

20 VJET REFORMA NË SEKTORIN E SIGURISË NË SHQIPËRI

“Sfidat dhe rruga drejt së ardhmes...”

Konferencë Kombëtare

15 - 16 Mars 2012

Universiteti Politeknik i Tiranës

(BROSHURË INFORMUESE)

Ky botim u përgatit nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim. Konferenca Kombëtare “Njëzet Vite Reforma në Sektorin e Sigurisë” mbështetet nga Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Prezenca e OSBE-së në Tiranë, Delegacioni i BE-së në Tiranë, Ambasada e SHBA-ve në Tiranë, dhe Fondacioni Fridrich Ebert Stiftung.

Kjo konferencë zhvillohet në bashkëpunim me Qeverinë Shqiptare dhe institucionet kryesore të sektorit të sigurisë në vend.

Pikëpamjet dhe mendimet e shprehura në këtë broshurë janë të stafit të Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim dhe nuk reflektojnë domosdoshmërisht qëndrimet e donatorëve.

Materialet e këtij botimi në gjuhën angleze mund të gjenden online në faqen tonë të internetit **www.idmalbania.org**

Përmbajtja e Lëndës

Hyrje	3
Paneli I: Harmonizimi i kuadrit kushtetues dhe ligjor i sektorit të sigurisë	7
Paneli II: Përmirësimi i menaxhimit dhe kontrollit të sektorit të sigurisë nga Ekzekutivi	14
Paneli III: Përmirësimi i efektivitetit të kontrollit dhe mbikëqyrjes parlamentare të sektorit të sigurisë	23
Paneli Paralel I: Mbikëqyrja e sektorit të sigurisë nga publiku, nëpërmjet shoqërisë civile dhe medias	31
Paneli Paralel II: Korrupsioni në sektorin e sigurisë	39
Paneli Paralel III: Roli i institucioneve të pavarura mbikëqyrëse në reformën e sektorit të sigurisë	47
Paneli Paralel IV: Roli i gjyqësorit në reformën e sektorit të sigurisë	51

Kanë kaluar njëzet vjet që kur Shqipëria filloi rrugën e gjatë drejt demokratizimit dhe modernizimit të sektorit të sigurisë. Në këto dy dekada është bërë mjaft progres dhe ka pasur shumë arritje, ku arritja më e rëndësishme mund të konsiderohet anëtarësimi në NATO rreth dy vjet më parë, në prill të vitit 2009. Por, reforma e sektorit të sigurisë ngelet një proces ende i pa përfunduar tërësisht. Shqipëria aspiron të anëtarësohet në Bashkimin European dhe kriteret për të arritur këtë objektiv janë sfiduese. Qeverisja demokratike e sektorit të sigurisë dhe modernizimi i vazhdueshëm janë vetëm disa nga sfidat e shumta të këtij procesi. Megjithatë, kjo fushë e veçantë e reformave është thelbësore në mënyrë që Shqipëria të bëhet një anëtare e pjekur e familjes së demokracive europiane. Në këtë kuadër është i nevojshëm fillimi i një gjenerate të re dhe gjithëpërfshirëse reformash, të cilat duhet të zhvillohen duke u mbështetur në arritjet e deritanishme, dhe njëkohësisht duke e sjellë procesin e reformave të sektorit të sigurisë drejt përmbylljes.

HYRJE

Reforma e sektorit të sigurisë ka qenë një pjesë e rëndësishme e transformimit demokratik të vendit. Si rezultat i këtyre reformave u arrit më në fund anëtarësimi i Shqipërisë në NATO. Arritje të mëdha janë realizuar në drejtim të konsolidimit të shtetit të së drejtës dhe respektimit të të drejtave të njeriut. Forcat e Armatosura janë vendosur nën kontrollin civil demokratik dhe si rezultat i reformave për reformimin dhe përmirësimin e aftësive të tyre ato janë në gjëndje të marrin pjesë në operacionet paqeruajtëse dhe në bashkëpunime të tjera ushtarake ndërkombëtare. Institucione të tjera të sigurisë gjithashtu kanë arritur standarte të përafërta me ato europiane. Gjithësesi, pavarësisht të gjitha këtyre arritjeve, reforma e sektorit të sigurisë në Shqipëri ngelet akoma një punë e papërfunduar. Në mënyrë që të arrihen plotësisht standartet e NATO-s dhe BE-së, është i nevojshëm fillimi i një gjenerate të re dhe gjithëpërfshirëse reformash.

Në veçanti, nevojitet përmirësimi i qeverisjes demokratike të sekto-

rit të sigurisë përsa i përket mbikëqyrjes nga parlamenti dhe publiku, rritjes së përgjegjshmërisë dhe transparencës. Por reforma të mëtejshme nevojiten gjithashtu në kuadër të përmirësimit të menaxhimit, koordinimit dhe ndarjes së roleve dhe funksioneve ndërmejt aktorëve të ndryshëm të sektorit të sigurisë. Një fushë tjetër kryesore për reforma të mëtejshme është edhe zhvillimi i një sistemi efektiv llogaridhënës në kuadër të parimeve të kontrollit dhe balancës.

Workshop dy-ditor

Për të diskutuar për rëndësinë, gjendjen aktuale dhe rrugën në të ardhmen të procesit të reformave të vendit në sektorin e sigurisë, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDN), në partneritet me Qendrën e Gjenezës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF), në bashkëpunim me Qeverinë, Kuvendin dhe institucionet e sigurisë, si dhe me mbështetjen e një sërë partnerëve ndërkombëtar si Prezenca e OSBE në Tiranë, Delegacioni i BE në Tiranë, Ambasada e SHBA në Tiranë, dhe Fondacioni Friedrich Ebert Stiftung, organizojnë një workshop dy ditor. Synimi kryesor i këtij aktiviteti është të ndihmojë në krijimin e një mjedisi të përshtatshëm dhe profesional për të diskutuar mbi nevojën e një gjenerate të re reformash dhe për të identifikuar rrugët dhe mjetet se si ato të mund të gjejnë zbatim. Workshop-i synon gjithashtu që të zhvillojë një dialog të hapur dhe të sinqertë ndërmjet aktorëve kryesorë të sektorit të sigurisë në Shqipëri dhe të stimulojë një debat të informuar dhe të përparuar mbi sfidat dhe kapërcimin e tyre.

Pjesëmarrësit

Pjesëmarrësit në workshop do të jenë zyrtarë të lartë të vendit nga institucionet e sigurisë, anëtarë të Parlamentit, përfaqësues të qeverisë, dhe përfaqësues nga institucionet e tjera të vendit. Përbërja e pjesëmarrësve reflekton gjithë spektrin politik në vend, ekspertë dhe profesionistë nga vendi

dhe të huaj, si dhe të interesuar nga bota akademike dhe shoqëria civile. Nëpërmjet kësaj pjesëmarrje të gjerë dhe të larmishme synohet të arrihet një mirëkuptim i përbashkët për gjëndjen në të cilën ndodhen reformat dhe drejtimin për të shkuar më tej. Për më tepër, një nivel i tillë përfaqësimi nuk synon vetëm kontributin në debat por me eksperiencën, ekspertizën dhe këshillat e tyre pjesëmarrësit do të ndihmojnë në suksesin e kësaj nisme. Nga ana tjetër pronësia vendore e reformave është thelbësore kështu që mbështetja aktive e qeverisë shqiptare është e rëndësishme. Nëpërmjet reformave synohen zgjidhje sa më të drejta dhe të favorshme për vendin, të cilat duhet të gjejnë mbështetje të gjerë politike dhe publike në vend, por në të njëjtën kohë të përmbushin edhe gjithë standartet europiane dhe ato ndërkombëtare.

Organizimi

IDM, nëpërmjet një sërë projektesh kërkimore dhe aktiviteteve të tjera të realizuara në vitet e fundit, në bashkëpunim me organizata partnere nga vende të Ballkanit Perëndimor dhe partnerë të tjerë ndërkombëtarë, veçanërisht DCAF, ka analizuar sektorin e sigurisë në Shqipëri dhe ka sjellë të dhëna mbi komponentët thelbësorë që mund të shërbejnë për të kuptuar nevojën për një gjeneratë të re reformash. Përfaqësuesit nga sektori i sigurisë dhe institucionet menaxhuese dhe kontrolluese që do të marrin pjesë në workshop do të diskutojnë, dhe me eksperiencën e tyre do të kontribuojnë, në debatin për përmirësimin e menaxhimit, koordinimit dhe aftësive operacionale. Praktikues dhe ekspertë të tjerë nga ky sektor, duke përfshirë ekspertë ndërkombëtarë, do të mund të propozojnë zgjidhje konkrete. Nisur nga kjo perspektivë, workshop-i do të shqyrtojë arritjet e procesit të reformave në sektorin e sigurisë në Shqipëri gjatë dy dekadave të fundit, do të identifikojë sfidat, rrugët dhe mjetet për ta orjentuar procesin drejt ndërmarrjes së një gjenerate të re reformash.

Axhenda

Workshop-i do të fillojë me një panel hapës ku do të marrin fjalën përfaqësues të lartë nga institucionet dhe organizatat që organizojnë dhe mbështesin aktivitetin. Me tej workshop-i do të vijojë me diskutimet në panele, të përshkruara më poshtë. Panelet, sipas tematikës përkatëse, do të sjellin opinionet dhe kontributin e përfaqësuesve nga sektori i sigurisë dhe të ekspertëve të lartë ndërkombëtarë. Krahas tre paneleve kryesore do të ketë dhe katër panele paralele, të përshkruara më poshtë, të cilat do të trajtojnë çështje të rëndësishme të reformës por në një audiencë më të kufizuar. Workshopi-i do të mbyllet ditën e dytë me një panel ku do të prezantohen gjetjet kryesore të tij. Nëpërmjet përhapjes dhe shpërndarjes së përfundimeve të arritura në workshop synohet një impakt pozitiv në rrugën e mëtejshme të vendit në procesin e reformave. Seksioni i hapjes dhe ai përmbyllës do të zhvillohen të hapura për publikun.

PANELI - I

HARMONIZIMI I KUADRIT KUSHTETUES DHE LIGJOR TË SEKTORIT TË SIGURISË¹

Çështja e harmonizimit të kuadrit ligjor dhe kushtetues është e lidhur ngushtësisht me procesin e miratimit të Kushtetutës, dhe evoluimin e konceptit të sigurisë. Nën ndikimin e krizës politike të viteve 1997-1998 Kushtetuta u pa më shumë si një mjet për të arritur normalitet dhe stabilitet politik. Rrjedhimisht, në vend që të siguronte një shpërndarje optimale të kompetencave dhe përgjegjësi ndërmjet pushteteve dhe aktorëve të sigurisë, rezultati i arritur ishte më tepër një shpërndarje pothuaj mekanike e kompetencave ndërmjet aktorëve. Për më tepër, gjatë kësaj periudhe koncepti i sigurisë kombëtare ishte i përqëndruar tek Forcat e Armatosura, dhe për pasojë Kushtetuta nuk parashikon dispozita për aktorët e tjerë të sigurisë. Legjislacioni që është miratuar më pas nga Parlamenti nuk ka arritur t'i adresojë këto boshllëqe të Kushtetutës.

Si pasojë, mund të vihen re lehtësisht një sërë rrjedhoshash problematike. Një ilustrim i mirë i kësaj është përcaktimi i vagët i roleve dhe përgjegjësi të autoriteteve përgjegjëse për miratimin dhe zbatimin e politikës së sigurisë

1. Çështja e harmonizimit të legjislacionit lidhet edhe me kulturën ligjore të vendit. Ligjet tentojnë të përcaktojnë se çfarë institucionet mund të bëjnë më shumë se sa të vendosin kufijtë e asaj se çfarë nuk mund të bëhet. Kështu, është e vështirë që ligje të miratuara në etapa të ndryshme të zhvillimit, dhe shpesh me objektiva të ngushta dhe të miratuar me shpëjtësi, të arrijnë të harmonizohen në mënyrë të sukseshme. Për më tepër, sistemi gjyqësor në Shqipëri nuk është i përfshirë në interpretimin paraprak të legjislacionit. Kështu, për të realizuar zbatueshmërinë e legjislacioni dhe shmangien e interpretimit të njëanshëm është thelbësore që aktorët të kenë mandate të qarta për sa i përket detyrave të tyre si dhe detyrimeve përkundrejt aktorëve të tjerë.

kombëtare dhe politikave të tjera respektive². Një aspekt tjetër shumë konkret dhe i rëndësishëm që kërkon vëmendje në këtë drejtim është roli dhe efektshmëria e Këshillit të Sigurisë Kombëtare, si institucion këshillues i Presidentit. Një tjetër problem është nevoja për harmonizimin e legjislacionit të sektorit të sigurisë, në mënyrë që të ketë kohezion ndërmjet roleve dhe përgjegjësive të aktorëve të ndryshëm. Për shembull, një pengesë kryesore me pasojë për transparencën ndaj publikut të këtij sektori është mungesa e harmonizimit të legjislacionit për deklasifikimin e informacioneve të klaifikuara. Për pasojë deri më sot nuk ka një proces të rregullt deklasifikimi. Po kështu ligji për të drejtën e informimit duhet të harmonizohet me një sërë ligjesh të tjera në mënyrë që të zbatohet. Po kështu ka boshllëqe dhe mungesë të harmonizimit midis legjislacionit që rregullon bashkëpunimin e Prokurorisë dhe Policisë së Shtetit, legjislacionit mbi shërbimet informative, sidomos përsa i përket fushës së veprimtarisë së tyre etj. Një aspekt tjetër është mungesa e harmonizimit të legjislacionit mbi aktorët e ndryshëm të sigurisë me angazhimet ndërkombëtare që Shqipëria ka nënshkruar këto 10 vitet e fundit. Kërkesat e standarteve ndërkombëtare mbi të drejtat e njeriut dhe mbrojtjes së të dhënave personale nuk janë reflektuar plotësisht në gjithë sektorin e sigurisë dhe institucionet e tij. Objektivi i këtij paneli do të jetë identifikimi i mangësive në legjislacion, dhe mundësinë e përcaktimit të një axhende dhe propozimeve se si ajo mund të adresoj çështjen e përmirësimit të legjislacionit dhe sipas cilit rend duhet të trajtoheshin çështje të ndryshme. Disa fusha që mund të merren në konsideratë gjatë diskutimeve të këtij paneli janë:

2 Ndërsa Strategjia e Sigurisë Kombëtare (SSK) parashikon se duhet të rishqyrtohet çdo tre vjet, ky është tashmë një proces i vonuar duke qenë se SSK nuk është shqyrtuar që prej 2004. Si pasojë e mungesës së një përcaktimi të qartë të përgjegjësive të autoriteteve të ndryshme, procesi është duke vuajtur nga një mungesë lidhësi: shqyrtimi aktual është duke u zhvilluar nga Ministria e Punëve të Jashtme në vend të institucioneve më qendore të qeverisë, si Këshilli i Sigurisë Kombëtare. Për më tepër ndarja e paqartë e punëve midis Kryeministrit dhe Presidentit mbi çështjet e sigurisë, si dhe mungesa e strukturave kompetente dhe autoritare në qendër të qeverisë, ka provuar të ketë efekte negative mbi performancën e përgjithshme të sektorit të sigurisë.

