



Progresi në Evropianizimin e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, Kosovë dhe Maqedoni



Nëntor, 2013

Udhëheqës të projektit



Partnerë të projektit



Progresi në Evropianizimin e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, Kosovë dhe Maqedoni

Botues: Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë dhe Friedrich Ebert Stiftung

Autorë: Foto Duro, Arian Dyrmishi, Magdalena Lembovska, Florian Qehaja, Fjolla Raifi dhe Mentor Vrajolli

Redaktues: Florian Qehaja

Dizajni dhe faqosja: Donika Emini

ISBN: 978-9951-8782-6-5

© Të gjitha të drejtat e rezervuara nga Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë dhe FriedrichEbertStiftung.. Ligji për drejtat e autorit dhe të drejtat e lidhura mbron të drejtat dhe pronën intelektuale

Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet, të ruhet në ndonjë sistem të rikthimit ose të transmetohet, në asnjë formë dhe përmes asnjë mjeti elektronik, mekanik apo tjetër, pa pëlqimin me shkrim nga botuesi. Përdorimi komercial i të gjithë medimeve të publikuara nga Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS) dhe Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nuk është i lejuar pa pëlqimin me shkrim të QKSS dhe FES. Pikëpamjet e shprehura në kapitullin krahasues dhe rastet studimore janë të autorëve për këtë arsye nuk përfaqësojnë medoemos pikëpamjet e QKSS dhe FES.

Sylejman Vokshi, 13/3, Prishtinë 10000, info@qkss.org

Rr. Mujo Ulqinaku 4/10, Prishtine, 10000, contact@fes-prishtina.org

Prishtinë, 2013

Progresi në Evropianizimin e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, Kosovë dhe Maqedoni

Përmbajtja

<i>Përmbajtja</i>	4
<i>Lista e shkurtesave</i>	6
<i>Parathënie</i>	8
PROGRESI NË EVROPIANIZIMIN E SEKTORIT TË SIGURISË NË SHQIPËRI, KOSOVË DHE MAQEDONI – VLERËSIM KRAHASUES	10
HYRJE	10
KONTEKSTI.....	12
MARRËDHËNIET ME BE-NË.....	13
EVROPIANIZIMI I SUNDIMIT TË LIGJIT.....	14
<i>Sundimi i ligjit dhe kontrolli demokratik i forcave të armatosura</i>	15
KONTROLLI I KUFIJVE.....	19
MENAXHIMI I LËVIZJEVE TË MIGRIMIT	22
REGJIMI I VIZAVE DHE AZILIT	25
KONKLZUIONE	28
SFIDAT E EVROPIANIZIMIT TË SEKTORIT TË SIGURISË – RASTI I SHQIPËRISË	30
HYRJE	30
VËSHTRIM NË MARRËDHËNIET SHQIPËRI – BE	31
EVROPIANIZIMI I SUNDIMIT TË LIGJIT.....	32
REFORMA POLICORE.....	36
KONTROLLI I KUFIJVE.....	40
MENAXHIMI I RRJEDHAVE TË MIGRIMIT	42
REGJIMET E VIZAVE DHE AZILIT.....	44
KONKLUZIONE	45
SFIDAT E EVROPIANIZIMIT TË SEKTORIT TË SIGURISË - RASTI I KOSOVËS	48
HYRJE	48
EVROPIANIZIMI I SUNDIMIT TË LIGJIT.....	49
REFORMA E POLICISË	51
KONTROLLI EFEKTIV I KUFIJVE.....	53
MENAXHIMI I RRJEDHAVE TË MIGRIMIT	55
REGJIMET E VIZAVE DHE AZILIT.....	57
KONKLUZIONE	58
SFIDAT E EVROPIANIZIMIT TË SEKTORIT TË SIGURISË - RASTI I MAQEDONISË	60
HYRJE	60
EVROPIANIZIMI I SUNDIMIT TË LIGJIT	61

REFORMA E POLICISË	63
KONTROLI EFEKTIV I KUFIJVE	66
MENAXHIMI I RRJEDHAVE TË MIGRIMIT	69
REGJIMI I VIZAVE DHE AZILIT	70
KONKLuzionET	72
BIBLIOGRAFIA	74

Lista e shkurtesave

AER	Agjencia Evropiane për Rindërtim
AKI	Agjencia Kosovare për Inteligjencë
BE	Bashkimi Evropian
BEP	Bashkimi Evropian Perëndimor
BP	Ballkani Perëndimor
BPV	Bruto Prodhimi Vendor
DANIDA	Agjencia Daneze për Zhvillim Ndërkombëtar
DIACA	Departamenti për Kontroll të Brendshëm Administrativ dhe Kundër-Korrupsion
DSHIP	Dokumenti Shumëvjeçar Indikativ i Planifikimit
ECJHAT	Misioni i Komisionit Evropian për Drejtësi dhe Çështje të Brendshme në Maqedoni
ECPRP	Komisioni Evropian ka zhvilluar një Projekt të Reformës Policore
EULEX	Misioni Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë
EUPAT	Ekipi Këshillues Policor i Bashkimit Evropian
EUPOL	Misioni Civil i Këshillit Evropian
EUROPOL	Zyra e Policisë Evropiane
FSK	Forca e Sigurisë së Kosovës
HLAD	Dialogu i Nivelit të Lartë për Anëtarësim
IBM	Menaxhimi i Integruar i Kufijve
IBP	Programi i Menaxhimit të Kufijve
ICO	Zyra Civile Ndërkombëtare
IDM	Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
IICC	Komisioni Koordinues Ndërinstitucional
ILDKP	Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive
ILECU	Njësia Bashkëpunuese për Zbatimin e së Drejtës Ndërkombëtare
IMOC	Qendra Ndërinstitucionale për Operacione Detare
IOM	Organizata Ndërkombëtare për Migrim
IPA	Instrument Para Anëtarësimit
IPK	Inspektorati i Policisë së Kosovës
JIU	Njësia e Përbashkët Hetuese
KBR	Këshilli për Bashkëpunim Rajonal
KE	Komisioni Evropian
KFOR	Forca Paqeruajtëse në Kosovë
KLSH	Kontrolli i Lartë Shtetëror
KSK	Këshilli i Sigurisë së Kosovës
MAPE	Elementi Shumëkombësh Këshillimor i Policisë
MARRI	Qendra Rajonale e Nismës Rajonale për Migrim, Azil dhe Refugjatë
MIE	Ministria për Integritet Evropian

MKO	Marrëveshja Kornizë e Ohrit
MM	Ministria e Mbrojtjes
MMA	Monitorimi, Mentorimi dhe Këshillimi
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
MPBK	Ministria e Punëve të Brendshme në Kosovë
MSA	Marrëveshja për Stabilizim dhe Asocim
NATO	Organizata e Traktatit të Atlantikut të Veriut
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
OSHC	Organizatat e Shoqërisë Civile
PAMECA	Misioni i Asistencës Policore i Komisionit Evropian në Shqipëri
PK	Policia e Kosovës
PKM	Policia Kufitare dhe e Migracionit
PSA	Procesi i Stabilizimit dhe Asocimit
PSSP	Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm
PSSVS	Policia Kufitare, Shërbimi Doganor, Shërbimi Fito-Sanitar dhe Veterinar
PSHSH	Policia e Shtetit Shqiptar
PVA	Plani i Veprimit për Anëtarësi
QKSS	Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë
RKSOKB	Rezolutë e Këshillit të Sigurimit të Organizatës së Kombeve të Bashkuara
SIDA	Agjencia Suedeze për Zhvillim Ndërkombëtar
SM	Sportelet e Migracionit
STM	Mekanizëm për Përcjelljen e Procesit të Stabilizimit dhe Asocimit
SHBA	Shtetet e Bashkuara të Amerikës
SHFV	Shërbimi Fito-Sanitar dhe Veterinar
SHISH	Shërbimi Shtetëror i Inteligjencës
SHPK	Shërbimi Policor i Kosovës
TIMS	Sistemi i Menaxhimit të Plotë të Informacionit
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës

Parathënie

Rajoni i Ballkanit Perëndimor ka përjetuar një të kaluar komplekse të konflikteve dhe mosbesimit ndërmjet grupeve etnike dhe strukturave shtetërore. Zinxhiri i konflikteve në këtë rajon ka tërhequr vëmendje të konsiderueshme ndërkombëtare. Në aspektin gjeografik, ky rajon gjendet në kufi me BE-në. Prandaj, shtetet e Ballkanit Perëndimor, pas pavarësisë së tyre, është dashur të përballen me shumë probleme të cilat u bënë edhe më të dallueshme krahas vendimit dhe aspiratës për t'u anëtarësuar në Bashkimin Evropian. Duke qenë gjeografikisht afër BE-së, sfidat më të cilat përballen shtetet e Ballkanit Perëndimor në praktikë janë duke pasur ndikim në BE-në në tërësi. Mungesa e stabilitetit dhe strukturat e dobëta të sigurisë shtetërore kanë krijuar një vakum të sigurisë që shkoi në favor të grupeve të kriminit të organizuar. Në anën tjetër, çështjet si lëvizjet e mëdha të refugjatëve dhe azilkërkuesve paraqesin një sfidë të madhe për shumë shtete të BE-së.

Akterë të shumtë ndërkombëtarë kanë qenë të përfshirë drejtpërsëdrejti dhe tërthorazi përmes misionëve dhe programeve të ndryshme me qëllim që të sjellin stabilitet të gjatë e të qëndrueshëm në rajon. Aspiratat për anëtarësim dhe perspektivë në BE bashkë me asistencën e BE-së kanë krijuar bazën e bashkëpunimit rajonal, politik dhe socio-ekonomik zhvillimor. Megjithatë, një numër shtetesh të Ballkanit Perëndimor janë në nivele të ndryshme të marrëdhënieve kontraktuese me BE-në. Shqipëria, Kosova dhe Maqedonia po përballen me sfida të rënda në kuptim të sundimit të dobët të ligjit, tensioneve ndëretnike dhe mungesës së bashkëpunimit rajonal, veçanërisht në sektorin e sigurisë. Të pasurit sektor gjithëpërfshirës të sigurisë dhe bashkëpunim më të madh rajonal shihet si mekanizëm stabilizues, së pari duke qenë në gjendje të ofrojë siguri për qytetarët dhe duke siguruar se rajoni nuk do të bëhet një sfidë sigurie për Bashkimin Evropian.

Aspiratat evropiane kanë shtyrë shtetet e Ballkanit Perëndimor drejt reformave të gjera dhe çështja e sektorit të sigurisë në Shqipëri, Kosovë dhe Maqedoni është një nga çështjet kryesore në të cilën janë përfshirë shumë aktorë të jashtëm ndërkombëtarë. Meqë edhe anëtarësia në NATO dhe në BE janë të ndërlidhura, më 2003, NATO dhe BE kanë vendosur të punojnë në një qasje të përbashkët strategjike për sigurinë dhe stabilitetin në rajon. Fokusi kryesor i ndikimeve të jashtme në reformimin e sistemit të sigurisë është anëtarësia në NATO dhe BE me fokus në Procesin e Stabilizimit dhe Asociimit (PSA) dhe procesin e Liberalizimit të Vizave. Gjersa NATO ka fokus të lartë në reforma në aspektin e mbrojtjes dhe ushtrisë, përpjekjet e institucioneve të BE-së të pranishme në ato shtete janë me fokus në çështje të qeverisjes dhe reformës policore. Meqë të tri vendet kanë shprehur vullnetin e tyre politik për të hyrë në procesin e integritimit, BE-ja u ka ofruar dhe është përfshirë në procesin të cilit në këtë dokument i referohemi si “evropianizimi” i strukturave të sigurisë dhe qeverisjes. Megjithatë, BE-ja ka prirje ta shohë sektorin e sigurisë nga një perspektivë më e gjerë që shpeshherë nënkupton një numër të madh fushash në kuadër të “sundimit të ligjit”. I tillë është rasti me këtë

publikim, që vlerëson në mënyrë të përgjithshme progresin e arritur në segmente të ndryshme të sundimit të ligjit të tri shteteve të rajonit.

Ky publikim dhe fushëveprimi i hulumtimit kanë për qëllim t'i krahasojnë tri shtetet – Shqipërinë, Kosovën dhe Maqedoninë – dhe t'i analizojnë gjendjet e tyre aktuale në rrugëtimin drejt anëtarësisë në BE. Të tri vendet janë fqinje të njëra-tjetrës dhe përbëjnë pjesën jugore të rajonit të Ballkanit Perëndimor. Meqë BE promovon të njëjta reforma dhe kërkesa për të gjitha shtetet e mundshme anëtare, analizimi dhe krahasimi i tri rasteve të studimit është më i lehtë dhe më koherent. Hulumtuesve u janë dhënë udhëzime dhe u është siguruar metodologjia e njëjtë e cila është përpiluar nga udhëheqësi i projektit – Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS). Secili rast i studimit është me fokus në marrëdhëniet aktuale kontraktuese me BE-në me vëmendje të posaçme në: a) sundimin e ligjit, b) reformat policore, (c) menaxhimin efektiv të kufijve, (d) lëvizjet e migracionit dhe (e) regjimet e vizave dhe të azilit.

Ky publikim është i ndarë në katër kapituj kryesor. Kapitulli I ofron një analizë të thellë krahasuese të sfidave të rëndomta të sigurisë me të cilat përballet ky rajon, si dhe perspektivat, sfidat dhe pengesat e ardhshme gjatë procesit. Ndonëse të tri shtetet kanë nivele të ndryshme të marrëdhënieve kontraktuese me BE-në, ato megjithatë ndajnë një proces të përbashkët të reformave karshi BE-së. Kapitulli II i ofron lexuesit një analizë të procesit të “evropianizimit” në Shqipëri. Kapitulli III shtjellon dhe diskuton sfidat kryesore me të cilat përballet Kosova në rrugën drejt anëtarësisë së BE-së. Dhe në fund, por jo me më pak rëndësi, Kapitulli IV, apo rasti i Maqedonisë, demonstroi reformën aktuale më të rëndësishme në sektorin e sigurisë dhe pengesat me të cilat Maqedonia është duke u përballuar aktualisht.

Ekipi dëshiron të shpreh falënderim dhe mirënjohje për mbështetjen e vazhdueshme dhe partneritetin e ofruar nga Friedrich Ebert Stiftung (FES) si dhe Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS) për menaxhimin dhe kontributin në këtë projekt. Jemi mirënjohës ndaj partnerëve tonë Analytica- Maqedoni dhe Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM). Tiranë.

Ekipi i QKSS dhe FES

Progresi në evropianizimin e sektorit të sigurisë në Shqipëri, Kosovë dhe Maqedoni - vlerësim krahasues

Florian Qehaja dhe Mentor Vrajolli*

Hyrje

Për secilin shtet në Ballkanin Perëndimor (BP), një nga objektivat kryesore është anëtarësimi në Bashkimin Evropian (BE). Objektivi i anëtarësimit në BE, i ndjekur nga të gjitha vendet e BP, është proces sfidues që kërkon reforma institucionale, socio-ekonomike dhe të tjera. Shprehja akademike e përdorur shpeshherë, “evropianizimi” e përmbledh më së miri këtë proces sfidues. Me evropianizim është menduar procesi në të cilin rregullat e BE-së, procedurat, paradigmat e politikave dhe normat dhe besimet e përbashkëta janë të inkuorpuar në logjikën dhe strukturën e politikave publike vendore¹. Evropianizimi gjithashtu mund të jetë një faktor nxitës që prodhon reforma efikase për një vend që synon një pozicion adekuat në kontinentin Evropian apo më gjerë.

Në këtë kuptim, evropianizimi shpeshherë shihet si faktori kryesor shtytës nga çdo shtet për lëvizje të qëndrueshme drejt anëtarësimit në BE. Megjithatë, janë disa shtete që mendojnë se përballen me mjedise të trysnisë për trajtimin e sfidave ditore komplekse institucionale, ekonomike dhe sociale, si dhe njerëzore, duke bërë përpjekje gjithashtu për integrim evropian. Me fjalë tjera, ndjekja e rrugëtimit për në BE, për udhëheqësinë institucionale dhe politike nuk ka të bëjë vetëm me presionet vendore (nga poshtë lartë) por edhe të përballësh me presionet “nga lartë poshtë” në një proces të vazhdueshëm të përqafimit të vlerave të BE-së. Në mesin e ‘dimensioneve të ndryshme të presioneve’ kjo është përshkruar si bartje e politikave të BE-së përmes tri kanaleve kryesore: harmonizimi i ligjeve vendore me direktivat dhe rregulloret, duke i përmbushur kërkesat e BE-së përmes kufizimeve në vendimmarrjen politike dhe përmes miratimit të rekomandimeve jo të obligueshme².

Sinonimi më i përdorur për evropianizimin është formulimi i shpeshtë i njohur si procesi i integritimeve evropiane. Parimet që kanë të bëjnë me evropianizimin kanë rrënjë në Agjendën e Selanikut e cila i dha perspektivë evropiane të gjitha shteteve të rajonit të Ballkanit

* Florian Qehaja është Drejtor Ekzekutiv i QKSS dhe një bashkëthemeluesit e QKSS.

Mentor Vrajolli – aktualisht mban pozitën e Hulumtuesit të Lartë dhe në të njëjtën kohë është Sekretar i QKSS që është pozitë udhëheqëse në Qendër.

¹Radaelli, C. M. (2003) ‘The Europeanization of Public Policy’, në Kevin Featherstone dhe Claudio M. Radaelli (eds.) The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, 27-33.

²Montanari, I., Nelson, K. and Palme, J. 2008, ‘Towards a European Social Model’, European Societies 10, 787–810.

