoncohen së brendshmi te zyrtari për të cilin adresohet denoncimi, ose brenda institucionit ku ka ndodhur korrupsioni. Për më tepër, autoriteti përgjegjës ka diskrecionin që të fillojë ose jo një hetim administrativ për individët e përfshirë dhe rrethanat përkatëse. Gjithashtu ai vlerëson nëse denoncimi konsiderohet i pabazë, jokonkret ose qartësisht i pavërtetë. Vlerësimi i këtyre rasteve është tërësisht kompetencë e zyrtarit përgjegjës për hetimin dhe si i tillë është mjaft subjektiv.

a. Legjislacioni sektorial që përmban dispozita për mbrojtjen e bilbilfryrësve

Sistemi ligjor i Shqipërisë gjithashtu përfshin një sërë ligjesh sektorialë të cilët përmbajnë dispozita për rregullimin e aktivitetit të bilbilfryrjes. Një sërë dispozitash të ndryshme theksojnë mbrojtjen në rastet kur punonjësit denoncojnë shpërdorimet dhe praktikatat abuzive që kryhen prej autoriteteve publike.

Bilbilfryrja, për rastet e korrupsionit nga nëpunësit gjithashtu përfshihet edhe në “Kodin e Punës”. Ndryshimet e këtij kodi të vitit 2008¹⁸, përfshijnë edhe miratimin e masave mbrojtëse për punonjësit kundër veprimeve të pajustificuar ligjërisht që ndërmerren prej eprorëve të tyre. Më konkretisht, kodi thekson se çdo masë apo sanksion administrativ i pajustificuar, që ndërmerret kundër nëpunësve të cilët kanë arsye për të dyshuar për raste korrupsioni dhe që denoncojnë këto raste te personat apo autoritetet përgjegjës, është i pavlefshëm. Për të kundërshtuar këto vendime, nëpunësit kanë të drejtë të bëjnë kallëzim në gjykatë¹⁹. Gjithashtu, “Kodi i Punës”, përveç denoncimit të praktikave korruptive, përfshin gjithashtu edhe rastet e abuzimeve. Nëpunësit të cilët janë në dijeni të çdo lloj shpërdorimi që rezulton në vepër kriminale ose në thyerje të

¹⁸ Ligji nr. 10053, datë 29.12.2008, “Për një ndryshim në ligjin nr. 7961”, datë 12.07.1995, “Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë”.

¹⁹ Ligji nr. 7961, neni 10.1, datë 12.07.1995, “Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë”.

ligjit të punës ose bie ndesh me kontratën e punës, kanë të drejtë të denoncojnë tek autoritetet përkatës kompetentë²⁰.

Një formë tjetër e zbulimit të korrupsionit që kryhet nga eprorët ose nga nëpunësit civilë, e cila mund të lidhet me bilbilfryrjen është e drejta për të refuzuar që t'ju binden disa urdhra apo komandave të cilat u jepen prej eprorëve apo punëdhënësve. Në këtë kontekst, ligji “Për nëpunësin civil”, thekson se nëpunësit civilë, ndërsa ushtrojnë detyrat e tyre, kanë të drejtën që të mos i binden një urdhri apo vendimi kur nuk janë të bindur për ligjshmërinë e tij. Në këtë rast ata duhet të informojnë menjëherë institucionet vendimmarrëse, si edhe institucionet eprore. Pra, nëpunësi civil nuk është i detyruar që t'i bindet një urdhri të paligjshëm. Edhe pse një prej objektivave të këtij ligji është garantimi i të drejtave dhe përcaktimi i detyrimeve të nëpunësit civil, ligji nuk parashikon ndonjë mbrojtje nga veprimet shpaguese të mundshme kundër bilbilfryrësve, në rastet kur ata nuk binden për zbatimin e një vendimi apo urdhri të paligjshëm.

Ligji “Për parandalimin e konfliktit të interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike” është një tjetër ligj, i cili konsiderohet i rëndësishëm për luftën kundër korrupsionit. Qëllimi i tij është të mundësojë një vendimmarrje transparente dhe të paanshme, duke parandaluar konfliktet e interesit të zyrtarëve publikë. Lidhur me bilbilfryrjen, ky ligj thekson se “çdo zyrtar, institucion, palë e interesuar apo individ ka detyrë të denoncojë informacionin lidhur me interesat private të çdo zyrtari që është subjekt i këtij ligji”²¹. Gjithashtu, ligji i konsideron zbulimet e informacionit në media dhe ankimet nga publiku si burime legjitime informacioni për zbulimin e rasteve të mundshme të konfliktit të interesit²², si edhe mundëson mbrojtje për individët të cilët ofrojnë këtë informacion. Masat e mbrojtjes përfshijnë faktin se zyrtari që përfshihet në zbulimin e informacionit nuk mund të ushtrojë ndonjë masë administrative me efekt ndëshkues kundrejt subjektit informues²³. Ligji “Për konfliktin e interesit” mundëson për kanale të brendshëm dhe të jashtëm për raportimin e rasteve të konfliktit të interesit. Gjithashtu ekziston

²⁰ Neni 26/5, *Ibidem*.

²¹ Ligji nr. 9367, neni 8, viti 2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike”.

²² Neni 9, *Ibidem*.

²³ Neni 20, *Ibidem*.

një autoritet qendror i përgjithshëm (Inspektorati Kombëtar për Deklarimin e Pasurive dhe Konfliktin e Interesit) përgjegjës për zbatimin e këtij ligji sikundër janë vendosur edhe autoritetet përgjegjës për secilin prej institucioneve publike.

“Kodi i Procedurave Administrative” vendos principet bazë për organet e administratës publike dhe synon mbrojtjen e të drejtave themelore të individit dhe interesat personale të tij. Edhe pse kodi nuk i referohet specifikisht aktivitetit të bilbilfryrjes, ai thekson se çdo individ mund të ankohet kundër çdo akti administrativ²⁴, ose kundër refuzimit për të nxjerrë një akt te struktura përgjegjëse ose tek eprori i tij/saj²⁵. Nëpunësit civilë kanë gjithashtu të drejtën të kërkojnë revokimin, anulimin ose ndryshimin e akteve²⁶. Megjithatë, veprimet e personave privatë kundër strukturave administrative nuk lidhen drejtpërdrejt me konceptin e bilbilfryrjes. Ata nuk veprojnë në mbrojtje të ndonjë interesi publik prej vendimmarrjes së paligjshme të administratës publike, por për mbrojtjen e interesit të tyre personal. Gjithashtu, “Kodi i Procedurave Administrative” thekson se ndërmjet detyrave dhe përgjegjësisë të tjera, organet e administratës publike marrin vendime për çdo lloj ankese, peticioni apo kërkesë që lidhet me shkeljen e Kushtetutës, ligjeve apo të interesit publik²⁷. Edhe pse mbrojtja e bilbilfryrësve nuk përmendet shprehimisht në ndonjë prej neneve të kodit, megjithatë theksohet se organet e administratës publike, gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre, duhet të mbrojnë interesin publik dhe gjithashtu nuk duhet të shkelin të drejtat legjitime të personave privatë²⁸. Ata mund të jenë gjithashtu përgjegjës në rastet kur shkaktohet dëm ndaj personave privatë përmes vendimmarrjes së paligjshme²⁹.

Ligji “Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve”³⁰ përcakton se dispozitat e tij veprojnë në kuadër të procedurave kriminale, për veprat e qëllimshme, të cilat dënohen me

²⁴ Një akt administrativ është një vendim i ndërmarrë prej organeve të administratës publike tek i cili krijon pasoja ligjore.

²⁵ Ligji nr. 8485, neni 137 dhe 139, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”.

²⁶ Neni 135, *Ibidem*.

²⁷ Neni 15, *Ibidem*.

²⁸ Neni 10, *Ibidem*.

²⁹ Neni 14, *Ibidem*.

³⁰ Ligj nr. 10173, datë 22.10.2009, “Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve”.

jo më pak se katër vjet burg. Pra mbrojtja e dëshmitarëve mundësohet në rastet e kërcënimit ndaj jetës, ose të integritetit fizik, ose në rastet e ofendimeve serioze. Ligji nuk i referohet specifikisht mbrojtjes së bilbilfryrësve. Pavarësisht kësaj, ky ligj parashikon aktivitetin e bilbilfryrjes në lidhje me procedimet për vepra kriminale sipas nenit 260 të “Kodit Penal”, i cili përmbledh korrupsionin pasiv të zyrtarëve të lartë shtetërorë ose të përfaqësuesve lokalë të zgjedhur. Për këto raste ligji parashikon mbrojtje për dëshmitarët dhe bashkëpunëtorët e drejtësisë të cilët zbulojnë afëra të kësaj natyre.

Përtej dispozitave ligjore të sipërpërmendura, ligji “Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë” shpesh dështon për ofrimin e mbrojtjes në praktikë. Kjo është e vërtetë edhe në raste që lidhen me bilbilfrytjen sikundër rasti i paraqitur më poshtë.

Kutia 1: Rasti i Kosta Trebickës³¹

Kosta Trebicka ishte një biznesmen, i cili zbuloi prova të korrupsionit publik gjatë procedurave të eksportimit të fishekëve të epokës komuniste nga Shqipëria drejt SHBA-së, në qershor të vitit 2008. Ai regjistroi dhe publikoi një telefonatë gjatë të cilës shpreheshin akuza ndaj zyrtarëve të lartë shqiptarë, për korrupsion dhe trafik të paligjshëm municionesh. Pak pas publikimit të këtij informacioni, ai u gjet i vdekur në makinën e tij, në një rrugë rurale në Shqipëri. Hetimet zyrtare, të kryera prej autoriteteve shqiptare dhe ekspertëve të FBI-së, dolën në përfundimin se vdekja e tij ndodhi për shkak të një aksidenti automobilistik.

Në kuadrin e mbrojtjes së dëshmitarëve dhe pa paragjykuar detajet e tjera të kësaj çështjeje, duhet theksuar se pasi informacioni i zbuluar u bë publik, z. Trebicka shprehu disa herë shqetësimin se jeta e tij ishte në rrezik. Këto shqetësime janë shprehur prej tij si publikisht, ashtu edhe pranë organeve përgjegjës për mbrojtjen e dëshmitarëve. Megjithatë, ai asnjëherë nuk e mori statusin e një dëshmitari të mbrojtur dhe kurrë nuk u trajtua si i tillë. Ky rast tregon se dispozitat aktuale për mbrojtjen e dëshmitarëve janë të pamjaftueshme për garantimin e mbrojtjes praktike të dëshmitarëve.

³¹ Referenca nga media për rastin “Trebicka” janë: Kulish, Nicolas (7.10.2008), *Speculation surrounds cases on Whistleblowers’ death* dhe Kleka, Benet (12.9.2008), *Albanian witness in U.S. arms probe dies suddenly*.

b. Zbulimi i informacionit, një pengesë ligjore për bilbilfryrësit

“Misioni” i bilbilfryrësve për një luftë efikase ndaj abuzimeve dhe shpërdorimeve nuk mund të ketë sukses, pa pasur rrjedhën e duhur të informacionit. Kësisoj, aksesit tek informacioni dhe e drejta për informim, është një mjet thelbësor në kuadrin e bilbilfryrjes³².

E drejta për informacion mbi dokumentet zyrtare për çdo individ garantohej në Shqipëri nga ligji “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”³³. Kërkesat për informacion, megjithatë, mund të mos realizohen në rastet kur dokumenti që kërkohet është i klasifikuar nga ligje të tjera. Në rastet kur informacioni është pjesërisht i klasifikuar, personi i cili kërkon informacion ka të drejtë të marrë atë pjesë të informacionit e cila nuk i nënshtrohet klasifikimit³⁴.

Megjithatë, ky ligj nuk gjen zbatim të plotë në praktikë. Në shumë raste institucionet publike vonojnë procedimin e kërkesave, japin përgjigje negative ose informacion të paplotë. Për më tepër, ka një mungesë ndërgjegjësimit të qytetarëve lidhur me ekzistencën e këtij ligji, si edhe një qasje të përgjithshme prej administratës shtetërore, për të ruajtur informacionin dhe për klasifikimin e tij si “sekret”.

Gjithashtu, ky ligj është i paqartë kur i referohet situatave të cilat kufizohen prej ligjeve të tjera dhe nuk bën ndonjë specifikim apo referencë përkatëse të këta ligje. Kjo paqartësi duket se është faktori kryesor që pengon aksesin tek informacioni edhe pa pasur arsye të forta. E njëjta pengesë ekziston edhe në kodin e procedurave administrative³⁵, ku personat e përfshirë në një procedurë administrative kanë të drejtë të marrin informacion dhe të familjarizohen me çdo dokument që përdoret në këto procedura, përveç rasteve të kufizuara me ligj.

³² Bansiar, David (2012), *Whistleblowing International standards and development*.

³³ Çdo person ka të drejtë të kërkojë informacion mbi dokumentet zyrtare që lidhen me aktivitetin e organeve shtetërore apo të personave që ushtrojnë funksione shtetërore, pa qenë i detyruar të shpjegojë motivet për këtë kërkesë (Neni 3, paragrafi 1, i Ligjit nr. 8503, datë 30.06.1999, “Mbi të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”).

³⁴ *Po aty*, neni 4.

³⁵ E drejta e informimit garantohej gjithashtu në “Kodin Administrativ”, i cili thekson se organet administrative ushtrojnë aktivitetin e tyre në bashkëpunim të ngushtë me personat privatë, duke garantuar informacionin e duhur dhe shpjegimet përkatëse.

Një tjetër kufizim për zbulimin e informacionit është ligji “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”. Ky ligj harton rregullat për klasifikimin, përdorimin dhe deklasifikimin e informacionit të klasifikuar si sekret shtetëror. Edhe pse ligji thekson qartësisht se informacioni i klasifikuar si sekret shtetëror duhet rregulluar në përputhje me të drejtën e informimit të qytetarëve mbi aktivitetin e shtetit, shumë abuzime kanë ndodhur në emër të mbrojtjes së sigurisë kombëtare, duke mos zbuluar informacionin përkatës që mund të kërcënojë atë. Një rast i tillë ilustron në kutinë e mëposhtme.

Kutia 2: Rasti i Gërdecit³⁶

Në datën 15 mars të vitit 2008, një shpërthim ndodhi në një fabrikë demontimi në Gërdec, afër Tiranës, i cili vrau 26 njerëz dhe plagosi 302 të tjerë, si dhe shkatërroi rreth 5500 shtëpi përreth. Sipas prokurorëve që hetuan çështjen, aksidenti ndodhi për shkak se pronarët privatë të kompanisë nuk morën parasysh rregullat e sigurisë dhe trajnimit të punëtorëve. Gjithashtu hetimet nxorën në pah se në këtë fabrikë punonin kryesisht gra dhe fëmijë. Ekzistenca e kësaj fabrike ishte e panjohur për publikun derisa ndodhi shpërthimi.

Duke pasur parasysh se demontimi dhe transporti i municioneve janë kompetenca ushtarake, informacioni u mbajt brenda një rrethi të vogël njerëzish dhe u trajtua thujse si sekret shtetëror.

Gjithashtu, ligji “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror” ndalon klasifikimin e informacionit kur synohet fshehja e shkeljeve ligjore, joefikasiteti i administratës publike dhe gabimet e saj, ose kur synohet heqja e një personi, organizate apo institucioni nga e drejta për akses tek informacioni, ose kur synohet vonesa apo pengesa për lëshimin e informacionit, i cili nuk është i mbrojtur për arsye të sigurisë kombëtare³⁷. Nëse kjo situatë ndodh, nuk parashikohen sanksione. Megjithatë, “Kodi Penal i Shqipërisë” përmban dispozitat për dënim në rastet e përfshirjes së palëve të treta, si edhe në rastet e ndihmës gjatë zbulimit të të dhënave, të cilat janë sekret sipas legjislacionit, prej një zyrtari publik apo prej

³⁶ Wikipedia: Shpërthimi në Gërdec http://sq.wikipedia.org/wiki/Shp%C3%ABrthimi_n%C3%AB_G%C3%ABrdec.

³⁷ Ligji nr. 8457, neni 10, datë 11.02.1999, “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”.

një personi i cili ka detyrë në shërbimet publike, nga personi i cili është i besuar prej tij apo që ka qenë në dijeni të këtij informacioni, falë pozicionit të tij, si edhe nga çdo person i cili është në dijeni të tij.³⁸

“Kodi i Procedurave Administrative” gjithashtu mbron zbulimin e informacionit të klasifikuar si sekret shtetëror nga personi i cili ushtron këtë detyrë në një strukturë administrative, apo që merr pjesë, apo thërritet për të marrë pjesë, në një procedurë të tillë³⁹.

4. Praktika e bilbilfryrjes në Shqipëri

Sikundër edhe në vende të tjera të Europës Qendrore dhe Lindore⁴⁰, edhe në Shqipëri, praktikat e bilbilfryrjes janë pak të njohura dhe përbëjnë një fenomen të kohëve të fundit. Gjithashtu, siç u theksua nga kapitulli i mësipërm, legjislacioni i fragmentuar dhe i paqartë mbi bilbilfryrjen nuk inkurajon zhvillimin e kësaj praktike. Përveç rasteve të publikuara në media, vërehet gjithashtu një mungesë informacioni për raste bilbilfryrësish, të cilat ndodhin në administratën publike, llojin e zbulimit të kryer dhe për rezultatet finale të hetimit të këtyre rasteve. Për më tepër nuk ekziston as një term i duhur për bilbilfryrjen dhe artikujt në media zakonisht përdorin termin denoncues, i cili përmban gjithashtu një *lloj konotacioni negativ që ky term ka marrë gjatë periudhës së regjimit komunist*⁴¹.

Mungesa e një legjislacioni të qartë për mbrojtjen e bilbilfryrësve dhe moskuptimi i duhur i nevojës për të inkurajuar bilbilfryrjen, ndikohet së pari nga sjelljet shoqërore kundrejt këtij fenomeni. Në këtë kontekst, të dhëna për perceptimet shoqërore mbi bilbilfryrjen mund të merren duke analizuar

³⁸ Ligji nr. 7895, nenet 294, 295, 295/a, datë 27.01.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”.

³⁹ Ligji nr. 8485, neni 19, datë 12.5.1999; ligji nr. 8485, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”.

⁴⁰ Një studim i bërë në 10 vende të Europës Qendrore dhe Lindore, arrin në përfundimin se në shumicën e këtyre vendeve, praktikimi i bilbilfryrjes është i panjohur dhe i pazhvilluar. Megjithatë, ekzistojnë disa shembuj pozitivë, një prej të cilëve edhe rasti i Rumanisë.

Shih: Transparency International (2007), *Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries*.

⁴¹ Ligji nr. 9508, datë 3.04.2006, “Për bashkëpunimin e publikut në luftën ndaj korrupsionit”, neni 2 (3).

studime të bazuar tek anketat dhe pyetësorët për korrupsionin dhe besimin e publikut tek institucionet e zbatimit të ligjit, si edhe përmes studimeve që merren me perceptimet e publikut ndaj korrupsionit.

Thuajse çdo qeveri shqiptare, gjatë periudhës së tranzicionit postkomunist, ka theksuar rëndësinë e masave kundër korrupsionit dhe etikave në administratën publike. Në këtë kontekst, korrupsioni dhe pastrimi i parave konsiderohen si krime në përputhje me detyrimet që rrjedhin nga ratifikimi i Konventës Kriminale për Korrupsion të Këshillit të Europës. Gjithashtu, një kod etike mbi sjelljen e nëpunësve civilë është miratuar që në vitin 2004 dhe ligji “Për deklarimin e pasurive” kërkon që zyrtarët e lartë të deklarojnë pasuritë e tyre për qëllime kontrolli. Këto masa u ndoqën më pas nga Strategjia Kombëtare Kundër Korrupsionit e cila është rinovuar çdo pesë vjet, që prej vitit 2004⁴².

Të dhënat nga studime që masin perceptimet e publikut për përpjekjet e qeverisë për të luftuar korrupsionin, tregojnë se një numër i konsiderueshëm të intervistuarish i vlerësojnë këto përpjekje si të pamjaftueshme⁴³. Gjithashtu veprimtaria e institucioneve të drejtësisë, për hetimin e rasteve të korrupsionit, mbetet e dobët⁴⁴ si dhe ka mungesë të të dhënave bindëse lidhur me hetimin e korrupsionit, ndjekjen penale të rasteve korruptive dhe për dënimet e dhëna për rastet e korrupsionit në të gjithë nivelet e administratës publike⁴⁵. Shfaqja e dobët e gjykatave dhe mungesa e vazhdueshme e të dhënave në kohë për hetimin e rasteve të korrupsionit ndërmjet zyrtarëve publikë, ndikon gjithashtu që besimi i publikut te drejtësia të jetë në nivele të ulëta⁴⁶. Skepticizmi i publikut për përpjekjet e qeverisë për t’u përballur me korrupsionin, si dhe mungesa e besimit te shfaqja

⁴² Trust Law, *Anticorruption profile Albania*.

⁴³ Në vitin 2008, 48 % e Shqiptarëve mendonin se qeveria nuk po bënte mjaftueshëm për të luftuar korrupsionin, në vitin 2009 kjo shifër u rrit në 52 % dhe në vitin 2010 ajo ishte rreth 42 %. Gallup Balkan Monitor, *Summary of findings 2008, 2009 and 2010*. Në vitin 2010 vetëm 17 % e shqiptarëve mendonin se qeveria ishte e suksesshme në luftën kundër korrupsionit. IDRA 2010, *Corruption in Albania: Perception and experiences*.

⁴⁴ Gjipali, Gledis (2013), *Nations in Transit: Albania*.

⁴⁵ European Commission (10.11.2012), *Commission staff working dokument: Albania 2012, progress report, Accompanying the dokument communication from European Parliament and the Council Albania, enlargement strategy and main challenges*.

⁴⁶ Përqindja e të intervistuarve që besonin pak dhe aspak tek institucionet e drejtësisë është rritur nga 45 % në vitin 2008 në 62 % në vitin 2010, Gallup Balkan Monitor, *Summary of findings 2008, 2009 and 2010*.

e institucioneve të drejtësisë, ndikojnë negativisht edhe përpjekjet për pasjen e praktikave të suksesshme të bilbilfryrjes në kontekstin shqiptar.

Mungesa e kanaleve të brendshme në institucionet publike, të cilat kanë detyrë specifike mbledhjen dhe hetimin e informacionit të zbuluar prej stafit të administratës publike, lidhur me raste të mundshme sjelljesh të kundërligjshme të kolegëve të tyre, është një tjetër faktor që ndikon negativisht në zhvillimin e praktikave të bilbilfryrjes në Shqipëri. Për më tepër, shpesh zbulimet e informacionit që kryhen prej bilbilfryrësve nuk hetohen në mënyrë të veçantë nga kanalet e brendshme dhe trajtohen në mënyrë të ngjashme me denoncimet apo ankesat që vijnë prej publikut⁴⁷.

Një tjetër faktor që pengon zhvillimin e praktikave bilbilfryrëse në administratën publike është mungesa e një strukture të specializuar dhe të pavarur, të mandatuar me kompetencat përkatëse, për mbikëqyrjen e zbatimit të kuadrit ligjor aktual dhe për hetimin e ankesave që vijnë nga bilbilfryrësit. Në kontekstin shqiptar, disa funksione mbikëqyrëse kryhen nga Institucionet e Pavarura të Mbikëqyrjes (IPM)⁴⁸, në varësi të fushave ku ato kanë kompetenca për të vepruar. Një shembull i një rasti bilbilfryrjeje, i cili është hetuar prej Komisionit për

⁴⁷ Për shembull, në rastin e policisë së shtetit ekzistojnë dy struktura të cilat merren me hetimin e ankesave: Sektori i Ankesave në Drejtorinë e Standardeve Profesionale dhe Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm. Pavarësisht kësaj, Sektori i Ankesave në Drejtorinë e Standardeve Profesionale, për shembull, trajton jo vetëm ankesat që bëhen prej punonjësve të policisë së shtetit për sjellje të kundërligjshme të kolegëve të tyre (ose raste bilbilfryrjeje), por gjithashtu mbledh dhe heton edhe ankesa që vijnë nga publiku për sa i përket sjelljeve të ndryshme të kundërligjshme, apo praktikave shpërdoruese të punonjësve të policisë së shtetit. E njëjta situatë, sikundër në rastin e policisë së shtetit, paraqitet thujse në të gjithë institucionet e administratës publike, si edhe në Institucionet e Pavarura të Mbikëqyrjes. Fakti që institucionet publike nuk kanë kanale specifike për trajtimin e ankesave të bilbilfryrësve u theksua thujse gjatë të gjithë tryezave që u organizuan gjatë këtij studimi.

⁴⁸Institucionet e Pavarura të Mbikëqyrjes (IPM) janë institucione të cilat kanë funksione mbikëqyrëse në fusha të caktuara. Ato krijohen prej Kuvendit dhe japin llogari përpara tij përmes raportimeve. Shembuj të këtyre strukturave përfshijnë: Avokatin e Popullit, Komisionerin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Komisionerin për Mbrojtjen ndaj Diskriminimit, Kontrollin e Lartë të Shtetit, Inspektoratin e Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe për Konfliktin e Interesit si edhe Avokatin e Prokurimeve: Dyrmishi, Arian, Kuçi, Besiana dhe Gjokutaj. Egest (2011), "Vlerësim i rolit të Institucioneve të pavarura në reformën e sektorit të sigurisë në Shqipëri", Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim.

Mbrojtjen ndaj Diskriminimit (KMD) përmendet në kutinë e mëposhtme.

Kutia 3: Komisioneri për Mbrojtjen ndaj Diskriminimit (KMD)

KMD-ja u krijua nga Kuvendi i Shqipërisë në prill të vitit 2010 pas miratimit të ligjit “Për mbrojtjen ndaj diskriminimit”⁴⁹. KMD-ja ka si detyrë mbrojtjen e qytetarëve kundër të gjitha formave të diskriminimit duke përfshirë edhe diskriminimin për shkak të punësimit⁵⁰.

Në vitin 2012, KMD-ja hetoi një rast në qarkun e Fierit që i përkiste një anëtareje të Drejtorisë Rajonale të Shëndetësisë së këtij qarku. Ajo publikoi në media një informacion lidhur me emërimin e padrejtë të eprorit të saj. Pas kësaj ajo vuajti ndërhyrje shpaguese duke përfshirë mohimin e lejes shëndetësore të rregullt, pushimin nga pozicioni i saj i punës dhe emërimin në një pozicion dukshëm më të ulët, pa pasur ndonjë argumentim bindës për këtë. Për sa më sipër, punonjësja në fjalë u ankua te KMD-ja duke pretenduar se ishte diskriminuar në vendin e punës për shkak të zbulimit të informacionit për emërimin e padrejtë të eprorit të saj.

KMD-ja hetoi rastin dhe arriti në përfundimin se pala ankuese kishte vuajtur diskriminim në punësim. Gjithashtu, KMD-ja ka rekomanduar rikthimin në vendin e punës së mëparshëm të ankueses dhe ka vendosur një gjobë prej 30 000 lekësh për kreun e Drejtorisë Shëndetësore Rajonale të Fierit. I njëjti vendim u mbështet gjithashtu edhe prej gjykatës së rrethit⁵¹.

Ekzistojnë një sërë dobësish lidhur me përdorimin e IPM-ve, si kanale të jashtme që mbikëqyrin zbatimin e kuadrit ligjor për bilbilfryrësit në Shqipëri. *Së pari*, në parim, IPM-të mbikëqyrin zbatimin e legjislacionit në fusha specifike, si për shembull të drejtat e njeriut, diskriminimi etj. Si të tilla, IPM-të zhvillojnë aktivitet tematik dhe nuk mbulojnë të gjithë aspektet e fenomenit të bilbilfryrjes, duke shfaqur kështu një mungesë kapacitetesh për të vepruar si struktura të vetme dhe të pavarura,

⁴⁹ Ligj nr. 10221, datë 4.2.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi” (që këtej e tutje LMD).

⁵⁰ Dispozitat specifike që garantojnë mbrojtjen nga diskriminimi për shkak të punësimit janë vendosur në kapitullin 2 të LMD-së (nenet 12-19).

⁵¹Vendim nr. 21, datë 08.12.2012, i Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe vendim i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Fier, datë 4.6.2013.

të cilat kanë si detyrë specifike mbikëqyrjen e zbatimit në praktikë të legjislacionit për bilbilfryrjen.

Një dobësi e dytë e IMP-ve lidhet me faktin se shumica prej tyre procedojnë ankimet që vijnë nga nëpunësit e institucioneve publike për kolegët e tyre, njësoj sikundër ankimet që vijnë prej publikut për zyrtarë të caktuar. Ky fakt, kombinuar me mungesën e dispozitave ligjore përkatëse, shpesh nuk garanton mbrojtjen e nevojshme për bilbilfryrësit e administratës publike, të cilët zbulojnë informacion në mbrojtje të interesit publik.

Vendosja e praktikave të suksesshme të bilbilfryrjes pengohet gjithashtu edhe nga kultura e dobët organizative që ekziston në administratën publike shqiptare. Si rrjedhojë administrata publike shqiptare vuan nga një kulturë institucionale e dobët e cila karakterizohet nga respekti i munguar ndaj vendimeve administrative dhe atyre të gjykatave, mungesa e lirisë së informacionit dhe nga procedura administrative të pasakta⁵². Gjithashtu, mungesa e kulturës organizative të nevojshme pengon edhe vendosjen dhe zbatimin e dispozitave, procedurave dhe praktikave të zbulimit të informacionit për mbrojtjen e interesit publik në administratën publike⁵³.

Inkurajimi i praktikave të bilbilfryrjes në Shqipëri pengohet gjithashtu edhe nga normat shoqërore konfliktuale. Për më tepër, sikundër ndodh edhe në shoqëri të tjera postkomuniste⁵⁴, publiku shqiptar shpesh ka tendencë të asociojë raportimin për mbrojtjen e interesit publik me aktivitetet mbikëqyrës ndaj qytetarëve, që zhvilloheshin nga policia sekrete gjatë periudhës së komunizmit⁵⁵. Si rrjedhojë, bilbilfryrësit perceptohen me dyshim dhe shpesh etiketohen si “kalecë”, “spiunë”, ose si individë që veprojnë për përfitime personale.

⁵² Sigma (2010). *Assessment Albania 2010*.

⁵³ Ky argument u theksua në të tria tryezat që u organizuan në kuadër të këtij projekti.

⁵⁴ Një studim mbi praktikën e bilbilfryrjes në vendet ish-komuniste, që janë aktualisht anëtare të BE-së, thekson se perceptimet negative për bilbilfryrësit ndikohen gjithashtu nga asocimi që i bëhet kësaj praktike me aktivitetet survejuese të strukturave të policive sekrete gjatë periudhës komuniste. Transparency international, (2007). *Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries*.

⁵⁵ Për shembull, një artikull publikuar në faqen e internetit të *Top Channel*-it i quan bilbilfryrësit si denoncues. Shiko faqen e internetit të *Top Channel*-it (29.10.2013) “Denoncuesit me status dëshmitari” <http://www.top-channel.tv/artikull.php?id=266578&ref=ml>

Nivelet e ulëta të besimit tek institucionet në Shqipëri janë në kontrast me rëndësinë e madhe që u jepet marrëdhënieve me anëtarët e familjes dhe me nivelin e fortë të individualizmit që ekziston në shoqërinë shqiptare, i cili është forcuar edhe më shumë gjatë tranzicionit, si një reagim kundrejt kolektivizimit të imponuar të periudhës komuniste dhe si rrjedhojë e mungesës së institucioneve shtetërore efikase⁵⁶. Individualizmi, rëndësia e madhe që u jepet lidhjeve familjare dhe respekti i pakët karshi institucioneve publike dhe shtetit ligjor, janë të gjithë faktorë që vështirësojnë të kuptuarit shoqëror dhe zbatimin e praktikave në mbrojtje të interesit publik, sikundër është edhe bilbilfryrja.

Edhe pse shumica e praktikave më të mira që synojnë mbrojtjen e bilbilfryrësve trajtojnë zbulimin e informacionit në media si shansin e fundit⁵⁷, në kontekstin shqiptar mungesa e kanaleve efikase për zbulimin e informacionit, si edhe besimi i pakët te strukturat institucionale, bëjnë që zbulimi i informacionit në media të jetë mënyra më e zakonshme për bërjen publike të episodeve të korrupsionit dhe të sjelljeve abuzive në administratën publike. Gjatë viteve të fundit, media shqiptare ka publikuar gjithnjë e më shumë afera korruptive dhe histori sjelljesh abuzive në administratën publike. Gjithashtu, media shpesh vlerësohet prej publikut si një nga aktorët që ka dhënë kontributin kryesor në luftën kundër korrupsionit⁵⁸.

Me gjithë sa përmendëm më sipër, vetëm pak raste të publikuara nga media janë hetuar deri në fund nga institucionet përkatëse⁵⁹. Në disa raste, në vijim të zbulimit të informacionit nga media, janë ndërmarrë masa administrative, si pezullimi nga vendi i punës dhe fillimi i procedurave penale. Megjithatë, shumë procedime penale mbi afera korruptive të dyshuara, që janë trajtuar nga media, janë pushuar mbi baza procedurale. Disa shembuj të këtyre procedurave përmenden në kutinë e mëposhtme.

⁵⁶ Tamo, Adem, Baka, Besnik and Gjokutaj Egest (2011), *Social Trust and institutional Authority in the Albanian democracy*, Institute for Democracy and Mediation.

⁵⁷ Banisar, David (2012), *Whistleblowing International standards and developments*.

⁵⁸ Ndërmjet viteve 2005 dhe 2008 përqindja e të anketuarve që konsideronin median si "aktori kryesor që lufton korrupsionin" në Shqipëri është rritur me 4,2 %. Gjatë gjithë kësaj periudhe media është vlerësuar nga publiku si institucioni i cili ka dhënë kontributin më domethënës në Shqipëri në luftën kundër korrupsionit. IDRA, (2010), *Corruption in Albania: perceptions and experiences*.

⁵⁹ USAID 2013, *Media sustainability index 2012 – Albania*.

Kutia 4: Dy raste që përfshijnë zyrtarë të lartë të pushuar brenda të njëjtit vit⁶⁰

Gjatë vitit 2009, dy raste hetimesh të mirënjohura korrupsioni që përfshijnë zyrtarët e lartë dhe që janë trajtuar gjerësisht nga media u pushuan për arsye procedurale. Rasti i parë lidhet me hetimin e ish-ministrit të Mbrojtjes, Fatmir Mediu, në lidhje me tragjedinë e Gërdecit që u përmend më sipër. Mediu u akuzua në vitin 2008 për plagosje të rëndë, shkaktuar si rrjedhojë e neglizhencës. Atij ju hoq imuniteti parlamentar dhe u vendos nën hetim. Megjithatë, gjatë zgjedhjeve parlamentare të vitit 2009, z. Mediu rifitoi mandatin e deputetit. Kësisoj, në vitin 2009, Gjykata e Lartë pushoi hetimet që lidheshin me rastin e tij, duke argumentuar se ai kishte rifituar imunitet ndaj hetimeve si rrjedhojë e rizgjedhjes si deputet.

Rasti i dytë i hetimeve që u pushuan prej Gjykatës së Lartë brenda të njëjtit vit (2009) lidhet me z. Lulzim Basha. Në vitin 2007, në cilësinë e ministrit të Transporteve dhe Telekomunikacioneve, ai u dyshua për abuzim me detyrën dhe për shfaqje të sjelljeve të favorshme gjatë tenderëve publikë në procedurat për përzgjedhjen e firmave që do të ndërtonin rrugën “Durrës-Prishtinë”. Hetimet për këtë rast u pezulluan nga Gjykata e Lartë në mars të vitit 2009, me argumentin se Prokuroria kishte ndërmarrë hetime përtej afateve ligjore që parashikohen për këtë procedurë.

Në princip, në Shqipëri ekziston një ligj për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare, i cili mundëson aksesin e publikut tek informacioni zyrtar. Pavarësisht kësaj, ekzistojnë një sërë problemesh gjatë zbatimit të këtij ligji. *Së pari*, vërehet një mungesë transparence e institucioneve shtetërore gjatë plotësimit të kërkesave të medias për mundësim të informacionit publik⁶¹. *Së dyti*, shpesh kërkesat për informacion procedohen me vonesë prej institucioneve zyrtare. Duke pasur parasysh gjendjen e dobët të institucioneve të drejtësisë gjatë trajtimit të këtyre rasteve, shumica e gazetarëve nuk kryejnë kallëzim penal kur e drejta e tyre për informacion nuk respektohet⁶².

⁶⁰ Shih: Bertelsmann Transformation Index 2012: Albania, <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Albania.pdf>.

⁶¹ Albanian Media Institute, (February 2009), *Corruption and the Media: Monitoring daily newspapers on coverage of corruption*.

⁶² Kronholm, Alex, (2013), *Press freedom in Albania*.

Një tjetër pengesë ndaj lirisë për informacion, në kuadër të legjislacionit për bilbilfryrësit, është ligji “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”. Kështu gazetarët duhet të jenë mjaft të kujdesshëm kur publikojnë informacion nga bilbilfryrësit, pasi mund të akuzohen për nxjerrjen e informacionit të klasifikuar. Edhe pse përdoret shumë rrallë për të akuzuar gazetarët, shpifja mbetet ende vepër penale në kodin penal të Shqipërisë⁶³. Gjithashtu, zyrtarët qeveritarë përdorin presione ekonomike dhe politike për të ngacmuar dhe për t'i mbyllur gojën medias kritike⁶⁴. Presionet dhe ngacmimet e ndryshme, kombinuar me mungesën e burimeve të pavarura, pengojnë zhvillimin e gazetarisë investigative të pavarur në Shqipëri⁶⁵. Kutia e mëposhtme prezanton një rast bilbilfryrësi të publikuar në media.

Kutia 5: Koloneli në rezervë Myslym Pashaj, denoncon marrëveshjen për përcaktimin e kufijve detarë ndërmjet Shqipërisë dhe Greqisë⁶⁶

Një nga rastet më të diskutuara të ish-funksionarëve shtetërorë që denoncojnë praktikën e padrejta të institucioneve shtetërore, që cenon interesin publik, lidhet me emrin e kolonelit në rezervë, Myslym Pashaj. Gjatë punës së tij në Forcat e Armatosura, ai ka mbajtur një sërë funksionesh duke përfshirë edhe atë të drejtorit të Institutit të Gjeografisë Ushtarake, deri në vitin 2007.

Ai vuri në përdorim përvojën dhe eksperiencën e tij në këtë fushë dhe, përmes studimesh të detajuara, të bëra publike përgjatë vitit 2009, tregoi se qeveria shqiptare po firmoste një marrëveshje me Greqinë për përcaktimin e kufijve detarë, për të cilën një pjesë e madhe e publikut nuk kishte dijeni. Gjithashtu ai tregoi se, përmes kësaj marrëveshjeje, Shqipëria po i jepte Greqisë rreth 300 milje detare det. Duke i fryrë bilbilit publikisht, ai arriti të tërhiqte vëmendjen e publikut si dhe atë të një sërë ekspertësh të tjerë të fushës. Për shkak të presionit pozitiv që u iniciua prej zbulimit të informacionit të kryer prej kolonelit Pashaj, Gjykata Kushtetuese hodhi poshtë marrëveshjen në fjalë si antikushtetuese, përmes një vendimi të datës 26 janar të vitit 2010.

⁶³ Bertelsman, Stichtung (2012), *Bertelsman Transformation Index 2012: Albania country report*.

⁶⁴ USAID (2013), *Media sustainability index 2012 - Albania*.

⁶⁵ United States Department of State, (24.5.2012), 2011, *Country Reports on Human Rights Practices: Albania*.

