

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Çështje Europiane dhe të Sigurisë - 19

ÇËSHËTJE EUROPIANE DHE TË SIGURISË

EUROPEAN AND SECURITY AFFAIRS

Revistë katërmujore mbi sigurinë

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Bordi botues:

Prof. Dr. Rexhep Meidani (kryetar)

Prof. Asoc. Dr. Kristaq Xharo (anëtar)

Prof. Asoc. Dr. Arshi Çela (anëtar)

Dr. Eranda Gjomema (anëtar)

Elona Dhëmbo, Kandidate për Dr. (anëtar)

Redaktor përgjegjës:

Elira Hroni – MA

Ndihmuan në përgatitje:

Besiana Kuçi

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

PËRMBAJTJA

Louis Alexander Berg

Eksperienca e BE-së me Qeverisjen në Sektorin e Sigurisë	9
---	---

Dorina Ndreka

Perspektivat ligjore të Shqipërisë në politikat e sigurisë. Qasje ndaj NATO-s apo BE-së.	43
--	----

MA. Arjan Dymishi – Ekspert (IDN)

Vlerësimi i Strukturave Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare në Shqipëri	56
--	----

Mariola Qesaraku & Besnik Baka

Reforma e Sektorit të Sigurisë: Sfida dhe dështime që prej rënies së komunizmit	77
--	----

Francesco Mancini

Në kompani të mirë? Roli i biznesit në reformën e sektorit të sigurisë	88
---	----

DCAF Backgrounder

Politika e Sigurisë Kombëtare	117
-------------------------------------	-----

Abstracts	126
------------------------	-----

PARATHËNIE

Në përpjekje për të kontribuar në informimin e publikut mbi çështjet kryesore të politikave mbi reformat dhe performacën 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 debatuuese 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 mbi: *“Perspektivat e Reformave në Sektorin e Sigurisë në Shqipëri: Reforma dhe Sfida të Strukturave Rregullatore Ligjore dhe Kushtetuese”*.

Kjo fushë studimi duke u përqendruar te sfidat dhe problemet e reformave ligjore në sektorin e sigurisë në vend, sjell njëkohësisht një panoramë më të gjerë të perspektivës europiane në qeverisjen e sektorit të sigurisë apo të aktorëve të tjerë që kanë një impakt domethënës mbi këtë sektor.

Louis Alexander Berg*

EKSPERIENCA E BE-SË ME QEVERISJEN NË SEKTORIN E SIGURISË

Rreth raportit

Në vendet post-konfliktuale dhe në demokracitë në zhvillim, reforma e institucioneve të sektorit të sigurisë është thelbësore për një tranzicion të suksesshëm drejt stabilitetit politik dhe prosperitetit ekonomik. BE-ja ka një eksperiencë unike në forcimin e qeverisjes në sektorin e sigurisë dhe mund të shërbejë si partner për Shtetet e Bashkuara. Ky raport, analizon eksperiencën e BE-së në mbështetjen e transformimit të ministrive të brendshme për të nxjerrë mësim për programet e ndihmës dhe për të hartuar rekomandime për bashkëpunimin në të ardhmen. Raporti u përgatit si pjesë e programit kërkimor të Iniciativës mbi Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë (*Initiative on Security Sector Governance*) të Institutit për Paqen (*Institute for Peace*) të Shteteve të Bashkuara dhe u diskutua në një forum publik mbi “Rolin e BE-së në Reformën në Sektorin e Sigurisë (RSS)”, zhvilluar në 16 dhjetor 2010.

Përmbledhje

Ministritë e mbikëqyrjes civile janë kryesore për të patur përpjekje më të gjera për forcimin e performancës dhe reagimit të forcave të sigurisë dhe zbatimit të ligjit. Ministritë lehtësojnë koordinimin ndërmjet agjencive, mbajnë personelin përgjegjës kundrejt ligjeve dhe politikave, kryejnë funksione administrative,

* Louis Alexander Berg është një ish studiues i programit Jennings Radolph Peace të Institutit për Paqen (*Institute for Peace*) të Shteteve të Bashkuara si edhe Doktorant në Universitetin e Xhorxhtaunit (*Georgetown University*), ku ai po zhvillon studime mbi politikën e qeverisjes së sektorit të sigurisë në vendet post-konfliktuale. Ai ka shërbyer si këshilltar për shtetin ligjor në Zyrën për Demokraci dhe Qeverisje të Agjencisë Amerikane për Zhvillim Ndërkombëtar.

mbrojnë forcat e armatosura prej ndërhyrjeve politike dhe mundësojnë mbikëqyrjen civile me anë të mekanizmave të legjislacionit, atyre të shoqërisë civile si dhe nëpërmjet mekanizmash të tjerë. Dështimi për të mbështetur këto role mund të dëmtojë përpjekjet për forcimin e zbatimit të ligjit dhe për përmirësimin e sigurisë së qytetarëve në vendet e prekura nga konflikti ose destabiliteti.

- Bashkimi Evropian ka eksperiencë të gjatë në mbështetjen e ministrive mbikëqyrëse duke qenë se ka përgatitur njëzet e një ministri të brendshme për t'ju bashkuar BE-së. Komisioni Evropian ka asistuar ministrinë në zhvillimin e vendeve nëpër botë, ndërsa Këshilli i Bashkimit Evropian ka pozicionuar misionet civile për vendosjen e sigurisë dhe shtetit ligjor në mjedise krizash.

- Përpjekjet për të zhvilluar ligjet, procedurat dhe strukturat organizative të nevojshme për një mbikëqyrje efektive prej ministrive përballen me një sërë sfidash që variojnë nga burimet njerëzore të kufizuara e deri tek rezistenca politike dhe ajo organizative, sidomos lidhur me vendet që tranzitojnë nga situatat konfliktuale ose nga regjimet autoritare.

- Zgjerimi i BE-së mundësoi stimuj unikë për shtetet për tejkalimin e pengesave për transformimin e ministrive të tyre dhe për përmirësimin e qeverisjes në sektorin e sigurisë. Institucionet e BE-së kanë ndihmuar për transformimin e këtyre stimujve në ndryshime organizative duke ndihmuar vendet kandidatë që të përcaktojnë një strukturë dhe një vizion të qartë, duke vendosur ekspertë me eksperiencë nga vendet anëtare të BE-së dhe duke menaxhuar rezistencën nëpërmjet angazhimit politik të koordinuar në mbështetje të objektivave të përcaktuara qartësisht.

- Në vendet në krizë dhe ato në stabilizim, BE-ja është përballur me sfida edhe më të mëdha. Mungesa e një stimuli të jashtëm të fortë, kapaciteti i dobët dhe tensionet e ashpra politike kanë dëmtuar përpjekjet për ndihmë. BE-ja ka zgjeruar kapacitetet e saj për vendosjen e personelit të kualifikuar në këto mjedise dhe për rritjen e marrëdhënieve të shteteve anëtarë me vendet e prekura nga konfliktet për të ndihmuar këto të fundit që të kalojnë pengesat politike. Sërish, BE-ja shpesh ka pasur vështirësi për arritjen e koherencës së nevojshme ndërmjet vendeve anëtare dhe institucioneve të saj për mbështetjen e reformave të nxitura nga brenda vendit.

- Shtetet e Bashkuara mund të mësojnë nga sukseset dhe sfidat e BE-së duke i kushtuar vëmendje rolit që ministrinë mbikëqyrëse kanë lidhur me vendosjen në rajonet jashtë saj të forcave të sigurisë dhe atyre të zbatimit të ligjit. Për të ndërtuar kapacitetet e saj për forcimin e ministrive mbikëqyrëse dhe të

komponentëve të tjerë të qeverisjes së sektorit të sigurisë, Shtetet e Bashkuara duhet të rekrutojnë personel me aftësi më të gjera, të përmirësojnë koherencën ndërmjet agjencive të cilat japin ndihmë si edhe të forcojnë bashkëpunimin me vendet e BE-së dhe me vendet e tjera donatore. Me anë të bashkëpunimit në strukturat udhëheqëse dhe në terren, BE-ja dhe Shtetet e Bashkuara mund të plotësojnë pikat e forta të njëri-tjetrit dhe mund të ndërmarrin qasje të përbashkëta për forcimin e ndryshimit institucional në sektorin e sigurisë.

Hyrje

Ndërsa qeveria e ShBA-së ka zgjeruar përpjekjet e saj për të forcuar forcat e sigurisë dhe ato të zbatimit të ligjit në vendet e prekura nga konfliktet dhe destabiliteti, ajo është përballur me sfidat e të vepruarit në një prej sektorëve më të debatuar dhe më të ngarkuar politikisht. Përpjekjet për të mbështetur zhvillimin e forcave profesionale dhe të reagimit të shpejtë kanë hasur në mënyrë të pa evitueshme në rezistencën politike dhe atë organizative si fraksione konkurruese për kontrollin e forcave të sigurisë për të ruajtur pushtetin dhe sigurinë. Në qendër të këtyre përpjekjeve qëndrojnë ministritë e brendshme, të drejtësisë, të punëve të brendshme dhe të mbrojtjes të cilat menaxhojnë dhe mbikëqyrin forcat e sigurisë. Ministritë e dobëta dhe të politizuara mund të lehtësojnë ndarjet dhe konfliktet fraksionare ndërmjet forcave, të kufizojnë efikasitetin e tyre si dhe të dëmtojnë përpjekjet më të gjera për ndihmë. Nga ana tjetër, Ministritë e menaxhuara mirë mund të përmirësojnë reagimin e forcave të sigurisë dhe atyre të zbatimit të ligjit kundrejt qytetarëve duke patur funksione të politikëbërjes, koordinimit dhe llogaridhënies të cilat qeverisen nga procedura transparente dhe të përcaktuara qartësisht. Ministritë mbikëqyrëse efikase së bashku me mbikëqyrjen civile me anë të strukturave legjislative, shoqërinë civile, qeveritë vendore dhe institucionet e tjera janë blloqet kryesore të ndërtimit të përpjekjeve më të mëdha për të pasur forca sigurie të modernizuara, profesionale dhe me aftësi të shpejta reaguese. Duke qenë një pikë kryesore për qeverisjen dhe politikën, përpjekjet për forcimin e ministrive gjithashtu theksojnë disa prej sfidave kryesore për mundësimin e mbështetjes për sektorin e sigurisë.

Në kuadër të reformës në sektorin e sigurisë (RSS), qeveria e ShBA-së ka intensifikuar gjithnjë e më shumë përpjekjet e saj për të forcuar forcat e sigurisë dhe ato të zbatimit të ligjit. Këto

përpjekje krijojnë një qasje e cila koncepton sektorin e sigurisë si një njësi e integruar për t'u siguruar që forcat e sigurisë janë profesionale, me përgjegjshmëri të lartë dhe reagojnë shpejt kundrejt publikut të cilit ato synojnë t'i shërbejnë.¹ Kjo qasje e integruar, nënvizon një gamë të gjerë objektivash që nga përballimi me sfidat trans-nacionale të sigurisë e deri tek vendosja e shtetit ligjor, sigurisë dhe rendit në vendet e prekura prej konflikteve ose destabilitetit. Në qendër të këtij koncepti qëndron vëmendja kundrejt forcimit të institucioneve mbikëqyrëse duke përfshirë ministrinë, legjislativët dhe gjyqësorët ndërkohë që forcohet pjesëmarrja qytetare gjatë proceseve të llogaridhënies së forcave të sigurisë si dhe gjatë adresimit të lidhjeve përgjatë të gjithë zinxhirit të forcave të sigurisë në një vend të caktuar. Pavarësisht miratimit në rritje të një qasjeje të integruar, qeveria e ShBA-së i ka kushtuar pak vëmendje në praktikë mbështetjes së ministrive mbikëqyrëse për forcat e zbatimit të ligjit. Duke patur një forcë policie gjerësisht të decentralizuar, Shteteve të Bashkuara u mungon një agjenci kombëtare për mbikëqyrjen e niveleve të ndryshme të zbatimit të ligjit. Programet e asistencës kanë tendencë të fokusohen më së shumti tek ndërtimi i aftësive vepruese dhe kapaciteteve për forcat e sigurisë dhe ato të zbatimit të ligjit duke vendosur më pak theksin tek institucionet që menaxhojnë, koordinojnë dhe mbikëqyrin llogaridhënien e këtyre forcave.

Në anën tjetër të Atlantikut, BE-ja ka mbledhur eksperiencë të shumtë për forcimin e ministrive mbikëqyrëse. Komisioni Evropian ka ndihmuar ministrinë e njëzet e një vendeve për të plotësuar kriteret për anëtarësim në BE si edhe ka forcuar ministrinë në shumë vende në zhvillim nëpër botë. Këshilli Evropian ka furnizuar njëzet e dy misione në përgjigje të krizave të cilat përqendrohen tek forcimi i ligjit civil nëpërmjet Politikës së tij të Përbashkët të Mbrojtjes dhe Sigurisë (PJMS). Ky raport, eksploron sukseset dhe sfidat e BE-së për nxjerrjen e mësimave për mbështetjen e zhvillimit të ministrive mbikëqyrëse si një komponent i përpjekjeve më të gjera për forcimin e forcave të sigurisë dhe atyre të zbatimit të ligjit. Bazuar në vlerësimin e politikave, kapaciteteve dhe eksperiencave në një sërë vendesh, raporti identifikon kriteret e përbashkëta për zhvillimin e kapaciteteve të ministrive si edhe sfidat për të ndërmarrë këto

¹ U.S. Agency for International Development, U.S. Department of Defense, and U.S. Department of State, *Security Sector Reform, shkurt 2009*, http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/SSR_JS_Mar2009.pdf.

përpjekje në vendet të cilat janë në tranzicion nga një regjim autoritar, konflikt ose de-stabilitet. Përpjekjet për të zhvendosur përgjegjësitë, orientimin dhe kapacitetet e ministrive mbikëqyrëse në këto vende hasin drejtpërdrejtë në rezistencë të fortë politike dhe organizative çka pengon përpjekjet më të gjera për forcimin e sektorit të sigurisë. Eksperienca e zgjerimit të BE-së nxit të thelluarit mbi pyetjen se në ç'mënyrë ndihma e jashtme mund të kontribuojë për tejkalimin e këtyre sfidave. Disa strategji për këtë përfshijnë ndërtimin paraprak të konsensusit mbi strukturën dhe rolin e ministrisë, vendosjen personelit më të duhur dhe më të kualifikuar si dhe përballjen me rezistencën politike dhe atë organizative me anë të vendosjes së një kuadri të qartë dhe bashkëpunimit efektiv. Eksperienca e BE-së në mjediset në stabilizim dhe në ato post-konfliktuale hedh dritë mbi qasjet për tejkalimin e sfidave shtesë në këto mjedise. Raporti përmbillet duke nënvizuar hapat që duhet të ndërmerren qeveria e ShBA-së për të përmirësuar kapacitetet e saj dhe për të zgjeruar bashkëpunimin me BE-në dhe donatorët e tjerë drejt një mbështetjeje më efikase për qeverisjen e sektorit të sigurisë.

Roli Thelbësor i Ministrisë Mbikëqyrëse

Ministritë mbikëqyrëse luajnë një rol kryesor në funksionimin e policisë, rojeve kufitare, agjencive të përgjigjes ndaj emergjencave dhe të forcave të tjera të sigurisë dhe zbatimit të ligjit. Funksionet e tyre përfshijnë hartimin e politikave dhe buxheteve, koordinimin e politikave dhe strategjive ndërmjet agjencive, emërimin e personelit, operacionet e inspektimit dhe ato auditive si edhe menaxhimin e proceseve administrative. Një ministri e vetme nuk mund të sigurojë efikasitetin ose reagimin e forcave të sigurisë pa forma të tjera të mbikëqyrjes legjislative, gjyqësore dhe civile. Megjithatë, për shkak të pozicionit të saj në qendër të lidhjeve ndërmjet forcave dhe institucioneve të sigurisë, një ministri mbikëqyrëse efikase mund të jetë thelbësore për thellimin e përpjekjeve për forcimin e sektorit të sigurisë. Edhe pse ministritë variojnë për sa i përket përgjegjësi dhe strukturave të tyre, shumica e vendeve kanë një ministri në nivel kombëtar me funksione politikëbërëse dhe mbikëqyrëse për forcat e sigurisë së brendshme dhe ato të zbatimit të ligjit. Termi “ministri e brendshme” përdoret në këtë raport për t’ju referuar ç’do ministrie e cila u shërben këtyre funksioneve. Dështimi për t’i kushtuar vëmendje të mjaftueshme forcimit të këtyre

funksioneve mund të dëmtojë përpjekjet më të gjera për ndihmë që synojnë një gamë të gjerë objektivash që nga përballja me krimin trans-nacional dhe terrorizmin e deri tek vendosja e sigurisë dhe shtetit të së drejtës pas konflikteve dhe krijimi i kushteve për zhvillim ekonomik.

Rëndësia e ministrive efikase vihet më në pah kur flitet për rreziqet e profilit të lartë të sigurisë si terrorizmi, krimi i organizuar, trafikimi dhe migrimi, të cilat kërkojnë bashkëpunim ndërmjet një sërë aktorësh shtetërorë dhe ndër-shtetërorë. Duke vendosur politikat, përcaktuar strategjitë dhe caktuar burimet ndërmjet agjencive dhe forcave, një ministri e brendshme që funksionon mirë mund të ndihmojë për të siguruar një përgjigje të koordinuar kundrejt këtyre rreziqeve komplekse si dhe të lehtësojë bashkëpunimin me shtetet e tjera. Ministrinë e brendshme shpesh menaxhojnë baza të dhënash kriminale, sisteme menaxhimi të kufijve, regjistra civilë, dhe sisteme të tjerë që lehtësojnë hetimin dhe zbatimin e ligjit ndërmjet një sërë agjencish. Në mungesë të një ministrie ose të një strukture tjetër koordinuese efikase, ndarjet dhe fraksionalizmi ndërmjet agjencive mund të rrisin vulnerabilitetin e një vendi kundrejt rreziqeve trans-nacionale. Në Liberinë post-konfliktuale, për shembull, një trashëgimi e forcave fraksionalizuese kombinuar me role të keqpërcaktuara dhe të mbivendosura ka kufizuar mundësinë e shtetit për t'u përballur me rreziqet në rritje të trafikut ilegal të drogave nëpërmjet kufijve të vendit.² Ndërtimi i kapaciteteve për menaxhimin e kërcënimeve të tilla, kërkon vëmendje që shkon përtej kapaciteteve operacionale dhe drejt forcimit të ministrisë ose agjencisë që ka për detyrë koordinimin ndërmjet strukturave.

Ministrinë mbikëqyrëse gjithashtu rritin nivelin e reagimit dhe përgjegjshmërisë së forcave të sigurisë kundrejt qytetarëve si edhe luajnë një rol kryesor për kufizimin e abuzimeve me të drejtat e njeriut. Për forcat kombëtare të zbatimit të ligjit, ministria është një mjet i rëndësishëm me anë të të cilit zyrtarët e zgjedhur avancojnë objektivat e tyre politikë duke përcaktuar prioritetet, zhvilluar strategjitë, përafuar buxhetet dhe duke emëruar personelin udhëheqës. Me anë të shpërndarjes dhe komunikimit të politikave, strategjive dhe buxheteve, ministrinë mund të lehtësojnë inputet e qytetarëve me anë të legjislativit ose shoqërisë civile. Ministrinë gjithashtu parandalojnë abuzimin dhe mbajnë zyrtarët e tyre të përgjegjshëm me anë të inspektorateve të cilat zhvillojnë auditim

² Shih Thomas Jaye, *An Assessment Report on Security Sector Reform in Liberia (Monrovia: Governance Reform Commission, 2006)*.

dhe hetojnë rastet e thyerjeve të rënda të rregullave. Rolet e specifikuar mirë dhe procedurat e përcaktuara qartë brenda një ministrie parandalojnë ndërhyrjet politike duke specifikuar limitet e përfshirjes së politikanëve në operacione dhe duke garantuar deri diku pavarësi institucionale për forcat. Kur këto role dhe procedura nuk zbatohen ose janë inekzistente, forcat e sigurisë mund të mbeten të fraksionalizuara dhe të politizuara pavarësisht ndihmës së jashtme. Në disa shtete të ish-Jugosllavisë, për shembull, njësitë e sigurisë raportojnë drejtpërdrejt tek ministri i brendshëm në vend që të ndiqnin procedurat, duke lejuar ministrin që t'i punësonte ata për interesa personale dhe politike.³ Dobësia e Ministrisë së Brendshme të Irakut pas vitit 2003 u mundësoi disa fraksioneve që të ndërtonin milici rivale me anë të kontrollit që ata kishin në disa seksione të ministrisë.⁴ Në të dyja rastet, mungesa e procedurave të qarta dhe transparente dhe mospasja e mekanizmave të llogaridhënies brenda ministrisë së brendshme, lehtësoi ndikimin politik dhe nxiti konfliktin.

Disa ministri përbushin role edhe më bazike në lidhje me forcat e sigurisë dhe ato të zbatimit të ligjit duke performuar funksione kryesore administrative. Ministrinë mund të menaxhojnë prokurimet, financën dhe logjistikën si dhe seleksionimin, emërimin dhe rritjen në detyrë të personelit të sektorit të sigurisë. Duke qenë se këto funksione janë shpesh të dobëta ose të dëmtuara në kontekstet post-konfliktuale dhe ato të stabilizimit, vëmendja e pa mjaftueshme për forcimin e tyre mund të përkeqësojë shqetësimet logjistike çka pengon forcat për t'ju përgjigjur qytetarëve. Në Timorin Lindor, për shembull, dështimi për të zhvilluar brenda ministrisë kapacitetet për të qeverisur personelin, prokurimet, buxhetet dhe politikat u mundësoi udhëheqësve që ti politizonin këto forca duke i lënë ato të goditura nga një mungesë kronike pajisjesh dhe kapacitetesh logjistike.⁵ Edhe kur këto funksione menaxhohen prej vetë forcave, ministrinë

³ Ky politizim brenda ministrisë, ishte një faktor nxitës për tensione dhe konfliktet në Maqedoni, Bosnjë Hercegovinë dhe në vende të tjera. Shih për shembull, *International Crisis Group*, No Room for Complacency, *Europe Report no. 149* (Brussels: International Crisis Group, 2003). *Dinamika të tilla kanë ushqyer konfliktet në Bosnjë Hercegovinë, Kosovë dhe Serbi.*

⁴ Shih Robert Perito, "The Interior Ministry's Role in Security Sector Reform," *USIP Special Report 223* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2009).

⁵ Shih Ludovic Hood, "Security Sector Reform in East Timor, 1999–2004," *International Peacekeeping* 13, nr. 1 (2006): 60–77. Shih gjithashtu *United Nations*, Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste (New York: United Nations, 2006).

shpesh mbajnë një nivel mbikëqyrjeje për të minimizuar rrezikun e korrupsionit, politizimit, dhe abuzimit. Forcimi i këtyre funksioneve mund të jetë kritik për rritjen e kapacitetit të forcave të mbrojtjes dhe atyre të sigurisë.

Rolet dhe strukturat e ministrive mbikëqyrëse variojnë në mënyrë të konsiderueshme. Për shembull, disa vende vendosin strukturat mbikëqyrëse brenda ministrive të drejtësisë ose punëve të brendshme në vend që t'i pozicionojnë ato brenda ministrive të brendshme. Ministrinë e brendshme mund të caktohen për të përmbushur role jashtë fushave të sigurisë dhe zbatimit të ligjit, nga menaxhimi i zgjedhjeve e deri tek mbikëqyrja e qeverive lokale. Disa ministri mund të menaxhojnë drejtpërdrejt organizimin e politikave në nivel kombëtar, ndërsa të tjera janë të kufizuara tek vendosja e politikave ose koordinimin e forcave të decentralizuara. Në përgjithësi, ministrinë janë në mënyrë tipike përgjegjëse për detyrat kryesore të mbikëqyrjes për sa i përket forcave të sigurisë dhe zbatimit të ligjit si më poshtë:

- Planifikimi i politikave dhe i buxhetit, duke përfshirë formulimin, hartimin dhe politikat e monitorimit; planifikimin strategjik dhe shpërndarjen e burimeve dhe vendosjen e buxheteve në përputhje me politikat.

- Mekanizmat e përgjegjshmërisë, si inspektoratet, audituesit, kodet e sjelljes, dhe zyrat për ankimin e qytetarëve paralelisht me procedurat për caktimin e personelit, emërimet dhe disiplinën.

- Koordinimi ndërmjet agjencive, duke zhvilluar politika, strategji dhe plane veprimi, duke formuar drejtori dhe procedura të specializuara dhe forca ose agjenci monitoruese për të menaxhuar çështje multi-dimensionale dhe komplekse të cilat kërkojnë koordinimin ndërmjet agjencive.

- Marrëdhëniet me publikun dhe komunikimi për t'ju mundësuar qytetarëve që të monitorojnë dhe japin inpute dhe për ndërtimin e besimit publik lidhur me veprimet për zbatimin e ligjit dhe për reformat. Ky element është veçanërisht i rëndësishëm kur qytetarët janë mësuar të shohin me dyshim forcat e sigurisë.

- Funksionet administrative për vetë ministrinë dhe ndonjëherë edhe për forcat e sigurisë si menaxhimi i prokurimeve, logjistikës, financës dhe burimeve njerëzore.

Duke patur parasysh këto role thelbësore, asistenca e jashtme ndaj ministrive mund të jetë katalitike për forcimin e sigurisë dhe zbatimit të ligjit, sidomos kur kjo është pjesë e përpjekjeve më të gjera për ndërtimin e kapaciteteve dhe për zgjerimin e mbikëqyrjes civile. Në kontekstet post-konfliktuale dhe ato të stabilizimit, personeli i kualifikuar mund të ketë ikur ose të jetë liruar, burokracitë mund të kenë qenë të politizuara ose të ndara dhe ministria mund

të ketë lehtësuar shtypjen ose mund të ketë dështuar tërësisht për të funksionuar. Qeveria mund të ketë pak eksperiencë në ose aftësi për planifikimin, koordinimin ndërmjet agjencive dhe administrimin. Përpjekjet për të ri-strukturuar forcat e sigurisë mund të sfidojnë fuqinë e individëve dhe partive politike duke rishpërndarë kontrollin mbi këto forca, duke i izoluar ato nga kontrolli i lirshëm dhe duke eliminuar mundësitë për të manipuluar fondet ose autoritetin. Këto pengesa mund të bllokojnë progresin për forcimin e forcave të sigurisë dhe atyre të zbatimit të ligjit. Duke orientuar ndihmën drejt ministrive mbikëqyrëse, aktorët e jashtëm mund të ndihmojnë udhëheqësit për të anashkuar pengesat dhe për të lejuar asistencën në mënyrë që pjesët e tjera të sektorëve të sigurisë dhe drejtësisë të japin frytet e duhura.

Kapacitetet dhe eksperiencia e BE-së

Kufizimet e mbështetjes së qeverisë të ShBA-së për Ministrinë e Brendshme

Pavarësisht rëndësisë thelbësore në forcimin e sigurisë dhe zbatimit të ligjit, këto funksione kryesore shpesh neglizhohen nga programet e ndihmës që financohen nga jashtë, sidomos për sa u përket programeve që financohen nga qeveria e ShBA-së. Duke patur forca policie thellësisht të decentralizuara, qeverisë së ShBA-së i mungon një departament në nivel kombëtar ose një agjenci përgjegjëse për mbikëqyrjen e forcave për zbatimin e ligjit. Departamentet federale, ku përfshihen Departamenti i Drejtësisë, i Sigurisë së Brendshme dhe i Punëve të Brendshme të cilat mbikëqyrin agjencitë e forcimit të ligjit kanë mandate të ngushtë dhe të specializuara në vend që të kenë mandate të gjerë për sigurinë e brendshme ose forcimin e ligjit.⁶ Mbikëqyrja e

⁶ Agjencitë e Zbatimit të Ligjit në vartësi të Departamentit të Drejtësisë përfshijnë: Shërbimin e Marshallëve të ShBA-së (US Marshals Service), Byronë Federale të Investigimit (Federal Bureau of Investigation), Byronë Federale të Burgjeve (Federal Bureau of Prisons), Byronë e Alkoolit, Dhanit, Armëve të Zjarrit dhe Eksplozivëve (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives), dhe Administratën për Zbatimin e Ilaçeve (Drug Enforcement Administration). Agjencitë nën Departamentin e Sigurisë së Brendshme (Department of Homeland Security) përfshijnë Mbrojtjen e Kufirit dhe Doganat e ShBA-së (U.S. Customs and Border Protection), Zyrën e Imigrimit dhe Zbatimit të Doganës (U.S. Immigration and Customs Enforcement), Administratën për Sigurinë në Transport (Transportation Security Administration), Rojën Bregdetare të ShBA-së (U.S. Coast Guard) dhe Shërbimin Sekret të ShBA-së (U.S. Secret Service). Departamenti i Punëve të Brendshme i ShBA-së (U.S. Department of Interior) mbikëqyr Policinë e Parkimeve të ShBA-së (U.S. Park Police).

shumicës së forcave zbatuese të ligjit të ShBA-së është e përqendruar në zyrat e bashkive dhe të guvernatorëve, në këshillat qytetarë, asamblatë e shteteve dhe në struktura të tjera të qeverisjes vendore. Kjo strukturë ndërlikon përpjekjet e agjencive federale për të rekrutuar personelin për të asistuar ministritë jashtë vendit. Agjencitë që menaxhojnë këtë lloj ndihme, (duke përfshirë dhe Departamentin e Shtetit, Agjencinë Amerikane për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID), Departamentin e Drejtësisë dhe Departamentin e Mbrojtjes), janë bazuar në një sërë mekanizmash që variojnë nga kontratat me firmat private deri tek vendosja e personelit të tyre për dizenjimin dhe implementimin e programeve. Edhe pse shumë prej individëve të përfshirë vijnë nga fushat e zbatimit të ligjit në nivel lokal ose federal, ata rrallë mund të kenë një kombinim të aftësive politike, legjislativë dhe administrative i cili është thelbësor për mbikëqyrjen ministrore. Me pak përjashtime, programet kanë tendencën që të fokusohen në forcimin e aftësive operacionale sesa tek funksionet mbikëqyrëse.⁷

Eksperienca e BE-së

Eksperienca e BE-së për forcimin e rolit të ministrive në mbikëqyrjen e sigurisë dhe zbatimit të ligjit mund të gjenerojë mësim të vlefshme. Gjatë përgatitjes së vendeve për aderim në BE dhe duke ndërhyrë në kontekstin e krizave, BE-ja është përpjekur të transformojë dhe forcojë ministritë për të përmirësuar mbikëqyrjen dhe menaxhimin e forcave për zbatimin e ligjit. Varieteti i strukturave qeverisëse, traditave ligjore, sistemeve burokratike, kulturave organizative dhe gjuhëve ndërmjet njëzet e shtatë vendeve anëtarë shërbejnë si një burim i pasur për vendet të cilat kërkojnë modele për të përmirësuar sistemet e tyre. Eksperienca e fundit e vendeve që kanë transformuar ministritë e tyre për t'u anëtarësuar në BE mund të jetë veçanërisht e dobishme për vendet e tjera që po ndërmarrin reforma. BE-ja gjithashtu është përballur me sfida gjatë aplikimit të këtyre burimeve kundrejt mjedisëve post-konfliktuale dhe në stabilizim. Dy struktura Evropiane janë përgjegjëset kryesore për ndihmën në

⁷ *Departamenti i Shtetit i ShBA-së, Departamenti i Drejtësisë dhe Departamenti i Mbrojtjes për Drejtësinë i ShBA-së* (U.S. State Department, Department of Justice, Department of Defense) kanë vendosur këshilltarë pranë ministrive të brendshme në pak raste si p.sh. në Kosovë, Irak dhe Afganistan. USAID-i ka një eksperiencë më të gjerë për forcimin e ministrive në sektorë të tjerë por është kufizuar nga kufizimet ligjore dhe ato politike nga mbështetja e mbikëqyrjes së sektorëve të sigurisë dhe zbatimit të ligjit.

sektorin e sigurisë: Komisioni Evropian, i cili menaxhon asistencën për zhvillim dhe Sekretariati i Këshillit të Bashkimit Evropian i cili menaxhon PPMS-në dhe misionet e saj në kontekste krizash. Traktati i Lisbonës, i cili hyri në fuqi në dhjetor të vitit 2009, përfshin masa që synojnë rritjen e koherencës dhe efikasitetit të këtyre institucioneve. BE-ja pra vazhdon të zhvillojë përpjekjet e saj për të adresuar sfidat e forcimit të reformës në sektorin e sigurisë në një sërë kontekstesh.

Zgjerimi i BE-së: Incentivë për Reforma

Transformimi më i thellë i ministrive të brendshme ndodhi gjatë procesit të zgjerimit të BE-së. Zgjerimi nga gjashtë anëtarët themelues e deri tek njëzet e shtatë anëtarët e sotëm përfshiu reforma domethënëse nëpër sistemet ekonomike dhe politike të çdo vendi të ri anëtar për të qenë në përputhje me standardet e BE-së. Pas një zgjerimi gradual gjatë 1980 dhe fillimit të viteve 1990, vala më e madhe e zgjerimit ndodhi në vitet 2004 dhe 2007 me aderimin e dymbëdhjetë vendeve të Evropës Lindore dhe asaj Qendrore. Në këto vende, vendet anëtare të BE-së vunë theks të fortë tek drejtësia dhe punët e brendshme duke përfshirë zbatimin e ligjit dhe menaxhimin e kufijve, për t'u siguruar se anëtarët e rinj mund të kontrollojnë kufijtë e rinj e të zgjeruar të Evropës dhe të bashkëpunonin në përballjen me krimin trans-nacional dhe terrorizmin. Forcimi i bashkëpunimit ndërmjet personelit të doganave, policisë kufitare, emigracionit dhe forcave të policisë si dhe përmirësimi i standardeve të të drejtave të njeriut dhe trajtimit të minoriteteve bënë të nevojshme një ri-strukturim të thellë, riorganizim dhe ndërtim kapacitetesh për ministrinë e brendshme.

Stimuli i fuqishëm i anëtarësimit në BE motivoi vendet kandidatë për të zbatuar këto reforma. Anëtarëve të ardhshëm iu kërkua që të ishin në përputhje me *acquis communautaire*, kuadri i rregullave dhe rregulloreve që aplikohet për të gjithë vendet anëtare. Atyre iu duhej gjithashtu që të përmbushnin një sërë principesh bazë të njohura si Kriteret e Kopenhagenit përpara se të fillonin negociimet për anëtarësim. Kriteret në fjalë përfshinin një kërkesë për "Institucione të stabilizuara që garantojnë shtetin ligjor, të drejtat e

⁸ Kriteret e Kopenhagenit janë: (1) institucione të stabilizuara që garantojnë demokracinë, shtetin ligjor, të drejtat e njeriut dhe respektin për dhe mbrojtjen e minoriteteve; (2) një ekonomi tregu funksionale si edhe (3) aftësia për të marrë përsipër detyrimet e anëtarësimit sidomos ato që i adresohen objektivave të bashkimit politik, ekonomik dhe monetar. Përveç kësaj vendet kandidatë duhet të jenë të aftë për të zbatuar rregullat dhe procedurat e BE-së dhe duhet të kenë rregulluar sistemet e tyre administrative në përputhje me standardet e BE-së.

njeriut dhe respektimin e të drejtave dhe mbrojtjen e minoriteteve.”⁸ Këto principe u shndërruan në objektiva konkretë me anë të Raporteve Kombëtarë të Progresit. Të hartuar dhe të monitoruar nga Komisioni Evropian me të dhëna të marra nga qeveritë e vendeve kandidatë, raportet identifikuan fushat specifike ku kërkoheshin përmirësime për avancimin e negociatave të cilat varionin nga reformimi i kuadrit ligjor dhe ri-organizimi i ministrive deri tek zbatimi i ligjeve dhe rregulloreve të reja. Raportet Kombëtarë të Progresit gjithashtu lehtësuan monitorimin nga Komisioni duke specifikuar qartësisht kriterin sipas të cilit do të gjykohej progresi. Në përputhje me interesat e vendeve anëtarë të BE-së, raporti theksoi kapacitetin e vendeve për të menaxhuar kufijtë e tyre dhe për të bashkëpunuar me vendet anëtare për parandalimin e krimit trans-nacional. Procesi, kësajsoj transformoi dëshirën e vendeve për t’u anëtarësuar në BE në presion për reforma specifike të ministrive të brendshme.

Ndërsa Komisioni Evropian monitoroi progresin dhe negocioi çdo fazë të procesit, qeveritë e vendeve kandidatë udhëhoqën hartimin dhe implementimin e reformave. *Acquis Communautaire* nuk përfshinte rregulla të detajuara për strukturën ose organizimin institucional. Edhe pse shumë prej kriterëve u udhëhoqën nga interesat e vendeve anëtare, vendeve kandidatë iu la hapësirë për të marrë vendimet e tyre lidhur me strukturën e forcave të tyre, organizimin e administratës dhe për sekuencën me të cilën duheshin ndërmarrë hapat në fjalë. Procesi pra vendosi përgjegjësinë e vetë vendeve, (dhe të udhëheqësve të tyre individualë) për të hartuar dhe udhëhequr reformat e domosdoshme për të përmbushur kriteret.

BE-ja gjithashtu dha asistencë për të mundësuar këto ndryshime.⁹ Asistenca u menaxhua kryesisht nga Komisioni Evropian i cili transferoi fondet tek vendet kandidatë për reformat specifike, siguroi asistencën teknike me anë të kontakteve të drejtpërdrejta me firmat konsulente ose grupoi institucionet e vendeve kandidatë me institucionet homologe të vendeve anëtare të BE-së me anë të “kontratave dypalëshe”. Këto mekanizma u mundësuan vendeve kandidatë që të zgjidhnin modelet institucionale që atyre iu dukeshin më të përshtatshme. Për kontaktet dypalëshe, vendi kandidat mund të specifikonte ndihmën që duhej t’i ofrohej si edhe të zgjidhte nga një listë propozimesh institucionin përkatës të vendit anëtar. Institucioni i

⁹ *Programi Phare gjatë viteve 2000-2006 ishte mekanizmi kryesor për mbështetjen e vendeve kandidatë të BE-së të Evropës Lindore dhe asaj Qendrore.*

përzgjedhur i vendit anëtar vendoste një ekspert afatgjatë së bashku me një paketë këshilltarësh afatshkurtër, shpesh duke vendosur marrëdhënie afatgjata ndërmjet institucioneve dhe individëve.¹⁰ Gjatë periudhës 1998 -2002, rreth 700 “kontrata dypalëshe” dhe 20.000 ekspertë nga vendet e BE-së ishin dërguar në vendet kandidatë me një kosto të përafërt prej 500 milionë Euro.¹¹ Ndërsa vendet kandidate morën udhëheqjen për sa i përket natyrës, modelit dhe sekuencës së reformave, Komisioni Evropian siguroi se shqetësimet e tij prioritare u adresuan duke orientuar pjesën kryesore të burimeve të tij drejt sektorëve që ai i konsideronte si prioritare të cilët përfshinin drejtësinë dhe punët e brendshme.

Ndryshimet në sektorë të ndryshëm u përforcuan me anë të reformave më të gjera të burokracive të vendeve. Kriteri i Kopenhagenit kërkonte që vendet të zhvillonin kapacitetet administrative të nevojshme për implementimin e rregullave dhe rregulloreve të *acquis* si dhe për të koordinuar dhe menaxhuar procesin kompleks të negociimeve. Përpjekjet e suksesshme për ndërtimin e një administrate civile më profesionale dhe jo-politike dhanë rezultat për sa i përket cilësisë dhe profesionalizmit të personelit në ministritë e brendshme. Reformat brenda ministrive u orientuan në përmirësime të gjera në prokurime, menaxhim financiar, buxhetim dhe menaxhim të personelit të cilat shërbyen si pika kyçe për një mbikëqyrje efikase të forcave të zbatimit të ligjit.

