

MONITORIMI DHE VLERËSIMI I QEVERISJES SË SEKTORIT TË SIGURISË NË SHQIPËRI

TIRANË 2012



MONITORIMI DHE VLERËSIMI I QEVERISJES SË SEKTORIT TË SIGURISË NË SHQIPËRI

Arjan DYRMISHI
Mariola QESARAKU
Besnik BAKA

Tiranë 2012

Këto artikuj fillimisht u zhvilluan si pjesë e projektit “Ndërtimi i Kapaciteteve të Shoqërisë Civile në Vlerësimin dhe Monitorimin e Reformës së Sektorit të Sigurisë në Ballkanin Perëndimor, 2009 – 2011”. Ky projekt rajonal përfshiu 7 institute kërkimore nga Shqipëria, Bosnja dhe Herzegovina, Kroacia, Kosova, Maqedonia, Mali i Zi dhe Serbia, zhvilluar në bashkëpunim me Qendrën e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF - ëëë.dcaf.ch). Metodologjia e përdorur për vlerësimin dhe monitorimin e reformave në sektorin e sigurisë u zhvillua nga Qendra e Beogradit për Politika të Sigurisë (ëëë.ccmr-bg.org).

Projekti u mbështet financiarisht nga Ministria e Jashtme e Mbretërisë së Norvegjisë.

Ky publikim u mbështet nga DCAF.

© Copyright 2012

Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet ose të ndryshohet pa miratimin paraprak të autorëve.

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 në qeverinë shqiptare, përfshirë zyrën e Kryeministrit, Minsitrinë 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 refomave në sektorin e sigurisë, interes e tij studimore përfshijnë marrëdhëniet ndërkombëtare, demokratizimin, partitë politike, institucionet e BE-së dhe politikbërja.

Mariola QESARAKU është diplomuar në Shkencat Politike – Marrëdhëniet Ndërkombëtare, në Universitetin e Sienas – Itali; dhe një Diplomë Master Studime Europiane Bashkëkohore nga Universiteti i Sussex – Angli. Ajo punon si studiuese në Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim që prej vitit 2008, në fushën e çështjeve europiane dhe të sigurisë, autor dhe bashkëautor i mjaft publikimeve të IDM-së në fushën e sigurisë. Në të kaluarën ajo gjithashtu ka qenë lektore e Metodave të Kërkimit Shkencor.

Besnik BAKA, është diplomuar në gazetari nga Universiteti i Tiranës dhe dy diploma Master: Master në Gazetari Globale (Universiteti i Orebros & 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.

TABLE OF CONTENT

PARATHËNIE	13
KAPITULLI I - METODOLOGJIA	17
INFORMACION BAZË LIDHUR ME METODOLOGJINË	17
SISTEMI I VLERËSIMIT	21
TABELA E VLERËSIMIT	23
VLERËSIMI SIPAS PARAQITJES NË SECILIN KAPITULL	29
KAPITULLI II - SHTETI LIGJOR.....	33
RREGULLIMI I TË DREJTAVE, DETYRAVE DHE PËRGJEGJËSIVE TË AKTORËVE TË SEKTORIT TË SIGURISË	38
ORGANIZIMI I KONTROLLIT CIVIL DEMOKRATIK DHE MBIKËQYRJES PUBLIKE	40
PËRPUTHSHMËRIA ME KUSHTETUTËN DHE KONSISTENCA NDËRMJET LIGJEVE	45
KAPITULLI III - TRANSPARENCA E PËRGJITHSME	53
E DREJTA PËR INFORMIM NGA DOKUMENTAT ZYRTARE	54
INFORMACIONI I KLASIFIKUAR “SEKRET”	58
MBROJTJA E TË DHËNAVE PERSONALE	60
KAPITULLI IV - KONTROLLI EKZEKUTIV	65
KONTROLL MBI SHKELJEN E LIGJEVE DHE MBI TË DREJTAT THEMELORE TË NJERIUT	66
KONTROLLI I ZBATIMIT TË BUXHETIT	72
KAPITULLI V - KONTROLLI PARLAMENTAR	81
KONTROLLI I BUXHETIT TË AKTORËVE KUSHTETUES	82
KONTROLLI I PËRPUTHSHMËRISË ME LIGJET DHE RESPEKTIMIN E TË DREJTAVE TË NJERIUT	85
MBIKËQYRJA E ZBATIMIT TË POLITIKAVE QEVERTARE E LIGJEVE TË MIRATUARA NGA PARLAMENTI	88
KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA E BASHKËPUNIMIT DYPALËSH DHE SHUMËPALËSH NË FUSHËN E SIGURISË DHE INTEGRIMIT	92

KAPITULLI VI : KONTROLI GJYQËSOR	97
PARAQITJE E PËRGJITHSHME E SISTEMIT	
TË BRENDSHËM GJYQËSOR TË SHQIPËRISË	98
KONTROLI GJYQËSOR MBI	
USHTRIMIN E ZBATIMIT TË LIGJIT	102
PËRDORIMI I MASAVE TË POSAÇME HETIMORE	110
KAPITULLI VII: TRANSPARENCA FINANCIARE	121
TRANSPARENCA E BUXHETIT	122
TRANSPARENCA E PROKURIMEVE PUBLIKE	126
KAPITULLI VIII: PËRFAQËSIMI GJINOR	140
PËRFAQËSIMI I GRUAS	141
PËRFAQËSIMI I MINORITETEVE	147

LISTA E SHKURTIMEVE

AK	Autoriteti Kontraktues
AP	Avokati i Prokurimeve
APP	Agjencia e Prokurimeve Publike
ASHKE	Autoriteti Shtetëror për Kontrollin e Eksporteve
BDNJ	Bashkimi i të Drejtave të Njeriut
BE	Bashkimi Evropian
BGJ	Barazia gjinore
DCAF	Qendra për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura
DIP	Drejtoria e Inspektimit të Përgjithshëm
DNj	Të drejtat e njeriut
DPI/MB	Drejtoria e Përgjithshme e Inspektimit
DPSHBF	Drejtoria e Politikave për Shanse të Barabarta dhe Familjen
DSKD	Departamenti i Strategjive dhe Koordinimit të Donatorëve
EURALIUS	Misioni i Ndihmës Evropiane për Sistemin e Drejtësisë në Shqipëri
FA	Forcat e Armatosura
GSHDNJ	Grupi Shqiptar i të Drejtave të Njeriut
GjKR	Gjykata e Krimeve të Rënda
GjShP	Gjykatat e Shkallës së Parë
IF	Inspektimi Financiar
IKLSH	Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit
INSTAT	Instituti i Statistikave
IP	Inspektori i Përgjithshëm
KBMB	Kontrrolli i Brendshëm në Ministrinë e Brendshme
KC	Kodi Civil
KÇLAPDNJ	Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut
KEDNJ	Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut
KEF	Komisioni për Ekonominë dhe Financat
KEGFDKG	Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit kundër Grave
KKBGJ	Këshilli Kombëtar i Barazisë Gjinore
KKS	Këshilli Kombëtar i Sigurimit
KLD	Këshilli i Lartë i Drejtësisë

KLSh	Kontrolli i Lartë i Shtetit
KM	Këshilli i Ministrave
KMDP	Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale
KP	Kodi Penal
KPEF	Komisioni i Përhershëm Parlamentar për Ekonomi dhe Financë
KPP	Kodi i Procedurës Penale
KPS	Kompanitë Private të Sigurisë
KSK	Komisioni për Sigurinë Kombëtare
KSHH	Komiteti Shqiptar i Helsinkit
KVT	Komisioni për Vlerësimet e Tenderëve
LBGJ	Legjislacioni për Barazine Gjinore
LBGJ	Ligji për Barazinë Gjinore
LKD	Ligji Kundër Diskriminimit
LMSB	Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor
LMSB	Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor
LPP	Ligji për Prokurimet Publike
LPT	Ligji për Përgjimin e Telekomunikacioneve
MB	Ministria e Brendshme
MD	Ministria e Drejtësisë
MF	Ministria e Financave
MM	Ministria e Mbrojtjes
MPÇSSH	Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta
MSA	Marrëveshja e Stabilizim Asociimit
NATO	Organizata e Traktatit të Atlantikut të Veriut
NLA	Nëpunësi i Parë Autorizues
NJIF	Njësia e Inteligjencës Fianciare
NjP	Njësia e Prokurimeve
NjQHAB	Njësia Qendrore e Harmonizimit për Auditimin e Brendshëm
NjQHMKBF	Njësia Qendrore e Harmonizimit për Menaxhimin dhe Kontrollin e Brendshëm Financiar
OE	Operatorët Ekonomikë
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
OSHC	Organizata të Shoqërisë Civile
PB	Policia e Burgjeve
PBAM	Programi Buxhetor Afatmesëm
PKV	Plani Kombëtar i Veprimit
PSh	Policia e Shtetit

SIP	Sistemi i Integruar i Planifikimit
SISH	Shërbimi Informativ Kombëtar
SKBGJDHF	Strategjia Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje
SKZHI	Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim
SHISH	Shërbimi Informativ i Shtetit
ShIU	Shërbimi Informativ Ushtarak
ShKBMB	Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme
ZPP	Zyra e Prokurorisë së Përgjithshme

PARATHENIE

Reforma në sektorin e sigurisë ka qenë një pjesë e rëndësishme e proceseve demokratike në Shqipëri. Reformat në këtë sektor kanë qenë çështje shumë delikate në fazën fillestare të transformimit demokratik, në kohën kur tradita komuniste e aparatit ushtarak dhe të sigurisë u depolitizuan dhe u parashikuan në baza ligjore. Gjithsesi, gjatë të gjithë kohës siguria ka qenë një çështje themelore, në veçanti në lidhje me ndarjen e punës dhe kontrollin dhe përgjegjshmërinë ndaj institucioneve civile të zgjedhura.

Pavarësisht rëndësisë së reformave të sektorit të sigurisë, është realizuar pak punë kërkimore lidhur me proceset, përzgjedhjet dhe rezultatet e kësaj reforme. Në këtë realitet, Projekti “Ndërtimi i Kapaciteteve të Shoqërisë Civile për Hartimin dhe Monitorimin e Reformës në Sektorin e Sigurisë në Ballkanin Perëndimor” ka ofruar një mundësi unike si hap i parë që kërkon të ofrojë një analizë gjithëpërfshirëse të reformës së sektorit të sigurisë në Shqipëri.

Rezultat e para të projektit ‘Analiza Kontekstuale dhe Kronologjia e Reformës së Sektorit të Sigurisë në Shqipëri: 1991-2009’ u botua në shkurt të vitit 2011. Ky botim i dytë ofron një përmbledhje dokumentesh që përqendrohen kryesisht në analizën e qeverisjes së sektorit të sigurisë. Megjithatë gjetjet dhe përfundimet e ofruara në këta dokumente bazohen në të dhënat e mbledhur në periudhën nga viti 2009 deri në 2011, ky botim ofron një bazë solide për të kuptuar dhe për të vlerësuar qeverisjen e sektorit të sigurisë në Shqipëri dhe në kërkim të mëtejshëm.

Kreu i parë flet për metodologjinë e përdorur për analizimin e kriterëve të përzgjedhura. Metodologjia, e bazuar në tregues që përdoren gjerësisht për matjen e qeverisjes së institucioneve publike, fillimisht është zhvilluar nga Qendra e Beogradit për Politikën e Sigurisë. Ajo u përmirësua më tej nga rrjeti i skuadrave kërkimore të shtatë organizatave studimore nga vendet e Ballkanit Perëndimor që zbatuan projektin, në bashkëpunim me Qendrën e Gjenezës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF). Një ndër përmirësimet kryesore ka të bëjë me kalimin nga analiza e bazuar në aktorë, tek analiza e bazuara në kritere, çfarë do të thotë që të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë shqyrtohen bashkërisht në secilën nga dokumentet, bazuar në të njëjtat fusha vëzhgimi dhe në të njëjtët tregues. Metodologjia ofron po ashtu fleksibilitet lidhur me përzgjedhjen e kriter-

eve, çfarë do të thotë që kriteret e përgjithshme nuk janë kriteret e vetme që mund të analizohen, por janë kriteret që skuadrat kërkimore i kanë konsideruar si më të rëndësishmet për rajonin dhe për gjendjen aktuale të reformave.

Kreu i dytë analizon Shtetin e së Drejtës si kriterin bazë për përcaktimin e rregullimit të sektorit ligjor dhe sistematik dhe të aktorëve të tij. Ky dokument përqendrohet në barazinë e sektorit të sigurisë para ligjit dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut të qytetarëve dhe të punonjësve të sektorit të sigurisë.

Kreu i tretë analizon Transparencën e Sektorit të Sigurisë. Ky kriter është përzgjedhur bazuar në parimin themelor që transparenca është një ndër parakushtet kryesore për qeverisjen demokratike të institucioneve të sigurisë. Dokumenti përqendrohet në lirinë e aksesit në informacion që ka rëndësi publike, mbrojtjen e të dhënave personale dhe mbrojtjen e informacionit të klasifikuar.

Kreu i katërt analizon Kontrollin nga Ekzekutivi si një pjesë integrale e konceptit të kontrollit civil demokratik të sektorit të sigurisë. Ky dokument përqendrohet në kontrollin e ligjshmërisë së veprimeve të institucioneve të sigurisë nga ekzekutivi, duke përfshirë të drejtat e njeriut, ligjshmërinë dhe shpenzimet e buxhetit.

Kreu i pestë analizon Kontrollin dhe Mbikëqyrjen Parlamentare të sektorit të sigurisë, duke u përqendruar në kontrollin dhe mbikëqyrjen e përputhshmërisë së punës së sektorit të sigurisë me ligjet dhe respektimin e të drejtave të njeriut, kontrollin dhe mbikëqyrjen e zbatimit të politikave dhe ligjeve të qeverisë, kontrollin dhe mbikëqyrjen e bashkëpunimit dhe integritimit dypalësh dhe shumëpalësh të sigurisë. Roli i parlamentit konsiderohet si një ndër rolet më të rëndësishme në këtë drejtim.

Kreu i gjashtë analizon Transparencën Financiare bazuar në kuadrin kushtetues dhe ligjor ekzistues për të siguruar një proces të hapur dhe të drejtë buxhetimi dhe prokurimesh publike në sektorin e sigurisë. Në këtë dokument nuk diskutohet fenomeni i korrupsionit në sektorin e sigurisë, por në të nënkuptohet se një nivel i lartë transparence është shumë i rëndësishëm për parandalimin e korrupsionit.

Kreu shtatë analizon Përfaqësimin e Grave dhe të Pakicave Kombëtare në institucionet e sektorit të sigurisë. Garantimi që sektori i sigurisë e respekton parimin e barazisë dhe të mosdiskriminimit, bazuar në çështjet gjinore dhe nënshtetësinë është epiqendra e këtij kreu.

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim dhe skuadra kërkimore shpreson që ky botim do të shërbejë si instrument i dobishëm për ata që punojnë në sektorin e sigurisë, politik-bërësit, median dhe publikun e gjerë, por mbi të gjitha urojmë që ky botim të shërbejë si bazë për kërkime të tjera të mëtejshme dhe më të thelluara.



1 | METODOLOGJIA

1.1 INFORMACION BAZË LIDHUR ME METODOLOGJINË

Artikujt, pjesë e këtij botimi, janë bazuar në metodologjinë që është zhvilluar fillimisht nga Qendra e Beogradit për Politikën e Sigurisë, në bashkëpunim me Qendrën e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF). Në kuadrin e projektit tre vjeçar, metodologjia u rishikua dhe u zhvillua më tej, si dhe u pasurua me kontributin e të gjithë anëtarëve të shtatë organizatave studimore partnere nga Ballkani Perëndimor. IDM-ja, si një ndër partnerët rajonalë që ka ndihmuar në formimin e këtij rrjeti organizatash të shoqërisë civile, ka dhënë po ashtu kontributin e saj në konsolidimin e kësaj metodologjie.

Një ndër përmirësimet kryesore ka të bëjë me kalimin nga analiza e bazuar tek aktorët, në analizën e bazuar tek kriteret, gjë e cila nënkupton që të gjithë aktorët e sigurisë janë analizuar në të njëjtën mënyrë në secilin nga krerët e këtij botimi, bazuar në të njëjtat fusha vëzhgimi dhe në të njëjtët tregues. Metodologjia ofron fleksibilitet në përzgjedhjen e kriterëve, gjë që do të thotë se kriteret e përzgjedhura nuk janë të vetmet kritere që mund të analizohen, por janë ato kritere që skuadrat kërkimore i kanë konsideruar si më të rëndësishmet për rajonin dhe për statusin aktual të reformave. Përveç kësaj, kriteret janë hartuar në mënyrë që të mos i mbivendosen njëri-tjetrit.

Elementët kyçe për përcaktimin e një kriteri janë fushat e vëzhgimit. Secili nga kriteret e zhvilluara në këtë projekt kërkimor ka dy deri në katër fusha vëzhgimi. Secila fushë vëzhgimi analizohet bazuar në katër komponentë vlerësimi, të cilët përbëhen nga tregues.

Në përjashtim të Kreut për Transparencën Financiare, i cili është përditësuar pak në mënyrë që të përfshihen të dhëna të reja, të dhënat e përdorura në pjesët e tjera të botimit janë mbledhur kryesisht në periudhën 2009 deri në vitin 2011.



Të gjithë dokumentet, me përjashtim të dokumentit lidhur me “Shtetit Ligjor”, janë zhvilluar bazuar në strukturën e mëposhtme:

KUADRI KUSHTETUES DHE LIGJOR

mungesa e legjislacionit bazë (parësor) për këtë kriter, i cili duhet të përafrohet me standardet ndërkombëtare të kontrollit civil demokratik dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Në analizimin e legjislacionit parësor, ne e kufizojmë analizën tonë në:

- ekzistencën e dispozitave në Kushtetutë, të cilat e parashikojnë këtë të drejtë;
- ekzistencën e ligjeve bazë/parësore (për shembull të ligjeve parësore për transparencën e përgjithshme, siç janë Ligji “Për Lirinë e Informacionit”, Ligji “Për Klasifikimin e të Dhënave”, Ligji “për Mbrojtjen e të Dhënave Personale”, etj.) dhe
- nëse këto kritere janë prezantuar në ligjet kryesore për aktorët (p.sh. ligji për mbrojtjen, ligji për policinë, ligji për shërbimin informativ civil) dhe legjislacioni për administratën publike (për shembull ligjet për nëpunësit civilë, ministritë, etj.);
- po ashtu, janë analizuar dhe ligjet e tjera, të cilat janë të domosdoshme për prezantimin e normave përkatëse në nivelin e sistemit, ose të cilat trajtojnë vetëm një pjesë të funksionimit të aktorëve (si për shembull, ligjin për municionin).
- ekzistenca e ligjeve bazë parësore është tregues diskriminues për vlerësimet 1-3. Kur jepet vlerësimi 3, nënkuptohet se duhet të miratohen ligjet bazë për të gjitha fushat e vëzhgimit sipas një kriteri.

ZBATIMI I LIGJIT

Frequency, quantity and quality of bad/good practice and track record of good practice. In line with this, bad practice can be:

- Shpeshtësia: e shpeshtë / e rastësishme/ përjashtuese;
- Sasia: e përhapur / pak e përhapur / e rrallë,
- Cilësia: praktikë e keqe serioze (për shembull raste të rënda të shkeljes së të drejtave), ose praktika pak të rënda, ose raste të vogla të praktikave të këqija.
- Në mënyrë që të jepni vlerësime të larta për praktika të mira, ne kemi analizuar të njëjtët tregues si për praktikat më të këqija: shpeshtësia

dhe praktika, si dhe mbajtja e të dhënave (lidhur me kohëzgjatjen/vijimësinë e ofrimit) të praktikës së mirë.

- Ekzistenca e praktikës së keqe është tregues diskriminues për vlerësimet 1-3. Për vlerësimin 3, praktika e keqe është e rrallë, praktika e keqe e rëndë ose serioze është përjashtim, ndërkohë që ekzistojnë të dhëna që dëshmojnë ofrimin e praktikës së mirë (për të paktën 2 vjet).

KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Ne kemi analizuar nëse ka parakushte për menaxhimin eficient dhe efektiv për zbatimin e praktikave të mira. Disa prej këtyre treguesve janë:

- Prania dhe cilësia e legjislacionit dytësor dhe e rregulloreve të brendshme (të akteve nënligjore, udhëzimeve, procedurave, udhëzimet, kodeve, etj.). Legjislacioni dytësor dhe rregulloret e brendshme duhet të jenë në përputhje me standardet e DCAF-it dhe me standardet e të drejtave të njeriut, dhe duhet të ketë dispozita për mënyra efektive shërbimi në përputhje me qeverisjen demokratike.
- Prania e detyrave në përshkrimet e punës / vendet e punës / njësitë organizative që janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve (p.sh. njësitë që analizojnë ankesat e qytetarëve), ose për mbikëqyrjen e zbatimit e kriterëve (përshembull Avokati i Popullit që është përgjegjës për mbikëqyrjen e mbrojtjen e të drejtave të njeriut); për disa kriterë, ne nuk duhet të kërkojmë vende pune / njësi organizative specifike, por duhet të shohim nëse detyra njihet si detyrë ose si përgjegjësi në përshkrimin e punës (p.sh. marrëdhënia dhe bashkëpunimi me shoqërinë civile). Ky tregues është i rëndësishëm për të kuptuar se cilët persona ose cilat njësi janë ngarkuar me detyrën e ofrimit të shërbimeve të caktuara.
- Ndarja dhe menaxhimi i duhur i burimeve materiale dhe njerëzore për realizimin e këtij kriteri: njësitë përkatëse organizative duhet të pajisen me sasinë dhe cilësinë e nevojshme të burimeve materiale dhe njerëzore të nevojshme për të realizuar rolin e tyre në mënyrë efektive.
- Për të institucionalizuar një kriter në mënyrën e përshkruar, zakonisht nevojiten të paktën pesë vite zbatimi.
- Ky grup treguesish është shumë i rëndësishëm për vlerësime më të larta (për vlerësimin 4 dhe 5). Ndërkohë që mund të ekzistojnë disa parakushte institucionale për zbatimin e normave përkatëse në vlerësime më të ulëta, kapaciteti administrativ është përmirësuar realisht vetëm



në vlerësimin 4 dhe 5 dhe ofrimi i shërbimeve është bërë më i parashikueshëm për shkak të përmirësimit të menaxhimit. Dallimi kryesor ndërmjet vlerësimit 4 dhe 5 është që në vlerësimin e fundit, kapaciteti i menaxhimit përfshin dhe praktika aktive, menaxhimin e bazuar në njohuri (si për shembull, të bazuarit më shumë në analiza, informacion, planifikim strategjik, vlerësim, menaxhim performance, etj.).

VLERAT

Brenda këtij grupi treguesish ne analizojmë:

- Nëse kultura organizative ka filluar të përdorë brenda saj norma të reja dhe nëse është rezistente ndaj shkeljeve të standardeve dhe normave të Qendrës së Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) / të të drejtave të njeriut, ose ndëshkon shkeljet e normave të DCAF-it / të të drejtave të njeriut. Provat për këtë gjë duhet të mblidhen në mënyrë të tërthortë, nëpërmjet analizimit të praktikave (si përshembull, numrit të kërkesave të papranuara nga qytetarët, ndëshkimet për nivelet më të larta, përzgjedhjet e sanksioneve për shkeljen e të drejtave, politizimit të funksioneve të caktuara), ose në mënyrë të drejtpërdrejtë nëpërmjet intervistave, grupeve të fokusuara, sondazheve të brendshme, vëzhgimeve të pjesëmarrësve e teknikave të tjera të ngjashme. Po ashtu, shumë e rëndësishme për analizimin e ndryshimit në kulturën organizative është analizimi i ndryshimit të vlerave që merren në trajnime (trajnimet që organizohen kur merr një pozicion, gjatë ushtrimit të detyrës, etj.), si dhe kriteret dhe procedurat për promovimin dhe për sanksionet.
- Qëndrimet / perceptimet e shoqërisë. Nëse shoqëria e legjitimon një normë të re përgjithësisht në shoqëri.
- Realizimi i këtij grupi treguesish kërkon një periudhë më të gjatë kohe, e cila është zakonisht e nevojshme për disa breza punonjësish në institucionet shtetërore.
- Ky është një tregues shumë i rëndësishëm për vlerësime më të larta (për vlerësimet 4 dhe 5). Normat janë bërë pjesë e kulturës organizative dhe e institucioneve përkatëse shtetërore dhe është legjitimuar gjerësisht në shoqëri vetëm kur jepet vlerësimi 5.

1.2 SISTEMI I VLERËSIMIT

Të dhënat e mbledhura për këtë projekt kërkimor janë analizuar bazuar në pesë nivele vlerësimi: 1 (vlerësimi më i keq) deri në 5 (vlerësimi më i mirë) për të matur progresin në kritere të ndryshme. Sistemi i vlerësimit është zhvilluar për të reflektuar dallimin ndërmjet gjeneratës së parë dhe gjeneratës së dytë të reformës së sistemit të sigurisë.

Gjenerata e parë nënkupton vënien në jetë të normave kushtetuese, të ligjeve bazë dhe të strukturave të nevojshme për ta vendosur sektorin e sigurisë nën kontrollin e organeve civile të zgjedhura në mënyrë demokratike. Vëmendja e reformës për gjeneratën e parë është krijimi i strukturave formale të kontrollit civil, si dhe krijimi i një ndarje më të qartë të kompetencave ndërmjet aktorëve të ndryshëm ndërmjet aktorëve të ndryshëm brenda sektorit të sigurisë, i cili krijon themelet e kontrollit demokratik brenda këtij sektori. Po ashtu, çmilitarizimi dhe depolitizimi i qeverisjes së sektorit të sigurisë duhet të zhvillohet në gjeneratën e parë të reformave në Indeksin e Reformës së Sektorit të Sigurisë, duke përfshirë:

- o Miratimi i ligjeve parësore për të gjitha fushat që përmbajnë dispozita në përputhje me standardet ndërkombëtare të DCAF-it dhe me standardet e të drejtave të njeriut.

- o Ndalimi i praktikave të këqija, në mënyrë që praktikatat e këqija të jenë të rralla, që praktikatat shumë të këqija të jenë përjashtim, ndërkohë që mbahen të dhëna në lidhje me praktikatat e mira për të siguruar një sistem regjistrimi të tyre. Kjo kërkon të paktën dy vjet zbatimi të legjislacionit të ri parësor.

Reformat e gjeneratës së dytë përkojnë me procesin e konsolidimit demokratik. Gjatë reformave të gjeneratës së dytë, shoqëria civile (e cila tashmë është fuqizuar) do të bëhet pjesëmarrëse aktive e kontrollit dhe e mbikëqyrjes demokratike civile, paralelisht me institucionet. Kjo kontribuon shumë për legjitimitimin social të institucioneve të sigurisë në shoqëri. Si e tillë, reformat e gjeneratës së dytë bazohen në vlerat bazë demokratike, të cilat në fakt duhet të bëhen pjesë e kulturës tonë organizative dhe profesionale të aktorëve të shtetit që e përdorin forcën. Si rezultat, në mënyrë që të konsolidohet gjenerata e parë e reformave, është e nevojshme të ndërtohen kapacitetet e përshtatshme administrative të agjencive shtetërore për menaxhimin e burimeve brenda sektorit të sigurisë gjatë fazës së dytë.

Si rezultat, treguesit kyçë të gjeneratës së dytë të Reformës së Sektorit të



Sigurisë janë vlerësuar me vlerësimin 4 dhe 5, duke u përqendruar në:

o Nivelin e lartë të institucionalizimit të praktikës së mirë nëpërmjet zhvillimit të detyrave / vendeve të punës / njërive organizative përkatëse, legjislacionit dytësor dhe procedurave të brendshme dhe ndarjes së burimeve të mjaftueshme materiale dhe të burimeve njerëzore.

o Ndryshimet në sjelljet dhe në qëndrimet e personelit të sektorit të sigurisë, në mënyrë që kultura e tyre organizative të përmbajë norma të brendshme të qeverisjes demokratike të sigurisë. Kjo është pranuar nga shoqëria, gjë e cila është e qartë nga besimi që ata kanë ndaj institucioneve dhe mungesa e frikës për t'ju drejtuar institucioneve në mënyrë të drejt-përdrejtë.

1.3 TABELA E VLERËSIMIT

Tabela më poshtë paraqet shpjegimet dhe argumentimin për secilin vlerësim:

FUSHAT E VËZHGIMIT		Fusha 1	Fusha 2	Fusha 3	Fusha 4	Fusha 5
Verësimi 1 Vëmendja përqendrohet tek normat ligjore dhe tek praktika e keqe	Kuadri Kushtetues dhe Ligjor (kushtetuta, ligjet bazë për kriter, aktorët dhe legjislacioni i administratës publike)	Prania e treguesit të ligjeve bazë: janë miratuar ligjet bazë për këtë kriter (si për shembull, ligjet bazë për transparencën e përgjithshme, të cilat janë Ligji “Për Klasifikimin e të Dhënave”, Ligji “Për të Dhënat Personale”, Ligji “Për Mbrojtjen e të Dhënave Personale”). Përmbajtjet e treguesve të ligjeve bazë janë në përputhje me standardet e DCAF-it dhe të të drejtave të njeriut: Nëse ekzistojnë disa ligje bazë, dispozitat e tyre nuk janë në përputhje me standardet ndërkombëtare për këtë kriter, në veçanti dispozitat nuk janë në përputhje me standardet që kanë të bëjnë me kontrollin civil demokratik dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Në të njëjtën kohë, nëse ekziston një ligj parësor për kriter, ka shumë të ngjatë që ligjet bazë për aktorët (si për shembull ligji për mbrojtjen, ligji për policinë, etj.) nuk janë harmonizuar me të, kështu që kemi të bëjmë me kufizimin e prazantimit të këtij kriteri në praktikë.				
	Zbatimi i ligjit	Shpeshtësia, sasia dhe cilësia e praktikës së keqe të treguesit: Ekziston një praktikë e keqe e shpërndarë gjerësisht. Ka shkelje të vazhdueshme dhe sistematike të të drejtave të njeriut. Shkeljet e vazhdueshme i referohen shkeljeve që realizohen nga institucionet, ndërsa shkeljet sistematike u referohen numrit të madh të shkeljeve që vihen re. Rastet e praktikës së keqe serioze nuk janë të pazakonta.				



	<p>Kapaciteti administrativ dhe menaxhues për zbatim</p>	<p>Prania e treguesit dhe cilësia e akteve normative (nënligjore) dhe e rregulloreve të brendshme (akteve nënligjore, udhëzimeve, udhërrëfyesve, kodeve, etj.): përderisa nuk ekziston legjislacioni bazë, ose ai nuk është në përputhje me standardet e DCAF-it dhe me standardet e të drejtave të njeriut, legjislacioni përkatës dytësor ose mungon, ose nuk përmban dispozita të cilat do të garantonin ofrimin e shërbimit, në përputhje me qeverisjen demokratike.</p> <p>Treguesi: vendet kryesore të punës/njësitë organizative kyçe që janë përgjegjëse për zbatimin e kriterit ose mungojnë, ose nuk po e kryejnë rolin e tyre në përputhje me standardet e qeverisjes demokratike të sigurisë.</p> <p>Ndarja e duhur e treguesit dhe menaxhimi i burimeve materiale dhe njerëzore të nevojshme për zbatimin e kriterit: Njësitë përkatëse organizative nuk janë të pajisura me sasinë dhe cilësinë e duhur të burimeve njerëzore që janë të nevojshme për të realizuar rolin e tyre në mënyrë efektive.</p>
	<p>Vlerat (e punonjësve në institucionet shtetërore dhe më gjerë në shoqëri)</p>	<p>Kultura organizative (institucionale) nuk parashikon sanksione për shkeljet e të drejtave të njeriut. Ka rezistencë aktive ndaj reformave.</p> <p>Qëndrimet/perceptimet e popullsisë: Publiku nuk ka besim tek institucionet shtetërore dhe, si rezultat, nuk guxon të kërkojë zbatimin e kriterit (për shembull, depozitimi i ankesave bëhet tek OJQ-të që merren me të drejtat e njeriut dhe jo tek organet shtetërore).</p>
<p>Vlerësimi 2</p> <p>Vëmendja përqendrohet tek normat dhe tek praktika ligjore</p>	<p>Kuadri Kushtetues dhe Ligjor</p> <p>Prania e treguesit për ligjet bazë: Ekzistojnë disa ligje bazë, por jo të gjitha fushat e zbatimit mbulohen nga ligjet bazë.</p> <p>Përmbajtjet e treguesit për ligjet bazë janë në përputhje me standardet e DCAF-it dhe të të drejtave të njeriut: Disa ligje bazë janë në përputhje me standardet e DACF-it dhe standardet e të drejtave të njeriut, ndërkohë që pjesa më e madhe e ligjeve bazë nuk ofrojnë garancitë e nevojshme për të drejtat e njeriut dhe për DCAF-in.</p>	

	Zbatimi i ligjit	<p>Prania e treguesit për ligjet bazë: Ekzistojnë disa ligje bazë, por jo të gjitha fushat e zbatimit mbulohen nga ligjet bazë.</p> <p>Përmbajtjet e treguesit për ligjet bazë janë në përputhje me standardet e DCAF-it dhe të të drejtave të njeriut: Disa ligje bazë janë në përputhje me standardet e DACF-it dhe standardet e të drejtave të njeriut, ndërkohë që pjesa më e madhe e ligjeve bazë nuk ofrojnë garancitë e nevojshme për të drejtat e njeriut dhe për DCAF-in.</p>
	Kapaciteti administrativ dhe menaxhues (për zbatimin)	<p>Prania dhe cilësia e legjislacionit dytësor dhe e rregulloreve të brendshme (akteve nënligjore, udhëzimeve, kodeve, etj.). Përderisa mungon miratimi i normave të DCAF-it dhe i të drejtave të njeriut në legjislacionin bazë, në legjislacionit normativ dhe në rregulloret e brendshme, rregulloret e DCAF-it dhe të drejtave të njeriut nuk janë zbatuar.</p> <p>Vendet kyçe të punës/njësitë kryesore organizative përgjegjëse për zbatimin e kriterit ose nuk ekzistojnë ose nuk e kryejnë rolin e tyre në përputhje me standardet e qeverisjes demokratike të sigurisë.</p> <p>Mbase janë krijuar disa organe të reja për miratimin e ligjeve bazë për kriteret e përcaktuara, por infrastruktura institucionale për zbatimin e kriterit është e papërshtatshme dhe nuk është plotësisht funksionale.</p> <p>Burimet ose nuk janë vënë në dispozicion, ose janë të pamjaftueshme lidhur me cilësinë e materialit, ose të burimeve njerëzore të vëna në dispozicion për zbatimin e kriterit.</p>
	Vlerat (e punonjësve në institucionet shtetërore ose më gjerë në shoqëri)	<p>Kultura dominuese organizative është ende jo demokratike dhe ka rezistencë për reformat. Qëndrimet/perceptimet e popullsisë: Publiku nuk ka besim tek institucionet shtetërore dhe, si rezultat, nuk guxon të kërkojë zbatimin e kriterit (për shembull, duke depozituar ankesat tek OJQ-të që merren me të drejtat e njeriut dhe jo tek organet shtetërore), ose fillon të kërkojë disa shërbime vetëm në mënyrë selektive, duke mos i kërkuar të gjitha shërbimet të cilët ata kanë të drejtë të përfitojnë.</p>



Vlerësimi 3 Vëmendja përqendrohet tek ligjet bazë, që janë në përputhje me DCAF-in, dhe tek fillimi i zbatimit të tyre	Kuadri kushtetues dhe ligjor	Prania e treguesit për ligjet bazë: Ekzistojnë ligjet bazë për të gjitha fushat e studimit/vëzhgimit dhe ato përmbajnë dispozita, të cilat janë në përputhje me standardet e DCAF-it dhe të mbrojtjes së të drejtave të njeriut.
	Zbatimi i ligjit	Ka pak kohë që ekziston praktika e mirë. (Në praktikë, kjo do të thotë që ligjet po zbatohen për të paktën dy vjet). Ka ende shembuj të praktikës së keqe, por praktika e keqe serioze përbën përjashtim.
	Kapaciteti administrativ dhe menaxhues (për zbatim)	Ekzistojnë parakushtet kyçe për fillimin e zbatimit të të gjitha ligjeve bazë. Kjo do të thotë se: Legjislacioni kyç dytësor/rregulloret e brendshme janë miratuar për të lejuar fillimin e zbatimit të legjislacionit të ri. Vendet kryesore të punës/njësitë kyçe organizative janë ngarkuar me punën e realizimit të detyrave të parashikuara me ligjet bazë për këtë kriter, ose për këtë qëllim janë zhvilluar vende të reja pune/njësi të reja organizative. Në çdo rast, puna ka filluar dhe personat përgjegjës kanë filluar të realizojnë detyrat e tyre. Janë dhëna ca burime në mënyrë që vendet e punës/njësitë organizative që janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve për këtë kriter të mund të fillojnë të zbatojnë standardet ose të zbatojnë legjislacionin.
	Vlerat (e punonjësve në institucionet shtetërore dhe të shoqërisë në përgjithësi)	Nuk ka rezistencë ndaj reformave, por kultura dominuese organizative nuk i ka përvetësuar ende të gjitha normat demokratike. Qëndrimet/perceptimet e popullsisë: Publiku ka filluar të kërkojë shërbime nga institucionet shtetërore, por në mënyrë të përzgjedhur, ndërkohë që ka ende mungesë besimi në trajtimin e tyre të barabartë.

Vlerësimi 4 Vëmendja përqendrohet tek institucionalizimi dhe vlerat pozitive	Kuadri kushtetues dhe ligjor	Ka ende ligje bazë të cilat janë në përputhje me DCAF-in.
	Zbatimi i ligjit	Ka një dokumentim të dukshëm pozitiv të praktikës së mirë (minimumi 5 vjet). Praktika e mirë është bërë rregull, ndërsa praktika e keqe përjashtim. Praktika e keqe ndëshkohet në mënyrë të rregullt dhe në përpjesëtim me dëmin e shkaktuar.
	Kapaciteti administrativ dhe menaxhues (për zbatimin)	Ka harmonizim horizontal dhe vertikal të të gjitha dokumenteve ligjore të nevojshme për zbatimin e kriterit. Kjo do të thotë që norma e re është prezantuar jo vetëm në ligjet bazë për kriter, por dhe në ligjet bazë për aktorët dhe në legjislacionin përkatës të administratës publike. Pjesa më e madhe e legjislacionit dytësor është miratuar. Rezultati i harmonizimit është që normat në legjislacionin përkatës parësor nuk janë kontradiktore dhe që sëbashku me legjislacionin dytësor të harmonizuar dhe me normat e brendshme, ato ofrojnë një platformë ligjore koherente për zbatimin e kriterit. Vendet e punës/njësitë bazë organizative të ngarkuara me realizimin e detyrave në mënyrën e parashikuar në ligjet bazë për këtë kriter janë plotësisht funksionale dhe të pajisura me burime të mjaftueshme. Nëse ka pasur bashkëpunim me organizatat e shoqërisë civile në zbatimin e këtij kriteri, ky bashkëpunim nuk realizohet më mbi bazë ad-hoc, por është i institucionalizuar në një grup procedurash dhe praktikash.
	Vlerat (e punonjësve në institucionet shtetërore dhe të shoqërisë në përgjithësi)	



Vlerësimi 5	Kuadri kushtetues dhe ligjor	Ekzistojnë të gjitha ligjet bazë, të cilat janë në përputhje me DCAF-in.
	Zbatimi i ligjit	Shumë përpjekje i janë kushtuar punës parandaluese dhe aktive për heqjen e mundësive për praktikë të keqe. Ka të dhëna të dukshme që flasin për ekzistencën e një praktike të mirë (prej minimalisht 10 vjetësh). Praktika e mirë është bërë rregull, ndërkohë që praktika e keqe është përjashtim. Praktika e keqe dënohet në mënyrë të rregullt dhe përpjesëtimore.
	Kapaciteti administrativ dhe menaxhues (për zbatim)	Ka një harmonizim horizontal dhe vertikal të të gjitha dokumenteve ligjore të nevojshme për zbatimin e këtij kriteri. Vendet e punës/njësitë organizative të ngarkuara me realizimin e detyrave të përshkruara në ligjet bazë për këtë kriter janë plotësisht funksionale dhe të pajisura me burime të mjaftueshme dhe të përshtatshme. Është realizuar gjenerata e dytë e reformave pas mësimave të nxjerra nga vitet e para të zbatimit të reformës. Këto reforma trajtojnë çështjen e një menaxhimi më efikas dhe më efektiv. Si rezultat, kanë filluar procedura dhe praktika të reja për të lejuar planifikim strategjik, menaxhim performancë, buxhetim dhe menaxhim shërbimesh të kërkuara për zbatimin e avancuar të këtij kriteri
	Values	Institucionet e sektorit të sigurisë i kanë bërë plotësisht të tyret vlerat demokratike. Edhe qytetarët i kanë përqaftuar këto vlera dhe e pranojnë se institucionet funksionojnë në përputhje me normat e qeverisjes demokratike. Nuk ka dallime shumë domethënëse ndërmjet perceptimeve të pjesës më të madhe të popullsisë dhe grupeve të pakicave/të marxhinalizuara (p.sh. të rinjve, të pakicave etnike, etj.).

1.4 VLERËSIMI SIPAS PARAQITJES NË SECILIN KAPITULL

KRITERI	JUSTIFIKIMI	VLERËSIMI
Shteti Ligjor	Nga të dhënat e mledhura rezultojn se kriteri i 'shtetit ligjor' vlerësohet me 3.5. Kuadri kushtetues dhe ligjor është përgjithësisht i plotë, por ende nevojiten përmirësime për harmonizim të mëtejshëm të kuadrit ligjor për të reflektuar standardet më të avancuara ndërkombëtare, si dhe për të siguruar zbatim të plotë të legjislacionit.	3.5
Transparenca e Përgjithshme	Përsa i përket transparencës në përgjithësi, nota 2.5. Kjo sepse përmbush qartë kriteret për të merituar notën 2, megjithatë nuk arrin të përmbushë kriteret për të marrë notën 3. Në këtë kontekst korniza ligjore paraqitet në linjë me standartet ndërkombëtare të transparencës, në një kohë që mund të veçohen përpjekjet dhe iniciativat për të konsoliduar edhe legjislacionin dytësor / rregullat e brendshme. Sidoqoftë, pavarësisht se mund të identifikohen disa arritje në fushën e transparencës që prej adoptimit të ligjit mbi transparencën e institucioneve publike në vitin 1999, mjaft praktika të këqija mbeten një shqetësim. Kapacitetet administrative janë përgjithësisht të themeluara megjithatë kultura organizative dominuese nuk është përvetësuar sipas normave demokratike.	2.5
Kontrolli Ekzekutiv	Kontrolli ekzekutiv i institucioneve të sigurisë mbi shkeljen e ligjeve dhe të të drejtave të njeriut është pjesërisht i bazuar në ligj. Zbatimi varion dhe mungon kontrolli në qendër të qeverisë. Kapacitetet administrative ekzistojnë vetëm pjesërisht, ndërkohë që raportimi i tyre nuk është i plotë. Mbrojtja e të drejtave të njeriut nuk rezultojn të jetë ndër prioritetet e kontrollit ekzekutiv. Legjislacioni për kontrollin e ligjshmërisë së zbatimit të buxhetit është i përparuar, por zbatimi në bazë të këtij legjislacioni është në fazat e para. Për pasojë, deri më tani zbatimi ka qenë i pjesshëm.	2.0

Kontrolli Parlamentar	<p>Kuadri kushtetues dhe ligjor nuk është i plotë dhe dispozitat ekzistuese nuk janë plotësisht konsistente dhe të pajtueshme. Ka të dhëna të kufizuara mbi veprimtarinë mbikëqyrëse për përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore, respektimin e të drejtave të njeriut dhe zbatimin e politikave me një performancë shumë më të mirë për kontrollin e buxhetit. Kapacitetet administrative janë të kufizuara dhe vuajnë nga politizimi dhe ndryshimet e shpeshta. Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare nuk është bërë ende një vlerë demokratike e sistemit politik shqiptar.</p>	2.0
Kontrolli Gjyqësor	<p>Sistemi gjyqësor në Shqipëri është i themeluar dhe funksional. Ai përbëhet nga tre nivele: Gjykata e Shkallës së parë, Gjykata e Apelit dhe Gjykata e Lartë. Ndërkohë Gjykata Kushtetuese konsiderohet formalisht jashtë gjyqësorit. Kushtetuta mundëson një mbrojtje formale të kënaqshme të pavarësisë së gjyqësorit falë principit të ndarjes së pushteteve që janë mishëruar në Ligjin për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë. Korniza ligjore mbi mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut është e plotë. Megjithatë implementimi i kornizës ligjore është i dobët përsa i përket sanksioneve ndaj abuzimeve të zyrtarëve dhe përfaqësuesve të sektorit të sigurisë. Si rrjedhojë mungesa e kapaciteteve dhe problemeve të një natyre organizative mund të identifikohen në sistemin gjyqësor duke shkakuar një performancë të dobët të mbikëqyrjes gjyqësore në sektorin e sigurisë. Legjislacioni mbi përdorimin e metodave speciale investigative është i themeluar dhe i plotë por ka nevojë për rregullime në mënyrë që të mundësojë një përfshirje më të mirë dhe efektive të gjyqësorit. Legjislacioni aktual lejon një përqsasje disi të paqartë nga gjyqësori në fazën implementuese. Kapacitetet administrative kanë nevojë të përmirësohen në mënyrë që të mundësojnë lehtësimin e implementimit nëpërmjet akteve nenligjore dhe një stafi të kualifikuar.</p>	2.5
Transparenca Financiare	<p>Legjislacioni është në përputhje me standardet ndërkombëtare. Zbatimi i tij është përmirësuar, por pavarësisht kësaj, nuk ka pasur përmirësime shumë të rëndësishme lidhur me transparencën financiare. Përgjithësisht ekzistojnë kapacitetet administrative, por potenciali i tyre nuk shfrytëzohet plotësisht për shkak të mungesës së menaxhimit të mjaftueshëm të burimeve dhe mungesës së pavarësisë së plotë profesionale..</p>	2.5

Përfaqësimi i Grave dhe Minoriteteve	The overall grade for the assessment of representation of woman and minorities in Albania is 2.5. The constitutional and legal framework is in place and has reached international standards on issues of gender and minorities. Satisfactory level of representation of woman in all security sector institutions is noticed. Exception is the Parliamentary Committee of National Security where no woman is a member. However, a more qualitative representation at the managerial level is still missing. Also mechanism on gender and minority representation is in place.	2.5
---------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------



2

SHTETI LIGJOR *

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Kuadri i përgjithshëm kushtetues dhe ligjor në lidhje me aktorët e sektorit të sigurisë në Shqipëri është përgjithësisht i kënaqshëm. Ai parashikon bazat e drejtimit të sektorit të sigurisë në përputhje me parimet e shtetit të së drejtës dhe ndarjes së kompetencave ndërmjet legjislativit, ekzekutivit dhe gjyqësorit. Ai parashikon po ashtu një bazë të mirë për mbrojtjen e lirive themelore të njeriut. Po ashtu, kuadri kushtetues dhe ligjor specifikon misionet, kompetencat e aktorëve të sektorit të sigurisë, zinxhirin e komandës, si dhe mekanizmat për kontrollin e brendshëm dhe të jashtëm dhe mekanizmat e mbikëqyrjes, duke përfshirë krijimin dhe funksionimin e institucioneve të pavarura shtetërore. Ligjet që mbulojnë sektorin e sigurisë në Shqipëri janë ndryshuar në mënyrë të rregullt me qëllimin e harmonizimit të plotë me Kushtetutën dhe me ligjet e brendshme. Gjithsesi, mbetet ende shumë për t'u bërë për t'u siguruar se kuadri kushtetues dhe ligjor i plotëson standardet më të larta për një sektor sigurie që bazohet plotësisht në parimin e shtetit të së drejtës. Po ashtu, zbatimi i plotë i legjislacionit mbetet ende një ndër sfidat kryesore.