Perëndimor.³ Ky vlerësim krahasues i referohet Shqipërisë, Maqedonisë dhe Kosovës dhe, si i tillë, është kulmi i punës hulumtuese i pasqyruar në tri dokumente të veçanta hulumtuese për Shqipërinë, Maqedoninë dhe Kosovën. Qëllimi i këtij vlerësimi krahasues është që ta shqyrtojë me kujdes rastin e Shqipërisë, Maqedonisë dhe Kosovës, në mënyrë që të shpjegojë se si procesi i integrimeve evropiane ka formësuar zhvillime të caktuara në vendet e sipërpërmendura dhe të nxjerrë në pah arritjet e caktuara dhe sfidat me të cilat përballen tre vendet në këtë proces. Prandaj, ky vlerësim krahasues gjithashtu i referohet pikëpamjeve si dhe disa informatave tashmë të përdorura në këto hulumtime- dokumente plotësuese të ofruara më pas në formatin e rasteve të studimeve.

Sikurse edhe thekson vlerësimi krahasues, në rastin e Shqipërisë është vërejtur se viteve të fundit ky shtet ka rritur fokusin e tij në procesin e integrimeve evropiane, prandaj dhe janë të dukshme disa arritje të caktuara në menaxhimin e kufijve, apo menaxhimin e imigrimit të paligjshëm. Megjithatë, ky progres nuk është gjithmonë i vazhdueshëm dhe i qëndrueshëm, posaçërisht kur trajtohet çështja e efikasitetit dhe pavarësisë së gjykatave, apo çështjeve që kanë të bëjnë me kontrollin e përcaktuar dhe dinamik reciprok të pushteteve. Kjo situatë dëmton besimin e qytetarëve në institucionet publike dhe në veçanti besimin e tyre në strukturat e sigurisë.⁴

Në rastin e Maqedonisë, dëshmitë tregojnë se për një kohë ky shtet ishte lider në rajon në procesin e integritit evropian. Megjithatë, për shkak të ndërlikimeve politike (të brendshme dhe të jashtme), ritmi i avancimit në këtë proces ka qenë i ngadaltë. Në një shkallë, ka edhe faktorë të tjerë si ndërhyrja në punën e administratës publike apo zbatimi i ngadaltë i reformave institucionale. Maqedonia gjithashtu përballlet me sfida specifike si menaxhimi i imigrimit të paligjshëm apo rritja e efikasitetit në fushën e sundimit të ligjit⁵.

Në rastin e Kosovës, është mjaft e qartë që disa procese të caktuara janë duke u zvarritur për shkak të pozitës së saj të caktuar ndërkombëtare. Në rrugëtimin e saj drejt BE-së, Kosova gjithashtu sfidohet nga shtetet mosnjohëse (pesë shtete anëtare) të pavarësisë së saj. Prandaj, ndonëse mbështetja evropiane në përgjithësi ishte e madhe dhe mbulonte rindërtimin, ndërtimin e institucioneve, apo mbështetjen për sundimin e ligjit dhe fushën e sigurisë përmes misionit më të madh civil në botë deri më sot, Kosova është duke kaluar në reforma të cilat shtetet tjera në rajon tashmë i kanë zbatuar. Në veçanti, kjo i referohet përpjekjeve për liberalizim të vizave, proces ky i lidhur ngushtë me kontrollin e kufijve dhe menaxhimin e imigrimit ilegal.⁶

Në veçanti, janë katër fusha të shqyrtuara nga ky vlerësim krahasues. Këto fusha i referohen: sundimit të ligjit dhe kontrollit demokratik të forcave të armatosura; kontrollit efektiv të kufijve;

³ Agjenda e Selanikut, Këshilli Evropian, 2003.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf]

⁴ Për më shumë informata shih kapitullin për Shqipërinë “Sfidat e evropianizimit të sektorit të sigurisë - rasti i Shqipërisë”.

⁵ Për më shumë informata shih kapitullin për Maqedoninë “Sfidat e evropianizimit të sektorit të sigurisë - rasti i Maqedonisë”.

⁶ Për më shumë informata shih kapitullin për Kosovën “Sfidat e evropianizimit të sektorit të sigurisë - rasti i Kosovës”.

menaxhimit të lëvizjeve të migrimit; regjimi i vizave dhe azilit. Megjithatë, para se të ofrohet një krahasim individual për secilën nga këto tema, është e nevojshme të japim një përshkrim të shkurtër të procesit të integritit evropian.

Konteksti

Gjatë dy dekadave të fundit, brenda një periudhe mjaft të shkurtër kohore, shtetet e vlerësuara nga ky studim, Shqipëria, Maqedonia dhe Kosova, kanë kaluar në konflikte të armatosura, disa në nivel më të kufizuar, disa të plotë. Më saktësisht, gjatë vitit 1997, Shqipëria përjetoi një kombinim të dështimit të shtetit me elemente karakteristike të anarkisë dhe luftës civile. Fatmirësisht, këtij zhvillimi negativ i erdhi fundi mjaft shpejtë, ku Shqipëria në situatë të tillë të përkeqësuar gati sa nuk rrëshqiti në pikën pa kthim për ta qeverisur veten për një kohë. Të kujtojmë, në shkurt të vitit 1997, protestat përshkallëzuan në kryengritje të armatosur, duke kapluar qytet pas qyteti në Shqipërinë e jugut.⁷ Ndërsa, në rastin e Kosovës, lufta e periudhës 1998-1999 (shpeshherë e cilësuar si konflikt i armatosur) fillimisht ndërmjet Serbisë (strukturave të saj ushtarake dhe policore) dhe shqiptarëve etnikë (formacioneve të armatosura), dhe më vonë ndërmjet Serbisë dhe NATO-s dhe Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës (UÇK), e la Kosovën kryesisht të shkatërruar dhe të dëmtuar. Prandaj, gjersa shtetet tjera në rajon kalonin në fazë të tranzicionit, Kosova dhe shoqëria e saj kalonin në periudhë të pas konfliktit. Në rastin e Maqedonisë, për shkak të pakënaqësisë së madhe të njërit komunitet etnik (shqiptarët etnikë) me pozitën e tij brendadhe në raport me strukturat shtetërore dhe mënyrën se si trajtohej ky komunitet nga strukturat qeveritare, ky vend e gjeti veten në një konflikt në mes të strukturave të sigurimit shtetërore dhe forcave të organizuara të armatosura. Konflikti ishte kërcënim i menjëhershëm për themelet e Maqedonisë, dhe kishte potencial të destabilizimit të rajonit. Në përgjithësi, ky konflikt ishte i kufizuar dhe i përqendruar në disa zona territoriale dhe prandaj, pas përfundimit të saj, pavarësisht nga disa shkatërtime të kufizuara dhe disa viktima në njerëz, efektet e saj ishin kryesisht politike.

Marrë së bashku, shpeshherë këto zhvillime portretizohen si diçka që jo vetëm që kanë dëmtuar kapacitetin dhe perspektivën e vendeve në këtë pjesë të rajonit (të jenë më afër BE-së), por në të njëjtën kohë ka pasur efekte të tjera negative sikurse dëmtimi i bazës së themeleve të këtyre vendeve në nivel të brendshëm, dhe gjithashtu ka ndikuar negativisht anëtarët e BE-së. Kështu, opinioni ndërkombëtar përcolli lajme, raporte, literaturë dhe informacione të tjera që i referoheshin vendeve në rajon dhe faktit që ato nuk mund t'i shmangeshin çështjeve si lëvizjet e mëdha të refugjatëve, azilkërkuesve, funksionimit të dobët të shtetit, dhe krimit të organizuar.

Është e ditur se periudha e tranzicionit nga konflikti deri te normalizimi zakonisht përcillet me shqetësime të sigurisë. Në një mjedis të tillë, ne zakonisht shohim prioritete garuese sikurse

⁷Konstantin George, "Albania 'splunge into civil war 7could re-ignite Balkans", 1997, 30-31.

nevoja për ndërtim dhe konsolidim të institucioneve, duke përfshirë institucionet/strukturat e sigurisë kundrejt nevojës për riorganizim dhe riformim të strukturave të sigurisë. Për më tepër, vendet në rajon gjithashtu përballen me sfida të shumta politike, sociale dhe ekonomike, si dhe vështirësi të tjera të tilla si të pasurit një administratë publike profesionale dhe të bazuar në merita e cila është pa ndërhyrje politike dhe të tjera. Prandaj, i tillë është rasti me sektorin e sigurisë, ku parimi meritor përbën një prej elementeve kyçe në demokratizimin e sektorit. Në fakt, ka raste ku për shkak të ndjeshmërisë së zonës apo çështje që mbulohet ose preket nga këto institucione, si ilustrim i punës së shërbimeve të fshehta të informacionit, kërkohet jo vetëm përmbushja e kriterëve profesionale dhe legjislacionit, por edhe nivel i lartë i etikës dhe besnikërisë nga pjesëtarët e këtyre strukturave.

Marrëdhëniet me BE-në

Lansimi i procesit të integritimeve evropiane në Shqipëri dhe Maqedoni ka filluar me themelimin e marrëdhënieve me Komunitetin Evropian më 1991. Ndryshe vlen për Kosovën, për shkak të rrugëtimit të saj të vështirë drejt pavarësisht të saj që gëzon sot.

Megjithatë, gjatë viteve të 1990-ta, për disa vite, Maqedonia dhe Shqipëria nuk ishin në gjendje të lëvizin në hapa më të avancuar të marrëdhënieve me BE-në. Vetëm më 9 prill 2001, Maqedonia nënshkroi Marrëveshjen për Stabilizim dhe Asocim (MSA) me BE-në, vijuar nga Shqipëria e cila e nënshkroi MSA-në më 1 qershor 2006. Më pas, periudha në vijim (që zakonisht shoqërohet me marrëveshje të përkohshme) në rastin e Shqipërisë dhe Maqedonisë zgjati rreth tri vite, d.m.th. MSA me Maqedoninë hyri në fuqi më 1 prill 2004, përkatësisht MSA me Shqipërinë më 1 prill 2009. Gjersa për shtetet e sipërpërmendura kjo sinjalizonte që perspektiva e tyre e përafërimit me BE-në është reale, dhe shihet qartë rruga në të cilën lëviznin përpara, për Kosovën kjo perspektivë ishte e penguar për shkak të rrethanave specifike politike meqë ishte nën administrim të Kombeve të Bashkuara (OKB). Më saktësisht, marrëdhëniet e para të drejtpërdrejta të Kosovës me strukturat dhe politikat e BE-së janë paraqitur me Mekanizmat e Përcjelljes së Stabilizimit dhe Asocimit (STM) më 2002, që ishte diçka që kontribuoi në procesin e ngritjes institucionale dhe asistencave tjera administrative⁸ por jo edhe aq shumë më afrimin e Kosovës me BE-në.

Megjithatë, zhvillimet në këto vende fuqimisht konfirmuan se premtimi i BE-së në Selanik për këto vende të Ballkanit Perëndimor si anëtare të këtij ‘klubi’ janë reale dhe të prekshme. Që atëherë, ndikimi i aktorëve ndërkombëtarë është përmirësuar kur NATO-ja dhe BE-ja vendosën të punojnë në një qasje të përbashkët strategjike për sigurinë dhe stabilitetin në BP.

⁸ Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën 2005, f. 4.

Përveç kësaj, MSA-të me Maqedoninë, Shqipërinë dhe STM me Kosovën u zhvilluan në kuadër të këtij premtimi, ndonëse politika e BE-së e kushtëzimit përmes procesit të zgjerimit kërkon nga çdo vend plotësimin e kriterëve të BE-së, duke përfshirë ‘performancës’ si shtet efikas, prandaj dhe i takon secili shtet që të përfitojë nga ky premtim bazuar në meritat individuale. Në një mënyrë më të thjeshtuar, kjo përshkruhet si proces në tre hapa: të qenit i gatshëm për t’u bërë kandidat zyrtar për anëtarësi; kandidati lëviz përpara drejt negociatave për anëtarësi zyrtare; dhe kur të kenë përfunduar negociatat dhe reformat përkatëse në nivel të kënaqshëm për të dyja palët.⁹ Prandaj, procesi nuk është i bazuar në pritje por në performancë të kandidatit, dhe konfirmim të përbushjes nga të dyja palët.

Megjithatë, nga Samiti i Selanikut, shtetet që janë subjekt i këtij studimi ende e shohin veten larg anëtarësimit në BE, dhe që është më keq, trendet e arritjes së këtij objektiv mbesin jo të kënaqshëm. Në këtë kuptim, e kemi Maqedoninë me status të kandidatit por pa progres që nga viti 2005, Shqipëria është në pritje të këtij statusi në fund të vitit 2013, dhe Kosova që ka nisur negociatat për MSA vetëm në gjysmën e dytë të vitit 2013. Në fakt, kjo do të thotë se në kuptim të marrëdhënieve kontaktuese, Kosova është në pozitën që Shqipëria ishte para 7 viteve, përkatësisht, ku Maqedonia ishte para 10 viteve, apo Shqipëria është në të njëjtën pozitë ku Maqedonia ishte para 9 nëntë viteve. Dhe kjo e fundit humbi gati 9 vite pa progres thelbësor – periudhë kjo mesatare e shteteve në Evropë për të kaluar nga statusi i kandidatit në anëtarësi në BE.

Në përgjithësi, mund të konkludohet se Shqipëria, Maqedonia dhe Kosova ishin të ekspozuara ndaj zhvillimeve që i parandaluan këto vende të lëvizin në një ritëm të pandërprerë përpara në procesin e integrimit Evropian. Njëkohësisht të tri shtetet kaluan në ndryshime të regjimeve, përjetuan konflikte, dhe themeluan dhe forcuan institucione. Megjithatë, për të pasur një pasqyrë më të qartë synojmë të ofrojmë krahasime të detajuara në secilën prej katër fushave në vijim.

Evropianizimi i sundimit të ligjit

Sundimi i ligjit dhe çështjet që kanë të bëjnë me këtë temë paraqet një nga komponentët krahasues të këtij studimi. Sundimi i ligjit është me rëndësi qendrore dhe një nga temat më të shtjelluara në procesin e integrimeve evropiane. Për BE-në, sundimi i ligjit është element thelbësor i shoqërive demokratike dhe parakusht për të lëvizur përpara në integrimet e BE-së.¹⁰ Kështu, kjo temë prekë të gjitha fushat e qeverisjes, ndonëse kryesisht shoqërohet me institucionet si policia, prokuroria dhe gjyqësori. Sfidat që lidhen me zbatimin e legjislacionit, luftës kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe të pakicave janë tema aktuale për të gjitha vendet në rajon. Në këto çështje, Shqipëria, Maqedonia

⁹Për më shumë shih http://ec.europa.eu/enlargeent/policy/steps-towards-joining/index_en.htm.

¹⁰Për më shumë shih <http://euinfocentre.al/content.aspx?idjadok=47>

dhe Kosova janë kritikuar shpeshherë nga bashkësia ndërkombëtare për mungesë të përparimit të nevojshëm. BE-ja, përmes raporteve të saj të vlerësimit dhe pranisë së saj të drejtpërdrejtë në terren, sistematikisht i vëzhgon në hollësi këto vende për përparimin e tyre në sundimin e ligjit.

Megjithatë, për shkak të fushëveprimit të kufizuar të këtij studimi për sundimin e ligjit dhe kontrollin demokratik të forcave të armatosura, ne do të diskutojmë për dy dimensionet kryesore të rëndësishme për funksionimin e mirëfilltë të shtetit dhe demokracisë. Fillimisht, ne do t'i shqyrtojmë çështjet që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen civile apo demokratike të strukturave të armatosura/sigurisë për të vazhduar me një diskutim të zhvillimeve për strukturat e sigurisë, në veçanti policisë. Në të dy rastet, do të nënvizohet si duhet roli dhe pikëpamja e aktorëve ndërkombëtarë.

Sundimi i ligjit dhe kontrolli demokratik i forcave të armatosura

Sipas kushtetutës aktuale të Shqipërisë, legjislativi është organi më i lartë i zgjedhur çdo katër vite. Për shkak të tensioneve sistematike politike dhe polarizimit ndërmjet dy forcave kryesore politike në Shqipëri, në disa raste i shoqëruar me bojkote dhe kriza institucionale, për legjislativin nuk ishte gjithmonë e lehtë të veprojë dhe vijojë procesin e rrugëtimit të integriteteve evropiane. Kjo kishte efekt të drejtpërdrejtë negativ në miratimin e lehtë dhe zbatimin e politikave dhe reformave që kanë për qëllim përafrimin e vendit me kërkesat e BE-së.

Në një klimë të tillë të funksionimit të shtetit, është vështirë të mbahet mbikëqyrja efektive parlamentare mbi degën e ekzekutivit në përgjithësi, dhe mbi institucionet e sigurisë në veçanti. Në kombinim me aranzhime të paplota formale, janë pesë deri gjashtë shërbime informative që funksionojnë¹¹pa bazë ligjore për funksionin e tyre të mbikëqyrjes. Veç kësaj, Raporti i Progresit i BE-së për vitin 2010 ka theksuar vëmendjen e pamjaftueshme dhënë zbatimit të ligjeve nga organi i ekzekutivit.¹²Në këtë kuptim, sundimi efikas i ligjit varet shumë nga institucionet e organizuara dhe të përgjegjshme të sigurisë të cilat janë llogaridhënëse, transparente dhe të përgjegjshme ndaj shoqërisë.