Ky kombinim i stimulimit të fortë politik, udhëheqjes në nivel vendor dhe përkushtimit, kërkesave dhe monitorimit të qartë, asistencës teknike sipas nevojave dhe i reformës së gjerë administrative mundësoi transformime të dukshme për forcat e zbatimit të ligjit dhe të sigurisë dhe për ministritë mbikëqyrëse të tyre. Procesi u përball me një sërë pengesash dhe u kritikua si shumë i orientuar kundrejt interesave të vendeve anëtare të BE-së si dhe për faktin se dështoi që të përfshinte shqetësimet e shoqërisë civile të vendeve kandidate. Edhe pas anëtarësimit në BE, disa vende vazhdojnë të vuajnë me sistemet e dobëta

¹⁰ Court of Auditors, “Special Report No 6/2003 Concerning Twinning as the Main Instrument to Support Institution-Building in Candidate Countries together with the Commission’s Replies,” Official Journal of the European Union 46 (2003) 1–24, doc. 2003/C 167/02. Shih gjithashtu: Chris Cooper and Mikael Johansen, “An Evaluation of Completed Twinning Projects: A Report Presented to the National Contact Points Meeting,” Bruksel, 30 janar, 2003.

¹¹ Barbara Lippert dhe Gaby Umbach, The Pressure of Europeanisation (Nomos, 2005), 101. Shih gjithashtu Court of Auditors, “Special Report No. 6/2003 Concerning Twinning,” doc. 2003/C 167/25.

administrative dhe ligjore gjatë përpjekjes për të arritur kriteret e *acquis*. Pavarësisht kësaj, procesi rezultoi në ndryshime të dukshme të kapacitetit dhe strukturës së ministrive dhe në profesionalizmin dhe performancën e mirë të forcave të zbatimit të ligjit. Transformimi i këtyre institucioneve përputhet ndoshta vetëm me suksesin e transformimit të sektorit të mbrojtjes që u ndërmor paralelisht në shumë prej vendeve në fjalë në kuadër të hyrjes në NATO.

Qasja e Zhvillimit e Komisionit Evropian

Komisioni Evropian ka mbështetur mbikëqyrjen ministrore të sektorit të sigurisë si pjesë e dosjes së tij të aktiviteteve për zhvillim nëpër botë.¹² Komisioni menaxhon programet e ndihmës që synojnë përmirësimin e qeverisjes dhe ndërtimin e kapaciteteve institucionale në një sërë sektorësh. Në sektorët e sigurisë dhe drejtësisë, ai ka mbështetur programe që variojnë nga trajnime për hetimin kriminal në forcimin e planifikimit strategjik dhe të kapaciteteve mbikëqyrëse të ministrive të drejtësisë dhe atyre të brendshme. Në vitin 2006, Komisioni Evropian ndërmori një politikë për RSS-në e cila theksonte vëmendjen e saj kundrejt “aspekteve qeverisëse të RSS-së” duke përfshirë “mbështetjen për institucionet shtetërore që merren me menaxhimin dhe mbikëqyrjen e sistemit të sigurisë... [dhe] për kontrollin civil dhe qeverisjen demokratike të sektorit publik në përgjithësi.”¹³ Financimet e Komisionit në këtë fushë janë përqendruar në aktivitetet për: parandalimin e krizave, konsolidimin e qeverisjes demokratike dhe të shtetit ligjor dhe mbështetjen për të drejtat e njeriut.

Fondet e menaxhuara nga Komisioni Evropian shpërndahen me anë të një sërë mekanizmash të cilët përfshijnë mbështetje direkte buxhetore të qeverive të treta, kontrata për asistencë teknike me firmat private, grante për OJF-të dhe në kontekstin e zgjerimit të BE-së, kontrata dy palëshe .

¹² Për një përmbledhje të mekanizmave financues të BE-së dhe aplikimin e tyre kundrejt RSS-së shih Maria Derks dhe Sylvie More, “The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform” (Hagë: Clingendael Institute, 2009).

¹³ European Commission, A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, report of the Commission to the Council and the European Parliament, Bruksel (Bruksel, Bashkim Evropian, 24 maj 200), COM (2006) 253 final.

Në disa raste Komisioni gjithashtu ka kontraktuar drejtpërdrejt me forcat e sigurisë, qendrat e trajnimit dhe me institucione të tjera relevante në vendet anëtare me anë të konkurrencës së kufizuar dhe proceseve kontraktuale.¹⁴ Këto mekanizma janë përdorur për të patur akses tek ekspertët e specializuar të vendeve anëtarë të BE-së, duke përfshirë ata të cilët janë të nevojshëm për funksionet kryesore të ministrive mbikëqyrëse. Shumica e programeve të Komisionit Evropian janë planifikuar dhe zbatuar në kuadre disa-vjeçare. Kjo strukturë mundëson punën e ngadaltë dhe afatgjatë që merret me forcimin e institucioneve por megjithatë ajo kufizon fleksibilitetin e Komisionit për t'ju përgjigjur krizave. Komisioni gjithashtu menaxhon grupe të vogla fondesh të orientuara drejt mjediseve të krizave, duke përfshirë dhe buxhetin për operacionet e PPMS-së, e cila menaxhohet nga Sekretariati i Këshillit Evropian dhe Instrumentin për Stabilitet (IpS). IpS-ja mundëson shtim të shpejt të fondeve në mbështetje të parandalimit të konflikteve, rimëkëmbjes së shpejtë pas katastrofave natyrore, dhe stabilizimeve post-konfliktuale.¹⁵ Edhe pse këto fonde janë të kufizuara, ato janë përdorur për të filluar aktivitetet e RSS-së në programe me një kohëzgjatje deri në tetëmbëdhjetë muaj, siç janë vlerësimet paraprake dhe masa e këshillimeve afatshkurtra, të lidhura shpesh me një mision të PPSM-së në të njëjtin vend.¹⁶

Ndërhyrjet e Politikës së Përbashkët të Mbrojtjes dhe të Sigurisë në Kriza

Një tjetër mekanizëm për adresimin e çështjeve të sigurisë dhe forcimit të ligjit në kontekstin e krizës është Politika e Përbashkët e Mbrojtjes dhe e Sigurisë.¹⁷ PPMS-ja u inaugurua

¹⁴. Këto përpjekje janë provuar vetëm në pak vende (Zyrtar i Komisionit Evropian, intervistë, Bruksel, 25 shtator, 2010).

¹⁵. IfS përmban •2.062 miliardë euro për periudhën 2007–11, duke përfshirë edhe •1.487 miliardë Euro për parandalimin e konflikteve afatshkurtër dhe 484 milionë Euro për parandalimin e atyre afatgjatë, një rimëkëmbje të shpejtë pas shkatërrimeve natyrore dhe stabilizimin post konfliktual. Deri në 20 milionë euro mund të paguhen pa aprovimin e vendeve anëtarë. Shih Derks dhe More, "The European Union and Internal Challenges."

¹⁶. European Commission, Annual Report from the European Commission on the Instrument for Stability in 2008 (Komisioni Evropian, Bruksel, 9 korrik 2009), COM (2009) 341.

¹⁷. PPMS-ja njihet më parë si Politika Evropiane e Mbrojtjes dhe Sigurisë (PEMS) deri në ndryshimet që solli Traktati i Lisbonës në vitin 2009.

nga Këshilli Evropian në vitin 1999 si pjesë e Politikës së Përbashkët të Jashtme dhe të Sigurisë për të forcuar kapacitetin e BE-së për “veprime autonome... për t’ju përgjigjur krizave ndërkombëtare.”¹⁸ Që prej misionit të parë në Bosnjë Hercegovinë në vitin 2003, PPMS-ja ka vendosur njëzet e dy misione që synojnë vendosjen e sigurisë dhe forcimin e institucioneve lokale me anë të vendosjes së personelit ushtarak dhe atij civil.¹⁹ Shumica e këtyre misioneve është përqendruar në vendosjen e kapaciteteve civile për tu marr me shtetin ligjor dhe sigurinë civile. Këshilli Evropian ka miratuar RSS-në si një aktivitet kryesor për misionet e PPMS-së e cila përfshin “mbikëqyrjen/kontrollin e buxhetit, administratën, transparencën dhe përgjegjshmërinë si edhe kontrollin politik” dhe “identifikimin e ekspertëve në ministritë kombëtare për punët e brendshme për monitorimin, dhënien e mësimit dhe këshillimin e autoriteteve vendore në çështje që lidhen me politikën e punëve të brendshme dhe RSS-së.”²⁰ Edhe pse vetëm tre misione aktuale kanë theksuar specifikisht RSS-në në mandatin e tyre, shumë prej misioneve që nga Kosova e deri tek Afganistani përfshijnë dërgimin e personelit për këshillimin e ministrive të brendshme si pjesë të përpjekjeve të tyre për të forcuar shtetin ligjor.²¹

Baza e misioneve të PPMS-së është vendosja e personelit të mundësuar nga vendet anëtare. Sekretariati i Këshillit Evropian ka ndërtuar kapacitetet e tij për të vendosur polici civile, personel për menaxhimin e kufirit dhe për sektorin e drejtësisë duke përfshirë gjykatës, prokurorë dhe zyrtarë ndëshkimorë (*correction officials*). Edhe pse disa herë të vendosur me mandate ekzekutive, ky personel ngarkohet më së shumti me “monitorimin, të mësuarit dhe këshillimin” e personelit të vendit pritës dhe të institucioneve të tij.²² Me anë të një metodologjie e cila është zhvilluar mbi misionet e njëpasnjëshme, këshilltarët

¹⁸. *Franco-British Summit Joint Declaration on European Defense*, “St Malo Declaration,” St. Malo, 4 dhjetor, 1998.

¹⁹. Shih <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=268&lang=EN>.

²⁰. *European Council, EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (Bruksel: Këshilli i Bashkimit Evropian, 2005)*, rishikuar në 13 tetor 2006, doc. 12566/4/05 REV 4.

²¹. *Tre misionet e RSS-së janë EUSEC dhe EUPOL në Republikën Demokratike të Kongos, dhe EU SSR në Gine Bissau*.

²². *European Council, EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions (Bruksel, Këshilli Evropian, 31 maj 2002)*, doc. 9535/02. Shih veçanërisht Shtojcën C.

identifikojnë dobësitë në organizim, kapacitete ose performancë, sugjerojnë projekte që synojnë tejkalimin e sfidave dhe këshillojnë homologët për zbatimin e projekteve. Në shumë misione me mandat për shtetin e së drejtës ose për policim, këshilltarët kanë punuar në ministrinë e brendshme mbi policinë, legjislacionin dhe administratën për të plotësuar mbështetjen më operacionale që iu është ofruar forcave të zbatimit të ligjit. Këshilltarët supozohet që të ndihmojnë zhvillimin e politikave dhe procedurave ndërsa ndërtohen kapacitetet e individëve shpesh duke u përqendruar tek vendimmarrësit në nivel strategjik për maksimizimin e impaktit. Duke qenë se këto misione janë zhvilluar, ato janë aftësuar gjithnjë e më shumë për mobilizimin e personelit të specializuar. Sërish, siç u përkrahur dhe më sipër, ato kanë herë pas here vështirësi për të gjetur personel të mjaftueshëm dhe burimet për të përmbushur këto role ose për të rritur dislokimet e tyre afatshkurtra për të forcuar ndryshimin afatgjatë institucional.

Mbështetja Plotësuese nga Donatorë Evropianë Bilateralë

Një sërë vendesh anëtarë të BE-së menaxhojnë programet e tyre bilaterale të asistencës. Përveç ndihmës së personelit të misioneve të PPMS-së, vendet anëtare financojnë asistencë teknike, trajnime dhe pajisje me anë të kontratave dhe mbështetjes buxhetore që vjen prej tyre. Disa prej këtyre agjencive kanë kontribuar dukshëm për të forcuar ministritë e brendshme dhe mekanizmat e tjerë të mbikëqyrjes për sektorin e sigurisë. Për shembull, Departamenti për Zhvillimin Ndërkombëtar i Mbretërisë së Bashkuar dhe qeveria holandeze kanë mbështetur proceset e planifikimit strategjik dhe kanë dhënë asistencë trajnuese dhe teknike për ministritë e brendshme dhe të drejtësisë për policinë, administratën dhe aspekte të tjera të mbikëqyrjes. Agjencitë e Zhvillimit të Francës, Gjermanisë dhe vendeve të tjerat të BE-së kanë vendosur këshilltarë ose kanë çuar zyrtarët e vendit në zhvillim në institucionet e trajnimit të vendeve të tyre. Kjo lloj asistence e orientuar mund të kompletojë misionet e PPMS-së duke financuar mbështetjen afatgjatë për prioritetet e identifikuar nga këshilltarët e PPMS-së. Ndërsa përpjekjet bilaterale luajnë një rol të rëndësishëm për forcimin e ministrive të brendshme, pjesa e mbetur e këtij raporti do të fokusohet te asistencë dhe dhënë me anë të institucioneve të BE-së në vend të ndihmës

së dhënë përmes programeve bilaterale.

Tejkalimi i Sfidave për forcimin e mbikëqyrjes ministrore

Eksperienca e BE-së në forcimin e ministrive të brendshme thekson një sërë sfidash. Sidomos në sektorin e sigurisë, kapacitetet e kufizuara, tensioni politik dhe rezistenca organizative mund të dëmtojnë përpjekjet për të reformuar ose forcuar një ministri edhe kur ekziston një angazhim i fortë. Eksperienca e BE-së në procesin e zgjerimit thekson katër principe të gjera për organizimin e ndihmës së jashtme për të tejkaluar këto sfida: përcaktimi i një strukture të qartë që në fillim, mobilizimi i personelit të specializuar, forcimi i udhëheqjes së brendshme dhe mbështetjes së jashtme për të menaxhuar rezistencën dhe sigurimi i një qasjeje koherente ndërmjet donatorëve. Në mjediset post konfliktuale dhe ato në stabilizim e sipër sfidat janë shpesh më të thella. Kapacitetet njerëzore janë më të kufizuara, rezistenca është më e fortë dhe tensionet mund të shpërthejnë në dhunë. Në mungesë të karotës së anëtarësimit në BE, kjo e fundit shpesh ka patur vështirësi për të forcuar mbikëqyrjen efikase dhe forca të sigurisë që reagojnë shpejt. Pavarësisht kësaj, sukseset dhe sfidat e saj ngrenë stimuj se si këto principe mund të përshtaten në kontekste të tjera.

Përcaktimi i Strukturës, Mandatit dhe Roleve

Një hap kryesor për zhvillimin e rolit mbikëqyrës të një ministrie është përcaktimi i strukturës, mandatit dhe roleve për ministrinë dhe forcat e ndryshme që janë nën vartësinë e saj. Elementët kryesorë për të cilët duhet të vendoset përfshijnë caktimin e roleve dhe funksioneve brenda ministrive dhe forcave, nivelin e autonomisë së forcave të sigurisë *vis a vis* ministrisë, misionet bazë dhe orientimin e forcave dhe marrëdhënien e ministrisë me pjesë të tjera të sektorëve të drejtësisë dhe sigurisë. Secili prej këtyre vendimeve ndikon në përshtatshmërinë e organizimit dhe funksionit të ministrisë mbikëqyrëse dhe nënkupton prioritetet të ndryshme për ndihmën e jashtme. Edhe pse nuk ekzistojnë modele universale dhe vendet duhet të vendosin për këto çështje sipas kontekstit të tyre, një vendim është thelbësor për të mundësuar përpjekjet për forcimin si të ministrisë ashtu edhe të forcave të sigurisë dhe zbatimit të ligjit.

Gjatë valës së fundit të zgjerimit të BE-së, këto vendime përbënin bazën kryesore për ndihmën. Komisioni Evropian i ka

kushtuar vëmendje të konsiderueshme ri-orientimit të forcave të sigurisë larg të mbrojturit të interesave shtetërore dhe politike dhe drejt të shërbyerit të publikut dhe rritjes së sigurisë dhe pa rrezikshmërisë. Kjo zhvendosje kërkon zhvillimin e funksioneve të reja mbikëqyrëse dhe atyre të llogaridhënies brenda ministrisë ndërkohë që zhvendos kontrollin operacional jashtë ministrisë për të rritur autonominë e forcave të zbatimit të ligjit. Ekspertët e financuar nga Komisioni kanë ndihmuar në hartimin e ligjeve dhe rregulloreve të nevojshme si dhe kanë zhvilluar kapacitetet e nevojshme për implementimin e tyre. Duke patur parasysh interesat e saj për sigurimin e kufijve dhe përballjen me krimin trans-nacional, BE-ja është përqendruar veçanërisht tek ri-organizimi i forcave kufitare dhe vendosja e tyre nën mbikëqyrjen e një ministrie për të rritur koordinimin me agjencitë e tjera të zbatimit të ligjit. Brenda këtyre parametrave, megjithatë, vendet kandidatë duhet të zgjedhin strukturën dhe organizimin më të përshtatshëm. Komisioni Evropian ndonjëherë ka mbështetur procesin e paracaktimit të modelit dhe strukturës. Megjithatë, përgjithësisht ndihma e Komisionit ka qenë më e efektshme pasi vendimet kryesore janë marrë nga vetë vendet kandidatë.²³

Në mjediset post-konfliktuale dhe në stabilizim e sipër, kapacitetet e dobëta dhe tensioni politik mund të krijojnë pengesa për të arritur tek këto vendime. Individët që përfitojnë nga kontrolli i burimeve ose autoriteti mund t'i rezistojnë ndryshimit. Mungesa e eksperiencës ndërmjet zyrtarëve lidhur me politikbërjen, planifikimin, dhe buxhetimin mund të ndalojë arritjen e vendimeve të qarta mbi shpërndarjen e funksioneve. Sërish, mungesa e vullnetit për të patur një drejtim të qartë mund të dëmtojë seriozisht ndikimin e përpjekjeve për ndihmë. Në Afganistan, për shembull, mosmarrëveshjet thelbësore mbi intensifikimin e përpjekjeve kundër rezistencës apo të atyre për një polici të orientuar sipas nevojave të komunitetit, ushqyer pjesërisht edhe nga diferencat ndërmjet donatorëve, vonuan zhvillimin e ministrisë dhe forcave të policisë.²⁴ Edhe mosmarrëveshjet më të vogla mbi vendin ku duhen vendosur funksione të veçanta mund të vonojë progresin. Pas vendosjes së një kuadri të qartë për ministrinë e brendshme, (pas disa vonesash) në Kosovë, mosmarrëveshjet ndërmjet donatorëve mbi procedurat dhe sistemet specifike vonuan progresin dhe qeveria ngurronte të armiqësohej me donatorët

²³. *Court of Auditors 2003.*

²⁴. *Shih Eva Gross, "Security Sector Reform in Afghanistan: The EU's Contribution," Occasional Paper no. 78 (Paris: EU Institute for Security Studies, April 2009).*

duke zgjedhur njërën ose tjetrën anë. Mungesa e konsensusit mbi strukturat dhe rolet mund gjithashtu të dëmtojë ndikimin e këshilltarëve individualë. Në mungesë të direktivave të qarta, këshilltarët kanë tendencë për të përsëritur praktikat e vendeve të tyre të origjinës duke çuar në këshilla konfliktuale të cilat ushqejnë konfuzionin dhe mungesën e besimit tek këshilltarët.²⁵ Mungesa e konsensusit brenda vendit gjithashtu rrit rrezikun që programet e ndihmës të reflektojnë prioritetet e donatorëve në vend të atyre lokale.

Duke patur parasysh këto vështirësi, arritja e konsensusit mbi strukturën, mandatin dhe rolet e ministrisë dhe forcave të sigurisë ka nxjerrë në pah një sfidë të konsiderueshme për BE-në në mjediset e krizave. BE-ja shpesh ofron asistencë në mungesë të një strukture të qartë institucionale ose të drejtimit për forcat e sigurisë. Në përputhje me qasjen e tij të zhvillimit, Komisioni Evropian ka tendencë për të identifikuar dobësitë specifike dhe të fokusohet tek asistencë teknike për to. Pa një kuadër të përgjithshëm, këshilltarët teknikë që financohen nga Komisioni Evropian janë penguar nga rezistenca politike ose nga vullneti i pa qartë. Për sa i përket misioneve të PPMS-së, objektivat përcaktohen përpara dislokimit në një Koncept të Menaxhimit të Krizave dhe zhvillohen në një Kontekst Veprimesh dhe Plan Operacional të cilat hartohen nga Sekretariati i Këshillit Evropian dhe aprovohen nga Këshilli. Këto dokumente vendosin qëllimet kryesore të misionit dhe modalitetet për veprime në terren por ato nuk specifikojnë qëllimet ose qasjet për arritjen e konsensusit mbi strukturën e institucioneve brenda vendit pritës. PPMS-ja ka zhvilluar koncepte për forcimin e sistemeve të policisë dhe drejtësisë që përfshijnë detaje mbi qasjet, strukturat specifike dhe mjetet për arritjen e tyre.²⁶ Megjithatë, këto koncepte nuk përfshijnë direktiva për ministrinë mbikëqyrëse. Në mungesë të standardeve të qarta për BE-në në këtë fushë, këshilltarët shpesh promovojnë qasje të ndryshme dhe konfliktuale me njëra tjetrën bazuar në

²⁵ Kjo kritikë ka qenë veçanërisht jo e pranishme në ditët e para të misioneve të Kosovës dhe Bosnjë Hercegovinës. Shiko për shembull, Michal Merlingen dhe Rasa Ostrauskaite, "ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges," *European Foreign Affairs Review* 10, no. 2 (2005): 215–35.

²⁶ *European Council*, EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions (Bruksel, Këshilli i Bashkimit Evropian, 31 maj 2002), doc. 9535/02. Koncepti i Drejtësisë është në version të pa përfunduar (Intervistë me një zyrtar të Sekretariatit të Këshillit Evropian, Bruksel, 29 tetor 2010).

eksperiencat e tyre personale.

PPMS-ja dhe ekipet planifikues të Komisionit Evropian janë përpjekur të tejkalojnë këto sfida duke përcaktuar më qartë objektivat e reformave institucionale përpara zbakimit. Duke qenë se shumica e misionëve të PPMS-së janë vendosur me kërkesën e një shteti, negociatat me shtetin në fjalë mund të përbëjnë një mundësi për të specifikuar një strukturë ose së paku një procedurë për të arritur një vendim. Misionet e fundit të PPMS-së janë vendosur bazuar në planet strategjike për sektorin e sigurisë aprovuar nga qeveria të cilat përmbanin procedurat dhe legjislacionin specifik për reformim.²⁷ Në misionet stabilizuese më urgjente, arritja e konsensusit të tillë mund të mos jetë e mundur përpara zbakimit. Në rast të tilla, personeli i PPMS-së ka mbështetur proceset e planifikimit strategjik për të ndihmuar në arritjen e konsensusit. Në Afganistan, një plan strategjik dhe planet e veprimit shoqëruese për ministrinë e brendshme të cilat u hartuan nga qeveria e vendit, kanë ndihmuar për fokusimin e përpjekjeve për ndërtimin e kapaciteteve nga donatorë të ndryshëm në fusha për të cilat është rënë dakord më parë.²⁸ Edhe pse shpesh të vështira dhe të zgjatura në kohë, këto procese mund të vendosin bazat për programe afatgjata të ndërtimit institucional mbështetur nga Komisioni Evropian ose donatorët bilateralë. Përcaktimi paraprakisht i strukturës dhe drejtimeve mund të jetë kryesor për suksesin e përpjekjeve të ndihmës gjatë fazave të mëvonshme të angazhimit.

Vendosja e Personelit të Duhur

Edhe nëse ka një strukturë të qartë, asistenca efektive ka nevojë për personel me aftësitë e duhura dhe me eksperiencën përkatëse. Forcimi i ministrive të brendshme kërkon aftësi

²⁷ Misioni i PPMS-së në Ginea-Bisao për shembull, u vendos në bazë të një plani strategjik dhe të kërkesës nga qeveria për të implementuar planin. Kur ky mision dështoi për të arritur progres të qëndrueshëm, ekzistenca e këtij plani gjithashtu ndihmoi justifikimin e një vendimi për të përfunduar misionin kur bëhet e qartë se pas një ndryshimi në kushtet politike nuk ekzistonte vullneti i mjaftueshëm brenda qeverisë. Shih http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100930%20FACTSHEET%20EU%20SSR%20Guinea-Bissau%20-%20version%2012_EN.pdf.

²⁸ Këshilltari Amerikan në Ministrinë e Brendshme të Afganistanit, intervistë telefonike, Kabul, 28 shtator 2010.

individuale në fusha të tilla si themelimi i organizatave dhe procedurave, vlerësimi i dobësive institucionale, hartimi i strategjive dhe politikave, planifikimi dhe monitorimi i buxheteve, hartimi i ligjeve dhe rregulloreve, koordinimi i aktorëve dhe agjencive dhe zyrtarë trajnues dhe monitorues. Shumë prej këtyre aftësive mund të gjenden jashtë fushës së zbatimit të ligjit, në fusha të tjera të administratës publike. Sërish, është e rëndësishme vendosja e personelit me eksperiencë që mund të aplikojë këto aftësi në çështjet e zbatimit të ligjit, mundësisht në kontekste të njëjta, për të siguruar familjaritetin e tyre me çështjet përkatëse dhe për të rritur besimin dhe komoditetin ndërmjet zyrtarëve në vendin pritës. Gjatë procesit të zgjerimit të BE-së Komisioni Evropian ka kanalizuar diversitetin e eksperiencave dhe modeleve me anë të asistencës teknike dhe kontratare dypalëshe. Edhe pse ndikimi i tyre varion, duket se këto programe kanë qenë më efikase kur personeli i zgjedhur ka aftësitë e duhura dhe eksperiencën përkatëse, kur ata vendosen për më shumë se një vit dhe kur programi mundëson zhvillimin e marrëdhënieve afatgjata ndërmjet institucioneve homologe dhe personelit përkatës.²⁹

Komisioni Evropian rekruton personel për mjediset e krizës në mënyrë të njëjtë siç vepron për programet e tij të zhvillimit në kontekste të tjera. Ai rekruton përgjithësisht nga tregu i lirë, me anë të firmave private, individë me aftësitë specializuese përkatëse dhe eksperiencën e nevojshme për përballjen me çështje të veçanta. Kjo qasje lehtëson rekrutimin e personelit me aftësi të veçanta dhe është e aftë që të japë një gamë të gjerë ndihme për një periudhë shumë vjeçare, çka përbën komponentin tipik të nevojshëm për zhvillimin institucional. Megjithatë, cilësia e individëve varion, duke qenë se konsulentët privatë me aftësitë e duhura janë shumë të kërkuar ose të vështirë për t'u mobilizuar, sidomos për të punuar në mjedise të pasigurta. As kontraktimi me firmat private nuk forcon marrëdhëniet ndërmjet zyrtarëve homologë ose institucioneve homologe. Me përjashtim të fondeve të kufizuara të disponueshëm në kuadër të IpS-së, programet e Komisionit Evropian janë kryesisht të pa aftë të reagojnë ndaj kontekstit të krizave që ndryshon në mënyrë të shpejtë.

PPMS-ja bazohet tek zyrtarët që mundësohen prej vendeve anëtare. Duke filluar nga viti 2001, një sërë objektivash të suksesshëm janë vendosur për kontributet

²⁹ Cooper dhe Johansen, "An Evaluation of Completed Twinning Projects."

vullnetare të personelit nga vendet anëtare të BE-së me anë të programit *Civilian Headline Goals*.³⁰ Analizat e kujdesshme të cilat përfshijnë skenarë ilustrues të vendosjes janë përdorur për të gjeneruar një skenar të të gjitha funksioneve dhe aftësive që mund të kërkohen së bashku me një përshkrim të detajuar të punës që mund të përputhet me kërkesat e misioneve specifike. Kjo qasje ka mundësuar misionet e PPMS-së që të rekrutojnë individë me eksperiencën dhe aftësitë e duhura për misionet e veçanta. Përdorimi i personelit nga vendet anëtare në vend të individëve të punësuar me kontratë çon në një nivel më të lartë të komfortit për zyrtarët homologë si edhe forcon marrëdhëniet institucionale afatgjata duke qenë së zyrtarët ndihmës tërheqin ekspertizën dhe ndihmën nga institucionet e vendeve të tyre të origjinës.

Sfida kryesore për planifikuesit e PPMS-së ka qenë varësia tek vendet anëtare për të identifikuar dhe marrë personel. Reagimi i vendeve anëtare drejt kërkesave të tilla është jo i njëtrajtshëm dhe varion nga modeli Finlandez që përfshin një strategji kombëtare dhe mekanizma të koordinimit ndër ministror për rekrutimin e personelit në një sistem më të fragmentuar për rekrutimin e personelit nga nivele të ndryshme të qeverisë në baza *ad hoc*.³¹ Edhe ndërmjet vendeve anëtarë më të përkushtuara, numri i personelit të kualifikuar që mundësohet për këto misione është i kufizuar. Individët me ekspertizë të specializuar vlerësohen shumë lart në institucionet e tyre të origjinës për t'u lejuar të veprojnë në vende të treta në periudha të mjaftueshme kohore për të qenë efikasë si këshilltarë. Buxheti i limituar në dispozicion për PPMS-në paguan vetëm kostot e udhëtimit të personelit duke i lënë vendet anëtare që gjatë

³⁰ Objektivi i parë u vendos në vitin 2001 me 200 zyrtarë të shtetit ligjor dhe 2000 anëtarë të ekipeve për mbrojtjen civilëve. Në vitin 2004 këto objektiva u rritën në 5671 zyrtarë policie, 631 personel të shtetit ligjor (duke përfshirë gjyqtarë, prokurorë dhe zyrtarë korrektimi (correction officers)), 562 ekspertë të administratës civile dhe 4988 anëtarë të ekipeve të mbrojtjes civile. Shiko gjithashtu *Civilian Capabilities Commitment Conference, Ministerial Declaration, Bruksel, 22 Nëntor, 2004, 102*. Për një vlerësim të përgjithshëm të produkteve të Civilian Headline Goal 2008, shih *Council Document 14807/07, "Final Report on the Civilian Headline Goal 2008, 9 November 2007,"* aprovuar nga *Ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference dhe tëhsuar prej Këshillit të Punëve të Përgjithshme dhe Marrëdhënive me Jashtë (Bruksel, Këshilli Evropian, 19 nëntor, 2007)*.

³¹ Giovanni Grevi, Damien Helly, dhe Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. (Paris: *European Union Institute for Strategic Studies, 2009*).

vendosjes së personelit përkatës të mbajnë barrën e rrogave të tyre.³² Misionet ndonjëherë mbështetin stafin e dërguar me personel të kontraktuar me anë të kontratave të drejtpërdrejta, megjithatë, buxhetet e vogla e kufizojnë këtë mundësi. Në mjedise të pa sigurta si në Afganistan, misionet përballen me sfidën shtesë për të gjetur vullnetarë të cilët kanë dëshirë. Me thuajse 2000 civilë të vendosur tashmë, PPMS-ja ka patur vështirësi për të gjetur personel të mjaftueshëm duke lënë disa misione vazhdimisht të pa kompletuara me stafin e nevojshëm.

Këshilli Evropian është përpjekur të adresojë këto mungesa me anë të një dokumenti të ri *Civilian Headline Goal* miratuar në vitin 2010. Sekretariati po punon me vendet anëtare për të ri strukturuar procedurat e rekrutimit dhe për të ofruar stimuj shtesë për vendosjen. Me rritjen e numrit, shkallës dhe vështirësisë së misioneve, sekretariati ka ndërmarrë analiza të reja për të rishikuar kriteret, përshkrimet e pozicioneve dhe për miksimin e personelit bazuar në eksperiencën e misioneve të PPMS-së.³³ Ai ka filluar të ri-strukturojë rekrutimin me anë të Mjetit për Menaxhimin e Kapaciteteve Civile (*Civilian Capabilities Management Tool*) i cili përfshin një sërë formularë aplikimesh që synojnë të përputhin personelin me misionet me anë të përditësimit të vazhdueshëm të katalogëve të detyrave, përshkrimeve të punës, pajisjeve dhe kontekstit të misioneve.³⁴ Këshilli ka krijuar gjithashtu Ekipe të Reagimit Civil (*Civilian Response Teams*) dhe një ekip të ri të RSS-së për mobilizimin e shpejtë të ekspertëve nga vendet anëtare për misionet afatshkurtra dhe për të asistuar sekretariatit në zhvillimin e koncepteve, mjeteve ose qasjeve.³⁵ Ekipi i RSS-së do të përfshijë individë me aftësi për policimin, strategjinë dhe zhvillimin organizativ. Këto përpjekje duhet të ndihmojnë BE-në për të kanalizuar thellimin e ekspertizës në vendet anëtare për vendosjen e stafit më të përshtatshëm dhe më të kualifikuar.

³² *Buxheti i Politikës së Përbashkët të Jashtme dhe të Sigurisë për rreth 200 civilë ishte vetëm 245 milionë Euro në vitin 2009 dhe i kufizuar vetëm tek kostot e udhëtimit. Shih Dereks dhe More, "The European Union and Internal Challenges."*

³³ *Në të kundërt nga pritshmëritë, shumica e misioneve kanë qenë civile dhe jo ushtarake dhe janë fokusuar më së shumti në forcimin e institucioneve vendore sesa në funksionet ekzekutive. Intervistë me një zyrtar të Sekretariatit të Këshillit Evropian, Bruksel, 28 tetor 2010.*

³⁴ *Shih Grevi, Helly, dhe Keohane, European Security and Defence Policy, 111.*

³⁵ *Intervistë me zyrtar të Sekretariatit të Këshillit Evropian, Bruksel, 28 tetor, 2010.*

Sërish, periudha kohore e kufizuar e vendosjes së tyre do të thotë se stafi do të vazhdojë të mbështetet në asistencën më të qëndrueshme të ofruar nga Komisionit Evropian dhe donatorë të tjerë për zhvillimin institucional.

Një sfidë shtesë është të sigurohesh se individët kanë aftësitë dhe përgatitjen e nevojshme për dislokimin e tyre. Edhe ekspertët më të aftë teknikë shpesh kanë mungesë aftësisë të cilat nevojiten për të mësuar dhe këshilluar homologët, nuk kanë familjaritet me kontekstin lokal si dhe nuk njohin qartë objektivat e misionit. Sidomos për sa i përket personelit pa eksperiencë të dërguar jashtë vendit, trajnimi dhe përgatitja mund të jetë kryesore për t'ju mundësuar atyre përdorimin efikas të aftësive që posedojnë. Për misionet e PPMS-së vendet anëtare janë përgjegjëse për trajnimin e personelit të tyre çka sjell mospërputhje lidhur me disponueshmërinë, përmbajtjen dhe cilësinë e trajnimit. Sekretariati i Këshillit Evropian ka filluar të organizojë kurse trajnimi në partneritet me Grupin Evropian për Trajnimin (*European Group on Training*) dhe Kolegjin Evropian të Mbrojtjes dhe Sigurisë (*European Security and Defence College*), një rrjet institucionesh dhe akademish evropiane. Disponueshmëria e trajnimeve mbetet e kufizuar krahasuar me atë që kërkohet dhe shumë prej programeve të trajnimit janë ose të hartuara në baza *ad hoc* ose për zyrtarët e nivelit të lartë në vend që të synojnë personelin e zgjedhur për t'u zbarkuar.³⁶ Sekretariati ka zhvilluar gjithashtu kurrikula në fusha të specializuara, duke përfshirë dhe RSS-në. Pavarësisht këtyre përpjekjeve, kërkohet shumë më tepër punë për të rekrutuar dhe vendosur personelin e specializuar në mënyrë më të shpejtë dhe për të siguruar përgatitje të vazhdueshme për dislokim.

Menaxhimi i Ndryshimeve organizative

Edhe nëse ekziston një strukturë e përcaktuar qartë dhe burimet e duhura humane dhe materiale, përpjekjet për ndihmë përbalën në mënyrë të pa evitueshme me pengesa që gjenerohen nga rezistenca politike, organizative ose individuale. Menaxhimi i këtyre pengesave kërkon një udhëheqje të fortë dhe burime të mjaftueshme për një periudhë të gjatë kohore. Aktorët e jashtëm mund të mbështetin këtë proces duke: kontribuar me resurse, forcuar aftësitë dhe ndoshta më e rëndësishmja, duke mbështetur udhëheqësit që duhet të marrin vendime me rrezik

³⁶ *European Council, "EU Training Programme in the Field of ESDP 2008 to 2010" (Bruksel: Komisioni Evropian, 10 dhjetor 2007), doc. 16266/1/07.*

me anë të angazhimit të vazhdueshëm politik.

Në kuadër të zgjerimit të BE-së, një incentivë e fuqishme unike, anëtarësimi në BE me përfitimet ekonomike dhe politike që vijnë prej tij, kanë gjeneruar stimuj të konsiderueshëm. Duke ndihmuar për ndërtimin e konsensusit në një drejtim strategjik, duke specifikuar objektivat dhe monitoruar progresin, Komisioni Evropian ka ndihmuar që të shndërrojë këtë stimul në ndryshime specifike.³⁷ Komisioni gjithashtu ka ndihmuar për mbështetjen e stimujve duke ngritur çështjet kryesore me anë të kanaleve diplomatike, publikimit të mungesës së përputhshmërisë dhe të deficiteve për të tërhequr vëmendjen e publikut, disa herë duke ndërprerë ndihmën në rastet e vonesave nga qeveria e vendit pritës dhe duke shpërblyer progresin me hapa diskretë përgjatë rrugës drejt anëtarësimit.³⁸ Procesi ka qenë më i suksesshëm kur zyrtarëve dhe udhëheqësve të vendeve candidate iu ofrua mbështetje për: rritjen e aftësive të tyre, mundësimin e pajisjeve të duhura, lidhjen me rrjetet e homologëve në vende të tjera dhe mbështetje politike duke i ndihmuar të tejkalojnë pengesat që ata hasin brenda vendit. Komisioni ndihmoi gjithashtu rol kryesor në këtë proces duke ngritur çështjet teknike në nivel politik në Këshillin Evropian duke ndihmuar kësisoj mbajtjen e presionit për të zgjidhur çështjet e vështira në të dy krahët. Duke qenë se anëtarësimi përbënte një prioritet për Këshillin Evropian dhe për vendet anëtare, ato vazhdimisht ngrinin çështje që lidheshin me marrëdhëniet e tyre me vendet candidate për të mbajtur fokusin tek reformat.

Komisioni Evropian i ka kushtuar më pak vëmendje në kontestin e zgjerimit të BE-së përfshirjes së zgjedhjeve më të gjera të nevojshme për mbështetjen e reformave të vështira. Ndryshimet në vendet candidate të BE-së shpesh janë nxitur nga qeveritë, pa mbështetjen e duhur nga segmentet kryesore të popullsisë së tyre. Në mjediset post-konfliktuale dhe në stabilizim ku stimuj aq të fuqishëm sa anëtarësimi në BE janë rrallë të pranishëm, një mbështetje e tillë mund të jetë kritike për suksesin e reformave. Megjithëse misionet e PPMS-së angazhohen kryesisht me agjencitë shtetërore, programet e financuara nga Komisioni shpesh mbështetin shoqërinë civile,

^{37.} Mbi mënyrën se si proceset e aderimit rezultuan në incentiva për ndryshimin organizativ në vendet candidate të BE-së shiko Frank Schimmelfenning dhe Ulrich Sedelmeier, "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe," në *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, ed. Frank Schimmelfenning dhe Ulrich Sedelmeier (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005), 71–90.

^{38.} Lippert dhe Umbach, *The Pressure of Europeanization*, 45.

partitë politike, parlamentet, drejtësinë dhe aktorët e tjerë. Kur ato janë mjaftueshëm të lidhur me njëri-tjetrin, këto programe mund të komplementojnë përpjekjet për reformë institucionale duke iu ofruar udhëheqësve politikë dhe zyrtarëve mbështetje të brendshme thelbësore dhe duke lehtësuar kalimin dhe implementimin e ligjeve të reja, procedurave të reja, dhe mandateve të reja. Përfshirja me shoqërinë civile dhe zgjedhjet e tjera mund të kontribuojnë gjithashtu për mbështetje politike më afatgjatë për reformat për të siguruar vijueshmërinë e tyre edhe pas rënies së ndihmës së jashtme. Sërish, si Komisioni Evropian edhe misionet PPMS-së shpesh kanë dështuar për të koordinuar këto përpjekje ndihmëse me më tepër ndihmë teknike për ministrinë dhe forcat e zbatimit të ligjit.

