



**MONITORIMI DHE VLERËSIMI
I QEVERISJES SË SEKTORIT TË
SIGURISË NË SHQIPËRI**

TIRANË 2014

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



**INSTITUTI PER DEMOKRACI
DHE NDERMJETESIM**

Monitorimi dhe Vlerësimi i Qeverisjes së Sektorit të Sigurisë në Shqipëri

Tiranë 2014

www.idmalbania.org

Publikuar nga:

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
www.idmalbania.org

Rr. Shenasi Dishnica, Nr. 37
(P.O. Box 8177) Tirana - Albania
Tel: (++ 355 4) 24 00 241
Fax: (++ 355 4) 24 00 640
Email: info@idmalbania.org

Autorët:

Arjan Dyrmishi, Besnik Baka, Besjana Kuçi, Elira Hroni, Foto Duro, Elona Dhëmbo

Shtypur nga:

Media Print

ISBN 978-9928-4123-3-1

Tirane 2014

© IDM 2014 Të gjitha të drejtat e Autorit. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet ose të ndryshohet pa miratimin paraprak të autorëve.

Studimet bazohen në metodologjinë e përdorur për vlerësimin dhe monitorimin e reformave në sektorin e sigurisë të zhvilluar nga Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë (BCSP). Projekti dhe ky publikim u mbështet financiarisht nga BTB.

Varianti anglisht i këtij botimi gjendet në www.idmalbania.org.

PËRMBAJTJA

PARATHËNIE	7
HYRJE.....	11
KAPITULLI I - TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME - <i>Besnik BAKA</i>	15
AKSESI NË INFORMACIONIN ZYRTAR.....	17
INFORMACIONI I KLASIFIKUAR.....	22
MBROJTJA E TË DHËNAVE PERSONALE.....	26
KAPITULLI II - KONTROLLI EKZEKUTIV - <i>Arjan DYRMISHI</i>	31
KUADRI KUSHTETUES DHE LIGJOR.....	35
ZBATIMI DHE PRAKTIKA.....	40
EMËRIMI, LIRIMI NGA DETYRA DHE GRADIMI I ZYRTARËVE TË SIGURISË.....	42
PËRGJIGJE NDAJ KËRKESAVE PËR HETIM PARLAMENTAR.....	46
KAPITULLI III - KONTROLLI PARLAMENTAR - <i>Besnik BAKA - Besjana KUÇI</i>	55
KONTROLLI I BUXHETIT TË AKTORËVE KUSHTETUES.....	58
KONTROLLI I PËRPUTHSHMËRISË ME LIGJET DHE RESPEKTIMIN E TË DREJTAVE TË NJERIUT.....	61
MBIKËQYRJA E ZBATIMIT TË POLITIKAVE QEVERITARE E LIGJEVE TË MIRATUARA NGA PARLAMENTI.....	66
KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA E BASHKËPUNIMIT DYPALËSH DHE SHUMËPALËSH NË FUSHËN E SIGURISË DHE INTEGRIMIT.....	69
KAPITULLI IV - MBIKËQYRJA GJYQËSORE - <i>Elira HRONI</i>	79
NJË PREZANTIM I PËRGJITHSHËM I SISTEMIT GJYQËSOR TË BRENDSHËM TË SHQIPËRISË.....	81
MBIKËQYRJA E GJYQËSORIT NË USHTRIMIN E ZBATIMIT TË LIGJIT.....	83
PËRDORIMI I TEKNIKAVE TË VEÇANTA TË HETIMIT.....	92
KAPITULLI V - TRANSPARENCA FINANCIARE - <i>Foto DURO</i>	99
KONTROLLI FINANCIAR I SEKTORIT TË SIGURISË.....	101
TRANSPARENCA E PROKURIMEVE PUBLIKE.....	109
KAPITULLI VI - PËRFAQËSIMI GJINOR -<i>Elona DHEMBO</i>	121
PËRFAQËSUESHMËRIA E GRAVE, AKSESI NË VENDET E PUNËS DHE MUNDËSITË PËR AVANCIM NË KARRIERË.....	125
PËRFAQËSUESHMËRIA E MINORITETEVE, AKSESI NË VENDET E PUNËS DHE KARRIERA.....	133
PËR AUTORËT	145

Parathënie

Pas botimit të përmbledhjes së rezultateve në kuadër të projektit “Analiza Kontekstuale dhe Kronologjia e Reformës së Sektorit të Sigurisë në Shqipëri: 1991-2009” në vitin 2011, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim dhe njësia e tij e kërkimit në këtë fushë realizoi në vitin 2012 botimin metodologjik-kërkimor me titull “Monitorimi dhe vlerësimi i qeverisjes së sektorit të sigurisë në Shqipëri”. Aty ofrohej një përmbledhje dokumentesh mbi analizën e qeverisjes të sektorit të sigurisë në Shqipëri, mbështetur në të dhënat e mbledhura në periudhën 2009 - 2011. Krahas dy kapitujve të parë, atij të metodologjisë dhe atij të shtetit ligjor, janë trajtuar në këtë botim dhe disa tema kryesore të qeverisjes në sektorin e sigurisë në Shqipëri, si: Transparenca e përgjithshme, Kontrolli ekzekutiv, Kontrolli parlamentar, Kontrolli gjyqësor, Transparenca financiare, Përfaqësimi gjinor dhe etnik.

Në mënyrë të natyrshme, gati 2 vjet më vonë, pas një veprimtarie sistematike dhe të gjithanshme, por edhe një përvoje të mëtejshme të grumbulluar në fushën e sigurisë, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, në vazhdim të punës së nisur, mbështetur po në të njëjtën metodologji për vlerësimin dhe monitorimin e reformave në sektorin e sigurisë ka përgatitur këtë botim të ri për periudhën 2011-2013. Njëlloj si në botimin e parë, edhe aty janë përfshirë po ato tematika, si: Transparenca e përgjithshme, Kontrolli ekzekutiv, Kontrolli parlamentar, Kontrolli gjyqësor, Transparenca financiare, Përfaqësimi gjinor dhe etnik.

Nisur nga serioziteti, cilësia dhe metodologjia e përdorur, studime të tilla ndihmojnë jo thjesht ata që punojnë në sektorin e sigurisë, por dhe politik-bërësit e ligjvënësit, median e publikun e gjerë. Nëpërmjet tyre, jo vetëm arrihen të monitorohen e kuptohen më mirë, por dhe të analizohen sa më drejt, ndryshimet e brendshme (politike-institucionale e social-ekonomike) dhe ato të jashtme (globale, rajonale, kombëtare) me ndikim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë në këtë siguri. I

tillë, p.sh., është integrimi në NATO. Por dhe marrja e statusit të vendit kandidat të BE-së duhet të gjej detyrimisht pasqyrimin e vet në analizat dhe zhvillimet e mëtejshme.

Në këtë kuptim, siç shihet dhe nga materiali i përgatitur, një mbështetje më të gjithanshme në planin profesional e financiar, por dhe monitorim të pandërprerë dhe analizë të kujdesshme kërkojnë sot edhe shërbimet inteligjente, bashkëpunimi i tyre në nivel shtetëror, mbarëkombëtar, rajonal e ndërkombëtar në luftën e përbashkët kundër krimit ekonomik, terrorizmit e dukurive mbështetëse të tij, si trafiku i drogës, armëve, qenieve njerëzore, etj. Po aq me peshë rezulton edhe monitorimi i problemeve kryesore të lidhura ngushtë me respektin dhe garantimin e lirisë dhe të drejtave të njeriut. Madje, edhe në situata kritike, masat e adoptuara për sigurinë nga parlamenti e qeveria nuk duhet të cenojnë këto të drejta bazike (siç ka rezultuar në disa raste gjatë viteve të tranzicionit, p.sh, masat represive gjatë krizës së gjithanshme me rënien e skemave piramidale).

Kjo sepse, në raste krizash, masat e sigurisë shtetërore, që nënkuptojnë një mbrojtje të shoqërisë si të tërë, mund të krijojnë kufizime mbi lirinë e medias, parimet e ekonomisë së tregut, liritë dhe të drejtat e njeriut apo dhe të mishërojnë mungesë kohezioni për grupime të caktuara të popullsisë. Pikërisht, në kushte të tilla, monitorimi mbi legjislacionin specifik në fushën e sigurisë, nisur nga pretendimet e ndonjë rreziku serioz që i kërcënohet vendit, apo të luftës kundër dukurive kriminale, bëhet absolutisht i domosdoshëm. Kufizimet në situata të tilla mund të jenë vetëm kohë-shkurtra; por, në asnjë mënyrë, përbërëse normale të një qeverisjeje demokratike. Në një mënyrë apo tjetrën, edhe në fushën e sigurisë, ato nuk duhet të prekin apo dobësojnë sidomos mekanizmat e “kontroll-balancimit” të parlamentit, institucioneve të pavarura, shoqërisë civile dhe medias. Përndryshe, mund të rriten përbërëset antidemokratike dhe të shtohen prirjet drejt shtetit policor apo “*shtetit të policit*”, ku policia përfshihet në gjithçka; gjë që në një mënyrë apo tjetrën reflektohet në kualitetin e demokracisë, pra dhe të vetë sigurisë njerëzore.

Ky është dhe një nga përfundimet e rëndësishme të mishëruara në këto materiale në kuadër të vlerësimit, monitorimit dhe analizës së

qeverisjes së sektorit të sigurisë, aq më tepër që në këtë sektor këto procese monitorimi e vlerësimi janë bërë sot një domosdoshmëri e kohës. Brenda kësaj optike, në gjykimin tim, një çështje tjetër që duhet monitoruar në kuadër të sigurisë është dhe ajo e sigurisë elektronike, hartimi i një legjislacioni bashkëkohor në përputhje me kriteret e BE-së në këtë fushë. Po ashtu, mbështetur dhe në përvojën e fituar, siç e ilustron më së miri dhe ky botim i ri, duhen monitoruar e analizuar më tej edhe ndjesi të tjera që, në një mënyrë apo tjetrën, lidhen me përbërëset kryesore të sigurisë njerëzore. Të tilla janë, p.sh., përbërësja e varfërisë, ajo e korrupsionit, pabarazisë ekonomike, sëmundjeve vdekjeprurëse, abuzimit me tokën e natyrën, ndotjes së mjedisit, katastrofave natyrore e ngrohjes globale, duke nxjerrë, kështu, në plan të parë sigurinë e individit, standardet e pranueshme të jetës, edukimit e shëndetit, mjedisit, etj. Po aq të rëndësishme janë dhe ngërçet e sotme, edhe pse ende minimale, në kuadër të bashkekzistencës midis komuniteteve fetare; dhe në këtë kuadër, edhe rreziqet me origjinë “mercenarizmin” e natyrës fetare.

Siç rezulton nga leximi i detajuar i të gjithë punës së kryer, me vlerë janë pasqyrimi dhe trajtimi i ndryshimeve objektive e subjektive të shoqërisë, por dhe rekomandimet përkatëse në kuadër të harmonizimit të bazës kushtetuese-ligjore në sektorin e sigurisë, edhe pse pasqyrime e rekomandime të tilla nuk janë gjithmonë të drejtpërdrejta. Gjithashtu, siç shihet, ndër ndryshimet e vrojtuar mund të veçohen ato të *sistemit*, që lidhen me natyrën e aktorëve kryesorë në sektorin e sigurisë (p.sh., me thjeshtimin apo transferimin e vendimmarrjes); ato *sistemike*, që prekin përmirësimet të kontrollit e qeverisjes në fushën e sigurisë (p.sh., ndërtimi i një nën/komisioni parlamentar për mbikëqyrjen e shërbimeve inteligjente, sidomos të ShIK-ut); apo ato që lidhen me *ndërveprimin*, *kooperimin*, *ndërthurjet dhe proceset shoqëruese* midis entiteteve brenda sistemit të sigurisë (p.sh., shmangia e paralelizmit të panevojshëm, por dhe të dëmshëm në fushën e sigurisë, si, ai midis Këshillit të Sigurimit Kombëtar dhe Komitetit përkatës pranë Kryeministrit).

Në mënyrë të dukshme në këtë botim, ashtu si tek i pari, ritheksohet garantimi i kontrollit civil, duke analizuar edhe funksionimin e instrumenteve kryesorë të këtij kontrolli. Në thelbin e tyre mbetet

balancimi i procesit ekzekutiv dhe atij parlamentar, ekuilibri i procesit politik dhe ushtarak, paralelisht me pjesëmarrjen civile. Parë me këtë sy, Shqipëria e ka plotësuar kriterin e kontrollit demokratik civil të FA-së sipas kërkesave të anëtarësimit në NATO, por ajo nuk ka qenë nën ndonjë presion të fortë për një reformim të gjithanshëm të marrëdhënieve ushtarake-civile. Prandaj, edhe në këtë botim, pista të tjera me peshë kanë qenë: rritja e ndikimit civil; rritja e transparencës sidomos në hartimin për buxhetin e mbrojtjes dhe sigurisë, (FA-së, rendit, SHIK-ut, etj.); përmirësimi i mbikëqyrjes parlamentare; ndryshimi i kulturës së sigurisë dhe i kulturës politike, në marrëdhëniet civile-ushtarake, në shndërrimin e transferimin gradual, konceptor e praktik, nga siguria tradicionale tek siguria njerëzore. Parë me këtë sy, nga të dy botimet, si rekomandime të dukshme mbeten fuqizimi i: kufizimit civil kushtetues-ligjor (nëpërmjet Presidentit, Këshillit të Sigurimit Kombëtar, Kryeministrit-Ministrit të Mbrojtjes, Komitetit përkatës pranë Kryeministrit); kontrollit parlamentar- institucional; kontrollit juridik-ekonomik; kontrollit publik (shoqërisë civile, medias, reagimit dhe pjesëmarrjes qytetare nëpërmjet rritjes së nivelit e transparencës dhe të komunikimit); kontrollit të tipit të asociimit, etj...

Duke ia lënë lexuesit komentet dhe vlerësimet e tjera më të detajuara, po e mbyll këtu këtë parathënie të shkurtër me përgëzimin për punën e kujdesshme të autorëve të botimit, por dhe me shprehjen e dëshirës për vazhdimin e mëtejshëm të kësaj veprimtarie studimore-kërkimore tepër të domosdoshme në vrojtimin, monitorimin dhe analizën e qeverisjes së sektorit të sigurisë.

Tiranë, 5 mars 2014

Prof. Dr. Rexhep Meidani
Presidenti i Shqipërisë 1997-2002

Hyrje

Reforma e sektorit të sigurisë është një proces që ka për qëllim të sigurojë që institucionet e sigurisë të ofrojnë siguri të efektshme dhe efikase për vendin dhe qytetarët, të veprojnë sipas parimeve të shtetit ligjor, të mbështeten në parimet e mirëqeverisjes, respektimit të të drejtave të njeriut si dhe të japin llogari përpara institucioneve të zgjedhura në mënyrë demokratike dhe në fund të fundit përpara popullit. Në shoqëritë në tranzicion nga regjimet diktatoriale, reforma e sektorit të sigurisë shërben si një tregues për të matur progresin në proceset e demokratizimit. Në këtë mënyrë, reforma e sektorit të sigurisë është një koncept si normativ ashtu edhe operacional.

Në Shqipëri, reforma e sektorit të sigurisë ka qenë një pjesë e rëndësishme e demokratizimit të vendit, e cila pavarësisht pengesave dhe sfidave të shkaktuara nga polarizimi politik i brendshëm dhe konfliktet e armatosura në rajon, ka bërë përparime dhe çoi në anëtarësimin në NATO. Megjithatë, reforma e sektorit të sigurisë është një proces i vazhdueshëm, pasi duhet të përshtatet ndaj sfidave të reja të sigurisë dhe në të njëjtën kohë të mbështesë parimet e qeverisjes demokratike. Herë pas here, progresi mund të kthehet në regres dhe institucionet e sigurisë mund të bëhen një barrë ekonomike madje edhe një burim kërcënimi për mirëqenien dhe liritë themelore të qytetarëve të saj.

Për këto arsye, monitorimi i vazhdueshëm i reformës së sektorit të sigurisë nga organizatat e shoqërisë civile është një kontribut shumë i rëndësishëm sepse i ofron politikë-bërësve, institucioneve të sigurisë dhe aktorëve të tjerë një vlerësim të pavarur për proceset dhe prirjet në këtë fushë.

Pas të publikimit “Monitorimi dhe vlerësimi i qeverisjes së sektorit të sigurisë në Shqipëri” në vitin 2012, ky kontribut i ri ofron një sërë hulumtimesh të reja që synojnë të analizojnë prirjet e qeverisjes së sektorit të sigurisë në Shqipëri. Studimi bazohet në të dhënat e mbledhura gjatë periudhës 2011 deri në 2013 dhe përdor të njëjtën metodologji si në publikimin e mëparshëm.

Kriteret e analizuara në këtë botim përfshijnë (1) kontrollin e

sektorit të sigurisë nga ekzekutivi, (3) mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë, (4) mbikëqyrja gjyqësore e sektorit të sigurisë, (5) transparencën financiare të sektorit të sigurisë dhe (6) përfaqësimi i grave dhe minoriteteve në institucionet e sigurisë. Analiza e secilit kriter bazohet në fusha të ndryshme të vëzhgimit dhe secila fushë vëzhgimi analizohet duke u bazuar në katër indikatorë kryesorë: kuadri kushtetues dhe ligjor, zbatimi i legjislacionit dhe praktikave institucionale, kapacitetet administrative dhe masën në të cilën këto praktika janë shndërruar në vlera demokratike të brendësuar.

Në përgjithësi, gjetjet e studimit tregojnë se pavarësisht progresit të vogël, një numër i madh çështjesh që lidhen me përmirësimin e legjislacionit dhe kapaciteteve administrative mbeten të patrajtuara.

Sektori i sigurisë mbetet përgjithësisht i paqartë dhe harmonizimi i legjislacionit parësor me aktet nënligjore, si dhe me të drejtën ndërkombëtare po ecën shumë ngadalë. Institucionet e sigurisë ofrojnë pak informacion për publikun dhe nuk kanë struktura efektive dhe profesionale për të adresuar këtë çështje. Disa zhvillime pozitive janë identifikuar në lidhje me mbrojtjen e të dhënave personale, pasi ndryshimet në legjislacionin parashikojnë kompetenca më të forta për Komisionerin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Kontrolli i institucioneve të sigurisë nga ekzekutivi është karakterizuar nga tendenca e ekzekutivit për të përdorur pushtetin dhe kompetenca e tij të kontrollit për interesa të ngushta politike dhe individuale me pasoja negative në efektivitetin dhe legjitimitetin e institucioneve të sigurisë. Pra, studimi propozon që reforma të mëtejshme janë të nevojshme në këtë fushë që të mundësohet një ndarje më e mirë e kompetencave ndërmjet ekzekutivit dhe institucioneve të sigurisë si dhe të rritet përgjegjshmëria e ekzekutivit ndaj parlamentit dhe publikut.

Gjithashtu, legjislacioni mbi mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë nuk është përmirësuar dhe mbetet vetëm pjesërisht i rregulluar nga kushtetuta dhe rregullorja e kuvendit. Ndikimi i parlamentit ka rënë pasi përpjekjet për të afirmuar pushtetin e tij janë penguar nga ekzekutivi, në veçanti në fushën e inteligjencës dhe të mbrojtjes.

Kapacitetet administrative të parlamentit janë ende të dobëta dhe koordinimi ndërmjet komisioneve të ndryshme parlamentare që kanë kompetenca mbikëqyrëse mbetet i patrajtuar.

Kontrolli gjyqësor i institucioneve të sigurisë ka mbetur i dobët për shkak të ndërhyrjeve të dukshme politike dhe mungesën e pavarësisë së pushtetit gjyqësor. Pavarësisht kuadrit ligjor të konsoliduar për respektimin e të drejtave të njeriut, hulumtimi tregon se abuzimet dhe shkeljet e këtyre të drejtave vazhdojnë të ekzistojnë në veprimtarinë e përditshme të institucioneve të sektorit të sigurisë. Legjislacioni për përgjimin e komunikimeve u ndryshua, por ky ndryshim nuk ka përfshirë ndonjë fuqizim të rolit të gjyqësorit në kontrollin e përdorimit të metodave të tilla të posaçme të hetimit.

Procesi i vazhdueshëm i përafrimit të legjislacionit me *acquis communautaire* të BE-së dhe praktikat buxhetore të BE-së kanë çuar në disa prirje pozitive në lidhje me kontrollin financiar. Megjithatë, përmirësime të mëtejshme janë të nevojshme që të plotësohen boshllëqet në legjislacion dhe të përmirësohen praktikat që të kombinohen më mirë kontrollet financiare dhe auditimet e performancës.

Në lidhje me barazinë gjinore dhe përfaqësimin e grave në sektorin e sigurisë, Shqipëria ka përparuar në drejtim të zhvillimit të një kuadri të plotë ligjor dhe institucional. Megjithatë, pavarësisht dispozitave ligjore, zbatimi dhe rezultatet ndryshojnë në sektorë të ndryshëm. Gjithashtu, kuadri ligjor për të drejtat e barabarta të minoriteteve është në përputhje me standardet ndërkombëtare, por mbeten probleme në lidhje me zbatimin efektiv të këtij legjislacioni. Për të përmirësuar zbatimin e ligjit, nevojiten hartimi i akteve nënligjore, si dhe krijimi i mekanizmave dhe procedurave për monitorimin e zbatimit tyre.

Nëpërmjet këtij botimi, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim dhe skuadra e hulumtuesve përpiquen t'i ofrojnë një perspektivë të re politikë-bërëse, atyre që punojnë në sektorin e sigurisë, gazetarëve, akademisë dhe aktorëve të tjerë të interesuar për çështjet kryesore me interes për reformën dhe qeverisjen në sektorin e sigurisë në Shqipëri.

KAPITULLI 1

TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME E SEKTORIT TË SIGURISË

Autor: Besnik BAKA

1. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Progresi në shkallën e transparencës në sektorin e sigurisë në Shqipëri, gjatë 3 viteve të fundit, ka qenë i paktë, për shkak se zhvillimet në këtë aspekt, në fushën e kornizës ligjore, kapaciteteve administrative dhe praktikave të implementimit kanë qenë relativisht modeste.

Për sa i përket aksesit në informacionin zyrtar, shumë prej çështjeve problematike të identifikuara në studimin e mëparshëm që analizonte periudhën para vitit 2011 janë të pazgjidhura edhe sot. Plotësimi i legjislacionit primar e atij dytësor, si dhe harmonizimi i tyre me atë ndërkombëtar mbetet ende sfidë. Siç edhe argumentohet në këtë studim, ligji ka nevojë të rishikohet për të reflektuar mangësitë e evidentuara. Ndërkohë që implementimi i ligjit duhet të forcohet duke konsoliduar kulturën dhe praktikat institucionale si dhe duke fuqizuar rolin e Avokatit të Popullit në zbatimin e kësaj të drejte.

Për sa i përket ligjit për informacionin e klasifikuar, amendamentet e realizuara në vitin 2013 nuk rezultuan esenciale, nëse marrim në konsideratë çështjet dhe problemet që janë identifikuar nga aktorë

të ndryshëm në të kaluarën. Duke iu referuar studimit tonë të fundit (2011), korniza ligjore është forcuar dhe procedurat e praktikat e klasifikimit dhe de-klasifikimit të informacionit janë konsoliduar, edhe pse sistemi mbetet jo transparent. Ndërkohë zhvillime konkrete mund të identifikohen për sa i përket mbrojtjes së të dhënave personale, në sajë të ndryshimeve në ligj, si dhe forcimit të autoritetit të komisionerit për mbrojtjen e të dhënave personale. Nga ana tjetër po bëhet e domosdoshme rritja e mëtejshme e rolit dhe autoritetit të komisionerit për shkak të nevojës në rritje të mbrojtjes të të dhënave personale rrjedhojë kjo e faktit që gjithnjë e më shumë organizmat posedojnë informacion personal.

1.1. HYRJE

Ky studim prezanton një panoramë mbi transparencën në sektorin e sigurisë në periudhën 2011-2013. Një bazë e rëndësishme për vlerësimet e bëra në të është studimi i mëparshëm i realizuar në vitin 2011. Për këtë arsye si dhe për të siguruar vijimësinë e nevojshme studimore edhe në këtë studim është përdorur e njëjta metodologji dhe të njëjtat instrumente teknike. Në këtë mënyrë është bërë e mundur krahasimi i indikatorëve për të vlerësuar nëse normat dhe praktikat e institucioneve të sektorit të sigurisë kanë njohur progres apo përkeqësim.

Ky studim shtrihet në 3 fusha kryesore observimi: (a) Transparenca e përgjithshme, e cila mbulon çështje që lidhen me aksesin në informacionin zyrtar dhe normat e transparencës në tërësi për aktorët e sektorit të sigurisë. (2) Informacioni i klasifikuar si sekret shtetëror, që përfaqëson sistemin institucional (normat, kapacitetet dhe praktikat) që mundësojnë klasifikimin e përshtatshëm të informacionit si dhe mbrojtjen e tij deri në momentin e deklasifikimit. (3) Mbrojtja e informacionit personal, që fokusohet në implikimet që shoqërojnë mbledhjen, përpunimin dhe shpërndarjen e informacionit personal nga palë të treta.

Këto fusha observimi janë analizuar bazuar në 4 indikatorë kryesorë: korniza kushtetuese dhe ligjore, implementimi i legjisllacionit, kapacitetet administrative dhe vlerat. Analiza dhe vlerësimi i indikatorëve të

mëposhtëm bazohen në një studim dhe informacion të mbledhur gjatë periudhës 2011–2013. Për qëllimet e këtij studimi u aplikuan disa metoda : studim literature/dokumentacioni në dispozicion, intervista si dhe duke përdorur burime të ndryshme informacioni për të zbuluar të dhënat më të fundit dhe kur është e mundur konfirmimi i fakteve dhe përfundimeve.

1.2. AKSESI NË INFORMACIONIN ZYRTAR

1.2.1. *Kuadri ligjor*

E drejta për informim nga dokumentet zyrtare, njihet si e drejtë themelore në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë (neni 23), megjithatë pa arritur të përcaktojë qartë kushtet dhe përjashtimet e aplikimit të kësaj të drejte themelore. Këtë synon ta bëjë “Ligji për informim”, i cili ka si qëllim të përcaktojë të drejtat dhe detyrimet e institucioneve shtetërore dhe qytetarëve në marrjen e informacionit zyrtar. Ndërkohë Kodi i Procedurave Administrative gjithashtu plotëson kornizën e transparencës së organeve qeverisëse në sektorin e sigurisë, duke synuar një qasje më praktike të institucioneve publike në rritjen e transparencës dhe përgjegjshmërisë të publiku. Pavarësisht nga kjo, megjithëse Kodi i Procedurave Administrative është rishikuar në vitin 2009, midis këtyre dy ligjeve kryesore, ka kontradikta në lidhje me kohën e përgjigjes ndaj një kërkesë zyrtare (për informim).

Ligji për informim, edhe pse solli një risi 14 vjet më parë, nuk është rishikuar në asnjë rast, pavarësisht mangësive dhe pengesave të shumta të identifikuara nga aktorë të ndryshëm¹ për sa i përket respektimit të së drejtës për informim. Si rrjedhojë problemet dhe pengesat e trashëguara në kornizën ligjore për të drejtën për informim mbeten të pandryshuara

Pavarësisht performancës së ulët në aplikimin e të drejtës për informim dhe pengesave të ndryshme institucionale e administrative në mundësimin e kësaj të drejte, të ngritura këto nga një numër aktorësh, asnjë ndërhyrje nuk është bërë në ligj në dy vitet e fundit. Kjo, ka bërë

¹ Neni 19, Transparency International, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Instituti Shqiptar i Medias, Avokati i Popullit etj.

që ky proces të vuajë mungesën e një skeme të qartë përjashtimesh të ligjit të së drejtës për informim, nevojën e përcaktimit më të qartë të “informacionit zyrtar” dhe “autoritetit publik”, si dhe të përparësisë të interesit publik për zbulimin e informacioneve të klasifikuara, kufijtë e gjatë kohor për dhënien e informacionit etj. Një çështje me rëndësi që mbetet problematike si rrjedhojë e mos-rishikimit të kornizës ligjore, është përjashtimi nga ligji për informim i kompanive private që kryejnë funksione publike,² të cilat vazhdojnë të mbeten jashtë sistemit të transparencës edhe pse mund të përfshihen në shërbime publike, duke krijuar kushtet e favorshme për korrupsion.

Si anëtare e Këshillit të Europës, Shqipëria është zotuar të përmbushë detyrimet që rrjedhin në kuadër të dokumenteve ndërkombëtarë të KE-së. Megjithatë edhe pse “Konventa e ligjit civil të Këshillit të Europës” njeh të drejtën e punonjësve të administratës për t’u mbrojtur nga sanksionet në rast të kallëzimit, denoncimit të rasteve të korrupsionit, kjo nuk është reflektuar aspak në kornizën ligjore vendase. Mbrojtja e “bilbil-fryrësve”, një mekanizëm i rëndësishëm në sistemin e transparencës dhe rritjes së përgjegjshmërisë, po mbetet ende një sfidë për autoritetet shqiptare. Si rrjedhojë edhe pse i miratuar në vitin 2006, ligjin nr. 9508 datë 03.04.2006 për “Bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit” që tërthorazi prek rolin e bilbil-fryrësve, nuk arrin të sigurojë mbështetjen apo mbrojtjen e këtyre të fundit.

Në këtë kontekst edhe pse ligji për informim është në fuqi prej më shumë se 10 vjetësh, vërehet një harmonizim i pjesshëm i tij me ligjet organike të institucioneve kyçe të sigurisë. Ministria e Drejtësisë, Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve, dhe Prokuroria kanë zhvilluar një kornizë ligjore ku i referohen tërthorazi normave të transparencës dhe aksesit të informacionit. Ndërkohë në dy vitet e fundit për sa i përket të gjitha institucioneve të tjera të sigurisë, nuk është ndërmarrë asnjë iniciativë në dobi të harmonizimit të kornizës ligjore organike me normat e transparencës. Për më tepër vlen të theksohet se institucione specifike të sektorit të sigurisë si: Shërbimi Informativ Shtetëror, Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm dhe Shërbimi Informativ Ushtarak, në bazë të ligjeve të tyre organike, përjashtohen nga detyrimet që sjell ligji për informim duke penguar llogaridhënien publike të këtyre institucioneve.

2 Neni 19, Memorandumi për Ligjin Shqiptar për të Drejtën për Informim, Londer 2004.

Në këtë kudër mund të dilet në përfundim se gjatë dy viteve të fundit asnjë zhvillim në kornizën ligjore nuk ka ndodhur në dobi të konsolidimit të transparencës dhe llogaridhënien publike të institucioneve të sigurisë.

1.2.2 Zbatimi

Pavarësisht mangësive në kornizën ligjore mbi aplikimin e të drejtës për informim, mund të vërehet se problemi më i madh qëndron në zbatimin e dobët të ligjit nga aktorët e institucioneve të sigurisë. Në këtë kontekst institucionet e sektorit të sigurisë dhe në tërësi institucionet publike, nuk kanë ndërmarrë përpjekje për të konsoliduar transparencën si një praktikë institucionale. Kjo pasqyrohet edhe në vlerësimet e organizatave të ndryshme ndërkombëtare për sa i përket transparencës dhe lirisë së medias për të marrë informacion.

Në të gjitha indekset e vlerësimit të qeverisjes në Shqipëri që lidhen me transparencën dhe përgjegjshmërinë e qeverisjes, kanë shënuar rënie. Mund të veçojmë raportet e Transparency International ku Shqipëria vlerësohet në regres për sa i përket korrupsionit duke u renditur e fundit në vendet e Ballkanit. E njëjta situatë vlerësohet edhe nëse i referohemi raporteve të IREX the “Reporterët pa Kufij” mbi lirinë e medias, të cilët e cilësojnë situatën në përkeqësim për sa i përket mjedisit dhe punës së medias për të siguruar transparencën e institucioneve publike në tërësi dhe institucioneve të sigurisë në veçanti. Si rrjedhojë Shqipëria renditet në vendin e 103 nga vendi i 80 që vlerësohej në vitin 2010, duke humbur afro 20 vende për sa i përket lirisë së shtypit dhe aksesit në informacion.

Ndonëse, ligji për informim përcakton me qartësi hapat dhe kushtet e dhënies së informacionit, në pjesën dërmuese institucionet e sektorit të sigurisë nuk i kanë respektuar e përmbushur normat dhe standardet e përcaktuara në ligj. Që prej vitit 2006, Avokati i Popullit ka përgatitur “Rregulloren tip për të drejtën për informim”, duke i kërkuar Këshillit të Ministrave ta miratojë për të gjitha institucionet publike të sigurisë, por edhe gjatë 2 viteve të fundit kjo rregullore nuk është miratuar.³

Avokati i Popullit është autoriteti përgjegjës për monitorimin, vlerësimin dhe marrjen e masave ndaj respektimit rigoroz të ligjit për

³ Rekomandimi Nr. 177, datë 13.06.2006.

të drejtën për informim. Ligji i njeh kompetencat të plota Avokatit të Popullit si një institucion i pavarur, për hetimin e rasteve të shkeljes së të drejtës për informim. Megjithatë në një periudhë kohore dy vjeçare numri i çështjeve drejtuar Avokatit të Popullit, për sa i përket institucioneve të sektorit të sigurisë është vetëm 10, çka tregon për angazhimin e ulët të aktivitetit të Avokatit të Popullit në respektimin e të drejtës për informim.

Bazuar nga të dhënat empirike, mund të pretendohet se aplikimi i duhur i ligjit për informim nga ana e institucioneve të sigurisë ka njohur progres të limituar krahasuar me vitin 2011. Kjo më së shumti është meritë e njohjes, eksperiencës dhe e konsolidimit të praktikave të ndarjes së informacionit nga ana e punonjësve të sektorit të sigurisë, se sa si rrjedhojë e reformave apo zhvillimeve institucionale.

Në këtë kuadër, krahasuar me periudhën para 2011, ka pasur përmirësim të materialeve të bëra publike nga institucionet e ndryshme të sektorit të sigurisë, kryesisht nëpërmjet faqeve respektive të internetit. Në një observim të website-ve të institucioneve kryesore të sigurisë, vërehet një përmirësim cilësor dhe sasior për sa i përket informacionit të publikuar, në krahasim me vitet e kaluara. Megjithatë kjo praktikë vazhdon të jetë e paunifikuar dhe më së shumti varet nga ndërgjegjësimi dhe vullneti i titullarëve dhe jo aq nga forca e ligjit.

Sipas të dhënave të siguruar nga sistemi “Doculive”, i aplikuar në institucionin e AP, rezulton se në 12 vite, numri i rekomandimeve drejtuar institucioneve të sektorit të sigurisë si pasojë e shkeljeve të evidentuara në aplikimin e të drejtës për informim është vetëm 5 dhe prej tyre 3 janë pranuar, ndërkohë 2 janë refuzuar nga organet përkatëse. Numri i çështjeve në të cilat është arritur zgjidhje pozitive për ankuesit është 13 nga 53 ankesa në total që nga viti 2000.

Në anën tjetër, inspektimet e realizuara me iniciativën e Avokatit të Popullit në institucionet e sektorit të sigurisë, janë përqendruar kryesisht te miratimi i rregullores së brendshme për të drejtën e informimit, apo krijimi dhe funksionimi i zyrave për marrëdhëniet me publikun. Në tërësi, shifrat tregojnë një përfshirje të kufizuar të institucionit të Avokatit të Popullit në shkeljet e të drejtës për informim, si dhe

autoritet të ulët të tij për sa i përket rekomandimeve dhe sanksioneve. Sipas burimeve nga Avokati i Popullit, nuk ka të dhëna mbi sanksione të mëtejshme administrative edhe pse në mjaft raste rekomandimet e Avokatit të Popullit drejtuar institucioneve të sigurisë, janë refuzuar të zbatohen.

1.2.3. Kapacitetet administrative

Kushtet bazë për aplikimin e të drejtës për informim janë themeluar dhe kërkohet konsolidimi i sistemit. Aktualisht institucionet kryesore të sigurisë kanë një departament të veçantë për marrëdhëniet me publikun. Megjithatë kapacitetet administrative dhe burimet që këto struktura përdorin mbeten të papërcaktuara në një kohë që mungon një skemë e strukturuar për përcaktimin e kapaciteteve administrative dhe burimet njerëzore në varësi të ngarkesës dhe aktivitetit që secili institucion ka me publikun. Si rrjedhojë kapacitetet e këtyre departamenteve dhe në tërësi burimet që përdoren në dobi të procesit të transparencës së institucioneve publike të sektorit të sigurisë janë të kufizuara dhe të pastrukturuara. Kjo pasqyrohet edhe në performancën e tyre karshi publikut ku përpunimi i kërkesave për informacion është i pjesshëm dhe i ngadaltë.

Aktualisht mungon një databazë apo një sistem për regjistrimin e kërkesave për informacion dhe përgjigjeve të kthyer, nga ana e institucioneve të sigurisë. Rrjedhimisht mungesa e të dhënave në këtë fushë pengon si analizimin dhe vlerësimin e situatës për sa i përket respektimit të ligjit për informim në institucionet e sektorit të sigurisë, por në njëjtën kohë edhe vështirëson marrjen e masave konkrete për konsolidimin e transparencës në këtë sektor. Situata problematike e aplikimit të ligjit për informim vërehet edhe në raportet e Departamentit Amerikan të Shtetit, ku veçohen si më serioze rastet e mospublikimit në “Gazetën Zyrtare” e mos bërjes të njohura për publikun të akteve ligjore, rregulloreve të brendshme dhe legjislacionit të ri.

1.2.4. Vlerat

Në përgjithësi, ndërgjegjësimi i publikut për të drejtat e veta ligjore (në këtë aspekt) mbetet i ulët, sidomos jashtë kryeqytetit, Tirana. Për

rrjedhojë, numri i kërkesave për dokumente zyrtare mbetet i kufizuar duke dëshmuar për përdorimin e pakët të të drejtave që jep ky ligj për informimin e publikut.

Boshllëqet e kuadrit ligjor, si dhe zbatimi i dobët dhe i fragmentuar i tij, janë reflektime të qarta të mungesës së vullnetit politik dhe angazhimit për të zhvilluar normat e transparencës nga ana e institucioneve shtetërore, jo thjesht si akte ligjore me autoritet të kufizuar, por si vlera dhe standarde në qeverisjen e sektorit të sigurisë.

1.3. INFORMACIONI I KLASIFIKUAR

1.3.1. *Kuadri ligjor*

Ligji “Për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror” u rishikua vitin e kaluar (2013). Megjithatë ndryshimet në ligj nuk ishin esenciale duke marrë në konsideratë mjaft çështje të identifikuara nga aktorë të ndryshëm në të kaluarën⁴. Si rrjedhojë ndryshimi i vetëm në ligj konsistoi në transferimin e Drejtorisë së Sigurimit të Informacionit të Klasifikuar⁵ në varësi të plotë të Kryeministrit, çka e centralizon edhe më tej përpunimin e informacionit të klasifikuar. Ndërkohë ligji nuk ka pësuar ndryshime për sa i përket mangësive të evidentuara në të kaluarën siç është mungesa e ‘testit të interesit publik’ gjatë procesit të klasifikimit të informacionit.⁶

Në vitin 2011 u rishikua gjithashtu edhe Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, i cili për herë të parë dekriminalizoi shpifjen⁷ duke e sanksionuar atë vetëm me gjobë. Për një kohë të gjatë ky nen ishte kritikuar si pengesë për zhvillimin e fjalës së lirë. Megjithatë, kodi i ri Penal i Republikës së Shqipërisë nuk ka sjellë ndonjë risi për sa i përket përparësisë së transparencës si një normë bazë dhe klasifikimin

4 Për një informacion më të zgjeruar mund të lexoni studimin e kaluar “Transparenca e Përgjithshme e Sektorit të Sigurisë”

5 Kjo Drejtori organizon, drejton, dhe kontrollon masat për ruajtjen, klasifikimin dhe administrimin e informacionit

6 Ligji Nr 25/2012

7 Neni 120

e informacionit zyrtar vetëm një përjashtim.