Spektori i sigurisë në Shqipëri sikurse edhe shërbimi civil është sistem i bazuar në pozita me disa elemente të karrierës, prandaj dhe nuk është adekuat për parandalimin e ndërhyrjeve politike, dhe veçanërisht është i ekspozuar në ndërrimet e motivuara politikisht. Përqendrimi i pushtetit vendimmarrës brenda strukturave të sigurisë mbetet në nivelin e lartë dhe rrallëherë aplikohet delegimi.¹³Në anën tjetër, një gjyqësor efikas, i pavarur, transparent dhe llogaridhënës është i

¹¹6 shërbimet tjera i takojnë: MM (Agjencia e Inteligjencës së Mbrojtjes), MPB (Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm) Min Fin (3 agjenci) dhe Ministria e Drejtësisë (Agjencia Informative e Burgjeve).

Kjo nuk vlen për Shërbimin Informativ të Shtetit (SHISH)

¹²Shqipëri 2010 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 14.

¹³Vlerësimi SIGMA, Shqipëri, 2012, f. 10. http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Albania_Assess_2012.pdf

rëndësishëm për secilin shtet që synon sundimin e ligjit si një parakusht/atribut për çdo demokraci. Strukturat ekzekutive në përgjithësi dhe strukturat e sigurisë në veçanti janë kyçe për sundimin e ligjit dhe në të njëjtën kohë pjesëtarët e këtyre strukturave janë subjekt i ligjeve sikurse qytetarët tjerë. Megjithatë, siç edhe nënvizon dokumenti hulumtues për Shqipërinë, pjesëtarët e këtyre strukturave të sigurisë trajtohen në mënyrë të favorshme nga institucionet e gjyqësorit, që është indikacion i fortë i trysnisë dhe ndërhyrjes politike në punën e gjyqësorit.¹⁴

Një tjetër tregues i rëndësishëm tregon se mbikëqyrja demokratike lidhet me transparencën financiare dhe llogaridhënien e institucioneve ekzekutive, duke përfshirë strukturat e sigurisë. Në këtë kontekst, është gjetur se institucionet e sigurisë në Shqipëri vazhdimisht i shkelin procedurat financiare.¹⁵ Për aq kohë sa institucionet e sigurisë nuk janë në përputhje me dispozitat financiare të përshkruara me ligj, është vështirë të thuhet se ato janë tërësisht llogaridhënëse dhe transparente apo se mbikëqyrja demokratike ndaj tyre është duke funksionuar si duhet.

Krahasuar me Shqipërinë, institucionet qendrore në Maqedoni veprojnë në një mjedis më të qëndrueshëm dhe të parashikueshëm politik. Gjersa mbikëqyrja demokratike në Shqipëri ka të bëjë vetëm me sundimin efektiv të ligjit, në Maqedoni kjo shkon përtej ndikimit në marrëdhëniet ndëretnike dhe themelet e shtetit, për të kujtuar këtu Marrëveshjen Kornizë të Ohrit (MKO) dispozita këto që kanë për synim t'i bëjë institucionet e sigurisë, në veçanti policinë, më përfshirëse dhe demokratike.¹⁶

Megjithatë, Maqedonia vazhdon të përballet me probleme si shkarkimi i zyrtarëve¹⁷ dhe Raporti i Progresit i BE-së 2012 për Maqedoninë theksoi nevojën për trajnime të vazhdueshme, profesionalizëm dhe depolitizim të stafit policor si dhe nevojën për një mekanizëm të pavarur mbikëqyrës për agjencitë e zbatimit të ligjit të cilat do ta luftojnë pandëshkueshmërinë dhe sigurojnë llogaridhënie në shërbimet e policisë. Një hap i mirë drejt mbikëqyrjes më të madhe dhe më të fortë të strukturave të sigurisë është pozicionimi i tyre më afër komunitetit dhe qytetarëve. Megjithatë, ndryshimi i mendësisë së pjesëtarëve të sigurisë nuk është aq i lehtë sa sistemimi i aranzhimeve formale.

Përveç kësaj, pothuajse të gjitha Raportet e Progresit të BE-në për Maqedoninë kanë theksuar se politizimi pengon reformën policore; prandaj ka rrezik që strukturat e sigurisë do të shihen si një mjet në duart e elitave politike. Policia maqedonase dhe strukturat e tjera të sigurisë sa saj janë subjekt i mbikëqyrjes nga ana e tre komisioneve parlamentare: Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje; Komisioni për Siguri dhe Kundër-inteligjencë dhe Agjencinë e Inteligjencës (drejtoria

¹⁴Për më shumë informata shih kapitullin për Shqipërinë “Sfidat e evropianizimit të sektorit të sigurisë - rasti i Shqipërisë”.

¹⁵Po aty,

¹⁶Për më shumë shih <http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf>

¹⁷Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Maqedoninë për vitin 2007.

për mbikëqyrje); dhe Komisioni për Mbikëqyrjen e Zbatimit të Teknikave të Komunikimit dhe Përgjimit nga Ministria e Punëve të Brendshme dhe Mbrojtjes.

Kosova është mjaft specifike për sa i përket sundimit të ligjit. Deri në shpalljen e pavarësisë së saj, sistemi i saj i drejtësisë dhe sigurisë është administruar nga administrata e OKB-së.

Më 9 dhjetor 2008 zbarkoi Misioni Evropian për Sundim të Ligjit (EULEX) që shënoi misionin më të madh civil të jashtëm të BE-së. Megjithatë, sfida ishte në harmonizimin/sinkronizimin e rolit të tij formal dhe operativ me rolin e institucioneve të sigurisë së Kosovës.

Edhe pas shpalljes së pavarësisë, sfidat e vazhdueshme në fushën e sundimit të ligjit në Kosovë ishin të pamohueshme. Në veçanti, lufta kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar vazhdon të jetë ndër sfidat më të mëdha të sistemit gjyqësor në Kosovë.¹⁸Në pajtim me Planin e Ahtisarit, Kosova ka themeluar institucionet e saj kryesore të sigurisë duke përfshirë të ato në sektorin e sigurisë siç është Këshilli i Sigurisë së Kosovës (KSK), Forca e Sigurisë së Kosovës (FSK) dhe Agjencia e Inteligjencës së Kosovës (AIK).¹⁹

Korniza ligjore e Kosovës përkufizon dy lloje të mbikëqyrjes demokratike, d.m.th. mekanizmat e kontrollit të brendshëm dhe mbikëqyrja e jashtme. Kontrolli i brendshëm kryhet nga vetë institucioneve përmes auditorëve, inspektorëve, apo hetuesve të brendshëm. Mbikëqyrja e jashtme i referohet mbikëqyrjes së sektorit të sigurisë nga institucione të tilla si: parlamenti, institucionet e pavarura shtetërore, gjyqësori dhe shoqëria civile. Mbikëqyrja parlamentare mbi sektorin e sigurisë është e rregulluar kryesisht nëpërmjet dy komisioneve parlamentare: Komisioni për Punë të Brendshme, Siguri dhe Mbikëqyrjen e Forcës së Sigurisë së Kosovës, si dhe Komisioni për Mbikëqyrjen e Agjencisë Kosovare të Inteligjencës²⁰.

Sipas Planit të Ahtisarit, prania e BE-së është paraparë me themelimin e Misionit të Sundimit të Ligjit të PESM dhe mbulon fushën e sundimit të ligjit, me fokus në gjyqësor, polici, kontroll të kufijve, dogana dhe shërbime korrektuese²¹). Kosova i ka dy lloje të institucioneve të sigurisë drejtpërdrejti përgjegjëse për sundimin e ligjit dhe sigurinë: strukturat vendore dhe ndërkombëtare të sigurisë. Praktikisht, mandati i tyre rregullohet me dy lloje të aranzhimeve formale (reciprokisht kompatible), kryesisht në kuadër të së drejtës ndërkombëtare dhe kushtetutës dhe ligjeve të Kosovës dhe kjo është diçka që bën Kosovën të dallohet nga Maqedonia dhe Shqipëria.

¹⁸Dzhic, Vedran & Kramer, Helmut, 2009. *Kosovo after Independence: Is the EU 's EU LEX Mission Delivering. on its Promises?*, f. 7.

¹⁹Hoxha Abit. (QKSS). *Five years of the Security Sector in Kosovo – a context analysis 2008-2013*, f. 11.

²⁰*Almanak për Monitorimin e Sektorit të Sigurisë në Ballkanin Perëndimor*. Konsorcium Rajonal 'Kapaciteti i Shoqërisë Civile Ngritja e kapaciteteve në vlerësimin dhe monitorimin e reformave të sektorit të sigurisë në Ballkanin Perëndimor', f. 119.

²¹Përmbledhje e fakteve, Misioni evropian i sundimit të ligjit në Kosovë, dhjetor 2009.

Një pjesë e rëndësishme e sundimit të ligjit janë zhvillimet që kanë të bëjnë me policinë, prandaj shkurtimisht do t'i shqyrtojmë disa nga zhvillimet kryesore që kanë të bëjnë me policinë në të tri shtetet.

Siç u theksua tashmë, Shqipëria është përballë me shqetësime të rënda të sigurisë gjatë periudhës 1997-1998 prandaj dhe mbështetja ndërkombëtare dhe posaçërisht e BE-së ishte më se e nevojshme për të mbështetur reformat institucionale dhe tranzicionin e lehtë të këtij vendi drejt demokracisë. Ky kombinim i këtyre dy elementeve shtroi rrugën për themelimin e Elementit Këshillëdhënës Shumëkombësh Policor (MAPE) të drejtuar nga Bashkimi Evropian Perëndimor që kryesisht merrej me ofrimin e trajnimit, asistencës dhe këshillave për policinë dhe ministri të caktuara, vijuar nga Misioni i Asistencës Policore të Komisionit të BE-së në Shqipëri (PAMECA) të institucionalizuar më 2002. Në kuptim të angazhimit të mbrojtjes dhe ushtrisë, Shqipëria ka pranuar mbështetje nga NATO që nga viti 1999.

Në këtë kuptim, mbështetja për strukturat e sigurisë si dhe institucionet përgjithësisht e ofruar nga BE dhe NATO është e lidhur me zhvillimet vendore si ndërtimi i institucioneve, ndërtimi i kornizës ligjore dhe profesionalizmit, duke përfshirë fuqizimin e mbikëqyrjes demokratike të legjislativit mbi ekzekutivin dhe gjyqësorin. Megjithatë, praktika e kontrollit reciprok të pushteteve në Shqipëri vazhdon të jetë e dobët dhe sporadike dhe si pasojë përgjatë viteve akterët politikë dhe institucionalë në Shqipëri sistematikisht kritikojnë njëri-tjetrin për arbitraritet dhe tendenca për monopol si dhe për sjellje jointucionale dhe jodemokratike.

Në rastin e Maqedonisë, mbështetja ndërkombëtare (kryesisht nga BE, OSBE dhe SHBA) është e lidhur ngushtë me dispozitat e Marrëveshjes Kornizë të Ohrit (MKO) që, mes tjerash, kërkon punë serioze në tri dimensione. Kjo mund të përfshihet si: mbështetje me ekspertizë për reformat në strukturat e sigurisë si diçka që përfshin institucionet mbështetëse në ndryshimet në politika dhe legjislacion (me investime në kornizën formale), vijuar nga reformat policore përmes trajnimeve specifike dhe programeve të asistencës (mbështetje direkte për strukturat), dhe: demokratizimi me qëllim të arritjes së përfaqësimit adekuat të komunitetit (në këtë rast shqiptar) në institucione dhe struktura të sigurisë, duke përfshirë decentralizimin e pushtetit me rol më të madh vendimmarrës të komunave në procesin e përzgjedhjes së komandantëve policorë. Krahasuar me mbështetjen e dhënë për Shqipërinë e cila duket të jetë e kufizuar në karakter politik, në rastin e Maqedonisë kemi vërejtur një kombinim të mbështetjes të drejtuar për zgjidhje të konfliktit përmes dispozitave të MKO siç është përfaqësimi i barabartë dhe decentralizimi dhe reforma policore. Në rastin e Kosovës, ndonëse para shpalljes së pavarësisë mbështetja e BE-së për Kosovën kryesisht ishte e përqendruar në fushën e rindërtimit dhe ekonomisë, një nga “Parimet Kryesore” për zgjidhjen e statusit ishte vazhdimi i pranisë

ndërkombëtare dhe ushtarake në Kosovë²² duke treguar se anëtarët e BE-së dhe NATO-s janë mjaft të ndjeshme për sa i përket zhvillimet e sigurisë në Kosovë.

Në përmbledhje, Shqipëria, Maqedonia dhe Kosova, si pranuese të përfshirjes së BE-së dhe NATO-s, mendojnë se kjo mbështetje është e domosdoshme, si për të mbajtur funksionimin e tyre të shtetit, ashtu dhe për menaxhimin e tranzicionit drejt demokratizimit. Megjithatë, kjo mbështetje është formësuar dhe përgjigjur sipas nevojave të këtyre shteteve, d.m.th. në rastin e Shqipërisë, ajo ishte më shumë e karakterit teknik dhe institucional, në Maqedoni ajo ishte kombinim i natyrës politike dhe teknike. Në rastin e Kosovës, ne mund të flasim për themelimin e strukturave të reja të sigurisë me qëllim të përmbushjes së mandatit të tyre, duke e bërë mbështetjen e BE-së dhe NATO-s gjithëpërfshirëse.

Prandaj, mund të përfundohet se, për Shqipërinë, BE dhe NATO fillimisht (drejtpërdrejt apo tërthorazi) kanë ndihmuar në lehtësimin e shqetësimeve sociale për të vazhduar me asistencën specifike për policinë. Për sa i përket Maqedonisë, kjo përfshirje ka kontribuar në mirëmbajtjen e stabilitetit social dhe shtetëror gjersa në të njëjtën kohë është investuar në përmirësimin e funksionimit demokratik të institucioneve shtetërore përmes pjesëmarrjes më të madhe në jetën publike dhe institucionale të të gjitha komuniteteve që përbëjnë këtë shtet. Në rastin e Kosovës, asistenca e BE-së, OKB-së, NATO-s paraqet një kombinim të administratës ndërkombëtare të Kosovës me elemente institucionale dhe shtetndërtuese. Në përgjithësi, përveç tipareve të shtetndërtimit të pranisë ndërkombëtare, duke përfshirë elementin e sigurisë, në Kosovë si përfundim e kemi edhe demokratizimin e tyre.

Kontrolli i kufijve

Kontrolli i kufijve konsiderohet si dimension i rëndësishëm për procesin e integritimit evropian. Shtetet në rajon kanë treguar interesim të fortë në harmonizimin e politikave, legjislacionit dhe praktikave të tyre me ato të BE-së. Miratimi dhe zbatimi i politikave të kontrollit të kufijve të BE-së nga Shqipëria, Maqedonia dhe Kosova konfirmon zotimin e tyre të fortë në procesin e integritimit të BE-së.

Maqedonia ka filluar me harmonizimin e kontrollit të saj të kufijve me BE-në më herët sesa Shqipëria dhe Kosova. Përpjekjet e saj janë mbështetur fuqishëm nga autoritetet e BE-së përmes përgatitjes së kornizës rregullative që pasqyron praktikat më të mira të BE-së. Kontrolli i integruar i kufijve nga Maqedonia është konceptuar si diçka që “të gjitha autoritetet e përfshira do t’i ofrojnë njëra-tjetrës asistencë administrative, parim ligjor, sipas së cilit çdo autoritet mund të kërkojë për asistencë administrative apo tjetër nëse, për arsye faktike apo të ligjit, nuk është në

²²Guttry 2005: 155

gjendje ta kryejë një obligim ligjor”.²³ Një grup ndërministror pune i mbështetur nga BE-ja ishte ngarkuar për ta përgatitur Strategjinë Kombëtare për Menaxhimin e Integruar të Kufijve, duke marrë parasysh përvojat dhe praktikave më të mira nga shtetet anëtare si dhe rekomandimet e dhëna në Katalogun Shengen të praktikave më të mira.²⁴ Shkurtime, Strategjia Kombëtare kërkoj tërheqjen e Ushtrisë nga menaxhimi i kufijve; themelimin e Shërbimit të Policisë Kombëtare Kufitare; dhe krijimin e Mekanizmit të Shërbimit të Policisë Kombëtare Kufitare. Tranzicioni dhe transformimi nga menaxhimi dhe kontrolli i kufijve nga ushtria tek policia përfshin transferimin e personelit nga MM tek MPB, trajnimin e personelit të ri të Policisë Kufitare me mbështetje nga OSBE-ja dhe misioni Proxima. Përmes pranisë së drejtpërdrejtë të saj nën misionin policor Proxima, zyrtarët policorë të BE-së të vendosur në pikat e kalimit kufitar kanë mentoruar zyrtarët policorë maqedonas për menaxhimin e integruar të kufijve.²⁵

Kontrolli efektiv kufitar gradualisht është përmirësuar në Maqedoni dhe gjatë këtyre viteve është punuar në konsolidimin dhe zbatimin më të mirë të kuadrit të saj ligjor. Deri më sot, ajo ka nënshkruar protokollet për ngritjen e qendrave të përbashkëta të kontaktit për bashkëpunim policor me Serbinë, Kosovën dhe Shqipërinë dhe është duke zbatuar protokollet mbi patrullat e përbashkëta kufitare me Bullgarinë, Kosovën dhe Shqipërinë. Në të njëjtën kohë, është duke u mbajtur një bashkëpunim i mirë me Frontex²⁶. Përmirësime të mëtejme janë pritura në kuptim të plotësisht të kapaciteteve të burimeve njerëzore, menaxhimit buxhetor dhe pajisjeve teknike²⁷ duke përfshirë aspekte të caktuara që kanë të bëjnë me njësinë mobile të brendshme, Qendrën Kombëtare për Koordinim për menaxhim të kufijve.