2.1 HYRJE

Qëllimi kryesor i këtij dokumenti është të analizojë zhvillimin e situatës ligjore në sektorin e sigurisë në Shqipëri. Pjesa e parë e dokumentit ka të bëjë me Kushtetutën dhe me kuadrin ligjor (me Kushtetutën dhe legjislacionin bazë për të gjithë sektorët, kriteret dhe administratën shtetërore) për rregullimin e sektorit të sigurisë. Kjo pjesë jep aktorët e njohur si pjesë e sektorit të sigurisë në Kushtetutë dhe sqaron nëse Kushtetuta parashikon kritere për qeverisjen demokratike të sektorit të sigurisë dhe trajton nëse në të parashikohen dispozita që trajtojnë të drejtat përkatëse. Pjesa e dytë shqyrton trajtimin e kompetencave, misioneve, detyrave të zinxhirit civil



të komandës të sektorit të sigurisë. Brenda kësaj pjese shqyrtohet nëse ligji organik rregullon mjaftueshëm misionet dhe kompetencat e të gjithë aktorëve të sigurisë dhe nëse legjislacioni lejon hapësira për të vepruar. Pjesa e tretë shqyrton parashikimet ligjore për kontrollin civil demokratik dhe mbikëqyrjen e publikut në përputhje me normat ndërkombëtare dhe me mbrojtjen e të drejtave themelore bazë. Pjesa e katërt trajton përshtatshmërinë dhe përputhshmërinë e legjislacionit me Kushtetutën. Pjesa që flet për zbatimin e ligjeve shqyrton nëse dispozitat e dokumenteve ligjore (pra Kushtetuta dhe legjislacioni bazë) janë të qarta, të plota dhe nëse ato parashikojnë cilësinë, e cila është shumë e rëndësishme për zbatimin e tyre.

Analiza bazohet kryesisht në aktorët statutorë që përdorin forcën gjatë ushtrimit të detyrës së tyre – tek ushtria, policia, shërbimet informative. Në pjesën përmblylëse të dokumentit do të jepen disa rekomandime për përmirësimin e gjendjes së shtetit ligjor për institucionet e sektorit të sigurisë.

2.2 KUADRI KUSHTETUES DHE LIGJOR (Kushtetuta dhe ligjet organike bazë për të gjithë aktorët, kriteret dhe administrata shtetërore)

Përpjekjet për krijimin e kuadrit ligjor në sektorin e sigurisë në Shqipëri filluan në vitin 1991 me miratimin e Ligjit “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”¹ së bashku me disa ligje shtesë që mbulojnë aktorë të ndryshëm në sektorin e sigurisë, të tillë si “Ligji për Policinë e Rendit Publik”² i vitit 1991, Ligji “Për Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”³ i vitit 1995, Ligji “Për Organizimin e Shërbimit Informativ Kombëtar”⁴ i vitit 1991 dhe Ligji “Për Organizimin e Drejtësisë dhe për disa Ndryshime në Kodin e Procedurës Penale dhe Civile të Republikës së Shqipërisë” i vitit 1992. Me gjithë vakumin total që ekzistonte në fushën legjislative në regjimin komunist, miratimi i legjislacionit në sektorin e sigurisë ka qenë pa dyshim një ndër aktivitetet më dinamike gjatë periudhës 1991-1997, pavarësisht problemeve me arritjen e standardeve demokratike nga Shqipëria.

Në këtë kuadër do të analizohet kuadri ligjor, kryesisht Kushtetuta dhe

1 Ligji Nr. 7491, datë 29.04.1991

2 Ligji Nr. 7504, datë 30.07.1991

3 Ligji Nr. 7495, datë 07.02.1991

4 Ligji Nr. 7574, datë 24.06.1992

legjislacioni bazë për këta aktorë që mbulojnë aktorët e mëposhtëm: Ushtrinë, Policinë, Shërbimin Informativ Kombëtar, etj. Po ashtu, do të shqyrtohet legjislacioni i të drejtave të njeriut në sektorin e sigurisë.

KUSHTETUTA

Miratimi i Kushtetutës në vitin 1998 ka shënuar një progres të madh në forcimin e shtetit ligjor në sektorin e sigurisë në Shqipëri. Në Preambul, Kushtetuta thotë që parimit të shtetit të së drejtës i jepet një rëndësi shumë e madhe.⁵ Në lidhje me sektorin e sigurisë në Shqipëri, Kushtetuta parashikon dispozita të mjaftueshme për Forcat e Armatosura dhe i referohet rolit të Presidentit në lidhje me Shërbimin Informativ Shtetëror. Në lidhje me Shërbimin Informativ Shtetëror, Kushtetuta nuk parashikon dispozita për shërbimet informative⁶, por bën përjashtim emërimi i Drejtorit të Shërbimit Informativ Shtetëror (ShISh)⁷. Gjithsesi, kjo dispozitë ka rezultuar e suksesshme në sigurimin e stabilitetit të ShISh-it dhe në ruajtjen e tij nga politizimi i mëtejshëm duke i lejuar drejtuesit të ShISh-it të shërbejë në qeveri të drejtuara nga parti të ndryshme politike (Hroni: 2008).

Ekzistenca e dispozitave të tilla mund të konsiderohet si reflektim i konceptit të sigurisë së viteve '90, i cili bazohej kryesisht në kërcënimet e jashtme (Dyrmishi: 2009)⁸ nuk parashikon dispozita për shërbimet informative Kushtetuta parashikon po ashtu krijimin e Këshillit Kombëtar të Sigurimit (KKS) si një organ këshillimor i drejtuar nga Presidenti.⁹ Kushtetuta nuk

5 Në Preambul thuhet: "...për të ndërtuar një shtet social dhe ligjor bazuar në shtetin e së drejtës dhe për të garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut".

6 Ligji Nr. 7495, datë 07.02.1991.

7 Ligji Nr. 7574, datë 24.06.1992.

8 Kushtetuta e Shqipërisë u hartua në vitin 1998. Në atë kohë, për shkak të disintegritimit të Jugosllavisë dhe situatës konfliktuale në Kosovë, integriteti territorial dhe siguria kombëtare kon-

siderohen si baza e sigurisë shtetërore. Si rezultat, kjo qasje e Kushtetutës është e kuptueshme.

9 Kompetencat kryesore që lidhen në mënyrë strikte me strategjinë e sektorit të sigurisë në Shqipëri janë si më poshtë: neni 92/e "jep pozicionet më të larta në fushën ushtarake sipas ligjit"; neni 92/i "me propozim të Kryeministrit ai emëron drejtorin e shërbimit informativ të shtetit"; neni 168/2 "Presidenti i Republikës është Komandanti i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura"; neni 168/3 "Këshilli Kombëtar i Sigurimit është organ këshillimor i Presidentit të Republikës"; neni 169, 1. Presidenti i Republikës në kohë paqeje komandon Forcat e Armatosura nëpërmjet Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes. 2. Në kohë lufte, Presidenti i emëron dhe shkarkon nga puna Komandantin e Forcave të Armatosura me propozimin e Kryeministrit. 3. Presidenti i Republikës, me propozimin e Kryeministrit, emëron dhe shkarkon Shefin e Shtabit të Përgjithshëm, dhe me propozimin e Ministrit të Mbrojtjes emëron dhe shkarkon komandantët e çdo ushtrie,



parashikon ekzistencën e dokumenteve strategjike, të tillë si Strategjia Kombëtare e Sigurisë.

Kushtetuta përmend rolin e Presidentit dhe e përcakton Këshillin Kombëtar të Sigurisë si organ këshillimor të drejtuar nga Presidenti¹⁰. Përderisa Presidenti nuk ka të drejtë të marrë iniciativën ligjbërëse, por në kuadrin e Strategjisë Kombëtare të Sigurisë ka të drejtë të nxjerrë vetëm rekomandime, mbetet ende e paqartë sesi ai mund të ushtrojë kompetencat e tij, pasi kreu i ekzekutivit është Kryeministri, i cili mund të ndërmarë iniciativa politikash dhe iniciativa ligjore. Kushtetuta nuk parashikon ekzistencën e dokumenteve strategjike siç është Strategjia Kombëtare e Sigurisë (SKS). Sipas legjislacionit shqiptar¹¹ Strategjia Kombëtare e Sigurisë duhet të rishikohet një herë në tre vjet. Strategjia e fundit Kombëtare e Sigurisë është ndryshuar në vitin 2004 dhe i përket periudhës 2004-2007. Nëse Kushtetuta sanksionon ekzistencën si dhe periudhën e ndryshimeve për Strategjinë Kombëtare të Sigurisë, mbase do të rriten mundësitë për miratimin dhe zbatimin e këtij dokumenti.

TË DREJTAT E NJERIUT

Kushtetuta parashikon dispozita të rëndësishme në lidhje me mbrojtjen e të drejtave të Njeriut. Ajo parashikon një qasje të thelluar në mbrojtjen e të drejtave të njeriut duke i dedikuar një seksion të posaçëm faktit që të drejtat e njeriut qëndrojnë në themel të të gjithë sistemit gjyqësor¹². Kushtetuta e

forcave detare ose forcave ajrore. 4. Kompetencat e Presidentit të Republikës, si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura dhe kompetencat e Komandantit të Forcave të Armatosura, varësia e tyre tek organet kushtetuese përcaktohen nëpërmjet ligjit, në nenin 171/1, i cili specifikon: “Në rast agresioni të armatosur kundër Republikës së Shqipërisë, Presidenti i Republikës shpall gjendjen e luftës e propozim të Këshillit të Ministrave. 2. Në rast kërcënimesh të brendshme, ose në rastet kur rrjedh një detyrim i përbashkët mbrojtje nga marrëveshjet ndërkombëtare, Kuvendi, me propozim të Presidentit të Republikës, deklaroi gjendjen e luftës dhe vendos për gjendjen e mobilizimit ose çmobilizimit të përgjithshëm ose të pjesëshëm.”; neni 176 “Në rastet kur Kuvendi nuk mund të mblidhet gjatë gjendjes së luftës, Presidenti i Republikës, me propozim të Këshillit të Ministrave, ka të drejtën e nxjerrjes së akteve që kanë forcën e ligjeve, të cilat duhet të miratohen nga Kuvendi në takimin e tij të parë.”

10 Ligji Nr. 8572, datë 27.01.2000 “Për Miratimin Strategjisë për Sigurinë e Republikës së Shqipërisë”, i rishikuar me Ligjin Nr. 9322 datë 25.11.2004 “Për Miratimin e Strategjisë Kombëtare të Sigurisë së Republikës së Shqipërisë”.

11 Ligji Nr. 8572, datë 27.01.2000 “Për miratimin e Strategjisë Kombëtare të Sigurisë të Republikës së Shqipërisë”, i rishikuar nëpërmjet Ligjit Nr. 9322 datë 25.11.2004 “Për Miratimin e Strategjisë Kombëtare të Sigurisë të Republikës së Shqipërisë”.

12 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 15

vitit 1998 i detyron të gjitha institucionet publike të sektorit të sigurisë të respektojnë dhe të realizojnë detyrimet e tyre në lidhje me respektimin e të drejtave të njeriut. Në një kuadër më të përgjithshëm, Kushtetuta parashikon një kuadër të plotë ligjor të bazuar në Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut. Gjithsesi, kufizimet për të drejtat dhe liritë e individëve nuk përjashtohen në kohë paqeje. Në përputhje me standardet e të drejtave të njeriut, Kushtetuta parashikon se kufizimet e të drejtave të njeriut janë përpjesëtimore dhe bëhen duke marrë parasysh mbrojtjen e interesave të publikut dhe mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve, dhe nuk duhet të prekin ose të çenojnë thelbin e të drejtave të njeriut¹³. Ministria e Drejtësisë është përgjegjëse jo vetëm për sigurimin e përputhshmërisë dhe konsistencës së legjislacionit të brendshëm, por dhe për përafrimin e legjislacionit shqiptar me të drejtën ndërkombëtare¹⁴. Kushtetuta parashikon udhëzime të përgjithshme lidhur me kohën kur dhe me mënyrën sesi kufizimet e të drejtave të njeriut mund të ushtrohen në zbatimin e ligjit¹⁵ dhe në lidhje me mbrojtjen gjatë situatës së emergjencës për shkak të fatkeqësive natyrore ose kërcënimeve serioze ndaj rendit publik dhe kushtetues. I njëjti dokument garanton të drejta të njeriut të cilat janë themelore dhe specifike, duke përfshirë “barazinë dhe mosdiskriminimin e qytetarëve”¹⁶, “të drejtën e jetës”, “lirinë e fesë”, “ndalimin e torturës dhe të trajtimit çnjerëzor”, “të drejtën për nënshtetësi” etj., të cilat nuk duhet të kufizohen gjatë gjendjes së emergjencave. Për të përforcuar më tej mbrojtjen e të drejtave të njeriut, në vitin 2010 Kuvendi i Shqipërisë miratoi ligjin “Për Antidiskriminimin”¹⁷, i cili ndalon të gjitha llojet e diskriminimit ndaj nënshtetasve shqiptar dhe të huaj dhe krijon institucionin e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi¹⁸. Gjithsesi, ka disa të drejta që Shqipëria u garanton vetëm qytetarëve të saj, siç specifikohet në nenin 16 të Kushtetutës. Pavarësisht nga kjo, çdo dallim mbi bazën e nënshtetësisë në pak situata të kufizuara të specifikuara në ligj nuk përbën diskriminim.

13 Neni 17

14 Drejtoria e Përgjithshme e Kodifikimit në Ministrinë e Drejtësisë ka si objekt kryesor të punës së saj kontrollin e përputhshmërisë së të gjitha projekt akteve ligjore, para se ato të diskutohen nga Këshilli i Ministrave dhe të propozohen për miratim në Kuvend.

15 Këto kufizime parashikohen nga ligji, për shkaqë të interesit publik, ose për të mbrojtur të drejtat e të tjerëve, dhe duhet të jenë në përpjesëtim të drejtë me situatën.

16 Pavarësisht nga kjo, neni 18 i Kushtetutës parashikon, megjithëse jo qartë, mundësinë për diskriminim nëse ekziston një arsye/shkak legjitim për këtë veprim.

17 Ligji Nr. 10 221, datë 4.2.2010

18 “...për shkak të gjinisë, racës, fesë, etnicitetit, gjuhës, besimeve politike, fetare ose filozofike, kushteve ekonomike, arsimit, gjendjes shoqërore, orientimit seksual ...”



2.3 RREGULLIMI I TË DREJTAVE, DETYRAVE DHE PËRGJEGJËSIVE TË AKTORËVE TË SEKTORIT TË SIGURISË DHE RREGULLIMI I ZINXHIRIT TË KOMANDËS CIVILE'

Legjislacioni mbi aktorët që do të trajtohen në këtë pjesë të raportit janë policia, ushtria, kompanitë private të sigurisë dhe shërbimet informative. Siç do të shihet më poshtë, mungesa e specifikimeve në Kushtetutë, të përmendura më poshtë, mbulohen nga legjislacioni për aktorët e sigurisë.

Policia

Reforma në polici në Shqipëri ka filluar që në vitin 1991 me miratimin e ligjit të parë për policinë¹⁹, i cili ka qenë në fuqi deri në vitin 1999, kohë në të cilën u miratua një ligj i ri për policinë²⁰. Megjithëse ai parashikonte bazën ligjore për funksionet e policisë, problemi, ose mangësia kryesore e ligjit të vitit 1991 ishte parashikimi i policisë si pjesë e forcave të armatosura. Ligji i disa viteve më vonë e trajtoi këtë gjë duke e ndarë policinë nga forcat e armatosura, duke përcaktuar objektiva dhe një mision më të qartë për policinë dhe duke përcaktuar një status më të qartë për të²¹. Ai e njeh policinë si shërbim i administratës publike dhe e ndan menaxhimin civil, në varësi të Ministrit, nga komponenti policor, i cili vihet nën varësinë e Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë. Ligji i ri parashikon një farë stabiliteti dhe i shmang ndryshimet e shpeshta strukturore (Dervishi & Selita: 2004, 53). Në mënyrë që të rregullohen më mirë funksionet dhe kompetencat e policisë, janë miratuar shumë ligje dhe akte të tjera normative²². Në mënyrë që të konsolidohet më tej ndarja e përgjegjësive ndërmjet Ministrit dhe Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë u miratua një ligj i ri "Për Policinë e Shtetit"²³ në vitin 2007 (Abazi, Bumci, Hide & Rakipi: 2009, 12). Një element i rëndësishëm i pavarësisë së policisë ishte dispozita për pasjen e një zëri buxheti të veçantë të policisë, duke mos qenë pjesë e buxhetit

19 Ligji Nr. 7504.

20 Ligji Nr. 8553.

21 Ligji Nr. 8553, neni 2, datë 25.11.1999 "Për Policinë e Shtetit".

22 Ligji Nr. 8933, datë 25.07.2002 për "Disa Shtesa në Ligjin Nr. 8553, datë 25.11.1999 "Për Policinë e Shtetit", Ligji Nr. 9089, datë 26.06.2003 "Për Disa Shtesa në Ligjin Nr. 8553, datë 25.11.1999 "Për Policinë e Shtetit", Akti Normativ Nr. 3, datë 19.09.2003 për "Disa Shtesa në Ligjin Nr. 8553, datë 25.11.1999 "Për Policinë e Shtetit", Ligji Nr. 9247, datë 24.06.2004 për "Disa Shtesa në Ligjin Nr. 8553, datë 25.11.1999 "Për Policinë e Shtetit".

23 Ligji Nr. 9749.

të Ministrisë së Brendshme (MB)²⁴. Ligji i fundit trajton kompetencat e Ministrit dhe të Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë duke përcaktuar qartë ndarjen e tyre të detyrave. Ministri është përgjegjës për sigurimin e efikasitetit të punës së policisë duke përcaktuar objektivat strategjike vjetore për kërkimin e informacionit dhe të raporteve, pa u përfshirë në drejtimin operativ të policisë, gjë e cila është kompetencë e Drejtorit të Përgjithshëm.

Forcat e Armatosura

Kompetencat e ushtrisë trajtohen nga “Ligji i Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë” i vitit 1995,²⁵ i cili përcakton detyrimet dhe përgjegjësitë e stafit ushtarak dhe i ushtarëve të ardhshëm²⁶ dhe nga Ligji “Për Pushtetet dhe Autoritetet e Komandimit e Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura” të vitit 2000²⁷, i cili përcakton kompetencat e Ministrit të Mbrojtjes, Shefit të Shtabit të Përgjithshëm dhe Komandantit të Forcave të Armatosura. Në lidhje me zinxhirin e komandës, Kushtetuta prezanton dispozitat themelore që mbulon marrëdhëniet civile të ushtrisë dhe marrëdhëniet e saj me sektorin e mbrojtjes. Ai parashikon se ushtria është objekt i kontrollit dhe i neutralitetit politik²⁸. Pjesa 15 parashikon se Presidenti i Republikës është Komandanti i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura²⁹. Ajo përcakton po ashtu zinxhirin e komandës në kohë paqeje, kur Presidenti i Republikës komandon Forcat e Armatosura nëpërmjet Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes³⁰. Gjatë kohës së luftës, Presidenti emëron dhe shkarkon Komandantin e Forcave të Armatosura me miratimin e Kryeministrit. Kushtetuta kërkon që Ministri i Mbrojtjes duhet të jetë civil³¹ dhe përfaqëson zyrtarin më të lartë të stafit civil të forcave të armatosura në kohë paqeje. Zinxhiri civil i komandës trajtohet dhe në Ligjin “Për Pushtetet dhe Autoritetet e Komandimit e Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura” (2000), i cili parashikon se kompetencat dhe autoriteti i komandës në Forcat e Armatosura janë Parlamenti, Presidenti i Republikës, Këshilli i Ministrave, Ministri i Mbrojtjes, Shefi i Stafit të Përgjithshëm.

24 Ligji Nr. 9749, neni 9.

25 Ligji Nr. 7978.

26 Dy ligje shtesë (Nr. 8183: 1997 & Nr. 8404:1998) e kanë plotësuar Ligjin “Për Forcat e Armatosura”

27 Ligji Nr. 8671

28 Kushtetuta, neni 12/2.

29 Kushtetuta, neni 168/1-2

30 Neni 169

31 Neni 12/ 2



Shërbimet informative

Aktiviteti dhe organizimi i Shërbimit Informativ Shtetëror (ShISH) në Shqipëri trajtohet nga Ligji “Për Shërbimin Informativ Kombëtar” i viti 1998³². Pas përfshirjes së ShISH-së gjatë krizës së vitit 1997, objektivi kryesor i ligjit ishte depolitizimi i ShISH-it dhe rregullimi i objektit të aktivitetit, përzgjedhjes së stafit dhe të kriterëve të rekrutimit bazuar në profesionalizëm³³. Ai specifikon qartë se ShISH-i nuk ka kompetenca ushtarake ose policore³⁴. Ligji për ShISH-in parashikon se ShISH-i është në kontrollin e drejtpërdrejtë të Kryeministrit, ndërkohë që Presidenti ka kompetencën e emërimit dhe shkarkimit të Drejtorit dhe Zëvendës Drejtorit të ShISH-it me propozim të Kryeministrit.

Përveç ShISH-it, një agjenci tjetër e rëndësishme informative është Shërbimi Informativ Ushtarak. Kompetencat kryesore të këtij sistemi informativ janë mbledhja e të dhënave, analizimi dhe menaxhimi i informacionit në lidhje me aktivitetet që kërcënojnë sigurinë kombëtare dhe dhënia e vlerësimit për Komandën Drejtuese dhe atë Strategjike lidhur me kërcënimet e mundshme të jashtme dhe të brendshme që kanë në epiqendër Forcat e Armatosura gjatë ushtrimit të aktivitetit të tyre.

2.4 ORGANIZIMET E KONTROLLIT CIVIL DEMOKRATIK DHE TË MBIKËQYRJES PUBLIKE NË PËRPTHJE ME STANDARDET NDËRKOMBËTARE DHE ME MBROJTJEN E TË DREJTAVE TË NJERIUT.

Kushtetuta e Shqipërisë parashikon që forcat ushtarake janë objekt i kontrollit civil³⁵. Dispozita shtesë parashikohen në Ligjin “Për Pushtetet dhe Autoritet e Komandimit e Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura” (2000). Ligji “Për Shërbimin Informativ Shtetëror” parashikon kontrollin civil nëpërmjet dispozitave që e detyrojnë Drejtorin e ShISH-it të raportojë para Presidentit, Kryeministrit dhe Parlamentit³⁶.

Kushtetuta parashikon se Parlamenti është i vetmi institucion që miraton

32 Ligji Nr. 8391, datë 28.10.1998.

33 Janë miratuar dy ligje të reja për të rregulluar më mirë ShISH-in, të tillë si: Ligji Nr. 8479, datë 29.04.1999 “Për Disa Ndryshime në Ligjin Nr. 8391; Ligji Nr. 9399, datë 12.05.2005 “Për Disa Ndryshime në Ligjin Nr. 8391

34 Ligji Nr. 8391, neni 9

35 Neni 12/2

36 Ligji “Për Shërbimin Informativ Kombëtar”, neni 5

ligjet dhe kontrollon zbatimin e ligjeve nga sektori i sigurisë³⁷. Parlamenti e realizon këtë detyrim kushtetues nëpërmjet Komisionit Parlamentar për Sigurinë Kombëtare (KPSK). Ky rol i Parlamentit njihet po ashtu nga Ligji “Për Pushtetet dhe Autoritet e Komandimit e Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura”. Ky ligj përcakton jo vetëm që Parlamenti kontrollon aktivitetin e forcave të armatosura, por përcakton dhe kompetencat në kohë paqeje, luftime³⁸ dhe në gjendje të jashtëzakonshme³⁹.

Legjislacioni parashikon që Parlamenti është organi përgjegjës për ushtrimin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në sektorin e sigurisë. Kompetencat e parlamentit në kuadrin e të drejtave të njeriut janë trefishe: ai kryen funksionin legjislativ (duke iniciuar dhe miratuar ligje që lidhen me të drejtat e njeriut); funksione zgjedhëse (zgjedhjen e Avokatit të Popullit); dhe funksione kontrolluese (monitorim dhe kontrollim të zbatimit të ligjeve lidhur me të drejtat e njeriut të ekzekutivit). Parlamenti ka të drejtë të krijojë komisione të posaçme hetimore për të hetuar raste specifike të shkeljeve të të drejtave të njeriut. Vendimet nuk janë të detyrueshme nga gjykatat, por i dorëzohen prokurorisë për hetime penale. Përveç Zyrës së Prokurorisë së Përgjithshme (PP), ekziston dhe një Nënkomision i Përherëshëm Parlamentar që monitoron aktivitetin e ShISH-it në lidhje me shkeljet e të drejtave të njeriut.

Kushtetuta e Shqipërisë ka përcaktuar hierarkinë normative të normave ligjore⁴⁰, duke përcaktuar se të gjitha normat ligjore duhet të jenë në

37 Më shumë detaje lidhur me rolin e Parlamentit për kontrollin e reformës së sektorit të sigurisë në Shqipëri mund të gjenden në dokumentin “Kontrolli dhe Mbikëqyrja Parlamentare në Shqipëri” si pjesë e Projektit të DCAF-it “Hartimi dhe Monitorimi i Reformës së Sektorit të Sigurisë në Vendet e Ballkanit Perëndimor”.

38 Sipas Kushtetutës së Shqipërisë, neni 171 specifikon se gjendja e luftës deklarohet “1. Në rast sulmi të armatosur kundër Republikës së Shqipërisë, Presidenti i Republikës, me kërkesën e Këshillit të Ministrave, deklaron gjendjen e luftës. 2. Në rast të kërcënimit nga jashtë, ose në rastet kur rrejdhet një detyrim i përbashkët nga marrëveshjet ndërkombëtare, Presidenti, me propozimin e Presidentit të Republikës, deklaron gjendjen e luftës, vendos gjendjen e mobilizimit ose të çmobilizimit të përgjithshëm ose të pjesshëm.

39 Sipas Kushtetutës së Shqipërisë, neni 173 thotë se gjendja e emergjencës mund të deklarohet në rast rreziku ndaj rendit kushtetues dhe ndaj sigurisë publike. Parlamenti, me kërkesën e Këshillit të Ministrave, mund të vendosë për gjendjen e emergjencës ose në një pjesë të vendit, ose në një pjesë të tij, gjendje e cila vazhdon për aq kohë sa vazhdon rreziku, or jo më shumë se 60 ditë. Kohëzgjatja e gjendjes së emergjencës mund të bëhet vetëm me pëlqimin e Parlamentit, për 30 ditë, por për një periudhë jo më të gjatë se 90 ditë.

40 Kushtetuta, neni 116, 1, Kushtetuta i vendos traktatet/konventat ndërkombëtare të ratifikuara, duke përfshirë dhe konventat e të drejtave të njeriut, nën kushtetutë dhe mbi legjislacionin e brendshëm.



përputhje me Kushtetutën⁴¹. Epërsia e të drejtës ndërkombëtare mbi të drejtën e brendshme pranohet qartë nga Kushtetuta. Procesi i hartimit të kushtetutës së Shqipërisë është mbështetur nga ekspertë të vendeve të huaja dhe është miratuar nga Komisioni i Venecias i Këshillit të Evropës. Ai është në përputhje me standardet dhe normat ndërkombëtare dhe nuk ka përplasje. Në këtë kuadër, Shqipëria është në përputhje në një masë të konsiderueshme me pjesën më të madhe të standardeve ndërkombëtare të sigurisë dhe të mbrojtjes të institucioneve të tilla si NATO, BE, UN, OSBE, dhe Këshilli i Evropës⁴². Pavarësisht nga kjo, harmonizimi i legjislacionit me standardin ndërkombëtar nënkupton miratimin e normave ligjore në legjislacionin e brendshëm, ku miratimi nuk është proces mekanik, por i referohet përafrimit të standardeve dhe mënyrës sesi ato zbatohen nga institucionet e brendshme (Ligji: 2007). Në këtë kuadër, procesi i harmonizimit paraqet një sfidë të vërtetë për administratën shqiptare, për shkak të mungesës së eksperiencës, mungesës së burimeve njerëzore të kualifikuara, mbështetjes së papërshtatshme financiare, etj. (Daci: 2008).

Kontrolli nga Institucionet e Pavarura

Në Shqipëri janë krijuar disa institucione të pavarura shtetërore që e ushtrojnë kontrollin dhe aktivitetin e mbikëqyrjes mbi sektorin e sigurisë. Këta institucione janë Avokati i Popullit, Kontrolli i Lartë i Shtetit⁴³, Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave, Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive, dhe Avokati i Prokurimeve. Secili nga aktorët rregullohet nga një kuadër ligjor që parashikon krijimin dhe funksionimin e këtyre institucioneve, i cili përgjithësisht është në përputhje me standardet ndërkombëtare⁴⁴. Një ndër arritjet kryesore është përfshirja në Kushtetutë e Avokatit të Popullit si një aktor i rëndësishëm dhe i pavarur për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë⁴⁵. Kushtetuta parashikon se Avokati

41 Pas një analize të detajuar të dispozitave kushtetuese, në veçanti pas analizimit të neneve 4, 5, 116, 121, 122 dhe 123 normat ndërkombëtare të ratifikuara nga parlamenti kanë epërsi në raste mospërputhshmërisht me legjislacion shqiptar.

42 Për të parë një listë të marrëveshjeve më të rëndësishme ndërkombëtare të nënshkruara nga Shqipëria, shihni faqen zyrtare të internetit të Ministrisë së Punëve të Jashtme të Republikës së Shqipërisë.

43 Ligji Nr. 8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, e ka vendosur institucionin në përputhje me standardet ndërkombëtare

44 Për informacion të mëtejshëm të detajuar, referojuni dokumentit “Kontrolli dhe Mbikëqyrja e Sektorit të Sigurisë nga Institucione të Pavarura Shtetërore në Shqipëri”, i cili është pjesë e këtij botimi.

45 Kushtetuta, Kreu VI.

i Popullit ka të drejtë të fillojë hetime mbi çdo institucion të sektorit të sigurisë⁴⁶. Megjithëse Avokati i Popullit nuk ka juridiksion mbi Presidentin, Kryeministrin dhe ushtrinë⁴⁷, ai ka të drejtë të marrë informacione zyrtare të klasifikuara si “sekret”⁴⁸. Avokati i Popullit ka kompetencë të rekomandojë ndryshime dhe rekomandime për aktet ligjore problematike dhe për ligje problematike që kanë mundësi potenciale për cenimin e të drejtave të njeriut. Këto rekomandime u drejtohen institucioneve përkatëse duke i njoftuar ata për shkeljen, dhe institucionet duhet të japin një përgjigje 30 ditë pas marrjes së rekomandimeve në fjalë⁴⁹. Në vitin 2008 u krijua brenda Avokatit të Popullit “Mekanizmi Kombëtar për Parandalimin e Torturës dhe Trajtimin/Dënimin Çnjerëzor”, i cili është organi përgjegjës për respektimin dhe raportimin e të gjitha shkeljeve në qendrat e ndalimi, të tilla si qendrat e rajoneve të policisë dhe në burgje⁵⁰.

Kontrolli publik

As kushtetuta dhe as legjisllacioni parësor për aktorët nuk e ka njohur rolin e medias dhe të organizatave të shoqërisë civile për kontrollin e jashtëm për sektorin e sigurisë specifikuara, ose për aspekte të tjera të jetës publike në mënyrë më të përgjithshme. Po ashtu, ligjet për organizatat e shoqërisë civile⁵¹ dhe median nuk i referohen aspak rolit mbikëqyrës. Për më tepër, interesi i medias dhe i organizatave të shoqërisë civile ka qenë i kufizuar, duke u përqendruar kryesisht tek policia, duke neglizhuar në këtë mënyrë ushtrinë, ose sektorë të tjerë të sigurisë.

46 Neni 63, Pjesa IV.

47 Ligji Nr. 8454, neni 25, Ligji, datë 4.2.1999.

48 Ligji Nr. 8454, Neni 20.

49 Sipas ligjit për Avokatin e Popullit Nr. 8454, datë 04.02.1999, neni 22, organet përkatëse pas rekomandimeve të Avokatit të Popullit dhe me kërkesën e tij për sqarime, detyrohen të japin shpjegime lidhur me veprimet e marra ose të jo të marra për çështjet në fjalë.

50 Ky mekanizëm ka të drejtën e hyrjes lirisht në të gjitha institucionet ku liria individuale është e kufizuar, mund të kërkojë informacioni mbi bazë individuale, si dhe mund të realizojë intervista private, etj. Ky mekanizëm monitoron trajtimin e individëve në rajonet e policisë, të të arrestuarve ose të të ndaluarve, nëpërmjet vizitave të tij, dhe i paraqet rekomandime institucionit përkatës për përmirësimin e trajtimin të tyre në kohën e ndalimit.

51 Ligji Nr. 8781, datë 3.5.2001 për “Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin Nr. 7850, datë 29.7.1994 për Kodin Civil të Republikës së Shqipërisë”; Ligji Nr. 8789, datë 7.5.2001 për “Regjistrimin e Organizatave Jofitimprurëse në Shqipëri”; dhe Ligjin Nr. 8788, datë 7.5.2001 “Për Organizatat Jofitimprurëse”.



Mbrojtja e të Drejtave të Njeriut

Mbrojtja e të drejtave të njeriut është prezantuar jo vetëm nga Kushtetuta, por dhe nga ligjet bazë dhe nga ligjet e tjera shpeshë mbi funksionet, aktivitetet dhe kompetencat e aktorëve të sektorit të sigurisë. Ligji “Për Policinë e Shtetit”, i vitit 2007 ofron një kuadër të detajuar në lidhje me të drejtat e punonjësve të këtij organi. Po ashtu, ligji për policinë e shtetit ofron trajtim të barabartë jo vetëm për qytetarët shqiptarë, por për të gjithë, pa diskriminim⁵². Dy ligje të tjera të miratuara, përkatësisht “Rregullat për Stafin e Policisë së Shtetit”⁵³ dhe “Kodi Etik i Policisë”⁵⁴ ofrojnë një kuadër më të plotë ligjor në lidhje me të drejtat e oficerëve të policisë dhe të individëve. Ata janë të dy të detyrueshëm për stafin e policisë. Që në momentin kur dikush fillon punë në polici, atij/asaj i duhet të nënshkruajë një deklaratë që ai/ajo është dakord me të dy ligjet⁵⁵. Për plotësimin e kuadrit ligjor të aktivitetit të policisë së shtetit në fushën e të drejtave të njeriut “Rregullat e Disiplinës së Policisë së Shtetit”⁵⁶, parashikojnë përkufizime dhe masa të qarta për abuzimet e mundshme të të drejtave të njeriut nga punonjësit brenda policisë së shtetit.

Në lidhje me kuadrin ligjor të forcave të armatosura, të drejtat e stafit ushtarak përcaktohen qartë në Ligjin “Për Disiplinën Ushtarake”, Ligjin “Për Statusin Ushtarak” dhe Ligjin “Për Gradat dhe Karrierën Ushtarake”. Ndërkohë që ligji i parë trajton kryesisht detyrimet dhe përgjegjësitë e stafit ushtarak dhe të ushtarëve potencialë, ligjet e tjera përcaktojnë më qartë të drejtat e ushtarëve, oficerëve të policisë që shërbejnë tek forcat e armatosura, si dhe të familjeve të tyre. Nga ana tjetër, ligji parashikon sanksione në lidhje me të drejtën e ushtrisë për t’u organizuar në sindikata dhe përfshirjen e tyre në partitë politike. Gjithsesi, këto kufizime janë në përputhje me standardet ndërkombëtare. Aktiviteti i organeve të tjera, të tilla si Shërbimi Informativ Ushtarak, bazohet po ashtu në parimet e të drejtave të njeriut⁵⁷. Duke pasur parasysh aktivitetin sensitiv të ShISH-it, implikimet në të drejtat e njeriut nuk përmenden fare në ligjin “Për Shërbimin Informativ Kombëtar”⁵⁸.

Në rast shkeljesh të të drejtave të punonjësve të sektorit të sigurisë, “Kodi i

52 Neni 61;62 &114/2.

53 Vendimi 804.

54 Ligji Nr. 8291, datë 25.02.1998.

55 Ligji Nr. 8291, neni 15

56 Vendimi 786, 2008.

57 Neni 3 i Ligjit.

58 Ligji Nr. 8391.

Procedurave Civile”⁵⁹ parashikon se çdo person gëzon të drejtën e apelitit të një akti administrativ. Në raste shkeljesh të rënda të ligjeve dhe të normave ligjore, dy dokumentet ligjore bazë janë Kodi Penal dhe Kodi Penal Ushtarak.

2.5 PËRPUTHSHMËRIA ME KUSHTETUTËN DHE KONSISTENCA NDËRMJET LIGJEVE

Pjesa më e madhe e ligjeve që mbulojnë sektorin e sigurisë në Shqipëri janë ndryshuar për t’u përafuar plotësisht me Kushtetutën dhe me ligjet e tjera. Ligjet bazë për aktorët e sigurisë janë plotësisht të harmonizuara me “Ligjin për Statusin e Nëpunësve Civilë”⁶⁰, Ligji për “Të drejtën e Informimit”, dhe “Kodin e Procedurave Administrative në Republikën e Shqipërisë”⁶¹. Në aspektin teknik, Ministria e Drejtësisë është përgjegjëse për të siguruar jo vetëm përputhshmërinë dhe konsistencën e legjislacionit të brendshëm, por edhe përafrimin e legjislacionit me të drejtën ndërkombëtare⁶².

Pavarësisht nga situata e përgjithshme pozitive, janë vënë re disa mospërputhshmëri ndërmjet Kushtetutës dhe “Ligjit për Kompetencat dhe Autoritetin Komandues dhe Drejtimin Strategjik të Forcave të Armatosura”. Kushtetuta parashikon se Presidenti është Komandanti i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura, kompetencat e Komandantit të Forcave të Armatosura dhe marrëdhënien e tij me institucione të tjera të parashikuara nga ligji. Gjithsesi, kjo dispozitë kushtetuese nuk është plotësisht në përputhje me ligjin e sipërpërmendur . Së pari, kompetencat e Presidentit, në përputhje me këtë ligj, në kohë paqeje shkojnë përtej dispozitës kushtetuese, e cila specifikon se në kohë paqeje Presidenti i Republikës ushtron rolin e komandantit të Forcave të Armatosura nëpërmjet Kryeministrit dhe Ministrit të Drejtësisë (pra, jo në mënyrë të drejtpërdrejtë). Së dyti, ligji nuk i përcakton kompetencat e Komandantit të Forcave të Armatosura në kohë lufte. Në të kundërtën, ligji parashikon se Presidenti mund të bëhet komandanti i Forcave të Armatosura në kohë lufte. Së fundmi, ligji nuk e specifikon marrëdhënien institucionale të Presidentit si komandant i

59 Ligji Nr. 8116, 1996.

60 Ligjin për Statusin e Nëpunësve Civilë

61 Ligji Nr. 8485, neni 10, datë 12.5.1999.

62 Drejtoria e Përgjithshme e Kodifikimit në Ministrinë e Drejtësisë ka si objekt kryesor të punës së saj kontrollin e të gjitha drafteve ligjore para se ato të diskutohen nga Këshilli i Ministrave dhe t’i propozohen Kuvendit.



Forcave të Armatosura në kohë lufte dhe të Shefit të Stafit të Përgjithshëm me organe të tjera kushtetuese, të tilla si Këshilli i Ministrave, Kryeministri, Ministri i Mbrojtjes dhe Parlamenti.

2.6 ZBATIMI I LIGJEVE

ATë gjitha ligjet bazë që trajtojnë aktorët e sektorit të sigurisë parashikojnë sanksione disiplinore në rast shkelje të ligjeve, si dhe njësitë administrative të ngarkuara me zbatimin e masave disiplinore dhe me raportimin (të cilat janë krijuar). Në vitin 2001 u krijua Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm (ShKB)⁶³ brenda Ministrisë së Brendshme, qëllimi i të cilit është garantimi i një shërbimi policor të përgjegjshëm dhe demokratik për komunitetin, i cili funksionon në përputhje me legjislacionin. Ligji i rishikuar “Për Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm”⁶⁴ dhe rregullorja e kohëve të fundit “Rregullorja për Stafin e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm”⁶⁵ ka sjellë disa përmirësime lidhur me garantimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut nga ky institucion. Një organ i ngjashëm, Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm (ShKB) i Sistemit të Burgjeve, u krijua me qëllimin e parandalimit, zbulimit dhe hetimit të aktivitetit kriminal të stafit të burgjeve⁶⁶. Në rastin e Shërbimit Informativ Kombëtar, Ligji parashikon krijimin e pozicionit të Inspektorit të Përgjithshëm, i cili emërohet nga Kryeministri⁶⁷. Inspektori i Përgjithshëm ka të drejtë të ushtrojë kontroll mbi aktivitetin e ShISh-it dhe duhet t’i raportojë Kryeministrit dhe Drejtorit të Përgjithshëm të ShISh-së dhe duhet t’i raportojë Kryeministrit dhe Drejtorit të Përgjithshëm të ShISh-it për mungesë përputhshmërie me ligjet dhe për çështje të tjera. Prokurori i Përgjithshëm ka po ashtu të drejtën e kontrollit nëse aktiviteti i ShISh-it realizohet në përputhje me procedurat e parashikuara në ligj.⁶⁸

Në fushën ushtarake, Ligji “Për Disiplinën Ushtarake” specifikon qartë organet që kanë autorizimin të marrin sanksione disiplinore.

Në lidhje me policinë, sanksionet janë përcaktuar qartë. Sanksionet mund të variojnë nga një njoftim disiplinor deri në pezullimin nga puna, gjobat financiare, pezullimin e të drejtës për të punuar në institucionet shtetërore,

63 ShKB-ja ushtron detyrën e inspektimit për monitorimin dhe vlerësimin e performancës së policisë së shtetit në përputhje me ligjin (neni 28).

64 Ligji Nr. 10002, datë 6.10.2008

65 Vendimi Nr. 637, 2009.

66 Ligji Nr. 9397, datë 05.12.2005.

67 Ligji Nr. 8391, neni 12.

68 Neni 6

si në rastet e varësisë së niveleve më të ulëta të policisë dhe të ushtrisë, në një proces gjyqësor, në sanksione të vogla, ose penale të cilat mund të çojnë dhe në dënime me burgim^{69 70}.

2.7. REKOMANDIME

- Duhet të rishikohet Kushtetuta për të parashikuar një qasje më aktive dhe më gjithëpërfshirëse ndaj sektorit të sigurisë dhe për të ofruar kompetenca më të qarta për organet kushtetuese.
- Duhet të miratohet një ligj për Këshillin Kombëtar të Sigurisë për të qartësuar kompetencat e këtij organi dhe për t'i bërë vendimet e tij të zbatueshme.
- Ligjet bazë duhet të përcaktojnë norma dhe mekanizma më të qartë për një zbatim më efektiv.
- Duhet të rishikohen kompetencat përkatëse të Parlamentit, Kryeministrit dhe Këshillit të Ministrave për të minimizuar potencialin e veprimeve diskrecionare.

69 Ligji “Për Policinë e Shtetit”, neni 75-78.

70 Ligji Nr. 9183 “Për Disiplinën Ushtarake në Forcat e Armatosura” të vitit 2004



BIBLIOGRAFIA

BURIMET PARËSORE

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
- Ligji Nr. 7491, datë 29.04.1991 “Për Dispozitat Themelore Kush-tetuese”.
- Ligji Nr. 7495, datë 07.02.1991 “Për Organizimin e Shërbimit Infor-mativ Kombëtar”
- Ligji Nr. 7504, datë 30.07.1991 “Për Policinë e Shtetit”.
- Ligji Nr. 7504, datë 30.07.1991 “Për Policinë e Rendit Publik”.
- Ligji Nr. 7574, datë 24.06.1992 “Për Organizimin e Drejtësisë dhe për Disa Ndryshime në Kodin e Procedurës Penale dhe Civile në Repub-likën e Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 7692, datë 31.3.1993 “Për një Shtesë në Dispozitat Kush-tetuese”.
- Ligji Nr. 7978, datë 26.07.1995 “Për Forcat e Armatosura në Repub-likën e Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 8003, datë 28.09.1995 ”Për Kodin Penal Ushtarak”.
- Ligji Nr. 8116, datë 29 mars 1996, “Kodi i Procedurës Civile”.
- Ligji Nr. 8183, datë 20.01.1997 “Për një Shtesë në Ligjin Nr. 7978, datë 26.07.1995 “Për Forcat e Armatosura në Republikën e Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 8194, datë 2.3.1997, “Për Gjendjen e Jashtëzakonshme”.
- Ligji Nr. 8270, datë 23.12.1997, “Për Kontrollin e Lartë Shtetëror”, i cili i ka sjellë institucionet në përputhje me standardet ndërkombëtare.
- Ligji Nr. 8292, datë 25.2.1998 “Për Forcat Speciale dhe të Ndërhyrjes së Shpejtë”.
- Ligji Nr. 8291, datë 25.02.1998, “Për Kodin Etik të Policisë”.
- Ligji Nr. 8404, datë 15.09.1998 “Për një Shtesë në Ligjin Nr. 7978, datë 26.07.1995 “Për Forcat e Armatosura në Republikën e Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 8391, datë 28.10.1998 “Për Shërbimin Informativ Kom-bëtar”.
- Ligji Nr. 8436, datë 12. 28. 1998 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjyqësorit”.
- Ligji Nr. 8454, datë 4.2.1999 “Për Avokatin e Popullit”.
- Ligji Nr. 8479, datë 29.04.1999 “Për disa ndryshime në Ligjin Nr. 8391”.
- Ligji Nr. 8549, datë 11.11.1999 “Për Statusin e Nëpunësit Civil”.

- Ligji Nr. 8553 datë 25.11.1999. “Për Policinë e Shtetit”
- Ligji Nr. 8485, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave Administrative”.
- Ligji Nr. 8588, datë 15. 03. 2000, “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatës së Lartë”.
- Ligji Nr. 8643, datë 20.07.2000 “Për Nivelet e Policisë”.
- Ligji Nr. 8577, datë 10.02.2000, “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatës Kushtetuese “ (datë 10.02.2000)
- Ligji Nr. 8671, datë 26.10.2000 “Për Pushtetet dhe Autoritetin e Komandimit e të Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura”.
- Ligji Nr. 8781, datë 3.5.2001 “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin Nr. 7850, datë 29.7.1994 “Për Kodin Civil të Republikës së Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 8770, datë 19.04.2001, “Për Ruajtjen dhe Shërbimin e Sigurisë Fizike”.
- Ligji Nr. 8678, datë 14.05.2001 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Ministrisë së Drejtësisë”.
- Ligji Nr. 8811, datë 17.05.2001, “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”.
- Ligji Nr. 8936, datë 23.05.2001, “Për një Shtesë në Ligjin Nr. 8770”,
- Ligji Nr. 8789, datë 7.5.2001 “Për Regjistrimin e Organizatave Jofitimprurëse në Shqipëri”.
- Ligji Nr. 8788, datë 7.5.2001 “Për Organizatat Jofitimprurëse”.
- Urdhri Nr. 90, datë 16.8.2001, “Për Krijimin e Grupit Ndërmnistror të Punës për Hartimin e Projektligjit “Për Gjendjen e Jashtëzakonshme’ ”.
- Ligji Nr. 8919, datë 04.07.2002, “Për Disa Ndryshime në Kodin Penal Ushtarak”.
- Ligji Nr. 8933, datë 25.07.2002 “Për Disa Shtesa në Ligjin Nr. 8553, datë 25.11.1999 “Për Policinë e Shtetit”.
- Ligji Nr. 9069, datë 15.05.2003, “Për Policinë Ushtarake në Forcat e Armatosura”.
- Ligji Nr. 9074, datë 29.05.2003 “Për Shërbimin Informativ Usharak”.
- Ligji Nr. 9089, datë 26.06.2003 “Për Disa Shtesa në Ligjin Nr. 8553, datë 25.11.1999 “Për Policinë e Shtetit”.
- Vendimi Nr. 633, datë 18.9.2003 “Për Strategjinë Kombëtare për Përmirësimin e Kushteve të Jetesës për Popullsinë Rome”.
- Akti Normativ Nr. 3, datë 19.09.2003 “Për një Shtesë në Ligjin Nr. 8553 ‘Për Policinë e Shtetit”.