Edhe pse shpifja u dekriminalizua, në sistemin aktual të transparencës mund të veçohet fakti që Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, i rishikuar së fundmi, vazhdon të dënojë përhapjen e informacionit të klasifikuar me burgim deri në 6 vjet. Në këto kushte, ligji nuk mbështet iniciativat e denoncimit të akteve të kundërligjshme ose siç quhen ndryshe ‘bilbilfryrësit’. Në këtë kontekst, duke iu referuar organizatës ndërkombëtare “ARTICLE 19” përdorimi i sanksioneve ligjore për të kriminalizuar shpërndarjen e informacionit nuk është as i legjitimuar sipas ligjit ndërkombëtar, dhe as pozitiv për shpërndarjen e lirë të informacionit dhe principet e transparencës.⁸

Në vitin 2011, u miratua gjithashtu rishikimi i rregullores për punën me informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror”, me qëllim kryesor forcimin e praktikave për sigurimin e informacionit të klasifikuar në kuadër të detyrave dhe përgjegjësive që rrjedhin nga anëtarësimi në NATO. Në analizën e bërë vërehet se në kornizën ligjore aktuale e drejta për informim mund të kufizohet lehtësisht dhe informacioni mund të klasifikohet gjerësisht nga institucionet kryesore të sektorit të sigurisë sipas nevojave dhe rrethanave, pa patur ndonjë mekanizëm të njohur për sa u përket indikatorëve që duhet të respektohen që një informacion të klasifikohet nga autoritetet përkatëse. Edhe pse kufizimi i aksesit në informacion nuk parashikohet në Kushtetutë, aplikimi i “Ligjit për informim” mund të limitohet⁹ si nga Ligji për “Informacionin e klasifikuar si “sekret shtetëror”, edhe nga ligje të tjera qofshin edhe ligje organike të aktorëve të sektorit të sigurisë¹⁰. Si rrjedhojë “Ligji për informim” pozicionohet në një nivel hierarkik të ulët në kornizën ligjore.

Edhe në nivel ndërkombëtar, në aspektin e klasifikimit të informacionit dhe mbrojtjes së tij evidentohen pengesa. Vlen për t’u

8 Neni 19, Projektligji shqiptar për lirinë e shtypit, Januar 2004, <http://www.osce.org/fom/34013>

9 Ligji Nr. 8503, datë 30.06.1999, Neni 4

10 Ligji Nr.9749, Neni 66&4; Ligji Nr. 9069, Neni 4; Vendim Nr. 303, datë 25.3.2009 ndryshuar me V.K.M-ne nr.187 datë 17.03.2010 “Per disa shtesa dhe ndryshime ne vendimin nr.303 date 25.03.2009, te Keshillit te Ministrave, “Per miratimin e Rregullores se Pergjithshme te Burgjeve”

veçuar se në nivel ndërkombëtar referuar edhe Progres raportit të BE-së për vitin 2012-2013, marrëveshja e sigurisë me BE-në mbi shkëmbimin dhe mbrojtjen reciproke të informacionit të klasifikuar vazhdon të mbetet e pa miratuar duke krijuar ngërç në shkëmbimin e informacionit më vendet e BE'së e më gjerë. Kjo pasqyrohet edhe në bashkëpunimin në nivel ndërkombëtar në këtë fushë ku në këtë kuadër, gjatë 2 viteve të fundit, është nënshkruar vetëm një marrëveshje bilaterale me Francën në lidhje me mbrojtjen reciproke të informacionit të klasifikuar.¹¹

1.3.2. Zbatimi dhe kapacitetet administrative

Në kuadrin e të drejtës për informim, konstatohet se organet shtetërore janë më strikte në respektimin e ligjit për sekretin shtetëror dhe më pak ndaj ligjit për informim. Kjo edhe si pasojë e rëndësisë dhe prioritetit që paraqet kjo fushë.

Për sa i përket kapaciteteve administrative, organizmi kryesor përgjegjës për kontrollin, organizimin dhe zbatimin e ligjit për mbrojtjen e informacionit të klasifikuar mbetet Drejtoria e Sigurimit të Informacionit të Klasifikuar (DSIK). Drejtori i këtij institucioni përcaktohet nga kryeministri duke ngritur dyshime mbi mundësinë e influencave politike ndaj këtij organizmi shumë të rëndësishëm.

Në anën tjetër nën ombrellën e (DSIK) në secilin institucion të sektorit të sigurisë janë në funksion Komisionet e analizimit të informacionit të klasifikuar për qëllime të brendshme. Kjo strukturë ka një personel të trajnuar të pajisur me 'certifikata sigurie' për sa i përket mbrojtjes së të dhënave dhe klasifikimin e tyre. Është ky organizëm që rishikon dhe propozon klasifikimin e informacionit të klasifikuar.

Megjithëse është krijuar një praktikë institucionale mbi klasifikimin dhe mbrojtjen e informacionit të klasifikuar, vërehet se ende praktikat institucionale bazohen në një vendim të Këshillit të Ministrave të vitit 2001¹² dhe jo në një ligj të posaçëm.

Për sa i përket deklasifikimit të informacionit të klasifikuar pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave funksionojnë këto struktura:

¹¹ Ligj Nr.10 460, datë 13.9.2011

¹² Vendim Nr.377, date 31 May, 2001.

Këshilli i larte i arkivave, komisioni i ekspertizës, komisioni i deklasifikimit dhe i zhvlerësimit të informacionit të klasifikuar “sekret shtetëror” dhe komisioni i përhershëm i ekspertëve të vlerësimit të dokumenteve me rëndësi historike kombëtare.

Komisioni qendror i ekspertizës, shqyrton dhe miraton listat e dokumenteve për asgjësim, sipas vendimit të propozuar prej komisioneve të ekspertizës, që funksionojnë pranë institucioneve shtetërore, të cilat i dorëzojnë dokumentet e tyre në Arkivin Qendror Shtetëror. Ndërkohë, komisioni i deklasifikimit e i zhvlerësimit të informacionit të klasifikuar “sekret shtetëror”, bën deklasifikimin e dokumenteve që kanë hyrë të klasifikuara në Arkivin Qendror Shtetëror dhe në arkivat shtetërore vendore.

Në Shqipëri, ligji nuk parashikon ‘deklasifikimin automatik’ të informacionit pas një periudhe të përcaktuar, duke e lënë tërësisht në dorë të autoriteteve këtë proces. Procesi automatik i deklasifikimit të të dhënave rrit mundësinë e publikimeve të dokumenteve të klasifikuara në të kaluarën për t’u vënë në dispozicion të studiuesve apo publikut të gjerë dhe në anën tjetër, përcakton nëse dokumente të veçanta të klasifikuara prej kohësh duhet vazhdojnë të jenë të tilla për hir të interesave kombëtare. Në këtë kuadër mungon ndonjë mekanizëm informues për publikun në lidhje me atë pjesë të dokumentacionit që është deklasifikuar dhe ka pushuar së qeni ‘sekret’.

1.3.3. Vlerat

Pavarësisht faktit se korniza ligjore është forcuar dhe procedurat, praktikat e klasifikimit të informacionit në të gjitha nivelet janë konsoliduar. E njëjta situatë mund të identifikohet për procesin e de-klasifikimit të informacionit, që konsiston në një proces shumë të institucionalizuar të cilit i mungon një mekanizëm i duhur i de-klasifikimit të informacionit bazuar në kohë dhe indikatorë të tjerë specifikë.

1.4. MBROJTJA E TË DHËNAVE PERSONALE

1.4.1. Kuadri ligjor

Mbrojtja e të dhënave personale garantohet në Kushtetutë¹³, megjithatë kjo e fundit nuk mundëson një koncept të qartë mbi “përpunimin e të dhënave personale” të mbledhura nga organizatat publike apo private, duke shkaktuar shqetësime mbi përdorimin e këtij informacioni për qëllimet e aktivitetit të tyre në institucionet të ndryshme publike dhe private.

Ligji për “Mbrojtjen e të dhënave personale”, i rishikuar për herë të fundit në vitin 2012, synon në tërësi përcaktimin e rregullave për mbrojtjen dhe përpunimin e ligjshëm të të dhënave personale.

Sipas informacioneve nga Komisioneri, projektligji është përgatitur duke përfshirë aktorë të ndryshëm dhe një bashkëpunim të ngushtë me komisionet e përhershme të Kuvendit. Si rrjedhojë, ligji i amenduar synon përforsimin e rolit vendimmarrës të Komisionerit, si autoritet i pavarur; disiplinimin e punës së kontrolluesit, si dhe të këtij me përpunuesin dhe sanksione administrative më të forta në rast të konstatimit të shkeljeve të ligjit.

Ligji gjithashtu i njeh të drejtën çdo qytetari të kontrollojë dhe korrigjojë të dhënat e tij personale që mbahen në institucionet publike. Megjithatë, kjo procedurë mbetet e panjohur dhe pak e përdorshme si rrjedhojë e paqartësive të procedurave institucionale .

Në nivel ndërkombëtar, që prej vitit 2005, Shqipëria ka nënshkruar Konventën për “Mbrojtjen e individëve nga përpunimi automatik i të dhënave personale” si dhe protokollin shtesë. Kjo Konventë është instrumenti i parë ndërkombëtar që detyron Shtetin Shqiptar të garantojë mbrojtjen e të dhënave personale të qytetarëve duke marrë përgjegjësitë e tij për respektimin e kësaj të drejte.

Në zhvillimet e mëvonshme një vendim i Këshillit të Ministrave në vitin 2009, mundësoi zgjerimin e hapësirës së përpunimit të të dhënave personale nga organizatat joqeveritare, fetare apo sindikatat, si dhe përpunimin e të dhënave personale për qëllime menaxhimi të

brendshëm qoftë në sektorin privat dhe publik¹⁴. Kjo zgjeroi hapësirën për përpunimin e të dhënave personale nga palë të treta, ndërkohë që strukturat e kontrollit dhe mbikëqyrja në këtë fushë mbeten ende të pazhvilluara.

1.4.2. Zbatimi

Miratimi i ndryshimeve në ligj është reflektuar dhe në ndryshimet përkatëse në aktet nënligjore. Plot 16 udhëzime drejtuar institucioneve të ndryshme janë miratuar nga Komisioneri për mbrojtjen e të dhënave personale, gjatë vitit 2012. Sipas tij, kjo është realizuar në bashkëpunim me aktorët dhe grupet e interesit.

Në këtë kuadër mund të përmendet “Rregullorja për përpunimin e të dhënave personale në regjistrat publikë¹⁵”, duke përcaktuar edhe rregullat e detyrueshme për zbatim nga institucionet publike në lidhje me mbledhjen, përpunimin dhe publikimin e të dhënave personale që përmbajnë regjistrat publikë. Kjo mendohet të ketë lehtësuar dhe standardizuar procesin e përpunimit të të dhënave personale në institucionet publike dhe ato private.

Në vijim Komisioneri ka nxjerrë edhe udhëzimin për “Përcaktimin e rregullave për ruajtjen e sigurisë të të dhënave personale të përpunuara nga kontrolluesit e vegjël¹⁶” që synon të rregullojë procesin e përpunimit të të dhënave nga kontrolluesit e vegjël. Të tjera zhvillime mund të veçojmë udhëzimin për “Përcaktimin e kohës së mbajtjes së të dhënave personale që përpunohen në sistemet elektronikë, nga organet e Policisë së Shtetit, për qëllime parandalimi, hetimi, zbulimi dhe ndjekje të veprave penale”. Ndryshimet ligjore dhe përmirësimi i punës prej Komisionerit kanë sjellë ndryshime pozitive në infrastrukturën dhe skemën administrative për mbrojtjen e të dhënave personale. Pavarësisht kësaj, si pasojë e mungesës së të dhënave dhe e një sistemi të mirë të mbikëqyrjes, nuk ka informacion të zgjeruar mbi respektimin dhe zbatimin e këtyre udhëzimeve drejtuar institucioneve të ndryshme të sektorit të sigurisë në veçanti apo institucione të tjera

14 Vendim i Keshillit të Ministrave Nr1232:2009

15 <http://mobile.ikub.al/ligje/per-percaktimin-e-rregullave-per-ruajtjen-e-sigurise-te-te-dhenave-personale-te-perpunuara-nga-kontrolluesit-e-vegjel-1211020179.aspx>

16 http://www.kmdp.al/web/pub/udhezim_nr_17_dsate_11_5_2012_391_1.pdf

publike dhe private. Ndërkohë kapacitetet e Komisionerit në aspektin e kontrollit të zbatueshmërisë së ligjit, mbeten të kufizuara.

1.4.3. Kapacitetet administrative

Nga studimi konstatohet se kapacitetet institucionale nuk janë zgjeruar gjatë periudhës që vlerësohet. Komisioneri për mbrojtjen e të dhënave personale, ka në strukturën e tij një këshilltar, një Sekretar dhe 5 departamente¹⁷, që përbëhen përkatësisht nga një drejtor dhe stafi prej 2-6 anëtarë. Në total në këtë institucion punon një staf prej rreth 30 personash.

Edhe pse gjatë 3 viteve të fundit Komisioneri për mbrojtjen e të dhënave nuk ka pësuar ndonjë shtim të stafit, janë ndërmarrë disa iniciativa në dobi të rritjes së njohurive dhe ekspertizës së këtij institucioni. Këtu mund të përmendet projekti “Mbështetje ndaj komisionerit për mbrojtjen e të dhënave personale (kmdp) lidhur me trajnimin e personave të kontaktit për mbrojtjen e të dhënave në sektorin publik shqiptar”¹⁸

1.4.4. Vlerat

Në kuadër të sensibilizimit dhe ndërgjegjësimit të qytetarëve me ndryshimet e ligjit, nga Komisioneri janë organizuar seminare dhe aktivitete të tjera me pjesëmarrje të shoqërisë civile dhe aktorëve të tjerë. Në këto aktivitete janë promovuar pikërisht risitë që kanë sjellë amendimet e ligjit dhe ndërgjegjësimi më tej për të dhënat personale si një dimension i rëndësishëm i të drejtave të njeriut.

Të tjera nisma gjatë kësaj periudhe, në dobi të forcimit të praktikave të mbrojtjes së të dhënave personale, mund të përmenden projekti IPA¹⁹ Seminari: “Mbrojtja e të dhënave personale në kuadrin e bashkëpunimit policor dhe sistemit gjyqësor në çështjet penale”, si dhe trajnime të ndryshme të stafit të Komisionerit e më gjerë.

17 Departamenti i Çështjeve Ligjore dhe Marrëdhënieve me Jashtë, Departamenti i Regjistrimeve; Departamenti i Inspektimeve; Departamenti i Marrëdhënieve me Publikun; Departamenti i Shërbimeve Mbështetëse

18 http://www.kmdp.al/web/pub/dpprojectkmdp_al_496_1.pdf

19 Projekti: “Strengthening of the Data Protection Commissioner Office in Albania Project Europeaid/129606/”.

Bibliografia

- Udhëzim Nr. 39 Datë 05/08/ 2013 “Për Përpunimin e të Dhënave Personale në Regjistrat Publikë”
- Udhëzim Nr. 22, datë 24.9.2012 “Përcaktimin e rregullave për ruajtjen e sigurisë të të dhënave personale të përpunuara nga kontrolluesit e vegjël” <http://mobile.ikub.al/ligje/per-percaktimin-e-rregullave-per-ruajtjen-e-sigurise-te-te-dhenave-personale-te-perpunuara-nga-kontrolluesit-e-vegjel-1211020179.aspx>
- Udhëzimi Nr. 17, datë 11.05.2012 mbi “Përcaktimin e kohës së mbajtjes së të dhënave personale që përpunohen në sistemet elektronike, nga organet e policisë së shtetit për qëllime parandalimi, hetimi, zbulimi dhe ndjekje të veprave penale” http://www.kmdp.al/web/pub/udhezim_nr_17_dsate_11_5_2012_391_1.pdf
- Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale: http://www.kmdp.al/web/pub/dpprojectkmdp_al_496_1.pdf
- Vendimin Nr. 1232, datë 11.12.2009, “Për përcaktimin e rasteve për përjashtimet nga detyrimi për njoftimin e të dhënave personale, që përpunohen”.
- Vendim Nr. 377, date 31.5. 2001, Për sigurimin e informacionit të klasifikuar “sekret shtetëror” në marrëdhëniet ndërkombëtare.
- Ligj Nr. 10460, datë 13.9.2011, Për ratifikimin e “Marrëveshjes

ndërmjet këshillit të ministrave të republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së republikës së Francës, për shkëmbimin dhe mbrojtjen e ndërsjellë të informacionit të klasifikuar”.

- Ligj nr. 25 datë 15.3.2012, Për një ndryshim në ligjin nr. 8457, datë 11.2.1999 “Për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror”, të ndryshuar.
- Projektligji Shqiptar për Lirinë e Shtypit, Janar 2004, <http://www.osce.org/fom/34013>
- Ligji Nr. 8503, date 30.06.1999, Për te drejtën e informimit për dokumentet zyrtare.
- Ligj Nr ligjit Nr. 9749 date. 04.06.2007. “Për policinë e shtetit“
- Ligj Nr. 9069, date 15.5.2003. Për policinë ushtarake ne Forcat e Armatosura te Republikës se Shqipërisë
- Vendim Nr. 303, datë 25.3.2009 ndryshuar me V.K.M-ne nr. 187 date 17.03.2010 “Për disa shtesa dhe ndryshime ne vendimin nr. 303 date 25.03.2009, te Këshillit te Ministrave, “Për miratimin e Rregullores se Përgjithshme te Burgjeve”.

KAPITULLI 2

KONTROLLI EKZEKUTIV NDAJ INSTITUCIONEVE TË SEKTORIT TË SIGURISË NË SHQIPËRI

Emërime, Lirimi nga detyra dhe Llogaridhënia

Autor: Arjan DYRMISHI

2. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Kushtetuta dhe legjislacioni mundëson kontrollin e plotë të ekzekutivit mbi institucionet e sektorit të sigurisë në Shqipëri përsa i përket politikave, buxhetit, personelit dhe çështjeve operacionale. Megjithatë, praktika nxjerr në pah tendencën e ekzekutivit për të përdorur fuqitë e tij mbikëqyrëse dhe kontrolluese për qëllime të ngushta politike dhe për interesa personale duke dëmtuar kështu efikasitetin dhe legjitimitetin e institucioneve të sigurisë. Një nga format më të dukshëm të keqpërdorimit të pushtetit ekzekutiv është praktika e emërimit dhe lirimit nga detyra të zyrtarëve të lartë të sigurisë dhe të personelit të sigurisë në përgjithësi, e cila shoqërohet nga keqpërdorime të tjera gjatë menaxhimit të fondeve dhe aseteve të institucioneve të sigurisë.

Anëtarësimi në NATO që është konsideruar si një arritje e madhe në reformat e sektorit të sigurisë të Shqipërisë nuk është pasuar nga ndonjë përmirësim i dukshëm i legjislacionit dhe praktikave. Në të kundërt, ekzekutivi ka rritur nivelin e mos dhënies llogari përpara legjislativit

duke propozuar legjislacion, i cili rrit më tepër kontrollin e tij ndaj institucioneve të sigurisë si edhe duke mos iu përgjigjur thirrjeve të legjislativit për më tepër llogaridhënie.

Ky studim argumenton se reforma të mëtjshme nevojiten për të përmirësuar kuadrin ligjor dhe për të pasur një ndarje më të qartë të kompetencave ndërmjet ekzekutivit dhe institucioneve të sigurisë dhe për të rritur llogaridhënien e ekzekutivit ndaj parlamentit dhe publikut.

2.1. HYRJE

Kontrolli ekzekutiv është pjesë e sistemit të qeverisjes demokratike të sektorit të sigurisë. Ai i referohet procedurave ligjore dhe instrumenteve, normave dhe standardeve që fuqizojnë ekzekutivin për të kontrolluar dhe mbikëqyrur institucionet e autorizuara për përdorimin e forcës. Në një sistem demokratik ekzekutivi përbëhet nga autoritete civile të zgjedhura drejtpërdrejt dhe të emëruara sipas ligjit si Presidenti, Kryeministri dhe ministrinë përkatëse (Ministria e Mbrojtjes dhe Ministria e Brendshme) për menaxhimin dhe kontrollin e forcave të sigurisë (Hänggi 2004).²⁰ Brenda sistemit të sigurisë kombëtare, ekzekutivi ka detyrë që të sigurohet se institucionet e sigurisë janë në vartësi politike dhe administrative të ekzekutivit gjatë ofrimit të sigurisë të brendshme dhe asaj ndërkombëtare në përputhje me principin e sundimit të ligjit.

Përgjegjësia e drejtpërdrejtë e ekzekutivit ndaj institucioneve të sigurisë presupozon ndërveprime të drejtpërdrejta dhe të përditshme ndërmjet tyre. Ky lloj ndërveprimi përmban gjithashtu edhe rrezikun e keqpërdorimit të institucioneve të sigurisë për përfitime politike dhe/ose personale si për shembull për frikësimin e opozitës, kanalizimin e fondeve për mbrojtjen dhe sigurinë te partia apo individë të ndryshëm në qeveri, etj. Gjithashtu integriteti dhe efikasiteti i institucioneve të sigurisë mund të dëmtohet nga ndarja e paqartë e sistemit të komandës dhe kontrollit si edhe nga mbivendosja me autonominë operationale dhe detyrat menaxhuese, të cilat duhet të jenë brenda fushës së veprimit të institucioneve të sigurisë.

²⁰ Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction." Reform and Reconstruction of the Security Sector 6 (2004)

Për këto arsye, kontrolli i ekzekutivit duhet rregulluar nga një kuadër ligjor i qartë dhe i saktë i cili specifikon zinxhirin komandues dhe rregullat nëpërmjet të cilave ekzekutivi kontrollon institucionet e sigurisë. Gjithashtu, sistemi kushtetues i kontrollit dhe balancës duhet të sigurojë llogaridhënien e ekzekutivit te legjislativi dhe tek institucionet e drejtësisë.

Pas përfundimit të Luftës së Ftohtë, reforma në sektorin e sigurisë dhe në qeverisje ka qenë në qendër të vëmendjes dhe si rrjedhojë janë hartuar rekomandime konkrete dhe praktika më të mira për rolin e aktorëve të sigurisë dhe për institucionet e kontrollit dhe mbikëqyrjes sikundër janë institucionet e drejtësisë dhe parlamenti.^{21,22} Lidhur me rolin e ekzekutivit, pavarësisht rëndësisë së çështjes, nuk ekzistojnë norma ndërkombëtare të qarta. Organizatat ndërkombëtare si KiE, OSBE, NATO dhe OECD specifikojnë vetëm se ekzekutivi nuk mund të përdorë shërbimet e brendshme të sigurisë për qëllime vetjake si dhe ai duhet të jetë efikas gjatë menaxhimit dhe mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë (Myshlovska).²³ Prandaj, mënyra si ekzekutivi kontrollon institucionet e sigurisë ndikohet më së shumti nga faktorë të tillë si niveli i demokratizimit dhe llogaridhënies politike, sistemi qeverisës (presidencial, parlamentar), trashëgimia institucionale dhe kultura politike në shtete të caktuar.

Bazuar te pohimet e mësipërme, ky studim analizon kontrollin ekzekutiv mbi institucionet e sigurisë në Shqipëri. Duke pasur parasysh shtrirjen e gjerë të konceptit të kontrollit të ekzekutivit, ky studim do të përqendrohet kryesisht tek analizat e kuadrit kushtetues dhe atij ligjor që mundëson kompetencat dhe pushtetin e institucioneve të përfshira dhe te praktika e ekzekutivit për zbatimin e kompetencave për emërimin e personelit të sigurisë në përgjithësi. Analiza synon të hedhë dritë mbi nivelin deri ku ekzekutivi në Shqipëri përmbahet nga përdorimi i institucioneve të sigurisë për qëllime të ngushta politike apo për përfitime personale.

21 Fluri, Philipp H., Hans Born, and Anders B. Johnsson, eds. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. DCAF, 2003

22 Timothy Edmunds and Wilhelm N. Germann. Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment. Vol. 7. Dcaf, 2003

23 Oksana Myshlovska, "Overview and typology of IGO norms for Security Sector Reform and governance." Intergovernmental organisations and Security Sector Reform, 2007

Për sa i përket periudhës kohore të analizuar, studimi përqendrohet tek analiza e të dhënave empirike që i përkasin periudhës nga viti 2010 deri në vitin 2013 periudhë e cila përputhet edhe me post-anëtarësimin në NATO të Shqipërisë. Përqendrimi te kjo periudhë synon të analizojë ndryshimet potenciale të cilat mund të ishin prodhuar në praktikën e kontrollit ekzekutiv si rrjedhojë e anëtarësimit në NATO.

Të dhënat e analizuara përfshijnë kuadrin ligjor që rregullon marrëdhëniet dhe ndërveprimet ndërmjet ekzekutivit dhe institucioneve të sigurisë si edhe dokumentet zyrtare përkatës, raportime nga media si edhe intervista me zyrtarë dhe ekspertë që përqendrohen te praktika e zbatimit të legjislacionit.

Institucionet e sigurisë që analizohen janë: Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë (FARSH), Policia e Shtetit (PSH), Shërbimi Informativ Shtetëror (SHISH) dhe Shërbimi Informativ Ushtarak (SHIU). Institucionet e tjera të sigurisë si Prokuroria e Përgjithshme, Policia e Burgjeve dhe Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm i Sistemit të Burgjeve janë përjashtuar nga analiza për shkak të masës së vogël të këtyre institucioneve si edhe duke qenë se analiza e katër institucioneve kryesorë të sigurisë të sipërpërmendur, mundëson të dhëna të mjaftueshme për të arritur konkluzione të rëndësishëm për sektorin e sigurisë në përgjithësi.

Studimi argumenton se bazat ligjore dhe kushtetuese që mundëson kontrollin e plotë ekzekutiv të institucioneve të sigurisë në Shqipëri lidhur me politikën, buxhetin dhe çështjet e personelit dhe ato operacionale është tashmë i vendosur. Megjithatë, kuadri ligjor shfaq boshllëqe dhe paqartësi në varësi të kohës së miratimit të ligjeve, shqetësimeve politike dhe qëllimeve të ligjvënësve në kohën kur ligjet janë miratuar dhe së fundmi për shkak të mungesës së një qasjeje gjithëpërfshirëse për konceptin e kontrollit ekzekutiv. Përsa i përket zbatimit dhe praktikës, të dhënat tregojnë tendencën e ekzekutivit për të mos përfillur zbatimin dhe praktikimin e dispozitave ligjore në procesin e emërimit dhe lirimit nga detyra të zyrtarëve të lartë të sigurisë dhe të stafit të sigurisë, si dhe tendencën për përdorimin e këtyre emërimeve për arritjen e interesave të ngushta politike apo individuale. Gjetjet e këtij studimi sugjerojnë se

këto tendenca ekzistojnë edhe pas anëtarësimit të Shqipërisë në NATO.

Kapitulli tjetër përmban një përmbledhje të pushtetit ekzekutiv në Shqipëri dhe të përgjegjësive që ai ka mbi forcat e armatosura, institucionet ligjzbatuese dhe shërbimet informative sipas specifikimeve në kushtetutë dhe legjislacion. Kapitulli në vijim analizon zbatimin e kuadrit ligjor dhe tiparet e praktikës institucionale. Duke pasur parasysh shtrirjen e gjerë të konceptit të kontrollit ekzekutiv, analiza përqendrohet te zbatimi i legjislacionit dhe praktikat për emërimin dhe lirin nga detyra të zyrtarëve të sigurisë. Në rastin e Shqipërisë kjo qasje justifikohet për shkak të rëndësisë së veçantë që kanë kompetencat për emërimin dhe lirin nga detyra të zyrtarëve të sigurisë si element kontrolli nga ana e ekzekutivit. Kjo rëndësi shkon deri aty sa që shpesh termi reformë përdoret si sinonim për zëvendësime të pjesshëm ose tërësorë të zyrtarëve ekzistues të sigurisë. Kapitulli i fundit përmban disa konkluzione dhe rekomandime.

2.2. KUADRI KUSHTETUES DHE LIGJOR

Në Shqipëri kompetencat dhe fuqitë e ekzekutivit mbi institucionet e sigurisë burojnë nga Kushtetuta dhe nga ligjet që mundësojnë themelimin, funksionimin dhe menaxhimin e këtyre institucioneve: Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë, Policia e Shtetit, Shërbimi Informativ Shtetëror dhe Shërbimi Informativ Ushtarak.

Strukturat ekzekutive që kanë fuqi dhe kompetenca kontrolluese mbi institucionet e sigurisë janë: Presidenti, Kryeministri (KM), Ministri i Mbrojtjes (MM) dhe Ministri i Brendshëm (MB).²⁴ Këshilli i Ministrave (KiM) i cili është një organ kolegjal i përbërë nga KM dhe nga ministrat e qeverisë, ka gjithashtu një sërë kompetencash të rëndësishme. Sipas principit të ndarjes dhe balancimit të fuqive i cili përcaktohet nga Kushtetuta,²⁵ strukturat e mësipërme gëzojnë kompetenca të ndara (shih tabelën 1). Strukturat e ekzekutivit mund të lëshojnë vendime dhe urdhra të cilët janë të detyrueshëm për institucionet e sigurisë.

Presidenti është Komandanti i Përgjithshëm i FARSH por në kohë

²⁴ Siç u theksua edhe në hyrjen e studimit Ministri i Drejtësisë është lënë qëllimisht jashtë kësaj analize.

²⁵ Kushtetuta, neni 7

paqeje kjo kompetencë ushtrohet nga Kryeministri ose nga Ministri i Mbrojtjes.²⁶ Kompetencat kryesore të Presidentit, (me propozim nga KM dhe/ose nga MM), përfshijnë miratimin e planeve të veprimit dhe të aseteve të FARSH, emërimin dhe heqjen nga detyra të Shefit të Shtabit të Përgjithshëm dhe emërimin apo gradimin e të gjithë zyrtarëve ushtarakë të rangjeve të lartë.²⁷ Krahas FARSH, kuadri ligjor dhe kushtetues i jep Presidentit kompetencat për emërimin dhe lirimin nga detyra të drejtorëve të SHISH dhe të SHIU me propozim nga Kryeministri.²⁸ Me miratimin e ligjit të ri për SHIU në vitin 2012, Presidentit i është shtuar edhe kompetenca e re për emërimin dhe lirimin nga detyra të drejtorit të kësaj agjencie.²⁹ Presidenti nuk ka kompetenca përsa i përket PSH.

Kryeministri është kryetari i Këshillit të Ministrave dhe është përgjegjës si për hartimin e drejtimeve kryesore të policisë së shtetit në përgjithësi ashtu edhe për sigurimin e zbatimit të tyre.³⁰ KM është gjithashtu përgjegjës për koordinimin dhe mbikëqyrjen e punës së anëtarëve të KiM dhe të institucioneve të tjera të administratës qendrore shtetërore,³¹ dhe kësaj ai është pushteti real që qëndron përpos shumicës së kompetencave të KiM. Përveç kompetencave për propozim dhe emërim KM dhe KiM kanë gjithashtu si kompetencë miratimin e politikave dhe prioriteteve për tu zbatuar nën buxhetin përkatës të miratuar, miratimin e numrit të personelit dhe strukturës organizative të të gjithë institucioneve të sigurisë, miratimin e programeve të armatimit, uniformave dhe simboleve, miratimin e sistemit të pagave dhe shpërblimeve; miratimin e rregulloreve të personelit dhe të disiplinës.

Ministri i Mbrojtjes dhe Ministri i Brendshëm janë figurat kryesore brenda ekzekutivit të cilat kanë përgjegjësi të drejtpërdrejtë gjatë ushtrimit të aktivitetit të përditshëm për kontrollin e institucioneve të sigurisë.

Kompetencat kryesore të MM lidhur me FARSH përfshijnë emërimin dhe gradimin e zyrtarëve ushtarakë të të gjithë rangjeve, përveç rangjeve të lartë, të cilët janë kompetencë e Presidentit dhe miratimin e përbërjes

26 Kushtetuta, neni 169

27 Kushtetuta, neni 169

28 Ligji për SHISH, neni 5 dhe Ligji për SHIU, neni 9

29 Ligji për SHIU, 117/2012

30 Kushtetuta, neni 102

31 Kushtetuta, neni 102

dhe procedurave të komisioneve disiplinorë.³² Përsa i përket SHIU-t, kompetencat kryesore të MM përfshijnë përcaktimin e politikave dhe prioriteteve, udhëheqjen e aktivitetit të përgjithshëm, emërimin dhe lirimin nga detyra të të gjithë stafit të SHIU-t përveç drejtorit, miratimin e programeve të bashkëpunimit ndërkombëtar, dhe miratimin e shpërblimit të stafit dhe të procedurave të promovimit.³³

Kompetencat kryesore të MB përfshijnë përcaktimin e objektivave strategjike dhe atyre vjetorë dhe kontrollin e zbatimit të tyre, përkufizimin e procedurave për operacionet speciale dhe atë të procedurave për mbledhjen dhe përpunimin e të dhënave dhe miratimin e strukturës organizative të PSH.³⁴

Shërbimi informativ kryesor (SHISH) nuk është në vartësi të ndonjë ministrie specifike. SHISH kontrollohet drejtpërdrejt nga KM dhe KiM. KiM emëron një inspektor të përgjithshëm (IP), i cili është përgjegjës për kontrollin e ligjshmërisë të të gjithë aktivitetit të ShISH. IP raporton në KiM për zbatimin e detyrave të tij/saj.³⁵

32 Ligji për gradat dhe karrierën në FARSH, Ligji për disiplinën ushtarake, Ligji për statusin e ushtarakut, Ligji për pushtetet dhe Autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë.

33 Ligji për SHIU 2012

34 Ligji për Policinë e Shtetit 2007

35 Ligji për ShISH, neni 12

	Presidenti	Kryeministri	Këshilli i Ministrave	Ministria e Mbrojtjes	Ministria e Brendshme
Forcat e Armatosura	<ul style="list-style-type: none"> Miraton planet e veprimit dhe asetet Emëron dhe lirion nga detyra Shefin e Shtabit të Përgjithshëm dhe të gjithë gjeneralët Gradon Gjeneralët Jep shpërblime 	<ul style="list-style-type: none"> Miraton strukturën organizative Propozon Shefin e Shtabit të Përgjithshëm Propozon lirin nga detyra të Shefit të Shtabit të Përgjithshëm Propozon emërimet për gjeneralë 	<ul style="list-style-type: none"> Miraton Politikat Miraton programet e armatimit Miraton uniformat dhe simbolet Përcakton sistemin e pagesave 	<ul style="list-style-type: none"> Gradon të gjithë rangjet e tjera përveç gjeneralëve Propozon gradimin e gjeneralëve Miraton komisionet e karrierës Miraton përbërjen dhe procedurat për komisionet disiplinore. Miraton programet e arsimit 	<ul style="list-style-type: none"> -- -- -- --
Policia e Shtetit	<ul style="list-style-type: none"> -- -- -- -- 		<ul style="list-style-type: none"> Miraton Drejtorin e Përgjithshëm Përcakton sistemin pagave dhe shpërblimeve Miraton rregulloren e personelit Miraton rregulloren disiplinore 		<ul style="list-style-type: none"> Përcakton objektivat strategjike dhe objektivat vjetore. Kontrollon zbatimin e politikave dhe detyrave Përcakton procedurat për operacionet speciale Përcakton procedurat për mbledhjen dhe përpunimin e të dhënave Përcakton procedurat për kontrollin e personave
Shërbimi Informativ Shtetëror	<ul style="list-style-type: none"> Emëron drejtorin 	<ul style="list-style-type: none"> Aprovon strukturën organizative Emëron drejtorin Emëron Inspektorin e Përgjithshëm Përcakton politikat dhe prioritetet Udhëheq aktivitetin e përgjithshëm 	<ul style="list-style-type: none"> Përcakton sistemin e pagave dhe shpërblimeve Përcakton përdorimin dhe kontrollin e fondeve të operacioneve sekret Miraton Kodin e Etikës 	<ul style="list-style-type: none"> -- -- -- -- 	<ul style="list-style-type: none"> -- -- -- --
Shërbimi Informativ Ushtarak	<ul style="list-style-type: none"> Emëron Drejtorin 	<ul style="list-style-type: none"> Miraton Strukturën Organizative Emëron drejtorin 	<ul style="list-style-type: none"> Përcakton sistemin e pagave dhe shpërblimeve Përcakton përdorimin dhe kontrollin e fondeve për operacionet sekret 	<ul style="list-style-type: none"> Përcakton politikat dhe prioritetet Udhëheq aktivitetin e përgjithshëm Miraton programet e bashkëpunimit ndërkombëtar Miraton procedurat e shpërblimit dhe rritjes në detyrë Miraton të gjithë personelin e SHU-t 	

Tabela 1. Fuqitë ligjore dhe kompetencat e strukturave të ekzekutivit mbi institucionet kryesore të sigurisë në Shqipëri

Siç tregoi dhe analiza e kuadreve kushtetues dhe ligjore, ekzekutivi gëzon kontroll të plotë mbi institucionet kryesore të sigurisë. Legjislacioni mundëson gjithashtu krijimin e kapaciteteve institucionale të cilat mundësojnë që ekzekutivi të punësojë staf civil brenda institucioneve të sektorit të sigurisë.³⁶

Megjithatë, fuqitë e garantuara për zyrtarët e ekzekutivit dhe strukturat e tij variojnë nga njëri institucion i sigurisë te tjetri. Legjislacioni mundëson që Drejtori i PSH dhe Drejtori i SHISH të menaxhojnë vetë buxhetet përkatës,³⁷ ndërsa përsa i përket FARSH

36 Ligji për statusin e nëpunësit civil

37 Ligji për PSH, neni 9, Ligji për SHISH

këto kompetenca i ka MM.³⁸ Po kështu dhe Drejtori i PSH dhe ai i SHISH kanë kompetencë të emërojnë dhe të lirojnë nga detyra staf nën vartësinë e tyre ndërsa për rastin e FARSH kjo është kompetencë e MM për të gjithë personelin ushtarak.

Nga ana tjetër vërehet se mungojnë dispozita ligjore të qarta që sigurojnë ndarjen e mekanizmave të kontrollit të brendshëm dhe të mekanizmave të kontrollit ekzekutiv çka ndikon tek krijimi një kufiri të paqartë të ndarjes së përgjegjësive ndërmjet autoriteteve të ekzekutivit dhe zyrtarëve kryesorë të mbrojtjes, policisë dhe të shërbimeve informative.

Një tjetër mungesë e rëndësishme është mos ekzistenca e dispozitave ligjore detyruese për vendosjen e një strukture koordinuese në qendër të qeverisë. Ky mekanizëm do të lejonte që KiM, i cili është struktura kolegjiale më e rëndësishme pas parlamentit, të ndiqte zbatimin e vendimeve dhe politikave të tij si edhe do të prezantonte KiM dhe zyrtarët e tjerë ekzekutivë me feedback-un përkatës dhe me udhëheqjen e nevojshme.