Vështirësitë në arritjen e koherencës ndërmjet vendeve anëtare të BE-së në mjediset post-konfliktuale dhe ato në stabilizim kanë kufizuar më tej potencialin e BE-së për të intensifikuar marrëdhëniet e saj dhe për të tejkaluar rezistencën. Edhe kur marrja e statusit kandidat për në BE ka qenë në agjendë si në rastin e Ballkanit Perëndimor, mosmarrëveshjet ndërmjet vendeve anëtare të BE-së dhe shkëmbimet ndërmjet objektivave afatshkurtër dhe atyre afatgjatë kanë ndaluar BE-në nga nivelimi i marrëdhënieve të saj për tejkalimin e pengesave për reforma. Në mungesë të konsensusit mbi drejtimin e reformave ose për një kuadër që mundëson që donatorët të zmbropsin asistencën teknike me angazhimin politik, përpjekjet për asistencë varen gjerësisht tek marrëdhëniet individuale të cilat kanë potencial të limituar për ndryshimet e vështira politike dhe organizative. Programet për ndërtimin institucional që financohen nga Komisioni Evropian mund të mundësojnë asistencën thelbësore për punën teknike paraprake për zhvillimin e rregulloreve, procedurave dhe kapacitetit. Pa një kuadër politik si ai që ofrohet nga anëtarësimi në BE, gjithsesi, konsulentët e Komisionit rrallë kanë akses tek ndikimi politik i nevojshëm për të mbështetur udhëheqësit në pozicione të vështira. Në misionet e PPMS-së, rotacionet e vazhdueshme, barrierat gjuhësore dhe kufizimet e sigurisë limitojnë potencialin e stafit ndërkombëtar për të zhvilluar marrëdhënie produktive. Shërbimet e dobëta ose të korruptuara të administratës civile në shumë vende të prekura nga kriza i shtojnë sfidat në fjalë si dhe kufizojnë përfitimet e të mësuarit dhe trajnimit. Duke u përballur me një rezistencë të fortë dhe me vështirësinë për të arritur ndryshimet, personeli i PPMS-së ka tentuar që të marrë përsipër funksione vetë në vend që të forcojë homologët e tij duke limituar kështu ndikimin mbi

ndryshimet organizative.

BE-ja ja ka dalë me sukses në disa mjedise post-konfliktuale dhe në stabilizim të rrisë marrëdhëniet e Këshillit Evropian dhe vendeve anëtare me vendet e treta. Një kushtetutë, marrëveshje paqeje, plan strategjik ose dokumente të tjerë që përfshijn një drejtim të qartë për reforma mund të shërbejnë si kuadër për dialog njësoj si anëtarësimi në BE. Me prezencën e tyre në terren, misionet e PPMS-së mund të monitorojnë progresin për të identifikuar dhe ngritur çështje në nivel politik ose diplomatik. Një kryetar misioni i PPMS-së efikas (KM) mund të luajë një rol kritik në këtë proces, sidomos për ministrinë e brendshme. KM-ja mund të lidhet drejtpërdrejt me homologët në nivel ministri për zhvillimin e marrëdhënieve, lehtësimin e bashkëpunimit ndërmjet homologëve dhe për të sjellë pengesat në vëmendje të Këshillit Evropian. Në Kosovë, një ekip këshilltarësh të Ministrisë së Punëve të Brendshme u vendos në vartësi të KM-së për të lehtësuar angazhimin. Pasi vendosen çështjet, vendet anëtare të BE-së, mund të përdorin ndikimet e tyre individuale ose kolektive për të përfshirë nga ana diplomatike qeveritë e vendeve anëtare. Misioni i PPMS-së në Gjeorgji ishte i aftë për të rritur influencën e unifikuar të Këshillit Evropian për mbajtjen e momentumit të reformave për shtetin ligjor në një pikë të caktuar duke përdorur vizitën e zyrtarëve gjeorgjianë në Bruksel për rritjen e nivelit të vëmendjes mbi këto çështje. Në raste të tjera megjithatë, arritja e nivelit të duhur të koherencës për të mbështetur zyrtarët e vendeve pritës dhe për të tejkaluar pengesat politike ka qenë një sfidë kryesore.

Rritja e Koordinimit të Donatorëve

Për të forcuar ndihmën për menaxhimin e pengesave politike dhe organizative si edhe për të mbështetur udhëheqësit e brendshëm, nevojitet një koordinim i ngushtë ndërmjet donatorëve. Për procesin e zgjerimit të BE-së, bashkimi i interesave të vendeve anëtare të BE-së dhe roli i Komisionit Evropian për negocimin dhe monitorimin e punës në vend të tyre ka ndihmuar në tejkalimin e këtyre sfidave. Duke përdorur Raportet Kombëtare të Progresit për të ndërtuar konsensusin ndërmjet vendeve anëtare të BE-së, Komisioni Evropian ka vendosur agjendën për Këshillin Evropian lidhur me reformat që kërkonin vëmendje politike. Komisioni shërbeu si pika thelbësore për të ngritur çështjet në nivel politik kur nevojitej, duke siguruar gjithashtu hapësirën e nevojshme për punën teknike.

Në kontekstin e krizës, koordinimi është bërë më sfidues. Në

mungesë të një kuadri të qartë ose të një pike fokale, mungesa e konsensusit dhe koordinimi i pa mjaftueshëm i drejtimit të reformave kanë dëmtuar aftësinë për forcimin e marrëdhënieve si dhe kanë çuar në dublikim, manipulim dhe shpërdorim burimesh. Mungesa e koordinimit po dëmton veçanërisht sektorin e sigurisë duke qenë se mbështetja e donatorëve të ndryshëm për forca të ndryshme mund të komplikojë përpjekjet e ministrisë së brendshme për koordinimin ndërmjet tyre ose për vendosjen e lidhjeve ndërmjet aktorëve të sigurisë dhe atyre të drejtësisë. Mosmarrëveshjet ndërmjet njëzet e shtatë vendeve anëtare të BE-së kanë dëmtuar drejtpërdrejtë përpjekjet për forcimin e institucioneve dhe intensifikimin e marrëdhënieve. Mosmarrëveshjet mbi statusin sovran të Kosovës, për shembull, kanë kufizuar ndikimin e misionit të PPMS-së si dhe e kanë penguar këtë të fundit të merret me çështjet kryesore.

Pengesat shtesë rezultojnë nga strukturat e ndara dhe kufijtë e autoritetit ndërmjet Komisionit Evropian dhe misioneve të PPMS-së që drejtohen prej Këshillit Evropian të cilat sjellin ndarjen e proceseve të planifikimit dhe implementimit brenda të njëjtit vend. Misionet e PPMS-së janë të kufizuara nga buxhetet e tyre si dhe nga mandatet afatshkurtra që ato kanë për mbështetjen e projekteve të integruar ose afatgjatë dhe nevojitet që në vend të kësaj të mbështeten tek Komisioni Evropian ose tek donatorët e tjerë. Megjithatë, si rrjedhojë e kuadrit planifikues shumëvjeçar të tij, ndihma e Komisionit Evropian rrallëherë koordinohet për të mbushur mungesat ose për të adresuar reformat e prioritizuara nga personeli i PPMS-së që trajton krizat. Kur kanë qenë të lidhura, këto përpjekje kanë rezultuar në sinergji të dobishme. Në Kosovë, inputi i PPMS-së në Raportin Kombëtar të Progresit, plotësuar nga Komisioni Evropian si pjesë e procesit të para-aderimit, rezultoi në një asistencë të orientuar të Komisionit për Ministrinë e Punëve të Brendshme. Megjithatë, ky lloj koordinimi ka qenë *ad hoc* dhe jo i vazhdueshëm sidomos për vendet që janë jashtë kuadrit të zgjerimit të BE-së. Në Republikën Demokratike të Kongos, Komisioni Evropian dhe misioni i PPMS-së ndoqën dy strategji të ndara dhe pa lidhje ndërmjet tyre për sektorin e sigurisë.³⁹

Traktati i Lisbonës adreson shumë prej këtyre mungesave për të përmirësuar kapacitetin e BE-së për koordinim dhe për të rritur ndikimin e saj. Ndryshimet përfshijnë vendosjen e

³⁹ Shih *Derks dhe More*, "The European Union and Internal Challenges" mbi sfidat për koordinimin ndërmjet Komisionit Evropian dhe Gjykatës Evropiane.

Përfaqësuesit të Lartë për Punët e Jashtme dhe Politikat e Sigurisë, i cili mbikëqyr Shërbimin e ri Evropian të Veprimit të Jashtëm (*European External Action Service*) duke përfshirë personel nga Komisioni Evropian dhe nga Sekretariati i Këshillit Evropian. Në Bruksel, programet e Komisionit dhe misionet e PPMS-së do të përfitonin nga një proces planifikimi më i integruar për të siguruar se ndërhyrjet e Komisionit dhe të PPMS-së plotësojnë njëra-tjetrën gjatë dhënies së kontributit drejt një kuadri të përbashkët objektivash. Në fushën përkatëse, zyrtarët e rinj politikë që u vendosën në Delegacionet e BE-së do të ndihmonin për të lidhur çështjet teknike me ato politike atje ku nevojitet. Ambasadorët e BE-së me lidhje më të drejtpërdrejta me vendet anëtare do të ndihmonin për të listuar mbështetjen e vendeve anëtare për të tejkaluar pengesat politike. Megjithatë, këto ndryshime janë në pjesën më të madhe të tyre të pa provuara. Duke qenë se misioni i PPMS-së dhe Komisioni Evropian mbajnë struktura të ndara institucionale, koordinimi në nivel implementimi do të vazhdojë të mbështetet tek përpjekjet individuale. Pavarësisht kësaj, këto ndryshime mund të kontribuojnë për përmirësimin e koherencës dhe aftësive për mbështetjen e asistencës teknike nëpërmjet angazhimit diplomatik.

Edhe kur asistenca e BE-së arrin koherencë më të madhe, prioritetet konkurruese dhe qasjet programuese me donatorët e tjerë, dëmtojnë momentumin dhe ndërlikojnë përpjekjet. Për të adresuar këto sfida, planifikues brenda BE-së dhe në vende të tjera kanë propozuar përdorimin e mekanizmave të përbashkët të planifikimit dhe atyre implementues duke grumbulluar fondet e donatorëve, përcaktuar objektivat dhe programet e përbashkëta ose duke ndarë informacionin në mënyrë të rregullt. PPMS-ja ka vendosur marrëveshje me një sërë vendesh duke përfshirë Shtetet e Bashkuara për t'ju mundësuar atyre që të kontribuojnë me personel në misionet e BE-së. Personeli i ShBA-ve ka shërbyer në misionet e PPMS-së në Kosovë për shembull duke çuar në një bashkëpunim më të madh ndërmjet BE-së dhe Shteteve të Bashkuara. Objektivat, indikatorët dhe mjetet e përbashkëta të vlerësimit mund të fokusonin vëmendjen mbi qëllimet e përbashkëta dhe masat për sukses për të promovuar qasje koherente dhe tejkaluar sfidat e koordinimit. Sërish, ka qenë e vështirë arritja e këtyre qasjeve ndërmjet donatorëve, ekspertëve dhe qeverive të vendeve pritëse që janë të fokusuara tek perspektivat e tyre ose janë të paafta për menaxhimin e këtyre konflikteve. Planifikim i përmirësuar ndërmjet komandave do të nevojitej për kryerjen në terren të një pune koordinuese të përshtatshme.

Rekomandime për të Shtuar Bashkëpunimin Transatlantik në Sektorin e Sigurisë

Një ministri mbikëqyrëse e aftë, është thelbësore për efektshmërinë dhe reagimin e forcave të sigurisë dhe atyre të zbatimit të ligjit. Ministrinë mbikëqyrëse mund të përmirësojnë koordinimin, të forcojnë llogaridhënien, të mundësojnë funksionet kryesore administrative dhe të lehtësojnë mjetet e tjera të mbikëqyrjes civile. Ministrinë janë gjithashtu qendra e përpjekjeve politike dhe organizative që përfshihen gjatë transformimit të forcave të sigurisë dhe zbatimit të ligjit. Mbështetja për ministrinë mbikëqyrëse mund të jetë kryesore për forcimin e qeverisjes në sektorin e sigurisë dhe për mundësimin e suksesit të komponentëve të tjerë të asistencës. BE-ja ka ndërtuar kapacitetet e saj për të mobilizuar ekspertë nga vendet e saj anëtare me struktura të ndryshme qeverisjeje, kultura ligjore të shumëllojshme, modele organizative të larmishme, gjuhë të ndryshme dhe shumëllojshmëri eksperiencash për transformimin e ministrive të brendshme. Ajo gjithashtu ka fituar eksperiencë për ndërtimin e konsensusit ndërmjet institucioneve mbikëqyrëse dhe për rritjen e marrëdhënieve ndërmjet vendeve anëtare për të ndihmuar në tejkalimin e pengesave politike me të cilat përballet ndryshimi. Sërish, BE-ja ka vështirësi për të arritur koherencën e duhur ndërmjet njëzet e shtatë vendeve të saj anëtare dhe ndërmjet misioneve të PPMS-së të udhëhequra nga Këshilli Evropian dhe Komisioni Evropian. Në disa kontekste krize BE-ja ka dështuar të mobilizojë personelin e kualifikuar të nevojshëm ose të lidh asistencën e orientuar nga kriza e cila jepet nga misionet e PPMS-së me mbështetjen afatgjatë të institucioneve dhe shoqërisë civile që ofrohet nga Komisioni Evropian. Edhe pse ndryshimet e miratuara në Traktatin e Lisbonës mund të përmirësojnë koherencën, këto sfida deri më sot kanë kufizuar potencialin unik të BE-së për të ndihmuar në tejkalimin e pengesave dhe për të katalizuar qeverisjen e përmirësuar në mjediset e krizave dhe ato në stabilizim.

Këto ndryshime nuk janë unike për BE-në. Ndryshimi institucional në sektorin e sigurisë është një përpjekje afatgjatë dhe komplekse e cila kërkon angazhim koherent, të orientuar dhe të vazhdueshëm në një sërë frontesh. Qeveria e ShBA-së përballet me pengesat e saj për arritjen e një qasjeje të tillë të integruar. Nga njëra anë, ndikimi politik që ajo ka dhe aftësia për të ndërmarrë një pozicion diplomatik koherent kanë lehtësuar ndryshimet politike dhe organizative kur ky ndikim është mobilizuar në mënyrë efikase përgjatë kohës. Sërish,

Shtetet e Bashkuara kanë pasur gjithashtu vështirësi për mobilizimin e personelit të kualifikuar dhe për arritjen e angazhimit politik dhe teknik të qëndrueshëm dhe të koordinuar ndërmjet agjencive me perspektiva të variueshme afatshkurtra dhe afatgjata. Eksperienca e BE-së sugjeron një sërë mënyrash sipas së cilave qeveria e ShBA-së mund të rrisë përpjekjet e saj për të rritur forcat e saj të sigurisë dhe zbatimit të ligjit.

Rekomandime për Agjencitë e Uashingtonit

Qeveria e ShBA-së duhet të thellojë dhe zgjerojë rezervën e personelit në dispozicion për tu vendosur jashtë vendit dhe duhet të rritë koordinimin ndërmjet agjencive që japin asistencë. Duke parë përtej organizimeve të policisë, agjencitë e qeverisë amerikane duhet të kërkojnë ekspertë me eksperiencë në menaxhimin dhe mbikëqyrjen në nivel shtetëror dhe vendor për të planifikuar, menaxhuar dhe implementuar programet e ndihmës. Aftësitë e duhura dhe karakteristikat e punës përkatëse duhen identifikuar me anë të një planifikimi bazuar në secilën panoramë që paraqitet si dhe duke u bazuar në misionet dhe eksperiencat e mëparshme të ShBA-së, BE-së dhe OKB-së. Metodrat për sigurimin e ekspertizës duhet të lëvizin përtej mbështetjes ekskluzive të kontratat dhe të eksplorojnë marrëveshjet me aktorët shtetërorë dhe ata të qeverisjes lokale si dhe të përdorin Trupat e Reagimit Civil për identifikimin dhe vendosjen e zyrtarëve të qeverisë me aftësi politike ligjore, financiare dhe administrative në forcimin e ligjit.⁴⁰ Për aplikimin e kësaj ekspertize në mënyrë efikase për zhvillimin institucional, individët e vendosur për asistencë afatshkurtër duhet të koordinohen në mënyrë më konsistente me programimin afatgjatë dhe të integruar të zhvillimit si dhe me diplomatët të cilët menaxhojnë marrëdhëniet politike. Arritja e një koherence më të madhe brenda qeverisë amerikane do të kërkonte përcaktimin më të qartë të politikave, roleve, marrëdhënieve dhe mekanizmave koordinues për agjencitë e përfshira.

⁴⁰ *Trupat e Reagimit Civil është një njësi menaxhuar nga Departamenti i Shtetit të ShBA-së për të mobilizuar shpejt civilët me aftësi të veçanta për t'u vendosur në mjediset e krizave dhe ato në stabilizim.*

Rekomandime për Bashkëpunimin Transatlantik

Qeveria e ShBA-së duhet të vazhdojë bashkëpunimin me Komisionin Evropian dhe me Sekretariatit e Këshillit Evropian. Përpjekjet duhet të përqendrohen për zhvillimin e koncepteve dhe metodave të përbashkëta për dhënien e asistencës për institucionet qeverisëse të sektorit të sigurisë duke përfshirë dhe ministritë mbikëqyrëse. Këshilli Evropian ka filluar këtë proces duke u fokusuar tek forcimi forcave të policisë dhe sektorit të drejtësisë por megjithatë nevojitet më shumë punë në lidhje me institucionet mbikëqyrëse. Agjencitë e qeverisë amerikane duhet të punojnë me homologët e tyre evropianë për të mësuar prej eksperiencave të tyre, arritjen e konsensusit mbi modelet, strukturat dhe qasjet më të përshtatshme dhe për përcaktimin e rolit më të përshtatshëm dhe të kontributit të secilit donator për forcimin e ministrive mbikëqyrëse dhe forcave të sigurisë në kontekste të ndryshme. Shtetet e Bashkuara duhet gjithashtu të kërkojnë bashkëpunim për programet trajnuese përpara vendosjes së forcave duke bashkëpunuar për kurrikulën dhe organizimin e programeve të përbashkëta trajnuese duke ndërtuar mbi bazën e kurrikulave dhe kurseve ekzistuese të trajnimit.

Rekomandime për Veprimet në Kontekstet Post Konfliktuale

Në vendet post-konfliktuale dhe ato në stabilizim, Shtetet e Bashkuara dhe BE-ja duhet të përcaktojnë objektiva dhe kuadre të përbashkët për dhënien e asistencës. Përpjekjet bashkëpunuese duhet të fillojnë me fazën e vlerësimeve dhe planifikimeve dhe duhet të përfshijnë bashkëpunimin mbi proceset e planifikimit strategjik, komitetet drejtuese përkatëse dhe indikatorët dhe mjetet matëse të përbashkëta. Objektivat dhe qasjet e përbashkëta mund të mundësojnë Shtetet e Bashkuara dhe BE-në për të rritur së bashku marrëdhëniet e tyre me vendet pritëse dhe zyrtarët në mënyrë më efektive. Shtetet e Bashkuara duhet të kërkojnë më shumë mundësi për vendosjen e personelit të tyre në misionet e BE-së, sidomos kur BE-ja ka marrëdhënie ose kapacitete më të mëdha, të ftojë ekspertë evropianë në misionet e saj dhe të gjejë mënyrat për financimin e prioritetëve të identifikuar nga ekspertët e BE-së. Edhe pse asistencë dy palëshe është e nevojshme, ndarja e personelit mund të shtojë koherencën për zhvillimin institucional. Një

bashkëpunim i tillë, do të ishte një bllok ndërtimi thelbësor për forcimin e sigurisë efektive dhe për zbatimin e ligjit ndërsa shërben gjithashtu si model bashkëpunimi më të zgjeruar në kontekstet e krizës dhe stabilizimit.

Dorina Ndreka

PER.SPEKTIVAT LIGJORE TË SHQIPËRISË NË POLITIKAT E SIGURISË. QASJE NDAJ NATO-S APO BE-SË.

Përmbledhje

Vendet e Evropës Lindore dhe Qendrore që pas shembjes së regjimeve komuniste janë përfshirë në një garë të ethshme për t'i treguar perëndimit se janë pjesë e tij, dhe se kështu ka qenë gjithmonë. Shkëputja e tyre pas Luftës së Dytë Botërore ishte një fatkeqësi historike, e cila duhet tejkaluar sa më parë. Në shërbim të këtij qëllimi ato kanë qenë tepër të angazhuara për tu përfshirë në të gjitha organizatat ndërkombëtare perëndimore dhe në nënshkrimin e traktateve ndërkombëtare në fusha të ndryshme, duke i kushtuar një rol shumë të rëndësishëm politikave të sigurisë.

Koncepti i sigurisë në botën e sotme është shumë i ndryshëm nga ai që ka qenë deri pak vite më parë. Rreziqet për sigurinë personale dhe shtetërore, sot janë më të shumta dhe të paparashikueshme. Kjo e bën edhe më të vështirë përballjen me to. Karakteristika më thelbësore e politikave të sigurisë në botën në të cilën po jetojmë, pavarësisht nga vendi, është se tashmë është e pamundur që të ndahet siguria e brendshme nga ajo e jashtme. Dimensionet e sigurisë tani përfshijnë jo vetëm ruajtjen e kufijve, luftën kundër krimit të organizuar, por edhe krimin ekonomik, kompjuterik, sigurimin e burimeve energjetike, dhe gjithmonë e më shumë ndryshimet klimaterike. Shqipëria nuk mund ta distancojë veten nga këto sfida globale.

Shqipëria është tashmë prej dy vitesh anëtare e NATO-s, ndërkohë po ndërmerr reformat e nevojshme për tu anëtarësuar në Bashkimin Evropian. Përpara viteve 2000 anëtarësimi në BE dhe negociatat përpara këtij procesi nuk ishin aspak të lidhura me politikat e sigurisë, pasi vetë BE nuk kishte politika të tilla të përbashkëta. Tashmë këto politika janë një pjesë e rëndësishme e veprimtarisë së BE-së, me gjithë kritikën e shumta që vijnë nga të gjitha anët, sërisht sukseset edhe në këtë fushë janë të shumta.

Shqipëria në pozitën e saj të një vendi që kërkon të anëtarësohet mos do të gjendet përballë një dilemë të vështirë nëse në politikat e saj të sigurisë do të ndjekë rrugën e NATO-s apo të BE-së.

Qëllimi i këtij punimi është të analizojë kuadrin ligjor dhe institucional të Shqipërisë në fushën e mbrojtjes. Duke patur parasysh dilemat e zhvillimit të Politikave Evropiane të Sigurisë dhe Mbrojtjes përkundrejt NATO-s, analiza është zhvilluar në kontekstin shqiptar. A ka Shqipëria kapacitetet e nevojshme për të përballuar zbatimin e politikave të nevojshme në dy plane? Apo në fakt tashmë është gjetur “e mesmja e artë” që e bën të mundur përputhshmërinë e legjislacionit, të politikave të sigurisë dhe në analizë të fundit të zbatimit të tyre në praktikë, për të dyja këto Organizata Ndërkombëtare duke ecur në të njëjtën rrugë.

Duke analizuar legjislacionin në fushën e sigurisë si dhe kriteret e nevojshme të anëtarësimit në Bashkimin Evropian, është parë nëse anëtarësimi i ardhshëm në BE do ta detyrojë Shqipërinë që të ndërrojë drejtimin e tanishëm të politikave të sigurisë të përcaktuar në kuadër të NATO-s. Për të arritur në një përfundim të qenësishëm eksperiencia e vendeve anëtare të BE-së dhe NATO-s nga Evropa Lindore dhe qendrore, është përdorur si një sistem i vlefshëm reference.

Politikat e Sigurisë në Organizatat Ndërkombëtare

Vendet e Evropës Lindore dhe Qendrore që pas shembjes së regjimeve komuniste janë përfshirë në një garë të ethshme për t'i treguar perëndimit se janë pjesë e tij, dhe se kështu ka qenë gjithmonë. Në shërbim të këtij qëllimi ato kanë qenë tepër të angazhuara për t'u përfshirë në të gjitha organizatat ndërkombëtare perëndimore dhe në nënshkrimin e traktateve ndërkombëtare në fusha të ndryshme. Kjo ka bërë që këto vende përveç se në OKB, të jenë anëtarësuar edhe në Këshillin e Evropës, në Organizatën e Sigurimit dhe Bashkëpunimit Evropian, në Fondin Monetar Ndërkombëtar, NATO dhe së fundmi edhe në Bashkimin Evropian. Eksperiencia e hidhur e këtyre vendeve gjatë Luftës së Ftohtë i ka bërë mjaft të ndjeshme ndaj çështjeve të sigurisë, duke i kushtuar një rëndësi prioritare këtyre politikave, krahasuar me vendet e Evropës Perëndimore. Prandaj anëtarësimi në NATO dhe shfaqja e një tendence pro Shteteve të Bashkuara të Amerikës, kanë qenë ndër tiparet karakterizuese të politikës së jashtme të tyre.

Përfundimi i Luftës së Ftohtë e la Botën me një superfuqi të vetme, ShBA-në, e cila mban mbi vete rolin e fituesit të Luftës së

Ftohtë dhe të fuqisë që mposhti Bashkimin Sovjetik. Që prej asaj periudhe Shtetet e Bashkuara po përjetojnë një eksperiencë të paprecedent në histori. Megjithatë duket se kësaj supremacie po i vjen fundi. ShBA dhe NATO kanë qenë garantuesit kryesor të sigurisë edhe në Evropën perëndimore. Fundi i luftës së ftohtë shtroi përpara ShBA-së alternativën e tërheqjes nga Evropa dhe përqendrimin e kapaciteteve të saj në rajone të tjera. Shumë shpejt do të bëhej e qartë se politikat e sigurisë do të vazhdonin të ishin një element i rëndësishëm në politikën globale, duke nxjerr në pah rëndësinë e organizatës së Atlantikut të Veriut si një organizatë politike ushtarake që kishte si objektiv mbrojtjen e territorit dhe të anëtarëve të saj, por tashmë me objektiva të ridimensionuara. Lufta e Kosovës, ku mbi 90% e kapaciteteve i përkisnin ShBA-ve tregoi se Evropa nuk ishte gati për të marrë përsipër mbrojtjen e saj dhe duhet të ndërmerre masa të menjëhershme, pasi tashmë ishin të ndërgjegjshëm për nevojën e përfshirjes në politikat e BE-së edhe të politikave të mbrojtjes dhe të sigurisë.

Sfida kyçe me të cilën po përballet sot BE është ndryshimi i sistemit ndërkombëtar, për arsye se Bota po hyn në një epokë me befasi strategjike. Problemet e sigurisë sot në Botë janë shumë komplekse. Tashmë kërcënimet ndaj sigurisë nuk janë më një çështje vetëm ushtarake, dhe si rezultat hartimi i politikave të sigurisë nuk lidhet thjesht me hartimin e një strategjie dhe me sigurimin e kapaciteteve të nevojshme ushtarake. Tashmë të gjitha vendet dhe të gjitha qeveritë e kanë pranuar që në kohën e globalizimit në të cilën po jetojmë, asnjë qeveri dhe asnjë vend sado i fuqishëm të jetë, nuk mund t'i përballojë i vetëm sfidat që e presin.¹

Përveç kësaj, në këndvështrimin evropian është e rëndësishme të mbahet parasysh se në të ardhmen, ShBA mund të ketë prioritete të tjera nga ato të BE-së dhe në këtë mënyrë do të jetë më pak e vlefshme për Evropën. Të gjithë këta faktorë e kanë vënë Evropën përpara nevojës për të ecur me hapa të shpejtë në reformën që përfshin politikat e mbrojtjes dhe të sigurisë. Në proces anëtarësimi të vazhdueshëm, proces i cili ka nisur që në fillim të viteve 90-të, dilemat e BE-së bëhen edhe dilemat e aspirantëve për anëtarësim.

Një pjesë e madhe e politikave të një vendi nuk mund të shkëputen nga arena globale dhe për shkak të kësaj veçorie të tyre, veprimet apo mosveprimet e secilit vend ndikojnë në

¹ Provë për këtë janë rritja e angazhimeve ndërkombëtare dhe përpjekjeve për të marrë masa të përbashkëta kundrejt ngrohjes globale, armëve të shkatërrimit në masë, terrorizmit etj.

mirëqenien e të gjitha vendeve dhe të të gjithë njerëzve. Asnjë vend nuk është në gjendje, t'i zgjidhë këto çështje pa gjetur mbështetje tek aleatët e vetë. Koncepti i sigurisë në botën e sotme është shumë i ndryshëm nga ai që ka qenë deri pak vite më parë. Karakteristika më thelbësore e politikave të sigurisë në botën në të cilën po jetojmë, pavarësisht nga vendi, është se tashmë është e pamundur që të ndahet siguria e brendshme nga ajo e jashtme. Dimensionet e sigurisë tani përfshijnë jo vetëm ruajtjen e kufijve, luftën kundër krimit të organizuar, por edhe krimin ekonomik, kompjuterik, sigurimin e burimeve energjetike, dhe gjithmonë e më shumë ndryshimet klimaterike.

Këto ndryshime strategjike janë reflektuar më së miri në objektivat e dy organizatave më të rëndësishme rajonale në Evropë, NATO-s dhe BE-së. Për një sërë arsyesh Integrimi Euro-Atlantik dhe Integrimi Evropian kanë dy modele të ndryshme, por nuk janë dy procese të ndara. Kjo vjen prej faktit që bëhet fjalë për pothuajse të njëjtët aktorë, të cilët kanë marrë përsipër të respektojnë pothuajse të njëjtat parime, por që kanë një veçori të përbashkët, janë demokraci të konsoliduara.² Në përgjithësi integrimi euro-atlantik i paraprin integrimin evropian, për arsye se gjetja e një zgjidhjeje për problemin e sigurisë përbën garanci për investimet perëndimore dhe për hapjen e tregjeve perëndimore ndaj këtyre vendeve.³

Qëllimi themelor i NATO-s është të ruajë lirinë dhe sigurinë e të gjithë anëtarëve të vet me mjete politike dhe ushtarake në përputhje me Traktatin e Atlantikut të Veriut dhe me parimet e Kartës së Kombeve të Bashkuara⁴. Aleanca, që me krijimin e saj, ka punuar për themelimin e një rendi paqësor të drejtë dhe të qëndrueshëm në Evropë, të bazuar mbi vlerat e përbashkëta të demokracisë, të drejtave të njeriut dhe të shtetit ligjor. Rreth vitit 1991, transformimet e mëdha, që pësoi mjedisi ndërkombëtar nga pikëpamja e sigurisë, i diktuan NATO-s një imazh të ri, i cili do të formohej në vitet në vazhdim. Rënia e Murit të Berlinit, fillimi i demokratizimit të Evropës Lindore, shpërbërja e Bashkimit Sovjetik dhe e strukturave të tij politike, ushtarake dhe ekonomike hapën një erë të re në mjedisin e sigurisë në hapësirat transatlantike. në dhjetor të 1991 Këshilli i Bashkëpunimit të Atlantikut Verior, i cili bashkoi vendet anëtare të NATO-s dhe

¹ *Trilateral approach for European and Euro-Atlantic Integration, Policy Paper, Developed by the **Moldova-Ukraine-Romania Expert Group.***

² *Trilateral approach for European and Euro-Atlantic Integration, Policy Paper, Developed by the **Moldova-Ukraine-Romania Expert Group***

³ *Neni 51 i Kartës së Kombeve të Bashkuara.*

nëntë vende të Evropës Qendrore dhe Lindore në një Forum Konsultativ. Në mars 1992 në Forum u përfshinë edhe vendet e Komonuelthit të Shteteve të Pavarura, ku ishte e përfshirë edhe Shqipëria.

Nga ana tjetër Bashkimi Evropian i ka filluar e tij në vitin 1952 me krijimin e Komunitetit të parë të Qymyrit dhe Çelikut, por ka filluar të hartojë Politikën Evropiane të Sigurimit dhe Mbrojtjes (PESM) vetëm nga fundi i vitit 1998. Kjo veprimtari ka për qëllim ta bëjë BE-në një aktor në fushën e mbrojtjes dhe të sigurimit. Procesi, që synon të pajisë me kapacitete ushtarake Politikën e Përbashkët të Jashtme dhe të Sigurisë të BE-së, përfaqëson një element krejt të ri për integrimin evropian. Thelbi i këtyre politikave është “forcimi i aftësisë për të vepruar jashtë territoreve të tij nëpërmjet zhvillimit të kapaciteteve civile dhe ushtarake, në parandalimin e konflikteve dhe menaxhimit të krizave. Për të ndikuar në politikën të cilat dhunojnë ligjin ndërkombëtar apo të drejtat e njeriut, ose politikën që nuk respektojnë rendin ligjor dhe parimet demokratike, BE ka hartuar sanksione të natyrës diplomatike dhe ekonomike.”⁵

Bashkimi Evropian është ndër arritjet më të rëndësishme të së drejtës ndërkombëtare, një fenomen i veçantë i saj. Në origjinën e tij ai u krijua si një organizatë ekonomike politike, por vitet e fundit gjithmonë e më shumë reformat e BE-së janë drejtuar ndaj zgjerimit edhe në politikën e sigurisë dhe të mbrojtjes. Arritjet në fushën e sigurisë, pavarësisht problemeve të shumta të hasura kanë qenë të konsiderueshme. Trupat ushtarake të BE-së kanë marrë pjesë në mbi 20 misione në tre kontinente, duke përfshirë misione jo vetëm në vende fqinje të BE-së si në Kosovë, Maqedoni, Bosnjë-Hercegovinë, Ukrainë, Moldavi, por edhe në territore të largëta si në Kongo, Sudan, Afganistan, Indonezi etj. Misioni i parë i ndërmarrë nga BE ishte në vitin 2003 në Bosnjë-Hercegovinë dhe që atëherë ka patur një zhvillim të konsiderueshëm. Në tërësi aktualisht janë rreth 2000 forca policore dhe ushtarake në operacione të ndryshme nën flamurin e BE-së.⁶

Neni 43 i Traktatit mbi Bashkimin Evropian tashmë përfshin një listë të modifikuar të detyrave që ka Bashkimi: operacionet e përbashkëta të çarmatimit; këshillim ushtarak dhe asistencë teknike; parandalim i konflikteve dhe ruajtja e paqes; ndihmë humanitare; ndihma ushtarake në menaxhimit të krizave, paqebërja

⁵ Faqja zyrtare e Komisionit Evropian, www.ec.europa.eu.

⁶ Missiroli Antonio, *The European Union: Just a Regional Peacekeeper*, European Foreign Affairs Review 8: 493–503, 2003.

dhe stabilizimi pas konfliktit. BE në këto detyra nuk ka monopolin e ushtrimit të tyre, por një pjesë e mirë e detyrave të përmendura më sipër i referohen disa prej përparësive të BE-së, veçanërisht aftësive të saj për të kombinuar diplomacinë dhe ndihmës ekonomike. Është e rëndësishme të mbajmë parasysh se, pavarësisht se BE është një lojtar i ri në fushën e operacioneve për ruajtjen e paqes, shtetet anëtare të tij janë përfshirë në të gjitha operacionet e këtij lloji në kuadër të OKB-së dhe NATO-s.⁷

Problemi kryesor me të cilin përballlet aktualisht Politika Evropiane e Sigurisë dhe Mbrojtjes është mungesa e kapaciteteve ushtarake. Në BE zhvillimi i politikave të mbrojtjes dhe të sigurisë shoqërohet me dy fenomene që hasin kundërshti ndërmjet tyre: Në radhë të parë, vendet anëtare dhe BE deklarojnë vullnetin dhe synimin e tyre për të zhvilluar një kapacitet ushtarak të qenësishëm, nga ana tjetër pjesa më e madhe e tyre, i kanë ulur shpenzimet ushtarake. Rritja e buxhetit për shpenzimet ushtarake dhe një menaxhim më i mirë i këtyre shpenzimeve, është e domosdoshme për të arritur realisht objektivat që BE i ka vënë vetes në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes. Gjatë bisedimeve përpara anëtarësimit diskutimi i Politikave të Përbashkëta të Jashtme dhe të Sigurisë është ndër fushat për të cilën është rënë dakord më shpejt. Kjo vjen kryesisht prej faktit se këto politika vazhdojnë të konsiderohen si dytësore në BE në krahasim me politikat ekonomike dhe tregun e përbashkët.

Traktati i Lisbonës ka hyrë në fuqi më 1 dhjetor 2009, dhe ka shkrirë strukturën e Bashkimit Evropian me tre shtylla, në mënyrë që tashmë Bashkimi të ketë një personalitet juridik të vetëm. Kjo do t'i rrisë aftësinë negociuese në marrëdhëniet ndërkombëtare, kundrejt aktorëve të tjerë, pasi tashmë mund të firmosi marrëveshje të ndryshme në emër të vet dhe jo të tre komuniteteve. Në traktatin e Lisbonës është përfshirë edhe klauzola e solidaritetit. Kjo do të thotë se në rast se një vend anëtar është objekt i një sulmi terrorist ose i një katastrofe natyrore apo të shkaktuar nga njeriu, Bashkimi dhe vendet e tij anëtare do të veprojnë së bashku me shpirt solidariteti.

Anëtarësimi i Shqipërisë në NATO dhe BE

Shqipëria ishte e para ndër vendet ish komuniste që shpalli qëllimin e saj për t'u anëtarësuar në NATO dhe në BE. Ky objektivi i saj u plotësua vetëm pas afro 20 vjetësh, në vitin 2009. Ashtu si

⁷ Missiroli Antonio, *The European Union: Just a Regional Peacekeeper*, European Foreign Affairs Review 8: 493–503, 2003.

edhe për vendet e tjera anëtarësimi në organizata ndërkombëtare ka ecur paralelisht në dy drejtime të rëndësishme, të cilët kryesisht konvergjojnë me njëri-tjetrin. Krahas plotësimit të kriterëve të anëtarësimit në NATO, Shqipëria punon edhe për plotësimin e kriterëve për anëtarësimin në Bashkimin Evropian. Aktualisht ka nënshkruar marrëveshjen e Stabilizim Asocimit si dhe ka aplikuar për statusin e vendit kandidat në BE.

Që nga momenti i përfundimit të luftës së ftohtë, Shqipëria karakterizohet nga pro-atlanticizmi në marrëdhëniet e saj ndërkombëtare. Për të anëtarësia e saj në NATO dhe prania e ShBA-së në Evropë përbëjnë garancinë kryesore për sigurinë. Qëndrimi i ShBA-së ndaj Kosovës është një faktor që ka ndikuar së tepërmi edhe në forcimin e qëndrimit proatlantik dhe proamerikan, qoftë në politikën shqiptare, qoftë edhe në publikun shqiptar. Duke iu plotësuar një prej aspiratave më të vjetra të popullit shqiptar, ky i fundit përjeton një ndjesi borxhi kundrejt aleatit të fuqishëm, për ndërhyrjen ushtarake, si dhe për mbështetjen e vazhdueshme në procesin e shpalljes së pavarësisë së Kosovës. Madje ndërkohë që në vendet e tjera të Evropës Lindore dhe Qendrore mbështetja për anëtarësimin në NATO ka patur luhajtje të vazhdueshme në Shqipëri mbështetja e opinionit publik ka qenë gjithnjë mjaft e lartë. Në momentin e anëtarësimit kjo mbështetje nga sondazhet e zhvilluara rezultonte të ishte rreth 96%. Të gjitha partitë politike ishin pro anëtarësimit të vendit në NATO.⁸

Me qëllimin për të plotësuar të gjitha kriteret e nevojshme për anëtarësimin në NATO, por tashmë edhe për të përmbushur detyrimet e marra përsipër, Shqipëria ka miratuar një sërë Ligjesh dhe aktesh të tjera nënligjore për arritjen e këtyre objektivave. Kështu objektivat e sigurisë⁹ të përcaktuara në Strategjinë e Sigurisë Kombëtare janë: paqe dhe siguri në vend; bashkëpunimi rajonal; konsolidimi i shoqërisë demokratike dhe të drejtave të njeriut; konsolidimi i institucioneve dhe i instrumenteve të sigurimit; fuqizimi i ekonomisë; mbrojtja e mjedisit dhe burimeve natyrore; konsolidimi i Forcave të Armatosura; lufta kundër terrorizmit; lufta kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit. Këto objektiva janë pothuajse identikë me objektivat e NATO-s¹⁰ si dhe

⁸ Vincent Morelli, Carl Ek, Paul Belkin, Steven Woehrel, Jim Nichol, **NATO Enlargement: Albania, Croatia, and Possible Future Candidates, Congressional Research Service**, www.crs.gov.