Ngjashëm, sistemi i menaxhimit të kufijve në Shqipëri është përgjithësisht në pajtim me standardet e BE-së.²⁸ Për këtë qëllim, më 2008, Shqipëria ka miratuar një ligj për kontrollin dhe mbikëqyrjen kufitare, si dhe aktet tjera ligjore për Policia Kufitare dhe të Migracionit (PKM). Me mbështetje të ekspertëve të BE-së, Shqipëria ka arritur t'i lidhë politikën dhe legjislacionin e saj me dy synimet kryesore të menaxhimit bashkëkohor të kufijve – siguria e kufijve dhe lëvizja e lehtësuar e personave dhe mallrave – në mënyrë efektive dhe efektive.²⁹ Plani dhe programi trajnues për BPM është hartuar në bashkëpunim me PAMECA³⁰ dhe Frontex.³¹ Për shkak të

²³Strategjia Kombëtare për Menaxhim të Integruar të Kufijve

²⁴Dokumente të reformave policore, Agjencia Evropiane për Rindërtim 2005

²⁵Për më shumë informata shih kapitullin për Maqedoninë “Sfidat e evropianizimit të sektorit të sigurisë - rasti i Maqedonisë”.

²⁶Frontex është Agjenci Evropiane për Menaxhimin e Bashkëpunimit Operacional në Kufijtë e Jashtëm të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian, themeluar me Rregulloren të Këshillit (EC) 2007/2004.

²⁷Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Maqedoninë për 2012.

²⁸Shqipëri 2010 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f 99.

²⁹Udhëzimet për Menaxhim të Integruar të Kufijve në Ballkanin Perëndimor

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards_publications/IBM_guidelines_en.pdf, f. 17.

³⁰PAMECA – Asistenca policore, Misioni i Komunitetit Evropian në Shqipëri

³¹Agjenci Evropiane për Menaxhimin e Bashkëpunimit Operacional në Kufijtë e Jashtëm të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian (themeluar me Rregulloren të Këshillit (EC) 2007/2004). Marrëveshja teknike me Shqipërinë është nënshkruar në shkurt 2009.

kalimi joligjor kufitar në Greqi, Shqipëria ka futur masa të tilla si njësitë mobile të vëzhgimit, si dhe kontrollin e kufirit të gjelbër. Gjithashtu, ato shërbejnë për luftimin e trafikimit me qenie njerëzore dhe droga.³²Sistemi i Menaxhimit Total të Informacionit (TIMS) është kompletuar më 2012, duke lidhur 24 kalime kufitare. Si i tillë, TIMS është masë efikase kundër personave të kërkuar – brenda vendit apo ndërkombëtarisht. Shqipëria ka avancuar në bashkëpunimin ndërkufitar përmes takimeve dypalëshe dhe shumëpalëshe me Shqipërisë dhe Maqedonisë, Greqisë dhe Malit të Zi, duke përfshirë patrullimet e përbashkëta mobile (të gjelbra) të kufirit që janë operacionale me Kosovën, Maqedoninë dhe Malin e Zi. Liberalizimi i plotë i transportimit bilateral dhe transitor me Maqedoninë, duke përfshirë një qendër të përbashkët për këmbimin e informatave ndërmjet Policive të tyre përkatëse kufitare dhe migracionit.³³Këto nisma kanë qenë në përputhje me konceptin e BE-së për thellimin e bashkëpunimit jo vetëm brenda dhe ndërmjet agjencive, por edhe në nivel ndërkombëtar.³⁴bashkëpunimi me Europol është përmirësuar po ashtu, që nga fillimi i tij më 2007. Linja e sigurt ndërmjet Shqipërisë dhe Europolit është futur në përdorim që nga qershori 2011.³⁵

Kosova është shteti i fundit në rajon që do të harmonizojë kornizën e saj rregullative dhe institucionale me BE-në. Deri në shpalljen e pavarësisë së saj, kufijtë e Kosovës janë menaxhuar nga Policia dhe Shërbimi Doganor UNMIK-ut, KFOR-i dhe Shërbimi Policor i Kosovës. duke filluar nga viti 2007, Komisioni dhe rrjedhimisht EULEX-i kanë ndihmuar Policinë e Kosovës në shumë mënyra (16 projekte IPA me gjithsej 33 milionë euro dhe 36 veprime MMA), në veçanti menaxhimi i kontrollit të kufijve³⁶. Më saktësisht, Komisioni dhe EULEX-i kanë ofruar asistencë të konsiderueshme për Doganat e Kosovës përmes projekteve IPA për një shumë prej 2.7 milionë euro dhe katër veprime MMA³⁷.

Së fundi, me zotim të fort në arritjen e regjimit të liberalizimit të vizave me BE-në, Kosova është në rrugë të mirë të përfundimit të kornizës së saj rregullative dhe institucionale. Është në fuqi Ligji për Kontrollin dhe Vëzhgimin e Kufijve që i përfshin disa dispozita dhe rregullore të Kodit të Kufijve Shengen, gjersa politika e saj për Menaxhimin e Integruar të Kufijve (IBM) rregullohet me Ligjin për Menaxhimin dhe Kontrollin e Integruar të Kufijve të Shtetit që ka hyrë në fuqi më 2008. Synimi i tij është themelimi i bashkëpunimit efektiv ndërmjet të gjitha autoriteteve vendore dhe relevante. Si i tillë, ai përshkruan që menaxhimi i kufijve do të kryhet nga Policia Kufitare, Shërbimi Doganor, Shërbimi Fito-Sanitar dhe i Veterinarisë (SHFSV) si dhe agjencitë tjera përkatëse. Në prill të vitit 2009, bazuar në qasjen e BE-së për IBM , Qeveria e

³² BE - " Raporti i Progresit në Shqipëri 2005", f. 57.

³³Po aty, f. 23

³⁴Udhëzimet për Menaxhim të Integruar të Kufijve në Ballkanin Perëndimor

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards_publications/IBM_guidelines_en.pdf, f. 2-3.

³⁵Shqipëria 2011 Raporti i Progresit,Dokument pune i Stafit të Komisionit, f 58.

³⁶Gjykatat Evropiane të Auditorëve, *Asistenca e Bashkimit Evropian në Kosovë për Sundim të Ligjit*, Raport Special, 2012, f. 16.

³⁷Po aty, f. 24.

Kosovës miratoi ‘Strategjinë Kombëtare të Republikës së Kosovës për Menaxhim të Integruar të Kufijve 2009-2012, që më pas u zëvendësua me Strategjinë për Menaxhim të Integruar të Kufijve 2013-2017. Strategjia saktëson krijimin e një ekipi koordinues të kryesuar nga Zëvendësministri i Punëve të Brendshme; gjersa agjencitë përkatëse të IBM në pajtim Qeverinë kanë themeluar Qendrën Kombëtare për Kontroll të Kufijve për të avancuar efektivitetin dhe nxitur bashkëpunimin.³⁸

Në të njëjtin mëndim, Qeveria i ka kushtuar vëmendje të konsiderueshme edhe zhvillimit të bashkëpunimit ndërkuftar. Shembujt më të shquar janë zbatimi i IBM me Shqipërinë, Maqedoninë dhe Malin e Zi. Ndërsa nga ana tjetër, zbatimi i IBM në vendkalimet kufitare me Serbinë ka qenë edhe më tej nën kontrollin e EULEX-it dhe përfshin pak ose fare kontroll nga Policia e Kosovës.³⁹ Megjithatë, strategjia IBM është përcaktuar bazuar në modelin e vendeve të tjera të Ballkanit Perëndimor, të cilit i mungojnë dispozitat kryesore dhe rregullat e Kodit të Kufijve Shengen, Katalogu Shengen dhe Konkluzionet e Këshillit⁴⁰. Gjegjësisht, modelit i mungojnë tre elemente kyçe të IBM si kontrolli kufitar, parandalimi i krimit dhe zbatimi i modelit katër-shtresor i kontrollit të qasjes.

Menaxhimi i lëvizjeve të migrimit

Lëvizjet e migrimit do të menaxhohen nga shteti. Menaxhimi efikas i lëvizjeve të migrimit, në veçanti mbajtja e një trendi të kontrolluar apo të menaxhueshëm të emigrimit për në vendet e BE-së është i rëndësishëm për procesin e Integritimit Evropian. Lëvizjet e migrimit kanë të bëjnë me migruesit që vijnë nga jashtë në vend, si dhe shtetasit që emigrojnë jashtë vendit.

Deri në një shkallë, përfundimi i suksesshëm i procesit të liberalizimit të vizave në rajon paraqet një indikacion për menaxhim të mirë të lëvizjeve të migrimit nga një shtet; megjithatë, në të njëjtën kohë, të pasurit regjim pa viza kërkon vazhdim të suksesshëm të menaxhimit të lëvizjeve të imigracionit nga çdo shtet. Sipas Raporteve të Progresit të Komisionit Evropian, vlerësimi më pozitiv për Maqedoninë është dhënë më 2006, që dëshmon se nuk është detyrë e lehtë me gjithë faktin që legjislacioni i saj është cilësuar si kryesisht në përputhje me Acquis.

³⁸Vrajolli, Mentor, 2012. *Vlerësimi i zbatimit të Politikave për Rend dhe Siguri Publike në kontekst të Liberalizimit të Vizave*. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS).

³⁹MBROJTESI (Defender), Vëllimi IV – Nr 2, Policia e Kosovës. Revista Zyrtare e Policisë së Kosovës, maj 2008. [<http://www.kosovopolice.com/repository/docs/internet.pdf>]

⁴⁰Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën 2013, f. 3.

Në përpjekjet e saj, Maqedonia ka miratuar një ligj për të huajt, një strategji dhe plan të veprimit kundër migrimit joligjor dhe trafikimit me qenie njerëzore, si dhe marrëveshje të shumta të riparimit.⁴¹ Megjithatë, për një menaxhim efikas të lëvizjeve të migrimit, krahas kornizës rregullative dhe institucionale, nevojiten resurse të mjaftueshme njerëzore dhe materiale, dhe si pasojë e resurseve të kufizuara Maqedonia nuk arriti t'i 'përbushë pritjet' e BE-së dhe shteteve të saj anëtare për këtë çështje.

Në përgjigje të kërkesave të lidhura me procesin e liberalizimit të vizave, më 2008 hyri në fuqi marrëveshja e riparimit me Komunitetin Evropian. Në fund të vitit 2008, Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Kroacia, Mali i Zi, Maqedonia dhe Serbia nënshkruan një memorandum të mirëkuptimit për themelimin e një sistemi për ndarjen e të dhënave statistikore për migrimin ilegal dhe pjesëmarrjen në sistemin rajonal të njoftimeve paraprake. Përpjekjet si programet për integrimin e personave të riparuar, si dhe një Qendër për këtë qëllim nuk janë shoqëruar me resurset e nevojshme. Ministria e Punës dhe Politikave Sociale vazhdon të ketë mungesë të resurseve të mjaftueshme njerëzore dhe buxhetore.⁴² Prandaj, raporti i progresit për vitin 2012 ka shënuar pak progres në këtë fushë. Për më tepër, themelimi i bazës së të dhënave për të huajt, që mbulon azilin, migrimin dhe vizat, nuk është shfrytëzuar në tërësi.

Për shkak të pozitës së saj gjeografike, Maqedonia është e cenueshme ndaj migrimit ilegal nga Azia dhe Afrika që kanë për synim kalimin në vendet e Evropës Perëndimore, dhe shpeshherë shihet si rrugë e shkurtër për të hyrë në zonën Shengen (Hungari apo Slloveni)⁴³ dhe sipas analizës së riskut të Frontex për 2013, shumica e migruesve ilegalë po mundohen ta kalojnë kufirin të fshehur në automjete, gjersa pjesa e sipërme kufitare është ajo Maqedoni-Serbi. Për të trajtuar efektshëm menaxhimin e lëvizjeve të migrimit, Maqedonia është dashur t'i rrisë kapacitetet e policisë kufitare Maqedonase për zbulim të migrimit joligjor.

Përveç kësaj, sipas Qendrës Rajonale të Nismës Rajonale për Migrim, Azil dhe Refugjatë (MARRI), është vlerësuar se migrimi nuk është trajtuar mirë në nivel kombëtar.⁴⁴ Për më tepër, Organizata Ndërkombëtare për Migrim vlerëson se ka disa sfida për autoritetet maqedonase në këtë fushë, që kryesisht kanë të bëjnë me çështje si largimi i trurit dhe mungesa e njohurive dhe aplikimit të duhur të ligjeve dhe procedurave të BE-së për migrimin nga disa qytetarë.⁴⁵

Në anën tjetër, gjersa gjatë viteve të 90-ta Shqipëria përjetoj emigrim masiv, ky trend megjithatë, pësoi rënie drastike viteve të fundit krahasuar me Maqedoninë, ku trendi i emigrimit është i

⁴¹Mes tjerash me Belgjikën, Holandën, Luksemburgun, Spanjën, Poloninë dhe Austrinë

⁴²Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Maqedoninë për 2010.

⁴³Frontex Vlerësimi i Riskut për 2013.

⁴⁴Petronijevic V. ed 2007 *Migration Flows in SouthEastEurope, a CompendiumofNationalPerspectives*, Belgrade

⁴⁵Faqja e internetit e Organizatës Ndërkombëtare për Migrim, në dispozicion në:

<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/europa/south-eastern-europe-eastern-eur/the-former-yugoslav-re-public-of.html>

dukshëm. Janë rreth një milionë shtetas shqiptarë të cilët aktualisht jetojnë në shtete të BE-së, kryesisht në Itali dhe Greqi.⁴⁶ Kryesisht si rezultat i krizës ekonomike, ka pasur flukse të kthimit të vërejtur gjatë viteve të fundit, kryesisht nga Greqia.⁴⁷ Marrëveshja e riparimit e nënshkruar ndërmjet BE-së dhe Shqipërisë është zbatuar me lehtësi që nga viti 2005 dhe zbatimi i strategjisë dhe planit të veprimit për riintegrimin e shtetasve shqiptarë të kthyer,⁴⁸ që tani mbulon periudhën 2010-2015, është në vazhdim e sipër. Ndonëse kjo strategji është përgatitur në mënyrë pjesëmarrëse, asaj i mungonin instrumentet adekuate për trajtimin e menaxhimit të migrimit dhe dinamikave të riintegrimit⁴⁹ në veçanti analiza e riskut dhe monitorimin i flukseve të migrimit duhet të fuqizohen.⁵⁰ Regjistrimi i shtetasve të kthyer në Sportelet e Migracionit (SM) vazhdon të jetë i ulët. Veç kësaj, SM-të nuk ofrojnë asnjë shërbim konkret përveç informatave bazike.⁵¹ Plani i veprimit për riintegrim përmban 42 masa, por shumica e tyre kanë të bëjnë me ofrimin e informatave. Në disa raste (gjegjësisht – trajnime profesionale) pjesëmarrja e të kthyerve është shumë e ulët.⁵² Regjimi pa viza në zonën e Shengenit aplikohet për të gjithë shtetasit që kanë pasaporta biometrike. Fluksi i azilkërkuesve shqiptarë në BE është rritur nga tremujori i tretë i vitit 2011 e tutje. Belgjika, Franca dhe Greqia ishin tri shtetet e para të BE-së që përbënin gati tri të katërtat e gjithë azilkërkuesve.⁵³ Autoritetet shqiptare kanë reaguar dhe kanë përmirësuar bashkëpunimin e tyre me shtetet anëtare të BE-së, në veçanti pas vizitës së dy zyrtarëve të lartë nga Belgjika (fundi i 2011, mesi i 2012).⁵⁴ Si pasojë, fushata informuese e lansuar nga qeveria shqiptare që nga muaji maj 2010 për të drejtat dhe obligimet e shtetasve në kuadër të regjimit pa viza është intensifikuar. Që nga korriku 2012, sistemi TIMS është lidhur me bazën e të dhënave të regjistrimit civil në vendkalimet kufitare.⁵⁵

Duke iu referuar raporteve monitoruese të Komisionit pas liberalizimit të vizave,⁵⁶ shumica e udhëtarëve vazhdojnë të jenë udhëtarë *bona fide* dhe prandaj vazhdon të përmbushet qëllimi i vërtetë i liberalizimit të vizave, që është lehtësimi i kontakteve me njerëz, rritja e mundësive për biznes dhe këmbimet kulturore dhe t'i jepet mundësia njerëzve nga rajoni që ta njohin BE-në më mirë.⁵⁷ Në anën tjetër, për shkak të kohës relativisht të shkurtër kohore të këtij ndryshimi dhe

⁴⁶AlbINSTAT,<http://www.instat.gov.al/media/169440/projeksioni.pdf>,f.15

dhe

http://www.instat.gov.al/media/177354/main_results_population_and_housing_census_2011.pdf, f. 7

⁴⁷ Numri i të kthyerve të Shqipërisë: më 2009 - 47239, in 2010 -52910, ka rënë në masë të madhe në 15185 më 2011.

⁴⁸Ishte standardi i fundit para dhënies së Liberalizimit të vizave për shtetasit shqiptarë

⁴⁹Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), “Azilkërkuesit dhe Migrimi i Rregullt”, shkurt 2013, f. 5

⁵⁰Shqipëria 2012 Raporti i Progresit,Dokument pune i Stafit të Komisionit, f 55.

⁵¹ Raport i Raportuesit Special për të Drejta të Njeriut të Migruesve në Shqipëri, 13 dhjetor 2011, f. 13 (IDM)

⁵²Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), “Azilkërkuesit dhe Migrimi i Rregullt”, shkurt 2013, f. 24-27.

⁵³ Azilkërkuesit dhe Migrimi i Rregullt, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), veprim publik, shkurt 2013, f. 12-13.

⁵⁴Shefi i Departamentit për Azil dhe Migrim në Belgjikë (tetor 2011) dhe Sekretari Belg për Migrim (qershor 2012) - Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), “Azilkërkuesit dhe Migrimi i Rregullt”, shkurt 2013 f. 8, 13. Gazeta “Shekulli”, 24 tetor 2012,

⁵⁵Raporti i Tretë i Komisionit pas Liberalizimit të Vizave, 28.08.2012, f. 4.