Për të siguruar llogaridhënien e ekzekutivit kushtetuta thekson se Kryeministri dhe çdo anëtar tjetër i KiM duhet ti përgjigjet kërkesave për interpelancë dhe pyetjeve nga deputetët.³⁹ Megjithatë, legjislacionit i mungojnë dispozitat ligjore detyruese përse i përket hartimit nga MM dhe MB të raporteve vjetorë për performancën e tij lidhur me kontrollin dhe menaxhimin e institucioneve të sigurisë ndërkohë që dispozitat kushtetuese supozohet që të aktivizohen rast pas rasti dhe logjikisht kur ekziston ndonjë dyshim për ndonjë shkelje. Të vetmet ligje që përmbajnë dispozita të tilla detyruese janë ligji për SHISH dhe ligji për SHIU⁴⁰

Një përjashtim i rëndësishëm lidhur me llogaridhënien është lënia jashtë e Presidentit nga çdo formë llogaridhënieje. E vetmja strukturë kolegjiale ku ai/ajo mund të pyetet për vendimet e tij/saj është Këshilli i Sigurisë Kombëtare (KSK) i cili gjithsesi është një strukturë konsultuese e Presidentit.

Shumica e kuadrit ligjor për institucionet e sigurisë ka hyrë në fuqi

38 Ligji për pushtetet dhe Autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë, neni 18

39 Kushtetuta, neni 80

40 Ligji për SHIU, neni 24, Ligji për SHISH, neni 7

pas miratimit të Kushtetutës të vitit 1998 dhe shpesh udhëhiqet nga qasje sektoriale dhe jo nga ndonjë qasje gjithëpërfshirëse. Gjithashtu, nuk është bërë asnjë përpjekje serioze për adresimin e këtyre mangësive edhe pas anëtarësimit të Shqipërisë në NATO.

2.3. ZBATIMI DHE PRAKTIKA

Ky kapitull analizon tendencat kryesore në zbatimin e kuadrit ligjor dhe praktikës së kontrollit ekzekutiv. Siç u theksua edhe në seksionin e hyrjes në qendër të kësaj analize do të jetë perioda e pas anëtarësimit në NATO të Shqipërisë, por për ta vendosur analizën në një kontekst më të gjerë pjesa e parë e këtij kapitulli do të analizojë tendencat kryesore përpara kësaj ngjarjeje.

Miratimi i mekanizmave ligjorë të diskutuar më sipër buron nga reformat e ndërmarra pas rënies së regjimit komunist. Ashtu si në vende të tjera komuniste,⁴¹ institucionet e sigurisë në Shqipëri kontrolloheshin rreptësisht nga partia komuniste edhe pse një kontroll i tillë nuk bazohej në ligj por në rregullat e partisë dhe në direktivat e saj politike. Kështu qëllimi i reformës ishte të sigurohej kontrolli demokratik i institucioneve të sigurisë bazuar mbi principet e ndarjes së pushteteve dhe sundimit të ligjit.

Duhet theksuar që regjimi komunist ka kontrolluar me sukses trendet pretoriane të forcave të armatosura dhe të institucioneve të tjerë të sigurisë fakt, i cili u vu në dukje nga rezistenca e pakët ose thajse inekzistente e institucioneve të sigurisë gjatë fillimeve të proceseve të tranzicionit demokratik.^{42, 43} Për këtë arsye përshtatja e legjislacionit dhe kalimi i kontrollit të institucioneve të sigurisë tek autoritete zyrtarë të zgjedhur u zhvillua në një mënyrë relativisht të butë. Në kundërshtim me këtë kontekst, sfida kryesore e reformës ka qenë zbatimi i legjislacionit në mënyrë që institucionet e sigurisë të mos ndikohen prej presioneve

41 Anthony Forster, Timothy Edmunds, and Andrew Cottey (eds.) "Soldiers and societies in postcommunist Europe: Legitimacy and change". Palgrave Macmillan, 2003

42 Aldo Bumçi, "Security sector reform in Albania." Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives. Albania. A Self-Assessment Study. Geneva: DCAF (2003)

43 Elez Biberaj, Albania in transition: The rocky road to democracy. Boulder, CO: Westview Press, 1998.

politike dhe duke mbajtur nën kontroll mënyrën se si ekzekutivi përdor fuqitë ligjore dhe kompetencat e tij.

Kjo tendencë ka qenë më e dukshme përgjatë fillimit të periudhës post komuniste kur Shqipëria u përball me daljen në pah të tendencave autoritare të cilat bënë që institucionet e sigurisë të vepronin në mospërputhje me sundimin e ligjit dhe duke anashkaluar zbatimin e sistemit të llogaridhënies që ishte në fuqi.⁴⁴ Në vijim të krizës së vitit 1997, Kushtetuta e miratuar një vit më vonë mundësoi një sistem më të mirë kontrolli dhe balance, i cili përmbante një ndarje më të qartë të pushtetit ndërmjet ekzekutivit dhe parlamentit dhe ndërmjet Presidentit, KM dhe ministrave. Në vijim, përgjatë periudhës nga viti 1998 e deri në vitin 2004 u miratuan dokumente strategjike dhe ligje të rinj që përcaktonin zinxhirin komandues, objektivat, organizimin dhe funksionimin e institucioneve të sigurisë. Shumica e dokumenteve strategjike dhe legjislacionit të miratuar në këtë periudhë janë ende në fuqi përveç ligjit për PSH (2007) dhe ligjit për SHIU (2012).

Përmirësimi i kuadrit kushtetues dhe ligjor është shoqëruar nga një përmirësim i përgjithshëm i sistemi të kontrollit dhe mbikëqyrjes së institucioneve të sigurisë. Prej mëse një dekade, shkeljet sistematike të të drejtave të njeriut apo edhe kërcënimet ndaj opozitës politike nuk kanë qenë ndër çështjet kryesore për tu adresuar.

Megjithatë, siç u theksua edhe më sipër analiza e zbatimit në praktikë të kompetencave të ekzekutivit për emërimin, lirimimin nga detyra dhe gradimin e zyrtarëve të sigurisë dhe për përgjigjen ndaj kërkesave për hetim parlamentar nxjerr në pah tendencën për përdorimin e kompetencave të kontrollit si mjete për arritjen e interesave të ngushta politike apo individuale. Të dhënat tregojnë se tipare të njëjta vijojnë të jenë prezentë edhe pas anëtarësimit në NATO të Shqipërisë sikundër edhe prezencën e herëpashershme të përpjekjeve të ekzekutivit për të përdorur anëtarësimin në NATO si justifikim për vendimmarrjen diskrete si edhe për veprime që anashkalojnë llogaridhënien.

44 Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku, Besnik Baka, "Context Analysis & Chronology of the Security Sector Reform in Albania 1991–2009", Institute for Democracy and Mediation 2011.

2.4. EMËRIMI, LIRIMI NGA DETYRA DHE GRADIMI I ZYRTARËVE TË SIGURISË

Kompetencat për emërimin dhe lirimimin nga detyra të zyrtarëve të lartë të sigurisë dhe të personelit të sigurisë janë ndër mekanizmat kryesorë të kontrollit që mundësohen nga kushtetuta dhe legjislacioni. Lidhur me emërimin dhe lirimimin nga detyra të zyrtarëve kryesorë të sigurisë dhe të atyre që mbajnë grada të larta ushtarake kushtetuta dhe legjislacioni mundësojnë përgjegjësi të ndara ndërmjet zyrtarëve të ekzekutivit (Presidentit, KM, MM, MB).

Për garantimin e një sistemi ligjor të bazuar te meritokracia, kuadri ligjor i institucioneve të sigurisë mundëson, përcakton kritere për kandidatët që emërohen në këto institucione si edhe dispozita për gradimin, masat disiplinore dhe për lirimimin nga detyra. Megjithatë, të dhënat empirike tregojnë për një zbatim të pjesshëm të dispozitave ligjore si edhe për përdorimin e pa kontrolluar të lirisë së veprimit nga zyrtarët e ekzekutivit gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre. Të dhënat tregojnë një zëvendësim sistematik (ose përpjekje për ta bërë këtë) të zyrtarëve të lartë të sigurisë menjëherë pas ndryshimit të qeverive apo ministrave. Zyrtarët e sigurisë ose janë detyruar që të japin dorëheqjen ose janë pushuar në mënyrë arbitrare.

Përsa i përket FARSH, që prej ri-vendosjes së gradave ushtarake në vitin 1992, pesëdhjetetë oficerë të ushtrisë janë graduar në gradën gjeneral dhe aktualisht vetëm dhjetë prej tyre shërbejnë ende në FARSH. Nga dyzetetë gjeneralë të liruar nga detyra vetëm pesë prej tyre janë liruar sipas procedurave ligjore.⁴⁵ Shumica e tyre kanë hapur procese gjyqësore dhe kanë fituar të drejtën për ri-kthim në vendin e punës dhe për shpërblim financiar. Kjo tendencë ka vazhduar edhe pasi Shqipëria u bë zyrtarisht vend anëtar i NATO-s, në 1 prill të vitit 2009. Në shtator të vitit 2009, kryerja e një sërë lirimesh nga detyra dhe emërimesh jo transparentë të zyrtarëve të lartë ushtarakë ishin në qendër të debatit publik dhe atij mediatik. Media ka nxjerrë në pah se lëvizjet janë bërë nga MM dhe nga Presidenti pa vënë në dijeni më parë Shefin e Shtabit

⁴⁵ Foto Duro, 'The Promotion System in the Albanian Armed Forces', European and Security Issues, Issue 25, Institute for Democracy and Mediation 2013

të Përgjithshëm.⁴⁶ Lirime nga detyra surprizë dhe emërimet gjeneralësh kanë vazhduar edhe gjatë viteve 2010, 2011,⁴⁷ 2012,⁴⁸ dhe 2013.⁴⁹ Të gjithë këto lëvizje janë bërë pa shpjegimet përkatëse të motiveve ndërkohë që media dhe analistët kanë supozuar se gjenerali i liruar ka refuzuar të firmosë dokumente që i hapin rrugë privatizimit të aseteve të çmuar në pronësi të FARSH.⁵⁰ Dorëheqja e Shefit të Shtabit të Përgjithshëm pas ardhjes në fuqi të qeverisë së re, pa dhënë ndonjë arsye për këtë vendim,⁵¹ sugjeron se është e vështirë që zyrtarët e lartë të sigurisë t'ju mbijetojnë rotacioneve politike.

Kjo qasje ndaj emërimit, rritjes në detyrë dhe lirimit nga detyra të zyrtarëve ushtarakë nuk kufizohet vetëm te nivelet e larta. Ekziston një rënie e besimit tek ushtarakët në sistemin e karrierës dhe rritjes në detyrë që reflektohet te frekuenca e lartë e kërkesave të oficerëve të rinj për të lënë FARSH.⁵² Numri i ankesave që i drejtohen MM apo gjykatave nga oficerë ushtarakë të nivelit të ulët apo të mesëm për zbatimin e pa drejtë të kriterëve për rritjen në detyrë është mjaft i lartë (deri në 35% në vitin 2008).⁵³

Analiza e të dhënave nga emërimet dhe lirimet nga detyra në Policinë e Shtetit sugjeron se nivelin i lirisë së veprimit nga ekzekutivi është më i lartë në rastin e këtij institucion. Numri i zyrtarëve të lartë të policisë që lëvizin nga detyra ka qenë më i shpeshtë dhe në të gjithë rastet zëvendësimet kanë nxitur debat publik. Si rregull, zëvendësimet në PSH janë zhvilluar menjëherë pas ndryshimit të qeverive sikundër ka ndodhur në vitet 2005 dhe 2013,⁵⁴ ose me vendosjen e ministrave të

46 US Embassy in Tirana, cable 09TIRANA602, Surprise Top Brass Shakeup: Military Cries Foul. Marrë nga: <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09TIRANA602.html>, gusht 2013.

47 Leonard Bakillari, 'Presidenti nxjerr në rezervë ish-shefin e Shtabit dhe tre ushtarakë të lartë', Gazeta Mapo, 18 dhjetor 2014

48 Gazeta Shqip, 'Nishani gradon pesë gjeneralë, shkarkon e zhvendos krerët e ushtrisë' 16 gusht 2012

49 Besar Likmeta Albania President Faces Army Reshuffle Row, Balkaninsight, 07 June 13, <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-president-faces-army-reshuffle-roë>

50 Përparim Halili, 'Klani i trafikut të armëve Berisha-Imami, shkarkojnë Zv/Shefin e Shtabit të Ushtrisë, Sandër Lleshi dhe dy gjeneralë të tjerë', Gazeta Sot, 29 maj 2013

51 Zëri i Amerikës, Shqipëri, jep dorëheqjen Xhemal Gjünkshi, 01 nëntor 2013, <http://www.zeriamerikes.com/content/shqipëri-xhemal-gjünkshi-voa-ditari-shqip/1781667.html>

52 Foto Duro, 'The Promotion System in the Albanian Armed Forces', European and Security Issues, Issue 25, Institute for Democracy and Mediation 2013

53 Ibidem (cit. 34)

54 Ilirian Agolli, 'Qeveria miratoi reformë të thellë në polici', Zeri Amerikës, 9 tetor 2013, <http://www.zeriamerikes.com/content/saimir-tahiri-reforma-policore/1766476.html>

rinj gjatë ri-formatimit të qeverive.⁵⁵

Duke pasur parasysh se kompetencat për emërimin e Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit (DPPSH) ndahen ndërmjet KM dhe MB, zëvendësimi i punonjësit në detyrë ka qenë më i thjeshtë duke pasur parasysh se të dy palët i përkasin zakonisht të njëjtës parti politike ose të njëjtit koalicion. Zakonisht, lirimi nga detyra i DPPSH ndiqet nga emërimi i njerëzve të besuar politikisht në këtë pozicion. Që prej vitit 2002 DPPSH ose është hequr në mënyrë të paligjshme (si në rastin e Bilbil Memës),⁵⁶ ose i është kërkuar dorëheqja (si në rastin e Ahmet Premçit në vitin 2009⁵⁷ dhe atë të Hysni Burgajt në vitin 2013).⁵⁸ Justifikimi i zakonshëm nga ekzekutivi për këtë praktikë të ndjekur ka qenë arritja e objektivit të përmirësimit të performancës së PSH, por si rregull zëvendësimi i DPPSH është ndjekur me lirimin nga detyra ose nga zëvendësimi i dhjetëra, qindra apo edhe mijëra zyrtarësh policie të niveleve më të ulët.⁵⁹ Partitë e opozitës gjithmonë kanë pretenduar se vendet bosh që krijohen mbushen nga militantë partiakë.⁶⁰ Nga ana tjetër, raportet nga media dhe burime të tjera sugjerojnë se KM dhe MB përdorin kompetencat e tyre për emërim për të zhvendosur fondet e policisë si edhe për të mbështetur interesat ekonomikë apo financiare personale.⁶¹

Duke pasur parasysh se mekanizmat e emërimit kërkojnë konsensusin e Presidentit dhe KM, edhe pse Presidenti merr vendimin

55 Artur Qoraj, 'Nepotizmi dhe klanet që rrethojnë Nishanin', Gazeta Albania, 2 prill 2007

56 Klodiana Lala, 'Ish-kryepolici fiton gjyqin për pagën' Gazeta Shqiptare, 16 gusht 2010

57 Gazeta 55, Jep dorëheqjen Ahmet Preçi, qeveria emëron Hysni Burgajn, 29 tetor 2009, <http://www.gazeta55.al/index.php?artikulli=9202>

58 Gazeta Shqip, 'Shkarkohen drejtorët e policisë në qarqe, Hysni Burgaj jep dorëheqjen', 9 tetor 2013, <http://gazeta-shqip.com/lajme/2013/10/09/shkarkohen-drejtoret-e-policive-ne-qarqe-hysni-burgaj-jep-doreheqjen/>

59 Gazeta Sot, 'Ministri Noka largon 50 oficerë dhe policë rrugorë, i zëvendëson me "besnikë" nga Tropoja e Kukësi'. 31 maj 2013. <http://www.sot.com.al/politike/ministri-noka-largon-50-oficer%C3%AB-dhe-polic%C3%AB-rrugor%C3%AB-i-z%C3%ABvend%C3%ABson-me-%E2%80%9Cbesnik%C3%AB%E2%80%9D-nga-tropoja-e>

60 Silvana Muça, 'Drejtuesit e parë që largohen nga policia', Gazeta Shqip, 12 shtator 2013 <http://gazeta-shqip.com/lajme/2013/09/12/drejtuesit-e-pare-qe-largohen-nga-policia/>

61 Adriatik Doçi Agron Kuliçaj pas çdo skandali dhe trafikës, ja akuzat për njeriun e Berishës që u mbijetoi të gjitha lëvizjeve në polici, Gazeta Sot, 2 March 2013. <http://sot.com.al/politike/agron-kuli%C3%A7aj-pas-%C3%A7do-skandali-dhe-trafik-u-akuzat-p%C3%ABr-njeriun-e-berish%C3%ABs-q%C3%AB-u-mbijetoi#sthash.dU8f21ym.dpuf>

final, kontrolli ekzekutiv i SHISH ka qenë një çështje më e komplikuar. Trendi kryesor këtu ka qenë mungesa e dëshirës së KM-ve të rinj për të punuar me drejtorët ekzistues të SHISH. Që prej vitit 1998, të pestë KM që kanë ardhur në fuqi kanë pasur ndërmjet kërkesave të para që i kanë parashtruar Presidentit lirim nga detyra të drejtorit të SHISH. Megjithatë, vetëm në dy raste, në vitin 2002 dhe në vitin 2012, Presidentët i janë përgjigjur pozitivisht këtyre kërkesave për lirim nga detyra dhe kjo ka ndodhur sepse lrimi nga detyra e drejtorit të SHISH ka qenë pjesë e marrëveshjes për zgjedhjen e Presidentit.^{62, 63} Për të balancuar kompetencat e tyre të kontrollit KM-të janë bazuar tek IP dhe kjo dukuri ka ndodhur edhe në periudhën ndërmjet viteve 1998 dhe 2001 kur KM dhe President i përkisnin të njëjtës parti politike.

Për shkak të fuqive për vendosjen e vetos që gëzon Presidenti praktikisht të gjithë drejtorët e SHISH, janë përpjekur të zhvillojnë dhe mbajnë marrëdhënie të mira me Presidentin edhe pse KM dhe KiM janë strukturat ekzekutive, të cilat kanë përgjegjësi të drejtpërdrejta për kontrollin e SHISH. Shpesh, drejtorët e SHISH kanë përdorur mbrojtjen presidenciale për të arritur agjendat që i shërbejnë interesave të Presidentit ose interesave të partisë politike që i ka mbështetur ata.⁶⁴ Në vitin 2011, KM ka deklaruar se Presidenti ka komplotuar me Drejtorin e SHISH për të organizuar një grusht shteti për të përmbysur qeverinë dhe eventualisht për eliminimin fizik të tij.⁶⁵ Raportimet e medias sugjerojnë se emërimi i drejtorit të SHISH në vitin 2012 është ndjekur nga një nivel i lartë lëvizjesh të oficerëve të SHISH në të gjithë nivelet e kësaj organizate për të krijuar vende të lira për punësimin e mbështetësve partiakë.⁶⁶

62 Balkans Report N°140, Albania: State of the Nation 2003, Tirana/Brussels 11 March 2003

63 Top-Channel, 'Shkarkohet kreu i SHISH', 09 gusht 2012, <http://www.top-channel.tv/artikull.php?id=240081>

64 Adriatik Doçi, 'Furtunë në SHISH, Visho Lika shkarkon 27 spiunë, kamikazët e PD mbushin shërbimin sekret' Gazeta Sot, 25 shkurt 2013

65 Kjo deklaratë u bë gjatë dëshmisë të dhënë nga kryeministri Sali Berisha në 21 janar 2011 në Komisionin Hetimor Parlamentar për Hetimin, Identifikimin, Përballjen, Neutralizimin, Shkatërrimin dhe Dënimin e Veprimeve Kriminale të organizuar për Dhunimin e Institucioneve Shtetërore dhe për Përmbysjen e Rendit Kushtetues.

66 Adriatik Doçi, SHISH nis punësimin e gardistëve që lirohen nga puna, nga organ i sigurisë kombëtare kthehet organ i sigurisë së Saliut', Gazeta Sot, 25 shtator 2013, <http://sot.com.al/politike/shish-nis-pun%C3%ABsimin-e-gardist%C3%ABve-q%C3%AB-lirohen-nga-puna-nga-organ-i-siguris%C3%AB-komb%C3%ABtare-kthehet>

Në rastin e SHIU, MB ka kompetencën për emërimin e personelit gjë që nuk i mundëson drejtorit të SHIU që të arrijë ndonjë politikë të pavarur lidhur me rekrutimin e personelit. Me miratimin e ligjit të ri për SHIU në vitin 2012, i cili mundëson emërimin e drejtorit të këtij institucioni nga KM dhe Presidenti, ky i fundit merr vendimin final për të dy krerët e shërbimeve informativë kryesorë. Për këtë arsye mbetet për tu parë se çfarë marrëdhënie do të vendosë KM me shërbimet informativë duke pasur parasysh se të dy drejtorët janë vendosur nga qeveria e mëparshme.

2.5. PËRGJIGJE NDAJ KËRKESAVE PËR HETIM PARLAMENTAR

Analizat e të dhënave për zbatimin e kuadri kushtetues dhe atij ligjor që mundësojnë llogaridhënien e ekzekutivit tregojnë se në praktikë ky i fundit ka dalë në pah si fuqia dominante në sistemin politik shqiptar.

Në rastin e Presidentit, vështirësia kryesore qëndron në mungesën e dispozitave ligjore për llogaridhënien e Presidentit. Kushtetuta thekson vetëm në rastet kur Presidenti mund të dorëhiqet (në raste shkeljesh të mëdha) por nuk përmban ndonjë dispozitë për të përkjet raportimit të tij për kompetencat e ushtruara. E vetmja strukturë kolegjiale ku Presidenti mund të pyetet për vendimet e tij/saj që lidhen me FARSH dhe SHISH është Këshilli i Sigurisë Kombëtare (KSK), por ky i fundit funksionon keq dhe mblidhet rrallë.⁶⁷

Në rastin e KM dhe të ministrave, llogaridhënia e dobët rezulton kryesisht nga pozicioni i fortë i ekzekutivit dhe nga tendenca në rritje për të ndikuar legjislativin dhe gjyqësorin përmes kompetencave të ekzekutivit.

Të dhënat që tregojnë më qartë llogaridhënien e dobët është mungesa e raportimeve të rregullt të MB dhe MM në parlament për aktivitetin e tyre. Nga ana tjetër, asnjë nga ministratë e sipërpërmendura nuk publikon zyrtarisht ndonjë raport vjetor apo periodik lidhur me performancën e FARSH dhe të PSH. Në mënyrë të njëjtë, asnjë raport i tillë nuk ekziston lidhur me performancën e Presidentit dhe KM lidhur me kompetencat dhe fuqitë e tyre si koordinatorë të aktivitetit informativ që zhvillohet nga SHISH dhe SHIU. Si rrjedhojë deri më sot nuk është

⁶⁷ Arjan Dyrmishi, Vlerësimi i Strukturave Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare në Shqipëri Çështje Europiane dhe të Sigurisë Nr. 19, Tiranë 2011

e mundur që publiku shqiptar të vlerësojë aktivitetin e institucioneve kryesorë të sigurisë në vend bazuar te dokumentet zyrtarë që prodhohen nga ekzekutivi. Në këtë kontekst burimet kryesorë të informacionit që i mundësojnë publikut të krijojë gjykime mbi këtë çështje mbeten deklaratat publike të zyrtarëve të ekzekutivit, të cilët zakonisht janë të ndikuara politikisht si edhe raportet nga media apo nga shoqëria civile.

Një tendencë e dobët llogaridhënieje mund të vërehet edhe gjatë periudhës së pas anëtarësimit në NATO lidhur me legjislativin dhe gjyqësorin. Në vitin 2012 MM nuk i ka dhënë një përgjigje pozitive kërkesës nga parlamenti për hetim ndaj akuzave për blerjen e parregullt të mjeteve të përgjimit dhe për përgjimet e paligjshme të ushtruara nga SHIU.⁶⁸ Gjithashtu, MM i është referuar detyrimeve që rrjedhin nga anëtarësimi në NATO për të justifikuar moslejimin e mbikëqyrjes parlamentare të drejtpërdrejtë.⁶⁹

Përveç llogaridhënies së dobët kundrejt legjislativit, ekzekutivi ka dështuar gjithashtu në përgjigjet edhe detyrimeve të tij ndaj gjyqësorit. Shembulli më i qartë i kësaj ka qenë përfshirja e drejtpërdrejtë e KM për të ndaluar zbatimin e mandateve të arrestit që u lëshuan nga Prokuroria e Përgjithshme për gjashtë anëtarë të Gardës së Republikës gjatë protestave të dhunshme të 21 janarit të vitit 2011 gjatë të cilave u vranë katër qytetarë.⁷⁰

2.6. PËRFUNDIME

Ky studim analizoi kontrollin ekzekutiv ndaj institucioneve të sigurisë në Shqipëri. Për shkak të reforma të ndërmarra gjatë dy dekadave janë shënuar një sërë arritjesh për miratimin e kuadrit ligjor për kontrollin e sektorit të sigurisë nga institucione të zgjedhur në mënyrë demokratike

68 Gazeta Panorama, 'Zbulohen dokumentet, Imami refuzoi Demin për kontrollin në Ministrinë e Mbrojtjes', 4 korrik 2012. <http://www.panorama.com.al/2012/07/04/zbulohen-dokumentet-imami-refuzoi-demin-per-kontrollin-ne-ministrine-e-mbrojtjes/>

69 Faqja e internetit e MM, 'Ministri Imami: Veprimtaria e Ministrisë së Mbrojtjes është e bazuar në ligj dhe ka qenë e suksesshme', http://www.mod.gov.al/index.php?option=com_content&view=article&id=2074:ministri-imami-veprimtaria-e-ministrise-se-mbrojtjes-eshte-e-bazuar-ne-ligj-dhe-ka-gene-e-suksesshme&Itemid=475

70 Armand Shkullaku, 'Pse nuk i dorëzoi Berisha gardistët një vit më parë' Gazeta Panorama, 26 janar 2012, <http://www.panorama.com.al/2012/01/26/pse-nuk-i-dorezoi-berisha-gardistet-nje-vit-me-pare/>

duke përfshirë edhe ekzekutivin. Megjithatë, analiza tregon se kuadri ligjor ka nevojë për përmirësime të mëtejshme lidhur me miratimin e qasjeve të standardizuara për të gjithë institucionet e sigurisë si një mjet për të unifikuar dhe konsoliduar zbatimin dhe praktikën. Lidhur me llogaridhënien, legjislacioni duhet të përmirësohet për të mundësuar mekanizma llogaridhënieje specifike për të gjithë zyrtarët dhe strukturat ekzekutive duke përfshirë edhe Presidentin.

Analizat e praktikës së emërimeve, lirimeve nga detyra dhe rritjes në detyrë të zyrtarëve të lartë të sigurisë dhe të stafit të sigurisë në përgjithësi tregojnë tendencën e ekzekutivit për të anashkaluar mekanizmat ligjorë që synojnë vendosjen e një sistemi meritokracie. Analiza tregon se kryesisht, emërimet dhe rritjet në detyrë bazohen te motivimi për të arritur qëllime politike në formën e punësimit të militantëve partiakë ose te përdorimi i kompetencave të zyrtarëve të sigurisë për të ndryshuar drejtimin e resurseve edhe duke rrezikuar shkeljen e legjislacionit penal. Pra, ekzekutivi ka dalë në pah si aktori kryesor dhe thuhet se ai pa kontrolluar, gjë që tregon se ai është i gatshëm të injorojë interesin publik përmes mos-raportimit pas ushtrimit të kompetencave të tij mbi institucionet e sigurisë, erozionin e fuqive të parlamentit si edhe ndikimin e veprimtarisë së institucioneve të drejtësisë.

Puna për të reduktuar fuqitë e tepruara të ekzekutivit duhet të jetë një nga prioritetet kryesore të ekzekutivit, legjislativit dhe të organizatave ndërkombëtare. Në një sistem me që karakterizohet nga legjislativi i dobët dhe nga një sistem drejtësie i politizuar i mbetet kryesisht vetë ekzekutivi që të përmbahet nga tejkalmi i kompetencave. Zbatimi i plotë i kuadrit ligjor që promovon një sistem të bazuar në meritokraci dhe përfshirjen e tij në konsultime me legjislativin dhe me aktorë të tjerë kryesorë përpara emërimit të zyrtarëve të lartë të sigurisë do të përbënte një pikë kthese pozitive në këtë drejtim.

Bibliografia

Ligje

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, miratuar me lgj Nr..8417, datë 21.10.1998, dhe me referendumin e datës 22.11.1998
- Ligj Nr. 9749, datë 4.6.2007, Për poilcinë e Shtetit
- Ligj Nr.8391, datë 28.10.1998, Për Shërbimin Informativ Kombëtar
- Ligj Nr.9074, datë 29.5.2003, Për Shërbimin Informativ Ushtarak
- Ligj Nr. 117/2012, datë 13.12.2012, Për Agjencinë e Inteligjencës së Mbrojtjes
- Ligj Nr. 7978, datë 26.07.1995, Për Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë
- Ligj Nr.8572, datë 27.1.2000, Për miratimin e dokumenteve të Strategjisë të sigurimit të Republikës së Shqipërisë
- Ligj Nr.9322, date 25.11.2004, Për miratimin e strategjisë të sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë
- Ligj Nr. 8671, datë 26.10.2000, Për pushtetet dhe Autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë
- Ligj Nr. 9183 datë 05.02.2004, Për disiplinën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë.”
- Ligj Nr. 9210, date 23.3.2004, Për statusin e ushtarakut të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë
- Ligj Nr. 9295, datë 21.10.2004, Për kriteret e pranimit, karrierën dhe ndërprerjen e saj në Shërbimin Informativ Ushtarak
- Ligj Nr. 9357, datë 17.03.2005, Për statusin e punonjësit të Shërbimit Informativ të Shtetit

- Ligj Nr. 9215, datë 1.4.2004, Për medaljet për personelin e FARSH

Artikuj dhe raportime nga Media

- Adriatik Doçi Agron Kuliçaj pas çdo skandali dhe trafiku, ja akuzat për njeriun e Berishës që u mbijetoi të gjitha lëvizjeve në polici, Gazeta Sot, 2 mars 2013. <http://sot.com.al/politike/agron-kuli%C3%A7aj-pas-%C3%A7do-skandali-dhe-trafiku-ja-akuzat-p%C3%ABr-njeriun-e-berish%C3%ABs-q%C3%AB-u-mbijetoi#sthash.dU8f21ym.dpuf>
- Adriatik Doçi, 'Furtunë në SHISH, Visho Lika shkarkon 27 spiunë, kamikazët e PD mbushin shërbimin sekret' Gazeta Sot, 25 shkurt 2013
- Adriatik Doçi, SHISH nis punësimin e gardistëve që lirohen nga puna, nga organ i sigurisë kombëtare kthehet organ i sigurisë së Saliut', Gazeta Sot, 25 shtator 2013, <http://sot.com.al/politike/shish-nis-pun%C3%ABsimin-e-gardist%C3%ABve-q%C3%AB-lirohen-nga-puna-nga-organ-i-siguris%C3%AB-komb%C3%ABtare-kthehet>
- Armand Shkullaku, 'Pse nuk i dorëzoi Berisha gardistët një vit më parë' Gazeta Panorama, 26 janar 2012, <http://www.panorama.com.al/2012/01/26/pse-nuk-i-dorezoi-berisha-gardistet-nje-vit-me-pare/>
- Artur Qoraj, 'Nepotizmi dhe klanet që rrethojnë Nishanin', Gazeta Albania, 2 April 2007
- Balkans Report No.140, Albania: State of the Nation 2003, Tirana/Brussels 11 mars 2003
- Besar Likmeta Albania President Faces Army Reshuffle Row, Balkaninsight, 07 korrik 2013, <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-president-faces-army-reshuffle-row>
- Gazeta Shqip, 'Nishani gradon pesë gjeneralë, shkarkon e zhvendos krerët e ushtrisë' 16 gusht 2012

- Gazeta 55, Jep dorëheqjen Ahmet Prençi, qeveria emëron Hysni Burgajn, 29 tetor 2009, <http://www.gazeta55.al/index.php?artikulli=9202>
- Gazeta Shqip, 'Shkarkohen drejtorët e policisë në qarqe, Hysni Burgaj jep dorëheqjen', 9 tetor 2013, <http://gazeta-shqip.com/lajme/2013/10/09/shkarkohen-drejtoret-e-policive-ne-qarqe-hysni-burgaj-jep-doreheqjen/>
- Gazeta Sot, 'Ministri Noka largon 50 oficerë dhe policë rrugorë, i zëvendëson me "besnikë" nga Tropoja e Kukësi'. 31 maj 2013. <http://www.sot.com.al/politike/ministri-noka-largon-50-oficer%C3%AB-dhe-polic%C3%AB-rrugor%C3%AB-i-z%C3%ABvend%C3%ABson-me-%E2%80%9Cbesnik%C3%AB%E2%80%9D-nga-tropoja-e>
- Gazeta Panorama, 'Zbulohen dokumentet, Imami refuzoi Demin për kontrollin në Ministrinë e Mbrojtjes', 4 korrik 2012. <http://www.panorama.com.al/2012/07/04/zbulohen-dokumentet-imami-refuzoi-demin-per-kontrollin-ne-ministrine-e-mbrojtjes/>
- Leonard Bakillari, 'Presidenti nxjerr në rezervë ish-shëfën e Shtabit dhe tre ushtarakë të lartë', Gazeta Mapo, 18 dhjetor 2014
- Përparim Halili, 'Klani i trafikut të armëve Berisha-Imami, shkarkojnë Zv/Shëfën e Shtabit të Ushtrisë, Sandër Lleshi dhe dy gjeneralë të tjerë', Gazeta Sot, 29 maj 2013
- Ilirian Agolli, 'Qeveria miratoi reformë të thellë në polici', Zëri i Amerikës, 9 tetor 2013, <http://www.zeriamerikes.com/content/saimir-tahiri-reforma-policore/1766476.html>
- Klodiana Lala, 'Ish-kryepolici fiton gjyqin për pagën' Gazeta Shqiptare, 16 gusht 2010
- Silvana Muça, 'Drejtuesit e parë që largohen nga policia', Gazeta Shqip, 12 shtator 2013
- <http://gazeta-shqip.com/lajme/2013/09/12/drejtuesit-e-pare-qe-largohen-nga-policia/>

- Top-Channel, ‘Shkarkohet kreu i SHISH’, 09 gusht 2012, <http://www.top-channel.tv/artikull.php?id=240081>
- Dëshmi e Kryeministrit Sali Berisha në Komisionin Hetimor Parlamentar për Hetimin, Identifikimin, Përballjen, Neutralizimin, Shkatërrimin dhe Dënimin e Veprimeve Kriminale të Organizuara për Dhunimin e Institucioneve Shtetërore dhe për përmbysjen e rendit Kushtetues, 21 janar 2011
- Faqja e internetit e Ministrisë së Mbrojtjes, ‘Ministri Imami: Veprimtaria e Ministrisë së Mbrojtjes është e bazuar në ligj dhe ka qenë e suksesshme’, http://www.mod.gov.al/index.php?option=com_content&view=article&id=2074:ministri-imami-veprimtaria-e-ministrise-se-mbrojtjes-eshte-e-bazuar-ne-ligj-dhe-ka-qene-e-suksesshme&Itemid=475
- US Embassy in Tirana, cable 09TIRANA602, Surprise Top Brass Shakeup: Military Cries Foul. Retrieved at: <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09TIRANA602.html>, August 2013.
- Zëri i Amerikës, Shqipëri, jep dorëheqjen Xhemal Gjunksi, 01 nëntor 2013, <http://www.zeriamerikes.com/content/shqiperi-xhemal-gjunksi-voa-ditari-shqip/1781667.html>

Libra dhe artikuj

- Aldo Bumçi, “Security sector reform in Albania.” Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives. Albania. A Self-Assessment Study. Geneva: DCAF (2003)
- Anthony Forster, Timothy Edmunds, and Andreë Cottey (eds.) “Soldiers and societies in post-communist Europe: Legitimacy and change”. Palgrave Macmillan, 2003
- Arjan Dyrmishi, Vlerësimi i Strukturave Vendimmarrëse të Sigurisë Kombëtare në Shqipëri Çështje Europiane dhe të Sigurisë Nr. 19, Tiranë 2011
- Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku, Besnik Baka, “Context

Analysis & Chronology of the Security Sector Reform in Albania 1991–2009”, Institute for Democracy and Mediation 2011.

- Elez Biberaj, *Albania in transition: The rocky road to democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1998.
- Foto Duro, ‘The Promotion System in the Albanian Armed Forces’, *European and Security Issues*, Issue 25, Institute for Democracy and Mediation 2013
- Fluri, Philipp H., Hans Born, and Anders B. Johnsson, eds. *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*. DCAF, 2003
- Heiner Hänggi, “Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction.” *Reform and Reconstruction of the Security Sector 6* (2004)
- Oksana Myshlovska, “Overview and typology of IGO norms for Security Sector Reform and governance.” *Intergovernmental organisations and Security Sector Reform* (2007)
- Timothy Edmunds and Wilhelm N. Germann. *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*. Vol. 7. DCAF, 2003

KAPITULLI 3

KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE NË SHQIPËRI

Autorë:

**Besnik Baka
Besjana Kuçi**

LISTA E SHKURTIMEVE

BE	Bashkimi Evropian
FA	Forcat e Armatosura
KMDP	Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale
KEF	Komisioni për Ekonominë dhe Financat
KÇLAPDNj	Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut
KSK	Komisioni për Sigurinë Kombëtare
KM	Këshilli i Ministrave
AIM	Agjencia e Inteligjencës së Mbrojtjes
LMSB	Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor
MF	Ministria e Financave
MB	Ministria e Brendshme
NATO	Organizata e Traktatit të Atlantikut të Veriut
ASHKS	Autoriteti Shtetëror për Kontrollin e Eksporteve
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
SHISH	Shërbimi Informativ Shtetëror
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara

3. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Kontrolli dhe mbikëqyrja e sektorit të sigurisë nga parlamenti rregullohet pjesërisht nga kushtetuta dhe rregullorja e Kuvendit. Projektligji për mbikëqyrjen parlamentare të shërbimeve informative dhe të sigurisë i iniciuar që në vitin 2010, nuk është miratuar ende. Veç kësaj, mbikëqyrja parlamentare parashikohet në ligjet parësore të institucioneve kryesore të sigurisë, por në këtë aspekt ka ende nevojë për ndryshime dhe dispozita të qarta. Për shkak të dispozitave ligjore të dobëta dhe kuadrit institucional kompleks krijojnë hapësira të gjera lirie nga ekzekutivi, duke vështirësuar në kësaj një kontroll dhe mbikëqyrje parlamentare të efektshme. Në mënyrë që të kryejë procesin e mbikëqyrjes, parlamenti mbështetet nga institucionet e pavarura si Avokati i Popullit, Kontrolli i Lartë i Shtetit, etj.

Bazuar në kuadrin kushtetutës dhe rregullores së Kuvendit, komisionet e përhershme luajnë një rol të rëndësishëm në kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare. Megjithatë në praktikë ato nuk koordinohen mes tyre, kanë pak burime në dispozicion dhe proceset janë shumë të politizuara. Një tipar i qëndrueshëm i mbikëqyrjes parlamentare në Shqipëri është përfshirja e aktive në miratimin e legjislacionit dhe politikave dhe një qasje më pak pro-aktive për zbatimin e tyre.