- Ligji Nr. 9194, datë 19.02.2004, “Për një shtesë në Ligjin Nr. 8671, datë 26.10.2000”.
- Ligji Nr. 9183 datë 05.02.2004 “Për Disiplinën Ushtarake në Forcat e Armatosura në Republikën e Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 9247, datë 24.06.2004 “Për një Shtesë në Ligjin Nr. 8553, datë 25.11.1999 “Për Policinë e Shtetit”.
- Ligji Nr. 9219, Art 19, datë 23.10.2004, “Për Statusin Ushtarak”.
- Ligji Nr. 9357, datë 17.3.2005 “Për Statusin e Punonjësve të SHIK-ut”.
- Ligji Nr. 9363, datë 24.03.2005, “Për Procedurat për Dërgimin e Trupave Ushtarake Jashtë Shteti”.
- Ligji Nr. 9375, datë 21.04.2005 “Për Disa Ndryshime dhe Shtesa në Ligjin Nr. 8321, datë 2.04.1998 “Për Policinë e Burgjeve”.
- Vendimi Nr. 368, datë 31.5.2005, “Për Strategjinë Kombëtare të Fëmijëve”.
- Ligji Nr. 9343, datë 10.2.2005, “Për Disa Ndryshime në Ligjin Nr. 8770”.
- Ligji Nr. 9397, datë 12. 5. 2005, “Për Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Sistemin e Burgjeve”.
- Ligji Nr. 9399 datë 12.05.2005 “Për Disa Ndryshime në Ligjin Nr. 8391”.
- Ligji Nr. 9399, datë 12.05.2005 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Konferencës Kombëtare të Gjyqësorit”.
- Ligji Nr. 9669, datë 18.12.2006, “Për Masat kundër Dhunës në Marrëdhëniet Familjare”.
- Vendimi Nr. 9, datë 26.2.2007, i Gjykatës Kushtetuese.
- Ligji Nr. 9749 datë 04.06.2007 “Për Policinë e Shtetit”.
- Vendimi Nr. 148, datë 10.12.2007, “Për Krijimin e Nënkomisionit “Për të Drejtat e Njeriut” ”.
- Vendimi Nr. 804, datë 21.11.2007, “Për Miratimin e Rregullores së Stafit të Policisë së Shtetit”.
- Vendimi Nr. 913, datë 19.12.2007, “Strategjia për barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje”.
- Ligji Nr. 9877, datë 02.18. 2008 “Për Organizimin e Gjyqësorit”.
- Vendimi Nr. 786, datë 04.06.2008, “Për Miratimin e Rregullave të Disiplinës në Policinë e Shtetit”.
- Ligji Nr. 786, datë 04.06.2008 “Për Rregullat e Disiplinës në Policinë e Shtetit”.
- Ligji Nr. 10002, datë 6.10.2008, “Për Shërbimin e Kontrollit të Brend-

shëm”.

- Vendimi Nr. 1083, datë 23.7.2008, “Strategjia Kombëtare kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore”.
- Ligji Nr. 9970, datë 24.7.2008, “Për Barazinë Gjinore”.
- Vendimi Nr. 14, datë 9.1.2008, “Për Strategjinë Kombëtare për Policimin në Komunitet”.
- Ligji Nr. 9888, datë 10.03.2008 “Për Disa Ndryshime në Ligjin Nr. 8328, datë 16.4.1998 “Për të Drejtat e Trajtimit të të Dënuarve”.
- Ligji Nr. 10032, datë 11.12.2008 “Për Policinë e Shtetit”.
- Vendimi Nr. 254, datë 02.11.2009 i Këshillit të Lartë të Drejtësisë.
- Ligji Nr. 10142, datë 15.05.2009 “Për Sigurim Social Shtesë për Usharakët dhe Forcat e Armatosura”.
- Direktiva Nr. 656, datë 06.10.2009, “Për Procedurat e Certifikimit dhe Kontrollit të Aktivitetit të Mbrojtjes së Sigurisë Fizike”.
- Vendimi Nr. 248, datë 22.06.2009 i Këshillit të Lartë të Drejtësisë.
- Vendimi Nr. 637, datë 11.06.2009, “Për Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm”.
- Ligji Nr. 10 221, datë 4.2.2010 “Për Mbrojtjen Kundër Diskriminimit”.
- Rregullorja e Komisionit të Zgjedhjeve të Shqipërisë Nr. 49, datë 07.06.2001.
- Rregullorja e Komisionit të Zgjedhjeve të Shqipërisë Nr. 14, datë 15.10.2004.
- Rregullorja e Komisionit të Zgjedhjeve të Shqipërisë Nr. 4, datë 18.06.2002.
- Rregullorja e Komisionit të Zgjedhjeve të Shqipërisë Nr. 4, datë 23.09.2006.

BURIMET DYTËSORE

- Abazi, E, Bumci, A, Hide, E Rakipi, A (2009), Security Sector Reform in Albania, Initiative for Peace Building, ELIMEP, Greece
- American Bar Association, (2008). Judicial Reform Index for Albania. Vol. 4, Available from: www.abanet.org/rol/publications/judicial_reform_index.shtml.
- Daci, Jordan (2008), The European integration of the Albanian legal system, International Conference on Balkan Studies, Available from: <http://epoka.edu.al/new/icbs/2.pdf>
- Dervishi, A and Selita, A , (2004) E drejta e Policise [The Police Law],



- Tirana : Alb-Shop.,
- Dyrmishi, A, (2009) “Evaluation of National Security Decision-Making Structures”, Institute for Democracy and Mediation, Tirana
 - European Council, (2006) European Committee On Crime Problems, Strasbourg.
 - Ministry of Public Order, Republic of Albania (2008). Achievements of the Ministry of Interior during 2005-2008. Tirana, Albania.
 - Ombudsman Office, (2008). Annual Report.
 - Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (1996). Observation of the parliamentary elections held in the Republic of Albania – May 26 and June 2 1996. Available at http://www.osce.org/documents/odihr/1996/07/1176_en.pdf.
 - OSCE, ODIHR (2001). Final report on parliamentary election in Albania, 24 June - 19 August 2001. Available at http://www.osce.org/documents/odihr/2001/10/1170_en.pdf
 - Godet, F. (2002) The Pyramid of Norms in the Security Sector. Legal Issues and Practices in the Field of Democratic Control of Armed Forces and Security Sector: National and International Perspectives, Workshop, 5-6 April, Geneva. Geneva: DCAF, pp. 1-11.
 - Hroni, S, (2008) PSI Handbook of Global Security and Intelligence National Approaches, edited by Stuart Farson, Peter Gill Mark Phythian
 - International Police Standards (2008): Guidebook on Democratic Policing. Geneva: DCAF. (Available online at: <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=11E10A58-4C7B-37B4-97D1-219244943729&lng=en>)
 - Law. D (ed), (2007) Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, DCAF.

3 | TRANSPARENCA E PËRGJITHSHME

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Sistemi i transparencës së institucioneve publike në Shqipëri është zhvilluar në mënyrë të dukshme në 10 vitet e fundit në lidhje porsa i përket kuadrit ligjor, kapaciteteve administrative dhe zbatimin e ligjit. Megjithatë, mangësi të mëdha mund të identifikohen tek “Ligji për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare” i cili duhet të rishikohet për të dhënë përkufizime më të mira në lidhje me aplikimin e këtij ligji. Problem mbetet një skemë më e qartë e përjashtimeve nga mbajtja sekret e informacionit publik. Si rrjedhojë duhet të ketë disa dispozita të qarta për organet e ligjshme private që ushtrojnë funksione publike në sektorin e sigurisë. Ato nuk përfshihen në fushën e veprimit të ligjit. Nga ana tjetër, zbatimi i ligjit për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare ka qenë i ngadalshëm dhe disi problematik me gjithë zhvillimet pozitive që mund të vihen re në dhjetë vitet e fundit.

Kuadri ligjor për “informacionin e klasifikuar” është i plotë, dhe rregullon rrethanat në të cilat informacioni i klasifikuar është sekret. Kohët e fundit ligji është rishikuar për të përmirësuar skemën e transparencës, duke zgjeruar rrethin e dokumenteve zyrtare që vihen në dispozicion të publikut. Megjithatë, Ligji për Informacionin e Klasifikuar “sekret shtetëror” nuk njuh të drejtën e shoqërisë për marrjen e informacionit për çështje me interes publik që nuk futen në klasifikimin e qeverisë. Po ashtu, klasifikimi i informacionit dhe procesi i de-klasifikimit të të dhënave, mbetet ende një proces jo transparent dhe i fshehtë nga publiku.

Mbrojtja e të dhënave personale në Shqipëri, megjithëse rregullohet me ligj, ka vështirësi në fazën e zbatimit. Komisionit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, një strukturë e ngritur kohët e fundit përgjegjëse për mbrojtjen e të dhënave personale, i mungon përvoja dhe kompetencat e nevojshme për të detyruar të gjitha organet përkatëse të raportojnë për përpunimin e të dhënave personale.



HYRJE

Ky dokument paraqet situatën e transparencës në sektorin e sigurisë në Shqipëri në lidhje me kuadrin ligjor, kapacitetet administrative, zbatimin dhe vlerat që një kriter i tillë përfaqëson.

Parimet e transparencës dhe mbrojtjes së të dhënave, një nga shtyllat kryesore të institucioneve e demokratike dhe të përgjegjshmërisë së qeverisjes, u futën në Shqipëri me miratimin e Kushtetutës në vitin 1998 dhe më vonë u plotësuan me një numër ligjesh që sigurojnë dispozitat themelore për të drejtën për informim, mbrojtjen e të dhënave private, dhe mbrojtjen e të dhënave të klasifikuara që analizohen të ndara në këtë studim.

3.1 E DREJTA PËR INFORMIM PËR DOKUMENTAT ZYRTARE

3.1.1 KUADRI KUSHTETUES DHE LIGJOR

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (Neni 23) siguron një garanci të kënaqshme kushtetuese për transparencën e organeve shtetërore, duke parashikuar të drejtën e informimit si një të drejtë themelore. Megjithatë, kushtetuta nuk ofron ndonjë përkufizim të qartë për klasifikimin e informacionit si informacion sekret, duke ngritur shqetësime për zbatimin saj. Në frymën e Kushtetutës, u miratua në qershor të vitit 1999, Ligji “Për të Drejtën e Informimit për Dokumentat Zyrtare” (Nr. 8503). Ligji lejon çdo person/subjekt të kërkojë informacion që është pjesë e dokumentave zyrtare. Ligji ka dispozita të qarta për detyrimet e institucioneve publike për të dhënë në kohë informacion për veprimtarinë e tyre. Po ashtu, “Kodi i Procedurave Administrative” parashikon detyrimet themelore të autoriteteve publike për transparencë ndaj publikut dhe organeve të tjera të pavarura (Nr. 8485, 12.05.1999).

Megjithë të rejat që ka sjellë ligji, ai ka ende nevojë të rishikohet me qëllim që të trajtojë të gjitha paqartësitë e identifikuara. Në këtë drejtim, përkufizimet për “informimin” dhe “autoritete publike” mbeten të ngushta dhe nuk pasqyrojnë standardet ndërkombëtare të parashikuara në Konventën Ndërkombëtare për Akses në Dokumentat Zyrtare – Tromso 2009¹ të cilën Shqipëria nuk e ka ratifikuar ende. Disa paqartësi mund të vihen re në mungesën e një skeme të qartë të përjashtimeve në lidhje me moszbu-

¹ Konventa e Këshillit të Europës për Akses në Dokumentat Zyrtare, Tromso 2009.

limin e informacionit publik, procesin e debatueshëm për asgjësimin e të dhënave, detyrimet e autoriteteve publike për të bërë publik një informacion specifik (Artikulli 19: 2004). Një prej problemeve më të rëndësishme me ligjin është mungesa e dispozitave të veçanta që të përcaktojnë me hollësi përjashtimet për të justifikuar mosdhënien e informacionit, dhe vlerësimi i nivelit të mundshëm, për të provuar mosdhënien e informacionit dhe balancimin e interesave që duhet të merren në konsideratë përpara se një informacion të mos bëhet publik. (OSBE:2006). Po ashtu ka probleme me fushën e veprimit të ligjit, të cilit i mungojnë një numër masash mbrojtëse, të tilla si: mbrojtja për “sinjalizuesit” dhe sistemet për të mbrojtur mbajtjen më të mirë të të dhënave. Në ligjin aktual, që nuk është rishikuar që prej vitit 1999, mund të vihet re se nuk përfshihet mundësia që informacioni duhet të jepet për shkak të interesit publik, edhe pse ai mund të jetë i klasifikuar sipas rregullave.

Për çështjen e “bilbilfryrësve”, Konventa e Këshillit të Europës për të Drejtën Civile mbi Korrupsionin (KE:1999), që është ratifikuar nga Shqipëria në vitin 2000 dhe ka hyrë në fuqi në nëntor 2003, thekson se punonjësit që zbulojnë informacion për korrupsionin nuk duhet të marrin sanksione (MJ:2009). Megjithatë, një qasje e tillë nuk pasqyrohet në kuadrin ligjor kombëtar të brendshëm në të gjitha nivelet (kushtetutë, ligjet organike, rregulloret, etj.). Prandaj është i nevojshëm përafrimi i kuadrit ligjor me legjislationin e Bashkimit Europian.

Në terma më të gjerë, disa aktorë të sektorit të sigurisë përdorin dispozita për transparencën në ligjin e tyre organik ose rregulloren e institucionit, të tillë si Ministria e Drejtësisë që ka krijuar procedura të hollësishme për shpërndarjen e informacionit zyrtar dhe detyron të gjithë nëpunësit t’u përgjigjen kërkesave zyrtare për informacion (Nr.5745:2009). Në të njëjtin kuadër ligjor, “Rregullorja e Përgjithshme e Burgjeve” (Nr.303:2009) thekson nevojën e informimit të publikut mbi rolin e sistemit të burgjeve dhe aktivitetin e personelit. Po ashtu, Prokuroria e Përgjithshme në ligjin e vet organik parashikon angazhimin formal për të bërë publik të gjithë veprimtarinë e këtij institucioni (Ligji Nr.8737).

Megjithatë, ajo që mund të konsiderohet e veçantë në sistemin e transparencës së institucioneve në sektorin e sigurisë, është që me ligj (Nr.8391) veprimtaria e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm, Shërbimit Informativ të Ushtrisë dhe Shërbimit Informativ Shtetëror, ndryshe nga institucionet e tjera publike, përjashtohen nga detyrimet që rrjedhin nga “Ligji për të Drejtën e Informimit për Dokumentat Zyrtare”, duke lënë kështu një numër paqartësish në lidhje me mbikëqyrjen publike të këtyre organeve



qeveritare.

Kuadri ligjor për Kompanitë Private të Sigurisë (KPS), duket i papërshtatshëm në lidhje me kërkesat e transparencës, sepse kompanitë private nga njëra anë nuk janë të detyruara të respektojnë detyrimet që rrjedhin nga “Ligji për të Drejtën e Informimit për Dokumentat Zyrtare”, dhe nga ana tjetër, kuadri përkatës ligjor nuk parashikon rolin e Policisë së Shtetit për të bërë publike të dhëna dhe informacion për veprimtarinë e Kompanive Private të Sigurisë. Në këtë drejtim, organet kushtetuese dhe organet private që kryejnë funksione publike në sektorin e sigurisë nuk janë në fushën e veprimit të ligjit² (ARTICLE 19: 2004).

3.1.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Zbatimi i “Ligjit për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare” ka qenë i ngadalshëm dhe problematik, por në vitet e fundit mund të vihen re zhvillime pozitive. Për një kohë të gjatë në të shkuarën ligji nuk njihej gjerësisht³, por në vitet e fundit mund të njihet progres në përdorimin e besohet se ka ndryshuar.

Aktualisht mund të thuhet se administrata e njez ligjin, por dëshira për zbatimin e tij mbetet e ulët. Roli mbikëqyrës i institucionit të Avokatit të Popullit, (Ligji Nr. 8503, Neni 18) për shkeljet e identifikuar të ligjit për informim, është funksional. Në të njëjtën kohë, mendohet se hierarkia e masave administrative funksionon mirë nga Avokati i Popullit (Jaupi:2010). Megjithatë, mungon autoriteti dhe kompetencat e këtij organi kryesor ndaj institucioneve të sektorit të sigurisë në mbikëqyrjen publike pasi rekomandimet nuk plotësohen gjithmonë nga institucionet përkatëse. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit i bëri një rekomandim Këshillit të Ministrave në vitin 2007, ku sugjeronte që të gjitha institucionet publike në Shqipëri të miratonin “Rregulloren për të Drejtën e Informimit”. Megjithatë kjo rregullore nuk u miratua, duke munguar kështu një qasje e përbashkët për transparencën në institucionet e sektorit të sigurisë.

Sipas raporteve të ndryshme, bizneset dhe qytetarët janë ankuar për mungesën e transparencës dhe të publikimit të rregulloreve dhe legjislacionit

2 Për një përkufizim të qartë të “autoritetit publik” shihni Nenin 1 / 2 të Konventës së Këshillit të Europës për Akses në Dokumentat Zyrtare, Tromso 2007.

3 Qendra për Zhvillimin dhe Demokratizimin e Institucioneve raportoi në vitin 2003 se 87% e të intervistuarve që punonin në institucionet publike as nuk e dinin që Shqipëria kishte një ligj për lirinë e informimit.

që përbëjnë informacion publik bazë për çdo institucion. Sipas raporteve, qytetarët shpesh kanë ndeshur probleme të mëdha për të marrë informacion nga institucionet publike dhe shtetërore (DASH: 2010)

Duke iu referuar një sondazhi të kohëve të fundit në Shqipëri (IDRA:2010), punonjësit në sektorin publik dhe atë privat mendojnë se në tërësi transparenca në institucionet publike (përfshirë sektorin e sigurisë) është e ulët. Megjithatë, duhet marrë në konsideratë se perceptimet e punonjësve të sektorit publik për transparencën institucionale janë më të mira se ato të publikut të përgjithshëm.

3.1.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Institucioni i Avokatit të Popullit në Shqipëri është përgjegjës për monitorimin e zbatimit të ligjit “Për të Drejtën e Informimit për Dokumentat Zyrtare” (Neni 18). Avokati i Popullit ka kompetenca të gjera hetimore dhe duket se është i pavarur nga ndikimi politik. Ai ka një veprimtari të konsoliduar me rritjen e numrit të ankesave vit pas viti⁴.

Të gjitha institucionet e sektorit të sigurisë kanë “Zyrën e Informacionit” si pjesë përbërëse të strukturës së administratës së brendshme, megjithatë funksionimi dhe ekspertiza e stafit është e ndryshme. Po ashtu, të gjitha autoritetet publike kanë faqen e tyre të internetit ku publikojnë informacion dhe të dhëna të rëndësishme për publikun. Megjithatë, procesi i përditësimit të informacionit dhe rëndësia e përmbajtjes varion sipas aktorëve.

3.1.4 VLERAT

Megjithëse Ligji për të Drejtën e Informimit është miratuar që në vitin 1999, ai nuk është zbatuar si duhet nga organet përkatëse të sektorit të sigurisë. Dispozitat për transparencën nuk janë zbatuar me rigorozitet, ndërsa performanca ndryshon nga institucioni në institucion në varësi të drejtuesve të çdo organi. Megjithatë, ndër vite është rritur roli i Avokatit të Popullit si garantuesi kryesor i transparencës në sektorin e sigurisë, gjë që pasqyrohet në numrin e rekomandimeve që ky organ i ka bërë institucioneve të ndryshme.

⁴ Gjatë 10 viteve të fundit, Avokati i Popullit ka përpunuar 482 ankesa nga subjekte të ndryshme që pretendonin se ishte shkelur e drejta e tyre për “informim për dokumentat zyrtare”. Gjatë vitit 2009 ka pasur në total 93 kërkesa 80% e të cilave janë zgjidhur në favor të ankimesit - Alket Jaupi



Njohja e ligjit nga njerëzit e zakonshëm është e ulët, veçanërisht jashtë kryeqytetit. Si pasojë, numri i kërkesave për informacion të dokumenteve zyrtare mbetet relativisht i ulët duke provuar kështu përdorimin e limituar të këtij ligji nga publiku.

3.2 INFORMACIONI I KLASIFIKUAR “SEKRET”

3.2.1 KUADRI KUSHTETUES DHE LIGJOR

Kuadri ligjor për informacionin e klasifikuar si “sekret shtetëror” është hartuar dhe rishikuar veçanërisht në 10 vitet e fundit. Ai është në përputhje me kërcënimet tradicionale dhe të reja që rrjedhin nga zbulimi i informacionit që mund të prekë sigurinë kombëtare dhe publike. Megjithatë kushtetuta nuk përmend në mënyrë specifike rregullimin e informacionit të klasifikuar, neni 17 i saj parashikon kufizimin e mundshëm të të drejtave të njeriut me qëllim mbrojtjen e sigurisë kombëtare. Megjithatë kuadri ligjor është plotësuar me ligje dhe vendime të tjera që synojnë të rregullojnë rrethanat e përgjithshme të informacionit të klasifikuar të tilla si: grumbullimi dhe administrimi i informacionit të klasifikuar (Ligji: 8839), çertifikimi i informacionit të klasifikuar, procedurat e klasifikimit, informacioni sekret në sistemin e komunikimit (VKM, nr. 387), zhdukja e të dhënave sekrete (VKM, nr. 81), sekretit industrial (VKM, nr. 121) etj.

Në lidhje me informacionin e klasifikuar, institucione të rëndësishme të sigurisë të tilla si Policia e Shtetit (Ligji Nr.9749: Neni 66&4), Policia Ushtarake (Ligji Nr.9069: Neni 4), dhe Burgjet (VKM, nr. 63: Neni 18) identifikojnë mundësinë për kufizime të informimit publik mbi bazën e mbrojtjes së dinjitetit njerëzor, interesave kombëtare, etj.

Në vitin 2006 qeveria paraqiti disa ndryshime në Ligjin “Për informacionin e klasifikuar ‘sekret shtetëror’”. Ligjit iu bënë disa ndryshime për të harmonizuar ligjin shqiptar me kërkesat e NATO-s për sigurinë e informacionit. Megjithatë, ligji shkon përtej standardeve të kërkuara nga NATO duke krijuar kufizime të reja për informacionin që do të limitonte dukshëm të drejtën për informim në Shqipëri (OSBE 2006).

Në maj 2006 Parlamenti miratoi disa ndryshime në ligj për të krijuar një kategori të re të quajtur “informacion i kufizuar”, për informacionin që ekspozimi i paautorizuar mund “të dëmtojë veprimtarinë normale të shtetit dhe interesat ose efektivitetin e institucioneve shtetërore”. Një qasje e tillë u kritikua fort nga grupet e shoqërisë civile dhe organizatat ndërkom-

bëtare.

Në sistemin e transparecës dhe të qeverisjes së hapur, mund të merret në konsideratë fakti se Kodi Penal dënon zbulimin dhe përhapjen e informacionit dhe dokumentave që përbëjnë “sekret shtetëror” (neni 294; 295). Në këtë drejtim, përdorimi i masave ligjore për të penalizuar përhapjen e informacionit fals (dispozitat për lajmet false), nuk është as i ligjshëm sipas së drejtës ndërkombëtare dhe as në favor të parimeve të dhënies së lirë të informacionit dhe të transparecës.

Ligji për Informacionin e Klasifikuar “sekret shtetëror” përjashton të drejtën e shoqërisë për të marrë informacion për çështje me interes publik që mund të kapërcejë klasifikimin e qeverisë. Për më tepër, ligji nuk e detyron gjyqësorin të zbatojë testin e interesit publik, për të vlerësuar pretendimet për klasifikimin e informacionit ‘sekret’ nga ana e organizmave qeverisës (OSBE: 2008). Ky test mund të kryhet nga Autoriteti i Sigurisë Kombëtare përmes udhëzimeve të përcaktuara mirë që sigurojnë standarde të interesit publik dhe normave të kontrollit demokratik.

Në një vëzhgim të kujdesshëm mund të vihet re se dispozitat ligjore për informacionin e klasifikuar janë më superiore se ‘Ligji për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare’. Kjo sepse ‘Ligji për të Drejtën e Informimit për Dokumente Zyrtare’ nuk ka regjimin përkatës të përjashtimeve, duke e lënë të drejtën e informimit të kufizohet thjesht nga një ligj tjetër (Artikulli 19:2004).

3.2.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Gjatë vitit të fundit, Autoriteti i Sigurisë Kombëtare ka përgatitur, diskutuar dhe miratuar marrëveshje ndërkombëtare me vende dhe organizata të ndryshme mbi mbrojtjen reciproke të informacionit të klasifikuar.

Një vit pas anëtarësimit në NATO, Autoriteti i Sigurisë Kombëtare deklaroi se Shqipëria i ka plotësuar standardet e NATO-s për ruajtjen dhe mbrojtjen e informacionit të klasifikuar (Shyqyri:2010). Këto standarde lidhen me përmirësimin e legjislacionit, certifikimin e personelit, krijimin e sistemeve të sigurta të mbajtjes së informacionit, etj. Megjithatë, strukturat ende janë drejt konsolidimit duke marrë parasysh se sipas raporteve, strukturat e NATO-s ende nuk kanë shkëmbyer ndonjë informacion “tepër sekret” me Shqipërinë për arsye sigurie. (Shqip:2010)

3.2.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES



Drejtoria e Sigurimit të Informacionit të Klasifikuar, e ndryshuar në Autoritetin e Sigurisë Kombëtare, u ngrit për të organizuar, kryer dhe kontrolluar masat për mbrojtjen, klasifikimin dhe administrimin e informacionit të klasifikuar. Drejtori i këtij organi emërohet nga kryeministri gjë që mund të shkaktojë ndikime politike në veprimtarinë e këtij institucioni.

Po ashtu, çdo institucion publik i sektorit të sigurisë ngre Komisione për Analizën e Informacionit të Klasifikuar për qëllime të brendshme. Ky komision ka personel të trajnuar për mbrojtjen dhe klasifikimin e të dhënave. Ky organ studion dhe propozon informacionin që duhet të klasifikohet në përputhje me rëndësinë e tij për sigurinë publike dhe kombëtare (VKM, nr. 123).

Ndërkohë, për de-klasifikimin e të dhënave në rrjetet e arkivave janë ngritur “Komisionet për De-klasifikimin e Informacionit të Klasifikuar” të përbërë nga 5 anëtarë dhe të drejtuar nga drejtori i institucionit. Megjithatë, pa shumë detaje, ligji i jep Shërbimit Informativ Kombëtar të drejtën të rekomandojë procedura të veçanta për de-klasifikimin e informacionit specifik, pavarësisht nga kjo strukturë e krijuar për këtë qëllim (VKM, nr.124).

3.2.4 VLERAT

Procedurat dhe praktikat e klasifikimit të informacionit në të gjitha nivelet (“Autoriteti i Sigurisë Kombëtare” dhe “Komisionet e Analizës së Informacionit të Klasifikuar”) nuk janë aspak transparente. E njëjta gjë vihet re edhe për procedurat dhe praktikat në procesin e de-klasifikimit të të dhënave, procedura që nuk i bëhen të njohura publikut apo aktorëve të interesuar.

3.3 MBROJTJA E TË DHËNAVE PERSONALE

3.3.1 KUADRI KUSHTETUES DHE LIGJOR

Ruajtja e të dhënave personale njihet që në vitin 1993 në dispozitat kushtetuese (Ligji: 7692), dhe më vonë në kushtetutën e re të miratuar në vitin 1998 (Neni 35). Në këtë kuadër, mbrojtja e të dhënave personale sipas ligjit, lejon individët të kenë akses dhe të korrigjojnë informacionin e tyre personal të ruajtur nga organet publike dhe private. Ligji “Për Mbrojtjen

e të Dhënave Personale”, garanton bazën që të dhënat personale duhet të përpunohen në mënyrë të tillë që të respektohen të drejtat e njeriut, liritë themelore dhe privatësia. Megjithatë, një vendim i miratuar kohët e fundit nga Këshilli i Ministrave (Nr. 1232: 2009) siguron më shumë hapësirë për organizatat jofitimprurëse, fetare dhe sindikaliste, të përpunojnë të dhëna personale që lidhen vetëm me veprimtarinë e tyre dhe të dhëna që lidhen me menaxhimin e burimeve njerëzore në sektorin publik dhe privat. Në këtë drejtim, Shqipëria ka ratifikuar “Konventën për Mbrojtjen e Individëve nga Përpunimi Automatik i të Dhënave Personale” dhe protokollin e saj shtesë, si edhe ka përcaktuar vendet me nivel të mjaftueshëm të kontrollit të të dhënave personale.

3.3.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Komisioni për Mbrojtjen e të Dhënave Personale është një strukturë e ngritur kohët e fundit për të siguruar aplikimin e Ligjit mbi të Dhënat Personale. Megjithatë ky institucion nuk gëzon autoritetin dhe kompetencat e nevojshme për të detyruar të gjitha organet përkatëse të raportojnë për mbrojtjen e të dhënave personale. Gjatë vitit 2009, kishte 290 kërkesa të përgatitura nga KMDP drejtuar organeve të ndryshme për të ofruar informacion për të dhënat personale. Nga to janë marrë vetëm 37 përgjigje (KMDP: 2009). Nuk ka informacion për masat që ka marrë KMDP kundër subjekteve që nuk u janë përgjigjur rekomandimeve dhe kërkesave të bëra.

3.3.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Mbi mbrojtjen e të dhënave personale, Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale është përgjegjës për garantimin e zbatimit të ligjit për mbrojtjen e të dhënave private dhe vlerësimin për transferimin e të dhënave private tek subjekte të tjerë. Zyra e Komisionerit në bashkëpunim me OSBE-në, ka miratuar një strategji për vitin 2010 që ka për qëllim të garantojë mbrojtjen e të dhënave personale në Shqipëri, veçanërisht zbatimin e Mbrojtjes së të Dhënave, duke futur parimin e Teknologjive që Rrisin Privatësinë, përmirësimin e organizimit të KMDP-së (2010).

3.3.4 VLERAT



Është e qartë se ka nevojë të vazhdohet me zbatimin e parimeve të mbrojtjes së të dhënave në shoqërinë shqiptare. Zbatimi i legjislacionit për mbrojtjen e të dhënave kërkon bashkëpunimin ndërmjet të gjithë aktorëve kombëtarë e ndërkombëtarë. Megjithë kapacitetet dhe stafin e trajnuar, Komisioni për Mbrojtjen e të Dhënave Personale nuk ka kompetencat e mjaftueshme dhe përvojën e nevojshme në trajtimin e mbrojtjes së të dhënave personale.

3.4 REKOMANDIME

- Rishikimi i legjislacionit aktual për të drejtën e informimit për të siguruar garanci të plota për të drejtën e qytetarëve për informacion për dokumenta zyrtare, si edhe detyrimin e autoriteteve publike për të dhënë informacion të plotë dhe në kohë.
- Ligji “Për të Drejtën e Informimit për Dokumenta Zyrtare” duhet të bëjë të qarta detyrimet për transparencë të organeve të ligjshme private që ushtrojnë funksione publike në sektorin e sigurisë.
- Kodi penal duhet të ripunohet për të hequr dënimin penal për zbulimin dhe përhapjen e informacionit dhe dokumenteve që përbëjnë “sekret shtetëror”.
- Kuadri ligjor duhet të përcaktojë detyrimet e çdo institucioni të kryejë testin e interesit të publikut për të vlerësuar shqetësimet mbi klasifikimin e qeverisë.
- Procedurat dhe praktikat e klasifikimit të informacionit në të gjitha nivelet (Autoriteti i Sigurisë Kombëtare dhe Komisionet e Analizës së Informacionit të Klasifikuar) duhet të bëhen transparente.
- Strukturës së Komisionit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale duhet t’i jepet kompetenca të detyrojë të gjitha organet përkatëse të raportojnë për përpunimin e të dhënave personale.

BIBLIOGRAFIA

BURIMET PARËSORE

- Kodi i Procedurave Administrative Nr. 8485, datë 12.05.1999
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 303, datë 25.03.2009, Rregullorja e Përgjithshme e Burgjeve
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 387, datë 28.6.2007, “Për disa ndryshime në Ligjin “Për Rregullat e Sigurimit Fizik të Informacionit të Klasifikuar”
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr.63, datë 9.3.2000, Neni 18, “Për Rregulloren e Burgjeve”
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 123, datë 15.3. 2001, “Rregullat e procesit të klasifikimit të sekretit shtetëror, procedurat që përdoren për identifikimin e tij dhe delegimi tek autoriteti i klasifikimit”
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 124, datë 15.03.2001, Neni 13, “Për deklasifikimin dhe zhvlerësimin e informacionit të klasifikuar “sekret shtetëror”
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 121, datë 2.2.2009, “Për sigurimin e Informacionit të klasifikuar “sekret shtetëror” në fushën industriale”
- Komisioni për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, “Strategjia 2010”, 2009
- Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Strategjia për vitin 2010, <http://www.kmdp.al>
- Këshilli i Europës, Konventa e të Drejtës Civile për Korrupsionin, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 81, datë 28.1.2008, “Për përcaktimin e kriterëve dhe të procedurave për asgjësimin e informacionit të klasifikuar”
- Ministria e Drejtësisë, “Rregullorja e Brendshme për Organizimin dhe Funksionimin”, urdhëri 5745, datë 06.07.09
- Ligji Nr.8737, datë 12.2.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, Neni 6/1
- Ligji Nr.8391, datë 28.10.1998, “Për Shërbimin Informativ Kombëtar”
- Ligji 8839, datë 22.11.2001, “Për grumbullimin, administrimin dhe ruajtjen e informacionit të klasifikuar”



- “Procedurat për asgjësimin e informacionit të klasifikuar”
- Ligji Nr. 9749; datë 4.6.2007, “Për Policinë e Shtetit”
- Ligji Nr. 9069, datë 15.05.2003, “Për Policinë Ushtarake në Forcat e Armatosura”
- Ligji Nr. 7692, datë 31.3.1993, “Për një shtojcë në Ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese”
- Ligji Nr. 1232, datë 11.12.2009, “Për përcaktimin e rasteve për përjash-timet nga detyrimi për njoftimin e të dhënave personale që përpuno-hen”

SECONDARY SOURCES

- Alket Jaupi, këshilltar i Avokatit të Popullit, intervistë, maj 2010
- Alma Katragjini, zëdhënëse në Policinë e Shtetit, maj 2010
- Artikulli 19, Memorandumi për ligjin shqiptar “Për të drejtën e in-formimit për Dokumentet Zyrtare”, Londër, shtator 2004.
- Banisar. David, Komentet mbi rregulloret ligjore për të drejtën e in-formimit dhe sekretet shtetërore në Shqipëri, OSBE, prill 2006, http://www.osce.org/documents/rfm/2006/04/18815_en.pdf
- Dekavelli. Shyqyri, Shefi i Autoritetit të Sigurisë Kombëtare, intervistë DW, 25.03.2010
- Departamenti i Shtetit, Raporti për të Drejtat e Njeriut 2008-2009
- Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve, përgjigje e kërkesës zyrtare, Nr. 5168, datë 7.6.2010
- Gazeta Shqip, “Shqipëria nuk plotëson standardet e NATO-s”, 26.03.2010.
- IDRA, Korrupsioni në Shqipëri, 2010
- IDRA, Korrupsioni në Shqipëri, 2010
- OSBE, Aksesi në informacion nga media në OSBE, korrik 2008, http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/24251_en.pdf
- Remzi Ibrahim, Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm – Ministria e Brendshme, intervistë, maj 2010

4 | KONTROLLI EKZEKUTIV

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Në Shqipëri ekziston sistemi kushtetues për kontrollin ekzekutiv të sektorit të sigurisë. Nuk nuk ndonjë ligj për të rregulluar në mënyrë gjithëpërfshirëse kontrollin e aktorëve të sigurisë mbi thyerjen e ligjeve dhe shkeljen e të drejtave të njeriut por kjo bëhet mbi bazën e dispozitave të parashikuara në ligjet organike të institucioneve të sigurisë. Ligjet kryesisht zbatohen përmes vendimeve të ministrisë dhe variojnë nga një institucion në tjetrin. Të tilla praktika lejojnë dallime në zbatimin e ligjeve nga institucione të ndryshme të sigurisë dhe nuk parashikojnë koordinimin në qendër të ekzekutivit. Kapacitetet administrative variojnë por në përgjithësi sktoët që mbulojnë këtë funksion kanë personel të pamjaftueshëm. Po ashtu cilësia e trajnimit të personelit është e ndryshueshme, me përjashtim të Ministrisë së Brendshme e cila ka bërë progres pozitiv në vitet e fundit. Për sa i përket kontrollit mbi ligjshmërinë e veprimeve në zbatimin e buxhetit, legjislacioni është i plotë dhe në përputhje me standardet e Bashkimit Evropian, ndërkohë që legjislacioni i përgjithësuar është miratuar vetëm kohët e fundit. Për shkak të mungesës së legjislacionit deri tani, inspektimi financiar dhe auditimi i brendshëm janë mbivendosur për shkak se të dyja këto procedura janë realizuar nga të njëjtat njësi të auditimit të brendshëm. Zhvillimi i kapacitetieve për të zbatuar inspektimin financiar si një funksion të shkëputur nga auditimi i brendshëm është në fazat e para.

HYRJE

Ky dokument analizon kontrollin ekzekutiv të sektorit të sigurisë në Shqipëri. Analiza përqëndrohet në forcat e armatosura, policinë, shërbimet informative dhe në kompanitë private të sigurimit. Seksioni i parë shqyrton kontrollin nga ekzekutivi për ligjshmërinë e veprimeve të institucioneve të sigurisë të lartpërmendura, duke përfshirë mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Kontrolli nga ekzekutivi lidhur me ekzekutimin e politikave të



sigurisë nuk do të diskutohen në këtë dokument. Seksioni i dytë shqyrton ligjshmërinë e përdorimit të buxhetit. Pjesa e fundit shpalos disa rekomandime.

Analiza përqendrohet në dispozitat kushtetuese dhe ligjore, zbatimin e legjislacionit, kapacitetet administrative dhe mbi faktin se sa kontrolli ekzekutiv i institucioneve të sigurisë ka arritur të shndërrohet në një vlerë themelore demokratike.

4.1 KONTROLLI MBI SHKELJEN E LIGJEVE DHE MBI TË DREJTAT THEMELORE TË NJERIUT

4.1.1 SISTEMI KUSHTETUES DHE LIGJOR

SHKELJA E LIGJEVE

Kushtetuta e Shqipërisë shpalos dispozitat themelore për kontrollin ekzekutiv të sektorit të sigurisë. Kryeministri është përgjegjës për të siguruar zbatimin e legjislacionit dhe politikave, ashtu si dhe për koordinimin dhe mbikëqyrjen e punës së anëtarëve të Këshillit të Ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës qendrore shtetërore. (Kushtetuta, neni 102). Kushtetuta përcakton gjithashtu se nën udhëzimet themelore të politikave të përgjithshme të shtetit, ministrat janë përgjegjës për pjesë të caktuara të mbikëqyrjes së zbatimit të këtij legjislacioni. Si pjesë e ekzekutivit, Presidenti ka kontroll mbi Forcat e Armatosura (Kushtetuta, pjesa 15).

Ligjet themelore dhe plotësuese të institucioneve të sigurisë shpalosin kompetenca specifike të Presidentit, Këshillit të Ministrave, Kryeministrit dhe ministrave. Gjithsesi, në përgjithësi legjislacionit mbi institucionet e sigurisë i mungojnë dispozitat për krijimin e mekanizmave të ndryshëm të kontrollit nga ekzekutivi. Përrjashtim bën ligji mbi Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme, i cili qartësisht e siguron Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme me mandatin për të inspektuar ligjshmërinë e aktiviteteve të Policisë së Shtetit (Ligji 10002/2008) dhe ligji “Për Shërbimin Informativ të Shtetit”, i cili siguron krijimin e rolit të Inspektorit të Përgjithshëm (Ligji 8391/1998).

Si një plotësim për këto boshllëqe ligjore shërben ligji mbi funksionimin e Këshillit të Ministrave, i cili shpalos përgjegjësinë e ministrave për të lëshuar rregullore për funksionimin e ministrive përkatëse (Ligji 9000/2003). Bazuar mbi këtë ligj, ministrat kanë të drejtë të nxjerrin rregullore/urdhra, të cilat, midis të tjerave, bëjnë të mundur vendosjen e kontrollit dhe kri-

jimin e njësisve të inspektimit dhe përcaktimin e kompetencave të tyre. Rregulloret ose urdhrat e shërbimeve informative për njësitë e rregullimit të brendshëm nxirren nga drejtorët. Gjithsesi, për shkak të mungesës së specifikimeve të mëtejshme në ligj këto rregulla variojnë shumë në mënyrën se si ato perceptohen dhe zbatohen.

Një tjetër problem i identifikuar është se aktivitetit të kontrollit ekzekutiv, (kryeministri, ministrat dhe drejtorët e institucioneve të sigurisë përbrenda ministrive) i mungon harmonizimi horizontal dhe vertikal.

Për sa i përket aksesit të ministrave në aktivitetet operative, legjislacioni parashikon dispozita të ndryshme. Ligji “Për Policinë e Shtetit” dhe Ligji “Për Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme” e ndalojnë Ministrin e Brendshëm të ketë akses në informacione sekrete të caktuara. (Ligji 9749/2007, Ligji 10002/2008). Ligji “Për Shërbimin Informativ Ushtarak” nuk ka dispozita kufizuese të tilla dhe formulimi jo shumë i qartë i dispozitave i jep Ministrit të Mbrojtjes kontroll të plotë mbi këtë shërbim¹. Gjithsesi mekanizmat e inspektimit kanë akses mbi të gjitha llojet e informacioneve të cilat mund t’ua raportojnë ato ministrave. Inspektori i Përgjithshëm mund të ketë akses mbi të gjithë këtë informacion, por Drejtori i Shërbimit Informativ të Shtetit mund t’ia ndalojë aksesin nëse e sheh të arsyeshme.

Përveç strukturave të inspektimit, të gjithë institucionet e sigurisë kanë krijuar komisione disipline, të cilat kryesisht funksionojnë si organe apelimi për të rishikuar vendimet e marra nga ministrat apo zyrtarë të tjerë me kompetenca të njëjta. Për disa institucione (Policia e Shtetit, Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme) dispozitat për procedurat disiplinore dhe krijimin e komisioneve janë shpalosur në ligjet themeltare, ndërsa për të tjerë (FA, ShIU, SHISH) të tilla dispozita gjenden në legjislacionin plotësues (Ligji 9183/2004, Ligji 9357/2005, Ligji 9295/2004). Legjislacioni në përgjithësi lë hapësirë edhe për procedura sanksionuese dhe apeluese.

Ekzekutivi kontrollon kompanitë privatë të sigurimit (KPS) përmes Ministrisë së Brendshme, Ministrisë së Financave dhe Ministrisë së Ekonomisë. Ministria e Brendshme ka të drejtën për të dhënë miratimin për dhënien e licencave për themelimin e kompanive dhe vazhdimin e aktiviteteve të tyre, për të rregulluar procedurat e marrjes në punë të personelit, të cilat përfshijnë kualifikimin dhe pushimin nga puna të pjesëtarëve të personelit, si dhe për të nxjerrë urdhra për mjetet dhe armatimet e përdorura. (Ligji 8770/2001). Ministria e Financave dhe Ministria e Ekonomisë kon-

1 Për shembull: Në bazë të ligjit, Ministri i Mbrojtjes është përgjegjës për të mbrojtur burimet e informacionit nga zbulimet e paautorizuara.



trollojnë aktivitetin ekonomik dhe financiar të kompanive private të sigurisë (Ligji 10081/2009 dhe Ligji 10137/2009).

TË DREJTAT E NJERIUT

Kushtetuta përcakton se mbi të drejtat dhe liritë themelore të njeriut mund të vendosen kufizime vetëm me ligj, me kusht që këto kufizime të jenë përpjesëtimore dhe të mos kalojnë kufijtë e parashikuara nga Konventa Evropiane e të Drejtat e Njeriut. (Kushtetuta, Pjesa 2). Në bazë të kësaj klauzole ligjet themelore dhe legjislacioni plotësues, i cili rregullon aktivitetet e institucioneve të sigurisë, i referohen respektimit të të drejtave të njeriut si një ndër parimet kryesore të aktiviteteve të tyre. Gjithsesi, përveç këtyre referencave, asnjë lloj tjetër instrumenti përveç ligjit ose akteve nënligjore, nuk është përshtatur me qëllimin e përcaktimit të procedurave dhe përgjegjësisë të aktorëve dhe instancave të ndryshme brenda ekzekutivit në lidhje me kontrollin mbi mbrojtjen e të drejtave të njeriut.

4.1.2 ZBATIMI

Të gjitha institucionet e sigurisë të analizuar në këtë dokument kanë krijuar struktura që kryejnë kontrollin e brendshëm. Pavarësisht ndryshimeve të vogla, të gjitha këto struktura ekzistojnë prej më shumë se 10 vjetësh, duke përfaqësuar një nga funksionet tradicionale të ekzekutivit. Njësitë e inspektimit raportojnë drejtpërdrejt tek ministrat apo në tek Kryeministri, siç është rasti i Inspektorit të Përgjithshëm për Shërbimin Informativ Shtetëror.

Ministria e Brendshme ka dy njesi të ndryshme inspektimi: Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme, i cili kryen inspektimin e Policisë së Shtetit, dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Inspektimit, e cila kontrollon aktivitetin e të gjithë ministrisë duke përfshirë dhe Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme dhe Gardën e Republikës. Drejtoria e Përgjithshme e Inspektimit e Ministrisë së Brendshme funksionon në përputhje me urdhrin e njerrë nga Ministri i Brendshëm (Urdhri 725/2008). Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme është e vetmja strukturë inspektimi mes të gjithë institucioneve të sigurisë, e cila është ngritur dhe funksionon mbi bazën e një ligji organik.

Në Ministrinë e Mbrojtjes, inspektimi kryhet nga Drejtoria e Përgjithshme e Inspektimit, e cila ka dy degë. Një degë merret me inspektime në për-

puthje me legjislacionin dhe me zbatimin e politikave nga Forcat e Armatosura dhe me të gjithë njesitë e tjera të cilat janë pjesë e Ministrisë. Dega tjetër merret me ankesat dhe lloje të tjera kërkesash të cilat mbulohen janë nën juridiksionin e Ministrisë së Mbrojtjes. Drejtoria e Përgjithshme e Inspektimit funksionon në përputhje me rregulloren e njerrë nga Ministri i Mbrojtjes.