1. Kushtetuta

- Kushtetuta mund të rishikohet për të specifikuar më mirë ndarjet e roleve të institucioneve në qendër të qeverisë në mënyrë të balancuar dhe optimale.
- Në mënyrë alternative, mund të miratohet një ligj për Këshillin e Sigurisë Kombëtare i cili specifikon rolin e institucioneve të përfshira, procedurat dhe afatet kohore për miratimin, rishikimin dhe zbatimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare dhe të dokumenteve që lidhen me të.

2. Legjislacioni mbi menaxhimin dhe kontrollin nga Ekzekutivi

Legjislacioni në këtë fushë të mundësojë krijimin e mekanizmave specifike të kontrollit nga Ekzekutivi të cilët të përfshijnë procedura të qarta dhe të balancuara, mekanizmat dhe kompetencat për të realizuar kontrollin efikas të ligjshmërisë të veprimtarisë së institucioneve të sigurisë si:

- o Forcat e Armatosura
- o Agjencitë e Zbatimit të Ligjit
- o Shërbimet dhe agjencitë informative.

për sa i përket:

- o Zbatimit të ligjeve dhe politikave
- o Mbrojtjes së të drejtave të njeriut
- o Zbatimit të buxhetit
- Përmirësim i legjislacionit për koordinimin e prokurorisë me policinë gjyqësore.

3. Legjislacioni mbi mbikëqyrjen nga Parlamenti

- Legjislacion i cili mundëson aplikimin e procedurave standarde të mbikëqyrjes parlamentare për të gjithë institucionet e sigurisë që përfshijnë:

- o Forcat e Armatosura
 - o Agjencitë e Zbatimit të Ligjit
 - o Shërbimet dhe Agjencitë Informativë
- Legjislacion që parashtron qartësisht përgjegjësitë e ekzekutivit dhe ato të institucioneve të sigurisë kundrejt Kuvendit përsa i përket kontrollit dhe mbikqyrjes së:
 - o miratimit dhe zbatimit të politikave
 - o miratimit dhe zbatimit të ligjeve
 - o miratimit dhe zbatimit të buxhetit
- Legjislacion i cili mundëson aplikimin e procedurave standarde të mbikëqyrjes parlamentare për të gjithë institucionet e sigurisë që përfshijnë:
 - o Forcat e Armatosura
 - o Agjencitë e Zbatimit të Ligjit
 - o Shërbimet dhe Agjencitë Informativë
- Legjislacion që parashtron qartësisht përgjegjësitë e ekzekutivit dhe ato të institucioneve të sigurisë kundrejt Kuvendit përsa i përket mbikqyrjes së:
 - o miratimit dhe zbatimit të politikave
 - o miratimit dhe zbatimit të ligjeve
 - o miratimit dhe zbatimit të buxhetit

Duke pasur parasysh specifikën e sistemit politik ku Ekzekutivi dhe shumica në Kuvend janë pjesë e të njëjtës forcë politike, por edhe të kulturës politike ku shumica në Kuvend eviton t'i 'kundërvihet' Ekzekutivit, nevojitet legjislacion që mundëson një akses më të mirë të opozitës në këto procese.

- Rregullorja e Kuvendit duhet të mundësojë koordinim më të mirë të aktiviteteve të komisioneve të përhershme parlamentare.

4. Legjislacioni mbi institucionet e pavarura të mbikëqyrjes

- Rishikimi i legjislacionit për institucionet e pavarura të mbikëqyrjes për të synuar përforsimin e pavarësisë së tyre si:
 - o procedurat e zgjedhjes së titullarëve të tyre, të cilat nuk duhet të përfshijnë Ekzekutivin
 - o propozimi nga Kuvendi i buxhetit të institucioneve të pavarura të mbikëqyrjes
 - o hartimi i akteve nënligjore që garantojnë pavarësinë operationale të tyre nga vetë institucionet e pavarura të mbikëqyrjes
 - o dispozita që lehtësojnë ndërveprimin e tyre me sektorin e sigurisë

5. Legjislacioni mbi kontrollin nga Gjyqësori

Mbështetur në parimin kushtetues të barazisë përpara ligjit, qëndrimet e Gjyqësorit ndaj aktorëve të sektorit të sigurisë përgjithësisht nuk ndryshojnë nga qëndrimet ndaj aktorëve të tjerë të sistemit politik, me përjashtim të çështjeve ushtarake për trajtimin e të cilave ka seksione të veçanta brenda sistemit gjyqësor.

Por një fushë specifike ku nevojitet përmirësimi i legjislacionit me qëllim përforsimin e rolit të Gjyqësorit është ajo që rregullon marrëdhëniet ndërmjet strukturave të zbatimit të ligjit brenda sektorit të sigurisë, sidomos përsa i përket përdorimit të teknikave speciale të hetimit. Për këtë mund të diskutohen si çështje kryesore:

- Përmirësimi i akteve ligjore në Kodin e Procedurës Penale për të mundësuar kontrollin nga gjyqësori (drejtpërdrejt ose me anë të një strukture tjetër të autorizuar) të përputhshmërisë me vendimet e lëshuara nga institucionet zbatuese (Prokuroria, Agjencitë e Zbatimit të Ligjit).
- Përfshirjen në Kodin e Procedurës Penale të procedurave të aprovimit

dhe kontrollit për përdorimin e metodave speciale të hetimit të njëjta me ato që përdoren për përgjimin e telekomunikacioneve.

- Një përkufizim më të qartë të rolit të Prokurorisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm të cilët veprojnë edhe si agjenci të zbatimit të ligjit edhe si struktura kontrolli dhe autorizimi sipas ligjit për përgjimin e telekomunikacioneve

Një fushë tjetër e cila nuk i nënshtrohet detyrimit për kontroll nga gjyqësori, por që ka lidhje me të, është përmirësimi i legjislacionit që rregullon përdorimin e teknikave speciale të hetimit për qëllime operacionale nga agjencitë e zbatimit të ligjit dhe shërbimet informative. Në lidhje me këtë fushë vërehet se:

- Legjislacioni për rregullimin e përgjimeve të telekomunikacioneve është tërësisht i pa plotë përse i përket dispozitave për kontrollin dhe mbikëqyrjen.
- Nevojitet miratimi i legjislacionit të ri, të ngjashëm më ligjin për përgjimin e telekomunikacioneve, për rregullimin e përdorimit të teknikave speciale të hetimit.
- Legjislacion për ndarjen e qartë të përgjegjësive të aprovimit, zbatimit dhe kontrollit të përdorimit të teknikave speciale të hetimit.
- Legjislacion për t'i mundësuar një rol më të qartë ekzekutivit i cili duhet të marrë përsipër përgjegjësin politike përkatëse për përdorimin (ose keqpërdorimin) e teknikave speciale të hetimit.
- Legjislacion që të konsiderojë rregullimin brenda të njëjtës paketë ligjore të rregullimit të përgjimeve dhe të sigurimit të komunikimit qeveritar.

6. Legjislacioni mbi transparencën

Fushat që duhen konsideruar:

- Përmirësimi i legjislacionit për aksesin ndaj informacionit zyrtar.
- Përcaktimi i qartë i përgjegjësive për zbatimin dhe vendosjen e sanksioneve ndaj institucioneve që nuk i përmbahen detyrimeve ligjore mbi transparencën.
- Vendosja e përgjegjësive të qarta për zbatimin e ligjit për dokumentet e

klasifikuara si sekret në lidhje me:

- o procedurat e de-klasifikimit,
- o sanksionet
- Harmonizimi me ligje të tjera që, në rrethana të ndryshme pengojnë dhe krijojnë probleme për zbatimin e ligjit për aksesin ndaj informacionit zyrtar të tillë si:
 - o Kodi i Procedurave Administrative
 - o Ligji për Arkivat
 - o Ligji për Grumbullimin, Administrimin dhe Mbrojtjen e Informacionit të Klasifikuar të Policisë
 - o Kodi i Procedurës Penale
 - o Kodi i Punës
 - o Ligji për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe të Detyrimeve Financiare për disa Zyrtarë Publikë të Zgjedhur
 - o Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale
 - o Ligji për Mbledhjen, Administrimin dhe Mbrojtjen e informacionit të klasifikuar

Lexime të mëtejshme për këtë çështje:

- Vlerësim i strukturave vendimmarrëse të sektorit të sigurisë, Arjan Dyrmishi, Qendra për Çështje të Sigurisë e IDM-së, dhjetor 2009.
- Përgjimi i telekomunikacioneve në Shqipëri: Legjislacioni dhe Praktikat, Arjan Dyrmishi, Qendra për Çështje të Sigurisë e IDM-së, qershor 2010
- Nevoja për të Reformuar Sistemin Informativ në Shqipëri, Arjan Dyrmishi, Qendra për Çështje të Sigurisë e IDM-së, korrik 2011
- Një vlerësim i rolit të Institucioneve të Pavarura të Mbikëqyrjes në Reformën e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, Arjan Dyrmishi, Besjana Kuçi, Eggest Gjokutaj, Qendra për Çështje të Sigurisë e IDM-së, nëntor 2011

PANELI - II

PËRMIRËSIMI I MENAXHIMIT DHE KONTROLLIT TË SEKTORIT TË SIGURISË NGA EKZEKUTIVI

Pavarësisht arritjeve në garantimin e kontrollit të plotë politik administrativ dhe operacional civil të sektorit të sigurisë, ka akoma aspekte të tjera që kërkojnë përmirësime të mëtejshme në mënyrë që sektori i sigurisë të jetë më efektiv dhe eficient si dhe të realizohet një ndarje me e qartë e roleve të ekzekutivit dhe aktorëve të sigurisë dhe të shmanget politizimi i tyre. Në këtë kuadër ka nevojë për një ndarje më të qartë të funksioneve dhe kompetencave të Presidentit, Kryeministrit, Ministrave dhe krerëve të institucioneve të sigurisë (Forcave të Armatosura, Policisë dhe agjencive të tjera ligjzbatuese, Shërbimeve Informative, Prokurorisë, etj). Mungesa e përcaktimit të qartë dhe preciz të roleve dhe përgjegjësive të aktorëve të mësipërm, si dhe mos vënia në dispozicion e burimeve dhe kapaciteteve të mjaftueshme për të kryer funksionet e tyre në mënyrë sa më profesionale dhe nën frymën e shërbimit publik, shkaktojnë pasoja negative mbi efektshmërinë e gjithë sektorit. Disa nga pasojat konkrete janë fragmentimi dhe mungesa e koordinimit të aktorëve të ndryshëm të sektorit të sigurisë, konkurrenca për të influencuar këtë sektor nga aktorët më të fuqishëm politikë, veprime të pakoordinuara në raste krizash, etj. Të gjitha këto kanë efekte negative mbi eficientë, efektivitetin dhe më tej për legjitimitetin e të gjithë sektorit të sigurisë.

Sigurisht që trajtimi i këtyre problemeve është kompleks dhe mbi të gjitha kërkon vullnet politik. Por një çështje konkrete, që mund të adresohet lehtësisht dhe e cila, nëse zgjidhet mund të ndihmojë në krijimin e kushteve për të adresuar tërësinë e problemeve të sipërpërmendura, është krijimi i strukturave të përhershme administrative në qendër të Ekzekutivit. Është fakt, që aktualisht ka vështirësi koordinimi midis aktorëve të ndryshëm të sigurisë si policia, prokuroria dhe shërbimet informative, por edhe ndërmjet Ministrisë së Mbrojtjes dhe shërbimeve diplomatike përsa i përket sigurisë së jashtme. Deri më tani, janë bërë përpjekje për të arritur një koordinim më të mirë nga krerët e disa institucioneve të sigurisë, nëpërmjet memorandumeve për bashkëpunim më të ngushtë. Gjithsesi, dokumente të tilla nuk sigurojnë koordinim afatgjatë dhe të qëndrueshëm.