⁵⁶Tri raporte monitoruese ndërmjet qershorit 2011 dhe gushtit 2012

⁵⁷Raporti i Tretë i Komisionit pas Liberalizimit të Vizave, 28.08.2012, f. 14.

kapaciteteve të kufizuara të qeverisë shqiptare për t'i menaxhuar situatat lidhur me azilkërkuesit dhe riintegrimin e të kthyerve, nga BE-ja është pritur një mbështetje më efektive me fushata informuese, hetime të lehtësuesve (d.m.th. agjencive turistike) dhe masa të tjera në trajtimin e përbashkët të fenomenit të sipërpërmendur.

Në rastin e Kosovës, Rregullorja e UNMIK-ut për Lëvizjen e Personave brenda dhe jashtë Kosovës hyri në fuqi më 2005, që përfshinte dhe rregullonte lëvizjen e refugjatëve dhe statusin e tyre.⁵⁸ Megjithatë, Shërbimi Policor i Kosovës (SHPK) kishte shumë pak kontroll në lirinë e lëvizjes brenda dhe jashtë Kosovës. Deri në shpalljen e pavarësisë, Kosovës i mungonin strategjitë dhe parimet specifike për flukset e migrimit. Që nga viti 2008, Ministria e Punëve të Brendshme ka qenë në krye të procedimit të kërkesave për ripranim nga shtetet e botës së tretë, që rezultoi me miratimin e një ligjit të ri për dhënin e lejeve të punës dhe punësimit për të huajt si dhe me zbatimin e legjislacionit për lëshimin e letërnjoftimeve për të huajt. Në po këtë kuptim, në shtator 2008, Kosova ka miratuar një strategji dhe plan të veprimit për migrimin.⁵⁹ Për më tepër, Kuvendi i Kosovës gjithashtu ka miratuar Ligjin për të huajt në korrik të vitit 2013, i cili rregullon hyrjen, largimin si dhe kohëzgjatjen e qëndrimit në territorin e Kosovës. Ajo që duhet të theksohet është se procesi i përgjithshëm i miratimit dhe zbatimit është strukturuar në përputhje dhe në kuadër të BE-së. Megjithatë, çështja e personave të kthyer ka mbetur me pak apo fare pa progres. Nuk ka pasur organ specifik në mbikëqyrjen e zbatimit të politikës së Kosovës për riintegrim, që do të siguronte menaxhimin e procesit të ripranimit si dhe procesin e verifikimit të identitetit të njerëzve me prejardhje nga Kosova.⁶⁰

Regjimi i vizave dhe azilit

Procesi i liberalizimit të vizave fillimisht është prezantuar para shteteve të Ballkanit Perëndimor (BP) në Samitin e Selanikut më 2003. Ai është përdorur në mënyrë efikase si mjet për t'i shtyrë reformat në fushën e sundimit të ligjit, drejtësisë apo sigurisë. Këshilli i BE-së ka paraqitur një listë procedurash dhe strukturash të cilat shtetet është dashur t'i ndjekin në mënyrë që të përfitojnë nga procesi i liberalizimit të vizave. Në të vërtetë, procesi në përgjithësi varej nga gatishmëria dhe aftësia e shteteve për t'i zbatuar parimet dhe standardet e caktuara, posaçërisht në fushën e sundimit të ligjit dhe sigurisë.

Futja e regjimit të vizave për disa shtete ishte një nga parakushtet për arritjen e regjimit pa viza me anëtarët e Zonës Shengen. Maqedonia ishte e prerë në përpjekjet e saj për të miratuar legjislacion në përputhje me acquis të BE-së dhe futur në përdorim pasaporta biometrike. Më 2007 Maqedonia nënshkroi Marrëveshjen për Lehtësimin e Vizave me BE-në përmes së cilës kategori të caktuara, si studentë, sportistë dhe punonjës kulturorë përfituan nga procedura të thjeshtuara. Menjëherë pas hyrjes në fuqi më 2008 dhe pas Marrëveshjes për Ripranim ndërmjet

⁵⁸Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën 2005, f. 51.

⁵⁹Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën 2009, f. 45.

⁶⁰Po aty

Maqedonisë dhe BE-së, BE-ja lansoi dialogun për liberalizimin e vizave me një Udhërrëfyes që caktonte pikat e arritjes për reformat që do të zbatoheshin në fushat kyçe.

Një Udhërrëfyes i ngjashëm që trajton çështjet si siguria e dokumenteve, migrimi ilegal, azili dhe të drejtat themelore, çështjet e lidhura me lëvizjen e personave, i është dhënë shteteve tjera të rajonit, përveç Kosovës. Në fakt, Maqedonia e ka pranuar Udhërrëfyesin me kërkesa më të larta sesa ato për shtetet tjera në rajon, dhe veçse ishte shumë më i përgatitur se të tjerat⁶¹.

KE ka ofruar asistencë financiare dhe teknike për të mbështetur zbatimin e Udhërrëfyesit, si dhe ka monitoruar procesin dhe ka formuar tri misione vlerësuese në terren. Autoritetet maqedonase treguan përkushtim të fortë dhe i përmbushën standardet, përkundër resurseve të kufizuara njerëzore dhe buxhetore.⁶² Këto përpjekje janë shpague në dhjetor të vitit 2009, kur Maqedonia, Mali i Zi dhe Serbia përfituan udhëtim pa viza për në zonën Shengen, që do të thotë se ata u zhvendosen nga “lista e zezë” në “listën e bardhë”. Maqedonia vazhdoi të arrijë progres në fushën e regjimit pa viza. Më 2011, ajo krijoi një sistem kombëtar të vizave N-VIS që është i ndërlidhur me një bazë të të dhënave për të huajt dhe është e qasshme nga të gjitha misionet diplomatike dhe konsullore në vend.

Megjithatë, Maqedonia po përpiqet të krijojë një regjim azili që do të ishte tërësisht në pajtim me standardet evropiane dhe ndërkombëtare, përkundër disa përpjekjeve të rëndësishme si garantimi i asistencës ligjore pa pagesë për azilkërkuessit, qasja në sistemin e shëndetësisë publike dhe përmirësimi i qasjes në informata për procedurat e azilit dhe të drejtat sociale, por progresi i vërtetë në terren është i pakët. Procedura e azilit është e ende e ngadaltë dhe e pakënaqshme⁶³. Kjo është temë e ndjeshme duke marrë parasysh rritjen e papritur të kërkesave për azil – 740 kërkesa më 2011 krahasuar me 180 persona që kanë kërkuar azil në Maqedoni më 2010⁶⁴. Kapacitetet e saj të pranimit janë të kufizuara, dhe sistemi i apelit ka nevojë për përmirësime të mëtejme.

Sikurse Maqedonia, edhe Shqipëria gëzon një regjim pa viza për të gjitha shtetet anëtare të BE-së dhe në mënyrë të njëanshme pranon vizat Shengen dhe lejet e qëndrimit si barasvlerës të vizave të qëndrimit afatshkurtër të lëshuara nga Shqipëria. Ngjashëm me Maqedoninë, Shqipëria ka një sistem të informacionit E-visa ndonëse ajo ka nevojë për përmirësime të mëtejme në lidhje me mbrojtjen e të dhënave të pronësisë, karakteristikave të sigurisë dhe të dhënave personale. Kohëve të fundit, Shqipëria miratoi Ligjin për të huajt në përputhje me *Acquis*. Në fushën e azilit, korniza institucionale dhe ligjore është vënë në fuqi, dhe Ligji për azilin është gjithashtu në përputhje me standardet e BE-së. Megjithatë ekziston një nevojë më e madhe që të ketë

⁶¹Kotevska B. 2009 *Ending “Ghettoisation” of the Western Balkans – Visa Liberalization Prospects* Analytica think tank Skopje.

⁶²Ky vlerësim është bërë në raportin e progresit të BE-së për 2009.

⁶³Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për 2012.

⁶⁴Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për 2012.

burime të duhura njerëzore dhe financiare, në mënyrë që të përmirësohet zbatimi i kuadrit rregullator. Problemet kryesisht kishin të bënin me procedurat e azilit në qendrat e pranimit, të cilat jo gjithmonë janë aplikuar në format të standardizuar⁶⁵. Ngjashëm me Maqedoninë, ka vështirësi, veçanërisht lidhur me aspektet gjyqësore, qasjen për azilkërkuesit në shëndetësi, bashkim familjar, mbrojtje sociale, arsim dhe banim. Shqipëria gjithashtu është parë si shtet transitor nga shtetasit e vendeve të treta dhe ekziston një mundësi e rritjes së transiteve jologjore nga shtetasit e vendeve të treta.⁶⁶ Shqipëria ka pranuar asistencë të fortë të BE-së për zhvillimin e kornizës së saj ligjore, si dhe mbështetje me trajnime dhe pajisje. Megjithatë, për shkak të ndjeshmërisë së këtyre çështjeve, një qasje më rajonale do të mund të kishte ofruar rezultate më të prekshme.⁶⁷

Në krahasim me vendet e tjera në rajon, Kosova është lënë jashtë për shkak të vonesave dhe kompleksitetit në lidhje me marrëdhëniet para dhe pas pavarësisë me BE-në, në veçanti për shkak të mosnjohjes nga disa shtete anëtare. Për një kohë, Kosova ka miratuar në mënyrë të njëanshme një Udhërrëfyes (bazuar në Udhërrëfyesit që kanë marrë vendet të tjera) që përshkruan kriteret e kategorizuara në disa blloqe: përmirësimi i sigurisë së dokumenteve, zhvillimi i kushteve për Menaxhim të Integruar të Kufijve, avancimi i përpjekjeve institucionale në luftën kundër krimit të organizuar, korrupsionit dhe terrorizmit, i titulluar Rendi dhe Siguria Publike, si edhe përmirësimi i çështjeve që kanë të bëjnë me lirinë e lëvizjes.⁶⁸ Megjithatë, Kosova ende nuk ka marrë dritën jeshile nga Komisioni Evropian madje as për ta filluar procesin fillestar. Udhërrëfyesi gjithashtu ka përfshirë futjen e ‘Planit të Veprimit’ që rezultoi me miratimin e disa politikave dhe parimeve të rëndësishme qeveritare në fushën e rendit dhe sigurisë publike siç janë dokumentet e sigurisë, menaxhimi i integruar i kufijve, si dhe parimet që kanë të bëjnë me lirinë e lëvizjes.⁶⁹ Vetëm në janar 2012, pas një varg reformash dhe zotimesh, Komisioni Evropian lancoi dialogun për liberalizimin e vizave me Kosovën dhe disa muaj më vonë u mbajt takimi i parë ndërmjet Kosovës dhe zyrtarëve të BE-së.⁷⁰ Në mesin e tri komponentëve më të rëndësishëm, ndikimi i sigurisë në procesin e liberalizimit të vizave përfitoi theksin më të shtuar në Kosovë.⁷¹ Në të vërtetë, ajo që më së shumti duhet të theksohet është fakti se përkundër mungesës së mosmiratimit nga disa shtete anëtare të BE-së për shkak të statusit të Kosovës, procesi i liberalizimit të vizave dhe procedurat tjera karshi integritimit Evropian janë përfunduar.

⁶⁵Shqipëria 2008 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 44.

⁶⁶Shqipëria 2012 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 55. Shih edhe Raportin e Tretë të Komisionit për periudhën pas Liberalizimit të Vizave, 28.08.2012, f. 4.

⁶⁷Intervistë e z. Mërepeza, Shef i Sektorit të Kufirit të Gjellbër, Departamenti Kufitar dhe për Migrim, MPB Shqipëri,

⁶⁸Vrajolli, Mentor, 2012. *Vlerësimi i zbatimit të Politikave për Rend dhe Siguri Publike në kontekst të Liberalizimit të Vizave*, f. 17.

⁶⁹Po aty, 17.

⁷⁰Po aty, Raporti i progresit 2013, f. 2.

⁷¹Po aty, f. 2.

Konkluzione

Procesi i integritit evropian nuk është veprim i lehtë për institucionet dhe shoqërinë në përgjithësi. Si i tillë, procesi i BE-së kërkon reforma institucionale, rezultate të qarta dhe të prekshme, si dhe sinergji të fortë, bashkërendim dhe bashkëpunim ndërmjet aktorëve vendorë, rajonalë dhe ndërkombëtarë. Perspektiva e BE-së e premtuar qartë më 2003 paraqet një kombinim të shpërblimeve të politikave dhe mbështetjes si dhe politikës që përcakton kërkesa të qarta që nuk janë të lehta për t'u përmbushur. Tri shtete në rajon kanë përjetuar kohë të vështira me konfliktet me të cilat u përballen. Këto zhvillime dëmtuan potencialin e tyre për të përshpejtuar procesin e integritimeve evropiane. Megjithatë, në reagim ndaj këtyre zhvillimeve negative BE-ja iu është qasur këtyre shteteve duke rritur interesimin, mbështetjen dhe zotimin e saj. Edhe për BE-në dhe NATO-n, përballja me situata të caktuara siç është sigurimi i tranzicionit të lehtë nga konflikti në stabilitet dhe në të njëjtën kohë duke fuqizuar qeverisjen demokratike përmes investimeve, reformave të politikave dhe institucionale, ofrimit të ekspertizës, nuk mund të nënkuptohet se ka ndikim të fortë në terren.

Në këtë kuptim, siç u diskutua më sipër, Shqipëria, Maqedonia dhe Kosova kanë avancuar në fushën e sundimit të ligjit. Megjithatë, ende ka probleme që lidhen me depolitizimin, drejtësinë efektive, luftën kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, apo rritjen e transparencës dhe llogaridhënies. Mbi të gjitha, për të tre vendet, përpjekjet e tyre e demokratizimit nuk janë në nivelin e kërkuar.

Përveç kësaj, kemi parë se mbikëqyrja demokratike e sektorit të sigurisë është në rrugë të mirë, por nuk arrin t'i bëjë institucionet e sigurisë më të hapura, më të disiplinuar, dhe subjekte të barabarta si çdo subjekt tjetër para ligjit. Si pasojë, ekziston një shkallë e mosbesimit nga qytetarët ndaj strukturave të sigurisë dhe rolit që ato luajnë. Megjithatë me aplikim më të madh të marrëveshjeve formale dhe praktikave të avancuara, këto institucione do të bëhen shpejt plotësisht demokratike. Është situatë premtuese që ka vëmendje më të lartë institucionale dhe publike në strukturat e sigurimit, dhe kjo është diçka që përfundimisht e bën mbikëqyrjen demokratike më efektive dhe të orientuar në qëllime.

Është e rëndësishme që në të tri vendet, agjenda e liberalizimit të vizave është përdorur si mjet efikas për t'i shtyrë reformat dhe kështu kemi një situatë ku shtetet janë më të organizuara në luftimin e zhvillimeve të caktuara negative si krimi i organizuar, narkotikët, trafikimi me njerëz, migrimi joligjor. Për më tepër, në disa fusha ky proces i ka shërbyer Shqipërisë, Maqedonisë dhe Kosovës për të rritur nivelin e bashkëpunimit në rajon e më gjerë, ku rrjedhimisht kemi lëvizje më të mira të të njerëzve, shkëmbim më të mirë të mallrave, etj. Kjo është një situatë konkrete ku jemi dëshmitar të asaj se nëse BE-ja përcakton një agjendë të qartë, dhe nëse vendet në rajon tregojnë përkushtim të qartë, sukcesi në rrugën e BE-së nuk do të mungojë. Ndërsa në rastin e

Kosovës, për shkak të komplikimeve politike, ky proces është duke zgjatur. Siç është shpjeguar, vendet që janë subjekt i këtij studimi kanë përballuar me sukses kërkesat që rregullojnë kontrollin kufitar dhe mund të thuhet se kufijtë e tyre janë më të sigurt. Nuk vlen e njëjta për menaxhimin e fluksit të migracionit, ku mund të shohim se përderisa Maqedonia dhe Shqipëria kanë përparuar duke pasur regjim të lirë vizash ato janë nën presion për t'u marrë dhe kontrolluar dy anët e migracionit – trajtimin e shtetasve të vendeve të treta dhe ripranimin dhe riintegrimin e shtetasve të tyre. Në këtë kontekst, Kosova është duke kaluar nëpër një situatë të ngjashme.

Sfidat e evropianizimit të sektorit të sigurisë - rasti i Shqipërisë

Arian Dyrmishi dhe Foto Duro*

Hyrje

Shqipëria ka hyrë në marrëdhënie me Komunitetin Evropian në qershor të vitit 1991. Megjithatë, Marrëveshja për Stabilizim dhe Asocim (MSA) ndërmjet BE-së dhe Shqipërisë, e nënshkruar në qershor 2006, përbënte zyrtarisht një zhvillim të rëndësishëm në rrugëtimin e Shqipërisë drejt integritit të BE-së. Megjithatë, kjo marrëveshje hyri në fuqi në prill të vitit 2009 dhe mbulonte 35 fusha kryesore të reformave demokratike të nevojshme për anëtarësi në BE.

Për sa i përket sektorit të sigurisë, pas një periudhe të gjatë të bashkëpunimit me Danimarkën, Suedinë dhe Italinë⁷², është themeluar Elementi Shumëkombësh Këshillues Policor (MAPE) i udhëhequr nga Bashkimi Evropian Perëndimor (WEU) më 1997. Synimi kryesor i MAPE ishte ofrimi i trajnimeve, asistencës, dhe këshillave për policinë shqiptare dhe ministri të caktuar⁷³. Ky akt u vijua nga Misioni i Asistencës Policore të Komisionit të BE-së në Shqipëri (PAMECA). PAMECA është institucionalizuar më 2002 me qëllim që t'i mundësojë PSHSH t'i kryejë shërbimet e sigurisë sipas standardeve të BE-së për qytetarët shqiptarë, ndërsa reformat e mbrojtjes kryesisht janë ndihmuar nga NATO⁷⁴.