Në SHISH zyra e Inspektorit të Përgjithshëm është krijuar që në vitin 1999. Aktiviteti i Inspektorit të Përgjithshëm parashikohet me urdhrin e Kryeministrit (Urdhri 141/2002). Gjithsesi, për shkak të mosmarrveshjeve që kanë ekzistuar vazhdimisht mes Presidentit dhe Kryeministrit, Inspektori i Përgjithshëm është parë shpesh si përfaqësuesi personal politik i Kryeministrit dhe funksioni i tij është keqkuptuar. Që në krijimin e pozicionit të Inspektorit të Përgjithshëm e deri tani janë ndërruar 5 Inspektorë të Përgjithshëm. Në çdo rast që në pushtet ka ardhur një Kryeministër i ri, është ndryshuar edhe Inspektori i Përgjithshëm i SHISH.

Drejtoria e Sigurisë Publike në Policinë e Shtetit kontrollon aktivitetin e kompanive të sigurisë publike nëpërmjet dhënies së lejeve për licenca, duke kontrolluar marrjen në punë dhe duke bërë çertifikimin e personelit si dhe përcaktimin e armatimit të tyre. Më tej kjo Drejtori kontrollon performancën e kompanive të sigurisë publike në bashkëpunim me departamentin e policisë së rrethit ku kompania ushtron aktivitetin e saj. (Urdhri 656/2009).

Në përgjithësi performanca e njesive të kontrollit dhe inspektimit është vështirë për tu gjetur, pasi mungojnë raportet e mjaftueshme, ndërkohë që edhe ato raporte që ekzistojnë nuk e përmbajnë informacionin e nevojshëm. Një zhvillim pozitiv në këtë drejtim është botimi i parë i Raportit Vjetor të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme 2010 (Raporti i 2010-ës), i cili përmban informacion të detajuar mbi aktivitetin e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme që nga viti 2006, duke dëshmuar kështu një zhvillim pozitiv.

Të gjithë institucionet e sigurisë kanë krijuar komisione disipline, të cilat nuk janë struktura të përhershme, por funksionojnë mbi bazë ad hoc, dhe thirren në përputhje me kohën dhe procedurat e parashikuara në urdhrat e ministrave. Gjithsesi, këto komisione në përgjithësi janë të dobëta dhe të pafuqishme në praktikë për të sfiduar vendimet e marra nga zyrtarë më të lartë.

Të gjitha njesitë e inspektimit kanë detyrim të japin rekomandime të bazuara mbi konstatimet e tyre pas çdo inspektimi, ose ngjarjeje.



TË DREJTAT E NJERIUT

Përveç përmendjes së respektit për mbrojtjen e të drejtave të njeriut si një nga parimet themelore, analiza e rregulloreve dhe e akteve të tjera nënligjore në dispozicion, ashtu si dhe analiza e informacionit të marrë në faqet zyrtare në internet, nuk tregojnë që zbatimi i legjislacionit për të drejtat të njeriut të ketë qënë subjekt i njësisë të kontrollit dhe atyre të inspektimit. Veç kësaj, nuk ka asnjë rregullore apo udhëzues të dhënë nga ministrat, apo nga zyrtarë të tjerë të lartë mbi këtë çështje.

4.1.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Siç është theksuar në seksionin e mësipërm, në mungesë të bazës së plotë ligjore, përveç Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme, aktet themelore që rregullojnë aktivitetin e njesive të inspektimit dhe kontrollit janë akte normative të lëshuara nga ministrat, dhe në rastin e Inspektorit të Përgjithshëm në SHISH, nga Kryeministri. Aktiviteti i disa prej njesive të inspektimit bazohet vetëm në të tilla rregullore, të cilat janë shumë elastike dhe mund të modifikohen lehtë.

Në lidhje me komisionet e disiplinës, ekziston legjislacion dytësor, i cili konsiston në rregullore të lëshuara nga ministra, ose nga drejtori në rastin e SHISH-it.

Ka pamjaftueshmëri të burimeve njerëzore si dhe mungesë trajnimi dhe kualifikimesh, megjithëse duhet të theksohet se këto mangësi variojnë nga njëri institucion tek tjetri. Për shkak të problemit të niveleve të larta të korrupsionit në radhët e policisë, ka pasur ndihmë të konsiderueshme ndërkombëtare për të përmirësuar kapacitetet e Ministrisë së Brendshme. Pra, strukturat e kësaj ministrie në përgjithësi, duke përfshirë inspektimin, kanë marrë trajnim të vazhdueshëm për të përmirësuar performancën e tyre. (Raporti i 2010-ës i Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme).

Ndryshe nga Policia, Ministria e Mbrojtjes dhe SHISH-i mbeten më mbra pa në lidhje me mjaftueshmërinë e burimeve njerëzore dhe trajnimin e tyre². Vetëm Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme ka buxhet të pavarur dhe konsiderohet të kenë personel dhe burime

2 Nga bisedat me punonjës të këtyre njesive në Ministrinë së Mbrojtjes dhe SHISH mësuam se stafi aktual që punon në njësitë e inspektimit mund të mbulojë vetëm një pjesë të nevojave të këtyre institucioneve.

të mjaftueshëm. Të gjitha strukturat e tjera e marrin buxhetin nga buxheti kryesor operacional i institucioneve pjesë e të cilave ato janë.

Në lidhje me kontrollin e kompanive të sigurisë publike, zakonisht merret parasysh legjislacioni dytësor. Drejtoria e Sigurisë Publike në Policinë e Shtetit është përgjegjëse për koordinimin e zbatimit të legjislacionit dhe kontrollin e këtyre kompanive. Të gjitha degët e policive të rretheve kanë njësitë përkatëse të cilat merren me kompanitë private të sigurisë publike. Përmasat e tyre varen nga numri i kompanive që e ushtrojnë aktivitetin e tyre në çdo rreth.

Siç është theksuar në seksionin e mësipërm, në mungesë të bazës së plotë ligjore, përveç Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme, aktet themelore që rregullojnë aktivitetin e njesive të inspektimit dhe kontrollit janë akte normative të lëshuara nga ministrat, dhe në rastin e Inspektorit të Përgjithshëm në SHISH, nga Kryeministri. Aktiviteti i disa prej njesive të inspektimit bazohet vetëm në të tilla rregullore, të cilat janë shumë elastike dhe mund të modifikohen lehtë.

Në lidhje me komisionet e disiplinës, ekziston legjislacion dytësor, i cili konsiston në rregullore të lëshuara nga ministra, ose nga drejtori në rastin e SHISH-it.

Ka pamjaftueshmëri të burimeve njerëzore si dhe mungesë trajnimi dhe kualifikimesh, megjithëse duhet të theksohet se këto mangësi variojnë nga njëri institucion tek tjetri. Për shkak të problemit të niveleve të larta të korrupsionit në radhët e policisë, ka pasur ndihmë të konsiderueshme ndërkombëtare për të përmirësuar kapacitetet e Ministrisë së Brendshme. Pra, strukturat e kësaj ministrie në përgjithësi, duke përfshirë inspektimin, kanë marrë trajnim të vazhdueshëm për të përmirësuar performancën e tyre. (Raporti i 2010-ës i Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme).

Ndryshe nga Policia, Ministria e Mbrojtjes dhe SHISH-i mbeten më mbra pa në lidhje me mjaftueshmërinë e burimeve njerëzore dhe trajnimin e tyre. Vetëm Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme ka buxhet të pavarur dhe konsiderohet të kenë personel dhe burime të mjaftueshëm. Të gjitha strukturat e tjera e marrin buxhetin nga buxheti kryesor operacional i institucioneve pjesë e të cilave ato janë.

Në lidhje me kontrollin e kompanive të sigurisë publike, zakonisht merret parasysh legjislacioni dytësor. Drejtoria e Sigurisë Publike në Policinë e Shtetit është përgjegjëse për koordinimin e zbatimit të legjislacionit dhe kontrollin e këtyre kompanive. Të gjitha degët e policive të rretheve kanë njësitë përkatëse të cilat merren me kompanitë private të sigurisë publike.



Përmasat e tyre varen nga numri i kompanive që e ushtrojnë aktivitetin e tyre në çdo rreth.

3.3.4 VLERAT

Ndryshe nga fushat e tjera që kanë përfituar nga mbështetja ndërkom-bëtare, kontrolli ekzekutiv i sektorit të sigurisë është zhvilluar si rezultat i shumë së praktikave të qeverive të ndryshme, të cilat shpesh janë ndikuar nga axhenda politike afatshkurtra. Dispozitat e paqarta dhe të të pahar-monizuara ligjore, si dhe mungesa e akteve nënligjore tregojnë se zbatimit i është kushtuar vëmendje e pamjaftueshme, si gjatë hartimit ashtu edhe mbas miratimit të ligjeve. Ngritja e një sive efektive për dorëzimin e anke-save, inkurajimi i profesionalizmit dhe integritetit në dhënien e rekoman-dimeve, si dhe komunikimi i rezultateve të performancës tek publikut, nuk kanë qenë përparësi e ekzekutivit shqiptar. Vetëm Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme ka futur praktikën e botimit të aktiviteteve vjetore në raporte. Ky fakt pasqyrohet edhe në nivelin e ulët të transparencës së ekzekutivit nga opinioni publik (33.1 përqind) (Sondazhi i IDRA-s i 2010-ës).

4.2 KONTROLLI I ZBATIMIT TË BUXHETIT

4.2.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Në bazë të kushtetutës, Kryeministri është përgjegjës për të siguruar zba-timin e legjislacionit dhe politikave, si dhe për koordinimin dhe mbikëqyr-jen e punës së anëtarëve të Këshillit të Ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës qendrore të shtetit (Kushtetuta, neni 102). Ligji “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor”, i miratuar në vitin 2008, hedh bazat e kontrollit të ekzekutivit për ligjshmërinë e zbatimit të buxhetit. Ligji siguron kornizën e përgjithshme për menaxhimin financiar, auditimin e brendshëm dhe inspektimin financiar, duke i trajtuar ato si aktivitete të ndara.

Bazuar në këtë ligj, një inspektim financiar mund të nisët në çdo kohë nga Nëpunësi i Parë Autorizues (NPA), një instancë e re institucionale e prezantuar nga ky ligj. Ligji i garanton NPA-së akses të plotë mbi çdo lloj dokumenti të lidhur me sistemin financiar. Inspektimi mund të fillohet mbi bazën e çfarëdolloj informacioni ose ankese nga Ministria e Financave

(MF), nga raportet mbi kontrollin dhe menaxhimin financiar, nga raportet e auditimit të brendshëm, nga raportet e institucionit të audit të shtetit, ose me kërkesën e Ministrit të Financave. Bazuar mbi propozimin e NPA-së, Ministri i Financave emëron inspektorët financiarë në bazë ad hoc, të cilët zgjidhen ndërmjet një grupi inspektorësh të trajnuar. Pas përmbushjes së inspektimit, NPA-ja i paraqet kopje të raporteve Ministrit të Financave dhe të Kontrollit të Lartë të Shtetit.

Përveç dispozitave të ligjit të sipërpërmendur, më shumë detaje u parashtruan në ligjin “Për Inspektimin Financiar”, të miratuar në shtator të viti 2010. Ligji “Për Inspektimin Financiar” parashikon parimet e inspektimit financiar, rolin e Ministrit të Financave, ngritjen e Drejtorisë së Inspektimit të Financave Publike, si dhe normat funksionuese dhe mandatin e saj. Megjithatë, zbatimi i këtij ligji nuk do të fillojë deri sa Ministri i Financave të nxjerrë të gjitha aktet nënligjore të nevojshme dhe pasi të jenë siguruar burimet e nevojshme. Ligji “Për Inspektimin Financiar” parashikon një vit kohe për përmbushjen e këtyre përgatitjeve.

4.2.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Ligji “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” prezantoi për herë të parë ndarjen e auditimit nga inspektimi, duke i konsideruar ato si dy aktivitete të ndryshme. Po ashtu, ky ligj siguron miratimin e ligjeve specifike si për auditimin e brendshëm, ashtu edhe për inspektimin financiar. Ligji për financimin është miratuar në vitin 2010. Në mënyrë të ngjashme ligji i 2007-ës mbi auditimin e brendshëm u rishikua në të njëjtin vit, me qëllim për t’u harmonizuar me dispozitat e ligjit “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” dhe për të bërë të mundur zbatimin e tij.

Përveç dispozitave të Ligjit “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” për auditime dhe për inspektime ndarazi, nuk ka pasur ndarje konkrete mes këtyre dy funksioneve për periudhën 2008-2010. Për shkak të ngatërrimit të koncepteve dhe mungesës së trajnimit të njëjësive të Auditimit të Brendshëm dhe inspektimit financiar, pritshmërinë nga miratimi i ligjit mbi inspektimin kanë qenë të vogla. Manuali i auditimit, i cili u përgatit në këtë strukturë, është perceptuar si manual për inspektimet dhe jo si auditimet (SIGMA 2009). Autoritetet e ministrisë janë në dijeni të konfuzionit midis auditit të brendshëm dhe inspektimit financiar, por kjo është konsideruar si një periudhë e përkohshme.

Përpunimi i të dhënave mbi inspektimet është i komplikuar, pasi inspektimet janë kryer nga njësitë e auditit të brendshëm, të cilat janë filluar si



misione të auditimit të brendshëm, por që janë realizuar dhe me disa karakteristika të inspektimit³. Tabela e mëposhtme jep të dhënat për numrin e përgjithshëm të misioneve të auditit të brendshëm. Inspektimet mund të identifikohen në bazë të rekomandimeve, ose të masave të lëshuara.

	2008	2009	2010
MM	<ul style="list-style-type: none"> - 127 misione auditimi - 2940 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 278 raste. - 73 sanksione disiplinore, nga të cilat 3 përjashtime nga shërbimi civil. 	<ul style="list-style-type: none"> - 58 misione auditimi - 2524 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 202 raste. - 11 sanksione disiplinore 	<ul style="list-style-type: none"> - 67 misione auditimi - 2655 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 139 raste. - 46 sanksione disiplinore, nga të cilat 14 përjashtime nga shërbimi civil.
MB	<ul style="list-style-type: none"> - 459 misione auditimi - 29037 anëtarë të personelit identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 21630 raste. - 952 sanksione disiplinore, nga të cilat 20 përjashtime nga shërbimi civil 	<ul style="list-style-type: none"> - 438 misione auditimi - 29011 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 2960 raste. - 1251 sanksione disiplinore, nga të cilat 11 përjashtime nga shërbimi civil 	<ul style="list-style-type: none"> - 742 misione auditimi - 18506 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 821 raste. - 1349 sanksione disiplinore, nga të cilat 22 përjashtime nga shërbimi civil

³ Të dhënat e marra nga Ministri i Financave përfshinin si auditimin e brendshëm dhe inspektimin financiar. U udhëzuam të konsideronim si inspektime vetëm ato veprime ku ishin identifikuar humbje financiare.

SHISH	- 36 misione auditimi - 36 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 7 raste. - 3 sanksione disiplinore	- 31 misione auditimi - 40 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 29 raste. - 2 sanksione disiplinore	- 37 misione auditimi - 70 anëtarë të personelit u identifikuan se kishin shkelur disiplinën financiare në 23 raste. - 54 sanksione disiplinore
--------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4.2.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Ligji “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” nuk parashikon ngritjen e strukturave të dedikuara për inspektimin financiar dhe deri në miratimin e ligjit “Për Inspektimin Financiar” dhe krijimin e Drejtorisë së Inspektimit Publik Financiar, inspektimet janë realizuar kryesisht nga njësitë e auditit të brendshëm. Njësia kryesore është Drejtoria e Përgjithshme e Auditimit të Brendshëm, në Ministrinë e Financave⁴, dhe drejtoritë e auditimit të brendshëm që në të gjitha institucionet e sektorit të sigurisë. Strukturat e auditit të brendshëm të institucioneve të sigurisë janë pothuajse të plotësuara me personel, ashtu siç është tregohet nga të dhënat e tabelës së mëposhtme:

INSTITUCIONI	Number of auditors/inspectors
MM	16 nga 20, 7 nga të cilët janë në nivel ministrie dhe 9 tek shërbimet. 4 vendet e lira u takojnë shërbimeve
MB	72 nga 73, nga të cilët 13 janë në nivel ministrie dhe 59 në struktura më të ulëta
SHISH	3, në zyrat qendrore

⁴ Falë ndryshimeve të ligjit për auditin e bindshëm, Drejtoria e Përgjithshme e Auditimit të Brendshëm do të ristrukturohet në Njësinë Qendrore të Harmonizimit për Auditimin e Brendshëm (CHUIA).



Audituesit e brendshëm marrin trajnim të vazhdueshëm përmes Drejtorisë së Metodologjisë dhe Edukimit në Ministrinë e Financave por kryesisht ato janë module të auditit të brendshëm

4.2.4 VLERAT

Zhvillimi i inspektimit financiar si një aktivitet i veçantë është ende në fazat e para. Përveç cilësisë së legjislacionit të miratuar, i cili konsiderohet i avancuar (SIGMA 2009), deri më tani nuk është i mundur vlerësimi i plotë i zbatimit në këtë fazë tranzitore.

Kompleksiteti i kësaj detyre, e cila përfshin një kuptim të qartë të auditit të brendshëm si funksion menaxhues dhe të inspektimit financiar si kontroll ex post, dhe po ashtu koordinimi me Kontrollin e Lartë të Shtetit si audit i pavarur, kërkon vullnet të fortë politik dhe respektim të procedurave të menaxhimit. Një nga dobësitë e diskutuara shpesh është qarkullimi i vazhdueshëm i personelit, gjë që tregon se vetëm vullneti politik për modernizimin e legjislacionit mund të mos jetë i mjaftueshëm nëse nuk ekziston vullneti për të zhvilluar kapacitete të mjaftueshme teknike dhe burime njerëzore të afta për të zbatuar ligjet.

4.3 REKOMANDIME

- Legjislativi duhet të përshtatë legjislacionin në mënyrë të tillë që të përfshijë mekanizma dhe përgjegjësi të qarta për t'i lejuar ekzekutivit të kontrollojë efektivisht ligjshmërinë e institucioneve të sigurisë dhe respektimin e të drejtave të njeriut.
- Ekzekutivi duhet të miratojë të gjithë aktet nënligjore të nevojshme për të zbatuar legjislacionin në mënyrë profesionale dhe të pavarur.
- Ekzekutivi duhet të përpiqet më shumë për të gjeneruar kapacitete shtesë dhe për të promovuar mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të njeriut nga aktorët e sigurisë.
- Ekzekutivi duhet të krijojë kapacitete për të kontrolluar shkeljen e ligjeve nga aktorët e sigurisë në qeveritë qendrore (në Këshillin e Ministrave).
- Drejtoria e Antikorrupsionit në Këshillin e Ministrave duhet të zgjerohet dhe të marrë misionin e koordinimit të të gjitha inspektimeve të institucioneve të sigurisë (dhe ministrive të tjera po ashtu).
- Ministria e Financave duhet të vazhdojë me ndarjen e auditimit të brendshëm nga strukturat dhe funksionet e inspektimit.
- Legjislacioni mbi inspektimin financiar duhet të ndryshohet dhe të

bëjë të mundur ngritjen e strukturave të përkohshme, të mbështetura nga Ministria e Financave dhe mundësisht të vendosura në qeverinë qendrore (në Këshillin e Ministrave).

BIBLIOGRAFIA

BURIME PARËSORE

- Direktiva Nr. 656, date 6.10.2009 “Për procedurat për lejen, licencat, kontrollin dhe menaxhimin e kompanive qe ofrojnë mbrojtje dhe siguri fizike si shërbim për klientët. http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/manuali_per_menaxhimin_finaciar_dhe_kontrollin_243_1.pdf
- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Ligji Nr. 10 002, datë 06.10.2008, “Për Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme”.
- Ligji Nr. 10 032, datë 11.12.2008 “Për Policinë e Burgjeve”.
- Ligji Nr. 10 081, datë 23.2.2009 “Për Licencat, Autorizimet dhe Lejet në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji Nr. 10 137, datë 11.05.2009 “Për Disa Ndryshime në Legjislacionin për Licencat, Autorizimet dhe Lejet në Republikën e Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 10 221, datë 04.02.2010 “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi”.
- Ligji Nr. 10 294, datë 01.07.2010 “Për Inspektimin Publik Financiar”.
- Ligji Nr. 10 296, datë 08.07.2010 “Për Menaxhimin dhe Kontrollin Financiar”.
- Ligji Nr. 10 318, datë 16.9.2010 “Për Disa Ndryshime të Ligjit “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik”.
- Ligji Nr. 7978, datë 26.07.1995 “Për Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 8391, datë 28.10.1998 “Për Shërbimin Informativ të Shtetit”.
- Ligji Nr. 8671, datë 26.10.2000 “Për Kompetencat e Komandimit dhe Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë, ndryshuar nga Ligji Nr. 9194, datë 19.2.2004”.
- Ligji Nr. 8678, datë 14.05.2001, “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Ministrisë së Drejtësisë, ndryshuar me Ligjin nr. 9112, datë 24.7.2003 dhe ligji nr. 919694, datë 19.3.2007”.
- Ligji Nr. 8770, datë 19.04.2001 “Për Shërbimin e Mbrojtjes dhe Sigurisë Fizike”.
- Ligji Nr. 8869, datë 22.05.2003 “Për Gardën e Republikës së Shqipërisë”.



- Ligji Nr. 9000, datë 30.01.2003 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Këshillit të Ministrave”.
- Ligji Nr. 9069, datë 15.05.2003 “Për Policinë Ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës të Shqipërisë”.
- Ligji Nr. 9074, datë 29.05.2003 “Për Shërbimin Informativ të Ushtrisë”.
- Ligji Nr. 9157, datë 04.12.2003 “Për Përgjimin e Telekomunikacioneve, ndryshuar ne Ligjin Nr. 9885, datë 03.03.2008, dhe Ligjin Nr. 10172, datë 22.10.2009”.
- Ligji Nr. 9183, datë 05.02.2004 “Për Disiplinën e Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”.
- Ligji nr. 9295, datë 21.10.2004 “Për Kriteret e Pranimit, Karrierës dhe Ndërprerjes së Shërbimit Informativ Ushtarak”.
- Ligji Nr. 9357, datë 17.3.2005 “Për statusin e Punonjësve të Shërbimit Informativ Shtetëror”
- Ligji Nr. 9720, datë 23.04.2007 “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik”.
- Ligji Nr. 9749, datë 04.06.2007 “Për Policinë e Shtetit”.
- Ligji Nr. 9917, datë 19.05.2008 “Për Parandalimin e Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit”.
- Ligji Nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”.
- Rregullore e brendshme e Ministrisë së Brendshme http://www.moi.gov.al/drupal1/butonat/rregullorja_e_ministrise_brendshme.pdf
- Rregullore e brendshme e Ministrisë së Mbrojtjes, nxjerrë me urdhër të ministrit nr. 120, datë 18/04/2003
- Rregullore e brendshme mbi organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë, të lëshuar nga urdhri i Ministrit 5745, datë 13/08/2008, i ndryshuar me Urdhrit 5588, datë 06/07/2009, http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Lista_e_akteve_te_azhornuara/RREGULLORJA_E_BRENDSHME_-_MD%20_2_.pdf
- Rregullorja mbi funksionimin e brendshëm të zyrës së Inspektorit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, lëshuar nëpërmjet Urdhrit të Kryeministrit nr. 141, datë 05.06.2002.
- Udhëzimi i Ministrit të Financave nr. 1 date 21.01.2010, “Për zbatimin e buxhetit të vitit 2010”.
- Urdhër i Ministrit të Financave Nr. 8980, datë 15.07.2010, Mbi manualin mbi menaxhimin dhe kontrollin financiar
- Urdhri i Ministrit të Brendshëm Nr. 725, datë 09.05.2008 “Për miratimin e rregullores së brendshme të Drejtorisë së Përgjithshme të Inspektimit”.

- Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 345, datë 01.06.2004, mbi aprovimin e manualit të procedurave të auditimit të brendshëm, kodit të etikës për auditimet e brendshme dhe për karakteristikat e auditimit të brendshëm publik.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 786, datë 04.06.2008 “Për Miratimin e Rregullores së Disiplinës së Policisë së Shtetit”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 806, datë 06.12.2006, “Për miratimin e metodologjisë së auditimit financiar”.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 94, datë 15.02.2006, Rregullorja e bazuar mbi Vendimet e Qeverisë mbi funksionet dhe procedurat e kontrollit të brendshëm administrativ dhe antikorrupsionit brenda Këshillit të Ministrave.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. Nr. 640 datë 11.06.2009 “Për miratimin e dokumentit të politikave mbi kontrollin e brendshëm publik financiar dhe planin e zbatimit të tij për periudhën 2009-2014”.

BURIME DYTËSORE

- Korrupsioni ne Shqipëri: Perceptimi dhe Eksperienca, Studimi 2010. Instituti i Kërkimit për Zhvillim dhe Mundësi (IDRA), <http://albania.usaid.gov/spaw2/uploads/files/Corruption%20in%20Albania%202010%20-%20Summary%20of%20Findings.pdf>, Përdorur në janar 2011
- Raporti mbi aktivitetet e SICMI për vitin 2010, [http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip\(2\).pdf](http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip(2).pdf), Përdorur në prill 2011
- Mbështetje për Përmirësimin në Qeverisje dhe Menaxhim, Vlerësimi i Sigma-s, maj 2009, Kontrolli i Brendshëm Publik Financiar ne Shqipëri, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/52/43912500.pdf>, përdorur në janar 2011
- Mbështetje për Përmirësimin në Qeverisje dhe Menaxhim, Vlerësimi për Shqipërinë 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/22/17/46465284.pdf>, përdorur në janar 2011



5 | KONTROLLI DHE MBIKËQYRJA PARLAMENTARE

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Kontrolli dhe mbikëqyrja e sektorit të sigurisë nga parlamenti rregullohet pjesërisht nga Kushtetuta dhe nuk ka legjislacion parësor për rregullimin e këtij procesi. Dispozitat për kontrollin dhe mbikëqyrjen janë në ligjet që rregullojnë veprimtarinë e aktorëve të sigurisë, por qartësia dhe saktësia e tyre ndryshon. Dispozitat jo të forta ligjore dhe mjedisi institucional kompleks lejojnë hapësira të gjera lirije nga ekzekutivi dhe përgjithësisht një kontroll dhe mbikëqyrje parlamentare inefektive. Për më tepër, procesi i kontrollit dhe mbikëqyrjes bëhet më kompleks për atë pjesë që parlamenti ia delegon institucioneve të pavarura, të tilla si Avokati i Popullit, Kontrolli i Lartë i Shtetit, etj.

Kontrolli dhe mbikëqyrja parlamentare e sektorit të sigurisë ushtrohet përmes tre komisioneve të përhershme, por bashkërendimi i punës së tyre është i dobët. Parlamenti e kryen detyrën si duhet kur flitet për përdorimin e mekanizmave ex ante, të tilla si miratimi i lëgjislacionit dhe politikave, por duket se i mungon axhenda e vet institucionale dhe prandaj ai miraton formalisht legjislacionin dhe propozimet e politikave të përgatitura nga qeveria. Për raportimin mbi zbatimin e legjislacionit dhe politikave, si mekanizma mbikëqyrëse ex post¹, duket se qeveria është jashtë sferës së

1 Kontrolli Ex ante – i referohet çdo kompetence të ushtruar nga Parlamenti përpara se të kryhen disa veprime nga ekzekutivi. Instrumenti më i rëndësishëm për të ushtruar kontrollin ex ante është kompetenca e lejimit paraprak, që është kompetenca e parlamentit për të miratuar, kundërshtuar ose edhe ndryshuar propozimet e ekzekutivit. Kontrolli Ex ante e lejon parlamentin të ushtrojë kontrollin e buxhetit, të ngrejë pyetje, organizojë dëgjesa publike dhe të ftojë ekspertë të thonë mendimin e tyre për veprimet e ardhshme.

Mbikëqyrja Ex post – i referohet çdo mbikëqyrje të ushtruar pas apo gjatë kryerjes së disa veprimeve të ekzekutivit. Instrumente të rëndësishme parlamentare në këtë drejtim janë kompetenca



punës së parlamentit, përveç një ose dy agjencive të pavarura raportet e të cilave dëgjohen rregullisht dhe miratohen zyrtarisht përmes rezolutave.

HYRJE

Ky dokument analizon kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare të sektorit të sigurisë në Shqipëri². 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 mjeteve të posaçme hetimore, 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 integritit. 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.

5.1 KONTROLLI I BUXHETIT TË AKTORËVE KUSHTETUES NË SEKTORIN E SIGURISË

5.1.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Sipas Kushtetutës, parlamenti është autoriteti më i lartë për të kontrolluar buxhetin e institucioneve në sektorin e sigurisë. Me propozim të Këshillit të Ministrave, parlamenti miraton buxhetin e institucioneve të sigurisë në buxhetin e shtetit (Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë). Projekt buxheti dhe i gjithë legjislacioni që lidhet direkt me të i propozohen parlamentit nga Këshilli i Ministrave në përputhje me procedurën dhe kalendarin të specifikuar nga ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor.

Diskutimi dhe votimi i buxhetit kryhet në dy faza. Në fazën e parë buxheti diskutohet dhe miratohet në parim nga të gjitha Komisionet e Përhershme Parlamentare. Komisioni i Përhershëm i Sigurisë Kombëtare (KSK) e bën këtë gjë për institucionet e sektorit të sigurisë. Në fazën e dytë, raporti dis-

për të: kërkuar raporte, kryer hetime, ngritur çështje, mbajtur seanca dëgjimore, kryer auditime financiare, etj.

2 Analiza përqendrohet kryesisht tek puna e Parlamentit në periudhën 2008 - 2009.

kutohet në seancë plenare dhe votohet në parim, nen pas neni dhe i gjithë së bashku.

Për sa i përket mbikëqyrjes ex post të realizimit të buxhetit, Kushtetuta fuqizon Kontrollin e Lartë të Shtetit (KLSH) për të raportuar në parlament për zbatimin e buxhetit të shtetit. Ligji për KLSH-në dhe Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor parashikojnë rolet e KLSH-së dhe të institucioneve të sigurisë. KLSH e paraqet raportin për realizimin e buxhetit në Komisionin e përhershëm parlamentar të Ekonomisë dhe Financave (KEF), i cili harton një rezolutë që votohet nga parlamenti në seancë plenare (Rregullat e Procedurës të Parlamentit).

5.1.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Komisioni i Përhershëm i Sigurisë Kombëtare diskuton dhe miraton projekt-buxhetin për Forcat e Armatosura, Policinë dhe Shërbimin Informativ të Shtetit (SHISH). Gjatë procesit të miratimit të buxhetit që kryhet në vjeshtë, Ministri i Mbrojtjes, Ministri i Brendshëm dhe Drejtori i SHISH-it ftohen nga KSK për të dhënë mendimet e tyre për buxhetin. Kjo procedurë kryhet rregullisht, por parlamentit i mungon informacioni dhe ekspertiza e nevojshme për të kontribuar si duhet në këtë proces. Të dhënat tregojnë se KSK nuk përfshihet si duhet në procesin e planifikimit të buxhetit dhe pyetjet e deputetëve rrjedhin kryesisht ose nga interesi i tyre individual, ose nga pozicionet e tyre të politizuara (Proces-verbalet e KSK-së për buxhetin 2009 dhe Proces-verbalet e KSK-së për buxhetin 2010).

KSK nuk ka rol ex post në çështjet e buxhetit, sepse Rregullat e Procedurës ia japin këtë rol Komisionit të Përhershëm të Ekonomisë dhe Financave (KEF). Shpenzimet buxhetore shqyrtohen nga KLSH që e paraqet raportin mbi veprimtarinë e saj tek KEF në mars dhe në gusht dërgon në parlament raportin për realizimin e buxhetit. Analiza e këtyre raporteve dhe e proces-verbaleve të diskutimeve të deputetëve zbulon se procedura e raportimit të KLSH-së në KEF është shumë formale. Për shembull, duke prezantuar buxhetin për vitin 2010 në KSK, Ministri i Drejtësisë theksoi se “për shkak të procesit të zgjedhjeve, gjatë dy viteve të fundit Ministria e Mbrojtjes ka shpenzuar rreth 1.7% të buxhetit të përgjithshëm prej 2% të PBB”. Megjithëse nuk është e qartë se si procesi elektoral lidhet me mbrojtjen, kjo çështje nuk është ngritur nga KLSH, as nuk u debatua më tej nga deputetët (proces-verbali për raportin e KLSH-së 2009 dhe rezoluta për raportin e KLSH-së 2010).

Megjithë dispozitat ligjore që fuqizojnë KEF-në për të marrë raportin e



KLSH-së mbi shpenzimet e “fondeve të veçanta” për operacione apo prokurime të klasifikuara (Ligji për KLSH-në), nuk ka informacion publik për të treguar se është kryer një aktivitet i tillë, as edhe detaje për mënyrën se si KSK dhe KEF menaxhojnë burimet e tyre dhe koordinojnë veprimtarinë e tyre.

5.1.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Në përgjithësi strukturat e parlamentit kanë qenë tradicionalisht të dobëta. Mbështetja kryesore administrative për komisionet parlamentare dhe parlamentin në përgjithësi është Shërbimi Legjislativ që përbëhet nga tre njësi: Shërbimi Ligjor, Shërbimi i Komisioneve dhe seancës plenare, dhe Shërbimi i Përafrimit të Legjislacionit. Në Shërbimin Legjislativ punojnë rreth 25 persona. Njësia për mbështetjen e veprimtarisë së komisioneve të përhershme është Shërbimi i Komisioneve dhe seancës plenare. Të gjitha Komisionet e Përhershme kanë një numër këshilltarësh. KSK dhe KEF kanë përkatësisht nga tre këshilltarë. Por këto njësi nuk janë të plotësuar plotësisht me staf dhe ka një ndryshim të shpeshtë të personelit gjë që ka penguar deri tani krijimin e një “memorje institucionale” dhe ekspertize të fortë.

5.1.4 VLERAT

Qëllimi kryesor i kontrollit dhe mbikëqyrjes parlamentare në sektorin e sigurisë është të shërbejë si urë lidhëse ndërmjet publikut dhe ekzekutivit dhe prandaj, pritshmëria është që besimi i publikut të jetë i lartë ndaj një institucioni të tillë. Ka një perceptim të ulët të publikut tek ndershmëria e deputetëve që tregon se Parlamenti nuk ka arritur të plotësojë këtë pritshmëri normative (IDRA 2010). Megjithëse Kushtetuta parashikon parlamentin si organin kryesor që duhet të zgjedhë dhe të kontrollojë ekzekutivin, ky funksion është zhvilluar pak. Përdorimi shumë i rrallë i interpelancave dhe mungesa e besimit ose mocionet e mosbesimit tregojnë se kërcënimi përfundimtar i shpërndarjes së parlamentit si mjeti kryesor për kontrollin e lëvizjes së ekzekutivit deri tani ka mbetur vetëm një alternativë teorike.

5.2 KONTROLLI I PËRPUTHSHMËRISË SË PUNËS ME LIGJET DHE RESPEKTIMIN E TË DREJTAVE

TË NJERIUT

5.2.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Kushtetuta parashikon që kufizimi i të drejtave dhe lirive themelore 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 Europiane për të Drejtat e Njeriut. Po ashtu, Kushtetuta parashikon se mbledhja dhe përdorimi i të dhënave personale, kufizimi i lirisë dhe fshehtësia e korrespondencës ose e ndonjë mjeti tjetër komunikimi, kontrolli në banesë dhe ambiente ekuivalente me të duhet të parashikohen në ligj.

Përmes dispozitave të mësipërme, parlamenti ka të drejtë të garantojë që legjislacioni që rregullon veprimtarinë e aktorëve në sektorin e sigurisë garanton mekanizmat e nevojshëm për vendosjen e balancës së drejtë ndërmjet respektimit të të drejtave themelore kushtetuese dhe interesit më të gjerë publik.

Në përgjithësi, legjislacioni parësor që rregullon veprimtarinë e subjekteve në sektorin e sigurisë që kanë kompetenca hetimore (si Prokuroria, Policia e Shtetit, SHISH, Shërbimi Informativ i Ushtrisë (SHIU), Kontrolli i Brendshëm në Ministrinë e Brendshme, Njësia e Hetimit Financiar (NJHF), Policia e burgjeve (PB)), dhe legjislacioni tjetër, si ligji për përgjimin e telekomunikimit, dhe ligji për mbrojtjen e të dhënave personale përcaktojnë detyrimin për respektimin e të drejtave themelore të njeriut. Vetëm ligji për PSH dhe KBMB u referohen në mënyrë të posaçme mbojtjes dhe përdorimit të të dhënave personale^{3 4}.

Komisioni i përhershëm për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (KÇLAPDNJ) është organi kryesor përgjegjës për kontrollin dhe mbikëqyrjen e veprimtarisë së institucioneve të sigurisë në lidhje me respektimin e të drejtave të njeriut (Rregullat e Procedurave të Parlamentit). Ai dëgjon dhe vlerëson raportet e disa institucioneve të cilave parlamenti u ka deleguar kompetencat e kontrollit dhe të mbikëqyrjes. Këto institucione përfshijnë Avokatin e Popullit, Komisionerin për Mbrojtjen e të Dhënave, Prokurorin e Përgjithshëm, Ministrin e Drejtësisë që paraqet raportin vjetor me gjetjet e inspektimeve mbi veprimtarinë e Ligjit për Prokurorinë e Përgjithshme. Prokurori i Përgjithshëm ka mandatin të au-

3 Neni 27 i Ligjit për Kontrollin e Brendshëm dhe Neni 123 i ligjit për Prokurorinë

4 Ndodh kështu sepse Konventa për Mbrojtjen e Personave nga Përpunimi Automatik i të Dhënave Personale u miratua nga Parlamenti shqiptar në vitin 2004 dhe si rezultat mbrojtjes së të dhënave personale i referohen vetëm ligjet e miratuara pas kësaj date.



torizojë dhe kontrollojë përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore nga subjektet e sektorit të sigurisë, siç parashikohet në legjislationin parësor dhe ligjin për përgjimin e telekomunikimeve. KÇLAPDNJ çon në parlament një projekt-rezolutë për raportin e secilit prej subjekteve të përmendura më sipër e cila votohet në seancë plenare (Rregulla e Procedurave të Parlamentit)

5.2.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Të gjitha institucionet e përmendura më sipër raportojnë rregullisht tek KÇLAPDNJ mbi baza vjetore në përputhje me kalendarin e parashikuar nga parlamenti në fillim të çdo viti. Praktika e raportimit e Avokatit të Popullit dhe Prokurorisë së Përgjithshme mund të konsiderohet si praktikë tashmë e konsoliduar sepse vazhdon për rreth 10 vjet. Praktika e raportimit e KMDP-së dhe MD-së është më e vonshme. KMDP ka raportuar dy herë qëkurse është krijuar dhe MD ka raportuar vetëm një herë qëkurse është bërë amendimi i ligjit për prokurorinë në vitin 2008.

Analiza e raporteve e këtyre institucioneve dhe procesverbalet e pyetjeve dhe diskutimeve të deputetëve në KÇLAPDNJ zbulojnë një situatë të veçantë. Me përjashtim të raporteve të AP-së dhe të PB-së që trajtojnë problemin e përdorimit të masave shtrënguese për respektimin e procedurave të arrestit dhe të ndalimit, përshtypja që krijohet është se ose respektimi i të drejtave të njeriut nga institucionet e sigurisë nuk është shqetësim, ose se ky problem anashkalohet. Çështja e përputshmërisë së aktorëve të sektorit të sigurisë në lidhje me përdorimin e mjeteve të posaçme të hetimit dhe shkëmbimi i të dhënave personale është pothuajse inekzistent edhe në raportim edhe në debatin parlamentar. Edhe kur ka pasur diskutime në KÇLAPDNJ, natyra e argumentave të dhënë e bën të vështirë të vlerësosh nëse mungesa e interesit të deputetëve vjen nga mungesa e vullnetit politik, apo mungesa e kuptimit të mandatit dhe kompetencave të parlamentit për të shqyrtuar veprimtarinë e aktorëve të sektorit të sigurisë⁵.

5 Për shembull, në seancën e raportimit të Prokurores së Përgjithshme përpara KÇLAPDNJ, kur një deputet i opozitës pyeti Prokuroren e Përgjithshme nëse është përdorur mbikëqyrja fizike dhe elektronike nga SHISH për monitorimin e deputetëve të opozitës, Prokurorja e Përgjithshme u përgjigj: i gjithë aktiviteti i SHISH është klasifikuar sekret dhe nuk mund të jap përgjigje për këtë çështje. Nuk mund të jap ndonjë informacion për këtë proces, që kontrollohet nga Prokuroria e Përgjithshme, por në parim mund të them se si në çdo rast tjetër, edhe për këtë proces ligji është zbatuar me rigorozitet?.

5.2.3 KAPACITETI ADMINISTRATI DHE MENAXHUES

KÇLAPDNJ konsiderohet si një nga komisionet e përhershme më të rëndësishme. Ai ka katër këshilltarë ligjorë që janë pjesë e Shërbimit të Komisioneve dhe seancës Plenare, por komisioni përfiton nga mbështetja e Shërbimit Ligjor dhe Shërbimit të Përafrimit të Legjislacionit. Në përgjithësi punonjësit kanë një arsimim të mirë sepse rekrutimi i tyre është bërë mbi bazën e aftësive të nevojshme për përafrimin e legjislacionit me legjislacionin e Bashkimit Europian. Megjithatë, praktikat e rekrutimit janë politizuar dhe prandaj ekspertiza e tyre shpesh ndikohet nga axhendat e partive politike. Nga ana tjetër, ekspertiza e tyre përdoret kryesisht në procesin e miratimit të legjislacionit dhe shumë pak në procesin e mbikëqyrjes ex post.

5.2.4 VLERAT

Deri tani parlamenti nuk ka arritur të shfaqet si një pushtet i pavarur me axhendën e vet institucionale ashtu siç parashikon Kushtetuta. Sapo vijnë në pushtet, figurat kryesore të partive politike priren të zënë pozicione në ekzekutiv, gjë të cilën e kanë të vështirë ta kundërshtojnë deputetët e rinj në parlament. Po ashtu, mungjënë kuptimi i drejtë dhe diskutimet për çështjet e të drejtave të njeriut nga aktorët institucionalë dhe shoqërorë. Pjesa më e madhe e arritjeve kanë ardhur kryesisht nga presionet nga jashtë dhe shpesh detyra është konsideruar e përfunduar me miratimin e legjislacionit dhe ngritjen e institucioneve. Si pasojë, procesi i kontrollit dhe mbikëqyrjes është nxitur nga politika afatshkurtra që rashtësisht mund të kenë prodhuar disa rezultate positive, por pa prodhuar rezultatin dhe qendrueshmërinë e nevojshme.

5.3 KONTROLI DHE MBIKËQYRJA E ZBATIMIT TË POLITIKAVE QEVERITARE DHE LIGJEVE TË MIRATUARA NGA PARLAMENTI

5.3.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Kushtetuta përcakton kompetencat e parlamentit për kontrollin dhe mbikëqyrjen e legjislacionit. Parlamenti është autoriteti i vetëm që mund



të ndryshojë kushtetutën, miratojë legjislacionin dhe ratifikojë konventat, traktatet dhe marrëveshjet ndërkombëtare ligjërish të detyrueshme (Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë). 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 shqiptare, Rregullat e Procedurave të Parlamentit).

Në lidhje me miratimin e politikave, Kushtetuta parashikon që Këshilli i Ministrave është autoriteti që përcakton drejtimit kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, ndërsa parlamenti është përgjegjës për miratimin e programit të ekzekutivit dhe anëtarëve të tij.

Në lidhje me krijimin e mekanizmave ex post, Kushtetuta nuk ka ndonjë dispozitë detyruese që detyron ekzekutivin të konsultohet me parlamentin, ose me iniciativën e vet, ose me kërkesë. Legjislacioni parësor i disa institucioneve të sigurisë ose legjislacioni plotësues parashikon mekanizma të tillë. Ligjet për Shërbimin Informativ të Shtetit dhe Shërbimit Informativ të Ushtrisë saktësojnë se veprimtaria e tyre kontrollohet nga parlamenti. Dispozitë e ngjashme gjendet në ligjin për Prokurorinë që kërkon se Prokurori i Përgjithshëm raporton në parlament të paktën një herë në gjashtë muaj. Ligji për Komandimin dhe Drejtimin Strategjik të Forcave të Armatosura parashikon se kryeministri dhe ministri i mbrojtjes përgjigjen në parlament për zbatimin e politikës së mbrojtjes (Ligji 8671/2000). Nuk ka dispozita të ngjashme tek Ligji për Policinë apo për institucionet e tjera të sigurisë.

5.3.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Siç u përmend, mungesa e dispozitave koherente në Kushtetutë dhe dispozitat e fragmentuara ligjore kanë çuar në një kontroll të dobët të zbatimit të legjislacionit dhe politikave të sektorit të sigurisë. Të vetmet institucione që mund të vlerësohen sepse ato raportojnë çdo vit në parlament janë Shërbimi Informativ Shtetëror dhe Prokuroria e Përgjithshme. Asnjë nga ministrat (i mbrojtjes, i brendshëm, i drejtësisë, i financave) që kryejnë plotësisht apo pjesërisht detyra të sigurisë nuk raportojnë tek komisionet përkatëse për performancën e institucioneve të tyre, as parlamenti nuk i ka kërkuar ndonjërit prej tyre të raportojë.

Prandaj nisma për rishikimin e politikës apo hartimin e legjislacionit për aktorët e sigurisë zakonisht merret nga ekzekutivi dhe zakonisht mbart vullnetin e kryeministrit dhe/ose shumicës në pushtet. Procedurat e

shpejta të miratimit të strategjive kombëtare të sigurisë dhe ushtrisë dhe mospërputhjet që shpesh hasen nga një version në tjetrin janë një tregues tjetër i dështimit të parlamentit për të marrë pjesë si duhet në formulimin e politikave si edhe në mbikëqyrjen e zbatimit të tyre.

5.3.3 KAPACITETI ADMINISTRATI DHE MENAXHUES

Mungesa e dispozitave të qarta kushtetuese për kontrollin ex post në zbatimin e politikave mund të konsiderohet si shkak që parlamenti nuk ka zhvilluar burime të caktuara për të kryer këtë detyrë. 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. Në këto rrethana, Shërbimi i Kërkimit Parlamentar që duhet të pajisë deputetët dhe komisionet me vlerësimin e politikave dhe rekomandime ka qenë shumë pak i vlefshëm. Ka vetëm tre persona që punojnë në këtë njësi dhe askush prej tyre nuk është specializuar të bëjë kërkime e studime në fushën e sigurisë dhe të mbrojtjes.

5.3.4 VLERAT

Për shkak të mungesës së traditës në rishikimin e politikave dhe mbikëqyrjen e legjislacionit, si edhe për shkak të mungesës së burimeve, ka një qasje selektive dhe jokohërente nga parlamenti. Strategjitë e miratuara me ligj shihen si dokumenta jodetyrues (Gumi 2003) dhe prandaj ato miratohen pa debat. Në të kundërtën, miratimi apo ndryshimet në legjislacionin për policinë, shërbimin informativ dhe të sigurisë, ose legjislacioni për përdorimin e kompetencave të posaçme hetimore janë debate shumë të politizuara. Kjo ka çuar në situatën kur këto ligje miratohen nga shumica në pushtet pa miratimin e opozitës, e cila sapo vjen në pushtet tenton të bëjë të njëjtën gjë me legjislacionin e kundërshtuar.