3.1. HYRJE

Ky dokument analizon kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë në Shqipëri. Analiza mbështetet në katër fusha vëzhgimi: kontrolli buxhetit që përfshin kontrollin dhe mbikëqyrjen e planifikimit dhe shpenzimeve buxhetore të aktorëve kushtetues në sektorin e sigurisë; kontrolli i përputhshmërisë së punës së institucioneve të sektorit të sigurisë me ligjet dhe respektimin e të drejtave të njeriut duke përfshirë kontrollin dhe mbikëqyrjen e përdorimit të teknikave të veçanta të hetimit, përdorimin e masave shtrënguese dhe shkëmbimin e të dhënave personale; kontrolli dhe mbikëqyrja e zbatimit të politikave

të qeverisë; dhe kontrolli dhe mbikëqyrja e bashkëpunimit dypalësh dhe shumëpalësh në fushën e sigurisë dhe integritimit.

Të katër fushat e vëzhguara analizohen mbi bazën e katër treguesve: kuadri kushtetues dhe ligjor, cilësia e tij dhe harmonizimi, zbatimi i legjislacionit, kapacitetet administrative dhe shkalla në të cilën mbikëqyrja parlamentare është bërë një vlerë e fortë demokratike. Gjithashtu, analiza e fushave të vëzhgimit bazohet në shqyrtimin e veprimtarisë së tri komisioneve të përhershme pranë Kuvendit, të cilat janë përgjegjëse për kontaktet dhe konsultimet me institucionet ekzekutive dhe ato të sigurisë:

- Komisioni për Sigurinë Kombëtare (KSK) është përgjegjës për organizimin e mbrojtjes kombëtare dhe Forcave të Armatosura, bashkëpunimin ushtarak, çështjet e brendshme, emergjencat civile, rendin publik dhe shërbimet informative.
- Komisioni për Ekonominë dhe Financat (KEF) është përgjegjës për buxhetin dhe mbikëqyrjen e zbatimit të tij.
- Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (KÇLAPDNJ) është përgjegjës për organizimin e pushtetit gjyqësor, institucionet e pavarura dhe të drejtat e njeriut.⁷¹

3.2. KONTROLLI I BUXHETIT TË AKTOREVE KUSHTETUES NË SEKTORIN E SIGURISË

3.2.1 Kuadri kushtetues dhe ligjor

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon që parlamenti është autoriteti më i lartë për të kontrolluar buxhetet e institucioneve shtetërore, duke përbërë një mekanizëm kyç në kontrollin financiar lidhur me procesin e përgatitjes së projekt buxheteve të institucioneve të sektorit të sigurisë si dhe në fazën e kontrollit të shpenzimeve dhe

⁷¹ Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, miratuar me Vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar me Vendimin nr. 15, datë 27.12.2005, Vendimi Nr. 193, datë 07.07.2008, Vendimi nr. 21, datë 04.03.2010 dhe Vendimi nr. 41, datë 24.06.2010, Vendimi nr. 88, datë 24.2.2011, Vendimi Nr. 41/2013(datë 30.05.2013).

realizimit të buxhetit.

Bazuar në rregulloren e Kuvendit, diskutimet dhe votimi i buxheteve të institucioneve të sektorit të sigurisë gjatë 2011-2012 u zhvilluan në dy faza: diskutimi dhe miratimi në parim nga KSK dhe KEF. Komisionet e tjera parlamentare mund të angazhohen në komentimin e draftit. Gjithashtu, në fazën e dytë, raporti diskutohet në seancë plenare dhe votohet në parim, nen për nen dhe në tërësi.

3.2.2 Zbatimi i ligjeve

Projektbuxheti propozohet parlamentit nga Këshilli i Ministrave, bazuar në procedurën e parashikuar në Ligjin për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor (LMSB). Gjithashtu shqyrtimi i buxhetit të institucioneve të sektorit të sigurisë kryhet në kohë bazuar në kalendarin e punimeve të parlamentit. Komisioni parlamentar për sigurinë kombëtare, ka qenë mjaft aktiv në procesin e shqyrtimit të projekt buxheteve të institucioneve të sektorit të sigurisë si Shërbimi Informativ Shtetëror (SHISH), Ministria e Brendshme (MB) dhe Ministria e Mbrojtjes (MM). Në këtë kuadër, KSK gjatë nëntorit dhe dhjetorit të secilit vit ka diskutuar dhe miratuar projekt buxhetet, në prani të zyrtarëve më të lartë të sektorit të sigurisë.

Vlen të përmendet që diskutimet në KSK për projekt buxhetin e vitit 2011 dhe 2012, pavarësisht se me debate të pasura dhe pyetje drejtuar zyrtarëve të lartë të institucioneve të sektorit të sigurisë, nuk kanë prodhuar ndryshime cilësore thelbësore në projekt buxhetin paraprak të përgatitur nga institucionet e qeverisjes qendrore. Lidhur me këtë, kundërshtimet dhe kërkesat e opozitës nuk u reflektuan, duke mbizotëruar pushteti i maxhorancës.

Megjithatë bazuar në raportet e parlamentit, ky komision nuk ka zhvilluar asnjë takim për shqyrtimin dhe diskutimin e shpenzimeve të buxhetit të institucioneve të sektorit të sigurisë. Ky funksion kryhet nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat (KEF), përmes shqyrtimit të raporteve të Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH) për të gjitha institucionet shtetërore, duke përfshirë edhe institucionet e sektorit të sigurisë. Përveç kësaj, analiza e realizimit të buxhetit në seancë plenare

u zhvillua sipas kalendarit bazuar në raportet e KLSH të cilat botohen zakonisht në gusht.

Gjatë viteve 2011–2012, KEF ka ndërmarrë 4 diskutime *ex post* për realizimin e buxhetit të vitit të mëparshëm dhe 12 diskutime *ex ante* lidhur me shqyrtimin e projekt buxheteve e vitit të ardhshëm. Bazuar në procesverbalet, në këto takime mund të vihet re pjesëmarrja e zyrtarëve të lartë të Ministrisë së Financave (MF) dhe drejtoritë përkatëse në këtë ministri. Megjithatë në të dyja rastet (*ex ante* dhe *ex post*) këto diskutime nuk kanë sjellë ndonjë ndryshim thelbësor në projekt buxhet. Për rrjedhojë parlamenti ka vepruar më tepër si një aktor për legjitimimin formal se sa një lojtar kyç në këshillimin dhe sigurimit të shqyrtimit dhe ndryshimeve potenciale në këtë proces.

Gjithashtu, KEF dhe KSK në seancat plenare nuk kanë ndërmarrë seancë pyetjesh për kryetarin e KLSH për raportimin në veçanti për shkeljet e identifikuar në institucionet e sektorit të sigurisë. Më tej, pavarësisht faktit që KEF ka të drejtë të analizojë “fondet special” për tenderat e klasifikuar, mund të vihet re që për buxhetin e vitit 2011 dhe 2012, nuk ka informacion që një raportim i këtij lloji të ketë ndodhur.

Deri tani nuk ka të dhëna lidhur me koordinimin e aktiviteteve ndërmjet komisioneve parlamentare (më konkretisht KEF dhe KSK) për veprimtarinë dhe kapacitetet e tyre në lidhje me buxhetin e institucioneve të sektorit të sigurisë. Në një vështrim të përgjithshëm mund të vërehet se komisionet e përhershme parlamentare punojnë në mënyrë të pavarur, pavarësisht faktit se ata mund të fokusohen në të njëjtën temë si mbikëqyrja financiare.

Sa i përket kapaciteteve të komisioneve parlamentare dhe në përgjithësi për kapacitetet e Parlamentit në analizimin dhe rishikimin e buxhetit, nuk janë raportuar ndryshime thelbësore.

3.3. KONTROLI PERPUTHSHMËRISE SË PUNËS ME LIGJET DHE RESPEKTIMIN E TË DREJTAVE TË NJERIUT

3.3.1 Kuadri ligjor

Kushtetuta parashikon që kufizimi i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut mund të bëhet vetëm me ligj, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve dhe pa kapërcyer kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Ndërkohë legjislacioni parësor që rregullon aktivitetin e subjekteve të sektorit të sigurisë si dhe korniza ligjore mbi interceptimet e telekomunikimeve dhe mbrojtjen e të dhënave personale ka ndryshuar. Si pasojë e fushës së veprimit që lidhet drejtpërdrejtë me të drejtat e njeriut të dyja këto ligje kanë shkaktuar debate politike. Maxhoranca qeverisëse mbështeti miratimin e këtyre ligjeve në seancë plenare, ndërkohë që opozita votoi kundër duke pretenduar se cënonin liritë themelore dhe të drejtat e njeriut dhe prekin grupet e interesit.

Ndërkohë që prej 2 vjetësh në komisionet parlamentare po përgatitet projektligji “Për mbikëqyrjen e shërbimeve inteligjente”, i cili pritet të miratohet në legjislaturën e ardhshme. Komisioni për Sigurinë Kombëtare ka zhvilluar disa seanca dëgjimore me krerët e institucioneve të sigurisë si Ministrinë e Drejtësisë, Komisionerin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Ministrinë e Mbrojtjes, etj. Procesi i konsultimit ka përfshirë aktorë të ndryshëm institucionalë por edhe shoqërinë civile dhe grupe të tjera të interesit, duke sjellë një risi në praktikën parlamentare. Ligji synon të përcaktojë dhe qartësojë procedurat mbi mbikëqyrjen e shërbimeve inteligjente në Shqipëri, që gjatë këtyre viteve ka qenë objekt përplasjesh politike.

Korniza ligjore aktualisht përcakton qartë se të gjitha institucionet kryesore të sigurisë duhet të raportojnë rregullisht në KÇLAPDNJ dhe KSK, mbi veprimtarinë e tyre në lidhje me respektimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Në varësi të institucionit, kjo praktikë zhvillohet mbi baza vjetore ose 6-mujore në përputhje me kalendarin e parashikuar nga parlamenti në fillim të çdo viti.

3.3.2 Zbatimi i ligjit dhe kapacitetet institucionale

Nga analiza e hollësishme e aktivitetit të parlamentit vërehet se janë ndërmarrë pak iniciativa për të monitoruar dhe kontrolluar respektimin e të drejtave të njeriut nga institucionet e sektorit të sigurisë. Në këtë mënyrë, ky proces mjaftohet më së shumti me shqyrtimin e raporteve vjetore të këtyre institucioneve. Për rrjedhojë, të katër komisionet parlamentare hetimore të krijuara gjatë 2011-2012 nuk kanë patur në qendër hetimin e respektimit të të drejtave të njeriut nga ana e institucioneve të sektorit të sigurisë apo hetimin e aktivitetit të institucioneve të sektorit të sigurisë.

Në total, gjatë vitit 2011-2012, janë zhvilluar vetëm 3 interpelanca me titullarët e sektorit të sigurisë: Ministrin e Drejtësisë, Ministrin e Brendshëm dhe Ministrin e Mbrojtjes. Interpelancat në parlament kërkuar kryesisht nga deputetët e opozitës me titullarët e sektorit të sigurisë, nuk kanë prodhuar ndonjë rezultat apo ndryshim në politikat ekzistuese, duke u cilësuar si sulme politike të pabazuara ndaj maxhorancës në pushtet.

Duke marrë në konsideratë se Prokurori i Përgjithshëm ka mandatin të autorizojë dhe kontrollojë përdorimin e teknikave të veçanta të hetimit nga subjektet e sektorit të sigurisë, siç parashikohet në legjislacionin parësor dhe ligjin “Për Përgjimin e Telekomunikimeve”, kontrolli parlamentar ndaj këtij institucioni është i rëndësishëm. Institucioni i Prokurorisë ka raportuar mbi baza vjetore përpara KÇLAPDNJ mbi aktivitetin e saj, megjithatë në asnjë rast gjatë vitit 2011 dhe 2012, KÇLAPDNJ nuk ka ndërmarrë ndonjë iniciativë kontrolli apo një proces mbikëqyrjeje ndaj procedurave dhe aktivitetit të prokurorisë në veçanti për përdorimin e teknikave të veçanta hetimore nga subjektet e sektorit të sigurisë. Sipas nenit 54 të ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë” Prokurori i Përgjithshëm raporton në Kuvend ose komisionet parlamentare të paktën një herë në gjashtë muaj ose sa herë që kërkohet prej tyre. Megjithatë vërehet se ky detyrim ligjor nuk është përmbushur, pasi prokurori gjatë viteve 2011-2012 ka raportuar së shumti një herë në vit.

Ndërkohë asnjë interpelancë në parlament nuk është zhvilluar me Prokurorin e Përgjithshëm mbi aktivitetin e Prokurorisë gjatë vitit 2011 dhe 2012, duke u mjaftuar vetëm me raportimin vjetor që realizohet në

KÇLAPDNJ dhe më pas kalohet për miratim në seancë plenare. Vërehet se titullari i Prokurorisë nuk mori pjesë gjatë votimit të rezolutës, ndërkohë që deputetët pretenduan se kishin pak kohë në dispozicion për t'u njohur me materialin.⁷²

Ndërkohë institucionet e tjera si Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale; Avokati i Popullit dhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi kanë raportuar rregullisht mbi aktivitetin e tyre në KÇLAPDNJ me pjesëmarrjen e titullarëve më të lartë të këtyre institucioneve. Në këtë kuadër janë realizuar edhe vlerësime nga Shërbimi i Monitorimit të Institucioneve të Pavarura – pranë KÇLAPDNJ. Nga analizimi i transkripteve të mbledhjeve të komisionit vërehet se diskutimet kanë qenë të një niveli të kënaqshëm.

Në një kohë që forca politike në pushtet ka patur kontrollin e shumicës së vendeve në parlament, pjesa dërrmuese e iniciativave ligjore mbi reformat në sektorin e sigurisë janë produkt i institucioneve të qeverisjes qendrore, në pjesën më të madhe të pa konsultuara me shoqërinë civile, ekspertë të pavarur apo grupet e interesit. Kryesisht, për çështjet delikate që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë, dy forcat politike kryesore në vend në KÇLAPDNJ dhe KSK nuk kanë gjetur kompromis, e si rrjedhojë projekt-ligjet dhe projekt-rezolutat kanë kaluar për votim në parlament kryesisht të pandryshuara vetëm me votat e maxhorancës. Sipas një monitorimi të realizuar nga IDM gjatë vitit 2012 në Komisionin Parlamentar të Sigurisë përgjithësisht propozimet e opozitës nuk janë përfshirë në projekt-ligjet e paraqitura për votim në parlament.⁷³

Në anën tjetër përfshirja e shoqërisë civile dhe e grupeve të interesit në aktivitetin e KSK dhe KÇLAPDNJ, edhe pse vihen re përmirësime në krahasim me vitet e kaluara, përsëri ka qenë i limituar, duke krijuar mjaft probleme si në përfshirjen e organizatave të shoqërisë civile në konsultime, edhe mbi përfaqësimin e grupeve të interesit në vendim-marrjen politike. Pavarësisht nevojës së komisioneve parlamentare për ekspertizë nga organizata të pavarura, në KSK vetëm në 2 raste të

72 Procesverbali i diskutimeve të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, datë 11.07.2012.

73 IDM, (2012) Raporti i monitorimit të KSK, http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/pcons_monitoring_report.pdf

rishikimit të ligjeve gjatë vitit 2012, përfaqësues nga shoqëria civile janë thirrur për të dhënë mendimin e tyre dhe në asnjë rast gjatë vitit 2011.⁷⁴ Megjithatë edhe kur ata janë ftuar propozimet nuk janë marrë parasysh dhe as janë bërë objekt i mëtejshëm diskutimi në mbledhjet e komisionit parlamentar.

Edhe më tej, në procesin e votimit të projekt-ligjeve dhe projekt-rezolutave në seancë plenare vërehen mangësi. Edhe pse formalisht e pa ndonjë debat cilësor, përsëri këto ligje kanë kaluar vetëm me votat e maxhorancës duke treguar mungesën e kompromisit dhe cilësisë e ulët të shqyrtimit parlamentar përtej vijave partiake.

Megjithatë një rol aktiv në mbikëqyren parlamentare të sektorit të sigurisë, duke marrë në konsideratë mangësitë e sipërpërmendura, ka luajtur edhe media e cila në mënyrë objektive ka pasqyruar zhvillimet parlamentare që kanë lidhje me mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë duke informuar rreth këtyre proceseve e ngritur në debatin publik çështje delikate rreth problematikës së mbikëqyrjes parlamentare të sektorit të sigurisë.

3.3.3 *Vlerat*

Gjatë dy viteve të fundit roli i parlamentit në mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë nuk ka mundur dot të shmangë përplasjet politike midis institucionit të Ministrisë së Drejtësisë dhe Prokurorisë së Përgjithshme. Kjo është pasqyruar edhe në aktivitetin e KCLAPDNJ ku raporti i Ministrisë së Drejtësisë mbi performancën dhe shkeljet e Prokurorisë janë cilësuar si sulme politike nga opozita me qëllim shkarkimin e prokurorit të përgjithshëm. Si rrjedhojë raporti është mbështetur vetëm nga maxhoranca si në komisionin e ligjeve edhe në parlament pa arritur një kompromis.

Përplasjet politike kanë shoqëruar edhe aktivitetin e KSK, në përpjekje për të mbikëqyruar aktivitetin e Ministrisë së Mbrojtjes dhe Shërbimit Informativ të Ushtrisë mbi zbatimin e legjislacionit ekzistues, objektivat dhe funksionimin e tij. Një kontroll i KSK u zhvlerësua dhe refuzua nga Ministria e Mbrojtjes e cila e pengoi procesin me arsyetimin

⁷⁴ IDM, (2011) Raporti i monitorimit i KSK, http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/kpsk_monitorim_2011_final_alb.pdf

se cënonte sekretin shtetëror dhe rrjedhimisht sigurinë kombëtare.⁷⁵ Gjithashtu, Kuvendi i Shqipërisë rrëzoi në votim në seancë plenare kërkesën e Partisë Socialiste për krijimin e një komisioni të posaçëm hetimor parlamentar për të hetuar Ministrinë e Mbrojtjes.⁷⁶ Kjo krijoi mjaft pikëpyetje mbi kapacitetet institucionale dhe autoritetin e Parlamentit për të mbikëqyrur aktivitetin e institucioneve kyçe të sektorit të sigurisë. Në një kohë që mekanizmat e mbikëqyrjes parlamentare nuk kanë nxjerre shkelje sistematike të të drejtave të njeriut nga institucionet e sigurisë, në asnjë rast Parlamenti nuk ka zhvilluar ndonjë mekanizëm specifik për të iniciuar procedura për të ndryshuar apo marrë përgjegjësinë e politikave përkatëse.⁷⁷

Ndërkohë në kuadër të mbikëqyrjes së qeverisjes së sektorit të sigurisë mungon një mekanizëm funksional për mbrojtjen e ‘bilbil fryrësve’ (whistle-blowers) duke krijuar kushte të pafavorshme për denoncimin e rasteve korruptive si në sektorin e sigurisë edhe më gjerë. Një përpjekje për të institucionalizuar këtë instrument të rëndësishëm në luftën kundër ‘korrupsionit’ u realizua në vitin 2006 kur Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin për “Bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”.⁷⁸ Ligji, i cili nuk përjashton punonjësit e institucioneve të sektorit të sigurisë, parashikon gjithashtu edhe motivim financiar për denoncuesit e praktikave korruptive. Gjithsesi, ky ligj nuk fokusohet aspak tek roli i “bilbil-fryrësve” si mbështetës të interesave publike duke denoncuar rastet korruptive në administratë. Ndërkohë edhe “Kodi i Procedurave Administrative” megjithëse mundëson detyrime ligjore mbi transparencën e autoriteteve publike ndaj publikut, aktualisht dështon të sigurojë mbrojtjen e atyre që guxojnë të denoncojnë shkelje ligjore dhe raste korrupsioni. Si rrjedhojë, gjatë dy viteve të fundit nuk ka patur asnjë rast të regjistruar denoncimi të korrupsionit në sektorin e sigurisë, raportuar nga vet punonjësit e këtyre institucioneve.

75 Procesverbali i Seancës Plenare, datë 19.07.2012.

76 Procesverbali i Seancës Plenare, datë 08.11.2012. www.parlament.al

77 Shtojca në fund të këtij studimi tregon mekanizmat dhe nivelet e mbikëqyrjes parlamentare në një sistem demokratik. Hans Born (2013) *Parliamentary oversight of the security sector*, European Parliament–OPPD, p25. <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector7>

78 Ligj Nr. 9508, datë 03.04. 2006, Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit.

3.4. KONTROLLI DHE MBIKQYRJA E ZBATIMI TE POLITIKAVE QEVERITARE DHE LIGJEVE TE MIRATUARA NGA PARLAMENTI

3.4.1 *Kuadri kushtetues dhe ligjor*

Kushtetuta përcakton kompetencat e Parlamentit për kontrollin dhe mbikëqyrjen e legjislacionit dhe politikave të miratuara nga parlamenti dhe/ose qeveria. Në një sistem demokratik parlamenti ka detyrën e miratimit ose rishikimit të kuadrit ligjor, posaçërisht kushtetutën dhe ligjet organike që përcaktojnë mandatin, funksionimin, kompetencat dhe organizimin e sektorit të sigurisë. Në nivelin legjislativ, parlamenti ushtron kompetencat e tij të mbikëqyrjes në faza të ndryshme, i vetëm ose së bashku me ekzekutivin.⁷⁹

Për rrjedhojë, parlamenti është autoriteti i vetëm që mund të ndryshojë kushtetutën, miratojë legjislacionin dhe ratifikojë konventat, traktatet dhe marrëveshjet ndërkombëtare ligjërisht të detyrueshme (Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 121). I gjithë legjislacioni për organizimin dhe veprimtarinë e institucioneve të sigurisë diskutohet nga KSK dhe KÇLAPDNJ. Por edhe KEF përfshihet sepse i gjithë legjislacioni duhet të shoqërohet me një raport që justifikon shpenzimet financiare për zbatimin e tij (Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë - neni 82, Rregullorja e kuvendit).⁸⁰

Lidhur me miratimin e politikave, kushtetuta (neni 102) përcakton se Këshilli i Ministrave është autoriteti që përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, ndërsa parlamenti është përgjegjës për miratimin e programit politik të ekzekutivit dhe anëtarëve të tij (neni 97).⁸¹

Gjithashtu, siç parashikohet nga ligji, veprimtaria e Shërbimit Informativ Shtetëror dhe Agjencisë së Inteligjencës së Mbrojtjes (Ligj nr. 117, datë 13.12.2012) kontrollohet nga parlamenti. Për këtë të fundit, ligji i ri përcakton që Këshilli i Ministrave, me propozim të Ministrit të

79 Hans Born (2013) *Parliamentary oversight of the security sector*, European Parliament–OPPD. <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector7>

80 Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku and Besnik Baka, (2012) *Monitoring and evaluation of the security governance in Albania*, Tirana: Gent Grafik.

81 Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku and Besnik Baka, (2012) *Monitoring and evaluation of the security governance in Albania*, Tirana: Gent Grafik.

Mbrojtjes, rregullon përdorimin dhe kontrollin e fondeve për veprimtari operative të posaçme (neni 19). Në këtë mënyrë, priret të zvogëlohet kontrolli nga parlamenti.

Gjithashtu, Prokurori i Përgjithshëm⁸² raporton në parlament të paktën një herë në gjashtë muaj, si dhe Kryeministri dhe ministri i mbrojtjes përgjigjen në parlament për zbatimin e politikës së mbrojtjes.⁸³ Ndërkohë nuk ka ende dispozita të ngjashme në ligjin për policinë e shtetit, as për shoqëritë privatë të sigurisë ose institucionet e tjera të sigurisë.

3.4.2 Zbatimi i ligjeve

Gjatë viteve 2011 dhe 2012, mbikëqyrja parlamentare e zbatimit të politikave dhe legjislacionit të qeverisë për sektorin e sigurisë mbetet e dobët për shkak të dispozitave ligjore të fragmentuara dhe paqarta. Në bazë të rregullores së Kuvendit të Shqipërisë, komisionet e përhershme kanë të drejtë të thërrasin në çdo kohë ministrat, për të dhënë shpjegime dhe sqarime për probleme të fushave ku ata janë individualisht përgjegjës, si dhe për zbatimin e ligjeve, të vendimeve, rezolutave ose deklaratave të miratuara nga Kuvendi. Drejtuesit e institucioneve shtetërore, me kërkesë të komisioneve, japin shpjegime dhe informojnë për çështje që lidhen me veprimtarinë e tyre. Komisionet e përhershme, brenda fushave përkatëse të përgjegjësisë, mund të kryejnë kontrolle ose të kërkojnë dokumentacione që i konsiderojnë të nevojshme për shqyrtimin e një çështjeje të caktuar.⁸⁴

Si rrjedhim, në vitin 2011 KSK ka zhvilluar seancë dëgjimore me Ministrin e Mbrojtjes për të diskutuar rreth çështjeve të tregtisë së armëve, sasisë së armëve dhe municionit të eksportuar nga viti 2008-2010. Gjithashtu, në të njëjtin vit, ministri i brendshëm raportoi për situatën e krimit të organizuar në Shqipëri dhe në seancat dëgjimore në vijim ministri i i ekonomisë, tregtisë dhe energjisë u ftua që të

82 Ligj Nr. 8737, datë 12.2.2001, për Organizimin dhe Funkcionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë, ndryshuar me vendimin e Gjykatës Kushtetuese Nr. 25, datë 13.02.2002, ligji Nr. 9102, datë 10.07.2003, dhe ligji Nr. 10051, datë 29.12.2008.

83 Rregullorja e Kuvendit, neni 102

84 Procesverbali i Seancës Dëgjimore me Ministrin e Punëve të Jashtme në KSK, datë 04.10.2011.

raportonte për sigurinë e digave dhe një tjetër seancë dëgjimore u mbajt me ministrin e punëve të jashtme për mbrojtjen e informacionit të klasifikuar.⁸⁵

Ndërkohë në vitin 2012, u zhvilluan dy seanca dëgjimore me ministrin e mbrojtjes dhe ministrin e brendshëm. E para, nxiti një debat politik të nderur për shkak të refuzimit nga Ministria e Mbrojtjes për të ngritur një grup *ad hoc* të deputetëve të KSK për të vizituar dhe kontrolluar ambientet e ministrisë.⁸⁶ Kjo ngjarje nxiti debatin për marrëdhëniet ndërmjet ekzekutivit dhe legjislativit lidhur me kompetencat për kontroll dhe mbikëqyrje. Për të përmirësuar mbikëqyrjen parlamentare, në vitin 2010 inicioi procesi i hartimit të ligjit për mbikëqyrjen parlamentare të shërbimeve inteligjente dhe sigurisë.⁸⁷ Në bazë të raporteve të monitorimit të KSK të IDM për 2011 dhe 2012, diskutimet për çështjet e sipërpërmendura ishin mjaft të politizuara. Në pjesën e parë të vitit 2011 opozita bojkoti veprimtarinë parlamentare, për rrjedhojë projektligjet kaluan përmes procedurave formale të miratimit vetëm me deputetët e shumicës dhe në disa raste pa kuorumin e nevojshëm.⁸⁸

Gjithashtu, megjithëse ligjet parësore që rregullojnë veprimtarinë e institucioneve të sektorit të sigurisë parashikojnë mbikëqyrjen parlamentare këto kompetenca nuk aktivizohen në praktikë. Prandaj, shqyrtimi i politikës ose legjislationit të aktorëve të sigurisë inicihet zakonisht nga ekzekutivi dhe përgjithësisht mban vullnetin e kryeministrit dhe maxhorancës qeverisëse.⁸⁹

3.4.3 Kapaciteti administrativ dhe menaxhues

Në lidhje me kapacitetin administrativ dhe menaxhues, parlamentit i kanë munguar gjithmonë burimet e nevojshme njerëzore dhe financiare

85 Gazeta Mapo, "PS: Ministria e Mbrojtjes po pengon kontrollin e Kuvendit", 03.07.2012. <http://mapo.al/2012/07/03/ps-ministria-e-mbrojtjes-po-pengon-kontrollin-e-kuvendit/>

86 Prezenca e OSBE mbështet mbikëqyrjen parlamentare të shërbimeve të sigurisë, 14 korrik 2010 <http://www.osce.org/albania/72077>

87 IDM, (2011-2012) Raporti i monitorimit të KPSK. http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/pcns_monitoring_report.pdf

88 Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku and Besnik Baka, (2012) *Monitoring and evaluation of the security governance in Albania*, Tirana: Gent Grafik.

89 *Ibid*

për të kryer kontrollin *ex post* për zbatimin e politikave dhe legjislacionit të sektorit të sigurisë. Në praktikë kjo kryhet nga grupet parlamentare në mënyrë të njëanshme dhe partitë politike kanë zhvilluar kapacitetet e tyre për të kryer punën e tyre të përditshme në parlament.⁹⁰ Puna e KSK mbështetet nga një staf prej tre vetash si dhe nga Shërbimi i Monitorimit të Institucioneve të Pavarura. Megjithatë nuk një analizë të efikasitetit dhe përdorimit të burimeve ekzistuese në dispozicion të kuvendit dhe komisioneve të përhershme.

Shqyrtimi dhe mbikëqyrja e zbatimit të legjislacionit dhe politikave nuk është përmirësuar gjatë dy viteve të fundit. Gjithashtu, polarizimi politik dhe politikat mbi baza partizane kanë kërcënuar zhvillimin e kushteve të favorshme për fuqizimin e rolit të parlamentit.

3.5. KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA E BASHKËPUNIMIT DYPALËSH DHE SHUME PLAESH NE FUSHEN E SIGURISE DHE TE INTEGRIMIT

3.5.1 Kuadri kushtetues dhe ligjor

Kontrolli dhe mbikëqyrja e bashkëpunimit dypalësh dhe shumëpalësh në fushën e sigurisë rregullohet me kushtetutë e cila e pajis parlamentin me të drejtën ekskluzive për të miratuar marrëveshje ndërkombëtare me ligj. Ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare është trajtuar në komisionet e përhershme përkatëse. Në përgjithësi, ky është një proces konsensual ndërmjet partive të interesuara. Në këtë fushë, marrëdhënia me ekzekutivin është e rëndësishme, kur bëhet fjalë për nivelin e negociatave në fusha të caktuara. Kushtetuta (neni 12) parashikon që asnjë forcë e huaj ushtarake nuk mund të vendoset dhe as të kalojë në territorin shqiptar, dhe asnjë forcë ushtarake shqiptare nuk mund të dërgohet jashtë vendit, përveçse me një ligj të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

Ligji për vendosjen e forcave ushtarake i delegon disa kompetenca ekzekutivit, në varësi të natyrës së misionit dhe madhësisë së forcave

⁹⁰ Ligj Nr. 9363, datë 24.3.2005, Për mënyrën dhe procedurat e vendosjes dhe kalimit të forcave ushtarake të huaja në territorin e republikës së Shqipërisë, si dhe për dërgimin e forcave ushtarake shqiptare jashtë vendit, ndryshuar me Ligj Nr. 10218, datë 4.2.2010

që do të dërgohen jashtë ose që lejohen të hyjnë në vend, por vetëm kur kjo gjë bëhet në kuadër të zbatimit të një marrëveshje të miratuar nga parlamenti.⁹¹ Pas anëtarësimit në NATO, ligji u ndryshua duke i deleguar ekzekutivit të drejtën për të vendosur për dërgimin jashtë deri të një kompanie dhe lejimin e hyrjes në vend deri në 1000 trupa ushtarake, vetëm kur kjo bëhet në kuadër të zbatimit të një marrëveshje të miratuar nga parlamenti.⁹²

Ligji për SHISH dhe AIM parashikojnë që këto institucione të vendosin bashkëpunimin në fushën e inteligjencës me vende të tjera. Një vendim i qeverisë saktëson më tej fushat dhe nivelet e bashkëpunimit.⁹³

Në lidhje me tregtinë e armëve dhe eksportin e municioneve nuk ka dispozita kushtetuese. Tregtia e armëve rregullohet me ligj që jo shumë qartë parashikon se parlamenti krijon “bazën ligjore për politikën e eksportit të armëve”, por nuk ka dispozita se si Parlamenti do të ushtrojë kontrollin e vet (Ligji për Kontrollin e eksporteve të mallrave ushtarake).⁹⁴ Ligji i jep kompetencë ekzekutivit të përcaktojë politikën shtetërore për kontrollin e eksporteve të armëve dhe të zbatojë atë përmes Autoritetit Shtetëror të Kontrollit të Eksporteve (ASHKE), pjesë e Ministrisë së Mbrojtjes.

Lidhur me shkëmbimin ndërkombëtar të të dhënave personale, ligji për mbrojtjen e të dhënave personale kërkon që KMDP të raportojë në Kuvend çdo vit.⁹⁵ Që nga themelimi i saj, KMDP ka nxjerrë udhëzime dhe rekomandimet për mbrojtjen e të dhënave personale nga të gjitha institucionet.

3.5.2 Zbatimi i ligjeve dhe kapaciteti administrativ

Siç parashikohet në kushtetutë, parlamenti luan një rol të rëndësishëm në miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare për bashkëpunimin në

91 Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku and Besnik Baka, (2012) *Monitoring and evaluation of the security governance in Albania*, Tirana: Gent Grafik.

92 *Ibid*

93 Ligj Nr. 9707, datë 5.4.2007, “Për Kontrollin shtetëror të veprimtarisë së import-eksportit të mallrave ushtarake dhe mallrave e teknologjive me përdorim të dyfishtë”.

94 Ligj Nr. 9887, datë 10.03.2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, ndryshuar nga Ligji Nr. 48/2012.

95 IDM, (2012) Raporti i monitorimit të KSK. http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/pens_monitoring_report.pdf

fushën e sigurisë. Marrëveshjet ndërkombëtare mbulojnë një masë të gjerë marrëdhëniesh si: vendosjen e trupave jashtë ose brenda vendit, policinë, terrorizmin, pastrimin e parave, shkëmbimin e informacionit, etj. Në përgjithësi, shqyrtimi i projektligjeve për ratifikimin e marrëveshjeve ka kaluar me pak diskutime në takimet e KSK, ku shumicën e kohës e zinin çështje të tjera të ngritura nga anëtarët e KSK. Në këtë mënyrë, diskutimet kanë qenë të pakta ndërmjet anëtarëve të KSK dhe në disa raste nuk kishte diskutime për përmbajtjen e marrëveshjes.⁹⁶

Kontributi i Shqipërisë në misionet ndërkombëtare është pjesë e detyrimeve që rrjedhin nga anëtarësia në NATO, OKB dhe marrëdhëniet me BE. Për rrjedhojë, vendosja e trupave jashtë vendit dhe autorizimi i trupave të huaja në Shqipëri është një çështje që haste zakonisht në mbledhjet e KSK. Në vitin 2011, me miratimin e opozitës, Kuvendi miratoi ligjin për pjesëmarrjen e Policisë së Shtetit në misionet paqeruajtëse dhe humanitare jashtë vendit.⁹⁷ Sipas ligjit, vendimi për të dërguar forcat e policisë jashtë vendit i takon Këshillit të Ministrave dhe kuvendit për më shumë se 100 punonjës policie.

Kontributi i Shqipërisë dhe FA në operacionet ushtarake të drejtuara nga NATO, BE dhe OKB nga 1996-2012 është 5360 trupa ushtarake.⁹⁸ Angazhimi në këto operacione ka rritur kapacitetet e personelit të FA nëpërmjet stërvitjes profesionale dhe të specializuar.

Ngritja e çështjes së tregtisë së armëve në 2012 nga opozita u shoqërua me përplasje të drejtpërdrejta dhe akuzat për afëra korruptive me ministrinë e mbrojtjes.⁹⁹

Raportet e SHISH nuk bëhen publike, kështu që nuk është e mundur të vlerësohet nëse parlamenti e mbikëqyr këtë fushë në mënyrën e

96 Ligj Nr. 10 438, datë 28.6.2011 “Për pjesëmarrjen e Policisë së Shtetit në misionet paqeruajtëse dhe humanitare”.

97 Faqja e internetit e Ministrisë së Mbrojtjes (2013), “Angazhimet e Shqipërisë në misionet ndërkombëtare – përvoja dhe mësimet e nxjerra”, p 15. <http://www.mod.gov.al/qksm/images/langazhime.pdf>

98 NOA “Tregtia e Armeve, Ambasadori Arvizu takon Imamin” 03.10.2012 <http://www.noa.al/artikull/tregtia-e-armeve-ambasadori-arvizu-takonimamin/236115.html>

99 Raporti i KMDP 2011, http://www.kmdp.al/web/pub/raporti_vjetor_2011_318_1.pdf

duhur. Gjithashtu, përdorimi i masave të posaçme hetimore aktualisht është përtej fokusit të mbikëqyrjes parlamentare.

Lidhur me kërkesën për shkëmbim ndërkombëtar të dhënave personale (Ligj nr. 48/2012, neni 8 dhe 9), KMDP ka raportuar disa raste të transferimit ndërkombëtar, por pa lidhje me institucionet e sektorit të sigurisë.⁹⁹ Gjithashtu, KMDP kërkoi më shumë informacion për kërkesën e Drejtorisë së Policisë së Shtetit për mundësinë për të instaluar pajisje për të mbledhur të dhënat biometrike, që EUCOM do t'i huazojë Policisë së Shtetit dhe pas kësaj transferimin e këtyre të dhënave në ShBA Në vitin 2012, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë ishte subjekt i kontrollit nga KMDP për përpunimin e 'imazheve' personale përmes sistemit të kamerave (CCTV) që janë të instaluar në Tiranë.

Për sa i përket kapaciteteve administrative për mbikëqyrjen e bashkëpunimit ndërkombëtar në fushën e sigurisë, parlamenti kërkon ekspertizë të posaçme dhe koordinim brenda komisioneve të përhershme dhe institucioneve të sektorit të sigurisë.

3.5.3 Vlerat

Në fushën e bashkëpunimit ndërkombëtar, parlamenti ka qenë përgjithësisht në gjendje të marrë vendime bazuar në miratimin e gjerë si nga maxhoranca ashtu dhe opozita. Ky qëndrim ndikohet kryesisht nga angazhimet e të gjitha partive politike në parlament ndaj detyrimeve të NATO, OKB dhe perspektivës së integritimit në BE. Megjithatë, mbikëqyrja *ex post* është shumë e dobët dhe ka ende nevojë të trajtohet çështja e përmirësimit të legjislacionit për tregtinë e armëve dhe eksportin e municioneve.

3.6. PËRFUNDIME

Në vitet e fundit, kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare e sektorit të sigurisë është kthyer në një çështje më të dukshme. Megjithatë, ka pak përpjekje për tu theksuar për të trajtuar nevojën për dispozita ligjore të qarta dhe zbatimin e tyre. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare pengohet nga problematikat e vazhdueshme si: mungesa e burimeve të mjaftueshme dhe përdorimi i tyre në mënyrë efikase, politizimin e

procesit të mbikëqyrjes dhe nganjëherë marrëdhënien e vështirë me ekzekutivin.

3.6.1 REKOMANDIME

- Legjislacioni duhet të ndryshojë për të përmirësuar pjesëmarrjen e deputetëve në procesin e planifikimit të buxhetit të institucioneve të sigurisë.
- Komisionet e përhershme duhet të pajisen me ekspertizën dhe burimet e nevojshme.
- Duhet të përmirësohet koordinimi ndërmjet tri komisioneve parlamentare që mbikëqyrin sektorin e sigurisë.
- Legjislacioni parësor të të gjithë aktorëve të sigurisë duhet të përmirësohet me dispozitat e posaçme për detyrimet për mbrojtjen e të dhënave personale.
- Legjislacioni duhet të rishikohet dhe t'i garantojë parlamentit një rol më të qartë për kontrollin e shitjes së armëve.