Deri më tani është vërejtur një progres i caktuar në reformimin e institucioneve të sigurisë në Shqipëri, që kryesisht ka të bëjë me filozofinë e strukturimit dhe funksioneve të tyre, kornizën ligjore, profesionalizmin dhe mbi të gjitha, marrëdhëniet e tyre me ligjin, degën e legjislativit, ekzekutivit, gjyqësorit dhe shoqërisë në përgjithësi. Pavarësisht kësaj, sikurse që nënvizon ky studim, reforma e sektorit të sigurisë është larg nga të qenit e internalizuar përfundimisht. Si pasojë e disa trashëgimive të së kaluarës autoritare dhe brishtësisë së demokracisë aktuale, ekziston një tendencë nga ekzekutivi, pavarësisht nga orientimi i saj politik, që të ketë kontroll të tepërt mbi të, duke zbehur çdo përpjekje për mbikëqyrje të opozitës përmes mekanizmave

* Arian Dyrmishi, Drejtor, Qendra për Çështje Evropiane dhe të Sigurisë (CESA), IDM Shqipëri.

Foto Duro, Hulumtues, Qendra për Çështje Evropiane dhe të Sigurisë (CESA), IDM Shqipëri.

⁷²Asistenca e agjencisë daneze për zhvillim ndërkombëtar (DANIDA) (1994-2002) ishte, ndër të tjera, e përqendruar në reformat në sistemin ligjor, zyrën e prokurorit publik, avokatin e popullit, forcën policore, Fakultetin e Drejtësisë në Tiranë, etj. Agjencia suedeze për zhvillim ndërkombëtar (SIDA) (1998-2010) mes disa projekteve të zhvillimit, u fokusua në luftimin e korrupsionit dhe uljen e numrit të armëve tek popullata civile. Misioni italian Interforce (1997-2000) u fokusua në riorganizimin e ASP, si dhe Policinë Kufitare në luftën kundër trafikut të paligjshëm të qenieve njerëzore dhe shkëmbimin e informacionit me të Policisë Kriminale.

⁷³Ministria e Rendit Publik, Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Financave Finance, Ministria e Drejtësisë dhe Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm

⁷⁴Shqipëria iu bashkua Planit të Veprimit të Anëtarësisë së NATO-s (MAP) që nga 1999.

legjislativë ose mekanizma të tjerë demokratikë. Pavarësisht rolit të BE-së dhe agjendës së përgjithshme të integritimit në BE pas vitit 1991, studimi sjell në pah faktin se institucionet e sigurisë në Shqipëri janë ende në procesin e tranzicionit, me të gjitha pasojat që e shoqërojnë.

Rasti studimor i “evropianizimit” të sektorit të sigurisë në Shqipëri është kryer në periudhën mars deri shtator 2013. Ai mbulon tërë periudhën e ndryshimeve demokratike, nga fillimi viteve të 90-ta deri më sot dhe bazohet në një kombinim të hulumtim nga zyra, intervistave dhe mekanizmave të monitorimit. Raportet e Komisionit Evropian (të dekadës së fundit, në veçanti), të Departamentit të Shtetit të SHBA-së, si dhe ato të hartuara nga disa prej organeve kryesore të strukturave të legjislativit dhe ekzekutivit në Shqipëri, kanë qenë burim i rëndësishëm i informatave dhe vlerësimit. Përveç kësaj, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, gjatë dy viteve të fundit, ka kryer monitorim të drejtpërdrejtë të seancave të Parlamentit Shqiptar dhe komisioneve të përhershme të tij, që kanë të bëjnë me sektorin e sigurisë, gjë që ka siguruar informata të shumta për tiparet dhe ritmin e sektorit të sigurisë së Shqipërisë drejt standardeve të BE-së. Bazuar në informatat e siguruar gjatë fazës hulumtuese, studimi ka në fokus matjen e shkallës së “evropianizimit” të institucioneve të sigurisë së Shqipërisë, kryesisht me fokus në fushën e reformës së Policisë së Shtetit, kontrollin e kufijve, menaxhimin e lëvizjeve të migrimit, regjimin e vizave dhe azilit, të cilat do të analizohen më poshtë. Ai ka për qëllim të përcaktojë se në çfarë mase janë ndarë dhe inkorporuar rregullat, procedurat, paradigmat e politikave të BE-së në logjikën dhe strukturën e këtyre institucioneve, si dhe thellësinë dhe shpejtësinë e këtij procesi.

Vështrim në marrëdhëniet Shqipëri - BE

Pas zgjedhjeve të para shumë partiake, Shqipëria vendosi marrëdhënie me Komunitetin Evropian në qershor të vitit 1991. Më 1992, hyri në fuqi Marrëveshja për Tregti dhe Bashkëpunim. Takime mes përfaqësuesve parlamentarë janë mbajtur që nga viti 1993, ndërsa takime në nivel ministror mes BE-së dhe Shqipërisë janë mbajtur që nga viti 2001. Partneriteti i parë evropian me Shqipërinë u miratua nga Këshilli i BE-së në vitin 2004. Marrëveshja e Stabilizimit dhe Asocimit (MSA) ndërmjet BE-së dhe Shqipërisë u nënshkrua në qershor 2006 dhe hyri në fuqi në prill të vitit 2009. MSA shënoi një fazë të re cilësore të marrëdhënieve, të cilat përmbanin detyrime dhe angazhime të reja të rëndësishme për Shqipërinë.

Që nga viti 2007, Shqipëria kishte qasje në fondet e Instrumentit Para Anëtarësimit (IPA).⁷⁵ Fondet IPA janë kanalizuar për t'i mbështetur fushat kyçe si reformat gjyqësore, infrastruktura policore dhe e burgjeve, reforma e shërbimit civil dhe administratës publike, parlamenti, të drejtat themelore, si dhe shoqëria civile. Dokumenti Shumëvjeçar Indikativ i Planifikimit (DSHIP) për periudhën 2011-2013 parasheh një qasje sektoriale me fokus në Reformë të

⁷⁵Sipas programeve IPA, Shqipëria ka pranuar asistencë në vlerë prej €70 milionë në vit.

Drejtësisë dhe Punëve të Brendshme, Administratës Publike, Transportit, Mjedisit dhe Ndryshimit Klimatik, Zhvillimit Social dhe Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural.

Shqipëria kishte një BPV prej 9 miliardë euro më 2011.⁷⁶ Kjo është baras me rreth 0.07% të BPV-së së 27 shteteve të anëtare të BE-së për rreth 0.6% të popullatës BE-27.⁷⁷

Evropianizimi i sundimit të ligjit

Demokracia parlamentare në Shqipëri është vendosur pas zgjedhjeve të marsit të vitit 1999. Një kushtetutë e përkohshme promovoi sistemin shumë partiak, ndarjen e pushteteve ndërmjet degës së ekzekutivit, legjislativit dhe gjyqësorit. Përveç kësaj, Kushtetuta e vitit 1998 promovonte mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, si dhe lirinë e shtypit (si sektori më i rëndësishëm në periudhën post-komuniste). Pas ndryshimeve të vitit 2008, Kushtetuta ka forcuar pozitën e Kryeministrit karshi Presidentit dhe e dobësoi parlamentin në marrëdhëniet e tij me ekzekutivin (duke përfshirë institucionet e saj të sigurisë).

Shqipëria ka sistem parlamentar njëdhomësh. **Dega e legjislativit** është organi më i lartë i shtetit i zgjedhur çdo katër vite nga zgjedhjet e drejtpërdrejta, universale. Por, polarizimi politik dhe kontestimi i rezultateve të zgjedhjeve nga opozita kanë çuar në bojkote të shumta dhe ngërçe politike për periudha relativisht të gjata kohore. Në përgjithësi, mjedisi i tillë politik vazhdimisht ka penguar miratimin dhe zbatimin e lehtë të politikave dhe reformave që kanë për qëllim përafrimin e vendit në përgjithësi, dhe sektorin e sigurisë në veçanti me kërkesat e BE-së. Megjithatë, zgjedhjet e përgjithshme të qershorit 2013, janë vlerësuar si “*vibrante*”, “*konkurruese*” dhe të karakterizuara nga “respekti i vërtetë për liritë themelore” duke dhënë shpresë se zgjedhjet do të ofronin bazën për “*një moment të ripërtërirë në përpjekjet e Shqipërisë për anëtarësi në BE*”⁷⁸. Zgjedhjet e mbajtura më 2013 vendosën një pikë të madhe kthimi në strukturën politike të Shqipërisë. Koalicioni opozitar i udhëhequr nga Partia Socialiste i fitoi zgjedhjet me një ndryshim të madh (një vend më pak se shumica e kualifikuar) dhe ato u pranuan nga koalicioni i qendrës së djathtë, gjersa dorëzimi i pushtetit është kryer në mënyrë relativisht paqësore.

Për ta ndihmuar vendin që të fokusohet në reformat e nevojshme, Komisioni Evropian më 2010 miratoi një qasje të përshtatur për Shqipërinë duke lëshuar dymbëdhjetë rekomandime specifike për t’u përmbushur si kusht për dhënien e statusit të kandidatit.⁷⁹ Pas kësaj, janë miratuar disa

⁷⁶Në bazë të disa llogaritjeve, GDP shqiptare për vitin 2012 ishte 9270000000, e përbërë nga një rritje 1.5%, krahasuar me vitin 2011

⁷⁷Në bazë të të dhënave të regjistrimit të fundit (të kryera në vitin 2012) popullsia shqiptare, që largohet brenda kufijve kombëtarë, është rreth 2.8 milion, ndërkohë që rreth 1 milion jetojnë jashtë vendit (kryesisht në Greqi dhe Itali).

⁷⁸Catherine Ashton dhe Štefan Füle, 25 qershor 2013, në: <http://www.europeanvoice.com/article/2013/june/eu-praises-albanian-elections/77641.aspx>

⁷⁹Opinion i Komisionit (2010)

ligje që kërkojnë shumicë të kualifikuar janë miratuar, përfshirë edhe ndryshimet në kodin zgjedhor dhe një Ombudsman të ri, pozita e të cilit ishte e hapur për gati dy vite.

Një nga dobësitë e përsëritura të qeverisjes është mungesa e mbikëqyrjes efektive parlamentare mbi degën e ekzekutivit në përgjithësi dhe institucioneve të sigurisë në veçanti. Interpelancat dhe mekanizmat e pyetjeve zbatohen rrallëherë dhe pyetjet me shkrim dorëzohen rrallëherë. Për sa i përket institucioneve të inteligjencës/informative, përveç Shërbimit Informativ të Shtetit (SHISH), për të cilin, të paktën, ka një kornizë ligjore të drejtpërdrejtë, ekzistojnë edhe gjashtë shërbime tjera të inteligjencës/informative⁸⁰, për të cilat praktikisht nuk ka fare dispozita ligjore në lidhje me kontrollin e tyre nga legjislativi. Kapacitetet administrative të komisioneve parlamentare kanë qenë të kufizuara, gjersa ndërrimet e shpeshta, për shkak të politizimit të stafit të administrativ dhe profesional të parlamentit, kanë pasur ndikim në cilësinë e aktiviteteve të shqyrtimit dhe rishikimit në parlament.

Presidenti i Shqipërisë zgjidhet nga parlamenti me shumicë të kualifikuar prej tri të pestave nga 140 vota, në tri raundet e para dhe me shumicë të thjeshtë në dy raundet e fundit. Ai/ajo ka rol të kufizuar ekzekutiv. Zgjedhjet presidenciale përgjithësisht janë kryer në përputhje me Kushtetutën, por gjersa më 2002 ai ishte votuar nga të dy krahët politikë, Presidenti aktual është zgjedhur (qershor 2012) në raundin e fundit me shumicë të thjeshtë të votave.

Këshilli i Ministrave është organi kryesor ekzekutiv. Për sa i përket ligjërbërjes, kapacitetet e këtij organi janë dëshmuar si të dobëta, për shkak të dobësive të ministrive në hartimin e ligjeve, konsultimeve të kufizuara me grupet e interesit dhe specialistët, agjendës legjislative tejet ambicioze të qeverisë dhe shqyrtimit të kufizuar parlamentar, kombinuar me vëmendje të pamjaftueshme në zbatimin e ligjeve dhe politikave.⁸¹

Më 2004, u krijua Ministria e Integritimit Evropian (MIE), me detyrën kryesore të bashkërendimit të aktiviteteve të integritimit evropian në qeveri. Gjithashtu janë themeluar drejtoritë për integrim në BE në ministrinë kyçe. Për ta modernizuar dhe përmirësuar bashkërendimin e procesit të integritimit evropian, Qeveria Shqiptare ka themeluar Komitetin Ndërinstitucional Koordinues (IICC), i kryesuar nga Ministri i MIE-së dhe në përbërje të zëvendësministrave ose sekretarëve të përgjithshëm të çdo ministrie të linjës, si edhe zyrtarë të institucioneve relevante qendrore. Ai mbledhet të paktën një herë në muaj. Janë themeluar 35 grupe punuese të përhershëm ndërministrave që mbulojnë kapitujt të ndryshëm të *Acquis* dhe puna e tyre në procesin e përgjigjeve në pyetësor është konsideruar si e kënaqshme.

Shërbimi civil në Shqipëri, duke përfshirë sektorin e sigurisë, është sistem i bazuar në pozita me disa elemente të karrierës. Prandaj, krahasuar me sistemin e bazuar tërësisht në karrierë, ka qenë

⁸⁰6 shërbimet tjera i takojnë: MM (Agjencia e Inteligjencës së Mbrojtjes), MPB (Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm) Min Fin (3 agjenci) dhe Ministria e Drejtësisë (Agjencia Informativ e Burgjeve).

⁸¹Shqipëri 2010 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 14.

më i ekspozuar ndërrimeve të motivuara politikisht. Për shkak të kësaj, krahas përqendrimit të vendimmarrjes në nivelin më të lartë të institucioneve të sigurisë, gjersa delegimi aplikohet rrallëherë⁸², është ulur kapaciteti i përgjithshëm i sistemit të shërbimit civil në Shqipëri.

Sistemi gjyqësor bazohet në Kushtetutën e vitit 1998 dhe është i organizuar në tri shkallë.⁸³ Deri më tani, pavarësia gjyqësore mbetet e dobët, për shkak të trashëgimisë së kaluar, mungesës së sistemeve të mira të vlerësimit për gjyqtarët si dhe mungesës së emërimeve dhe transferimeve në baza meritore⁸⁴. Një sistem i vlerësimit në mbarë vendin për gjyqtarët është iniciuar më 2011, por ende nuk është zbatuar plotësisht. Rastet e moszbatimit të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese nga qeveria viteve të fundit dhe politizimit të votimit në emërimin e Kryetarit të Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatën e Lartë mbetet shqetësuese. Pavarësisht Kodit të Etikës Gjyqësore, i miratuar në vitin 2000, gjyqësori vuan nga problemet e integritetit, transparencës dhe efikasitetit. Dy raste të profilit të lartë, që kanë të bëjnë me Ministrinë e Mbrojtjes⁸⁵ dhe Ministrinë e Punëve të Brendshme⁸⁶, përkatësisht, janë futur në një proces të gjatë, gjë që ka minuar më tutje besimin publik në gjyqësor. Disa zyrtarë të BE-së janë deklaruar për këto raste: “... Është e nevojshme që të zbardhen ... ngjarjet përmes një procedure të besueshme, duke përfshirë një hetim gjithëpërfshirës, të pavarur dhe pa ndikime politike... Sigurimi i respektimit të sundimit të ligjit është element thelbësor i shoqërive demokratike dhe parakusht për të lëvizur përpara në integrimin e BE-së...”⁸⁷ Megjithatë, vendimi i shkallës së parë u shqiptua pas katër viteve, në mars 2012. Pesë nga 29 personat e akuzuar u dënuan me burgim nga 6 deri 18 vite; të tjerët pranuan dënime më të ulëta (11 persona) apo u liruan nga akuzat. Vendimi i Gjykatës së Apelit (shkurt 2013) ka ulur për 1/3 kohën e burgimit për disa prej të dënuarve, ndërsa të tjerët u liruan. Për sa i përket rastit të dytë, aktgjykimi është nxjerrë një vit më vonë, duke liruar të akuzuarin (një ish-komandant dhe një oficer i Gardës Kombëtare) nga akuzat. Kjo nxiti akuza nga opozita, familjarët e viktimave dhe mediat e pavarura të cilët fajësuan sistemin e drejtësisë për mungesë pavarësie dhe paanësie⁸⁸.

Viteve të fundit, Shqipëria ka ndërmarrë përpjekje të koordinuara për **të luftuar korrupsionin**. Megjithatë, korrupsioni është i pranishëm në shumë fusha. Anketat vazhdojnë të tregojnë

⁸²Vlerësimi SIGMA, Shqipëri, 2012, f. 10. http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Albania_Assess_2012.pdf

⁸³Janë gjykata e shkallës së parë, gjykata e apelit dhe gjykata e lartë

⁸⁴<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1335:FIN:EN:PDF>, f. 20

⁸⁵Më 15 mars, 2008, një shpërthim ndodhi në një fabrikë të demontimit të municioneve jashtë përdorimit në Gërdec, pranë Tiranës, që operohet nga një kontraktues privat MM. 26 persona janë vrarë, 302 të plagosur dhe rreth 5.500 shtëpi aty pranë u shkatërruan. Fabrika ishte duke operuar kryesisht nga gratë dhe fëmijët.