5.4 KONTROLI DHE MBIKËQYRJA E BASHKËPUNIMIT DYPALËSH DHE SHUMËPALËSH NË FUSHËN E SIGURISË DHE TË INTEGRIMIT

5.4.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE



Kontrolli dhe mbikëqyrja e bashkëpunimit dypalësh dhe shumëpalësh në fushën e sigurisë rregullohet nga Kushtetuta që e autorizon parlamentin me të drejtën ekskluzive për të miratuar me ligj marrëveshjet ndërkom-bëtare (Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë). Në rastet kur marrëveshja ndërkom-bëtare nuk ratifikohet me ligj, kryeministri duhet të njoftojë parlamentin⁶. Marrëveshjet ndërkom-bëtare për ushtrinë, policinë, pastrimin e parave, etj. diskutohen nga ekzekutivi dhe i propozohen parlamentit për miratim duke ndjekur të njejtën procedurë si edhe legjislacioni tjetër. Mbi bazën e natyrës së marrëveshjes, komisionet e përhershme diskutojnë dhe miratojnë draftin që miratohet pastaj në seancë plenare. Në lidhje me vendosjen e trupave ushtarake jashtë vendit ose lejimin e trupave ushtarake të huaj, Kushtetuta parashikon se miratimi për dërgimin e trupave jashtë vendit dhe për lejimin e trupave të huaj të vendosen apo kalojnë përmes territorit shqiptar duhet të merret me ligj që miratohet me shumicë të thjeshtë të të gjithë deputetëve (Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë). Ligji për vendosjen e trupave ushtarake i delegon disa kompetenca ekzekutivit, në varësi të natyrës së misionit dhe madhësisë së forcës që dërgohet apo lejohet të hyjë, por vetëm kur kjo bëhet në kuadër të zbatimit të një marrëveshje të miratuar nga parlamenti (Ligji për hyrjen dhe kalimin e forcave ushtarake të huaja). 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.

Ligji për SHISH dhe SHIU parashikojnë që këto institucione të vendosin bashkëpunimin në fushën e inteligjencës me vende të tjera. Një vendim i qeverisë i jep më të saktë të gjitha fushat dhe nivelet e bashkëpunimit (Vendimi i Këshillit të Ministrave 194/2004).

Për tregtinë e armëve 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). 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.

Në lidhje me shkëmbimin ndërkom-bëtar të të dhënave personale nuk

⁶ Kjo zbatohet kryesisht për marrëveshjet teknike

ka dispozita kushtetuese, por ligji për mbrojtjen e të dhënave personale kërkon që KMDP të raportojë çdo vit në parlament (Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale).

5.4.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Për shkak të rëndësisë së marrëdhënieve ndërkombëtare, Parlamenti ka qenë zyrtarisht aktiv në miratimin e marrëdhënieve ndërkombëtare për bashkëpunimin në fushën e sigurisë. Kjo ka përfshirë ushtrinë, policinë, terrorizmin, pastrimin e parave, etj. Për shkak të angazhimit në përgjithësi të shumicës për bashkëpunim në fushën e sigurisë, vetëm në raste të rralla këto marrëveshje kanë qenë objekt debati në parlament.

Një drejtim ku parlamenti ka qenë shumë aktiv është autorizimi për të lejuar trupat e huaja ose për të dërguar trupat jashtë. Megjithatë, ka pasur raste kur qeveria ka dhënë leje për hyrjen e trupave të huaja si një fakt ex post dhe pa ndonjë miratim nga parlamenti (Mejdani 2009)⁷.

Për tregtinë e armëve, nuk ka prova që parlamenti luan një rol aktiv përveç një interesimi të vogël për të verifikuar kushtet e magazinimit municioneve të vjetra (Proces-verbali i buxhetit të KSK-së 2010).

Raporti i paraqitur nga drejtori i SHISH nuk bëhet publik, kështu që nuk është e mundur të vlerësohet nëse parlamenti e mbikëqyr apo jo këtë drejtim si duhet.

Për shkëmbimin ndërkombëtar të të dhënave personale, CDD nuk ka dhënë ndonjë provë ose gjetje për këtë procedurë (Raporti i CDD-së për vitin 2010). Po kështu, edhe parlamenti nuk ka treguar ndonjë interes në për t'i drejtuar pyetje CDD-së gjatë raportimit vjetor (Proces-verbali për raportin e CDD-së për vitin 2010).

5.4.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Siç u përmend edhe më sipër, përveç burimeve të pakta, edhe koordinimi i veprimtarive të komisioneve parlamentare është gjithashtu i dobët. Kjo ka një ndikim negativ në performancën e përgjithshme të parlamentit.

5.3.4 VLERAT

Ndryshe nga fushat e tjera, në fushën e bashkëpunimit ndërkombëtar,

⁷ Në 13 nëntor 2009 qeveria miratoi kalimin transit nëpër territorin shqiptar të dy kolonave ushtarake italiane që kishin hyrë në vend pesë ditë më herët, në 8 nëntor.



Parlamenti ka luajtur një rol më të dukshëm, por kryesisht gjatë kontrollit ex ante. Por edhe kjo është nxitur kryesisht nga nevoja e qeverisë për t'i qëndruar strikt dispozitave kushtetuese për të mos dobësuar vlefshmërinë e marrëveshjeve të kërkuara. Mbikëqyrja pothuajse inekzistente ex post thjesht konfirmon deklaratën e mësipërme. Është i qartë dështimi i parlamentit për të hedhur dritë në çështjen e errët të tregtisë së armëve që çoi në shpërthimin e depove të armëve në Gërdec (Kulish 2008).

5.3 REKOMANDIME

- Legjislacioni duhet të ndryshohet me qëllim që të lejojë deputetët të marrin pjesë në procesin e planifikimit të buxhetit të subjekteve të sektorit të sigurisë.
- Numri i punonjësve që mbështesin veprimtarinë e komisioneve të përhershme duhet të rritet dhe ata të pajisen me njohuritë e nevojshme.
- Legjislacioni duhet të miratohet për t'i siguruar parlamentit mundësi të marrë një rol më të pavarur nga ekzekutivi dhe të jetë në gjendje të thërrasë ekzekutivin për raportim.
- Legjislacioni parësor i të gjithë aktorëve të sigurisë duhet të përmirësohet me dispozita të posaçme për detyrimet për të mbrojtur të dhënat personale.
- Parlamenti duhet të bëjë më shumë për shqyrtimin e procesit të shkëmbimit ndërkombëtar të të dhënave personale.
- Parlamenti duhet të marrë masa për të fuqizuar kapacitetet e tij me qëllim që deputetët të jenë më të vetëdijshëm dhe të vendosur për të shqyrtuar çështjet e të drejtave të njeriut dhe respektimin e tyre nga aktorët e sigurisë.
- Parlamenti duhet të shmangë pozicionet e njëanshme për mbikëqyrjen e institucioneve të pavarura.
- Shërbimi parlamentar i kërkimit duhet të funksionojë si duhet dhe t'u ofrojë deputetëve informacionin e nevojshëm në mënyrë që ata të jenë të aftë të rishikojnë dhe vlerësojnë legjislacionin dhe politikat e miratuara.
- Legjislacioni duhet të rishikohet dhe t'i garantojë parlamentit një rol më të saktë për kontrollin e tregtisë së armëve.
- Komisionet përgjegjëse për kontrollin dhe mbikëqyrjen e aktorëve në sektorin e sigurisë duhet të koordinohen më mirë.

BIBLIOGRAFIA

BURIMET PARËSORE

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, miratuar me ligjin Nr.8417, datë 21.10.1998, dhe referendumi në 22.11.1998
- Ligji 8270, datë 23.12.1997, ndryshuar me Ligjin 8599, datë 01.06.2000, për Kontrollin e Lartë të Shtetit
- Ligji Nr. 8671, datë 26.10.2000, për Pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë
- Ligji Nr. 9749, datë 4.6.2007, për Policinë e Shtetit
- Ligji Nr.10 002, datë 6.10.2008, për Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme
- Ligji Nr.10 032, datë 11.12.2008, për Policinë e Burgjeve
- Ligji Nr.8391, datë 28.10.1998, për Shërbimin Informativ Kombëtar
- Ligji Nr.8572, datë 27.1.2000, për Miratimin e dokumentit të strategjisë së sigurisë të Republikës së Shqipërisë
- Ligji Nr.8737, datë 12.2.2001, për Organizimin dhe Funkionimin 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
- Ligji Nr.9074, datë 29.5.2003, për Shërbimin Informativ të Ushtrisë
- Ligji Nr.9157, datë 4.12.2003, për Përgjimin e Telekomunikimeve, ndryshuar me ligjin Nr.9885, datë 3.3.2008, dhe ligjin Nr.10172, datë 22.10.2009
- Ligji Nr.9322, datë 25.11.2004, për Miratimin e dokumentit të strategjisë së sigurisë kombëtare të Republikës së Shqipërisë
- Ligji 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 dhe dërgimin e forcave ushtarake shqiptare jashtë vendit, ndryshuar me ligjin Nr. 10218, datë 4.2.2010
- Ligji 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
- Ligji Nr.9887, datë 10.3.2008 për Mbrojtjen e të Dhënave Personale
- Ligji Nr.9917, datë 19.5.2008, për Parandalimin e Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit
- Ligji Nr.9936 datë 26.06.2008 mbi Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në



Republikën e Shqipërisë

- Proces-verbali i diskutimeve të buxhetit të Ministrisë së Mbrojtjes, Ministrisë së Brendshme dhe Shërbimit Informativ Kombëtar për vitin 2009 në Komisionin e Sigurisë Kombëtare, datë 25.11.2008, <http://www.parlament.al/>, marrë në maj 2010
- Proces-verbali i diskutimeve të buxhetit të Ministrisë së Mbrojtjes, Ministrisë së Brendshme dhe Shërbimit Informativ Kombëtar për vitin 2009 në Komisionin e Sigurisë Kombëtare, datë 17.11.2009 dhe datë 23.11.2009, <http://www.parlament.al/>, marrë në maj 2010
- Proces-verbali i raportimit të Ministrit të DrejtëSHISHë mbi inspektimet e kryera në Prokurori për vitin 2009, datë 01.06.2010, në Komisionin e Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtat e Njeriut <http://www.parlament.al/>, marrë në qershor 2010
- Proces-verbali i raportimit vjetor “Për veprimtarinë e Avokatit të Populli për vitin 2009”, datë 31.03.2010 në Komisionin e Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtat e Njeriut, <http://www.parlament.al/>, marrë në maj 2010
- Proces-verbali i raportimit vjetor “Për veprimtarinë e Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave për vitin 2009” në Komisionin e Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtat e Njeriut, datë 24.03.2010 <http://www.parlament.al/>, marrë në maj 2010
- Proces-verbali i raportimit vjetor “Për veprimtarinë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2009” në Komisionin e Ekonomisë dhe Financave, datë 29.03.2010, <http://www.parlament.al/>, marrë në maj 2010
- Proces-verbali i raportimit vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm për vitin 2009, datë 25.05.2010, në Komisionin e Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtat e Njeriut, <http://www.parlament.al/>, marrë në qershor 2010
- Rezoluta e Parlamentit për vlerësimin e veprimtarisë së Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave për vitin 2009, 1 prill 2010, <http://www.qpz.gov.al/doc.jsp?doc=docs/Rezolute%20Nr%20406-5%20Dat%C3%AB%2001-04-2010.htm>, marrë në maj 2010
- Rezoluta e Parlamentit për vlerësimin e veprimtarisë së Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2009, 22 prill 2010 <http://www.qpz.gov.al/doc.jsp?doc=docs/Rezolute%20Nr%20500-8%20Dat%C3%AB%2022-04-2010.htm>, marrë në maj 2010
- Rezoluta e Parlamentit për vlerësimin e veprimtarisë së Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2009, 22 prill 2010, <http://www.qpz.gov.al/doc.jsp?doc=docs/Rezolute%20Nr%20500-8%20Dat%C3%AB%2022-04->

2010.htm

- Rregullat e Procedurave të Parlamentit, miratuar me Vendimin Nr.166, datë 16.12.2004, ndryshuar me Vendimin Nr. 15, datë 27.12.2005, Vendimin Nr. 193, datë 07.07.2008, dhe Vendimin Nr. 21, datë 27.12.2010, <http://www.parlament.al/?k=6405>, marrë në maj 2010
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.194, datë 10.4.2004, Për përparësitë, fushat dhe nivelin e bashkëpunimit të Shërbimit Informativ Shtetëror me shërbimet informative të vendeve të huaja.

BURIMET DYTËSORE

- Gumi, Viktor, (2003) “Parlamenti dhe sektori i sigurisë”, tek Philipp H. Fluri dhe Jan A. Trapans (eds.), Qeverisja dhe reforma në sektorin e mbrojtjes dhe të sigurisë në Europën Jug-Lindore: mendime dhe perspektiva, Volumi 1; Shqipëria, Bullgaria, Kroacia; një studim vetë-vlerësimi
- Korrupsioni në Shqipëri: percetime dhe përvoja, sondazh 2010, Instituti për Zhvillim, Kërkim dhe Alternativa (IDRA) <http://albania.usaid.gov/spaw2/uploads/files/Corruption%20in%20Albania%202010%20-%20Summary%20of%20Findings.pdf> , marrë në prill 2010
- Kulish, Nicholas, “Pas shpërthimit të municioneve, shqiptarët pyesin pse rreziku ishte kaq afër”, New York Times, prill 19, 2008, f. 5.
- Mejdani, Rexhep, “Kush është përgjegjës për sigurinë dhe Forcat e Armatosura”, tek Kontrolli demokratik dhe marrëdhëniet ndërmjet civilëve dhe ushtrisë: ende një punë e papërfunduar, IDN, dhjetor 2009.



6 | KONTROLI GJYQËSOR I SEKTORIT TË SIGURISË

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ky dokument analizon kontrollin gjyqësor mbi sektorin e sigurisë në Shqipëri. Siç tregohet nga të dhënat e paraqitura në këtë dokument, qoftë ligjërishit dhe institucionalisht, aktiviteti i aktorëve të sektorit të sigurisë është objekt i kontrollit gjyqësor pa kufizime të qarta. Funkzioni i mbikëqyrjes së gjyqësorit bazohet në parimet e pavarësisë së gjyqësorit dhe barazisë para ligjit, siç mishërohet në Kushtetutë dhe siç reflektohet në legjislacionin përkatës. Po ashtu, kuadri ligjor e ndalon trajtimin çnjerëzor nga zyrtarët e shtetit, ndërkohë që e drejta për t'iu drejtuar organeve gjyqësore garantohet me ligj. Gjithsesi, mungesa e kapaciteteve administrative të institucioneve që respektojnë aktivitetet e zbatimit të ligjit kanë cenuar efektivitetin e përgjithshëm të mbikëqyrjes së gjyqësorit. Gjatë viteve të fundit ka pasur shumë ankesa dhe raporte rreth arrestimeve arbitrare dhe dhunës në procesin e paraburgimit. Pavarësisht nga kjo situatë, pak masa disiplinore të rëndësishme dhe dënime ligjore janë marrë nga organet kompetente gjatë pesë viteve të fundit.

Legjislacioni shqiptar lidhur me përdorimin e masave speciale të hetimit është thuajse i plotë. Kodi i Procedurave Penale parashikon përdorimin e masave të posaçme të hetimit për t'u përdorur si prova, por dispozitat janë shumë të gjera dhe lejojnë kufij të gjerë diskrecioni. Gjykatat janë të përfshira në proces, por për shkak të ngarkesës së tyre të punës, procesi i shqyrtimeve është shumë formal. Ligji për përgjimin e telekomunikacioneve mbulon përdorimin e masave të posaçme të hetimit nga shërbimi informativ dhe nga policia për qëllime të informacionit të nevojshëm për hapjen e çështjeve. Të gjitha lejet për përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore nga agjencitë informative dhe të sigurimit jepen nga Prokurorja e Përgjithshme, por Prokuroria gjendet e vendosur ndërmjet gjyqësorit dhe ekzekutivit, kështu që kompetenca e saj mbikëqyrëse vështirë se mund të konsiderohet se bie nën sferën e kontrollit gjyqësor.



HYRJE

Mbikëqyrja gjyqësore në sektorin e sigurisë në këtë dokument analizohet bazuar në strukturën e ndarë në tri seksione: prezantimin e përgjithshëm të sistemit të gjykatave, mbikëqyrjen e gjyqësorit mbi ushtrimin e zbatimit të ligjit dhe përdorimin e tenikave të posaçme të hetimit.

Në seksionin e parë jepet një hyrje e sistemit të brendshëm gjyqësor duke trajtuar rregullat kryesore për organizimin e gjykatave të brendshme, siç parashikohet në ligj. Në seksionin e dytë, të titulluar Mbikëqyrja Gjyqësore për Ushtrimin të Zbatimit të Ligjit bëhet një ndarje në dy nënseksione. Nënseksioni i parë flet për përdorimin e forcës nga zyrtarët e zbatimit të ligjit dhe vlerëson përdorimin e forcës gjatë demonstratave, mbledhjeve të tjera publike dhe përdorimin e forcës gjatë veprimeve të tjera të zbatimit të ligjit, të tilla si arrestimi ose ndjekja. Në nënndarjen e dytë flitet për trajtimin në paraburgim, duke u përqendruar në çështje të tilla si përdorimi i forcës kundër personave në paraburgim, keqtrajtimin në paraburgim dhe respektimin e garancive ligjore të sanksionuara nga ligji gjatë fazës së hetimit të proceseve penale. Seksioni i tretë përqendrohet në përdorimin e masave të posaçme hetimore.

Këto fusha studimi do të analizohen bazuar në katër tregues: kuadri kushtetues dhe ligjor, zbatimi i legjislacionit, kapacitetet administrative dhe vlera që konsiderohet si rezultati përfundimtar.

6.1 PARAQITJE E PËRGJITHSHME E SISTEMIT TË BRENDSHËM GJYQËSOR TË SHQIPËRISË

Për shkak të trashëgimisë së komunizmit, sistemi gjyqësor i Shqipërisë në shumë mënyra mund të konsiderohet shpikje e kohëve të fundit dhe shumë vendime ristrukturimi të marra në periudhën e tranzicionit mund të shpjegohen vetëm duke pasur parasysh organizimin e sistemit të mëparshëm. Gjatë komunizmit gjyqësori ishte objekt i kontrollit të partisë komuniste. Një praktikë e zakonshme ishte drejtësia “e telefonit” ku zyrtarët e Partisë Komuniste, degës së ekzekutivit dhe prokurorët merrnin në telefon gjyqtarët për t’i udhëzuar në lidhje me vendimin që do të merrnin. Me rënien e komunizmit në vitin 1991, kushtetuta komuniste e vitit 1979 u zëvendësua me ligjin për “Dispozitat Themelore Kushtetuese” (Ligji nr. 7491, datë 29.04.1991). Gjatë viteve të para të periudhës së tranzicionit,

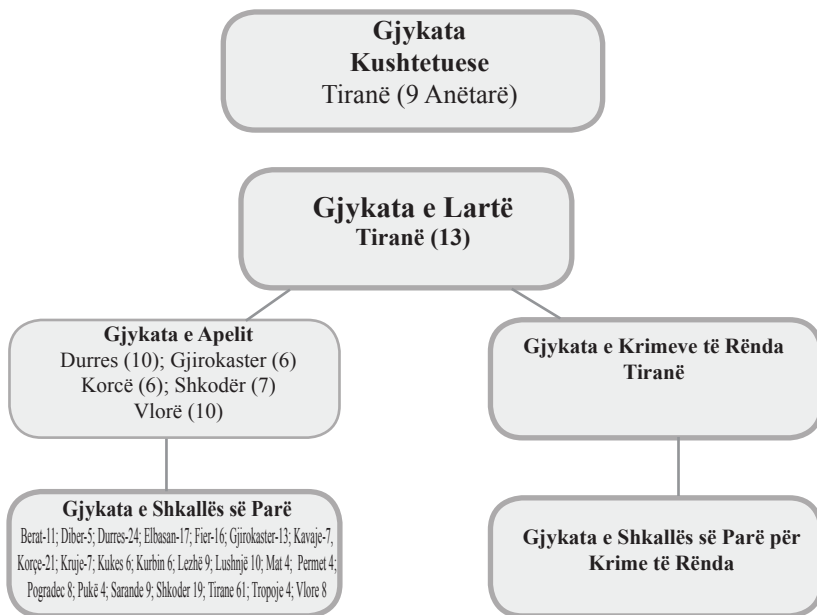
përprojekjet për ristrukturimin e gjyqësorit kanë qenë të vazhdueshme. Në kuadrin e këtyre përprojekteve, shumë gjyqtarë të periudhës komuniste u hoqën nga detyra dhe u zëvendësuan me të diplomuar të rinj. Shumë prej tyre kishin marrë pjesë vetëm në kurse trajnimi juridik gjashtëmuor dhe qëllimi kryesor ishte çlirimi i gjyqësorit nga përfaqësuesit e mentalitetit të vjetër (SIDA; 2008).

Kushtetuta e re e miratuar në vitin 1998 e trajton gjyqësorin në pjesën 9 të saj, duke parashikuar mbrojtje formale të pavarësisë së gjyqësorit dhe parimin e ndarjes së pushteteve (neni 7). Kushtetuta e Shqipërisë parashikon mbrojtje të arsyeshme formale të pavarësisë së gjyqësorit falë përfshirjes së parimit të ndarjes së pushtetit. Kushtetuta përfshin dispozita të qarta në lidhje me pavarësinë e gjyqësorit, pavarësinë e buxhetit të gjykatave, imunitetin penal të gjyqtarëve dhe sigurinë e mbajtjes dhe të pagesës (neni 137, 138, 144, dhe 145). Kushtetuta parashikon kompetencat e Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD) si organi përgjegjës për emërimin, ngritjen në detyrë, transferimin e gjyqtarëve, përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve. Po ashtu një arritje domethënëse në Kushtetutë (Neni 147) është Konferenca Kombëtare e Gjyqësorit, si asamble e përgjithshme e të gjithë gjyqtarëve për forcimin e pavarësisë së gjyqësorit. Ajo parashikon dhe ekzistencën e një Gjykate Kushtetuese.

Kushtetuta parashikon një sistem gjyqësor i cili përbëhet prej tre nivelesh – Gjykata e Shkallës së Parë, e njohur ndryshe si Gjykata e Rrethit, Gjykata e Apelit dhe Gjykata e Lartë si dhe rregullon aktivitetin e përgjithshëm dhe funksionet e gjykatave (neni 135). Po ashtu, ajo parashikon praninë e Gjykatës Kushtetuese¹, e cila formalisht është jashtë gjyqësorit, detyra kryesore e së cilës është mbrojtja dhe garantimi i përputhshmërisë me Kushtetutën (Pjesa Tetë; nenet 124 – 134). Po ashtu, “Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Pushtetit Gjyqësor”, i vitit 1998 (ligji nr. 8436), i zëvendësuar nga “Ligji për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë” i vitit 2008 (Nr. 9877) parashikon funksionimin e gjykatave. Ky ligj shfuqizoi gjykatat ushtarake dhe parashikoi krijimin e gjykatave administrative.

GJYKATAT E SHKALLËS SË PARË

1 Neni 125/1 “Gjykata Kushtetuese përbëhet nga nëntë anëtarë, të cilët emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit.”; Neni 125/3 “Kryetari i Gjykatës Kushtetuese emërohet nga radhët e anëtarëve të saj nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit për një mandate tre-vjeçar”; Neni 134 parashikon që Presidenti mund të vër në lëvizje Gjykatën Kushtetuese; Neni 149/1 “Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit”;



Ligji i cili mbulon gjykatat e shkallës së parë, njohur ndryshe dhe si gjykatat e rrethit, është ligji për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë (Ligji për Pushtetin e Gjyqësorit). Shpesh këto gjykata njihen si gjykatat e rrethit. Gjykatat e rrethit funksionojnë aktualisht në 21 rrethe gjyqësore në vend. Numri i gjykatave është ulur nga 29 deri në 21, sipas riorganizimit që u bë në vitin 2007 me anë të një dekreti të presidentit². Për trajtimin e mosmarrëveshjeve administrative, tregtare dhe të punës disa gjykata të rrethit kanë seksione të veçanta. Numri i përgjithshëm i gjyqtarëve që punojnë në gjykatat e rrethit është 229.

GJYKATAT E APELIT

Gjykatat e apelit trajtojnë çështje në shkallën e dytë të gjyqimit dhe e kanë selinë në gjashtë rajone të ndryshme të Shqipërisë (Durrës, Gjirokastrë, Korçë, Shkodër, Tiranë, dhe Vlorë). Në këto gjykata, çështjet që vijnë nga gjykatat e shkallës së parë rishikohen si lidhur me faktet e çështjes dhe me ligjshmërinë. Aktualisht ka 75 gjyqtarë që punojnë në nivelin e gjykatave

² Dekreti i Presidentit të Republikës së Shqipërisë për Krijimin e Rretheve Gjyqësore, Përcaktimi i Kompetencave të Tyre Territoriale dhe Qendra e tyre e Aktivitetit.

të apelit.

GJYKATAT E KRIMEVE TË RËNDA

Gjykatat e krimeve të rënda janë krijuar me përpjekjen për të trajtuar çështjen e krimit të organizuar, por edhe për të përmirësuar efikasitetin e gjyqësorit në vitin 2004. Ekzistojnë dy shkallë të Gjykatave të Krimeve të Rënda; gjykata e shkallës së parë dhe Gjykata e Apelit të Krimeve të Rënda. Të dyja gjykatat e kanë selinë në Tiranë dhe i trajtojnë çështjet me trupë gjyqese me pesë gjyqtarë. Këto gjykata kanë juridiksion mbi çështje të tilla si krijimi i organizatave kriminale, forcat e armatosura dhe krimet e lidhur me vepra të rënda penale, të tilla si trafikimin e qenieve njerëzore, vjedhjen e armatosur, krimet e lidhura me terrorizmin, krimet kundër njerëzimit, etj. dhe krimet që janë të dënueshme me të paktën 15 vjet heqje lirie.

GJYKATA E LARTË

Gjykata e Lartë është gjykata e shkallës më të lartë në Shqipëri dhe si e tillë ajo shqyrton vendimet e gjykatës së apelit. Ajo merr vendime vetëm bazuar në ligj, por jo në rrethanat e çështjes. Ajo po ashtu vendos në lidhje me akuzat penale kundër Presidentit të Shqipërisë, Kryeministrit, anëtarëve të Këshillit të Ministrave, deputetëve të Kuvendit, dhe të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese. Gjykata e Lartë e ka selinë në Tiranë dhe ka 17 gjyqtarë. Ajo është e ndarë në kolegjin civil dhe në kolegjin penal. Gjykata e lartë i shqyrton çështjet me trup gjyqes prej 5 gjyqtarësh.

THE CONSTITUTIONAL COURT

Gjykata Kushtetuese, megjithëse formalisht jashtë gjyqësorit, ka objektivin kryesor të mbrojtjes dhe të garantimit të përputhshmërisë me Kushtetutën. Kjo përputhshmëri lidhet jo vetëm me legjislacionin e brendshëm dhe me aktet normative, por edhe me marrëveshjet e brendshme para rati-fikimit. Vendimet e marra nga Gjykata Kushtetuese janë të detyrueshme për të gjitha gjykatat dhe nuk mund të rishikohen nga asnjë gjykatë tjetër. Gjykata ka nëntë gjyqtarë.

6.2 VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM GJYQËSOR PËR



USHTRIMIN E ZBATIMIT TË LIGJIT

6.2.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Gjatë viteve të fundit Shqipëria ka rishikuar kuadrin e saj ligjor lidhur me mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut. Në këtë kuadër, e drejta për t'ju drejtuar gjykatave në lidhje me çështjet e shkeljeve të kompetencave dhe veprimeve abuzive nga zyrtarët e sektorit të sigurisë garantohet me ligj në të gjitha nivelet, ndërkohë që askush nuk përjashtohet nga sistemi gjyqësor në rastin e pretendimeve për shkelje të të drejtave në lidhje me institucionin e sektorit të sigurisë. Shqipëria e ka ratifikuar Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe protokollet e saj shtesë.

Kushtetuta (neni 25) parashikon një dispozitë të përgjithshme, sipas së cilës, tortura dhe trajtimi çnjerëzor ndalohen në çdo rrethanë. Më tej, neni 28 parashikon bazën e veprimeve të zbatimit të ligjit gjatë arrestimeve, ndjekjeve, paraburgimeve dhe burgimeve, duke përmendur të drejtat bazë të çdo qytetari, të tilla si e drejta për t'u mbrojtur nga një avokat mbrojtës, e drejta e apelimit kundër një vendimi për arrestim, e drejta e përkthimit, etj. Nga ana tjetër, Kushtetuta e Shqipërisë, në nenin 47 dhe 48 të saj garanton të drejtën e qytetarëve për t'u grumbulluar paqësisht, për të protestuar dhe për të demonstruar.

Pwrsa i pwrket legjislacionit të brendshëm, neni 5 i Kodit të Procedurës Penale parashikon se liria e një personi mund të cenohet për shkaqe sigurie vetëm në rastet e parashikuara në ligj, në përputhje me nenin 5 të Konventës së të Drejtave të Njeriut. Kodi i Procedurës Penale e ndalon kategorikisht përdorimin e torturës dhe të trajtimit çnjerëzor pa përjashtim. Në lidhje me Policinë e Shtetit, ligji ("Për Policinë e Shtetit" Neni: 101 & 107 & 118) përcakton qartazi dhe rregullon veprimet e zyrtarëve të zbatimit të ligjit në ushtrimin e kompetencave, të drejtave dhe kufizimeve të tyre gjatë arrestimit, ndalimit dhe trajtimit në paraburgim. Aktiviteti i Policisë së Shtetit trajtohet nga "Rregullorja për Disiplinën e Policisë së Shtetit", ku parashikohet në detaje kodi i sjelljes dhe rregullat e sjelljes për oficerët e policisë si dhe masat disiplinore në rast të shkeljes së ligjit dhe të kodit të sjelljes.

Nga pikëpamja ligjore dhe institucionale, aktiviteti i sektorëve të sigurisë është objekt i "kontrollit gjyqësor" pa përjashtim. Pavarësisht nga kjo, zyrtarë të caktuar të niveleve të larta, të tillë si Kryeministrat, gjyqtarët e Gjykatës së Lartë, etj. kanë imunitet nga ndjekja penale. Krimet e pretenduara si të kryer nga këta persona hetohet pas heqjes së imunitetit dhe

trajtohen sipas një procedure të veçantë, nëpërmjet Gjykatës së Lartë. Akuzat për vepra të rënda disiplinore që përfshijnë çdo oficer policie dhe çdo punonjës tjetër të shërbimeve policore janë objekt hetimi i Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm. Pas gjetjeve të këtij të fundit mund të hapet një çështje penale nga prokuroria. Bazuar në Kodin e Procedurës Penale (neni 58), çdo qytetar që pretendon shkelje të të drejtave të tij civile, me ndihmën e një përfaqësuesi ligjor, mund të ngrejë akuza kundër strukturave ose zyrtarëve të sektorit të sigurisë, të cilat rishikohen nga gjykata e shkallës së parë.

Në lidhje me kontrollin e aktivitetit të policisë, në varësi të statusit të zyrtarit që shkel procedurat ligjore, ligji parashikon masa të ndryshme disiplinore si dhe organet përgjegjëse për kontrollin. Si rrjedhojë për masa të lehta disiplinore, drejtuesi i Drejtorisë së Policisë së Shtetit, Ministri i Brendshëm, Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve, bazuar në informacionin e brendshëm, me iniciativën e tyre mund të nisin një procedim masash disiplinore për oficerët që kanë kryer shkelje të ligjit. Për masa më ekstreme, të tilla si “heqja nga detyra” e zyrtarëve nga Drejtoria e Policisë së Burgjeve, i takon Ministrisë së Drejtësisë, ose Drejtorit të Drejtësisë së Policisë së Burgjeve të ndërmarrë masa disiplinore për zyrtarët që kanë marrë veprime kundër ligjit. Pavarësisht nga kjo, zyrtarët e dënuar kanë të drejtën e apelit të vendimit në ministrinë e Drejtësisë, më specifikisht në Komisionin e Apelit për Masat Disiplinore.

Në lidhje me trajtimin në rajonet e policisë dhe në paraburgim, bazuar në ligj, një person i shoqëruar nga policia në një godinë paraburgimi merret në pyetje nga prokurori dhe brenda 48 orësh ose lirohet ose çohet para një gjyqtari, i cili vlerëson nëse i ndaluari do të mbahet në paraburgim ose do të gjykohet në gjendje të lirë. Ndalimi i një personi të dyshuar për një veprë penale menaxhohet nga Policia e Shtetit dhe nga Ministria e Brendshme. Kur gjykata merr vendimin për “gjykim në paraburgim, i ndaluari çohet në paraburgim, ku kalon kohën e parashikuar deri në fund të gjykimit/hetimit. Pas fundit të procesit, nëse personi dënohet, ai/ajo transferohet në qendrat e vuajtjes së dënimit (në burg). Burgjet dhe qendrat e paraburgimit janë nën përgjegjësinë e Ministrisë së Brendshme, ndërsa qendrat e ndalimit janë nën përgjegjësinë e Ministrisë së Punëve të Brendshme.

Kuadri ligjor lidhur me trajtimin gjatë ndalimit dhe burgimit është i plotë dhe i është nënshtruar rishikimit viteve të fundit. “Rregulloret dhe Procedurat e Punës, Trajnimi, Karriera dhe Masat Disiplinore për Zyrtarët e Burgjeve dhe Oficerët e Policisë” përcaktojnë një kuadër të qartë për ak-



tivitetet e përditshme të oficerëve të policisë dhe të policisë së burgjeve. Po ashtu, Republika e Shqipërisë ka ratifikuar shumë akte të rëndësishme ndërkombëtare, të tilla si:

- Konventën “Kundër Torturës, Vuajtjeve të tjera, ose Trajtimit Mizor, Çnjerëzor he Degradues”, e ratifikuar me anë të Ligjit Nr. 7727, datë 30.6.1993
- Konventën Evropiane për “Për Parandalimin e Torturës dhe Trajtimit ose Dënimit Çnjerëzor dhe Degradues”, e ratifikuar me anë të Ligjit Nr. 8135, datë 31.07.1996
- Konventën Evropiane “Për Mbrojtjen e të Drejtave dhe të Lirive Themelore të Njeriut” si dhe të Protokolleve të saj shtesë Nr. 1, Nr. 2, Nr. 4, Nr. 7 dhe Nr. 11, të ratifikuara nga Ligji Nr. 8137, datë 31.07.1996

Me rekomandim të Avokatit të Popullit, Parlamenti i Shqipërisë ndryshoi “Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë” (Ligji Nr. 9686), duke i dhënë kuptim të qartë dhe konciz aktit kriminal të torturës.

Parimi i pavarësisë së gjyqësorit dhe i barazisë para ligjit mishërohet në Kushtetutë dhe reflektohet në legjislacionin përkatës. E drejta për t’ju drejtuar gjykatave është përmirësuar me anë të Ligjit “Për Ndhimën e Legale” (Nr. 10 039, 22.12.2008), i cili parashikon ndihmë juridike falas për çështjet civile, penale dhe administrative për kategori të ndryshme personash. Gjithsesi, ka pengesa përsa i përket pavarësisë së plotë të gjyqtarëve (EC: 2010), veçanërisht kur bëhet fjalë për kuadrin ligjor.

Për më tepër, kontrolli i zyrtarëve të sektorit të sigurisë ligjorë që përdorin forcën, realizohet nga organe të ndryshme, të cilat kanë përgjegjësi dhe kompetenca të ndryshme, që mishërohen në legjislacion dhe në ligjet përkatëse organike.

6.2.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Pavarësisht nga kuadri ligjor i plotë, i cili i ndalon veprimet arbitrare të policisë, të tilla si arrestimet e paligjshme, keqtrajtimin dhe abuzimin me kompetencat, gjatë viteve të fundit ankesat dhe raportimet rreth arrestimeve dhe ndalimeve arbitrare nuk kanë qenë të shpeshta (Departamenti i Shtetit 2008; 2009). Përdorimi i forcës nga zyrtarë të zbatimit të ligjit ka qenë objekt kritikash të gjera nga institucionet kombëtare dhe ndërkombëtare të cilat janë përgjegjëse për monitorimin e shkeljeve për të drejtat e njeriut. Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH) dhe Grupi Shqiptar i të

Drejtave të Njeriut (AHRG) ka raportuar se policia në të shkuarën ka ushtruar forcë përtej kompetencave, ose ka kryer trajtim çnjerëzor gjatë procedurave të arrestimit e më pas. Më tej, bazuar në Raportin e të Drejtave të Njeriut të Departamentit të Shteteve të Bashkuara (2008) ka pasur raste dyshimesh për keqtrajtime dhe rrahje gjatë marrjes në pyetje dhe ndalimit. Provat kanë dëshmuar se gjatë viteve të fundit, policia ka përdorur kërcënime, shkelje, dhe tortura për marrje informacionesh.

Një vështrim i shpejtë mbi raportet e Komitetit Shqiptar të Helsinkit gjatë gjashtë viteve të fundit tregon për raste të ndryshme kur qytetarët kanë denoncuar shkelje të të drejtave të njeriut nga oficerët e agjencive të zbatimit të ligjit. Shkeljet më të shpeshta lidhen me:

- Keqtrajtimin gjatë arrestimit / ndalimit
- Mosinformimin e qytetarëve për të drejtat e tyre në momentin e ndalimit/arrestimit.
- Mohimi i të drejtës për njoftimin e anëtarëve të familjes.
- Mos vënia në dispozicion e një avokati për të ndaluarit që në fillim

Gjithsesi, provimi i pretendimeve të tilla ka qenë një detyrë e vështirë për shkak të mungesës së raportimit nga viktimat tek zyra e prokurorit. (KSHH 2007). Ky mund të jetë tregues i mungesës së besimit të viktimat në strukturat e gjyqësorit.

Nga 273 shkelje të identifikuara disiplinore të oficerëve të policisë të botuara në vitin 2009, 21 u raportuan se lidheshin me ndjekjen penale, ndërkohë që 41 oficerë u përzhunë nga radhët e policisë. Pjesa e tjetër e shkeljeve u konsideruan si shkelje të lehta (pyetjet e Shqipërisë për pyetësorin). Gjithsesi, deri tani nuk ka pasur informacion në lidhje me vendimet e gjykatave për shkeljet e oficerëve të policisë gjatë ushtrimit të aktiviteteve të tyre.

Në lidhje me aktivitetin e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm, siç mund të vihet re nga statistikat e vitit që shkoi, numri i oficerëve të policisë të akuzuar për akte arbitrare është i lartë, ndërkohë që numri i personave të arrestuar/oficerëve të ndaluar mbetet ende i ulët. Një analizë e shpejtë dëshmon se shumë pak oficerë janë ndaluar nga gjykatat pavarësisht nga numri i madh i ndjekjeve penale të depozituara nga shërbimi i Kontrollit të Brendshëm, i cili tregon vështirësitë e gjykatave për të ndëshkuar këto çështje. (Tabela 1)



Tabela 1: Performanca e Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm

Viti	Nr. i ankesave	Nr i të punësuarve	Arrestuar/Ndaluar
2006	35	39	-
2007	42	63	2
2008	38	45	2
2009	35	42	4
2010	11	13	-

Tabela 2: Oficerët e policisë të raportuar për ndjekje penale

Viti	Nr. Total	Niveli i mesëm i menaxhimit	Niveli i parë i mbikëqyrjes	Niveli Operativ
2006	254	16	89	149
2007	221	5	75	141
2008	202	3	76	123
2009	148	2	42	104
2010	145	1	34	110

Në të njëjtin kuadër, Avokati i Popullit ka identifikuar çështje të ndryshme të shkeljeve të të drejtave të njeriut nga institucionet e zbatimit të ligjit ndër vite . Vihet re një rritje e numrit të ankesave që i janë dërguar Avokatit të Popullit gjatë gjashtë viteve të fundit në lidhje me zyrtarët e zbatimit të ligjit, në veçanti nga policia. Gjatë gjashtë viteve të fundit, Avokatit të Popullit i janë drejtuar gjithsej 1421 ankesa në lidhje me shkelje të abuzimeve të zyrtarëve të agjencive të zbatimit të ligjit (stafi i policisë dhe i paraburgimit). Siç mund ta shohim nga tabela, pavarësisht nga fakti që një pjesë e konsiderueshme e këtyre ankesave janë konsideruar si “të pranueshme” nga Avokati i Popullit, vetëm një përqindje e vogël lidhet me procedimet disiplinore. Për më tepër, nga 21 çështje që i janë dërguar zyrës së prokurorisë për hetim penal, vetëm disa prej tyre kanë përfunduar në vendime përfundimtare të gjykatave që japin dënime.

Për shkak të mungesës së burimeve dhe numrit të madh të ankesave që i janë dërguar Avokatit të Popullit, një pjesë e mirë e këtyre ankesave nuk janë ndjekur (Nuni: 2011). Për të njëjtën arsye, hetimet e çështjeve të pretenduara për sjellje jo të përshtatshme të oficerëve të policisë nuk kanë qenë gjithëpërfshirëse dhe nuk janë kryer siç duhet. Në këtë drejtim,

Avokati i Popullit nuk ka shkuar më tej sesa nxjerrja e rekomandimeve për drejtuesit e institucioneve në fjalë, duke çuar në mosmarrjen e dënimeve administrative, ose në ngritjen e çështjeve penale. Pavarësisht detyrimeve ligjore të mishëruara në ligjet organike, bashkëpunimi me Avokatin e Popullit dhe me institucionet përkatëse, të tilla si policia, prokurori i përgjithshëm nuk ka qenë i kënaqshëm.

Tabela 3: Oficerë policie të raportuar për sanksione

Viti	Ank-esa	Pran-uara	Refu-zuara	Pa ba-zuara	Pezull	Masa Disiplinore		Procedura Penale		
						Me sukses	Pa sukses	Pranuara	Rrëzura	Pezull
2010	369	N/A	N/A	N/A	N/A					6
2009	173	72	19	73	9	5	2	1	1	-
2008	233	79	36	98	20	8	3	1	1	1
2007	274	83	51	108	32	10	-	5	1	-
2006	215	69	32	92	22	13	-	4	-	-
2005	157	45	19	71	22	8	-	4	1	1

Në lidhje me trajtimin në qendrat e vuajtjes së dënimit dhe ato të paraburgimit, në qershor të vitit 2009 Komisioni Shqiptar i Helsinkit së bashku me Zyrën e Avokatit të Popullit realizoi një sondazh me minorenet, autorë veprash në komisariate të ndryshme policie. Gjetjet dolën në përfundimin se thuhet të gjithë të miturit pretendojnë të kenë qenë objekt dhune nga punonjësit e policisë në kohën e arrestimit ose të marrjes në pyetje. Minorenët pretendojnë se dhe pas një raportimi të tillë dhune në sallat e gjykatave gjatë seancave gjyqësore, ose diskutimeve me prokurorin, këto organe nuk ia kanë dalë që t'i ndjekin me produktivitet këto raste dhe të çojnë para drejtësisë punonjësit e policisë të cilët i shkelin të drejtat e njeriut. Nuk janë marrë masa për të ndjekur rastet e raportuara të shkeljes së të drejtave të njeriut të minoreneve dhe për të çuar para drejtësisë ata që janë përgjegjës për veprime të tilla (KMH: 2010).

Pasi këto shkelje ju raportuan Prokurorisë së Përgjithshme nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit dhe nga Avokati i Popullit, u morën disa masa. Prokuroria e Përgjithshme nxori për qarkullim një njoftim për të gjithë prokurorët në rrethet gjyqësore duke theksuar të gjitha masat që janë të nevojshme për t'u siguruar se të ndaluarit e mitur trajtohen drejt, sipas parashikimeve të ligjit, duke nënvizuar rolin e tyre në hetimin e rasteve të pretenduara për keqtrajtim. (KSHH: Raporti i vitit 2009). Duke analizuar



progresin e shënuar nga Raportet e të Drejtave të Njeriut nga burime të ndryshme, mund të vihen re disa përmirësime lidhur me aktivitetin e sektorit të sigurisë, megjithëse vazhdojnë të ekzistojnë pengesa dhe probleme ende.

Gjykata duhet të vendosë brenda 48 orësh nëse do ta çojë në paraburgim të dyshuarin për veprë penale, nëse do të kërkojë garanci, nëse do t'i ndalojë atij udhëtimin, ose nëse do t'i kërkojë atij të raportojë në mënyrë të rregullt në polici. Gjithsesi, në praktikë prokurorët dhe gjykatat zakonisht vendosin për paraburgim. (Raporti i Departamentit të Shtetit 2009). Probleme të tjera që lidhen me kontrollin gjyqësor të sektorit të sigurisë janë çështjet ku zyrat e gjyqtarëve vazhdojnë t'u shërbejnë disa individëve ose grupeve të caktuara dhe janë të mbingarkuara, ndërkohë që e drejta e publikut për të ndjekur seancat gjyqësore mbetet ende shqetësim (EPR: 2009). Për më tepër, tarifat e aplikueshme gjyqësore janë rritur ndjeshëm në mars të vitit 2012, duke e kufizuar të drejtën për t'ju drejtuar drejtësisë për njerëzit me disavantazhe ekonomike

6.2.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Në rastet e pretendimeve për aktivitet kriminale ose për shkelje të të drejtave të njeriut nga oficerët e policisë, shërbimi i prokurorisë cakton një prokuror të posaçëm, i cili i kryen hetimet dhe ngre padi kundër oficerëve të policisë, të cilët janë të akuzuar. Prokurori i Përgjithshëm, sipas ligjit (Nr. 8737) ka të drejtë të kërkojë të kryejë hetime në mënyrë të pavarur dhe pa iu referuar organeve të tjera rreth aktivitetit të sektorit të sigurisë, të nisë hetimet dhe, nëse është e nevojshme, të nisë dhe procese penale për krimet e kryera nga përfaqësues të sektorit të sigurisë. Më tej, ligji i jep të drejtë gjykatave kombëtare (penale ose civile, sipas rastit) të mbikëqyrin përdorimin e forcës dhe veprimeve nga ana e forcave të sigurisë. Në të njëjtën linjë, të gjithë aktorët e sektorit të sigurisë sipas ligjit mund të jenë objekt i mbikëqyrjes gjyqësore pa asnjë përjashtim specifik. Duke ju referuar ligjit "Për të Drejtën e Vuajtjes së Dënimit" (neni 69) një prokuror i caktuar është përgjegjës për hetimin e shkeljeve të mundshme në institucionet e paraburgimit, në mënyrë periodike dhe pa paralajmërim.

Avokati i Popullit është po ashtu një faktor i rëndësishëm në garantimin e të drejtave të qytetarëve kundër abuzimeve që vijnë nga strukturat e sektorit të sigurisë dhe nga individët. Avokati i Popullit nuk ka kompetenca vendimmarrëse, pasi është i kufizuar në dhënien e informacionit përkatës Kuvendit, Ministrisë së Drejtësisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm në mënyrë

që ata të marrin masat e nevojshme për dënimin dhe dëmshpërblimet në rastet e çështjeve të identifikuara. Për këtë qëllim që prej vitit 2008, Zyra e Avokatit të Popullit ka krijuar një strukturë të posaçme, të quajtur Njësia për Parandalimin e Torturës. Në vitet e fundit, roli i Avokatit të Popullit është dobësuar për shkak të shkurtimeve të buxhetit, burimeve dhe kapaciteteve të kufizuara për kontrollin e aktiviteteve në institucionet e sektorit të sigurisë. (Nuni 2011).