Bibliografia

Burimet parësore

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, miratuar me ligjin Nr.8417, datë 21.10.1998, dhe referendumi në 22.11.1998
- Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, miratuar me Vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar me Vendimin nr. 15, datë 27.12.2005, Vendimi Nr. 193, datë 07.07.2008, Vendimi nr. 21, datë 04.03.2010 dhe Vendimi nr. 41, datë 24.06.2010, Vendimi nr. 88, datë 24.2.2011, Vendimi Nr. 41/2013(datë 30.05.2013).
- Ligj Nr. 9749, datë 4.6.2007, për Policinë e Shtetit
- Ligj Nr.8391, datë 28.10.1998, për Shërbimin Informativ Kombëtar
- Ligj Nr. 117/2012, datë 13.12.2012, Për Agjencinë e Inteligjencës së Mbrojtjes
- Ligj Nr.9157, datë 04.12.2003 Për interceptimin e telekomunikimeve, ndryshuar nga ligji nr. 116/2012 datë 13.12.2012
- Ligj Nr. 9508, datë 03.04. 2006, Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit.
- Ligj Nr. 8671, datë 26.10.2000 për Pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë, ndryshuar nga ligji Nr. 9194, datë 19.2.2004.
- Ligj Nr. 9363, datë 24.3.2005, Për mënyrën dhe procedurat e vendosjes dhe kalimit të forcave ushtarake të huaja në territorin e republikës së Shqipërisë, si dhe për dërgimin e forcave ushtarake shqiptare jashtë vendit, ndryshuar nga Ligji Nr. 10218, datë 4.2.2010
- Ligj Nr. 9707, datë 5.4.2007, “Për Kontrollin shtetëror të veprimtarisë së import-eksportit të mallrave ushtarake dhe

mallrave e teknologjive me përdorim të dyfishtë”.

- Ligj Nr. 9887, datë 10.03.2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, ndryshuar nga Ligj Nr. 48/2012.
- Ligj Nr. 10 438, datë 28.6.2011 “Për pjesëmarrjen e Policisë së Shtetit në misionet paqeruajtëse dhe humanitare”.

Burimet dytësore

- Procesverbali i diskutimeve të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut datë, 11.07.2012
- Procesverbali i Seancës Plenare, datë 19.07.2012.
- Procesverbali i Seancës Plenare, datë 08.11.2012
- Procesverbali i Seancës Dëgjimore me Ministrin e Mbrojtjes në KSK, datë 21.03.2011.
- Procesverbali i Seancës Dëgjimore me Ministrin e Brendshëm në KSK, datë 15.09.2011.
- Procesverbali i Seancës Dëgjimore me Ministrin e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjisë në KSK, datë 08.11.2011.
- Procesverbali i Seancës Dëgjimore me Ministrin e Punëve të Jashtme në KSK, datë 04.10.2011.
- Arjan Dyrmishi, Mariola Qesaraku and Besnik Baka, (2012) *Monitoring and evaluation of the security governance in Albania*, Tirana: Gent Grafik.
- Raporti i KMDP 2012, http://www.kmdp.al/web/pub/raporti_vjetor_2012_555_1.pdf
- Raporti i KMDP 2011 http://www.kmdp.al/web/pub/raporti_vjetor_2011_318_1.pdf
- Hans Born “Parliamentary oversight of the security sector” European Parliament – OPPD 2013. <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector7>

- Prezenca e OSBE mbështet mbikëqyrjen parlamentare të shërbimeve të sigurisë, <http://www.osce.org/albania/72077>
- Gazeta Mapo, “PS: Ministria e Mbrojtjes po pengon kontrollin e Kuvendit”, 03.07.2012. <http://mapo.al/2012/07/03/ps-ministria-e-mbrojtjes-po-pengon-kontrollin-e-kuvendit/>
- Faqja e internetit e Ministrisë së Mbrojtjes (2013), “Angazhimet e Shqipërisë në misionet ndërkombëtare – përvoja dhe mësimet e nxjerra”. <http://www.mod.gov.al/qksm/images/1angazhime.pdf>
- IDM, (2012) Raporti i monitorimit i KPSK, http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/pcns_monitoring_report.pdf
- IDM, (2012) Raporti i monitorimit i KSK, http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/kpsk_monitorim_2011_final_alb.pdf
- NOA “Tregtia e Armeve, Ambasadori Arvizu takon Imamin” 03.10.2012 <http://www.noa.al/artikull/tregtia-e-armeve-ambasadori-arvizu-takonimamin/236115.html>

Shtojcë

Mekanizmat për Mbikëqyrjen Parlamentare	
Kompetenca legjislative	<ul style="list-style-type: none"> - Krijimi i kuadrit ligjor për mbikëqyrjen; - Ndikimi i politikës së qeverisë në nivel të gjerë
Kontrolli i buxhetit	<ul style="list-style-type: none"> - Mbikëqyrja/verifikimi i respektimit të buxhetit të alokuar - Sanksion në rast tejkalimi të kompetencave/sjellje në kundërshtim me ligjin nga ekzekutivi
Mbikëqyrja e drejtpërdrejtë	<p><i>Organet e mbikëqyrjes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Komisionet parlamentare - Institucionet e pavarura të mbikëqyrjes për mbështetjen e parlamentit <p><i>Përfshirja në vendime të rëndësishme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Miratim paraprak në rastin e misioneve të huaja, luftës, gjendjes së jashtëzakonshme, traktatet ndërkombëtare - Kontrolli i vendimeve <i>a posteriori</i> (me mundësinë për të revokuar ose zëvendësuar) - Emërimi i zyrtarëve të lartë - Prokurimet e mbrojtjes <p><i>Akresi në informacionin e klasifikuar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘Sigurimi i dokumenteve të nevojshme’/ Zbulim proaktiv i informacionit - Seanca dëgjimore /Interpelanca - Informacion/ Konsultim - Masa për ruajtjen e sekretit <p><i>Kompetencat investigative</i></p>

KAPITULLI 4

MBIKËQYRJA GJYQËSORE E SEKTORIT TË SIGURISË NË SHQIPËRI

Autore: Elira HRONI

4. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ky studim analizon mbikëqyrjen gjyqësore të sektorit të sigurisë në Shqipëri. Kuadri kushtetues dhe ligjor në Shqipëri parashikon mbikëqyrjen e aktivitetit të institucioneve të sigurisë pa specifikuar ndonjë kufizim. Megjithatë, mungesa e pavarësisë së institucioneve të drejtësisë dhe ndërhyrjet politike pengojnë ushtrimin e funksionit mbikëqyrës të institucioneve të drejtësisë.

Kuadri ligjor që garanton respektimin e të drejtave të njeriut është vendosur tërësisht. Trajtimi çnjerëzor nga agjencitë e zbatimit të ligjit ndalohet rreptësisht dhe një sërë garancish procedurale synojnë të mbrojnë të drejtat e qytetarëve që ndërveprojnë me këto agjenci. Megjithëkëtë, raportet mbi situatën e të drejtave të njeriut nxjerrin në pah se shumë abuzime me pushtetin dhe shkelje të këtyre të drejtave vazhdojnë të jenë prezent gjatë ushtrimit të aktivitetit të përditshëm të institucioneve të sektorit të sigurisë. Shumë ankesa dhe akuza kriminale janë hartuar kundër oficerëve të policisë. Nga ana tjetër, pak masa administrative apo dënime ligjore janë ndërmarrë nga autoritetet

kompetente duke përfshirë edhe institucionet e drejtësisë. Gjithashtu, ekziston një mungesë e përgjithshme transparence për procedurat kriminale të filluara si edhe informacioni për këto çështje është i pakët.

Legjislacioni shqiptar që rregullon përdorimin e teknikave special të hetimit nuk ka pësuar ndonjë ndryshim të rëndësishëm përse i përket përmirësimit të funksioneve mbikëqyrëse të gjyqësorit dhe përdorimit të këtyre teknikave në këtë kontekst. Ligji për përgjimin e telekomunikacioneve është ndryshuar për të përfshirë përgjimin e të gjithë komunikimit elektronik. Informacioni i vlefshëm për përdorimin e këtyre masave nga institucionet e shërbimeve informative është thuajse inekzistent. Gjithashtu ka mungesë informacioni edhe lidhur me të dhënat për numrin e mandateve të lëshuar për këtë qëllim dhe çdo informacion për performancën e Prokurorit të Përgjithshëm përse i përket kontrollit të zbatimit të ligjit për përgjimet e telekomunikacioneve dhe procesit të shqyrtimit nga gjyqtarët.

4.1. HYRJE

Mbikëqyrja e gjyqësorit në sektorin e sigurisë analizohet bazuar në strukturën e mëposhtme: një prezantim i përgjithshëm i sistemit të brendshëm të gjykatave, mbikëqyrja e gjyqësorit të ushtrimit të zbatimit të ligjit dhe të përdorimit të metodave speciale të hetimit.

Kapitulli i parë përshkruan shkurtimisht sistemin e brendshëm të gjykatave në Shqipëri bazuar tek aktet rregullatorë kryesorë për organizmin e sistemit gjyqësor. Seksioni tjetër mbi mbikëqyrjen e gjyqësorit vlerëson përdorimin e forcës gjatë veprimeve për zbatimin e ligjit sikundër janë arrestimi apo ndjekja që ushtrohet prej zyrtarëve që merren me zbatimin e ligjit. Një tjetër fushë vëzhgimi është trajtimi dhe respektimi i të drejtave të njeriut i personave të ndaluar apo të arrestuar gjatë shoqërimit, arrestimit apo ndalimit dhe respektimi i garancive procedurale që gëzohen nga personat të cilëve iu hiqet liria sipas përcaktimeve ligjorë në fazën e hetimit të veprave kriminale. Kapitulli i tretë përqendrohet te përdorimi i metodave speciale të hetimit nga agjencitë e zbatimit të ligjit dhe te mbikëqyrja e gjyqësorit ndaj përdorimit të këtyre masave.

Këto fusha vëzhgimi, analizohen bazuar në katër indikatorë: kuadri kushtetues dhe ligjor, zbatimi i legjislacionit, kapacitetet administrative dhe vlerat. Analiza dhe vlerësimi i indikatorëve të mëposhtëm bazohet te zhvillimet më të fundit që shtrihen në një periudhë kohore nga viti 2010 e deri në vitin 2013.

4.2. NJË PREZANTIM I PËRGJITHSHËM I SISTEMIT GJYQËSOR TË BRENDSHËM TË SHQIPËRISË

Pushteti gjyqësor në Shqipëri ushtrohet vetëm nga gjykatat në përputhje me Kushtetutën dhe me kompetencat që garantohen prej legjislacionit. Kushtetuta thekson se tre shkallët e ushtrimit të pushtetit gjyqësor janë: Gjykatat e Shkallës së Parë, Gjykatat e Apelit dhe Gjykata e Lartë.

Kushtetuta e Shqipërisë thekson qartësisht disa prej principeve më të rëndësishme për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor: pavarësinë e gjyqtarëve, buxhetin e pavarur për gjykatat, imunitetin ndaj hetimeve penale për gjyqtarët dhe sigurimin e pozicionit dhe pagesës. Për të garantuar pavarësinë e plotë të gjykatësve, Kushtetuta ka krijuar Këshillin e Lartë të Drejtësisë, i cili është organi përgjegjës për emërimin, rritjen në detyrë dhe transferimin e gjyqtarëve dhe si edhe ka përgjegjësi disiplinore përsa iu përket gjyqtarëve.

Ligji për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor¹⁰⁰ rregullon organizimin dhe kompetencat e gjykatave, kushtet dhe procedurat për emërimin e gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit, të drejtat dhe detyrimet e gjyqtarëve, masat disiplinore dhe rastet e lirimit nga detyra. Funksionimi i Gjykatës së Lartë dhe Gjykatave Administrative rregullohen me legjislacion të veçantë.

Gjykatat e Shkallës së Parë, janë gjykatat e rretheve gjyqësorë dhe gjykatat e krimeve të rënda. Gjykatat e shkallës së parë organizohen dhe funksionojnë në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë. Gjykatat e rrethit kanë juridiksion të përgjithshëm. Rastet penale gjykohen në

¹⁰⁰ Ligj Nr. 9877, date 18.9.2008

panele prej tre gjyqtarësh kur çështja ka të bëjë me krime dhe prej një gjyqtari kur rasti ka të bëjë me vepra të tjera penale. Çështjet civile gjykohen prej një gjyqtari. Për gjykimin e rasteve të mosmarrëveshjeve tregtare apo familjare këto gjykata kanë seksione të veçantë.

Gjykatat e Shkallës së Dytë, përbëhen nga gjykatat e apelit dhe nga gjykatat e apelit për krimet e rënda. Shqipëria ka gjashtë gjykata apeli, të cilat gjenden në gjashtë rrethe të vendit. Gjykatat e apelit gjykojnë apelimet kundër vendimeve të gjykatave të shkallës së parë. Ato e japin vendimin e tyre në panele prej tre gjyqtarësh.

Gjykata e Lartë është autoriteti gjyqësor më i lartë i cili ka juridiksion origjinal dhe për ri-shikim vendimi. Ajo ka juridiksion për gjykimin e krimeve të zyrtarëve të lartë shtetërorë si Presidenti, Kryeministri, anëtarët e Këshillit të Ministrave, deputetët, gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese. Ajo ushtron ri-shikim përmes kolegjeve civilë dhe penalë sipas çështjeve gjyqësore që apelohehen përpara kësaj gjykata në përputhje me Kodin Penal dhe Kodin e Procedurave Administrative. Së fundmi, ligji për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë është ndryshuar dhe përbërja e Gjykatës së Lartë u shtua në 19 gjyqtarë. Gjykata e Lartë organizohet dhe funksionon sipas Ligjit Nr. 5888, datë 15.03.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë” ndërkohë që kompetenca të tjera procedurale të Gjykatës së Lartë mundësohen nga Kodi Penal dhe nga Kodi i Procedurave Civile.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë nuk është pjesë e sistemit gjyqësor por ka juridiksion të veçantë për kontrollin dhe garantimin e përputhshmërisë së ligjeve dhe akteve të tjerë normativë me Kushtetutën e Shqipërisë dhe për interpretimin final të kësaj të fundit. Kushtetuta rregullon organizimin, emërimin dhe statusin e gjyqtarëve, kompetencat e ri-shikimit të kushtetutshmërisë, listën e subjekteve të cilat mund ti drejtohen Gjykatës Kushtetuese, dhe fuqinë detyruese të vendimeve të saj.¹⁰¹ Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 gjyqtarë të emëruar për një periudhë 9 vjeçare.

¹⁰¹ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, nenet 124-134.

4.3. MBIKËQYRJA E GJYQËSORIT NË USHTRIMIN E ZBATIMIT TË LIGJIT

4.3.1 *Kuadri kushtetues dhe ligjor*

Mbrojtja e të drejtave të njeriut gjatë aktivitetit të zyrtarëve që zbatojnë ligjin garantohet nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. Në terma të përgjithshëm Kushtetuta thekson se “askush nuk mund të nënshtrohet torturës, dënimit apo trajtimit mizor, çnjerëzor, poshtërues”.¹⁰² Kushtetuta gjithashtu mundëson garanci për mbrojtjen e të drejtave të njeriut gjatë arrestit dhe ndalimit prej zyrtarëve të zbatimit të ligjit. Së pari, sipas nenit 27 të Kushtetutës, personave mund t’ju hiqen liritë e tyre vetëm në raste specifike dhe sipas procedurave të mundësuar nga ligji. Gjithashtu, zyrtarët që zbatojnë ligjin janë të detyruar të respektojnë një sërë garancish procedurale. Personi i arrestuar apo i ndaluar gëzon një sërë të drejtash, si e drejta për tu njoftuar menjëherë mbi arsyet për masën e marrë si edhe për akuzën e ngritur ndaj tij/saj, ai/a jo duhet të informohet se nuk ka detyrim të bëjë një deklaratë dhe se ka të drejtë që të komunikojë me avokatin e tij/saj¹⁰³. Gjithashtu, ky person duhet që brenda 48 orësh të dalë përpara një gjykatësi i cili duhet të vendosë për mbajtjen e tij të mëtejshme përpara marrjes së vendimit final apo për lëshimin e tij jo më vonë se 48 orë nga momenti që i vihen në dispozicion dokumentet për ri-shikim. Në të gjithë rastet e tjera, personi liria e të cilit është privuar në mënyrë jo ligjore mund t’i drejtohet një gjyqtari në çdo kohë i cili duhet të vendosë brenda 48 orësh mbi ligjshmërinë e këtij veprimi.

Të drejtat e personave të ndaluar dhe të arrestuar detajohen dhe garantohen më tej në Kodin Penal (KP). Me qëllim mbrojtjen e lirive personale dhe të drejtave dhe interesave ligjorë të qytetarëve, KP garanton më tej se tortura apo dënimi dhe trajtimi poshtërues i personave ndalohet rreptësisht¹⁰⁴. Lidhur me trajtimin gjatë periudhës nën arrest KP thekson se personave të dënuar me burgim iu garantohet trajtimi njerëzor dhe rehabilitimi moral.

¹⁰² Ibidem (cit 2), neni 25

¹⁰³ Ibidem(cit 2), neni 28

¹⁰⁴ Kodi i Procedurës Penale, neni 5

Nga ana tjetër, Ligji për Policinë e Shtetit përmban të drejtat dhe përgjegjësitë e punonjësve të Policisë për të mundësuar një shërbim policor demokratik dhe profesional. Sipas nenit 101 të këtij ligji oficeri i policisë shoqëron personin në ambientet e policisë ose në ambientet e strukturës që ka lëshuar urdhrin. Ligji mundëson garanci për trajtimin e personave gjatë shoqërimit si edhe për të drejtat e tyre. Personat të cilët janë shoqëruar kanë të drejtën për trajtim njerëzor si edhe për respektimin e dinjitetit të tyre¹⁰⁵. Neni 118 i ligjit përmban rastet dhe format e përdorimit të forcës nga oficerët e policisë. Përdorimi i forcës nga oficerët e policisë është i ligjshëm vetëm kur bëhet për një qëllim ligjor, kur është i nevojshëm dhe vetëm pasi masat e tjera kanë qenë të pa-suksesshme ose janë të pamundura. Oficerët e policisë duhet të përdorin sasinë minimale të forcës që nevojitet sipas principit të proporcionalitetit. Kjo vlen gjithashtu edhe për rastet e përdorimit të forcës gjatë grumbullimeve publike apo demonstrimeve. Aktiviteti i oficerit të policisë në lidhje me respektimin e të drejtave të njeriut sanksionohet edhe në “Rregulloren e Disiplinës së Policisë së Shtetit”.

Sipas nenit 254 të KP arrestimi dhe ndalimi lejohet vetëm në rrethana specifike. Në këtë rast, policia gjyqësore informon menjëherë prokurorin. Pas marrjes në pyetje nga prokurori, kur nuk urdhërohet lirimi i menjëhershëm, prokuroi brenda 48 orësh nga arresti ose ndalimi kërkon vlerësimin e masës në seancë gjyqësore. Dështimi për të vepruar në përputhje me këtë afat kohor anulon masën e arrestit ose ndalimit. Gjykata fikson seancën dëgjimore për vlerësimin e masës sa më shpejt që të mundet duke lajmëruar prokurorin dhe avokatin e mbrojtjes¹⁰⁶.

Lidhur me trajtimin gjatë mbajtjes në kujdestari në qendrat e ndalimit, policia e burgjeve është autoriteti përgjegjës për mbajtjen e rendit publik dhe sigurisë gjatë transferimit dhe shoqërimit të të dënuarve përpara gjykatave apo institucioneve të tjera sipas ligjit. Policia e burgjeve është e detyruar të respektojë të drejtat e njeriut gjatë kryerjes së funksioneve të saj. Përdorimi i forcës në qendrat e ndalimit përkufizohet në ligjin për policinë e burgjeve si edhe në Rregulloren e Përgjithshme të Burgjeve. Ligji për të drejtat dhe trajtimin e të burgosurve përshkruan të drejtat

105 Ligji No. 9749, date 04.06.2007, për Policinë e Shtetit, nenet 101 dhe 108

106 Kodi i Procedurës Penale, neni 258

dhe trajtimet e të dënuarve me burgim si edhe kompetencat dhe detyrat e institucioneve përgjegjës. Në përgjithësi legjislacioni shqiptar që rregullon sistemin e para-burgimit është në përputhje me standardet ndërkombëtare.

Legjislacioni shqiptar garanton akses te drejtësia në rastet e dhunës dhe trajtimit çnjerëzor si edhe ato për përdorimin e forcës nga zyrtarët e zbatimit të ligjit. Megjithatë, në praktikë aksesit te drejtësia për grupet vulnerabël pengohet nga tarifat e larta për administrimin gjyqësor¹⁰⁷. Ndryshimet në ligjin mbi ndihmën ligjore garantojnë formalisht asistencën ligjore pa pagesë për procedurat civile dhe ato administrative por mungesa e zbatimit praktik të këtij ligji ka penguar garantimin e kësaj të drejte¹⁰⁸. Gjithashtu, ky ligj nuk përjashton nga taksat të gjithë personat në nevojë të cilët për arsye ekonomike nuk janë të aftë të paguajnë tarifat gjyqësore por në vend të kësaj përjashton vetëm një kategori të caktuar qytetarësh (viktimat e dhunës në familje dhe trafikimit).

Aktiviteti i zyrtarëve të sektorit të sigurisë është subjekt i interpretimit gjyqësor pa ndonjë kufizim. Megjithatë, një sërë zyrtarësh të lartë gëzojnë imunitet nga hetimet kriminale. Ndryshimet e fundit (2012) të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë hoqën imunitetin për zyrtarët e lartë si deputetët dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe ata të instancave të tjerë për hetimin kriminal. Si rrjedhojë, prokuroria nuk ka ndonjë pengesë ligjore për të filluar një hetim ndaj prokurorëve apo gjykatësve. Pavarësisht kësaj, asnjë hetimi i tillë nuk është bërë pas ndryshimeve më të fundit.

Në lidhje me mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe rritjen e sigurisë publike ndryshime në Kodin Penal (KP) u kryen në vitin 2013. Ndryshimet e neneve ekzistues të KP i referohen dënimeve më të ashpra për vepra kriminale dhe synojnë mbrojtjen e grave dhe fëmijëve

107 Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë, 2013, Bruksel

108 Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë, 2012, Bruksel

4.3.2 Zbatimi

Siç theksohet edhe në kapitullin e mësipërm, personat e ndaluar/arrestuar gëzojnë një sërë garancish procedurale (të drejtën për të qenë i mbrojtur nga një avokat, të drejtën për tu njoftuar mbi motivet e arrestit, të drejtë për të informuar anëtarët e familjes ose persona të tjerë të afërt, etj.). Gjatë kohës kur personi ndalohet/arrestohet në asnjë mënyrë ai/ajo nuk duhet ti nënshtrohet dhunës apo trajtimin çnjerëzor. Personat e shoqëruar nga policia kanë të drejtën e trajtimit njerëzor dhe respektimit të dinjitetit të tyre. Gjithashtu KP thekson se kur procedurat zhvillohen në shkelje të ligjit, personat të drejtat e të cilëve shkelen, kompensohen për dëmin e shkaktuar ndaj tyre. Megjithatë, rastet e trajtimit jo të duhur dhe të përdorimit të tepruar të forcës vazhdojnë të raportohen si gjatë ndalimit nga policia ashtu edhe gjatë arrestimit.

Një rast mjaft i diskutueshëm i përdorimit të forcës nga zyrtarët e zbatimittë ligjit gjatë demonstratave ndodhi në janar 2011 kur oficerët e policisë u sulën ndaj protestuesve qytetarë të dhunshëm. Shumë raporte shprehën shqetësimin e tyre mbi trajtimin e dhunshëm dhe çnjerëzor të demonstruesve. Pavarësisht kësaj pas kësaj ngjarjeje nuk ka patur asnjë reagim institucional. Nga hetimet e ndërmarra nga Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm dhe në raportet e publikuara mbi mënyrën se si Policia e Shtetit e Shqipërisë u mor me situatën përpara, gjatë dhe pas demonstratës nuk kishte asnjë rast të tillë të raportuar dhe asnjë masë të marrë ndaj ndonjë oficeri policie. Megjithatë, së fundmi zyra e Prokurorit të Përgjithshëm ka hapur hetime të reja për dhunën e ushtruar nga oficerët e policisë ndaj demonstrueve.¹⁰⁹ Dy oficerë nga Garda e Republikës janë akuzuar për vrasjen e tre demonstruesve dhe janë çuar përpara gjykatave. Hetimet e zhvilluara gjetën se plumbat e policisë kishin vrarë protestues civilë. Megjithatë, vendimi i gjykatës liron dy oficerët e gardës me justifikimin se prokurori nuk mundi të provonte akuzat e ngritura. Vendimi shkaktoi zhgënjim dhe u konsiderua si i anshëm, jo transparent dhe i korruptuar.

Dhunimi i të drejtave të njeriut nga institucionet e sektorit të sigurisë

109 Gazeta Shqip, 2013, <http://gazeta-shqip.com/lajme/2013/12/04/hetim-ri-per-dhunen-e-policise-ndaj-protestuesve-gjate-demonstrates-se-21-janarit/>, parë në dhjetor 2013

vazhdon të mbetet çështje shqetësuese gjate viteve të fundit. Edhe pse kushtetuta dhe një sërë aktesh legislative ndalojnë shprehimisht arrestin dhe ndalimin arbitra, trajtimin çnjerëzor dhe abuzimin, ankesat ndaj keqtrajtimeve, ndalimeve të paligjshme dhe dhunimeve të tjera kanë vazhduar të nxjerrin në pah raste të shkeljes së të drejtave të njeriut nga zyrtarët për zbatimin e ligjit.¹¹⁰ Sipas Raporteve të Departamentit të ShBA për të Drejtat e Njeriut, nuk është vënë re asnjë përmirësim përgjatë viteve të fundit lidhur me përdorimin e tepruar të forcës gjatë arrestimeve dhe ndalimeve.

Thuajse gjysma e ankimeve të qytetarëve kundër oficerëve të policisë në vitin 2012 (nga 234 në total) lidhen me keqtrajtime fizike dhe me veprime të tjera arbitrare. Shqetësime të tjera lidhen me arrestin e paligjshëm të zbatuar nga zyrtarët e policisë për shoqërim të paligjshëm në ambientet e policisë, për mos trajtimin e ankesave dhe akuzave penale të kryera nga qytetarët.

Tabela 3: Ankesa kundër zyrtarëve të zbatimit të ligjit (të trajtuara nga Avokati i Popullit)

Viti	Nr. i ankesave	
	Policia	Stafi i burgut dhe para-burgimit
2010	137	232
2011	175	250
2012	234	-

Gjithashtu, një sërë vëzhgimesh të bëra nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH) për situatën e të drejtave të njeriut në ambientet e policisë dhe në qendrat e para-burgimit konfirmojnë se situatë nuk ka ndryshuar gjatë viteve të fundit. Sipas raporteve të KSHH-së për vitin 2012, shumica e çështjeve problematike lidhen me dhunimin e të drejtave procedurale të personave të arrestuar/ndaluar. Shumë shkelje të të drejtave procedurale

¹¹⁰ Raport i Departamentit Amerikan të Shtetit, Shqipëria-Raport mbi të Drejtat e Njeriut, 2010, 2011, 2012

ndodhin sepse oficerët e policisë nuk i dinë të drejtat. Njohja e dobët e legjislacionit dhe e dispozitave për të drejtat e njeriut ka prodhuar raste të shkeljes së këtyre të drejtave.¹¹¹

Shkelja e të drejtave procedurale nga oficerët e policisë është një shkelje që ndodh shpesh siç theksohet edhe nga inspektimet e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm (ShKB). Përsa iu përket trajtimeve çnjerëzore gjatë arrestit dhe ndalimit, janë raportuar disa raste. Megjithatë, për shkak të vonesave në njoftim, asnjë hetim në vijim nuk është ndërmarrë për verifikimin e këtyre rasteve.

ShKB është një institucion i rëndësishëm i cili synon të mbrojë të drejtat e qytetarëve ndaj abuzimeve dhe veprimeve të paligjshme që ushtrohen prej zyrtarëve të policisë gjatë aktivitetit të tyre të përditshëm dhe gjatë zbatimit të funksioneve të tyre. Gjatë vitit 2011, ShKB ka ndërmarrë hetime për vepra kriminale të kryera nga zyrtarët e policisë. Siç mund të shihet nga tabela e mëposhtme, numri i zyrtarëve të policisë të cilët janë çuar për ndjekje penale është shumë i lartë krahasuar me ata të cilët janë arrestuar (tabela 1). Po e njëjta tendencë vërehet edhe për raste kur zyrtarët e policisë hetohen për veprime arbitrare të kryera gjatë ushtrimit të detyrave të tyre (tabela 2). Për shembull, asnjë nga 31 punonjësit e raportuar për veprime arbitrare nuk është arrestuar në vitin 2012.

Tabela 1: Oficerët e Policisë të çuar për ndjekje penale

Viti	Nr. i ankesave	Nr. i punëtorëve	Menaxhim i mesëm	Niveli i parë i mbikëqyrjes	Në veprim	Arrestuar/ ndaluar
2011	101	135	3	39	93	20
2012	105	132	1	50	77	19

¹¹¹ Komiteti Shqiptar i Helsinkit “ Për situatën e të drejtave të njeriut në drejtoritë e policisë dhe në komisarate, në institucionet e paraburgimit dhe në burgje” 2012

Tabela 2: Hetimet e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm për veprime arbitrare

Viti	Nr. i ankesave	Nr. i punëtorëve	Menaxhimi i Mesëm	Niveli i parë i mbikëqyrjes	Në veprim	Arrestuar/ ndaluar
2011	21	25	-	7	18	6
2012	28	31	-	5	26	-

Avokati i Popullit, duke vepruar si një njësi e specializuar për parandalimin e konfliktit ka kryer 42 dhe 70 inspektime në ambientet e policisë së shtetit. Në përgjigje të çështjeve të ngritura gjatë hetimeve janë hartuar edhe rekomandimet përkatëse. 10 rekomandime janë hartuar për masa disiplinore ndaj policëve. Megjithatë nuk ka reagim nga zyrtarët e lartë të policisë përsa i përket marrjes së ndonjë mase ndëshkuese ndaj vartësve të tyre për rastet e raportuar. Ndërkohë nga ana tjetër, Avokati i Popullit i ka rekomanduar zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm zhvillimin e ndjekjes penale për rastet e verifikuara të abuzimit nga zyrtarët e zbatimit të ligjit. Gjatë vitit 2012, 16 rekomandime lëshuar nga Avokati i Popullit kanë ngritur akuza kriminale ndaj 55 oficerëve të policisë të gradave dhe niveleve të ndryshëm. Megjithatë, nuk ekziston asnjë informacion për ndonjë rast që është çuar në gjykatë.

Hetime të rregullta janë ndërmarrë gjithashtu nga prokurorët edhe për veprimtaritë e policisë gjyqësore gjatë fazës së hetimeve paraprake. Një sërë shkeljesh të të drejtave procedurale janë konstatuar gjatë këtyre hetimeve. Për këto shkelje janë ndërmarrë 18 masa disiplinore ndaj 16 oficerëve të policisë.¹¹²

Hetimet gjyqësore të rasteve përsa i përket dhunimit të të drejtave të njeriut nga zyrtarët e zbatimit të ligjit është një nga 12 rekomandimet e Komisionit Evropian, i cili përfshinë forcimin e rolit të Avokatit të Popullit dhe zbatimin e rekomandimeve përkatëse për institucionet e zbatimit të ligjit. Në fakt nuk ekziston ndonjë evidencë që të tregojë

¹¹² Raport i Prokurorit të Përgjithshëm, “Për nivelin e kriminalitetit gjatë vitit 2011”

progres të dukshëm përsa i përket rritjes së vijimësisë gjyqësore të rasteve të keq-trajtimeve ¹¹³ apo lidhur me ndonjë rast të trajtuar përmes procedurave gjyqësore. ¹¹⁴

4.3.3 *Kapacitetet administrative dhe menaxhuese*

Një zhvillim i rëndësishëm në fushën e drejtësisë është miratimi i ligjit mbi administrimin e gjyqësorit, i cili vendos rregullat për organizimin e brendshëm dhe strukturën e gjykatave, kompetencat e tyre si edhe të drejtat dhe detyrimet e nëpunësve të administratës gjyqësore. Ky ligj specifikon qartësisht funksionet e administratës e cila vepron në mbështetje të plotë të gjykatës së shkallës së parë dhe të apelit dhe për kontributin për gjykimin efikas. Megjithatë, menaxhimi i gjykatave mbetet i dobët pavarësisht ndryshimeve ligjore për të përmirësuar punën e gjykatave dhe të stafit të tyre. Nevojitet trajnimi i duhur i stafit të gjykatave si edhe buxheti i përcaktuar për këtë staf mbetet i pamjaftueshëm. ¹¹⁵

Ndryshime të tjera legislative synojnë rritjen e integritetit profesional të gjyqtarëve dhe funksionimin e duhur të sistemit të drejtësisë. Rritja e rrogave në nivelin e parë dhe për gjyqtarët e apelit synonte të ndikonte pozitivisht punën e përditshme të gjyqtarëve dhe të minimizonte ndërhyrjet në procesin vendim-marrës. Megjithatë, korrupsioni në drejtësi mbetet një nga problemet thelbësore i cili gjithnjë e më shumë po pakëson besimin publik dhe konfidencën te sistemi i drejtësisë.

Përsa i përket përmirësimit të efikasitetit të drejtësisë lidhur me ngarkesën e punës dhe me standarde të tjera për rritjen e profesionalizmit u ndryshua ligji për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë. Përbërja e Gjykatës së Lartë është rritur në 19 gjyqtarë dhe janë vendosur kritere të tjera përzgjedhës për emërimin e gjyqtarëve.

Miratimi i ligjit për organizimin dhe funksionimin e gjykatave

113 Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë, 2011, Bruksel

114 Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë, 2012, Bruksel

115 Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë, 2013, Bruksel

administrative dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative (në vitin 2012) konsiderohet si një tjetër arritje kryesore, e cila pritet të ndikojë pozitivisht funksionimin e përgjithshëm të sistemit gjyqësor lidhur me aksesin më të mirë të drejtësia për qytetarët dhe bizneset si edhe për veprime procedurale dhe gjykime më të shpejta. Megjithatë, ende nuk janë vërejtur ndonjë ndikim apo përmirësim i efikasitetit të gjyqësorit që prej fillimit të funksionimit të gjykatës administrative. Mbartja e çështjeve dhe procedurat e gjata gjyqësore vazhdojnë të mbeten çështje shqetësuese.¹¹⁶

Një mungesë kryesore lidhur me respektimin dhe trajtimin e duhur të personave të ndaluar/arrestuar lidhet me kushtet e dobëta dhe me infrastrukturën e pa përshtatshme e cila në shumicën e rasteve nuk ofron kushtet minimale për jetesën e personave të cilëve ju është hequr liria.

4.3.4 Vlerat

Pavarësisht përmirësimeve dhe rënies së ankesave të qytetarëve ndaj rasteve të trajtimit të dhunshëm dhe të abuzimit nga zyrtarët e zbatimit të ligjit, raportet dhe statistikat tregojnë rëndësinë e përbaljes me këtë fenomen i cili ende përbën një çështje problematike.

Në përgjithësi numri i ankesave mbetet i lartë krahasuar me masat disiplinore ose me dënimet përpara gjykatave të cilët tregojnë se mbikëqyrja gjyqësore e zyrtarëve të zbatimit të ligjit nuk shënon ndonjë përmirësim. Gjithashtu, pak informacion ekziston lidhur me zyrtarët që po dënohen. Presioni politik dhe ndërhyrjet si edhe korrupsioni i përhapur gjerësisht kanë kompromentuar gjerësisht pavarësisht dhe paanshmërinë e gjyqësorit.¹¹⁷

Masat disiplinore janë masat më të zakonshme që ndërmerren kundër oficerëve të policisë. Kështu oficerët e lartë të policisë në shumicën e rasteve nuk kanë ndërmarrë ndonjë veprim ndëshkues për raste shkeljes apo veprimi arbitrar të ushtruar nga personeli i policisë.

116 Ibidem, (cit 16)

117 Raporti i Freedom House, Nations in Transit 2013, Albania, http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Albania_3rdProof_0.pdf

4.4. PËRDORIMI I TEKNIKAVE TË VEÇANTA TË HETIMIT

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë thekson se liria dhe mbajtja sekret e korrespondencës ose e mjeteve të tjera të komunikimit si edhe mos-dhunimi i banesës janë të garantuara. Kërkimet në banesë si edhe në mjediset që janë të barabartë me të mund të kryhen vetëm në rastet dhe mënyrat që përcaktohen në ligj.¹¹⁸ Lidhur me përgjimin e telekomunikacioneve, kufijtë për dhunimin e të drejtave të njeriut përcaktohen nga ligji. Kushtetuta thekson se mbledhja, përdorimi dhe publikimi i të dhënave rreth një personi bëhet me miratimin e tij, përveç rasteve të mundësuar me ligj (neni 35/2) dhe se asnjë nuk mund të deklarohet fajtor bazuar te të dhënat e mbledhura në një mënyrë të paligjshme¹¹⁹

Në terma konkretë, përdorimi i teknikave special të hetimit (TSH) rregullohet nga Kodi Penal (nenet 221-226) dhe nga ligji për përgjimet e telekomunikacioneve. Përdorimi i TSH lejohet vetëm për një kategori specifike të veprave kriminale dhe të kundërvajtjeve kriminale. Vendimi për lejimin e përgjimit/vëzhgimit lëshohet vetëm prej gjykatave me kërkesë të prokurorit ose të një pale të prekur. Autoritetet përgjegjës për përdorimin e TSH janë prokurorët dhe policia gjyqësore. Në raste urgjente prokurori urdhëron përgjimin me një vendim të arsyetuar dhe informon menjëherë gjykatën, por jo më vonë se 24 orë. Gjykata ka fuqinë për të ri-shikuar autorizimin e dhënë nga prokurori. Në këtë rast gjyqtari brenda njëzetekatër orësh nga lëshimi i urdhrit të prokurorit bën vlerësimin përmes një vendimi të arsyetuar.

Vendimi i gjykatës për përdorimin e TSH thekson mënyrën se si zhvillohet procesi si edhe limitet kohore, të cilat nuk mund të kalojnë pesëmbëdhjetë ditë. Megjithatë ato mund të shtohen nga gjykata me kërkesë të prokurorit në raste të veçanta. Përveç autorizimit përdorimi i TSH që lëshohet nga gjykata, KPP nuk tregon nëse ky proces është pjesë e ndonjë rishikimi gjyqësor të mëtejshëm. Në fund të procesit, gjykatës i jepet material i mbledhur nga përdorimi i TSH por ajo vendos vetë nëse ky material mund të përdoret si provë gjatë procesit gjyqësor.

118 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, nenet 36-37

119 Ibidem, neni 32/2

Procesverbalet e takimeve dhe shënimet e mbajtura për përgjimin që nevojiten mund të shkatërrohen me kërkesë të personave të interesuar. Në këtë rast, gjykata vendos për kërkesën. Gjykata urdhëron gjithashtu shkatërrimin e përgjimit ose të dokumenteve që nuk përdoren, si për shembull përgjimi i bisedave apo komunikimeve të atyre që janë të detyruar të mbajnë sekret për shkak të profesionit apo detyrës.