⁶⁶ Disa referenca mediatike për rastin e kolonelit Pashaj janë: “Peshku pa ujë”, 19 tetor 2009, “Koloneli në rezervë përballë shtetit dhe shoqërisë”,

Një tjetër prirje që ndikon në perceptimet shoqërore kundrejt fenomenit të bilbilfryrjes, është rreziku i politizimit të këtij fenomeni. Për më tepër, siç tregohet edhe nga rastet e përmbledhura në kutinë e mëposhtme, në Shqipëri ekziston një lloj prirje, sipas të cilës bilbilfryrësit që bëhen të famshëm përmes zbulimit të informacionit në media për çështje të caktuara, e përdorin “famën” që fitojnë nga këto raste si shtysë për të ngjitur shkallët e karrierës politike.

<http://arkivi.peshkupauje.com/2009/10/koloneli-ne-rezerve-perballe-shtetit-dhe.html>; Forumi virtual (11.10.2009), “Shtohet presioni për të mos ratifikuar paktin detar me Greqinë <http://www.forumivirtual.com/lajme-nga-shqip%C3%ABria-54/marr%C3%ABveshja-p%C3%ABrkufij%C3%AB-ujor%C3%AB-p%C3%ABrse-k%C3%ABrkon-greqia-detin-shqiptar-17159/> “Peshku pa ujë” (26 janar 2010), “Kushtetuesja hedh poshtë paktin me Greqinë”, [http://www.peshkupauje.com/2010/01/kushtetuesja-hedh-poshte-paktin-me-dhr-Blushi,Tedi\(01.05.2009\)“QeveriaShqiptareikaFalurGreqisërreth225km2sipërfaqe”deti.http://pashtriku.beepworld.d/files/Kosova_09/prill-09/27-30/tedi_blushi_marreveshja_greqi_shqiperi_berisha_karamanlis_29.4.09.htm](http://www.peshkupauje.com/2010/01/kushtetuesja-hedh-poshte-paktin-me-dhr-Blushi,Tedi(01.05.2009)“QeveriaShqiptareikaFalurGreqisërreth225km2sipërfaqe”deti.http://pashtriku.beepworld.d/files/Kosova_09/prill-09/27-30/tedi_blushi_marreveshja_greqi_shqiperi_berisha_karamanlis_29.4.09.htm)

Kutia 6: Nga bilbilfryrës, në politikan

Prova e parë e politizimit të bilbilfryrjes lidhet me rastin Trebicka që u përmend më sipër. Zbulimi i informacionit të bërë prej tij u përdor deri diku politikisht nga Partia Socialiste, asokohe në opozitë, për të mbledhur mbështetës për nisjen e protestave kundër qeverisë së kohës⁶⁷.

Një tjetër rast bilbilfryrjeje që shfaq tendenca të politizimit të protagonistit është ai i z. Dritan Hila. Në vitin 2010, ai ka qenë diplomat në Ministrinë e Punëve të Jashtme të Shqipërisë. Përmes një letre të hapur në shtyp, z. Hila i fryu bilbilit lidhur me emërimin, sipas tij, në kundërshtim me procedurat përkatëse si ambasadore të vajzës së ish-kryetares së Gjykatës së Lartë. Pas publikimit të letres së hapur në media, ai u shkarkua nga detyra që mbante në MPJ. Z. Hila filloi procedurat ligjore për këtë çështje dhe përmes gjykatës rifitoi të drejtën për rrimërim dhe kompensim financiar për shkarkim të padrejtë nga vendi i punës⁶⁸. Megjithatë, shumë shpejt, pas zbulimit të informacionit në media, ai u përfshi në politikë me opozitën e kohës dhe, pas rotacionit të pushtetit të pas zgjedhjeve të 23 qershorit të vitit 2013, është aktualisht zëvendësministri i ri i mbrojtjes.

Së treti edhe vetë kolonel Pashaj, pak pasi emri i tij u bë mediatikisht i famshëm lidhur me rastin e sipërpërmendur të bilbilfryrjes, ka qenë për disa muaj gjatë vitit 2013 Sekretar i Përgjithshëm i një partie politike (Aleancës Kuq e Zi).

Së katërti dhe së fundmi, edhe kryetari i Aleancës Kuq e Zi, parti e formuar në qershor 2012, Kreshnik Spahiu ka pasur lidhje me bilbilfryrjen përpara se të fillonte të merrej me politikë në vitin 2005. Kështu, përgjatë viteve 2000-2004 ai ka qenë drejtori ekzekutiv i OSHC-së shqiptare (Zyra për Mbrojtjen e Qytetarit), drejtor i *Transparency International* në Shqipëri dhe anëtar bordi i Koalicionit Shqiptar kundër Korrupsionit⁶⁹.

⁶⁷ Shih: Kulish, Nicholas (7.10.2008), *Speculations surrounds cases on whistleblowers' death*.

⁶⁸ Disa referenca mediatike për rastin Hila janë: gazeta "Shqiptarja.com" (6.3.2013), "Dritan Hila fiton gjyqin me MPJ. Merr 8.4 milionë lekë"; ICUB.al, (6.6.2010), "Letër për emërimin e bijës së kryetares: Dritan Hila"; Balkanweb.com (14.1.2011), "Becaj: Videopërgjimi s'ka lidhje me aferat"/74.

⁶⁹ Wikipedia: Kreshnik Spahiu, http://sq.Wikipedia.org/Wiki/Kreshnik_Spahiu.

Siç del në pah edhe nga diskutimi i mësipërm, gjatë këtij kapitulli dhe, siç përfundohet dhe diskutohet edhe në një sërë studimesh sociale për Shqipërinë, duket se shoqëria shqiptare karakterizohet nga pjesëmarrje e ulët qytetare, si në aktivitetet civile⁷⁰, ashtu edhe në ato politike⁷¹. Nga ana tjetër, për shkak të një sërë faktorësh që lidhen me trashëgiminë historike dhe mungesën e eksperiencës dhe kulturës demokratike, shqiptarët priren të shfaqin dyshime kundrejt veprimeve si bilbilfryrja. Duke pasur parasysh faktin se shoqëria shqiptare priret të jetë dyshuese kundrejt veprimtarive si bilbilfryrja, sikundër edhe konotacionet negative që ekzistojnë lidhur me “moralin” e atyre që përfshihen në politikë, ka shumë gjasa që asocimi i bilbilfryrësve dhe bilbilfryrjes, me veprimtaritë politike, të ndikojë negativisht në perceptimet shoqërore lidhur me këtë fenomen. Kjo, nga ana tjetër, përbën një tjetër pengesë për zhvillimin e praktikave të suksesshme të bilbilfryrjes në Shqipëri.

4. Konkluzione

Ky studim analizon kuadrin ligjor, praktikat dhe mjedisin shoqëror në kuadër të zbatimit dhe përshtatjes së mekanizmit të bilbilfryrjes në kontekstin shqiptar. Studimi arrin në përfundimin se legjislacioni aktual që përmban elementë të bilbilfryrjes në Shqipëri, është i fragmentuar dhe i shpërndarë në një sërë ligjesh sektoriale. Për më tepër, dispozitat ekzistuese janë të paqarta dhe u mungojnë mekanizmat përkatës që garantojnë mbrojtjen e bilbilfryrësve. Nga ana tjetër, ndalimi i marrjes së çdo mase administrative, civile apo penale kundër bilbilfryrësve, nuk ndiqet nga ndonjë garanci ligjore, e cila të theksojë se çfarë ndodh në rastet kur e drejta për t’u mbrojtur e bilbilfryrësve cenohet.

⁷⁰ Një studim i vitit 2010, zhvilluar nga IDM-ja, përfundon se qytetarët shqiptarë preferojnë më shumë të harxhojnë kohën e lirë me shokët apo në aktivitete të tjera shoqërore, sesa të përfshihen me aktivitete qytetare apo të punojnë vullnetarisht për këto të fundit. Shih: Civicus dhe IDM, Indeksi i Shoqërisë Civile për Shqipërinë 2013, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim.

⁷¹ I njëjti studim del në konkluzionin se, pavarësisht faktit se pjesëmarrja politike duhet të jetë në nivele më të kënaqshme sesa ajo qytetare, shumica e qytetarëve shqiptarë shfaqen apatikë ndaj pjesëmarrjes në politikë. Shih: *ibid.*

Legjislacioni ekzistues për bilbilfryrësit, gjithashtu, nuk përcakton qartësisht procedurat dhe rregulloret për krijimin e kanaleve të brendshme dhe të jashtme për zbulimin e informacionit në mënyrë efikase. E vetmja pjesë në kuadrin ligjor, që përcakton procedurat dhe autoritetin për hetimin e këtyre çështjeve, është ligji për bashkëpunimin e publikut në luftën ndaj korrupsionit. Megjithatë, edhe në këtë rast, dispozitat përkatëse mbeten të paqarta dhe ka mjaft hapësirë për liri veprimi gjatë kryerjes së proceseve hetimore.

Përveç kuadrit ligjor të paqartë dhe të papërfunduar, administrata publike shqiptare, gjithashtu vuan edhe nga një kulturë e dobët institucionale, lidhur me zbatimin e ligjit. Kjo e fundit, e kombinuar edhe me mekanizmat e dobët ekzistues për mbrojtjen e bilbilfryrësve, redukton besimin te kanalet zyrtare për zbulimin e informacionit dhe, rrjedhimisht, ka ndikim negativ te zhvillimi i bilbilfryrjes në praktikë.

Për shkak të mungesave të sipërpërmendura në kontekstin shqiptar, media rezulton si kanali kryesor për zbulimin e informacionit të bilbilfryrjes, i cili ka akses të madh publik. Zbulimi i informacionit në media për afëra korruptive dhe për praktika e sjellje të tjera abuzive apo në kundërshtim me ligjin, shpesh ka ndikuar tek institucionet përkatëse që ata të ndërmarrin masa administrative, apo për të çuar për ndjekje penale të një sërë zyrtarësh që dyshohen për korrupsion. Megjithatë, zbulimi i informacionit në media nuk garanton mbrojtjen e bilbilfryrësve.

Perceptimet dhe qasjet shoqërore kundrejt bilbilfryrjes në Shqipëri mund të përkufizohen si “indiferente” në rastin më të mirë. Faktorët që ndikojnë në këtë qasje lidhen me shfaqjen e dobët të institucioneve të drejtësisë dhe besimin e ulët që publiku ka te këto institucione, me rezistencën kulturore kundrejt këtij fenomeni, që ndikohet edhe prej historisë së afërt komuniste, si dhe prej një kulture pjesëmarrëse të dobët. Kjo mungesë e përgjithshme vëmendjeje për dobishmërinë e bilbilfryrjes, ndikon edhe në mungesën e një qasjeje gjithëpërfshirëse për zhvillimin e këtij fenomeni. Gjithashtu, së fundi, duket se ka një korrelacion pozitiv ndërmjet bilbilfryrësve dhe përfshirjes në politikë. Duke pasur parasysh prirjet dhe tiparet e shoqërisë shqiptare, të përmendura më lart, ka shumë gjasa që kjo tendencë të influencojë negativisht si në sjelljet shoqërore kundrejt bilbilfryrjes në Shqipëri, ashtu edhe në inkurajimin e kësaj praktike.

5. Rekomandime

1. Qeveria, në konsultim të gjerë me aktorë të shoqërisë civile dhe ekspertë kombëtarë e ndërkombëtarë të fushës, duhet të hartojë një akt ligjor të vetëm dhe të qartë për të rregulluar praktikën bilbilfryrëse në institucionet publike në Shqipëri. Legjislacioni duhet të përmbajë një përcaktim të gjerë të praktikave abuzive dhe të garantojë mbrojtjen prej heqjes nga puna si edhe nga çdo formë hakmarrjeje që mund të ushtrohet kundrejt bilbilfryrësve.
2. Institucionet publike përgjegjëse duhet të hartojnë dhe miratojnë aktet nënligjore përkatëse, që do të mundësonin zbatimin efikas të legjislacionit për bilbilfryrjen.
3. Institucionet publike duhet të garantojnë vendosjen dhe funksionimin e kanaleve të brendshme, për zbulim të informacionit dhe që garantojnë procedimin efikas të zbulimit të informacionit, garantojnë anonimitetin e bilbilfryrësit gjatë hetimit, si dhe prodhojnë rezultate konkrete për zbulimin e informacionit në fjalë.
4. Forcimi i kapaciteteve hetuese të institucioneve të drejtësisë, lidhur me vendimet që merren për rastet e bilbilfryrjes, si edhe për garantimin e mbrojtjes së bilbilfryrësve, do të shërbente për forcimin dhe inkurajimin e përdorimit të kësaj praktike, si edhe për të rritur besimin publik në këtë institucion.
5. Institucionet publike duhet të tërheqin vëmendjen e punonjësve të tyre, lidhur me ekzistencën e mekanizmave të brendshëm për zbulimin e informacionit për rastet e praktikave abuzive dhe shpërdoruese.
6. Institucionet publike duhet të ndërmarrin fushata ndërgjegjësuese për rritjen e vëmendjes së publikut dhe ndërgjegjësimin e qytetarëve për bilbilfryrjen përmes përdorimit të burimeve mediatike.

Bibliografi

Ligje dhe Konventa

Konventa Civile e Këshillit të Europës për Korrupsionin; (On-Line): <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>, parë për herë të fundit më 10.9.2013.

- Konventa Kriminale e Këshillit të Europës për Korrupsionin; (On-Line): <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>., parë për herë të fundit më 10.9.2013.
- Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit; (On-Line): <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>., parë për herë të fundit më 10.9.2013.
- Ligj nr. 7895, datë 27.01.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”; (On-Line): <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=56>., parë për herë të fundit më 10.9.2013.
- Ligj nr. 7961, datë 12.07.1995 “Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë”; (On-Line): <http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-7961-Date-12-07-1995.html>., parë për herë të fundit më 9.9.2013.
- Ligj nr. 8457, datë 11.2.1999, “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”; (On-Line): http://www.nsaalbania.gov.al/Shqip/ligji_permbajtja.htm., parë për herë të fundit më 9.9.2013.
- Ligj nr. 8485, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave administrative të Republikës së Shqipërisë” (On-Line): http://www.kmdp.al/web/pub/ligj_8485_1999_kod_proced_administ_125_1.pdf., parë për herë të fundit më 6.8.2013.
- Ligj nr. 8503, datë 30.6.1999, “Për të drejtën e informimit mbi dokumentet zyrtare”; (On-Line): http://www.mete.gov.al/doc/20100621093226_ligji_mbi_informimin_e_publikut.pdf., parë për herë të fundit më 12.9.2013.
- Ligj nr. 8635, datë 06.07.2000, “Për ratifikimin e Konventës Civile të Këshillit të Europës për Korrupsionin”; (On-Line): parë për herë të fundit më 12.9.2013.
- Ligj nr. 8778, datë 26.4.2001, “Për ratifikimin e Konventës Kriminale të Këshillit të Europës për Korrupsionin”; (On-Line): <http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-8778-Date-26-04-2001.html>., Parë për herë të fundit më 22.8.2013.
- Ligj nr. 9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”; (On-Line): <http://www.hidaa.gov.al/ligji-nr-9367/>, parë për herë të fundit më 6.8.2013.
- Ligj nr. 9492, datë 13.03.2006, “Për ratifikimin e Konventës së Organizatës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit”; (On-Line): http://www.asp.gov.al/index.php?option=com_content&view=article&id=677%3Ali-g-j-nr-9492-date-1332006-per-ratifikimin-e-konventes-se-kombeve-te-bashkuara-kunder-korrupsionit&Itemid=310, parë për herë të fundit më 22.8.2013.

- Ligj nr. 9508, datë 3.4.2006 “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”; (On-Line):http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2008/08_anti-corruption_clean_en.pdf, parë për herë të fundit më 22.8.2013.
- Ligj nr. 8485, datë 12.5.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”; (On-Line]: <http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-10053-Date-29-12-2008.html>, parë për herë të fundit më 23.8.2013.
- Ligj nr. 10053, datë 29.12.2008, “Për një ndryshim në ligjin nr. 7961”, datë 12.7.1995, “Kodi i Punës së Republikës së Shqipërisë”; (On-Line):<http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-10053-Date-29-12-2008.html>, parë për herë të fundit më 22.8.2013.
- Ligj nr. 8549, datë 11.11.1999, “Për statusin e nëpunësit civil”; (On-Line): <http://www.gobookee.org/ligji-per-nenpunesit-civil-2013/>, parë për herë të fundit më 22.8.2013.
- Ligj nr. 10173, datë 22.10.2009, “Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve”; (On-Line): http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Legjislacioni_Brendshem_Web/LIGJI_PER_MBROJTJEN_E_DESHMITAREVE_E_BASHKEPUNETOREVE_TE_DREJTESISE.pdf, parë për herë të fundit më 22.8.2013.
- Vendimi i Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi Nr. 21, datë 8.11.2012; (On-Line): <http://kmd.al/skedaret/1372438878-vendimi.pdf>, parë për herë të fundit më 22.8.2013.
- Vendim i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Fier, datë 4.6.2013; (On-Line): <http://kmd.al/skedaret/1372438878-vendimi.pdf>; (On-Line): <http://kmd.al/skedaret/1372438878-vendimi.pdf>, parë për herë të fundit më 22.8.2013.

Burime të tjera

- Article 19 (September 2004), *Memorandum on the Albanian law on the right to information over official documents* (On-Line): <http://www.refworld.org/publisher,ART19,,ALB,,0.html>, parë për herë të fundit më 29.8.2013.
- Albanian Media Institute (February 2009), *Corruption and the Media: Monitoring daily newspapers on covering corruption*; (On-Line): <http://>

- www.institutemedia.org/Documents/PDF/Corruption%20reporting.pdf, parë për herë të fundit më 29.8.2013.
- Banisar, David (2013), *Whistleblowing International standards and development*, (On-Line): http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/investigaciones/banisar_paper.pdf, parë për herë të fundit më 6.6.2013.
- Balkanweb.com. (14.1.2011), “Becaj: Videopërgjimi s’ka lidhje me aferat”; (On Line): <http://www.balkanweb.com/kryesore/1/video—pergjimi-becaj-distancohem-s-kam-lidhje-me-aferat-54605.html>, parë për herë të fundit më 12.7.2013.
- Bertelsman, Stichtung (2012), BTI 2012: Albania country report; (On-Line): <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ecse/alb/2012/#outlook>, parë për herë të fundit më 10.6.2013.
- Dyrmishi, Arian, Kuci, Besiana dhe Gjokutaj, Egest (2011), “Vlerësim i rolit të Institucioneve të Pavarura të Mbikëqyrjes në sektorin e sigurisë në Shqipëri”, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim; (On-Line): http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/an_assessment_of_the_role_of_the_iob_in_ssr_in_albania_eng_0.pdf, parë më 10.6.2013.
- European Commission, (10.110.2012), *Commission staff working document Albania 2012 progress report. Accompanying the document communication from the European Commission to the European Parliament and the Council Albania, enlargement strategy and main challenges*; (On Line): http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf, parë për herë të fundit më 12.7.2013.
- Tryezë 1: Mbrojtja e bilbilfryrësve në Shqipëri: legjislacioni dhe praktikrat aktuale, organizuar më 16 shtator 2013.
- Tryezë 2: Mbrojtja e bilbilfryrësve në Shqipëri: legjislacioni dhe praktikrat aktuale, organizuar më 4 tetor 2013.
- Tryezë 3: Mbrojtja e bilbilfryrësve në Shqipëri: legjislacioni dhe praktikrat aktuale, organizuar më 16 tetor 2013.
- Forumi virtual (11.10.2009), “Shtohet presioni për të mos ratifikuar paktin detar me Greqinë”; (On-Line): <http://www.forumivirtual.com/lajme-nga-shqip%C3%ABria-54/marr%C3%ABveshja-p%C3%ABr-kufijt%C3%AB-ujor%C3%AB-p%C3%ABrse-k%C3%ABrkon-greqia-detin-shqiptar-17159/>, parë për herë të fundit më 7.11.2013.
- G20, (undated) *Anti-corruption. Action Plan. Action Point 7: Protection of whistleblowers*; (On-Line): www.g20.org/load/781360580, parë për herë të fundit më 10.9.2013.

- Gallup Balkan Monitor (2010), Summary of Findings; (On Line): http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf, parë për herë të fundit më 10.6.2013.
- Gallup Balkan Monitor (2009), Summary of findings; (On Line): http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2009_Summary_of_Findings.pdf, parë për herë të fundit më 10.6.2013.
- Gallup Balkan Monitor (2008), Analytical report; (On Line): http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2008_Analytical_Report.pdf, parë për herë të fundit më 7.7.2013.
- GRECO (18.3. 2005), *Second Evaluation Round: Evaluation report on Albania*.
- GRECO (2009), *Third Evaluation Round Albania*.
- Gjipali, Gledis (2012), *Nations in Transit 2012: Albania*. (On-Line): http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Albania_final_0.pdf Accessed, parë më 3.8.2013.
- ICUB.al. (6.6.2010), “Letër për emërimin e bijës së kryetares: Dritan Hila”; (On-Line): http://www.ikub.al/LAJME_CATEGORY/1101200077/Article-Leter-per-emerimin-e-bijes-se-kryetares-Dritan-HILA-.aspx, parë për herë të fundit më 19.7.2013.
- Institute for Development Research Alternative (2010), *Corruption in Albania: Perceptions and experiences*; (On-Line): <http://albania.usaid.gov/spaw2/uploads/files/Corruption%20in%20Albania%202010%20-%20Summary%20of%20Findings.pdf>, parë për herë të fundit më 3.8.2013.
- Koleka, Benet (12.9.2008), *Albanian witness in U.S. arms probe dies suddenly*; (On Line): <http://www.reuters.com/article/2008/09/12/us-albania-blast-witness-idUSLC14849820080912>, parë për herë të fundit më 2.9.2013.
- Kulish, Nicholas (7.10.2008), *Speculation surrounds case of whistleblowers death*; (On-Line): http://www.nytimes.com/2008/10/08/world/europe/08albania.html?_r=0, parë për herë të fundit më 3.7.2012.
- Kronholm, Alex (2013), *Press freedom in Albania*; (On-Line): <http://axelkronholm.com/wp-content/uploads/2013/01/Press-Freedom-In-Albania-2013-by-Axel-Kronholm.pdf>, parë për herë të fundit më 16.8.2013.
- Lorenc Vangjeli (undated) “Kush demonstroi në 21 janar”; (On-Line): <http://www.revistajava.al/kryesore/2012118/kush-demonstroi-ne-21-janar>, parë për herë të fundit më 1.10.2013.

- Michael, Bryane and Varanes, Maurizio, "Konceptet ligjore bazë të antikorrupsionit: përcaktimi i juridiksionit. Zgjidhjet civile dhe dëmshpërblimet. Rasti i Shqipërisë", revista "Polis", nr. 6, f. 15-28; (On-Line): <http://revistapolis.com/polis/images/stories/revistat/POLIS6.pdf>, parë për herë të fundit më 16.8.2013.
- OECD (July 2012), *Whistleblower protection: encouraging reporting*; (On-Line): www.cleangovbiz.org, parë për herë të fundit më 6.6.2013.
- "Peshku pa ujë" (19 tetor 2009), "Koloneli në rezervë përballë shtetit dhe shoqërisë!"; (On-Line): <http://arkivi.peshkupauje.com/2009/10/koloneli-ne-rezerve-perballe-shtetit-dhe.html>, parë për herë të fundit më 7.11.2013.
- Project Against Corruption in Albania (PACA) (June 2012), *Facilitating and protecting complaints of alleged official corruption and malpractice in Albania: Current system and recommendations for improvement*; (On-Line): [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/TP%202012/1917%20PACA%20TP%2011%202012%20-COMPLAINTS-August%20'12%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/TP%202012/1917%20PACA%20TP%2011%202012%20-COMPLAINTS-August%20'12%20(2).pdf), parë për herë të fundit më 6.5.2013.
- SIGMA (2010), *Assessment Albania 2010*; (On-Line): <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/46465284.pdf>, parë për herë të fundit më 16.9.2013.
- "Shqiptarja.com" (6.3.2013), "Dritan Hila fiton gjyqin me MPJ-në. Merr 8,4 milionë lekë"; (On-Line): <http://www.shqiptarja.com/politike/2732/dritan-hila-fiton-gjyqin-me-mpj-merr-8-4-milione-leke-146221.html>, parë për herë të fundit më 29.7.2013.
- Speckbacker, Christopher (20.3.2009), *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work*; (On-Line): <http://www.batory.org/pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>, parë për herë të fundit më 9.8.2013.
- Tamo, Adem, Baka, Besnik, and Gjokutaj, Egest (June 2011), *Social Trust and Institutional authority in Albanian democracy*; (On-Line): <http://www.idmalbania.org/pubblications/social-trust-and-institutional-authority-albanian-democracy>, parë për herë të fundit më 16.8.2013.
- Transparency International (2010), *Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption* (On-Line): http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2010_1_pp_whistleblowing_en,

parë për herë të fundit më 3.8.2013.

Transparency International (2007), *Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries*; (On-Line): http://www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries, parë për herë të fundit më 12.7.2013.

Trust Law: Anti corruption profile Albania; (On Line): <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/albania/initiatives/public-anti-corruption-initiatives.aspx>, parë për herë të fundit më 12.7.2013.

United States Department of State, (April 2013), *2012 Country Reports on Human Rights Practices: Albania*; (On-Line): <http://www.refworld.org/docid/517e6e717d.html>, parë për herë të fundit më 19.8.2013.

United States Department of State, (24.5.2012), 2011, *Country Reports on Human Rights Practices: Albania*; (On-Line): <http://www.refworld.org/docid/4fc75ac258.html>, parë për herë të fundit më 12.7.2013.

USAID (2013), *Media sustainability index, Albania*; (On-Line): http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2012_Albania.pdf, parë për herë të fundit më 19.8.2013.

Wikipedia: Shpërthimi në Gërdec (On-Line): http://sq.wikipedia.org/wiki/Shp%C3%ABrthimi_n%C3%AB_G%C3%ABrdec, parë për herë të fundit më 7.11.2013.

Jan WOUTERS, Sanderijn DUQUET¹

KOMBET E BASHKUARA, BASHKIMI
EUROPIAN DHE VEPRIMET SHUMËPALËSHE
KUNDËR TERRORIZIMIT

Abstrakt

Organizata e Kombeve të Bashkuara (OKB) dhe Bashkimi European (BE) kanë zhvilluar një partneritet për të luftuar terrorizmin. Pavarësisht aktorëve të ndryshëm dhe çështjeve të përfshira, qasjet shumëpalëshe janë zbatuar me sukses si në kuadrin formal ashtu edhe në atë informal. Në të njëjtën kohë, roli qendror që shtetet kanë luajtur për një kohë të gjatë në përballjen me terrorizmin është theksuar si në nivel botëror ashtu edhe në nivel rajonal. Ky artikull analizon strategjitë e organizatave, kuadret ligjorë të zhvilluar dhe ndërveprimin që merr pjesë. Duke bërë këtë, ai diskuton edhe përdorimin që i bën BE-ja peshës së saj kolektive në kontekstin e OKB-së dhe zotimit të saj për gjetjen e zgjidhjeve shumëplanëshe në përfitim të debateve dhe praktikave globale. Studimi identifikon, gjithashtu, fraksionimet e mundshme konceptuale në bashkëpunimin kundër terrorizimit OKB-BE. Në këtë kontekst ai fokusohet te përpjekjet për të koordinuar veprimet antiterrorizëm, për të përkufizuar terroristët dhe për të sanksionuar grupet terroriste.

Fjalët kyçe: Organizata e Kombeve të Bashkuara, Bashkimi European, kundërterrorizmi, bashkëpunimi shumëpalësh, konventat për terrorizmin, siguria globale, sanksionet individuale.

¹Jan Wouters është drejtues i *Jean Monnet ad personam* dhe profesor i të drejtës ndërkombëtare dhe organizatave ndërkombëtare, si dhe drejtor i *Leuven Center for Global Governance Studies* dhe i *Institute for International Law, Leuven*. Sanderijn Duquet është studiuese dhe kandidat për doktorant në *Leuven Center for Global Governance Studies* dhe në *Institute for International Law Leuven*.

Hyrje

Terrorizmi është një shqetësim kryesor për komunitetin ndërkombëtar². Sulmet terroriste janë ngjarje të menjëhershme dhe të paparashikueshme me pasoja që shpesh kanë ndikim të thellë për jetën ekonomike, shoqërore dhe politike. Si rrjedhojë, autoritetet publike janë përpjekur të gjejnë përgjigjet rregullatore të duhura për mbrojtjen e qytetarëve dhe shoqërive. Si OKB-ja ashtu edhe Bashkimi Europian (BE) janë mbështetës të qasjes shumëpalëshe për luftën ndaj terrorizmit. Njëkohësisht, roli qendror i vazhdueshëm i shteteve-komb në këtë fushë, që varion nga puna e shërbimeve informative të hetimi kriminal dhe përpjekjet për zbatim, është theksuar si në nivelin global ashtu edhe në atë rajonal.

Kapitulli aktual rishikon bashkëpunimin BE-OKB për luftën kundër terrorizmit. Argumentohet se, pavarësisht çështjeve të ndryshme të përfshira dhe aktorëve të ndryshëm, qasjet shumëpalëshe janë zbatuar me sukses. OKB-ja dhe BE-ja kanë zhvilluar partneritet në luftën kundër terrorizmit edhe pse me tipare të veçanta. Ndërveprimi është nxitur prej kohësh nga BE-ja. BE-ja ka përzgjedhur OKB-në me mandatin e saj universal për të shërbyer si një pikë takimi kryesor për zhvillimin e përpjekjeve globale kundër terrorizmit. Përgjatë viteve ajo i ka dhënë shtysë zhvillimit të kësaj qasjeje përmes pjesëmarrjes në debate, ndarjes së eksperiencave dhe shtytjes për zhvillimin e kuadreve ligjore. Strukturat dhe vendet anëtare të OKB-së, nga ana tjetër, i janë përgjigjur ndërveprimit me partnerët e BE-së.

Kapitulli, së pari, krahason kuadrin institucional dhe strategjitë përkatëse kundër terrorizmit të dy organizatave ndërkombëtare

² Terrorizmi është përkufizuar si një rrezik kryesor (European Council, "A secure Europe in a better world: European Security Strategy", Brussels, 12 December 2003) dhe si një rrezik për paqen dhe sigurinë (Report of the Secretary-General, "In larger freedom: Towards development, security and human rights for all", 21 March 2005, A/59/2005). Për më tepër, mbi rrezikun e perceptuar prej terrorizmit, shih: S. K. Gadian, "The Politics of Threat: How Terrorism News Shapes Foreign Policy Attitudes", *The Journal of Politics* 72, 2010, pp.469-483; dhe gjithashtu F. A. Gerges, *The Rise and Fall of Al-Qaeda*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 208, in which it is argued that Al-Qaeda is no longer a threat to Western societies.

(ON). Në një përmbledhje të shkurtër shpjegohet zhvillimi i iniciativave kundër terrorizmit sipas pikëpamjes dhe nevojave të secilës organizatë. Së dyti, analizohen modelet e ndryshme të qeverisjes shumëpalëshe kundër terrorizmit. Fokusi, kështu, përqendrohet te mënyra se si BE-ja ndërvepron me partnerët e OKB-së si në kuadret formale, ashtu edhe në ato informale. Kapitulli, në një seksion të tretë, diskuton ndërveprimet substanciale ndërmjet politikave kryesore dhe normave kryesore. U përzgjedhën tri çështje kritike për të studiuar se si BE-ja peshon debatet tematike në nivel global: koordinimi i veprimeve antiterrorizëm, përkufizimi i terrorizmit dhe sanksionimi i terroristëve dhe grupeve terroriste. Në fund përfshihen disa konkluzione reflektues.

2. Lufta ndaj terrorizmit: një krahasim institucional

Terrorizmi dhe shfaqjet e tij janë të përmendura në strategjitë kombëtare dhe ndërkombëtare të sigurisë. Shtetet kanë përdorur kuadrin ndërkombëtar për të koordinuar dhe harmonizuar ligjet dhe politikat e tyre kundër terrorizmit. Prandaj, OKB-ja dhe BE-ja janë duke krijuar mburoja politike dhe ligjore kundër një rreziku kundrejt të cilit edhe vendet anëtare më të avancuara, për sa i përket informacionit të inteligjencës për sigurinë, kanë treguar se nuk janë të paprekshëm. Ky seksion analizon pse dhe si ndryshojnë linjat e mbrojtjes rajonale dhe globale.

2.1. Dy rrugë...

As për OKB-në dhe as për BE-në, lufta ndaj terrorizmit nuk përbën diçka të re. Deri tani këto dy organizata kanë ecur nëpër rrugë të ndryshme për të përmbushur qëllimet e tyre. Që prej vitit 1937, një Konventë për Parandalimin dhe Dënimin e Terrorizmit u përmyll në kuadrin e Lidhjes së Kombeve, e cila kërkonte që shtetet të kriminalizonin veprat terroriste³. Kjo

³ Konventa për Parandalimin dhe Dënimin e Terrorizmit hartuar në Gjenevë në 16 Nëntor 1937, Lidhja e Kombeve Doc. C.546M.383 (1937).

Konventë nuk hyri kurrë në fuqi, por megjithatë vendosi një traditë të gjatë në luftën ndaj terrorizmit. Që prej atëherë janë krijuar instrumente të ndryshme globale për adresimin e veprave të veçanta terroriste⁴. Që nga viti 1963 e në vazhdim, gjashtëmbëdhjetë instrumente ligjore universale janë zhvilluar. Këta instrumente, ndërmjet të tjerash, adresojnë terrorizmin kur ndodh në bordin e një anijeje⁵, avioni⁶, në një aeroport⁷ ose përmes eksplozivit⁸ ose armëve bërthamore⁹, ose, në mënyrë më të përgjithshme, financimin e terrorizmit¹⁰. Kriminalizimi i këtyre “akteve specifike terroriste” i mundëson komunitetit ndërkombëtar që të përqendrohet te çështjet që konsiderohen me natyrë universale dhe që janë në përputhje me misionin e përgjithshëm dhe aktivitetet e OKB-së¹¹. Sërish, miratimi i një “qasjeje instrumentale”, gjithashtu ka lënë të papërdorura disa

⁴ B. van Ginkel, *The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008: Questions of Legality and Legitimacy*, Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia, 2010, p. 9.

⁵ Konventa për Shtypjen e Akteve të Paligjshëm ndaj Sigurisë Detare dhe Protokollit i saj, firmosur në Romë në 10 Mars 1988 dhe hyrë në fuqi në 1 mars 1992, UNTS, vol. 1678, p. 221, no. 29004.

⁶ Konventa për Veprat Penale dhe disa Akte të tjerë që ndodhin brenda Avionit, firmosur në Tokio më 14 shtator 1963 dhe hyrë në fuqi më 4 dhjetor 1969, UNTS, vol. 1969, f. 219, nr. 10106 dhe Konventa për Sekuestrimin e Paligjshëm të Avionëve, firmosur në Hagë, më 16 dhjetor 1970 dhe hyrë në fuqi më 14 tetor 1971, UNTS, vol. 1973, f. 105, nr. 12325.

⁷ Konventa për Ndalimin e Akteve të Paligjshme kundër Sigurisë së Aviacionit Civil dhe protokollit i saj, nënshkruar në Montreal, më 23 shtator 1971, dhe hyrë në fuqi më 6 janar 1973, UNTS, vol. 1975, f. 177, nr. 14118.

⁸ Konventa për Ndalimin e Bombardimeve Terroriste, nënshkruar në Nju-Jork, më 15 dhjetor 1997 dhe hyrë në fuqi më 23 maj 2001, UNTS, vol. 2149, f. 256, nr. 37517.

⁹ Konventa për Ndalimin e Akteve të Terrorizmit Bërthamor, nënshkruar në Nju-Jork më 13 prill 2005 dhe hyrë në fuqi më 7 korrik 2007, UNTS, vol. 2445, f. 89, nr. 44004.

¹⁰ Konventa për Ndalimin e Financimit të Terrorizmit, nënshkruar në Nju-Jork, më 9 dhjetor 1999 dhe hyrë në fuqi më 10 prill 2002, UNTS, vol. 2178, f. 197, nr. 38349. Për një listë të plotë të të gjitha instrumenteve ligjore, shih: <<http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>> (accessed 2 July 2013).

¹¹ OKB-ja ka një mandat të gjerë për të punuar në një varietet të gjerë çështjesh, por qëllimet dhe përpjekjet koordinuese për një botë më të sigurt kanë rëndësi thelbësore, shiko veçanërisht: Nenin 1 (1) Karta e OKB-së. BE-ja, në kuadrin e saj për veprim të jashtëm, gjithashtu zotohet të ruajë paqen, të parandalojë konfliktet dhe të forcojë sigurinë ndërkombëtare në përputhje me qëllimet dhe principet e kartës së OKB-së (nenet 21 dhe 3 (5) Traktati i Bashkimit Europian, OJ 2010, C 83/13, 30 mars 2010 (që këtej e tutje TBE).

mjete potenciale antiterrorizëm¹². Përpjekjet e vazhdueshme për të përmbyllur një konventë me kuadër gjithëpërfshirës ndërkombëtar, dështuan, dhe Gjykata Kriminale Ndërkombëtare (GJKN) nuk përfshiu terrorizmin në juridiksionin e saj¹³. Një përpjekje për të mbushur këtë boshllëk është bërë nga organet e drejtësisë¹⁴.

Përpjekjet e veçanta për zbatimin e ndërmarrë nga Këshilli i Sigurimit të OKB-së (KSOKB) janë tipare thelbësore në luftën globale kundër terrorizmit. Këshilli ka përdorur gjerësisht “fuqitë e Kapitullit IV” për të detyruar juridiksionet kombëtare që të bashkëpunojnë¹⁵. Detyrat operacionale kundër terrorizmit janë mbështetur nga tre komitete të formuar nga KSOKB-ja me një mandat të ndryshëm dhe sërish plotësues¹⁶. Në kontrast me këtë,

¹² Shih: *infra* and J. Wouters, “Terrorism, Multilateralism and Regionalism: Some *Amuse-Gueule* Reflections in a Transatlantic Perspective”, in W. J. M. van Genugten, M. P. Scharf and S. E. Radin (eds.), *Criminal Jurisdiction 100 Years after the 1907 Hague Peace Conference*, The Hague: T. M. C. Asser Press, 2009, pp. 68-75.

¹³ Përfshirja e terrorizmit në aktet ndërkombëtare kriminale ishte një pikë diskutimi në Komisionet Përgatitore, të cilat hartuan Statutin e Romës. Megjithatë, duhet theksuar se disa vepra terroriste mund të përbëjnë gjithashtu krime lufte ose krime kundër njerëzimit dhe mund të jenë nën gjykimin e GJKN-së për këto çështje: J. Wouters and F. Naert, “Shockwaves through International Law after 11 September: Finding the Right Responses to the Challenges of International Terrorism”, in C. Fijnaut, J. Wouters and F. Naert (eds.), *Legal instruments in the fight against terrorism. A transatlantic dialogue*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 744.

¹⁴ Shih: UN Special Tribunal for Lebanon (Appeals Chamber), Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, STL-11-01/I, 16 February 2011, § 85. The Tribunal’s contribution to the definition of terrorism is further explained later in the chapter.

¹⁵ Neni 2/2(e), Rezoluta e KS-së e OKB-s 1372, 28 shtator 2001, S/RES/1373 (2001).

¹⁶ Këto komitete përfshijnë: (1) Komiteti i Sanksioneve të Al-Qaida-s (Komiteti 1267), i cili, bazuar në informacionin nga vendet anëtare të OKB-së, formon dhe përditëson një listë personash që lidhen vetëm me Al-Qaeda-n. Me miratimin e Rezolutës 1988 dhe 1989, në vitin 2011, regjimi 1267 (Al-Qaeda dhe Taliban) u nda. Komiteti 1267 u bë Komiteti 1267/1989 i lidhur me Al-Qaeda-n, ndërkohë që një tjetër komitet u krijua për talebanët. (2) Komiteti Kundër Terrorizmit (UNTCT) (themeluar sipas rezolutës së KS-së të OKB-së 1373 dhe mbështetur nga Drejtoria Ekzekutive e Antiterrorizmit (CTED). Sanksionet në këtë regjim synonin individët, grupet dhe etnitë të cilat konsideroheshin se ishin përfshirë në aktet terroriste, të cilat shkonin edhe përtej atyre të mbuluara nga Rezoluta 1267/1989. Ndryshe nga kjo e fundit, UNSC-ja ka lënë në dorë të vetë shteteve anëtare që të përcaktojnë se për kë janë hartuar sanksionet. (3) Komiteti për Përhapjen e Armëve Nukleare, Kimike dhe Biologjike.

harmonizimi i ligjeve kriminale ka pasur një praktikë globale relativisht të kufizuar përtej shkëmbimit të thjeshtë të informacionit dhe krijimit të legjislacionit tip¹⁷.