Mungesa e kapaciteteve dhe e problemeve të natyrës organizative mund të vihet re dhe në sistemin e gjykatave ku menaxhimi nuk është në standardet e kërkuara, për shkak të mungesë së burimeve njerëzore dhe financiare, në veçanti në gjykatat e shkallës së parë (EC: 2010). Për më tepër, infrastruktura e gjykatave mbetet e varfër (EC: 2010), gjë e cila reflektohet në performancën e kufizuar të gjykatave në lidhje me çështjet e trajtuara që kanë të bëjnë me shkeljen e të drejtave të njeriut nga zyrtarët e sektorit të sigurisë.

6.2.4 VLERAT

Pavarësisht nga fakti që kuadri ligjor është përmirësuar gjatë viteve të fundit, është vënë re mungesa e përmirësimit në zbatimin e respektimit të të drejtave të njeriut nga strukturat e zbatimit të ligjit. Presioni politik, kërcënimi, korrupsioni dhe burimet e kufizuara e kanë parandaluar gjyqësorin nga funksionimi në mënyrë të pavarur dhe efikas. Zbatimi i vendimit të gjykatave është i dobët, në veçanti në rastet kur palë e akuzuar janë institucionet shtetërore. (EC: 2010). Rritja e numrit të ankesave nuk është reflektuar në numrin e masave disiplinore dhe në dënimet e gjykatës, gjë e cila tregon se ka mangësi serioze që e karakterizojnë kontrollin gjyqësor në ushtrimin e zbatimit të ligjit.

Pavarësisht nga ulja e numrit të çështjeve të lidhura me abuzimin me kompetencat dhe me veprimet arbitrare nga zyrtarët e sektorit të sigurisë, numri i çështjeve të gjykuara për shkelje mbetet ende i ulët dhe në përgjithësi është bërë pak progres në lidhje me kontrollin gjyqësor të sektorit të sigurisë.

6.3 PËRDORIMI I MASAVE TË POSAÇME HETIMORE

6.3.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE



Në kreun që flet për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, Kushtetuta e Shqipërisë parashikon të drejtën e ruajtjes së sekretit të korrespondencës dhe moscenueshmërisë së vendit të banimit (neni 36-37). Kushtetuta parashikon që kufizimet të tilla të drejtave dhe lirive mund të përcaktohen me ligj, ndërkohë që ato, në asnjë rast nuk duhet të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) (neni 17). Bazuar mbi faktin nëse informacioni i marrë mund të përdoret si provë në seancë gjyqësore, Kuvendi ka miratuar dy kategori legjislacioni për të trajtuar përdorimin e metodave speciale të hetimit (MSH); Kodi i Procedurës Penale (KPK) dhe ligjin për përgjimin e telekomunikacioneve (LPT).

THE CRIMINAL PROCEDURE CODE

Kodi i Procedurës Penale përcakton bazën mbi të cilën mund të vihen në lëvizje mjetet e posaçme hetimore, organet përgjegjëse për lëshimin e një autorizimi për përdorimin e tyre dhe të drejtën e animimit, si dhe ekzekutimin e autorizimeve, përdorimin e informacionit dhe kufizimet në përdorimin e tij (KPP neni 221-226). Në bazë shkallës së seriozitetit të veprës penale, siç parashikohet nga Kodi Penal (KP), KPK bën dallimin ndërmjet dy kategorive të mjeteve të posaçme hetimore: mjetet e posaçme hetimore me anë të të cilave merren prova audio ose materiale, të cilat përdoren për mbledhjen e provave për veprat penale të dënueshme jo më pak se shtatë vjet heqje lirie, dhe masat e posaçme hetimore të cilat japin prova me pamje ose prova për vendndodhjen, të cilat përdoren për marrjen e provave për veprat penale të dënueshme me më jo më pak se dy vjet heqje lirie.

Organet përgjegjëse për mbledhjen janë të gjitha agjenci të zbatimit të ligjit të cilat kanë kompetencat e policisë gjyqësore. Gjithsesi, për të aplikuar për autorizim këto agjenci duhet të regjistrojnë çështjen në prokurori, e cila mund të aplikojë për autorizimin. Organi përgjegjës për lëshimin e autorizimit është gjykata. Po ashtu edhe prokuroria ose një palë e dëmtuar mund të aplikojnë për autorizim para gjykatës, e cila duhet të vendosë brenda 48 orësh. Kohëzgjatja maksimale e autorizimit fillestar është pesëmbëdhjetë ditë, por ai mund të shtrihet dhe në njëzet ditë (dyzet ditë për krimet e rënda), për aq herë sa konsiderohet e nevojshme nga Gjykata. Autorizimi mund të apelohej në Gjykatën e Apelit brenda dhjetë ditësh nga një palë e interesuar.

Kodi i Procedurës Penale parashikon edhe përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore pa autorizim gjykate në dy raste. Së pari, prokurori që ka në ngarkim një çështje mund të lëshojë një autorizim urgjent dhe duhet të informojë gjykatën jo më vonë se brenda njëzet e katër orësh dhe ndërkohë duhet të aplikojë për autorizim nga gjykata, e cila duhet të vendosë brenda 48 orësh. Në rast se gjykata nuk lëshon autorizimin për përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore, informacioni i marrë nëpërmjet përdorimit të tyre nuk mund të përdoret si provë në gjykatë. Së dyti, prokurori përgjegjës për çështjen mund të lëshojë autorizim me kërkesën dhe me marrëveshjen e njëres nga palët që janë objekt mbikëqyrje. Por, KPK-ja nuk ka dispozita të tjera mbi mënyrën se si prokuroria ndërvepron me gjykatën për çështje të tilla në trajtimin e provave të marra.

Kodi i Procedurës Penale përfshin mekanizma garantues, por ata në përgjithësi janë minimale. Këto mekanizma përfshijnë ndalimin e përdorimit të informacionit të mbledhur me mjetet e posaçme hetimore në procese të tjera penale si dhe ndalimin e përdorimit të informacionit të mbledhur për individët që janë të detyruar të ruajnë sekretin profesional. Me përfundimin e autorizimit, gjykata merr informacionin e mbledhur duke përdorur mjetet e posaçme hetimore. Pas dëgjimit të palës së akuzuar dhe prokurorit të çështjes, Gjukata vendos për materialet të cilat mund të mos paraqiten si prova. Kodi i Procedurës Penale nuk parashikon ndonjë mekanizëm që i lejon gjykatës të kontrollojë përputhshmërinë me procedurat gjatë procesit të ekzekutimit të mjeteve të posaçme hetimore as në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe as duke ia deleguar këtë detyrë ndonjë instance tjetër. Pra, vlerësimi i materialeve që mund të parashtrohen si prova bazohet kryesisht në vlerën e tyre dhe në mekanizmat e garantimit. Gjukata e Apelit mund të rishikojë vendimet e gjykatës së shkallës së parë, në rast se ka ndonjë ankesë, por kjo mund të ndodhë vetëm si një rishikim ex post facto. Detaje në lidhje me përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore në përputhje me KPK-në jepen në rregullore të brendshme të nxjerra nga Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm (PP), por këto akte nuk trajtojnë ose nuk flasin për rolin gjykatës në këtë drejtim (Rregullorja PP: 2006).

LIGJI PËR PËRGJIMIN E TELEKOMUNIKACIONEVE (LPT)

Informacioni i marrë nëpërmjet përdorimit të këtij ligji nuk mund të përdoret si provë në gjykatë. Policia e Shtetit, Shërbimi Informativ Shtetëror dhe të gjitha shërbimet e tjera informative dhe të sigurisë që varen nga Ministria e Brendshme, Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Financave dhe



Ministria e Mbrojtjes kanë të drejtë të përdorin përgjimin e telekomunikacioneve sipas ligjit në fjalë. Ligji nuk parashikon ndonjë rol për Gjykatat, as ex ante dhe as ex post. Prokurori i Përgjithshëm është përgjegjës për lëshimin e autorizimeve dhe për kontrollin e përputhshmërisë me ligjin nga ana e shërbimeve informative dhe shërbimeve të policisë.

Përveç përgjimit të telekomunikacioneve ka dhe forma të tjera të mjeteve të posaçme hetimore, të tilla si leximi i letrave, hapja e pakove, përgjimi i ambienteve, regjistrimi sekret në video, monitorimi i përmbajtjes së komunikacioneve, gjetja e informacionit, etj., të cilat nuk janë të parashikuara nga ndonjë legjislacion specifik. Baza ligjore për përdorimin e mjeteve të tilla speciale të hetimit gjendet në legjislacionin bazë për shërbimin e policisë, shërbimit informativ dhe atij të sigurisë. Gjithsesi, ky legjislacion ose thjesht sa përmend ose trajton vetëm sipërfaqësisht përdorimin e masave të tilla. Prokurori i Përgjithshëm ose një prokuror përgjegjës për një çështje ka të drejtë të lëshojë autorizimin dhe të kontrollojë përdorimin e këtyre masave.

Informacioni i marrë nëpërmjet përdorimit të ligjit për përgjimin e telekomunikacioneve, ose nëpërmjet përdorimit të mjeteve të posaçme hetimore të përmendura më lart, nuk mund të përdoret si provë në gjyq.

6.3.2 ZBATIMI I LIGJEVE

KODI I PROCEDURËS PENALE

Përdorimi i mjeteve të posaçme hetimore ka qenë një praktikë e njohur pune dhe më parë, por ka ajo filluar të përdoret gjerësisht vetëm në mesin e viteve 2000, me miratimin e ligjit për përgjimin e telekomunikacioneve, dhe me krijimin e kushteve dhe kapaciteteve teknike të përshtatshme për këtë qëllim. Pas vitit 2005, informacioni rreth përdorimit të mjeteve të posaçme hetimore filloi të dilte në media dhe në raportet zyrtare të Prokurorit të Përgjithshëm në Parlament (Raporti i PP, 2007, 2008, 2009). Që prej asaj kohe miratimi i autorizimeve për përgjim nga Gjykata ka qenë një aktivitet rutinë nëpërmjet përgjimit të telekomunikacioneve dhe formave të tjera të mjeteve të posaçme hetimore. Në mënyrë të pashmangshme, kjo ka çuar në rritjen e efikasitetit të agjencive të zbatimit të ligjit, në përgjithësi në trajtimin e aktiviteteve të rënda penale (Dyrmishi: 2009)

Kodi i Procedurës Penale parashikon rishikimin ex ante dhe ex post. Në mënyrë formale autorizimet shqyrtohen dhe miratohen nga Gjykatat, të cilat përfshihen dhe në procesin e përzgjedhjes dhe paraqitjes së provave.

Por, informacioni i cili bëhet publik për të gjithë procesin është shumë i kufizuar. Shifrat për numrin e autorizimeve të lëshuara nuk publikohen dhe as vihen në dispozicion me kërkesë sipas ligjit për rë drejtën e informimit. Po ashtu ka informacion të kufizuar për procesin e shqyrtimit nga gjyqtarët. Disa fakte që kanë dalë nga raportet e Prokurorit të Përgjithshëm në parlament si dhe disa raporte të medias dëshmojnë se ekziston tendenca e përdorimit të ekzagjeruar të mjeteve të posaçme hetimore, në veçanti të përgjimit të bisedave telefonike. Media ka raportuar për 1300 autorizime të nxjerra nga Gjykata e Rrethit e Tiranës gjatë vitit 2008, nga të cilat 500 autorizime janë lëshuar nga Gjykata e Krimeve të Rënda (GJKR) (Rryçi: 2009, Manjani: 2009). Ky numër është konsideruar si shumë i lartë nga Këshilli i Lartë e Drejtësisë (KLD), i cili ka sugjeruar rishikim të Kodit të Procedurave penale në mënyrë që të fuqizohet Gjykata e Apelit për monitorimin e procesit (Koha Jone: 2009).

Përveç përgjimit të bisedave telefonike nuk ka informacion ose të dhëna të disponueshme për numrin e autorizimeve, ose informacion tjetër lidhur me përdorimin e metodave të tjera të përmendura më lart.

LIGJI PËR PËRGJIMIN E TELEKOMUNIKACIONEVE

Në lidhje me përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore për qëllim të mbledhjes së informacionit sipas parashikimeve të Ligjit për Përgjimin e Telekomunikacioneve, të dhënat janë edhe më të kufizuara. Në vitin 2007, Prokurori i Përgjithshëm ka raportuar se ajo ka lëshuar 1000 autorizime gjatë vitit 2006, por ai e konsideronte këtë shifër të lartë (Rama: 2007). Nga Prokuroria u raportua po ashtu se gjatë vitit 2006, institucioni kishte refuzuar 25% të aplikimeve nga Policia e Shtetit dhe 42% të aplikimeve nga Shërbimi Informativ Shtetëror. Raportet e mëvonshme nga Prokurori i Përgjithshëm nuk kanë dhënë shifra të tjera. Për më tepër, këto raporte nuk përmbajnë informacion lidhur me performancën e PP-së në kontrollin dhe zbatimin e ligjit nga agjencitë e zbatimit të ligjit, të sigurisë dhe të sigurisë (Dyrmishi, 2010).

6.3.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

KODI I PROCEDURËS PENALE

Janë tri kategori autoritetesh që miratojnë autorizime për përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore: prokurorët e zyrave të prokurorisë në rrethe, Prokurori



i Përgjithshëm, dhe gjyqtarët e gjykatave të rretheve. Në mbështetje të Kodit të Procedurës Penale, Prokurori i Përgjithshëm ka nxjerrë një rregullore e cila jep detaje në lidhje me mënyrën e përdorimit të mjeteve të posaçme hetimore, rregullat për përdorimin e raporteve të nxjerra dhe mënyrën e shkatërrimit të tyre (Rregullorja e Prokurorisë së Përgjithshme, 2006). Për më tepër, në tetor të vitit 2010, Prokuroria e Përgjithshme miratoi përdorimin e Udhëzuesit për Hetimin e Rasteve të Korrupsionit dhe Krimeve Financiare, i cili i udhëzon prokurorët dhe oficerët e policisë gjyqësore për metodat dhe procedurat që duhet të ndiqen për përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore në hetimin e krimeve financiare. Megjithëse objekti i Udhëzuesit është i kufizuar tek krimi financiar, udhëzimi që miraton ai për përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore mund të përdoret për të gjitha llojet e krimeve. Udhëzuesi ka sjellë së bashku vendimet më të njohura të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut për përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore.

Sipas KPK-së, Prokurori i Përgjithshëm lëshon autorizime vetëm në situata emergjente, të cilat, për shkak të numrit të kufizuar, nuk përbëjnë ndonjë ngarkesë administrative të madhe. Numri i prokurorëve konsiderohet si i mjaftueshëm dhe i përshtatshëm për të trajtuar ngarkesën. Përsa i përket cilësisë së shqyrtimeve, përfshirja e tyre e drejtpërdrejtë në çështjet hetimore lejon një vlerësim më të mirë për ankimesit para lëshimit të autorizimit. Kjo gjë nuk është e njëjtë për gjykatat. Aktualisht gjykatat e shkallës së parë kanë 299 gjyqtarë dhe ndihmohen nga 341 vetë (Dekreti i vitit 2009). Gjithsesi, eficaenca e tyre është e cënuar shumë (Komisioni Evropian; 2010), proceset e shtyra kanë ndikim mbi cilësinë e vendimeve gjyqësore (Gjipali; 2010), duke përfshirë dhe lëshimin e autorizimeve për përdorimin e MSH.

Ekzekutimi i autorizimeve të përgjimeve të telekomunikacionit realizohet nga njësia e përgjimeve që e ka selinë në Zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm (Raporti i Prokurorisë së Përgjithshme, 2008). Gjykatat nuk kanë asnjë rol në procesin e ekzekutimit të këtyre vendimeve.

LIGJI PËR PËRGJIMIN E TELEKOMUNIKACIONEVE

Prokurori i Përgjithshëm i nxjerr autorizimet mbi bazën e ligjit për përgjimet e telekomunikacioneve. Në realizimin e detyrës, Prokurori i Përgjithshëm ndihmohet nga Njësia e Përgjimeve, e cila shërben si ndërlihdhëse e aktiviteteve të shërbimeve informative dhe shërbimet e policisë (Urdhri i PP-së, 2006). Sipas deklarimeve të zyrtarëve të kësaj njesie kjo njësi ka qenë vazhdimisht në presion për shkak të numrit të lartë të aplikimeve nga shërbimet informative dhe agjencitë e zbatimit të ligjit. Ekzekutimi i autorizimeve për përgjime të telekomunikacioneve sipas ligjit realizohet nga policia dhe shërbimet infor-

mative. Duke gjykuar aftësia për të përpunuar numrin e lartë të aplikimeve për përgjime, kapacitetet e tyre konsiderohen si të përshtatshme.

6.3.4 VLERAT

Lufta kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit ka qenë përparësi për disa qeveri me radhë, veçanërisht gjatë dhjetë viteve të fundit. Duke iu bashkëngjitur këtij prioriteti të politikës së qeverisë dhe duke u përpjekur t'i shmangët rrezikut se janë të pozicionuar kundër këtij objekti, gjyqësori duket se i është nënshtruar prirjes së agjencive të zbatimit të ligjit dhe të sigurisë për mbipërdorimin e mjeteve të posaçme hetimore, të cilat ata i shohin si një nga mjetet më efektive. Një qasje e tillë ka çuar një lloj 'marrveshje' ndërmjet agjencive të zbatimit të ligjit dhe gjykatave, të cilat e miratojnë përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore pa i shqyrtuar në thellësi kërkesat. Për më tepër, të paktën në një rast specifik, Gjykata e Lartë u shpreh se kishte gjetur informacion të marrë sipas ligjit për përgjimet e telekomunikacioneve i cili në mënyrë të paligjshme ishte përdorur si provë nga gjykata e shkallës së parë dhe nga gjykata e apelit (Mahmutaj 2010, Çështja nr. 1630).

6.4 REKOMANDIME

- Duhet të përmirësohet bashkëpunimi ndërmjet institucioneve të Prokurorisë së Përgjithshme, Avokatit të Popullit, si dhe duhet të koordinohet aktiviteti ndërmjet institucioneve të sektorit të sigurisë të agjencive të zbatimit të ligjeve për të parandaluar dhe për të dënuar shkeljet e të drejtave të njeriut në këtë sektor.
- Duhet të rishikohet Kodi i Procedurës Penale për të parashikuar një rol më të madh të gjyqësorit, në veçanti në lidhje me kontrollin e përputhshmërisë me autorizimet nga organet zbatuese.
- Duhet të përcaktohet qartë pozicioni i Prokurorisë dhe i Prokurorit të Përgjithshëm në mënyrë që ai (pozicioni) të mos ngatërrohet në lidhje me autoritetin e miratimit të autorizimeve dhe kontrollin e procedurave në përputhje me ligjin për përgjimin e telekomunikacioneve.
- Zbatimi i kuadrit ligjor të përshtatshëm për kontrollin gjyqësor të sek-



torit të sigurisë duhet të përmirësohet në mënyrë që të realizohet funksioni i kontrollit pa u cenuar nga presionet politike, kërcënimet, dhe korrupsioni i gjerë.

- Duhet të rriten kapacitetet administrative të organeve të kontrollit në mënyrë që të mbulohet abuzimi potencial nga zyrtarët e zbatimit të ligjit.
- Bashkëpunimi ndërmjet institucioneve të lidhura (Prokurorisë së Përgjithshme Avokatit të Popullit) duhet të përmirësohet si dhe duhet të koordinohet dhe aktiviteti ndërmjet institucioneve të sektorit të sigurisë të agjencive të zbatimit të ligjeve për të parandaluar dhe për të dënuar shkeljet e të drejtave të njeriut në këtë sektor.
- Kodi i Procedurës Penale duhet të rishikohet për të parashikuar një rol më të madh të gjyqësorit, në veçanti në lidhje me kontrollin e përputhshmërisë me autorizimet nga organet zbatuese.
- Pozicioni i Prokurorisë dhe i Prokurorit të Përgjithshëm duhet të përcaktohet qartë në mënyrë që të bëhet dallimi ndërmjet rolit të tyre në miratimin e autorizimeve dhe rolit të tyre në kontrollin e përputhshmërisë nga organet e zbatimit të ligjit, në përputhje me ligjin për përgjimin e telekomunikacioneve.
- Ministria e Drejtësisë dhe Këshilli i Lartë i Drejtësisë duhet të luajnë një rol më aktiv në monitorimin e performancës së gjyqësorit në lidhje me autorizimin dhe përdorimin e mjeteve të posaçme hetimore

6.4 BIBLIOGRAFIA

BURIMET PARËSORE

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Çështja nr. 1630, Gjykata e Rrethit Tiranë, çështja kundër Agur Sadikut, Artan Berberit, Bujar Muratit, Festim Bashllarit, Ilir Sulos, Jani Gjergjefit dhe Redi Popescu-t.
- Vendimi Nr. 786, datë 4.6.2008, “Për Rregullat Disiplinore të Policisë së Shtetit”
- Dekreti Nr. 6265, datë 16.9.2009 “Për Numrin e Gjyqtarëve në Gjykatat e Shkallës së Parë dhe Gjykatat e Apelit” (Presidenti).
- Dekreti i Presidentit të Republikës së Shqipërisë për Krijimin e Rretheve Gjyqësore, Përcaktimin e Kompetencave të Tyre Territoriale dhe të Qendrës së Tyre të Aktivitetit (Dekreti Nr. 5350, miratuar më 11 qershor, 2007
- Ligji Nr. 7491, datë 29.04.1991 “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”.
- Ligji Nr. 8436, datë 28 dhjetor 1998. “Për Organizimin e Kompetencave Gjyqësore në Republikën e Shqipërisë’.
- Ligji Nr. 9877, datë 18.2.2008, “Për Organizimin e Kompetencave Gjyqësore’.
- Ligji Nr. 10 039, datë 22.12.2008, “Për Ndhimën Ligjore”.
- Ligji Nr. 8749, datë 1.3.2001, “Për Kontrollin e Brendshëm”.
- Ligji Nr. 8737, datë 12.2.2001, “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Prokurorisë së Republikës së Shqipërisë” (i përditësuar)
- Ligji Nr. 9749, datë 04.06.2007, ‘Për Policinë e Shtetit’
- Ligji Nr. 8391, datë 28.10.1998, ‘Për Shërbimin Informativ Kombëtar’.
- Ligji Nr. 9074, datë 29.05.2003, ‘Për Shërbimin Informativ Ushtarak’.
- Ligji Nr. 9157, datë 04.12.2003 ‘Për Përgjimin e Telekomunikacioneve’, i ndryshuar nga Ligji Nr. 9885, datë 03.03.2008, dhe Ligji Nr. 10172, datë 22.10.2009.
- Ligji Nr. 10 002, datë 06.10.2008, ‘Për Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme’.
- Ligji Nr. 9110, datë 24.7.2003, ‘Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatës së Krimeve të Rënda’.
- Qendra Zyrtare e Botimit “Kodi i Procedurës Penale të Republikës së



- Shqipërisë” (i përditësuar), tetor 2004
- <http://www.gjykatatirana.gov.al/>, i parë në janar 2011
 - European Commission, Commission Opinion on Albania’s application for membership of the European Union, Brussels, 09 November 2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_rapport_2010_en.pdf
 - Council of Europe, European Convention on Human Rights and its Five Protocols
 - European Commission, Albania Progress Report 2005, Brussels
 - European Commission, Albania Progress Report 2006, Brussels
 - European Commission, Albania Progress Report 2007, Brussels
 - European Commission, Albania Progress Report 2009, Brussels
 - European Commission, Albania Progress Report 2008, Brussels
 - Ministry of Justice, Annual Statistics 2005-2009, <http://www.justice.gov.al/?fq=brenda&gj=gj1&kid=78>, i parë në shkurt 2011
 - Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm, Raporti Vjetor 2010, Ministria e Brendshme.
 - Zyra e Avokatit të Popullit, Raporti Vjetor 2009. http://www.avokati-popullit.gov.al/?page_id=259, i parë në shkurt 2011.
 - Zyra e Avokatit të Popullit, Raporti Vjetor 2008. http://www.avokati-popullit.gov.al/?page_id=259, i parë në shkurt 2011.
 - Zyra e Avokatit të Popullit, Raporti Vjetor 2007, http://www.avokati-popullit.gov.al/?page_id=259, i parë në shkurt 2011
 - Zyra e Avokatit të Popullit, Raporti Vjetor 2006, http://www.avokati-popullit.gov.al/?page_id=259, i parë në shkurt 2011
 - Zyra e Avokatit të Popullit, Raporti Vjetor 2005, http://www.avokati-popullit.gov.al/?page_id=259, i parë në shkurt 2011
 - Rregullorja Nr.1 datë 21.04. 2006 “Për përgjimet” (nxjerrë nga Prokurorja e Përgjithshme).
 - Raporti i Prokurores së Përgjithshme për vitin 2007 i paraqitur para Komisionit Parlamentar për Çështjet Ligjore, Administrimin Publik dhe të Drejtat e Njeriut.
 - http://www.pp.gov.al/previewdoc.php?file_id=209, i parë në janar 2011.
 - Raporti i Prokurores së Përgjithshme për vitin 2008, i paraqitur para Komisionit Parlamentar për Çështjet Ligjore, Administrimin Publik dhe të Drejtat e Njeriut.
 - http://www.pp.gov.al/previewdoc.php?file_id=207, i parë në janar 2011.

- Raporti i Prokurores së Përgjithshme për vitin 2009, i paraqitur para Komisionit Parlamentar për Çështjet Ligjore, Administrimin Publik dhe të Drejtat e Njeriut. http://www.pp.gov.al/previewdoc.php?file_id=208, i parë në janar 2011.

BURIMET DYTËSORE

- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport “Për Situatën e të Drejtave të Njeriut në Drejtoritë dhe Komisaritet e Policisë”, 2010
- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport Vjetor 2009, Tiranë 2010.
- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport Vjetor 2008, Tiranë 2009
- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Raport për të Drejtat e Njeriut 2007, www.ahc.org.al, i parë në shkurt 2011.
- American Bar Association, (2008). Judicial Reform Index for Albania. Vol. 4, marrë nga: www.abanet.org/rol/publications/judicial_reform_index.shtml.
- Dyrmishi, Arjan. Përgjimi i Telekomunikacione në Shqipëri: Kontrolli dhe Mbikëqyrja, IDM, 2009, www.idmalbania.org/publications/alb/Bacgrounder_Intercept.pdf, i parë në janar 2011.
- Dyrmishi, Arjan. Përgjimi i Telekomunikacione në Shqipëri: Legjislacioni dhe Praktika, IDM, 2010.
- European Commission, Com(2010) 680, Brussels, 9.11. 2010
- Commission Opinion on Albania’s application for membership of the European Union
- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_en.pdf, Accessed January 2011
- Interview: Assistant Commissioner of Ombudsperson, Sotiraq Nushi, March 1st 2010.
- Gjipali, Gledis. Albania, Nations in Transit 2010, Freedomhouse
- www.freedomhouse.eu/images/Reports/NIT-2010-Albania-final.pdf, e parë në janar 2011.
- Rryçi, Laureta. Shqiptarët, të pambrojtur nga përgjimet e paligjshme Gazeta Albania, 14 Shkurt 2009
- <http://www.gazeta-albania.net/news.php?id=13434>, e parë në janar 2011.
- Manjani, Ornela. Krimet e Rënda, 500 urdhra për përgjime në vit, Gazeta Ballkan 14/02/2009.
- <http://www.ballkan.com/index.php?page=shownews&newsID=296>, e parë në janar 2011



- Koha Jone, Spahiu: Ndryshime ne ligj për përgjimet, 14 Shkurt 2009.
- http://www.kohajone.com/html/artikull_37663.html, e parë në janar 2011.
- Koha Jone, “Korçë: Policia përdor dhunën, përleshje midis saj dhe protestuesve të opozitës”, 5 mars, 2010, <http://kohajone.com/artikull.php?idm=51890>, e parë në shkurt 2010.
- Rama, A. Sollaku Shqipëria përgjime sa SHBA, Shekulli 13 Mars 2007
- <http://www.shekulli.com.al/news/45/ARTICLE/6270/2007-03-13.html>, parë në janar 2011
- SIDA “Studim mbi Antikorrupsionin në Shqipëri” janar 2008
- Harta Gjyqësore Shqiptare, <http://www.lexadin.nl/wlg/courts/nofr/eur/lxctalb.htm>
- Ministria e Drejtësisë: <http://www.justice.gov.al/?fq=brenda&kid=105>

7 | TRANSPARENCA FINANCIARE E SEKTORIT TË SIGURISË

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Kryesisht për shkak të proceseve të integritimit evropian, gjatë viteve të fundit në Shqipëri ka pasur një tendencë për përmirësimin e transparencës financiare, por rezultatet e saj deri tani kanë qenë të përzjera. Shqipëria ka arritur sukses në miratimin e legjislacionit për menaxhimin e buxhetit, i cili konsiderohet se është përgjithësisht në përputhje me standardet ndërkombëtare, por ai ende nuk ka dispozita për sigurimin e transparencës së plotë përgjatë katër etapave të procesit të buxhetit. Po ashtu, deri tani zbatimi i buxhetit nuk ia ka arritur të realizojë plotësisht ambiciet e parashikuara nga legjislacioni. Numri i dokumenteve të botuara për buxhetin është i kufizuar dhe cilësia e informacionit të dhënë nuk është e kënaqshme për plotësimin e standardeve të larta të transparencës. Kapacitetet administrative përgjithësisht ekzistojnë, por duhet të trajtohen më tej me kualifikime profesionale dhe garantohet pavarësia profesionale e plotë e tyre. Po ashtu, duhet të përmirësohet bashkëpunimi ndërmjet institucioneve dhe strukturave të përfshira në të katërt fazat e procesit të buxhetit.

Në lidhje me transparencën në prokurimet publike është rishikuar kuadri ligjor, me synimin e përafrimit të tij me direktivat e BE-së. Por pavarësisht nga puna e bërë, legjislacioni është përafruar vetëm pjesërisht me 'acquis communautaire'. Prezantimi i procedurave të reja dhe i mekanizmave të kontrollit për sistemin e prokurimeve publike ka sjellë zhvillime të reja në lidhje me transparencën institucionale për prokurimet publike. Gjithsesi, ekzistojnë mungesa të shumta veçanërisht në fazën e zbatimit, ku transparenca e aplikimeve të prokurimeve publike dhe proceset e vlerësimit mbeten ende të nivele të ulëta. Në veçanti kuadri ligjor nuk arrin të përkuftizojë transparencën dhe proceset e kontrollit të lidhura me prokurimet publike, procedurat e të cilave klasifikohen nën sigurinë kombëtare, duke lënë hapësirë për praktika të fshehta të cilat mund të nxisin korrupsionin



HYRJJE

Ky dokument analizon transparencën financiare të sektorit të sigurisë në Shqipëri duke e trajtuar atë si një normë të rëndësishme për qeverisjen demokratike të sektorit të sigurisë. Mungesa e transparencës në sektorin e sigurisë mund të hapë rrugën për shumë abuzime, mund të çënojë profesionalizmin e forcave të sigurisë dhe mbart rrezikun që forcat politike në qeveri të ndikojnë në proceset politike (Ball et al: 2003). Niveli i transparencës financiare në këtë studim analizohet duke shqyrtuar procesin e buxhetit dhe të prokurimeve publike nëpërmjet vlerësimit të kuadrit kushtetues dhe ligjor dhe zbatimit të tij, nëpërmjet kapaciteteve administrative dhe së fundmi nëpërmjet nivelit në të cilën transparenca financiare bëhet një vlerë e qëndrueshme demokratike. Niveli i transparencës financiare matet nëpërmjet sistemit të vlerësimit ku me 1 nënkuptohet niveli më i ulët i vlerësimit dhe me 5 niveli më i lartë i vlerësimit. Megjithëse objekti kryesor i këtij dokumenti është sektori i sigurisë, ky studim diskuton po ashtu edhe transparencën e buxhetit dhe proceset e prokurimit në përgjithësi, duke qenë se sektori i sigurisë mbulohet nga i njëjti kuadër rregullator dhe nga të njëjtat praktika.

7.1 TRANSPARENCA E BUXHETIT

Kjo pjesë trajton transparencën e buxhetit në Shqipëri, duke u përqendruar në katër tregues: kuadrin ligjor; nivelin dhe cilësinë e zbatimit të ligjeve; kapacitetet administrative dhe nivelin në të cilin transparenca financiare ka aritur të konsiderohet si vlerë e qenësishme demokratike.

7.1.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Si në shumë demokraci, cikli i buxhetit në Shqipëri përbëhet nga katër faza: faza përgatitore, miratimi, ekzekutimi dhe kontrolli. Dispozitat që mbulojnë çështjet buxhetore gjenden në Kushtetutë dhe në ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor (LMSB). Kushtetuta autorizon ekzekutivin të përgatisë buxhetin dhe t'ia propozojë atë Parlamentit. Para analizimit të projektbuxhetit dhe para miratimit të tij, Parlamenti duhet të marrë parasysh raportin e institucionit të Kontrollit të Lartë të Shtetit (IKLSH). Kushtetuta flet për ekzekutimin transparent të buxhetit duke e ngarkuar ekzekutivin të bëjë publike të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet (Kush-

tetuta, neni 157-164).

Në përputhje me dispozitat kushtetuese, sipas të cilave parimet dhe procedurat për përgatitjen e buxhetit dhe mënyra e zbatimit të tij parashikohen në ligj (Kushtetuta, neni 159), “Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” parashikon strukturën dhe parimet e ciklit të buxhetit. Ligji parashikon një afat të qartë kohor për përgatitjen e buxhetit dhe parashikon zbatimin e legjislacionit të buxhetit¹. Parimet kryesore të ligjit janë transparenca, parashikueshmëria, gjithëpërfshirja, uniteti dhe universaliteti. Transparenca theksohet si një ndër parimet kryesore të sistemit të buxhetit, por ligji nuk parashikon ekzaktësisht se si arrihet transparenca gjatë të katërt fazave të ciklit të buxhetit. Ligji parashikon dispozita shumë të detajuara lidhur me formulimin e buxhetit dhe miratimin e tij, por në lidhje me ekzekutimin dhe raportimin buxhetit ai i referohet akteve nënligjore.² Por, duke marrë parasysh vlerësimet e qeverisë, sipas së cilave do të duhen tre vjet që ligji të zbatohet plotësisht³, harmonizimi ka qenë një proces në vijim. Një përmirësim domethënës në legjislacion në lidhje me transparencën dhe ndarjen e punës ndërmjet ekzekutivit dhe legjislativit lidhet me një përfshirje më të madhe të parlamentit në fazën e përgatitjes së buxhetit. Por, nga ana tjetër, ligji nuk jep procedura të qarta lidhur me informimin e parlamentit për ekzekutimin e buxhetit nga qeveria. Nuk ka dispozita specifike që lidhen me sektorin e sigurisë në legjislacion, kështu që buxheti i institucioneve të sigurisë miratohet dhe ekzekutohet në përputhje me legjislacionin përmendur më lart.

7.1.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Pavarësisht nga përmirësimi i legjislacionit, rezultatet e arritura nga zbatimi i tij janë jo shumë të qarta. Përsa i përket përfshirjes formale të institucioneve kryesore në fazat e përgatitjes dhe miratimit të buxhetit, ligji është zbatuar siç duhet dhe janë respektuar afatet kohore (Shih Kutinë 1 në Shtojcë). Përfshirja e parlamentit në procesin e buxhetimit nis që në muajin mars, kur ekzekutivi përgatit dhe i dërgon parlamentit parashikimin makro-ekonomik. Në korrik parlamenti merr projektin e Programit Buxhetor Afatmesëm (PBA) dhe në nëntor ai merr projektbuxhetin. Re-

1 Përpara këtij ligji buxheti ishte formuluar në përputhje me ligjin për hartimin dhe zbatimin e buxhetit të shtetit, të miratuar në vitin 1998.

2 Ligji për kontrollin e brendshëm (Ligji nr. 9720), ligji për kontabilitetin dhe bilancin (Ligji nr. 9228), ligji për inspektimin financiar (ligji nr. 10 294), ligji për menaxhimin dhe kontrollin financiar (Ligji nr. 10 296) dhe ligji për kontrollin e shtetit (Ligji nr. 8270).

3 Sipas këtij vlerësimi, ligji mund të zbatohet plotësisht deri në fund të vitit 2011.



zultat i menjëhershëm i këtij ndërveprimi ka qenë miratimi në kohë i buxhetit në vitet e fundit⁴.

Buxheti i institucionit të sektorit të sigurisë analizohet dhe shqyrtohet në Komisionin e Përhershëm Parlamentar për Sigurinë Kombëtare (KPSK). Gjatë procesit të diskutimit të buxhetit, Komisioni organizon takime me përfaqësues të institucioneve të sigurisë, ku përfshihen ekspertë dhe zyrtarë të lartë nga Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Brendshme, dhe Shërbimi Informativ Shtetëror. Por qëndrimi i Komisionit Parlamentar për Sigurinë Kombëtare ka qenë më shumë në mbështetje të marrjes së më shumë fondeve nga institucionet e sigurisë sesa në kërkim të më shumë transparence prej këtyre institucioneve. Në lidhje me shpenzimet për mallrat dhe shërbimet që klasifikon mbi bazën e sigurisë kombëtare, Parlamenti merr informacion nga ekzekutivi, por shpesh jo i gjithë informacioni jepet, ose ai jepet në mënyrë shumë të përmbledhur. Procesverbalet e takimeve të Komisionit mund të gjenden në faqen e internetit të Parlamentit⁵.

Jo të gjitha dokumentet për buxhetin prodhohen ose botohen, siç ndodh në vendet me nivele të larta të vlerësimit të transparencës financiare (Indeksi për Buxhet të Hapur 2010). Ekzekutivi prodhon një deklaratë para miratimit të buxhetit, por ky dokument nuk botohet. Po ashtu, dhe dokumenti i rishikimit në mes të vitit nuk botohet. Propozimi i buxhetit është i disponueshëm online në faqen e internetit të Ministrisë së Financës kur projektbuxheti i dërgohet për shqyrtim parlamentit, por ai hiqet menjëherë pas miratimit zyrtar të buxhetit (SIGMA 2009). Projektbuxheti nuk përfshin 'buxhetin e qytetarëve', pasi nuk bëhet ky lloj buxheti nuk përgatitet nga ekzekutivi. Dokumenti më i plotë i cili publikohet është ligji për buxhetin, i cili botohet rregullisht në fletoren zyrtare.

Në lidhje me transparencën e procesit të zbatimit, që prej vitit 2008 Ministria e Financave ka filluar botimin e raporteve të përgatitura çdo tre muaj nga të gjitha institucionet që përdorin buxhetin e shtetit, përfshirë dhe institucionet e sektorit të sigurisë⁶. Ajo përgatit në mënyrë të rregullt një raport auditi, i cili i dërgohet Parlamentit përpara se ai të miratojë buxhetin. Raporti i auditit të Kontrollit të Lartë të Shtetit është dokumenti më i rëndësishëm për ekzekutimin e buxhetit. Një tregues pozitiv është se niveli

4 Që prej viti 2009 buxhetet janë miratuar brenda nëntorit ose në fillim të dhjetorit, ndryshe nga eksperiencia e disa viteve më pare, kur buxheti miratohej në ditët e fundit të dhjetorit, duke i vënë në trysni operacionet normale financiare (viti fiskal në Shqipëri përkon me vitin kalendarik

5 Për më shumë informacion shih dokumentin për Kontrollin dhe Analizën Parlamentare në këtë dokument.

6 Për më shumë informacion shihni faqen e internetit të Ministrisë së Financave: http://www.minfin.gov.al/minfin/Raporte_Monitorimi_839_1.php

i zbatimit të rekomandimeve të dhëna nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, është rritur në mënyrë të qëndrueshme gjatë viteve të fundit (SIGMA 2009)

7.1.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Miratimi i Ligjit “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” është pasur nga miratimi i akteve nënligjore dhe akteve normative përkatëse⁷. Një arritje e madhe e paketës së re legjislativë ka qenë ndarja e auditit të brendshëm nga inspektimi financiar, duke i konsideruar ato si dy procese të ndryshme.

Ligji “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” parashikon ndarjen e strukturuar të njërive të specializuara dhe të burimeve njerëzore në Këshillin e Ministrave, Ministrinë e Financave dhe në institucionet e sektorit të sigurisë. Një ndër kërkesat kryesore të ligjit është ndarja e burimeve në përputhje me objektivat strategjike të Këshillit të Ministrave. Ky funksionon realizohet nga Departamenti i Strategjisë dhe i Koordinimit të Donatorëve, i cili garantohet që planifikimi strategjik dhe proceset e buxhetimit të ekzekutivit të jenë koherente dhe menaxhohen në mënyrë efektive.

Ministria e Financave është institucioni qendror që merret me përgatitjen dhe ekzekutimin e buxheti të shtetit. Të gjitha institucionet e sigurisë kanë drejtoritë e tyre të buxhetit, të cilat janë përgjegjëse për planifikimin dhe ekzekutimin e buxhetit, si dhe drejtoritë e tyre të auditit të cilat janë përgjegjëse për auditin e brendshëm.

Një ndër mangësitë kryesore deri në miratimin e ligjit të ri ka qenë mungesa e inspektimit financiar. Si rezultat, njësitë e auditit të brendshëm kanë kryer si funksionet e auditit edhe ato të inspektimit. Kjo ka cenuar misionin e auditit të brendshëm si instrument menaxhimi për efektivitetin dhe efikasitetin e ekzekutimit të buxhetit. Po ashtu, ndryshimet në metodologji kanë krijuar konfuzion dhe praktika jo të mira.

Një dispozitë ambicioze e Ligjit “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor” është krijimi i ‘nëpunësit autorizues’, i cili synohet të jetë një instrument për depolitizimin e procesit të buxhetit, pasi ai i transferon përgjegjësitë për çështjet financiare nga ministri në nivelin e nëpunësit më të lartë civil. Aktualisht të gjithë sektorët e sigurisë kanë një nëpunës autorizues, përgjegjës për menaxhimin financiar dhe për zbatimin e buxhetit. Pavarësisht nga kjo, përfshirja politike në emërimin e nëpunësit më të lartë civil dhe praktika e pengimit të “nëpunësit autorizues” paraqet problem për zba-

⁷ Ligji për inspektimin financiar dhe ligji për menaxhimin dhe kontrollin financiar u miratuan në vitin 2010.



timin e kësaj pike.

Përsa i përket burimeve njerëzore, të gjitha institucionet e përfshira në ciklin e buxhetit kanë staf të mjaftueshëm dhe të kualifikuar. Ministria e Mbrotjtjes është përjashtim për sa i përket pasjes me kapaciteteve më të mira njerëzore, të cilat janë zhvilluar në një fazë më të hershme për shkak të kërkesave të Planit të Veprimit për Anëtarësim për planifikim dhe buxhetim.

Kapacitetet e Parlamentit në lidhje me transparencën janë përmirësuar. Që prej vitit 2008 janë krijuar rregullore dhe burime për zbardhjen dhe botimin e procesverbaleve të sesioneve të parlamentit dhe të takimeve të komisioneve.

7.1.4 VLERAT

Gjatë viteve të fundit Shqipëria ka bërë progres në lidhje me miratimin e legjislacionit të përparuar për menaxhimin e buxhetit. Gjithsesi, ky përparim nuk ka prodhuar ndonjë përmirësim të menjëhershëm dhe Shqipëria vazhdon të bëjë pjesë në vendet që japin informacion minimal për buxhetin dhe në rajon renditet e fundit (Indeksi për Buxhet të Hapur 2010). Ky nivel i ulët transparence reflektohet dhe në perceptimin e publikut (Grafiku 1 dhe 2). Mospërputhshmëritë ndërmjet cilësisë së legjislacionit dhe zbatimit janë tregues i mos brëmdësimt të plotë të këtyre reformave, të cilat kryesisht janë nxitur nga jashtë si rezultat i procesit të integritimit evropian. Nga ana tjetër, nevojitet një villnet më i fortë politik për të arritur standarde të larta të transparencës financiare.

7.2 TRANSPARENCA E PROKURIMEVE PUBLIKE

7.2.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Sistemi i prokurimeve publike në Shqipëri ka njohur zhvillime të qëndrueshme gjatë viteve të fundit për shkak të miratimit të Ligjit të ri të Prokurimeve Publike (LPP) në vitin 2006. Ky ligj bazohet kryesisht në dispozitat e Direktivës 2004/18/KE. Në vitin 2007 Shqipëria ratifikoi marrëveshjen me Komisionin e BE-së për rregullat e bashkëpunimit për ndihmë në kuadrin e IPA-s (Instrumenti për Ndihmën e Para-pranimit), i cili parashikon një harmonizim të përgjithshëm të procedurave të prokurimeve sipas standardeve të Komisionit Evropian. Ligji i rishikuar “Për

Prokurimet Publike” (Nr. 10170), së bashku me “Rregulloret e Prokurimeve” dhe “Manualin e Prokurimeve” parashikon kuadrin kryesor administrativ për procedurat e prokurimeve publike në vend.

Procedurat e parashikuara nga LPP-ja janë në përputhje me kërkesat e Direktivës. E njëjta gjë zbatohet për objektin dhe mbulimin e LPP-së. Gjithsesi, mund të identifikon disa mangësi. Megjithëse rishikimi i kuadrit legjislativ është në proces e sipër, LPP-ja deri tani nuk i ka zbatuar dispozitat e Direktivës 2004/17/KE, që koordinojnë procedurat e prokurimeve të subjekteve që veprojnë në sektorin e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare. Në të njëjtën kohë procedurat e rishikimit nuk i plotësojnë ende kërkesat e Direktivës - 89/665/KEE, 92/13/KEE dhe 2007/66/KE (SIGMA: 2009).

Përsa i përket legjislacionit dytësor, raporti i fundit i monitorimit të Procesit të Stabilizim Asociimit (2012) thekson se “aktet ligjore që mbulojnë prokurimet publike sigurojnë përafrim të pjesshëm me ‘acquis communautaire’, ndërkohë që procesi i përafrimit ka qenë i ngadaltë”.

Në detaje, “Ligji Për Prokurimet Publike” në nenin 5 parashikon një kuadër të paqartë lidhur me prokurimet në fushën e mbrojtjes që mund të prekin sigurinë kombëtare, ose të situatave të jashtëzakonshme; të tilla si fatkeqësi natyrore, konflikte të armatosura, operacione ushtarake, etj. Ligji (neni 5) e njeh aplikimin e “kontratave të fshehura”, të cilat nuk i bëhen me dije publikut ose institucioneve të tjera të kontrollit, megjithatë duke mos përfshirë një përcaktim të qartë ligjor për zbatimin e këtyre dispozitave. Në këtë kuadër, përcaktimi i procesit dhe i procedurave për aplikimin e “kontratave të fshehta” mbetet i paqartë. Përveç institucioneve të Shërbimit Informativ Shtetëror (dokumenti zyrtar nr. 643) dhe Prokurorisë së Përgjithshme, nuk është bërë i ditur asnjë informacion lidhur me përqindjen e këtyre kontratave nga institucionet e sektorit të sigurisë.

Institucionet e sektorit të sigurisë, sipas LPP-së, nuk mund të jenë objekt i asnjë procedure monitorimi për produktet dhe shërbimet e prokuruar në kuadrin e mallrave të klasifikuar për shkak të interesave shtetëror. Procedura e mbikëqyrjes, monitorimit, hetimit të prokurimeve publike të klasifikuara për shkak të interesave kombëtare në fushën e sigurisë mbeten ende e paqarta. Për më tepër, ligji nuk arrin të parashikojë procedura ose struktura që përcaktojnë se kur prokurimet publike të mallrave ose shërbimeve specifike, mund të bien nën kategorinë e “informacionit të klasifikuar”.