Ligji për përgjimin e telekomunikacioneve (LPT) përmban procedurat për përdorimin e TSH nga institucionet e shërbimeve informativë shtetërorë, Policia e shtetit dhe nga autoritetet në vartësi të Ministrisë së Brendshme, të Ministrisë së Mbrojtjes, të Ministrisë së Financës dhe të Ministrisë së Drejtësisë. Materialet e mbledhura përmes përdorimit të TSH dhe në përputhje me këtë ligj nuk mund të përdoren si provë në raste kur nuk janë mbledhur në përputhje me KP. Megjithatë, LPT nuk mundëson fuqinë për rishikim nga gjykata. Autoriteti përgjegjës për lëshimin e mandatit është Prokurori i Përgjithshëm. LPT thekson se seksioni i përgjimit i Shërbimit Informativ Shtetëror mund të ndërmerret procesin teknik për përgjimin e telekomunikacioneve me autorizim nëpërmjet vendimit të gjykatës por megjithatë ky proces ndërmerret nga prokurori apo nga policia gjyqësore në përputhje me KP.

Gjatë viteve të fundit, kadri ligjor që rregullon përdorimin e metodave speciale të hetimit nuk ka kaluar përmes ndonjë ndryshimi substancial. I vetmi ndryshim relevant për ligjin për përgjimet e telekomunikacioneve është ndryshimi i vitit 2012 lidhur me zgjerimin e përgjimeve edhe te format e tjera të komunikimit përmes internetit. Për këtë arsye ligji i ri u titullua ligji për përgjimin e komunikimeve elektronike.

Përgjithësisht, informacion për përdorimin e metodave speciale të hetimit dhe të dhënave përkatëse vazhdon të jetë mjaft i kufizuar. Burimet e informacionit janë raportet e Prokurorit të Përgjithshëm mbi nivelin e kriminalitetit në vend, i cili përmban informacion të kufizuar për këtë çështje. Në vitin 2011, gjatë hetimeve numri i procedimeve kriminale që kanë zbatuar përgjimin e telekomunikacioneve (përgjimet telefonike) ka pasur një rritje të lehtë, në 70 raste krahasuar me 65 raste

përgjimesh në vitin 2010 dhe me 54 të tillë gjatë vitit 2009. Përveç përgjimit të telefonave, nuk ka informacion lidhur me përdorimin e metodave të tjera.

Në vitin 2011 janë lëshuar 365 mandate (103 më pak krahasuar me vitin paraardhës), për përgjimin e 683 linjave (90 më pak se sa në vitin 2010) dhe 30 mandate janë lëshuar për përgjimin e mjediseve dhe 10 për përgjimin e mjediseve publike.

4.5. REKOMANDIME

- Të forcohet zbatimi praktik i kuadrit ligjor për mbrojtjen e të drejtave të njeriut nga institucionet e zbatimit të ligjit.
- Trajnimi i vazhdueshëm i agjencive të zbatimit të ligjit dhe zbatimi i kuadrit ligjor për garantimin e të drejtave të personave të ndaluar/arrestuar.
- Zbatimi i mbikëqyrjes së gjyqësorit në sektorin e sigurisë përmes garantimit të pavarësisë së gjyqësorit nga ndërhyrjet politike.
- Abuzimet prej zyrtarëve ligjzbatues duhet adresuar seriozisht jo vetëm përmes akuzave kriminale por edhe përmes dënimit gjyqësor.
- Roli i strukturave mbikëqyrëse duhet rritur përmes bashkëpunimit më të mirë me institucionet ligjzbatuese dhe zbatimin në praktikë të rekomandimeve përkatëse.
- Kodi Penal dhe legjislacioni përkatës për përdorimin e teknikave speciale të hetimit duhet të rishikohet për të forcuar rolin e kontrollit të institucioneve të drejtësisë mbi përdorimin e përgjimeve.

Bibliografia

Burime Primare

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Kodi i Procedurës Penale
- Ligji No. 88/2012 “Për disa ndryshime në ligjin No. 8417, dt. 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, e ndryshuar”. (18.9.2012)
- Ligji No. 23/2012 “Për disa ndryshime në ligjin No. 7895 dt.27.01.1995” Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë
- Ligji No. 114/2013 “Për disa ndryshime në ligjin No. 9877, dt. 18.2.2008 “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë” i ndryshuar”.
- Ligji No. 109/2013 “Për administratën në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji No. 10461, dt. 13.9.2011 “Për disa ndryshime në ligjin No. 10.173, dt. 22.10.2009 “për Mbrojtjen e Dëshmitarëve dhe Bashkëpunëtorëve të Drejtësisë”.
- Ligji No. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”.
- Ligji No. 151/2013 “Për disa ndryshime në ligjin No. 8588, dt. 15.3.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë në Republikën e Shqipërisë”.
- Ligji No. 143/2013 “Për disa ndryshime në ligjin No. 10039, dt. 22.12.2008 “Për ndihmën Juridike”.
- Ligji No. 9157, dt. 04.12.2003 “Për përgjimin e telekomunikimeve”, e ndryshuar me ligjin Nr.9885, date 03.03.2008, dhe Ligjin No.10172, dt. 22.10.2009,
- Ligji No. 9749, dt. 04.06.2007 për Policinë e Shtetit
- Ligji No.10 032, dt. 11.12.2008 për Policinë e Burgjeve
- Ligji No. 8328, dt. 16.4.1998 “Për të drejtat *dhe trajtimin* e të dënuarve me burgim” e ndryshuar me ligjin No.8758, dt. 26.3.2001, Ligjin no.9071, dt. 22.5.2003, Ligjin no. 9888, dt. 10.3.2008 dhe Ligjin no.10 087, dt. 26.2.2009
- Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë 2011, Bruksel
- Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë 2012, Bruksel

- Komisioni Evropian, Progres Raporti i Shqipërisë 2013, Bruksel
- Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm, Raport Vjetor 2011, Ministria e Brendshme
- Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm, Raport Vjetor 2012, Ministria e Brendshme
- Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm, Raport “Mbi menaxhimin e situatës nga strukturat e Policisë së Shtetit para, gjatë dhe pas demonstratës së datës 21.01.2011” Tiranë, 17.05.2011, Ministria e Brendshme
- Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm, Raport “Raport “Konstatimi i gjendjes aktuale të trajtimit të personave të shoqëruar, ndaluar apo arrestuar nga strukturat e Policisë së Shtetit në zbatim të 12 Rekomandimeve të Raportit Analitik për vitin 2010 të Komisionit Evropian”, Ministria e Brendshme, 2011
- Avokati i Popullit, Raport Vjetor 2010, http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2010.pdf
- Avokati i Popullit, Raport Vjetor 2011, http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2011.pdf
- Avokati i Popullit, Raport Vjetor 2012, <http://www.avokatipopullit.gov.al/wp-content/uploads/2011/02/Raporti.pdf>
- Avokati i Popullit, Raport i Vecantë, “Veprimtaria e Avokatit të Popullit dhe niveli i zbatimit të Rekomandimit 12 të Opinionit të Komisionit Evropian për Shqipërinë. <http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raport%2012%20KE.pdf>
- Raport i Prokurorit të Përgjithshëm, “Mbi nivelin e Kriminalitetit në 2011”, www.pp.gov.al

Burime Dytësore

- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport Monitorimi “Mbi gjendjen e të drejtave të njeriut në drejtoritë dhe komisariatet e Policisë”, Nëntor-Dhjetor 2011
- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport Monitorimi “Mbi gjendjen e të drejtave të njeriut në drejtoritë dhe komisariatet e Policisë, në institucionet e paraburgimit dhe të ekzekutimit të vendimeve penale” 2012,
- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport Monitorimi “raport mbi situatën e respektimit të të drejtave të njeriut në Institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale” Janar – Dhjetor 2011
- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport mbi Situatën e respektimit të të drejtave të njeriut për vitin 2012”, Janar 2013
- Raport i Freedom House, Kombe në Tranzit 2013, Albania, http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Albania_3rdProof_0.pdf
- Raport i Departamentit Amerikan të Shtetit, Shqipëria 2010 Raport mbi të Drejtat e Njeriut, <http://www.state.gov/documents/organization/160177.pdf>
- Raport i Departamentit Amerikan të Shtetit, Shqipëria 2010 Raport mbi të Drejtat e Njeriut <http://www.state.gov/documents/organization/186532.pdf>
- Raport i Departamentit Amerikan të Shtetit, Shqipëria 2010 Raport mbi të Drejtat e Njeriut <http://www.state.gov/documents/organization/204464.pdf>
- Gazeta Shqip, 2013, <http://gazeta-shqip.com/lajme/2013/12/04/hetim-ri-per-dhunen-e-policise-ndaj-protestuesve-gjate-demonstrates-se-21-janarit/>, parë në Dhjetor 2013

KAPITULLI 5

TRANSPARENCA FINANCIARE E SEKTORIT TË SIGURISË NË SHQIPËRI

Autor: Foto DURO

5. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Kontrolli financiar mbi sektorin e sigurisë në Shqipëri, në përgjithësi, gjatë periudhës 2011-2013, ka pasur ulje-ngritjet e veta, me disa rezultate pozitive, por edhe probleme e deri hapa mbrapa. Kuadri ligjor, përgjithësisht në linjë me standardet e BE, është amenduar sërish, në përgjigje të rekomandimeve të Komisionit të BE. Ndryshimet ligjore kanë synuar një mbikëqyrje dhe kontroll më të mirë të legjislativit dhe ekzekutivit mbi procesin e buxhetimit në përgjithësi, në të katër fazat e tij (përgatitja, miratimi, zbatimi, rishikimi), por këto përmirësime ligjore nuk kanë pasur efektin e pritshëm ndaj sektorit të sigurisë, për të kufizuar ndjeshëm, në mos eliminimin e hapësirave ligjore që ende ekzistojnë për kontrollin e tij nga legjislativi.

Gjatë kësaj periudhe, legjislativi duke përfshirë mekanizmat e kontrollit financiar të tij si, Kontrolli i Lartë i Shtetit, por edhe organizatat e Shoqërisë Civile, në përpjekjet e tyre për të ushtruar rolin e tyre mbikëqyrës e kontrollues, kanë ekspozuar mangësi ekspertize

dhe kompetence. Pavarësisht nga kjo, gjatë kësaj kohe, kapacitetet institucionale kanë bërë progres nëpërmjet krijimit të strukturave të reja, konsolidimit të atyre ekzistuese dhe ç'është më e rëndësishme, në rritjen e performancës dhe kooperimit midis tyre.

Në praktikë, janë evidentuar probleme në mënyrën se si legjislativi ka ushtruar rolin e vet të mbikëqyrjes, kontrollit financiar mbi sektorin e sigurisë. Mbledhjet plenare e të komisioneve nuk kanë mundur të shkojnë përtej thjesht miratimit të propozimeve të buxhetit të ardhura nga ekzekutivi. Për më tepër, ka pasur raste në punën e parlamentit, kur mazhoranca ka bllokuar iniciativat e opozitës për të hetuar menaxhimin financiar dhe praktikat e prokurimeve nga institucionet e sigurisë. Nga ana tjetër, për parregullsitë financiare në sektorin e sigurisë është evidentuar një tendencë e penalizimeve me “dorë të butë”

5.1. HYRJJE

Ky studim analizon transparencën financiare të sektorit të sigurisë në Shqipëri për periudhën 2011-2013, duke u fokusuar në dy komponente madhore: buxhetin dhe prokurimet. Ai është kryer në periudhën Shkurt-Tetor 2013 dhe është bazuar në studimin e dokumentacionit përkatës, intervista dhe monitorime. raportet e komisionit të BE, Departamentit Amerikan të Shtetit dhe atyre të përgatitura nga disa prej institucioneve kryesore të legjislativit dhe ekzekutivit në Shqipëri, kanë qenë burime tepër të rëndësishme për informacion e vlerësim. Studimi i mëparshëm, për periudhën para 2010, është përdorur si referencë për krahasim e matje të progresit, duke vendosur kështu një farë vijimësie kohore në vlerësim. Përveç sa më sipër, Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim, gjatë dy viteve të fundit, ka kryer monitorim direkt të sesioneve të Kuvendit të Shqipërisë dhe disa komisioneve të përhershme të tij, të lidhura me sektorin e sigurisë, aktivitet ky që ka siguruar një informacion të pazëvendësueshëm në lidhje me hapat e reformimit të sektorit të sigurisë në Shqipëri, drejt përmbushjes të standardeve të BE.

Duke qenë i lidhur me burimet financiare, kontrolli financiar ka

potencialet për t'u bërë një mjet shumë i efektshëm në mbikëqyrjen dhe kontrollin e institucioneve të sigurisë nga legjislativi, ekzekutivi, bile (në mënyrë më indirekte) edhe nga shoqëria civile.

Tre faktorët që përcaktojnë një mbikëqyrje dhe kontroll efektiv (përfshi atë financiar) mbi sektorin e sigurisë: a) autoriteti (që rrjedh nga kuadri kushtetues e ligjor, por edhe nga praktikat ekzistuese) b) mundësia (e lidhur më shumë me burimet, ekspertizën, stafet në dispozicion dhe aksesin tek informacioni) dhe c) vullneti (i partive politike, karakteristikat/pjekuria e shoqërisë dhe vetë sektorit të sigurisë për të pranuar e mbështetur këtë kontroll). Në Shqipëri këta faktorë kanë rezultuar problematikë, me një numër sfidash për t'u kapërcyer. Në lidhje me autoritetin, kuadri aktual ligjor për kontrollin financiar të sektorit të sigurisë, megjithëse në përgjithësi i përmbush standardet demokratike perëndimore, ende ka mungesa dhe nuk u referohet në mënyrë “eksplicite” institucioneve të sigurisë. Për sa i përket aftësisë së institucioneve legjitime për të ushtruar rolin e tyre kontrollues financiar, mbetet një shqetësim real mungesa e tyre e ekspertizës. Së fundi, në lidhje me “vullnetin politik”, në Shqipëri ka qenë përherë evidente një tendencë e partisë/koalicionit qeverisës për të mbi-kontrolluar institucionet e sigurisë, mbi baza partizane, ndërsa ka penguar apo dobësuar çdo përpjekje për mbikëqyrje, që opozita ka tentuar nëpërmjet mekanizmave demokratikë, kryesisht nëpërmjet dhe brenda legjislativit.

Në këtë studim janë përdorur të njëjtët indikatorë, sikurse në të mëparshmin: kuadri ligjor, praktikat zbatuese, kapacitetet administrative e menaxhuese dhe vlerat e përfuara

5.2. KONTROLLI FINANCIAR I SEKTORIT TË SIGURISË

Kontrolli financiar i sektorit të sigurisë në Shqipëri influencohet ende nga një numër faktorësh të cilët, pavarësisht një farë progresi, e kanë frenuar atë nga arritja e standardeve demokratike të dëshiruara.

Këtu ka ndikimin tradita e së shkuarës, por edhe natyra e larmishme e roleve dhe misioneve si dhe numri relativisht i madh i personelit dhe strukturat komplekse të këtyre institucioneve. Nga ana tjetër,

institucionet e sigurisë, tradicionalisht kanë marrë pjesë relativisht të mëdha prej buxhetit të shtetit, zakonisht të strukturuar e shpenzuara në një numër të madh programesh e projektesh, të cilat, në tërësinë e tyre, përfaqësojnë një sfidë reale për t'u ndjekur e kontrolluar. Gjithashtu, kontrolli financiar i institucioneve të sigurisë në Shqipëri, përballet me sfida të tjera, për shkak të hapësirave ligjore, praktikave të trashëguara nga e kaluara dhe mungesës së vullnetit prej politikës dhe institucioneve të sigurisë për të pranuar dhe vendosur në këtë aspekt, standarde demokratike në nivelin e duhur.

5.2.1 *Kuadri kushtetues dhe ligjor*

Kuadri ligjor në lidhje me kontrollin financiar të institucioneve të sigurisë në Shqipëri, pa llogaritur një numër ligjesh të reja, të miratuara çdo vit në lidhje me buxhetin e ri të shtetit, ka mbetur pothuajse ai që është krijuar para vitit 2010¹²⁰. Disa prej ligjeve që lidhen me çështjet e integritetit *kanë boshllëqe, shpesh në vetë formulimet e tyre dhe u mungojnë mekanizmat zbatues*¹²¹. Në lidhje me kontrollin e institucioneve të sigurisë nga parlamenti, përjashtuar Shërbimin Informativ të Shtetit (SHISH) për të cilin ka të paktën një kuadër ligjor të krijuar enkas për të, janë gjashtë shërbime të tjera informative¹²², për të cilat praktikisht nuk ka asnjë klauzolë ligjore që të përcaktojë kontrollin e legjislativit mbi to. Nga ana tjetër, edhe për SHISH, është e paqartë se si do të mund të ushtrohet kontrolli financiar nga legjislativi (konkretisht nga komisioni parlamentar i sigurisë kombëtare), përveçse nëpërmjet Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH), që do të trajtohet më poshtë. Në këtë aspekt, KSK inicioi në periudhën 2011-2012, përpilimin e një ligji të ri për institucionet/shërbimet informative, duke synuar krijimin e një

120 Si pjesë e kuadrit ligjor të krijuar para vitit 2010, në këtë aspekt mund të përmendet: Ligji Nr.9720, datë 23.04.2007 “Për auditin e brendshëm në sektorin publik” (i ndryshuar); Ligji Nr.10296, datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”; Ligji Nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH” dhe Ligji Nr.9228, datë 29.04.2004 “Kontabiliteti në RSH”.

121 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.5.

122 Gjashtë institucionet/agjencitë e tjera informative janë në Ministrinë e Mbrojtjes (Agjencia Informativ e Mbrojtjes, ish ShIU) në Ministrinë e Brendshme (Kontrolli i Shërbimit të Brendshëm) në Ministrinë e Financave (3 agjenci) dhe në Ministrinë e Drejtësisë (Agjencia Informativ e BURGJEVE).

nën-komisioni për mbikëqyrjen e tyre. Për shkak të kundërshtimeve të opozitës së asaj kohe, e cila e konsideroi këtë iniciativë si një manovër të kryeministrit për të futur SHISH nën kontrollin e plotë të tij, por edhe të kundërshtimeve të disa institucioneve të ekzekutivit (Ministria e Mbrojtjes - MM) në lidhje me kompetencat e kontrollit financiar që i jepeshin këtij nën-komisioni, ky draft nuk u dërgua në parlament.¹²³

Ligji i ri “Për Buxhetin e Shtetit – 2012”¹²⁴ e përmirësoi kuadrin ligjor për një kontroll më të mirë të veprimtarisë financiare të institucioneve shtetërore prej parlamentit apo qeverisë. “Ligji për inspektimet” (Qershor 2011) e zgjeroi hapësirën vepruese, duke përfshirë “... të gjitha inspektimet mbi ...aktivitetet ekonomike, por ka hyrë në fuqi shumë ngadalë”.¹²⁵ Në disa raste, vështirësia për të ndryshuar kuadrin ligjor (kryesisht për shkak të detyrimit kushtetues për të pasur një shumicë të cilësuar) “ka bërë që klasa politike thjesht t’i injorojë ato”.¹²⁶

5.2.2 Praktikrat zbatuese

Parlamenti ka qenë i angazhuar në shqyrtimin e veprimtarisë financiare të ekzekutivit tre herë në vit: në Mars (analiza e parashikimit makro-ekonomik 3 vjeçar), Gusht (shqyrtimi i programit buxhetor afatmesëm) dhe Nëntor (miratimi i buxhetit të shtetit). Kuvendi i Shqipërisë i mbikëqyr institucionet e sigurisë nëpërmjet tre komisioneve të përhershme parlamentare¹²⁷: Komisioni i Sigurisë Kombëtare (KSK); Komisioni i Ekonomisë dhe Financës (KEF) dhe Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.

123 Për më shumë në lidhje me mbikëqyrjen dhe kontrollin e shërbimeve informative në Shqipëri, shih: Dymishi, “Shërbimet informative në Shqipëri”, 2011, f 20 dhe artikulli i Gazetës “Shekulli”, 17 Shkurt 2013.

124 Ligji Nr. 10487, datë 05.12.2011 (i ndryshuar) dhe disa udhëzime për ekzekutimin e buxhetit (të vitit 2011 e 2012) Bazuar në Ligjin Organik për Buxhetin” (2008) dhe “Ligjin për menaxhimin financiar e kontrollin” (2010).

125 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.8.

126 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.10.

127 Neni 102/3 i Rregullores së Parlamentit, përcakton në lidhje me kompetencat e komisioneve të përhershme parlamentare: “...komisionet e përhershme, në fushat e tyre të përgjegjësisë mund të kryejnë kontrole, ose të kërkojnë dokumentacione që i konsiderojnë të nevojshme për shqyrtimin e një çështje të caktuar...”

Rishikimi i draft-ligjeve në parlament nuk i është shmangur dot politizimit, ndërsa, në lidhje me shërbimet informative, gati në çdo rast, vendimet janë marrë pa konsensusin e opozitës (e cila ka qenë e prirur t'i konsiderojë këto nisma si të dyshimta dhe aspak të paanshme).¹²⁸ Veçanërisht pjesa e dytë e vitit 2012, u karakterizua nga përplasje në mbledhjet e KSK, me debate të gjata sidomos për çështjen e mbikëqyrjes të institucioneve të sigurisë.¹²⁹

Në lidhje me përgatitjen/miratimin e buxhetit, klima tepër e politizuar në Parlament dhe mungesa e ekspertizës së specializuar¹³⁰, ka bërë që niveli i mbikëqyrjes dhe kontrollit financiar të ushtruar nga Parlamenti apo komisionet e tij të përherëshme mbi institucionet e sigurisë të jetë i mangët. Nga ana tjetër, puna e komisioneve për shqyrtimin e realizimit të buxhetit të vitit 2012 dhe propozimeve për draft-buxhetin e vitit 2013 u karakterizua nga debate të gjata dhe pozicionime të distancuara politike, në lidhje me cilësinë e dokumenteve të dërguara nga Ministria e Brendshme MB, MM dhe SHISH. Deputetët e opozitës i cilësuan këto dokumente si “jo serioze”. Sipas tyre, këto materiale, nuk i përmbushnin kriteret për t'u konsideruar raporte, për shkak të mungesës së informacionit, mungesës së detajimit të të dhënave dhe shpjegimeve përkatëse në të dy paketat e dokumenteve: realizimi i buxhet-2012 dhe propozimet për buxhet-2013.¹³¹ Në përgjithësi, mbledhjet plenare apo të komisioneve, nuk kanë shkuar më tej se thjesht miratimi i propozimeve për buxhetin, të dërguara nga ekzekutivi. Faktet e sipërpërmendura flasin për një tendencë të “...dominimit të Parlamentit nga ekzekutivi dhe mungesën de-fakto të kontrollit parlamentar mbi institucionet ekzekutive”.¹³²

Gjatë periudhës 2011-2013, niveli i mbikëqyrjes dhe transparenca e realizimit të buxhetit në institucionet e sigurisë, ka qenë e mangët për

128 Dyrmishi, “Shërbimet informative në Shqipëri”, 2011, f. 26.

129 IDN, “Raporti Monitorues i punës së Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare”, 2012, f.5.

130 Stafi i ekspertëve konsiston në 3 veta për KSK, 3 për KEF dhe 8 për Komis Çështjeve Ligjore (Dyrmishi, Shërbimet Informative në Shqipëri, 2011, pg 20).

131 Për më shumë shih: IDN, Raporti Monitorues për punën e KSK, 2012, f.6

132 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.8

shkak të një prirjeje të fortë për politik partiake. Në 2012, anëtarët e KSK që i përkisnin opozitës ngritën zërin për një mbikëqyrje e kontroll më rigoroz mbi institucionet e sigurisë¹³³, por kërkesat e tyre u morën në konsideratë vetëm pjesërisht¹³⁴. I gjithë viti 2012 u karakterizua gjithashtu nga insistimi i opozitës për të kryer investigim në Ministrinë e Mbrojtjes në lidhje me ligjshmërinë e menaxhimit të burimeve (financiare, materiale, njerëzore). Veçanërisht tensioni u rrit deri gati në një konflikt të hapur, që zgjati disa muaj, midis Ministrisë së Mbrojtjes dhe anëtarëve të KSK të opozitës, për shkak të pretendimeve të këtyre të fundit në lidhje me rolin e Shërbimit Informativ Ushtarak (SHIU)¹³⁵ dhe prokurimin e pajisjeve, sipas tyre, të destinuara për të përgjuar opozitën. Anëtarët e KSK të opozitës, bënë kërkesën për të hetuar Ministrinë e Mbrojtjes që në fillim të Shkurtit 2012, por mazhoranca aplikoi vonesa procedurale, të cilat bënë që përfundimisht kjo kërkesë të hidhej poshtë.¹³⁶

Një problem bazik në lidhje me realizimin e buxhetit në Shqipëri (përfshirë sektorin e sigurisë) është mungesa e raportimeve për ndryshimet në planin buxhetor afatmesëm dhe buxhetin nga viti në vit. Për to “...duhet të ketë më shumë analize të shkaqeve që kanë sjellë mosrealizim të produkteve ... Nuk ka një analize të kostos për njësi të një sërë artikujsh... Për pjesën më të madhe të produkteve thuhet se janë në proces reformimi për vitin 2012...”¹³⁷ Duke vlerësuar performancën financiare të institucioneve të sigurisë për vitin 2012, u konstatua se në Ministrinë e Mbrojtjes, nga 7 programe buxhetore madhore, vetëm dy ishin realizuar gati plotësisht (rreth 97%) ndërsa të tjerët ishin realizuar

133 Në vitin 2011, KSK kreu vetëm një séancë dëgjimore me Ministrinë e Mbrojtjes (Raporti Monitorues i IDN, 2011, f.1). Në vitin 2012, KSK kreu dy seanca dëgjimore me Ministrin e Punëve të Brendshme, në lidhje me masat për luftën kundër krimit të organizuar dhe me Ministrin e Mbrojtjes në lidhje me “Planin e Përhapjes të Kohës së Paqes të Forcave të Armatosura Shqiptare” dhe pronat ushtarake. Për Ministrinë e Mbrojtjes, deputetët e opozitës, në objektin e kërkesës së tyre, kishin kërkuar një investigim të thellë në lidhje me këtë Plan (përfshirë edhe dokumentacion tjetër që lidhej me të) dhe jo seancë dëgjimore me Ministrin e Mbrojtjes (IDN, Raporti Monitorues, 2012, f.7).

134 SHIU tashmë është transformuar në Agjencia Informative e Mbrojtjes.

135 Për më shumë shih: IDN, Raporti Monitorues për punën e KSK, 2012, f.3,8.

136 MinFin, Raport i monitorimit financiar në Ministrinë e Mbrojtjes, 2012, f.5

137 MinFin, Raport i monitorimit financiar në Ministrinë e Mbrojtjes, 2012, f.2

në nivelin rreth 20%.¹³⁸ Në SHISH, nga 15 programe buxhetore madhore, vetëm njëri ishte realizuar plotësisht.¹³⁹ Në Policinë e Shtetit, nga 78 programe buxhetore, 62 mund të konsideroheshin si të realizuar plotësisht.¹⁴⁰ Duke qenë se të njëjtat probleme kanë ekzistuar edhe në vitin 2011¹⁴¹, mund të konkludohet se roli i legjislativit dhe mekanizmave të tjerë kontrollues, në rastin më të mirë, ka qenë joefektiv.

Marrëdhëniet e KLSH me Parlamentin kanë qenë të kufizuara në dy raporte, “Performanca vjetore e KLSH” (Prill) dhe “Realizimi i buxhetit të shtetit” (Tetor).¹⁴² Informacioni në lidhje me performancën financiare të institucioneve të sigurisë i dhënë nga KLSH ka qenë i kufizuar dhe skematik.¹⁴³ Për më tepër, nga 158 aktivitete auditimi të kryera nga KLSH gjatë vitit 2012 (të cilat mbulonin një periudhë 2-3 vjeçare) vetëm një ishte kryer në Ministrinë e Brendshme dhe një në SHISH.¹⁴⁴ Në raportin e KLSH të vitit 2012, MB përmendej vetëm për praktika problematike prokurimi¹⁴⁵ ndërsa SHISH për disa “parregullsi financiare”.¹⁴⁶ Bazuar në gjetjet e auditimeve të viteve 2011 e 2012, KLSH ka bërë kallëzim në Prokurori përkatësisht për 6 e 40 çështje, ku përfshiheshin përkatësisht, 13 dhe 125 persona¹⁴⁷, por asnjë prej tyre nuk u përkiste institucioneve të sigurisë.¹⁴⁸ Për vitin 2013, plani i auditimeve të KLSH mbulonte institucionet shtetërore në gjashtë fusha

138 MinFin, Raport i monitorimit financiar në ShISH, 2012, f.2

139 MinFin, Raport i monitorimit financiar në MPB, 2012, f.3

140 MinFin, Raport i monitorimit financiar në Ministrinë e Mbrojtjes, 2012, f.6

141 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.21-22

142 Në raportin për realizimin e buxhetit të vitit 2011, prezantuar në Parlament nga KLSH, ka të dhëna për realizimin e buxhetit nga institucionet e sigurisë, por mungojnë vlerësimet dhe analizat për disa dështime në realizim (p.sh. nuk ka shpjegime përse plani i investimeve i Ministrisë së Mbrojtjes në projektet mbështetëse me të huajt, nga 50 milionë lekë, plani, është “zero realizim” në fund të 2011). Shih: Raporti i realizimit të buxhetit 2011, f.224, në website të KLSH: <http://www.klsh.org.al>

143 Raport vjetor i performancës i KLSH, 2012, f. 11, tek: <http://www.klsh.org.al/>

144 Raport vjetor i performancës i KLSH, 2012, f. 19, tek: <http://www.klsh.org.al/>

145 Shih: Rekomandime për auditin e kryer nga KLSH në ShISH, viti 2012, f.2

146 Raport vjetor i performancës i KLSH, 2012, f. 6 e 30, tek: <http://www.klsh.org.al/>

147 Megjithëse sipas vetë raportit të KLSH, 51% e të gjitha parregullsive të zbuluara nga KLSH në prokurimet e kryera në RSH, gjatë vitit 2012, i përkisnin Ministrisë së Brendshme (Raport vjetor i performancës i KLSH, 2012, f. 19)

148 Raport vjetor i performancës i KLSH, 2012, f. 72-74

kryesore¹⁴⁹, por asnjë prej tyre nuk përfshinte institucionet e sigurisë.

Në vitin 2013, ILDKP e ndryshoi praktikën e bërjes publike të deklaratave për pasuritë e zyrtarëve, duke e justifikuar me detyrimin e verifikimit të saktësisë së deklaratave, përpara dhënies të këtij informacioni. Duke pasur parasysh atmosferën e elektrizuar që parapriu dhe ndoqi zgjedhjet parlamentare të qershorit 2013, e kombinuar kjo edhe me kontradiktat që shoqëruan zgjedhjen e inspektorit të përgjithshëm të ILDKP nga Kuvendi¹⁵⁰, në janar 2013, bllokimi i këtij informacioni u interpretua nga opozita e asaj kohe (tashme në qeverisje) dhe aktorë të tjerë të shoqërisë civile si një manovër për të fshehur përfitimet e paligjshme personale dhe abuzimin me postin të autoriteteve politike të nivelit të lartë, sidomos në dy vitet e fundit.¹⁵¹

Roli i shoqërisë civile në rritjen e integritetit të sektorit publik dhe luftën kundër korrupsionit ka qenë i kufizuar dhe nuk mund të konsiderohet se përbën ndonjë presion për qeverinë.¹⁵² Në këtë aspekt, shoqëria civile, ende ndeshen me dy sfida të mëdha: së pari, është mungesa e të dhënave të mjaftueshme, ndërsa për shërbimet informative ato janë gati plotësisht të pamundura.¹⁵³ Së dyti, është fakti që ekspertiza e dhënë nga organizatat e shoqërisë civile, rrallë merret në konsideratë (edhe në këtë rast, vetëm pjesërisht) nga qeveria.¹⁵⁴

5.2.3 Kapacitetet administrative dhe menaxhuese

Sistemi i Planifikimit të Integruar (SPI), i cili përhshin tre komponentë: planet sektoriale afatgjatë, programet sektoriale dhe Buxhetimin Afatmesëm, përveç disa udhëzuesve administrative, ka mbetur i njëjtë që nga futja e tij në vitin 2007. Prej fillimit të vitit 2012, KLSH, si një institucion suprem dhe i pavarur auditi, ka marrë përsipër të gjitha

149 Bazuar në Ligjin Nr.9049, datë 10.04.2003 “Mbi deklarimin dhe kontrollin e pasurive, detyrimeve financiare të personave të zgjedhur dhe publikë”(i ndryshuar), Neni 12/b, Inspektori i Përgjithshëm (IP) duhet të ketë arsim të lartë si ekonomist, financier ose jurist. Këto kushte nuk janë përmblusur në rastin e IP aktual. Për këtë arsye, kandidatura e propozuar dhe miratuar nga Kuvendi vetëm me votat e mazhorancës së asaj kohe, u kundërshtua ashpër nga opozita.

150 Një komision parlamentar është ngritur aktualisht dhe po investigon për këtë çështje.

151 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.15

152 Dyrmishi, “Shërbimet informative në Shqipëri”, 2011, f.23

153 Po aty.

154 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.22

aktivitetet e auditit të përcaktuara në standardet e INTOSAI. Megjithatë, shumica e auditeve të tij kanë qenë të natyrës tradicionale, për “ligjshmërinë” e “rregullshmërinë” dhe jo aq “audite të performancës”. Kështu, në vitin 2011, 139 audite ishin të natyrës tradicionale nga 152 gjithsej,¹⁵⁵ ndërsa në vitin 2012, ato zinin 148 nga 158 gjithsej.¹⁵⁶

Parlamenti vazhdon të vuaj mungesën e kapaciteteve të stafeve të veta. Janë vetëm 14 ekspertë për të tre komisionet e përhershme parlamentare që merren me sektorin e sigurisë.¹⁵⁷ Për më tepër, qarkullimet/ndryshimet e vazhdueshme të anëtarëve të stafeve kanë dëmtuar akumulimin e memories dhe ekspertizës institucionale, proces i cili kohë pas kohe është përkeqësuar për shkak të tendencës për punësimin e personelit bazuar në besnikërinë ndaj partisë/koalicionit qeverisës.¹⁵⁸

Në zbatim të kërkesave të Ligjit të ri për auditin e brendshëm (2010) është ngritur një drejtori e inspektimit financiar brenda Ministrisë së Financave, e cila u bë operacionale në Gusht 2011 dhe konsiston në një grup të vogël koordinues me kompetencën të “thërrasë” specialistë të zgjedhur nga ministrinë e tjera në bazë “ad hoc”. Në vitin 2011, 126 persona të tillë ishin përzgjedhur si inspektorë.¹⁵⁹

Në Ministrinë e Financave është krijuar gjithashtu bordi i menaxhimit të kontrollit të brendshëm financiar publik, me përbërje nëntë menaxherë kryesorë dhe i kryesuar nga ministri i financave¹⁶⁰. Caktimi i inspektorit të përgjithshëm dhe rekrutimi i stafit të inspektoratit të përgjithshëm u realizua në fund të vitit 2011¹⁶¹. Njësitë e përbashkëta hetimore¹⁶², me përbërje prokurorë, policë gjyqësorë, inspektorë të tatimeve e ILDKP, kanë dhënë disa rezultate në luftën kundër praktikave korruptive. Midis tyre, *gjyqtarët mbeten më pak të specializuar e të pajisur me keq për t’u*

155 Raport vjetor i performancës i KLSH, 2012, f. 11, tek: <http://www.klsh.org.al/>

156 Tre për secilin nga komisionet e Sigurisë dhe Ekonomisë dhe tetë për komisionin e “Çështjeve Ligjore.”

157 Dyrmishi, “Shërbimet informative në Shqipëri”, 2011, f.20-21

158 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.17-18

159 Ligji Nr. 10296, datë 08.07.2010, “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”, Neni 28.

160 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.8

161 Të krijuara në vitin 2010

162 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.12

*marrë me korrupsionin.*¹⁶³

5.2.4 Vlerat

Pavarësisht disa përmirësimeve në kuadrin ligjor, së bashku me disa masa administrative, pak progres është shënuar në lidhje me krijimin dhe konsolidimin e një klime të re për një kontroll financiar me efikas mbi institucionet e sigurisë nga ana e legjislativit, ekzekutivit e deri publikut. Nga ana tjetër, për shkak të kundërshtive politike, përfaqësuesit e të dy krahëve të politikës, kanë vijuar të akuzojnë njëri tjetrin pa e shoqëruar këtë me veprime ligjore denoncimi në prokurori. Në këtë mënyrë, situata e krijuar vite më parë, ku kushdo akuzon, por askush nuk është ndjekur e dënuar penalisht, ka mbetur e njëjtë.

Megjithatë, gjatë kësaj periudhe, është konstatuar një farë ndërgjegjësimi në rritje në lidhje me problemet ekzistuese dhe nevojën për një kontroll më të rreptë mbi institucionet e sigurisë, sidomos për mënyrën se si ato i menaxhojnë fondet që disponojnë. Ky ndërgjegjësim i shtuar, mund të shihet në segmente të ndryshme të politikës dhe shoqërisë, gjë që mund të shërbejë për zhvillime të mëtijshme pozitive në të ardhmen në këtë drejtim.

Një tjetër aspekt inkurajues është gatishmëria në rritje dhe progresi (megjithëse modest) për një bashkëpunim ndër-institucional, për një kontroll më të mirë financiar të institucioneve shtetërore, përfshi sektorin e sigurisë. Megjithëse sektori i sigurisë ka mbetur disi mënjane, në këtë pikëpamje, duhet pritur që ai (të imponohet) të ndjekë trendin e përgjithshëm për një profesionalizëm dhe përgjegjësi më të lartë në menaxhimin e fondeve publike.

5.3. TRANSPARENCA E PROKURIMEVE PUBLIKE NË SEKTORIN E SIGURISË

Gjatë periudhës 2011-2013 ka pasur një presion në rritje në Parlament, në mënyrë të veçantë nga ish opozita, në lidhje me praktikën e prokurimit në sektorin e sigurisë në Shqipëri. Pavarësisht nga kjo, një atmosferë fshehtësie dhe mungese transparence, e kombinuar me një hapësirë më

¹⁶³ SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.5

të gjerë nga ç'nevojitet për “diskrecion” nga autoritetet kontraktuese, mbetet ende, e favorizuar në një farë mase edhe nga ligji aktual i prokurimit publik. Kjo situatë, e justifikuar edhe me “sensitivitetin” e një numri prokurimesh, e ka penguar Parlamentin në ushtrimin e plotë të rolit të vet mbikëqyrës e kontrollues mbi praktikën e prokurimit në sektorin e sigurisë.

5.3.1 *Kuadri kushtetues dhe ligjor*

Ligji Nr. 9643 (2006) “Për Prokurimin Publik” (LPP) *përgjithësisht në linjë me acquis*¹⁶⁴, u amendua në 2012. Amendimet synuan përafrimin e LPP shqiptar me dispozitat e direktivave të BE¹⁶⁵, konkretisht Direktiva 2004/18/EC¹⁶⁶, dhe Direktiva 2007/66/EC¹⁶⁷. Megjithatë, amendimet e LPP ende nuk kanë efekt në prokurimet e mbrojtjes, duke u lejuar kështu institucioneve të prokurimeve të mbrojtjes të përdorin “procedura specifike” kur kjo është e justifikuar nga “*interesat e sigurisë kombëtare*”.¹⁶⁸ Me gjithë konkluzionin e Komisionit të BE që: “*...dispozitat ligjore...në prokurimet e mbrojtjes janë me të meta...*”¹⁶⁹, kuadri ligjor në këtë fushë ka mbetur i pandryshuar. Ai vijon të rregullohet me VKM Nr.1403 (2008) i cili përcakton “*procedurat që aplikohen në Ministrinë e Mbrojtjes në prokurimin e pajisjeve dhe shërbimeve, të cilat janë të përjashtuara nga LPP*”. VKM Nr.1403 përcakton definicionet, procedurat dhe institucionet me përgjegjësi për prokurimin e pajisjeve dhe shërbimeve, kur ato kategorizohen si “sensitive” për sigurinë kombëtare.