Në këtë kuadër ky panel do të bëjë një vlerësim të gjendjes aktuale dhe propozime bazuar në praktikën më të mirë ndërkombëtare dhe gjithashtu eksperiencën e vendit.

Hyrje

Në një sistem demokratik, krahas parlamentit, institucioneve të parvarura dhe gjyqësorit, ekzekutivi është një nga aktorët më të rëndësishëm për kontrollin e institucioneve të sigurisë. Kontrolli ekzekutiv i referohet procedurave ligjore dhe instrumenteve, normave dhe standardeve që mundësojnë kontrollin e aktorëve të sigurisë që janë të autorizuar të përdorin mjete shtrënguese gjatë përmbushjes së funksioneve të tyre. Kontrolli ekzekutiv duhet të rregullohet me anë të një kuadri legjislativ dhe aktesh nënligjore të qartë, të saktë dhe të plotë për të mundësuar një renditje të plotë sipas varësisë politike dhe operationale të sektorit të sigurisë por në të njëjtën kohë që institucionet e sigurisë të gëzojnë autonomi të plotë profesionale dhe të mos pengohen përgjatë aktivitetit të tyre nga ndërhyrjet politike. Përveç kuadrit ligjor Ekzekutivi duhet të ketë struktura të kontrollit të cilat, në varësi të organizimit të Ekzekutivit dhe ndarjes së punës ndërmjet pjesëve përbërëse të tij funksionojnë sipas ligjit dhe akteve të tjera të parashikura për funksionin e tyre. Elementë të tjerë, të cilat përveç funksionit të

tyre primar kontribuojnë në kontrollin nga Ekzekutivi, janë edhe strukturat e kontrollit të brendshëm në institucionet e sigurisë (Forcat e Armatosura, Policia e Shtetit, Shërbimet Informative, etj) të cilat raportojnë direkt tek eprorët e këtyre institucioneve. Sidoqoftë këto dy nivele kontrolli duhet të jenë të ndara qartë dhe vetëm të plotësojnë njëri tjetrin.

Në Shqipëri Ekzekutivi përbëhet nga Presidenti, Kryeministri dhe Këshilli i Ministrave (i cili përbëhet prej ministrave të kabinetit). Pjesët e Ekzekutivit të cilët ushtrojnë funksione menaxhimi dhe kontrolli kundrejt institucioneve të sigurisë janë Presidenti, Kryeministri dhe Këshilli i Ministrave, Ministri i Mbrojtjes, Ministri i Brendshëm, Ministri i Financave, Ministri i Drejtësisë dhe Ministri i Mjedisit. Institucionet e sektorit të sigurisë përfshijnë Forcat e Armatosura, Shërbimin Informativ Ushtarak, Policinë Ushtarake, Policinë e Shtetit, Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm të Policisë së Shtetit, Gardën e Republikës, Shërbimin Informativ Shtetëror, Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve, Policinë e Burgjeve, Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm në Sistemin e Burgjeve dhe Policinë Pyjore. Prokurori i Përgjithshëm, i cili pozicionohet ndërmjet Ekzekutivit dhe Gjyqësorit ushtron përgjegjësi drejtuese dhe kontrolluese për Policinë Gjyqësore.

Ekzistojnë një sërë ligjesh dhe kodesh, duke përfshirë edhe Kushtetutën, të cilët rregullojnë aktivitetin e të gjithë institucioneve të përmendura më sipër dhe marrëdhëniet ndërmjet tyre. Megjithatë, duke pasur parasysh që një rrjet i tillë kompleks institucional është zhvilluar përgjatë një periudhe njëzetë vjeçare, nëpër momente reformash dhe në situata politike të ndryshme, por pa pasur një vizion gjithëpërfshirës apo principe themelore, kontrolli nga Ekzekutivi reflekton një sërë boshllëqesh të cilat duhen adresuar.

Së pari, nevojitet një harmonizim horizontal dhe vertikal i legjislacionit i cili ka shumë boshllëqe dhe mbi-vendosje si edhe në disa raste mungon tërësisht. Krahas legjislacionit jo të plotë, shpërndarja e strukturave dhe burimeve nuk mundëson një kontroll ekzekutiv efikas dhe të balancuar. Më konkretisht, disa nga problemet kryesore të identifikuara kanë të bëjnë me kontrollin nga ekzekutivi për çështje si:

- kontrolli mbi zbatimin e politikave
- kontrolli mbi ligjshmërinë e veprimtarisë
- kontrolli mbi zbatimin e buxhetit

Është më se e qartë se kontrolli efektiv mbi këto çështje, si dhe një ndarje e duhur e punës se kush bën çfarë, kur, dhe si, përbëjnë një çështje komplekse e cila ka nevojë për vlerësime dhe rishikime të vazhdueshme. Por megjithatë, krijimi vitet e fundit i sistemit për kontrollin e zbatimit të buxhetit përbën një shembull pozitiv për krijimin e një modeli të ngjashëm për kontrollin e dy fushave më sipër.

Si rezultat i reformës së ndërmarrë që në vitin 2005 me qëllim përafrimin e legjislacionit me standardet e Bashkimit Evropian dhe ndërtimin e kapaciteteve administrative të nevojshme për zbatimin e tij, është krijuar një sistem funksional për kontrollin nga Ekzekutivi mbi zbatimin e buxhetit. Si rrjedhojë e kësaj reforme, kontrolli për shpenzimet e buxhetit është përqëndruar nën përgjegjësinë e Ministrisë së Financave. Reforma vazhdon sipas një plan veprimi të aprovuar nga Këshilli i Ministrave dhe është parashikuar të përfundojë në vitin 2014.

Përsa i përket kontrollit për zbatimin e politikave dhe ligjshmërinë e veprimeve situata paraqitet ndryshe. Më poshtë paraqitet një pasqyrë e aspekteve që nevojitet të përmirësohen përsa i përket kuadrit ligjor strukturave, ndarjes së punës dhe procedurave.

1. Kontrolli nga Presidenti dhe Kryeministri

Pas krizës politike të vitit 1997, dispozitat e Kushtetutës së re shënuan një përpjekje për vendosjen e një sistem më të balancuar kompetencash brenda Ekzekutivit edhe përsa i përket sektorit të sigurisë edhe çështjeve që lidhen me të. Presidentit iu dhanë më shumë kompetenca për çështjet e sigurisë së jashtme të cilat më konkretisht janë autoriteti mbi Forcat e Armatosura, një rol vendimmarrës i rëndësishëm në emërimet dhe shkakimet e titullarëve të Shërbimit Informativ Shtetëror dhe kompetencat për aprovimin përfundimtar të ambasadorëve të propozuar për t'u akredituar në

vendet e huaja.

Nga ana tjetër Kryeministrit iu dha një autoritet më i madh për çështjet e sigurisë së brendshme dhe më konkretisht mbi Agjencitë e Zbatimit të Ligjit. Vërehet se një ndarje pune si ajo që përshkruhet më sipër ka kryesisht tiparet e një ndarjeje fizike kompetencash dhe si rrjedhojë me kalimin e kohës duket se nuk ka mundur të maturohet në një ndarje më funksionale dhe ku pjesët të funksionojnë si plotësim i njëra-tjetrës. Ilustrimi më i mirë i këtij pohimi, janë marrëdhëniet konfliktuale ndërmjet të gjithë Presidentëve dhe Kryeministrave që prej vitit 1998 si dhe dëshmia që ndërmjet tyre ka pasur më shumë mosmarrëveshje sesa marrëveshje për një numër të konsiderueshëm çështjesh që i përkasin sektorit të sigurisë. Një tjetër pasojë negative kryesore e marrëdhënieve të mësipërme është edhe mosfunksionimi siç duhet i Këshillit të Sigurisë Kombëtare që kryesohet nga Presidenti.

2. Kontrolli nga Ministrat

Me përjashtim të Shërbimit Informativ Shtetëror dhe Policisë së Shtetit, legjislacioni për institucionet e sigurisë i mungojnë dispozitat që vendosin mekanizma specifikë të kontrollit nga Ekzekutivi. Kështu tipari kryesor është kuadri ligjor i ndryshëm dhe praktikat e ndryshme që veprojnë në secilën ministri. Për më tepër, edhe brenda ministrive që kanë nën varësi më shumë sesa një aktor sigurie, zbatohen modele të ndryshme kontrolli.

Ndërsa duket se ka një përqëndrim tek kontrolli mbi ligjshmërinë e aktivitetit të aktorëve të sigurisë, i cili ka sjellë edhe krijimin e dispozitave dhe strukturave përkatëse për këtë qëllim, kontrolli dhe rishikimi mbi zbatimin me efikasitet të politikave është thuajse inekzistent ose në rastin më të mirë është vështirë të përcaktohet.

Një formë e institucionalizuar dhe tradicionale e këtij kontrolli kanë qenë, dhe vazhdojnë të jenë, ‘analizat vjetore’, që secili prej institucioneve organizon në fund të vitit, apo dhe përgjatë tij. Megjithatë, nuk ekziston një terma reference të unifikuara apo kuadër ligjor dhe institucional i njëjtë për të gjithë sektorët për mënyrën si funksionon ky proces. Si rrjedhojë, procesi i përngjan më së shumti një formaliteti të trashëguar nga regjimi i kaluar.

SHTOJCË

- **Kontrolli nga Ekzekutivi nëpërmjet ministrave**

Për shkak të mungesës së strukturave të centralizuara në qendër të Ekzekutivit, thuajse të gjitha përgjegjësitë dhe kompetencat për kontrollin e sektorit të sigurisë delegohen tek Ministrat. Më konkretisht, legjislacioni dhe strukturat për kontrollin ministror për ligjshmërinë e veprimeve paraqiten si më poshtë.

Në **Shërbimin Informativ Shtetëror (SHISH)** kontrolli ekzekutiv ushtrohet nga Inspektori i Përgjithshëm (IP). Meqenëse SHISH është në vartësi të drejtpërdrejtë të Kryeministrit, faktor i cili përbën një përjashtim krahasuar me aktorë të tjerë, IP emërohet prej Kryeministrit dhe i raporton atij.

Problemi kryesor megjithatë mbetet ndarja e përgjegjësive ndërmjet Presidentit dhe Kryeministrit si edhe koordinimi i aktiviteteve ndërmjet Kontrollit të Brendshëm të SHISH dhe atyre të IP. Ligji thekson se IP duhet të marrë leje nga Drejtori i SHISH përpara se të ndërmarrë ndonjë kontroll.

Në **Ministrinë e Mbrojtjes** kontrollet ndërmerren nga Drejtoria e Përgjithshme e Inspektiveve e cila funksionon bazuar në një Urdhër të Ministrit dhe i raporton atij. Detyra e kësaj drejtorie është të inspektojë, vëzhgojë dhe verifikojë zbatimin e politikave të mbrojtjes, legjislacioni, urdhrat dhe instruksionet e Ministrit të Mbrojtjes si edhe të çështjeve të tjera që lidhen me Forcat e Armatosura. Vërehet se mungon legjislacioni përkatës që rregullon funksionimin e kësaj strukture.

Forcat e Armatosura nuk kanë strukturat e brendshme të duhura mbështetëse për kontrollin ekzekutiv. Legjislacioni i duhur mungon dhe kontrolli shpërndahet nga struktura komanduese tek rangjet më të ulëta nëpërmjet manualeve dhe rregulloreve.

Një problem kryesor përsa i përket kontrollit ekzekutiv të Forcave të Armatosura lidhet me përgjegjësitë e ndara dhe ato të përbashkëta ndërmjet Presidentit, Kryeministrit dhe Ministrit të Mbrojtjes. Presidenti nuk ka

aparati burokratik që ta mbështesë përveç një numri mjaft të kufizuar këshilltarësh dhe rrjedhimisht i duhet të mbështetet për kryerjen e funksioneve të tij për sigurinë tek struktura që bazohen në Ministrinë e Mbrojtjes.

Përsa i përket Shërbimit Informativ Ushtarak (SHIU), Kryeministri ka autoritetin që të vendosë orientimin politik dhe prioritetet e tij si edhe të emërojë drejtorin e këtij institucioni ndërsa Ministri i Mbrojtjes ka autoritetin për kontrollin e operacioneve si edhe raporton tek Kryeministri dhe Presidenti të paktën një herë në vit. Ministri i Mbrojtjes gjithashtu përcakton mënyrën sipas së cilës SHIU bashkëpunon me agjencitë e huaja. Megjithatë, pavarësisht dispozitave ligjore nuk ekzistojnë struktura dhe procedura të përhershme për lehtësimin e këtij procesi, dhe si rrjedhojë shumica e aktivitetit bazohet tek komunikimet personale dhe shkëmbimi i korrespondencës ndërmjet autoriteteve në fjalë.

Në **Ministrinë e Brendshme**, ministri është përgjegjës për kontrollin e aktivitetit të aktorëve nën vartësinë e tij. Struktura në fjalë përfshin Policinë e Shtetit, Gardën e Republikës dhe Shërbimin e Kontrollit të Brendshëm të Ministrisë së Brendshme (SHKMBM) dhe rregullohen nga ligje të ndryshëm. Nga të tre aktorët e përmendur më sipër, SHKMBM është struktura përgjegjëse e emëruar nga ministri për ushtrimin e kontrollit ekzekutiv mbi dy strukturat e tjera. SHKMBM është e ndarë nga Policia e Shtetit, në varësi të drejtpërdrejtë të Ministrit dhe raporton pranë tij.