Progres i rëndësishëm në procesin e prokurimeve është fakti që prej teto-



rit 2007 (Vendimi: 659), të gjitha procedurat e prokurimeve publike kryhen në mënyrë elektronike dhe që prej janarit të vitit 2009 procedurat e prokurimeve publike kryhen ekskluzivisht ‘online’. Këto dispozita e kanë përmirësuar ndjeshëm aksesin në informacion dhe transparencën e ofertave, duke i detyruar autoritetet kontraktuese të botojnë në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimeve Publike si njoftimet e prokurimeve edhe dosjet e tenderëve (udhëzimet për oferta).

Gjatë viteve të fundit Shqipëria ka rishikuar tre herë “Ligjin për Koncesionet”: në vitin 2006 dhe më pas dy herë në periudhën 2009-2010. Ndryshimet lidhen kryesisht me organin përgjegjës për monitorimin dhe zbatimin e këtij ligji. Ligji 7973/9 bën thirrje për dy procedura për dhënien e koncesioneve: njëra është procedurë e përgjithshme (shitje me ankand), ndërsa tjetra është procedurë përjashtimore, e quajtur “procedura për projekt të papërcaktuar”. Në procedurën e fundit, procedurat e përzgjedhjes realizohen nëpërmjet negociatave private dhe qeveria përzgjedh projektin drejtpërsëdrejti bazuar në kriteret specifike të përcaktuara me ligj, si për shembull rëndësia e projektit mbi bazën kombëtare, ose vlera më e ulët bazuar në projektet alternative. Megjithatë kjo është një procedurë më e shpejtë (dhe në fakt është procedura e cila zbatohet më gjerësisht), ajo mbart mangësi të shumta përsa i përket rreziqeve dhe mungesës së transparencës administrative. Sipas Bankës Evropiane, Shqipëria është renditur ndërmjet vendeve evropiane me “përputhshmëri të ulët / të pjesshëm” ndaj standardeve ndërkombëtare të koncesioneve. (Banka Evropiane: 2007). Një çështje problematike është që mungojnë dispozitat për përcaktimin e kufirit minimal kohor për dorëzimin e aplikimeve. Në lidhje me legjislacionin dytësor, ai përfaqësohet kryesisht nga “rregulloret zbatuese”, bazuar në vendimet e Këshillit të Ministrave.

Një tjetër ligj i rëndësishëm që siguron procedurat transparente të prokurimeve publike është ligji “për aksesin në informacionin zyrtar” që u bën të mundur të gjitha organizatat të marrin informacion për aktivitetin e prokurimeve publike. Megjithatë sipas të dhënave, ky ligj nuk është zbatuar mirë nga agjencitë drejtuese⁸.

7.2.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Procedurat që sigurojnë transparencë dhe përgjegjshmëri në sektorin e prokurimeve publike të fushës së sigurisë parashikohen me ligj dhe re-

⁸ Për më shumë informacion shihni dokumentin “Transparenca e Përgjithshme”

spektohen formalisht nga organet përgjegjëse. Në këtë kuadër, thirrjet për prokurime botohen në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimeve Publike dhe në shtypin e përditshëm. Që prej vitit 2009, të gjitha procedurat zhvillohen vetëm ‘online’, duke përfshirë dhe botimin e rregullave të procedurave të prokurimeve. Në këtë mënyrë rregullat, procedurat dhe kushtet mund të jenë të hapura për të gjithë tenderuesit. Për më tepër, Agjencia e Prokurimeve Publike boton çdo muaj “Buletinin e Prokurimeve Publike”, ku botohen të gjitha vendimet e lidhura me aktivitete e prokurimeve publike. Mundësia e depozitimit të ankesave garantohet me ligj, megjithëse ligji nuk parashikon dispozita për të siguruar një kontroll të brendshëm transparent në lidhje me procedurat e prokurimeve publike në institucionet e sektorit të sigurisë.

Në një këndvështrim të përgjithshëm mund të theksohet se problemet e hasura në procesin e prokurimeve publike në sektorin e sigurisë, nuk kanë ardhur si rezultat i mungesës së strukturave institucionale dhe i kornizës ligjeve përkatëse, por si rezultat i moszbatimit të procedurave të prokurimit. Llojet më të zakonshme të shkeljeve që mund të identifikohen në fushën e prokurimeve lidhen me përllogaritjen jo të sakta të vlerës së kontratave, skualifikimin jo korrekt të tenderëve, ose shqyrtimi, vlerësimi ose krahasimi jo i duhur i tenderëve në sektorin e sigurisë. Shkelja e procedurave të prokurimit nga fondet e buxhetit të vërtetuara nga ky departament dhe të klasifikuara si shkak të humbjes ekonomike, zënë rreth 50% të të gjitha shkeljeve të verifikuara në të gjithë vitin 2008 (SOROS: 2009). Në një vlerësim të përgjithshëm, Kontrolli i Lartë u shpreh se në 402 procedura të monitoruara janë identifikuar 241 shkelje të procedurave të prokurimeve, të cilat përbëjnë rreth 60% të të gjitha procedurave. (KLSH: 2008)

Pjesa më e madhe e parregullsive të lidhura me prokurimet publike kanë të bëjnë me vlerësimin jo të drejtë të dokumenteve dhe të procedurave të tenderit, kriteret diskriminuese për operatorë specifikë, favorizime për operatorët që nuk i përmbushin “kriteret për fitimin e tenderit”, procedurat e gjata në aplikimin për tendera dhe në sistemin e ankesave, etj.. Sipas Agjencisë së Prokurimeve, janë depozituar një numër i madh ankesash nga operatorët ekonomikë për shkak të pretendimeve për shkelje nga autoritetet kontraktuale, të cilët kanë përdorur kriteret kualifikimi të cilat bien ndesh me dokumentet e standarde të tenderave. Në të njëjtën kohë, operatorë të ndryshëm të prokurimeve publike në vitin 2009 kanë lëshuar 526 ankesa, nga të cilat 294 u vlerësuan si “të drejta” dhe në 194 raste avokati i prokurimeve kërkoi anulimin e procedurave për shkak të shkeljeve të identifikuara. Sipas drejtuesit të Agjencisë së Prokurimeve,



pjesëmarrësit e pakualifikuar në procesin e prokurimeve nuk informohen për kushtet dhe për kriteret e fituesit. (AKA: 2009).

Një tjetër çështje e identifikuar nga Agjencia e Prokurimeve lidhet me procedurat e prokurimeve të cilat nuk janë kryer në përputhje me ligjin, duke shkaktuar procedura artificialisht të komplikuar dhe situata të paqarta për operatorët ekonomikë të përfshirë në proces. Gjatë vitit 2009 Agjencia e Prokurimeve Publike trajtoi 46 çështje abuzimi potencial lidhur me prokurimet publike në institucionet e sektorit të sigurisë. Pjesa më e madhe e ankesave dhe e shkeljeve janë vënë re në Ministrinë e Brendshme - Drejtorinë për Prokurimet Qendrore: me 12 çështje/5 me parregullsi, Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve: me 8 çështje/4 me parregullsi, Policia e Shtetit: 7 çështje/3 shkelje, Ministria e Mbrojtjes: 7 çështje/3 shkelje (AP: Raporti i vitit 2009).

7.2.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Sistemi i prokurimeve publike në Shqipëri përbëhet nga një grup institucionesh qëllimi i të cilave është rregullimi dhe monitorimi i procedurave në nivele të ndryshme, megjithëse shtrirja e kompetencave dhe e detyrave ndërmjet tyre mbetet e paqartë dhe ndonjëherë edhe problematike.

Institucioni zbatues	Burimet njerëzore dhe administrative	Autoriteti dhe kompetencat	Të dhënat
Agjencia e Prokurimeve Publike (APP)	Gjatë viteve të fundit Agjencia është forcuar përsa i përket burimeve njerëzore, ndërkohë që stafi, duke përfshirë dhe drejtuesin e APP-së merret në punë në përputhje me ligjin "Për statusin e Nëpunësit civil". Roli i Parlamentit në monitorimin e aktivitetit të APP-së nuk rregullohet me ligj.	Është organ qendror i cili raporton drejtpërdrejt tek Kryeministri dhe është institucioni kryesor për administratën e prokurimeve publike (i cili propozon rregulloret e prokurimeve për Këshillin e Ministrave, paraqet raporte të përvitshme tek Këshilli i Ministrave, përgatit dokumentet standard të tenderit, ofron ndihmë teknike dhe ligjore për organet kontraktuese, etj.	I krijuar në vitin 1995 (Ligji nr. 7921), APP-ja ka qenë organi kryesor për organizimin e tenderave publikë. Efektiviteti i tij përritet me plotësimin e procedurave të prokurimeve publike online nga ky organ.

<p>Komisionet për Vlerësimin e Tenderave (TEC)</p>	<p>In 2010, the Council of Ministers provided an increase in the budget of PPC, strengthening its human and administrative capacities.</p>	<p>Ushtron detyrat dhe kompetencat për realizimin e fazës së vlerësimit. Vendimet i raportohen APP-së. Në mënyrë shmanget ndikimi i pavend gjatë përgatitjes së dokumenteve të tenderave, Komisioni krijohet pas botimit të Njoftimit të Kontratës dhe të dokumenteve të tenderit.</p>	
<p>Komisioni i Prokurimeve Publike (KPP)</p>	<p>Në vitin 2010, Këshilli i Ministrave parashikoi një rritje në buxhetin e KPP-së, duke forcuar kapacitetet e tij njerëzore dhe administrative.</p>	<p>Qëllimi kryesor i këtij organi është monitorimi dhe hetimi i procedurave të prokurimeve publike, duke ia marrë këto kompetenca APP-së. KPP-ja monitoron aktivitetin e organeve zbatuese, të tilla si Njësia e Prokurimeve (NjP)</p>	<p>U krijua në vitin 2006 (Ligji nr. 9643) dhe është nën varësinë e drejtpërdrejtë të Këshillit të Ministrave. (Vendimi nr. 184)</p>
<p>Drejtoria Qendrore e Prokurimeve (DQP)</p>	<p>Kapacitetet njerëzore dhe burimet administrative janë rritur, ndërkohë që kompetencat e organit në realizimin e prokurimeve të drejtpërdrejta janë rritur</p>	<p>Në janar të viti 2008, Këshilli i Ministrave (Vendimi 53) vendosi të krijojë këtë organ të centralizuar prokurimesh brenda Ministrisë së Brendshme. Ky organ është krijuar për t'ju përgjigjur nevojave të administratës qendrore dhe të procedurave të prokurimeve publike të lidhura me mallra dhe shërbime specifike. (Vendimi: 53). Në vitin 2009 Këshilli i Ministrave (Vendimi nr. 33) e zgjati listën fillestare. Aktualisht ajo përmban 17 zëra. Drejtoria vlerëson që prokurimi i centralizuar zë deri në 20% të kursimeve në çmimet e kontratës (Sistemi i Prokurimeve Publike të Shqipërisë: 2009).</p>	<p>Efikasiteti dhe transparenca e këtij organi në realizimin e procedurave qendrore të prokurimeve mbetet i paqartë pak informacion bëhet i disponueshëm në internet për aktivitetin e DQP-në.</p>
<p>Avokati i Prokurimeve (AP)</p>	<p>AP-ja është një organ i ri që është ende në procesin e ndërtimit të kapaciteteve dhe të rritjes së eksperiencës.</p>	<p>Qëllimi kryesor i këtij institucioni të pavarur është mbrojtja e të drejtave të kandidatëve në procedurat e prokurimeve publike. Ai heton veprimet ose praktikatat e paligjshme bazuar në ankesat e depozituara ose në iniciativën e tij. AP-ja emërohet nga Parlamenti, me propozimin e Këshillit të Ministrave për një mandat 5-vjeçar (me mundësinë e rinovimit). Ky organ nuk ka kompetenca ekzekutive.</p>	<p>Ky organ është krijuar në vitin 2006 dhe është bërë plotësisht funksional në vitin 2008.</p>



Institucioni i kontrollit	Burimet njerëzore dhe administrative	Autoriteti dhe Kompetencat
<p>- Kontrolli i brendshëm</p> <p>- Komisioni i Prokurimeve Publike</p> <p>- Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit (IKLSH)</p>	<p>Kuadri ligjor parashikon dispozita të qarta lidhur me rritjen e kapaciteteve dhe të burimeve njerëzore dhe administrative (Urdhri Nr. 2591)</p>	<p>IKLSH-ja mbetet institucioni më i lartë ekonomik dhe financiar që monitoron aktivitetin e të gjithë institucioneve publike (duke përfshirë dhe institucionet e sektorit të sigurisë) dhe të individëve ligjorë me status publik në lidhje me përdorimin me fondeve të shtetit në qeverinë qendrore dhe vendore.</p> <p>Gjithsesi, kompetencat e secilit organ monitorues në lidhje me marrëdhënien me njëri-tjetrin konsiderohen si të zgjidhura. Mund të vihen re disa mbivendosje dhe konflikt kompetencash ndërmjet Agjencisë së Prokurimeve Publike dhe Avokatit të Prokurimeve.</p> <p>Duhet të theksohet se Avokati i Prokurimeve nuk ka kompetenca vendimmarrëse dhe se funksionet e tij mbivendosin detyrat monitoruese të Agjencisë së Prokurimeve në një nivel të lartë. (SIGMA: 2009)</p>

Institucioni	Burimet njerëzore dhe administrative	Autoriteti dhe kompetencat	Të dhëna
<p>Agjencia e Koncesioneve</p>	<p>Agjencia e Koncesioneve është një organ i ri që ka si objekt ndërtimin e kapaciteteve dhe rritjen e kompetencave administrative. Gjithsesi, statusi i ndryshuar dhe kompetencat e këtij organi ka shkaktuar paqartësi në aktivitetin dhe burimet e këtij organi.</p>	<p>Ky organ ka zëvendësuar APP-në lidhur me kompetencat e tij për verifikimin, mbikëqyrjen e proceduarve, hetimet dhe ankesat dhe për vendosjen e masave disiplinore për shkeljet. Në maj të vitit 2010, nëpërmjet një akti normativ, qeveria vendosi të ri-ndryshojë ligjin duke ia hequr kompetencat Avokatit të Prokurimeve dhe duke ia dhënë ato mbrapsht APP-së. Kjo mund të jetë provë e faktit që reforma nuk ishte e suksesshme.</p>	<p>Natyra, kompetencat dhe autoriteti në ndryshim i këtij organi ka shkaktuar mungesë qëndrueshmërie në zhvillimin e situatës.</p>

7.2.3 VLERAT

Gjatë pesë viteve të fundit, procedurat e prokurimeve publike dhe strukturat institucionale të lidhura me to i janë nënshtruar reformave të shumta për të siguruar parimet bazë për një procedurë transparente dhe të drejtë prokurimesh. Gjithsesi, vetë vlerat nuk janë përvetësuar brenda institucioneve dhe as nuk u është kaluar shkallëve më të ulëta. Praktikrat e këqija nuk janë sanksionuar siç duhet, ndërkohë që procedurat e prokurimeve publike janë shumë të çënueshme ndaj korrupsionit. Paralelisht me rishikimin e kuadrit ligjor dhe me reformat institucionale mund të vihet re një numër në rritje i ankesave të depozituara në lidhje me shkeljet e mundshme të prokurimeve publike. Kjo tregon rritjen e përgjegjësisë për operatorët ekonomikë në sistem. Nga ana tjetër, sipas Indeksit për Buxhetin i hapur në vitin 2008 më shumë se 8% e shpenzimeve të buxhetit të shtetit i janë drejtuar zërave të klasifikuar. Por, në vitin 2009, sipas burimeve zyrtare, kjo shifër ka qenë më pak se 1%, duke dëshmuar një ulje drastike të proceduarve të “klasifikuara” të tenderit. Por, në përgjithësi, nuk ka statistika të disponueshme zyrtare për prokurimet e përpunuara, për llojet e tyre, thirrjet për procedura tenderi, shumat, kohëzgjatjet, dhe numrin e tenderuesve që kanë marrë pjesë.

7.3 REKOMANDIME

- Legjislacioni për sistemin e menaxhimit të buxhetit duhet të rishikohet për të përfshirë dispozitat që i kërkojnë qeverisë të botojë deklaratën para miratimit të buxhetit, rishikimin në mes të vitit si dhe të prodhojë dhe të botojë buxhetin e qytetarëve.
- Qeveria duhet të përmirësojë cilësinë e informacionit të ofruar në dokumentet e botuara.
- Parlamenti duhet të përdorë në mënyrë më të mirë kompetencat e tij dhe t'i kërkojë ekzekutivit dhe Kontrollit të Lartë të Shtetit të përmirësojë transparencën financiare.
- Rishikimi i legjislacionit dytësor do të përqendrohet në sigurimin e përafrimit të plotë me *acquis communautaire*.
- Rishikimi i Ligjit për Prokurimet Publike do të qartësojë “procedurat e



- klasifikimit” për prokurimet publike mbi bazën e sigurisë kombëtare.
- Fuqizimi i institucioneve të kontrollit me autoritet dhe i prokurimeve publike është i nevojshëm për të identifikuar dhe dënuar shkeljet e mundshme në këtë fushë.

7.4 BIBLIOGRAFIA

BURIMET PARËSORE

- Akti normativ, Nr. 1, datë 5.5.2010, “Për disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin Nr. 9663, datë 18.12.2006 “Për Koncesionet”, i ndryshuar.
- Avokati i Prokurimeve, Raporti Vjetor 2009, <http://www.avp.gov.al/ppadv/AnnualReports.aspx>
- Direktiva e Këshillit të Bashkimit Evropian 89/665/EEC, datë 21 dhjetor 1989, http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31989L0665&lg=en
- Direktiva e Këshillit të Bashkimit Evropian 92/13/EEC, 25 shkurt 1992, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992L0013&model=g](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992L0013&model=gui) uichett
- Direktiva e Komisionit të Bashkimit Evropian 2004/18, datë 31 mars 2004, <http://www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121408020465>
- Direktiva e Parlamentit Evropian 2004/17/EC, 31 mars 2004, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Evropian, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:en:PDF>
- Direktiva e Parlamentit Evropian 2007/66/EC, dhjetor 2007, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:335:0031:0031:EN:PDF>
- Këshilli i Ministrave, Vendim Nr. 184, “Për Organizimin dhe Funkcionin e Komisionit të prokurimeve Publike dhe Disa Ndryshime të Tjera”.
- Këshilli i Ministrave, Vendim Nr. 19, datë 1.11.2007, kuadri aktual, Ligji Nr. 7973, datë 26.7.1995 “Për Koncesionet”, shfuqizuar me Ligjin Nr. 9663, datë 18.12.2006 “Për Koncesionet”.
- Këshilli i Ministrave, Vendim Nr. 27, datë 19.1.2007, “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien e koncesioneve”.
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 53, datë 21.1.2009, “Për autorizimin e Ministrisë së Brendshme për realizimin e procedurave të Prokuri-

- meve Publike në emër të Kryeministrit, ministrave dhe institucioneve të varësisë, për disa mallra dhe shërbime”, i ndryshuar.
- Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 659, datë 3.10.2007, “Rregullimi i Prokurimeve Publike me Mjete Elektronike”.
 - Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 659, datë 3.10.2007, “Rregullimi i prokurimit publik me mjetet elektronike”.
 - Këshilli i Ministrave, Vendimi Nr. 87, datë 16.1.2008 “Për Disa Ndryshime dhe Shtesa në Vendimin Nr. 27, datë 19.1.2007 të Këshillit të Ministrave “Për Miratimin e Rregullave për Vlerësimin dhe Dhënien e Koncesioneve”, i ndryshuar.
 - Kontrolli i Lartë i Shtetit, Raporti Vjetor i 2008-ës, mars 2012
 - Kontrolli i Lartë i Shtetit, Raporti Vjetor i 2008-ës, qershor 2009
 - Kushtetuta e Shqipërisë
 - Ligji 8270, datë 23.12.1997, ndryshuar me Ligjin 8599, datë 01.06.2000, “Për Institucionin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”
 - Ligji Nr. 10 025, datë 27.11.2008, Për buxhetin e shtetit të vitit 2009.
 - Ligji Nr. 10 170, datë 22.10.2009, “Për disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimet Publike”, i ndryshuar” (“Ligji 10170”).
 - Ligji Nr. 10 294, datë 01.07.2010, “Për Inspektimin e Financimeve Publike”
 - Ligji Nr. 10 296, datë 8.7.2010, “Për Menaxhimin dhe Kontrollin Financiar”
 - Ligji Nr. 7973, datë 26. 07. 1995, “Për koncesionet dhe pjesëmarrjen e sektorit privat në shërbimin dhe infrastrukturën publike”, i ndryshuar.
 - Ligji Nr. 8379, datë 29.7.1998, “Për Hartimin dhe Zbatimin e Buxhetit të Shtetit të Republikës së Shqipërisë.
 - Ligji Nr. 9228, datë 29.4.2004, “Për Kontabilitetin dhe Pasqyrat Financiare, ndryshuar me Ligjin Nr. 9477, datë 09.02.2006
 - Ligji Nr. 9663, “Për Koncesionet”, datë 18.12.2006
 - Ligji Nr. 9720, datë 23.04.2007, “Për Kontrollin e Brendshëm në Sektorin Publik”
 - Ligji Nr. 9840, datë 10.12.2007, për ratifikimin e “Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Komisionit të komuniteteve Evropiane për Rregullat për Bashkëpunimin lidhur me Ndihmën Financiare të KE-së për Republikën e Shqipërisë në Kuadrin e Zbatimit të Ndihmës sipas Instrumentit të Parapranimit (IPA)”



- Ligji Nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit të Buxhetit në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji, Nr. 10 157, datë 15. 10. 2009, “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin Nr. 9663, datë 18.12.2006 “Për Koncesionet”, i ndryshuar.
- MANUAL për Sistemin e Integruar të Planifikimit, Departamenti i Strategjisë dhe Koordinimit të Donatorëve, Këshilli i Ministrave, http://www.dsd.gov.al/dsd/pub/ips_handbook_320_1.pdf, i parë në gusht 2010
- Ministria e Financave “Procedura për Menaxhimin e Performancës të Produkteve të Vitit Aktual”, <http://www.minfin.gov.al/downloads/udhezimi%20i%20monitorimit%20shqip%20doc%202.pdf>, e parë në gusht 2010.
- Ministria e Financave “Udhëzim për zbatimin e buxhetit të vitit 2009”, <http://www.minfin.gov.al/downloads/Udhezimi%20i%20Zbatimit%20te%20Buxhetit%209%201%202009.pdf>, e parë në gusht 2010.
- Ministria e Financave, Udhëzim Nr. 11 datë 27.02.2008, “Për Përgatitjen e Buxhetit, <http://www.minfin.gov.al/downloads/Udhezimi%20i%20Pergatitjes%20se%20Buxhetit%20Nr.11%20date%2027.02.2008.pdf>, parë në gusht 2010.
- Ministria e Financës, Udhëzues Suplementar nr. 11/1, datë 10.07.2008, “Për Përgatitjen e Buxhetit”, <http://www.minfin.gov.al/index.php?option=content&task=view&id=770&Itemid=188>, i parë në gusht 2010 .
- OECD/SIGMA, Sistemi i Prokurimeve Publike – Shqipëri, maj 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/0/59/43910356.pdf>
- Procesverbali nga diskutimet e buxhetit të Ministrisë së Mbrojtjes, Ministrisë së Integritetit dhe Shërbimit Informativ Kombëtar, datë 25.11.2008, <http://www.parlament.al/>, e parë në maj 2010
- Programi Buxhetor Afatmesëm 2002-2004, http://www.minfin.gov.al/mtef/MTEF_Shqip_2002-2004.pdf, i parë në gusht 2010
- Programi Buxhetor Afatmesëm 2008-2010, <http://www.minfin.gov.al/downloads/Programi%20Buxhetor%20Afatmesem%202008-2010.pdf>, i parë në gusht 2010
- Raporti për buxhetin 2009, [http://www.minfin.gov.al/downloads/Relacioni%20i%20Buxhetit%202009%20\(Revision\)%20-%20\(per%20botim\)%20290909.doc](http://www.minfin.gov.al/downloads/Relacioni%20i%20Buxhetit%202009%20(Revision)%20-%20(per%20botim)%20290909.doc), i parë në gusht 2010
- 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 27.12.2010 dhe Vendimi nr.. 41, datë 24.06.2010, <http://www.parla->

- ment.al/, parë në gusht 2010
- Sondazhi i Buxhetit të Hapur 2010, http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf, i parë në nëntor
 - Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2013, http://www.dsdc.gov.al/dsdc/pub/skzhi_394_1.pdf, e parë në gusht 2010
 - Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2013, http://www.dsdc.gov.al/dsdc/pub/national_strategy_for_development_and_integration_2007_2013_151_1.pdf, e parë në gusht 2010
 - Strategjia Sektoriale e Ministrisë së Mbrojtjes 2007-2013, www.dsdc.gov.al/dsdc/.../strategjia_sektoriale_e_mbrojtjes_154_1.pdf, e parë në Gusht 2010
 - Shërbimi Informativ Kombëtar, Përgjigje e Kërkesës për Informacion, Nr. 643, 1.9.2010
 - Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 640, datë 11/ 6/ 2009 “Për Miratimin e Dokumentit të Politikave për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik dhe Planin e Veprimit 2009-2014”, <http://www.minfin.gov.al/downloads/SHTOJCA%202%20LETTER%20POLITIKAT%20KBFP.doc.>, parë në vitin 2010
 - Vlerësimi i Sigma-s, maj 2009, Sistemi i Menaxhimit të Shpenzimeve Publike të Shqipërisë, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/30/50/43912439.pdf>, e parë në gusht 2010

BURIMET DYTËSORE

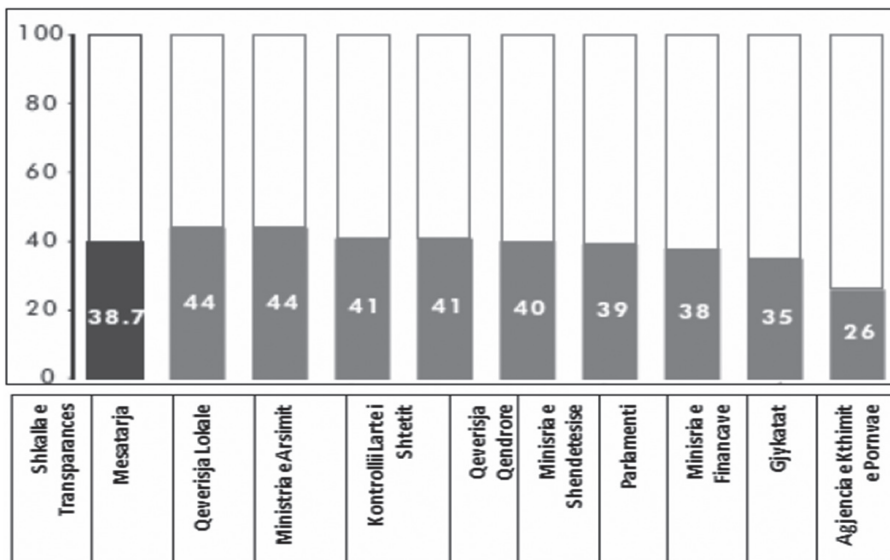
- David Greenwood, Transparency in Defence Budgets and Budgeting, in (Eds: Todor Tagarev) Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement, DCAF / George C. Marshall Association, 2002.
- Fondacioni i Shoqërisë së Hapur, Monitorimi i Buxhetit të Shtetit viti 2009, raporti 1, qershor 2009, <http://www.soros.al/2010/foto/uploads/File/Buxheti%20Raporti%20I.pdf>, Accessed August 2010
- Indeksi për Buxhet të Hapur 2006, Shqipëria, <http://openbudget-index.org/files/CountrySummaryAlbania.pdf>, Accessed August 2010
- Indeksi për Buxhet të Hapur 2008, Shqipëria, http://openbudget-index.org/files/cs_albania.pdf,
- Indeksi për Buxhet të Hapur 2010, Shqipëria
- Komisioni i Komuniteteve Evropiane, Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2009, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/al_rapport_2009_en.pdf, Parë në Gusht 2010



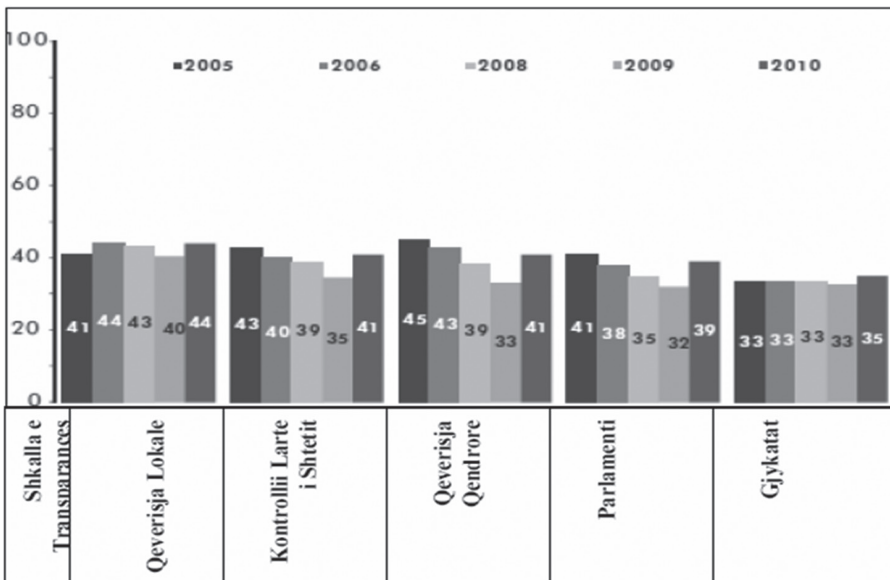
- Lajthia. R, Avokati i Prokurimeve: Prokurimet online nuk janë transparente, 06.04.2009, NOA, <http://www.noa.al/index.php/ekonomi/90-ekonomi/275-avokati-i-prokurimeve-prokurimet-online-nuk-jane-transparente->
- Nicole Ball; Tsjeard Bouta; Luc van de Goor; Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework, Netherlands. Ministry of Foreign Affairs, The Hague 2003
- Sigma Assessment May 2009, Albania Public Expenditure Management System, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/30/50/43912439.pdf>, Accessed August 2010
- SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management, 'Albania External Audit Assessment May 2009'
- Sondazhi për Buxhet të Hapur 2010, http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf, Parë në Nëntor 2010
- World Bank, Public Expenditure Management Handbook (Washington, DC: The World Bank, 1998), <http://www1.worldbank.org/public-sector/pe/handbook/pem98.pdf>, Parë në Gusht 2010

7.5 ANNEX

Aneks I. Perceptimet Publike mbi Transparencën Institucionale për 2010



Aneks II. Perceptimet Publike mbi Transparencën Institucionale për 2010





Kutia 1. Hapat e propozimit dhe të miratimit të buxhetit

1. Ministria e Financave ia paraqet raportin e parashikimit makro-ekonomik Këshillit të Ministrave. Ky dokument bën një vlerësim të të ardhurave dhe shpenzimeve të qeverisë, bazuar në politikat ekzistuese, duke propozuar modifikimin e politikave ose shtimin e politikave të reja.
2. Ky raport i dorëzohet Parlamentit brenda marsit, ndërkohë që ministri i financave thirret të raportojë para Komisionit të Përhershëm të Ekonomisë dhe Financave.
3. Brenda marsit, Ministria e Financave përgatit udhëzimin për përgatitjen e buxhetit që është i detyrueshëm për të gjitha institucionet shtetërore.
4. Ministria e Financës i integron propozimet e mbledhura nga të gjitha njësitë e buxhetit dhe brenda qershorit ia paraqet ato Këshillit të Ministrave në formën e një drafti të Programit Buxhetor Afatmesëm.
 - a. Programi Buxhetor Afatmesëm dhe Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim janë pjesë e Sistemit të Integruar të Planifikimit, i cili siguron funksionimin në mënyrë të integruar të politikave bazë të zhvilluara nga qeveria dhe nga proceset financiare.
 - Programi Buxhetor-Afatmesëm i kërkon çdo ministrie të zhvillojë një plan trevjeçar për ofrimin e produkteve të programit, për arritjen e objektivave dhe qëllimeve të politikave brenda tavanit të shpenzimeve të ministrisë, siç parashikohet në planin fiskal të qeverisë.
 - SKZHI-ja përcakton objektivat afatmesme dhe afatgjata të qeverisë, si dhe strategjitë për të gjithë sektorët (Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2013). Në këtë kuadër, Programi Buxhetor Afatmesëm i kërkon çdo institucioni buxhetor të zhvillojë një plan tre-vjeçar për ofrimin e kontributeve të programit, të synuar për realizimin e objektivave të politikave brenda shpenzimeve institucionale, siç parashikohet në planin fiskal të qeverisë.
5. Programi Buxhetor Afatmesëm i dërgohet Parlamentit për komente brenda korrikut.
6. Në të njëjtën kohë, Ministria e Financave nxjerr udhëzimin suplementar për përgatitjen e buxhetit.
7. Drafti i rishikuar i Programit Buxhetor Afatmesëm i dërgohet Ministrisë së Financave para shtatorit dhe pas miratimit nga Këshilli i Ministrave Programi i dërgohet për miratim Parlamentit para datës 1 nëntor së bashku me projektbuxhetin për vitin pasardhës.
8. Buxheti miratohet brenda nëntorit.
9. Ligji për buxhetin vjetor miratohet brenda 15 ditësh nga dekretimi i Fletores Zyrtare nga Presidenti.
10. Në janar, nënpunësi i parë autorizues reflekton modifikimet që i bëhen Programit Buxhetor Afatmesëm.
11. Brenda shkurtit, Ministria e Financave boton dokumentin përfundimtar të Programit Buxhetor Afatmesëm.

8 | PËRFAQËSIMI GJINOR DHE ETNIK

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit për shkak të gjinisë dhe etnisë përshkon të gjithë legjislacionin shqiptar dhe kuadri ligjor është në përgjithësi në përputhje me standardet ndërkombëtare. Megjithatë, mbetet sfida ngadalësia në zbatimin e legjislacionit. Gratë dhe pakicat janë përfaqësuar më mirë në gjyqësor dhe është bërë përparim i dukshëm në lidhje me përfaqësimin e grave në polici dhe ushtri. Mungesa e grumbullimit dhe ruajtjes së rregullt të të dhënave për përfaqësimin e pakicave në institucionet e sektorit të sigurisë përbën një mungesë të madhe. Mekanizmat për monitorimin, mbrojtjen dhe zbatimin e legjislacionit përkatës janë në fuqi, por ato nuk janë efektive. Prandaj ende vazhdojnë praktikat diskriminuese.

Në lidhje me mundësitë e gruas për vende pune dhe zhvillimin e karrierës, arritjet më të rëndësishme që kanë ndodhur vitet e fundit janë Ligji për Barazinë Gjinore në Shoqëri që përmirësoi pjesëmarrjen e gruas në vendimmarrje dhe Ligji kundër Diskriminimit që krijoi Zyrën e Komisionierit për Mbrojtjen kundër Diskriminimit. Megjithëse në përgjithësi mendohet se nuk ka diskriminim formal për gratë në nivelin e hyrjes në Policinë e Shtetit dhe Forcat e Armatosura, duket se është problematike zhvillimi i karrierës veçanërisht në pozicione drejtuese. Nuk ka një ligj të veçantë që rregullon çështjet e minoritetit në përgjithësi dhe mundësitë për punë dhe zhvillim të karrierës. Megjithëse Ligji kundër Diskriminimit parashikon masa për diskriminim pozitiv për arritjen e barazisë dhe mbrojtjen nga të gjitha format e diskriminimit në punësim, ai nuk parashikon masa për zbatimin në nivel vendor të mbrojtjes së pakicave.



HYRJJE

Përfaqësimi i gruas dhe pakicave kombëtare në institucione të sigurisë kombëtare analizohet mbi bazën e dy pjesëve. Çdo pjesë përqendrohet në mundësitë për punësim dhe mundësitë për zhvillimin e karrierës. Ky studim përcakton “aksesin në punë” si rekrutim dhe hyrje në trajnim të grave dhe pakicave kombëtare. Analiza e kësaj pjese përfshin nëse legjislacioni garanton akses të njëjtë për punë, nëse politikat e punësimit i inkurajojnë në gratë dhe pakicat kombëtare të aplikojnë për punë dhe nëse aktorët shtetërorë kryejnë fushata për të nxitur punësimin e grave dhe pakicave kombëtare. Pjesa për mundësi për zhvillimin e karrierës analizon nëse dokumentet ligjore garantojnë një sistem me mundësi të barabarta për emërimë dhe ngritje në detyrë, dhe nëse gratë dhe pakicat kombëtare kanë mundësi të barabarta për trajnimin dhe edukimin e nevojshëm për zhvillimin e karrierës.

Në përfundim, ky dokument jep rekomandime për përmirësimin e përfaqësimit gjinor dhe të pakicave në institucionet e sektorit të sigurisë.

8.1 PËRFAQËSIMI I GRUAS

- **MUNDËSITË PËR PUNË DHE PËR ZHVILLIMIN E KARRIERËS**

8.1.1 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Në dispozitat kryesore ligjore të Shqipërisë parashikohen mundësi të barabarta për punësim për gratë dhe burrat (përfshirë sektorin e sigurisë). Parimi i barazisë gjinore mishërohet në Kushtetutën aktuale të Republikës së Shqipërisë (1998). Megjithëse në Kushtetutë nuk ka një përkufizim të detajuar të barazisë midis burrit dhe gruas, ajo ndalon diskriminimin për shkaqe të ndryshme, përfshirë gjininë¹. Megjithëse Kushtetuta nuk përmend në mënyrë specifike sektorin e sigurisë, ajo përmend barazinë e të gjithë qytetarëve². Për më tepër, Kushtetuta parashikon se “çdo njeri është

1 Neni 18/2 “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”.

2 Termi “gjini” i përdorur në dispozitat kryesore kushtetuese që zëvendëson termin “seks” tregon hapin pozitiv të përdorimit të koncepteve përmes perspektivës gjinore në përputhje me standardet ndërkombëtare.

i lirë të zgjedhë profesionin e vet, vendin e punës dhe sistemin e vet të kualifikimeve profesionale”³.

Parimi i barazisë gjinore në lidhje me mundësitë për punësim, shpërblimin, kushtet e punës dhe zhvillimin e karrierës parashikohet edhe në shumë ligje dhe strategji të miratuara në shtatë vitet e fundit dhe është i detyrueshëm për të gjitha institucionet e sektorit të sigurisë. Ligji “Për Barazinë Gjinore në Shoqëri” u miratua së pari në vitin 2004 dhe u rishikua më vonë në vitin 2008. Ai synon të arrijë mundësi të barabarta për gratë dhe burrat në të gjitha fushat e jetës përfshirë punësimin, arsimimin, median, vendimmarrjen dhe mosdiskriminimin. Ligji përfaqëson një arritje të rëndësishme sepse ai siguron qendrimet e njëjta për gratë dhe burrat për punësimin dhe përcakton ndëshkimin e përshtatshëm ligjor në raste shkeljeje. Nga ana tjetër, në vitin 2006, u miratua Strategjia Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Kundër Dhunës në Familje 2007 - 2010⁴. Ajo synonte arritjen e barazisë gjinore në shoqëri dhe minimizimin e diskriminimit për shkak të gjinisë. Në vitin 2010 kjo strategji u rishikua përpara hartimit të strategjisë së re kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Pakësimin e Dhunës për shkak të gjinisë dhe Dhunën në Familje (NSGE-GBV-DV) 2011-2015 nga Këshilli i Ministrave në vitin 2011. Po ashtu, edhe Kodi i Punës përcakton të drejta të barabarta për gratë dhe burrat për të zgjedhur lirisht profesionin e tyre dhe të drejtën për të pasur shpërblim të barabartë për punë të barabartë. Kodi Civil pranon aftësinë ligjore të femrës që në lindje për të vepruar njëlojt si meshkujt.

Shqipëria ka ratifikuar edhe Rezolutën 1325 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara për Gratë, Paqen dhe Sigurinë (më poshtë Rezoluta 1325) të miratuar në tetor 2000. Ajo pranon rolin e gjinisë në çështjet e sigurisë dhe nevojën për të rritur rolin e gruas në vendimmarrje dhe i kërkon të gjithë anëtarëve të OKB-së të fusin perspektivën gjinore në të gjitha institucionet dhe praktikatat e sigurisë. Për ta zbatuar atë, shtetet anëtare duhet të miratojnë Planin Kombëtar të Veprimit (PKV). PKV nuk është miratuar ende nga Shqipëria dhe vendi nuk i ka plotësuar ende të gjitha detyrimet që rrjedhin nga kjo Rezolutë.

Shqipëria gjithashtu ka firmosur dhe ratifikuar pjesën më të madhe të konventave ndërkombëtare për barazinë gjinore⁵. Ky legjislacion duhet të

3 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 49, Kapitulli IV—të drejtat dhe liritë ekonomike, sociale dhe kulturore

4 Qëllimi i strategjisë është “të paraqesë mënyrat dhe mekanizmat institucionalë për çështje të barazisë gjinore në politikatat publike, të lehtësojë dallimet gjinore si edhe të dekurajojë dhe parandalojë dhunën në familje.”

5 Konventa për Eliminimin e të gjitha formave të Diskriminimit kundër Grave (CEDAW) në vitin 1993 dhe Protokollin i saj opsional” në vitin 2003; Platforma për Veprim e Pekinit në vitin



ndikojë në statusin e grave në të gjitha institucionet e sektorit të sigurisë, megjithatë mbetet të shihet si do të zbatohet në mënyrë efikase dhe si do të vihen në zbatim mekanizmat e nevojshëm.

Përsa i përket policisë, Ligji për Policinë e Shtetit i vitit 2007, në nenet e tij 61 dhe 62 ndalon çdo formë diskriminimi për shkak të gjinisë, racës, kombësisë, fesë, etj. Sipas këtij ligji, nuk ka kuota gjinore për përfshirjen e femrave në polici. Po ashtu, nuk ka forma të tjera kufizuese që do të nxisin në ndonjë mënyrë diskriminimin. Edhe gratë, edhe burrat kanë të drejtë të marrin çdo pozicion ose të zgjedhin çdo specialitet dhe të marrin të njëjtën rrogë. Parimet e sistemit të ngritjes në detyrë, trajnimit dhe shpërblimit janë të njëjta për gratë dhe burrat në polici.

Gjatë viteve të fundit, në Shqipëri janë bërë përpjekje për të përmirësuar pjesëmarrjen e gruas në vendimmarrje dhe tregun e punës. Për këtë janë futur dispozita të rëndësishme ligjore për kuotat e përfaqësimit gjinor përmes Ligjit “Për Barazinë gjinore në shoqëri” dhe Kodit Elektorale. Një dispozitë për zbatimin e kuotës minimale të përfaqësimit për të dyja gjinitë (të paktën 30 përqind) në listat shumëemërore të kandidatëve për deputetë në zgjedhjet e përgjithshme ishte një arritje pozitive⁶. Po ashtu, Ligji për Mbrojtjen nga Diskriminimi i miratuar në prill të vitit 2010, garanton një kuadër shtesë për mbrojtjen. Ai krijon një mekanizëm të ri të pavarur, Zyrën e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, që nuk ishte parashikuar në Ligjin për Barazinë Gjinore.

8.1.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Tendenca pozitive mund të vihen re për përfaqësimin më të mirë të gruas në institucionet e sektorit të sigurisë. Në 10 vitet e fundit përfaqësimi i gruas ka arritur përparim të dukshëm edhe në gjyqësor. Sipas vlerësimeve të vitit 2008, 38% e të gjithë gjyqtarëve në Shqipëri janë femra (shihni Tabelën 1). Që nga viti 2006, numri i grave të përfaqësuar është rritur në Gjykatat e Apelit (32.2% përkundrejt 33.3%) dhe

1995; Deklarata e Mijëvjeçarit në vitin 2000, dhe Marrëveshja e Stabilizimit Asocimit (MSA) me BE-në në vitin 2006 që megjithëse nuk është Konventë specifike për diskriminimin vë në dukje masat mosdiskriminuese dhe respektimin e pakicave si elemente themelore për integrimin e Shqipërisë në Bashkimin Europian. Më konkretisht, nenet 77 dhe 99 të MSA-së përcaktojnë detyrimet e Shqipërisë për të harmonizuar legjislacionin e saj për mundësi të barabarta për punësim për gratë me legjislacionin europian.

6 Rezultati i arritur ishte pozitiv megjithëse larg objektivit prej 30% të parashikuar nga ligji.

në Gjykatën e Lartë (26.7% përkundrejt 35.3%) . I njëjti burim thekson se intervistat e ndyshme nuk raportuan diskriminim gjinor në lidhje me emërimet në gjyqësor. Për herë të parë Shqipëria kishte një grua në pozicionet e Prokurorit të Përgjithshëm dhe Kryetarit të Gjykatës së Lartë⁷.

Tabela 1: Përbërja e gjyqësorit shqiptar sipas gjinisë

Niveli i Gjykatës	No. of Sitting Judges	No. of Female Judges	% of total
Gjykata Kushtetuese	9	1	11.1
Gjykata e Lartë	17	6	35.3
Gjykatat e Apelit	57	19	33.3
Gjykatat e Rrethit Gjyqësor	281	112	39.8
TOTALI	364	138	37.9

Burimi: MB; 2008

Amendamentet e vitit 2008 në Kodin Elektorale futën kuotat e përfaqësimit gjinor në zgjedhjet parlamentare dhe lokale. Ligji ndikoi pozitivisht në rritjen e numrit të grave të përfaqësuara me 10 deputete në legjislaturën e kaluar (7.14% e parlamentit), në 23 në parlamentin aktual (16.42%) nga numri i përgjithshëm prej 140 deputetësh (shihni Aneksin 1)⁸. Megjithatë, në praktikë nuk u arrit niveli prej 30%. Gjatë zgjedhjeve parlamentare të vitit 2009, ligji parashikonte që listat e partive për çdo zonë zgjedhore duhet të përmbanin të paktën 30% nga çdo gjini, ose të paktën një në tre kandidatë të ishin në krye nga çdo gjini. Por, ai nuk parashikonte një bazë për numrin e kandidateve femra që duhej të përfaqësoheshin në parlamentin e ri. Ky boshllëk në legjislacion ndikoi tek kandidatet femra duke mos arritur kuotën prej 30% në parlament. Për më tepër, asnjë nga 19 deputetët e Komisionit Parlamentar aktual të Sigurisë Kombëtare (2012) nuk është grua.

Tabela 2: Deputetet gra sipas Legjislaturave në Parlamentin e Shqipërisë

7 Në sistemin ligjor në përgjithësi, gratë përbëjnë afërsisht 30% të prokurorëve, 50% të avokatëve dhe 50% të studentëve të drejtësisë.

8 Aneksi I tregon numrin e grave të përfaqësuara në legjislaturat shqiptare nga viti 1945 deri më sot. Megjithatë është interesante që për qëllime të këtij studimi të shikohen dy legjislaturat e fundit për të pasur një pamje të qartë të ndryshimeve gjatë viteve të fundit të tranzicionit.