BE-ja përfshin një lloj të ndryshëm qeverisjeje kundër terrorizmit. Vendet anëtare të BE-së kanë eksperiencë të ndryshme në luftën ndaj terrorizmit brenda kufijve të tyre¹⁸, çka i ka bërë ata të ndjeshëm kundrejt investimit në bashkëpunimin rajonal¹⁹. Bashkëpunimi ndërqeveritar në fushën e sigurisë dhe policisë në përballjen me terrorizmin, u vendos që prej fillimit të integritimit evropian e më tej.²⁰ Grupi Informal i Trevit u mor me krimin ndërkufitar dhe terrorizmin që prej krijimit të tij në

¹⁷ Shih për këtë: UNODC, Terrorism Prevention Branch, "Model Legislative Provisions Against Terrorism", available at: <http://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html> (accessed 2 July 2013).

¹⁸ Gjatë tridhjetë vjetëve të fundit, MB-ja, Spanja, Franca dhe, në një nivel më të ulët, Greqia, Italia dhe Belgjika kanë qenë veçanërisht të synuara prej sulmeve terroriste. Sikundër edhe gjatë viteve të shkuara, në vitin 2012, shumica e sulmeve u morën përsipër ose iu vendosën terroristëve separatistë dhe sulmet u zhvilluan kryesisht në Francë dhe Spanjë. Shih: Europol, "EU terrorism situation and trend report", 25 April 2013, available at: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_te-sat2013_lr.pdf (accessed 2 July 2013).

¹⁹ Shih për eksperiencat në MB, Spanjë, Holandë, Suedi dhe Gjermani: M. R. Haberfeld, J. F. King and C. A. Lieberman (eds.), *Terrorism Within Comparative International Context*, New York: Springer, 2009, p. 178.

²⁰ Iniciativa të hershme për të bashkëpunuar në luftën kundër terrorizmit u ndërmorën gjithashtu edhe në kanalet ndërqeveritare të NATO-s, në Bashkimin e Europës Perëndimore dhe në kuadër të Këshillit të Europës. Sidomos ky i fundit ka grumbulluar ekspertizë të dukshme përpara dhe që prej adoptimit të Konventës për Ndalimin e Terrorizmit të vitit 1977, e cila është hartuar për të lehtësuar ekstradimin e terroristëve duke listuar veprat (CETS, No. 090, Strasbourg, 27 January 1977 and its 2003 amending Protocol). Përgjatë viteve në vijim, puna e përgjithshme e ndërmarrë nga Këshilli për çështjet përkatëse të ekstradimit, asistencës së ndërsjellët ligjore dhe për çështje të tjera të të drejtës penale, u plotësuan nga konkluzionet e instrumenteve ligjore të hartuara posaçërisht për luftën ndaj terrorizmit: Konventa për Parandalimin e Terrorizmit (CETS, No. 196, Warsaw, 16 May 2005) dhe Konventa për Pastrimin e Parave, Kërkimin dhe Konfiskimin e Pronave të Krimin dhe Financimin e Terrorizmit (CETS, No. 198, Warsaw, 16 May 2005). Gjithashtu organet e Këshillit ranë dakord për deklarata udhëheqëse që mbulonin një spektër të gjerë çështjesh që lidhen me terrorizmin. Së fundmi, Këshilli i Ministrave u përqendrua tek aktivitetet e saj kundër terrorizmit për të drejtat e njeriut (2002), dokumentet e identitetit dhe udhëtimit (2005), teknikat speciale të hetimit (2005) dhe për bashkëpunimin me INTERPOL-in (2007).

vitin 1975²¹. Zhvilluar jashtë kuadrit të Traktatit të KE-së, bashkëpunimi për këtë subjekt u përfshi më vonë në ish-shtyllën e tretë të Drejtësisë dhe Çështjeve të Brendshme (DÇB) nga Traktati i Mastrihtit i vitit 1992²², dhe u reformua më vonë nga Traktati i Amsterdimit i vitit 1997²³. Kjo qasje nga poshtë-lart që u ndërмор përgjatë asaj periudhe, la hapësirën e nevojshme politike për vendet anëtare që ato të adresonin rrezikun ndaj terrorizmit brenda kufijve të tyre kombëtarë dhe për të zhvilluar gradualisht përgjigje politike të përbashkëta²⁴. Këto shqetësime ende dalin në pah rregullisht, duke qenë se kompetencat në çështjet kundër terrorizmit mund të ndahen ndërmjet BE-së dhe vendeve anëtare të saj. Numri i mjeteve të përbashkëta të BE-së për të luftuar terrorizmin u rrit dukshëm pas 11 shtatorit 2011 dhe në vijim të sulmeve në Londër dhe Madrid. Shoku publik krijoi një zhvillim të paprecedent, duke sjellë përsheptimin e miratimit dhe zbatimit të planveprimeve, planeve dhe programeve²⁵. Edhe pse këto hapa u kritikuan si të udhëhequr

Veprimet e Asamblesë Parlamentare u përqendruan te marrëdhëniet ndërmjet luftës kundër terrorizmit dhe të drejtat e njeriut (2002), demokracisë dhe të drejtave të njeriut (2002), demokracisë (2001, 2004), transportit ajror (2002), financimit të terrorizmit (2004), bioterrorizmit (2004), aktiviteteve kulturore (2004), medias (2005) dhe regjimet sanksionuese të OKB-së dhe KSOKB-së (2008). Këshilli i Europës ka vendosur gjithashtu një Komitet Ekspertësh për Terrorizmin (CODEXTER). Për zhvillimet më të fundit konsulto <<http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/>>(accessed 2 July 2013).

²¹ Ky grup përbëhej nga ministrat e Punëve të Brendshme dhe Drejtësisë. Shih: W. D. Euroe and J. Wouters, *De Europese Unie. Het Verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven*, Leuven: Peeters, 1996, p. 668; P. de Cesari, "The European Union", in G. Nesi (ed.), *International Cooperation in Counter-terrorism*, Hampshire: Ashgate Publishing, 2006, at 208.

²² Për më shumë, shih: J. Monar, "Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener", *Journal of European Integration* 34, 2012, p. 717-734.

²³ A. Reinisch, "The Action of the European Union to Combat International Terrorism", in A. Bianchi and Y. Naqvi (eds.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford: Hart, 2004, p. 121; J. Wouters and F. Naert, "Police and Judicial Cooperation in the European Union and Counterterrorism: an Overview", in Fijnaut, Wouters and Naert (eds.), *Legal instruments in the fight against terrorism*, *op. cit.*, n. 12 above.

²⁴ De Cesari, *op. cit.*, n. 20 above.

²⁵ Shih planin e BE-së për të luftuar terrorizmin, miratuar dy javë pas shpërthimeve të 11 shtatorit (Conclusions of the Extraordinary European Council, 21 September 2001, Brussels, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf> (accessed 2 July 2013) i cili solli zbatimin e pjesëve thelbësore të programit të vitit 1999 (Tampere European Council

nga situata afatshkurtra²⁶, BE-ja është përqendruar në një nivel më konkret sesa familja e OKB-së, te dimensionet juridike për luftën ndaj terrorizmit: ligjet kriminale janë përafuar, asistenca e ndërsjellët dhe kuadri për njohje u zhvilluan, dhe gjithashtu u lehtësuan procedurat për ekstradim dhe për mandat-arresti²⁷. Jo të gjitha masat drejtoheshin në mënyrë specifike drejt terrorizmit. Megjithatë, masa të një natyre më të përgjithshme, si Mandati i Arrestit Europian, janë përdorur gjithashtu për të luftuar terrorizmin.

Duke ndërtuar mbi spazmën e fundit të politikave të udhëhequra nga ngjarjet e fundit, Traktati i Lisbonës vendosi kuadrin më të fundit të mekanizmave kundër terrorizmit. Një klauzë solidariteti u përfshi në Traktat²⁸, e cila e detyron BE-në dhe vendet e saj anëtare që të asistojnë njëri-tjetrin *inter alia* në rast sulmesh terroriste dhe nëse kjo kërkohet (neni 222, TFBE)²⁹. Një zyrë prokurorie publike europiane (neni 86, TFBE) mund të formohet gjithashtu për t'u marrë me krimet serioze që kanë

15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, available at: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm> (accessed 2 July 2013)) dhe Deklaratën për Luftën ndaj Terrorizmit të vitit 2004. Për më shumë, shih J. Wouters and F. Naert, "The European Union and 'September 11'", *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.* 13, 2003, p. 721 De Cesari, *op. cit.*, n. 20 above.

²⁶ R. Coolsaet, "EU counterterrorism strategy: value added or chimera?", *International Affairs* 86, 2010, p. 858. Megjithatë, lavjerrësi mund të jetë vërtitur edhe në drejtim të kundërt sërish. Në studimin e tij të vitit 2004, koordinatori kundër terrorizmit të BE-së, Gilles de Kerchove, theksoi ekzistencën e një "ngërçi në luftën kundër terrorizmit" në BE. Shih: EU Counter-Terrorism Coordinator, "EU Counter-Terrorism Strategy - discussion paper", 26 November 2009, available at: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15359-re01.en09.pdf>> (accessed 2 July 2013) at 2.

²⁷ J. Wouters and F. Naert, "Of arrest warrants, terrorist offences and extradition deals: an appraisal of the EU's main criminal law measures against terrorism after '11 September'", *Common Market Law Review* 41, 2004, pp. 909-935.

²⁸ Në fillim ky koncept u vendos nga BE-ja në Deklaratën për luftën ndaj terrorizmit të vitit 2004, shih: *supr.*

²⁹ Traktati për Funkcionimin e Bashkimit Europian, OJ 2010, C 83, 30 mars 2010 [që këtej e tutje TFBE) TFEU]. Shih: S. Blockmans në këtë studim dhe propozimin e përbashkët nga Komisioni dhe përfaqësuesi i lartë i BE-së për punët e jashtme dhe politikën e sigurisë për një vendim të Këshillit mbi mendimet për zbatimin nga BE-ja të klauzës së solidaritetit. Bruksel, Brussels, 21 December 2012, JOIN/2012/039 final.

dimension ndërkufitar³⁰. Megjithatë, thuajse pas më shumë se 3 vjetësh, pas hyrjes së tij në fuqi (1 dhjetor 2009) të rejat e Traktati të Lisbonës ende duhen zbatuar në mënyrë koherente për t'u shndërruar në vegla reale për luftën ndaj terrorizmit.

Zhvillimi i një baze të vetme në Traktat për veprimet dhe për një strategji të plotë kundër terrorizmit, nuk ka qenë ndonjëherë subjekti i proceseve reformuese kushtetuese të BE-së³¹. Edhe pse kjo ka lënë pyetje pa përgjigje lidhur me kualifikimet ligjore dhe kompetencat, duket se ka qenë një zgjidhje e paekuivokueshme politikbërjeje për t'u përballur me shumëllojshmërinë e bazave ligjore specifike dhe me procedurat e ndryshme që iu asociohen atyre³². Dëshira për të mbajtur baza ligjore të veçanta me procedura të ndryshme dhe në të njëjtën kohë për të mbajtur balancën institucionale të BE-së, ka çuar në pranimin e faktit se në traktate duhet mbajtur një *status quo*.

2.2. Një qëllim?

Përmbledhja e prezantuar më sipër sugjeron se gjetja e përgjigjeve rregullatore të duhura për t'u përballur me terrorizmin ndërkombëtar është një sipërmartje komplekse. Arsyet për këtë janë tre. Së pari, vendet anëtare në OKB-së dhe BE-së kanë kuadre të ndryshme prioritetesh kundër terrorizmit. Së dyti, dhe duke u nisur prej arsyes së parë, modeli i qeverisjes që përdoret ndryshon në mënyrë të dukshme në organizatat që

³⁰ Neni 86(4) TFBE. Detyrat kryesore të kësaj zyre të lidhur me Eurojust do të jenë krimet që prekin interesin financiar të BE-së. Pavarësisht përpjekjeve të Spanjës dhe Belgjikës, të cilat e kanë mbajtur presidencën me rotacion të Këshillit nga viti 2010 deri më sot marrëveshja politike për zbatimin ende mungon. Shih: Council of the European Union, Spanish presidency, "The European Public Prosecutor's Office in the European judicial area", Brussels, 15 April 2010, available at: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08614.en10.pdf>> (accessed 2 July 2013); V. Pop, "Belgian presidency in push for EU prosecutor's office", *EU Observer*, 22 September 2010, available at: <<http://euobserver.com/9/30855>> (accessed 2 July 2013).

³¹ J.S. Vara, "The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty", *Eur. J.L. Reform* 10, 2008, at pp. 585-586.

³² Në këtë kuadër mund të heqim një paralele ndërmjet kundërterrorizmit dhe objektivave horizontale për marrëdhëniet e jashtme në Titullin V, Kapitullin 1 TBE. Kjo e fundit gjithashtu nuk është shoqëruar nga një bazë ligjore e vetme dhe ende kërkon zbatimin përmes politikave të ndryshme.

po analizojmë. Së treti, brenda OKB-së dhe BE-së dhe një numër i madh aktorësh kanë treguar interes të madh për të parandaluar ose dënuar aktet terroriste.

Pavarësisht kësaj, OKB-ja dhe BE-ja e konsiderojnë luftën kundër terrorizmit si një luftë të përbashkët³³. OKB-ja vazhdimisht shpreh dënimin e saj të fortë për të gjitha format dhe shfaqjet e terrorizmit. Vendet anëtare, agjencitë e OKB-së dhe organizata të tjera ndërkombëtare, rajonale dhe subrajonale, pritjet që të bashkëpunojnë në zhdukjen e tij³⁴. Nga ana tjetër, BE-ja ka theksuar vazhdimisht se terrorizmi është një rrezik për sigurinë kombëtare dhe ndërkombëtare dhe përgjigjja ndaj së cilës duhet gjetur në nivel global dhe në atë rajonal³⁵. Pra, si OKB-ja dhe BE-ja i konsiderojnë masat kundër terrorizmit si një shembull të parë të qeverisjes në nivele të ndryshme. Pyetja thelbësore që do të mund t'i jepej përgjigje, është: *Si mundet që aspiratat shumëpalëshe kundër terrorizmit të realizohen?*

3. Përgjigjet shumëpalëshe për rrezikun e terrorizmit ndërkombëtar

BE-ja udhëhiqet nga ana ligjore prej kuadrit kushtetues të saj për “të promovuar zgjidhje shumëpalëshe për problemet e përbashkëta, në veçanti, në kuadrin e OKB-së” dhe “për të themeluar të gjitha format e duhura të bashkëpunimit me organet e OKB-së dhe me agjencitë e specializuara të saj”³⁶. Ky seksion, së pari, analizon se si BE-ja ka filluar dhe kontribuon për veprimet kundër terrorizmit përmes përfaqësisë së saj në strukturat politike të OKB-së. Së dyti,

³³ Shih p.sh. nenin 3 (c), rezoluta e UNGA-s 60/288 mbi Strategjinë Globale të OKB-së kundër terrorizmit dhe paragrafin 3 të Strategjisë së BE-së kundër Terrorizmit.

³⁴ Shih, për shembull, së fundmi: UNGA Resolution 66/282 on the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review, 12 July 2012.

³⁵ Shih, për shembull: “BE-ja ka shfaqur interesin e saj të sinqertë për të bashkëpunuar në mënyrë aktive edhe më afër me të gjithë aktorët kryesorë në qëllimin e përbashkët për luftën ndaj terrorizmit”. Edhe “BE-ja beson se lufta kundër terrorizmit duhet çuar përpara në një sërë organizatash dhe strukturash ndërkombëtare sipas pikave të forta dhe mandatit të secilës prej këtyre strukturave”. Council of the European Union, “The Guidelines for a Common Approach to the Fight Against Terrorism”, 19 March 2004, partial declassification 22 May 2008.

³⁶ Neni 21 (1), paragrafi 2, TBE dhe neni 220(1) TFBE.

bashkëpunimi ndërmjet BE-së dhe OKB-së materializohet gjithashtu edhe në kontekstin më të gjerë të OKB-së përmes ndërveprimit ndërmjet programeve të specializuara. Pjesa finale zmadhon bashkëpunimin BE-OKB që po zhvillohet në kuadër të Forumit Global Kundër Terrorizmit, Task Forcës për Veprimet Financiare dhe G7/G8.

3.1. Bashkëpunimi politik

Ndërveprimi ndërmjet sistemeve të BE-së dhe OKB-së është parë në të gjitha nivelet: në nivelet më të larta politike dhe në periferitë e takimeve të grupeve të punës, në agjencitë dhe strukturat e OKB-së, sidomos përmes takimesh informate. BE-ja ka qenë e aftë të nxjerrë në pah ide dhe vizione mbi politikat e OKB-së dhe strategjinë globale³⁷.

Pjesëmarrja në kuadret formale ka qenë më e komplikuar, sepse kjo kërkon që BE-ja të ndërhyjë në sistemin shtet-centrik të OKB-së³⁸. Kjo ka qenë veçanërisht problematike në rastet e takimeve të KS-së të OKB-së, të cilat kanë rëndësi kryesore për luftën ndaj terrorizmit. Veprimet e BE-së varen nga suksesi i koordinimit ndërmjet vendeve anëtare të BE-së për dy arsye: BE-ja nuk ka një vend në KS dhe as një politikë të jashtme dhe të mbrojtjes unike. BE-ja mund të ndërhyjë kryesisht gjatë sesioneve publike të KS-së të OKB-së në kuadrin e marrëveshjeve të pas-Lisbonës së nenit 34 (2) TBE. Këto dispozita kërkojnë që vendet anëtare që janë pjesë e KS-së të OKB-së, të mbajnë Përfaqësuesin e Lartë dhe vendet e tjera anëtare të

³⁷ Konsultimet më të fundit theksuan se BE-ja nuk është në favor të rishikimit ose rivitalizimit të Strategjisë Globale të OKB-së sipas formës së saj aktuale. Ajo preferon, në fakt, që të investojë në bërjen e strategjisë së OKB-së më efikase dhe në zbatimin e saj në mënyrë më të balancuar. Shih: EU Counter-Terrorism Coordinator, "EU Counter-Terrorism Strategy - discussion paper", May 2012, available at: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09990.en12.pdf>> (accessed 2 July 2013) at 7.

³⁸ Shih për sa i përket eksperiencës sflitëse të përditësimit të majit 2011 të BE-së në UNGA: J. Wouters, J. Odermatt and T. Ramopoulos, "The Status of the European Union at the United Nations General Assembly", forthcoming in I. Govaere, P. Van Elsuweghe, E. Lannon, S. Adam (eds.), *Liber Amicorum Marc Maresceau*, Leiden: Brill Publishers, 2013.

informuara të mbrojnë interesin dhe pozicionin e BE-së. Ajo që është më kryesorja, kur BE-ja ka përcaktuar një pozicion të përbashkët për një subjekt që nuk është në agjendën e KS-së të OKB-së, vendet anëtarë të BE-së që janë pjesë e KS-së të OKB-së janë të detyruar t'i kërkojnë Këshillit që të ftojë Përfaqësuesin e Lartë për të prezantuar pozicionin e tij. Kjo ndodh në rast se formati lejon që vendet joanëtare të KS-së të marrin pjesë dhe kur një pozicion i përbashkët ekziston për çështje të nenit 34 (2) TBE. Në mënyrë tipike, deklarata bëhet nga krerët e delegacionit të BE-së në OKB në Nju-Jork.

Pavarësisht mundësive që aktorët e BE-së të ndërveprojnë me KS-në e OKB-së, qendra e gravitetit të masave kundër terrorizmit anon nga anëtarët e KS-së të OKB-së. BE-ja nuk përfshihet si e tillë në punën e Komitetit të Sanksioneve, duke përfshirë edhe çështjet e Rezolutës 1267/1989 dhe Komitetit të Sanksioneve, të cilat krijojnë drejtpërdrejt një listë të dyshuarish si terroristë. Ajo futet në lojë vetëm gjatë fazës së implementimit kur i jep efekt listës së prodhuar të terroristëve në emër të vendeve të saj anëtare³⁹. Pra, pranohet gjerësisht se OKB-ja “ka ushtruar ndikim të lartë kundrejt BE-së në këtë fushë politikash”⁴⁰. Megjithatë, ndërsa veprojnë së jashtmi, vendet anëtare të BE-së duhet të ushtrojnë fuqitë e tyre në mënyrë

³⁹ Shih nenet 75 dhe 175 TFBE dhe Kazusin C-130/10 [2012] ECR I-0000, Parlamenti Europian kundër Këshillit të BE-së në të cilin GJED-ja theksohet të zgjidhja ndërmjet këtyre bazave ligjore. Në paragrafin 61 theksohet se “Ndërkohë që pranohet se lufta ndaj terrorizmit dhe financimit të tij mund të jetë ndër objektivat në fushën e lirisë, sigurisë dhe drejtësisë sipas përcaktimeve të bëra në nenin 3(2) TBE, objektivi për të luftuar terrorizmin ndërkombëtar dhe financimin e tij në mënyrë që të ruhet paqja ndërkombëtare dhe siguria korrespondon me objektivat e traktatit për veprimin e jashtëm të BE-së”. Siç u shpjegua nën Rezolutën 1373, vendet anëtare të OKB-së (apo BE-ja në vend të vendeve të saj anëtare) ju kërkohet që të hartojnë listat e tyre të të dyshuarve për terrorizëm. Shih: Ch. Eckes, “The Case of Counter-Terrorist Sanctions”, in: K. E. Joergensen and K.V. Latikainen (eds.), *Routledge Handbook on Europe and Institutional Institutions. Performance, policy, power*, London: Routledge, 2013, at 172.

⁴⁰ S. Léonard and C. Kaunert, “Combating the Financing of Terrorism Together? The Influence of the United Nations on the European Union’s Financial Sanctions Regime”, in: O. Costa and K.E. Joergensen (eds.), *The Influence of International Institutions on the European Union: A Framework for Analysis*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012, at 133.

konsistente me legjislacionin e BE-së⁴¹. Gjithashtu, në fazën e zbatimit, BE-ja dhe vendet e saj anëtare janë të detyruara të respektojnë mbrojtjen e të drejtave të njeriut, principe të cilat formojnë një pjesë të të drejtave themelore, principe që formojnë pjesë të themeleve të rendit ligjor të BE-së⁴². Kësisoj mund të argumentohet se në thelb, deri diku sanksionet për terrorizmin ende janë subjekt i BE-së dhe i vendeve anëtare të cilat lejojnë ndikimin e KS-së të OKB-së brenda kuadrit ligjor përkatës. Megjithatë, kjo është një pikëpamje që nuk ndahet unanimisht në qarqet e BE-së. Avokati i Përgjithshëm Bot, ka theksuar së fundmi se KS-ja e OKB-së mban përgjegjësinë kryesore për ruajtjen e paqes dhe sigurisë dhe nuk duhet penguar nga BE-ja si “një forum për apeline kundër/ose për rishikime të vendimeve që janë ndërmarrë prej Komitetit të Sanksioneve”⁴³. Në vend të kësaj, duhet të “zhvillohet bashkëpunimi ndërmjet Kombeve të Bashkuara”, të cilat janë vendosur në mirëbesim të ndërsjellët⁴⁴. Në këtë kuptim, besimi përkthehet që Gjykatat e BE-së nuk duhet të kenë mosbesim kundrejt vendimeve globale⁴⁵. GJED-ja, megjithatë, ka marrë një qëndrim të ndryshëm. Duke hequr referencat të nocionet e ngarkuara si “konfidenca” - “besimi”, së fundmi po riafirmohet se apelimet mund të sillen edhe përpara gjykatave të BE-së⁴⁶. Më konkretisht, GJED-ja ka theksuar se roli i gjykatave të BE-së është që të përcaktojnë nëse autoritetet kompetente të saj kanë vepruar sipas klauzolave procedurale dhe,

⁴¹ I tillë është rasti edhe për çështjet në fushën e punëve të jashtme dhe të sigurisë për të cilat vendet anëtare kanë mbajtur kompetenca ekskluzive. Shiko: ECJ, Case C-124/95, *Centro-Com v. HM Treasury and Bank of England* [1997] ECR I-81, paras. 25-30.

⁴² *Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008, 2008 ECR I-6351, para. 304 [*Kadi I*], i cili specifikon gjithashtu se të gjithë masat e BE-së duhet të jenë të përputhshme me të drejtat themelore: paras 281 *et seq.*

⁴³ *Opinion of Advocate-General Bot*, delivered on 19 March 2013, in *Joined cases C-584/10 P, C- 593/10 P and C-595/10*, para. 71.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 76.

⁴⁵ *Ibid.*, para. 66. Shih gjithashtu edhe paragrafët 86 dhe 112; në paragrafin 85 AP thekson: “Konsideroj se një luftë efikase globale kundër terrorizmit kërkon konfidencën dhe bashkëpunimin ndërmjet institucioneve pjesëmarrëse ndërkombëtare, rajonale dhe kombëtare dhe jo mosbesimin.

⁴⁶ *Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, Commission, Council, United Kingdom v. Yassin Abdullah Kadi*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 July 2013, para. 118 [*Kadi II*].

së dyti, nëse ato kanë vepruar sipas parimit të theksimit të arsyeve i cili është vendosur në nenin 296 TFBE⁴⁷. Gjithashtu, arsyet e dhëna prej Komitetit të Sanksioneve dhe për të cilat është rënë dakord prej aktorëve të BE-së duhet të jenë mjaftueshëm të detajuar dhe specifike për të kaluar rishikimin ligjor të BE-së⁴⁸.

Ftesa të tjera vetëm për konsultime, kanë qenë më të lehta për t'u pranuar nga BE-ja. Së pari, në samitet e nivelit të lartë dhe në konferencat botërore, përfaqësuesit e BE-së janë përfshirë rregullisht⁴⁹. Ndryshe nga kjo, prezantimi i plotë në negociata të marrëveshjeve ndërkombëtare, ka qenë më pak i vazhdueshëm. Instrumentet kushtetuese të organizatave ndërkombëtare dhe/ose rregulloret e proceseve të negociatave shumëpalëshe mund të lejojnë ose jo që BE-ja të marrë pjesë si “një organizatë rajonale e integritit ekonomik” (ORIE), dhe me të drejta dhe detyrime të njëjta si palët shtetërore⁵⁰. Kur lejohet në bazë të statusit të ORIE-s, BE-ja ka përdorur mirë këtë status, për shembull duke aderuar në Konventën e OKB-së kundër Krimit të Organizuar Ndërshtetëror⁵¹. Gjithashtu, me mjaft rëndësi është fakti se statusi i ORIE-s shtrihet edhe në takimet dhe konferencat vijuese, duke mundësuar që BE-ja të ketë mundësinë për të vijuar me zbatimin dhe modifikimet e mundshme të konventave⁵². Si një mundësi e fundit, BE-së mund t'i jepet edhe

⁴⁷*Ibid.*, para. 111-114 and 116 of the Judgment.

⁴⁸*Ibid.*, para. 118.

⁴⁹ S. Gstöhl, “EU Diplomacy After Lisbon: More Effective Multilateralism?”, *Brown J. World Aff.* 17, 2011, p. 83.

⁵⁰ Dispozitat mund të përfshijnë gjithashtu edhe rregulla të veçanta për procedurat e votimit. ORIE-t do të lejoheshin të votonin zakonisht nëse ato kanë kompetencat përkatëse për të ndërmarrë këtë proces dhe vetëm me numrin e votave të vendeve përkatës anëtare duke marrë të mirëqenë se ato shtete nuk e ushtrojnë të drejtën e tyre për të votuar. Shih: D. B. Hollis, “Why State Consent Still Matters: Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law”, *Berkeley J. Int'l L.* 23, 2005, 159.

⁵¹ Shih: Tthe REIO clause of Art. 36(2) UN Convention Against Transnational Organized Crime and the Council Decision of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime, *OJ* 2004, L 261/69 of 6 August 2004.

⁵² BE dhe vendet anëtare të saj ishin pjesëmarrëse aktive në Konferencën e Vjenës të vitit 2012 të palëve përkatëse. Shih: Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its sixth session, held in Vienna from 15 to 19 October 2012, *CTOC/COP/2012/15*. The representative of the EU presented the opening statement on behalf of the Member States and 12 countries in its geographic surroundings (§ 4) and co-sponsored draft resolutions (§§ 40 and 72).

statusi i vëzhguesit. Kështu është vepruar në Konferencën Ndërkombëtare për Ri-shikimin e Ndalimit të Akteve të Paligjshme Kundër Sigurisë së Trafikut Detar⁵³. Komisioni European ka marrë pjesë në konferencën që miratoi Protokollin e Konventës të vitit 2005⁵⁴. Kjo e fundit synon të parandalojë të ndalojë terrorizmin ndaj anijeve dhe të përmirësojë sigurinë në bord dhe në tokë⁵⁵.

Së dyti, në Asamblenë e Përgjithshme të OKB-së (APOKB) dhe në komisionet dhe grupet e punës së saj, BE-ja gëzon një status vëzhgues më të zgjeruar. BE-ja është regjistruar në listën e folësve për të prezantuar pozicionet e përbashkëta dhe për të marrë pjesë në debatet e Asamblesë⁵⁶. Kur APOKB-ja organizon negociata për konventat shumëpalëshe, është praktikë normale që BE-ja të ftohet⁵⁷. BE-ja ka përdorur këto ftesa, ndër të tjera, për të prezantuar deklarata që kanë shtyrë për miratimin e instrumenteve ligjore për terrorizmin bërthamor në Komisionin *ad hoc* të APOKB-së për Terrorizmin Ndërkombëtar⁵⁸. Ky qëllim u arrit më pas në vitin 2005 kur APOKB-ja miratoi Konventën për Ndalimin e Akteve të Terrorizmit Bërthamor⁵⁹.

Si mundësi e tretë, BE-ja mund të ketë gjithashtu një status specifik *ad hoc*. Një shembulli i tillë është Qendra Kundër Terrorizmit (QKTOKB), e cila përfshihet nga APOKB-ja në vijim

⁵³ IMO, Report on the 2005 International Conference on the Revision of the SUA Treaties, 26 October 2005, A 24/15(b).

⁵⁴ Konferencë Diplomatike për Sigurinë e Aviacionit organizuar nga Organizata Ndërkombëtare e Aviacionit Civil në Pekin në datat 30 gusht-10 shtator 2010.

⁵⁵ Neni 4 i Protokollit kriminalizon përdorimin e një anijeje si një mjet për të thëlluar një akt terrorist dhe si një mjet transporti për materiale që lidhen me terrorizmin apo për personat të cilët kanë kryer një akt terrorist.

⁵⁶ UNGA Resolution 65/276, adopted on 3 May 2011, A/RES/65/276 (2011). Vini re se statusi i vëzhguesit të zgjeruar nuk aplikon për organet e tjera kryesore të OKB-së. Shih: *Note of the Secretary-General, Participation of the European Union in the work of the United Nations*, 1 June 2011, A/65/856, para. 3.

⁵⁷ F. Hoffmeister and P. J. Kuijper, "The status of the European Union at the United Nations", in J. Wouters, F. Hoffmeister and T. Ruys (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2006, 28.

⁵⁸ G. de Vries, "Cooperation between the European Union and the United Nations in counterterrorism", in Wouters, Hoffmeister and Ruys (eds.), *op. cit.*, n. 56 above, 307.

⁵⁹ Konventa, megjithatë, nuk përmban një klauzolë të ORIE-s. Prandaj BE-ja nuk ka qenë e aftë që të ishte palë e saj. Shih: nenin 24 (3), i cili thekson se "Kjo Konventë duhet të jetë e hapur për aderimin e çdo shteti".

të një iniciative të ndërmarrë nga qeveria e Arabisë Saudite⁶⁰. Bordi Këshillues i QKTOKB-së përbëhet nga Arabia Saudite, 20 vende, kryetari i CTITF-së (në rrolin e një sekretari dhe anëtari *ex officio* të Bordit Këshillues) dhe nga BE-ja si një anëtar i vetëm dhe i përhershëm “i ftuar”. Ky status që nuk ishte mundësuar gjatë prezantimit të marrëveshjes së vitit 2011, lejon që BE-ja të marrë pjesë me të drejta të plota në aktivitetet e qendrës së bashku me vendet anëtare të përzgjedhura⁶¹.

3.2. Bashkëpunimi për drejtësinë dhe policinë

Ndërsa bashkëpunimi operacional kundër terrorizmit është vendosur tashmë, bashkëpunimin ndërshtetëror në rritje ndërmjet policisë dhe drejtësisë është mjaft i rëndësishëm. Strukturat e OKB-së janë duke ndërmarrë programe për harmonizimin dhe asistencën e ndërsjellët⁶². Zyra për Drogën dhe Krimin (UNODC) ka ndërmarrë misionin për të zbatuar regjime ligjore universale kundër terrorizmit. Ky është programi më i madh i OKB-së i cili ka për mandat të ofrojë asistencë teknike kundër terrorizmit. Dega e tij për Parandalimin e Terrorizmit fokusohet veçanërisht te përmirësimi i asistencës të ndërsjellët dhe i procedurave të ekstradimit, duke zhvilluar modele ligjesh dhe guida legislative. UNODC-i gjithashtu strehon një sërë projektesh për parandalimin e krimit (të organizuar) dhe për terrorizmin. Në këto projekte, mbahen marrëdhënie pune me agjencitë e BE-së.

I veçantë është sponsorizimi që BE-ja i bën programeve të UNDOC-it⁶³, dhe bashkëpunimi me një sërë agjencish së saj,

⁶⁰ UNGA Resolution 66/10 on the United Nations Counter-Terrorism Centre, 7 December 2011, A/RES/66/10.

⁶¹ Shih: Chapter II, para. II, *Government of the Kingdom of Saudi Arabia Contribution Agreement to launch the United Nations Center for Counter-Terrorism (UNCCT)*, New York, 19 September 2011, United Nations Juridical Yearbook, 2011, 65-6.

⁶² De Vries, *op. cit.*, n. 57 above, 309.

⁶³ Në vitin 2010, BE-ja ka kontribuar me 15,6 milionë USD. Pjesë e fondeve të BE-së janë përdorur gjithashtu nga programi kundër piraterisë i OKB-së dhe nga përpjekjet për të luftuar trafikun e paligjshëm të drogave në Afrikën Perëndimore. Shih: Press release, UNODC Executive Director meets European Union officials and attends NATO briefing on mission to Brussels, 15 March 2011, available at: <<http://www.unodc.org/unodc/en/edscorner/March2011/unodc-executive-director-meets-european-union-officials-and-attends-nato-briefingon-mission-to-brussels.html>> (accessed 2 July 2013).

sidomos me Frontex dhe EUROJUST me Degën e Parandalimit të Terrorizmit të UNDOC-it. Instrumentet janë të një natyre politike: marrëveshjet e punës⁶⁴ dhe memorandumet e mirëkuptimit mundësojnë këto bashkëpunime⁶⁵. Më konkretisht, bashkëpunimi konsiston kryesisht me organizatat që marrin pjesë në sesione të përbashkëta të trajnimit dhe seminarit, pjesëmarrja në takime dhe në shkëmbimin e informacionit⁶⁶. Shkëmbimet BE-OKB në kuadrin e UNDOC-it kanë natyrë praktike, gjë që e lejon për ndërveprime konkrete. BE-ja është e pasur në histori dhe praktikë për sa i përket zgjerimit të bashkëpunimit kundër terrorizmit ndërmjet vendeve anëtare. Praktikant e mira dhe eksperiencat mund të ndahen dhe të mësuarit e përbashkët mund të zgjerohet. Kjo do të lejonte për një bashkëpunim në kuadër të së cilit OKB-ja dhe BE-ja janë partnerë të të njëjtit nivel.

3.3. BE-ja dhe OKB-ja: një diskutim i koordinuar?

Terrorizmi ka fituar vëmendje gjithnjë e më të madhe në qarqet e OKB-së. Gjatë këtij procesi, BE-ja ka qenë e aftë të luajë rolin e saj në proceset globale kundër terrorizmit. Megjithatë, ende mund të shtrohet pyetja nëse BE-ja ka kontribuar në nivelin më të lartë të mundshëm të aftësive të saj. Përgjigja është larg të qenit njëdimensionale. Duke gjykuar nga përpjekjet e dështuara të saj për të shtyrë drejt përfundimeve të një konvente të qartë të OKB-së për terrorizmin, BE-ja nuk ka qenë e aftë që të arrinte qëllimet e saj. Megjithatë, arritja e marrëveshjeve në këtë *dossier* ka treguar se është një ushtrim i vështirë. BE-ja është përballur

⁶⁴ Në prill të vitit 2012, Frontex dhe UNDOC kanë firmosur një marrëveshje të tillë pune e cila synonte të forconte bashkëpunimin ndërmjet këtyre dy agjencive në fushën e parandalimit të krimit dhe sigurisë njerëzore. Shih: <<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/April/unodc-and-euborder-management-agency-signcooperation-agreement.html>> (accessed 2 July 2013).

⁶⁵ Eurojust dhe UNDOC firmosën një memorandum mirëkuptimi i cili gjendet në: <[http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustframeworkframework/agreements/MoU%20between%20Eurojust%20and%20the%20United%20Nations%20Office%20on%20Drugs%20and%20Crime%20\(2010\)/Eurojust-UNODC-2010-02-26-EN.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustframeworkframework/agreements/MoU%20between%20Eurojust%20and%20the%20United%20Nations%20Office%20on%20Drugs%20and%20Crime%20(2010)/Eurojust-UNODC-2010-02-26-EN.pdf)> (accessed 2 July 2013), dhe ka hyrë në fuqi më 26 shkurt 2010.

⁶⁶ Shih nenet 7 dhe 8 të memorandumit të mirëkuptimit EUROJUST-UNDOC, 26 shkurt 2010.

me një opozitë të jashtme të konsiderueshme. Për më tepër, pikëpamjet e kundërta ndërmjet vendeve anëtare të BE-së, mbi raste të veçanta, ndërmjet vendeve anëtare të BE-së, për raste të caktuara, duke përfshirë edhe disa prej çështjeve kryesore, si: përcaktimi i përbashkët i terrorizmit dhe qëllimi i akteve që duhet të mbulohen prej tij ende duhen zgjidhur⁶⁷. Sërish përpjekjet e vazhdueshme tregojnë dëshirën për të arritur zgjidhje⁶⁸.

Pra, kësisoj, bëhet edhe më interesante për të studiuar se si BE-ja po kontribuon në luftën kundër terrorizmit në një kontekst më të gjerë. Cilat janë instrumentet të cilët po përdoren për të arritur rezultate gjatë përbashkës me terrorizmin në OKB? Duke treguar vazhdimësi, BE-ja është mbështetur fuqimisht te mjetet diplomatike. Sidomos që prej hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës, mjetet e BE-së janë zgjeruar duke lejuar për një veprim të përbashkët në rritje⁶⁹. Kjo i përket, së pari, diplomacisë në një kuptim strikt të saj. Delegacionet Shumëpalëshe të BE-së në

⁶⁷ De Vries, *op. cit.*, n. 54 above, 307.