Përveç SHKMBM, Policia e Shtetit ka edhe strukturën e saj të kontrollit të brendshëm, Drejtorinë e Standardeve Profesionale, e cila është krijuar pas miratimit të ligjit të ri për Policinë e Shtetit në vitin 2007. Kjo strukturë ka për detyrë të inspektojë performancën e policisë në një sërë fushash.

Krahasuar me Ministrinë e Mbrojtjes, brenda Ministrisë së Brendshme kontrolli ekzekutiv dhe ai i brendshëm janë më të rregullt por megjithatë nevojiten ende përmirësime. Një fushë për diskutim për shembull është kontrolli ekzekutiv i Gardës së Republikës i cili është i paqartë pasi nuk është pjesë e mandatit të SHKMBM. I paqartë mbetet edhe kontrolli i aktiviteteve të vetë SHKMBM strukturë e cila nevojitet të mbikëqyret edhe për shkak të kompetencave të saj të shumta.

Në vazhdim, një problem i zakonshëm për të gjithë ministrinë të cilat kanë kompetenca për kontrollin e institucioneve të sigurisë është mungesa e strukturave të specializuara të përhershme përgjegjëse për kontrollin dhe rishikimin e performancës të këtyre aktorëve përsa i përket zbatimit të politikave.

Në **Ministrinë e Drejtësisë** funksionet e kontrollit mbi sistemin e burgjeve zbatohen nga Drejtoria e Përgjithshme e Përgjithshme e Burgjeve. Për shkak se Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve funksionon si një agjenci e veçantë jashtë ministrisë, shumë funksione kontrolli i janë deleguar Drejtorit të Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve¹.

I njëjti sistem delegimi zbatohet edhe në **Ministrinë e Financave** ku ministri i ka deleguar kompetencat për kontroll tek drejtorët e agjencive nën varësinë e tij. Këto agjenci janë: Njësia e Inteligjencës Financiare, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve. Të tre këto agjenci raportojnë tek ministri i financave por kanë burimet e tyre të pavarura për ushtrimin e kontroleve dhe inspektimeve. Kështu duket se praktikisht ekziston një mbivendosje ndërmjet kontrollit ministror dhe atij të brendshëm.

Sistemi që zbatohet nga Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Financave mundëson për një kontroll shumë më të dobët ministror. Sidomos në Ministrinë e Financave, Shërbimi i Doganave dhe Shërbimi i Taksave perceptohen kryesisht si aktorë financiarë sesa si agjenci të zbatimit të ligjit me fuqi shumë të gjera dhe kështu kontrolli ministror përqendrohet kryesisht tek performanca e tyre si gjenerues të ardhurash.

Në **Ministrinë e Mjedisit**, Policia Pyjore kontrollohet nga Drejtoria e Kontrollit për Mjedisin. Duke pasur parasysh se Policia Pyjore vepron në zona malore dhe të thella ajo ka një strukturë të decentralizuar që vepron në katërbëdhjetë prefektura (Shërbimi i Drejtorisë së Pyjeve).

Siç mund të shihet ekzistojnë shumë mospërputhje në kontrollin ministror të aktorëve të ndryshëm të sigurisë. Për aktorët më tradicionalë si Forcat e Armatosura, Policia e Shtetit dhe Shërbimi Informativ kontrolli

1. Rregullore e miratuar me Urdhër të Ministrit të Drejtësisë Nr. 5745, datë 13.08.2008, ndryshuar nga Urdhër nr. 5588, datë 06.07.2009

ministror është formalisht i vendosur pavarësisht problemeve të vërejtura. Për aktorë të tjerë më të vegjël si legjislacioni ashtu edhe struktura janë ende të paplota. Megjithatë, ata gëzojnë fuqi të njëjta si aktorët tradicional të sektorit të sigurisë të tilla si mbledhja e informacionit, mbledhja e fakteve dhe provave dhe fillimi i procedurave penale, mbledhja dhe përpunimi i të dhënave personale etj. Për këtë shkak edhe këta aktorë janë po aq të ekspozuar kundrejt shkeljeve potenciale të të drejtave të njeriut dhe thyerjes së ligjeve, sa aktorët tradicional.

PANELI - III

**PËRMIRËSIMI I EFEKTIVITETIT TË KONTROLLIT
DHE MBIKËQYRJES PARLAMENTARE TË SEKTORIT
TË SIGURISË**

Shqipëria është një demokraci parlamentare, çka do të thotë se Parlamenti ka pushtet të gjerë kushtetues mbi ekzekutivin, përfshirë edhe sektorin e sigurisë. Parlamenti miraton buxhetin e sigurisë dhe ligjet që lidhen me këtë sektor, aprovon strategjinë e sigurisë apo edhe politika të tjera të rëndësishme.

Në mënyrë që të mbikëqyrë zbatimin e ligjeve, buxheteve dhe politikave, Kushtetuta dhe legjislacioni përkatës përcakton se, Ekzekutivi dhe institucionet e sektorit të sigurisë duhet të jenë llogaridhënëse ndaj Parlamentit. Për këtë Parlamenti ka një sërë mekanizmesh ligjorë dhe institucionale, përfshirë dhe komisionet hetimore. Megjithatë, në praktikë performanca e Parlamentit shfaq një sërë dobësish. Disa prej tyre rrjedhin nga

kuadri i paplotë ligjor, disa nga kapacitetet e dobëta administrative, por dhe nga një klimë politike e pafavorshme për t'i dhënë parlamentit mundësinë për të ushtruar në kushte sa më normale kompetencat e tij e cila ka mbi-zotëruar pothuaj përgjatë të njëzetë viteve të fundit.

Adresimi i këtyre problemeve është një sfidë e madhe pasi funksionimi i Parlamentit ka të bëjë si me kulturën politike ashtu edhe me marrëdhëniet ndërmjet partive politike. Deri më sot eksperiencia ka treguar se shumica në Parlament nuk ka pasur vullnetin e duhur për të ndërmarrë veprime të cilat mund të rrezikojnë qeverinë të cilën ajo mbështet, duke vendosur kështu besnikërinë partiake mbi funksionin dhe detyrimet që Kushtetuta i jep Parlamentit.

Ndërkohë që mbështetja për qeverinë në pushtet është një pjesë normale e proceseve të demokracive parlamentare, tejkalimi i kësaj norme shkon në drejtim të kundërt me praktikën e përgjithshme europiane ku në rastet kur sfidohet pozicioni i Parlamentit, parlamentarët rreshtohen së bashku në mënyrë që të përkrahin pozicionin kushtetues të legjislativit.

Mbledhja së bashku e parlamentarëve dhe ekspertëve të pavarur në këtë panel do të synojë gjetjen e mënyrave dhe mjeteve për të arritur në një mirëkuptim bipartizan në mënyrë që sektori i sigurisë dhe ekzekutivi që e drejton të jenë plotësisht të përgjegjshëm ndaj Parlamentit.

Një fushë e cila mund të diskutohet menjëherë dhe ku rezultatet mund të arrihen më thjesht është përmirësimi i legjislacionit për mbikëqyrjen e shërbimeve informative. Aktualisht, jo i gjithë legjislacioni mbi aktorët të ndryshëm të sigurisë parashikon dispozita për kontrollin dhe mbikëqyrjen e tyre nga parlamenti. Si rrjedhim, deri më sot vetëm Shërbimi Informativ i Shtetit dhe Prokurori i Përgjithshëm prezantojnë çdo vit një raport vjetor para Parlamentit. Dy nga aktorët kryesor të sigurisë, Forcat e Armatosura dhe Policia e Shtetit, por edhe disa agjenci të sigurisë, deri më tani nuk e kanë kryer raportimin në Parlament. Duke qënë se Parlamenti shqiptar, i mbështetur nga OSBE, ka filluar punën për ligjin mbi mbikëqyrjen e shërbimeve informative në vitin 2010, ky panel do të jetë një mundësi për të eksploruar mënyra se si kjo iniciativë të mund të përmbushet me sukses. Për më tepër, do të ishte me vlerë të diskutohej çështja për një mbikëqyrje më

efektive të forcave të armatosura, policisë dhe agjencive të zbatimit të ligjit në përputhje me praktikat europiane.

Një tjetër fushë që ky panel mund të diskutojë, është përmirësimi i kapaciteteve administrative të Parlamentit. Tradicionalisht, aktiviteti i Parlamentit shqiptar është bazuar gjerësisht në njohuritë, kompetencat dhe aktivizmin e anëtarëve të tij dhe më pak në mbështetjen nga një administratë profesionale dhe e mjaftueshme, të rekrutuar dhe trajnuar për të mbështetur përfaqësuesit e zgjedhur nga populli. Rrjedhimisht, komisionet e përherëshme të cilat kanë si detyrë të kontrollojnë dhe mbikëqyrin sektorin e sigurisë aktualisht kanë një mbështetje minimale në burime njerëzore dhe materiale.

• Çështje për diskutim në këtë panel

Baza ligjore për mbikëqyrjen parlamentare mbi sektorin e sigurisë buron nga Kushtetuta, ligjet dhe kuadri rregullues parlamentar (Rregullorja e Kuvendit).

Në përgjithësi funksionet e ushtruara nga strukturat parlamentare në lidhje me sektorin e sigurisë grupohen në tre procese kryesore:

- o debatimi i draft buxhetit për ministrinë dhe institucionet përkatëse dhe mbikëqyrja e implementimit të buxhetit;
- o analizimi i çdo iniciative ligjore ose dekreti normativ dhe;
- o rishikimi i performancës së përgjithshme të institucioneve të publikut për të konstatuar nëse aktiviteti i tyre zhvillohet në përputhje me kuadrin ligjor dhe programin

Në përgjithësi kushtet për një mbikëqyrje efektive parlamentare janë: dispozita kushtetuese dhe ligjore të qarta dhe të mirëpërcaktuara; burime dhe ekspertizë për të mbështetur funksionet e parlamentit; si dhe vullneti politik i anëtarëve të parlamentit për të arritur marrëveshje mbi çështje të rëndësishme të sigurisë.

Si rrjedhim, ka disa dobësi që çënojnë efektivitetin e funksionit të mbikëqyrjes parlamentare mbi këtë sektor të cilat nevojitet të diskutohen dhe adresohen.

a) Përmirësimi i legjislacionit mbi mbikëqyrjen

Mbikëqyrja parlamentare nënkupton përgjegjësinë e aktorëve të sektorit të sigurisë para parlamentit gjatë ushtrimit të kompetencave dhe detyrave të tyre, në mënyrë që të minimizohet shpërdorimi i pushtetit nga këto institucione dhe të kontribuohet në efektivitetin e këtyre aktorëve në përmbushjen e detyrimeve ligjore. Pra, mbikëqyrja është e mundur nëpërmjet mekanizmave të ndryshme si debatet parlamentare, pyetjet dhe interpelancat si dhe hetimet parlamentare.

Përdorimi i drejtë i këtyre mekanizmave nga ana e parlamentit në mënyrë që ai të marrë informacion mbi çështje të rëndësishme për sigurinë dhe të mbikëqyrë efektivisht aktivitetet e institucioneve të sigurisë, krijon mundësinë që të ushtrohet përshtatshmërisht funksioni mbikëqyrës i parlamentit për zbatimin e legjislacionit të miratuar.

Aktualisht, jo i gjithë legjislacioni mbi aktorë të ndryshëm të sigurisë vendos masa për kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare; për shembull, nëpërmjet mbledhjeve, raporteve vjetore etj. Si rrjedhim, momentalisht vetëm Shërbimi Informativ i Shtetit dhe Prokurori i Përgjithshëm prezantojnë çdo vit një raport vjetor para Parlamentit. Dy nga aktorët kryesor të sigurisë, Forcat e Armatosura dhe Policia, si dhe disa agjenci të sigurisë, kanë dështuar deri tani të raportojnë në Parlament.

Konkretisht përmirësime të legjislacionit mund të përmendim si më poshtë:

- Legjislacion për mundësimin e procedurave standarde të mbikëqyrjes parlamentare për të gjithë institucionet e sigurisë që

përfshijnë:

- o Forcat e Armatosura
- o Agjencitë e Zbatimit të Ligjit
- o Shërbimet dhe Agjencitë Informative
- Legjislacion që parashtron qartësisht përgjegjësitë e ekzekutivit dhe ato të institucioneve të sigurisë kundrejt Kuvendit përsa i përket kontrollit dhe mbikëqyrjes të:
 - o miratimit dhe zbatimit të politikave
 - o miratimit dhe zbatimit të ligjeve
 - o miratimit dhe zbatimit të buxhetit
- Duke pasur parasysh natyrën e sistemit politik ku ekzekutivi dhe shumica e Kuvendit janë pjesë e të njëjtës forcë politike, nevojitet legjislacioni që mundëson një akses më të mirë të opozitës në këto procese.
- Rregullorja e Kuvendit duhet të mundësojë koordinim më të mirë të aktiviteteve të komisioneve të përhershëm.

Në mënyrë që të rritet efektiviteti dhe standardet e mbikëqyrjes parlamentare legjislacioni duhet të përmirësohet për të garantuar dhe përcaktuar qartësisht përgjegjësitë e institucioneve për të mbikëqyrur sektorin e sigurisë.

b) Sigurimi i kapaciteteve të përshtatshme administrative

Një mbikëqyrje efektive parlamentare e institucioneve të sigurisë kërkon edhe një staf mbështetës të përshtatshëm. Tradicionalisht, aktiviteti i Parlamentit shqiptar është bazuar gjerësisht në njohuritë, kompetencat dhe aktivizmin e anëtarëve të tij dhe më pak në aparatin e vet të përbërë nga staf profesional për mbështetjen e përfaqësuesve të zgjedhur nga populli.