	Nr. deputetëve	Nr. i deputeteve gra	Nr. i deputeteve gra (%)
Legislature XV 1997 - 2001	155	11	7.10
Legislature XVI 2001 - 2005	140	8	5.71
Legislature XVII 2005 - 2009	140	10	7.14
Legislature XVIII 2009 - to date	140	23	16.4

E hartuar me të dhëna nga: Parlamenti shqiptar, raporti i misionit të OSBE-së për vlerësimin e nevojave, Prill 2005

Përfaqësimi i gruas në Forcat e Armatosura të Shqipërisë (FASH) fillon që në vitin 1967 kur u përfshinë gratë e para. Megjithëse numri i tyre ka qenë i konsiderueshëm, ato kanë qenë tradicionalisht të papërfaqësuara në pozicione të larta. Sipas të dhënave të vitit 2008, gratë përbëjnë 13.42% të numrit të përgjithshëm të Forcave të Armatosura (shihni Tabelën 3). Procedurat e sistemit të promovimit në ushtri bazohen në vjetërsinë në punë dhe kualifikimet profesionale ashtu siç parashikohet nga Ligji për Gradat dhe Karrierën Ushtarake në Forcat e Armatosura . Kur plotësohen kriteret, femrat mund të ngrihen në pozicione më të larta. Megjithatë, nevojitet një shqyrtim dhe analizë e mëtejshme se si hartohen dhe zbatohen kriteret. Pavarësisht mungesës së diskriminimit formal në ushtri, statistikat tregojnë se përfaqësimi i gruas në procesin e vendimmarrjes dhe pozicione drejtuese është shumë më i ulët. Vetëm në vitin 2009 një grua mori gradën kolonele, që është rangi më i lartë që ka një grua në Forcat e Armatosura. Kjo tregon se ushtria ende shihet si një profesion për “burra”. Edhe pranimi i vajzave në Universitetin Usharak rregullohet me ligj. Për vitin akademik 2008-2009 ishte përcaktuar që nga një numër i përgjithshëm prej 140 studentësh, të paktën 15-20 % duhet të jenë vajza.

Tabela 3: Pjesëmarrja e gruas në Forcat e Armatosura – Tetor 2008

GRADE	Oficer në Forcat e Armatosura		
	Totali	Femra	% femra
Nën/Gjeneral	1		

Gjeneral-major	1		
Gjeneral brigade	5		
Kryeadmiral	1		
Kolonel	79		
Nën/Kolonel	350	13	3.71
Major	668	92	13.7
Kapiten	338	24	7.1
Kapiten i parë	728	90	12.3
Nën/kapiten	325	116	35.6
TOTALI :	2496	335	13.42

Burimi: Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, 2008

Megjithëse gratë lejohen të shërbejnë në të gjitha fushat e karrierës ushtarake, ato ende punojnë kryesisht në vende pune të logjistikës dhe në shërbime mbështetëse të tilla si në fushën administrative dhe të burimeve njerëzore se sa në pozicione operacionale . Për shembull, vetëm dy gra marrin pjesë në misionet paqeruajtëse në Irak⁹.

Ka shumë faktorë që ndikojnë në këtë situatë, por një faktor i përgjithshëm lidhet me kulturën institucionale. Megjithëse përfaqësuesit e Forcave të Armatosura deklarojnë se nuk ka probleme me procesin e rekrutimit të femrave dhe që mundësia e tyre për të marrë pjesë në arsimim është në nivel të kënaqshëm, numri i kërkesave për t'u përfshirë si një ushtar profesionist në ushtri vazhdon të mbetet i lartë në krahasim me kuotën e vendosur për pranim. Problem është zhvillimi i karrierës në pozicione më të larta. Në Forcat e Armatosura kriteret kryesore për ecjen përpara në karrierë janë arsimimi, përvoja në pozicione kryesore dhe specializimi ushtarak. Në ushtrinë shqiptare nuk ka kufizime formale për gratë që të zgjedhin specializimet që dëshirojnë të kryejnë¹⁰. Megjithatë, shumë pak prej tyre zgjedhin specializime kryesore si këmbësori, artileri, etj, për shkak të lodhjes fizike dhe angazhimit me kohë të gjatë në terren, gjë që i mban ato larg familjeve të tyre. Prandaj, shkalla e ulët e pjesëmarrjes së grave në pozicione të tilla kryesore ndikon në zhvillimin e karrierës së tyre.

Një sfidë tjetër e vazhdueshme është diskriminimi i fshehtë që lidhet me kulturën institucionale. Siç vihet në dukje nga përfaqësuesit e Forcave

⁹ Të dhënat e ofruara nga Ministria e Mbrojtjes

¹⁰ Në vende të tjera gratë nuk lejohen të specializohen në drejtime të tilla si këmbësori, artileri, tanke, etj



të Armatosura, megjithëse femrat mund të plotësojnë kriteret kryesore, kualifikimet më të avancuara u jepen meshkujve. Sipas tyre, grave iu ofrohen më pak mundësi për trajnime të larta se burrave sepse burrat konsiderohen më të përshtatshëm për pozicione më të larta e të vështira në vendimmarrje.

Ka një përmirësim të konsiderueshëm në lidhje me numrin e grave të përfshira në sektorin e policisë gjatë viteve të fundit. Ndërsa në vitin 2010 numri i grave në polici ishte 867 ose 0.9% në vitin 2011 është 930 ose 9.6% (Tabela 4)

Table 4: Women represented according to grades in the State Police (operational and managerial posts)

Gradat	Female	Male		
Drejtori i Përgjithshëm i Policisë	0%	100%		
Zëvendës Drejtori i Përgjithshëm i Policisë	20%	80,00%		
Drejtues i Parë	0%	100,00%		
Drejtues	9,4%	90,60%		
Kryekomisar	10,7%	89,30%		
Komisar	10,3%	89,70%		
Nën/Komisar	11,7%	88,30%		
Kryeinspektor	6,5%	93,50%		
Inspektor	2,7%	97,30%		
Nën/Inspektor	8,8%	91,20%		
Personel civil	53,4%	46,60%		
TOTAL	Meshkuj	në %	Femra	në %
9666	8736	90,4%	930	9,6%

Burimi: Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit shqiptar, 2011

Ky rezultat pozitiv ka ardhur jo vetëm për shkak të legjislacionit të miratuar, por edhe të fushatave për rekrutimin, sensibilizimin përmes fushatave në media, fletëpalosjeve, posterave, etj. Këto kanë provuar të jenë mjete të vlefshme për rritjen e interesit të gruas për të marrë pjesë në këtë sektor. Po ashtu, këto fushata janë drejtuar edhe ndaj opinionit publik që të kuptojë dhe pranojë

më mirë nevojën për përfshirjen e gruas në polici. Policia ka hartuar një Plan Vjetor Veprimi për Diversitetin në Policinë e Shtetit për vitet 2011-2013. Qëllimi është mbështetja e të gjithë legjislacionit për Barazinë Gjinore . Policia e Shtetit e mbështetur nga prezenca e OSBE-së në Shqipëri po zhvillon një fushatë në media për nxitjen e pjesëmarrjes së gruas në polici. Në lidhje me procesin e rekrutimit, procedurat janë transparente dhe të botuara në faqen e internetit të Policisë së Shtetit , në gazeta dhe media. Përveç kësaj, i gjithë personeli i policisë informohet për pozicionet e reja dhe duhet të firmosë dokumentin me informacion që Departamenti i Burimeve Njerëzore është i detyruar të qarkullojë. Megjithatë, konkursit shpesh i mungon transparenca dhe emërimet varen nga përkatësia partiake¹¹.

Megjithëse Kodi i Punës parashikon shpërblym të barabartë për punë të barabartë kjo dispozitë nuk zbatohet plotësisht edhe pse ligji parashikon ndjekje penale për punëdhënësit që nuk garantojnë zbatimin e këtij parashikimi (vlerësim i Këshillit të Përgjithshëm të Organizatës Botërore të Tregtisë: 2010). Pavarësisht arritjeve në nivel legjislativ, në praktikë mundësitë e gruas për arsimim dhe punësim janë shumë më të kufizuara se sa të burrit. Gratë ende mbeten në pozicione mbështetëse, logjistike dhe administrative dhe përfaqësimi i tyre në pozicione kryesore drejtuese dhe pozicione vendimarrëse është ende i kufizuar.

Një shqetësim kryesor është mungesa e të dhënave për çdo institucion të sektorit të sigurisë, duke e bërë kështu të vështirë matjen e progresit dhe hartimin e politikave dhe strategjive të mëtejshme për përfaqësimin gjinor dhe të pakicave. Për të përballuar këtë problematikë, Ministri i Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta ka miratuar “Dokumentin kombëtar me treguesit e harmonizuar”, një udhëzim që kërkon që institucionet shtetërore, përfshirë Institutin e Statistikave, të grumbullojnë të dhëna vjetore nga ministritë e linjës përfshirë Ministrinë e Mbrojtjes dhe Ministrinë e Brendshme për përqindjen e grave në polici dhe Forcat e Armatosura sipas gradave të tyre.

8.1.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Pas miratimit të Ligjit “Për barazinë gjinore në shoqëri” në vitin 2008, u ngrit Drejtoria e Politikave për Shanset e Barabarta dhe Familjen. Po ashtu, u ngrit një nënkomision për të rinjtë, minorenët dhe shanse të barabarta në Komisionin e përhershëm Parlamentar të Shëndetit, Punës dhe Çështjeve Sociale si edhe Këshilli Kombëtar për Barazinë Gjinore. Megjithëse nënkomisioni shqyrton dhe ndërmerri nisma ligjore, nuk është

¹¹ Opinioni i shprehur nga të gjitha policet femra që morrën pjesë në grupe të fokusuara



e sigurt nëse këto mekanizma funksionojnë si duhet përderisa nuk është zbatuar ende legjislacioni për kuotat gjinore. Mosarritja e kuotës 30% në të gjitha institucionet publike (përfshirë institucionet në sektorin e sigurisë) tregon se puna e tyre për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjit nuk është ende efikase. Ligji kundër Diskriminimit krijoi Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi që ka detyrë marrjen dhe shqyrtimin e ankesave të qytetarëve në këtë drejtim (Nenet 21-33). Megjithatë, mbetet për t'u parë veprimtaria praktike e një strukture të tillë.

Megjithëse në procedurat e përzgjedhjes zbatohen norma të ndryshme për meshkujt dhe femrat në testin e përgatitjes fizike, testi i inteligjencës është i njëjtë¹². Po ashtu, zhvillimi i karrierës mbështetet në kritere si kualifikimet, trajnimet, procedurat e testimit dhe përvoja bazuar në sistemin e gradave. Nuk ka kufizime për pjesëmarrjen e gruas. Megjithëse ligji ka sanksionuar detyrimin për dhënien e përshkrimit të vendit të punës për pozicione të larta, në praktikë nuk ka përshkrim pune në polici.

Një konsultim me ekspertë¹³ pjestare nga gratë në polici tregoi se gratë kanë frikë dhe nuk janë të motivuara për të marrë pjesë në konkurset për ngritje në detyrë. Mungesa e përshkrimit të vendit të punës dhe e informacionit për fusha specifike të punës i dekurajon ato të aplikojnë dhe ndikon negativisht në ecjen e tyre në pozicione drejtuese. Megjithë masat e kohëve të fundit, ende është më e lehtë për burrat në krahasim me gratë të ngrihen në pozicione drejtuese vendimmarrëse. Burrat kanë akoma më shumë dëshirë të marrin përsipër më shumë përgjegjësi dhe të bëjnë më shumë sakrificë me qëllim që të zënë pozicione më të larta sesa gratë.

Në Forcat e Armatosura ka kuota për pjesëmarrjen e gruas. Në vitin 2008, qeveria shqiptare vendosi të shfuqizonte shërbimin e detyruar ushtarak. Po ashtu, ajo përcaktoi objektivin e transformimit të ushtrisë në një ushtri profesionale deri në vitin 2010. Kjo forcë do të përbëhet nga 3600 ushtarë profesionistë dhe gratë do të përbëjnë 12% ose 440 prej tyre. Aktualisht ka 300 ushtarë profesioniste gra. Është interesante të vihet në dukje se kërkesa e femrave për tu bërë ushtarë profesioniste është më e lartë krahasuar me kuotën e përcaktuar prej 12% (Shekulli: 2010)¹⁴. Kërkesat

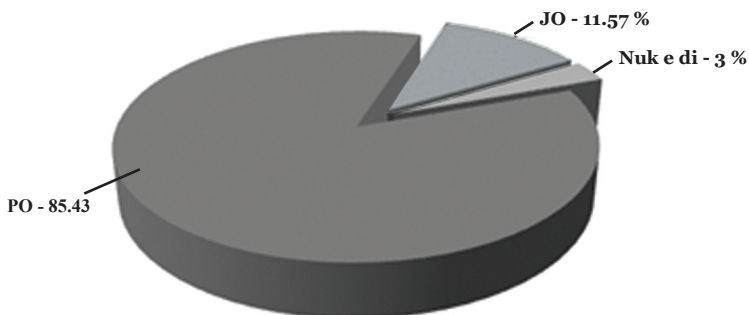
12 Ndërkohë që në testin fizik meshkujt kanë rezultate më të mira, provat tregojnë se në testin e inteligjencës femrat arrijnë rezultate më të mira.

13 Grupi i fokusuar u organizua në tetor 2010 me gra përfaqësuese të Policisë së Shtetit. Kampioni për këtë grup u formua nëpërmjet një mënyre rastësore. Qëllimi i ekspertëve dhe i inormuesve kryesorë ishte të shikonin mendimet e personave me ekspertizë specifike, me përvojë dhe njohuri në këtë fushë duke rritur kështu edhe vlefshmërinë e gjetjeve tona. Në këtë grup morrën pjesë një numër i përgjithshëm prej 10 gra.

14 Sipas pedagoges në Akademinë e Mbrojtjes, Znj. Marsela Sinjari, statistikatat tregojnë se kërkesat e grave për të marrë pjesë si ushtarë profesioniste janë të larta, por nuk mund të punësohen të

Grafiku. 5:

A janë gratë dhe burrat, të barabartë si oficerë policie / ushtarakë?



Burimi: Raporti i studimit "Sondazhi mbi opinionin publik dhe qëndrimet për gruan në polici" - 2010,

për trajnim dhe qëllimet për zhvillimin e karrierës si edhe kualifikimet e kërkuara nga çdo rang e pozicion janë të njëjta për të dyja gjinitë. Karriera profesionale në Forcat e Armatosura të Shqipërisë garanton të njëjtën hapësirë promovimi për burrat dhe gratë. Gratë edukohen dhe trajnohen në të njëjtën mënyrë, ndajnë përgjegjësi të njëjta, dhe marrin rrogë të njëjtë. Megjithatë, ka pak masa inkurajuese dhe nxitëse për gratë për t'i mbështetur ato për të ecur përpara në karrierën e tyre në polici dhe Forcat e Armatosura.

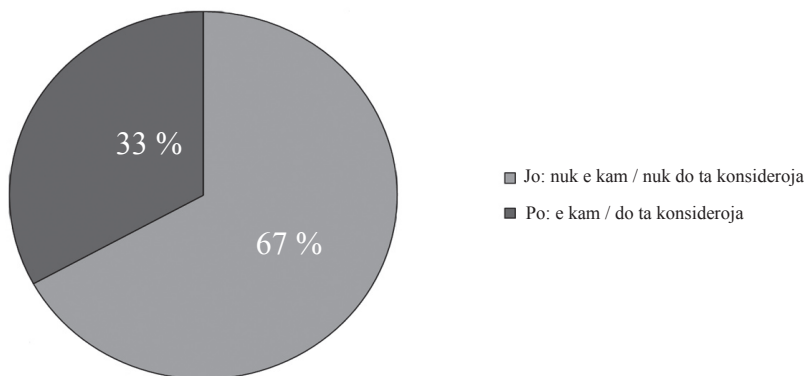
Gjyqësori ka arritur nivelin më të lartë të përfshirjes së gruas për shkak të kriterëve të tilla si kalimi i një provimi, rezultatet në fakultetin e drejtësisë, trajnime të tjera, përvoja, profesionalizmi dhe reputacioni në komunitetin e juristëve. Ndërsa gjyqtarët në gjykatat e shkallës së parë dhe gjykatat e apelit emërohen mbi bazën e kriterëve të përmendura më sipër, elemente politike përfshihen në nivelet më të larta, si në Gjykatën e Lartë dhe Gjykatën Kushtetuese (Indeksi i reformës në gjyqësor: 2008).

8.1.4 VLERAT

Gjatë konsultimeve me ekspertë, gra të punësuara në Policinë e Shtetit, ato theksojnë se nuk ndjehen të inkurajuara për të aplikuar për ngritje në detyrë. Megjithëse kolegët e tyre meshkuj formalisht ishin dakord të inkurajonin gratë të hynin në forcat e policisë dhe të ecnin përpara në hierarkinë e saj,

gjitha ato sepse ka kuota të kufizuara.

Grafiku 6: Si e konsiderojnë gratë profesionin e polices



Burimi: Raporti i studimit “Sondazhi mbi opinionin publik dhe qëndrimet për gruan në polici” - 2010

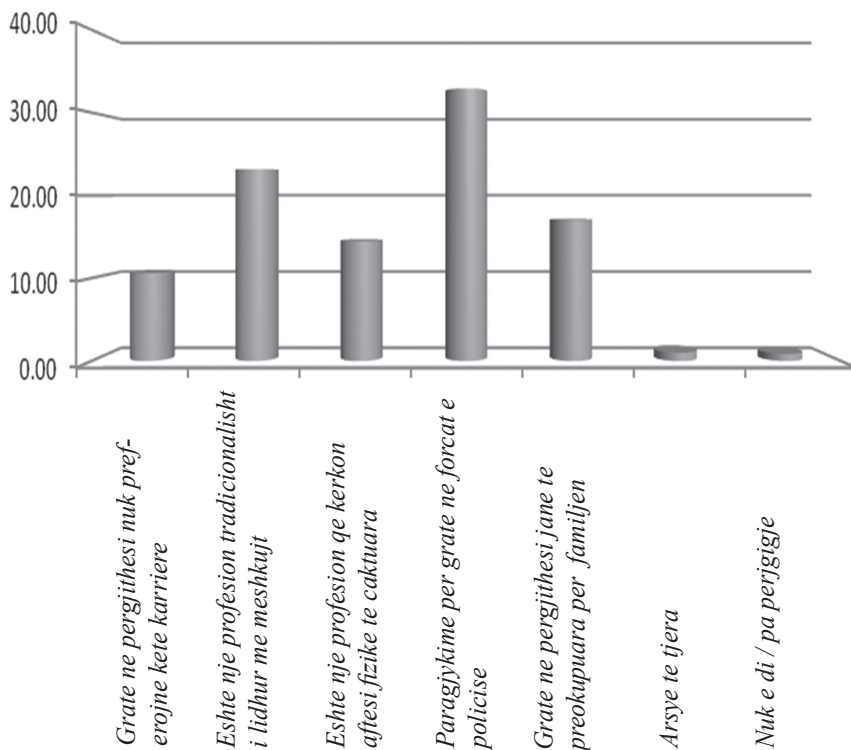
në praktikë ata preferojnë të kenë një mashkull si partner. Po ashtu, shpesh gratë sapo kanë një punë të rehatshme nuk preferojnë të ecin përpara në karrierën e tyre apo të marrin përgjegjësi të mëtejshme. Kjo pasqyron kufizimet strukturore të shoqërisë që i pengon ato për zhvillimin e karrierës.

Gjetjet e përgjithshme të sondazhit të opinionit publik “Sondazhi për opinionin publik dhe qëndrimet për gruan në polici” të organizuar në 20-31 janar 2010 treguan se qytetarët shqiptarë janë mendje hapur dhe i mirëpresin gratë në shërbimet policore. Shumica e të anketuarve inkurajonin gratë të hynin në polici dhe prisnin që të njëjtën gjë të bënin edhe struktura të tilla si MP-ÇSSHB, institucionet e familjes dhe të arsimit. Kur u pyetën “nëse gratë janë njëlloj të afta si burrat për profesione si oficerë policie apo në ushtri” 85% e të anketuarve u përgjigjën “PO” (Shihni Graf. 5)

Po ashtu, kur u pyetën për dëshirën për tu angazhuar në polici, vetëm 33% u përgjigjën që dëshirojnë të konsiderojnë policinë si një mundësi punësimiti (Shihni grafikun e mëposhtëm)..

Sipas të njëjtit studim arsyet kryesore për numrin e ulët të grave në polici duket të jenë të lidhura me “paragjykimet dhe përshtypjen e vazhdueshme që pozicione të tilla janë profesione për burra dhe dominohen nga burrat”. Megjithatë, pengesa të rëndësishme janë vështirësitë që gruaja has kur përpiqet të kombinojë detyrimet familjare me detyrimet profesionale. Me sa duket, kjo është arsyeja kryesore për të mos zgjedhur profesione të tilla si

Grafik 7: Arsyet për pjesëmarrjen e ulet të grave



policimi që kërkojnë shumë kohë dhe energji (pothuajse 17 % e të anketuarave).

8.2 PËRFAQËSIMI ETNIK

- **MUNDËSITË PËR PUNË DHE PËR ZHVILLIMIN E KARRIERËS**

Në këtë vlerësim, do të përdorim konceptin e pakicave kombëtare (grekët, sllavo-maqedonasit dhe malazeztë) siç njihen nga shteti shqiptar, duke



mos trajtuar pakicat etno-lingvistike (romët dhe arumunët ose vllahët). Ky dallim në Shqipëri bëhet me ligj në përputhje me Sistemin e Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut dhe Konventën Kuadër të Këshillit të Europës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare.

8.2.2 KORNIZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE

Legjislacioni shqiptar i ndalon politikat dhe praktikrat që mund të diskriminojnë apo të vendosin në pozicione disavantazhuese anëtarët e pakicave. Kushtetuta shqiptare sanksionon parimin e përgjithshëm të barazisë para ligjit dhe mbrojtjen nga diskriminimi për shkaqe të ndryshme, duke përfshirë pakicat etnike (Shih Shtojcën IID)¹⁵ (Neni 18). Ajo më tej parashikon parimin e mbrojtjes dhe promovimit të identitetit të personave që u përka-sin pakicave kombëtare (Neni 20). Përveç kësaj, ajo ndalon ekzistencën e organizatave që nxisin dhe mbështesin urrejtjen racore, fetare, rajonale apo etnike (Neni 9).

Në nivel ndërkombëtar, Shqipëria ka ratifikuar Konventën Kuadër të Këshillit të Europës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare në vitin 1995, e cila nuk është ligjërishit e detyrueshme. Është ratifikuar, gjithashtu, edhe Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut (26 nëntor 2004) (Protokolli Nr. 12). Ajo e shtrin veprimin e saj edhe në ndalimin e diskriminimit të të gjitha të drejtave të pakicave kombëtare. Kjo konventë, sipas sistemit ligjor shqiptar (Kushtetuta: Neni 122) ka përparësi ndaj ligjeve vendase dhe ajo është drejtpërdrejt të zbatueshme. Po ashtu, edhe Marrëveshja e Stabilizim Asociimit ka përfshirë si kriter anëtarësimi “respektimin e të drejtave të njeriut dhe mbrojtjen e pakicave kombëtare”. Megjithatë, Shqipëria ende nuk ka miratuar Kartën Europiane për gjuhët rajonale dhe ato të pakicave.

Garanci të tjera jepen edhe përmes legjislacionit, si për shembull nëpërmjet Kodit të Punës¹⁶ i cili ofron mbrojtje nga diskriminimi në sektorin publik dhe atë privat (Neni 9). Neni 202 i po të njëjtit Kod shprehet se në rast

15 Sipas regjistrimit të fundit kryer në Shqipëri në vitin 1989, përlogaritjet rreth popullsisve etnike në Shqipëri ishin si vijon: shqiptarët etnikë përbënin 95% të popullsisë, grekët përbënin grupin e pakicës më të madhe, të llogaritur në shifrën prej 3%. Grupet e tjera etnike, duke përfshirë vllahët, romët, serbet, maqedonasit dhe bullgarët, së bashku, përbënin 2%.

16 Neni 9. (1) Çdo lloj diskriminimi në fushën e punësimit apo profesionit është i ndaluar. (2) Me diskriminim nënkuptohet çdo diferencim, përjashtim apo preferencë me bazë racën, ngjyrën e lëkurës, gjininë, moshën, besimin fetar, bindjet politike, kombësinë, origjinën shoqërore, lidhjet familjare, aftësinë e kufizuar fizike apo mendore, që kërcënon të drejtën individuale për të qenë të barabartë sa i përket punësimit dhe trajtimit.

të shkëlqes së Nenit 9, duhet të vendosen gjoba. Gjithashtu, Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë” (1999), së bashku me Kodin Penal , sanksionojnë se Administrata Publike udhëhiqet nga parimi i barazisë, d.m.th. që askush nuk duhet të privilegohet apo të diskriminohet për shkak të gjinisë, racës, besimit fetar, origjinës etnike, gjuhës. Përveç kësaj, Ligji për Policinë e Shtetit parashikon në nenet e tij 61 & 62 parimin e mosdiskriminimit mbi bazën e origjinës etnike. Pavarësisht gjithë këtij legjislacioni, nuk ekziston asnjë ligj specifik për pakicat, i cili do të merrte parasysh kompleksitetin e çështjeve të pakicave, duke përfshirë të drejtën e aksesit për punë. Një ligj i tillë do të ndihmonte edhe shtetin në pozicion e tij përkundrejt pakicave, duke përfshirë zbatimin territorial të mbrojtjes që u sigurohet pakicave në Shqipëri. Një arritje e konsiderueshme në këtë aspekt është miratimi i Ligjit gjithëpërfshirës për Anti-diskriminimin (prill 2010). Ky ligj ka përfshirë edhe masa për një diskriminim pozitiv për arritjen e barazisë, si edhe masa për mbrojtjen nga çdo lloj diskriminimi në punësim. Megjithatë, ky ligj nuk merr masa të veçanta në lidhje me zbatimin territorial të mbrojtjes që u ofrohet pakicave në Shqipëri. Kjo ndodh për shkak se pakicat në Shqipëri janë territorialisht të përqendruara në jug të Shqipërisë .

Table 4: Representation of Minorities in the Albanian State Police

No.	Rank Name	Female	Greek	Slavic	Aromanian	Roma	Maced
1.	Gen Dir.of Police	0	0	0	0	0	0
2.	Deputy General Director of Police	0	0	0	0	0	0
3.	1st Senior Leader	1	0	0	0	0	0
4.	Leader	10	1	0	0	0	0
5.	Prime Commissar	48	0	0	0	1	0
6.	Commissar	50	0	0	0	0	0
7.	Lieut. Commissar	137	7	0	1	2	2
8.	Prime Inspector	109	1	0	0	2	3
9.	Inspector	106	0	0	0	10	8
10.	Lieut.Inspector	7	0	0	0	0	0
11.	Civil personnel	361	1	0	0	2	1
	Female Total	867	10	0	1	17	14
	Police Total No	9670					



Megjithëse kuadri ligjor në lidhje me mbrojtjen e pakicave mund të konsiderohet përgjithësisht pozitiv, nevojitet miratimi i akteve ligjore në mënyrë që të zbatohen në praktikë garancitë kushtetuese që i referohen barazisë dhe mosdiskriminimit.

8.2.2 ZBATIMI I LIGJEVE

Shqetësimi i parë madhor për zbatimin e legjislacionit lidhet me mbledhjen e të dhënave të përditësuara për shkallën e përfaqësimit të pakicave në institucionet e sektorit të sigurisë në Shqipëri. Shumë pak dihet për këtë situatë për shkak të mungesës së statistikave. Bazuar në informacionin e mbledhur nga ministri të ndryshme, Zyra për Pakicat në Ministrinë e Punëve të Jashtme, e cila merret me pakicat, shihet se këto institucione nuk kanë një praktikë institucionale për regjistrimin e të dhënave për përfaqësimin e pakicave në përgjithësi dhe në institucionet e sektorit të sigurisë në veçanti. I vetmi institucion nga i cili mund të mblidhnim të dhëna në lidhje me prezantimin e pakicave është Policia e Shtetit. Siç mund të shihet nga tabela, pakica greke është pakica e pozicionuar më mirë në hierarkinë e Policisë së Shtetit shqiptar, kurse romët dhe maqedonasit dominojnë pozicionet më të ulëta si inspektorë.

Nga ana tjetër, nuk ka asnjë provë që tregon se Ushtria dhe Gjyqësori mbajnë të tilla statistika në lidhje me përbërjen e tyre etnike. Në fakt, edhe në nivel shteti, të tilla statistika janë të vështira për t'u marrë. Prandaj, nevojitet të futet në përdorim një praktikë institucionale për mbledhjen dhe përditësimin e të dhënave në lidhje me shkallën e përfaqësimit të pakicave në çdo institucion të sektorit të sigurisë. Ky mund të jetë një mjet i dobishëm për t'i dhënë një hov zhvillimit të politikave gjithëpërfshirëse dhe strategjive të rëndësishme promovuese.

Duket sikur nuk ka asnjë pengesë ligjore që i pengon pakicat etnike për të marrë pjesë në të gjitha institucionet e sektorit të sigurisë. Për shembull, megjithëse disa gjyqtarë raportohet se janë me etni greke, është e vështirë të përcaktohet se sa është numri i saktë i tyre (Dhoma Amerikane e Avokatisë: 2008). Megjithatë, përfaqësimi i pakicave mbetet i kufizuar (Komisioni Europian: 2009).

Pakicave në Shqipëri u lejohej që të krijojnë partitë e tyre për të garantuar aksesin në qeveri dhe përfaqësimin më të mirë të të drejtave të tyre. Ato përfaqësohen aktualisht në parlament nga Partia e Bashkimit të të Drejtave të Njeriut (PBDNj). Gjithashtu, edhe partitë kryesore kanë përfaqësues nga pakicat. Kështu, janë gjashtë deputetë që u përkasin pakicave

në Shqipëri, të cilët përbëjnë 4.28% të parlamentit dhe u përkasin pakicave greke.

Në lidhje me mekanizmat e zbatimit, monitorimit dhe mbrojtjes së pakicave, në Shqipëri mund të vërehet progres. Janë ngritur disa institucione me kompetenca në fushën e luftës kundër diskriminimit racor dhe mbrojtjes së pakicave, si Avokati i Popullit, Komiteti Shtetëror për Pakicat dhe Zyra për Pakicat në Ministrinë e Punëve të Jashtme. Kapaciteti institucional i Komitetit Shtetëror për Pakicat mbetet i dobët. Roli i tij si ndërmjetës midis qeverisë dhe përfaqësuesve të pakicave duhet të forcohet më tej për të siguruar një pjesëmarrje të efektshme të pakicave në proceset vendimmarrëse (Komisioni European: 2009). Ndërkohë, Zyra për Pakicat ka si objektiv kryesor monitorimin e përmbushjes së angazhimeve ndërkombëtare të Shqipërisë sa i përket të drejtave të njeriut dhe pakicave. Së bashku me institucione të tjera, ajo bashkërendon zbatimin e politikave për pakicat. Një tjetër arritje e Ligjit kundër Diskriminimit është ngritja e një mekanizmi tjetër, një Komisioneri të pavarur, i cili është përgjegjës për shqyrtimin e ankesave të paraqitura nga partitë, pakicat, gratë, OJF-të apo qeveria. Megjithatë, meqenëse Institucioni është ende në proces strukturimi, mbetet për t'u parë se sa i efektshëm do të jetë ai sa i përket mbrojtjes së të drejtave të pakicave.

Duket sikur, megjithëse Shqipëria ka bërë progres në lidhje me kuadrin ligjor për mbrojtjen e pakicave, i cili është në përputhje me standardet ndërkombëtare, ka disa shqetësime në lidhje me zbatimin e efektshëm të këtij legjislacioni. Shumë nga këto ligje nuk shoqërohen me mekanizma dhe procedura zbatuese apo me mbështetje financiare që do t'i ndihmonte pakicat të ushtronin të drejtat e tyre.

8.2.3 KAPACITETI ADMINISTRATIV DHE MENAXHUES

Kuadri ligjor (për Policinë e Shtetit, Forcat e Armatosura, por edhe Ligji për Nëpunësit Civilë) u ofron gjithë kandidatëve akses të barabartë pavarësisht përkatësisë së tyre etnike. Kështu, legjislacioni shqiptar që rregullon veprimtarinë e institucioneve të sektorit të sigurisë dhe procesin e rekrutimit bazohet tek shtetësia dhe jo tek përkatësia etnike. E njëjta gjë vlen për sistemin e ngritjes në detyrë në kohën që anëtarë të pakicave kombëtare janë pjesë e institucionit. Nga ana tjetër, nuk ekziston ndonjë normë për diskriminimin pozitiv me qëllim rritjen e pranisë së tyre në institucionet e sektorit të sigurisë. Debati më i fundit në lidhje me policinë në “zonat minoritare”¹⁷ u ngrit

¹⁷ Zona minoritare” do të thotë zona që kanë ekzistuar si para, ashtu edhe gjatë ish regjimit



në vitin 2010 për shkak të një aksidenti ku një person nga minoriteti grek humbi jetën në Himarë. Drejtuesi i Partisë “Bashkimi për të Drejtat e Njeriut” ngriti çështjen e ristrukturimit të policisë duke përfshirë staf policor që i përket minoriteteve . Megjithatë, vlen të theksohet se minoriteti grek është më i përfaqësuari në Shqipëri. Aktualisht, Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta drejtohet nga një anëtar i minoritetit grek, kurse në parlamentin shqiptar ka tre deputetë. Gjithashtu, edhe Drejtuesi i Komitetit Shtetëror për Minoritetet, tre drejtorë të përgjithshëm, disa drejtorë në drejtoritë e ministrive dhe në administrata të tjera shtetërore i përka-sin minoritetit grek (Sinani: 2008)¹⁸.

8.2.4 VLERAT

Media e ka pasqyruar çështjen e minoriteteve në Shqipëri mes debatesh dhe programesh. Megjithatë, media shqiptare duket ende indiferente ndaj shqetësimeve të minoriteteve (Këshilli i Europës: 2008). Nuk ka asnjë shenjë interesimi në debatet publike në lidhje me nevojën e përfaqësimit të minoriteteve në institucionet e sektorit të sigurisë. Përveç kësaj, nuk ka as të dhëna që tregojnë nëse përfaqësuesit e minoriteteve kanë interes për të punuar në institucionet e sektorit të sigurisë apo nëse mënyra se si ato janë të organizuara i pengon anëtarët e minoriteteve që të përfaqësohen dhe të ecin përpara në këto institucione.

Përveç kësaj, duket se mungon besimi dhe komunikimi midis përfaqësuesve të minoriteteve dhe strukturave të administratës shtetërore në rastet kur ka pretendime për shkelje të të drejtave të minoriteteve (Këshilli i Europës: 2010).

8.3 REKOMANDIME

komunist, të cilat përfshijnë zona të banuara tradicionalisht nga pakicat kombëtare.

18 Përpjekje të konsiderueshme në lidhje me komunitetin rom janë bërë në kuadrin e Strategjisë Kombëtare për Përmirësimin e Kushteve të Jetesës së Romëve dhe Planit të Veprimit të Dekadës së Romëve. Strategjia nxjerr në pah nevojat e romëve dhe aftësitë dhe kapacitetet reale të shtetit për t'i plotësuar ato nevoja. Në zbatimin e kësaj strategjie, qeveria shqiptare ka vendosur disa kuota për ndjekjen e shkollës nga nxënësit romë në fusha të ndryshme, duke përfshirë Akademinë e Rendit dhe Akademinë Ushtarake (VKM Nr. 633 i vitit 2003)

Përfaqësimi i gruas

- Mbledhja e të dhënave të ndara sipas gjinisë, sipas gradave dhe pozicioneve nga Ministria e Brendshme, Ministria e Mbrojtjes, Gjyqësori dhe nga institucione të tjera në sektorin e sigurisë. Gjithashtu, publikimi i tyre sistematik do të ndihmonte për të studiuar dhe për të vlerësuar situatën aktuale për të ndërhyrë siç duhet për përmirësimin e situatës;
- Është e nevojshme që, duke u bazuar në statistika të qarta, të vlerësohen arsyet për të cilat gratë nuk ecin përpara në nivele më të larta drejtuese apo në grada më të larta në institucionet e sektorit të sigurisë;
- Krijimi i ndërgjegjësimit në mënyrë sistematike në lidhje me rëndësinë e përfaqësimit të barabartë gjinor në institucionet e sektorit të sigurisë;
- Marrja e masave promovuese dhe inkurajuese për gratë për t'i mbështetur ato në zhvillimin e karrierës së tyre në Polici dhe në Forcat e Armatosura.
- Përshkrimi i qartë i vendeve të punës, duke përfshirë vendin e saktë të punës dhe llojin e saj, për të eliminuar disa nga arsyet që i pengojnë gratë të ngrihen në detyrë.
- Forcimi i kapaciteteve të institucioneve që monitorojnë zbatimin e legjislacionit në lidhje me përfaqësimin e barabartë gjinor dhe mosdiskriminimin.

Përfaqësimi i pakicave kombëtare

- Nevojitet fillimi i një praktike institucionale për mbledhjen e statistikave çdo vit në lidhje me përfaqësimin e pakicave në institucionet e sektorit të sigurisë sipas gradave dhe nivelit të tyre;
- Nevojitet vendosja e kuotave minimale për pakicat kombëtare që nuk përfaqësohen aq sa duhet sa i përket aksesit në institucionet e sektorit të sigurisë;
- Një vëmendje e veçantë i duhet kushtuar përfaqësimit të anëtarëve të pakicave kombëtare në “zonat minoritare”, ku prania e tyre duket se është më e domosdoshme;
- Nevojitet të vlerësohen arsyet pse personat që u përkasin pakicave kombëtare, pavarësisht legjislacionit dhe strategjive kombëtare, nuk përfaqësohen në institucionet e sektorit të sigurisë dhe më gjerë;
- Nevojitet të zhvillohen fushata për të ndërgjegjësuar si publikun, ashtu edhe pakicat kombëtare rreth përfitimeve nga përfaqësimi i pakicave në sektorin e sigurisë në trajtimin e problematikave të caktuara;



- Një vëmendje e veçantë i duhet kushtuar ndërgjegjësimit të anëtarëve të pakicave kombëtare rreth instrumenteve ekzistuese dhe të drejtave për mbrojtjen nga diskriminimi dhe pjesëmarrjes së tyre në jetën publike në Shqipëri;
- Duhet vendosur disa kuota (diskriminimi pozitiv) për përfaqësimin e pakicave në sektorin e sigurisë në raport me popullsinë e tyre;
- Nevojitet një ligj për minoritetet, që të mbulojë pjesën më të madhe të çështjeve që u përkasin pakicave kombëtare në Shqipëri.

8.4 BIBLIOGRAFI

BURIMET PARËSORE

- CGrup i fokusuar i kryer në tetor 2010 me gra përfaqësuese nga Forcat e Armatosura, <http://www.mpcs.gov.al/strategji-standarte>
- INSTAT, “Buletini tremujor i statistikave”, 2003
- Intervistë e thelluar cilësore me Kolonele Suzana Jahollari, 2 shkurt 2011
- Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë, miratuar me Ligjin Nr. 7850, datë 29.7.1994
- Kushtetuta e Shqipërisë
- Ligji Nr. 1019 datë 29.12.2008 “Për Kodin Elektorale në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji Nr. 8549 datë 11.11.1999 “Për Statusin e nëpunësit civil”
- Ligji Nr. 8580, datë 17.02.2000 “Për partitë politike”
- Ligji Nr. 9171, datë 22.1.2004 “Për gradat dhe karrierën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”
- Ligji Nr. 9749, datë 04.06.2007 “Për Policinë e Shtetit”
- Ligji Nr. 9970 datë 24.07.2008 “Për barazinë gjinore në shoqëri” dhe Kodi Elektorale i Republikës së Shqipërisë, 2009.
- Ligji Nr.10 221, datë 04.02.2010 “Për mbrojtjen kundër diskriminimit”
- Ligji Nr.7961, datë 12.07.1995 ndryshuar me ligjin Nr. 8085, datë 13.03.1996, dhe Ligjin Nr. 9125, datë 29.07.2003.
- Ligji Nr.8485 datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”
- Ligji Nr.9970 datë 24.07.2008. “Për barazinë gjinore në shoqëri”
- Rregullore Nr. 1432, datë 17.09.2007 “Për normat dhe kriteret për af-

- tësitë fizike”, miratuar nga ministri
- Udhëzimi Nr. 1220, datë 27.5.2010, “Për përcaktimin e treguesve të vlerësimit dhe monitorimit të barazisë gjinore dhe dhunës kundër grave, përfshirë dhunën në familje, mbikëqyrjen, mbledhjen dhe përpunimin e të dhënave”
 - Vendimi Nr. 633, datë 18.9.2003 “Për miratimin e strategjisë për përmirësimin e kushteve të jetesës së minoritetit rom”
 - Vendimi Nr. 786 datë 04.06.2008 “Për miratimin e rregullores së disiplinës në Policinë e Shtetit Shqiptar”
 - Vendimi Nr. 804 datë 21.11.2007 “Për miratimin e rregullores së personelit të Policisë së Shtetit Shqiptar”
 - Vendimi Nr. 913 datë 19.12.2007 miratuar nga Këshilli i Ministrave “Strategjia Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Dhunën në Familje 2007-2010”,
 - Vendimi Nr. 967 datë 02.07.2008 për miratimin e kuotave kryesore të pranimit në Universitetin “Skënderbej”, për vitin akademik 2008-2009, <http://www.keshilliministrave.al/print.php?id=8633>

BURIMET DYTËSORE

- Altin Hazizaj (Ed), Koalicioni Shqiptar për Përgatitjen e Raporteve Alternative – KShPRA, Raport Hije: Shqipëri, Tiranë, qershor 2010
- Aurela Anastasi (2010), “Të drejtat e grave në legjislacionin shqiptar”, Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë
- Elona Dhembo, “Sfidat e Diversitetit Gjinor në Policinë e Shtetit Shqiptar”, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, 2010
- Gjergj Sinani (2008), “Minoritetet në Shqipëri dhe pjesëmarrja e tyre në jetën publike dhe politike”, Friedrich Ebert Stiftung, Instituti i Shkupit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2010), “Sfidat e Diversitetit Gjinor në Policinë e Shtetit Shqiptar”, Toena, Tiranë
- Index Mundi, barazia Gjinore në Parlamentin Kombëtar, <http://www.indexmundi.com/albania/gender-parity-in-national-parliament.html>
- Instituti i Statistikave “Femrat dhe Meshkujt në Shqipëri 2006”, <http://www.instat.gov.al/graphics/doc/downloads/publikime/femrameshkuj2006.pdf>
- Këshilli i Europës, Komiteti Këshillimor për Konventën Kuadër për Mbrotjtjen e Minoriteteve Kombëtare, Opinioni i Dytë për Shqipërinë, miratuar më 29 maj 2008
- Këshilli i Europës, Raport i ECRI-t për Shqipërinë, 2010, <http://hudoc>.



8.5 ANEKSE

- ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_04/04_CbC_eng/ALB-CbC-IV-2010-001-ENG.pdf
- Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Kërkime mbi Politikat e Minoriteteve dhe Strategjitë e Financimit në Shqipëri, Tiranë 2008
 - 10. Marsela Sinjari, (mars 2010), “Ushtarë profesionistë: tendenca e grave”, Gazeta Shekulli, <http://www.shekulli.com.al/2010/03/03/ja-siperzgjidhen-ushtaret-femra.html>
 - PNUD, Raport për Zhvillimin Njerëzor, 2007 2008, Shqipëri
 - Qendra e Aleancës Gjinore për Zhvillim (2010), “Të drejtat e grave në kontekstin e të Drejtave të Njeriut”, Mediaprint, Tiranë
 - Qendra e Aleancës Gjinore për Zhvillim (2010), “Të drejtat e grave për punë në Shqipëri”
 - Qendra Shqiptare për Popullsinë dhe Zhvillimin (2009), “Gratë në politikë dhe vendimmarrje në Shqipëri: një studim sasior dhe cilësor”
 - Raport për Rishikimin nga Këshilli i Përgjithshëm i OBT-së i Politikave Tregtare të Shqipërisë “Standardet e Njohura Ndërkombëtare të Punës në Shqipëri” (Gjenevë, 28 dhe 30 prill 2010)
 - Raportet Hije të OJQ-ve drejtuar Komitetit CEDAW të Kombeve të Bashkuara, “Raport Hije për Zbatimin e Konventës CEDAW në Shqipëri, Qendra e Aleancës Gjinore për Zhvillim (QAGjZh), Rrjeti Shqiptar për Fuqizimin e Grave (RrShFG), Rrjeti kundër Dhunës Gjinore dhe Trafikimit, qershor 2010
 - Raporti i OSBE-së për vlerësimin e nevojave 12-16 prill 2005,
 - Shqipëria: Profili i Vendit nga Perspektiva Gjinore, shkurt 2010,
 - Valasek, K. (2008) “Reforma dhe Barazia Gjinore në Sektorin e Sigurisë”. Tek: Gender and SSR Toolkit. Gjenevë: Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura

Aneks 1.
Women deputies (MPs) according to Legislatures in the Albanian Parliament

Legjislaturat (1945- deri më sot)	No. of MP's	No. of women MP's
Legjislatura I 1945 - 1950	82	6
Legjislatura II 1950 - 1954	121	17
Legjislatura III 1954 - 1958	134	16
Legjislatura IV 1958 - 1962	186	17
Legjislatura V 1962 - 1966	214	25
Legjislatura VI 1966 - 1970	240	39
Legjislatura VII 1970 - 1974	264	71
Legjislatura VIII 1974 - 1978	250	88
Legjislatura IX 1978 - 1982	250	81
Legjislatura X 1982 - 1986	250	78
Legjislatura XI 1987 - 1991	250	75
Legjislatura XII 1991 - 1992	250	10
Legjislatura XIII 1992 - 1996	140	8
Legjislatura XIV 1996 - 1997	140	21
Legjislatura XV 1997 - 2001	155	11
Legjislatura XVI 2001 - 2005	140	8
Legjislatura XVII 2005 - 2009	140	10
Legjislatura XVIII 2009 – më sot	140	23

Aneks II.

International documents Albania has ratified and applies on women rights

<ul style="list-style-type: none"> • Konventa mbi Eleminimin e te gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW) 1978, ratifikuar nga Parlamenti i Shqipërisë me Ligjin Nr. 7767 datë 9.11.1993
<ul style="list-style-type: none"> • Rezoluta 1325 e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara “Gratë, Paqja dhe Siguria” miratuar në vitin 2000
<ul style="list-style-type: none"> • Protokoll i Opsional i CEDAW ratifikuar nga Parlamenti i Shqipërisë me Ligjin Nr. 9052, datë 17.4.2003
<ul style="list-style-type: none"> • Platforma e Pekinit për Veprim 1995 - platforma përcakton 12 fusha specifike, shtetet nënshkruese orientohen të hartojnë Platformat dhe Strategjitë Kombëtare për gratë.
<ul style="list-style-type: none"> • Sipas Objektivave të Zhvillimit të Mijëvjeçarit, të nënshkruar në vitin 2000, shteteve anëtare iu kërkohet “të mbështesin barazinë gjinore dhe fuqizimin e gruas”.

Aneks III.

Kombësia joshqiptare sipas viteve të sensusit

	1950	1955	1960	54,687	64,816
Totali	35,201	47,227	44,570	49,307	58,758
grekë	28,996	35,345	37,282		4,697
maqedonas	2,273	3,431	4,235	66	
serbë					100
malazezë	893	1,613		1,217	782
arumunë	1,876	4,249	3,053		479
të tjerë	1,163	2,589			

Shpërndarja e pakicave kombëtare etnike dhe gjuhësore, INSTAT, “Buletini katërmujor i Statistikave”, 2003

Publikuar nga:



Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Rr. Shenasi Dishnica Nr. 37
(P.O. Box 8177) Tirana - Albania
Tel: +355 4 240 0241, Fax: +355 4 240 0640
Email: info@idmalbania.org

www.idmalbania.org



ISBN 978-9928-4123-0-0

DESIGN: IDM
Shtypur: GENT GRAFIK

© IDM 2012
Të gjitha të drejtat e Autorit