⁶⁸ Shih deklaratat e ndryshme të kryera nga BE-ja për këtë subjekt, p.sh.: deklaratën e ministrave Michael Postl, Ministria Federale e Punëve të Jashtme të Austrisë në emër të BE-së, Komiteti *ad hoc* për terrorizmin, Nju-Jork, 1 mars 2006; dhe, së fundmi, "BE-ja mbetet e përfshirë në procesin e negociatave për një Konventë të qartë për Terrorizmin Ndërkombëtar dhe e vendosur për përmbylljen e suksesshme të tyre. Në këtë drejtim do të donim të sillnim në vëmendje edhe gatishmërinë për të konsideruar propozimin e vitit 2007 pa modifikime të mëtejshme. Kjo, megjithatë, presupozon se dhe delegacionet e tjera kanë vullnetin për të pranuar propozimin në gjendjen aktuale. *Statement on behalf of the EU and its Member States by Roland Tricot at the UN Sixth Committee*, 8 October 2012, New York; "Siç kemi theksuar në shumë raste në të shkuarën, dhe së fundmi gjatë mbledhjes së Komitetit të Cjashtë vjeshtë të shkuar, zhvillimi i një instrumenti ligjor ndërkombëtar siç është një Konventë e Qartë për Terrorizmin Ndërkombëtar është një përpjekje e rëndësishme e Komunitetit Ndërkombëtar për të forcuar kuadrin e tij ligjor ndërkombëtar për luftën ndaj akteve terroriste. Një konventë e tillë do të plotësonte në mënyrën e duhur strukturën aktuale të të drejtës ndërkombëtare për terrorizmin, *Statement on behalf of the EU and its Member States by G. Marhic, Minister Counsellor, EU Delegation to the UN, Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996*, 8 April 2013, New York.

⁶⁹ Shih: S. Duke, "Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service", *The Hague Journal of Diplomacy* 4, 2009, pp. 211-233; M. Emerson *et al.*, *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, Brussels: CEPS, 2011, p. 144; J. Wouters, D. Coppens and B. De Meester, "The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty", in S. Griller and J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, Vienna: Springer, 2008, p. 143, 203.

Nju-Jork dhe Adis-Abeba përmbajnë specialistë të cilët kanë si detyrë të lehtësojnë luftën kundër terrorizmit⁷⁰. Së dyti, dhe më e rëndësishmja, është vendosja e mjeteve të diplomacisë publike të BE-së. Paragrafët e mëposhtëm përqendrohen se si BE-ja po promovon këto mjete në kontekstin APOKB dhe KS të OKB-së.

Vendet anëtarë të BE-së kanë një traditë të gjatë të koordinimit të pozicioneve në APOKB dhe nëse është e mundur në KS-në e OKB-së⁷¹. Përpara se të shprehen pozicionet e përbashkëta në nivelin ndërkombëtar, zhvillohen negociata në strukturat përkatëse të BE-së. Kapacitetet koordinuese janë vendosur në palët përkatëse të punës në Këshill: Grupi i Punës për Terrorizmin (COTER; CFSP aspektet e terrorizmit të PPJS-së dhe Grupi i Punës i Terrorizmit (TGW; aspektet e terrorizmit të AFSJ-së). Në vijim, pozicioni i përbashkët ndërmerret në OKB dhe prezantohet në emër të BE-së apo në emër të BE-së dhe vendeve të saj anëtare.

Meritat e kësaj praktike janë të qarta. Ajo i jep mundësi BE-së që të shprehë politikisht vullnetin e saj si edhe kur duhet vullnetin kolektiv të 27 vendeve anëtare⁷². Mund të argumentohet gjithashtu se ndërtimi

⁷⁰ Delegacionet e BE-së në Moskë dhe Uashington kanë këshilltarë të DÇB-së dhe zyrtarë ndërlidhës të EUROPOL-IT. Th. Renard, "EU Counterterrorism Policies and Institutions after the Lisbon Treaty", Policy Brief, *Center on Global Counterterrorism Cooperation*, September 2012.

⁷¹ F. Hoffmeister, "Outsider or Frontrunner? Recent developments under international and European law on the status of the European Union in international organizations and treaty bodies", *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, pp. 41-68, at 65-66. See for example, recently, at the UNSC: Statement on behalf of the EU and its Member States by H. E. Th. Mayr-Harting, Head of the EU Delegation to the UN, at the Security Council Open Debate on "Threats to international peace and security caused by terrorist acts: Comprehensive approach to counter-terrorism", 15 January 2013, New York; Statement on behalf of the EU and its Member States by I. Vrailas, Deputy Head of the EU Delegation to the UN, at the Security Council Debate on Committees established pursuant to 1267 (1999)/1989 (2011), 1373 (2001) and 1540 (2004) resolutions, 14 November 2012, New York; at the UNGA and its Sixth Committee: Statement on behalf of the EU and its Member States by R. Tricot, First Counsellor, Legal Adviser, EU Delegation to the UN, at the Sixth Committee Working Group on Measures to eliminate international terrorism; remarks on the fight against nuclear terrorism in the Statement on behalf of the EU by H. E. Th. Mayr-Harting at the UN 67th General Assembly Resolution on the Report of the IAEA, 5 November 2012, New York.

⁷² Për më tepër, shpesh vendet anëtare kandidate si edhe vendet në afërsi geografike të Europës vendosen sipas pozicionit të koordinuar të unionit. Për shembull, shiko vendosjen e vendeve, atëherë kandidatë Mali i Zi,

i konsensusit në vetvete është tashmë një sukses i madh për politikën e jashtme europiane⁷³. Në një kontekst shumëplanësh, koordinimi jep kontribut të mëtejshëm për vizibilitetin e BE-së⁷⁴. Me fjalë të tjera, ai lejon që BE-ja dhe vendet anëtare të saj të perceptohen si një “bllok” i vetëm nga aktorët e tjerë gjatë diskutimeve globale për terrorizmin⁷⁵. Ky është vendi se ku BE-ja mund të drejtojë debatet në APOKB dhe në Komitetin e saj të Gjashtë. Strukturat e jashtme influencohen dukshëm nga preferencat dhe prioritetet që vendosen nga vendet anëtare. Si rrjedhojë, prioritetet për të cilat është rënë dakord paraprakisht nga një grup shtetesh të mirorganizuar, ka më shumë gjasa që të përkthehen në kuadre shumëpalëshe⁷⁶. Është e qartë se matja e ndikimit të drejtpërdrejtë të pozicioneve të përbashkët të BE-së në APOKB është e ndërlikuar⁷⁷. Nuk ka parametra të qartë për matjen e shfaqjes së BE-së. Për këtë arsye është interesante të konsiderohet ajo që ndodh kur vendet anëtare nuk arrijnë që të prezantojnë një pozicion të koordinuar⁷⁸. Marrëdhëniet ndërmjet BE-së dhe vendeve anëtare në APOKB janë testuar në debatet për terrorizmin. Një episod i dukshëm dhe fatkeq është episodi që ka ndodhur në vjeshtën e vitit 2011 kur MB-ja insistoi për shpërndarjen e deklaratave në emër të “BE-së dhe vendeve anëtare” dhe jo vetëm në emër të BE-së si një grup i vetëm. Veprimi i britanikëve solli pasoja negative për funksionimin e BE-së në debatet kundër terrorizmit. Për shkak të kundërshtive të vazhdueshme, BE-ja nuk ka qenë e aftë që të nxjerrë një sërë deklaratash të përgatitura me kujdes në APOKB duke përfshirë edhe të tilla që lidhen me luftën

Islanda dhe Serbia, vendet e Procesit të Stabilizim-Asocimit dhe kandidatët potencialë: Shqipëri dhe Bosnjë-Hercegovinë si edhe të Ukrainës, Armenisë dhe Gjeorgjisë me deklaratën e Mayr-Harting, më 15 janar 2013, *op. cit.*, n. 70 above.

⁷³ R. Dover, “From CFSP to ESDP: The EU’s Foreign, Security, and Defence Policies”, in M. Cini, and N. Pérez-Solórzano (eds.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 256.

⁷⁴ Hoffmeister and Kuijper, *op. cit.*, n. 56 above, at 15.

⁷⁵ J. Wouters, J. Odermatt and T. Ramopoulos, “The Lisbon Treaty and the Status of the European Union in the International Arena”, in *Mediterranean Yearbook 2011*, Barcelona: IEMed 2011, 170.

⁷⁶ P. J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, at 4-5.

⁷⁷ Analizat e shfaqjes së BE-së në kuadre shumëpalëshe është aktualisht e studiuar pak. Burime kërkimore janë mundësuar nga K. E Jørgensen, “Analysing the performance of the European Union”, in Jørgensen and Laatikainen, *op. cit.*, n. 38 above, pp. 86-101; and N. Van Willigen and Y. Kleistra, “Evaluating diplomacy”, *ibid.*, pp. 102-112.

⁷⁸ Shih për votimet e ndara: E. Paasivirta and D. Porter, “EU coordination at the UN General Assembly and ECOSOC”, in Wouters, Hoffmeister and Ruys (eds.), *op. cit.*, n. 56 above, at 45.

kundër terrorizmit⁷⁹. Si rrjedhojë, BE-ja dhe vendet e saj anëtare nuk kanë arritur të ngrënë zërin për iniciativa kundër terrorizmit, për të cilat mbështetja e tyre ka qenë e qartë në dukje.

Në KS-në e OKB-së, konteksti i negociatave është komplet i ndryshëm për shkak të përbërjes së këshillit dhe për shkak të faktit se këto negociata zhvillohen me dyer të mbyllura⁸⁰. Është raportuar se nëse BE-ja, Kina dhe Rusia ulen në tavolinën e KS-së të OKB-së me europianët, të cilët prezantohen me një pozicion të koordinuar, e vendos “bashkëpunimin dypalësh ndërmjet BE-së dhe këtyre vendeve në një kontekst shumëpalësh”⁸¹. Sipas kësaj gjetjeje, Verbeke argumenton se niveli kritik i BE-së në KS-në e OKB-së duhet t’i mundësojë kësaj të fundit që të arrijë ambiciet e saj për të qenë një aktor i besueshëm në çështjet e sigurisë, duke qenë se ajo përfaqësohet nga, së paku, katër anëtarë në KS-në e OKB-së⁸². Në vijim të gjetjeve të tij, Verbeke tregon, pa dyshim, se kjo strukturë e cila vazhdimisht bashkësponsorizon projektrezolutat dhe prezanton deklaratat e përbashkëta duke përfshirë edhe terrorizmin dhe çështjet përkatëse⁸³. Pavarësisht se kjo edhe mund të dështojë, për të reflektuar realitetin e koordinimit të debateve nga vendet anëtare

⁷⁹ Shih gjithashtu edhe: J. Borger, “EU anger over British stance on UN statements”, *The Guardian*, 20 October 2011, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/oct/20/uk-eu-un-statements-wording> (accessed 2 July 2013).

⁸⁰ Franca dhe MB duke qenë anëtarë të përhershëm rezervojnë të drejtën e veto-s. Nga dhjetë vendet anëtarë jo të përhershëm deri në tre dhe teorkisht edhe katër vende anëtarë të BE-së mund të zgjidhen.

⁸¹ S. Biscop and E. Driekens, “Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN”, in K. V. Laatikainen and K.E. Smith (eds.), *The European Union and the United Nations: Intersecting multilateralisms*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, 120.

⁸² J. Verbeke, “EU coordination on UN Security Council matters”, in Wouters, Hoffmeister and Ruys (eds.), *op. cit.*, n. 56 above, 49-60.

⁸³ Hoffmeister and Kuijper, *op. cit.*, n. 56 above, at 17. Shih gjithashtu edhe: Statement on behalf of the EU and its Member States by H. E. Th. Mayr-Harting, Head of the EU Delegation to the UN, at the Security Council Open Debate on “Threats to international peace and security caused by terrorist acts: Comprehensive approach to counter-terrorism”, 15 January 2013, New York; Statement on behalf of the EU by H.E. Mr.M. Palouš, Permanent Representative of the Czech Republic to the UN, Open Debate in the Security Council, Briefings by Chairmen of Subsidiary Bodies of the Security Council (Counter-Terrorism Committee, 1267/1989 Committee, and 1540 Committee), 26 May 2009, New York; Statement on behalf of the EU, H. E. Ms. K. Lintonen, Permanent Representative of Finland to the UN, UNSC, Public Meeting, Joint briefing of the Chairpersons of the Al-Qaeda/Taliban Sanctions Committee, the Counter-Terrorism Committee and the Committee established pursuant to Security Council Resolution 1540(2004), 28 September 2006, New York.

dhe jo nga BE-ja. Kriza në Mali shërben si shembulli më i fundit, i cili ka shtyrë për veprim të njëkohshëm në KS-në e OKB-së dhe në Këshillin e BE-së. Presidenti francez Hollande, në deklaratën e tij në takimin e nivelit të lartë të OKB-së në Sahel në shtator 2012, bëri thirrje që KS-ja e OKB-së të përmbushte menjëherë thirrjen e Malit për një forcë me udhëheqje afrikane, e cila të adresonte rrezikun e terrorizmit në pjesën veriore të vendit⁸⁴. Franca prezantoi një draftrezolutë në KS-në e OKB-së, e cila u mbështet nga Gjermania, Britania e Madhe dhe tre anëtarët afrikane (Afrika e Jugut, Maroku dhe Togo) dhe u miratua në mënyrë unanime më 12 tetor 2012⁸⁵. Franca pra, ja doli mbanë që të bindte vendet anëtare europiane në KS-në e OKB-së si dhe vendet anëtare jashtë tij, në Këshillin e BE-së⁸⁶. Si e tillë ajo shërbeu si një urë lidhëse e ndërtuar ndërmjet BE-së, vendeve të saj anëtare dhe KS-së së OKB-së.

Në mbyllje, për t'u shfaqur mirë në nivelin e APOKB-së dhe KS-së së OKB-së, BE-ja dhe vendet anëtare të saj duhet të investojnë në koordinimin paraprak. Pikërisht për shkak se BE-ja promovon mjetet e saj të diplomacisë publike, ajo duhet të tregojë kujdes ndaj mënyrës se si perceptohet në kuadret shumëpalëshe.

3.4. Bashkëpunimi joformal

Bashkëpunimi kundër terrorizmit ndërmjet OKB-së, BE-së dhe aktorëve të tjerë shumëpalësh, materializohet gjithashtu edhe jashtë kuadreve institucionale të diskutuara më sipër. Arsyet për këtë janë të trefishta. Pjesëmarrja në iniciativat shumëpalëshe, të ngjashme me klubet, ka treguar se është një alternativë e mirë për tejkalimin e disa prej pengesave burokratike që lidhen me OKB-në ose me

⁸⁴ Fjalim nga F. Hollande, President i Republikës Franceze në takimin e nivelit të lartë në Sahel, Nju-Jork, 26 shtator 2012; available at: <<http://ambafrance-us.org/spip.php?article3911>> (accessed 2 July 2013).

⁸⁵ UNSC Resolution 2071 (2012), 12 October 2012, S/RES/2071 (2012). A follow-up resolution that was adopted unanimously in December 2012, authorised the deployment of the African-led International Support Mission to Mali (AFISMA): UNSC Resolution 2085, 20 December 2012, S/RES/2085 (2012).

⁸⁶ Council of the European Union, "Council conclusions on the situation in Mali 3191st Foreign Affairs Council meeting", Luxembourg, 15 October 2012, para. 2.

organizatat e tjera ndërkombëtare. Së dyti, njësoj si në bashkëpunimin informal në kuadret institucionale, takimet e organizuara jashtë sistemit të OKB-së aplikojnë rregulla pjesëmarrjeje më pak strikte, gjë e cila ndikon për mirë për aktorët joshitetërorë sikundër është BE-ja. Së fundmi, ky kuadër informal shpesh ka një anëtarësim të përzgjedhur aktorësh “me qëndrime të njëjta”⁸⁷. Suksesi mund të arrihet edhe përmes një konsensusi fleksibël ndërmjet pjesëmarrësve të motivuar.

BE-ja dhe OKB-ja bashkëpunojnë në Forumin Global Kundër Terrorizmit (FGKT), themeluar në vitin 2011. FGKT-ja shërben si një grup kontakti informal, i cili qëllimisht është larguar prej OKB-së për të diskutuar ndërmarrjen e rregulloreve kundër terrorizmit të shpallura prej kësaj organizate⁸⁸. Ky mekanizëm thëllon zbatimin e instrumenteve kundër terrorizmit, për të cilat është rënë dakord gjerësisht dhe më përgjithësisht plotëson dhe përforcon përpjekjet ekzistuese shumëpalëshe kundër terrorizmit⁸⁹.

Bashkëpunimi informal shumëpalësh për identifikimin e lëvizjeve të financave të terrorizmit, rishikimi i teknikave për financimin e terrorizmit dhe zbatimi i kundërmasave ndodh në Task Forcën për Veprim Financiar (TFVF)⁹⁰. Komisioni

⁸⁷ Adresimi i shqetësimeve ndërkombëtare në grupe më të vogla shtetesh me të njëjtën mendësi është përdorur qartësisht në iniciativat për çarmatimin dhe për mospërhapjen. Iniciativa për Mospërhapjen dhe Sigurinë (IMS) është një prej këtyre përgjigjeve shumëpalëshe nga një grup vendesh me qëndrim të njëjtë dhe që përballet me çështjen e mospërhapjes së armëve të shkatërrimit në masë nga shtetet dhe grupet terroriste. Shih për më shumë IMS-në: J. Yoo and G. Sulmasy, “The Proliferation Security Initiative: a Model for International Cooperation”, *Hofstra L. Rev.* 35, 2006, 405.

⁸⁸ BE-ja është e vetmja organizatë ndërkombëtare e cila përfaqësohet nga 30 anëtarët themelues të FGKT-së: Algjeria, Australia, Kanadaja, Kina, Kolumbia, Danimarka, Egjipti, BE-ja, Franca Gjermania, India, Indonezia, Italia, Japonia, Jordani, Maroku, Holanda, Zelanda e Re, Nigeria, Pakistani, Katari, Rusia, Arabia Saudite, Afrika e Jugut, Spanja, Zvicra, Turqia, Emiratet e Bashkuara, Mbretëria e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës. Shih: <<http://www.thegctf.org>> (accessed 2 July 2013).

⁸⁹ Shih: US Department of State, Global Counterterrorism Forum Fact Sheet, available at: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172010.htm>> (accessed 2 July 2013).

⁹⁰ Shih: FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, 2012, available at: <[http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20\(approved%20February%202012\)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf](http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20(approved%20February%202012)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf)> (accessed 2 July 2013).

European është anëtar i këtij rrjeti që prej themelimit të tij dhe të strukturave përkatëse të OKB-së (UNDOC, dhe Komitetet 1373 dhe 1267/1989 të KS-së të OKB-së) në Samitin e G7-s të vitit 1989, si dhe ka marrë statusin e vëzhguesit në këto struktura⁹¹. Rekomandimet e TFVF-së synojnë kriminalizimin e veprave penale të financimit të terrorizmit në legjislacionet kombëtare (sipas Konventës së OKB-së për Ndalimin e Financimit të Terrorizmit të vitit 1999) dhe bashkëpunimin e shteteve me sistemin e sanksioneve të vendosur prej KS-së së OKB-së⁹². Gjatë veprimeve të saj, *Task Force* kërkon mbështetjen e partnerëve organizativë të nivelit të lartë. Përfshirja e Komisionit si edhe e lojtarëve rajonalë i mundëson grupit një platformë të paqmeshme për arritjet rajonale⁹³. Po kështu ndërveprimi me OKB-në intensifikohet. TFVF-ja është përmendur në një sërë rezolutash të KS-së së OKB-së, si për shembull: në Rezolutën 1617 e cila iu bënte thirrje vendeve anëtare për të zbatuar rekomandimet e TFVF-së për financimin e terrorizmit⁹⁴.

⁹¹ Struktura dhe agjenci të tjera vëzhguese të OKB-së janë Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) dhe Banka Botërore. Nga ana e BE-së, Banka Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH), Banka Qendrore Europiane (BQE), Eurojust dhe EUROPOL janë agjenci që kanë marrë gjithashtu statusin e vëzhguesit.

⁹² Recommendation 5-7, Financial Action Task Force, 'International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation' (2012) available at: <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> (accessed 2 July 2013).

⁹³ N. Beekarry, "The international anti-money laundering and combating the financing of terrorist regulatory strategy: a critical analysis of compliance determinants in international law", *Nw. J. Int'l L. & Bus.* 31, 2011, 172.

⁹⁴ Paragrafi. 7, Rezoluta e KS-së e OKB-së 1617, 29 korrik 2005, S/RES/1617 (2005), siç theksohet në para. 41 Rezoluta 1989 (2011). Shih gjithashtu edhe referencat për TFVF në Rezolutën e KS-së të OKB-së 1810, 25 prill 2008, (duke marrë në konsideratë udhëheqjen e kuadrit TFVF); Rezolutën 1929, 9 qershor 2010, S/RES/1929 (2010) të 9 korrikut 2011, S/RES/1810 (2008) (që mirëpret udhërrëfyesin lëshuar prej TFVF-së për të asistuar shtetet për zbatimin e detyrimeve financiare); Rezolutën 1977, 20 prill 2011, S/RES/1977 (2011) (duke marrë në konsideratë udhërrëfyesin për kuadrin e TFVF-së); Rezoluta 2094, 7 mars 2013, S/RES/2094 (2013) (mirëpret rekomandimet e reja të TFVF-së për sanksionet financiare përkatëse që lidhen me mospërhapjen). Shih gjithashtu Commission on Narcotic Drugs Resolution 39/5 (1996), E/CN.7/1996/RES/5 për inkurajimin e secilit vend anëtar që të kërkojë vendosjen nga bankat dhe institucionet e tjera financiare të politikave që identifikojnë klientët dhe thellimin e masave kundër pastrimit të parave dhe për Programin e OKB-së për Kontrollin e Drogave mbi forcimin e bashkëpunimit me *Task Forcën* për Veprim Financiar.

Në vijim të themelimit të TFVF-së, G7/G8 kanë qenë aktive për luftën ndaj terrorizmit ndërkombëtar. Që prej vitit 1977, KE/BE kanë qenë zyrtarisht të përfaqësuar në çdo senat të G7/G8-s. Samitet vjetorë mbledhin së bashku kryetarët e shteteve dhe kryeministrat si edhe presidentët e Komisionit Europian dhe Këshillit Europian. Gjithashtu organizohen edhe takime ministrore të cilat mbledhin ministrat dhe nëpunësit civilë të BE-së sipas sektorëve përkatës⁹⁵. Në vitin 1995, udhëheqësit botërorë miratuan një sërë principesh për të luftuar terrorizmin në Samitin e Halifaksit. Standardet u zhvilluan më tej në Takimin Ministror për Terrorizmin në Otava (dhjetor 1995) dhe në Samitin e Lionit (qershor 1996) dhe u miratuan në Samitin e Parisit (korrik 1996)⁹⁶. Takimet dhe konferencat e ekspertëve *ad hoc* kundër terrorizmit janë organizuar rregullisht që prej atëherë. Grupi i të Njëzetëve, nga ana tjetër, ka qenë kryesisht i preokupuar me luftën ndaj financimit të terrorizmit. Në vitin 2001, një planveprim për Financimin e Terrorizmit u miratua nga G20-a që përcaktonte miratimin e rezolutave përkatëse të KS-së së OKB-së dhe të standardeve ndërkombëtare të vendosura nga TFVF-ja⁹⁷.

Kjo përmbledhje tregon një marrëdhënie pozitive ndërmjet aspiratave të BE-së dhe aktiviteteve kundër terrorizmit të ndërmarra prej rrjeteve informate. Pjesëmarrja në këtë rrjet plotëson veprimin e jashtëm të BE-së kundër terrorizmit. Në

⁹⁵ Shih: J. Huigens and A. Niemann, "The G8 1/2: the EU's contested and ambiguous actorness in the G8", *Cambridge Review of International Affairs* 24, 2011, 629-657; A. Hervé, "The Participation of the European Union in Global Economic Governance Fora", *European Law Journal* 18, 2012, 143-161.

⁹⁶ G8, Ministerial Declaration on Countering Terrorism, 12 December 1995, Ottawa, available at: <<http://www.g8.utoronto.ca/terrorism/terror96.htm>>; G8, Declaration on Terrorism, 27 June 1996, Lyon, available at: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1996lyon/terrorism.html>> and G-7/P-8 Ministerial Conference on Terrorism, Agreement on 25 Measures, 30 July 1996, Paris, available at: <<http://www.g8.utoronto.ca/terrorism/terror25.htm>>. (All accessed 2 July 2013). See for further reading S. Gstöhl, "Informal governance and the G8", in T. Christiansen and Ch. Neuhold (eds.) *International Handbook on Informal Governance* (2012), pp. 255-275 and A. Niemann and J. Huigens, "The European Union's role in the G8: a principal-agent perspective", *Journal of European Public Policy* 18, 2011, pp. 420-442.

⁹⁷ Communiqué, "G20 Action Plan on Terrorist Financing", Ottawa, 17 November 2001, available at: <<http://www.g20.utoronto.ca/2001/2001communiqué.html#action>> (accessed 2 July 2013).

grupet informale të përshkruara më sipër, ekziston një trend i përgjithshëm për t'u përqendruar te çështjet e ndjeshme. Krahas shqetësimeve për zbatimin që diskutohen, çështja e luftës ndaj financimit dhe terrorizmit del gjithashtu në pah. Shkëmbimi i informacionit për rrjedhat e parave përkatëse zhvillohet në mënyrë konfidenciale. Në këtë kuadër, pjesëmarrja e BE-së shfaqet e dobishme për monitorimin e disa prej ndërveprimeve në nivelin më të lartë ndërkombëtar në këtë fushë.

4. Kontributi i BE-së për luftën globale ndaj terrorizmit

Ky seksion ekzaminon sinergjitë konkrete që dalin nga shkëmbime të ndryshme të OKB-së dhe BE-së. Analizat do të fokusohen në tri çështje kritike kundër terrorizmit: koordinimi i veprimit kundër terrorizmit, përkufizimi i çështjeve të terrorizmit dhe sanksionimi i terrorizmit dhe grupeve terroriste. Siglimi i kësaj dosjeje tematike do të na lejonte për të parë më tej modelet e ndryshme të ndërveprimit ndërmjet BE-së dhe OKB-së.

4.1 Koordinimi i veprimeve terroriste

Një mënyrë relativisht e thjeshtë, e megjithatë efikase për bashkëpunimin mes OKB-së dhe BE-së, është duke ndarë praktikat më të mira. Siç u theksua, të mësuarit e ndërsjellët janë përfshirë në bashkëpunimin BE-UNDOC. Megjithatë, kjo mund të aplikohet gjithashtu edhe për tejkalimin e problemeve me të cilat hasen si strukturat e OKB-së ashtu edhe të BE-së. Përmbledhja që prezantohet në seksionin e dytë heq paralele ndërmjet aktivitetet përkatëse kundër terrorizmit të të dy organizatave, sidomos lidhur me eksperiencat e vështira për qeverisjen e të gjithë kuadrit⁹⁸. Siç u shpjegua, lufta kundër terrorizmit përbëhet prej një sërë instrumentesh ligjore. Gjithashtu, kompetenca i janë dhënë një sërë aktorësh. Si OKB-ja edhe BE-ja janë përpjekur për të krijuar një veprim sinergjik

⁹⁸ E. Herlin-Karnell, "The EU as a promoter of values and the European Global Project", German L. J., 13, 2012, 1240.

ndërmjet fushave të politikave dhe për vendosjen e tyre në një kuadër politiko-strategjik. Kjo është e vërtetë edhe duke pasur parasysh se bazat ligjore shumëplanëshe janë pjesë e sistemeve ligjore të OKB-së dhe BE-së për luftën ndaj terrorizmit në të gjitha klauzolat përkatëse.

Pavarësisht kësaj, brenda të dy organizatave është ndier dëshira (të paktën në nivel strategjik) për të rilidhur iniciativat kundër terrorizmit⁹⁹. Kjo çështje u adresua nga OKB-ja dhe nga BE-ja thujse njëkohësisht dhe në një mënyrë thujse të njëjtë. Në vitin 2005, BE-ja zhvilloi për herë të parë¹⁰⁰ “një Strategji Europiane Kundër Terrorizmit”, bazuar në katër shtylla (“Parandalimi”, “Mbrojtja”, “Arritja” dhe “Përgjigja”)¹⁰¹. Pak më vonë, në vitin 2006, APOKB-ja vendosi që të miratojë një Strategji Globale Kundër Terrorizmit e cila vendosi për një përpjekje të përbashkët të sistemit të OKB-së për luftën kundër terrorizmit¹⁰². Në nivel global, gjithashtu, BE-ja ka sugjeruar se KS-ja e OKB-së ka vendosur një koordinator të sistemit kundër terrorizmit bazuar në eksperiencat pozitive në nivel rajonal. Një pozicion i tillë do të pasqyroste atë të koordinatorit të saj kundër terrorizmit, i cili do të synojë të japë një fokus qendror dhe një vizibilitet më të lartë për përpjekjet kundër terrorizmit në OKB. Kjo e fundit, nga ana tjetër, ka tendencë të tërhiqet nga objektivat kundërshtuese prej shumicës së agjencive dhe strukturave të përfshira¹⁰³.

⁹⁹ Shih: J. Argomaniza, “Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: Emergence, acceleration and inertia”, *European Security* 18, 2009, at 155-156.

¹⁰⁰ Shih: J. Argomaniza, “Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: Emergence, acceleration and inertia”, *European Security* 18, 2009, at 155-156.

¹⁰¹ Council of the European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy, Brussels, 30 November 2005, available at <register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> (accessed 2 July 2013) [Hereinafter: ‘EU Counter-Terrorism Strategy’].

¹⁰² UNGA Resolution 60/288, adopted on 8 September 2006, and its review Resolutions 62/272 and 64/297. Për një përmbledhje të aktiviteteve më të rëndësishme kundër terrorizmit, shih: UNGA, United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: activities of the United Nations system in implementing the Strategy, Report of the Secretary-General, 4 April 2012, A/66/762.

¹⁰³ EU Counter-Terrorism Coordinator, *op. cit.*, n. 36 above, at 7.

4.2. Përkufizimi i terrorizmit

Përkufizimet ligjore globale për terrorizmin janë të rralla dhe thuajse nuk ekzistojnë¹⁰⁴. Në fakt, vetëm përpjekje të moderuara janë ndërmarrë për të përmirësuar këtë. Gjykata speciale e OKB-së për Libanin e ka përkufizuar “terrorizmin ndërkombëtar” si një ndërveprim të zakonshëm të krimit ndërkombëtar¹⁰⁵. Rezoluta e KS-së e OKB-së 1566 (2004) ka përfshirë një përkufizim të akteve të terrorizmit që është përdorur për qëllime të bashkëpunimit ndërkombëtar¹⁰⁶. Përpara kësaj, Konventa Financiare e vitit 1999, e cila tashmë përmban një përkufizim

¹⁰⁴ B. Saul, “Legislating from a Radical Hague: the United Nations Special Tribunal for Lebanon Invents an International Crime of Transnational Terrorism”, *Leiden Journal of International Law* 24, 2011, 685.

¹⁰⁵ Dhoma e Apelit identifikoi një ligj ndërkombëtar për kohë paqeje për krimet dhe terrorizmin, që përbëhej nga tre elementë: (1) përgatitjen e një akti kriminal (si vrasja, rrëmbimi, marrja e pengjeve etj.), ose kërcënimin për ndërmarrjen e një akti të tillë; (2) qëllimi për të përhapur frikë ndërmjet popullsisë (e cila do të përfshinte, në përgjithësi, krijimin e rrezikut publik) ose për të nxitur drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt një autoritet kombëtar apo ndërkombëtar për të ndërmarrë disa veprime ose për të mos vepruar; (3) kur akti përfshin një element ndërshtetëror. Shih: UN Special Tribunal for Lebanon, *op. cit.*, n. 13 above, § 85. Përkufizimi i Tribunalit u aplikua më pas edhe si interpretim i veprave të brendshme të terrorizmit nën ligjin libanez. Duhet theksuar se shkollarët e ligjit kanë vënë në pikëpyetje arsyetimin e këtij Tribunali si dhe disa prej tyre e kanë konsideruar këtë si një rast aktivizmi ligjor përbuzës; Saul, *op. cit.*, n. 103 above, at 678.

¹⁰⁶ UNSC Resolution 1566, 8 October 2004, S/RES/1566 (2004), § 3. Ndërsa është formuluar jo tërësisht si një përkufizim i terrorizmit, Rezoluta thekson se “aktet kriminale, duke përfshirë edhe ato kundër civilëve, të cilat kryhen me qëllim shkaktimin e vdekjes ose të plagosjes serioze trupore, ose me qëllim pengmarrjeje, me synimin për të provokuar një gjendje terrori te publik ose te një grup personash apo te një individ që frikëson një popullsi ose që detyron një qeveri apo organizatë ndërkombëtare që të ndërmarrë ose të mos ndërmarrë ndonjë akt i cili përbën vepër penale në vetvete. Dhe, sipas përcaktimeve të konventave ndërkombëtare dhe protokolleve që lidhen me terrorizmin, nuk janë asnjëherë të justifikueshme nga konsideratat politike, filozofike, ideologjike, racore, etnike fetare apo të ndonjë natyre tjetër si edhe iu bën thirrje shteteve që të parandalojnë këto akte dhe nëse nuk munden të sigurohen se ato do të dënohen me sanksione sipas natyrës së akteve. Pra, ky përkufizim i terrorizmit, së bashku me tri karakteristikat kryesore të tyre, u theksua edhe nga raportuesi special i OKB-së kundër terrorizmit dhe për të drejtat e njeriut - Scheinin, në raportin e tij për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftës kundër terrorizmit. E/CN.4/2006/98 (2005), §37. Shih gjithashtu referencat si edhe modifikimet e propozuara për përkufizimin në fjalë në: UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change, “A More Secure World: Our Shared Responsibility”, A/59/565 (2004), paragraph 164 (d); UN Secretary-General, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, UNGA (59th Session), 21 Mar 2005, § 91.

relativisht të përgjithshëm, shërbeu më pas si një model për pjesët operacionale të Rezolutës 1373¹⁰⁷. Konventa kriminalizon gjithashtu mundësimin dhe mbledhjen e fondeve për aktet që specifikohen në shumë konventa dhe protokolle të OKB-së si edhe:

- Çdo akt tjetër që ka si synim shkaktimin e vdekjes ose të plagosjeve serioze ndaj civilëve, ose ndaj personave të tjerë që nuk marrin pjesë në mënyrë aktive në luftimet në një situatë konflikti të armatosur, dhe kur qëllimi i këtij akti nga natyra ose konteksti i tij është të frikësojë popullsinë apo të detyrojë qeveritë ose organizatat ndërkombëtare që të kryejnë, ose të frenohen nga kryerja e një akti¹⁰⁸.

Konventa për Financim dhe, më konkretisht, Rezoluta e KS-së e OKB-së 1373 (2001), kanë bërë që shtetet të alternojnë përkufizimet kombëtare si dhe procedurat përkatëse gjyqësore. Për shkak të përcaktimi të vagullt të terrorizmit, ka pasur shumë pasaktësi në zbatimin kombëtar të Rezolutës¹⁰⁹. Më konkretisht, mosekzistenca e një përkufizimi të saktë për terrorizmin ka ftuar aktorët kryesorë për përkufizimet: ligjvënësit dhe gjyqtarët, që të përshtatin përkufizimet e rena dakord në një kontekst specifik nga niveli rajonal në atë global ose anasjelltas¹¹⁰. Duke bërë këtë, ato përfshihen në një sipërmarrje delikate: kualifikimi i krimeve dhe veprave penale si terroriste mund të ketë efekte ligjore afatgjata për individët¹¹¹. Ish-raportuesi special për Promovimin dhe Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut gjatë luftës ndaj terrorizmit, Martin Scheinin, ka paralajmëruar se:

¹⁰⁷ E. J. Husabø, "The Interaction between Global, Regional and National Regulation in the Definition of Terrorism", in A. Follesdal, R.A. Wessel, J. Wouters (eds.), *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 171.

¹⁰⁸ Neni 2(1), Konventa për Financimin.

¹⁰⁹ S. Setty, "What's in a Name? How Nations Define Terrorism Ten Years after 9/11", *University of Pennsylvania Journal of International Law* 33, 2011, pp. 1-64, discusses the implementation of the resolution in the US, UK and India.

¹¹⁰ Shih: Husabø, *op. cit.*, n. 106 above.

¹¹¹ Shih: R. Young, 'Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation', *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.* 29, 2006, pp. 23-103.

“Në mungesë të një përkufizimi të rënë dakord gjerësisht për aktet terroriste, disa shtete kanë përfshirë në legjislacionin kombëtar kundër terrorizmit një grup të gjerë aktesh të cilat, për sa i përket ashpërsisë, nuk propozojnë ose synojnë të arrijnë cakun e objektivitetit të atyre që konsiderohen si akte terroriste apo cakun që kërkohet për përjashtimin nga statusi i refugjatit¹¹².

Mosakordimi ligjor aktual mund të zgjidhet përmes përpjekjeve në APOKB për të arritur një përcaktim global kundër terrorizmit. BE-ja ka marrë përsipër qartësisht misionin për të avancuar negociatat. Vazhdimisht BE-ja dhe vendet e saj anëtare kanë përdorur të drejtën e tyre për të folur, për të kompromentuar zhvillimin e këtij përkufizimi¹¹³. BE-ja mundet, gjithashtu, që të mbështetet mbi eksperiencën e saj për të përcaktuar terrorizmin dhe harmonizimin e ligjeve. Vendimi i Kuadrit i Këshillit të datës 12 qershor 2002 “Për luftën ndaj terrorizmit”, i cili u ndryshua së fundmi në vitin 2008, ka vendosur një përkufizim për “veprat terroriste”¹¹⁴. Më herët, në dhjetor 2001, Këshilli ka nxjerrë një pozicion të përbashkët me nr. 931 për zbatimin e masave specifike për të luftuar terrorizmin, duke përfshirë edhe një përkufizim të akteve terroriste dhe personave, grupeve dhe etnive që janë përfshirë në këto akte¹¹⁵. Përfaqësuesit

¹¹² UNGA, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/62/263, para. 66.

¹¹³ Deklaratë në sesionin plenar formal të APOKB-së nga H. E. J. M. Hoscheit, përfaqësues i përhershëm i Luksemburgut në OKB, në emër të BE-së, e cila thekson se “BE-ja mendon se rënia dakord për përkufizimin e terrorizmit dhe për përmbylljen e një konvente ndërkombëtare të qartë për terrorizmin, janë elementët kryesorë”, 6 prill 1995. Deklaratat në emër të BE-së nga H. E. E. Jones Parry, përfaqësues i përgjithshëm i MB-së në OKB në takim informel plenar për diskutimin e tekstit të rishikuar të dokumentit përfundimtar të Takimit të Nivelit të Lartë Plenar të Asamblesë së Përgjithshme, 28 korrik 2005. E formuloi këtë si: “Ne duhet të biem dakord për të përmbyllur një konventë të qartë për terrorizmin ndërkombëtar, të paktën gjatë seksionit të gjashtë të AAP-së duke përfshirë edhe përkufizimin ligjor të akteve terroriste”.

¹¹⁴ Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), 13 June 2002, OJ 2002, L 164/3. Në vitin 2008, këtij kuadri iu shtuan edhe tri vepra të tjera që lidheshin me terrorizmin, provokimin e publikut, rekrutimin dhe trajnimin e terroristëve. Shih: E. Dumitriu, “The E.U.’s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism”, *German Law Journal* 5, pp. 585-601; Wouters and Naert, “The European Union and ‘September 11’”, *op. cit.*, n. 24 above.

¹¹⁵ Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), OJ L 344/93.

e BE-së dhe vendet e tyre anëtare kanë diskutuar në këtë çështje në APOKB për të argumentuar në favor të vendosjes së një “përkufizimi operacional të aktit terrorist në vend, që të përpiqen për të përkufizuar fenomenin e terrorizmit në të gjithë kompleksitetin e tij”¹¹⁶. Kjo qasje ngjan qartësisht me mënyrën se si marrëveshja u arrit ndërmjet vendeve anëtare të BE-së kur ata morën në konsideratë të njëjtën çështje.