⁸⁶Më 21 janar 2011 një demonstratë e organizuar nga Partia Socialiste Shqiptare u zhvillua në Tiranë, përpara zyrës së Kryeministrit, i cili u perceptuar si një përpjekje për të përmbysur qeverinë me forcë. Demonstrata shpejt rezultoi në një përleshje mes demonstruesve, policisë dhe anëtarë të Gardës së Republikës. Katër demonstruesit u qëlluan për vdekje. Disa të tjerë (duke përfshirë disa politikave) u plagosën gjatë përleshjeve. Kishte edhe përdorim të tepruar të forcës dhe keqtrajtime nga policia pasi demonstruesit u shpërndanë

⁸⁷<http://eufocentre.al/content.aspx?idjadok=47>

⁸⁸Së fundi, Gjykata e Apelit, më 18 shtator 2013, shqiptoi burgim për një dhe tri vite, përkatësisht, në kontrast të dukshëm me prokurorin që kërkoi për 23 dhe 25 vite burgim përkatësisht

mosbesim të përhapur të qytetarëve në aftësinë e shtetit për ta trajtuar këtë problem. Qytetarët shqiptarë e radhitin korrupsionin si problem e dytë për nga rëndësia, pas papunësisë.⁸⁹ Ata konsiderojnë se Gjyqësori dhe Policia e Shtetit (policia rrugore, në veçanti) janë institucionet më të korruptuara.⁹⁰ Nismat e reformave që kanë për synim përmirësimin e integritetit të sektorit publik dhe luftimin e korrupsionit kryesisht ndërmerren si përgjigje ndaj presioneve nga BE-ja⁹¹ dhe organizatat ndërkombëtare, prandaj dhe këto nisma nuk janë përvetësuar sa duhet dhe nuk janë të qëndrueshme.⁹² Kjo ngritë shqetësime për sa i përket pronësisë dhe qëndrueshmërisë afatmesme të reformave. Roli i shoqërisë civile është i kufizuar dhe nuk mund të konsiderohet se vë presion ndaj qeverisë.

Në vitin 2008 u miratua një strategji ndërsektoriale për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Plani i përgjithshëm i veprimit për zbatimin e strategjisë azhurnohet çdo vit. Departamenti i Kontroll të Brendshëm Administrativ dhe Antikorrupsion (DIACA) kryen kontrole të brendshme mbi administratën dhe koordinon aktivitetet e vendosura nga grupi punues ndërministror. Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive (ILDKP) ka qenë i fokusuar në zbatimin e legjislacionit për deklarimin e pasurive dhe parandalimin e konfliktit të interesit. Megjithatë, përpjekjet e tij janë minuar nga mungesa e infrastrukturës dhe kontroleve efektive, sidomos në pasuritë e paluajtshme. Si rezultat, ai ka kryer kontrole të thjeshta formale të deklaratave të pasurisë pa hetim të duhur të prejardhjes së pasurive.⁹³ Njësitë e Përbashkëta Hetuese (NJPH) për krimet ekonomike dhe korrupsionin fillimisht janë themeluar në Tiranë (maj 2007) dhe më vonë në gjashtë qytete tjera. Ky është një projekt i përbashkët ku Komisioni Evropian ofron asistencë teknike (vlerësohet se deri më tani janë rreth €1.3 milionë) gjersa SHBA ka ofruar asistencë teknike⁹⁴. Ato kanë prodhuar disa efekte, por kufizimet në resurse njerëzore dhe financiare vazhdojnë të jenë pengesë për NJPH-të, ILDKP, Zyrën e Prokurorit dhe departamentet e ndryshme që kanë të bëjnë me masat kundër korrupsionit.⁹⁵

Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH) në krye të kontrollit të jashtëm financiar, është harmonizuar me SAI, përmes ndryshimeve të vitit 2000 në ligjin e tij organik. Për shkak të këtyre

⁸⁹http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania_corruption_report_2011_web_small.pdf, f. 2

⁹⁰<http://www.againstcorruption.eu/uploads/norad/Albania.pdf>, f. 8 or http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania_corruption_report_2011_web_small.pdf, f. 39

⁹¹ - Në këtë çështje, raporti i BTI është shumë kritik: "Që nga 2000, komuniteti ndërkombëtar ka qenë aq thellë i përfshirë në çështjet shqiptare ... sa që vendi është përshkruar zakonisht si një shtet klientelist, i varur nga duart e të huajve për të ndihmuar atë të arrijë tiparet e një shteti evropian". (BertelsmannStiftung, BTI 2012 – Raporti për Shqipërinë, f. 29, http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/report_s/2012/pdf/BTI%202012%20Albania.pdf)

⁹²Vlerësimi SIGMA, Shqipëri, 2012, f. 15.

⁹³Në vitin 2011 ILDKP raportoi 16 raste, që përbënin vepra të mundshme penale në prokurori, duke aplikuar sanksione administrative për dështimin për të deklaruar ose për deklarime të pasakta të pasurive në 109 raste, dhe lëshoi 8 gjopa administrative për zyrtarët në konflikte të interesit (Vlerësim SIGMA, Shqipëri, 2012, f. 13, 15).

⁹⁴http://tirana.usembassy.gov/07pr_0522.html

⁹⁵Shqipëria 2012 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 15.

ndryshimeve, KLSH ka rritur pavarësinë e saj⁹⁶ dhe ka zgjeruar funksionet e kontrollit (me fokus më të madh në performancën e institucioneve të kontrolluara). Përkundër kësaj, informatat për performancën financiare të institucioneve të sigurisë, të siguruara nga KLSH kanë mbetur shumë të kufizuara dhe i paplotë.⁹⁷ Për më tepër, nga 158 aktivitete të kontrollit, për shembull, raportuar nga KLSH më 2012 (që mbulon 2-3 vitet e kaluara, praktikë kjo e rregullt për KLSH), vetëm një është kryer në MPB dhe një në SHISH⁹⁸. Në këtë raport, MPB është përmendur vetëm për praktika problematike të prokurimit ndërsa SHISH për disa “parregullsi financiare”.⁹⁹ Bazuar në gjetjet e kontrolleve të vitit 2011 dhe 2012, KLSH ka referuar te Prokurori i Shtetit, për hetime penale, 6 dhe 40 raste, përkatësisht, të cilat implikojnë 13 dhe 125 persona, përkatësisht,¹⁰⁰ por asnjë prej tyre nuk i takon institucioneve të sektorit të sigurisë (përkundër faktit, për shembull, që 51% të parregullsive të zbuluara nga KLSH, në të gjitha prokurimet e kryera në Shqipëri gjatë vitit 2012 i takonin MPB-së).¹⁰¹ Për shumë vite, që nga viti 2005, janë 109 persona në SHISH të (punonjës aktualë apo të kaluar të SHISH) të cilët, për shkak të parregullsive financiare të natyrave të ndryshme, janë ngarkuar me gjoba, zhdëmtimet përkatëse të të cilëve ende nuk janë inkasuar.¹⁰² Plani i kontrolleve të KLSH për vitin 2013 mbulon 6 fusha të gjera të institucioneve shtetërore¹⁰³, por asnjë prej tyre nuk i takon institucioneve të sigurisë.

Reforma policore

Me miratimin e Kushtetutës më 1998, the Policia e Shtetit Shqiptar (PSHSH) është ndarë nga forcat ushtarake¹⁰⁴, trashëgimi kjo nga komunizmi që ka mbijetuar gjatë periudhës së hershme të tranzicionit. Ligji për Policinë e Shtetit (1999), Strategjia Afatmesme, si dhe një numër ligjesh (që kanë të bëjnë me fusha të ndryshme të përgjegjësisë për PSHSH) janë miratuar.¹⁰⁵ Korniza ligjore përcakton një përkufizim të qartë të ndarjes ndërmjet pozitave udhëheqëse politike në MPB dhe atyre administrative në PSHSH, si dhe rregullore më të qarta për emërimet dhe ngritjet

⁹⁶Ligji përcakton pavarësinë e shefit të KLSH, imunitetin e tij/saj, strukturën financiare dhe organizative

⁹⁷Në raportin e ekzekutimit të buxhetit të vitit 2011, paraqitur në parlament nga ana e KLSH, ka shifra të ekzekutimit të buxhetit të institucioneve të sigurisë, por vlerësimet për disa dështime mungojnë (p.sh. nuk ka asnjë shpjegim se pse investimi MM plani i rezultateve të mbështetjes huaja "Ekzekutimi zero "në fund të vitit 2011). Shih Raporti i Ekzekutimit të Buxhetit, 2011, f. 224, on: <http://www.klsh.org.al>

⁹⁸Raporti vjetor i KLSH, 2012, f. 11, 19, at: <http://www.klsh.org.al/>

⁹⁹Raporti vjetor i KLSH, 2012, për: <http://www.klsh.org.al>

¹⁰⁰Raporti vjetor i KLSH, 2012, f. 30.

¹⁰¹Raporti vjetor i KLSH, 2012, f. 19.

¹⁰²Raporti i KLSH për kontrollet në SHISH, 2012, f. 1, shih më shumë: <http://www.klsh.org.al> (Raporte auditimi)

¹⁰³Raporti vjetor i KLSH, 2012, f. 72-74.

¹⁰⁴Deri në vitin 1998, ASP si dhe Shërbimi Informativ Kombëtar (SHIK), janë konsideruar si pjesë e Forcave të Armatosura (FA). Kjo kaqar në disa raste të shkeljeve standarde demokratike para dhe gjatë masave të qeverisë kundër revoltave masive të popullsisë të vitit 1997.

¹⁰⁵Janë 12 ligje të lidhura direkt me ASP (shumica prej tyre të miratuar ose të ndryshuar në mes të 2007-2012) dhe rreth dhjetë strategji sektoriale dhe plane të punës (të së njëjtës periudhë kohore). Shih më shumë në: http://www.asp.gov.al/index.php?option=com_content&view=category&id=61&Itemid=170&lang=sq and http://www.asp.gov.al/index.php?option=com_content&view=category&id=62&Itemid=171&lang=sq

në detyrë, ndryshimet në strukturën organizative (në dy nivele, atë qendror dhe lokal), duke transferuar disa funksione që kanë të bëjnë me menaxhimin njerëzor, material dhe financiar nga MPB në Drejtorinë e Përgjithshme të PSHSH (miratuar nga Parlamenti më 2007) etj. Ato të gjitha, në përgjithësi, kanë kontribuar në depolitizimin e policisë dhe “përshtatjen më të mirë për misionin”, që është proces ende i hapur. Në këtë reformë, BE,¹⁰⁶ SHBA¹⁰⁷ dhe OKB¹⁰⁸ kanë ofruar asistencë të konsiderueshme.¹⁰⁹ BE ka filluar me ofrimin e asistencës për PSHSH më 1997 përmes misionit MAPE me fokus më të madh në vlerësimin e policisë dhe gjendjes së rendit dhe ligjit në vend, si dhe trajtimit të nevojave më urgjente për trajnime dhe pajisje. Misioni MAPE në Shqipëri është ndërprerë më 2001. Projekti A PHARE i financuar nga KE për Asistencë Policore (ECPA) është themeluar në vjeshtë të vitit 2001 për të siguruar lidhjen ndërmjet MAPE dhe fillimit të programit të plotë në kuadër të CARDS (PAMECA), ashtu që vazhdimësia të mos humbet. Misioni i Asistencës për Policinë i Komisionit Evropian në Shqipëri (PAMECA) ka filluar në dhjetor 2002. Më herët është zbatuar në tri faza “për të ndihmuar në themelimin e një shërbimi më efektiv policor në Shqipëri, në gjendje që të hetojë në mënyrë profesionale dhe llogaridhënëse dhe luftojë aktivitetet kriminale dhe të sigurojë rend publik në vend, si dhe të punojë në bashkëpunim të plotë me gjyqësorin”¹¹⁰. Deri në vitin 2012, rreth 25 milionë euro janë shpenzuar në një përpjekje të përbashkët për të përmirësuar profesionalizmin dhe llogaridhënien në PSHSH dhe për të siguruar ushtrimin e detyrave të saj në përputhje të plotë me legjislacionin përkatës dhe standardet demokratike; për të rritur bashkëpunimin policor me prokurorinë dhe sistemin e drejtësisë penale, duke e bërë pjesë efektive të administrimit të drejtësisë. Pavarësisht një përparimi të mirëfilltë, për t’i përmbushur plotësisht objektivat e saj, misioni PAMECA u zgjat për një vit, deri më 2012, dhe pas kësaj, që nga qershori 2013, u krijua PAMECA-4, për të vazhduar deri në tetor 2016.¹¹¹

Në strukturën policore aktuale (që është në fuqi që nga korriku 2010), një theks i ri është vënë në parimet e marrëdhënieve ndërmjet policisë dhe publikut. Krijimi i një force policore që është në shërbim të komunitetit dhe që ka besim të publikut është identifikuar si një nga qëllimet kryesore strategjike, në përmbushjen e misionit të saj kushtetues, si dhe reformimin e saj në një polici evropiane përëndimore. Qysh më 2004,¹¹² është miratuar strategjia për policinë në komunitet, vijuar me planin e veprimit në nëntor 2008. Si rezultat i qasjeve të reja që kanë të bëjnë me mbështetjen për komunitetin, kombinuar me një bashkëpunim më të mirë me institucionet shqiptare dhe ndërkombëtare të zbatimit të ligjit, janë arrestuar një numër grupesh dhe organizatash kriminale (kryesisht në periudhën ndërmjet 2005 dhe 2009). Këto arritje,

¹⁰⁶BE – përmes Misionit të Asistencës Policore të Komisionit Evropian (PAMECA) dhe Misionit për Asistencë Doganore në Shqipëri (CAM-A)

¹⁰⁷SHBA – përmes Programit për Asistencë në Trajnime në Hetime Penale (ICITAP) – filloi më 1998.

¹⁰⁸OKB ka ofruar asistencë në fushën e anti-trafikut përmes Zyrës së OKB-së për Droga dhe Krime (UNDOC).

¹⁰⁹Konsorcium Ndërkombëtar i krijuar nga partnerë ndërkombëtarë për koordinim të Asistencës dhe shmangie të duplikimit

¹¹⁰http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg8_pmp_06_schm.pdf, f. 6

¹¹¹<http://www.pameca.org.al/>

¹¹²Shqipëri– Raport për Stabilizim dhe Asocim f. 33

kombinuar me largimin dhe ndjekjen penale të një numri zyrtarësh policorë (rreth 800 në gjysmën e parë të dekadës së fundit¹¹³) kryesisht për përfshirje në praktika korruptive, si dhe puna e policisë gjatë zgjedhjeve lokale të shkurtit 2007 (që është konsideruar si profesionale dhe e paanshme) ka ndihmuar në rritjen e besimit publik në policinë.¹¹⁴ Megjithatë, ky sukses është vënë në hije nga disa pengesa¹¹⁵ të viteve të fundit që kryesisht konsiderohen si pasojë e mungesës së bashkëpunimit ndërmjet Ministrive/Institucioneve të ndryshme publike dhe Shoqërisë Civile. Përveç kësaj, ekziston një vetëdijësim i kufizuar për përdorimin e qasjes së bazuar në inteligjencë nivel kombëtar. Në përgjithësi, aktivitetet e strukturave përkatëse ende janë kryesisht të bazuara në reagim, derisa me shumë ka fokus në inpute se sa përfundime.¹¹⁶ Duke i pasur parasysh këto kufizime, është krijuar një bashkëpunim gjithnjë më i madh me Europol (më 2007) dhe institucionet tjera policore të rajonit.¹¹⁷

Që nga viti 2008, zyrat e policisë rajonale kanë qasje elektronike në sistemin e informacionit MEMEX¹¹⁸. Aplikimi i MEMEX ka përmirësuar shkëmbimin e të dhënave në kuadër të PSHSH, por kjo nuk ka kontribuar në përmirësimin e përshtatshmërisë e statistikave të krimit¹¹⁹. Miratimi dhe zbatimi i ligjit “anti-mafia” ka rezultuar në një rritje në sekuestrimin e pasurive kriminale. Bashkëpunimi ndërinstucional ka përparuar në hetimin e krimeve financiare dhe pastrimit të parave. Megjithatë, pavarësisht disa arritjeve, PSHSH, Prokurori i Përgjithshëm dhe Shërbimit Informativ Shtetëror kanë ende shumë për të bërë për të rritur bashkërendimin¹²⁰ dhe shkëmbimin e informacionit në mënyrë që të maksimizojnë kapacitetet e tyre për të hetuar krimit e rënda dhe krimin e organizuar¹²¹.

Strategjia Kombëtare dhe Plani i Veprimit për luftën kundër terrorizmit dhe krimit të organizuar janë rishikuar dhe kanë hyrë në fuqi me anë të një vendimi të Qeverisë, që nga viti 2009. Krahasuar me ato të mëparshmet (nga mesi i vitit 2006), këto karakterizohen nga një nivel më i lartë i gjithëpërfshirjes dhe fushëveprimit më të gjerë të masave. Zbatimi i saj përfshin rishikimin e kuadrit ligjor, ndërtimin e strukturave të reja, pjesë më të mirë të inteligjencës dhe bashkëpunimit më të mirë midis ministrive përkatëse. Megjithatë, ende ka nevojë për struktura përkatëse, kryesisht për ofrim në kohë të inteligjencës relevante të sigurisë, si dhe për kapacitete

¹¹³Shih Raportin e Progresit BE, vitet 2004, 2005.

¹¹⁴Shqipëria 2007 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 47.

¹¹⁵Është e dokumentuar në fakt statistikisht një rritje e numrave që kanë të bëjnë me kategori të ndryshme të rënda të krimit (shih më shumë në: tendencat e IDN, Krimit në Shqipëri, në: http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/crime_trends_5.pdf).