⁹ Ligj Nr.9322, datë 25.11.2004, "Për miratimin e Strategjisë së sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë".

¹⁰ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by the Heads of State and Government in Lisbon, Active Engagement, Modern Defence*, 19.12.2010.

me objektivat e përcaktuar nga BE në Traktatin e Lisbonës si dhe në Strategjinë Evropiane të Sigurisë (2003). Ajo që bie në sy nga sa më sipër është fakti që nuk bëhet dallim në përmbushjen e kriterëve të anëtarësimit në BE dhe në NATO.

Qëllimet e saj Shqipëria synon t'i arrijë duke ndërmarrë reforma në fushën e mbrojtjes që synojnë krijimin e një force të armatosur më të vogël në numër, por më operacionale dhe profesioniste, e aftë për të përmbushur misionet e saj kushtetuese dhe të jetë e ndërveprueshme me ushtritë e vendeve të Aleancës.¹¹ Përvoja prej një viti e gjysmë e Shqipërisë në NATO është vlerësuar si përgjithësisht pozitive. Mbi të gjitha, Shqipëria tashmë është pjesë e vendimmarrjes. Shqipëria ka marrë pjesë dhe vazhdon të jetë aktive në disa operacione të BE-së dhe të NATO-s me trupa ushtarake. Kjo në mënyrë të natyrshme do të rezultojë problematike për një forcë me kapacitete të vogla ushtarake dhe financiare. Trupat ushtarake shqiptare kanë marrë pjesë prej kohësh në misionet ushtarake të NATO-s, si në Bosnjë, në Afganistan, në Irak.

Shqipëria vuan nga një mungesë kapacitetesh ushtarake e cila është mjaft e theksuar krahasuar me vendet e tjera anëtare të NATO-s apo të BE-së, duke qenë reflektim i ekonomisë ende të brishtë. Pavarësisht kësaj Shqipëria bën përpjekje maksimale për t'u përfshirë në misione të ndryshme kryesisht të NATO-s por edhe të BE-së.

NATO i ka inkurajuar vendet e reja anëtare që t'i përqendrojnë aftësitë e tyre, duke zhvilluar kapacitete të specializuara në mënyrë që të mund të jenë një asistencë efikase për misionet e NATO-s. Shqipëria është fokusuar në krijimin e një Brigade të Reagimit të Shpejtë, të policisë ushtarake, forcave të operacioneve speciale, skuadra të specializuara në eksplozivë, inxhinierë si dhe njësi të mbështetjes mjekësore.¹² Shqipëria ka deklaruar se do të ketë 40% të forcave të saj tokësore në dispozicion të misionëve ndërkombëtare, dhe se do të arrijë t'i përmbushë këto kapacitete pavarësisht vështirësive dhe kufizimeve të shumta praktike dhe financiare.¹³ Zyrtarët e mbrojtjes në Shqipëri pranojnë se Shqipëria do të vazhdojë të

¹¹ Ligj Nr.9322, datë 25.11.2004, "Për miratimin e Strategjisë së sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë", pika 63.

¹² Vincent Morelli, Carl Ek, Paul Belkin, Steven Woehrel, Jim Nichol, **NATO Enlargement: Albania, Croatia, and Possible Future Candidates**, **Congressional Research Service**, www.crs.gov

¹³ Prezantimi Ministrit Shqiptar të Mbrojtjes, Fatmir Mediu në Këshillin e Atlantikut, 19 Shkurt, 2008.

ketë nevojë për asistencë dypalëshe edhe për disa kohë, përpara se të jetë në gjendje që të marrë përsipër vetë drejtimin e një misioni ndërkombëtar.¹⁴

Nga ana tjetër Progres-Raportet e BE-së për Shqipërinë lidhur me politikat e përbashkëta të jashtme dhe të sigurisë, paraqesin një panoramë pozitive ndër vite, duke theksuar se vendi i ka përmbushur në pjesën më të madhe të rasteve kriteret në këto fusha. Shqipëria i përmbahet orientimeve të Brukselit për një rajon të stabilizuar dhe të sigurt, ku vendin e konflikteve ndëretnike dhe fetare ta zërë bashkëpunimi dy dhe shumëpalësh mes të gjitha vendeve të rajonit, duke qenë të ndërgjegjshëm se bashkëpunimi rajonal është parakusht për integrimin evropian dhe euro-atlantik të këtyre vendeve.¹⁵

BE – NATO

Dilemat e një anëtari të ri.

Pas Luftës së Ftohtë në të dy anët e Atlantikut vazhdon të diskutohet nëse ShBA dhe vendet e BE-së duhet të ecin përkrah njëra-tjetrës apo në rrugë të ndara. Shpjegimet, teoritë dhe arsyet që jepen janë nga më të ndryshmet. Megjithatë edhe pas 20 vjetësh në të dyja anët e Atlantikut me gjithë luhatjet e vazhdueshme politika e jashtme ka ndjekur kursin e bashkëpunimit. Shumë autorë kanë shtruar pyetjen, se duke marrë parasysh listën e gjatë të mospajtimeve ndër-atlantike, pse Evropianët dhe Amerikanët nuk ndahen nga njëri-tjetri? Përgjigja është e qartë: Asnjëra prej palëve nuk mund t'ia lejojë vetes një gjë të tillë. "Një lidhje më e dobët ndër-atlantike, do t'i bënte të dyja palët më pak të sigurt, më pak të begatshme, më pak të lira dhe më pak të afta për të përkrahur idealet dhe interesat e veta në botë."¹⁶ Qëndrimet e fundit të përbashkëta të Ruisë dhe Kinës lidhur me vendosjen raketave të ShBA-së në Evropë janë prova më e mirë për dëmin e të dyja palëve nga një divorc i mundshëm.

Përpjekjet e BE-së për krijimin e kapaciteteve autonome në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë, janë pritur me dualitet dhe hezitim nga ShBA. Në radhë të parë ato janë përshëndetur si një iniciativë e cila do të lehtësojë barrën e NATO-s, për sigurimin e

¹⁴ Asambleja Parlamentare e NATO-s, Tre Aspirantët e Adriatikut: Kapacitetet dhe Përgatitjet 2007, <http://www.nato-pa.int>

¹⁵ Plani kombëtar për Stabilizim Asocimin 2010-2014.

¹⁶ Kagan, R., "Pushtet dhe parajsë", Ideart, Tiranë 2005, fq. 207.

Evropës. “Do ta bëjë Evropën më të ndërgjegjshme ndaj kërcënimeve të reja të sigurisë duke përfshirë ato që vijnë nga përhapja e armëve të shkatërrimit në masë, terrorizmi, cyber (kompjuterik) terrorizmi dhe konfliktet etnike, raciale dhe fetare”. Nga ana tjetër zhvillimi i këtyre politikave shihej me dyshim se në fund mund të rezultonte vetëm në një dublim të panevojshëm të sistemeve të NATO-s. Një tjetër rezervë që shfaqte ShBA ndaj këtyre politikave, ishte se ato mund të përdroreshin për të ushtruar presion mbi kandidatët e rinj për të dobësuar mbështetjen e tyre pro-amerikane.¹⁷

Megjithëse pjesa më e madhe e anëtarëve janë të përbashkët për të dyja organizatat, supremacia e ShBA-së në NATO është e padiskutueshme, duke bërë që ndryshimet ndërmjet dy organizatave të jenë të dukshme. Sulmi terrorist i 11 shtatorit i nxori më në pah këto dallime. Reagimi ishte shumë i ndryshëm ndërmjet NATO-s dhe BE-së. Për herë të parë në histori NATO menjëherë deklaroi se kriza kishte lidhje me mbrojtjen kolektive, që rregullohet nga neni V i Traktatit të Atlantikut. Përgjigja e BE-së ishte e ndryshme në formë dhe në ritëm. Këshilli Evropian i 21 Shtatorit 2001 hartoi një plan me 79 masa. Plani i veprimit, i rishikuar në javët në vazhdim, u përqendrua në çështje të rëndësishme por aspak ushtarake, siç ishte përcaktimi i terrorizmit, nevoja për një mandat arresti të përbashkët të BE-së, bashkëpunimi ndërmjet agjencive kundër terrorizmit, rregulloret kundër pastrimit të parave dhe masa në lidhje me sigurinë e transportit ajror dhe të kontrollit të trafikut ajror. “Me një stil kaq të ndryshëm në përgjigje, ishte e pashmangshme që marrëdhënia në kuadër të luftës kundër terrorizmit ndërmjet NATO-s dhe BE-së do të zhvillohej ngadalë dhe me shumë kujdes.”¹⁸

Një politikë mbrojtjeje e BE-së, do të plotësojë më tepër se sa do të konkurrojë me NATO-n. Ky është një mendim dominues, që po i bind politikë-bërësit amerikanë. Madje, ka shenja që Uashingtoni, jo vetëm e kupton logjikën ‘Europianizuese’ në lidhje me mbrojtjen evropiane, por edhe pajtohet me të.¹⁹ Në dialogun aktual që po zhvillohet për të ripërcaktuar marrëdhëniet ndërmjet grupimeve trans-atlantike, ‘Evropa e re’ sjell në të dyja anët e Atlantikut, përparësinë e fleksibilitetit.

¹⁷ *Cikël leksionesh “Politikat e Sigurisë në BE”, Lektor Demi, L..*

¹⁸ “EU and NATO: Cooperation or Competition?” *Dokument i hartuar në kuadër të Parlamentit Evropian nga Drejtorja e Përgjithshme për Politikat e Jashtme të Bashkimit, tetor 2006, fq. 19.*

¹⁹ *Toje, A., “The EU, NATO, and European Defence- A sloë train coming”, EUISS, Occasional Paper 74, dhjetor 2008, fq. 14.*

Qartësimi i objektivave dhe veprimtarisë së BE-së në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë, i bëri ShBA-të të jenë më të qeta dhe ta mbështesin integrimin evropian në këtë fushë. Kjo reflektohet më së miri nga fakti që Shtetet e Bashkuara u angazhuan për herë të parë në një mision të PESM-së duke ofruar që të kontribuonin me rreth 100 njerëz në misionin EULEX në Kosovë.²⁰ Asnjë analist nuk mund të thotë që në një kohë afat-shkurtër, BE do të arrijë të krahasohet me kapacitetet ushtarake të NATO-s dhe të arrijë shpenzimet e kësaj të fundit. Por një kapacitet i ulët ushtarak mund të jetë gjithçka për të cilën BE ka nevojë dhe është e interesuar. BE nuk po kërkon që të shndërrohet në një aleancë politike-ushtarake, por po kërkon që të zhvillojë edhe një opsion ushtarak me një peshë të caktuar, krahas opsioneve të tjera.²¹

Marrëdhënia ndërmjet BE-së dhe NATO-s rregullohen nga e ashtuquajtura marrëveshja 'Berlin Plus'²² e nënshkruar në Samitin e Uashingtonit në vitin 1999, e cila siguron 'kornizën për partneritetin strategjik ndërmjet dy organizatave në menaxhimin e krizave'²³. NATO dhe BE bashkohen nga një sërë faktorësh: vizioni strategjik; ndjenja e përgjegjshmërisë; anëtarësia e përbashkët në një pjesë të madhe. Nga 27 vende anëtare të BE-së, 21 janë edhe anëtarë të NATO-s.; cenueshmëria ndaj kërcënimeve të sigurisë dhe sfidave.²⁴ Ajo që vihet re vitet e fundit është një thellim i integritimit në fushën politike dhe të mbrojtjes së BE-së pa e dëmtuar NATO-n. Ndërmjet organizatave është rritur transparencia, gjë që i ka dhënë mundësi ShBA-së të jenë më të qeta në lidhje me objektivat e PESM-së. "Tani takimet e përbashkëta zhvillohen në nivel ministror gjë që ka sjellë përmirësime të dukshme si dhe ka rritur bashkëpunimin ndërmjet dy administratave."²⁵

²⁰ *Guide to the European Security and Defence Policy, nëntor 2008, Dokument i hartuar nga Zyra e Përfaqësuesit të Përhershëm të Francës në BE, faqe 19.*

²¹ "EU and NATO: Cooperation or Competition?", *Dokument i hartuar në kuadër të Parlamentit Evropian, nga Drejtoria e Përgjithshme për Politikën e Jashtme të Bashkimit, fq.9.*

²² *Marrëveshje që ka hyrë në fuqi në dhjetor të vitit 2002, në bazë të së të së cilës, asetet dhe kapacitetet kolektive të NATO-s, janë të disponueshme për operacionet e BE-së, në të cilat Aleanca si e tillë nuk është e angazhuar.*

²³ *Strategjia Evropiane e Sigurisë*

²⁴ "EU and NATO: Cooperation or Competition?" *Dokument i hartuar në kuadër të Parlamentit Evropian nga Drejtoria e Përgjithshme për Politikën e Jashtme të Bashkimit, tetor 2006.*

²⁵ *Eekelen, W., "From words to deeds: the continuing debate on European Security", Centre for European policy Studies, 2006.*

Këto parashtrime e ndihmojnë Shqipërinë në dilemën e saj të sigurisë, në marrëdhëniet e saj me NATO-n dhe BE-në. Pranimi nga ana e ShBA-së e politikave të sigurisë së BE-së dhe mostërheqja e NATO-s edhe për disa kohë nga Evropa, është siguria për të cilën Shqipëria dhe vendet e tjera të rajonit kanë nevojë. Një përplasje ndërmjet këtyre organizatave do të vinte në pozitë të vështirë vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore, por ka pak gjasa që mospërputhjet të çojnë në një çarje përfundimtare në të dy anët e Atlantikut.

Në përgjithësi tendenca ka qenë e tillë që misionet e BE-së dhe të NATO-s kanë konverguar. Edhe nga pikëpamja strategjike ndryshimet janë të pakta, pasi të dyja organizatat i kanë hartuar konceptet e tyre të sigurisë në mënyrë të ngjashme. Shqipëria ka marrë pjesë në misionet e të dyja organizatave, me gjithë kapacitetet e pakta që ka në dispozicion si dhe mundësitë e kufizuara financiare. Megjithatë problematikës së mundshme lidhur me orientimin kah NATO apo BE, Shqipëria i ka dhënë zgjidhjen e saj në ligjin për Strategjinë e Sigurisë Kombëtare, ku ndër të tjera parashikohet se “Vendi ynë mbështet rritjen e rolit të BE-së në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes në zbatim të politikës europiane të sigurisë dhe mbrojtjes, duke shprehur bindjen se ajo është një element komplementar i Aleancës së Atlantikut të Veriut.”²⁶ Ky paragraf e shpreh mjaft mirë qëndrimin e politikës së Republikës së Shqipërisë në përballjen e dilemës nëse në politikën e sigurisë do të mbështetë NATO-n apo BE-në. Ashtu si edhe vendet e tjera të Evropës Qendrore dhe Lindore, Shqipëria konsideron NATO-n si organizatën kryesore që mund të garantojë sigurinë në Evropë dhe Politikën Evropiane të Sigurisë dhe Mbrojtjes në kuadër të BE-së shihen vetëm si plotësuese apo komplementare të NATO-s.

Dorina Ndreka

dorinaasllani@yahoo.com

Universiteti Aleksander Moisiu Durres

Departamenti i Drejtësisë

Bibliografia

1. “EU and NATO: Cooperation or Competition?” Dokument i hartuar në kuadër të Parlamentit Evropian nga Drejtoria e Përgjithshme për Politikën e Jashtme të Bashkimit, tetor 2006.

²⁶ Ligj Nr.9322, datë 25.11.2004, “Për miratimin e Strategjisë së sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë”, pika 38.

2. Cameron, F., Primatarova, A., “*Enlargement, CFSP and the Convention. The role of the Accession States*”, EPIN Working Paper No 5, qershor 2003.

3. Cikël leksionesh “Politikat e Sigurisë në BE”, Lektor Demi, L.

4. Eekelen, W., “*From words to deeds: the continuing debate on European Security*”, Centre for European policy Studies, 2006.

5. Guide to the European Security and Defence Policy, nëntor 2008, Dokument i hartuar nga Zyra e Përfaqësuesit të Përhershëm të Francës në BE

6. Kagan, R., “Pushtet dhe parajsë”, Ideart, Tiranë 2005.

7. Karta e Kombeve të Bashkuara.

8. Ligj Nr.9322, datë 25.11.2004, “Për miratimin e Strategjisë së sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë”.

9. Missiroli Antonio, **The European Union: Just a Regional Peacekeeper**, *European Foreign Affairs Review* 8: 493–503, 2003.

10. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by the Heads of State and Government in Lisbon, Active Engagement, Modern Defence , 19.12.2010

11. Traktati i Atlantikut të Veriut.

12. Traktati i Lisbonës.

13. Toje, A., “*The EU, NATO, and European Defence- A sloë train coming*”, EUISS, Occasional Paper 74, dhjetor 2008

14. Trilateral approach for European and Euro-Atlantick Integration, Policy Paper, Developed by the **Moldova-Ukraine-Romania Expert Group**

15. Vincent Morelli, Carl Ek, Paul Belkin, Steven Woehrel, Jim Nichol. (**Congressional Research Service**, www.crs.gov, RL34701)

MA. Arjan Dyrmishi – Ekspert (IDN)**VLERËSIMI I STRUKTURAVE
VENDIMMARRËSE TË SIGURISË
KOMBËTARE NË SHQIPËRI****Abstrakt**

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

Hyrje

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

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

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

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

Nevoja e Ekzistencës së Strukturave Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare

Në shumë vende të botës Strukturat Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare (SVSK)²⁷ janë element i rëndësishëm për zhvillimin, koordinimin dhe mënyrën se si shprehen politika e jashtme, e mbrojtjes apo politika të tjera që sigurojnë mirëqenien e vendit.²⁸ Një organizëm i tillë u ngrit për herë të parë në SHBA në vitin 1947, nën emërtimin Këshilli i Sigurisë Kombëtare (KSK), kur Kongresi i SHBA propozoi që të miratohej legjislacioni i cili do të shërbente për të menaxhuar çështjet e sigurisë kombëtare.²⁹ Kongresi propozoi gjithashtu krijimin e një aparati brenda ekzekutivit, i cili do të shërbente për të integruar dhe koordinuar politikën e institucioneve dhe agjencive të ndryshme të vendit dhe për të këshilluar Presidentin për çështje dhe interesa të sigurisë kombëtare.³⁰

Mbas kësaj eksperience vende të ndryshme kanë ndërtuar dhe zhvilluar modelet e tyre të organizimit dhe funksionimit të cilat kanë qenë rezultat i sistemit politik, strukturave institucionale pararendëse si dhe nevojave specifike apo stilit të zyrtarëve më

²⁷ Termi **Strukturat Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare** është huazuar nga studimi 'National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform', RAND Corporation, 2005. Termi është një gjetje përgjithësuëse dhe nuk presupozon ndonjë preferencë ndaj ndonjë modeli të caktuar.

²⁸ Alan G. Whittaker, Frederick C. Smith, Elizabeth McKune, (2008). The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System. (Research Report, November 15, 2008 Annual Update), Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defence University, U.S. Department of Defence.

²⁹ Cody M. Brown, 'Project on National Security Reform, The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisors' (2008)

³⁰ Duhet nënvijëzuar se sistemi politik në SHBA është presidencial ku Presidenti është kryetari i ekzekutivit dhe ka si kompetenca ekzekutive edhe të drejtën për të propozuar legjislacion. Në sistemet parlamentare, siç është dhe Shqipëria, këto kompetenca i ushtron Kryeministri.

të lartë.³¹ Sidoqoftë modeli i KSK në SHBA konsiderohet si modeli më i fuqishëm. KSK shërben si një forum në të cilin iniciohen dhe formulohen politika të reja dhe ku Presidenti, këshilltarët dhe anëtarët e kabinetit qeverisës diskutojnë për politikat e brendshme, të jashtme dhe të mbrojtjes që lidhen me sigurinë kombëtare. Stafi i KSK këshillon Presidentin për çështje të sigurisë kombëtare, koordinon institucionet e ndryshme të ekzekutivit në zhvillimin dhe formulimin e politikave por pa u përfshirë vetë në zbatim.

Arsyetimi për krijimin e SVSK bazohet në nevojën për të pasur struktura që konsolidojnë dhe koordinojnë aspekte të ndryshme të sigurisë kombëtare. Strukturave të tilla mbështjellëse u kërkohet të koordinojnë politika, zbatojnë politika ose thjesht të bëjnë vlerësim të politikave si dhe të këshillojnë zyrtarisht ose jo zyrtarisht.³² SVSK janë organizma me kompetenca vendimmarrëse ose këshillimore ose të dyja dhe në shumicën e rasteve janë të krijuara me Kushtetutë, ligj ose dekret dhe kryejnë një sërë funksionesh:

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

Në përgjithësi SVSK luajnë një rol qendror menaxhues për politikat e sigurisë por shërbejnë edhe si një organ i pavarur këshillimor për zyrtarët më të lartë vendimmarrës,³³ që në varësi të sistemit politik mund të jenë Presidenti ose Kryeministri.

Një tjetër aspekt i rëndësishëm por që ka justifikuar krijimin e SVSK është se një strukturë e tillë siguron që vlerësimi i kërcënimeve dhe vendimmarrja në fushën e sigurisë të mos bëhet brenda kufijve të veçuar të institucioneve të mbrojtjes, policisë

³¹ *Bearne, Susanna, Oliker, Olga, O'Brien. Kevin A., Rathmell. Andrew, National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform, RAND Corporation, 2005.*

³² *Ibid.*

³³ *John E. Tedstrom, 'Establishing a National Security Council: Lessons for the Federal Republic of Yugoslavia', DCAF Working Paper Series – No. 15, Geneva, April, 2002.*

apo shërbimeve informative por të dalë nga kufijtë e tyre dhe të kryhet nga zyrtarë të lartë civilë të ekzekutivit.

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

Strukturave Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare në Shqipëri

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

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

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

Deri në vitin 1985 autoriteti më i lartë i mbrojtjes dhe sigurisë në vend ishte Sekretari i Parë i Komitetit Qendror të Partisë së Punës (SPKQPP), i cili megjithëse nuk kishte asnjë funksion ekzekutiv zyrtar merrte vendimet më të rëndësishme në fushën e sigurisë të cilat dilnin në formatin e platformave të partisë dhe ishin të detyrueshme për të gjitha institucionet e interesuara. Në vitin 1985, kur SPKQPP u zgjodh Ramiz Alia i cili ishte Presidenti i Republikës në fuqi, erdhi dhe shkrirja e dy funksioneve në një person.³⁴

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

³⁴ *Raymond Zickel and Walter R. Iwaskiw, eds. 'Albania: A Country Study'. Washington: GPO for the Library of Congress, 1994.*

Rënia e sistemit njëpartiak dhe vendosja e shtetit ligjor do të thoshte se ashtu si edhe aspekte të tjera të politikave publike, edhe siguria e vendit dhe koordinimi i institucioneve të ngarkuara me këtë mision do të vendosej mbi baza kushtetuese dhe ligjore. Zhvillimet politike të fillimit të vitit 1991, të cilat përkojnë me kohën kur po hartohesh dhe drafti i Kushtetutës që pritej të miratohej nga parlamenti i parë pluralist, po e bënë të dukshme që forca fituese do të ishte përsëri Partia e Punës. Kështu hartuesit e kushtetutës, të cilët vinin nga brenda sistemit ekzistues, e shkruan Kushtetutën duke pasur në mend që Presidenti i ardhshëm do të ishte përsëri Ramiz Alia.³⁵ Ky draft i cili, nuk arriti të miratohej si Kushtetutë por si *Ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese (LDKK)* dhe që për rrethana dhe shkaqe të komentuara gjerë tashmë ngeli në fuqi deri në vitin 1998, megjithëse parashikonte një republikë parlamentare, i kalonte Presidentit kompetenca të gjera ekzekutive si dhe të drejtën e iniciativës ligjvënëse.³⁶ *Me këto kompetenca Presidenti ishte shefi de facto i ekzekutivit me kompetencat më të larta në fushën e politikës së jashtme dhe të mbrojtjes si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura.*

LDKK krijoi Këshillin e Mbrojtjes (KM) si një autoritet vendimmarrës dhe koordinues në varësi të Presidentit me mision 'drejtimin, organizimin e mobilizimin e të gjitha forcave dhe të burimeve të vendit për mbrojtjen e Atdheut'.³⁷ Në përbërje të KM, e cila miratohej nga parlamenti me propozim të Presidentit, ishin (Shih tabelën 1).³⁸

Përveç funksionit këshillues, me shumicë votash, KM kishte kompetenca për të marrë vendime të cilat qeveria ishte e detyruar t'i zbatonte.³⁹ Këshilli i Ministrave drejtonte veprimtarinë për plotësimin e këtyre detyrave, në përputhje me vendimet e Këshillit të Mbrojtjes.⁴⁰

Kompetencat e KM reflektojnë dhe konceptin e sigurisë në fillim të viteve 90, i cili bazohej në mbrojtjen e vendit dhe

³⁵ Jon Elster, 'Approaching Democracy: A New Legal Order for Eastern Europe', *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No. 2, (Spring, 1991), pp. 447-482

³⁶ Ligji nr.7491, datë 29.4.1991 'Për dispozitat kryesore kushtetuese'

³⁷ Ligji nr.7491, datë 29.4.1991 'Për dispozitat kryesore kushtetuese', Neni 32

³⁸ *Vendim i Kuvendit Popullor, Nr. 214, date 11.12.1991 dhe Vendim i Kuvendit Popullor, Nr. 319, date 05.08.1997*

³⁹ Ligji nr.7528, date 11.12.1991 'Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura'

⁴⁰ Ligji nr.7491, datë 29.4.1991 'Për dispozitat kryesore kushtetuese, Neni 36, pika 4.

rrjedhimisht fokusi ishte mbi Forcat e Armatosura (FA). Disa nga këto kompetenca përfshinin; përpunimin e udhëzimeve ushtarake për përgatitjen e vendit për mbrojtje; përcaktimin e strukturës së FA; krijimin e shtabeve të mbrojtjes; përcaktimi i mbrojtjes operativo-strategjike; shqyrtimi i masave për ruajtjen e rendit publik në rast gjendje të jashtëzakonshme ose luftime.⁴¹ Po kështu edhe kompetencat e Presidentit si Kryetar i KM ishin tërësisht me fokus FA si; miratimi i planit operativ strategjik të mbrojtjes, emërimi i Shefit të Shtabit të Përgjithshëm, dhënia e masave disiplinore për gjeneralët, vendosja e shkallëve të gatishmërisë, vendimi për përdorimin e FA në operacione ushtarake.⁴²

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

Duke reflektuar problematikat e reja të sigurisë, që nuk lidheshin vetëm me mbrojtjen dhe FA, në vitin 1995 u krijua pranë Këshillit të Ministrave një organ tjetër koordinues, Komiteti i Politikës së Sigurimit Kombëtar (KPSK). KPSK, u krijua si organ konsultativ i Këshillit të Ministrave, me synim koordinimin dhe përcaktimin e politikave qeveritare në fusha të rëndësishme të veprimtarisë shtetërore.⁴³ Misioni KPSK ishte shqyrtimi i çështjeve të rendit publik, të mbrojtjes, të politikës së jashtme dhe integritimit evropian, si dhe shqyrtimi dhe propozimi i projektligjeve e projektvendimeve të rëndësishme për sigurinë kombëtare.⁴⁴

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

Gjatë kohës së kryerjes së këtij studimi, nuk u gjetën të dhëna për të vlerësuar rolin e KPSK dhe shkallën e koordinimit midis

⁴¹ Ligji nr.7528, date 11.12.1991 'Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura', Neni 5.

⁴² Ligji nr.7528, date 11.12.1991 'Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura', Neni 8

⁴³ KPSK drejtohej nga Kryeministri dhe përbëhej nga ministri i Brendshëm, ministri i Mbrojtjes, ministri i Drejtësisë, ministri i Punëve të Jashtme dhe kryetari i Shërbimit Informativ Kombëtar. Me ftesë mund të merrte pjesë edhe Prokurori i Përgjithshëm.

⁴⁴ VKM nr.81, datë 6.2.1995 'Për rregullat e funksionimit të Këshillit të Ministrave', Neni 8.

dy autoriteteve koordinuese për periudhën dyvjeçare deri në shpërthimin e krizës së skemave piramidale.

Mbas krizës së vitit 1997 dhe rotacionit politik që pasoi, prioritet për mazhorancën e re ishte miratimi i Kushtetutës dhe rindërtimi i sistemit të shkatërruar të sigurisë. *Ka pak të dhëna për rolin që ka luajtur Presidenti dhe KM gjatë periudhës 1997-1998 si për vendime për çështje të sigurisë në vend ashtu edhe për mënyrën se si do të përcaktoheshin në Kushtetutë kompetencat e reja të autoriteteve të rëndësishme në vendimmarrje për çështje të sigurisë kombëtare.* Në këtë periudhë, deri në miratimin e Kushtetutës, megjithëse kompetencat e Presidentit dhe KM vazhdonin të ishin të pandryshuara, vendimet më të rëndësishme për çështjet e sigurisë merreshin nga Kryeministri dhe KPSK.⁴⁵⁻⁴⁶ *Por koordinimi nga kjo strukturë ishte i dobët, mbledhjet bëheshin pa kalendar të rregullt dhe KPSK nuk kishte ekspertizën e duhur për të shërbyer si filtër për vendimet e Këshillit të Ministrave dhe për të kontribuar me sukses në procesin e zhvillimit të politikave të sigurisë kombëtare.*⁴⁷

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

Kushtetuta e vitit 1998 e rikonfirmoi Shqipërinë si republikë parlamentare, me Kryeministër më të fortë dhe me President me kompetenca më të kufizuara krahasuar me ato të mëparshmet.⁴⁸ *Edhe me Kushtetutën e re Presidenti vazhdon të jetë Komandant i Përgjithshëm i FA, por tashmë këtë kompetencë ai e ushtron nëpërmjet Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes.* Në fakt ushtrimi nga një autoritet i një kompetence nëpërmjet një tjetri nënkupton delegim të kompetencës. Pra ajo që është kundërthënëse është se këto kompetenca nuk i janë dhënë Kryeministrit, i cili *de facto*, edhe nëpërmjet Këshillit të Ministrave, është autoriteti më i lartë vendimmarrës, por i janë dhënë Presidentit për t'iu deleguar po me Kushtetutë Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes. Kështu Kushtetuta përcakton Këshillin e Ministrave si autoriteti që

⁴⁵ 'Nano says aid for Kosova refugees increases', *Albanian Telegraphic Agency (ATA)*, 16 July 1998.

⁴⁶ 'Albanian Premier Orders Action against Organized Crime', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, Vol. 2, No. 145, 31 July 1998.

⁴⁷ *Albania, Centre of Government Profile, [as at April 1998], SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management.*

⁴⁸ *Constitution Watch, Albania Update, East European Constitutional Review, Volume 7 Number 3 Summer 1998.*

'përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore' dhe Kryeministrin si autoriteti që 'koncepton dhe paraqet drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore dhe përgjigjet për to'.⁴⁹ Kështu, Presidenti është veçse zbatues i këtyre politikave sepse në Kushtetutë nuk i jepet asnjë kompetencë propozuesi apo formuluesi politikash.

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

Këto paqartësi u manifestuan shumë shpejt kur, pothuajse në të njëjtën ditë menjëherë mbas dekretimit të Kushtetutës, Presidenti iu drejtua Gjykatës Kushtetuese për të qartësuar statusin e Këshillit të Sigurimit Kombëtar, zëvendësimin e KM dhe rolin e tij si Komandant i Përgjithshëm i FA, duke konsideruar se ekzistenca njëkohësisht e ligjit për KM dhe e Kushtetutës krijonin një situatë ligjore kontradiktore.⁵⁰ Gjykata Kushtetuese vendosi se dispozitat e ligjit që përcakton funksionet e KM nuk janë të zbatueshme dhe se në Kushtetutë 'pranohet drejtimi unik i Forcave të Armatosura, duke u suprimuar Këshilli i Mbrojtjes si organ kolegjal e vendimor'.⁵¹ Tre muaj më vonë, parlamenti miratoi një ligj të ri ku përcaktoheshin kompetencat e Presidentit si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe Këshillit të Sigurimit Kombëtar. Ligji rikonfirmonte Presidentin si Komandant i Përgjithshëm i FA në kohë paqe dhe në kohë lufte i cili e ushtron këtë funksionon nëpërmjet Kryeministrit

⁴⁹ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 100 dhe 102.

⁵⁰ *Constitutional Watch: Albania Update, East European Constitutional Review, Volume 8 Numbers 1-2 Winter/ Spring 1999,*

⁵¹ *Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 77, datë 31.12.1998, Me objekt interpretimin e nenit 178 pika 1 e Kushtetutës në lidhje me zbatimin e ligjit nr.7528, datë 11.12.1991 'Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura'.*

dhe Ministrit të Mbrojtjes, si dhe kompetencat emëruese të sanksionuara në Kushtetutë. Si Komandant i Përgjithshëm i FA, Presidenti vazhonte të kishte edhe me këtë ligj kompetenca të ngjashme me ato të mëparshmet si; miratimi i planit operativ strategjik të mbrojtjes dhe strukturës organizative të FA, emërimi i Shefit të Shtabit të Përgjithshëm, dhënia e masave disiplinore për gjeneralët, vendosja e shkallëve të gatishmërisë, vendimi për përdorimin e FA në operacione ushtarake, të drejtën për t'i propozuar Kuvendit shpalljen e gjendjes së luftës, etj.⁵² Roli i KSK u ripërcaktua në përputhje me Kushtetutën si organ këshillimor i Presidentit të Republikës në fushën e sigurisë kombëtare me detyrë për 'të ndihmuar atë në drejtimin, organizimin dhe mobilizimin e burimeve njerëzore dhe materialeve për sigurimin kombëtar të vendit'.⁵³

Formulimi i detyrës së KSK, e cila ndryshon nga formulimi i detyrës së KM vetëm se në vend të 'mbrojtjes së vendit' përcakton si objektiv 'sigurimin kombëtar' tregon në fakt evoluimin e mjedisit dhe konceptit të sigurisë i cili kishte marrë dimension më të gjerë se sa mbrojtja e integritetit të vendit. Por përveç se ligji i jep kompetenca tepër të zbehta KSK, 'diskuton dhe jep mendime', fokusi i tyre përsëri vazhdon të jetë me orientim pothuajse tërësisht ushtarak.⁵⁴ Përbërja e KSK ndryshoi duke e rritur numrin e institucioneve të përfshira (Shih tabelën 1).

Strategjia e Sigurisë Kombëtare e miratuar në janar të vitit 2000, në kapitullin ku përcakton përgjegjësitë kushtetuese të udhëheqjes strategjike të sigurimit përcakton Presidentin e Republikës si 'funksionari më i lartë përgjegjës për realizimin e misionit, parimeve e objektivave të sigurimit të vendit dhe mbrojtjen e zhvillimin e interesave kombëtare' dhe për herë të parë shfaqet si detyrë kryesore e KSK 'formulimi dhe miratimi i strategjisë së sigurimit të Republikës së Shqipërisë, të cilën e paraqet për miratim në parim në Kuvend'. Këshilli i Ministrave përcaktohet si përgjegjës për zbatimin e strategjisë së sigurimit dhe përcaktues i drejtimeve kryesore të politikës së sigurimit të cilat i parashtron në KSK. Ndërsa Kryeministri përcaktohet si autoriteti që 'koncepton dhe paraqet drejtimet kryesore të politikës së sigurimit dhe siguron bashkërendimin e zbatimin e tyre në përputhje me ligjet dhe Kushtetutën'.⁵⁵

⁵² Ligji Nr.8467, datë 31.3.1999, 'Për kompetencat e Presidentit të Republikës si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe të Këshillit të Sigurimit Kombëtar', Neni 8.

⁵³ Ligji Nr.8467, datë 31.3.1999, Neni 7.

⁵⁴ Ligji Nr.8467, datë 31.3.1999, Neni 8.

⁵⁵ Ligji Nr.8572, datë 27.1.2000, 'Për Miratimin e Dokumentit të Strategjisë së Sigurimit të Republikës së Shqipërisë', (33-34).

Kompetencat e Presidentit dhe të KSK u ripërcaktuan përsëri në tetor të vitit 2000 me ligjin për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të FA, i cili e shfuqizoi ligjin për kompetencat e Presidentit si Komandant i Përgjithshëm i FA dhe të KSK. Në këtë ligj u përcaktuan në mënyre të harmonizuara kompetencat e pushteteve dhe autoriteteve të komandimit dhe të drejtimit strategjik për FA. KSK në këtë ligj përcaktohet si ndihmës i Presidentit në çështje të sigurisë dhe të mbrojtjes së vendit dhe që 'diskuton dhe jep mendime për çështje të politikës së sigurimit, të politikës së mbrojtjes, të kontrollit të armëve dhe për të gjitha çështjet e sigurisë e të mbrojtjes'.⁵⁶

Dokumenti nuk përcakton se kush është mekanizmi që siguron që 'diskutimet dhe mendimet' e hedhura në KSK të bëhen pjesë e procesit të vendimmarrjes për çështje të sigurisë kombëtare, por që roli i KSK ka qenë i parëndësishëm është e dukshme po të shohim se gjatë mandatit të tij deri në vitin 2002, Presidenti e ka mbledhur këshillin vetëm dy herë.⁵⁷

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

'Duke vlerësuar iniciativën e Presidentit të Republikës për të vënë në veprim edhe këshillin që ai drejton, të Sigurimit Kombëtar, ne po zhvillojmë sot mbledhjen e Komitetit Ndërmnistror të Politikave të Sigurimit Kombëtar për ta bërë më të lartë analizën dhe vendimmarrjen që reflekton situatat dhe ritmet e reja të punës së institucioneve tona. Pra, kjo mbledhje i paraprin logjikshëm dhe unë kam bindjen që po e strukturojmë funksionimin e një procedure pune normale dhe demokratike bashkëpunimi, edhe për raste të tjera, kur ka organizma homologe që drejton Presidenti i Republikës, ku marrin pjesë anëtarë të qeverisë ose të institucioneve të tjera dhe që konvertojnë në veprime të bashkërenduara për qëllime prioritare, që ne i kemi në program dhe institucionet e tjera që janë angazhuar në lidhje me sigurimin kombëtar dhe detyrat e integritetit. Me këtë po konsolidojmë

⁵⁶ Ligji nr. 8671, datë 26.10.2000, 'Për Pushtetet dhe Autoritetet e Komandimit e të Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë', Neni 13.

⁵⁷ Sipas të dhënave të marra zyrtarisht mbi kalendarin e mbledhjeve të KSK nga zyra e Presidentit të Republikës kërkuar për qëllime të këtij studimi, KSK është mbledhur një herë në datën 14.11.1998, dhe një herë në datën 03.04.1999.

përfundimisht modelet e bashkëveprimit të institucioneve kushtetuese të shtetit shqiptar. Me respekt të plotë të parimit universal të balancave dhe ekuilibrave në funksionimin e pushteteve në një shoqëri demokratike. Duke pritur vlerësimet dhe mendimet tuaja rreth çështjeve që do të diskutohen besoj se do të arrijmë së bashku të formulojmë një dokument që do t'ia paraqesim edhe presidentit të Republikës dhe Këshillit të Sigurimit Kombëtar që ai drejton në këto funksione konvergjente'.⁵⁸

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

Edhe pse legjislacioni i miratuar mbas Kushtetutës së vitit 1998 i transferon shumë kompetenca Kryeministrit, i cili është *de facto* autoriteti me fuqinë më të madhe vendimmarrëse, përsëri është e paqartë se si ai e ushtron këtë autoritet dhe si përfshihen vendimet e marra nga KSK dhe Presidenti.