Bazuar në specifikat e kësaj fushe, roli kryesor i atribuohet komisionit të përhershëm për Sigurinë Kombëtare i cili ka një një mori të gjerë funksionesh në mbikëqyrjen e politikave të sigurisë kombëtare, legjislacionit, alokimin e fondeve në fusha si organizimi i mbrojtjes kombëtare

dhe Forcave të Armatosura, bashkëpunimi ushtarak, çështjet e brendshme, emergjencat civile, rendi publik dhe shërbimet sekrete.

Një nga shqetësimet kryesore është se KPSK që është përgjegjës për vlerësimin, mbikëqyrjen, shqyrtimin, analizën e çdo aspekti të sektorit të sigurisë dhe mbrojtjes në vend momentalisht ka burime njerëzore dhe materiale minimale për të përmbushur detyrat e veta. Përveç kësaj, duhet të përcaktohen procedura më të mira dhe efektive për aktivitetin e këtij Komisioni dhe anëtarët e komisionit duhet të tregojnë më shumë përgjegjësi gjatë aktiviteteve të tyre për mbikëqyrjen e këtij sektori.

c) Rritja e efektivitetit të Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare

Sipas studimit të fundit të IDM “Mbi punën e Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare” disa nga problematikat kryesore lidhen me mangësitë e mëposhtme:

- Angazhimi i anëtarëve individual të KPSK në diskutime mbetet në nivele të ulëta çka reflekton nevojën për të përmirësuar nivelin e ekspertizës dhe kapaciteteve të stafit mbështetës të Komisionit
- Mbikëqyrja e institucioneve të sigurisë nëpërmjet seancave dëgjimore karakterizohet nga një debat mjaft i politizuar me një pozicion politik të qartë ndërmjet opozitës dhe maxhorancës dhe me mungesë të një debati konstruktiv.
- Shumica e projektligjeve shqyrtuar në mbledhjet e KPSK nuk kalojnë nëpërmjet një shqyrtimi substancial dhe një debati konstruktiv ndërmjet anëtarëve të Komisionit
- Procesi vendimmarrës i KPSK nuk reflekton propozimet ose kundërshtimet e opozitës në lidhje me projektligje të caktuara, duke qenë se maxhoranca në komision formohet nga forca politike në pushtet.
- Alokimi i fondeve për institucionet e sigurisë është një tjetër fushë shumë konfliktuale dhe e politizuar.

Debate mbi projekt buxhetin për ministritë dhe institucionet e sigurisë dhe mbikëqyrja e zbatimit të fondeve mbetet një nga fushat kryesore të mbikëqyrjes Parlamentare. Kontrolli i sektorit të sigurisë nëpërmjet buxhetit

(hartimi dhe zbatimi i buxhetit kombëtar) është një veçori e rëndësishme e qeverisjes demokratike e cila ndihmon në forcimin e kontrollit të buxhetit dhe në reduktimin e keqpërdorimit të fondeve publike, korrupsionin dhe shpërdorimin. Si pasojë, parlamenti kërkon llogari nga ekzekutivi për prioritetet e sektorit të sigurisë dhe siguron që fondet të shpërndahen përshtatshëmrisht dhe efektivisht. Për më tepër, një kontroll paraprak ushtrohet nga parlamenti nëpërmjet aprovimit të buxhetit për aktorët e sigurisë brenda gjithë buxhetit shtetëror me propozimin e Këshillit të Ministrave.

Megjithatë, sipas një studimi të IDM “Mbikëqyrja Parlamentare e Sektorit të Sigurisë nëpërmjet buxhetimit” probleme dhe mangësi që çenojnë dhe kufizojnë rolin mbikëqyrës të parlamentit janë:

a) mungesa e klauzolave kushtetuese të cilat mund të bëjnë të detyrueshme konsultimet mes qeverisë dhe parlamentit

b) mungesa e informacionit gjatë procesit të shkëmbimit të informacionit midis KPSK dhe strukturave qeveritare

c) mungesa e një debati demokratik në lidhje me alokimin e fondeve për institucionet e sigurisë ku mbizotëron tensioni politik ndërmjet maxhorancës dhe opozitës dhe çka nuk lë vend për diskutime konstruktive dhe vendime konsensuale

d) numri i limituar i stafit të kualifikuar që është në dispozicion të komisioneve parlamentare kur bëhet fjalë për diskutimin e buxhetit.

e) Duke marr parasysh nivelin e lartë të autoriteteve të dhëna KPSK, roli i tij duhet të nxitet më tej dhe të jetë sa më konstruktiv në këtë fushë. Duhet të merren masa:

- për të zhvilluar njohuritë e nevojshme dhe ekspertizën e anëtarëve të parlamentit mbi çështjet e sigurisë. Kapacitet njerëzore dhe administrative të komisionit për sigurinë kombëtare duhet të rriten dhe konsolidohen në mënyrë që të sigurohet një ekspertizë dhe këshillim për anëtarët e komisionit gjatë aktivitetit të tyre të përditshëm lidhur me sektorin e sigurisë.
- Trajnimi dhe staf ekspertësh të qëndrueshëm në dispozicion të komisioneve Parlamentare është një masë shumë e rëndësishme e cila kontribuon për të rritur efektivitetin e funksionit mbikëqyrës e ushtruar nga organi ligjvënës.

Për më tepër lexoni:

- Jahaj Suela, Kojdheli Genci, Baka Besnik, Mbikëqyrja Parlamentare e Sektorit të Sigurisë nëpërmjet buxhetimit, <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/Parliamentary%20oversight%20through%20budget%20control%20English.pdf>, Qershor 2011
- Raport Monitorimi i IDM, “Mbi punën e Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare”, <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/KPS%20EN.pdf>
- IDM, Kontrolli demokratik dhe marrëdhëniet civilo-ushtarake, një çështje e papërfunduar-<http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/Kontrolli%20demokratik%20anglisht.pdf>, Dhjetor 2009

PANELI PARALEL - I

**MBIKËQYRJA E SEKTORIT TË SIGURISË NGA PUBLIKU
NËPËRMJET SHOQËRISË CIVILE DHE MEDIAS**

Transparenca përbën gurin e themelit për një sektor sigurie të përgjegjshëm, dhe përbën një prej tipareve kryesore të kontrollit demokratik të sektorit të sigurisë. Përfshirja e publikut në kontrollin dhe mbikëqyrjen demokratike është e një rëndësie të veçantë për të siguruar përgjegjshmëri dhe transparencë në sektorin e sigurisë. Pikërisht angazhimi i shoqërisë civile dhe medias në fushën e reformave të sektorit të sigurisë kontribuon në mënyrë thelbësore në qeverisjen e mirë.

Në këtë kontekst organizatat e shoqërisë civile dhe media funksionojnë jo vetëm si ‘gardianë’ të qeverisjes, por në të njëjtën kohë edhe si përfaqësues të interesave publike që kanë të bëjnë me performancën e institucioneve, respektimin e të drejtave të njeriut, efikasitetin e politikave, luftën kundër korrupsionit etj.

Veprime si monitorimi i vazhdueshëm i aktiviteteve të organeve qeverisëse, politikave përkatëse, respektimi dhe aplikimi rigoroz i ligjit, kontrolli i shpenzimeve të buxhetit, si dhe monitorimi i të drejtave dhe lirive civile kontribuon në mënyrë të drejtëpërdrejtë në ruajtjen e balancave në një qeverisje demokratike. Ndërkohë, advokimi i grupeve të shoqërisë civile

që përfaqësojn interesat e komuniteteve lokale ndihmon aktorët e marginalizuar dhe zgjeron procesin politik-bërës në dobi të qytetarëve. Duke përmirësuar besueshmërinë dhe performancën e institucioneve publike, mekanizmat e mbikëqyrjes publike kontribuojnë në rritjen e besimit në qeverisjen demokratike. Mbikëqyrja publike gjithashtu mundëson hapësira për përfshirjen e shoqërisë civile në proceset qeverisëse e vendim-marrëse duke rritur kështu bashkëpunimin dhe sinergjinë mes strukturave shtetërore e shoqërisë civile.

Standardet dhe normat ndërkombëtare

Shqipëria ka adoptuar dokumentet më të rëndësishme ndërkombëtare që kanë të bëjnë me lirinë e fjalës dhe informimin. Shqipëria ka ratifikuar “Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut” e cila në Nenin 19 të saj thotë: “... Gjithsecili ka të drejtën e lirisë së fjalës; kjo e drejtë përfshin lirinë për të patur opinione pa ndikim, si dhe të kërkojë, marrë dhe shpërndajë informacion dhe ide nëpërmjet medias, pavarësisht kufijve.” Ndërkohë Shqipëria ka nënshkruar “Deklaratën e të Drejtave dhe Përgjegjësisive për Individët, Grupet dhe Organet e Shoqërisë, të Promovojë dhe Mbrojë të Drejtat dhe Liritë Univerale të Njeriut”. Bazuar në këtë deklaratë që vendi ynë është angazhuar të respektojë, “... shteti duhet të adoptojë kapacitetet administrative dhe ligjore dhe hapa të tjera të nevojshme për të garantuar këto të drejta”. Dokumente të tjera ndërkombëtare të rëndësishme në fushën e transparencës dhe të drejtës për informim janë; “Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut”, “Konventa Ndërkombëtare mbi të Drejtat Civile dhe Politike”, “Konventa e Aarhusit” etj.

Duke marrë në konsideratë aktivitetin mjaft të ndjeshëm të sektorit të sigurisë përsa i përket të drejtave të njeriut, si rregull themelor, të gjithë individët dhe organizmat e pavarur duhet të jenë në gjendje të marrin të gjithë informacionin mbi punën e institucioneve publike. Aktorë të caktuar të sektorit të sigurisë veçohen për llojin e informacionit që posedojnë si p.sh. Policia e Shtetit, e cila është e lidhur me sigurinë publike dhe si rrjedhojë pritet të jetë më tepër transparente se sa Forcat e Armatosura ose me agjencitë e shërbimet informative. Përrjashtimet nga procesi i transparencës

që vijnë si pasojë e rrezikut se zbulimi dhe rrjedhja e informacionit mund të cënojë sigurinë kombëtare dhe të drejtat e njeriut, duhet të rregullohen nga një legjislacion i veçantë i cili të njohë të drejtën e organeve të drejtësisë për të shqyrtuar çdo rast, duke njohur e mbrojtur interesin legjitim të qytetarëve. Parimet themelore mbi kufizimin e të drejtës për informim janë parashikuar në “Principet e Johannesburgut mbi Sigurinë Kombëtare, Lirinë e Shprehjes dhe Aksesit të Informacionit”.

Mund të veçohet se aktorët shtetërorë në sektorin e sigurisë në vendet demokratike janë subjekt i të njëjtit legjislacion mbi të drejtën për informim, ashtu si çdo institucion tjetër publik në administratë. Megjithatë normat e marrjes së informacionit nga subjektet publike, nuk aplikohen për aktorët jo-shtetërorë si psh. kompanitë private të sigurisë dhe organizatat e shoqërisë civile. Por nëse aktorët jo-shtetërorë janë kontraktuar për një shërbim i paguar nga buxheti i shtetit, informacioni mbi punën, shpenzimet dhe burimet e përdorura duhet të jetë i disponueshëm njësoj si aktorët e tjerë shtetërorë.

Kuadri ligjor dhe kapacitetet institucionale

Mbikëqyrja publike e sektorit të sigurisë në Shqipëri mori një tjetër rrjedhë pas vitit 1998, me rishikimin e mekanizmave legale dhe kapaciteteve institucionale për të rritur transparencën në institucionet shtetërore.

Kushtetuta e vitit 1998 garanton të drejtën e çdo qytetari dhe institucion të pavarur për të marrë informacion zyrtar duke përcaktuar se “... secili ka të drejtën, në përputhje me ligjin, të marrë informacion mbi aktivitetin e institucioneve shtetërore”. Kjo e drejtë themelore rregullohet nga Ligji “Për të Drejtën për Informim”, Ndërkohë Kodi i Procedurave Administrative (Nr. 8485, dt. 12.05.1999) parashikon të drejtën për informim si një prej principeve bazë të funksionimit të administratës publike në Shqipëri.

Avokati i Popullit është autoriteti kryesor përgjegjës për të kontrolluar zbatimin e ligjit dhe të identifikojë shkeljet e mundshme nga institucionet publike. Megjithatë korniza ligjore mbi dhënien e informacionit zyrtar nuk është rishikuar që prej themelimit të saj duke lënë mjaft hapësira për abuzim.

Në një kohë që ligji shtrihet në principlin se hapja e informacionit zyrtar për publikun është rregullisht kryesor dhe kufizimi i tij është përjashtim, ligji aktual dështon të përcaktojë një listë të rasteve kur e drejta për informim duhet të kufizohet. Vërehet se e drejta për informim nuk merr rëndësinë e duhur pasi korniza ligjore aktualisht lejon që kjo e drejtë të limitohet nga një ligj tjetër, përfshirë këtu edhe ligjet organike të institucioneve siç është rasti i Shërbimit Informativ Shtetëror ku ligji organik i saj e zhvesh nga çdo detyrim për të dhënë informacion zyrtar. Në anën tjetër në një masë të gjerë institucionet e sektorit të sigurisë nuk i referohen principeve të transparencës në ligjet organike respektive. Përjashtim bën Ministria e Drejtësisë e cila ka themeluar një procedurë të detajuar mbi shpërndarjen e informacionit zyrtar, duke njohur obligimin e të gjithë zyrtarëve për t’ju përgjigjur kërkesave për informim. Ndërkohë një tjetër mangësi e kornizës ligjore është se në të mungojnë instrumente të ruajtjes së atyre që denoncojnë shkeljet, si dhe sanksione për shkeljet e ligjit nga zyrtarë të administratës publike.