Përveç iniciativave ligjore të përmendura më lart, gjatë periudhës 2011-2013, Agjencia e Prokurimit Publik ka përpiluar shtatë udhëzime të ndryshme, në ndihmë të autoriteteve kontraktore¹⁷⁰, lidhur me një

164 Raporti vjetor i Agjencisë së Prokurimit Publik, 2012, f. 3-4.

165 kriteret e kualifikimit të ofertës fitues, rregullat e komunikimit elektronik etj

166 afatet e rishikimit të vendimeve të autoritetit kontraktor, etc.

167 Ligji i Prokurimit Publik, Nr.9643 (2006) i ndryshuar, Neni 5/2.

168 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.5.

169 Për më shumë informacion shih: Raporti vjetor i Agjencisë së Prokurimit Publik, 2011, f. 6, dhe Raporti vjetor, 2012, f. 6-7. Publikuar tek: <https://www.app.gov.al/ep/ReportsMonitorings.aspx>

170 Disa prej rrjedhojave negative të mbi-përqendrimit të procedurave të prokurimit në një ministri janë shtjelluar në pjesët vijuese.

numër çështjesh si “blerjet e vogla”, “procedurat e përbashkëta të prokurimit”, “dokumentacioni standard i tenderimit”, etj. Në këtë aspekt, Udhëzimi Nr.2, datë 28.03.2011, zbërthen VKM Nr.53, datë 21.01.2009 “Mbi ngarkimin e Ministrisë së Brendshme me kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për mallra e shërbime, në emër të Zyrës së Kryeministrit, ministrive dhe institucioneve vartëse”.¹⁷¹

5.3.2 Praktikë zbatuese

Autoritetet shqiptare nuk duket të kenë një strategji koherente e gjithëpërfshirëse në lidhje me zhvillimin e mëtejshëm të sistemit të prokurimeve, qoftë kjo në një të ardhme afatmesme apo afatgjatë.¹⁷² Kuadri ligjor shqiptar nuk ka dispozita që t’i lejojnë Parlamentit të hetojë për praktikën e prokurimit në sektorin e sigurisë. Dhënia e këtij informacioni është lënë në vullnetin e Qeverisë.¹⁷³ Deri tani ka vetëm dy raste kur kontrata relativisht tepër të shtrenjta janë dërguar në Parlament për miratim, por vetëm njëra prej tyre, kontrata e Ministrisë së Mbrojtjes në lidhje me helikopterët e transportit të mesëm¹⁷⁴ i takon periudhës nën vlerësim. Kontrata e helikopterëve u diskutua në tre komisione të përhershme parlamentare¹⁷⁵ dhe përfundimisht u miratua nga Parlamenti me ligjin Nr.10222, datë 04.02.2010. Megjithatë, për shkak të mungesës së ekspertizës, diskutimet në komisione dhe në sesionin plenar, ishin më shumë të natyrës politike dhe nuk u fokusuan sa duhet në problemet tekniko-financiare të kontratës.

171 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.29.

172 Bazuar në vlerësimin e Qeverisë lidhur me impaktin e kontratës ndaj sigurisë kombëtare dhe buxhetit të shtetit (nëse kalon priridhën 3-vjeçare (që mbulohet nga Programet Buxhetore Afatmesme).

173 Forcat e Armatosura Shqiptare kanë prokuruar 5 helikopterë të transportit të mesëm.

Vlera totale e kontratës është rreth 76 milion € (afërsisht gjysma e një buxheti vjetor mbrojtje) për 5 vjet (2010-2014). Për më shumë shih tek: http://www.minfin.gov.al/minfin/Programi_Buxhetor_Afatmesem_ne_Vite_576_1.php dhe http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/pba_2011_2013_final_1789_1.pdf (f.253). Forcat e Armatosura Shqiptare kanë prokuruar 5 helikopterë të transportit të mesëm. Vlera totale e kontratës është rreth 76 milion € (afërsisht gjysma e një buxheti vjetor mbrojtje) për 5 vjet (2010-2014)

174 Komisionet e përhershme të sigurisë, ekonomisë dhe i çështjeve ligjore

175 Duke filluar nga Dhjetori 2012, bazuar në Ligjin Nr. 117, datë 13.12.2012, SHIU është shndërruar në Agjencinë Informativë të Mbrojtjes me pothuajse të njëjtin mision dhe rol.

Gjatë gjithë vitit 2012 përfaqësuesite opozitës në Komisionin Parlamentar të Sigurisë insistuan për të hetuar prokurimet e kryera nga Shërbimi Informativ Ushtarak¹⁷⁶ (SHIU) për pajisje, të cilat në pikëpamjen e tyre, ishin destinuar për të përgjuar komunikimet e opozitës. Sikurse është përmendur më lart, opozita u pengua përfundimisht për ta materializuar këtë nismë.

Një tjetër problem në lidhje me prokurimet në sektorin sigurisë është aplikimi i ndëshkimeve me “dorë të butë”. Kështu, megjithëse p.sh, mbi 50% e dëmit ekonomik të shkaktuar në prokurimet publike¹⁷⁷, sipas KLSH ishte shkaktuar në Ministrinë e Brendshme, masat ndëshkuese konsistuan vetëm në një person të pushuar nga puna dhe tre të tjerë të lënë në kompetencën e Agjencisë së Prokurimit Publik¹⁷⁸ për të vendosur për masën ndëshkimore.¹⁷⁹

Të gjitha prokurimet e përfshira në një listë të përbashkët janë super-centralizuar duke ia ngarkuar Ministrinë e Brendshme (MB) si institucion qendror prokurimi.¹⁸⁰ *Por MB nuk përdor “marrëveshje kuadër” por kryen kontraktime me një tenderues të vetëm, me të cilin lidhet një kontratë, për një kohë relativisht të gjatë me sasi malli dhe çmime të fiksuara. Efekti i kombinuar i kësaj praktike redukton fleksibilitetin dhe konkurrencën, duke rritur rrezikun për të mos arritur avantazhin e pritshëm prej centralizimit të blerjeve.*¹⁸¹

Prokurimi i pajisjeve dhe shërbimeve për mbrojtjen, të cilat janë

176 Nga rreth 444.5 milion Lekë, dëm ekonomik gjetur nga inspektimet e KLSH gjatë vitit 2012 në prokurimet publike, 225.7 milionë Lekë dëm është shkaktuar nga Ministria e Brendshme. Për më shumë shih: KLSH, Raporti vjetor i Performancës, 2012, f 19, tek: <http://www.klsh.org.al/>

177 KLSH, Buletini i 3-mujorit të katërt, 2012-4, f. 50, tek: <http://www.klsh.org.al/>

178 Ky vendim ishte në injorim të drejt-për-drejtë të pozicionit të grupit të auditimit të KLSH, i cili, pasi gjeti që katër persona të nivelit të lartë në Komisionin e Prokurimeve të Min.Brendshme, kishin kryer veprime të kundërligjshme që parashikoheshin nga Kodi Penal në Nenet 248 (abuzim posti) dhe 258 (mosrespektim i paanshmërisë në tenderat publike) rekomandonte që për personat e implikuar të bëhej kallëzim në Prokurori. (shih KLSH – “Auditimin e ushtruar në Ministrinë e Brendshme, f.5, tek: <http://www.klsh.org.al/>)

179 Me VKM Nr.53, datë 21.01.2009

180 SIGMA, Assessment, Albania, 2012, pg.28.

181 VKM Nr.53, date 21.01.2009

të përjashtuara nga LPP, aktualisht kryhet në një mënyrë tjetër. Metodologjikisht¹⁸², procedohet nëpërmjet tre fazave të njëpasnjëshme: a) gjenerimi i kërkesës operacionale; b) prokurimi; c) ekzekutimi i kontratës. Gjenerimi i një kërkesë operacionale që konsiderohet e domosdoshme për plotësimin e misionit është përgjegjësi e komandave përkatëse operacionale, ndërsa një institucion i nivelit të lartë, “Bordi i Modernizimit” (BM) ka përgjegjësinë për ta aprovuar ose jo atë kërkesë, pasi vlerëson se në ç’masë ajo është në përputhje me planet afatgjata të Forcave të Armatosura Shqiptare (FASH) si dhe nëse procesi i prokurimit për kërkesën në fjalë do të përjashtohet nga procedurat e parashikuara në LPP¹⁸³, apo do të ndjekë rrugën e zakonshme të prokurimit, sipas LPP.

5.3.3 Kapacitetet administrative dhe menaxhuese

Me amendimet e LPP (2012), pozicioni i avokatit të prokurimeve publike është hequr¹⁸⁴, duke reflektuar kështu rekomandimet e grupeve të punës të BE, të cilat e kishin konsideruar atë një dublikim të Agjencisë së Prokurimeve Publike (APP). Me këto ndryshime, APP është tashmë autoriteti i vetëm për monitorimin e procesit të prokurimeve publike.

Përmirësimet në sistemin e prokurimit elektronik, gjatë periudhës 2011-13, si dhe postimi në website i arkivës elektronike të prokurimeve kanë rritur ndjeshëm transparencën e prokurimeve publike në përgjithësi¹⁸⁴, por kanë pasur efekt të pakët në prokurimet e “pajisjeve sensitive”, në sektorin e sigurisë.

BM është një strukturë “ad-hoc”¹⁸⁵, e krijuar për prokurimet në FASH. Ai përbëhet nga komandantët e komandave madhore dhe shumica e drejtorëve të Shtabit të Përgjithshëm (SHP) dhe kryesohet nga një zëvendës shef i SHP. Përveç përgjegjësive të përmendura më lart,

182 Në këtë rast duke iu nënshtruar dispozitave të VKM Nr.1403 (2008)

183 Ligji Nr.131, datë 27.12.2012, “Mbi disa ndryshime të Ligjit Nr.9643/20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, nenet 32 e 34.

184 Agjencia e Prokurimit Publik, Raporti vjetor, 2012, f.10, 28.

185 Urdhri i Ministrit të Mbrojtjes (MM) Nr.1827, datë 15.12.2008, i ndryshuar me urdhrin e MM, Nr.1385, datë 29.08.2011

detyrimet e tjera që lidhen me fazat vijuese dhe finalizohen me ardhjen e produkteve janë përgjegjësi e Drejtorisë së Modernizimit (DM), pjesë organike e Ministrisë së Mbrojtjes.¹⁸⁶ Për shkak të faktit që informacioni për këto lloj procedurash prokurimi konsiderohet “sensitiv”, gati për të gjithë procesin, është vështirë të bëhet një vlerësim i plotë për të, megjithatë disa konkluzione mund të nxirren. Kështu, duke pasur parasysh kapacitetet e pamjaftueshme në MD¹⁸⁷, disa prej funksioneve më tipike të saj (veçanërisht vlerësimi i ofertave) kryhen në bazë të njësive “ad-hoc”, konkretisht prej “Komisioneve të Vlerësimit të Ofertave”¹⁸⁸ (KVO) të krijuara me specialistë, zakonisht prej të njëjtave komanda madhore që kanë gjeneruar kërkesat operacionale për ato pajisje që do të prokurohen.¹⁸⁹

Një tjetër kapacitet/aktor administrativ ende i munguar në procesin e prokurimeve të mbrojtjes në Shqipëri është menaxheri i programit, si një *“person i veshur me autoritetin dhe përgjegjësinë për arritjen e objektivave të programit përgjegjës për “kosto kredible”, afatet, raportimin e performancës..etj (të atij programi).”*¹⁹⁰. Deri tani, ky funksion ose ka munguar ose është kryer në bazë “ad-hoc”.

5.3.4 Vlerat

Pavarësisht rishikimeve dhe përmirësimeve të kuadrit ligjor nga njëra anë dhe masave administrative e teknike nga ana tjetër (krijimi i njësive të prokurimit, trajnimet speciale, përdorimi i gjerë i praktikave elektronike, etj) pak progres është bërë në sektorin e sigurisë, në aspektin e një kulture të re institucionale në lidhje me prokurimet.

186 VKM Nr. No.1403, datë 27.10.2008, Kapitulli II, Neni 1.4

187 Bazuar në Urdhrin e Kryeministrit, Nr. 94, datë 30.04.2010, (aneks 2.V/1)

Drejtoria e Modernizimit ka 4 sektorë (pajisje, infrastrukturë, kontrata, menaxhim kontrate) me gjithësej 22 veta.

188 VKM Nr. No.1403, datë 27.10.2008, Kapitulli II, Neni 1.5

189 Kjo praktikë, përveç vënies në pikëpyetje të ekspertizës dhe përgjegjësish së KVO-ve, bie ndesh edhe me principin e “ndarjes së pushteteve”, që kërkon ndarje të qartë midis aktorëve në secilën nga tre fazat e prokurimeve të mbrojtjes: a) gjenerimi i kërkesës operacionale; b) prokurimi; c) zbatimi i kontratës dhe pagesa.

190 Departamenti i Mbrojtjes i ShBA, Direktiva Nr.5000.01, 20 Nëntor 2007, f.2

Fakti që abuzimet e publikuara, jo vetëm nuk janë ndëshkuar siç meritojnë nga institucionet kompetente (KLSH, Prokuroria) dhe që nuk kanë shkaktuar ndonjë reaksion shumë të fuqishëm nga publiku, flet për një nivel tolerance relativisht të lartë, që ende ekziston në institucionet dhe mbarë shoqërinë shqiptare. Kundrejt këtyre fenomeneve, ca më pak ekzistenca e atij qëndrimi neveritës i opinionit publik ndaj këtyre rasteve, do të mundësonte një mjedis mbytës për çdo praktikë abuzive në këtë fushë.

Sidoqoftë, përmirësimet ligjore e administrative të përmendura, të paktën kanë ndihmuar për të evidentuar përmasat e këtyre problemeve në sektorin e sigurisë. Si rrjedhojë, tashmë është bërë gjerësisht i njohur fakti që mbi 50% e humbjeve ekonomike, të shkaktuara në prokurimin publik gjatë dy viteve të fundit, ka ndodhur në sektorin e sigurisë.

5.4. REKOMANDIME

1. Kadri ligjor, në lidhje me kontrollin financiar të sektorit të sigurisë duhet të përmirësohet më tej duke synuar shmangien e hapësirave ligjore që pengojnë një kontroll financiar efektiv të legjislativit mbi institucionet e sigurisë në përgjithësi, por sidomos të institucioneve informative në veçanti.
2. Parlamenti duhet të kërkojë nga sektori i sigurisë dhënien e informacionit të plotë e në kohë, e parë kjo nga ana sasiore (websites, publikimet e printuara) dhe sidomos, nga ana cilësore (cilësia e raporteve/informacioneve). Për më tepër, duhet të kërkojë që ky informacion të jetë i arritshëm edhe nga publiku.
3. Parlamenti, sidomos komisionet e tij të përhershme, duhen mbështetur më mirë me stafe të kualifikuara që zotërojnë ekspertizën e nevojshme për kontrollin financiar të institucioneve të sigurisë.
4. Legjislativi në Shqipëri duhet të ndryshojë qasjen e vet ndaj rolit të shoqërisë civile për rritjen e transparencës së Sektorit të Sigurisë. Forcimi i lidhjeve të legjislativit me organizatat e shoqërisë civile dhe inkurajimi i tyre për të kontribuar në këtë

aspekt, do të ndikojë për një transparencë dhe përgjegjësi më të madhe financiare nga ana e institucioneve të sigurisë.

5. Të gjitha institucionet e specializuara audituese (veçanërisht Kontrolli i Lartë i Shtetit) duhet ta zhvendosin më shumë fokusin prej kontrolleve financiare tradicionale në institucionet e sigurisë tek “auditet e performancës”, qofshin ato përpara (kontroll “ex-ante”) apo pas ekzekutimit të buxhetit (kontroll “ex-post”).

Bibliografia

I. Literaturë akademike, studime, raporte

- Common norms and good practices of civil-military relations in the EU (Aldis and Drent, editors) 2008, at: <http://www.cess.org/doc.php?id=11>
- Dyrmishi, “Shërbimet informative në Shqipëri”, 2011
- Guidebook, Strengthening Financial Oversight in the Security Sector, Nicolas Masson and Lena Andersson, DCAF, Geneva
- Kontrolli i Lartë i Shtetit –Buletin 3-mujor, 2011, No.4.
- Kontrolli i Lartë i Shtetit –Buletin 3-mujor, 2012, No.1.
- Kontrolli i Lartë i Shtetit –Buletin 3-mujor, 2012, No.2.
- Kontrolli i Lartë i Shtetit –Buletin 3-mujor, 2012, No.3.
- Kontrolli i Lartë i Shtetit –Buletin 3-mujor, 2012, No.4.
- Ministria e Financave, Raport mbi monitorimin financiar në Min. Brendshme, 2012: http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/min_se_brendshme_komente_te_pergjithshme_monitorimi_i_viti_2012_4777_1.pdf
- Ministria e Financave, Raport mbi monitorimin financiar në Ministrinë e Mbrojtjes, 2012: http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/min_se_mbrojtjes_komente_te_pergjithshme_monitorimi_i_viti_2012_4778_1.pdf

- Ministria e Financave, Raport mbi monitorimin financiar në ShISH, 2012: http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/shish_it_komente_te_pergjithshme_monitorimi_i_viti_2012_4780_1.pdf
- Monitorimi dhe vlerësimi i qeverisjes së sektorit të sigurisë në Shqipëri (2009-2011), IDM, Tirana, Albania
- Parliament's role in Defense Budgeting, DCAF Geneva, 9,2006
- Parliament's role in Defense Procurement, DCAF Geneva, 9,2006
- Parliamentary Committees on Defence and Security, DCAF Geneva, 3,2006
- Procesi i përgatitjes së Strategjisë Kombëtare për Zhvillim e Integrim 2013-2020, tek: <http://www.dsdc.gov.al/?crd=0,26,0,0,0,484&ln=Lng2>
- Profesionalizimi i Shërbimit Civil në vendet e Ballkanit Perëndim (anglisht) SIGMA paper No. 48 (21.09. 2012)
- Raport i KLSH për auditin e kryer në ShISH, 2012, tek: <http://www.klsh.org.al> (Raporte auditimi)
- Raport i KLSH për realizimin e buxhetit, 2011, on: <http://www.klsh.org.al>
- Raport monitorues i IDN mbi punën e Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare, 2012, tek: http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/pcns_monitoring_report.pdf
- Raport vjetor i Agjencisë së Prokurimit Publik, 2012: <https://www.app.gov.al/ep/ReportsMonitorings.aspx>
- Raport vjetor i performances së KLSH, 2012, tek: <http://www.klsh.org.al>
- Reform and Reconstruction of Security Sector, DCAF, Geneva, 2004
- Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies, Born/ Caparini/ Fluri (Eds.), the 4th International Security Forum, DCAF Geneva, November 15–17, 2000

- SIGMA, Assessment, Albania, 2012, at: http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Albania_Assess_2012.pdf
- SIGMA, Defense Procurement, September 2011, at: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/49102610.pdf>
- US Department of State, Report on Human Rights Practices, 2012, Albania

II. Akte Ligjore

- Kushtetuta e Shqipërisë (1998)
- Ligji Nr. 10294, datë 01.07.2010, “Për inspektimin e financiar publik”
- Ligji Nr. 10296, datë 08.07.2010, “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”
- Ligji Nr. 10487, datë 05.12.2011, “Për buxhetin e shtetit – 2012”
- Ligji Organik për Buxhetin (2009)
- Manuali i Auditimit të Brendshëm, Ministria e Financave, July 2010
- Ministria e Financave e RSH, Programi Buxhetor Afatmesëm 2013-2015 tek: http://www.minfin.gov.al/minfin/Programi_Buxhetor_Afatmesem_ne_Vite_576_1.php
- Rregullore e Kuvendit të Shqipërisë
- Strategjia Kombëtare për Zhvillim e Integrim (SKZHI) (2007 - 2013) tek: <http://www.dsdc.gov.al/?crd=0,3,0,0,0,7&ln=Lng2>
- Tabelat përmbledhëse të Buxhetit të Shtetit 2012, tek: http://www.minfin.gov.al/minfin/Buxheti_2012_1821_1.php
- VKM datë 06 Maj 2009 “Shtesë VKM Nr.17, datë 21.01.2000 “Për përdorimin dhe kontrollin e fondeve publike për aktivitete operative të posaçme në Shërbimin Informativ të Shtetit””

- VKM Nr. 297, datë 10.04.2013 “Shtesë VKM Nr.17, datë 21.01. 2000 “Për përdorimin dhe kontrollin e fondeve publike për aktivitete operative të posaçme në Shërbimin Informativ të Shtetit”” (i ndryshuar).
- VKM Nr.1403, datë 27.10.2008 “Mbi procedurat në prokurimin e pajisjeve dhe shërbimeve të mbrojtjes, që përjashtohen nga Ligji i Prokurimit Publik”

III. Artikuj në media

- Gazeta “Panorama”, date 20March 2013.
- Gazeta “SOT”, date 31 Jul 2013, at: <http://www.sot.com.al/politike/ildkp-zhduk-deklaratat-e-pasuris%C3%AB-fshihen-vilat-e-reja-pronat-dhe-llogarit%C3%AB-e-dyshimta>
- Gazeta “Telegraf”, date 20 Mar 2013, at: <http://gazetatelegraf.com/bujar-leskajja-pushtetaret-qe-kane-vjedhur-130-miliarde-leke/>

KAPITULLI 6

PËRFAQËSIMI GJINOR DHE I MINORITETEVE

Autore: Elona DHEMBO

LISTA E SHKURTIMEVE

- BE - Bashkimi Evropian
BR. L - Brigada e Logjistikës
Br. MR - Brigada e Mbështetjes Rajonale
FA - Forcat Ajrore
FARSH - Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë
FD - Forcat Detare
FT - Forcat Tokësore
INSTAT - Instituti i Statistikave
KDS - Komanda e Doktrinës dhe Stërvitjes
KEFDG- Konventa e OKB për Eliminimin e të Gjithë Formave të Diskriminimit ndaj Grave
KQZ - Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
KS i OKB- Këshilli i Sigurimit i Organizatës së Kombeve të Bashkuara
KZAZ - Komisioni Zonal i Administrimit Zgjedhor
MB - Ministria e Brendshme
MM - Ministria e Mbrojtjes
OJF - Organizata jo-Fitimprurëse
OKB - Organizata e Kombeve të Bashkuara
OSBE - Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim Rajonal
PSH - Policia e Shtetit
QMZh - Qëllimet e Mijëvjeçarit për Zhvillim
SHPFA - Shtabi i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura

6. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Shqipëria ka zhvilluar një kuadër ligjor dhe institucional të qartë dhe të kuptueshëm për promovimin e barazisë gjinore e për mbrojtjen e të drejtave të grave, për mbrojtjen e të drejtave të minoriteteve në veçanti si edhe për garantimin e të drejtave të njeriut në përgjithësi. Pavarësisht zhvillimeve të politikave dhe të dispozitave ligjore, zbatimi i kuadrit ligjor dhe rezultatet variojnë sipas periudhave kohore dhe sipas sektorëve. Ky kapitull analizon çështjen e përfaqësimit të grave dhe minoriteteve kombëtarë në institucionet e sektorit të sigurisë në Shqipëri. Analiza përqëndrohet në dy çështje kryesore. E para, fokusohet tek aksesit të vendet e punës dhe e dyta, tek aksesit të mundësitë për zhvillimin e karrierës për gratë dhe minoritetet kombëtarë në sektorin e sigurisë. Për të dy çështjet e sipërpërmendura analizohet gjendja e kuadrit ligjor, zbatimi i tij, kapacitetet administrative dhe menaxhuese si edhe vlerat e sektorit dhe institucioneve përkatëse përgjatë periudhës kohore 2011-2012.

Duke u bazuar te shqyrtimi i dokumenteve, të dhëna nga burime zyrtare dhe te të dhëna parësore të mbledhura nga intervista dhe diskutime në grup me përfaqësues nga sektori në fjalë, ky studim analizon nëse legjislacioni garanton akses të barabartë të vendet e punës, nëse politikat e rekrutimit inkurajojnë gratë dhe minoritetet kombëtarë që të aplikojnë si edhe nëse aktorët shtetërorë promovojnë punësimin e grave dhe minoriteteve kombëtarë. Gjetjet e këtij studimi tregojnë se pavarësisht progresit të arritur në legjislacion dhe në hartimin e politikave dhe dispozitave ligjore përkatëse, praktika dhe rezultatet për avancimin e përfaqësueshmërisë gjinore dhe asaj të minoriteteve në sektorin e sigurisë në Shqipëri janë ende të dobëta. Ekzistojnë pak të dhëna dhe informacion për gratë dhe sidomos për përfaqësuesit e minoriteteve në institucionet e sigurisë. Struktura kryesore legjislative nuk mbështetet siç duhet nga legjislacioni dytësor, nga mekanizmat ligjorë dhe nga kapacitetet institucionale përkatës që do të mundësonin zbatimin efikas të tij.

6.1. HYRJE

Gjatë viteve të fundit një sërë arritjesh të rëndësishme janë shënuar nga qeveritë shqiptare lidhur me ecjen përpara drejt sigurimit të mundësive të barabarta për gratë dhe burrat në vend, si edhe për arritjen e një zbatimi më pro-aktiv të standardeve dhe normave të përcaktuara në Konventën e OKB për Eliminimin e të Gjithë Formave të Diskriminimit ndaj Grave (KEFDG), në Platformën e Pekinit për Veprim, në Qëllimet e Mijëvjeçarit për Zhvillim (QMZh) dhe në direktivat dhe politikat e BE-së për barazinë gjinore.

Shqipëria ka firmosur dhe ratifikuar tashmë një sërë instrumentesh ndërkombëtarë për mbrojtjen dhe garantimin e të drejtave të njeriut dhe për mbrojtjen e të drejtave të grave duke përfshirë dhe KEFDG. Ky fakt, ka ndikuar drejtpërdrejt dispozitat ligjore duke garantuar respektimin të paktën *de jure* të standardeve bazë për eliminimin e diskriminimit gjinor dhe principeve kryesorë të barazisë gjinore. Në fakt, Shqipëria ka zhvilluar një kuadër institucional dhe ligjor të qartë për nxitjen e barazisë gjinore dhe për mbrojtjen e të drejtës së grave.

Principi i barazisë ndërmjet burrave dhe grave përbën thelbin e Kushtetutës së Shqipërisë dhe të legjislacionit të brendshëm. Kushtetuta formulon principin e mos-diskriminimit sipas të cilit: “Askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkaqe të tilla si gjinia, raca, feja, etnia, gjuha, bindjet politike fetare a filozofike, gjendja ekonomike, arsimore sociale ose përkatësia prindërore.”¹⁹¹ Edhe pse kushtetuta nuk përcakton diskriminimin në mënyrë specifike, ajo mundëson që marrëveshjet ndërkombëtare të bëhen pjesë e kuadrit të brendshëm ligjor si edhe përparësinë e këtyre normave mbi normat e brendshme në rastet kur ekzistojnë kundërshtime.

Pavarësisht zhvillimeve në logjikën e hartimit të politikave dhe të dispozitave ligjore, zbatimi i tyre dhe rezultatet e arritura variojnë në

191 Kushtetuta, neni 18, pika 2

kohë dhe sipas sektorëve. Ky kapitull analizon çështjen e përfaqësimit të grave dhe minoriteteve kombëtarë në institucionet e sektorit të sigurisë në Shqipëri. Analiza përqendrohet në dy çështje kryesore. Çështja e parë, lidhet me aksesin te vendet e punës për gratë dhe minoritetet kombëtare dhe e dyta, përqendrohet tek aksesin i grave dhe minoriteteve te mundësitë për avancim në karrierë në sektorin e sigurisë. Gjatë kësaj analize termi sektor i sigurisë nënkupton forcat e armatosura dhe policinë, “aksesin te vendet e punës” përkufizohet si rekrutimi dhe trajnimet fillestarë për gratë dhe minoritetet kombëtarë, ndërsa “aksesin tek avancimi në karrierë” nënkupton kriteret dhe procedurat që zbatohen për avancimin në karrierë. Si përta të përket aksesit te vendet e punës ashtu edhe lidhur me mundësitë për avancim në karrierë, ky studim analizon gjendjen e kuadrit ligjor, zbatueshmërinë e tij, kapacitetet administrative dhe menaxhuese si edhe vlerat e sektorit dhe institucioneve përkatës për periudhën kohore 2011-2012.

Gjatë analizimit të dokumenteve dhe të dhënave dytësore nga burimet zyrtare si edhe gjatë shqyrtimit të të dhënave parësore të mbledhura nga intervistat dhe diskutimet në grup analizohet nëse legjislacioni garanton akses te vendet e punës, nëse politikat e rekrutimit inkurajojnë gratë dhe minoritetet kombëtare që të aplikojnë si edhe nëse aktorët shtetërorë promovojnë punësimin e grave dhe minoriteteve kombëtarë. Seksioni për aksesin te mundësitë për avancim në karrierë shqyrton nëse dokumentet ligjorë mundësojnë një sistem mundësish të barabartë për emërimet dhe rritjen në detyrë dhe nëse gratë dhe minoritetet kombëtare kanë mundësi të barabarta për aksesin te trajnimi dhe arsimimi i nevojshëm për avancimin në karrierë.

6.2. PËRFAQËSUESHMËRIA E GRAVE, AKSESI TE VENDET E PUNËS DHE MUNDËSITË PËR AVANCIM NË KARRIERË

6.2.1 Kuadri ligjor për gjininë në Shqipëri

Legjislacioni shqiptar dhe politikat për barazinë gjinore

reflektojnë procesin e aderimit dhe anëtarësimit në Bashkimin Evropian të Shqipërisë. Raporti Kombëtar i UN Women për Statusin e Grave dhe Barazinë Gjinore në Shqipëri i vitit 2011, përmbledh këtë proces me firmosjen e Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit në vitin 2006 përmes së cilës, Shqipëria është zotuar që të zbatojë *acquis communautaire*, kuadri ligjor i Bashkimit Evropian). Ky proces kërkon përafrimin e legjislacionit shqiptar me legjislacionin e Bashkimit Evropian si edhe vazhdimin e harmonizimit të kuadrit institucional kombëtar me standardet e BE-së. Barazia është një nga principet kryesore të BE-së. Ai është njëkohësisht qëllim i detyrë dhe pjesë thelbësore e Traktatit të Komunitetit Evropian dhe e Kartës të Drejtave të Njeriut të BE-së. Detyrimet e Shqipërisë për barazinë gjinor gjithashtu burojnë edhe nga pesë fushat e prioriteteve që parashikohen në strategjinë e BE-së për barazi ndërmjet grave dhe burrave 2010-2015.¹⁹²

Në përputhje me këto detyrime dhe zhvillime, Shqipëria ka miratuar ligje të reja dhe ka bërë përmirësime në legjislacionin ekzistues sipas KEFDG dhe sipas standardeve të tjerë ndërkombëtarë të rëndësishëm. Krahas përmirësimeve të legjislacionit kombëtar, Shqipëria ka ratifikuar një sërë aktesh ndërkombëtarë të cilat synojnë të eliminojnë diskriminimin ndaj grave (Shiko shtojcën 1 për më tepër).

Megjithatë, këto ligje janë miratuar në periudhën përpara vitit 2011 dhe miratimi i ligjeve nuk garanton zbatimin e tyre (në nivelin e duhur), i cili logjikisht duhet të ishte më në vëmendje të analizës përgjatë periudhës 2011-2013. Shpesh legjislacioni nuk përvetësohet dhe zbatohet siç duhet për shkak të një sërë arsyesh ku përfshihen mungesa e strukturave të duhura për zbatimin e tyre, ekzistenca e strukturave të pa përshtatshme, burime buxhetore inekzistentë apo të kufizuara të përcaktuar për zbatim, burime njerëzore të vendosura nën presionin e ndryshimeve politike të vazhdueshme, të cilët ndikojnë në vazhdimësinë institucionale dhe qëndrueshmërinë, stereotipa kulturorë diskriminues që ende vazhdojnë të ekzistojnë gjerësisht dhe ndërgjegjësimi i ulët për çështjet gjinore, i cili disa herë shtrihet edhe në nivel të lartë.¹⁹³

192 UN Women Albania (2011). Mapping Assessment on the progress in implementation of United Nation Security Council Resolution 1325 in Albania and the identification of entry points for the development of a National Action Plan on UNSCR 1325.

193 Dhembo, E. (2013) in Women, Peace and Security in the Western Balkans: Independent

Pa anashkaluar përmirësimet ligjore, duhet theksuar gjithashtu se Shqipëria ka mbajtur të njëjtin vend në ‘Gender Gap Index’ që organizohet nga World Economic Forum për shkak të performancës nën nivelin mesatar lidhur me arritjet për arsimimin e grave. Ndërsa zhvillimet e mëdha institucionale dhe strukturorë në Shqipëri kanë shërbyer për avancimin e grave, nevojiten përpjekje të mëtejshme për promovimin efikas të barazisë gjinore sidomos gjatë Reformës së Sektorit të Sigurisë (RSS). Në nivel politikash, Shqipëria ende ka nevojë të zhvillojë dhe zbatojë një plan veprimi kombëtar për zbatimin e Rezolutës 1325 së KS të OKB-së për Gratë Paqen dhe Sigurinë.¹⁹⁴

6.2.2 Zbatimi

Përtej frymës së përgjithshme të kuadrit ligjor në Shqipëri, i cili ndalon diskriminimin bazuar te gjinia, ligji për barazinë gjinore në shoqëri kërkon ndër të tjera një kuotë minimale përfaqësimi prej 30% të çdo gjinie në të gjithë strukturat vendimmarrëse, në çdo sektor duke përfshirë edhe sektorin e sigurisë. Që nga miratimi i ligjit për barazinë gjinore në shoqëri në vitin 2008, diskursi publik dhe përpjekjet e aktorëve kryesorë janë përqendruar kryesisht në një drejtim: te politikatat.

Pesë vjet pas hyrjes në fuqi të ligjit ndonëse është arritur progres ky i fundit është ende në një nivel më të ulët nga sa pritej. Dispozitat ligjore kanë pasur një ndikim pozitiv në rritjen e pjesëmarrjes së grave në Parlament në vitin 2009 (duke rritur numrin e grave nga 7% në Parlamentin e vitit 2005, në 16.4% në Parlamentin e vitit 2009), ndërkohë që objektivi për një përfaqësim prej 30% mbeti vetëm pjesë e realitetit të listave të kandidatëve.¹⁹⁵ Pjesëmarrja e grave në qeverisjen qendrore ka qenë edhe më e ulët, vetëm një grua në rolin e Ministres së Integritimit përgjatë periudhës së analizës.¹⁹⁶ Gjithashtu, rezultatet ishin

review of transition of UNHCR 1325 into the policies – Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia, editors Gorana Odanovic and Sonja Stojanovic Gajic – Belgrade: Belgrade <http://www.bezbednost.org/All-publications/5380/Women-Peace-And-Security-In-The-Western-Balkans.shtml>

194 Ibid

195 Dragoti et al (2011) Why not women? Monitoring Albanian Steps towards Gender Equality, the case of gender quotas in politics. Tirana: Dajti 2000

196 Vetëm pas ardhjes në fuqi të qeverisë së re në shtator të vitit 2013, 30% janë gra. Megjithatë kjo është një periudhë që shkon përtej analizës së këtij studimi dhe qëndrueshmëria e kësaj tendence ka ende nevojë të testohet.

më pak optimiste edhe gjatë zgjedhjeve vendore të vitit 2011 me nivele pjesëmarrjeje më të ulëta të grave si kryetare bashkish apo si anëtarë të këshillave.¹⁹⁷ Gjithashtu, gratë u nën-përfaqësuan edhe në administratën zgjedhore. Dy nga shtatë anëtarët e KQZ-së ishin gra dhe vetëm 3 nga 66 KZAZ drejtoreshin nga gra. Në total, gratë përfaqësonin vetëm 24 përqind të anëtarëve të KZAZ-ve.¹⁹⁸

Të dhënat projektojnë një realitet, i cili qëndron larg nga objektivi minimal i institucioneve të cilat janë shënjuar më së shumti nga debate publikë dhe nga aktivistët e shoqërisë civile. Kjo situatë sjell pritshmëri më të ulëta për fusha ku pjesëmarrja dhe përfaqësimi i grave është marrë në konsideratë vetëm gjatë kohëve të fundit sikundër është edhe sektori i sigurisë. Më poshtë flitet për zhvillimet në këtë sektor dhe për arritjet gjatë periudhës 2011-2012.

6.2.3 Pjesëmarrja dhe përfaqësueshmëria e grave në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë (FARSH)

Përfaqësimi i grave në FARSH ka filluar që prej vitit 1967 kur gratë e para u bënë pjesë e FARSH. Edhe pse ato kanë përbërë një pjesë të konsiderueshme të FARSH (për shembull 13.4%-15.2% gjatë periudhës 2008-2013) tradicionalisht gratë kanë qenë të nën-përfaqësuar në hierarkinë e gradave dhe pozicioneve. Politikat nxitës në FARSH nuk marrin parasysh gjininë. Nuk ka diskriminim apo standarde të dyfishta për gratë dhe për burrat.¹⁹⁹ Megjithatë, sistemi bazohet dhe zbaton standarde të hartuar për modelin tipik të FARSH: burrin. Për më tepër, përtej dallimeve në hartimin e kritereve për promovim, nevojiten analiza të mëtejshme për të parë zbatimin e këtij kriteri.

Pavarësisht mungesës së diskriminimit formal në ushtri, statistikave tregojnë se përfaqësueshmëria e grave në procesin vendimmarrës dhe

197 NDI (2011) Albanian's 2011 Local Elections: Pre-Election Report No. 2 May 5, 2011 <http://www.ndi.org/files/Albania-2011-Election-Watch-Report-no2.pdf>

198 OSCE (2011) Local Government Elections, 8 May 2011 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report <http://www.osce.org/odihr/81649>

199 Procedurat e sistemit në ushtri janë po ashtu të bazuara në vjetërsi dhe në kualifikimet profesionale siç theksohet e dhe nga Ligji për Gradat dhe Karrierën në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë. Kur ky kriter përmbushet gratë mund të gradohen në pozicione më të larta.

në atë udhëheqës është dukshëm më e ulët. Vetëm në vitin 2009, gruaja e parë mori gradën Kolonel në FARSH, e cila është grada më e lartë për gratë në FARSH. Kjo tregon për ekzistencën e një mbizotërimi të meshkujve për dekada në FARSH.