Disa muaj më vonë, në janar 2003, parlamenti miraton ligjin për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave ku përveç të tjerave përcaktohen dhe kompetencat e Kryeministrit i cili përveç kompetencave të parashikuara në Kushtetutë, me miratimin e Këshillit të Ministrave, mund të marrë përsipër edhe detyra të tjera.⁵⁹ Po kështu ky ligj përcakton dhe Komitetet Ndërmministrorë 'si organe konsultative të Këshillit të Ministrave, ku diskutohen paraprakisht politikat, çështjet e rëndësishme të veprimtarisë ekzekutive, si dhe projekt-aktet e një rëndësie të veçantë'.⁶⁰ Këto komitete kryesohen nga Kryeministri dhe përbërja, fusha e veprimtarisë që shqyrtojnë, përcaktohen me urdhër të tij. Në rregulloren e re të Këshillit të Ministrave të miratuar në vijim të këtij ligji, Komiteteve Ndërmministrorë u jepet një rol i rëndësishëm në procesin e formulimit të politikave,⁶¹ por

⁵⁸ *Nga fjala e Kryeministrit Fatos Nano mbajtur në mbledhjen e Komitetit Ndërminstros të Politikave të Sigurimit Kombëtar, 29 gusht 2002. Faqja zyrtare e Këshillit të Ministrave.*

⁵⁹ *Ligji nr.9000, datë 30.1.2003 'Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Ministrave', Neni 2.*

⁶⁰ *Ibid, Neni 11.*

⁶¹ *VKM nr.584, datë 28.8.2003 'Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave', Kreu V, Bashkërendimi i projektakteve.*

në rregullore nuk përmenden funksione të tjera që janë tipike për autoritete të koordinimit të sigurisë kombëtare.

Gjatë periudhës 2002-2004 KPSK është mbledhur disa herë për të diskutuar dhe marrë vendime për çështje të ndryshme si përafrimi i legjislacionit dhe dokumenteve për lëvizjen e lirë në zonën Shengen dhe masave konkrete për këtë;⁶²⁻⁶³ përforsimi i masave dhe kapaciteteve në luftën kundër terrorizmit,⁶⁴ koordinimi ndërinstytucional për të unifikuar qëndrimet në çështjet e politikës së jashtme për përfshirjen në strukturat Euro-Atlantike,⁶⁵ miratimi i projektit përfundimtar të dokumentit të Strategjisë së Sigurisë.⁶⁶

Megjithatë, edhe sipas raporteve ndërkombëtare për përmirësimin e qeverisjes, zyra e Kryeministrit paraqitet e fragmentuar nga ana organizative, me ndarje detyrash midis kabinetit politik dhe njësive administrative në varësi të Sekretarit të Përgjithshëm të cilat nuk funksionojnë konform praktikave më të mira dhe të paaftë për të garantuar një përfaqje koherente në mbështetje të aktivitetit kolektiv të Këshillit të Ministrave.⁶⁷

Animi gradual i peshores së vendimmarrjes në anën e Kryeministrit është i dukshëm, megjithëse Presidenti gjatë kësaj kohe është më aktiv dhe përpiqet të vërë në efikasitet KSK, të paktën duke e mbledhur atë më shpesh dhe më rregullisht.⁶⁸ Rishikimi i Strategjisë së Sigurisë Kombëtare në nëntor të vitit 2004 solli një riformulim të ri të roleve të autoriteteve vendimmarrëse dhe koordinimit të tyre. Përveçse 'koncepton dhe paraqet drejtimet kryesore të politikës së sigurimit dhe siguron bashkërendimin e zbatimit të tyre në përputhje me ligjet dhe Kushtetutën' Kryeministri sipas këtij dokumenti ka dhe kompetencën për të iniciuar rishikimin e strategjisë së sigurisë

⁶² Mbledhja e Komitetit Ndërmintor të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 29/08/2002.

⁶³ Mbledhja e Komitetit Ndërmintor të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 28/01/2004.

⁶⁴ Mbledhje e Komitetit Ndërmintor të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 18/03/2003.

⁶⁵ Mbledhje e Komitetit Ndërmintor të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 10/06/2003.

⁶⁶ Mbledhje e Komitetit Ndërmintor të Politikave të Sigurimit Kombëtar, datë 16/04/2004.

⁶⁷ 'Albania: Policy-Making and Co-ordination Assessment. June 2006', SIGMA Support for Improvement in Governance and Management.

⁶⁸ Sipas të dhënave të marra zyrtarisht mbi kalendarin e mbledhjeve të KSK nga zyra e Presidentit të Republikës kërkuar për qëllime të këtij studimi, KSK është mbledhur dhjetë herë nën drejtimin e Presidentit Moisiu gjatë periudhës korrik 2002 – korrik 2007.

brenda një periudhe jo më vonë se tre vjet nga data e miratimit të saj. Po kështu strategjia e re ngarkon Kryeministrin me detyrën për të krijuar dhe drejtuar Komitetin e Politikave të Sigurimit Kombëtar.⁶⁹

Edhe në këtë rast nuk është e qartë nëse ka pasur një pozicionim të KSK dhe Presidentit lidhur me këto ndryshime pasi sipas strategjisë ekzistuese të sigurisë formulimi dhe miratimi i strategjisë ishte detyrë e KSK. Vetë KSK ripërcaktohet si organ këshillues i Presidentit për çështje të sigurisë dhe mbrojtjes së vendit, si dhe të drejtimit, organizimit dhe mobilizimit të burimeve njerëzore dhe materiale në dobi të sigurisë dhe të mbrojtjes së vendit. Përbërja ndryshoi përsëri ku bie në sy largimi i Ministrit të Ekonomisë dhe përfshirja e Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë (Shih tabelën 1).⁷⁰

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

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

⁶⁹ Ligji Nr.9322, datë 25.11.2004, 'Për Miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të Republikës së Shqipërisë'.

⁷⁰ Ibid.

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

* Ministria e Rendit Publik dhe Ministria e Pushtetit Lokal, mbas vitit 2005 u shkrinë nën Ministrinë e Brendshme dhe Pushtetit Lokal.

Rotacioni politik dhe ardhja e maxhorancës së re në vitin 2005 nuk solli ndonjë ndryshim në përmirësimin apo reformimin e autoriteteve koordinuese. KSK vazhdoi të mbledhë dy herë në vit për periudhën deri në zgjedhjet presidenciale në korrik 2007, gjë që më shumë se sa prirje e këshillit për të hyrë në një rrjedhë normale dhe të institucionalizuar funksionimi rezultoi të jetë më shumë interesim dhe nxitje individuale e Presidentit Moisiu. Mbas zgjedhjes së Presidentit të ri, KSK është mbledhur një herë në shtator të vitit 2007 për të diskutuar për situatën në Kosovë dhe rajon dhe një herë tjetër në mars 2008 për të analizuar ngjarjen e Gërdecit.⁷¹ Pra, nga katërbëdhjetë mbledhje që KSK ka bërë që nga krijimi me Kushtetutën e vitit 1998 dhe deri më sot, dhjetë janë drejtuar nga Presidenti Moisiu.

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

'Pranë Këshillit të Ministrave do të krijohet një departament që do të koordinojë punën e të gjitha agjencive që merren me problemin e sigurisë, ku përfshihen SHISH, Garda e Republikës, Policia, Tatimet, Doganat, Shërbimi i Ushtrisë, Policia Ushtarake dhe inspektorate të tjera. Ky model ekziston në shumë vende dhe mundet që ky komitet, i cili përcaktohet me ligj, të marrë atributet e një kolegji, që të shqyrtojë periodikisht problemet e sigurisë së vendit'.⁷²

Megjithëse ka kaluar një vit e gjysmë, nuk ka akoma një ligj apo strukturë të tillë. Për arsye të prioritetëve integruese të vendit ka një mbivendosje të çështjeve të sigurisë kombëtare dhe të integritimit, gjë që shihet nga axhenda e diskutimeve e komiteteve ndërministrorë respektive.⁷³

Po kështu ka një vazhdimësi të vizionit të maxhorancës paraardhëse përsa i përket formatit të koordinimit dhe peshës

⁷¹ Sipas të dhënave të marra zyrtarisht mbi kalendarin e mbledhjeve të KSK nga zyra e Presidentit të Republikës kërkuar për qëllime të këtij studimi.

⁷² Armand Maho, 'Berisha: Një departament pranë qeverisë për të koordinuar agjencitë e sigurisë', Gazeta 'Tema', 5 qershor 2008.

⁷³ Mbledhja e Komitetit Ndërmintor për Integrimin në NATO, datë 16/06/2008.

së vendim-marrjes së autoriteteve koordinuese. Megjithëse nuk ka akoma një strategji të re të sigurisë kombëtare të miratuar nga maxhoranca aktuale, *formati i autoriteteve, i kompetencave dhe i strukturave koordinuese sipas strategjisë ushtarake të vitit 2007, është po ai i përcaktuar në strategjinë e sigurisë kombëtare të vitit 2004, përveç se në strategjinë ushtarake nuk risanksionohet kompetenca e Kryeministrit për të iniciuar rishikimin e strategjisë së sigurisë kombëtare.*⁷⁴

Kryeministri e realizon koordinim nëpërmjet këshilltarëve të cilët e këshillojnë për çështje të sigurisë dhe të integritetit dhe po të heqësh deklaratat duket se është i kënaqur me këtë format. Dobësia e dallueshme e kësaj forme organizimi nga pikëpamja institucionale është se kur ndryshon Kryeministri, memoria institucionale dhe eksperiencia e vërtetë humbasin dhe nuk ka vazhdimësi të qëndrueshme në qendrën e qeverisjes për të këshilluar për çështje të politikave të sigurisë pasi ky funksion është i kufizuar tek këshilltarët politikë të Kryeministrit të cilët ndryshojnë mbas çdo ndryshimi të qeverisë.⁷⁵

Edhe anëtarësimi në NATO, i cili mund të sillte presion të ri për nevojën e koordinimit më të mirë ndër-institucional jo vetëm që nuk ka sjellë ndonjë zhvillim të ri deri tani por këto marrëdhënie të komplikuara nuk shihen si ndonjë problem i madh nga NATO-ja por më tepër shihen si karakteristikë për rajonin në përgjithësi.⁷⁶

Konkluzione

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

Nga pikëpamja institucionale duket se modeli më i mirë i aplikuar në Shqipëri është ai i rregulluar nga *ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese*, por duke qenë se vetë esenca e autoriteteve koordinuese është pjesëmarrja, roli i fortë i Presidentit

⁷⁴ Ligji nr. 9858, datë 27.12.2007 'Për miratimin e strategjisë ushtarake të Republikës së Shqipërisë'.

⁷⁵ *Albania: Policy-Making and Co-ordination Assessment. May 2009*, SIGMA Support for Improvement in Governance and Management.

⁷⁶ *Pietz, Tobias and Marc Remillard, 'Defense Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia', Bonn International Centre for Conversion, 2006.*

dhe dobësia e aktorëve të tjerë politikë bëri që kjo eksperiencë të mos rezultonte efektive. Nisur nga vendosja *si strukturë koordinuese nën drejtimin e Presidentit, i cili ishte dhe kryetari de facto i ekzekutivit dhe me kompetenca kushtetuese për iniciativë ligjore, mund të thuhet se KM ishte i mirëpozicionuar në ciklin e politikave*⁷⁷ për të kryer funksionet tipike të një strukture të tillë.⁷⁸ Duke qenë një proces kompleks, në ciklin e politikave marrin pjesë aktorë të shumtë si ministra, parlamentarë, nëpunës civilë, sektori privat, shoqëria civile, media etj., te cilët përpiqen të influencojnë njëri-tjetrin në arritjen e një rezultati të balancuar. Pra, parë nga ky këndvështrim teorik kjo strukturë koordinuese ishte e rregulluar mirë nga ana normative, por empirikisht duke konsideruar se shumica e aktorëve të tjerë ishin të dobët vendimet për politikat e sigurisë janë marrë jo në mënyrë ciklike por vertikale nga lart poshtë. Veçanërisht mund të përmendet roli i dobët i parlamentit, i cili nuk kishte gjithsesi fuqi mbikëqyrëse mbi Presidentin, por edhe shoqërisë civile dhe medias.

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

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

Tentativat e mëvonshme për të rregulluar me ligje hapësirat kushtetuese e kanë bërë koordinimin viktimë të sfidave dhe përplasjeve politike të cilat gjithnjë e më tepër kanë pasur prirje për t'i dhënë kompetenca të mëtejshme Kryeministrit dhe Këshillit të Ministrave duke e bërë KSK më shumë një problem se sa zgjidhje.

⁷⁷ James E. Skok, 'Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration', *Public Administration Review*, Vol. 55, 1995.

⁷⁸ Teorikisht cikli i politikave nënkupton procesin që përfshin: (a) identifikimin e problemit dhe propozimin, (b) formulimin e politikave, (c) miratimin, (d) zbatimin, (e) vlerësimin.

Kështu koordinimi për çështje të sigurisë kombëtare në qendrën e qeverisjes vazhdon të jetë i dobët, spontan dhe i politizuar.

Krijimi i një autoriteti të vetëm të sigurisë kombëtare është një detyrë komplekse dhe e vështirë. Që të realizohet me sukses një gjë e tillë duhet që të gjithë palët e përfshira të shohin përfitimin e tyre në këtë iniciativë dhe të ofrojnë mbështetjen e tyre.⁷⁹

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

Rekomandime

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

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

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

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

⁷⁹ John E. Tedstrom, 'Establishing a National Security Council: Lessons for the Federal Republic of Yugoslavia', DCAF Working Paper Series – No. 15, Geneva, April, 2002.

mbikëqyrjen parlamentare, pasi vetë ekzekutivi është subjekt i kësaj mbikëqyrje.

Struktura mbështetëse e këtij autoriteti, e krijuar pranë ekzekutivit, do të përmbante ushtarakë, diplomatë, zyrtarë të lartë të shërbimeve, specialistë dhe teknokratë. Kjo përbërje mikse do të ndihmonte në krijimin e një kulture civilo ushtarake dhe do të shërbente si bazë për zgjidhje të çështjeve të sigurisë në mënyrë konsensuale dhe elastike dhe në përputhje me mjedisin kompleks të sigurisë.

Në këtë kontekst do të kishte një rol konkret edhe për këshilltarin për sigurinë kombëtare të Kryeministrit pasi ai do të shërbente si instrument për të penguar, si krijimin e një institucioni me influencë përtej parashikimeve ligjore, ashtu edhe shmangien e konflikteve dhe rivaliteteve ndër-institucionale brenda strukturës. Megjithëse nuk mund të thuhet se ka një model të përcaktuar, në vija të përgjithshme kjo strukturë mund të përmbante këta elementë:⁸⁰

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

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

Referenca

1. 'Albanian Premier Orders Action against Organized Crime', Radio Free Europe/Radio Liberty, Vol. 2, No. 145, 31 July 1998 <http://www.hri.org/news/balkans/rferl/1998/98-07-31.rferl.html#17>
2. 'Albania, Centre of Government Profile, [as at April 1998], SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/7/9/1831667.htm#Organisation%20and%20membership>

3. 'Albania: Policy-Making and Co-ordination Assessment. June 2006', SIGMA Support for Improvement in Governance and Management <http://www.oecd.org/dataoecd/29/36/37738859.pdf>

4. 'Albania: Policy-Making and Co-ordination Assessment. May 2009', SIGMA Support for Improvement in Governance and Management; <http://www.oecd.org/dataoecd/31/28/43912524.pdf>

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

6. Armand Maho, 'Berisha: Një departament pranë qeverisë për të koordinuar agjencitë e sigurisë', Gazeta 'Tema', 5 qershor 2008 <http://www.gazetatema.net/pdf/5qershor2008.pdf>

7. Cody M. Brown, 'Project on National Security Reform, *The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisors*' (2008) <http://www.pnsr.org/data/images/the%20national%20security%20council.pdf>

1. Constitution Watch, Albania Update, East European Constitutional Review, Volume 7 Number 3 Summer 1998 <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol7num3/constitutionwatch/albania.html>

2. Constitution Watch: Albania Update, East European Constitutional Review, Volume 8 Numbers 1-2 Winter/Spring 1999 <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol8num1-2/constitutionwatch/albania.html>

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

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

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

6. *Ligji nr.7491, datë 29.4.1991 'Për dispozitat kryesore kushtetuese'*

7. *Ligji nr.7528, date 11.12.1991 'Per funksionet e Keshillit te Mbrojtjes dhe te Komandantit te Përgjithshëm te Forcave te Armatosura'*

8. *Ligji nr.8417, datë 21.10.1998, 'Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë'*

9. *Ligji Nr.8467, datë 31.3.1999, 'Për kompetencat e Presidentit të Republikës si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe të Këshillit të Sigurimit Kombëtar'*

10. *Ligji Nr.8572, datë 27.1.2000, 'Për Miratimin e Dokumentit te Strategjise se Sigurimit te Republikës se Shqipërisë', (33-34)*

11. Ligji nr. 8671, datë 26.10.2000, 'Për Pushtetet dhe Autoritetet e Komandimit e të Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë'

12. Ligji nr.9000, datë 30.1.2003 'Për Organizimin dhe Funksonimin e Këshillit të Ministrave'

13. Ligji Nr.9322, datë 25.11.2004, 'Për Miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të Republikës së Shqipërisë'

14. *Ligji nr. 9858, datë 27.12.2007* 'Për miratimin e strategjisë ushtarake të Republikës së Shqipërisë'

15. Mbledhja e Komitetit Nderministror te Politikave te Sigurimit Kombetar, 29 gusht 2002. Faqja zyrtare e Keshillit te Ministrave <http://www.km.gov.al/index.php?fq=brenda&m=news&lid=1323>

16. Mbledhja e Komitetit Ndërministror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, date 29/08/2002 <http://www.keshilliministrave.al/?fq=brenda&m=news&lid=1324>

17. Mbledhja e Komitetit Ndërministror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, date 28/01/2004 <http://www.km.gov.al/index.php?fq=brenda&m=news&lid=3649>

18. Mbledhje e Komitetit Ndërministror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, date 18/03/2003 <http://www.keshilliministrave.al/?fq=brenda&m=news&lid=2665>

19. Mbledhje e Komitetit Ndërministror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, date 10/06/2003 <http://www.km.gov.al/index.php?fq=brenda&m=news&lid=2899>

20. Mbledhje e Komitetit Ndërministror të Politikave të Sigurimit Kombëtar, date 16/04/2004 <http://www.keshilliministrave.al/print.php?id=4117>

21. Mbledhja e Komitetit Ndërministror për Integrimin në NATO, date 16/06/2008 <http://www.keshilliministrave.al/index.php?fq=brenda&m=news&lid=8345>

22. 'Nano says aid for Kosova refugees increases', Albanian Telegraphic Agency (ATA), 16 July 1998 <http://www.hri.org/news/balkans/ata/1998/98-07-16.ata.html>

23. Pietz, Tobias and Marc Remillard, 'Defense Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia', Bonn International Centre for Conversion, 2006 <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief34/brief34.pdf>

24. Raymond Zickel and Walter R. Iwaskiw, eds. 'Albania: A Country Study'. Washington: GPO for the Library of Congress, 1994 <http://countrystudies.us/albania/index.htm>

25. Vendim i Kuvendit Popullor, Nr. 214, date 11.12.1991 dhe Vendim i Kuvendit Popullor, Nr. 319, date 05.08.1997

26. Vendim i Gjykates Kushtetuese nr. 77, datë 31.12.1998, Me objekt interpretimin e nenit 178 pika 1 të Kushtetutës në lidhje

me zbatimin e ligjit nr.7528, datë 11.12.1991 'Për funksionet e Këshillit të Mbrojtjes dhe të Komandantit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura'

27. VKM nr.81, datë 6.2.1995 'Për rregullat e funksionimit të Këshillit të Ministrave'

28. VKM nr.584, datë 28.8.2003 'Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave'

Mariola Qesaraku & Besnik Baka⁸¹**REFORMA E SEKTORIT TË SIGURISË:
SFIDA DHE DËSHITIME QË PREJ
RËNIES SË KOMUNIZMIT**

Pas Luftës së Dytë Botërore, Shqipëria u shndërrua në një diktaturë komuniste e bazuar kryesisht në ide staliniste. Periudha 1989-1992 u karakterizua nga rënia e regjimeve komuniste në Europën Qendore dhe Juglindore, përfshirë edhe Shqipërinë. Zgjedhjet e para pluraliste shqiptare u zhvilluan në Mars të 1991. Zgjedhjet e vitit 1992 të cilat konsiderohen si procesi i parë i vërtetë elektoral, u fituan bindshmërisht nga Partia Demokratike. Tranzicioni politik i Shqipërisë nga një regjim gati totalitar në një demokraci pluraliste provoi të ishte një sfidë thelbësore, me mesin e viteve 90 veçanërisht kaotike.

Periudha 1992-1997 konsiderohet si vala e parë demokratike e Shqipërisë në të cilën u ndërmorën në mënyrë të suksesshme reformat kryesore politike, ekonomike dhe sociale. Në fillim të tranzicionit demokratik vendi posedonte institucione shtetërore shumë të dobëta. Elita e re politike nuk kishte eksperiencën e një administrate shtetërore efektive dhe u tregua e paaftë të vendoste struktura të reja efektive dhe efçente si dhe marrëdhënie të polarizuara midis partive kryesore, çka e bëri të vështirë arritjen e konsensusit mbi formën që duhet të merrnin reformat. Në 1993, pjesërisht si pasojë e mungesës së kontrollit dhe ekuilibrit, regjimi i ri u bë thellësisht autoritar. Zgjedhjet në 1996 treguan një angazhim të Partisë Demokratike në formë të ndryshme veprimesh të ndaluara.

Ardhja e demokracisë në Shqipëri krijoi si nevojshmëri transformimin e sektorit të sigurisë dhe marrëdhënieve civilo-ushtarake. Gjithsesi, reforma të politizuara dhe të njëanshme dobësuan përpjekjet për të demokratizuar dhe profesionalizuar sektorin e sigurisë. Dobësitë e këtij sektori u bënë të dukshme në Janar të 1997 kur vendi u zhyt në anarki me rënie e skemave mashtruese piramidale. Në periudhën pas 1997 reforma serioze

⁸¹ Autorët janë studiues pranë Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDN) në Tiranë.

në sektorin e sigurisë u futën në mënyrë të suksesshme, por shpesh me një hap të ngadaltë.

Hyrje

Pas Luftës së Dytë Botërore, Shqipëria u shndërrua në një diktaturë komuniste e bazuar kryesisht në ide staliniste. Periudha 1989-1992 u karakterizua nga rënia e regjimeve komuniste në Europën Qendrore dhe Juglindore, përfshirë edhe Shqipërinë. Duke filluar nga fundi i viteve 1980 vendi u bë më pak “i izoluar” në marrëdhëniet me jashtë dhe nga 1990 filloi të integrohej në sistemin e organizatave ndërkombëtare. Viti 1990 ishte dëshmitar i shumë demonstratave që kërkonin reforma demokratike dhe si pasojë Partia e Punës së Shqipërisë (PPSh, më parë Partia Komuniste e Shqipërisë) filloi të ndërmernte reforma për liberalizimin e ekonomisë, për shfuqizimin e ligjeve represive dhe lejoi krijimin e partive politike.

Zgjedhjet e para pluraliste shqiptare u zhvilluan në Mars të 1991. Megjithëse PPSH (më vonë e quajtur Partia Socialiste, PS) fitoi mazhorancën parlamentare, opozita e sapo formuar Partia Demokratike (PD) pati një rezultat të kënaqshëm. Në prill të 1991, Parlamenti nxori një ligj bazë të përkohshëm (*ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”*), për të zëvendësuar Kushtetutën e 1976 dhe caktoi një komision për të hartuar Kushtetutën e re. Mbas shpërbërjes së qeverisë u mbajtën zgjedhje të reja në Mars të 1992. Zgjedhjet e vitit 1992 të cilat konsiderohen si procesi i parë i vërtetë elektoral, u fituan bindshmërisht nga Partia Demokratike. Tranzicioni politik i Shqipërisë nga një regjim gati totalitar në një demokraci pluraliste provoi të ishte një sfidë thelbësore, me mesin e viteve 90 veçanërisht kaotike.

Ky studim eksploron këto sfida dhe fokusohet në reformat e sektorit të sigurisë, të cilat në Shqipëri u zhvilluan në dy faza kryesore. Gjenerata e parë e reformave u përqendrua në reformimin e institucioneve kryesore, duke miratuar legjislacion të ri dhe duke përcaktuar hierarkinë e përgjegjësive. Ndërsa, gjenerata e dytë e reformave u fokusua në vendosjen strukturave efektive për qeverisjen demokratike dhe mbikëqyrjen në sektorin e sigurisë.⁸²

⁸² Cottey et al, ‘The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations’, *Armed Forces & Society*, Vol. 29, No 1.

1991-1997: vala e parë e tranzicionit

Gjatë periudhës komuniste pushteti ishte i përqendruar vetëm te drejtuesit e Partisë Komuniste. Rrjedhimisht, në fillim të tranzicionit demokratik, institucionet shtetërore ishin shumë të dobëta. Elita e re politike nuk kishte eksperiencën e një administrate shtetërore efektive dhe u tregua e paaftë të vendoste struktura të reja të efektshme. Ndërsa diskutoheshin draftet për një Kushtetutë të re, *ligji nr.7491*, datë 29.4.1991 “*Për dispozitat kryesore kushtetuese*” qëndroi në fuqi deri 1998 kur u adoptua Kushtetuta aktuale e Shqipërisë.⁸³

Në 20 vitet nga rënia e komunizmit, pushteti politik është alternuar midis PD dhe PS⁸⁴. Partitë politike kanë qenë aktorët kryesor gjatë dekadës së parë të tranzicionit. Gjithsesi, nuk ka pasur traditë për ndarjen e shtetit nga partia dhe mungesa institucioneve shtetërore të forta dhe të pavarura nënkuptonte që partitë kishin pak kontroll gjatë ushtrimit të pushtetit në qeveri. Marrëdhëniet e polarizuara midis partive kryesore e bënë të vështirë arritjen e konsensusit mbi formën që duhet të merrnin reformat.

Periudha 1992-1997 konsiderohet si vala e parë demokratike e Shqipërisë në të cilën u ndërmorën në mënyrë të suksesshme reformat kryesore politike, ekonomike dhe sociale. Si pasojë e shumicës së vendeve në parlament, dhe dobësisë së PS në periudhën menjëherë pas zgjedhjeve të 1992, PD ishte e aftë të vendoste axhendën e reformave unilateralisht. PD në mënyrë të vetëdijshme përjashtoi PS nga procesi i reformave dhe e konsideroi partinë si një shtojcë të Partisë së Punës dhe paraardhëses së saj komuniste.

Në vitet 1992-1993, PD vendosi liderët e regjimit paraardhës nën akuzë, dhe disa nga figurat e larta u ndoqën penalisht, duke përfshirë edhe ish Presidentin, Ramiz Alia, dhe liderin e PS dhe ish kryeministrin, Fatos Nano. Gjithsesi, në 1993, pjesërisht si pasojë e mungesës së kontrollit dhe ekuilibrit, regjimi i ri u bë thellësisht autoritar. Masat që u ndërmorën përfshinin kufizimin e opozitës politike, censurimin e medias, ndërhyrja në pushtetin gjyqësor dhe përdorimi i forcës shtrënguese për të luftuar krimin.⁸⁵

⁸³ Në tetor 1994, u prezantua një draft i Kushtetutës në parlament por ai nuk arriti të siguronte shumicën e cilësuar prej dy të tretave. Presidenti Berisha vendosi ta hidhte draftin në referendum, i cili e rrezoi me 54% vota kundër miratimit.

⁸⁴ Që prej 1991, pushteti politik është alternuar ndërmjet PD (1992-1997 dhe që prej 2005 deri më sot) dhe PS (1997-2005).

⁸⁵ Human Rights Watch World Report 1993, Albania, <http://www.hrw.org/reports/1993/WR93/Hsw-01.htm>

Zgjedhjet e treta pluraliste të Shqipërisë, të cilat u zhvilluan në Maj dhe Qershor të 1996, ishin një ngjarje shumë e rëndësishme e tranzicionit të Shqipërisë. Në përpjekje për të mbajtur pushtetin politik, PD u angazhua në forma të ndryshme veprimesh të ndaluara duke i shtyrë të gjitha partitë e tjera të tërhiqnin kandidatët e tyre.

Reforma e Sektorit të Sigurisë (RSS)

Ardhja e demokracisë në Shqipëri krijoi si nevojshmëri transformimin e sektorit të sigurisë dhe marrëdhënieve civilo-ushtarake, në përgjithësi. Gjithsesi, pavarësisht rënies së komunizmit ushtria dhe institucione kyçe të sigurisë si policia dhe Shërbimet e Inteligjencës mbetën qenësisht të varura nga elitat politike qeverisëse. Ndërtimi i institucioneve është bërë përgjithësisht në një mënyrë që ka lejuar forcat politike në fuqi të kontrollojnë institucionet, duke përfshirë edhe sektorin e sigurisë, duke vendosur personel të tyrin dhe duke kryer spastrime masive.⁸⁶ Reforma të politizuara dhe të njëanshme dobësuan përpjekjet për të demokratizuar dhe profesionalizuar sektorin e sigurisë.⁸⁷ Në këtë kuadër reformat u karakterizuan nga ndryshime të shpeshta të politikave dhe strategjive, dhe mungesën e çdo menaxhimi realist të burimeve.

RSS gjatë valës së parë të tranzicionit

Gjatë valës së parë të tranzicionit, reformat e sektorit të sigurisë (RSS) u përqendruan në vendosjen e institucioneve të reja, strukturave të reja dhe caktimin e hierarkisë së përgjegjësisë. Gjithsesi, ky proces ishte shumë i politizuar. PD u mundua të spastronte ish komunistët nga institucionet shtetërore dhe zhvendosi shumicën e personelit nga pozicionet e tyre. Personat që i zëvendësuan ata kishin pak eksperiencë në rolet e reja por konsideroheshin nga PD se ishin besnik të partisë. Kjo qasje kishte pasoja direkte dhe negative për funksionimin e performancës së shërbimeve të sigurisë.

Shërbimet e sigurisë u përdorën, në një masë të madhe, kundër opozitës politike të PD, në raste të caktuara duke

⁸⁶ *Bumci, Aldo, Security Sector Reform in Albania, in Trapans and Fluri, Defence and security sector Governance and Reform in South-East Europe. Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 2003.*

⁸⁷ *Abazi, Erika, Defense Reform of the Albanian Armed Forces: Democratization and Transformation. The Quarterly Journal.*

presionuar ata që kritikonin publikisht qeverinë. Kjo qasje minoi reformat që synonin të transformonin sektorin e sigurisë në institucione shtetërore neutrale dhe të fuqishme, dhe do të thoshte që shumë qytetarë nuk i konsideronin ato si të besueshme.

Dobësitë e sektorit të sigurisë u bënë të dukshme në Janar të 1997 kur mijëra qytetarë humbën kursimet e tyre në skemat mashtruese piramidale dhe vendi ra në anarki.⁸⁸ Në 1996, Fondi Monetar Ndërkombëtar paralajmëroi qeverinë shqiptare mbi rrezikun e këtyre skemave dhe i nxiti që ti mbyllnin ato. Megjithatë, duke qenë se zgjedhjet po afronin qeveria nuk e mori parasysh paralajmërimin. Skemat piramidale u shembën në Janar të 1997 dhe pakënaqësia publike kaloi në anarki sociale kur qytetarët ngritën baza ushtarake, morën armët dhe kontrollin e qyteteve kryesore. Autoriteti shtetëror u rrëzua dhe duke qenë se shërbimet informative ishin të paafta të vendosnin rregull, u zbarkua një forcë ushtarake ndërkombëtare. Zgjedhjet e reja u zhvilluan në Qershor dhe Korrik 1997 dhe rezultuan në fitoren e thellë të PS.

RSS gjatë valës së dytë të tranzicionit

Periudha pas 1997 mund të konsiderohet si vala e dytë e tranzicionit të Shqipërisë. Kur u kthye në pushtet, sfidat kryesore të qeverisë së drejtuar nga PS përfshinin normalizimin e rendit shoqëror dhe ekonomik, rivendosjen e shtetit të së drejtës dhe besimit në institucionet publike dhe vazhdimin e reformave në kuadër të integritimit në NATO dhe Bashkimin Europian (BE). Në periudhën 1997-2000, opozita e kryesuar nga PD vendosi të mos bashkëpunonte me qeverinë. Si rrjedhim, shumë vendime të rëndësishme u morën unilateralisht p.sh. Opozita vendosi të mos mernte pjesë në procesin e hartimit të Kushtetutës dhe bojkotoi konsultimet mbi draftin.

Vala e dytë e tranzicionit u karakterizua nga reforma kryesore në sektorin e sigurisë, që kulmuan me anëtarësimin e Shqipërisë në NATO në prill 2009. Gjatë pjesës së parë të kësaj periudhe u adoptuan ligjet kryesore për reformimin e sektorit të sigurisë. Gjithsesi, duke përsëritur taktikat e PD në periudhën 1992-1993, PS zhvendosi stafin nga postet e tyre dhe i zëvendësoi me ata që ishin hequr gjatë fillimit të tranzicionit, veçanërisht në polici dhe shërbimet e inteligjencës, duke shkaktuar pakënaqësi dhe kritikë të ashpër nga opozita.

⁸⁸ *Chris Jarvis, 'The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania', IMF Staff Papers, Vol. 47, No. 1, 2000, International Monetary Fund.*

Ngjarje të rëndësishme politike të kësaj periudhe përfshinë miratimin e Kushtetutës së re (në tetor 1998), konsolidimin e shtetit të së drejtës, përgjigjen ndaj krizës së Kosovës dhe avancimin e negociatave me BE për anëtarësimin eventuale të Shqipërisë.

Roli i komunitetit ndërkombëtar në RSS

Komuniteti ndërkombëtar ka qenë shumë i rëndësishëm në mbështetjen dhe promovimin e reformave të RSS, sidomos SHBA (kryesisht gjatë 1990) dhe BE. Luftërat në Jugosllavi formësuan dhe nxitën marrëdhëniet bashkëpunuese duke qenë se Shqipëria u bë një partnere strategjike për SHBA dhe ndërhyrjet e NATO në Ballkan.⁸⁹ Në nevojë të një aleati besnik, ShBA-ja mbështeti pa rezerva partinë qeverisëse dhe u bë donatori dytë më i madh pas Italisë duke siguruar ndihmë ekonomike, politike dhe ushtarake.⁹⁰ Gjithsesi, politika e SHBA-së dhe BE-së që promovonte një qeverisje të fortë në Shqipëri i dha një sinjal të gabuar qeverisë së drejtuar nga PD (1992-1997) e cila filloi të kryente reforma pa konsultime.

Lufta e Kosovës dhe përfshirja e Shqipërisë në operacionet paqeruajtëse të NATO-s ndihmuan në përshejtimin e RSS; gjatë operacioneve të NATO në Kosovë, Shqipëria ishte vendi i parë në Ballkanin Perëndimor që ju dha Plani i Veprimit për Anëtarësim në NATO. PVA së bashku më Procesin e Asociim Stabilizimit (PAS) vendosën axhendën për reforma në Axhendën e Sektorit të Sigurisë (ASS) dhe integrimin eventuale të Shqipërisë në strukturat Euro-Atlantike.

Asistenca financiare dhe mbikëqyrja e mundësuar nga SHBA dhe BE ishte thelbësore për suksesin e Programit të Sektorit të Sigurisë (PSS). Megjithatë, në periudhën pas 1997, mbështetja e SHBA-së dhe BE-së për RSS ishte më e strukturuar dhe kushtëzuar se përpara. Ata shërbyen gjithashtu si ndërmjetës midis forcave kryesore politike duke ndihmuar në uljen e tensioneve politike. Gjithsesi, mbështetja ndërkombëtare është kritikuar për injorimin e nevojave lokale p.sh. gjatë procesit të hartimit të legjislacionit ose vendosjes së prioritetëve, ata nuk morën parasysh mjaftueshëm nevojat dhe kapacitetet e vendit duke e bërë procesin e implementimit të vështirë.⁹¹

⁸⁹ *The Economist*, 'Seeking friends: Albania', London: Jul 24, 1993. Vol.328, Iss.7821; pg. 55.

⁹⁰ Abrahams, F, "Albania: Foreign Policy in Focus", Vol. 2 (33), 1997.

⁹¹ Barry Ryan, "The EU's Emergent Security –First Agenda: Securing Albania and Montenegro", 2009, *Security Dialogue*. 40, 311.

Reforma e Sektorit të Mbrojtjes

Deri në rënien e komunizmit, ushtria përdorej se brendshmi për të mbrojtur regjimin totalitar kundrejt çdo ndryshimi. Kjo funksiononte nën kontrollin total të Partisë Komuniste dhe e shkatërroi plotësisht profesionalizmin dhe çdo sens identiteti të përbashkët ushtarak.⁹²

Gjatë viteve të hershme të tranzicionit planet e qeverisë ishin zhvilluar me qëllimin për të mbajtur strukturat dhe për të ruajtur pozicionet e stafit të sektorit të sigurisë, veçanërisht të trupave të oficerëve ushtarakë, pavarësisht faktit që sektori ishte shumë i madh.⁹³ Gjithsesi, gjatë 1990 numri i personelit ushtarak dhe ristrukturimi ndodhi, duke rezultuar në mbylljen totale ose pjesore të garnizoneve dhe rialokimit të trupave. Nga 1992 në 2004, më shumë se 17,000 oficerë u liruan nga shërbimi nga të cilët 9,500 u liruan nga 1992 në 1995. Shkurtimet e ulën ndjeshmërisht tërheqjen për një karrierë ushtarake ndërmjet të rinjve.⁹⁴ Një nga mangësitë kryesore të reformës ishte që programet e riintegritimit për ish ushtarakët nuk u bënë asnjëherë dhe për më tepër personeli ish-ushtarak nuk mori asnjë mbështetje nga shteti.⁹⁵

Pavarësisht suportit nga NATO, progresi për çaktivizimin dhe shkatërrimin e sasisë së tepërt të municioneve të ndërtuara gjatë periudhës së Luftës së Ftohtë ishte i vogël. Rrjedhimisht, kur Shqipëria ra në anarki në fillim të 1997, shumë armë ranë në duart e civilëve. Kjo e çoi vendosjen e gjendjes së jashtëzakonshme, zgjati krizën dhe vonoi rimëkëmbjen e institucioneve shtetërore. Pas ngjarjeve të 1997, u lançua një program i ri për të shkatërruar rezervat e municioneve. Gjithsesi, kjo procedoi me një ritëm shumë të ngadaltë dhe shkaktoi jo drejtpërdrejt humbjen e shumë jetëve gjatë një shpërthimi të një depo municionesh në mars 1998.⁹⁶ Katastrofa nënvizoi

⁹² Caparini, *Security Sector Reform and Post-Conflict Stabilisation: The Case of the Western Balkans*, 2004, DCAF.

⁹³ Katsirdakis, George, 2002, "Defense Reform and NATO", in Gyarmati Istvan and Theodor Winkler, ed. 2002, *Post-Cold War Defence Reform*, Washington: Brassey's Inc. 189-204.

⁹⁴ Caparini, *Security Sector Reform and Post-Conflict Stabilisation: The Case of the Western Balkans*, 2004, DCAF.

⁹⁵ Pietz Tobias 2005, *Defense reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia*. DCAF & BICC).

⁹⁶ Një shpërthim ndodhi në Gërdec, 15 km larg kryeqytetit të Shqipërisë, Tirana. 26 civilë u vranë, qindra u plagosën dhe mijëra banesa u shkatërruan plotësisht. shih Ymeri. Erjona, *Gazeta Observer*, 21.03.2008. http://www.tiranaobserver.com.al/al/index.php?Option=com_content&task=view&id=4026&Itemid=30

korruptionin në institucionet ushtarake dhe gjithashtu mungesën e kontrollit civil dhe mbikëqyrjen e dobët të sektorit të sigurisë.⁹⁷

Reformimi i Policisë dhe Shërbimeve të Inteligjencës: orientimi nga shteti te komuniteti

Nën regjimin totalitar shërbimet policore dhe të inteligjencës përdoreshin për të kontrolluar shoqërinë nëpërmjet frikës. Ndërsa reforma e Shërbimeve të Inteligjencës dhe Policisë u formuan nga trashëgimia e komunizmit, asnjë iniciativë reformuese e rëndësishme nuk u krye në fillim të 1990s.

Në fillimet e tranzicionit, shërbimet operonin nën influencën e fortë politike. Deri në 1998, policia konsiderohej si një degë e ushtrisë,⁹⁸ dhe reformat si ishin nuk sollën ndonjë rezultat premtues. Shumë shesh cilado forcë ka qenë në opozitë ka akuzuar partinë qeverisëse që përdor shërbimet policore dhe të inteligjencës kundër kundërshtarëve politikë. Jo çuditërisht kritikant më të ashpra kanë qenë drejtuar kundër shërbimeve të inteligjencës, ndërsa policia është kritikuar gjithashtu për ushtrimin e presionit gjatë zgjedhjeve dhe të forcës shtrenguese kundër mbështetësve të opozitës në demonstrata.⁹⁹

Koncepti që policia, inteligjenca dhe ushtria ishin të gjitha “forca të armatosura” shkaktoi probleme serioze gjatë ngjarjeve të 1997 p.sh. kur Ushtria u vendos nën komandën e Shërbimeve të Inteligjencës e cila vazhdoi direkt në kryerjen e operacioneve të armatosura për të shtypur rebelimet në Jug të Shqipërisë. Kjo krijoi një precedent të rrezikshëm,¹⁰⁰ dhe veprimet e shërbimeve

⁹⁷ Schmitt Eric, *New York Times*, 24.06.2008, <http://www.nytimes.com/2008/06/24/washington/24arms.html?fta=y>.