Në Shqipëri, pavarësisht faktit se gati të gjitha institucionet publike duhet të respektojnë ligjin “Për të Drejtën për Informim”, aktorët jo-shtetërorë nuk parashikohen në ligj. Megjithatë agjencitë jo-shtetërore të kontraktuara nga qeveria, duhet që gjithashtu të respektojnë normat e transparencës ndaj publiku si institucionet publike. Si rrjedhojë kjo përqasje duhet të reflektohet qartësisht në ligj.

Principet e përgjegjshmërisë dhe transparencës kërkojnë që informacioni të kufizohet vetëm mbi baza të përcaktuara e legjitime. Por tradicionalisht sektori i sigurisë ka prodhuar burokraci të karakterizuara nga mungesa e vullnetit për të dhënë informacionin e shpesh duke e klasifikuar si sekret këtë informacion për publikun. Në rastin e Shqipërisë hapësirat ligjore dhe mungesa e eksperiencës në këtë fushë, e bën këtë proces të vështirë e mjaft të diskutueshëm. Këto dukuri shpesh mbështeten në aplikimin që i bëhet ligjit “Për Informacionin e Klasifikuar si ‘Sekret Shtetëror’” i cili i delegon institucioneve të sektorit të sigurisë të drejtën për të klasifikuar informacionin për publikun. Megjithëse ekzistojnë arsye legjitime, si siguria kombëtare apo publike, për ta mbajtur këtë informacion të pazbuluar, informacioni themelor duhet t’u bëhet i mundur autoriteteve civile dhe publikut.

Nevoja për të ruajtur informacionin konfidencial nuk duhet të ulë rëndësinë e kontrollit dhe mbikëqyrjes publike të këtij sektori. Por në princip ligji për “Informacionin e Klasifikuar si ‘Sekret Shtetëror’” nuk i njeh shoqërisë të drejtën për të patur këto dokumente pavarësisht klasifikimit si dokumenta sekrete, në rast se ky informacion prek interesat e publikut. Për më tepër në Shqipëri, ndryshe nga demokracitë perëndimore, korniza ligjore nuk i jep të drejtë organeve të drejtësisë të aplikojnë testin e interesit publik për të vlerësuar nëse pretendimet e qeverisë janë të drejta në klasifikimin e një dokumenti. Procedurat dhe praktikat e klasifikimit dhe deklasifikimit të informacionit zyrtar në të gjitha nivelet e tij, janë jo transparente dhe të pazbuluara ndaj aktorëve të tjerë.

Zbatimi i legjislacionit

Pavarësisht miratimit të ligjit për të drejtën për informim dhe kapaciteteve institucionale në rritje, zbatimi në tërësi i kuadrit ligjor mbetet i pjeshëm dhe përbën një shqetësim kryesor. Sipas Avokatit të Popullit më së shumti shkeljet lidhen me mosrespektimin e procedurave, ndërkohë që administrata publike ka njohuri të pakta mbi këtë legjislacion, ç’ka reflektohet edhe në aplikimin e tij të dobët. Për ilustrim, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim gjatë një kërkimi në kuadër të projektit studimor “Vlerësimi dhe Monitorimi i Reformave në Sektorin e Sigurisë”, gjatë periudhës 2010-2011 dorëzoi në institucione të ndryshme të sektorit të sigurisë, një numër prej 27 “Kërkesa për informacion” në lidhje me aspekte të ndryshme të reformës si transparenca, barazia gjinore, zbatimi i ligjit etj. Informacioni zyrtar i mundësuar nga aktorë të ndryshëm shtetërorë të sektorit të sigurisë ishte relativisht i ulët për një sistem qeverisës demokratik që bazohet në vlera si transparenca dhe përgjegjshmëria: 5 përgjigje formale me informacion të kufizuar ose pa informacionin e duhur, një përgjigje me informacionin e duhur, dhe 2 ftesa për takime. Gjatë 2 viteve institucionet e sektorit të sigurisë ju përgjigjën në masën 11% pozitivisht kërkesave për informacion çka mund të pasqyrojë një fakt mbi situatën e aplikimit të “Ligjit për të Drejtë për Informim”.

Autoriteti i Avokatit të Popullit si institucioni kryesor përgjegjës për

monitorimin e implementimit të ligjit për informim, nevojitet të forcohet për të garantuar një aplikim korrekt të ligjit. Por kompetencat e këtij institucioni me rëndësi, duken të kufizuara dhe drejtohen më së shumti në identifikimin e rasteve duke përgatitur rekomandimet përkatëse, por pa zotëruar kompetenca ndëshkuese për shkeljet e evidentuara. Raportet e Avokatit të Popullit që prej vitit 2005, veçojnë implementimin e dobët dhe problematik të ligjit. Që prej vitit 2007, Avokati i Popullit i ka rekomanduar qeverisë një model rregullash për aplikimin e ligjit e cila mund të përdoret nga të gjitha institucionet shtetërore. Megjithatë kjo rregullore nuk ka hyrë ende në fuqi.

Në këtë kontekst, qeverisja e sektorit të sigurisë në Shqipëri nuk ka një përqasje uniforme për të imponuar respektimin e praktikave transparente në institucionet publike të sektorit të sigurisë. Si rrjedhojë, zbatimi i ligjit varet nga vullneti i titullarëve të institucioneve përkatëse. Mungesa e një skeme standarde implementimi në të gjithë sektorin e sigurisë ka ndikuar negativisht në performancën e tyre në lidhje me transparencën dhe mbikëqyrjen publike.

Shoqëria civile dhe institutet kërkimore

Mbikëqyrja publike e sektorit të sigurisë nga organizatat e shoqërisë civile (OSHC) në Shqipëri mund të konsiderohet e vështirë dhe e parëndësishme. Kontributi i OSHC në lidhje me mbikëqyrjen publike dhe kontrollin e këtij sektori si dhe roli i saj në vendim-marrje është anashkaluar në të gjitha nivelet: duke nisur nga përgatitja e ligjeve, në praktikat institucionale dhe aktivitetin e përditshëm të institucioneve qeverisëse të sektorit të sigurisë.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon të drejtën e publikut dhe organizatave të pavarura për të marrë pjesë në mbledhjet kolektive të qeverisë, megjithatë, duke folur nga ana ligjore, ligji nuk detyron institucionet e qeverisjes qendrore dhe parlamentin të konsultojnë apo informojnë aktorët e interesuar mbi ligjet e rishikuara dhe miratuara (megjithëse në fazën finale kërkohet transparencë ku të gjitha ligjet botohen në fletoren zyrtare). Në ndryshim nga ajo që parashikon ligji, në realitet kufizimet e strukturave burokratike shpesh vonojnë madje edhe ndalojnë pjesëmarrjen

dhe konsultimet gjatë procesit të hartimit të ligjeve (në nivel parlamentar e qeveritar) apo në bërjen e politikave afatgjata.

Si pasojë e mungesës së procedurave detyruese dhe mungesës së vullnetit për t'i dhënë më shumë hapësirë rolit të shoqërisë civile në kontrollin dhe mbikëqyrjen publike, vërehet një hendek mes OSHC dhe organizmave qeveritare. Si pasojë, vlerat e transparencës në vetvete nuk janë përvetësuar nga institucionet publike ndërkohë që OSHC-të ndihen të pafuqishme për të thyer burokracitë shtetërore.

Një tjetër faktor që mund të ketë influencuar kontrollin e mbikëqyrjen publike të sektorit të sigurisë nga OSHC-të është edhe mungesa e ekspertizës dhe kapaciteteve të tyre. Por mund të veçohet se gjatë viteve të fundit kapacitetet dhe ekspertiza e tyre kushtuar sektorit të sigurisë është forcuar duke mundësuar një rol më aktiv të shoqërisë civile në mbikëqyrjen dhe kontrollin publik.

Media

Një aktor i rëndësishëm në kontrollin dhe mbikëqyrjen publike të sektorit të sigurisë është Media në rolin e “ruajtësit” (watchdog) të aktivitetit të institucioneve të sektorit të sigurisë. Në një perspektivë më të gjerë dy probleme kryesore mund të identifikohen përse i përket vështirësive që media has në monitorimin e reformave në sektorin e sigurisë: (1) kontrolli i medias nga qeveria dhe biznese të lidhura me politikën, dhe (2) mungesa e kompetencës dhe ekspertizës për të raportuar dhe investiguar në fushën e sigurisë.

Pavarësisht se kushtetuta garanton lirinë e shprehjes dhe fjalës, korniza ligjore mbi median vazhdon të jetë e paplotë, duke lënë hapësira për sulme ndaj njerëzve të medias. Një tregues është edhe fakti se “gjuha e urrejtes” dhe “shpifja” vazhdojnë të jenë pjesë e Kodit Penal e si rrjedhojë mbeten një kërcënim për gazetarët, edhe pse gjatë viteve të fundit asnjë prej tyre nuk është dënuar. Sipas vlerësimeve të organizatës ndërkombëtare “Freedom House” “... paditë kundër gazetarëve të cilët ngritën zërin kritik në mënyrë legjitime janë një fenomen i zakonshëm në Shqipëri”. Ato pak përpjekje të medias së pavarur për të bërë gazetari investigative, janë mënjanuar nga qeveria nëpërmjet përdorimit të presioneve legale dhe financiare

mbi pronarët e medias.

Gjatë 10 viteve të fundit një fenomen në rritje mund të vërehet mbi paañesinë e profesionalizmin e medias: mediat private janë lidhur me biznese të fuqishme, politikanë apo interesa të ndryshme duke penguar zhvillimin e organeve mediatike të pavarura.

Kontrolli i medias nga pronarët e tyre i lidhur me interesa të ngushta politike ekonomike ka sjellë në një situatë ku gazetarët detyrohen të përbushin në mënyrë strikte kërkesat e pronarëve për të ruajtur vendin e punës. Si pasojë, me pak përjashtime, roli i medias në monitorimin dhe kritikimin e qeverisjes së sektorit të sigurisë është ulur ndjeshëm duke u kthyer në një instrument raportimi për aktivitetin formal të institucioneve qeverisëse se sa një mekanizëm kontrolli të vendim-marrjeve dhe reformave në këtë sektor.

PANELI PARALEL - II

KORRUPSIONI NË SEKTORIN E SIGURISË

Korrupsioni përfaqëson një nga kërcënimet më të mëdha për funksionimin e shtetit të së drejtës dhe të institucioneve demokratike në Shqipëri. Sipas një përkufizimi i cili pranohet gjerësisht, termi korrupsion përfshin çdo veprim ose mos veprim (neglizhencë) që ndërmerret nga individët dhe organizatat, publike ose private në shkelje të ligjit me qëllim përfitimi ose fitimi.¹ Korrupsioni në sektorin e sigurisë është veçanërisht shqetësues sepse jo vetëm dëmton sigurinë e shoqërisë por gjithashtu ndikon negativisht në nivelin e besimit tek institucionet publike.

Sektori i sigurisë përfshin aktorët që kanë për detyrë të mbrojnë shtetin dhe qytetarët e tij nga kërcënimet që i kanosen sigurisë së tyre. Ky grup përfshin aktorët operacionalë si Policia dhe Forcat e Armatosura si edhe institucionet menaxhuese si Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Brendshme, Ministria e Drejtësisë, Prokuroria dhe Shërbimet Informative. Kur

1. Përkufizim përdorur nga Grupi i Ekspertëve për Korrupsionin i Interpolit (IGEC) www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp

stafi profesionist i këtyre institucioneve që ka si detyrë mbrojtjen e shoqërisë abuzon me kompetencat e tyre zyrtare për përfitime individuale, jo vetëm që dëmton besimin ndërmjet aktorëve të sigurisë dhe publikut por rrezikon edhe siguria e qytetarëve.

Pavarësisht progresit legjislativ përgjatë viteve të fundit, korrupsioni ende mbetet një fenomen veçanërisht shqetësues në Shqipëri. Një sërë ligjesh² për luftën kundër korrupsionit si edhe për aktorët përkatës si për shembull ligji për Policinë e Shtetit, ligji për Shërbimin Informativ dhe ligji për Sistemin e Drejtësisë janë përmirësuar dukshëm duke kontribuar në reduktimin e mundësive për korrupsion. Kodi i Procedurave Penale klasifikon si vepra kriminale format kryesore të korrupsionit dhe specifikon mjetet për luftën ndaj tij duke përfshirë edhe përdorimin e metodave speciale të hetimit. Strategjia Ndër-sektoriale e Parandalimit, Luftës kundër Korrupsionit dhe Qeverisjes Transparente 2008-2013 përbën gjithashtu një zhvillim pozitiv të dukshëm. Dy problematika të strategjisë janë fakti që ajo është shumë ambicioze si edhe nevoja për zbatimin e saj në mënyrë korrekte për të ndikuar pozitivisht lidhur me situatën e korrupsionit në vend.