Përpjekjet e BE-së arritën kulmin në vitin 2005 kur ajo paraqiti një përcaktim universal për terrorizmin si një prioritet për Asamblenë e Përgjithshme të 60-të¹¹⁷. Fushata e vitit 2000 u mbështet nga deklaratat e BE-së në një sërë takimesh të OKB-së që i referoheshin kësaj çështjeje¹¹⁸. Fatkeqësisht, dhe në mënyrë të shpejtë, forca shtytëse për një përkufizim u zhduk edhe një herë. Edhe pse pak deklarata ju referuan kësaj në periudhën pasardhëse. Gjetja e një përkufizimi universal dukej diçka “e largët”¹¹⁹. Megjithatë, një priorizim strategjik nga BE-

¹¹⁶ Statement by Mr. P. Rietjens on behalf of the EU in the Working group created by Resolution 51/210 of the General Assembly of 17 December 1996, “Measures to eliminate international terrorism”, 15 October 2001, New York.

¹¹⁷ EU Priorities for the 60th Session of the UNGA, Brussels, 22 July 2005.

¹¹⁸ Shih deklaratën në sesionin plenar informal të APOKB-së për vazhdimin e shkëmbimit të pikëpamjeve mbi rekomandimet e raportit të Panelit të Nivelit të Lartë për Rreziqet, Sfidat dhe Ndryshimet (RSN) nga H. E. dhe Mr. J. M. Hoscheit, përfaqësues i përhershëm i Luksemburiut në OKB në emër të BE-së, 27 janar 2005, i cili shpjegon se: “BE-ja ndan bindjen e PNL-së se arritja e konsensusit në kuadrin e AP-së për një përkufizim gjithëpërfshirës të terrorizmit do të ishte diçka tejet e vlefshme”; deklaratën nga H. E. J. Freeman, kryetar i delegacionit të MB-së në Takimin Bienal të Shteteve për të konsideruar zbatimin e programit të OKB-së për veprim mbi armët e vogla dhe të lehta në emër të BE-së (14 korrik 2005, Nju-Jork), i cili falënderon KS-në e OKB-së për përfshirjen e një propozimi mbi marrëveshjen për një përcaktim të përbashkët në raportin e tij. Ky diskutim u adresua gjithashtu nga BE-ja në KS-në e OKB-së. Shih deklaratën e KS-së së OKB-së në Komitetin Kundër Terrorizmit (KKT) nga z. M. Bichler, zëvendëspërfaqësues i përgjithshëm i Luksemburgut në OKB në emër të BE-së (18 janar 2005, Nju-Jork), i cili mirëpret “vlerën e veçantë të arritjes sa më shpejt të jetë e mundur të konsensusit mbi një përcaktim ligjor të terrorizmit. Gjithashtu shiko edhe deklaratën e presidencës së BE-së në Samitin Botëror të OKB-së të 14 shtatorit 2005, Nju-Jork.

¹¹⁹ B. Ferrero-Waldner, komisioner europian për Marrëdhëniet me Jashtë dhe Politikën e Fqinjësisë Europiane “Dimensioni i jashtëm i luftës kundër terrorizmit ndërkombëtar”, në sesionin plenar të Parlamentit europian në Strasburg, 14 shkurt 2007:

ja mbetet i rëndësishëm. Edhe pse jo si princip apo detyrimi ligjor¹²⁰, BE-ja duhet të paktën të ndërmarrë qartësim ligjor të interesave personale. Boshllëqet e mbrojtjes prekin BE-në së brendshmi dhe së jashtmi siç do të shpjegohet në paragrafët vijues.

Për më se një dekadë prej tani, terrorizmi është njohur si një vepër penale e veçantë në të gjitha vendet anëtare të BE-së. Përcaktimi i përbashkët i vitit 2002 është përdorur në pozicionet e përbashkëta dhe vendimet vijuese për pjesën operacionale të veprimeve kundër terrorizmit dhe për miratimin e ligjeve të njohjes reciproke¹²¹. Edhe pse sistemi evropian zakonisht funksionon mirë, ka ende hapësira për përmirësim. Vendet anëtare të BE-së ende vuajnë për zbatimin në mënyrë konsistente të përcaktimeve kombëtare për veprat terroriste¹²². Ndërtimi i një konsensusi global mund të ndihmojë më tej përpjekjet europiane për harmonizim. Ai mund të rezultojë në rishikimin e kuadrit të brendshëm ligjor ose, së paku, të thellojë mundësitë për bashkëpunim me vendet e treta.

Pyetje të rëndësishme dalin gjithashtu në pah lidhur me gjendjen aktuale të BE-së dhe vendeve anëtare për hartimin e një përkufizimi global. Në deklaratat e mëparshme, BE-ja dhe vendet e tij anëtare janë zotuar në favor të një përkufizimi operacional. Kjo mund të transferohet në një sërë ligjesh

“Ndërsa OKB-ja ende nuk ka rënë dakord për një përkufizim për një marrëveshje të tillë, duket larg se do të doja të risillja në vëmendje konventat përkatëse universale dhe protokollet të cilat mundësojnë një të kuptuar ligjor të përbashkët të asaj që përbën një akt terrorist”.

¹²⁰ Shih nenet 3(5) dhe 21(1) TBE.

¹²¹ O. Bures, “EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?”, *Terrorism and Political Violence* 18, 2006, 67.

¹²² Shih për shembull kritikizmin e OJF-së lidhur me përkufizimin e Francës ndaj organizatave terroriste: “Përkufizimi dhe interpretimi i gjerë i grupeve të keqbërësve përkthehen në standarde të ulëta të provave për vendimet për arrestimin e të dyshuarve ose për vendosjen e tyre nën hetim nga një gjyqtar. Ngritja e një rrjete të gjerë për të përfshirë një numër të madh njerëzisht të cilët mund të kenë lidhje me një rrjet të pretenduar terrorist ka qenë karakteristikë e hetimeve ndaj grupeve të keqbërësve”. Shih: Human Rights Watch, “Preempting Justice: Counterterrorism Laws and Procedures in France”, 2008, available at: <<http://www.hrw.org/reports/2008/france0708/france0708web.pdf>> at 2 (accessed at 2 July 2013); and UNGA, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/63/223, that discusses the definition of terrorist crimes in Spanish statutory law and judicial practice.

minimale për terrorizmin që vendet anëtare të OKB-së do të ishin të detyruar që t'i miratonin dhe respektonin. Veprat penale do të listoheshin si vepra terroriste dhe do të kriminalizoheshin nga sistemet e brendshme. Teorikisht, kjo ndihmon zhvillimin e mëtejshëm të programeve globale të asistencës së ndërsjellët dhe kësisoj shtrin sistemin e BE-së edhe në vende të treta. Megjithatë, problemet për njohjen do të dalin në pah. Ka pak gjasa që vendet anëtare të BE-së të njohin përkufizimet e gjera kombëtare të njëra-tjetrës. Në kontekstin e rritjes së projekteve për njohje reciproke, një përkufizim global më i ngushtë duket të jetë i përshtatshëm. Një përkufizim i tillë do të përfshinte gjithashtu një kufizim të asaj që shtetet individuale mund të përcaktojnë si terrorizëm. Është mjaft e pasigurt, megjithatë, nëse në këtë pikë mund të gjendet vullneti politik i duhur brenda BE-së për të mbrojtur këtë pozicion dhe aq më tepër për sa i përket faktit nëse vendet anëtare të OKB-së do të ishin të gatshme ta pranonin këtë. Edhe njëherë, vendet anëtare të BE-së duhet të koordinohen për të drejtuar debatet në APOKB në drejtimin ku BE-ja si grup përfiton.

Së dyti, ndërhyrja në Mali e vitit 2013 tregon sesi BE-ja dhe vendet anëtare të saj preken nga mungesa e një përkufizimi universal në politikat e tyre të jashtme. Vështirësitë përkufizuese që lidhen me kategorizimin e organizatave terroriste, strukturat e komandës dhe kontrollit, si dhe me kriterin për anëtarësim¹²³. Rezoluta e KS-së e OKB-së 2085, autorizon dislokimin e forcave mbështetëse ndërkombëtare nën misionin e udhëhequr nga Afrika për Mbështetje Ndërkombëtare në Mali (AFISMA) në kuadër të “nevojës urgjente për t’u përballur me rrezikun terrorist në rritje” në vend¹²⁴. Gjithashtu me ftesën e qeverisë së vendit, Franca ndërhyri në Mali për të luftuar “terrorizmin” dhe “grupet terroriste”. Kjo terminologji u kopjua nga përfaqësuesi i lartë

¹²³ UNGA, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, 26 September 2012, A/67/396, at 11.

¹²⁴ UNSC Res. 2085, recital 3; Security Council Press Statement on Mali, SC/10878, available at: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10878.doc.htm>> (accessed at 2 July 2013).

i BE-së¹²⁵. Megjithatë, Franca u përball me pengesa ligjore gjatë përcaktimit të grupeve terroriste në Mali¹²⁶. Në mungesë të një përkufizimi global të pranuar gjerësisht, oficerët francezë iu referuan Rezolutës së KS-së të OKB-së 2085 dhe mandatit të saj të përgjithshëm¹²⁷. Kjo Rezolutë theksonte se rebelët “xhihadistë” duheshin konsideruar si “organizatë terroriste” për shkak të listimit të tyre nën regjimin e sanksioneve të KS-së të OKB-së¹²⁸. Dy nga grupet e përfshira në konfliktin e Malisë kanë qenë subjekt i sanksioneve nga Komuniteti Ndërkombëtar edhe para ndërhyrjes së vitit 2013¹²⁹. Megjithatë, grupime të tjera nuk kanë qenë subjekt i këtyre sanksioneve¹³⁰. Duke iu referuar këtyre grupimeve si terroristë,

¹²⁵ Në deklaratën e tij zyrtare, presidenti Hollande ka theksuar se: “Franca - me kërkesë të presidentit të Malit dhe në përputhje me Kartën e OKB-së - është zotuar të mbështetë ushtrinë e Malit në përballjen me agresionin terrorist, i cili po kërcënon gjithë Afrikën Perëndimore” dhe se “Franca nuk ka interesa të veçanta në këtë operacion përveç mbrojtjes së vendeve aleate dhe asnjë qëllim tjetër përveç luftës ndaj terrorizmit”. Shih deklaratën nga z. François Hollande, President i Republikës së Francës në vijim të zgjedhjes së Këshillit të Mbrojtjes, Paris, 12 janar 2013; shih gjithashtu edhe deklaratën nga Përfaqësuesja e Lartë e BE-së, znj. Ashton për situatën në Mali, Bruksel, 11 janar 2013, A 8/13, në të cilën ajo thekson: “Jam shumë e shqetësuar rreth lëvizjeve ushtarake të filluara nga grupe terroriste në veri të Malit dhe dënojmë ashpërsisht sulmet e tyre kundrejt ushtrisë së vendit dhe zaptimin e qytetit të Konës”. Shih gjithashtu: Council conclusions on Mali, 3217th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 17 January 2013.

¹²⁶ Problemet ligjore dolën për qëllimin e interpretimit të Rezolutës së KS-së të OKB-së 2085 dhe jo për qëllimin e hetimit kriminal.

¹²⁷ Shih: Statement by President Hollande, *op. cit.*, n. 125 above, and Press conference given by Laurent Fabius, Minister of Foreign Affairs, Paris, 11 January 2013.

¹²⁸ Shih Rezolutën e KS-së të OKB-së 2085, paragrafi 2: “Kërkon që grupet rebele të Malit të ndërpresin lidhjet me të gjitha organizatat terroriste dhe kryesisht me Al-Qaeda-n në Maghreb Islamik (AQMI) dhe me grupet që i asociohen asaj dhe ndërmarrjen e hapave konkrete për këtë qëllim, duke pasur parasysh edhe listimin e Lëvizjes për Unitet dhe Xhihad në Afrikën Perëndimore në listën e sanksioneve të Al-Qaeda-s themeluar dhe mirëmbajtur nga Komiteti sipas rezolutave 1267 (1999) dhe 1989 (2011). Gjithashtu rezoluta thekson gatishmërinë e saj që të ndërmarrë sanksione të mëtejshme të adresuara ndaj regjimeve të sipërpërmendura dhe kundër atyre grupeve rebele dhe individëve të cilët nuk ndërpresin lidhjet e tyre me Al-Qaeda-n dhe grupet e tjera që i asociohen duke përfshirë AQIM dhe MUJWA”.

¹²⁹ Available at: <<http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm>> (accessed 2 July 2013).

¹³⁰ Grupe të tilla janë: Lëvizja Kombëtare për Çlirimin e AZAWAD (MNL) dhe Harakat Ansar al-Dine. Shih: BBC, “Mali crisis: Key players”, 24 January 2013; The Economist, “Jihad in Africa: The danger in the desert”, 26 January 2013. For further reading, see also Th. Christakis and K. Bannelier, “French Military Intervention in Mali: It’s Legal but...”

pra është në përputhje me gjendjen aktuale të legjislacionit ndërkombëtar. Përkufizimet europiane gjithashtu nuk janë aplikuar me sukses. Së pari, Franca nuk ka qenë e aftë të mbështetëj te përcaktimi i përbashkët europian për aktet terroriste dhe për aktorët, duke qenë se këta kanë një qëllim territorial të kufizuar¹³¹. Së dyti, për arsye të panjohura, as aktorët e BE-së dhe as Franca nuk janë përpjekur në mënyrë të veçantë të kërkonin rekurs në përcaktimin e vendosur në pozicionin e përbashkët të vitit 2001. Duke pasur parasysh dimensionet e jashtme të problemeve të klasifikimit, kjo do të kishte pasur kuptim pavarësisht kësaj: qëllimi i pozicionit të përbashkët është më pak i ngushtuar se ai i vendimit kuadër.

Siguria ligjore e shumëdëshiruar në këtë fushë i justifikon përpjekjet e BE-së për të punuar drejt një përkufizimi global. Duke bërë këtë, duhet pasur gjithashtu parasysh se edhe në rastin kur ka një përkufizim për të cilin është rënë dakord, mosmarrëveshjet mund të ekzistojnë edhe për mënyrën se si duhen aplikuar dhe interpretuar këto përkufizime. Pavarësisht kësaj, ligjet për terrorizmin mund të avancojnë vetëm kur përpjekjet ndërmerren për të miratuar një kuadër ligjor. Mënyra më e mirë që BE-ja të luajë rolin e saj në këtë proces është që ajo t'i japë jetë diskutimit duke aplikuar mjetet e saj të diplomacisë. Kësisoj vendet anëtare të BE-së duhet që, së pari, të vendosin për pozicionin e tyre mbi çështjen. Më pas nevojitet rigjallërimi i fushatës së vitit 2005, të deklaratave të përsëritura dhe të prioritizimit eksplícit të çështjes në APOKB.

4.3. Sanksionimi i terrorizmit dhe i grupeve terroriste

Shpesh e portretizuar si shumë e veçantë dhe si regjime të papajftueshme, kuadri ligjor i BE-së shpesh përballet me

Ëhy?", *Blog of the European Journal of International Law*, 25 January 2013, available at: <http://www.ejiltalk.org/french-military-intervention-in-mali-its-legal-but-ehy-part-i/#more-7483> (accessed 2 July 2013).

¹³¹ Neni 9 i Vendimit Kuadër të vitit 2002 "Për luftën kundër terrorizmit", i cili mbulon aktet terroriste që kryhen kundër BE-së dhe vendeve të saj anëtareë. Një tjetër kusht është shtuar në aplikimin e Vendimit Kuadër për rastet e akteve terroriste që synojnë një vend të tretë ose një organizatë ndërkombëtare. Duhet që ky akt të konsumohet në territorin e BE-së nga një shtetas-rezident europian ose në përfitim të një personi juridik të vendosur në BE.

komplikaconie kur zbaton sanksione që vendosen ndaj individëve dhe grupimeve nga Komiteti 1267/1989.¹³² Fraksionimet ndërmjet nivelit global dhe atij rajonal janë bërë një shembull kryesor konflikti të interpretimit të detyrimeve për të drejtat e njeriut dhe të shtetit ligjor nën kuadre ligjore të ndryshme¹³³. Megjithatë, mund të vërehet një nivel ndërpërputhshmërie për interpretimin e koncepteve kryesore (për shembull garancitë për një proces të duhur) ndërmjet OKB-së dhe BE-së. Masat kundër terrorizmit të ndërmarra nga BE-ja u moderuan për t'u përshtatur me respektimin e të drejtave të njeriut në vitet pasardhëse¹³⁴. Sidomos për raste të veçanta ku masat përgjithësisht kanë shkuar shumë larg, më së shumti për sa iu përket regjimeve të sanksioneve kundër terrorizmit ato janë zhvilluar në përgjigje të vendimeve të gjykatave. Ky seksion studion se si BE-ja, deri diku, në mënyrë të njëkohshme ia ka dalë mbanë që të subjektivizojë regjimet e sanksioneve të KS-së së OKB-së në mekanizma që reduktojnë potencialin për abuzim.

Fillimisht politika e Komitetit të OKB-së Kundër Terrorizmit dhe Krimin për të drejtat e njeriut ishte që të konsideronte këtë

¹³² Për zbatimin e vendimeve përkatëse të KS-së së OKB-së që kërkon të listojë dhe sanksionojë individët dhe organizatat, Rregullorja e Këshillit Nr. 881/2002, e datës 27 maj 2002, e cila ka vendosur disa masa shtrënguese specifike drejtuar kundërt disa personave dhe grupeve që asociohen me Osama Bin Laden, rrjetin *Al Qaeda* dhe *Talibanët*, OJ L 139/9, 29 maj 2002, e amenduar më së fundmi nga Rregullorja (EU) Nr. 439/2013, e datës 13 maj 2013, e cila ka ndryshuar për herën e 192-të Rregulloren e Këshillit (EC) Nr. 881/2002, e cila vendos disa masa kufizuese specifike drejtuar kundër disa personave dhe grupeve të asociuar me rrjetin e *Al Qaeda*-s. Shih për më shumë: M. den Boer, "Soft, Smart and Strategic. The International Dimension of EU Action in the Fight Against Terrorism", in M. Cremona, J. Monar and S. Poli (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, P.I.E. Peter Lang, 2011, Cahiers du Collège d'Europe 13, 2011, 341.

¹³³ Megjithatë, shiko opinionin e AP-së, Bot, op. cit., n. 42 above, para.85: "Besimi i ndërsjellët që duhet të ekzistojë ndërmjet Bashkimit Europian dhe Kombeve të Bashkuara justifikohet nga fakti se vlerat që lidhen me respektimin për të drejtat themelore ndahen nga të dyja këto organizata". Po kështu, në gjykimin e tij të vitit 2013 në çështjen "Kadi", GJED i referohet të drejtave dhe lirive themelore si vlera të përbashkëta të OKB-së dhe BE-së. Sipas Gjykatës, apelimi gjyqësor është i pazëvendësueshëm për të siguruar një balancë të drejtë ndërmjet mbajtjes së paqes ndërkombëtare, sigurisë dhe mbrojtjes së këtyre vlerave të përbashkëta. Shih: para. 131 ECJ Kadi II Judgment of 18 July 2013, op. cit, n. 45 above.

¹³⁴ Shih për shembull për mbrojtjen e të dhënave takimin për disa shqetësime për mbrojtjen e privatësisë që u ngritën nga Parlamenti Europian në versionin e fundit të marrëveshjeve PNR dhe SWIFT me SHBA-në. Shih për eksperiencat me OKB: Setty, op. cit., n. 108 above, at18.

regjim si jashtë kuadrit të mandatit të tij¹³⁵. Listimi nga OKB-ja i terroristëve nuk ishte vetëm i bazuar te kriteret e përgjithshme dhe të publikuara, dhe as nuk mundësonte për të drejtën e apelimit të këtyre vendimeve. Megjithatë, është e dukshme se aspekte të ndryshme të kësaj praktike dolën si të papërputhshme me standardet europiane (dhe ndërkombëtare) për të drejtat e njeriut. Përgjatë viteve, masat shtrënguese kundër terrorizmit të vendosura nga KS-ja e OKB-së kanë qenë objekt i shumë vendimeve gjyqësore të trupave të BE-së¹³⁶. Më konkretisht, individët e synuar kanë përfshirë këto kauza në mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe në standardet gjyqësore të pranuar bashkërisht nga legjislacioni i BE-së¹³⁷. Rasti *Kadi* lehtëson këto tensione. Në gjykimin e vitit 2008 *Kadi I*, Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Europian (GJED) vendosi se rregullorja e KE-së që bazohej te listimi nën Rezolutën e KS-së së OKB-së 1267, ishte në shkëlqje të të drejtës për t'u informuar mbi arsyet dhe bazat sipas të cilave sanksioni ishte vendosur dhe në kundërshtim me të drejtën për t'u dëgjuar¹³⁸. Në Rezolutën e KS-së së OKB-së 1373, mund të rikujtohen gjithashtu edhe kazuset *Sison*¹³⁹ *OMPI*,

¹³⁵ Duke qenë udhëheqësi i parë në një takim për shkëmbim informacioni për Rezolutën e KS-së së OKB-së, të datës 18 janar 2002, ai theksoi se: "Komiteti kundër Terrorizmit mandatohet të monitorojë zbatimin e Rezolutës 1373 (2001). Shfaqja e monitorimit kundrejt konventave të tjera ndërkombëtare duke përfshirë edhe legjislacionin për të drejtat e njeriut është jashtë mandatit të Komitetit Kundër Terrorizmit. Megjithatë, ne mbetemi në dijeni të ndërveprimit me shqetësimet për të drejtat e njeriut dhe do të mbahemi të informuar siç duhet. Pa dyshim që mbetet e hapur mendësia që organizata të tjera të studiojnë raportet e shteteve dhe të diskutojnë përmbajtjen e tyre në forume të tjera".

¹³⁶ Gjykata Europiane e Drejtësisë ka qenë tërësisht e përfshirë, sidomos kur shqyrton sanksionet e Komitetit 1373 të iniciuara dhe të ndërmarra nga vendet anëtare udhëheqëse në krahasim me sanksionet e Komitetit 1267/1989.

¹³⁷ Për më shumë mbi këtë çështje, shih: Ch. Eckes, "EU counter-terrorist sanctions against individuals: problems and perils", *European Foreign Affairs Review* 17, 2012, 133-156.

¹³⁸ ECJ *Kadi I* Judgment of 3 September 2008, *op. cit.*, n. 41 above. For further reading, see G. De Búrca, "The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi*", *Harvard International Law Journal* 51, 2009, 1-50.

¹³⁹ Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber), of 11 July 2007 - Jose Maria Sison v. Council of the European Union, (Case T-47/03); General Court, Case T-341/07, Sison v. Council, Judgment of 23 November 2011. Këshilli ka miratuar një vendim për të përfshirë emrin e z. Sison me kombësi filipinase, statusi i refugjatit i të cilit ishte hedhur poshtë duke argumentuar se ai ishte në listën e personave të cilëve iu janë ngrirë asetet sipas Rez., të KS-së së OKB-së, 1373.

PMOI I dhe *II*¹⁴⁰. Në rastet e Rezolutës 1373, GJKT-ja nuk identifikon personat apo grupet të cilat janë subjekt i masave për ngrirjen e aseteve. Në vend të kësaj ngelet që anëtarët e OKB-së (ose në këto raste Këshilli) ta bëjë këtë. Sanksionet kundër z. Sison u anuluan për shkak të mungesës së arsytimit dhe si rrjedhojë duke argumentuar se Sison asnjëherë nuk është hetuar, ndjekur apo dënuar për ndonjë akt specifik terrorizmi. Në mënyrë të njëjtë edhe në kazuset *OMPI* dhe *PMOI*, gjykata theksoi se baza e BE-së për të drejtat e njeriut është garanci kur vendosen sanksione autonome.

Ky qëndrim i fortë prej gjykatave të BE-së si edhe thirrjet e përsëritura nga vendet anëtare të BE-së dhe OJQ-të për miratimin e proceseve dhe standardeve të duhura si edhe për një qasje të së drejtës kriminale, kanë ndikuar pozicionin e KS-së së OKB-së. Një qasje më proaktive u miratua për të përmbushur thirrjet kritike më kryesore të ngritura nga këto kazuse¹⁴¹. KS-ja e OKB-së vendosi terrene të reja për respektimin e të drejtave të palës mbrojtëse me miratimin e Rezolutave 1822 (2008), 1904 (2009) dhe 1989 (2011)¹⁴². Listimi i vendimeve aktualisht përmban referenca mbi rëndësinë e ruajtjes së të drejtave të njeriut. Këto njoftime formale janë përmbushur me një deklaratë në dukje bazike¹⁴³ të arsyeve se pse dikush është kualifikuar për t'u listuar¹⁴⁴. Përveç kësaj, kriteri i përgjithshëm është për listimin e dikujt është publikuar për të përmirësuar transparencën në procesin e

Sison apeloj vendimin holandez për ta shtuar atë në listën e tyre "të personave me asete të ngrirë", më 13 gusht 2002, akt i cili u ndoq nga një vendim i njëjtë nga Gjykata, më 28 tetor 2002, dhe nga rivendosja e sanksioneve në vitin 2007. Gjykata e Përgjithshme, megjithatë arsyetoi në vitin 2011 se vendimi i autoritetit holandez të apelimit për azilin lidhej me ligjshmërinë e mohimit të procedurave të azilit dhe jo me akuzat për terrorizëm.

¹⁴⁰ Case T 228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council [2006] ECR II 5665 [*OMPI*]; Case T-256/07 People's Mojahedin Organization of Iran v Council [2008] ECR II 3019 [*PMOI I*]; Case T 84/08 People's Mojahedin Organization of Iran v Council [2008] ECR II 3487 [*PMOI III*].

¹⁴¹ C. H. Powell, "The United Nations Security Council, Terrorism and the Rule of Law", in V. V. Ramraj (ed.), *Global Anti-terrorism Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 21; Opinion of AG Bot, *op. cit.*, n. 42 above, para. 81.

¹⁴² See also UN Security Council, Al-Qaeda Sanctions Committee, Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work, 30 November 2011.

¹⁴³ Eckes, "The Case of Counter-Terrorist Sanctions", *op. cit.*, n. 38, at 175.

¹⁴⁴ UNSC Resolution 1735 (2006), S/RES/1735, para. 5: "Kur shtetet i propozojnë emra komitetit për t'u përfshirë në listën e konsoliduar ato duhet [...] të ofrojnë një deklaratë të rastit.

listimit¹⁴⁵. Zhvillimi pozitiv më i vonët ka qenë krijimi në vitin 2009 i një Avokati të Popullit brenda Komitetit 1267/1989 si pasojë e drejtpërdrejtë e gjykimit të GJDE-së të vitit 2008, *Kadi* dhe të lotimit të BE-së dhe vendeve të saj anëtarë¹⁴⁶. Zyra e Avokatit ka kontribuar për vendosjen e drejtësisë dhe transparencës, duke përmirësuar kështu efikasitetin dhe legjitimitetin e Komitetit në tërësi. Përfaqësuesi i Përhershëm i Austrisë në OKB, Thomas Mayr-Harting, ka theksuar se kjo strukturë “përmirëson procedurat për regjimet e sanksionit për sa i përket procedurave të duhura”¹⁴⁷. Një grup informal vendesh anëtare me të njëjtin opinion¹⁴⁸, ka shtyrë shumë fort për vendosjen e zyrës dhe për procedurat që asociohen me të. Zëdhënësi i grupit i është referuar

Kjo e fundit duhet të përmbajë sa më shumë detaje për bazat e listimit duke përfshirë: (1) informacionin specifik që mbështet pretendimin se individit apo grupit përmbush kriteret e mësipërme; (2) natyrën e informacionit, dhe (3) informacion mbështetës apo dokumente që mund të mundësohen; shtetet duhet të përfshijnë detaje për ndonjë lidhje ndërmjet kandidatit të propozuar dhe çdo individ apo etnie të listuar”, shih gjithashtu: UNSC Resolution 1822 (2008), S/RES/1822, para. 13, which directs the Res. 1267/1989 Sanctions Committee, after a name is added to its list, to make accessible on the Committee’s website a narrative summary of reasons for listing for the corresponding entry or entries on the list.

¹⁴⁵ Shih UNSC Resolution 1988 (2011), para. 3, për grupet dhe llojet e grupeve dhe sipërmarrjeve që asociohen me talebanët; UNSC Resolution 1989 (2011), S/RES/1989, paras. 4-5, për grupet dhe grupet e tjerë si dhe sipërmarrjet që asociohen me Al-Qaeda-n. Në vitin 2005, Rezoluta 1617, Rezoluta e KS-së e OKB-së tashmë ka mundësuar kriteret më të qarta se çfarë kupton termi i asociuar. Shiko gjithashtu Szewczyk, që vë në pikëpyetje nëse qëllimi i gjerë i të cilit duhet t’i shërbejë këshillit. Ai argumenton se këto probleme nuk do të ishin përkeqësuar thjesht përmes komunikimit më të qartë: B. M. J. Szewczyk, “Variable Multipolarity and U.N. Security Council Reform”, *Harvard International Law Journal* 53, 2012, at 488.

¹⁴⁶ Zyra e Avokatit u vendos sipas Rezolutës së KS-së të OKB-së 1904 (2009) dhe mandatit të tij sipas Rezolutës së KS-së të OKB-së 1989 (2011). Duke qenë se Avokati ka njohur se: “Vendimi i GJED-së që vjen në kulm të kritikës së vazhdueshme, akademiksht, politikisht apo të tjera, dhe që lidhet me mungesën e një procesi të drejtë dhe transparent, ka çuar drejtpërdrejt në miratimin e Rezolutës 1904 (2009) dhe vendosjen e Zyrës së Avokatit”. Shih: K. Prost, “Lecture at the Institute of Legal Research on the invitation of the Ministry of Foreign Affairs and the national autonomous University of Mexico”, 24 June 2011, at 4, available at: <[http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/pdfs/Mexico%20Presentation%20%2024%20June%202011%20\(English\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/pdfs/Mexico%20Presentation%20%2024%20June%202011%20(English).pdf)> (accessed 2 July 2013)

¹⁴⁷ Press release on Security Council Resolution 1904 (Press Release), 17 December 2009, available at: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9825.doc.htm>> (accessed 2 July 2013)

¹⁴⁸ Grupi përbëhet nga Belgjika, Kosta Rika, Danimarka, Gjermania, Finlanda, Lihtenshteni, Holanda, Norvegjia Suedia dhe Zvicra.

kësaj si të pasurit të procedurave “të qarta dhe të pastra për vendosjen e individëve dhe etnive në listën e sanksioneve dhe për heqjen e tyre si edhe për garantimin e përjashtimeve humanitare”. Grupi me të njëjtën mendje, për më tepër, i është referuar në mënyrë jo të drejtpërdrejtë kontributit të BE-së duke njohur gjithashtu se përmirësimet që përmban Rezoluta “përputhen me shqetësimet e vendeve të grupit dhe organizatave rajonale”¹⁴⁹. Në këtë fushë BE-ja dhe vendet anëtare të tij kanë qenë të afta të eksportojnë mekanizmat e shtetit të së drejtës në nivel global. Në raste individuale, zyra e Avokatit ka qenë mjaft e suksesshme për të mundësuar një lidhje më të mirë të sistemeve ligjore globale dhe rajonale. Ajo gjithashtu solli një vendim unik në kuadrin e BE-së brenda simbolikës së rastit *Kadi*, më 5 tetor 2013, në vijim të raportit të saj ekstensiv dhe pasi të jetë dorëzuar kërkesa për heqjen nga lista¹⁵⁰.

Ndërsa dinamikat e reja duhen mirëpritur, një sërë vërejtjesh janë të duhurat. Së pari, KS-ja e OKB-së ende nuk mundëson që aplikantët të kenë një mekanizëm mbikëqyrjeje të pavarur dhe as për një kompensim efikas¹⁵¹. Funksionimi i një Avokati, edhe pse kryesisht ndihmues në raste individuale, nuk mund të ngatërrohet me atë të një organi ligjor¹⁵². Procedura për rishikim

¹⁴⁹ Shih: Press release, UNSC, 6247th Meeting, “Security Council amends United Nations Al-Qaida/Taliban sanctions regime, authorizes appointment of ombudsperson to handle delisting issues”, SC/9825.

¹⁵⁰ UNSC Press Release, SC/10785, “Security Council Al-Qaida Sanctions Committee deletes entry of Yasin Abdullah Ezzedine Qadi from its list”, 5 October 2012. Vendimi i BE-së për të hequr Kadi nga lista erdhi një javë më pas. Shih: Commission Implementing Regulation (EU) No 933/2012 of 11 October 2012 amending for the 180th time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with the Al Qaida network, OJ L 278/11, 12 October 2012.

¹⁵¹ G. L. Willis, “Security Council targeted sanctions, due process and the 1267 Ombudsperson”, *Georgetown Journal of International Law* 42, 2011, 688.

¹⁵² Avokati e sheh në këtë mënyrë: “Sipas meje, procesi i dialogut dhe përgatitja e raportit siç veprojnë në praktikë sjellin një formë “rishikimi të pavarësisë” së regjimit 1267. Kjo është, pa dyshim, jo një vendim rishikimi i një Komiteti të Sigurisë së Këshillit të Sigurimit dhe prandaj veprimi do të konfliktonte drejtpërdrejt me kartën e OKB-së. Kjo procedurë është një rishikim informacioni kryesor për qëllime të një vendimi që duhet ende të merret nga Komiteti. Ajo mund të mos ketë konceptin tradicional të një rishikimi gjyqësor, por megjithatë përbën një formë rishikimi. Një palë e tretë e pavarur po shikon informacionin përkatës dhe po jep pikëpamje mbi të për vendimmarrësit”; Prost, *op. cit.*, n. 143 above, at 7.

nuk qartëson se cili standard rishikimi aplikon dhe as nuk i përgjigjet se ku duhet të qëndrojë kufiri i provës¹⁵³. Avokati, për më tepër, vepron në kontekstin politik të KS-së së OKB-së nën një mandat kryesisht të kufizuar. Vetëm vendimet e Komitetit 1267/1989 në regjimin e Al-Qaeda-s që janë ekzaminuar pa përfshirë ato që janë ndërmarrë në kuadër të regjimit taleban dhe as ato të ndërmarrë nga ndonjë komitet tjetër sanksionesh¹⁵⁴. Megjithatë, shtetet me mendje të njëjtë po shtyjnë për zgjerimin e funksioneve të mekanizmit të Avokatit edhe për komitetet e tjera të sanksioneve.

Pyetja që mbetet është se si këto dinamika në KS-në e OKB-së janë pritur në qarqet e BE-së. Nga ana tjetër, një rishikim i plotë i rregulloreve që zbatojnë rezolutat e OKB-së ende duket me vend. Për arsytet e theksuara më sipër, regjimi i sanksioneve mund të jetë ende në kundërshtim me rendin ligjor të BE-së¹⁵⁵. Veçanërisht, për aq sa nuk ka ndonjë kompensim efikas në nivel ndërkombëtar, gjykatat e BE-së kanë një rol kryesor për rishikimin gjyqësor të rasteve të individëve¹⁵⁶. Nga ana tjetër, argumentohet gjithashtu se zhvillimet e reja të regjimit të sanksioneve globale mund të kenë nxitur aplikimin e standardeve

¹⁵³ D. Hoerauf, "The United Nations Al-Qaida sanctions regime after U.N. Resolution 1989: Due process still overdue?", *Temp. Int'l & Comp. L.J.* 23, 2012, 214.

¹⁵⁴ Rezoluta e KS-së e OKB-së 1989 (2011), S/RES/1989, para. 21. Avokati nuk rishikon si rastet e individëve të cilët listohen sipas masave shtrënguese të marra kundër vendit të tyre. Do të ishte interesante të studioheshin ndryshimet në proceset përkatëse ndërmjet "luftës kundër terrorizmit dhe sanksioneve gjeografike". Shih për këtë kazuset e GJED-së për këtë subjekt dhe nivelin deri ku kjo e fundit pranon (ose jo) ndryshimet, për shembull rastet e *Fulmen and Mahmoudian* (2012, Iran), *Tay Za* (2012, Burma/Myanmar) and *Bamba* (2011, Ivory Coast).

¹⁵⁵ Powell, *op. cit.*, n. 141 above. But see Opinion of Advocate General Bot, 19 March 2013, *op. cit.*, n. 42 above.

¹⁵⁶ Shih: Para. 126, Gjykimin e Gjykatës së Përgjithshme, datë 30 shtator 2010 në Rastin T-85/09 Yassin Abdullah Kadi v Commission, në të cilën Gjykata vendosi se "në rrethana si ato të kësaj çështjeje detyra e saj është të sigurojë se (sipas asaj që u vendos në *Kadi*, paragrafët 326 dhe 327) në parim rishikimin e plotë të ligjshmërisë së rregullores së kontestuar në dritën e të drejtave themelore pa mundësuar rregulloren e ndonjë imuniteti nga drejtësia bazuar te fakti se kjo i jep efekt rezolutave të Këshillit të Sigurimit hartuar sipas Kapitullit VII të Kartës së OKB-së". As upheld in paras. 68 and 97 of the ECJ *Kadi II* Judgment of 18 July *op. cit.*, n. 45 above. See for further reading: P. Eeckhout "Fundamental rights and the interface between second and third pillar", in A. Dashwood and M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 126.

të rishikimit nga gjykatat e BE-së. Është e argumentuar se garantimi i procesit “ekstra”, i cili mundësohet nga Avokati, duhet të rezultojë në standarde më pak intensive të rishikimit¹⁵⁷. Siç thotë dhe *AG Bot*, Zyra e Avokatit “ka mundësuar që të ngrihet cilësia e listës. Do të ishte paradoks nëse gjykata do të dështonte për të konsideruar përmirësimet për të cilat ajo ka kontribuar në mënyrë të drejtpërdrejtë edhe pse Zyra e Avokatit nuk është një organ gjyqësor”¹⁵⁸. GJED-ja ka marrë dukshëm në vëmendje përmirësimet që i shtohen procedurave të listimit në gjykimin e *Kadi*-it. Në ndryshim nga Avokati i Përgjithshëm - megjithatë ai i konsideroi përpjekjet e bëra në nivel të OKB-së si të pamjaftueshme¹⁵⁹. Me fjalë të tjera, ndërsa GJED-ja mori parasysh ndryshime procedurale, ajo mbeti e mendimit se ato “nuk mundësojnë personat, emri i të cilëve është në listë [...] me garancitë për mbrojtje gjyqësore efikase”¹⁶⁰.

5. Konkluzione

BE-ja ka qenë një akt kryesor në spektrin e gjerë të aktiviteteve kundër terrorizmit të BE-së. Pavarësisht kompetencave të kufizuara që BE-ja ka në këtë fushë, ajo gradualisht po merr njohuritë e duhura për luftën kundër terrorizmit. Praktikrat janë përkthyer në veprime shumëpalëshe, duke ecur në dinamika interesante. Partnerët botërorë janë duke marrë në konsideratë zgjidhjet e propozuara nga BE-ja, disa herë duke pasur rezultate

¹⁵⁷ AP Bot thekson “Përmirësimet e procedurës brenda OK-së lejojnë veçanërisht për presupozimin se arsyet e cituara në mbështetje të listimit, janë evidencë e mjaftueshme. Gjyqësori i BE-së duhet që, për këtë arsye, të mos ndërmarrë ndonjë rishikim intensiv të justifikimit për listimin e bazës së evidencës dhe informacionit ku është bazuar komiteti i sanksioneve. Sipas tij, “presumimi i justifikimit” mund të rishikohet gjatë procedurës së implementimit brenda unionit gjatë së cilës personat e listuar mund të sjellin prova dhe informacione të reja. Opinion of AG Bot, *op. cit.*, n. 42 above, paras. 87-88.

¹⁵⁸ *Ibid.*, para. 83.

¹⁵⁹ Është interesante që të përcaktohen standardet e aplikuara për atë që përbën një thyerje të mbrojtjes gjyqësore efikase në BE. GJED-ja i referohet standardeve sipas Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në gjykimin e *Nada v. Switzerland judgment*, 12 September 2012 (No 10593/08, not yet published in the Reports of Judgments and Decisions), para. 211.