⁹⁸ Eirin Mobbek in Cole, Eden and Donais Timothy and Fluri, Philip, Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspectives, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, 2005 <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19101&nav1=4>. Accessed: November 2008.

⁹⁹ Bumci, Aldo. “Overview of Security Sector Reform in Albania” in Trapan, Jan and Fluri, Philip. Defence and security sector governance and reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives. *Volume 1. Centre for Civil and Military Relations, Belgrade 2003. 23-42.* <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19101&nav1=4>. Accessed: November 2008.

¹⁰⁰ Këto njësi, vepronin si njësi policore dhe ushtarake, duke krijuar komfuzitet dhe konflikt midis institucioneve. shih: Nazarko, Mentor. “Civilian and Democratic Control of the Armed Forces” in Trapan, Jan and Fluri, Philip, Defence and security sector governance and reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives. *Vol. 1, Centre for Civil and Military Relations, Belgrade 2003. 43-56.*

gjatë kësaj periudhe ndikuan negativisht në reputacionin e këtyre institucioneve nga qytetarët. Shërbimi policor u shpërbë gjatë krizës dhe reformimi i tij në baza më efektive u bë një nga prioritetet e qeverisë në periudhën menjëherë mbas zgjedhjeve të 1997. Kushtetuta e 1998 sanksionoi që Shërbimet e Inteligjencës dhe Policia u vendosën tërësisht nën një autoritet civil. SHIK (Shërbimi Informativ Kombëtar) u reformua si SHISH (Shërbimi Informativ i Shqipërisë) në 1998 dhe u ristrukturuar në periudhën më pas.

Hapi i parë madhor në reformat e shërbimeve të policisë ishte vendosja e një Struktore Këshilluese Ndërkombëtare Policore (SKNP) nga Bashkimi Europian perëndimor. Mandati i SKNP për të trajnuar policinë shqiptare dhe për të asistuar në vendosjen e rendit publik zgjati deri në 2001.¹⁰¹ Reformat policore synonin në forcimin e vlerave demokratike, duke futur policimin komunitar dhe duke kaluar boshllëkun e besimit midis qytetarëve dhe policisë.¹⁰² Me gjithë përsëritjen e formave të njëjta të reformave në sektorin e sigurisë, implementimi u zhvillua ngadalë. Madhësia e policisë ka nevojë për reduktime të mëtejshme për ta bërë më efektive dhe që të lejoj më shumë burime për tu shpërndarë për të përmirësuar kushtet e punës dhe rritjen e rrogave. Përzgjedhja, cilësia dhe trajnimi i policëve duke përfshirë fusha si respektimi i të drejtave të njeriut, ishte gjithashtu problematik dhe ka nevojë akoma për përmirësime.

Konkluzione

Trashëgimia komuniste luajti një rol të rëndësishëm në strukturimin e qasjes së qeverisë në RSS. Tendencat autoritare të qeverisë gjatë tranzicionit të hershëm në demokraci, mjedisi politik i polarizuar, mungesa e bashkëpunimit, konsultimi dhe marrëveshja mbi reformat kryesore, të gjitha shërbyen për të bërë një proces të komplikuar akoma më të vështirë. Në vitet e hershme, u bënë ndryshime për të plotësuar nevojat afat-shkurtra të udhëheqësve të rinj, në veçanti të forconin shtrëngimin e tyre mbas pushtetit

¹⁰¹ Eirin Mobbek in Cole, Eden and Donais Tymotheny and Fluri, Philip, Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspectives, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005 <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19101&nav1=4> Accessed: November 2008.

¹⁰² Yusufi, Islam, "Security Sector Reform in South East Europe", Centre for policy studies, Gostivar, March 6, 2003.

dhe të marginalizonin regjimin e mëparshëm. Kishte një mungesë vizioni të qartë mbi atë që duhet të arrinin reformat në afat të gjatë dhe dështim në identifikimin e qartë të pengesave potenciale dhe vështirësive për të implementuar politikat.

Në përgjithësi reformat janë iniciuar dhe mbështetur vetëm nga partia që ishte në pushtet ndërkohë që opozita e kohës ose është injoruar ose është refuzuar për të filluar dialogun mbi reformat. Alternimi i pushtetit politik midis PS dhe PD dhe prirja e tyre për të emëruar besnikë të tyre në pozicione të larta në shërbim, frenoi implementimin e reformave.

Bibliography

1. Abazi, Erika, Defense Reform of the Albanian Armed Forces: Democratization and Transformation. The Quarterly Journal, <https://consortium.pims.org/filestore2/download/1649/Democratization%20and%20Transformation.pdf>
2. Abrahams, F, "Albania: Foreign Policy in Focus", Vol. 2 (33), 1997
3. Bumci, Aldo, Security Sector Reform in Albania, in Trapani and Fluri, Defence and security sector Governance and Reform in South-East Europe. Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces. 2003
4. Bumci, Aldo. "Overview of Security Sector Reform in Albania", in Trapani, Jan and Fluri, Philip. Defence and security sector governance and reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives. Volume 1. Centre for Civil and Military Relations, Belgrade 2003. 23-42. <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19101&nav1=4>.
5. Barry Ryan, "The EU's Emergent Security –First Agenda: Securing Albania and Montenegro", 2009, Security Dialogue. 40, 311
6. Caparini, Security Sector Reform and Post-Conflict Stabilisation: The Case of the Western Balkans, 2004, DCAF
7. Chris Jarvis, 'The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania', IMF Staff Papers, Vol. 47, No. 1, 2000, International Monetary Fund
8. Commission on Security and Cooperation in Europe, 'The Elections in Albania, March-April 1991'.
9. Cottey et al, 'The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations', Armed Forces & Society, Vol. 29, No 1.
10. Eirin Mobbek in Cole, Eden and Donais Timothy and Fluri, Philip. Defence and Security Sector Governance and Reform in

South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspectives. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2005 <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19101&nav1=4>.

11. Gazeta Ushtria, 17.02.2006, <http://www.mod.gov.al/botime/html/ushtria/2006/021706/faqe6.htm>

12. Herbert Wulf, Security Sector Reform in developing and transitional countries, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Jul 2004, <http://www.berghof-handbook.net>.

13. Katsirdakis, George, 2002, "Defense Reform and NATO", in Gyarmati Istvan and Theodor Winkler, ed. 2002. Post-Cold War Defence Reform. Washington: Brassey's Inc. 189-204.

14. Kreka, Altin, Revista "Klan", <http://www.revistaklan.com/material.php?id=718>.

15. Miranda Vickers and James Pettifer, 'Albania: From Anarchy to a Balkan Identity', Hurst & Company, London 1997

16. Nazarko, Mentor. "Civilian and Democratic Control of the Armed Forces", in Trapan, Jan and Fluri, Philip. Defence and security sector governance and reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives. Volume 1. Centre for Civil and Military Relations, Belgrade 2003. 43-56.

17. OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, 2007 Edition, p:28.

18. Paul G. Lewis, 'The `Third Wave' of Democracy in Eastern Europe: Comparative Perspectives on Party Roles and Political Development', Party Politics 2001; 7; 543.

19. Pietz Tobias 2005, Defense reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia. DCAF & BICC).

20. Ymeri, Erjona, Gazeta Observer, 21.03.2008 http://www.tiranaobserver.com.al/al/index.php?option=com_content&task=view&id=4026&Itemid=30.

21. Schmitt Eric, New York Times, 24.06.2008, <http://www.nytimes.com/2008/06/24/washington/24arms.html?fta=y>.

22. Yusufi, Islam, "Security Sector Reform in South East Europe", Centre for policy studies, Gostivar, March 6, 2003

23. Human Rights Watch World Report 1993, Albania, <http://www.hrw.org/reports/1993/WR93/Hsw-01.htm>.

24. Human Rights Watch World Report 1995, Albania, http://www.hrw.org/reports/1996/WR96/Helsinki-01.htm#P125_26490.

25. The Economist, 'Just for show', London: Apr 9, 1994. Vol.331, Iss.7858; pg. 53.

26. The Economist, 'Seeking friends: Albania', London: Jul 24, 1993. Vol.328, Iss.7821; pg. 55.

Francesco Mancini

NË KOMPANI TË MIRË? ROLI I BIZNESIT NË REFORMËN E SEKTORIT TË SIGURISË

Çështjet kryesore

- Reforma e sektorit të sigurisë (RSS) fokusohet në institucionet e sigurisë së një shteti, si p.sh ushtria, policia, shërbimet informative dhe institucionet e drejtësisë kriminale, në mënyrë që t'i mundësojë ato për të ofruar siguri tek qytetarët në përputhje me normat demokratike. Pavarësisht promovimit të kornizave dhe udhëzimeve gjithëpërfshirëse për RSS, projektet gjithnjë e më shumë fokusohen në reformën e institucioneve tradicionale të sigurisë (si p.sh trajnimi i ushtrisë dhe policisë). Fuqizimi i mbikëqyrjes dhe qeverisjes civile të sektorit të sigurisë në përgjithësi janë ende aktivitete menaxheriale.

- Rritja e rëndësisë dhe nivelit të RSS është shoqëruar nga një rritje e nënkontraktimit të projekteve të reformës të kompanitë e sektorit privat. Është një prirje që pritet të vazhdojë, programet dhe projektet e ardhshme të RSS ka më shumë gjasa, se sa më pak, të implemtohen nga të kontraktuarit privat. Kjo rritje e menjëhershme në nënkontraktimin ka nevojë për një analizë objektive të rolit të sektorit privat dhe përfitimeve dhe rreziqeve të shoqëruara me përfshirjen e tyre.

- Aktualisht çështja nuk është kuptuar mirë, roli i të kontraktuarve privatë në RSS është i lidhur shpesh gabimisht me 'privatizimin e sigurisë', por këto janë çështje të ndara dhe të ndryshme. Në RSS, të kontraktuarit privatë janë të përfshirë në reformimin e shërbimeve të sigurisë se sa ofrimin e sigurisë. Gama e bizneseve private të përfshira në RSS është gjithashtu shumë më tepër e larmishme se sa e atyre që janë përfshirë në përgjithësi në 'privatizimin e sigurisë', duke përfshirë shoqëritë private të sigurisë, zyrat e konsulencës për menaxhimin, shoqëritë për menaxhimin e rrezikut, organizatat jo-qeveritare dhe konsulentët e pavarur.

- Shërbimet e ofruara nga kontraktuesit privatë në programet e RSS përgjithësisht përfshijnë trajnim (profesional dhe operativ; mbështetje për menaxhimin (menaxhimi i ndryshimit, menaxhim projekti, menaxhim financiar dhe i burimeve njerëzore) dhe analizën dhe rishikimin e politikës (asistencë në zhvillimin e strategjisë së sigurisë, planifikim dhe analizë operative dhe organizative strategjike).

- Megjithëse është ende shumë herët për të arritur në konkluzione përfundimtare në lidhje me rolin e të kontraktuarve privatë, mund të identifikohen përfitimet e mundshme dhe disavantazhet e shfrytëzimit të sektorit privat në implementimin e reformës në sektorin e sigurisë. Përfitimet e mundshme përfshijnë kapacitetin për të pozicionuar me shpejtësi ekupe me aftësi shumëdimensionale, menaxhim efektiv i njohurive, fleksibilitet, kontribut ndaj kornizave dhe udhëzimeve të politikës, vizioni dhe një qëndrim i matur në terren. Rreziqet përfshijnë vështirësitë e të pasurit dy klientë, nevojën për të kontrolluar eksperiencën e shoqërisë, rreziku i etiketimit të sektorit privat si zgjatim i politikës kombëtare, vështirësitë në menaxhimin e hartimit të projektit dhe ndryshimet afatmesme, koordinimin kompleks dhe kostot e larta.

- Detyra e minimizimit të rreziqeve dhe maksimizimit të përfitimeve të nënkontraktimit i takon agjencive të donatorëve që e ndër marrin këtë dhe vendeve që marrin shërbimin. Ato duhet të mësojnë të menaxhojnë më mirë shoqëritë që kontraktohen për të zbatuar RSS, veçanërisht sepse mandati dhe mbikëqyrja e dhënë ndaj kontraktuesve privatë janë të domosdoshme. Aktualisht mbikëqyrja dhe menaxhimi i të kontraktuarve privatë për RSS janë të papërshtatshme dhe duhet të përmirësohen.

Hyrje

Reforma e sektorit të sigurisë (RSS) është rritur shumë për nga rëndësia dhe qëllimi përgjatë dekadës së fundit, me një përfshirje gjithnjë e më të madhe në një gamë edhe më të gjerë agjencish qeveritare dhe organizatash ndërkombëtare. Programet e RSS i përkasin një game të gjerë aktiviteteve paqëndruesë dhe kërkojnë të lidhin zhvillimin dhe axhendat e sigurisë. RSS përqendrohet në sfidat që vendet "përballen në përdorimin e instrumenteve të forcës në një mënyrë që të përputhen me normat demokratike dhe të mbështesin zhvillimin

e qëllimeve njerëzore”¹⁰³. Ndërsa akademikët, politikë-bërësit dhe praktikantët e përdorin gjerësisht termin RSS, terminologjia dhe veprimtaritë variojnë në mënyrë domethënëse. Pavarësisht promovimit të strukturave dhe udhëzimeve bashkëkohore për RSS, vendet e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), përqendrohen shumë në reformën e institucioneve tradicionale të sigurisë (si p.sh. ushtria dhe policia). Fuqizimi i përgjithshëm i mbikëqyrjes dhe qeverisjes civile në sektorin e sigurisë janë ende veprimtari të mbetura ‘në letër’¹⁰⁴.

Rritja e përgjithshme e veprimtarinë së RSS është shoqëruar me një rritje të shpërndarjes së programimit të RSS në sektorin privat. Nga Nigeria në Indi, nga Ballkani në Karaibe, donatorët bilateral dhe organizatat e multilaterale po shfrytëzojnë shërbimet e të kontraktuarve për të conceptualizuar dhe vënë në zbatim reformat tek institucionet që sigurojnë sigurinë publike. Rritja e menjëhershme e nënkontraktimit të RSS dhe besimi që roli i sektorit privat në RSS do të vazhdojë të zgjerohet në të ardhmen ka nevojë për një analizë dhe debat më objektiv për rolin e kontraktuesve dhe përfitimet dhe rreziqet që mbart nënkontraktimi.

Mungesa e kodimit të vazhdueshëm të buxhetit dhe terminologjia e ndryshme e programimit pengojnë kërkesën për kuantifikimin e saktë se sa shpenzojnë donatorët dhe organizatat ndërkombëtare në përgjithësi në veprimtaritë e RSS¹⁰⁵. Brenda organizatave individuale, aktivitetet e RSS janë të ndara në bazë të linjave të ndryshme të buxhetit, duke përfshirë ‘sigurinë’, ‘drejtësinë’ dhe ‘ndërtimin e paqes’. Më gjerësisht, donatorët dhe organizatat ndërkombëtare përdorin terminologji të ndryshme programimi, e cila pengon përpjekjet për të krahasuar buxhetet dhe përcaktuar madhësinë e përgjithshme të tregut. Për pasojë, roli i sektorit privat është gjithashtu i vështirë për t’u përcaktuar. Ndërsa nuk ka dyshim se veprimtaria e kontraktuesve në RSS po lulëzon në nivel global, mungesa e transparencës dhe hulumtimit në këtë industri e pengon mbledhjen e të dhënave të sakta. Megjithatë, një shifër e nën-sektorit ofron një kuptim të

¹⁰³ D Hendrickson, ‘Overview of regional survey findings and policy implications for donors’ in Security System Reform and Governance, Development Assistance Committee (DAC) Guidelines and Reference Series (Paris: OECD, 2005).

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Një ri-formulim i Asistencës Zyrtare për Zhvillim (ODA) ‘Mbulimi i shpenzimeve të caktuara të konfliktit, ndërtimit të paqes dhe sigurisë’, i mundësoi përfshirjen aktiviteve të RSS në ODA. Të dhënat për donatorët e OECD-së në RSS do të jenë në dispozicion në fund të vitit 2005.

këtij dimensioni. Në vitin 1999, të ardhurat totale nga kontraktuesit për trajnimin ushtarak ishin në kufirin e 1300000000 £ (\$ 2 miliard) vetëm në Shtetet e Bashkuara¹⁰⁶.

Siç qëndrojnë gjërat deri tani, debati për sektorin privat dhe sigurinë ka qenë shumë i polarizuar dhe polemik. Kur përmenden në të njëjtën fjali fjalët 'sektori privat' dhe 'siguria', të vjen në mendje ideja e disa interesave të paligjshme dhe përfitimeve me kamatë. Në të njëjtën kohë, mbështetësit padyshim e kanë me sy të mirë sektorin privat¹⁰⁷. Të dyja karakterizimet e errësojnë realitetin e rolit të sektorit privat në RSS, i cili është njëkohësisht më inkurajues dhe më kompleks. Një arsye kryesore pse debatit aktualisht i mungon ngjyrimi është për shkak se politikë-bërësit dhe studiuesit flasin dhe shkruajnë për kontraktuesit në mungesë të tyre. Në mënyrë të pashpjegueshme, perspektivat, interesat dhe qasjet e aktorëve të ndryshëm të sektorit privat kërkohen rrallë, duke prodhuar kështu debat dhe studime në një masë jo reale.

Një burim i dytë i ngatërrimit rrjedh nga hulumtimet e kufizuara të bëra deri tani për sektorin privat dhe RSS. Debati mbi rolin e kontraktuesve privatë në RSS ngatërrohet shpesh me çështjet e 'privatizimit të sigurisë'. Kjo çon në mungesën e të dhënave të nevojshme për një analizë më të thelluar të industrisë private në RSS dhe për krahasimin e strategjive dhe qasjeve. Në fakt, aktualisht është e pamundur një analizë kuptimplotë kosto-përfitim e kontributit të sektorit privat në RSS. Në mungesë të shifrave të qarta mbi burimet njerëzore dhe financiare të angazhuara në programet e RSS, është një sfidë e dekurajuese për të testuar pretendimin se kontraktuesit e kryejnë RSS me më tepër efikasitet dhe efikasitet se sa organizatat ndërkombëtare (si p.sh Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara, PNUD) dhe donatorët bilateral (si p.sh Departamenti për Zhvillimin Ndërkombëtar i MB, DFID).

Në një përpjekje për të adresuar këto kufizime dhe si pjesë e një projekti kërkimor për RSS të Akademisë për Paqen Ndërkombëtare (APN), APN dhe Demos organizuan një konferencë, 'Qasjet e Sektorit Privat ndaj Reformës në Sektorin e Sigurisë', në Londër në Tetor 2004. Mbajtur sipas Rregullores së Chatham House, synimet kryesore të konferencës ishin fokusimi më i mirë i debatit mbi rolet e tanishme dhe të ardhshme

¹⁰⁶ PW Singer, *Corporate Warriors: The rise of the privatized military industry* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003).

¹⁰⁷ 'Këto gjetje të anshme keqpërdoren shpesh nga shoqëritë ose nga kundërshtarët e tyre për nxitur axhendat e veta.' Singer, *Corporate Warriors*.

të sektorit privat në RSS nëpërmjet: (1) shqyrtimit të arsyeve për rritjen e industrisë; 2) ekzaminimit të veprimtarive dhe qasjeve të industrisë ndaj reformës dhe 3) vlerësimin e përfitimeve dhe rreziqeve potenciale të nënkontraktimit të reformës në sektorin privat.

Ky shkrim bazohet në diskutimet që u zhvilluan gjatë konferencës dhe nga hulumtimi plotësues i ndërmarrë nga autori. Ai ka për qëllim të hedh dritë mbi kontributin e pastudiuar më parë të kontraktuesve privatë në RSS. Kapitulli i dytë shpjegon në mënyrë të përmbledhur se në çfarë konsiston RSS dhe qartëson rolin e sektorit privat në RSS. Kapitulli i tretë eksploron arsyet e rritjes së përfshirjes së të kontraktuarve në këtë fushë pune pothuajse të re. Kapitulli 4 shqyrton shumëllojshmërinë e veprimtarive në të cilat është përfshirë aktualisht sektori privat. Në mungesë të të dhënave sasiore, kapitulli 5 ofron një analizë deskriptive të përfitimeve dhe rreziqeve kryesore të biznesit privat të përfshirë në RSS, ndërsa kapitulli 6 arrin në përfundimin se detyra e minimizimit të rreziqeve dhe maksimalizimit të përfitimeve i takon në radhë të parë agjencive që pajtojnë kontraktuesit. Kapitulli i fundit thekson nevojën për më tepër hulumtim dhe analizë të integruar kosto-përfitim për të testuar pretendimin se sektori privat është në gjendje të kryejë RSS në një mënyrë më efikase dhe të efektshme.

Çfarë është reforma e sektorit të sigurisë?

Megjithëse RSS është ende një koncept në zhvillim dhe për rrjedhojë i diskutuar, ka një marrëveshje të përgjithshme për një përkufizim të gjerë¹⁰⁸. Komisioni i Asistencës për Zhvillim (DAC) i OECD e përshkruan atë si 'punë për të menaxhuar dhe për të bërë funksional sistemin e [sigurisë] në një mënyrë që është më në përputhje me normat demokratike dhe parimet e shëndosha të mirë qeverisjes dhe kontribuon kështu në mirëfunksionimin e strukturës së sigurisë'¹⁰⁹. Me fjalë të tjera, RSS përqendrohet në reformimin e institucioneve të sigurisë së një shteti, si p.sh

¹⁰⁸ H Hånggi, 'Conceptualizing security sector reform and reconstruction' in A Bryden and H Hånggi (eds). *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (Münster–Hamburg–Berlin: Lit Verlag, 2004).

¹⁰⁹ OECD–DAC preferon termin reforma e sistemit të sigurisë për të shmangur ngatërresën nëse termi sektor i përket vetëm forcave të armatosura, në vend të përfshirjes së gjithë sistemit duke punuar në çështjet që lidhen me sigurinë. Shih OECD, *Security System Reform and Governance: Policy and good practice*, DAC High Level meeting, 15–16 Apr 2004.

ushtrinë, policinë, shërbimin informativ dhe institucionet e drejtësisë penale, në mënyrë që t'i aftësojë ato për të ofruar siguri për qytetarët në një mënyrë që është në përputhje me normat demokratike.

Termi RSS u shfaq në fillim të viteve 1990 nga brenda komunitetit për zhvillim, i cili e pranoi efektin e institucioneve të sigurisë në ofrimin e një platforme për mbështetjen e zhvillimit ekonomik, politik dhe social, edhe pse ristrukturimi i ushtrisë, policisë dhe inteligjencës është pothuajse një aktivitet i ri¹¹⁰. Në Kamboxhia, për shembull, RSS ishte konceptuar si 'një kusht i domosdoshëm për suksesin e përpjekjeve të zhvillimit rural, të tranzicionit demokratik dhe përpjekjet për të rivendosur kapacitetin e shtetit'¹¹¹. RSS nuk është vetëm një çështje teknike, por edhe një çështje shumë politike. Ajo përfshin 'zhvillimin e kushteve më të mira për konsolidimin demokratik në vendet në tranzicion, në demokracitë e reja, në demokracitë e brishta'¹¹².

Në vitet e fundit RSS është bërë një veprimtari edhe më qendrore e agjencive qeveritare dhe organizatave ndërkombëtare. Ajo është shpesh një proces i drejtuar dhe financuar nga jashtë. Shembuj të njohur të vendeve ku ka patur iniciativa të RSS të drejtuara nga ndërkombëtarët përfshijnë Afganistanin, Ballkanin, Timorin Lindor, Gjeorgjinë, Mozambikun, Sierra Leone dhe Ishulli i Salomonit. 'Afrika e Jugut është një përjashtim i njohur, [meqë aktorët vendas] e parashikuan nevojën për ndryshim të gjerë si pjesë e tranzicionit post-aparteidit që filloi në fillim të viteve 1990¹¹³. Shembuj të tjerë të iniciativave të RSS të gjeneruara nga brenda përfshijnë Brazilin, Kolumbinë, Nikaraguan dhe Perunë. Disa nga këto përpjekje për reformë kanë qenë relativisht të suksesshme deri tani, ndërsa të tjerat kanë qenë të ngadalta dhe subjekt i prapësimeve sipas rastit¹¹⁴.

¹¹⁰ M Brzoska, 'The concept of security sector reform' in Bonn International Center for Conversation, Security Sector Reform (Bonn: BICC, 2000).

¹¹¹ T Huxley, Reforming Southeast Asia's Security Sectors, working paper (London: King's College, 2001).

¹¹² B Arévalo de León, 'Security sector reform in transitional countries: a Latin American perspective' in United Nations Office at Geneva and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building, and development (Geneva: United Nations, Nov 2003).

¹¹³ J Cock and P McKenzie, From Defence to Development: Redirecting military resources in South Africa (Johannesburg, South Africa: Group for Environmental Monitoring, and Ottawa, Canada: IDRC, 1998).

¹¹⁴ D Hendrickson, A Review of Security-Sector Reform, working paper (London: Centre for Defence Studies, 1999).

RSS është paraqitur shpesh si një element vendimtar në strategjitë për parandalimin e konfliktit dhe për ndërtimin e paqes¹¹⁵. Aty ku, politizimi, etnicizimi, korrupsioni, mungesa e profesionalizmit, përdorimi abuziv i forcës, mbikëqyrja e dobët dhe ndarja joefikase e burimeve ndikojnë në ecurinë e sektorit të sigurisë, RSS është një faktor kyç për të mundësuar paqe të qëndrueshme dhe zhvillim¹¹⁶. Sipas udhëzimeve të OECD, RSS ka tri objektiva kryesore: “(1) zhvillimin e një kuadri të qartë institucional për ofrimin e sigurisë që integron politikën e sigurisë dhe zhvillimit; (2) forcimin e qeverisjes dhe mbikëqyrjen e institucioneve të sigurisë, dhe (3) ndërtimin e forcave të sigurisë të afta dhe profesionale që përgjigjen para autoriteteve civile dhe të hapura për dialog me organizatat e shoqërisë civile”¹¹⁷. Këto janë sfida komplekse për t’u adresuar, që kërkojnë përfshirjen e një game të gjerë aktorësh siç quhen ndryshe ‘familja e sigurisë’, që përfshin forcat e sigurisë shtetërore (ushtria, policia, paramilitarët dhe shërbimet informative), ministritë dhe zyrat përkatëse (mbrojtjes, financës, e brendshme dhe punëve të jashtme, këshillave të sigurisë kombëtare dhe zyrave të buxhetit dhe auditit) forcat informale të sigurisë, gjyqësorin dhe sistemet e korigjimit, komisionet e mbikëqyrjes parlamentare, shoqëritë private të sigurisë dhe shoqërinë civile dhe politike¹¹⁸.

OECD-DAC sugjeruan pesë parime për të mbështetur punën e RSS me vendet partnere dhe aktorët e tjerë: (1) *e përqendruar tek njerëzit*, iniciativat me pronësi lokale bazuar në normat demokratike dhe parimet e të drejtave të njeriut, (2) politika të integruara të sigurisë dhe zhvillimit dhe përfshirje dhe mbikëqyrje civile më e madhe; (3) strategji multi-sektoriale të bazuara në një vlerësim të gjerë të nevojave për siguri të njerëzve dhe të shtetit, (4) transparenca dhe llogaridhënia, dhe (5) zbatimi nëpërmjet proceseve dhe politikave të qarta që synojnë të rrisin

¹¹⁵ A Hurwitz and G Peake, *Strengthening the Security–Development Nexus: Assessing international policy and practice since the 1990s, raporti i konferencës (New York: International Peace Academy, 2004); i disponueshëm në www.ipacademy.org/Publications/Publications.htm (parë më 4 Gusht 2005).*

¹¹⁶ M Brzoska and A Heinemann-Grüder, ‘Security sector reform and post-conflict reconstruction under international auspices’ in Bryden and Hänggi, *Reform and Reconstruction of the Security Sector*.

¹¹⁷ OECD, *Security System Reform and Governance: Policy and good practice, policy brief (Paris: OECD, 2004); i disponueshëm në www.oecd.org/dataoecd/20/47/31642508.pdf (parë më 4 Gusht 2005).*

¹¹⁸ N Ball, ‘Transforming security sectors: the IMF and World Bank approaches’, *Conflict, Security & Development 1, no 1 (2001)*.

kapacitetet institucionale dhe njerëzore të nevojshme që politika e sigurisë të funksionojë në mënyrë efektive¹¹⁹. Kjo listë parimesh tregon se sa përpjekje e vështirë dhe komplekse është RSS, duke kërkuar rishpërndarjen e pushtetit dhe ndryshimet e shpejta në organizatat që janë ‘qenësisht konservatore dhe i rezistojnë ndryshimit’¹²⁰.

Dallimi i nënkontraktimit për reformën në sektorin e sigurisë nga privatizimi i sigurisë

Debati i tanishëm mbi ‘biznesin dhe sigurinë’ shpesh e shtrembëron rolin e sektorit privat në RSS duke e ngatërruar rolin e të kontraktuesve në RSS me privatizimin e sigurisë. Është e rëndësishme që të jetë e qartë se ‘privatizimi i sigurisë’ dhe roli i sektorit privat në RSS janë tema të ndryshme. Privatizimi i sigurisë është ‘ofrimi i sigurisë nga aktorë privatë’¹²¹, sikur qeveritë të caktojnë shoqëritë private për të siguruar shërbimet sulmuese, mbrojtëse dhe mbështetëse që më parë i kryente personeli ushtarak dhe policor i këtyre shteteve. Shoqëritë multinacionale dhe agjencitë humanitare gjithashtu pajtojnë shoqëri private që ofrojnë shërbimet për të mbrojtur individët dhe pronën në situatat e konfliktit ose në rrezik konflikti¹²². Në fakt, ‘disa vlerësime sugjerojnë se raporti i rojeve private të sigurisë ndaj atyre të policisë është 3:1. Në vendet më pak të zhvilluara mund të jetë 10:1 ose më shumë’. Në Angola, për shembull, qeveria i bën kërkesë investitorëve të huaj që ata të garantojnë vetë sigurinë e tyre – zakonisht duke pajtuar shoqëri private¹²³.

¹¹⁹ OECD, Security System Reform and Governance: Policy and good practice, *DAC Guidelines and Reference Series(2004)*; i disponueshëm në www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf (parë më 4 Gusht 2005).

¹²⁰ Brzoska, ‘Koncepti i reformës në sektorin e sigurisë’.

¹²¹ D Lilly and M von Tangen Page (eds), *Security Sector Reform: The challenges and opportunities of the privatization of security* (London: International Alert, 2002).

¹²² M Caparini and D Law, ‘Private military companies’, fact sheet for the meeting of the PFP Consortium Security Sector Reform Working Group, Stockholm, 25–26 Mars 2004 (Geneva: DCAF, 2004); i disponueshëm në www.dcaf.ch/pfpc-ssr-wg/Meetings/Stockholm_03.04/Papers/Private_Companies.pdf (parë më 4 Gusht 2005).

¹²³ UK Foreign and Commonwealth Office (FCO), *Private Military Companies: Options for regulation 2001–02*, HC 577 (London: The Stationery Office, 2002); i disponueshëm në www.fco.gov.uk/Files/kfile/mercenaries,0.pdf (parë më 4 Gusht 2005).

Përfshirja e sektorit privat në RSS, nga ana tjetër, është kur të kontraktuarit asistojnë në reformën e institucioneve të sektorit të sigurisë. Në RSS, kontraktuesit nuk 'bëjnë' siguri në asnjë lloj mënyre. Gjithashtu, gama e kontraktuesve të përfshirë në RSS është më e shumëllojshme se sa e atyre që janë përfshirë tipikisht në 'privatizimin e sigurisë'. Shoqëritë që japin konsulencë për menaxhimin, shoqëritë e menaxhimit të riskut, organizatat jo-qeveritare (OJQ-të), shoqëritë private ushtarake dhe konsulentët e pavarur, përgjithësisht ish-ushtarakë ose personel i policisë, janë lojtarët kryesorë në zbatimin e programeve të RSS.

Mbështetja në rritje në sektorin privat për të zbatuar RSS

Siç vërehet, agjencitë qeveritare dhe organizatat ndërkombëtare janë donatorët kryesorë për financimin, menaxhimin dhe mbështetjen e programeve të RSS në botë. DFID në Mbretërinë e Bashkuar, për shembull, alokoi 5.050.000 £ (\$ 9.700.000) për strategjinë e saj në RSS për vitin fiskal 2003/04¹²⁴. Organizatat ndërkombëtare, përfshirë edhe agjencitë e Kombet e Bashkuara (OKB), dhe organizatat rajonale si Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), janë përfshirë drejtpërdrejt në dhënien e këshillave dhe trajnimeve për qeveritë në procesin e reformimit e sektorit të tyre të sigurisë. Qeveritë kombëtare gjithashtu kanë filluar programet e RSS pa përfshirjen e donatorëve të jashtëm, shpesh si pjesë e reformave më të gjera në sektorin publik. Në të gjitha këto aktivitete, donatorët e jashtëm dhe qeveritë lokale gjithnjë e më shumë mbështeten në nënkontraktimin e disa ose të gjithë kësaj pune në sektorin privat. Megjithëse sektori privat është duke luajtur një rol të rëndësishëm në ofrimin e RSS, agjencitë donatore vënë shumë pak informacion në dispozicion rreth natyrës, shtrirjes dhe vendndodhjes së këtyre aktiviteteve dhe është e pamundur që të vendoset një vlerë financiare për madhësinë e tregut.

Tendenca për nënkontraktim nuk është aspak një tipar dallues vetëm i sektorit të sigurisë, por mund të shihet në shumë fusha të tjera që më parë ishin prejardhja e vetme e shtetit. Bashkësia

¹²⁴ *Department for International Development, Evaluation of the Conflict Prevention Pools: The security sector reform strategy, Evaluation report EV 647 (London: DFID, March 2004). Në të njëjtën kohë, DFID shpenzon 3.8 milion £ (7 milion \$) në reformën e policisë në Xhamajka, që deri vonë nuk është konsideruar si një program i RSS.*

ndërkombëtare gjithnjë e më shumë mbështetet në sektorin privat për partneritet në zhvillim, duke pasqyruar ndryshimet në nivelin e brendshëm, ku shoqëritë private janë aq të përfshira në rutinën e shpërndarjes së mallrave dhe shërbimeve publike sa që kjo nuk ka më nevojë për koment¹²⁵. Iniciativa 'Marrëveshja globale' e Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së Kofi Anan është një shembull për këtë, duke i kërkuar përfaqësuesve nga sektori privat që të formojnë partneritete strategjike me sistemin e OKB-së në fushën e të drejtave të njeriut, punës, ambientit dhe anti-korrupsionit¹²⁶.

Pse të nënkontraktohet për RSS?

Ka një sërë arsyes pse po nënkontraktohet gjithnjë e më shumë për RSS. Së pari, RSS është një veprimtari komplekse që ka nevojë për një gamë të gjerë aftësish dhe njohurish (teknike, operative, menaxheriale), të cilat shkojnë shpesh përtej kapacitetit të qeverive dhe organizatave shumëkombëshe për t'i siguruar në mënyrë adekuate dhe në kohën e duhur. Kontraktuesit janë në gjendje të mbledhin ekspertizën dhe kanë përvojën e nevojshme që mjetet publike nuk i kanë. Kontraktuesit mund të punësojnë shpesh ish-ushtarakë dhe nëpunës për zbatimin e ligjit, menaxherë dhe konsulentë për menaxhimin, logjisticienë dhe ekspertë për prokurimin dhe burimet njerëzore shumë të kualifikuar në ekipe të strukturuar dhe kanë kapacitetin t'i pozicionojnë shpejt ata. Ata sjellin një sasi të madhe ekspertize nga modelet e tyre kombëtare, kanë zhvilluar mirë lidhjet me politikat e shtetit të tyre, kanë akses në rrjetet personale dhe eksperiencë të gjerë ndërkombëtare. Këto ekipe mund të jenë të afta për të zbatuar metodologjitë dhe teknikat më bashkëkohore për RSS në mënyra që qeveritë kombëtare dhe organizatat shumëkombëshe nuk mundën, për shkak të buxhetit të kufizuar për trajnimin dhe zhvillimin e stafit.

¹²⁵ Në veçanti, që nga vitet 1990 e roli i sektorit privat në sektorin e sigurisë globale është rritur ndjeshëm. Shih për shembull, AJK Baines and I Frommelt, Business and Security: Public-private sector relationships in a new security environment (Stockholm: SIPRI, 2004); A Wenger and D Möckli, Conflict Prevention: The untapped potential of the business sector (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003); and J Nelson, The Business of Peace: The private sector as a partner in conflict prevention and resolution (London: International Alert, Prince of Wales International Business Leaders Forum and Council on Economic Priorities, 2000).

¹²⁶ Shih www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp? (parë më 4 Gusht 2005).

Sektori privat, veçanërisht shoqëritë e konsulencës për menaxhimin, mund të mbështeten në staf shumë të kualifikuar me një qasje biznesi dhe një rrjet global në gjendje që të ofrojë shërbime multidisiplinore të qeveritë lokale dhe personeli i donatorëve të cilët mund të kenë më shumë përvojë në reformën e sektorit publik se sa ata të cilët do të ishin ndryshe në dispozicion. Shumë prej kontraktuesve që drejtojnë projekte kanë gjithashtu eksperiencë në burimet njerëzore dhe trajnimin e lidhshëm.

Së dyti, sektori privat operon me më shumë fleksibilitet se sa qeveritë ose organizatat ndërkombëtare. Procedurat e gjata të brendshme të punësimit mund t'i shtojnë qeveritë të drejtohen tek të kontraktuarit dhe standardet dhe rregullat në organizatat shumëpalëshe e vështirësojnë më tepër çështjen. Për shembull, duke punuar për reformën e policisë për OSBE-në ose Departamentin e Operacioneve Paqeruajtëse të OKB-së (DPKO) kërkon një diplomë nga një akademi policie edhe nëse puna lidhet me menaxhimin e burimeve financiare dhe nuk kërkon aftësitë profesionale të policimit.

Së treti, përdorimi i kontraktuesve lejon punësimin e ekspertizës ushtarake ose të policisë pa iu drejtuar përdorimit të një ushtrie kombëtare ose shërbimit policor, burimet e të cilëve janë shpesh ose të mbi-shfrytëzuara ose të padisponueshme. Të kontraktuarit mund të mbajnë një qëndrim më të matur politikisht në terren meqenëse ata as nuk veshin uniforma, as përfaqësojnë zyrtarisht një qeveri. Gjithashtu, për shkak të detyrimeve të tyre kontraktuale, ata mund të kenë avantazhin e të qenit më pak të ndjeshëm ndaj ndryshimeve të politikës dhe axhendave të qeverive në vend dhe si pasojë të jenë në gjendje të garantojnë më mirë vazhdimësinë në programet e RSS.

Së fundmi, sektori privat e mban veten si të aftë për të shfrytëzuar përvojën e tij në menaxhimin e projektit dhe për të koordinuar gamën e madhe të aktiviteteve që shpesh kërkojnë programet e RSS. Për shkak të veprimtarive të shumëllojta që kërkojnë në programet e RSS, shpesh kontraktuesi kryesor, i pajtuar si koordinator i projektit për të drejtuar elementet e ndryshme të programit, mund të mbështetet në një konsorcium nënkontraktorësh, secili përgjegjës për një aktivitet të ndryshëm. DFID është vetëm një nga shumë agjencitë për zhvillim që mbështeten në konsulentët e menaxhimit për të koordinuar dhe drejtuar reformat e programeve të tyre.