Shqipëria ka ratifikuar një sërë traktatesh ndërkombëtare për korrupsionin³, si edhe është pjesë e një sërë organizatash ndërkombëtare që merren me korrupsionin dhe krimin e organizuar. Gjithashtu brenda vendit janë formuar një sërë institucioneve të rëndësishme për luftën kundër korrupsionit si:

- Departamenti i Kontrollit të Brendshëm dhe Anti-korrupsionit (ang. DIACA) i cili ndërmerr kontrole të brendshme për administratën
- Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive me detyrë marrjen në dorëzim dhe verifikimin e deklaratave të pasurive të zyr-

2. Ligji për Parandalimin dhe Luftën nda Krimin të Organizuar miratuar në shtator 2004, ligji për deklarimin e Pronave nga Zyrtarët miratuar në vitin 2002, Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit miratuar në vitin 2005, Ligji për Prokurimet Publike dhe Strategjia Ndër sektoriale për Parandalimin, Luftën Kundër Korrupsionit dhe për një Qeverisje Transparente 2008-2013

3. Konventa e të Drejtës Civile për Korrupsionin (Këshilli I Evropës), Konventa e të Drejtës Kriminale për Korrupsionin (Këshilli i Evropës), Protokollin Shtesë për Konventën e të Drejtës Kriminale për Korrupsionin (Këshilli i Evropës), Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit (UNCAC), Konventa për Kontrollin, Kërkimin dhe Konfiskimin e të proceduarve për Krime, Konventa për Krimin Kibernetik

tarëve publikë si edhe për tu siguruar se ata veprojnë në përputhje me ligjin për konfliktin e interesit

- Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Brendshme për të hetuar rastet e korrupsionit në Polici
- Njësia e Përbashkët Investigative për Korrupsionin dhe Krimin Ekonomik.

Megjithatë pavarësisht hapave pozitive të mësipërm, korrupsioni ende perceptohet si një shqetësim kryesor në sektorin e sigurisë edhe për shkak se zbatimi i ligjeve mbetet ende problematik. Sektori i sigurisë në Shqipëri është i ekspozuar ndaj korrupsionit si rrjedhojë e arsyeve të ndryshme, më të rëndësishmet prej të cilave listohen më poshtë:

- Boshllëqe dhe mungesa në legjislacion si pasojë e ndryshimit të regjimit dhe aprovimit përgjatë njëzetë vjetëve të fundit të një kuadri ligjor të ri. Duke qenë se ligjvënësve iu mungonte eksperiencia e nevojshme versionet e para të ligjeve kanë reflektuar mungesa dhe konfuzion. Paqartësitë dhe boshllëqet në legjislacion kanë krijuar terren të përshtatshëm për zhvillimin e korrupsionit edhe në sektorin e sigurisë. Për shembull vendosja e imunitetit për deputetët, ministrat dhe gjyqtarët ka rezultuar një pengesë serioze për hetimin e rasteve të korrupsionit si edhe ka rritur rrezikun e prezencës së këtij fenomeni. Prandaj nevojitet që legjislacioni për imunitetin e zyrtarëve të lartë publikë të ndryshohet.
- Një tjetër shqetësim kryesor është zbatimi i legjislacionit. Ndërsa duket se Shqipëria ka përmirësuar legjislacionin e saj për sektorin e sigurisë sikundër edhe atë për luftën kundër korrupsionit, çështja më problematike, edhe për shkak se mungojnë praktikat e mëparshme, mbetet zbatimi i ligjeve.
- Duke pasur parasysh burimet e kufizuara të DIACAs del në pah nevoja për forcimin e kapaciteteve të kësaj strukture duke qenë se ajo është aktori kryesor që merret me koordinimin e strategjisë anti korrupsion.
- Duke pasur parasysh specifikën e tij, sektori i sigurisë priret të reflektojë mungesë transparence. Nga ana tjetër transparencja përbën një kusht të domosdoshëm për monitorimin e funksionimit të sektorit të sigurisë, duke u përqendruar tek mënyra e tij e funksionimit si edhe tek përfshirja

e mëtejshme e publikut.

- Ekziston një mungesë pjesëmarrjeje aktive nga shoqëria civile në procesin e monitorimit të zbatimit të legjislacionit dhe iniciativave kundër korrupsionit;

Si rrjedhojë e këtyre shqetësimeve nevojitet një ndryshim i situatës aktuale. Seksioni në vazhdim parashton disa zgjidhje konkrete. Për t'u përballur me korrupsionin në sektorin e sigurisë, vendit i duhet që të adresojë pesë pyetje kryesore:

- **Cili** është niveli i korrupsionit në sektorin e sigurisë në Shqipëri?
- **Si** mund të përballemi me korrupsionin në sektorin e sigurisë?
- **Cilët** duhet të jenë përgjegjës për përballjen me korrupsionin në sektorin e sigurisë?
- **Ku** duhet të përqendrohemi?
- **Cilat** janë kushtet për pasjen e masave efektive kundër korrupsionit dhe cilat janë vështirësitë e hasura në këtë drejtim?

1) Së pari nevojitet një ide e qartë se çfarë përbën korrupsion në sektorin e sigurisë në vend, cilat janë shkaqet, niveli dhe format e këtij korrupsioni.

2) Së dyti është e rëndësishme që të kemi dijeni për metodat e ndryshme që përdoren për të luftuar korrupsionin duke përfshirë ato *ligjore, administrative dhe edukuese*.

Metodat ligjore

Përsa i përket metodave ligjore, duhet treguar se ekziston një angazhim serioz për t'u përballur me korrupsionin. Stafit të sektorit të sigurisë që kryen sjellje të pa përshtatshme/joligjore shpesh nuk ndëshkohet me ashpërsinë e duhur nga drejtuesit e tyre. Kjo qasje mund të përbëjë një precedent të gabuar për zyrtarët e tjerë. Nga ana tjetër, perceptimi se gjyqtarët tregohen shumë të butë dhe dënimet e lehta të personelit të sektorit të sigurisë që përfshihet në sjellje të pa përshtatshme kanë rritur dhe mund të rritin më tej në të ardhmen nivelin e korrupsionit.

Për uljen e nivelit të korrupsionit gjithashtu nevojitet përmirësim i legjislacionit i cili shpesh është konfuz dhe i pa qartë. Më konkretisht legjislacioni duhet të përcaktojë kriteret dhe të qartësojë kuptimin e korrupsionit për Policinë, Forcat e Armatosura, gjyqësorin e kështu me radhë.

Metodat administrative

Mund të kërkohet për zgjidhje administrative që adresojnë çështje si rekrutimi, kushtet e punës dhe vlerësimi i riskut. Është shumë e rëndësishme që *rekrutimi* të bazohet tek kualifikimet dhe meritokracia. Gjithashtu duhet vendosur në fuqi legjislacioni që parashikon qartësisht kriteret për emërimet dhe avancimin në karrierë. Ndoshta edhe praktika e rotacionit (zhvendosja sipas intervalesh të rregullta të personelit nga një departament tek tjetri) mund të ishte zgjidhja e duhur për të ulur mundësitë për zhvillimin e korrupsionit.

Gjithashtu *përmirësimi i kushteve të punës* si për shembull rritja e rrogave të personelit të sektorit të sigurisë (duke pasur parasysh se ky është kushti kryesor për përhapjen e gjerë të korrupsionit) mund të përbëjë një kontribut të mëtijshëm për përballjen me korrupsionin.

Gjithashtu *ndërmarrja e një vlerësimi të riskut* në baza vjetore ose në intervale të rregullt kohore është e rëndësishme për identifikimin e fushave më të prekshme prej korrupsionit dhe për prioritizimin e tyre. Për shembull, ndërsa tek Forcat e Armatosura departamentet e prokurimeve janë më të prirurat për të qenë të korruptuar, në polici një departament problematik mund të jetë ai që merret me format e krimit të cilat gjenerojnë fitime të larta si për shembull lëndët narkotike.

Metodat edukative

Dy metoda edukative kryesore për luftën kundër korrupsionit janë trajnimet dhe fushatat për ndërgjegjësimin publik që duhen ndërmarrë në mënyrë të vazhdueshme. *Trajnimet dhe mbledhjet e vazhdueshme* me personelin e sektorit të sigurisë mbi ndryshimin e vlerave në shoqëri janë të rëndësishme për rritjen e ndërgjegjësimit për atë që është e pranueshme dhe për atë që ka

ndryshuar. Vlerat pësojnë ndryshim me kalimin e kohës dhe ajo që ka qenë e pranueshme përpara një dekade mund të mos tolerohet më sot.

Fushatat për ndërgjegjësimin e publikut rreth korrupsionit me synim edukimin e tij me mënyrat më të mira për të informuar autoritetet (për shembull me anë të linjave telefonike falas dhe telefonatave anonime) mund të jetë një mënyrë efikase për reduktimin e korrupsionit.

3) Duke qenë një fenomen kompleks korrupsioni është i vështirë për t'u luftuar nëse strukturat përgjegjëse për adresimin e tij nuk kryejnë detyrat përkatëse siç duhet dhe nuk bashkëpunojnë me njëra-tjetrën. Prandaj, *mekanizmat e kontrollit të brendshëm* dhe *mekanizmat e jashtëm të mbikëqyrjes dhe kontrollit* janë mjetet kryesorë për identifikimin dhe parandalimin e korrupsionit dhe formave të tjera të sjelljeve të papërshtatshme. *Kontrolli i brendshëm* përfshin të gjithë aspektet dhe aktivitetet që ndërmerren dhe inicohen nga brenda sektorit të sigurisë dhe zakonisht përfshin departamentet e kontrollit të brendshëm të vendosura brenda institucioneve. Mekanizmat e jashtëm të mbikëqyrjes monitorojnë sjelljen e institucioneve të sektorit të sigurisë me anë të strukturave të jashtme dhe kanë si qëllim të tyre kryesor identifikimin dhe parandalimin e korrupsionit. Institucionet që performojnë funksionet e jashtme të mbikëqyrjes në Shqipëri janë komisionet parlamentare, media, shoqëria civile etj. *Mekanizmat e kontrollit të jashtëm* janë të vendosura jashtë zinxhirit komandues të aktorëve të sektorit të sigurisë (për shembull Policia, Forcat e Armatosura) dhe japin udhëzime për shembull për prioritizimin e një çështjeje si Ekzekutivi, Gjyqësori etj.

Një nga institucionet kryesorë të kontrollit të brendshëm në sektorin e sigurisë i cili ndërmerri kontrole të brendshëm të administratës është Departamenti i Kontrollit të Brendshëm dhe Anti Korrupsionit (DIACA). Për shkak të burimeve të kufizuara, kapacitetet e kësaj strukture janë të pamjaftueshme që ajo të luajë një rol koordinues në kontekstin e strategjisë dhe plan veprimit. Monitorimi i zbatimit të plan veprimit dhe në veçanti publikimi i raporteve dhe statistikave për korrupsionin nuk përmbushen në nivelin e duhur nga DIACA.

Ndërsa vërehen përmirësime në mekanizmin e kontrollit të brendshëm brenda Policisë së Shtetit, duket se Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm i Policisë ka dhënë rezultate vetëm lidhur me korrupsionin në nivel

të ulët. Prandaj forcimi i shërbimeve të kontrollit të brendshëm mund të kontribuonte për trajtimin e rasteve kryesore të korrupsionit.

Kuvendi ushtron mbikëqyrje mbi ekzekutivin dhe institucionet e sektorit të sigurisë me anë të Komisioneve Parlamentare. Megjithatë, Kuvendi nuk ka ushtruar me efikasitet dhe efektshmëri funksionet e tij mbikëqyrëse dhe të kontrollit për shkak të një sërë faktorësh. Kapacitetet administrative të Komisioneve Parlamentare për ushtrimin e funksioneve mbikëqyrëse janë të pamjaftueshëm si pasojë e mungesës së ekspertëve, stafit administrativ të pamjaftueshëm, mungesës së resurseve etj. Gjithashtu, politizimi i stafit të Kuvendit dhe i ekspertëve ka pasur një ndikim negativ përsa i përket kryerjes siç duhet të këtij funksioni. Instrumentet për ushtrimin e rolit mbikëqyrës përdoren rrallë. Prandaj një përmirësim i rolit mbikëqyrës të Kuvendit mund të kontribuojë dukshëm në uljen e korrupsionit.

4) Vëmendje e veçantë i duhet kushtuar fushave ku përfitimet potenciale janë të larta duke qenë se rreziku për korrupsionin e personelit të sektorit të sigurisë atje është më i madh.

- Ndryshimi mund të fillojë me një mbështetje të fortë nga të gjitha palët kryesore të përfshira në luftën kundër korrupsionit si elitat politike, media, OJF-të, institucionet publike, publiku etj.
- Nëse ka paqartësi në legjislacionin për luftën kundër korrupsionit ka më shumë gjasa që ai të jetë i pasuksesshëm dhe prandaj objektivat duhen përcaktuar qartë, duhet të jenë të arritshme dhe specifike.
- Përdorimi më i mirë i burimeve mund të kontribuonte gjerësisht për luftën kundër korrupsionit. Këtu kanë rëndësi jo vetëm pajisjet dhe financimi por gjithashtu edhe burimet njerëzore me eksperiencë dhe me ekspertizën e duhur janë kryesorë për adresimin e kësaj sfide.
- Një kontribut i mëtijshëm për përballjen me korrupsionin mund të ofrohet nga Plani i Veprimit për Zbatimin e Strategjisë Kombëtare përkatëse. Nëse ky plan veprimi përfshin masa konkrete, identifikon qartësisht strukturat përgjegjëse për zbatimin e tij, vendos një ndarje të qartë të punës, ka afate të qartë për masat zbatuese dhe ka buxhetin e nevojshëm për arritjen e objektivave të tij atëherë ai mund të përbëjë një kontribut të madh në luftën kundër korrupsionit.