¹⁶⁰ ECJ *Kadi II Judgment* of 18 July 2013, *op. cit.*, n. 45 above, para. 133.

të suksesshme (koordinimi i arkitekturës së sistemit kundër terrorizmit të OKB-së) ose duke pasur pika pune për t'u ndjekur më pas (për shembull përcaktimi i terrorizmit). Në të gjitha rastet, edhe kur BE-ja nuk ka arritur (tërësisht) qëllimet e saj, është vendosur një ndërveprim ndërmjet BE-së dhe OKB-së dhe aktorëve përkatës. Diskutimet përfshijnë KS-në e OKB-së, Gjykatat e BE-së, përfaqësuesit e Unionit dhe delegacionet e tij, Sekretarin e Përgjithshëm të OKB-së dhe vendet anëtare. Ky kapitull tregoi se vullneti i BE-së për të kontribuar në luftën kundër terrorizmit është nxitur qartësisht nga debatet dhe praktikatat globale. Rezultatet e këtyre dinamikave, nga ana e tyre, kanë ndikuar në politikat e BE-së dhe në rikonceptimin e pozicioneve të përbashkëta.

Gjithashtu BE-ja ka arritur të udhëheqë si shembull dhe përmes dialogut. Së pari, kuadri i shembujve dhe eksperiencave të ndara është zhvilluar në aspektet strategjike të politikëbërjes kundër terrorizmit. Gjithashtu, *inputi* i BER-it është mirëpritur edhe në debatet ligjore. BE-ja ka qenë pararojë sepse ajo është përballur së brendshmi me çështje të cilat kanë dalë më vonë në nivelin global. Së dyti, në të gjitha aspektet e luftës globale kundër terrorizmit, BE-ja ka dislokuar mjetet e saj diplomatike. BE-ja ka ndërmarrë një prezencë të dukshme thuajse në të gjitha aktivitetet kundër terrorizmit të OKB-së, duke respektuar rregullat e pjesëmarrjes. Për një sërë politikash të BE-së, është gjetur zgjidhje edhe përmes pjesëmarrjes në iniciativa informale që organizoheshin jashtë kuadrit të OKB-së. Të dyja qasjet kërkojnë përpjekje të vazhdueshme koordinimi të brendshëm. Për të zgjeruar më tej pozicionin udhëheqës së BE-së në përballjen me terrorizmin, nevojitet koordinimin i veprimeve dhe vizioneve me vendet anëtare.

Foto DURO*Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Tiranë***ARSIMIMI DHE TRAJNIMI USHTARAK
NË FORCAT E ARMATOSURA SHQIPTARE****Abstrakt**

Sot, një numër gjithnjë e më i madh organizatash po shfaqin një interes ndaj materialit njerëzor, për rrjedhojë, edhe ndaj një procesi më kompleks edukimi. Materiali njerëzor është nga preokupimet parësore të çdo organizate në synimet për një aktivitet të suksesshëm. Përzgjedhja gjatë rekrutimit e më pas trajnimit, synojnë te personeli një “set” të caktuar cilësish (morale, profesionale), por edhe atë lloj lidhje interesash të përbashkëta me organizatën, që është e domosdoshme për sukses, gjë që nuk mund të arrihet pa një sistem kompleks edukimi.

Sistemi i edukimit në Forcat e Armatosura Shqiptare (FASH) ka ndikuar ndjeshëm në ritmin e reformave të mbrojtjes në dy dekadat e fundit. Në këtë artikull shtrohet nevoja për koncepte më të qarta në orientimin e të gjithë procesit të arsimimit e trajnimit të FASH-it në tërësi dhe në komponentët e tij, si: rekrutimi, efektiviteti i përgatitjes për mision, formimi civil, kontrolli nga brenda dhe nga jashtë sistemit, mbështetja financiare etj. Në artikull bëhen analiza të vështirësive, deri dështimeve të deritanishme të këtij sistemi. Gjithashtu, sillen argumente e nxirren konkluzione, së bashku me rekomandimet përkatëse, me qëllim sigurimin e efektit maksimal në përgatitjen e FASH-it për misionin e vet kushtetues.

Hyrje

Në raport me të shkuarën, fusha e sigurisë tashmë është zgjeruar ndjeshëm. Një spektër i gjerë kërcënimesh e rreziqesh të reja janë shfaqur, ndërsa Forcat e Armatosura janë të detyruara të mbajnë në konsideratë e të bashkëpunojnë me një numër

gjithnjë e më të madh aktorësh. Vetë spektri i misionëve për ushtarakun është zgjeruar ndjeshëm, duke rritur kërkesën për specialitete me natyrë të ndryshme nga ato tradicionale. Aktualisht specialisti i IT-it, inxhinieri, studiuesi i fushës së sociologjisë e psikologjisë, eksperti i komunikimit masiv e lidhjes me publikun dhe mediat, po bëhen po aq të kërkuar për FA-në, sa edhe luftëtari i mirëfilltë, në një kohë që prej këtij të fundit kërkohet gjithashtu që të zotërojë shprehi nga të gjitha fushat e mësipërme, të paktën në një minimum të caktuar.

Krijimi, më saktë, “formatimi” i ushtarakut të kohës, nëpërmjet një sistemi kompleks edukimi¹, është kthyer në një sfidë në vetvete. Për të, tashmë, janë ngritur e funksionojnë sisteme komplekse menaxhimi. Përgjithësisht ky sistem, i gjithë procesi për menaxhimin e personelit, emërtohet “Cikli jetësor i personelit”, me një numër fazash të tij². Në këtë artikull do të flitet kryesisht për sistemin e arsimimit dhe trajnimit ushtarak. Në përkufizimin e tyre sot ekzistojnë një mori definicionesh. Pa iu referuar ekskluzivisht një burimi të vetëm, por duke kombinuar thelbin e disa prej tyre, në vijim të materialit, *arsimimi ushtarak* është parë si një proces formimi që synon t’i mësojë individit parimet kryesore të të luftuarit, të zhvillojë tek ai shprehitë e zbatimit krijues të këtyre parimeve, si dhe të modeleve në lidhje me përballjen me skenarë të ndryshëm luftimi, së bashku me aftësi efektive të komunikimit. Ndërsa *trajnimi (ushtarak)* - si një proces që synon zhvillimin e aftësive praktike që lidhen me mjeshtërinë e përdorimit të teknikës dhe të të vepruarit konkretisht në teatrin e operacionit.

Pavarësisht nga kompleksiteti në rritje i misionëve, në esencë sistemi i arsimimit e trajnimit në Forcat e Armatosura reduktohet në dy probleme/sfida kryesore: a) realizimi i një *sistemi sa më efektiv formimi* për ushtarakun me qëllim suksesin në mision, b) *tërheqja e rekrutimi i individëve sa më cilësorë*, për t’iu nënshtruar procesit të edukimit, që do të thotë nisje e procesit nga një stad më i lartë, me mundësi më të mëdha për sukses. Në trajtimin vijues,

¹ “Edukim” përfshin më shumë se disa vlera morale. Ai konsiderohet si një proces arsimimi e trajnimi, për të ngulitur tek individi njohuri e standarde të posaçme.

² Në ushtri të ndryshme ka praktika të ndryshme. Përgjithësisht këto faza janë: Përcaktimi nevojave; Rekrutimi; Përgatitja (arsimim, stërvitje); Caktimi në detyra; Dislokimi (për mision); Mbështetja; Zhvillimi (avancimi); Shkëputja (pensionimi).

mbahen parasysh të gjitha kategoritë e FASH-it, por fokusi kryesor është vënë te korpusi i oficerëve, për vetë rolin e padiskutueshëm që kjo kategori ka në gjithë FASH-in.

I. FORMIMI I USHTARAKUT

Shtysat dhe hapat për një proces të ri formimi

Me zhvillimet demokratike që startuan në vendin tonë dy dekada më parë, edhe Forcat e Armatosura Shqiptare (FASH) ndërmorën reforma sasiore³ e cilësore, ndër to, adoptimi i një qasje të re në lidhje me rolin dhe misionin e FASH-it. Tashmë FASH-i po bëhej gjithnjë e më shumë pjesë e një familje të madhe euroatlantike sigurie. Objektivisht për to, rreziqet konvencionale u reduktuan ndjeshëm, ndërsa po shfaqeshin e janë aktualisht prezente, gjithnjë e më kërcënueshëm, rreziqe të natyrave të tjera (terrorizmi, emergjencat civile etj.) së bashku me detyrimin për të gjetur vendin e duhur në këtë kontekst, gjithnjë e më kompleks sigurie.

Ndryshimet nuk patën vetëm aspektin “nga brenda-jashtë”, por edhe anasjelltas, në kuptimin që vendet e hapësirës Euroatlantike luajtën një rol aktiv për të përshpejtuar reformat në fushën e sigurisë. Ndër të tjera, një rol të dukshëm pati ofrimi në masë i trajnimeve. Procesi pati një rritje graduale në sasi e cilësi, duke arritur një kulminacion në mesin e dekadës së shkuar (2004-2008) në prag të anëtarësimit të Shqipërisë në NATO. Ky kontribut i huaj, jo vetëm përgatiti (pa kosto financiare për Shqipërinë) një kontingjent të rëndësishëm ushtarakësh, por ndikoi edhe në reformimin e sistemit ushtarak shqiptar të arsimim-stërvitjes, së bashku me rrjedhojën e pashmangshme të një larmie qasjesh konceptuale, doktrimore e praktike të vendeve kontribuuese, njëfarë “mozaiku” që nuk mund të jetë në favor të një procesi homogjen e harmonik arsimimi e trajnimi në gjithë shtrirjen e tij. Gjithashtu, fakti që në periudha të caktuara, vende të ndryshme të NATO-s, morën në “patronazh”

³ Viti 1991 e gjeti FASH-in me një efektiv (të paktën në letër) prej mbi 60 mijë vetash. Brenda 5 vjetëve që vijuan, kjo shifër zbriti në rreth 35 mijë, ndërsa në 5 vitet e tjera në rreth 16 mijë. Sot FASH-i kanë një efektiv (përfshi edhe punonjësit civilë) prej diçka më pak se 11 mijë veta.

institucione të veçanta arsimore ushtarake, krahas përfitimeve, ndikoi në njëfarë inkoherece në praktikat e aplikuara. Në ndonjë rast pati ngurrim për të treguar që krahas zhvillimeve të reja, ekzistonte edhe një traditë shqiptare, e cila me gjithë politizimet e njohura, kishte njohur sukseset e veta. Pa diskutuar dobinë e një ndihme të tillë, tashmë është e nevojshme që gjithë ky produkt të homogjenizohet, të lidhet më mirë me natyrën e FASH-it (si një forcë e lehtë) dhe me misionet konkrete ndaj vendit e ndaj NATO-s.

Aspekti ligjor

Futja e arsimimit ushtarak dhe sanksionimi me ligj⁴, si një nga tre komponentët e detyrueshëm për avancim në gradë (krahas kohëqëndrimit në detyrë dhe shfaqjes në punë) ishte një arritje e rëndësishme, që siguroi lidhjen e qëndrueshme e të institucionalizuar të individit me edukimin. Në zbatim të këtij ligji⁵, çdo oficer apo nënoficer, pas një kohe të caktuar qëndrimi në një gradë, për të pasur të drejtën të marrë gradën pasardhëse, krahas një efektshmërie pune të mirë, të njohur e dokumentuar nga eprorët, duhet të ketë kryer një kurs të caktuar, të përcaktuar qartë në ligj.

Pavarësisht nga kjo, ky kuadër ligjor duhet të plotësohet me akte të tjera nënligjore, ku nëpërmjet standardeve të caktuara e rigoroze, si dhe mekanizmave kontrollues e korrektues, të garantohet, në maksimumin e mundshëm, përzgjedhja dhe inkurajimi i elementit më të përshtatshëm për të vijuar studet e tjera të arsimimit e trajnimit ushtarak. Kjo pasi po konstatohet një rendje pas këtij arsimimi, vetëm për hir të gradës, edhe prej personelit me prirje e lidhje të pamjaftueshme ndaj shkollimit, bile këta ia kanë dalë shpeshherë të ngushtojnë hapësirën për ushtarakë të tjerë më të prirë e më të aftë për të përballuar kërkesat në rritje jo vetëm në raport me arsimim-trajnimin, por edhe më gjerë, në raport me rolet, misionet dhe sfidat e reja të sigurisë për ushtarakun e shekullit XXI.

⁴ Ligji nr. 9171, datë 22.01.2004, "Për gradat dhe karrierën ushtarak në FARSH".

⁵ Shih nenet 15 deri 19 të ligjit në fjalë.

Aspekti organizativ

Vendimtare në aspektin organizativ ishin dy arritje të mëdha: a) kalimi i FASH-it në ushtri tërësisht profesioniste, në vitin 2010, dhe b) përcaktimi e konsolidimi i zinxhirit të shkollave ushtarake (gjatë gjysmës së parë të dekadës së kaluar) së bashku me fushën e përgjegjësisë të secilës prej tyre. Nëpërmjet profesionalizimit të FASH-it, u hodhën bazat për një forcë të armatosur më të motivuar e më të aftë, për t'iu nënshtruar një sistemi trajnimit të qëndrueshëm e afatgjatë, ndërsa konsolidimi i zinxhirit të shkollave ushtarake (sidomos me treshen Akademi Ushtarake-Shkollë e Trupës-Akademi e Mbrojtjes) dhe futja e tyre nën një komandë të vetme, hodhi bazat për një formim ushtarak e civil, sipas një progresioni logjik, me hallka të pashkëputura, që mbështesin më mirë e përgatisin kushtet për çdo nivel pasardhës.

Për fat të keq, arritja e dytë, konsolidimi i zinxhirit të shkollave ushtarake, pas disa eksperimentesh për rreth një dekadë, këtë vit duket se do t'iu nënshtrohet një ndryshimi tjetër, për të cilin nuk është publikuar ndonjë studim i thelluar me analizë arritjesh e dobësish, efekte në produktin e edukimit dhe efekte financiare, së bashku me rekomandimet përkatëse.

Filozofia formimit të ushtarakut

Në themel të kësaj filozofie qëndron çështja: “*Çfarë formimi duhet të ketë ushtaraku shqiptar për të përballuar e fituar mbi sfidat e kohës?*” Deri tani, kjo pyetje nuk ka marrë një përgjigje të qartë e koncize për t'iu përdorur nga dokumentet e tjerë zhvillues në formulimin e misionit, apo qëllimit të arsimimit e trajnimit ushtarak në FASH. “Strategjia e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore 2011-2015”⁶ është pa dyshim një zhvillim pozitiv në aspektin e përgjithshëm të menaxhimit të burimeve njerëzore në FASH, sikurse dhe në secilën nga fushat specifike të “ciklit jetësor të personelit”, pra edhe në atë të formimit ushtarak. Është ky dokument, i cili për nga vetë natyra dhe fokusi, ka

⁶ Kjo strategji u zyrtarizua me Urdhrin e Ministrit të Mbrojtjes, nr. 1778, datë 2.11.2011 dhe mund të gjendet në internet në link-un: http://www.mod.gov.al/images/pdf/strategjia_burimeve_njerezore_2011_2015.pdf

“legjitimitetin”, por edhe “përgjegjësinë” për t’i dhënë përgjigje parimore pyetjes së mësipërme. Megjithatë, parë më nga afër, konstatohet se edhe në këtë dokument, kjo përgjigje mungon. Këtu, referimi ndaj dokumenteve homologë të vendeve të tjera, ndihmon për të hedhur më shumë dritë mbi çështjen. FA-ja Britanike, në formimin e ushtarakëve të vet udhëhiqen nga filozofia: *“Operacionet ushtarake vijojnë të përfaqësojnë sfidat më ekstreme fizike e morale për njerëzit tanë... Ata (pra njerëzit tanë - F. D.) duhet të zhvillojnë aftësi për t’u përballur me kompleksitetet e operacioneve moderne, të kuptojnë rolet dhe detyrat e të tjerëve... në të gjitha nivelet. Ne na duhen individë fleksibël, krijues, të përgatitur të marrin vetë drejtimin, nëse paraqitet nevoja, duke marrë vendime të shpejta e të guximshme, duke bërë njëkohësisht vlerësimin e përfitimeve dhe rreziqeve. Ata duhet të presin e të mësojnë si të përballen me mediat gjatë aksioneve të tyre dhe gjithashtu të marrin mbi vete gjithë përgjegjësitë (përkatëse)”*⁷.

Dokumenti shqiptar në këtë aspekt (kapitulli 8) duket më shumë i fokusuar në anën administrative (llojet e kurseve e kohëzgjatja e tyre) në vend të aspektit konceptual në përgatitjen e ushtarakut shqiptar për t’u përballur me sfidat e kohës. Doktrina e Arsimimit dhe Stërviçjes në FASH⁸, është gjithashtu një kontribut i lavdërueshëm në vendosjen e bazave parimore dhe standardizimin e procesit të arsimim-trajnimin në tërësi. Pavarësisht nga kjo, ky dokument nuk ka mundur ta ezaurojë problemin në fjalë dhe as të influencojë, apo imponojë ndryshime në dokumente që kanë status më të lartë, që qëndrojnë më lart në hierarkinë doktrimore të FASH-it.

Një tjetër dokument, “Politika e arsimimit dhe trajnimin individual të personelit të FARSH-së”⁹, pritet të ketë një rol pozitiv në përsosjen e procesit të arsimimit e trajnimin në FASH. Megjithatë, hapësira që ky dokument i jep përshkrimin të kurseve të ndryshme për arsimimin e ushtarakëve, kohëzgjatjes së tyre etj., e devijon jo pak nga natyra e një “politike” të caktuar¹⁰, për

⁷ Armed Forces Overarching Personnel Strategy, British Ministry of Defense, London, 2003, f. 9. Në internet: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/3605EB3B-3CAE-4BE0-BFAA-7FCE1E7B4D8D/0/afops.pdf>.

⁸ Doktrina MP-3-4, miratuar me Urdhrin e Shefit të Shtabit të Përgjithshëm të FASH-it, nr. 292, datë 6.4.2009.

⁹ Ky dokument është miratuar me Urdhrin e Ministrit të Mbrojtjes Nr. 2253, datë 31.12.012.

¹⁰ Natyra e një politike, brenda kontekstit në fjalë (në dallim nga “politika e madhe” e shtetit apo partive politike) duhet kuptuar si “... një paraqitje e shkruar e pozicionit të organizatës për një çështje të veçantë.

një çështje të veçantë, siç është arsimimi e trajnimi individual, duke i dhënë kështu dokumentit tiparet e një udhëzuesi administrativ.

Parë nga kjo qasje, dokumenti “Politika e arsimimit... në FARSH” do të duhet të sjellë më qartë filozofinë e formimit të ushtarakut shqiptar, duke formuluar në mënyrë koncize, qëllimin e këtij procesi, pamjen që do të duhet të ketë produkti përfundimtar i tij, si dhe disa nga rrugët e format më kryesore, për të arritur te rezultati i dëshiruar. Kjo do të përbënte “thelbin”. Ajo mund të shoqërohet pastaj, me konsiderata (pa shumë detaje) në lidhje me rëndësinë e procesit të arsimimit e trajnimit, zinxhirin i kurseve etj.

Një filozofi e qartë në formimin e pjesëtarit të FASH-it do të mund të zgjidhë edhe debatin, ende në fillimet e tij, në lidhje me tiparet e ushtarakut të ardhshëm. Shtrëngimi për t’u përballuar me misione tepër të larmishme e të paparashikueshëm, nuk do të thotë domosdoshmërisht që ushtaraku i shekullit XXI të jetë një “mbinjeri” që pajiset e përdor njëkohësisht armatime nga më të ndryshmet. Përvojat më të mira kanë treguar se jo aq “superaftësia” apo “superpajisja”, por edukimi me shpirtin krijues, me fleksibilitetin dhe aftësinë imagjinative për ta vënë veten në pozitën e kundërshtarit e për të gjetur zgjidhje racionale, mund të garantojnë suksesin në mision.

Përveç sa më sipër, është e nevojshme të zgjidhet më mirë, në mënyrë principale, por edhe praktike, vendi që do të zërë përgatitja tradicionale, për misione “klasike”, për ndeshje “konvencionale”, në raport me misionet e reja. Në jo pak raste ka pasur shformime në favor të këtyre të fundit. Një trajtim i thelluar i këtij problemi e tejkalon kuadrin e këtij materiali, por ka rëndësi të kuptohet se fleksibiliteti që kërkojnë sfidat dhe misionet e reja të sigurisë, arrihet më mirë nga ushtaraku që zotëron bazat “klasike” të luftimit sesa nga një tjetër që i nënçmon ato, duke i konsideruar “jo relevante” për luftën moderne.

[...]Politikat drejtojnë vendimmarrjen kur problemi shfaqet... Ato ndihmojnë në mbylljen e boshllëkut midis principeve dhe rezultateve të dëshiruara. Një politikë e shkruar ndihmon konsistencën në reagime, sepse ofron një pikë referimi të përbashkët. Kjo shmang mosmarrëveshjet për shkak të opinioneve të ndryshme. Politika duhet të mbahet gjithnjë koncize dhe (disi) e përgjithshme për të mos asfiksuar kreativitetin e njerëzve. Politika shkruhet e rishkruhet sa herë që një situatë e re dhe e paparashikuar shfaqet”.
(shih më shumë te link-u: http://toolbox.tafe.vu.edu.au/tourism/reslib/05/05_writing_policies_and_procedures.html).

Jo pa lidhje me këtë debat është edhe fakti që në FASH po vijnë drejt zhdukjes disa specialitete të ngushta, por tepër të rëndësishme e të pazëvendësueshme për çdo forcë të armatosur, si specialist i kimisë, armatimit, logjistikës, transportit, xhenios, ndërlidhjes etj. Formimi i ushtarakut për këto specialitete, i marrë përsipër nga “Shkolla e Trupës”, mbetet ende një problem që ka nevojë për zgjidhje nga aspekti cilësor, por edhe sasior. Aktualisht për FASH-in, ndryshe nga më parë, është bërë e pamundur përgatitja “me forcat e veta” të gjithë larmisë së specialiteteve të nevojshme. Për këtë mund të gjendeshin hapësira të mëdha bashkëpunimi me shkollat civile. I organizuar më mirë, mbi baza partneriteti, ky bashkëpunim do të mundësonte sigurimin me kosto më të ulët dhe me standard më të lartë të specialiteteve (deri në nivel inxhinieri), si: IT, elektro-teknik, mekanik, kimist etj. Sigurisht kjo do të mund të arrihej edhe nëpërmjet bashkëpunimit me ushtri të tjera, anëtare ose jo në NATO, mbi bazë marrëveshjesh dy- e shumëpalëshe dhe planesh të koordinuara mirë, gjithnjë si të barabartë me to, duke përballuar të gjithë faturën financiare për këtë qëllim.

Komponenti civil dhe studimet e thelluara postuniversitare

Një tjetër dukuri ka nisur të bëhet gjithnjë e më dominante për Forcat e Armatosura, në gati të gjitha vendet e NATO-s, por jo vetëm - numri në rritje i ushtarakëve zotërues të diplomave civile, universitare e pasuniversitare. Kjo po vërehet jo vetëm në radhët e oficerëve, por edhe të nënoficerëve, bile edhe të ushtarëve profesionistë. Duke qenë se në një masë të madhe, në mos jo plotësisht, ato financohen nga buxhetet përkatëse të mbrojtjes, është e kuptueshme që një barrë e tillë për to është parë e nevojshme për arsye madhore. Ajo lidhet me nevojën e këtij “dimensioni civil”, bile të një formimi më solid, në shkencat bazë si matematika, informatika, kibernetika, sikurse në fusha të tjera si ato inxhinierike, menaxhimi, jurisprudenca etj. Ky trend ka një shpjegim të dyfishtë, nga njëra anë, dhe po bëhet i domosdoshëm për vetë kompleksitetin që po marrin misionet sot, nga ana tjetër; “dimensioni civil” është

edhe një ofertë e leverdishme për individin, me qëllim që ai t'u bashkohet Forcave të Armatosura, duke pasur njëkohësisht sigurinë për t'u integruar sërish në jetën civile pas shkëputjes prej tyre. Shqipëria nuk mund të bëjë përjashtim nga ky trend. Për këtë, një trajtim më i detajuar, bëhet në pjesën e dytë – “Rekrutimi”.

Për sa i përket punës kërkimore dhe kualifikimit në gradat shkencore të nivelit të dytë e të tretë, procesi në FASH, me gjithë disa rezultate, ka ecur jo pa kundërshti. Nga një anë këtu ka ndikuar njëfarë skepticizmi në lidhje me vlerën direkte për FASH-in të produkteve të këtij procesi. Nga ana tjetër, nga ana e individëve, nuk kanë munguar rastet e rendjes për tituj shkencorë, pavarësisht nivelit të punimeve për këto tituj. Në përgjithësi ky proces duhet të vihet mbi baza më të organizuara e të orientuara. Punimet në kuadrin e studimeve të thelluara të ciklit të dytë e të tretë, duhet të kenë vlerë për FASH-in (direkt apo indirekt), por procesi duhet parë edhe si ndihmë për individin për të rritur efektshmërinë në punë. Sigurisht puna kërkimore kërkon mbështetje - në radhë të parë financiare. Në buxhetet e mbrojtjes të vendeve të tjera të zhvilluara, rreth 2-3 % shpenzohet për “Kërkim dhe Zhvillim” (R&D). Këto janë fonde “puro” për këtë qëllim, pasi në fakt, për punën kërkimore kontribuojnë indirekt edhe një numër aktivitete të tjera. Në buxhetin tonë të mbrojtjes ky zë nuk ka ekzistuar, me argumentin se FASH-i nuk ka kapacitete për të kryer “R&D”. Natyrisht FASH-i nuk mund të kryejë kërkime në fushën e teknologjisë, të sistemeve të armëve etj., por mund të gjendeshin fusha të arsyeshme aplikimi të “R&D” (pra edhe të punimeve për gradën “Master” apo “Doktor”), të përballueshme e me leverdi direkte për FASH-in apo institucione të tjera të sigurisë në vend. Të tilla mund të ishin studimet në fushën e menaxhimit të burimeve të mbrojtjes, të modelimeve matematike/kompjuterike e simulimeve të ndryshme, të gjetjes së zgjidhjeve më optimale (nga aspekti kosto-përfitim) për një numër problemesh me të cilat përballlet sot FASH-i etj. Me fondet e alokuara për këtë qëllim mund të finançohej puna kërkimore e ushtarakëve në kuadrin studimeve të tyre të avancuara, duke zgjidhur njëkohësisht në rrugë ligjore të drejtat e pronësisë mbi punën intelektuale që do të rezultonte nga ky proces.

Kontrolli e vlerësimi

Të lidhura ngushtë me nivelin e arsimimit e trajnimit, në FASH janë, pa dyshim, edhe kontrolli dhe vlerësimi, të para këto “së brendshmi” dhe “së jashtmi”. Në rastin e parë duhet kuptuar kontrolli që ushtron vetë institucioni arsimor, ndërsa në të dytin, kontrolli i ushtruar nga jashtë i këtyre institucioneve, i realizuar prej niveleve më të larta, deri te Shtabi i Përgjithshëm e Ministria e Mbrojtjes.

Në lidhje me kontrollin “së brendshmi”, si një nga dukuritë më shqetësuese është konsideruar njëfarë “barazitizmi” në treguesit e paraqitjes së studentit, duke vlerësuar maksimalisht, jo rrallë pa meritë (me notë 9 ose 10) pothuajse të gjithë pjesëmarrësit¹¹. Është e kuptueshme që, krahas kultivimit të dembelizmit, një situatë e tillë rrafshon vlerat, me gjithë efektet negative që e shoqërojnë. Për daljen nga kjo situatë nuk mungojnë përvojat e vendeve të tjera, qofshin ato të natyrës “sistemike” apo teknike. Me efekt është rritja e numrit të testeve me shkrim, ndërsa vlerësimi/vlerësuesi i tyre distancohet nga individi, duke u centralizuar e automatizuar (kur ekzistojnë mundësitë). Fuqizimi i teknikave të simulimeve, gjithashtu do të mund të ndihmonin në rritjen e efektivitetit të të mësuarit dhe objektivitetit të vlerësimit në shkollat tona ushtarake.

Për sa i përket kontrollit dhe vlerësimit “së jashtmi”, procesi ka qenë më spontan dhe “i zbehtë”. Krahas dilemave për rrezikun e cenimit të “lirisë akademike”, këtu ka ndikuar edhe njëfarë mungese kompetence institucionale dhe profesionale për ushtrimin e këtij funksioni. Pa injoruar lirinë akademike, lidhshipi i lartë i FASH-it nuk mund të mos mbajë në vëmendje arsimimin e trajnimit në FASH. Në fund të fundit, është materiali njerëzor që arsimohet e trajnohet, kryesisht me fondet e buxhetit të mbrojtjes, për të garantuar realizimin e misionit kushtetues të njësisë, apo forcës ushtarake. Teknikalitetet e realizimit të vlerësimit “së jashtmi” janë të larmishme. Ato mund e duhet të zgjidhen në përshtatje me specifikat e FASH-it.

¹¹ Në lidhje me këtë dukuri shih artikullin “Sistemi i promovimit të personelit në FASH”, F. Duro, revista “Çështje europiane dhe të sigurisë”, Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim, Tiranë, nr. 25, f. 55, 2013.

Mbështetja financiare

Problemet e arsimimit dhe trajnimit në FASH kanë, pa dyshim, një kosto financiare, për të cilën, sikurse edhe në vende të tjera, konstatohet një tendencë rritjeje. Aplikimi nga FASH-i (që nga viti 2006) i metodologjisë së “Programimit Buxhetor Afatmesëm” (PBA), si dhe përfshirja e arsimimit e trajnimit në një program të vetëm, ndihmon për të konstatuar se për këtë aktivitet të rëndësishëm, për periudhën 2010-2013, është dedikuar rreth 5,9 % e buxhetit të mbrojtjes¹². Shifra më e ulët i takon vitit 2011 me 5,2 % dhe më e larta vitit 2013 me 6,6 % (e pritshme)¹³. Me informacionin në dispozicion, nuk mund të jepet një vlerësim kategorik nëse shifrat e mësipërme janë të kënaqshme dhe plotësojnë gjithë nevojat, aq më tepër që në vende të tjera, shpenzimet për arsimimin e trajnimin janë të agreguara me aktivitete të tjera, duke vështirësuar gjykimin për to⁽¹⁴⁾ e krahasimin me vendin tonë. Në këto kushte, thellimi i analizës dhe vlerësimit për këtë aspekt do të kërkonte ekspertizë më të specializuar. Megjithatë, edhe nëse nivelin e shpenzimeve prej 6 % të buxhetit të mbrojtjes, do ta konsideronim të mjaftueshëm për arsimimin e trajnimin, nuk mund të mos mbahet në konsideratë fakti që, për çdo korrektim buxheti, sidomos në rastet kur FASH-i ka qenë i angazhuar në emergjencë të ndryshme civile, brenda vendit, një pjesë e fondeve janë marrë nga ky zë i buxhetit (sidomos nga shpenzimet për trajnim e stërvitje)¹⁵.

Në vijim të argumentit “mbështetje financiare” për arsimimin dhe trajnimin individual, një fushë me interes mund

¹² Këtu bëjnë pjesë vetëm shpenzimet për arsimimin e trajnimin individual me të gjitha aktivitetet e nevojshme (përfshi ato për bazën materiale, laboratorët, infrastrukturën e nevojshme etj.). Trajnimi kolektiv zhvillohet në njësi, ndërsa kostoja për të, përfshihet në programe të tjera buxhetore.

¹³ Burimi: Ministria e Financave, Programi Buxhetor Afatmesëm, në internet: http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/pba_2011_2013_final_1789_1.pdf

¹⁴ Në Forcat e Armatosura Amerikane, shpenzimet për arsimimin janë bashkë me ato për kujdesin shëndetësor dhe shkojnë në rreth 14 % të buxhetit të mbrojtjes.

¹⁵ Ky fakt u konstatua nga Konferenca e 4-t e zhvilluar në Tiranë, me ekspertë të NATO-s, më datë 8-9 qershor 2011.

të ishte ajo e “marrëveshjeve *offset*”¹⁶. Deri sot, vendi ynë nuk ka aplikuar marrëveshje të tilla, të cilat krahas leverdisë së padiskutueshme për vendin në tërësi, do të ishin me interes edhe për FASH-in (për sektorë të caktuar të industrisë ushtarake, apo për investime në fushën e arsimimit e trajnimit).

Një qasje e tillë do të ishte me interes edhe për punën kërkimore-shkencore. Kështu, do të ishte me leverdi për zhvillimin e kapaciteteve tona, nëse p.sh., projekti i studimit¹⁷ për mbikëqyrjen e hapësirës ajrore shqiptare, i cili u mor përsipër nga një kontraktor i NATO-s, do të kishte edhe kushtin e përfshirjes në atë studim të disa prej ushtarakëve shqiptarë, specialistë të fushës. Në krahasim me kushtet e njohura për marrëveshjet “offset”, ky do të ishte një kusht lehtësisht i pranueshëm nga kontraktori.

II. REKRUTIMI

Në Forcat e Armatosura, individi i rekrutuar nuk mund të “punësohet” pa kaluar një proces rigoroz arsimimi e trajnimi. Është e kuptueshme që standardet e larta (fizike e intelektuale) të kontingjentit të rekrutuar, janë automatikisht avantazhe për efektivitetin e arsimim-trajnimit, por për këtë duhet që “oferta ushtarake” të paraqesë interes për individin cilësor. Shoqëria (parë si bashkësi individësh) sheh te Forcat e Armatosura një treg relativisht të madh pune. Në kushtet e vendit tonë, me një personel prej afërsisht 11 mijë veta (ku komponenti civil zë rreth 18 %, ndërsa oficerët rreth 20 %) FASH-i përbën mbi 12 % të administratës shtetërore, ndaj është e kuptueshme që përfaqëson

¹⁶ Në kuadrin e marrëdhënieve kontraktuale gjatë prokurimit të armatimeve dhe teknikës ushtarake, shumica e vendeve (anëtare ose jo në NATO) aplikojnë marrëveshje “offset” me kompanitë e armëve, sipas të cilave, këto të fundit, në rast kualifikimi si ofertë fituese, marrin përsipër gjetjen dhe sjelljen në vendin blerës, të kompanive të tjera për të investuar në fusha të ekonomisë apo aktiviteteve të vendit, që nuk kanë lidhje me sistemet ushtarake që po prokurohen. Vlera e investimeve të tilla, shpesh e kalon vlerën e armatimit të prokuruar (e fiksuar kjo në marrëveshjen bazë) dhe jo rrallë shkon midis 100 % e 200 % të vlerës së armatimit të blerë. Negociatat dhe kontraktimi në këtë rast udhëhiqet zakonisht nga Ministria e Ekonomisë e vendit blerës.

¹⁷ Projekti 2-vjeçar u financua nga buxheti ynë i mbrojtjes, u mor përsipër nga Agjencia e NATO-s për Komandim, Kontroll, Konsultime (NC3-A) dhe u finalizua në maj 2012.

një alternativë të rëndësishme punësimi, në secilën nga kategoritë, përfshi edhe atë të ushtarit profesionist.

Për individin, mundësia që ofrojnë Forcat e Armatosura, për t'u arsimuar me kosto relativisht të ulët ose pa kosto financiare - është një faktor me interes. Megjithatë, krahas tij dhe një numri stimulues të tjerë, vepron edhe një grup tjetër faktorësh, të cilët kanë efekt të kundërt. Kështu, krahas vështirësive dhe privacioneve të njohura që kërkon ky profesion, jo pak ngurrim shkakton fakti që ushtaraku detyrohet të shkëputet nga shërbimi aktiv në një moshë relativisht të re, me shanse të pakta, pas kësaj, për t'u integruar në jetën civile. Është e kuptueshme që në kushte të tilla, FASH-i nuk mund të jenë atraktive dhe të rekrutojnë elementin e dëshiruar për nga cilësia, pa oferta të reja, më tërheqëse, duke përfshirë edhe korpusin e njohurive të dhëna nëpërmjet një sistemi të rinovuar arsimimi e trajnimit, dobia e të cilit t'i garantojë individit avantazhe edhe pas shkëputjes nga Forcat e Armatosura, në përpjekjet e tij për t'u integruar në tregun civil të punës¹⁸.

Pjesëtari i FASH-it (kryesisht oficeri) mund të rekrutohet direkt me përfundimin e shkollës së mesme, të plotësojë formimin e tij ushtarak dhe pastaj, në mënyrë të rregulluar me ligj e në afat kohor të arsyeshëm, të realizojë edhe formimin e tij civil universitar (pse jo edhe pasuniversitar). Në një model tjetër, ky individ mund t'i bashkohet FASH-it pas diplomimit nga një universitet civil, duke vijuar më pas edukimin ushtarak.

Opsioni i parë ka sigurisht një kosto më të lartë. Kjo u provua në periudhën 2004-2010 me Universitetin Ushtarak

¹⁸ Vendet e tjera ofrojnë përvoja nga më të larmishmet për lidhjen e arsimimit ushtarak me atë civil. Në SHBA, prej dekadash, arsimi ushtarak mbështetet në shkollat tradicionale (si *West Point*), por edhe në departamente të veçanta të atashuara pranë universiteteve civile, të ashtuquajturat "Kurse të Trajnimit të Oficerit të Rezervës" (ROTC). Disa ROTC po konkurrojnë shkollat tradicionale ushtarake. Gjeneral Powell, ish-Shefi i Shtabeve të Bashkuara (më vonë ish-Sekretar Shteti i SHBA-së) është produkt i ROTC-së.

Slllovenia ofron gjithashtu shembuj interesantë. Në disa prej universiteteve civile të saj, janë ngritur dhe funksionojnë katedra të studimeve për mbrojtjen. Kështu p.sh., në Universitetin e Lubianës, në njërin prej departamenteve të Fakultetit të Shkencave Shoqërore është ngritur e funksionon edhe Katedra e Studimeve të Mbrojtjes, me 12 profesorë të përhershëm (kohë të plotë) dhe 9 profesorë të jashtëm. Detaje për këtë katedër mund të gjenden në internet: <http://www.fdv.uni-lj.si/English/Departments/Chairs.asp?id=7>

“Skënderbej”¹⁹. Opsioni i dytë ka kosto më të ulët, pasi individi aplikon për t’iu bashkuar FASH-it duke e zotëruar diplomën e universitetit civil, por në këtë rast, zor se mund të arrihet tërheqja e elementit më të mirë prej universiteteve civile.

Për një kohë të gjatë debati dhe eksperimentet janë bërë midis këtyre dy opsioneve, pa bërë përpjekje për njëfarë kompromisi, pra për një rrugë të mesme. Sipas saj, rekrutimi të bëhet në universitetet civile, le të themi në vitin e dytë të studimeve, për individë që dallojnë nga niveli, pas një kontrate, sipas së cilës, Ministria e Mbrojtjes merr përsipër financimin e pjesës së mbetur të studimeve, deri në diplomim, me kushtin që individi të shërbejë në FASH për një periudhë kohe, të përcaktuar në kontratë, le të themi për një minimum - 6 vite. Opsioni i parë ka kosto të lartë. Opsioni i dytë nuk garanton tërheqjen e individëve më të mirë. Opsioni i tretë qëndron ndërmjet dy të parëve, ka kosto të përbalueshme dhe gjykohet të sigurojë tërheqjen e individëve me nivel të kënaqshëm.

Aktualisht, rekrutimi për korpusin e oficerëve në FASH është ndërprerë prej disa vjetësh. Diskutimet e gjata nuk kanë qenë përfundimtare. Natyrisht situata është bërë më se emergjente, pasi po krijohet një boshllëk i cili me gjithë reduktimin e pritsëm prej rreth 30 % të personelit të FASH-it²⁰, vështirë të mos ketë efekte negative në funksionimin e tij. Në kushtet e një emergjence të tillë, të gjitha gjasat janë që do të aplikohet opsioni i dytë i rekrutimit të kandidatëve për oficerë të rinj në FASH. Me sa duket, në këtë zgjedhje, konsideratat ekonomike po bëhen përcaktuese. Megjithatë, siç u argumentua më lart, kjo rrugë për furnizimin e korpusit të oficerëve me kandidatë të rinj (të porsadiplomuar nga universitetet civile) zor se do të garantojë prurjet më cilësore.