Pabarazitë gjinore dhe pjesëmarrja dhe përfaqësimi i ulët i grave në FARSH fillojnë që në fillim të karrierës ushtarake dhe kriteret disavantazhues për gratë forcohen gjithnjë e më shumë përgjatë të gjithë shkallëve të hierarkisë. Ky tipar duket edhe në arsimim ku tradicionalisht gratë janë vetëm një pjesë e vogël e studentëve të Akademisë Ushtarake dhe stafit të saj. Për të adresuar këto pabarazi dhe për të reduktuar diferencat, janë hartuar rregullore. Kështu një kuotë minimale prej 15-20% e studentëve që hyjnë në Akademinë Ushtarake duhet të jenë gra. Kjo ka ndikuar pozitivisht hyrjen e grave në FARSH.²⁰⁰

Pavarësisht kësaj rritjeje të lehtë në nivelin e pranimit të grave në shkollat ushtarake dhe pavarësisht faktit se gratë nuk përjashtohen nga shërbimi në çdo pozicion të karrierës ushtarake, shumica e tyre ende janë përfshirë kryesisht në detyra logjistike dhe mbështetëse si në fushën administrative dhe atë të burimeve njerëzore dhe pak prej tyre kanë pozicione operacionale.²⁰¹

Një sërë faktorësh formësojnë këtë situatë ndërmjet të cilëve kultura institucionale identifikohet nga të intervistuarit si faktori kryesor. Edhe pse përfaqësuesit e FARSH deklarojnë se procesi i rekrutimit të grave dhe aksesit i tyre në arsim është në nivele të kënaqshëm numri i kërkesave për tu rekrutuar si ushtarake profesioniste në ushtri vazhdon të jetë më i lartë se sa kuota e paracaktuar për rekrutim. Kjo ka ndikim të madh sidomos lidhur me avancimin e grave në karrierë dhe në pozicionet e larta.

Kriteret kryesorë për avancimin në karrierë në FARSH janë arsimi, eksperiencia në pozicionet kryesorë dhe specializimi ushtarak.²⁰² Në ushtrinë shqiptare nuk ka pengesa formale për gratë që ato të zgjedhin specializimet e preferuara. Megjithatë, shumë pak gra zgjedhin

200 Dyrmishi, Qesaraku and Baka, (2012) Monitoring and evaluation of the security governance in Albania, Tirana: Gent Grafik

201 Për shembull vetëm dy gra merrnin pjesë në misionet paqeruajtës në Irak në vitin 2008 (Dyrmishi et al, 2012).

202 Dyrmishi, Qesaraku and Baka, (2012) Monitoring and evaluation of the security governance in Albania, Tirana: Gent Grafik

specializimet kryesorë si këmbësori, artileri etj., për shkak të kriterëve fizikë dhe të angazhimit afatgjatë në terren, faktorë që i mbajnë gratë larg prej familjeve të tyre. Gjithashtu, niveli i ulët i përfshirjes së grave në këto pozicione kryesorë ndikon avancimin e tyre në karrierë. Mesa duket kohëzgjatja e detyrave dhe kriteret për avancim në karrierë nuk përbëjnë një faktor për diferencat gjinore.

Një tjetër sfidë e vazhdueshme është diskriminimi i fshehur që lidhet gjithashtu me kulturën institucionale. Siç theksojnë edhe përfaqësues të FARSH edhe pse gratë mund të përmbushin prioritetet e kriterëve, është një normë që kualifikimet më të avancuara iu jepen zakonisht burrave.²⁰³ Sipas tyre, grave shpesh iu ofrohen më tepër mundësi për trajnimet e avancuara duke qenë se burrat konsiderohen më të përshtatshëm për pozicionet më të larta vendimmarrës gjë, e cila në të kundërt me hipotezën për kufizimet fizike të grave përfshijnë më së shumti aftësi dhe përgatitje të një natyre tjetër.

Institucioni / njësia	Niveli i Hierarkisë			
	Komandimi		Vendimmarrja	
	M %	F %	M %	F %
Ministria e Mbrojtjes	100	0	70.2	29.8
SHPPFA (Shtabi i Përgjithshëm i FA)	100	0	83	17
FT, FA, FD, KDS	100	0	80	20
Br.L Br.MR	100	0	0	0
Regjimentet/qendrat	100	0	0	0
Batalionet	100	0	0	0

Tabela 1. Përfaqësimi i Grave në komandim dhe vendimmarrje në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë (2012) ²⁰⁴

203 Ibid

204 Shkurtime e mësipërme nënkuptojnë : FT Forcat Tokësore, FA Forcat Ajrore, FD Forcat Detare, KDS Komanda e Doktrinës dhe Stërviçjes, Br. L, Brigada e Logjistikës, Br.MIR Brigada e Mbështetjes Rajonale.

6.2.4 Pjesëmarrja dhe përfaqësimi i grave në Policinë e Shtetit (PSH)

Progresi i pjesëmarrjes së grave në PSH është më i dukshëm krahasuar me FARSH. Në vitin 2010 numri i grave në polici është 867 ose vetëm 0.9% i numrit total të stafit të PSH. Masat e ndërmarra kanë rezultuar efikase dhe kanë rritur pjesëmarrjen në vetëm një vit deri në një total prej 930 ose 9.6%. Shifrat aktuale për pjesëmarrjen e grave në forcat e policisë tregojnë se ato përbëjnë rreth 11% e numrit total dhe rreth 6% të funksioneve me grada. Tabela më poshtë tregon të dhënat e segregimit gjinor për vitet 2011 dhe 2012.

Niveli menaxhues	2011	2012
Nivel i lartë	0.0%	16.7%
Nivel i Mesëm	7.7%	7.6%
Nivel i Parë	11.3%	9.7%
Nivel Zbatues	4.0%	5.4%
Civilë	53.4%	53.5%
Totali	5.50%	6.0%

Tabela 2. Gratë në polici sipas niveleve të menaxhimit (në %) për vitin 2011 dhe 2012

Kjo panoramë më optimiste në PSH është rezultat i kombinimit të dispozitave ligjore dhe i politikave dhe masave institucionale. Fushatat e rekrutimit aktivitetet për rritjen e ndërgjegjësimit (kryesisht fushata mediatike, broshura etj.) kanë zgjuar interesin e grave të reja për tu përfshirë në këtë sektor. Pjesë e misionit të këtyre fushatave ka qenë targetimi i opinionit publik dhe shtimi i të kuptuarit të tyre dhe i pranueshmërisë së domosdoshmërisë për përfshirjen e grave në polici. Me mbështetjen e donatorëve ndërkombëtarë, si delegacioni i OSBE në Shqipëri, PSH ka organizuar fushata mediatike për të inkurajuar pjesëmarrjen e grave në polici.

Gjatë këtyre viteve PSH ka hartuar dhe zbatuar planin e veprimit për diversitet në Policinë e Shtetit 2011-2013, duke synuar që të mbështetë zbatimin e kuadrit ligjor për gjininë në vend. Një drejtori e veçantë brenda drejtorisë së përgjithshme të policisë së shtetit trajton çështjet gjinore. Proceset e rekrutimit pretendohet të jenë transparent dhe të shpallura sipas kritereve në faqen e internetit të PSH, në gazeta dhe në media të tjera. Megjithatë, shpesh konkurset kanë mungesë transparence dhe emërimet ndikohen shpesh nga përkatësitë politike sidomos përsa i përket pozicioneve udhëheqës/vendimmarrës.

Pozicioni	Femrat në %
Drejtor i Përgjithshëm	0
Zëvendësdrejtor i Përgjithshëm	25
Drejtues i nivelit të 1rë	2.4
Drejtues	9.7
Kryekomandant	8.8
Komandant	7
Zëvendëskomandant	10.6
Kryeinspektor	6.5
Inspektor	3.1
Zëvendësinpektor	29.8
Civilë	53.5

Tabela 3. Gratë në PSh sipas gradave (pozicionet operacionale dhe menaxheriale)

Edhe pse Kodi i Punës thekson pagë të barabartë për punonjësit e të njëjtit nivel, diferencat në pagë janë të dukshme në të gjitha nivelet në Shqipëri, pa përjashtuar edhe institucionet e sigurisë.²⁰⁵ Pavarësisht arritjeve në nivel legjislativ në praktikë mundësitë e grave për arsimim dhe për punësim janë më të kufizuara se ato të grave. Sidomos në sektorin

205 Miluka, J. (2011) Gender Wage-gap in Albania: Sources and recommendations, UN-Women, Tirana: Pegi

e sigurisë ku ekzistojnë segregime gjinorë vertikale dhe horizontale kjo është më e dukshme se në sektorët e tjerë në vend. Gratë mbeten ende në pozicione mbështetëse, logjistike dhe administrative dhe përfaqësimi i tyre në pozicione menaxheriale dhe vendimmarrëse është ende në nivele minimal.

6.3. PËRFAQËSUESHMËRIA E MINORITETEVE, AKSESI TE VENDET E PUNËS DHE KARRIERA

Sipas kuadrit ligjor të Shqipërisë minoritetet kombëtarë (grekët, maqedonasit, serbët dhe malazezët), njihen zyrtarisht si minoritete kombëtarë nga shteti shqiptar. Megjithatë ekzistojnë edhe minoritete etno-linguistike sikundër janë romët dhe arumunët/vllehët. Kjo ndarje është pjesë e kuadri ligjor shqiptar sipas sistemit të Organizatës së Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut dhe në përputhje me Konventën Kuadër të Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Minoriteteve Kombëtarë. Në këtë kuadër, kjo analizë do të konsiderojë të dy kategoritë e sipërpërmendura gjatë shqyrtimit të përfaqësimit dhe pjesëmarrjes dhe vetëm kategorinë e parë (minoritetet kombëtarë) gjatë adresimit të kuadrit ligjor dhe atij të politikave.

6.3.1 Kuadri kushtetues dhe ligjor

Kuadri ligjor shqiptar për minoritetet udhëhiqet nga principet e barazisë dhe të respektimit të të drejtave të njeriut të minoriteteveduke ndaluar rreptësisht politikën dhe praktikën që mund të shkaktojnë diskriminim apo të vendosin në një pozicion të pa avantazhuar anëtarët e komunitetit.²⁰⁶ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë përmban principet e përgjithshëm të barazisë përpara ligjit dhe të mbrojtjes ndaj diskriminimit mbi baza të ndryshme duke përfshirë edhe minoritetet etnike.²⁰⁷ Ajo thekson principin e mbrojtjes dhe të nxitjes së identitetit

206 Shih Dyrmishi, Qesaraku and Baka, (2012) Monitoring and evaluation of the security governance in Albania, Tirana: Gent Grafic

207 Kushtetuta neni 18

të personave, të cilët i përkasin minoriteteve kombëtarë.²⁰⁸Gjithashtu kushtetuta ndalon ekzistencën e organizatave që nxitin apo mbështetin urrejtjen racore, fetare apo etnike.²⁰⁹

Në nivel ndërkombëtar Shqipëria ka ratifikuar Konventën Kuadër të Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Minoriteteve Kombëtarë në vitin 1995 që nuk është ligjërishit e detyrueshme. Gjithashtu Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (26 nëntor 2004) (Protokolli nr. 12) është ratifikuar. Ajo zgjeron qëllimin e ndalimit të diskriminimit duke përfshirë minoritetet kombëtare të të gjithë të drejtat. Kjo konventë sipas kuadrit ligjor shqiptar ka përparësi ndaj ligjeve kombëtar dhe zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë.²¹⁰ Gjithashtu, Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit ka përfshirë si kriter për anëtarësim “respektimin e të drejtave të njeriut dhe mbrojtjen e minoriteteve kombëtar”. Megjithatë, Shqipëria ende nuk ka miratuar Kartën Evropiane për gjuhët rajonale dhe gjuhët minoritare.

Më konkretisht, Ligji për Policinë e Shtetit në nenet 61 dhe 62, thekson principin e mos-diskriminimit për shkak të origjinës etnike. Pavarësisht gjithë këtij kuadri ligjor, nuk ekziston një ligj i veçantë për minoritetet që duhet të mbajë parasysh kompleksitetin e çështjeve të minoriteteve duke përfshirë të drejtën për akses te vendet e punës. Një ligj i tillë do të ndihmonte gjithashtu për të qartësuar pozicionin e shtetit kundrejt minoriteteve të tij duke përfshirë edhe aplikimin territorial të mbrojtjes ndaj minoriteteve në Shqipëri. Një arritje kryesore në këtë drejtim ka qenë dhe miratimi i një ligji të qartë kundër diskriminimit (prill 2010). Ky ligj ka përfshirë gjithashtu masat e diskriminimit pozitiv për arritjen e barazisë si edhe të gjithë masat për mbrojtjen nga çdo formë diskriminimi për qëllime punësim. Megjithatë, ligji nuk ndërmerr masa të veçanta lidhur me aplikimin territorial të mbrojtjes

208 Kushtetuta, neni 20. Garanci të mëtejshëm jepen përmes legjisllacionit si për shembull përmes Kodit të Punës i cili mundëson mbrojtje nga diskriminimi në sektorin publik dhe privat (neni 9). Në nenin 202 i njëjti kod thekson se në raste shkeljeje të nenit 9 duhen vendosur gjoba. Gjithashtu Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë (1999) sanksionon se Administrata Publike udhëhiqet nga principet e barazisë, që do të thotë se askush nuk duhet të jetë i privilegjuar apo i diskriminuar në bazë të gjinisë, racës, fesë, origjinës etnike, gjuhës sikundër specifikohet edhe në Kodin Penal.

209 Kushtetuta, neni 9. Shih për më tepër Dyrmishi, Qesaraku and Baka, (2012) Monitoring and evaluation of the security governance in Albania, Tirana: Gent Grafic

210 Kushtetuta, neni 122.

për minoritetet në Shqipëri. Kjo vjen për shkak të faktit se minoritetet në Shqipëri janë të përqendruar kryesisht në territorin e Shqipërisë së Jugut.

Edhe pse kuadri ligjor për mbrojtjen e minoriteteve në përgjithësi mund të konsiderohet si pozitiv, legjislacioni dytësor shpesh mungon duke ngadalësuar e vështirësuar procesin e zbatimit. Legjislacioni dytësor, nevojitet të miratohet për të zgjeruar garancitë kushtetuese që trajtojnë barazinë dhe mosdiskriminimin dhe për zbatimin e tyre në praktikë.

6.3.2 Zbatimi

Për të qenë i aftë për të raportuar për zbatimin dhe rezultatet nevojiten indikatorë. Në rastin e minoriteteve pasja e këtij instrumenti është thuajse e pamundur. Mbledhja e të dhënave të përditësuara për minoritetet në institucionet e sektorit të sigurisë në Shqipëri është shumë e kufizuar (si për shembull në rastin e PSH, e cila mbledh të dhëna sporadike për romët dhe minoritetet etnike) ose nuk ekziston (si në rastin e FARSH). Prandaj shumë pak dihet për situatën e minoriteteve në sektorin e sigurisë si rrjedhojë e mungesës së statistikave. Bazuar tek informacioni i mbledhur nga intervistat me aktorë kryesorë, konfirmohet se këto institucione vazhdojnë të shfaqin mungesë të praktikës institucionale për mbajtjen e të dhënave për përfaqësimin e minoriteteve në përgjithësi si edhe për sektorin e sigurisë në veçanti.

Vetëm PSH paraqet të dhëna të kufizuara, të cilat tregojnë një situatë të përmirësuar lidhur me përfaqësimin e minoritetit grek në hierarkinë e PSH, ndërsa romët dhe maqedonasit përfaqësohen vetëm në pozicione bazë. Ky fakt është në përputhje me pozicionin që minoriteti grek ka në nivel kombëtar. Ata kanë dominuar Partinë Bashkimi i të Drejtave të Njeriut në Shqipëri dhe kanë qenë pjesë e koalicioneve qeverisës përgjatë dekadës së fundit (duke përfshirë edhe periudhën kohore që mbulon ky raport).²¹¹ Situata paraqitet tërësisht e kundërt në rastin e komunitetit rom, i cili vuan përjashtimin social dhe integrimin mjaft të ulët, thuajse në të gjithë sektorët.

²¹¹ Partia Bashkimi për të Drejtat e Njeriut në Shqipëri nxit respektimin e të drejtave të njeriut në vend duke u përqendruar tek minoritetet. Megjithatë aktivitetet e saj lidhen kryesisht me minoritetin grek në vend.

FARSH nuk mbajnë apo mundësojnë ndonjë të dhënë për përbërjen etnike të forcave të tyre. Pretendimi i tyre se të pyesësh punonjësit/forcat ushtarake për etninë e tyre do të ishte diskriminuese, nuk merr parasysh praktikat alternative, të cilat evitojnë stigmatizimin apo praktikat më të mira nga sektorë apo vende të tjerë. Pavarësisht kësaj statistikave për minoritetet janë të vështira për tu marrë në të gjithë sektorët në Shqipëri. Edhe procesi i Censurit të vitit 2011, rezultatet e tij u vunë në dyshim nga minoritetet në Shqipëri.

Kjo mungesë të dhënash dhe praktikash për mbledhjen e tyre si edhe mungesa e ndërgjegjësimit për çështjen në tërësi në sektorin e sigurisë në Shqipëri nevojitet që të adresohet menjëherë. Si hap i parë nevojitet të vendosen praktikat institucionale për mbledhjen dhe përditësimin e të dhënave mbi prezencën e minoriteteve në secilin prej institucioneve të sektorit të sigurisë. Ky mjet mund të jetë i dobishëm për nxitjen e zhvillimit të politikave gjithëpërfshirëse që bazohen në evidencë dhe për strategjitë promovuese.

6.3.3 *Kapacitetet institucionale*

Mungesa e të dhënave përbën pengesë kryesore gjatë analizimit të secilit institucion të sektorit të sigurisë. Edhe pse situata e të dhënave për gratë është më e mirë se sa ajo për minoritetet, matja e progresit dhe informimi për proceset e ardhshëm të hartimit të strategjive dhe politikave bëhet mjaft i vështirë. Për këtë qëllim, Ministri i Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta (ose Ministria e Mirëqenies dhe Rinisë) ka miratuar “Kuadrin Kombëtar të Indikatorëve të Harmonizuar” që kërkon që institucionet shtetërorë duke përfshirë Institutin e Statistikave (INSTAT) të mbledhin të dhënat vjetore nga ministrinë e linjës duke përfshirë Ministrinë e Mbrojtjes (MM) dhe Ministrinë e Brendshme (MB) lidhur me përqindjen e grave të përfshira në Forcat e Armatosura sipas gradave. Sërish, pak të dhëna mund të aksesohen nga ajo që pritet dhe që nevojitet për të pasur të dhëna të sakta mbi përfaqësinë gjinore.

Në nivel kombëtar, ka pasur edhe përpjekje të tjera për të rritur kapacitetet institucionale për promovimin e barazisë gjinore., nxitjen e të drejtave të grave dhe të të drejtave të minoriteteve (edhe pse për këtë

të fundit përpjekjet kanë qenë më të pakta). Në vijim të miratimit të Ligjit “Për barazi gjinore në shoqëri” në vitin 2008, u krijua një drejtori e veçantë në Ministrinë e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta (tani Ministria e Mirëqenies dhe Rinisë), drejtorja e shanseve të barabarta dhe familjes. Gjithashtu, një nën-komision për rininë, të miturit dhe shanset e barabarta u krijua brenda komisionit të përhershëm parlamentar, për shëndetësinë, punën dhe Çështjet sociale si edhe u krijua këshilli kombëtar për barazinë gjinore.

Përveç këtyre iniciativave ndër-sektoriale në nivel kombëtar, u morën edhe masa të tjera nga institucionet përkatës në FARSH dhe në PSH. Që prej vitit 2010, Ministria e Mbrojtjes ka krijuar një strukturë me specialistë të barazisë gjinore ose “pikat e kontaktit për çështjet gjinore”. Për të përmirësuar më tej performancën institucionale për çështjet gjinore në FARSH, në vitin 2012 brenda qendrës për personelin dhe rekrutimin, u krijua sektori i mundësive të barabarta me synim monitorimin e zbatimit të kuadrit ligjor për emancipimin gjinor dhe të shanseve të barabarta gjatë rekrutimit të grave në FARSH. Megjithatë, as ky sektor nuk i ka shpëtuar tendencës së përgjithshme, 2 nga 3 anëtarët e tij janë burra duke përfshirë edhe shefin e sektorit.

Gjithashtu një rrjet pikash kontakti për çështjet gjinore është formuar në të gjithë institucionet e FARSH. Misioni i tij është të nxitë barazinë gjinore në bashkëpunim të ngushtë me pikat e kontaktit për çështjet gjinore në Ministrinë e Mirëqenies dhe Rinisë si edhe në bashkëpunim me sektorin e shanseve të barabarta në FARSH. Megjithatë, pikat e kontaktit për çështje gjinore nuk kanë as përkrahje të kompetencave dhe as ngarkesë pune të llogaritur/njohur duke sjellë një konsiderim të përgjithshëm të detyrave si pengesë. Së fundmi kapacitetet e tyre janë ngritur përmes një sërë trajnimesh dhe seminaresh duke përfshirë dhe trajnime për zbatimin e rezolutës së KS të OKB 1325.

PSH ka qenë më e kujdesshme gjatë trajtimit të çështjeve gjinore dhe atyre të minoriteteve. Përsa i përket strukturave institucionale, PSH ka vendosur një njësi për diversitetin brenda drejtorisë për rekrutimin dhe burimet njerëzore dhe ka miratuar deklaratën për diversitetin, e cila thekson se “Diversiteti është mjaft i rëndësishëm për të ardhmen e

policisë së shtetit... Policia e Shtetit synon ndër të tjera të jetë në krye të institucioneve që nxitin diversitetin dhe barazinë gjinore në vend”.

Lidhur me mekanizmat e zbatimit, monitorimit dhe mbrojtjes së minoriteteve në Shqipëri mund të thuhet se ka pasur progres. Një sërë institucionesh janë vendosur që ushtrojnë kompetencat në fushat e luftës ndaj diskriminimit racor dhe të mbrojtjes së minoriteteve sikundër janë, Avokati i Popullit, Komiteti Shtetëror për Minoritetet dhe zyra për minoritetet në Ministrinë e Punëve të Jashtme. Kapaciteti institucional i Komitetit Shtetëror për Minoritetet mbetet megjithatë i dobët. Roli i tij si ndërmjetësues ndërmjet qeverisë dhe përfaqësuesve të minoriteteve nevojitet të forcohet më tej me qëllim sigurimin e pjesëmarrjes efikase të minoriteteve në proceset vendimmarrëse (European Commission: 2009).

Ndërsa zyra për minoritetet ka pasur si objektiv kryesor monitorimin e përmbushjes së kriterëve ndërkombëtarë të Shqipërisë lidhur me të drejtat e njeriut dhe minoritetet. Ajo gjithashtu koordinon së bashku me institucione të tjera zbatimin e politikave për minoritetet. Një tjetër arritje e ligjit kundër diskriminimit është krijimi i një tjetër mekanizmi, komisioni i pavarur, i cili ka si përgjegjësi shqyrtimin e ankesave të sjella nga individë, minoritete, gra, OJF apo edhe nga qeveria.

6.3.4 Vlerat

Në Shqipëri ajo që dokumentohet përmes dokumenteve ligjorë dhe politikë dhe përfshihet në strukturat institucionale nuk është domosdoshmërisht në përputhje me kulturën institucionale të PSH dhe të FARSH. Diskursi për përfaqësueshmërinë e grave në Shqipëri është përqendruar kryesisht te politika, zgjedhjet parlamentar edhe ato vendore kanë qenë aktiviteti kryesor (në mos i vetmi) ku ky kriter është kërkuar. Megjithatë edhe ky diskurs ka qenë i tillë që kuota minimale prej 30% është konsideruar më së shumti një kuotë maksimale sesa një kuotë bazë që duhet garantuar. Përfaqësimi i grave në nivele të ngjashëm në struktura të tjerë vendimmarrëse përveç Parlamentit ka qenë ose periferike ose inekzistente. Veçanërisht zbatimi i kuotave në strukturat vendimmarrëse të sektorit të sigurisë kanë qenë jashtë fokusit.

Nga intervistat dhe diskutimet në grupe vlerat institucionale

dhe kultura institucionale rezultojnë se janë faktorët kryesorë përse i përket çështjeve të barazisë gjinore dhe këta faktorë theksohen edhe më tepër kur flitet për minoritetet. Çështjet gjinore kanë arritur të bëhen pjesë e agjendës ndërsa vlerat institucionale, kultura dhe shpesh kuadri politik ende në rastin më të mirë anashkalon problematikën që lidhet me minoritetet.

Vlerat dhe normat në institucionet e sektorit të sigurisë për barazinë gjinore duket se janë një kombinim i një qasjeje neutrale ndaj gjinisë në kuadrin formal të politikave dhe vazhdojnë të shfaqin diskriminim gjinor në nivelin praktik. Kjo mund të shpjegojë gjithashtu mospërputhjen ndërmjet kërkesave të grave për të hyrë në FARSH dhe në radhët e PSH dhe nivelit aktual të pjesëmarrjes së tyre në këto struktura si edhe mospërputhjen ndërmjet arsimimit të grave dhe avancimit të tyre në karrierë.

Kërkesat për trajnim dhe qëllimet për avancim në karrierë sikundër edhe kualifikimet që kërkohen për secilën gradë dhe pozicion janë të njëjta për të dy gjinitë. Karriera profesionale në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë ka të njëjtat kërkesa si për gratë ashtu edhe për burrat. Gratë arsimohen dhe trajnohen në të njëjtën mënyrë, ndajnë të njëjtat përgjegjësi dhe marrin të njëjtat rroga. Situata është e njëjtë edhe në PSH edhe pse këtu zbatohen kritere të ndryshëm për gratë dhe burrat gjatë procedurës së provimeve fizike, ndërsa teksti logjik është i njëjtë.

Megjithatë gratë nga radhët e policisë dhe të FARSH raportojnë se ekzistojnë praktika dhe norma brenda sektorit të sigurisë të cilat kanë konsoliduar një tavan prej xhami të pathyeshëm që pengon gratë për të avancuar në karrierë. Gratë në sektorin e sigurisë ngurrojnë dhe janë të pa motivuar për pozicionet promovuese. Mungesa e përshkrimeve për vendim e punës dhe informacioni për fusha specifike të punësimit i ç'inkurajon ato që të aplikojnë dhe ndikon negativisht avancimin e tyre drejt pozicioneve udhëheqës. Gjithashtu zhvillimi në karrierë bazohet në kritere si kualifikimet, trajnimi, procedurat e testimit dhe eksperiencia bazuar në sistemin e gradave. Edhe pse nuk ka ndonjë masë penguese për pjesëmarrjen e grave, janë hartuar kritere nga dhe për burrat për procedure e zgjedhjes si edhe këto procedura shpesh zbatohen nga

burra brenda sektorit të sigurisë duke sjellë një situatë të përgjithshme penguese.

Sektorit i sigurisë në Shqipëri ende nuk merr parasysh çështjet e minoriteteve. Nuk ka evidencë në debatet publikë lidhur me çështjen e nevojshmërisë për të pasur një nivel përfaqësimi të minoriteteve në institucionet e sigurisë. Gjithashtu ka mungesë të dhënash lidhur me përfaqësimin e interesave të minoriteteve për të punuar në institucionet e sektorit të sigurisë si edhe për avancimin e tyre në këto institucione. Vërehet gjithashtu se ka edhe më pak gjasa që të ketë debate, politika dhe të dhëna të cilat informojnë dhe ndryshojnë situatën përsa i përket variacioneve ndërmjet minoriteteve të ndryshëm. Ky fakt ka rëndësi të veçantë në një kontekst ku disa grupe minoritarë janë mjaft të fuqizuar dhe disa të tjerë janë gjerësisht të përjashtuar.

6.4. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

- Në Shqipëri pavarësisht masave në nivel institucional/politik ende është mjaft e lehtë për burrat në krahasim me gratë që ata të përfshihen dhe promovohen në sektorin e sigurisë në Shqipëri. Masat promovuese dhe inkurajuese për mbështetjen e përfshirjes së grave në Policinë e Shtetit dhe në FARSH mbeten ende sporadike. Masat në nivel politik, rregulloresh dhe praktik janë më të qarta përsa i përket minoriteteve, integritimit dhe pjesëmarrjes së tyre në sektorin e sigurisë.

Rekomandim: Çështjet gjinore, të grave dhe ato të minoriteteve duhet të jenë çështje prioritare për agjendën e politikave dhe vendimmarrjes në sektorin e sigurisë të Shqipërisë.

- Duket se edhe pse Shqipëria ka arritur progres lidhur me kuadrin për mbrojtjen e minoriteteve i cili është në përputhje me standardet ndërkombëtare, ekzistojnë ende shqetësime lidhur me zbatimin efikas të këtij legjislacioni. Shumë prej këtyre ligjeve nuk janë ndjekur nga mekanizma të qartë zbatues dhe nga procedura të qarta si dhe nga mbështetja financiare që do të ndihmonte minoritetet për ushtrimin e të drejtave të tyre.

Rekomandim: kuadri ligjor duhet pasuruar me legjislacion dytësor dhe me mekanizma e procedura që i hapin rrugë dhe që ndihmojnë monitorimin e tyre.

- Në veçanti, çështjet e minoriteteve mbeten periferikë jo vetëm përsa i përket vlerave dhe kulturës së sektorit të sigurisë por edhe në diskursin publik shqiptar. Kjo ndër të tjera tregohet edhe te mungesa e të dhënave për minoritetet në sektorin e sigurisë. Të dhënat mbi segregimin gjinor gjithashtu nuk janë gjithmonë të disponueshme dhe/ose të aksesueshme lehtë.
Rekomandim: sektori i sigurisë në Shqipëri duhet të forcojë dhe përmirësojë mbledhjen e të dhënave mbi segregimin gjinor dhe të vendosë praktika të reja për mbledhjen e të dhënave për pjesëmarrje dhe përfaqësimin e minoriteteve në nivel horizontal dhe atë vertikal në sektorin e sigurisë në Shqipëri.
- Në përgjithësi, përtej trendeve të përgjithshëm të zhvillimit brenda sektorit të sigurisë ekzistojnë ndryshime në performancë dhe në arritje ndërmjet nën-sektorëve ku PSH dhe FARSH kanë arritur një sërë arritjesh pozitive dhe iniciativa inkurajuese. Këto praktika mund të shërbejnë si shembuj për përmirësimin e politikave dhe arritjeve në fushat e tjera.
Rekomandim: Bashkëpunim ndër sektorial dhe brenda sektorit, ndarja e eksperiencave dhe praktikave më të mira duhet inkurajuar në mënyrë që praktikat lokale më të mira në fusha specifike të jenë përfituese për të gjithë sektorin e sigurisë.

Bibliografi

Dokumente Ligjorë:

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Strategjia e BE-së për barazinë ndërmjet burrave dhe grave 2010-2015
- Konventa Evropiane “Për kompensimin e viktimave të Krimeve të dhunshme” ratifikuar me Ligj Nr. 9264, datë 29.07.2004
- Ligj, Nr. 9970, datë 24.7.2008 “Për barazinë gjinore në Shoqëri”
- Ligj Nr. 9669, datë 23.12.2006 “Për masa ndaj dhunës në marrëdhënie familjare.”
- Ligj Nr. 10237, datë 18.2.2010 “Për sigurinë dhe shëndetin në punë”
- Ligj Nr. 1022, datë 4.2.2010 “Për mbrojtjen ndaj diskriminimit”
- Protokoll opsional i Konventës Kundër torturës dhe trajtimit ose dënimit të egër, çnjerëzor ose poshtëruës” miratuar me Ligj Nr. 9094, datë 03.7.2003
- Protokoll Nr. 12 i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të drejtave themelore të Njeriut, ratifikuar me Ligj Nr. 9264, datë 29.07.2004, i cili synon ndalimin e diskriminimit në përgjithësi
- Konventa e Këshillit Evropian “Për masat kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore,” ratifikuar me Ligj Nr. 9642, datë 20.11.2006.
- Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë

Literaturë:

- Dhembo, E. (2013) in Women, Peace and Security in the Western Balkans: Independent review of transition of UNHCR 1325 into the policies – Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia, editors Gorana Odanovic and Sonja Stojanovic Gajic – Belgrade: Belgrade <http://www.bezbednost.org/All-publications/5380/Women-Peace-And-Security-In-The-Western-Balkans.shtml>
- Dragoti et. al. (2011) Why not women? Monitoring Albanian

Steps towards Gender Equality, the case of gender quotas in politics. Tirana: Dajti 2000 http://www.rpp-westernbalkans.net/en/library/Research-Results/Albania/Monitoring-Albania-s-Steps-Towards-Gender-Equality/mainColumnParagraphs/0/text_files/file/faqosje%20ang.pdf

- Dyrmishi, Qesaraku and Baka, (2012) Monitoring and evaluation of the security governance in Albania, Tirana: Gent Grafik
- NDI (2011) Albania's 2011 Local Elections: Pre-Election Report No. 2 May 5, 2011 <http://www.ndi.org/files/Albania-2011-Election-Watch-Report-no2.pdf>
- OSCE (2011) Local Government Elections, 8 May 2011 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report <http://www.osce.org/odihr/81649>
- Miluka, J. (2011) Gender Wage-gap in Albania: Sources and recommendations, UNWomen, Tirana: Pegi http://www.unifem.sk/uploads/doc/GenderWageGapReport_Albania_EN.PDF
- UN Women Albania (2011). Mapping Assessment on the progress in implementation of United Nation Security Council Resolution 1325 in Albania and the identification of entry points for the development of a National Action Plan on UNSCR 1325.

Burime nga Interneti:

- Faqja e Internetit e Policisë së Shtetit të Shqipërisë http://www.asp.gov.al/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=333&lang=sq
- Faqja e Internetit të Drejtorisë për Politikën për Shanse të Barabarta dhe Familjen <http://www.mpcs.gov.al/dpshb/en/dpeo>
- Faqja e Internetit të Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim <http://idmalbania.org/>
- Faqja e Internetit për projektin Gard e Ministrisë së Punës Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta <http://www.gardproject.org/>
- Faqja e Internetit të Programit të Përbashkët të OKB për barazinë gjinore

Shtojca 1

Ngjarjet kryesore në zhvillimin e integritit dhe barazisë gjinore në kuadrin ligjor shqiptar

- Miratimi i Ligjit Nr. 9970, date 24.7.2008 “Për barazinë gjinore në shoqëri.” i cili ndër të tjera adreson edhe fushat e punësimit dhe vendet e punës si edhe miratimi i Strategjisë Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje dhe Planit të saj të Veprimit (VKM Nr. 913/19.12.2007);
- Miratimi i Ligjit Nr. 9669, datë 23.12.2006 “Për masat kundër dhunës në marrëdhëniet familjare” .
- Miratimi i Ligjit Nr. 10237, datë 18.2.2010 “Për Shëndetin dhe Sigurinë në Punë” i cili adreson çështje si mbrojtja e grave shtatzënë dhe me gji nga substancat e dëmshme, kushtet e vështira të punës në përputhje me KEFDG dhe me standardet e BE-së.
- Miratimi i Ligj Nr. 1022, datë 4.2.2010 “Për mbrojtjen ndaj diskriminimit” i cili përforcon ligjin për barazinë gjinore. Ai përfshin vendosjen e mekanizmave të pavarur të rinj si Zyra e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi e cila u hartua sipas ligjit për Barazinë Gjinore.

Instrumentet ndërkombëtarë përkatës:

- “Protokoll Nr. 12 i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të drejtave themelore të Njeriut”, ratifikuar me Ligj Nr. 9264, datë 29.07.2004, i cili synon ndalimin e diskriminimit në përgjithësi;
- “Protokoll opsional i Konventës Kundër torturës dhe trajtimit ose dënimit të egër, çnjerëzor ose poshtërues” ratifikuar me Ligj Nr. 9094, datë 03.7.2003
- Konventa Evropiane “Për kompensimin e viktimave të Krimeve të dhunshme” ratifikuar me Ligj Nr. 9264, datë 29.07.2004
- Konventa e Këshillit Evropian “Për masat kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore,” ratifikuar me Ligj Nr. 9642, datë 20.11.2006.

PËR AUTORËT

Arjan DYRMISHI aktualisht është ekspert i lartë pranë Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim. Ai ka një ekspertizë të gjerë në sektorin e sigurisë si studiues dhe praktikues. Ai ka mbajtur pozicione të ndryshme, përfshirë zyrën e Kryeministrit, Ministrinë e Mbrojtjes dhe Shërbimi Informativ Shqiptar, ndërkohë që si studiues ka publikuar artikuj të shumtë mbi reformat dhe qeverisjen e sektorit të sigurisë. Ai mban një diplomë Master në Shkencat Politike nga Universiteti i Sienës, Itali. Përveç reformave në sektorin e sigurisë, interesat e tij studimore përfshijnë marrëdhëniet ndërkombëtare, demokratizimin, partitë politike, institucionet e BE-së dhe politikbërja.

Besnik BAKA, është diplomuar në gazetari nga Universiteti i Tiranës dhe dy diploma Master: Master në Gazetari Globale (Universiteti i Orebro & Kolegji Universitar i Oslos) dhe Master për të Drejtat e Njeriut dhe Demokraci (Universiteti i Sarajevës & Universiteti i Bolonjës). Ai është angazhuar në Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim që prej vitit 2009, dhe është autor i studimeve të ndryshme në fushën e sigurisë, të drejtave të njeriut dhe gazetarisë.

Besjana KUCI mban një diplomë universitare në Shkenca Politike dhe një Master në Teori Politike nga Universiteti i Tiranës. Ajo është angazhuar në Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim që prej vitit 2011. Ajo ka marrë pjesë në një sërë seminaresh, konferencash dhe trajnimesh me fokus të veçantë në demokratizimin e sektorit të sigurisë, zhvillimin e shoqërisë civile dhe zgjerimin e BE-së drejt vendeve të Ballkanit Perëndimor.

Elira HRONI punon si Studiuese dhe Koordinatore Projekti në Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim që nga viti 2010. Ajo ka zhvilluar studimet Master dy-vjeçar në Universitetin e Bolonjës për Hulumtimi Ndërdisciplinorë dhe Studime për Evropën Lindore. Elira mban një diplomë BA për jurisprudencë.

Foto DURO i është bashkuar kohët e fundit IDM, si studiues, pas daljes në rezervë nga Forcat e Armatosura Shqiptare. Studimet universitare brenda vendit i ka kryer në Akademinë Ushtarake (1981) dhe Akademinë e Mbrojtjes (1993) ndërsa jashtë vendit, në Kolegjin e Komandës dhe Shtabit të Përgjithshëm të Forcave Tokësore Amerikane (2002). Përveç këtyre, ai ka kryer edhe një numër kualifikimesh të shkurtra në ShBA, Britaninë e Madhe, Gjermani dhe Zvicër. Për më shumë se 30 vjet të karrierës së tij ushtarake, Zoti Duro ka shërbyer në pozicione të ndryshme, nga niveli i komandantit të kompanisë deri në atë të divizionit dhe Shtabit të Përgjithshëm, duke mbajtur së fundi gradën Kolonel. Për shkak të disa prej pozicioneve të tij të fundit në FASH (Drejtor për Planifikimin e Mbrojtjes, Drejtor i Shtabit të Përgjithshëm, Drejtor i Politikave të Mbrojtjes) deri në daljen në rezervë, në Shtator 2012, ai ka qenë i angazhuar gjerësisht në përgatitjen e një numri dokumentesh të nivelit strategjik, për sigurinë e vendit apo anëtarësimin në NATO. Kohët e fundit Zoti Duro, përfundoi studimet e doktoraturës në Akademinë e Mbrojtjes, Tiranë, ndërsa tema e tij e disertacionit iu kushtua përsosjes së planifikimit të mbrojtjes në Forcat e Armatosura Shqiptare.

Elona DHËMBO është lektore me kohë të plotë pranë Departamentit të Punës dhe Politikës Sociale në Universitetin e Tiranës që nga viti 2005. Ajo u diplomua si punonjëse sociale nga i njëjti departament në vitin 2002. Nga viti 2005 mban titullin Master i Shkencës (MSc.) në Politikë Sociale Krahasuese nga Universiteti i Oksfordit. Ajo ka mbrojtur gradën Doktor i Shkencave në vitin 2012 në të njëjtën fushë studimi. Që nga viti 2009 ajo angazhohet si konsulente pranë IDM kryesisht në fushën e kërkimit shkencor, çështjet e përkatësisë gjinore dhe zhvillimit, si dhe shoqërisë civile.