Lexime të mëtejshme mbi temën

- David M. Law, “Transparency, Accountability and Security Sector Reform in South East Europe: An Analysis of the Stability Pact Self-Assessment Studies”, in Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspectives, DCAF, 2004
- European Commission, “Commission Opinion on Albania ‘s application for membership of the European Union”, 09 November 2010
- Robert Perito and Madeline Kristoff, “Fighting Corruption in Security Sector Reform”, United States Institute of Peace, 2010
- Sida “Albania Anti-Corruption Study”, January 2008
- Transparency International UK, “Corruption risks in the security sector: highly important, under-researched and urgent”, December 2011, <http://www.ti-defence.org/publications/990-corruption-risks-in-the-security-sector--highly-important,-under-researched-and-urgent>

PANELI PARALEL - III

**ROLI I INSTITUCIONEVE TË PAVARUARA MBIKËQYRËSE
NË REFORMËN E SEKTORIT TË SIGURISË**

Institucionet e Pavarura të Mbikëqyrjes (IPM) përbëjnë një pjesë të rëndësishme të qeverisjes demokratike të sektorit të sigurisë. Në përgjithësi, IPM janë ato institucione të cilat krijohen nga Kuvendi dhe raportojnë përpara tij. Institucionet e pavarura kryesore në Shqipëri janë Avokati i Popullit, Kontrolli i Lartë i Shtetit, Inspektoriati i Lartë për kontrollin dhe Deklarimin e Pasurive, Avokati i Prokurimeve, Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Këto institucione kontrollojnë dhe mbikëqyrin zbatimin e legjislacionit që garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, fondet publike, prokurimet dhe luftën kundër korrupsionit. Veç kësaj IPM gjithashtu shqyrtojnë ankesat, kryejnë hetime administrative për çështjet që prekin të drejtat e mësipërme dhe nxjerrin rekomandime që i drejtohen institucioneve të tjera publike, duke përfshirë edhe institucionet e sektorit të sigurisë.

Në lidhje me sektorin e sigurisë, është e rëndësishme të theksojmë rolin që luajnë IPM përsa i përket llogaridhënies dhe rritjes së transparencës. Duke patur parasysh faktin që kontributet në lidhje me këtë çështje janë të pakta, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim kreu studimin e parë

mbi këtë temë vitin e kaluar. Ky studim ishte një përpjekje për të mbushur boshllëqet dhe të adresojë çështjet që kanë nevojë të analizohen në studime të mëtijshme në të ardhmen. Kështu, u bë e mundur një vlerësim i performancës së IPM duke u përqendruar tek fusha e mandatit të tyre, kuadri ligjor që rregullon krijimin dhe veprimtarinë e tyre, burimet që IPM kanë në dispozicion si dhe marrëdhëniet me institucionet e sektorit të sigurisë, Qeverinë, Kuvendin dhe shoqërinë civile.

Për këtë qëllim u ndërморën një seri konsultimesh me përfaqësuesit e IPM duke vënë theksin tek çështjet që lidhen me institucionet e sektorit të sigurisë të cilët mbikëqyren nga IPM. Gjithashtu, u mbajt një konferencë për të prezantuar gjetjet e këtij studimi me përfaqësuesit e IPM, anëtarët e Parlamentit, shoqërisë civile si dhe me përfaqësuesit e institucioneve të pavarura në Shqipëri. Gjatë këtij aktiviteti pjesëmarrësit e institucioneve të mësipërme theksuan rëndësinë e studimit si një mjet për forcimin e konsolidimit të mbikëqyrjes në sektorin e sigurisë në Shqipëri.

Studimi solli në vëmendje disa problematika që lidhen me funksionimin dhe performancën e veprimtarisë së IPM të tilla si:

1. Pavarësia operacionale dhe institucionale

Bazuar në gjetjet e studimit, përgjithësisht disa IPM kishin mungesë pavarësie dhe mandati i tyre nuk mbulonte në mënyrë të plotë çështjet dhe problematikat që lidhen me institucionet që veprojnë në sektorin e sigurisë. Në thelb, mungesa e pavarësisë do të ndikojë negativisht në kapacitetin IPM për të vepruar pa ndërhyrje në procesin e vendimmarrjes, në zhvillimin e një qasjeje më proaktive, në emërimin e drejtuesve të IPM dhe në kohëzgjatjen në detyrë mbi baza meritokratike dhe transparente.

Gjithashtu, u vu re një tendencë drejt politizimit të veprimtarive të IPM. Një faktor tjetër që duhet të merret në konsideratë është natyra e veçantë dhe specifikat e sektorit të sigurisë. Praktika më e mirë e vendeve të Evropës Perëndimore tregon se niveli i lartë i fshehtësisë në sektorin e sigurisë mund të pengojë përmbushjen e mandatit dhe funksioneve të IPM.

2. Sigurimi i burimeve të mjaftueshme

Një nga pengesat kryesore që ndikojnë në performancën e IPM është financimi dhe burimet njerëzore të pamjaftueshme. Gati të gjithë institucionet e pavarura të lartpërmendura theksojnë se buxhetet e tyre janë tkurrur dhe se burimet njerëzore që kanë në dispozicion janë të pamjaftueshme për t'i lejuar ato që të përmbushin mandatin e tyre. Kështu, për ushtrimin me efikasitet të përgjegjësive të tyre mbikëqyrëse janë shumë të rëndësishme fondet e mjaftueshme dhe trajnimi i duhur i personelit të institucioneve të mbikëqyrjes.

Gjithashtu, ekziston nevoja për të rritur bashkëpunimin midis institucioneve të pavarura të mbikëqyrjes dhe Parlamentit. Siç parashikohet me ligj, të gjitha IPM raportojë rregullisht në Kuvend dhe raportet e tyre diskutohen në komisionet e përhershme parlamentare. Diskutimi i raporteve bëhet në mënyrë formale dhe jo substanciale, kështu mungon një debat i plotë për përmbajtjen e tyre. Në shumë raste diskutimi është përqendruar në aspektet procedurale dhe i kushtohet pak vëmendje rekomandimeve që duhet të përfshihen në këto raporte. Takimet periodike me përfaqësuesit e IPM dhe Parlamentit duhet të shërbejnë për të eksploruar mënyrat për forcimin e përgjegjësive të mbikëqyrjes si dhe të adresojnë problemet dhe sfidat me të cilat përballen secili institucion.

Në mënyrë që të adresojmë problematikat e mësipërme, duhet të vihet theksi më tepër në pavarësinë e fondet e mjaftueshme të IPM:

- nëpërmjet rishikimit të aspekteve të caktuara të legjislacionit ekzistues për organet e pavarura të mbikëqyrjes me qëllim përmirësimin e mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë dhe të lehtësojë ndërveprimin me këtë sektor;
- nëpërmjet përmirësimit të procedurave të emërimit dhe të sigurisë së kohëzgjatjes në detyrë të krerëve të IPM nga Parlamenti;
- duke bërë të mundur që institucionet e pavarura të mbikëqyrjes të propozojnë buxhetin e tyre në Parlament si edhe të përmirësojnë kapacitetin e tyre për të thithur fonde nga burime alternative të tilla si komuniteti i donatorëve;

- duke bërë të mundur që institucionet e pavarura të mbikëqyrjes të nxjerrin aktet e tyre nënligjore dhe të angazhohen në veprime proaktive.

Lexime të mëtejshme

- Një vlerësim i rolit të Institucioneve të Pavarura të Mbikëqyrjes në Reformën e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, Arjan Dyrmishi, Besjana Kuçi, Egest Gjokutaj, Qendra për Çështje të Sigurisë e IDM-së, nëntor 2011

PANELI PARALEL - IV

ROLI I GJYQËSORIT NË REFORMËN E SEKTORIT TË SIGURISË

Në përgjithësi, marrëdhëniet e sektorit të sigurisë me gjyqësorin nuk ndryshojnë nga ato të gjyqësorit me sektorët e tjerë me përjashtim të forcave të armatosura të cilat kanë seksionin e tyre brenda sistemit gjyqësor. Në Shqipëri, aktivitetet e aktorëve dhe agjencive të sigurisë janë subjekt i mbikëqyrjes gjyqësore pa kufizime të qarta. Kontrolli gjyqësor do të thotë se sektori i sigurisë është subjekt i sistemit civil të drejtësisë. Megjithatë ndryshe nga ekzekutivi dhe legjislativi, gjyqësori nuk mund të fillojë hetime me iniciativën e tij ose me fjalë të tjera ai nuk ka legjitimitet për të kërkuar llogaridhënie nga ndonjë zyrtar publik i sektorit të sigurisë me iniciativën e tij.

Mbikëqyrje nga gjyqësori do të thotë që ai ushtron një funksion kontrolli apriori. Së pari gjykata vendos nëse një agjenci e zbatimit të ligjit autorizohet për përdorimin e kompetencave të veçanta (për shembull ndërhyrje në pronën private dhe në komunikimet personale). Gjykatat luajnë një rol të rëndësishëm për vendosjen nëse përdorimi i kompetencave të cilat

mund të shkelin të drejtat e njeriut është i justifikuar ligjërisht (për shembull në lidhje me regjistrimet, mbikëqyrjen, kontrollin e banesave etj).

Gjyqësori ushtron gjithashtu kontroll ex post. Principi mbizotërues është se gjykatat kanë juridiksion për të vendosur nëse veprimet që kontestohen prej palëve janë ose jo në përputhje me ligjin. Faktikisht, çdo person të drejtat dhe liritë e të cilit janë dhunuar duhet të ketë mundësinë për një zgjidhje efikase nga strukturat gjyqësore. Kontrolli gjyqësor ex post është i nevojshëm për rastet kur të drejtat shkelen nga anëtarët e shërbimeve të sigurisë.

Si rrjedhojë detyra kryesore e gjyqësorit përsa i përket sektorit të sigurisë është që të interpretojë dhe zbatojë ligjin dhe të vendosë nëse veprimet e ndërmarra janë në përputhje me kushtetutën dhe legjislacionin përkatës, nëse këto veprime çenojnë ose jo të drejtat e njeriut për qytetarët në përgjithësi si edhe për qytetarët me uniformë (anëtarët e forcave të armatosura).

Për këtë arsye nevojitet zgjerim i rolit të gjyqësorit si edhe mbështetje ndaj tij gjatë ushtrimit të kontrollit kundrejt anëtarëve të institucioneve të sektorit të sigurisë.

Në këtë kuadër, pavarësia e sistemit të drejtësisë është një çështje e ndjeshme dhe e rëndësishme. Nevojitet që të garantohet pavarësia e gjyqësorit përsa i përket emërimeve në të për të garantuar pavarësinë nga çdo lloj ndërhyrje politike.

Në vijim, roli i rëndësishëm që gjyqësori mund të luajë për kontrollin e ligjshmërisë së veprimeve dhe/ose politikave të institucioneve/aktorëve të sektorit të sigurisë duhet të kuptohet nga individët si edhe nga çdo aktor tjetër për t'i inkurajuar ata që të çojnë përpara gjykatës çdo rast abuzimi që mund të vijë prej këtyre institucioneve/aktorëve. Përveç sistemit gjyqësor të zakonshëm, Gjykata Kushtetuese me juridiksionin e saj të veçantë për rishikimin e kushtetueshmërisë së ligjeve dhe të akteve të tjerë normative luan një rol indirekt për promovimin e qeverisjes së mirë të sektorit të sigurisë përsa i përket rishikimit të legjislacionit të rëndësishëm për këtë sektor.

Si rrjedhojë, praktikat e mira të referimit tek Gjykata Kushtetuese e rasteve të mundshëm të zbatimit të ligjeve dhe akteve nënligjore në kundërshtim me Kushtetutën nga subjektet që mund ta vendosin në punë këtë

strukturë, duhet zgjeruar dhe nxitur për të kontribuar në përmirësimin e kuadrit ligjor.

Një tjetër fushë e rëndësishme që ka nevojë për vëmendje është legjislacioni. Ekzistojnë fusha ku legjislacioni duhet përmirësuar, si për shembull përsa i përket marrëdhënieve ndërmjet strukturave të zbatimit të ligjit brenda sektorit të sigurisë dhe gjyqësorit lidhur me përdorimin e teknikave speciale të hetimit. Këto mund të përfshijnë:

- Përmirësimin e dispozitave ligjore (në Kodin e Proçedurës Penale) të cilat mundësojnë kontrollin nga gjyqësori (drejtpërdrejt ose me anë të një strukture tjetër të autorizuar) mbi përputhshmërinë me mandatet e lëshuara nga institucionet e zbatimit (Prokuroria, Agjencitë e Zbatimit të Ligjit).
- Kodi i Proçedurës Penale duhet të përfshijë procedura të njëjta për aprovimin dhe kontrollin si ato që zbatohen për kontrollin e telekomunikacioneve edhe për metodat e tjera speciale të hetimit.
- Një përcaktim më i qartë i rolit të Prokurorisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm i cili vepron njëkohësisht si agjenci e zbatimit të ligjit dhe si një strukturë për autorizimin dhe kontrollin sipas ligjit për përgjimet e telekomunikacioneve.

**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

Website: www.idmalbania.org



DESIGN: IDM
PRINTING: GENT GRAFIK

© IDM 2012
Të gjitha të drejtat e Autorit