Gjithë sa u trajtua këtu, ka të bëjë me ushtarakun (kryesisht oficerin) e trupës. Për sa u takon funksioneve dhe specialiteteve të ngushta e tepër specifike (mjek, jurist etj.), këto kontingente,

¹⁹ Universiteti Ushtarak “Skënderbej” u aktivizua në vitin 2004, me një kohë shtrirje studimesh universitare prej 4 vjetësh, në fillim për degën “Menaxhim biznesi” dhe më pas edhe për degën “Inxhinieri elektronike”. I projektuar për të plotësuar nevojat e FASH-it me kuadro të rinj oficerë, që do të thoshte jo më shumë se 150 studentë në vit, në kushtet e një kostoje relativisht të lartë, sidomos për laboratorë, u gjykua pa leverdi dhe praktikisht pushoi së ekzistuari

²⁰ Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes, miratuar me VKM nr. 269, datë 3. 4.2013, botim shqip, faqe 21.

tradicionalisht janë marrë nga universitetet civile. Ky proces duhet të vijojë si më parë, por edhe për këtë kategori, për të rekrutuar elementë sa më cilësorë, një nga mekanizmat do të ishte marrja në “patronazh” e financimi (i pjesshëm) i studimeve universitare.

Rekomandime

1. Arsimimi e trajnimi në FASH ka arritjet e veta, por sot ai ka nevojë të orientohet më mirë e të udhëhiqet nga një filozofi më e përpunuar, e cila të japë qartë qëllimin e edukimit në FASH, pamjen që do të duhet të ketë produkti i tij përfundimtar, si dhe disa nga rrugët e format më kryesore për t’u bërë më homogjen e më efektiv për arritjen e rezultatit të dëshiruar.
2. Reformimi i procesit të arsimimit dhe trajnimit në FASH, jo gjithnjë ka ardhur si rezultat i vlerësimeve të thella e me grupe ekspertësh. Në të ardhmen, ato duhet të aplikohen në mënyrë më sistematike, gjithnjë duke ruajtur masën dhe balancat e nevojshme, si dhe frekuencën kohore, për të mos e asfiksuar lirinë akademike. Ato duhet të vlerësojnë “së jashtëmi”, nivelin e formimit të ushtarakut në dy çështje kryesore: a) plotësimi me sukses i misionit të FASH-it, b) integrimi i ushtarakut me shoqërinë (gjatë shërbimit aktiv dhe pas liritimit).
3. Vlerësimi “së brendshmi”, duhet të ketë si kriter misionin e arsimim-trajnimit, por duke qenë brenda procesit e më frekuent, duhet të krijojë e përsosë matësa më të përshkallëzuar në kohë e kërkesa, duke synuar rritjen e objektivitetit dhe shmangien e influencave mbi vlerësuesit.
4. Sfidat dhe kërkesat e reja që po shtron koha për arsimin e trajnimin ushtarak, kërkojnë gjithashtu një qasje të re ndaj mbështetjes së tij financiare e materiale, por edhe nëpërmjet “outsourcing”, kontraktimeve me të tretët, për një pjesë specialitetesh.
5. “Mësimi në distancë”, aktualisht inekzistent në FASH, duhet të zërë më shumë vend, po ashtu edhe simulimet. Për këtë duhen objektiva të matshëm dhe sidomos njerëz të rinj në mendim e formim, për menaxhimin e tyre.
6. Progresi i dëshiruar në procesin e arsimimit dhe trajnimit në FASH nuk mund të arrihet pa një trupë pedagogjike në nivelin e kërkesave të kohës. Në konsolidimin e saj, gjatë përzgjedhjes,

duhet të mbahen parasysh, njëherazi, standardet intelektuale, rezultatet në arsimimin e vet, por edhe përvoja në trupa.

Sot burimi njerëzor po vlerësohet gjithnjë e më shumë si fusha ku ekzistojnë rezerva e potenciale, të cilat nëpërmjet një sistemi menaxhimi efikas, mund të “zgjohen” e shfrytëzohen me efekt të madh. Edukimi i tij, “formatimi” sipas nevojave e kërkesave, është një nga elementët më të rëndësishëm në këtë proces. Është kjo arsyeja që arsimimi dhe trajnimi në FASH, nuk mund të konsiderohet kurrë i përmbushur njëherë e përgjithmonë. Ai ka nevojë të rishikohet e rivlerësohet në mënyrë periodike, me qëllim ecjen me kohën dhe reflektimin ndaj sfidave të reja.

Bibliografi

1. Ligji nr. 9171, datë 22.1.2004, “Për gradat dhe karrierën ushtarake në FARSH”.
2. Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes, miratuar me VKM nr. 269, datë 3. 4.2013.
3. “Strategjia e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore 2011-2015” (hyrë në fuqi me Urdhrin e Ministrit të Mbrojtjes, nr. 1778, datë 02.11.2011. Në internet: http://www.mod.gov.al/images/pdf/strategjia_burimeve_njerezore_2011_2015.pdf).
4. Doktrina e Arsimimit dhe Stërviçjes në FASH (Doktrina MP-3-4, miratuar me Urdhrin e Shefit të Shtabit të Përgjithshëm të FASH-it, nr. 292, datë 6.4.2009).
5. “Politika e arsimimit dhe trajnimit individual të personelit të FARSH-it” (miratuar me Urdhrin e Ministrit të Mbrojtjes, nr. 2253, datë 31.12.012).
6. Programi Buxhetor Afatmesëm (programi buxhetor për arsimimin në FASH, 2011-2013) Ministria e Financave, në internet: http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/pba_2011_2013_final_1789_1.pdf
7. Armed Forces Overarching Personnel Strategy, British Ministry of Defense, London, 2003, faqe 9. Në internet: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/3605EB3B-3CAE-4BE0-BFAA-7FCE1E7B4D8D/0/afops.pdf>.
8. Writing policies, në internet: http://toolbox.tafe.vu.edu.au/tourism/reslib/05/05_writing_policies_and_procedures.html.

Nicoletta PIROZZI¹

KUADRI I BASHKIMIT EUROPIAN
PËR MENAXHIMIN E KRIZAVE
TË POST-LISBONËS: ADRESIMI I SFIDAVE
TË REJA TË SIGURISË NË SHEKULLIN E 21-TË

Abstrakt

A është modeli i BE-së për menaxhimin e krizave të post-Lisbonës modeli i duhur për t'u përballur me sfidat e sigurisë ndërkombëtare si në nivel strategjik ashtu edhe në atë operacional? Traktati i Lisbonës ka vendosur një sërë risish në fushën e menaxhimit të krizave të BE-së, të cilat kanë potencialin të rinovojnë rolin e BE-së në fushën e sigurisë si një vendosës normash (modeli i të qenit) dhe si një menaxhues operacional krizash (modeli i të bërit). Ky studim do të analizojë perspektivat që i paraqiten BE-së për t'u shndërruar në një aktor të besueshëm sigurie në shekullin e 21-të, duke u përqendruar te kapacitetet e saj, si: (1) për të përshtatur kuadrin konceptual të sistemit të saj të menaxhimit të krizave me skenën aktuale të sigurisë, dhe (2) për zbatimin e veprimeve efikase në terren. Veçanërisht, studimi merr në konsideratë zhvillimet kryesore në mjedisin e sigurisë globale, si: (1) lindja e sfidave të reja të sigurisë dhe politikës, (2) zhvillimi i konceptit të sigurisë, dhe (3) përhapja e aktorëve joshitetërorë në fushën e sigurisë.

Falët kyçe: Bashkimi European, menaxhimi i krizave, siguria njerëzore, përgjegjësia për t'u mbrojtur (R2P), OJQ-të.

¹ Nicoletta Pirozzi është studiuese me kohë të plotë në fushën e çështjeve europiane në Istituto Affari Internazionali (IAI) dhe mban titullin "Profesor i asociuar" pranë Universitetit "Roma Tre".

1. Konceptualizimi i kuadrit për menaxhimin e krizave të BE-së në erën e post-Lisbonës

Mjedisi i sigurisë, i cili doli në pah në erën e Pasluftës së Ftohtë, karakterizohet nga sfida komplekse të cilat shtrihen përtej kufijve shtetërorë, prej një sërë aktorësh shtetërorë të cilët veprojnë si ofrues të sigurisë dhe si krijues të rreziqeve, si edhe nga mënyra të reja bashkëpunimi ndërmjet rrjeteve të sigurisë. Bashkimi Europian (BE) gradualisht ka marrë një identitet sigurie në nivel global dhe ka formalizuar principet dhe funksionimin e tij përmes traktateve dhe dokumenteve strategjike. Njëkohësisht, BE-ja ka zhvilluar një sërë instrumentesh civilë për adresimin e sfidave të sigurisë të shekullit të 21-të dhe ka konfirmuar dëshirën e tij për të zgjeruar ndërhyrjet në skena krizash që janë të vendosura në vende më larg sesa fqinjët e afërt të tij. Që prej vitit 2003, BE-ja ka dislokuar 20 misione civile, 8 operacione ushtarake dhe një forcë vepruese civile-ushtarake².

Ky zhvillim nuk ka ndjekur një rrugë lineare dhe është konceptuar vetëm pjesërisht prej vetë BE-së. Procesi i ratifikimit të Traktatit të Lisbonës, i cili hyri në fuqi më 1 dhjetor të vitit 2009 dhe riorganizimi i brendshëm që e pasoi atë së bashku me nevojën për t'ju përgjigjur krizës më të madhe ekonomike dhe financiare me të cilën BE-ja është përballur ndonjëherë, çoi në

² BE-ja ka dislokuar misione civile në Ballkan (EUPM në Bosnjë Hercegovinë dhe EULEX-i në Kosovë, EUPAT dhe EUPOL PROXIMA në Republikën ish-Jugosllave të Maqedonisë), në Afrikë (EUPOL RD, EUPOL Kinshasa dhe EU SEC RD Kongo, në Republikën Demokratike të Kongos, EU SSR në Ginea Bisao, EUCAP SAHEL në Nigeri, EUCAP NESTOR në Bririn e Afrikës, EUAVSEC në Sudanin e Jugut dhe AUBAM në Libi), në Kaukazin e Jugut (EUJUST THEMIS dhe EUMM në Gjeorgji) në Lindjen e Mesme (EUPOL COPPS dhe EUBAM Rafah në territoret e pushtuar palestinezë, EUJUST LEX në Irak), në Azinë Juglindore (AMM në provincën indoneziane të ACEH), në Azinë Qendrore (EUPOL Afganistan) dhe në Europën Lindore (EUBAM Moldavi/Ukrainë). Operacionet ushtarake janë ndërmarrë nga BE-ja në Ballkan (EUFOR ALTHEA në Bosnjë Hercegovinë dhe CONCORDIA RIJM të dyja në bashkëpunim me NATO-n në kuadër të marrëveshjes Berlin Plus) dhe në Afrikë (EUFOR në Çad/Republikën e Afrikës Qendrore; ATERMIS dhe EUFOR në Republikën Demokratike të Kongos, EUTM në Somali dhe EUNAVFOR Atalanta në brigjet e Birit të Afrikës, dhe EUTM në Mali). Së fundmi është ndërmarrë një aksion civilo-ushtarak në Darfur në Sudan në mbështetje të Misionit të udhëhequr nga Unioni Afrika AMS II.

një ngërç gjatë zbatimit të politikës së sigurisë dhe mbrojtjes së BE-së gjatë pesë vjetëve të fundit. Pavarësisht kësaj, risia që u prezantua prej Traktatit të Lisbonës ka potencialin për të prodhuar dinamika të reja në fushën e menaxhimit të krizave dhe për të zbatuar identitetin e sigurisë të BE-së në të ardhmen. Gjithashtu, prezantimi në vitin 2012 i tre misioneve të rinj civilë (në rajonin e Sahelit, në Bririn e Afrikës dhe në shtetin e sapokrijuar të Sudanit të Jugut) dhe prezantimi gjatë vitit 2013 i një misioni ushtarak (EUTM Mali) dhe i një misioni civil (EUBAM Libi) janë tregues me peshë për aktivizmin e rinovuar të BE-së në kontekstin ndërkombëtar të sigurisë.

Shumica e studuesve të marrëdhënieve ndërkombëtare dhe të studimeve europiane kanë treguar një lloj ngurrimi për t'u pajtuar me rolin e BE-së në fushën e sigurisë dhe në nivelin ndërkombëtar. Literatura për identitetin ndërkombëtar dhe për rolin e BE-së ka një dimension të dyfishtë. Njëra anë e këtij dimensionit i përket “natyrës së pavarur të BE-së”, duke e përshkruar “atë që është” dhe dimensionit i dytë ka natyrë “procedural duke përshkruar mënyrën se si BE-ja sillet në politikat botërore³. Debatit tradicional për këto aspekte është monopolizuar nga përballja ndërmjet konceptualizimit kundërshtues të BE-së ose si *fuqi civile*, ose si *fuqi ushtarake*⁴. Këto qasje janë të dyja të orientuara drejt analizës së mjeteve dhe qëllimeve të BE-së në politikën e saj të jashtme dhe të sigurisë. E para përqendrohet te përdorimi i mjeteve civile të tundimit për arritjen e objektivave civile dhe e dyta thekson rëndësinë në rritje të efikasitetit dhe vetëmjaftueshmërisë së fuqisë ushtarake për të ushtruar ndikim në arenën ndërkombëtare.

Kjo kundërshti është tejkaluar pjesërisht përmes konceptit të *Europës si fuqi normative*, e cila i referohet proceseve të shpërndarjes së normave për interpretimin e rolit ndërkombëtar të BE-së -

³ Isabel Ferreira Nunes, “Civilian, Normative, and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses”, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 1 (February 2011), p. 2, emphasis in the original.

⁴ François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy problems before the European Community*, London and Basingstoke, Macmillan, 1973, p. 1-21; and Hedley Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 2 (December 1982), p.149-164.

sidomos duke pretenduar se fuqia e BE-së qëndron në aftësinë e saj për të përcaktuar atë që është “normale” në politikën botërore dhe që buron nga identiteti i saj i veçantë ndërkombëtar⁵. Kritikët e kësaj qasjeje theksojnë se sjellja e BE-së rezulton nga kombinimi i dinamikave normative dhe interesave strategjike, duke e vendosur këtë diku përgjatë *vazhdimësisë së konceptit të fuqisë civile-ushtarake*⁶. Kjo pjesë e letërsisë ka meritën që të ofrojë reflektime mbi rolin e BE-së dhe identitetin e saj në nivel ndërkombëtar, i cili duhet të na ndihmojë ne për të theksuar tiparet kryesore të ndërveprimit me mjedisin e sigurisë ndërkombëtare dhe ndikimin e këtij ndërveprimi në kuadrin për menaxhimin e krizave të BE-së. Megjithatë, qasjet përkatëse që u përmendën më sipër kanë tendencë që të përdorin një orientim ontologjik, i cili lejon për zhvillimin e konceptualizimeve të reja të identitetit evropian, por që nga ana tjetër janë më pak të dobishme për të shpjeguar “si rolet ekzistues përkthehen në veprime politike”⁷.

Ky studim përpiqet të shtrojë këtë qasje përshkruese duke përdorur një agjendë studimi të orientuar drejt empiricizmit. Studimi synon të tejkalojë dikotominë ndërmjet “identitetit të sigurisë” dhe “praktikave të sigurisë”, ndërmjet “të qenit” dhe “të vepruarit” të BE-së⁸. Për të bërë këtë, studimi përdor një koncept përfshirës të *rolit të BE-së në siguri*, i cili është i nevojshëm për të matur kapacitetin e BE-së jo vetëm për agregimin e preferencave dhe zgjedhjen e politikave për çështjet ndërkombëtare, por gjithashtu edhe për ndërmarrjen e tyre në lidhje me marrëdhëniet e saj me aktorë të tjerë shtetërorë dhe joshtetërorë në institucionet ndërkombëtare⁹.

⁵ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), p. 235-258, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.

⁶ Karen E. Smith, “The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?”, in *The International Spectator*, Vol. 35., No. 2 (April-June 2000), p. 11-28, <http://www.iai.it/pdf/articles/smith.pdf>; and Karen E. Smith, “The EU in the World: Future Research Agendas”, in *EFPU Working Papers*, No. 2008-1 (2008), <http://personal.lse.ac.uk/SMITHKE/EFPUworkingpaper2008-1.pdf>.

⁷ Isabel Ferreira Nunes, “Civilian, Normative, and Ethical Power Europe...”, cit., p. 20.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Christopher Hill, “European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model - or Flop?”, in Reinhardt Rummel (ed.), *The Evolution of an International Actor, Western Europe's New Assertiveness*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 31-55;

Sipas kësaj qasjeje, roli i BE-së, në siguri, nuk përputhet me identitetin e BE-së, por në vend të kësaj është rezultati i ndërveprimit ndërmjet identitetit të sigurisë së BE-së dhe mjedisit ndërkombëtar të sigurisë me sfidat dhe aktorët përkatës. Kjo është arsyeja përse roli i BE-së në siguri perceptohet herë pas here si në zhvillim e sipër, në vend që të interpretohet si një tipar i përzgjedhur në mënyrë racionale apo i parapërcaktuar, i cili buron nga momentumu politik i BE-së dhe nga zhvillimi i kontekstit ndërkombëtar të sigurisë. Bazuar te kjo hipotezë, është e mundur të deduktohet relevanca e një analize që artikullohet në dy drejtime kryesore: (a) qëllimet e tij për të lidhur identitetin e sigurisë së BE-së me një praktikë specifike të sigurisë dhe, më konkretisht, me kuadrin për menaxhimin e krizave të BE-së, dhe (b) ai vlerëson rolin e BE-së në siguri si një produkt të momentumit politik që prodhohet nga hyrja në fuqi e Traktatit të Lisbonës dhe nga mjedisi ndërkombëtar i sigurisë i shekullit të 21-të.

Në këtë perspektivë, seksionet e mëposhtme do të përpiqen të zgjerojnë analizën dhe rekomandimet lidhur me rolin e BE-së dhe kuadrin e saj për menaxhimin e krizave, duke u përqendruar te zhvillimi strategjik i saj dhe te zbatimi i tre zhvillimeve kryesore në mjedisin e sigurisë globale: (1) rritja e një sfide të re të sigurisë dhe politikës, (2) evoluimi i konceptit të sigurisë, (3) shtrirja e aktorëve joshitetorë në fushën e sigurisë.

2. Përballja me sfidat e reja të sigurisë dhe politikës

Në fazën e post-Lisbonës, BE-ja është përballur me një sërë sfidash të reja të sigurisë dhe politikës. Në vitin 2003, në Strategjinë Europiane të Sigurisë (SES)¹⁰, BE-ja identifikoi një

Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London and New York, Routledge, 1999; Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics*, Baptism by Fire, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001; Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2003; Christopher Hill and Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2011.

¹⁰ Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

sërë “sfidash globale” dhe “rreziqesh kryesore”. Këta të fundit përfshinin konfliktet, varfërinë dhe sëmundjet, konkurrencën për burimet natyrore (e cila do të rritet si rrjedhojë e ngrohjes globale) dhe varësinë për energji. Kjo e fundit nënkuptonte edhe përfshirjen e terrorizmit, përhapjen e armëve të shkatërrimit në masë (ASHM), konfliktet rajonale, dështimin e shteteve dhe krimin e organizuar. Raporti i vitit 2008 për zbatimin e SES-it¹¹, i shtoi listës së mësipërme edhe sigurinë kibernetike, edhe sigurinë energjetike, edhe ndryshimet klimatike si edhe piraterinë dhe armët e vogla.

Qasja e BE-së për t’u përballur me rreziqet e sigurisë, të tilla si: përhapja e armëve të shkatërrimit në masë, përhapja e armëve konvencionale, terrorizmi dhe krimi i organizuar, pasiguria energjetike dhe ndryshimet klimatike është zhvilluar në vazhdimësi të procesit përpara Lisbonës.

BE-ja, pa dyshim që ka bërë përpjekje për të përdorur mundësitë e ofruara nga Traktati i Lisbonës sidomos për sa i përket koordinimit ndërmjet institucioneve të BE-së dhe vendeve anëtare, si edhe duke mbledhur së bashku instrumente dhe mjete të ndryshme në kuadër të figurës së dyfishtë të Përfaqësuesit të Lartë (PL) për Çështjet e Jashtme dhe të Sigurisë dhe njëkohësisht zëvendës-presidentit të Komisionit Europian (ZP). Pavarësisht kësaj, përgjigjja ndaj këtyre sfidave ka mbetur kryesisht e bazuar te strategjitë e mëparshme, si:

- Mbështetja e përfshirjes universale në traktatet ndërkombëtare përkatëse (domethënë Traktati për Mospërhapjen, Traktati për Ndalimin e Testimeve Nukleare), në institucionet ndërkombëtare (domethënë në Agjencinë Ndërkombëtare të Energjisë Atomike) dhe në instrumentet (domethënë kontrolli ndaj eksporteve) si edhe për zbatimin e tyre të plotë dhe promovimin e përfshirjes së klauzolave për mospërhapjen në marrëveshjet me vendet e treta (për shembull në negociatat për ASHM-në dhe armët e vogla dhe të lehta

¹¹ Council of the European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World* (S/407/08), Brussels, 11 December 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf.

(AVL) që u zhvilluan në vitin 2011 me Armeninë, Australinë, Azerbajxhanin, Kanadanë, Gjeorgjinë dhe Malajzinë).

- Adresimin e rrezikut të terrorizmit në kuadër të OKB-së, duke u përqendruar veçanërisht te parandalimi, lufta kundër radikalizmit, rekrutimit dhe financimit, duke vendosur sanksione mbi organizatat terroriste, si *Al Qaeda* dhe *Talebanët*, dhe duke mbështetur vendet e treta në përpjekjet e tyre kundër terrorizmit përmes Instrumentit për Stabilitetin. Risia kryesore në këtë fushë është përfshirja e BE-së në përballjen me terrorizmin dhe krimin e organizuar në rajone si Briri i Afrikës dhe Sahel - si një pjesë thelbësore e kuadrit të saj strategjik, duke përfshirë zhvillimin dhe aspektet që lidhen me sigurinë.

- Ndërsa një komunikatë e vitit 2011 e Komisionit në lidhje me PL/ZP për sigurinë e furnizimit me energji dhe bashkëpunimin ndërkombëtar, përmbante një strategji të kuptueshme për shërbimet e jashtme të BE-së për energji dhe për të siguruar burimet energjetike, ku marrëdhëniet e jashtme të energjisë së BE-së vazhdojnë të karakterizohen nga koordinimi ndërmjet vendeve anëtare dhe nga një ndërvarësi e fortë kundrejt një numri të kufizuar partnerësh (me Rusinë në krye).

- Nxitja e negociatave ndërkombëtare për ndryshimet klimaterike në kuadrin e OKB-së, zhvillimi i dialogut politik me vendet e treta, ofrimi i asistencës financiare dhe bashkëpunimi për të lehtësuar zbatimin e veprimeve për klimën, zgjerimi i njohurive për rreziqet klimaterike dhe mundësimi i paralajmërimit në kohë dhe i masave parandaluese.

Ndërmjet rreziqeve të sigurisë që kanë prekur BE-në në periudhën e post-Lisbonës, trazirat në Lindjen e Mesme dhe Afrikën e Veriut kanë qenë, ndoshta, sfidat më të mëdha duke përfshirë revolucionet, konfliktet dhe/ose ndryshimet e regjimit me implikimet kryesore të sigurisë në nivel rajonal dhe te fqinjët e saj të afërt në vende si, për shembull: Libia, Tunizia dhe Egjipti. Afrika e Veriut do të kishte qenë rasti perfekt për të testuar institucionet e reja për menaxhimin e krizës dhe instrumentet e prezantuar nga Traktati i Lisbonës, duke qenë një zonë e cila konsiderohet si nën përgjegjësinë ekskluzive të BE-së si nga pikëpamja gjeografike ashtu edhe nga ajo strategjike. Këto konsiderata duhet të kenë ndikuar që BE-ja të ndërhyjë nëpërmjet mjeteve të saj të shtrira diplomatike dhe operacionale menjëherë

pas qetësimit të krizës dhe që ajo të mundësonte një kanal ndërmjetësimi ndërmjet qeverive dhe rebelëve. Roli kryesor duhet të ishte luajtur prej Shërbimit të Veprimit të Jashtëm të BE-së (SHVJ) në bashkëpunim me disa vende anëtare. Megjithatë, veprimet e ndërmarra nga BE-ja në këtë strukturë shfaqin jo vetëm një përdorim të kufizuar të dispozitave të Traktatit të Lisbonës, por edhe një vlerësim të përzier për sa iu përket rezultateve.

Qëndrimi i PL/ZP-së dështoi, që të artikulonte një mesazh politik të fortë në emër të BE-së, edhe pse shumica e deklaratave dhe deklarimeve të lëshuara gjatë vitit 2011 i përkisnin rajonit të Afrikës së Veriut¹². SHJVE-ja ishte ende në fazën e parë të zbatimit dhe vendet anëtare reagues në mënyrë të shpërndarë. Deklarata dënuese që u lëshua nga Presidenti i Këshillit Europian, Presidenti i Parlamentit Europian, Këshilli i Punëve të Jashtme, ishte kundërshtuese kundrejt ofertës së ministrit të Jashtëm të Francës Michelle Allio-Marrie ndaj presidentit Ben-Ali që ai të dërgonte policë speciale për t'u marrë me problemet që i shkaktonin demonstruesit dhe me deklaratat e kryeministrit italian Silvio Berlusconi dhe ministrit të Jashtëm Franco Frattini në mbështetje të presidentëve Mubarak dhe Gaddafi¹³. Institucionet e BE-së, të krijuara rishtazi, ende diktoheshin prej konsideratave ndërkombëtare si në rastin e Gjermanisë dhe Francës, ose nga mbizotërimi i partneritetit transatlantik (si në rastin e Mbretërisë së Bashkuar) ose një përzierje e të dy këtyre arsyeve (si në rastin e Italisë). Qasja e kujdesshme e institucioneve në Bruksel, e cila nuk operacionalizoi fuqitë e reja dhe kompetencat që buronin prej Traktatit të Lisbonës përgjatë protagonizmit të disa udhëheqësve kombëtarë, reduktoi aftësitë e BE-së për të vepruar si një menaxhues krizash i besueshëm.

¹² Deklaratat dhe deklarimet e lëshuara në vitin 2011 për Afrikën e Veriut përfaqësonin rreth 22 % të totalit prej 593 deklaratash. Kjo shifër përfshinte deklaratat e PL-së në emër të BE-së, deklarimet nga PL-ja dhe deklaratat lokale të BE-së. Shih *Annex III to the Annual report from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP - 2011* (14605/1/12 REV 1), Brussels, 9 October 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st14/st14605-re01.en12.pdf>.

¹³ Jolyon Howorth, "The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 3 (August 2011), p. 318.

Në nivel operacional u aktivizuan disa prej instrumenteve të rinj, krahas regjimeve të sanksioneve më tradicionale kundrejt vendeve që nuk bashkëpunojnë, si:

- Emërimin e një Përfaqësuesi Special të BE-së për Mesdheun e Jugut në korrik të vitit 2011, mandati i të cilit fokusohet te ndërtimi i demokracisë, rritja ekonomike dhe zhvillimi.
- Krijimi i Task Force (për shembull për Tunizinë dhe Egjiptin) duke sjellë së bashku institucionet e BE-së, vendet anëtare, institucionet financiare ndërkombëtare dhe sektorin privat për asistencën ndaj vendeve partnere që ata të çojnë përpara programet e tyre të reformave.
- Platforma për Krizën e Libisë, e cila u ndryshua 14 herë gjatë pikut të krizës, duke ndihmuar për të ndarë informacion dhe për të marrë vendime menaxhuese ndërmjet departamenteve të ndryshme të përfshira.
- Pesë misionet eksploruese të çuara në Libi nga SHJVE-ja, të cilat mundësuan informacion për të identifikuar prioritetet për mbështetje nga BE-ja.
- Zyra e BE-së që u hap prej SHJVE-së në Benghazi dhe në vijim në Tripoli, më pas filloi një sërë projektsh që synonin mbështetjen e tranzicionit demokratik.

Dega e PJMS-së, e cila do të duhej të ishte mobilizuar për të kontribuar për zbatimin e Rezolutës së Këshillit të Sigurimit të OKB-së 1970 dhe asaj 1973 për Libinë dhe për të siguruar, së paku, prezencën e BE-së në një nga skenat e krizave, u bllokua nga ndarjet ndërmjet vendeve anëtare dhe nga ngurrimi ideologjik i disave prej tyre për të ndërhyrë ushtarakisht. Vetëm më 22 maj të vitit 2013, Këshilli i BE-së i dha dritën jeshile zhvillimit të EUBAM-it (Libi), një mision civil i mandatuar për të mbështetur autoritetet libiane për të përmirësuar dhe zhvilluar sigurinë e kufijve të tyre¹⁴.

3. Ripërcaktimi i konceptit të sigurisë

Fundi i Luftës së Ftohtë është shoqëruar nga një rivlerësim i konceptit të sigurisë që shkon përtej termave konvencionalë *shtet-*

¹⁴ Council of the European Union, *Decision 2013/233/CFSP on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*, 22 May 2013, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:32013d0233:en:not>.

centrik dhe ushtarak të epokës bipolare. Mjedisi i sigurisë është i karakterizuar kryesisht nga rreziqet jonukleare dhe ndërshtetërore, të cilët dëmtojnë efikasitetin e formave tradicionale të bashkëpunimit dhe të instrumenteve politike. Si rrjedhojë, siguria duhet kuptuar në terma të gjerë, duke përfshirë zhvillimin ekonomik, drejtësinë sociale, mbrojtjen mjedisore, demokratizimin, çarmatimin dhe respektin për të drejtat e njeriut dhe shtetin e së drejtës.

Në qendër të këtij të menduari të ri për sigurinë, është ajo që u përkufizua prej Raportit për Zhvillimet Njerëzore të OKB-së të vitit 1994 si “siguria njerëzore”¹⁵. Siguria njerëzore është një koncept që karakterizohet nga paqartësia dhe përkufizimi i tij ende përbën thelbin e kundërshtive ndërmjet studiuesve dhe politikëbërësve¹⁶. Risia thelbësore e këtij koncepti ka qenë zhvendosja e fokusit nga siguria e shtetit drejt sigurisë së individit. Duke parë çdo individ, pavarësisht vendit apo rajonit ku ai banon, koncepti nxjerr në pah një qasje universale për sigurinë dhe i referohet një komuniteti njerëzor me shqetësime të përbashkëta në nivel global¹⁷. Ai ndërmerr një qasje shumëplanëshe dhe holistike për interpretimin e sigurisë, duke përkrahur nevojën që të sigurohet për individët jo vetëm “lirinë nga frika”, por edhe “lirinë nga dëshirat”, si edhe duke iu përmbajtur bindjes se problemet: nënzhvillimi, dhunimet e të drejtave të njeriut dhe pasiguria e qytetarëve në zonat konfliktuale janë të ndërlidhura ngushtësisht ndërmjet tyre. Nga perspektiva politike, siguria njerëzore ofron mundësinë për të vendosur shkaqet joushtarake të pasigurisë në agjendë si dhe shansin për pasjen e një kuadri politik bashkëpunues

¹⁵ UNDP, Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security, New York and Oxford, Oxford University Press, 1994, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>.

¹⁶ Përkrahësit e konceptit të sigurisë njerëzore kanë dy perceptime për sa i përket këtij koncepti: një qasje e ngushtë mbështetet nga fuqitë e mesme, si për shembull Kanadaja dhe Japonia, dhe përdoret nga Raporti i Sigurisë Njerëzore, i cili prodhohet rregullisht prej Projektit për Sigurinë Njerëzore (HRSP) në Vankuver (<http://www.hsrgroup.org>). Nga ana tjetër, ata të cilët i referohen përkufizimit të gjerë të këtij koncepti janë për shembull: Raportet për Zhvillimin e Burimeve Njerëzore të PNUD-it. Shih: Nikolaos Tzifakis, “Problematizing human security: a general/contextual conceptual approach”, in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 11, No. 4 (December 2011), p. 353-368.

¹⁷ Nikolaos Tzifakis “Problematizing human security...”, cit, p. 353.

ndërmjet aktorëve të ndryshëm (qeveritë, OJQ-të, organizatat ndërkombëtare, agjencitë ndërkombëtare dhe koalicionet), i cili shtrihet ndërmjet politikash të ndryshme, por të lidhura me njëri-tjetrin (zhvillimi, të drejtat e njeriut, zgjidhja e konfliktit etj.).

Edhe përpara Lisbonës, BE-ja ka modeluar tashmë SES-in sipas këtij koncepti të ri të sigurisë. Në vitin 2004, një grup për studimin e kapaciteteve të sigurisë të Europës, që udhëhiqej nga prof. Mary Kaldor, i cili propozoi një *Doktrinë të sigurisë njerëzore për Europën* duke argumentuar se për të zbatuar SES-in, BE-ja ka nevojë për të konfiguruar dhe përdorur forcat e saj ushtarake në mënyra të reja¹⁸. Doktrina përmbante një interpretim të ngushtë të konceptit të sigurisë njerëzore, duke u përqendruar te pasiguria fizike dhe te “liria nga frika”, e cila përmbante shtatë principe¹⁹. Kapacitetet e kërkuara për zbatimin e këtyre principeve në praktikë (një forcë që t’i përgjigjej sfidave të sigurisë njerëzore dhe një kuadër të ri ligjor). Në vitin 2006, presidenca finlandeze e BE-së i kërkoi grupit të studimit për të shikuar dhe për të çuar përpara agjendën e sigurisë njerëzore në BE. Raporti i Madridit i vitit 2007 propozoi kodifikimin e një “mënyre europiane për sigurinë”²⁰ dhe miratimin e sigurisë njerëzore si “një kuadër i ri veprimi për veprimet e politikës së jashtme të BE-së”²¹. Raporti për zbatimin e SES-it iu referua specifikisht sigurisë njerëzore duke theksuar se “duke hartuar një grup specifik instrumentesh”, BE-ja ka “punuar për të ndërtuar sigurinë njerëzore duke reduktuar varfërinë dhe pabarazinë, duke promovuar mirëqeverisjen dhe të drejtat e njeriut, duke ndihmuar zhvillimin dhe duke adresuar shkaqet kryesore të konfliktit dhe pabarazisë”²². Gjithashtu, Raporti theksoi nevojën për “të vazhduar zhvillimin e çështjeve të të drejtave të njeriut në të

¹⁸ Study Group on Europe’s Security Capabilities, A Human Security Doctrine for Europe, *The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*, 2004, <http://eprints.lse.ac.uk/40209>.

¹⁹ Këto principe janë përparësia e të Drejtave të Njeriut, autoriteti i qartë politik, multilateralizmi, një qasje nga poshtë lart, fokusi rajonal, përdorimi i instrumenteve ligjorë dhe përdorimi i duhur i forcës.

²⁰ Human Security Study Group, *A European Way of Security*, The Madrid Report of the Human Security, Study Group, 2007, <http://eprints.lse.ac.uk/40207>.

²¹ *Ibidem*, p. 7.

²² Council of the European Union, Report on the Implementation of the European Security Strategy, cit., p. 2.

gjithë aktivitetet [...] duke përfshirë edhe misionet e PEJS-së përmes një qasjeje të bazuar te njerëzit dhe në përputhje me konceptin e sigurisë njerëzore”, e cila ishte parakusht për pasjen e një BE-je më të aftë²³.

Konfirmimi i konceptit të sigurisë njerëzore u shoqërua nga një zhvendosje graduale nga konceptet klasike të sovranitetit dhe mosndërhyrjes drejt një të drejte më prizmatike për të ndërhyrë. Formulimi i doktrinës, përgjegjësia për t’u mbrojtur (*responsibility to protect R2P*) daton që në formulimin e saj të parë në vitin 2001 në raportin e Komisionit Ndërkombëtar për Ndërhyrjet dhe Sovranitetin Shtetëror (KNNSSH)²⁴, dhe u përcaktua në Samitin Botëror të OKB-së të vitit 2005, ku vendet anëtare u zotuan që të mbronin popullsitë nga gjenocidi, krimet e luftës, spastrimi etnik dhe krimet kundër njerëzimit²⁵. Që prej asaj kohe, R2 është përdorur në një sërë rezolutash të OKB-së miratuar nga Asambleja e Përgjithshme²⁶ dhe Këshilli i Sigurimit (për

²³ *Ibidem*, p. 10.

²⁴ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Ottawa, ICISS, December 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

²⁵ Shih: UN General Assembly, *Resolution on the 2005 World Summit Outcome (A/RES/60/1)*, 24 October 2005, <http://undocs.org/A/RES/60/1>. Në paragrafët 138-139 kryetarët e shteteve dhe qeverive ranë dakord për principet e mëposhtme: (1) çdo shtet, individualisht ka përgjegjësinë kryesore të mbrojtje popullore e tij nga gjenocidi, krimet e luftës, krimet kundër njerëzimit dhe spastrimit etnik, gjë e cila nënkupton edhe përgjegjësinë për parandalimin e këtyre krimeve; (2) Komuniteti Ndërkombëtar duhet të inkurajojë ose të ndihmojë shtetet gjatë ushtrimit të përgjegjësisë të tyre; (3) Komuniteti Ndërkombëtar ka përgjegjësinë të përdorë mjetet diplomatike, mjetet humanitare dhe mjetet e tjera paqësore për të ndihmuar në mbrojtjen e popullsisë, të cilat kërcënohen nga këto krime. Kur një shtet dështon dukshëm gjatë ushtrimit të përgjegjësisë të tij mbrojtëse dhe mjetet paqësore janë të padobishme, Komuniteti Ndërkombëtar duhet të ndërmarrë masa më të forta duke përfshirë përdorimin e përbashkët të forcës së autorizuar nga Këshilli i Sigurimit sipas kapitullit VII.

²⁶ UN General Assembly, *Resolution on the responsibility to protect (A/RES/63/308)*, 7 October 2009, <http://undocs.org/A/RES/63/308>.

²⁷ UN Security Council, *Resolution 1706 (2006) on reports of the Secretary-General on the Sudan (S/RES/1706/06)*, 31 August 2006, [http://undocs.org/S/RES/1706\(2006\)](http://undocs.org/S/RES/1706(2006)).

²⁸ UN Security Council, *Resolution 1769 (2007) on reports of the Secretary-General on the Sudan (S/RES/1769/07)*, 31 July 2007, [http://undocs.org/S/RES/1769\(2007\)](http://undocs.org/S/RES/1769(2007)).

²⁹ UN Security Council, *Resolution 1970 (2011) on peace and security in Africa (S/RES/1970/11)*, 26 February 2011, [http://undocs.org/S/RES/1970\(2011\)](http://undocs.org/S/RES/1970(2011)); and *Resolution 1973 (2011) on the situation in Libya (S/RES/1973/11)*, 17 March 2011, [http://undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](http://undocs.org/S/RES/1973(2011)).

Darfurin²⁷, Burmën²⁸, Libinë²⁹ dhe Bregun e Fildishtë³⁰), si edhe ka pasur një sërë debatesh dhe tre raporte të Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së për zbatimin e përgjegjësisë për të mbrojtur³¹ parandalimin e hershëm dhe vlerësimin e kapaciteteve³², si edhe rolin e marrëveshjeve rajonale dhe nënrajonale³³. Ndërsa është kontestuar nga një sërë fuqish në zhvillim si një formë e re e imperializmit perëndimor, R2P-ja ka grumbulluar mbështetje ndërmjet vendeve të Veriut Global³⁴. Unioni Afrikan ka përqaftuar doktrinën e R2P-së nëpërmjet aktit të tij konstitutiv të vitit 2000³⁵ si edhe përmes të ashtuquajturit Konsensusi i Ezuluinit miratuar në vitin 2005³⁶.