Megjithëse këto arsye theksojnë dallimet mes sektorit privat dhe publik, në fakt ka afërsi të konsiderueshme ndërmjet 'publikes' dhe 'privates', duke përforcuar avantazhet e nënkontraktimit. Përderisa personeli ish-qeveritar migron në sektorin privat, vija

që ndan veprimtaritë publike nga ato private është gjithnjë e më e paqartë. Lëvizja ndodh edhe në drejtim të kundërt. Në këtë mënyrë, sektori privat ndërton dhe mban ekspertizë të ndryshme dhe plotësuese në afatgjatë, ndërsa sektori publik, me anë të nënkontraktimit, mund të përfitojë nga personeli privat që di dhe kupton ambientin publik. Kjo e ka bërë marrëdhënien ndërmjet sektorit privat dhe atij publik edhe më të fortë.

Qasjet e sektorit privat ndaj RSS

Qasjet e sektorit privat ndaj RSS ndryshojnë shumë, jo vetëm për shkak të eksperiencës së ndryshme të kontraktuesve (zyra konsulente për menaxhimin, OJQ-të, konsulentët e pavarur, shoqëritë private ushtarake e kështu me radhë), por edhe për shkak se RSS përfshin një gamë shumë të ndryshme aktivitetesh. Megjithëse disa nga të kontraktuarit janë korporata të mëdha, tani ambienti është e mbushur me shoqëri të vogla që sjellin ekspertizë specifike, e quajtur ndryshe ekspertizë “boutique”, për të përballuar nevojat e adresuara. Është jashtëzakonisht e vështirë të arrish të kuptosh se kush është duke bërë çfarë. Për shembull, nuk ka të dhëna të disponueshme për numrin e saktë të shoqërive private në treg. Disa sugjerojnë një numër global rreth të qindtave dhe kjo i referohet vetëm shoqërive ushtarake private¹²⁷. Për shembull, “vetëm në Londër, janë me seli të paktën dhjetë firma që kanë kontrata jashtë shtetit që mendohet të jenë me vlerë më shumë se £ 100,000,000 (rreth \$ 160.000.000). Këto firma kanë më shumë se 8000 ish-ushtarë britanikë në regjistrat e tyre si punonjës. Në mënyrë të ngjashme, të paktën disa duzina firmash me bazë në Shtetet e Bashkuara janë të specializuara në sigurimin e shërbimeve taktike dhe konsultative¹²⁸. Nëse do të përfshijmë firmat që ofrojnë konsulencë për menaxhimin dhe menaxhimin e rrezikut, OJQ-të dhe kompani të tjera të shumëllojshme, numri shtohet në mënyrë eksponenciale. Qeveritë lokale dhe donatorët punësojnë gjithashtu një numër të madh konsulentësh të pavarur për të mbështetur programet e RSS, shpesh, kompanitë më të mëdha pajtohen për të koordinuar firmat më të vogla dhe konsulentët individualë që po punojnë në të njëjtin projekt të reformës.

Disa kompani private kanë zhvilluar drejtpërdrejt ekspertizën e tyre në fushat e ushtrisë dhe policisë, ndërsa të tjerat i janë

¹²⁷ *Singer, Corporate Warriors.*

¹²⁸ *Ibid.*

qasur RSS nga përvoja e tyre në reformën e sektorit publik ose të mirë qeverisjes. Gama e aktiviteteve ku ata janë të përfshirë është e gjerë dhe e larmishme, që përfshin çdo gjë që nga reforma e pagave dhe sistemit të gradave, ofrimin e këshillave strategjike në lidhje me mënyrën më të mirë për të organizuar kapacitetin e një force sigurie, për luftimin e kërcënimeve terroriste. Është i nevojshëm një kërkim shtesë për të mbledhur të dhëna për kontraktuesit në tregun e RSS. Në këtë drejtim, donatorët dhe organizatat ndërkombëtare duhet të bëjnë më shumë përpjekje për ta mbledhur këtë informacion. Megjithëse është e vështirë për donatorët që të japin shifra të sakta dhe të qëndrueshme, sepse programet e RSS përfshijnë aktivitete që mbulojnë shpesh disa linja të buxhetit, më shumë të dhëna janë thelbësore për përmirësimin e qeverisjes së sektorit privat në programet e RSS.

Ky pamflet sugjeron se një mënyrë për të klasifikuar aktivitetet e kontraktuesve në RSS është nga gama e shërbimeve që ato ofrojnë. (Kjo metodë klasifikimi pasqyron se si është kategorizuar industria normale e biznesit të nënkontraktimit.)¹²⁹ Shërbimet e ofruara nga sektori privat në programet e RSS mund të klasifikohen në tri grupe: (1) trajnimi, (2) mbështetja e menaxhimit, dhe (3) përcaktimi dhe rishikimi i politikave.

Trajnimi: Grupi i parë i shërbimeve ka të bëjë me trajnimin, i cili përfshin zhvillimin profesional dhe operativ të aktorëve të sigurisë në një mori fushash. Trajnimi mund të jetë teknik, për shembull, përqendrimi në përdorimin e pajisjeve të reja, ose konceptual, duke u fokusuar në planifikimin operativ. Programet e trajnimit për të drejtat e njeriut, marrëdhëniet civilo-ushtarake dhe format e ndryshme të mbikëqyrjes parlamentare apo civile janë pjesë e kësaj. Kontraktuesit janë të përfshirë në trajnimin e ushtarakëve dhe zyrtarëve publikë në Ballkan, në marrëdhëniet civilo-ushtarake në Nigeri dhe trajnimin e punonjësve të policisë në Afganistan dhe Irak. Qeveria e SHBA-ve, për shembull, kontraktoi një kompani ushtarake private në Irak për të trajnuar nëntë batalione këmbësorie me 1000 trupa secilin. Trajnimi bazë përgjatë një periudhe prej tetë javësh mbulon navigacionin tokësor, përdorimin dhe mirëmbajtjen e pajisjeve, zakonet dhe mirësjelljen, detyrën e rojës dhe qitjen e përpiktë. Trajnimi gjithashtu përfshin të drejtat e njeriut, rregullat e angazhimit, rregullat e luftës në tokë, rolin e ushtrisë në shoqëri dhe vlerat thelbësore dhe udhëheqjen për oficerët¹³⁰. Klientët e drejtpërdrejtë dhe kryesor të trajnimit janë ushtria dhe punonjësit e policisë,

¹²⁹ Peter Singer e sugjeron këtë qasje për të organizuar industrinë private të ushtrisë. Shih Singer, *Corporate Warriors*.

ushtarët, policia e personelit; njësitë e specializuara ushtarake dhe policore të tilla si kontrolli i lëndëve narkotike, rojet e kufirit dhe hetuesit, gjyqtarët, nëpunësit e gjykatës, drejtuesit e burgut dhe rojet dhe grupet e shoqërisë civile.

Mbështetja e menaxhimit: Lloji i dytë i shërbimit lidhet me menaxhimin. Kjo mund të përfshijë programe trajnimi, por përfshin gjithashtu futjen e këshilltarëve në institucionet e ndryshme të sektorit të sigurisë për të asistuar me ndryshimin dhe menaxhimin e projektit.¹³¹ Për shembull, kompanitë e konsulencës për menaxhimin ofrojnë mbështetje për programin e menaxhimit për policinë dhe drejtësinë në Ballkan, Indi dhe Bullgari. Mbështetja në menaxhim mund të përfshijë gjithashtu modernizimin e sistemeve menaxheriale që lejon institucionet të funksionojnë siç duhet. Detyra të tilla përfshijnë fuqizimin e proceseve financiare dhe të burimeve njerëzore, përmirësimin e menaxhimit të rasteve gjyqësore, riformulimin e buxheteve të forcave të armatosura, reformimin e sistemeve të pagave dhe gradave, rishikimin e ngritjes në detyrë dhe regjimeve disiplinore, mbështetjen e organeve të menaxhimit civil dhe përmirësimin e sistemeve të prokurimit. Në Xhamajka, për shembull, DFID kontraktoi një kompani konsulente për menaxhimin për të asistuar në reformën e forcave të policisë Xhamajkane. Një skuadre prej 17 konsulentësh privatë iu ngarkua elaborimi i termave të referencës dhe koordinimi i implementimit të programit. Aktivitetet përfshijnë fuqizimin e aftësive menaxhuese, kapacitetin institucional për të reaguuar dhe orientimin e shërbimit; zhvillimin e policimit të bazuar në komunitet dhe përmirësimin e menaxhimin të Zyrës për Hetimin Kriminal¹³². Klientët kryesorë

¹³⁰ *Shih D Isenberg, A Fistful of Contractors: The case for a pragmatic assessment of private military companies in*

*Iraq (London and Washington, DC: British American Security Information Council, 2004), i disponueshëm në www.basicint.org/pubs/Research/2004PMC.htm (parë më 4 Gusht 2005); and C Wilcke, 'The United States and security sector reform in Iraq' in G Peake and E Scheye (eds), *Arresting Insecurity (Boulder: Lynne Rienner, 2006 forthcoming)*.*

¹³¹ *Menaxhimi i ndryshimit përfshin programet që merren me (1) ndryshimet strukturore (si është organizuar organizata), (2) uljen e kostos (se sa kushton organizata), (3) ndryshimi i procesit (si shkojnë gjyrat) dhe (4) ndryshimi kulturor (si mendojnë burimet njerëzore)*. *Shih R Luecke, Menaxhimi i Ndryshimit dhe Tranzicionit (Boston: Harvard Business School Press, 2003)*. *Menaxhimi i projektit përfshin një gamë të gjerë aktivitetesh për të përmbushur kërkesat e një projekti të veçantë, të tilla si, planifikimi, koston, burimet njerëzore, cilësinë, menaxhimin e kontrollit dhe komunikimit*.

¹³² *Shih F Mancini, 'Private companies and security sector reform in Jamaica' in Peake and Scheye, Arresting Insecurity.*

të këtyre shërbimeve janë institucionet, domethënë ushtria, policia, gjykatat dhe drejtësia, mbrojtja dhe ministritë e brendshme.

Analiza dhe rishikimi i politikës: Kjo kategori përfshin asistencën ndaj organizatave donatore për të analizuar sektorin e sigurisë ose të një pjese përbërëse të saj për vendin që merr shërbimin dhe këshillim për të mbështetur rishikimet kombëtare të politikës së sigurisë. Për shembull, kompanitë e kosulencës për menaxhimin kanë punuar në rishikimin strategjik të sektorit të sigurisë dhe të drejtësisë në Xhamajka. Në Ballkan, kompanitë që ofrojnë konsulencë, në emër të Qeverisë së Mbretërisë së Bashkuar, Mekanizmat e Parandalimit të Konfliktit, drejojnë një program për reformimin e sektorit të sigurisë dhe drejtësisë të pesë vendeve. Një partneritet prej dhjetë partnerësh me më shumë se 40 konsulentë, lokal dhe ndërkombëtarë, janë të përfshirë në analizimin dhe zbatimin e programit të reformës. Komunitetet dhe organizatat e shoqërisë civile bëjnë gjithashtu vlerësimin e nevojave dhe vlerësime se si programet e reformës mund të ndikojnë (ose kanë ndikuar) në marrëdhënien ndërmjet institucioneve dhe komunitetit. Këto shërbime të RSS i janë shpërndarë gjerësisht personelit për politikën dhe sigurinë në institucionet qeveritare.

Vlerësimi i kontributit të sektorit privat

Vlerësimi i rolit të sektorit privat në RSS është një fushë e re studimi. Asnjë nga organizatat kombëtare dhe multinacionale që po përdorin shërbimet e sektorit privat nuk kanë kryer studime për të analizuar kontributin dhe efektet e tyre në programimin e RSS. Në sferën akademike, librat dhe artikujt që janë botuar janë fokusuar kryesisht në çështjen e kompanive private të ushtrisë dhe sigurisë në ofrimin e sigurisë më tepër se sa reformës në sektorin e sigurisë¹³³. Meqenëse kjo është një fushë shumë e re, është shumë

¹³³ Në librin e tij, *PW Singer paraqet llogaritjen e parë sistematike të industrisë së shërbimeve ushtarake private, duke e klasifikuar atë në termat e ofruesit, konsulentit dhe shoqërive mbështetëse*. Shih Singer, *Warriors Corporate*. Studime të tjera për shoqëritë private ushtarake përfshijnë: K Silverstein dhe D Burton-Rose, *Warriors Private* (Londër dhe Nju Jork: Verso, 2000); T Adams, 'The new mercenaries and the privatization of conflict', *Parameters* (Summer 1999); J Cilliers and P Mason, *Peace, Profit or Plunder? The privatization of security in war-torn African societies* (Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies, 1999); D Shearer, 'Private armies and military intervention', *Adelphi Papers* no 316 (1998); and D Isenberg, *Soldiers of Fortune Ltd: A profile of today's private sector corporate mercenary firms* (Washington, DC: Center for Defense Information, 1997).

herët për të arritur në konkluzione përfundimtare dhe specifike për kontributin e sektorit privat në RSS. Megjithatë, ka një vlerësim në rritje të përfitimeve të mundshme dhe disavantazheve të përdorimit të sektorit privat në RSS. Konferenca e përbashkët e IPA dhe Demos 2004 ishte e dobishme në zbulimin e këtyre gjetjeve përgjithësisht për shkak të pjesëmarrjes aktive të përfaqësuesve të sektorit privat. Një mesazh i qartë ishte nevoja për struktura për një qeverisje më të mirë. Agjencitë donatore duhet të marrin drejtimin në zhvillimin e kornizave për llogaridhënien, duke punuar në partneritet me vendet që marrin shërbimin dhe kontraktuesit.

Shumë nga avantazhet dhe disavantazhet e mundshme të identifikuar nuk janë karakteristike për këtë industri, por si çështje universale menaxheriale, janë të zbatueshme në punën e agjencive qeveritare, organizatave multilaterale dhe OJQ-ve. Kjo duhet të inkurajojë një qasje më të balancuar për këtë çështje, duke shmangur dënimin ose glorifikimin pa një analizë të plotë.

Për të qenë sa më të qartë, ajo që vijon është një listë e përfitimeve dhe rreziqeve të mundshme. Ndikimi i vërtetë i kontraktuesve varet nga mënyra se si i shfrytëzon klienti, qoftë ky një agjenci qeveritare, organizatë ndërkombëtare apo qeveria që merr shërbimin, shërbimet e tyre brenda kontekstit të një procesi më të madh të RSS. Për të maksimizuar përfitimet e përfshirjes së sektorit privat, agjencitë donatore duhet të përmirësojnë të kuptuarit e tyre për avantazhet krahasuese të pajtimit të kontraktuarve për të zbatuar programet e RSS *vis-à-vis* mbështetjes në agjencitë publike kombëtare dhe ndërkombëtare. Mësimet e nxjerra nga kontratat specifike dhe studime të mëtejshme duhet të lehtësojë procesin.

Përfitimet kryesore të mundshme

Kontraktimi nga jashtë për RSS ofron përfitime të mundshme për ata që përdorin shërbimet e tij, duke përfshirë aftësitë shumëdimensionale, menaxhimin e njohurive, fleksibilitet, kontributin në zhvillimin kornizat e politikës dhe udhëzimet, vizion dhe praninë e matur në terren.

Aftësitë shumëdimensionale: Sektori privat ofron një gamë të madhe të aftësive që nga këshillimi për menaxhimin strategjik deri tek policimin me bazë komunitetin. Kontraktuesit mund të rekrutojnë ish-ushtarake dhe oficerë policie të cilët kanë aftësitë teknike, ndërsa janë gjithashtu në gjendje të sigurojnë konsulentë për menaxhimin përvoja menaxheriale e të cilëve do të mbështesë

procesin e zbatimit. Donatorët dhe organizatat ndërkombëtare mund të përfitojnë kryesisht nga aksesin e sektorit privat për aftësi të tilla, veçanërisht në lidhje me menaxhimin e projektit, analizave strategjike dhe trajnimin e drejtuesve, meqenëse ata mund të mos kenë akses në një gamë të tillë të aftësive në vend. Aftësia për të ndërtuar skuadra multidisiplinore është qartazi një nga avantazhet krahasuese më të forta të sektorit privat. Për më tepër, tregu i mundëson anëtarët e sektorit publik të përzgjedhin kontraktuesit sipas nevojave të tyre specifike. Shumica e kompanive private mund të ofrojnë ekspertizë të fokusuar në komponentë të ndryshëm të sektorit të sigurisë (p.sh. ushtrinë, policinë, shërbimin informativ, gjykatat, burgjet) dhe në shërbime të ndryshme (p.sh. operacione, taktikat, trajnim planifikim, menaxhimin e burimeve njerëzore, financat), e cila është thjesht përtej kapacitetit të shumë qeverive dhe organizatave multilaterale.

Përveç kësaj, kontraktuesit përgjithësisht janë më të prirur për të investuar në zhvillimin e vazhdueshëm profesional se sa janë organizatat qeveritare ose shumëpalëshe. Personeli i një korporate është një nga asetet e saj kryesore dhe firmat private mbështeten në aftësitë e burimeve njerëzore të tyre për të qenë konkurrues në treg. Pra, kontraktuesit mund të jenë trajnuar më mirë se sa kolegët e tyre në qeveri apo organizatat shumëpalëshe me teknikat dhe praktikën më të reja të menaxhimit, ndërsa në të njëjtën kohë, kanë përvojën në njohuritë teknike dhe operative bazuar në shërbimin qeveritar të tyre të mëparshëm.

Menaxhimi i njohurive: Organizatat po ndërgjegjësohen për faktin se sa e rëndësishme është që 'të dish atë që dinë ata' dhe të jesh në gjendje për ta shfrytëzuar në maksimum atë¹³⁴. Në përgjithësi, sektori privat ka në vend sisteme dhe mekanizma që optimizojnë menaxhimin e njohurive të korporatave për të përmirësuar një linjë të performancës organizative. Kontraktuesit gjithashtu janë më të mësuar që të angazhohen në planifikimin strategjik të rëndësishëm, matjen e performancës dhe vlerësimin e personelit, të gjitha aftësitë që kërkojnë njohuri intensive. Donatorët dhe organizatat ndërkombëtare mund të përfitojnë nga menaxhimi i njohurive nga ana e kontraktuesve për të çuar përpara të kuptuarit e tyre se si të identifikojnë, organizojnë dhe shpërndajnë informacion të rëndësishëm dhe ekspertizë për programet e RSS që ato promovojnë.

¹³⁴ F Hussain, C Lucas and M Asif Ali, 'Managing knowledge effectively', Journal of Knowledge Management Practice (May 2004); i disponueshëm në www.tlinc.com/articl66.htm (parë më 4 Gusht 2005).

Dështimi për të zbatuar mësimet e nxjerra është një tipar i njohur i donatorëve dhe organizatave ndërkombëtare. Duke punuar me sektorin privat mund të përmirësohet zgjidhja e problemeve, të mësuarit dinamik dhe planifikimi strategjik i agjencive kontraktuese¹³⁵. Në mënyrë që të ushqejnë proceset e tyre të të mësuarit dhe proceset vendimmarrëse, agjencitë kontraktuese mund t'i kërkojnë shoqërive të kontraktuara që të identifikojnë njohuritë përkatëse, ta shpjegojnë atë dhe ta shpërndajnë atë në mënyrë formale.

Fleksibiliteti: Rrethanat burokratike dhe politike ndikojnë rëndë dhe ndërhyjnë mbi performancën e qeverive dhe organizatave shumëpalëshe, çështjet të cilat e ndikojnë në një masë shumë më të vogël sektorin privat. Krijimi i skuadrave të balancuara dhe me përvojë në sektorin publik mund të kërkojë kohë dhe mund të shkaktojë potencialisht ngatërresa të brendshme dhe fërkime ndërdikasteriale. Padyshim, sektori privat ka kapacitetin për të ofruar shërbime efektive më shpejt dhe më mprehtë. Kontraktuesit me një grup kryesor për menaxhimin e RSS, konsulentë për pagesat dhe një regjistër i ekspertëve kanë potencialin të mblidhen në mënyrë efikase, të vendosin dhe menaxhojnë programet që përmbushin standardet e qeverive në mënyra që organizatat publike nuk mund t'i përmbushin. Kontraktuesit janë të orientuar sipas rezultateve, janë më të prirur për të aplikuar mjete të efektshme të menaxhimit dhe të faktorizojnë dhe zbatojnë ndryshimet se sa institucionet publike. Me fjalë të tjera, ka më pak nevojë për t'iu drejtuar një hierarkie burokratike në seli për të zbatuar ndryshimet në planet; në vend të kësaj, një menaxher projekti i fushës në përgjithësi është në dispozicion për të mbikëqyrur zbatimin e programit. Këto përfitime janë të rëndësishme veçanërisht në programe komplekse dhe afat-gjata që zgjasin më shumë se tre deri në katër vjet.

Të izoluar nga marrëveshjet e tyre kontraktuale, aktorët e sektorit privat mund të jenë më pak të ekspozuar ndaj “Interesave kombëtare” dhe më pak të ndjeshëm ndaj ndryshimeve të linjës së politikës dhe axhendave politike në vend. Të drejtuar nga interesi ekonomik, kontraktuesit janë të nxitur të jenë të suksesshëm dhe të japin rezultate, meqë ‘puna më e mirë që ata kanë bërë është e fundit, e cila hap rrugën për një tjetër’. Dështimi në implementimin e suksesshëm të një programi të

¹³⁵ *Shih B Gupta, LS Iyer and JE Aronson, 'Knowledge management: practices and challenges', Industrial Management and Data Systems 100, nos 1 and 2 (2000).*

RSS do të thotë humbjen e mundshme të një kontrate të ardhshme dhe një disavantazh konkurrues në treg.

Kontributi në zhvillimin e kornizave dhe udhëzimeve për politikak: Si një “lojtar në terren “ që zbaton programin e reformave dhe si lidhja e vetme midis selisë së donatorëve dhe institucionit që po reformohet, një shoqëri e kontraktuar është në një pozicion unik për të nxjerrë mësim nga terreni. Kjo mund t'i ndihmojë donatorët të riformulojnë kornizat e politikave dhe udhëzimet, për të përfshirë mësimet e nxjerra në programet e ardhshme, për të mbledhur praktikak më të mira dhe për të adresuar më mirë iniciativat e ardhshme.

Një kontribut i dytë për zhvillimin e kornizave të politikave dhe udhëzimeve rrjedh nga kapaciteti i sektorit privat për të ndërmarrë kërkime dhe zhvillim. Një përpjekje e përbashkët publiko-private për të kuptuar më mirë problematikën në terren ka potencialin për të përmirësuar efektivitetin e programeve të RSS. Përderisa institucionet publike janë të mbingarkuara shpesh me detyra të shumta apo kanë mungesë burimesh, sektori privat, në formën e instituteve kërkimore së bashku me ato me përvojë operative, mund të angazhohet në të menduarit strategjik për të ushqyer politikën e agjencive kombëtare dhe organizatave ndërkombëtare për RSS.

Vizioni: Një vizion strategjik është një kusht i rëndësishëm për çdo program reformash për tre arsye kryesore¹³⁶. Së pari, vizioni shpjegon drejtimin e përgjithshëm për ndryshim. Së dyti, ai i motivon njerëzit për vepruar në drejtimin e duhur. Dhe së treti, ai ndihmon për të koordinuar veprimet e njerëzve të ndryshëm¹³⁷. Të kontraktuarit janë shpesh më të aftë për të ofruar këshilla se si të mendojnë nëpërmjet planifikimit strategjik. Ata janë të aftë për të ofruar metodologjitë më të mira për zhvillimin e vizionit strategjik të një institucioni, i cili forcon konsistencën dhe gjithëpërfshirjen e përgjithshme të programit të reformës. Për shembull, të punësuarit e sektorit privat janë më të prirur për të kuptuar që trajnimi pa ndryshimin e menaxhimit është receta për dështim, pasi politikak e vetë bizneseve private theksojnë shpesh domosdoshmërinë e planifikimit të karrierës dhe zhvillimit, institucioneve mësimore

¹³⁶ John P Kotter i referohet vizionit si ‘një përfytyrim i të ardhmes me disa komente eksplicite dhe të nënkuptuara se përse njerëzit duhet të përpiqen për ta krijuar atë të ardhme’. Shih JP Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

¹³⁷ *Ibid.*

dhe skemave të mira të vlerësimit dhe ngritjes në detyrë. Megjithatë, duhet të pranohet se çdo projekt i sektorit privat në RSS ka nevojë të drejtohet nga një kuadër politik më i madh që është i mbështetur politikisht.

Prania e matur: Në mjediset politikisht të ndjeshme, ndërhyrja e matur dhe anonime në terren e sektorit privat mund të jetë një avantazh. Kontraktuesit punojnë pa uniforma zyrtare dhe nuk përfaqësojnë (zyrtarisht) qeveritë e tyre. Komunitetet lokale mund të jenë më të prirur për të punuar me civilët ose personel pa uniforma, veçanërisht në vendet ku njerëzit nuk i besojnë shërbimeve të ushtarakëve dhe të policisë. Gjithashtu qeveria lokale mund të jetë më e gatshme për të pranuar sugjerimet dhe të ndajë informacion me konsulentët që nuk kanë lidhje të drejtpërdrejtë me politikën e ndonjë vendi të huaj. Për këtë arsye, po rritet shqetësimi në mes kontraktuesve rreth asociimit me qëndrimin e një qeverie të veçantë.

Përmbledhtazi, kontraktuesit ofrojnë një gamë përfitimesh. Në qoftë se janë të vetëdijshëm për të gjitha avantazhet e nënkontraktimit, donatorët dhe organizatat ndërkombëtare mund të maksimizojnë kontributin e sektorit privat, duke rritur nivelin e tyre të njohurive, aftësive dhe ekspertizës dhe sigurimin e efektivitetit sa më të gjerë të programeve të RSS.

Rreziqet kryesore të mundshme

Grackat më të mëdha të RSS janë bërë më të kuptueshme pasi donatorët dhe organizatat ndërkombëtare e shtrinë programimin e tyre në këtë fushë¹³⁸. Përdorimi i madh i kontraktuesve ngre sfida të reja. Edhe pse disa prej këtyre rreziqeve nuk janë vetëm ekskluzivitet i sektorit privat, një vlerësim i këtyre disavantazheve të mundshme është i dobishëm, në mënyrë që agjencitë ta shfrytëzojnë nënkontraktimin në mënyrë më efikase. Disavantazhet përfshijnë kompleksitetin e të paturit dy klientë, nevojën për të kontrolluar eksperiencën e kompanisë, rreziqet e qenësishme në sektorin privat duke shërbyer si një vazhdim i politikës kombëtare, hartim i dobët i projektit dhe ndryshimeve afatmesme, koordinimi kompleks dhe kostot e larta.

Çështja e dy klientëve: Komponenti më kritik i shërbimeve të konsulencës është gjithashtu më i paprekshmi i tyre:

¹³⁸ Shih, for example, Brzoska, 'The concept of security sector reform'.

marrëdhënia klienti-konsulent¹³⁹. Kjo marrëdhënie është veçanërisht e ndërlikuar në programet e RSS. Kur institucioni për të reformuar është i ndryshëm nga organizata pajtuese, shoqëria kontraktuese ballafaqohet me dy klientë: pushteti vendor ose institucioni që do të reformohet dhe donatori i cili paguan faturën. Situata shtron pyetjen e vështirë se kush është përgjegjës për produktin e të kontraktuarit dhe kujt i jep llogari shoqëria kontraktuese. Kontraktuesit mund ta gjejnë veten duke luajtur një lojë 'Janusian-e' ku ata duhet t'i japin llogari dy zotërinjve.

Nuk ka zgjidhje të lehtë për këtë pyetje, por është e rëndësishme që ta njohim dhe ta pranojmë se ajo nuk është hulumtuar ose adresuar mirë. Në çdo lloj rrethane, menaxhimi i kontratave kërkon përshtatje dhe ndryshime të vazhdueshme, por kur ka dy klientë për t'i dhënë llogari, niveli i vështirësisë rritet ndjeshëm. Agjencitë donatore duhet të pranojnë përgjegjësinë e tyre duke marrë rolin drejtues në luftimin e këtij disavantazhi. Për këtë mund të ndihmojnë vendosja në kontratë e termave të referencës të qartë dhe eksplicit dhe konsultimet tripalëshe mes donatorëve, marrësit të shërbimit dhe kontraktuesit, ulja në të njëjtën tavolinë që nga fillimi i programit me të tri palët mund të lehtësojë gjithashtu marrëdhënien.

Eksperiencia e shoqërisë: Një kritikë e përsëritur e nënkontraktimit në këtë fushë është përqendruar në nevojën për të kryer kontroll mbi eksperiencën e shoqërive të përfshira në RSS¹⁴⁰. Cilësia e të kontraktuarit dhe reputacioni i personelit të tij janë kryesor. Kjo sfidë është e rëndësishme veçanërisht për shoqëritë e vogla që popullojnë këtë fushë, por që i mungon një eksperiencë e njohur në RSS. 'Motivi i fitimit' mund të nxisë sipërmarrjet me përvojë të papërshtatshme për të hyrë në treg dhe të cenojë efikasitetin e një programi të reformës. Donatorët dhe organizatat ndërkombëtare duhet të ushtrojnë kontroll mbi kontraktuesit, të vendosin standarde dhe të krijojnë mekanizma për shpërbimin e të shkëlqyerve dhe të ndëshkojnë praktikën e dobët. Listat e zëza të përditësuara rregullisht të kontraktuesve për t'u shmangur duhet të jenë të disponueshme për të siguruar informacion dhe mbështetje në procesin e nënkontraktimit.

¹³⁹ S Barcus, 'Collaborative client–consultant relationships' in S Barcus and J Wilkinson (eds), *Handbook of Management Consulting Services* (New York: McGraw-Hill, 1995).

¹⁴⁰ Shih, për shembull, Lilly and von Tangen Page (eds), *Security Sector Reform*.

Si të kontrollojnë dhe garantojnë cilësinë dhe përshtatshmërinë e personelit është një shqetësim tjetër, një problem i cili prek gjithashtu qeveritë dhe organizatat ndërkombëtare¹⁴¹. Për shembull, punonjësit e policisë që ishin të mirë në vendet e tyre mund ta kenë të vështirë përshtatjen ndaj kulturave lokale. Stimujt financiarë për të punuar jashtë shtetit janë në përgjithësi të larta dhe mund të tërheqin njerëzit motivimi kryesor i të cilëve është ai financiar. Ashtu si me qeveritë dhe organizatat shumëpalëshe, kompanitë private duhet të marrin përgjegjësinë për personelin e tyre, t'i kërkojnë llogari njerëzve të tyre dhe t'i penalizojnë ata nëse dështojnë në respektimin e rregullave të vendosura.

Shtrirja e politikave kombëtare: Pajtimi i të kontraktuarve për të zbatuar politikën e RSS mund të duket si 'vazhdimësi e politikës kombëtare me mjete të tjera'. Ndryshe nga agjencitë publike, kontraktuesit privatë nuk mbajnë lidhje të drejtpërdrejta e zyrtare me qeverinë që i ka pajtuar ata. Një masë e caktuar e zhvendosjes politike mund të mirëpritet, por ka një rrezik të dukshëm në nënkontraktimin për implementimin e politikave publike. Megjithatë të kontraktuarit nuk përfaqësojnë zyrtarisht ndonjë vend, sapo marrin një kontratë nga qeveria, qeveritë që marrin shërbimin dhe komunitetet lokale priren të identifikojnë të kontraktuarit me agjencinë qeveritare që i ka kontraktuar në këtë mënyrë ata perceptohen shpesh si zgjatim *de facto* i atyre qeverive.

Po aq i rëndësishëm, nënkontraktimi i politikave kombëtare krijon një 'deficit demokratik' serioz. Sektori privat nuk i përket sferës publike, kështu që nuk është subjekt i të njëjtës mbikëqyrje legjislative, megjithëse në fund të fundit publiku i paguan faturat. Mungesa e legjislacionit kombëtar e lë të hapur fushën në nevojë të mekanizmave të kontrollit të cilësisë për të monitoruar performancën e nënkontraktorëve privatë. Kjo është vendimtare veçanërisht në fushat e politikës së jashtme dhe të sigurisë, të cilat kanë tradicionalisht më pak kontroll publik se sa politika e brendshme. Një shqetësim tjetër është se shumica e kontratave të sektorit privat në fjalë kërkojnë një masë fshehtësie, duke shtruar çështjen e transparencës, meqë institucionet përgjegjëse për mbikëqyrjen mund të mos kenë akses të mjaftueshëm në informacionin e domosdoshëm.

Legjislacioni kombëtar nuk ka përparuar me rritjen e industrisë dhe duket se ka pak nxitim për t'u marrë me

¹⁴¹ Shih Isenberg, A Fistful of Contractors.

çështjen¹⁴². Për shembull, Mbretëria e Bashkuar nuk e ka konsideruar në kohë opsionin për legjislacionin të prezantuar për çështjen në Librin e Bardhë në 2002¹⁴³. Ky grup rreziqesh ka nevojë urgjente për veprim – parlamentet kombëtare duhet të bëjnë ligje për të qartësuar përdorimin e kontraktuesve dhe të prodhojnë rregulla të qarta për të rregulluar këto ndërhyrje.

Hartimi i projektit dhe ndryshimet afatmesme: Një nga çështjet më të vështira për t'u marrë është modeli origjinal i një projekti të RSS. Zakonisht, vetë hartimi i projektit është i nënkontraktuar, megjithëse jo nga zbatuesi i mundshëm i projektit. Shkëputja ndërmjet atyre që hartojnë dhe atyre që zbatojnë mund të shkaktojë vështirësi si keqkuptimet, të njohura dhe të panjohura, mund të dalin ndërmjet të dy palëve. Këto probleme mund të keqësohen kur hartimi i projektit ndërmerret nga një organizatë donatore dhe organizatë multilaterale, personelit të së cilës i mungojnë aftësitë, njohuritë dhe eksperiencia e nevojshme për RSS. Sipas këtyre rrethanave, kontrata sipas të cilës shoqëria tregtare është pajtuar dhe që i kërkohet ta përmbushë mund të mbartë marrëdhënie të vogël të asaj se çfarë duhet për të arritur një reformë të suksesshme, duke pasur parasysh një model fillestar të perceptuar në mënyrë të dobët.

Së dyti, çdo projekt i RSS duhet të rishikohet dhe përshtatet rregullisht gjatë rrugës. Ky është një proces i vështirë por i domosdoshëm. Se si mund të ndërmerren këto rishikime dhe përshtatje kur një projekt për RSS nënkontraktohet, ka nevojë jo vetëm për studim të kujdesshëm, por gjithashtu për kontrata me ngjyrim të larta dhe menaxherë të kontratave me aftësi të mira nga ana e organizatës donatore, qeverisë që merr shërbimin dhe të kontraktuarit.

Koordinimi kompleks: Një nga tiparet e përfshirjes së donatorit në fusha të reja programimi, duke përfshirë RSS, është përhapja e projekteve dhe veprimtarive në mungesë të një kuadri politik gjithëpërfshirës¹⁴⁴. Shumësia e aktorëve në terren dhe

¹⁴² Për rishikimin e legjislacioneve kombëtare për shoqëritë private ushtarake shih: UK FCO, *Private Military Companies (Annex B)*; and D Lilly, *The Privatization of Security and Peacebuilding: A framework for action* (London: International Alert, 2000).

¹⁴³ UK FCO, *Private Military Companies*.

¹⁴⁴ See N Tschirgi, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, limitations, challenges, policy paper* (New York: International Peace Academy, 2004); i disponueshëm në www.ipacademy.org/Publications/Publications.htm (parë më 4 Gusht 2005).

prania e agjencive të pavarësisht nëse është kontraktuar ose jo. Mungesa e koordinimit prodhon dyfishime të kushtueshme të ndërhyrjeve, shpërdoron burimet dhe dërgon mesazhe të shumëllojshme menaxheriale dhe politike tek institucionet që marrin shërbimin. Ndonëse ata e mbajnë veten si të aftë për të menaxhuar më mirë këto pjesë të ndryshme, në fakt kontraktuesit mund ta ndërlikojnë më tepër koordinimin, meqë për pjesë të vogla të një programi nënkontraktohen shpesh shoqëri të ndryshme. Kjo, në disa raste, mund të prodhojë më shumë dyfishim dhe shpërdorim.

Roli i vështirë i koordinimit i takon donatorëve dhe organizatave ndërkombëtare, përderisa qeveria që merr shërbimin tenton shpesh të marrë burime nga donatorë të ndryshëm në të njëjtën kohë. Ka një sërë mënyrash për të lehtësuar koordinimin midis aktorëve që mbështesin RSS. OECD ka sugjeruar fondet e besimit, llogaritje të përbashkëta dhe vlerësime të përbashkëta ose studimet në grup si metoda për të rritur koordinimin e RSS¹⁴⁵. Përveç kësaj, donatorët mund të caktojnë një shoqëri tregtare të vetme si koordinatorë projekti. Megjithatë, duhet të pranojmë se ky problem e kapërcen çështjen e nënkontraktimit.

Kostot e larta: Në përgjithësi, pajtimi i kontraktuesve është i shtrenjtë. Sektori privat mund të vendosë menaxherë të lartë të kushtueshëm të cilët kalojnë periudha të shkurtra kohe në terren dhe rrezikojnë të akuzohen se nuk i justifikojnë ‘paratë e shpenzuara’. Kjo mund të jetë e vërtetë veçanërisht në qoftë se institucioni që po reformohet nuk është mësuar të menaxhojë të kontraktuarit dhe prandaj nuk mund të shfrytëzojë plotësisht praninë e konsulentëve, të cilët paguhën me honorarë. Ky disavantazh ka nevojë për studime të cilat krahasojnë koston e pajtimit të të kontraktuarve me përdorimin (ose zhvillimin) e burimeve të brendshme të donatorëve ose organizatave multilaterale. Është ende e paqartë se çfarë janë shpenzimet krahasuese në kuptimin e shpejtësisë së zbatimit, shpërndarjes së rezultateve dhe efektivitetit të reformës.

Shkurtimisht, pajtimi i kontraktorëve për të kryer RSS shtron një sërë sfidash. Tabela 1 përmbledh përfitimet dhe rreziqet e përfshirjes së sektorit privat në RSS. Megjithatë, shumica e këtyre rreziqeve nuk vlejnë vetëm për sektorin privat. Problemet me cilësinë e stafit, hartimin dhe koordinimin e projektit ndikojnë në programet e RSS, edhe kur të kontraktuarit nuk janë të përfshirë.

¹⁴⁵ OECD, *Security System Reform and Governance: Policy and good practice, DAC Guidelines and Reference Series*.

Është e qartë që duhet bërë më shumë për të përmirësuar zbatimin e RSS në

përgjithësi. Kur është fjala për nënkontraktimin e kompanive private mungesa e normave dhe rregulloreve, mbikëqyrja dhe mekanizmat e pakta të kontrollit dhe karakteristikat e veçanta të sektorit privat i zmadhojnë sfidat e zbatimit të programeve të RSS.

Si përfundim, ndonëse disa nga përfitimet sugjerojnë se sektori privat ka efikasitet më të lartë sesa ai publik, ky efikasitet duhet të krahasohet me shpenzimet. Vetëm disponueshmëria e aftësive shumëdimensionale, menaxhimi i njohurive profesionale dhe fleksibiliteti nuk nënkuptojnë efikasitet më të më të madh.

Nënkontraktimi mund të jetë një mënyrë më efektive për të konceptuar dhe zbatuar programet e RSS. Megjithatë, efektiviteti, aftësia për të prodhuar një efekt, nuk do të thotë efikasitet, i cili matet nga një krahasim i prodhimit me kostot. Një vlerësim tërësor duhet të marrë parasysh kostot nënkontraktimit të RSS. Vetëm një analizë rast-pas-rasti kosto-përfitim mund të sigurojë konkluzione përfundimtare për kontributin e sektorit privat në RSS dhe çfarë shërbimesh mund të jetë më i aftë për të dhënë.

Tabela 1. Përmbledhje e përfitimeve dhe rreziqeve të përfshirjes së sektorit privat në RSS Menaxhimi i kontributit të sektorit privat

Detyra e minimizimit të rreziqeve dhe maksimizimit të përfitimeve të sektorit privat të përfshirë në RSS i takon më tepër

Përfitimet	Rreziqet
Aftësitë shumëdimensionale	Çështja e dy-klientëve
Menaxhimi i njohurive	Eksperiencia e shoqërisë
Fleksibiliteti	Shtrirja e politikës kombëtare
Kontributi ndaj zhvillimit të kornizave të politikës dhe udhëzimeve	Vështirësitë në hartimin e projektit dhe ndryshimet afatmesme
Vizioni	Koordinimi kompleks
Qëndrimi i matur	Kostot e larta

donatorëve dhe organizatave multilaterale, të cilat kanë nevojë të mësojnë se si të menaxhojnë më mirë partnerët e tyre privatë. Agjencitë qeveritare dhe organizatat ndërkombëtare përcaktojnë përgjithësisht mandatin e të kontraktuarve. Ata elaborojnë kornizat e politikës që duhet të drejtojnë aktivitetet e të

kontraktuarve në RSS. Hartimi i këtyre termave të referencës është një detyrë shumë e domosdoshme. Ata duhet të zgjidhin ekuacionin e vështirë të zhvillimit të qasjeve koherente, t'i tregojnë fitoret e shpejta zgjedhësve të tyre dhe angazhimi në aktivitetet afatgjata në terren. Kështu, mandati që marrin të kontraktuarit bëhet kritik; ajo çka është kërkuar përcakton se çfarë do të bëhet.

Në përgjithësi, dështimi fillon në fillim, më hartimin e programeve që i shkojnë për shtat më shumë prioritetëve të donatorëve se sa nevojave lokale. Për pasojë, kontrata që angazhon të kontraktuarit përfshin termat e referencës që nuk adresojnë as vështirësitë kryesore të institucionit për t'u reformuar, as nevojat për siguri të komunitetit. Një mandat i dobët mund të dobësojë gjithashtu procesin e pronësisë kur analiza reflekton qëllimet e donatorit në vend të nevojave lokale.

Të metat mund të lindin edhe nga mandatet që përqendrohen në produkte të shpejta dhe që arrihen me lehtësi. Për shembull, disa kontrata piren të përqendrohen më shumë dhe shumë herët në trajnimin e personelit përpara se të adresohet kapaciteti institucional për të thithur aftësitë e reja. Trajnimi është një veprimtari e pëlqyer nga donatorët, qeveritë që marrin shërbimin dhe të kontraktuarit, sepse është relativisht e thjeshtë për t'u implementuar, e matshëm dhe përcjell një kuptim të menjëhershëm të ndryshimit tek trajnerët dhe publiku.

Donatorët përballen gjithashtu me pyetjen se në cilën fazë të përfshijnë të kontraktuarit. Nëse do të ishte e mundur, sektori privat duhet të përfshihet në proces që në fillim të procesit të reformës. Të kontraktuarit që hyjnë në mesin e procesit mund t'i mungojë një kuptim më i plotë i çështjeve në terren. Nëse ato marrin pjesë në analizën dhe vlerësimin strategjik të nevojave që në fillim, të kontraktuarit do të përgatiteshin më mirë për të menduar mbi implementimin e aktivitetëve.

Përfundimet

Përfshirja e sektorit privat në RSS është një fushë në rritje dhe ka pak gjasa që të ngadalësohet në të ardhmen e afërt. RSS është një biznes kompleks që kryhet në një mjedis po aq kompleks. Larmia e aktorëve privatë dhe veprimtarive, ngatërimi ndërmjet sigurimit dhe reformimit të sigurisë dhe një debat shumë i polarizuar dhe polemik mbi rolin e sektorit privat e vështirësojnë më tej çështjen. Pamfleti është njëri nga përpjekjet e para për të shqyrtuar në mënyrë objektive veprimtaritë dhe qasjet e sektorit privat ndaj RSS dhe për të vlerësuar përfitimet dhe rreziqet e

përfshirjes së tij. Nevojitet punë e mëtejshme në disa drejtime. Përkatësisht, është e rëndësishme që agjencitë donatore të marrin drejtimin në zhvillimin e kornizave për të drejtuar rolin e sektorit privat në RSS. Gjithashtu duhet të bëhet më shumë për të rritur sasinë e informacionit të disponueshëm për punën e sektorit privat në RSS. Mungesa aktuale e të dhënave dhe analizave kërcënon efikasitetin e proceseve vendimmarrëse në marrjen e shërbimeve për RSS. Përgjegjësia për progresin mbetet në tri grupe aktorësh kryesorë:

Donatorët: Donatorët dhe organizatat ndërkombëtare duhet ta pranojnë që ata kanë nevojë që të zhvillojnë mënyra më efikase për ta angazhuar sektorin privat si një aleat dhe partner. Qeveritë duhet të përmirësojnë mënyrën se si ata përdorin dhe kontrollojnë shërbimet e të kontraktuarve. Përmirësime thelbësore përfshijnë legjislacionin e ri që vendos kushtet për procese kontraktuese më transparente dhe mbikëqyrje më të madhe nga ana e qeverisë.

Donatorët multilateral dhe organizatat ndërkombëtare duhet të zhvillojnë gjithashtu kornizat e tyre politike për përdorimin e kontraktuesve privat. Pa vonesa të mëtejshme, organizata të tilla duhet të vendosin dhe implementojnë politikat e tyre në pajtimin e të kontraktuarve, një praktikë që do të rritet në të ardhmen. Kuadri i politikës duhet të vendosë standarde dhe caktojë mekanizmat për të shpërblyer të shkëlqyerit dhe sanksionojë ata me performancë të dobët. 'Listat e zeza' duhet të jenë të disponueshme.

Të kontraktuarit në sektorin privat: Kontraktuesit duhet të jenë në dijeni të veçantive të biznesit të reformimit të sigurisë, i cili kërkon transparencë, ndjeshmëri politike dhe llogaridhënie përkatëse më të madhe se sa reforma në sektorët e tjerë publik. Shoqatat e sektorit privat mund të promovojnë kodet e sjelljes dhe 'listat e zeza'.¹⁴⁶

Studiuesit: Studiuesit duhet ta përqendrojnë analizën e tyre në marrëdhënien ndërmjet donatorëve dhe të kontraktuarve, përfitimet dhe rreziqet e saj dhe avantazhin krahasues të përdorimit të shërbimeve private në vend të atyre publike. Veç kësaj, hulumtim më i integruar në fushën e sigurisë, zhvillimit, strategjisë së biznesit, ndryshimit të menaxhimit dhe lidërshiptit do të vërë në përdorim

¹⁴⁶ *Për vetë-rregullimin dhe kostot dhe përfitimet e tij, shih C Holmqvist, Private Security Companies: The case for regulation, policy paper no 9 (Stockholm: SIPRI, Janar 2005).*

njohuritë e fushave të ndryshme që përfshin RSS.

Ndërsa programet e RSS zgjerohen dhe i nënshtrohen një vëzhgimi më të afërt, mënyra më e mirë për të adresuar sfidën e sektorit privat për RSS është të debatohet se si mund të sjellin vlerë të shtuar këta lojtarë më tepër se sa ata që e merren aktualisht. Çështja e ndarjes së punës dhe specialitetit ka nevojë për një eksplorim të mëtejshëm dhe duhet shqyrtuar gjithashtu identifikimi i avantazhit krahasues të sektorit privat për detyra dhe funksione të veçanta¹⁴⁷. Vetëm analiza përmbledhëse kosto-përfitim rast pas rastit mund të ofrojë përfundimet për kontributin e sektorit privat në RSS.

Çdo aktor sjell një vlerë të shtuar specifike, si dhe sfida specifike për programet e RSS. Sektori privat nuk përbën përjashtim në këtë aspekt. Ka nevojë për më tepër dialog ndërmjet të kontraktuarve, donatorëve dhe organizatave ndërkombëtare për të diskutuar në një mënyrë të hapur dhe sistematike se çfarë mund të ofrojë secila palë tjetrës në RSS. Ndërveprimi i afërt i sektorëve publik dhe privat në projektet e RSS është thelbësor për të ruajtur ritmin, gjallërinë dhe thellimin profesional për këtë veprimtari ndërkombëtare në zhvillim. Me kusht që udhëzimet dhe rregulloret të krijohen për të siguruar që tiparet dominuese, etika dhe profesionalizmi i kompanive të zgjedhura t'i përshtaten kërkesave të sektorit publik, sektori privat mund të veprojë si një shumëfishues i dobishëm në sigurimin e shërbimeve në RSS. Organizatat ndërkombëtare kanë një rol thelbësor në bindjen e qeverive që të rregullojnë industrinë. Secila palë ka nevojë për tjetrën nëse të gjitha përfitojnë nga marrëdhënia.

Rekomandimet

- Agjencitë donatore duhet të pranojnë se ato duhet të zhvillojnë një mënyrë më efikase për të përfshirë, menaxhuar dhe kontrolluar sektorin privat si aleat dhe partner.
- Nevoja për përmirësime përfshin legjisllacion të ri nga vendet donatore për procese të kontraktimit më transparente dhe menaxhim dhe mbikëqyrje me e fortë e kontratës.

¹⁴⁷ OECD theksoi gjithashtu nevojën për analiza të mëtejshme mbi stimujt për 'partneritete midis aktorëve shtetërorë dhe jo-shtetërorë (duke përfshirë sektorin privat), në fushën e sigurisë, veçanërisht kur kapaciteti i shtetit është shumë i dobët dhe duket se do të mbetet i tillë ". Shih OECD-DAC, A Survey of Security System Reform and Donor Policy: View from non-OECD countries (Paris: OECD, 2004).

- Donatorët dhe organizatat ndërkombëtare që angazhojnë sektorin privat në RSS duhet të jenë veçanërisht të ndjeshme ndaj sfidave të të asistuarit në reformën e institucioneve të sigurisë të shteteve sovrane. Ato duhet të zhvillojnë korniza për politikën, rregulla dhe rregullore në lidhje me përdorimin e të kontraktuarve. Kornizat për politikën duhet të vendosin standarde dhe mekanizmat që promovojnë praktikën e mirë dhe të kritikojnë performancën e dobët.

- Sektori privat duhet të ketë kujdes ndaj veçantive të RSS, si një çështje që kërkon transparencë më të madhe dhe një masë të lartë ndjeshmërie politike se sa cilado fushë tjetër e reformës në sektorin publik.

- Sektori privat duhet të formojë kompani private që mund të promovojnë kode të përbashkëta të sjelljes, të vendosin standarde për tregtinë dhe të sponsorizojnë udhëzimet e politikës.

- Rritja e vëmendjes kushtuar studimit të kësaj çështjeje është e mirëpritur. Studiuesit mund ta përqendrojnë më mirë analizën e tyre mbi marrëdhëniet midis donatorëve dhe të kontraktuarve privatë dhe të shqyrtojnë avantazhin krahasues në përdorimin e sektorit privat për detyrat dhe funksione të veçanta. Në veçanti, një analizë kosto-përfitim rast-pas-rasti do të ishte e dobishme për të testuar pohimin se sektori privat është në gjendje për të administruar RSS në mënyrë efikase dhe efektive.

- Ka nevojë për hulumtim më të integruar për të shfrytëzuar dijen e fushave të ndryshme ku shtrihet kjo çështje, duke përfshirë sigurinë, zhvillimin, strategjinë e biznesit, ndryshimin e menaxhimit dhe lidhësit.

DCAF Backgrounder

POLITIKA E SIGURISË KOMBËTARE

Çfarë është politika e sigurisë kombëtare?

Politika e sigurisë kombëtare (PSK) është një kornizë dokument që përshkruan se si një vend e ofron siguri për shtetin dhe qytetarët e vet, dhe shpeshherë prezantohet si një dokument i përgjithësuar. Për qëllimet e këtij “Backgrounder”-i, PSK do t’i referohet një dokumenti të tillë të përgjithësuar. Ky dokument mund të quhet gjithashtu plan, strategji, koncept ose doktrinë. PSK-të kanë një rol për të tanishmen dhe për të ardhmen, pasi skicon interesat bazë të vendit dhe përcakton udhëzimet për trajtimin e rreziqeve dhe mundësive aktuale dhe të ardhshme. Normalisht, PSK-të janë në hierarki superiore ndaj politikave të tjera të sigurisë, si doktrinës ushtarake, strategjisë së sigurisë së brendshme etj., të cilat merren me sigurinë kombëtare në bazë të agjencive apo çështjeve të veçanta. PSK gjithashtu dallohet prej këtyre politikave nga gama e temave që i trajton, dhe përpiket të skicoj si rreziqet e brendshme ashtu edhe ato të jashtme. Së fundi, ajo mëton t’i integrojë dhe të bashkërendojë kontributet e aktorëve të sigurisë kombëtare në raport me interesat dhe rreziqet që konsiderohen më të rëndësishmet.

Disa shtete, si Mbretëria e Bashkuar, Franca dhe Kina, nuk kanë dokument të veçantë e të unifikuar të PSK-së, por mbështeten në politika të mbrojtjes ose në “dokumente të bardha” – projekt dokumente të politikave, që përqendrohen vetëm në mbrojtjen kombëtare. Një numër i shteteve nuk i bëjnë publike dokumentet e politikave të tyre ose nuk i kanë të shkruara politikat gjithëpërfshirëse për sigurinë apo mbrojtjen.

Pse kanë nevojë shtetet për PSK?

Janë pesë arsye pse shtetet duhet të kenë një politikë gjithëpërfshirëse dhe të hollësishme të sigurisë kombëtare:

- që të siguron që qeveria do t’i trajtojë të gjithë rreziqet në mënyrë gjithëpërfshirëse

- që të rrisë efikasitetin e sektorit të sigurisë duke optimizuar kontributet e të gjithë aktorëve të sigurisë
- që të drejtoj zbatimin e politikës
- që të ndërtoj konsensusin e brendshëm të vendit
- që të rrisë besimin dhe bashkëpunimin regional dhe ndërkombëtarë

Së pari, për të u formuluar si një kornizë gjithëpërfshirëse, PSK-së i duhet një analizë e thellë e të gjitha rreziqeve ndaj sigurisë kombëtare. Rreziqet e brendshme dhe të jashtme për një kohë të gjatë janë trajtuar ndaras, por gjithnjë e më shumë politikat e sigurisë janë duke përfshirë vlerësimet gjithëpërfshirëse si të mjedisit të brendshëm ashtu edhe të atij ndërkombëtar. Për krijimin e politikave të tilla duhet të konsultohen të gjitha palët e interesuara, qeveritarë të ndërlidhur me çështjet e sigurisë dhe, do të ishte ideale po të merrej edhe kontributi i palës ndërkombëtare dhe joqeveritare.

Së dyti, PSK-ja mund të ndihmojë harmonizimin e kontributeve të numrit në ngritje të palëve të sigurisë, duke përfshirë ata të nivelit kombëtar, qeverisjes lokale, komunitetit të biznesit (për shembull, në mbrojtje të infrastrukturës jetike), organizatat e ndryshme të shoqërisë civile, si dhe institucionet rajonale dhe ndërkombëtare. Procesi i centralizuar i formulimit të politikës që përfshin kontributin e burimeve të shumëllojta mund të ndihmojë krijimin e kuptueshmërisë të përbashkët të sigurisë.

Së treti, PSK-të japin drejtim politik palëve të ndryshme të përfshira në sigurinë kombëtare. PSK-të ofrojnë modele për bashkërendimin e vendimeve operative me pikësynimet afatshkurtra dhe afatgjata të politikës kombëtare. Procesi i centralizuar bën të mundur përdorimin optimal të burimeve, duke kontribuar në shmangien e pabarazive, të gjërave të panevojshme dhe të mungesave gjatë hartimit dhe zbatimit.

Së katërti, PSK-të sigurojnë pronësi të gjerë të politikës së sigurisë, duke thelluar diskutimin dhe bashkëpunimin përgjatë linjave profesionale, qeveritare dhe partiake. Ky dialog mund të kontribuojë për krijimin e një konsensusi në lidhje me vlerat dhe interesat kombëtare bazë dhe gamën e rreziqeve që i sfidojnë këto vlera dhe interesa.

Së pesti, PSK-të janë instrumente për ndërtimin e besimit në nivel rajonal dhe ndërkombëtar. Një politikë koherente dhe transparente ia komunikon bashkësisë ndërkombëtare shqetësimet e shtetit në lidhje me sigurinë, duke mundësuar kështu mirëkuptimin dhe bashkëpunimin në shkallë ndërkombëtare.

Cila është baza ligjore e politikës së sigurisë kombëtare?

Nganjëherë, PSK autorizohet me legjislacion të veçantë. Për shembull, Shtetet e Bashkuara kërkojnë nga Presidenti që çdo vit të paraqesë në Kongres strategjinë për sigurinë kombëtare, ndonëse në praktikë kjo nuk ndodh gjithmonë për çdo vit. Në Letoni, Parlamenti duhet të miratojë PSK-në që hartohet nga Kabineti dhe miratohet çdo vit nga Këshilli për Sigurinë Kombëtare. Në raste të tjera, ekzekutivi merr përsipër të nxjerrë vetë një strategji për sigurinë kombëtare. Në Federatën Ruse, për shembull, Këshilli për Sigurinë Kombëtare paraqet një strategji për sigurinë që miratohen nga ekzekutivi. Në Austri, Parlamenti krijoi në vitin 2001 një Këshill për Sigurinë Kombëtare, i cili ka mandat të drejtë politikën e sigurisë kombëtare, por jo domosdoshmërisht të nxjerrë një dokument të integruar të politikës së sigurisë kombëtare (ndonëse kjo është bërë).

Si është e strukturuar PSK?

Ndonëse PSK-të ndryshojnë nga shteti në shtet, ato kanë tendencë që të jenë një dokument i vetëm, i cili trajton të paktën tri tema bazë: rolin e shtetit në sistemin ndërkombëtar, sfidat dhe mundësitë që perceptohen brenda dhe jashtë vendit, si dhe përgjegjësitë e aktorëve zbatues për trajtimin e këtyre sfidave dhe mundësive.

Tema e parë kërkon të përcaktojë vizionin e shtetit për sistemin ndërkombëtar, si dhe rolin që luan shteti në atë sistem. Kjo kërkon që të merren në konsideratë interesat dhe vlerat e shtetit, strukturat qeverisëse dhe proceset vendimmarrëse. Kjo zakonisht arrin kulmin me një vizion afatgjatë se ku e kanë vendin në të ardhmen shteti dhe shoqëria.

Tema e dytë është një vlerësim i rreziqeve dhe mundësive aktuale dhe të ardhshme. Në teori, këto duhet të përfshijnë si rreziqet e brendshme ashtu edhe ato të jashtme, ndonëse në praktikë shumë PSK përqendrohen tek rreziqet dhe mundësitë e jashtme. Qëndrimet dhe preferencat politike trajtohen gjithashtu meqenëse ato lidhen me partnerët ndërkombëtarë të sigurisë, gjë që mund të çojë në shfaqjen e mundësive për bashkëpunim.

Tema e tretë përshkruan fushën e përgjegjësisë së çdo aktori zbatues. Këtu përfshihen lloji i veprimtarisë së sigurisë (siç është mbrojtja e atdheut, shërbimi i fshehtë i informacionit, etj.) dhe fushat në të cilat këta aktorë kanë mandat. Meqenëse në disa

vende termi “siguri kombëtare” ka një lidhje historike me përfshirjen më shumë se ç’duhet të forcave të sigurisë në punët e brendshme, ai mund të jetë i diskutueshëm. Kontributi i aktorëve shpeshherë përshkruhet me hollësi, por informacione shumë të veçanta, siç është struktura e forcave, zakonisht lihen jashtë ose përfshihen në dokumente dytësore.

Si formulohet PSK?

Formulimi i PSK-së ndjek një cikël standard të politikës që përfshin fillimin, hartimin, harmonizimin dhe miratimin. Shqyrtimin gati gjithmonë e ndërmer ekzekutivi. Në disa raste, legjislativi ose grupe të përhershme për çështjet e sigurisë mund të rekomandojnë shqyrtimin e politikës së sigurisë kombëtare. Procesi mund të jetë i përvitshëm ose i rregullt ose, si në rastin e Zvicrës, vetëm i herëpashershëm. Organi i hartimit gjithashtu normalisht përcaktohet nga ekzekutivi dhe mund të jetë një komision i përhershëm ose një organ ekzistues ose mund të jetë i përkohshëm. Në shumë raste, ai është një këshill i veçantë për sigurinë që këshillon presidentin (Shtetet e Bashkuara, Austria, Federata Ruse), por në raste të tjera, ai mund të jetë kabineti (Letonia dhe Kanadaja) ose një komision i përkohshëm. Ky komision zakonisht këshillohet gjerësisht me aktorë qeveritarë të sigurisë, siç janë ministritë e mbrojtjes, agjencitë e shërbimit të fshehtë, përfaqësuesit e forcave të armatosura, komisionet legjislative, dhe gjithnjë e më shumë ministritë që tradicionalisht nuk janë të lidhura me sektorin e sigurisë, siç janë ato të bujqësisë, transportit, shëndetësisë, dhe organet e emigracionit dhe të administrimit financiar. Komisioni mund të këshillohet gjithashtu me aktorë joqeveritarë, siç janë partitë politike, mediet, shoqëria civile dhe akademikët. Nganjëherë këto grupe vështirë se ofrojnë ndonjë reagim, por komisioni shpeshherë punon për t’i sintetizuar vizionet e tyre të ndryshme në një qëndrim koherent ndaj sigurisë së shtetit. Gjerësia e pjesëmarrjes në formulimin e politikës së sigurisë kombëtare është çelësi për të siguruar pronësi të gjerë të politikës, që mund të ndihmojë për t’i dhënë një shtysë zbatimit të saj. Në Zvicër, për të bërë politikën më të fundit të sigurisë kombëtare u punua në dy faza: së pari, një këshillim i gjerë dhe përfshirës social-politik çoi në një raport jo të detyrueshëm për qeverinë, me sugjerime për politikën e sigurisë kombëtare; së dyti, hartimi nga një organ qeveritar që e mori parasysht këtë dokument kur nxori raportin e vet.

Harmonizimi arrihet duke kërkuar gjatë procesit të hartimit kontributin e aktorëve të ndryshëm të përfshirë në sektorin e sigurisë dhe duke qarkulluar gjatë procesit projektet fillestare të legjislacionit qoftë brendapërbrenda, publikisht apo duke bërë një kombinim të të dyjave. Miratimi mund të mos kërkohej nga legjislativi apo ekzekutivi. Nëse ekzekutivi e ka nisur procesin e shqyrtimit, nuk ka gjasa që të kërkohej të marrja e miratimit të legjislativit, por ai gjithashtu mund të zgjedhë që t'ia paraqesë politikën e sigurisë kombëtare organit legjislativ të vendit për të siguruar miratimin e tij. Disa parlamente mundet vetëm të mbajnë shënime në lidhje me një PSK, si në Zvicër, ndërsa të tjerë mund të kenë të drejtën të bëjnë ndryshime të rëndësishme në tekstin e saj.

Cilat janë sfidat kryesore për politikën e sigurisë kombëtare?

Së pari, PSK-të duhet të **baraspeshojnë hapjen dhe fshehtësinë**. Disa vende përpiqen ta shmangin këtë problem duke përdorur gjuhë të paqartë (që njihet gjithashtu si “paqartësi strategjike”), por kjo mund ta ulë efikasitetin e dokumentit. Vende të tjera mbajnë si versionet publike ashtu edhe versionet e rezervuara të Strategjisë për Sigurinë Kombëtare. Sidoqoftë, në qoftë se PSK është temë e debatit publik, përmbajtja e saj ka gjasa të pasqyrojë pikësynimet e përgjithshme të sigurisë kombëtare dhe t'ua lërë zbatimin e tyre doktrinave dytësore ose mekanizmave të tjerë të planifikimit.

Së dyti, disa perceptojnë një **konflikt mes nevojës për të ruajtur lirinë e veprimit dhe kufizimeve** të vendosura në veprimet e drejtuesve. Për këtë arsye, shumë vende në PSK-të e tyre parapëlqejnë më mirë të merren me çështje të veçanta se sa me vende të veçanta, ndonëse në rastet kur politika e sigurisë kombëtare hartohet për t'i dhënë një sinjal të qartë ndonjë fuqie tjetër, ajo mund të përmendet me emër.

Së treti, nevoja për **shqyrtime të politikës së sigurisë kombëtare duhet të baraspeshohet kundrejt kostos së tyre**, qoftë në aspektin njerëzor, qoftë edhe në atë material. Ndërsa shqyrtimet janë të nevojshme kur në mjedisin strategjik ndodhin ndryshime të rëndësishme ose në qoftë se politika aktuale e sigurisë gjykohej e papërshtatshme, në qoftë se ato autorizohen tepër shpesh, kjo mund të jetë një barrë për burimet, sidomos meqenëse politika e mirë e sigurisë kombëtare kërkon kontributin e atyre zyrtarëve të cilët përfshihen në zbatimin e politikës.

Së katërti, politika e sigurisë kombëtare duhet të baraspeshojë **debatin publik me kontribut të ekspertëve**. Ndërsa debate publik është i nevojshëm për pronësinë, në qoftë se ka një perceptim se dokumenti është bërë peng i interesave politike, kjo mund ta minojë dobinë e tij.

Cilat janë çështjet kyçe që lidhen me formulimin e një politike të efektshme të sigurisë kombëtare?

- Kur duhet të ndërmerret një shqyrtim?
- Cilët aktorë duhet të përfshihen në procesin e shqyrtimit?
- A ka ndonjë agjenci kryesore të pavarur që mundëson dhe konsolidon kontributin e grupeve të punës në PSK?
 - Si është e definuar siguria kombëtare? Cilat janë sfidat e tanishme si dhe ato që mund të ndodhin në të ardhmen për sigurinë kombëtare?
 - Çfarë instrumentesh janë të gatshme për sigurinë kombëtare dhe çfarë instrumentesh të reja mund të kërkohen?
 - Si e trajton PSK-ja baraspeshën mes transparencës dhe nevojës për të ruajtur konfidencialitetin në fusha jetike për sigurinë kombëtare?
 - A është ngritur ndonjë organ vëzhgues për të shqyrtuar PSK-në? A është përfshirës organi vëzhgues?
 - Çfarë masash duhen marrë për të përhapur PSK-në dhe për ta ndërgjegjësuar publikun në lidhje me përmbajtjen e saj?

Si duhet zbatuar PSK-ja?

PSK-të rrallëherë ofrojnë zgjidhje për probleme të veçanta të sigurisë, meqenëse këto dokumente nuk janë aq të hollësishme apo aq të ngurta sa të parashikojnë çdo të papritur. Prandaj, pas miratimit të saj, për zbatimin e PSK-së janë përgjegjës aktorë të veçantë të sigurisë, gjë që ndoshta do të përfshijë vlerësime të hollësishme të aftësive dhe shqyrtime të politikës në çdo agjenci. Këto mund të rekomandojnë ndryshimet e mëposhtme strukturore: Përshtatjen e instrumenteve ekzistuese të politikës. Kjo mund të ketë ndërlikime në nivelet e personelit, shpërndarjen gjeografike të burimeve, politikat e prokurimit dhe në një shumëllojshmëri instrumentesh të tjerë. Çdo politikë vartëse, siç janë strategjitë kombëtare të mbrojtjes ose ushtarake, duhet të ndryshohen që të përkojnë me PSK-në. Krijimi i instrumenteve të reja të politikës. Këto mund të përfshijnë komisionet e mbikëqyrjes, grupet e punës

ndërdikasterial ose mekanizma të tjerë. Në nivel kombëtar, zbatimi i PSK-së mund të ndihmohet nga krijimi i grupeve të përhershme për të vëzhguar mënyrën në të cilën zbatohet PSK, ndonëse disa mund ta shohin këtë si një pengesë për vendimmarrje efikase në lidhje me sigurinë. Këto grupe e vlerësojnë PSK-në në aspektin e aftësive aktuale dhe të vlerësimeve të rreziqeve. Disa vende ua atribuojnë këtë detyrë një organi të institucionalizuar, siç është Këshilli Kombëtar për Sigurinë; të tjerë parashikojnë takime të rregullta të një grupi të përkohshëm ndërmënytor të shqyrtimit. Nëse është e mundur, përmbajtja dhe procedurat e organeve të vëzhgimit ndjekin të njëjtat parime të përfshirjes, transparencës, debatit dhe konsensusit si dhe komisionet për shqyrtimin e PSK-së. Në rastet kur e shohin të nevojshme, disa organe vëzhguese mund t'i propozojnë ekzekutivit një shqyrtim të PSK-së.

Përmbledhje: Parimet e një politike të efektshme dhe demokratike të PSK-së

Komisioni ose organi që ngarkohet me hartimin e PSK-së duhet të respektojë parimet e mëposhtme:

Përfshirja dhe reagimi: Formulimi i një politike përfshirëse është mënyra më e mirë për t'i trajtuar plotësisht shqetësimet e aktorëve në nivel shtetëror për sa i përket sigurisë dhe për t'i pajtuar këto shqetësime me mjetet dhe aftësitë e gatshme. Informacionet joqeveritare duhet patjetër të kërkojnë dhe të adresohen nga ana e PSK-së.

Debati dhe konsensusi: Debati dhe kërkimi i konsensusit janë thelbësore për të hartuar një PSK e cila do të kishte një mbështetje të gjerë dhe e cila do të zbatohet në mënyrë të efektshme.

Shqyrtimi i gjerë i kërcënimeve: Normalisht duhet të shqyrtohet një gamë e gjerë kërcënimesh, përfshirë ato që përmenden në Raportin e Kombeve të Bashkuara të Panelit të Nivelit të Lartë për Kërcënimet, Rreziqet dhe Mundësitë: kërcënimet ekonomike dhe shoqërore (përfshirë pandemitë dhe katastrofat natyrore dhe të papritura), konfliktet ndërshtetërore, konflikti i brendshëm, terrorizmi, armët e shkatërrimit në masë dhe krimi ndërkufitar.

Vlerësimi i drejtë i mjeteve: PSK-ja duhet të vlerësojë detyrat e organeve të ndryshme qeveritare për sa i përket kërcënimeve të përcaktuara, si dhe politikat aktuale në lidhje me çështje të tilla si aleancat, përdorimi i forcës ushtarake, përhapja e armëve të shkatërrimit në masë dhe roli i demokracisë dhe i zhvillimit

ekonomik në vizionin e vendit për sigurinë.

Transparenca: Procesi transparent i formulimit të PSK-së kontribuon për të parandaluar që mbi produktin përfundimtar të mbizotërojnë interesa të veçanta, siç janë ministritë e veçanta apo organet e sigurisë.

Vëzhgimi i vazhdueshëm dhe vlerësimi i kërcënimeve: Përputhshmëria mes politikës ekzistuese të sigurisë kombëtare dhe mjedisit kombëtar dhe ndërkombëtar që është në zhvillim duhet të vëzhgohet vazhdimisht nga një grup i përhershëm. Organet vëzhguese duhet të ndjekin të njëjtat parime sikurse komisionet e shqyrtimit.

Konsideratat ndërkombëtare: Meqenëse shtetet nuk janë të izoluara, asnjë shtet nuk mund të formulojë një politikë sigurie krejtësisht “kombëtare”. Anëtarësia e shtetit në organizatat ose grupet shumëkombëshe, që lidhen me sigurinë ose ekonominë, do të ketë ndikim tek formulimi i politikës së sigurisë kombëtare.

Respektimi i të drejtës ndërkombëtare: PSK duhet të marrë në konsideratë dispozitat e atyre instrumenteve ligjore ndërkombëtare ku është i anëtarësuar shteti, si dhe të drejtën zakonore, që është përgjithësisht e detyrueshme.

Çështje që lidhen me të:

- Politika e mbrojtjes
- Angazhimet ndaj sigurisë ndërkombëtare
- Instrukcionet e sigurisë së brendshme
- Interesat kombëtare
- Struktura e komandës ushtarake
- Ministritë jo të mbrojtjes dhe sektori i sigurisë
- Mbikëqyrja parlamentare
- Grupet e përhershme për sektorin e sigurisë
- Gjendjet e emergjencës

Informacion i mëtejshëm:

Kanada: Sigurimi i një shoqërie të hapur: Politika e sigurisë kombëtare të Kanadasë (2004) www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf

Letoni: Koncepti i sigurisë kombëtare (2002) www.am.gov.lv/en/nato/basic/4534/

Zvicër: Siguria nëpërmjet bashkëpunimit: Raport i Këshillit Federal të Asamblesë Federale për politikën e sigurisë të Zvicër (1999) www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/en/home.html

Shtetet e Bashkuara të Amerikës: Strategjia për Sigurinë Kombëtare e Shteteve të Bashkuara (2002) www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

Ndër vendet e tjera me politika të sigurisë kombëtare përfshihet Estonia, Lituania, Polonia, Rusia, Sierra Leone dhe Turqia. Edhe BE-ja dhe NATO kanë hartuar strategji ose koncepte të sigurisë.

Burime të tjera:

“Kontroll civil apo komandë civile?” Kumtesë Konferencë e DCAF-it www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/121.pdf

“Administrimi i politikës kombëtare të sigurisë: Presidenti dhe procesi”. Pitsburg: University of Pittsburgh Press

“Strategjia për sigurinë kombëtare: dokumentimi ivizionit strategjik”. Monografi e Institutit të Studimeve Strategjike (SSI), Kolegji i Luftës i Ushtrisë Amerikane. www.carlisle.army.mil/ssi/pdf/PUB332.pdf

“Një botë më e sigurt: përgjegjësia jonë e përbashkët”. Raport i Panelit të Nivelit të Lartë të Sekretarit të Përgjithshëm për Rreziqet, Sfidat dhe Ndryshimin. www.un.org/secureworld/report2.pdf

ABSTRACTS

Louis-Alexandre Berg

The EU's Experience with Security Sector Governance

In post-conflict countries and emerging democracies, reform of security sector institutions is vital for a successful transition to political stability and economic prosperity. The EU has unique experience in strengthening security sector governance through civilian oversight ministries which are essential to broader efforts to strengthen the performance and responsiveness of security and law enforcement forces. The report gives some explanatory details on how ministries facilitate coordination among agencies, hold personnel accountable to law and policy, perform administrative functions, shield forces from political interference, and enable civilian oversight through the legislature, civil society, and other mechanisms. In this context the European Union has extensive experience supporting these oversight ministries through challenges ahead varying from efforts to develop the laws, procedures, and organizational structures needed for their effectiveness to implications such as limited human capacity, political and organizational resistance, especially in countries transitioning from conflict or authoritarian rule. This report examines the EU's experience in supporting the transformation of ministries of interior to draw lessons for assistance programs and make recommendations for future cooperation. As a result, the United States can learn from the EU's successes and challenges by paying attention to the role of oversight ministries in the development of security and law enforcement forces overseas.

Dorina Ndreka

**The Legal perspectives of Albania in security policies.
Approaching NATO or EU.**

Since two years ago, Albania is a NATO member and is currently looking forward to complying with reforms in terms of

joining the European Union. Prior to 2000, EU membership aspirations and its respective negotiations were not bound with any security policies, as EU itself did not have any common policy in this regard. Nevertheless at the moment, these policies are a crucial part of EU activities. Regardless of the critics, the successes in this area are considerable. Albania as an EU aspiring country could find itself in a difficult dilemma whether in its security policy to follow NATO or EU path. The aim of this article is to analyze the legal and institutional framework in the defense sector. Having in mind the evolution dilemma of the European Security and Defense Policy against NATO, this was analyzed in the Albanian context. Does Albania have the necessary capacities to implement policies from two different perspectives? Or is there already found the so called “golden mean” which would make possible to harmonize legislation, security policies and their adequate implementation while walking in the same direction as member of both these international organizations?

While analyzing the legislation in security sector as well as necessary criteria for EU membership, it is further observed if the future EU membership will oblige Albania to change the direction of security policies currently defined by NATO. In order to draw accurate conclusions on the issue, the experience of EU and NATO member states from East and Center Europe were used as valuable reference systems.

Mariola Qesaraku & Besnik Baka

Security Sector Reform in Albania: Challenges and failures since the collapse of communism

After World War II, Albania became a communist dictatorship based largely on Stalinist ideas. The period 1989-1992 saw the collapse of all communist regimes in Central and South-east Europe, including Albania. Albania's first multi-party elections were held in March 1991. The 1992 elections, which are generally considered as Albania's first genuine electoral process, were decisively won by the DP. Albania's political transition from a near totalitarian regime to multi-party democracy proved to be a major challenge, with the mid-1990s proving to be particularly chaotic.

The period 1992-1997 is considered as Albania's first wave of democracy in which major political, economic and social reforms

were successfully introduced. At the start of Albania's democratic transition the country possessed very weak state institutions. The new political elite lacked experience of effective state administration and ultimately proved incapable of establishing effective and efficient new structures and polarised relations between the main parties made it hard to find consensus on the shape the reforms should take. By 1993, partly as a result of the absence of effective checks and balances, the new regime became increasingly authoritarian. The elections on 1996 saw the Democratic Party engage in various forms of electoral malpractice.

The advent of democracy in Albania necessitated the transformation of the security sector and civil-military relations. However, politicised and partisan reforms weakened efforts to democratise and professionalise the security sector. The weaknesses of the security sector became obvious in January 1997 the country descended into anarchy when fraudulent pyramid investment schemes collapsed. In the period after 1997 serious security sector reforms were successfully introduced, but often at a slow pace.

This paper explores these challenges and focuses on security sector reform, which in Albania evolved in two main phases. The first generation of reforms concentrated on reforming the main institutions, approving new legislation and establishing a chain of responsibility. The second generation reforms focussed on establishing effective structures for the democratic governance and oversight of security sector

Francesco Mancini

The role of business in security sector reform

Security sector reform (SSR) focuses on security institutions of a state, namely the military, police, intelligence and criminal justice institutions, in order to make them capable of delivering security to citizens consistent with democratic norms. Despite the promotion of comprehensive SSR frameworks and guidelines, projects overwhelmingly focus on the reform of traditional security institutions (ie military and police training). Strengthening civil oversight and governance of the overall security sector are still marginal activities. The growing importance and level of activity of SSR has been accompanied by an increase in the outsourcing of reform projects to private sector companies. It is a trend expected to continue; future SSR programmes and projects are more, rather than less, likely to be implemented by private

contractors. This paper tries to explore this rapid increase in outsourcing calls for a dispassionate analysis of the role of the private sector and the benefits and risks associated with their involvement. The issue is currently not well understood; the role of private contractors in SSR is often mistakenly regarded as linked to the 'privatisation of security', but these are separate and distinct issues. In SSR, private contractors are involved in *reforming* security services rather than *providing* security.

The analysis gives as well some accurate and valuable conclusions on the role of private contractors, the potential benefits and downsides of using the private sector to implement security sector reform. Accordingly, the potential benefits include the capability to deploy teams with multidimensional skills quickly, effective knowledge management, flexibility, contribution to policy frameworks and guidelines, vision and a discreet presence on the ground. The risks include the complexities of having two clients, the need to vet company backgrounds, the risks of the private sector being an extension of national policy, difficulties in managing project design and mid-term changes, complex coordination and high costs.

Arjan Dyrmishi

Evaluation of National Security Decision-making Structures

This study analyses the development of the responsible decision making and coordination institutions of the national security policies. In addition, it also offers an assessment overview of their role and efficiency.

In its first part, the paper focuses at the concept on which is based the need of founding of the decision making and coordination institutions of national security policies. From an institutional perspective, the experience of establishing such structures is relatively new, and began in the US after the Second World War.

While in its second part, the study analyses the process of setting up and development of National Security Decision-Making and Coordination Structures. In retrospective glance, the paper analyses the circumstances and factors that have influenced these structures and their functions. Research findings show that three main development periods of this structure coincide with the history of constitutional changes. Because of this, it is highly

expected that any other change of the structure and role in the future would be accompanied with constitutional amendments.

The last two parts of the study sets several conclusions on why the responsible institutions for the coordination and the integration of the security policies remain weak, not adjusting to the political system and the country's needs and conclusively not able to develop sound security policies and guarantee their implementation. Some recommendations for further consideration are also included in the end.

DCAF Backgrounder National Security Policy

The backgrounder of the **Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces** (DCAF) is one of the publications in the field of research conducted to identify the central challenges in democratic governance of the security sector, and to collect those practices best suited to meet these challenges. In this backgrounder, DCAF presents and addresses the following key issue on National Security Policy referring to this integrated document:

- Why do states need an NSP?
- What is the legal basis for an NSP?
- How is an NSP structured?
- How is an NSP formulated?
- What are the key challenges for an NSP?
- What are the key questions for formulating effective national security policy?
- How to implement an NSP?
- Wrap-up: Principles for an effective and democratic NSP

INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM
ÇËSHITJE EUROPIANE DHE TË SIGURISË - 19

Formati: 15.5x24 cm
Shtypur në Shtypshkronjën TOENA
Tel: + 355 4 22 40 116
Tiranë, 2011