Qasja e BE-së ndaj sigurisë njerëzore njeh se “burimet kryesore të pasigurisë politike janë ose shtetet autoritare, të cilët shtypin qytetarët e tyre, ose kombinimi i grupeve të armatosura shtetërore dhe joshtetërore në kushtet e dështimit të shtetit”³⁷. Në raportin e saj për zbatimin e SES-it, BE-ja thekson gjithashtu se “qeveritë sovrane duhet të marrin përgjegjësi për pasojat e veprimeve të tyre dhe të mbajnë përgjegjësi të përbashkët për

³⁰ UN Security Council, Resolution 1975 (2011) on the situation in Côte d'Ivoire (S/RES/1975/11), 30 March 2011, [http://undocs.org/S/RES/1975\(2011\)](http://undocs.org/S/RES/1975(2011)).

³¹ UN Secretary General, Implementing the responsibility to protect (A/63/677), 12 January 2009, <http://undocs.org/A/63/677>.

³² UN Secretary General, Early warning, assessment and the responsibility to protect (A/64/864), 14 July 2010, <http://undocs.org/A/64/864>.

³³ UN Secretary General, The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect (A/65/877), 27 June 2011, <http://undocs.org/A/65/877>.

³⁴ Mónica Serrano, “The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus”, in *Global Responsibility to Protect*, Vol. 3, No. 4 (December 2011), p. 425-437, <http://dx.doi.org/10.1163/187598411X602017>.

³⁵ Neni 4 (h) i Aktit Konstitutiv, thekson se: “Është e drejta e Unionit të ndërhyjë në një vend anëtar në vijim të një vendimi të Asamblesë për t'u përballur me rrethana të pafavorshme, si krimet e luftës, gjenocidi dhe krimet kundër njerëzimit”. Shih: African Union, *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, 11 July 2000, http://www.africa-union.org/About_AU/Constitutive_Act.htm.

³⁶ African Union, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: the Ezulwini Consensus* (Ext/EX.CL/2 VII), Addis Ababa, 7-8 March 2005, http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/au_executive_council_ezulwini_consensus.pdf.

³⁷ Study Group on Europe's Security Capabilities, *A Human Security Doctrine for Europe*, cit., p. 7.

mbrojtjen e popullive nga gjenocidi, krimet e luftës, spastrimet etnike dhe krimet kundër njerëzimit³⁸. Gjithashtu, BE-ja ritheksoi vullnetin e saj për “të avancuar marrëveshjen e arritur në Samitin Botëror të OKB-së në vitin 2005, në mënyrë që ne të mbajmë përgjegjësi të përbashkëta për mbrojtjen e popullive nga gjenocidi, krimet e luftës, spastrimet etnike dhe krimet kundër njerëzimit³⁹. Njëkohësisht, një referencë e qartë të përgjegjësia për t’u mbrojtur ende, nuk është e pranishme në dokumentet kryesore strategjike të BE-së duke përfshirë edhe ato që lidhen me të drejtat e njeriut dhe parandalimin e konflikteve.

Task Forca e BE-së për Parandalimin e Krimeve Masive dhe Gjenocidit, e cila u formua në janar të vitit 2012, ka zhvilluar një studim të gjatë për pikat e dobëta dhe të forta të BE-së së post-Lisbonës për sa i përket zbatimit të doktrinës së R2P-së⁴⁰. Sipas Task Forcës, BE-ja vazhdon të adresojë situatat e konfliktit dhe të dhunimit të rëndë të të drejtave të njeriut përmes instrumenteve tradicionale afatgjata, si për shembull dispozitat e kushtëzueshmërisë në marrëveshjet e bashkëpunimit dhe ato të stabilizimit me vendet e tjera, përmes instrumentesh financiarë specifike, si për shembull: Instrumenti European për Demokracinë dhe të Drejtat e Njeriut (IEDNJ) dhe Instrumenti për Stabilitet (IS) ose përmes mjetesh diplomatike si: deklaratat, *démarches* dhe dialogë. Megjithatë, IEDNJ-ja është një instrument relativisht i vogël dhe IS-ja përdoret përgjithësisht për t’ju përgjigjur krizave afatshkurtra⁴¹. BE-ja zhvillon dialogë për të Drejtat e Njeriut me vende si Kina, Bjellorusia dhe Turkmenistani, por megjithatë, asaj ende i mungojnë kapacitetet e duhura ndërmjetësuese, siç është theksuar edhe së fundmi prej

³⁸ Council of the European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy*, cit., p. 2.

³⁹ *Ibidem*, p. 12.

⁴⁰ Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities and Genocide, *The EU and the Prevention of Mass Atrocities. An Assessment of Strengths and Weaknesses*, February 2013, <http://www.massatrocitiestaskforce.eu/Report.html>.

⁴¹ Buxheti për IEDNJ-në gjatë periudhës 2007-2013 ishte pothuajse 1,104 miliardë euro. Në vitin 2011, nga buxheti total prej 282 milionë eurosh i IS-së, 188 milionë euro u shpenzuan vetëm për situatat e krizës apo për situatat e mundshme të krizave, ndërkohë që vetëm 15 milionë euro u shpenzuan për ndërtimin e kapaciteteve për menaxhimin para dhe pas krizave. *Ibidem f. 57-58*.

Këshillit të BE-së. BE-ja gjithashtu përdor gjerësisht sanksionet e saj për të mbështetur strategjinë e saj për parandalimin dhe përgjigjen ndaj mizorive masive, si tregjet edhe nga masat e forta që ajo ka vendosur në përgjigje të përshkallëzimit të dhunës në Siri dhe nga fushata e saj për përditësimin e këtyre masave nga Këshilli i Sigurimit të OKB-së. Megjithatë, këto janë instrumente të vështira për t'u përdorur në kohën e duhur dhe efikasiteti i tyre është vënë gjerësisht në pikëpyetje.

Një zbatim efikas i doktrinës së R2P-së kërkon gjithashtu aftësinë për mbledhjen në kohën e duhur të njohurie efikase rreth situatës në vende apo rajone specifike, për të prodhuar vlerësime të sakta të rrezikut, për të mundësuar një komunikim të qartë me vendimmarrësit si edhe për të siguruar veprim të hershëm në përgjigje të përshkallëzimit të krizave. Gjatë fazës së post-Lisbonës, BE-ja mund të besonte tek ekspertiza e stafit të SHJVE-së, duke përfshirë edhe diplomatët kombëtarë si edhe rrjetin prej 141 delegacionesh të BE-së, të përfaqësuesit specialë për rajone të caktuar dhe të disa kapacitete të inteligjencës (për shembull Qendra Satelitore e BE-së, Qendra e Analizave të Inteligjencës e BE-së)⁴². Megjithatë, SHJVE-ja ende është në procesin e ndërtimit të ekspertizës së duhur, sidomos lidhur me delegacionet e saj, aksesit të burimeve informative është ende i kufizuar për shkak të kufizimeve të vendosura prej vendeve anëtare si edhe parashikimi i rreziqeve të sigurisë për periudha afatmesme dhe afatgjata mbetet i kufizuar. Veprimi i hershëm dëmtohet jo vetëm nga mungesa e dëshirës politike unanime si për shembull në rastin e Libisë, por gjithashtu nga kultura organizative embrionale e SHJVE-së ku identifikimi i shpejtë dhe parandalimi nga zyrat gjeografike dhe ekspertët në fushë për politikanët vendimmarrës është ende duke u zhvilluar⁴³. Për më tepër, diskutimet në Këshillin e Punëve të Jashtme dhe në Komitetin e Politikave dhe të Sigurisë mbeten ende të përqendruar te rastet e krizave aktuale apo të atyre imediate, duke neglizhuar shpesh problemet në zhvillim e sipër si në rastin e konfliktit në Mali⁴⁴.

⁴² *Ibidem*, f. 39-40.

⁴³ *Ibidem*, f. 44.

⁴⁴ *Ibidem*, f. 64-65.

Së fundmi, BE-ja pa dyshim që vuan nga mungesa e burimeve ushtarake autonome, të cilat mundësohen prej vendeve anëtare në baza vullnetare dhe që kanë komandën e përhershme në Bruksel. Njëkohësisht, duhet theksuar se BE-ja ka bërë shumë për sa i përket situatave postkonfliktuale për parandalimin e rilindjes së krizave dhe për përmirësimin e mirëqenies së popullatave vendase përmes veprimeve të saj civile, të cilat synojnë mbështetjen e reformave në sektorin e sigurisë (p.sh.: në Bosnjë Hercegovinë, në Republikën Demokratike të Kongos, në Guinea Bissau, në territoret e pushtuara palestineze), për të forcuar shtetin e së drejtës (në Republikën ish-Jugosllave të Maqedonisë, Kosovë dhe Irak), për mbrojtjen e refugjatëve (në Çad, Afrikën Qendrore) dhe për monitorimin e zbatimit të marrëveshjeve të paqes (në provincën Aceh të Indonezisë)⁴⁵.

4. Përfshirja e aktorëve joshitetërorë në fushën e sigurisë

BE-ja ka njohur gjithnjë e më shumë rolin e aktorëve joshitetërorë si palë kryesore “për të përballur me efikasitet problemet të cilat, në thelbin e tyre, kanë karakter social”⁴⁶. Si rrjedhojë, Unioni shpesh ka treguar vullnetin e tij për t’u bazuar tek ekspertiza dhe burimet e aktorëve joshitetërorë, si për shembull OJQ-të për menaxhimin e krizave. Kjo tendencë, e cila ka potencialin e nevojshëm për të ndryshuar qasjen dhe zbatimin e kuadrit të menaxhimit të krizave të BE-së, është konfirmuar dhe përforcuar edhe gjatë fazës së post-Lisbonës.

Bashkëpunimi ndërmjet BE-së dhe OJQ-ve është zhvilluar tradicionalisht në fushën e zhvillimit⁴⁷. Marrëveshja e Cotonou-t

⁴⁵ *Ibidem*, p. 63.

⁴⁶ Hans-Georg Ehrhart, “What model for CFSP?”, in *Chaillot Papers*, No. 55 (October 2002), p. 19, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/what-model-for-cfsp>.

⁴⁷ Partneriteti i parë zyrtar ndërmjet Komisionit Europian dhe OJQ-ve europiane u vendos në vitin 1976 me krijimin e një zëri të bashkëfinancuar për OJQ-të prej 2,5 milionësh ECU për të mbështetur projekte inovative, si përpjekja kundër apartheidit në Afrikën e Jugut apo promovimin e tregtisë së lirë. Në vitin 1999, prezantimi i IEDNJ-së shënoi një hap të rëndësishëm teksa fokusi i BE-së u zgjerua për të përfshirë edhe zhvillimin e demokracisë, sundimin e shtetit të së drejtës dhe respektimin e të drejtave të njeriut dhe lirive thelbësore.

ndërmjet Komisionit Europian dhe Vendeve të Afrikës, Karaibeve dhe Paqësorit (AKP), në vitin 2000 ishte dokumenti i parë ligjor detyrues, i cili njihte rolin kryesor të aktorëve joshtetërorë (duke iu referuar të gjitha strukturave shoqërore përveç qeverive) për pasjen e një qasjeje pjesëmarrëse për bashkëpunimin për zhvillim⁴⁸. Në vitin 2006, Konsensusi Europian për Zhvillim përfshiu organizatat e shoqërisë civile si aktorë me të drejta të plota në të gjitha fazat e procesit të zhvillimit⁴⁹. Ky evoluim është konfirmuar edhe në fazën e post-Lisbonës. *Agjenda për Ndryshim*, kuadri i ri i BE-së për bashkëpunimin për zhvillim, propozuar prej Komisionit Europian në tetor të vitit 2011, njeh nevojën për forcimin e lidhjeve ndërmjet BE-së dhe organizatave të shoqërisë civile, partnerëve shoqërorë dhe autoriteteve vendore përmes dialogut të rregullt dhe përmes përdorimit të praktikave më të mira. Ai gjithashtu advokon me të gjithë mbështetjen e BE-së për themelimin e një shoqërie civile të organizuar në nivel vendor, e cila të jetë e aftë që të veprojë si një mbikëqyrëse dhe partnere përgjatë dialogut me qeveritë kombëtare⁵⁰. Komisioni Europian gjithashtu po punon për të krijuar mjete të reja financiare në Kuadrin Shumëvjeçar Financiar 2014-2020, që synojnë operacionalizimin e partneritetit të BE-së me shoqërinë civile përmes fondeve gjeografike dhe përmes një programi të ri tematik për organizatat e shoqërisë civile dhe autoritetet vendore⁵¹.

Bashkëpunimi ndërmjet BE-së dhe organizatave joqeveritare në fushën specifike të sigurisë dhe mbrojtjes ka qenë më pak i rregullt

Shih: Valérie Vicky Miranda, "The Africa-EU Peace and Security Partnership and the Role of Civil Society", in Nicoletta Pirozzi (ed.), "Strengthening the Africa-EU Partnership on Peace and Security: How to Engage African Regional Organizations and Civil Society", in *IAI Research Papers*, No. 6 (October 2012), p. 55-92, <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=803>.

⁴⁸ Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 (2000/483/EC), <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:22000a1215%2801%29:en:not>.

⁴⁹ European Union, *The European Consensus* (2006/C 46/01), OJ C 46 24 February 2006, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:42006x0224%2801%29:en:not>.

⁵⁰ European Commission, *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, (COM(2011) 637 final), Brussels, 13 October 2011, p. 6, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52011dc0637:en:not>.

⁵¹ Valérie Vicky Miranda, "The Africa-EU Peace and Security Partnership and the Role of Civil Society", cit., p. 62.

dhe më pak i strukturuar. Megjithatë, Komisioni European ka qenë shumë aktiv për të arritur aktorët e shoqërisë civile në sektorët e parandalimit të konfliktit dhe ndërtimit të paqes. Drejtoria e Përgjithshme për Marrëdhëniet me Jashtë (RELEX) e Komisionit European themeloi Rrjetin e parë për Parandalimin e Konfliktive (RPK) të institucioneve europiane dhe OJQ-ve që prej viteve 1990. Kjo iniciativë u ndoq nga themelimin i Partneritetit për Parandalimin e Konfliktit (PPK) themeluar në vitin 2007 si edhe nga Iniciativa për Paralajmërimin e Hershëm dhe Ndërtimin e Paqes në vitin 2010. Iniciativa për Ndërtimin e Paqes është aktualisht kuadri kryesor për dialogun ndërmjet institucioneve të BE-së dhe OJQ-ve për çështjet që lidhen me sigurinë financohet përmes IS-së dhe synon të ndërtojë kapacitetet e organizatave përkatëse në situatat e parakrizave (si për shembull për zhvillimin e sistemeve të parandalimit të hershëm, për të mundësuar ndërmjetësimin dhe shërbimet negociuese dhe për të adresuar tensionet ndërkomunitare si edhe për të përmirësuar rimëkëmbjen postkonfliktuale dhe postkatastrofave natyrore.

Lidhur me menaxhimin e krizave, Këshilli i BE-së ka miratuar në vitin 2006 rekomandimet për zgjerimin e bashkëpunimit me OJQ-të dhe me organizatat e Shoqërisë Civile (OSHC)⁵². Që atëherë, Komiteti Politik dhe i Sigurisë dhe CIVICOM-i kanë themeluar një praktikë të fitimit të ekspertëve të terrenit nga OJQ-të kryesore europiane në takimet për shkëmbim informal pikëpamjesh në kuadër të përgatitjeve të koncepteve dhe dokumenteve politike të BE-së.

Megjithatë, pavarësisht njohjes prej BE-së të vlerave të kontributit potencial të OJQ-ve në identifikimin e hershëm dhe vlerësimin e situatave, sidomos lidhur me planifikimin strategjik dhe operacional të misioneve të PPMS-së, bashkëpunimi ende nuk ka arritur në nivelet e dëshirueshme⁵³. Vështirësia për të identifikuar ekspertizën përkatëse në lëmin e shoqërisë civile shoqërohet gjithashtu edhe

⁵² Council of the European Union, *Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention* (15741/06), Brussels, 23 November 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15741.en06.pdf>.

⁵³ Catriona Gourlay, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the framework of ESDP*, Helsinki, Civil Society Conflict Prevention Network (KATU), Crisis Management Initiative (CMI) and European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), 2006, p. 11, <http://www.katunet.fi/julkaisut/partners-apart-enhancing-cooperation-between-civil-society-and-eu-civiliancrisis>.

nga një mungesë e vazhdueshme e besimit nga ana e diplomatëve kombëtarë dhe zyrtarëve të BE-së të sektori joqeveritar, nga burimet e pakta të disponueshme dhe nga njohuritë e limituara të BE-së për proceset e menaxhimit të krizave të BE-së dhe nevojave të OJQ-ve. Shembuj të bashkëpunimit efikas, si Misioni i Monitorimit të Acehit (MMA) dislokuar nga BE-ja në provincën indoneziane të Acehit në vitin 2006, mbeten të rrallë. Në rastin e MMA-së, Iniciativa për Menaxhimin e Krizës Finlandeze (IMK) ka luajtur një rol aktiv në hartimin e koncepteve operacionale dhe planeve në nivel (PSC), përmes përfshirjes së një prej ekspertëve të tij në ekipin e Misionit Teknik për Vlerësimin (MTV). Për të përmirësuar situatën, SHSVE-ja ka prezantuar, së fundmi, një iniciativë për themelimin e një kuadri më të qëndrueshëm për misionet e PPMS-së. OJQ-të gjithashtu janë partnerë në zbatimin e projekteve të financuar nga Instrumenti për Politikën e Jashtme (IPJ). Sipas zyrtarëve të IPJ-së, nuk është e lehtë të gesh ekspertizë ndërmjet OJQ-ve europiane, pavarësisht disa përjashtimesh sikundër *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GTZ), dhe për këtë arsye ata detyrohen shpesh t'i drejtohen agjencive të OKB-së si për shembull PNUD-it⁵⁴.

Në nivel operacional, *Guida për hartimin e strukturave organizative të veçanta të misioneve të PPJS-së* përmend nevojën për misione civile të PPJS-së, të cilët të mund të bashkëpunojnë kur është e nevojshme me OJQ-të dhe shoqërinë civile në kontekstin e menaxhimit të krizave. Struktura e re e misionit, propozuar në këtë dokument, përfshin vendosjen e lidhjeve ndërmjet OJQ-ve dhe civilëve të misioneve të PPJS-së. Duke u përqendruar në praktikë dhe në terren, misioni i EULEX-it në Kosovë është një nga misionet më të avancuara të PPJS-së për sa i përket koordinimit me OJQ-të. Megjithatë, struktura e EULEX-it nuk përfshin ende një zyrtar lidhës përgjegjës për marrëdhëniet me OJQ-të. Pjesa kryesore e EULEX-it lidhur me shoqërinë civile mbetet e përqendruar te mundësimi i informacionit lidhur me mandatin dhe aktivitetin e misionit në vend që të përqendrohet te krijimi i okazioneve për dialog të sinqertë në të cilin OJQ-të kanë mundësi të ndajnë eksperiencat dhe ekspertizën e tyre⁵⁵. Si pasojë e kësaj,

⁵⁴ Intervistë me një zyrtar të IPJ-së, Bruksel, 25 prill 2012.

⁵⁵ Malin Palm, *Accountability and Effectiveness of CSDP Missions: The Role of Civil Society. The Cases of EULEX (Kosovo) and EUPOL COPPS (Palestinian Territories)*, Brussels, European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), June 2010, p. 12.

OJQ-të vendore vazhdojnë të ndihen pak të konsultuara për çështjet kryesore që lidhen me misionet dhe ankohen për mungesën e transparencës së tyre sidomos lidhur me aktivitetet ekzekutive të cilat perceptohen si pengesa kryesore për të përmirësuar llogaridhënien dhe përfshirjen me shoqërinë civile⁵⁶.

OJQ-të luajnë rol kryesor për ndërtimin e kapacitetit të BE-së për menaxhimin e krizave edhe përmes trajnimit të personelit dhe mundësimin të ekspertëve për të dislokuar pranë misioneve të PPJS-së. Shumica e trajnimit dhe rekrutimit është ende e organizuar në nivel të vendeve anëtare. Kjo situatë krijon çekuilibre dhe fragmentime për sa i përket nivelit të pjesëmarrjes së organizatave joqeveritare. Në shumicën e vendeve, me përjashtim të disa vendeve anëtare më të vogla, institucionet e pavarura të trajnimit ose OJQ-të japin shërbime trajnues. Në nivelin e BE-së, Kolegji European për Sigurinë dhe Mbrojtjen (*European Security and Defence College*) u themelua në vitin 2005 si një rrjet universitetesh ndërkombëtare, akademish, kolegësh dhe institutesh për të mundësuar arsim në nivelin strategjik të PPJS-së. Në fushën civile, iniciativa më e suksesshme është Iniciativa e Re Europiane për Trajnimin dhe Menaxhimin Civil të Krizave (ENTRI) një program për ndërtimin e kapaciteteve financuar nga Komisioni European që prej vitit 2011 dhe zbatuar nga 13 qendra kombëtare të trajnimit në Europë. Për sa i përket rekrutimit, vetëm pak vende anëtare aktualisht përfshijnë ekspertë joqeveritarë në kutikulat e tyre për dislokim civil ndërsa në shumicën e rasteve praktikat kombëtare të rekrutimit dështojnë për të arritur ekspertët përkatës të punësuar në sektorin privat, tek OJQ-të apo te sektorët akademikë⁵⁷.

5. “Modeli i të qenit” dhe “modeli i të bërit”: rinovimi i rolit të BE-së në sektorin e sigurisë

Reflektimi mbi zhvillimin e përgjigjes së BE-së për sfidat e reja dhe pritshmëritë në nivelin ndërkombëtar na lejojnë të theksojmë si tiparet e vendosura ashtu edhe elementët inovativë të fazës së post-Lisbonës.

⁵⁶ *Ibidem*, f. 14.

⁵⁷ Catriona Gourlay, *Partners apart...*, cit., p. 12.

Qasja e BE-së për identifikimin dhe përgjigjen ndaj krizave kryesore të sigurisë dhe stabilitetit ndërkombëtar (të cilat variojnë që nga përhapja e ASHM-ve dhe armëve konvencionale deri te terrorizmi dhe krimi i organizuar si edhe përfshijnë pasigurinë energjetike dhe ndryshimet klimatike) është zhvilluar në një vazhdimësi thelbësore me fazën e para-Lisbonës. Njëkohësisht, BE-ja është përballur me sfida të reja në Afrikën e Veriut dhe Lindjen e Mesme në vijim të demonstratave të Pranverës Arabe, të cilat nuk kanë sjellë rimendimin nga ana e saj të strategjive dhe veprimeve për menaxhimin e krizave. Zbatimi i një numri të kufizuar instrumentesh të rinj në nivel operacional nuk ka balancuar mungesën e vizionit të përbashkët politik dhe përpjekjet e koordinuara për t'u përballur me krizat në fokus dhe më konkretisht me krizat të cilat janë zhvilluar te vendet fqinje me të.

Duket se BE-ja e post-Lisbonës ia ka arritur pjesërisht që të internalizojë dhe operacionalizojë qasjen në zhvillim kundrejt sigurisë duke zbatuar konceptin e sigurisë njerëzore dhe doktrinën e R2P në sistemin për menaxhimin e krizave. Boshllëqet kryesore qëndrojnë në prevalencën e një të menduari reflektues në vend të atij parandalues në sektorët e shërbimeve informative, politikbërjes dhe planifikimit si edhe për sa i përket përkthimit të vështirë të parandalimit të hershëm në veprim të hershëm në kuadër të SHJVE-së. Gjithashtu, efikasiteti i veprimit të BE-së ndikohet nga mungesa e një interpretimi të përbashkët të aspekteve operacionale të R2P-së ndërmjet vendeve të tyre anëtare dhe aktorëve institucionalë, i cili shoqërohet me aftësinë e kufizuar për të ndërhyrë ushtarakisht në skenat e konfliktit për mbrojtjen e qytetarëve nga dhunimet e mëdha të drejtave të njeriut.

Bashkëpunimi me OJQ-të mund të konsiderohet si një rast testimi për analizën e përgjigjes së hartuar prej BE-së kundrejt përhapjes së bashkëpunimit me aktorët joshitetërorë në fushën e sigurisë. Ky bashkëpunimi nuk është karakterizuar nga një zhvendosje e madhe në fazën e post-Lisbonës. Njohja në rritje e vlerës së shtuar që mundësohet prej OJQ-ve në adresimin e konflikteve aktuale dhe krizave aktuale nuk është shoqëruar nga një ndryshim në vendimmarrjen dhe sjelljen e BE-së. Kontributi i parregullt i rrjeteve të mirëlidhura europiane për planifikimin dhe zbatimin e misioneve të PPMS-së nuk është shoqëruar nga një politikë e qartë për fuqizimin dhe përfshirjen e OJQ-ve në

sektorin e sigurisë dhe të mbrojtjes. Elementët kulturorë, si për shembull mungesa e vazhdueshme e besimit për grupimet kombëtare dhe europiane si edhe shqetësimet materiale (burimet e pakta financiare) janë shkaqet kryesore të mungesës së një kuadri të formalizuar bashkëpunimi në nivel BE-je.

BE-ja do të jetë e aftë të përballet me zhvillimin e mjediseve të sigurisë ndërkombëtare duke rikonfirmuar vlefshmërinë e rolit të saj në ndryshimin e kontekstit global si vendosës normash (modeli i të qenit) si edhe si një veprues për menaxhimin e krizave (modeli i të bërit).

Duke lëvizur sipas inovacioneve të prezantuara në Traktatin e Lisbonës, BE-ja duhet të marrë në konsideratë edhe grupin e politikave dhe instrumenteve që ka në dispozicion dhe duhet të zhvillojë *indicie* se si këto duhen projektuar në arenën ndërkombëtare (nga vendet fqinjë e deri në nivel botëror). Nga njëra anë, zhvillimi i konceptit të sigurisë përjashton përputhshmërinë e një përkufizimi të ngushtë të rolit ndërkombëtar të BE-së i parë përmes lenteve tradicionale të detyrave mbrojtëse dhe njëkohësisht kërkon përfshirjen e një game më të gjerë veprimesh të jashtme sikundër parashtrohet edhe në Traktatin e Lisbonës. Nga ana tjetër, roli i veçantë që po i kërkohet për t'u luajtur BE-së në vendet fqinje me të (sidomos në Mesdhe, në Lindjen e Mesme dhe në Sahel në Jug dhe në Ballkan dhe Kaukaz në Lindje) duhet të njihet pa neglizhuar implikimet ndërkombëtare të krizave lokale dhe rajonale në një botë thellësisht të globalizuar dhe tërësisht të ndërlidhur.

Zhvillimet e fundit në nivel global, duke përfshirë krizat ekonomike dhe financiare në vazhdim, daljen në pah të rreziqeve komplekse dhe jokonvencionale, përhapjen e aktorëve të sigurisë, mund të përbëjnë si pengesa ashtu edhe mundësi për BE-në. Tendenca kundrejt shpërndarjes së fuqisë në mjedisin aktual të sigurisë nuk mund të neglizhohet, por BE-ja duhet të interpretojë këtë më së shumti si një qasje inventive për krijimin e një sistemi shumë-nivelesh të qeverisjes sesa si një rrezik për rolin e tij. Një qasje e re për veprimin e jashtëm të BE-së duhet të përqendrohet te vlera e shtuar e modelit të Unionit dhe te bashkëpunimi me aktorët tradicionalë dhe aktorët që po dalin në pah së fundmi.

Aktorët rajonalë, joshitetërorë dhe ndërshtetërorë mund të jenë më të mirëvendosur dhe më të mirëpajisur sesa BE-ja për t'u përballur me konflikte të veçanta apo kriza specifike. Lloji dhe sasia e kërkesave operacionale që ekzistojnë në mjedisin

aktual të sigurisë ndërkombëtare kërkojnë delegimin e disa përgjegjësive tek aktorët e tjerë përkatës mundësisht përmes mbështetjes financiare dhe teknike. Bazuar tek eksperiencat e trendeve të së shkuarës, BE-ja duhet të shikojë veçanërisht tek OJQ-të për zbatimin e detyrave specifike (për shembull ndërmjetësim, monitorim, parandalim në kohë të hershme, mbledhje informacioni dhe analizë politikash). Nëse Traktati i Lisbonës nuk përbën një çast vendimtar për kuadrin e menaxhimit të krizave të BE-së si në terma pozitivë ashtu edhe në ato negativë ai përmban, pa dyshim, shumicën e elementëve të cilët kërkojnë një ofrues të sigurisë të shekullit të 21-të. Këta elementë duhet të kthehen në qasje të reja strategjike dhe të testohen në terren.

Bibliografi

Libra dhe artikuj

- Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London and New York, Routledge, 1999.
- Hedley Bull, "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 2 (December 1982), p. 149-164.
- François Duchêne, "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy problems before the European Community*, London and Basingstoke, Macmillan, 1973, p. 121.
- Hans-Georg Ehrhart, "What model for CFSP?", in *Chaillot Papers*, No. 55 (October 2002), <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/what-model-for-cfsp>.
- Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.
- Catriona Gourlay, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the framework of ESDP*, Helsinki, Civil Society Conflict Prevention Network (KATU), Crisis Management Initiative (CMI) and European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), 2006, <http://www.katunet.fi/julkaisut/partnersapart-enhancing-cooperation-between-civil-society-and-eu-civilian-crisis>.
- Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2003.

- Christopher Hill, "European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model - or Flop?", in Reinhardt Rummel (ed.), *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 31-55.
- Christopher Hill and Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Jolyon Howorth, "The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 3 (August 2011), p. 303-323.
- Human Security Report Project (HSRP), *Human Security Report, various years*, <http://www.hsrgroup.org>.
- Human Security Study Group, *A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group*, 2007, <http://eprints.lse.ac.uk/40207>.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Ottawa, ICISS, December 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.
- Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), p. 235-258, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Valérie Vicky Miranda, "The Africa-EU Peace and Security Partnership and the Role of Civil Society", in Nicoletta Pirozzi (ed.), "Strengthening the Africa-EU Partnership on Peace and Security: How to Engage African Regional Organizations and Civil Society", in *IAI Research Papers*, No. 6 (October 2012), p. 55-92, <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=803>.
- Isabel Ferreira Nunes, "Civilian, Normative, and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 1 (February 2011), p. 1-20.
- Malin Palm, *Accountability and Effectiveness of CSDP Missions: The Role of Civil Society, The Cases of EULEX (Kosovo) and EUPOL COPPS (Palestinian Territories)*, Brussels, European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), June 2010, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_CSDP_WG_Study_Accountability_and_Effectiveness_of_CSDP_Missions.pdf.
- Mónica Serrano, "The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus", in *Global Responsibility to Protect*, Vol. 3, No. 4 (December 2011), p. 425-437, <http://dx.doi.org/10.1163/187598411X602017>.

- Karen E. Smith, "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?", in *The International Spectator*, Vol. 35., No. 2 (April-June 2000), p. 11-28, <http://www.iai.it/pdf/articles/smith.pdf>.
- Karen E. Smith, "The EU in the World: Future Research Agendas", in *EFPU Working Papers*, No. 2008-1 (2008), <http://personal.lse.ac.uk/SMITHKE/EFPUworkingpaper2008-1.pdf>.
- Study Group on Europe's Security Capabilities, A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, 2004, <http://eprints.lse.ac.uk/40209>.
- Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities and Genocide, *The EU and the Prevention of Mass Atrocities, An Assessment of Strengths and Weaknesses*, February 2013, <http://www.massatrocitiestaskforce.eu/Report.html>.
- Nikolaos Tzifakis, "Problematizing human security: a general/contextual conceptual approach", In *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 11, No. 4 (December 2011), p. 353-368.

Dokumente zyrtare

- African Union, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: the Ezulwini Consensus* (Ext/EX.CL/2 VII), Addis Ababa, 7-8 March 2005, http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/au_executive_council_ezulwini_consensus.pdf.
- African Union, *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, 11 July 2000, http://www.africa-union.org/About_AU/Constitutive_Act.htm.
- Council of the European Union, *Annual report from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP - 2011* (14605/1/12 REV 1), Brussels, 9 October 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st14/st14605-re01.en12.pdf>.
- Council of the European Union, *Decision 2013/233/CFSP on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*, 22 May 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:32013d0233:en:not>.
- Council of the European Union, *Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention* (15741/06), Brussels, 23 November 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15741.en06.pdf>.
- Council of the European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing*

- World* (S/407/08), Brussels, 11 December 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf.
- Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- European Commission, *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, (COM(2011) 637 final), Brussels, 13 October 2011, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52011dc0637:en:not>.
- European Union, *The European Consensus* (2006/C 46/01), OJ C 46 24 February 2006, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:42006x0224%2801%29:en:not>.
- UN General Assembly, *Resolution on the 2005 World Summit Outcome* (A/RES/60/1), 24 October 2005, <http://undocs.org/A/RES/60/1>.
- UN General Assembly, *Resolution on the responsibility to protect* (A/RES/63/308), 7 October 2009, <http://undocs.org/A/RES/63/308>.
- UN Secretary General, *Early warning, assessment and the responsibility to protect* (A/64/864), 14 July 2010, <http://undocs.org/A/64/864>.
- UN Secretary General, *Implementing the responsibility to protect* (A/63/677), 12 January 2009, <http://undocs.org/A/63/677>.
- UN Secretary General, *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect* (A/65/877), 27 June 2011, <http://undocs.org/A/65/877>.
- UN Security Council, *Resolution 1706 (2006) on reports of the Secretary-General on the Sudan* (S/RES/1706/06), 31 August 2006, [http://undocs.org/S/RES/1706\(2006\)](http://undocs.org/S/RES/1706(2006)).
- UN Security Council, *Resolution 1769 (2007) on reports of the Secretary-General on the Sudan* (S/RES/1769/07), 31 July 2007, [http://undocs.org/S/RES/1769\(2007\)](http://undocs.org/S/RES/1769(2007)).
- UN Security Council, *Resolution 1970 (2011) on peace and security in Africa* (S/RES/1970/11), 26 February 2011, [http://undocs.org/S/RES/1970\(2011\)](http://undocs.org/S/RES/1970(2011)).
- UN Security Council, *Resolution 1973 (2011) on the situation in Libya* (S/RES/1973/11), 17 March 2011, [http://undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](http://undocs.org/S/RES/1973(2011)).
- UN Security Council, *Resolution 1975 (2011) on the situation in Côte d'Ivoire* (S/RES/1975/11), 30 March 2011, [http://undocs.org/S/RES/1975\(2011\)](http://undocs.org/S/RES/1975(2011)).
- UNDP, *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1994, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>.

Arjan DYRMISHI, Elira HRONI
and Egest GJOKUTAJ

WHISTLEBLOWERS PROTECTION IN
ALBANIA: AN ASSESSMENT OF THE
LEGISLATION AND PRACTICE

Whistleblowing has been increasingly recognized worldwide as an important tool to prevent and detect corruption and other malpractices. By disclosing wrongdoings whistleblowers can avert harm, protect human rights, help to save lives and safeguard the rule of law. On the other hand due to their disclosure whistleblowers are often exposed to different barriers including retaliation and dismissal from their job, different types of harassment and in some cases even to physical attacks.

Considering the importance of whistleblowing in fighting corruption and other types of misbehaviors and malpractices several international conventions emphasize the need for whistleblowing protection. Therefore, several countries have adopted whistleblowing legislation and the means for their protection.

In the Albanian context whistleblowing remains a rather new and recent phenomenon and the practice is unknown to the general public. Concerning the legal framework, there is no single legal act that comprises whistleblowing protection. Moreover, legal dispositions on whistleblowing are split into several sectoral laws. Even existing legal provisions lack clearness and consequently suffer from weak implementation. Likewise, there is poor institutional culture regarding disclosure of information and proper investigation of disclosures made by public officials. Consequently, there is little evidence of whistleblowing action, and little incidence regarding the usefulness of such practices in tackling misbehaviours and corrupt affairs in public institutions. Fragmented legislation and weak institutional culture is accompanied also by lack of assessments on the effectiveness of existing provisions on whistleblowing in Albania as well as on their adaptability within the wider legal and institutional context.

Considering the above-mentioned shortcomings, this paper assesses the Albanian legal framework, social environment attitudes

and practice of whistleblowing instrument within Albanian public institutions. Gathering and assessing reliable data and information on whistleblowing will help decision-makers, relevant stakeholders and the wide public to create a clear picture on the effectiveness of whistleblowing mechanisms in detecting and preventing corruption and other malpractices in public administration. Moreover, this study intends to raise awareness on the need for enforcing clear whistleblowing legislation as well as on the need to consolidate such practices as an efficient tool to strengthen good governance and rule of law within the Albanian context.

The paper is composed of four sections. The first section defines whistleblowing and emphasizes its role as an effective anti-corruption instrument. The second section includes a review of the current Albanian legislation that contains provisions relevant to whistleblowing. The third section discusses the practices of whistleblowing under the current legislation, challenges and problematic, social perceptions on the phenomena in Albania and public attitudes towards whistleblowing cases publicized in the media. Lastly, conclusions and recommendations and policy advice on the improvement and effective implementation of whistleblower mechanisms are presented.

Jan WOUTERS, Sanderijn DUQUET

THE UNITED NATIONS, THE EUROPEAN
UNION AND MULTILATERAL ACTION
AGAINST TERRORISM

The United Nations (UN) and the European Union (EU) have developed a partnership in fighting terrorism. Despite the different actors and issues involved, multilateral approaches have successfully been applied in both formal and informal settings. At the same time, the lasting central role of States in countering terrorism has been stressed at global and regional levels. This working paper critically reviews the organizations' strategies, legal and institutional frameworks developed and interactions taking place. Doing so,

the paper discusses the EU's use of its collective weight in the UN context and its commitment to the finding of multilateral solutions to the benefit of global debates and practices. The paper also identifies possible conceptual fractions in UN-EU counter terrorism cooperation. It thereto focuses on the dynamics in multilateral efforts to streamline counter-terrorism action, to define terrorism and to sanction terrorists and terrorist groups.

Foto DURO

MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN THE ALBANIAN ARMED FORCES

A growing number of organizations are expressing an increasing interest towards human resource, which makes these organizations inevitably interested for a more complex shaping process of education and training of their own personnel. "Human material" is today one of the most preoccupations of any organizations in their struggle for success. Selection during recruiting process and after that, education and training, jointly, aim at finding/achieving a certain "set of qualities" (moral and professional) but also the "glue" of common interests between the individuals and organization, which are prerequisites for success. To achieve and keep this it is needed a complex and vibrant education and training process.

The education and training process in the Albanian Armed Forces (AAF) has significantly influenced the way and paces of the defense reforms in the last two decades. The article focuses on the needs of clearer concepts in the way how the defense education and training in general and their main components in particular (recruitment, preparation for the constitutional mission, civil education, internal/external evaluation, financial support, etc) are to be planned and implemented in the future. Analyses in the article, related to the AAF education and training process, are done in relation with new security challenges posed by the new threats and the new and very complex tasks, which

the AAF have to deal with, now and in the near future. On the other hand, in conditions of an “all volunteer armed force” and the competition of the private sector, the AAF should find workable solutions in attracting (as much as possible) good quality recruits to fulfill its personnel needs.

In addition, some very important arguments and conclusions are being highlighted in the article, about some of the deficiencies (even failures) of the system so far, combined with recommendations in order to achieve the most possible effect in preparation of the AAF for their constitutional mission.

Nicoletta PIROZZI

THE EUROPEAN UNION'S CRISIS
MANAGEMENT AFTER LISBON:
ADDRESSING NEW SECURITY
CHALLENGES IN THE 21ST CENTURY

Is the EU's post-Lisbon crisis management model adequate to tackle current international security challenges at both the strategic and the operational levels? The Lisbon Treaty has introduced a number of innovations in the field of the EU's crisis management which have the potential to reinvigorate the Union's security actorness, both as a norm setter (model by being) and an operational crisis manager (model by doing). This paper will investigate the prospects for the EU to become a credible security actor in the 21st century in connection with its capacity to: (1) adapt the conceptual framework of its crisis management system to the current security scenario; and (2) implement effective action on the ground. In particular, this analysis will take into consideration three main developments in the global security environment: (1) the rise of new security-political challenges; (2) the evolution of the concept of security; and (3) the proliferation of non state actors in the field of security.

INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM
ÇËSHITJE TË SIGURISË - 26

Formati: 15.5 x 24 cm
Shtypur në Shtypshkronjën TOENA
Tel: + 355 4 240116
Tiranë, 2013