¹¹⁶ Për analizë më të thellë të cenushmërive të institucioneve të zbatimit të ligjit (ASP në veçanti) në Shqipëri, shih: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg8_pmp_06_schm.pdf, f. 113-115

¹¹⁷Bashkëpunimi me Europol hyri në fuqi në maj 2007. Po këtë vit, Shqipëria ratifikoi Konventën për Bashkëpunim me Policinë e Evropës Juglindore

¹¹⁸Shqipëria 2009 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 48.

¹¹⁹Po aty, f. 48

¹²⁰Për nevojën për një qasje të përgjithshme në trajtimin e krimit të organizuar në Shqipëri, shih IDN Vurmo, "tendri i krimit në Shqipëri - shtator 2012

¹²¹Shqipëria 2012 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 53,56.

më të madhe të vendimmarrjes dhe ndarjes së detyrave. Ka pasur progres në lidhje me bashkëpunimin në fushën e drogës. Strategjia e re kombëtare kundër drogës u miratua në qershor 2012, duke ndjekur objektivat për rritjen e bashkërendimit strategjik ndërmjet agjencive të zbatimit të ligjit, dhe trajtimin e uljes së kërkesës, ofertës dhe cenimit. Bashkëpunimi mirë është arritur ndërmjet Qendrës Evropiane për Monitorim për Drogë dhe Varësi nga Droga dhe Zyrës Kombëtare për të Dhëna të Drogës (themeluar më 2011). Si rrjedhojë, sekuestrimet dhe ndjekjet penale janë rritur me kalimin e kohës¹²².

Përkundër përmirësimeve, menaxhimi i përgjithshëm i resurseve njerëzore të policisë ka mbetur i pakënaqshëm në kuptim të praktikave të procedurave të transferimit, përzgjedhjes, emërimit dhe ngritjes në detyrë.¹²³ Pagat e ulëta, motivimi dhe udhëheqësia e dobët, si dhe mungesa e shumëllojshmërisë në fuqinë punëtore kanë kontribuar në sjellje të vazhduar korruptive dhe joprofesionale.¹²⁴

Pas rekomandimeve të Avokatit të Popullit, mund të vërehet një progres gjatë dy viteve të fundit në lidhje me parandalimin e torturës dhe keqtrajtimin. Një bazë e re e të dhënave e re është futur në përdorim (që nga viti 2010) për personat me përcjellje, të arrestuar dhe të paraburgosur. Janë miratuar ndryshimet në rregullat e trajtimit të personave të arrestuar dhe të paraburgosur në stacionet e policisë, por megjithatë, ende raportohen raste të keqtrajtimin, duke dëshmuar dështimin e policisë për të vëzhguar në mënyrë adekuate arrestimet dhe procedurat e mbajtjes.¹²⁵

Duke pasur parasysh zhvillimet e përmendura më lartë, përveç disa rezultateve të mira, reformat e PSHSH në Shqipëri ende mbeten në proces të tranzicionit. *“Zyrtarët shqiptarë besojnë se në qoftë se miratojnë një ligje perëndimore, situata automatikisht do të ndryshojë në vend. Kur përballen me nevojën për të reformuar funksionimin e një institucioni, zyrtarët menjëherë e trajtojnë çështjen në kuptim të ndryshimit të ligjeve dhe akteve nënligjore, por jo në drejtim të ndryshimit të qasjes së tyre dhe mënyrës së sjelljes. Megjithatë, procesi i krijimit të strukturave të reja dhe/ose hartimit të ligjeve dhe ndryshimeve nuk do të çojë në rezultatet e dëshiruara pa një vullnet të fortë për t'i zbatuar ato. Kjo është më e dukshme në polici, ku rotacioni dhe riorganizimi i personelit ... është një dukuri e zakonshme...”*¹²⁶ Shumica e aktiviteteve të PSHSH shpeshherë bazohen në reagimin e menjëhershëm, duke trajtuar simptomat dhe jo shkaqet, duke kushtuar pak vëmendje në analizë të gjendjes dhe identifikim të problemeve reale. Kështu, ato përqendrohen më shumë në inute se rezultate. Në përgjithësi, siç u përmend më sipër, përdërisa mbështetja financiare, teknike dhe materiale e BE-së dhe aktorëve të tjerë ndërkombëtarë, e kombinuar me presionin e përmbushjes së standardeve të caktuara për agjendën e anëtarësimit në

¹²²Po aty, f. 57

¹²³Shqipëria 2008 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 47.

¹²⁴Raport i departamentit të shtetit, f. 7, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

¹²⁵Shqipëria 2012 Raporti i Progresit, Dokument pune i Stafit të Komisionit, f. 22.

¹²⁶http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg8_pmp_06_schm.pdf, f. 114-115

BE, kanë dhënë rezultate në reformimin e sektorit të sigurisë, niveli i dobët i përvetësimit ngritë shqetësime të përmbushjes së objektivave të dëshiruara dhe arrijten në periudhën afatmesme e asaj që synohet.

Kontrolli i kufijve

Sistemi aktual i menaxhimit të kufijve në Shqipëri është në përgjithësi në pajtueshmëri me standardet e BE-së.¹²⁷ Ai rregullohet me Ligjin mbi kontrollin dhe mbikëqyrjen e kufijve shtetërorë, të miratuar në vitin 2008, që është plotësuar me disa akte ligjore tjera lidhur me policinë kufitare dhe të migrimit (eng. BMP). Strategjia kombëtare për menaxhimin e integruar të kufijve është miratuar në vitin 2007, ndërsa plani përkatës i veprimit është azhurnuar në vitin 2009. Disa përpjekje të mëparshme datojnë që nga viti 2004, me përgatitjen e "Strategjisë për Kontrollin e Kufijve dhe Menaxhimin e Integruar të tyre 2003-2006", por ekipet e ekspertëve të BE-së kishin rekomanduar një Strategji për Menaxhimin e Integruar të Kufijve (IBM), që kërkonte rishikimin e këtyre dokumenteve me qëllim të përputhjes së tyre më të mirë me Udhëzimet e BE-së për Ballkanin Perëndimor.¹²⁸ Tani, ato janë të orientuara më mirë drejt cakut të dyfishtë të menaxhimit modern të kufijve - sigurisë së kufijve dhe lehtësimit të lëvizjes së personave dhe mallrave - në mënyrë efikase dhe efektive¹²⁹.

BMP ka kaluar nëpër disa faza reformimi dhe aktualisht shihet si departament mirë i strukturuar brenda Policisë së Shtetit, me resurse të mjaftueshme.¹³⁰ Planprogrami i trajnimit për BMP është dizajnuar në bashkëpunim me PAMECA¹³¹ dhe Frontex.¹³² Kapaciteti për analizim të riskut, i cili konsiderohet një hap i rëndësishëm për zbatimin e "Strategjisë së Kontrollit të Kufijve 2007", ka filluar të fuqizohet në mënyrë graduale. Deri në vitin 2010, kapacitetet në fjalë konsiderohet të jenë 'operacionale'.¹³³

Që nga viti 2006, kur u vënë në funksion njësitë mbikëqyrëse mobile, kontrolli kufitar ka shënuar përmirësime të dukshme. Ai ka për qëllim të veçantë luftimin e trafikimit të qenieve njerëzore dhe drogave.¹³⁴ Këto masa më të ngushta janë diktuar, në veçanti, nga shtimi i kalimeve të paligjshme të kufirit në drejtim të Greqisë në vitet 2005-2006, i cili ndërli dhej

¹²⁷ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2010, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 99.

¹²⁸ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2005, Komisioni Evropian, f. 57.

¹²⁹ Udhëzimet për Menaxhimin e Integruar të Kufijve në Ballkanin Perëndimor. Adresa: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/IBM_guidelines_en.pdf, f. 17.

¹³⁰ Rreth 1500 punonjës.

¹³¹ PAMECA - Misioni i Asistencës Policore të Komunitetit Evropian për Shqipërinë.

¹³² Agjencia Evropiane për Menaxhimin e Bashkëpunimit Operativ në Kufijtë e Jashtëm të BE-së (e themeluar përmes Rregullores së Këshillit EC 2007/2004). Marrëveshja teknike me Shqipërinë është nënshkruar në shkurt 2009.

¹³³ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2010, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 99.

¹³⁴ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2005, Komisioni Evropian, f. 57.

kryesisht me amnistinë e cila u jepej banorëve joligjorë të Greqisë atëbotë. Përmirësimi i infrastrukturës të vendkalimeve kufitare gjithashtu përbën një proces të vazhdueshëm. Sistemi i Menaxhimit të Informatave të Përgjithshme (TIMS) ka filluar të instalohet në vitin 2008 dhe ka përfunduar në vitin 2010, kur të gjitha pikat kufitare u lidhën në TIMS, duke gëzuar kështu qasje në bazën kombëtare të të dhënave mbi dokumentet e udhëtimit dhe personat në kërkim dhe në bazën e të dhënave të Interpolit. Megjithatë, gjithmonë ka ekzistuar brenga lidhur me mangësitë në shfrytëzimin e përbashkët dhe këmbimin e të dhënave dhe analizimin e tyre nga PMK dhe autoritetet doganore.¹³⁵

Bashkëpunimi ndërkufitar kryesisht ka funksionuar si duhet.¹³⁶ Disa takime ndërkufitare janë mbajtur mes autoriteteve të policisë kufitare të Shqipërisë dhe Maqedonisë, Greqisë dhe Malit të Zi. Në bazë të marrëveshjeve bilaterale, që nga mesi i vitit 2012 janë organizuar patrulla të përbashkëta kufitare (të gjelbra) me Kosovën dhe Maqedoninë, ndërsa me Malin e Zi ekziston një pikë e përbashkët kufitare.¹³⁷ Në mesin e vitit 2011 me Maqedoninë u nënshkrua marrëveshja për liberalizimin e plotë të transportit bilateral dhe tranzitor mes dy vendeve (e cila ende është në fuqi), si dhe u krijua një qendër e përbashkët për këmbimin e informatave mes policive përkatëse kufitare dhe të imigracionit.¹³⁸ Në dhjetor të vitit 2009, Parlamenti Shqiptar miratoi të njëjtën marrëveshje me Kosovën ("Mbi Lëvizjen Bilaterale të Qytetarëve"). Këto nisma janë zhvilluar në pajtueshmëri me konceptin e BE-së për të zhvilluar bashkëpunimin jo vetëm në nivel brenda dhe mes agjencive, por edhe në aspekt ndërkombëtar.¹³⁹ Bashkëpunimi me Europolin gjithashtu ka shënuar përmirësim që nga fillimi i tij në vitin 2007. Linja e sigurt mes Shqipërisë dhe Europolit është funksionale që nga qershori i vitit 2011.¹⁴⁰

Mbikëqyrja e kufirit të kaltër ka qenë e dobët deri në vitin 2010. Për shkak të mungesës së fondeve për të krijuar Rojën Kufitare Policore, kontrolli kufitar dhe operacionet kundër kontrabandës janë kryer nga Marina e Shqipërisë. Kjo nuk u konsiderua të jetë në pajtim me standardet evropiane¹⁴¹. Megjithatë, anijet e Marinës me punonjës të MPB-së dhe MM-së, nën komandë civile, u konsiderua (e mbase do të mbetet) zgjidhja më e mirë për koston që bartë. Qendra ndërinstitucionale për operacione detare (IMOC) ka filluar të punojë në janar të vitit 2010, duke siguruar kështu bashkëpunim të ngushtë mes BMP-së, rojës bregdetare, autoriteteve doganore dhe inspektoratit të peshkatarisë. Sistemi i trajnimit dhe procedurat operative standarde veç ekzistojnë, por *analiza e riskut dhe inteligjenca duhet të avancohen më tej, përfshirë*

¹³⁵ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2010, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 96, f. 100.

¹³⁶ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2010, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 100.

¹³⁷ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2012, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 55.

¹³⁸ Po aty, f. 23

¹³⁹ Udhëzimet për Menaxhimin e Integruar të Kufijve në Ballkanin Perëndimor

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/IBM_guidelines_en.pdf, f.2-3.

¹⁴⁰ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2011, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 58.

¹⁴¹ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2006, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 39.

ndërlidhjen e tyre me MEMEX.¹⁴² Me finalizimin e projektit për barkat e patrullimit,¹⁴³ Shqipëria do të jetë në gjendje të patrollojë bregdetin e vet në mënyrë efektive në aspekt afatshkurtër. Ndalimi trevjeçar i skafeve, i cili nisi në vitin 2006 dhe u vazhdua në vitin 2009,¹⁴⁴ ishte tejet efektiv për kontrollin e kufirit të kaltër dhe luftimin e trafikimit joligjor detar.

Sa u përket masave organizative kundër trafikimit të qenieve njerëzore, Zyra e Koordinatorit Kombëtar Kundër Trafikimit, si dhe grupet e përbashkëta të punës janë themeluar për të përmirësuar procedurat hetimore dhe gjyqësore. Procedurat standarde operative për identifikimin dhe referimin e viktimave/viktimave potenciale janë përcaktuar dhe janë duke u zbatuar në mënyrë efektive.¹⁴⁵

Përkrahja e BE-së për avancimin e kontrollit kufitar në Shqipëri ka qenë kyçe për zhvillimin konceptual dhe strategjik, si dhe për avancimin e kornizës ligjore dhe rregullative e institucionale, procedurave, burimeve njerëzore dhe trajnimit, komunikimit dhe këmbimit të informatave dhe përfundimisht të infrastrukturës dhe pajisjeve. Ekspertët e BE-së kanë thënë në vlerësimet e tyre se është arritur progres sa i përket menaxhimit të kufijve por se duket që politikanët e Shqipërisë dhe autoritetet e procesit të stabilizim-asocimit "*ngatërrojnë progresin me suksesin*"¹⁴⁶, gjë që kur kombinohet me disa lëkundje sa i përket përkrahjes për shkak të krizës ekonomike në Evropë ka bërë që pritjet të mos jetësohen në tërësi.

Menaxhimi i rrjedhave të migrimit

Janë rreth një milion shtetas të Shqipërisë që aktualisht jetojnë në shtete të BE-së, kryesisht në Itali dhe Greqi.¹⁴⁷ Norma neto e migrimit nga Shqipëria ka qenë në rënie konstante gjatë viteve të fundit, ndërsa që si rezultat i krizës ekonomike viteve të fundit është shënuar edhe trend i kthimit të imigrantëve në vend, kryesisht nga Greqia.¹⁴⁸

Marrëveshja e riatdhesimit mes BE-së dhe Shqipërisë është zbatuar me lehtësi nga viti 2005. Shqipëria ka rishikuar strategjinë dhe planin e veprimit për reintegrimin e shtetasve të kthyer të Shqipërisë,¹⁴⁹ i cili tani mbulon periudhën 2010-2016. Ky ishte standardi i fundit që duhej plotësuar para lejimit të liberalizimit të vizave për shtetasit e Shqipërisë, i cili është duke u

¹⁴² Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2012, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 55.

¹⁴³ Sipas këtij projekti 30 milionësh, Marina e Shqipërisë do të blejë 4 anije të reja patrullimi (STAN 42/7). Tri prej tyre veç janë funksionale. E katërta pritet të hyjë në funksion në mes të vitit 2014.

¹⁴⁴ Ndërprerë në mars 2013

¹⁴⁵ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2012, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 56.

¹⁴⁶ <http://www.unodc.org/southeasterneurope/en/alb/g70.html>, f. 2.

¹⁴⁷ Shqipëri, INSTAT, <http://www.instat.gov.al/media/169440/projeksioni.pdf>, f. 15 dhe http://www.instat.gov.al/media/177354/main_results_population_and_housing_census_2011.pdf, f. 7

¹⁴⁸ Numri i shtetasve shqiptarë të kthyer: në vitin 2009 - 47239, në vitin 2010 - 52910, ndërsa në vitin 2011 bie në vetëm 15185.

¹⁴⁹ Ishte ky standardi i fundit para liberalizimit të vizave për shtetasit e Shqipërisë.

zbatuar aktualisht. Në fakt, duke qenë se u hartua në afate të rrepta dhe kryesisht pa konsultimin e akterëve të shoqërisë civile, ekspertëve të pavarur dhe akterëve kyçë, kësaj strategjie i mungonin instrumentet e duhura për ta trajtuar menaxhimin e migrimit dhe dinamikat e reintegrimit.¹⁵⁰ Posaçërisht nevojitet fuqizim i mëtejshëm i analizimit të riskut dhe monitorimit të rrjedhave të migrimit, si dhe fuqizim i institucioneve përgjegjëse për implementimin e strategjisë dhe planit të veprimit për të kthyerit.¹⁵¹

Zyrat e Migrimit (MC) janë themeluar në të gjitha Zyrat Rajonale të Punësimit, për të ofruar informata lidhur me shërbimet e veçanta për të kthyerit. Megjithatë, regjistrimi i qytetarëve të kthyer në MC mbetet i ulët, gjë që dëshmon mungesë të besimit në autoritetet publike. Përveç kësaj, MC-të nuk ofrojnë shërbime konkrete përveç informatave themelore.¹⁵² Plani i veprimit për reintegrimin përmban 42 masa, por shumica prej tyre ndërlidhen me ofrimin e informatave. Në disa raste tjera (siç është trajnimi profesional) pjesëmarrja e të kthyerve është tejet e ulët.¹⁵³

BE ka lejuar liberalizimin e vizave për qytetarët e Shqipërisë më 15 dhjetor 2010. Ky liberalizim aplikohet për bartësit e pasaportave biometrike që udhëtojnë në zonën e Shengenit. Vendimi për këtë është marrë pas plotësimit të kushteve të përcaktuara në udhëzuesin për liberalizimin e vizave. Deri më 30 qershor 2012 ishin lëshuar 2.4 milionë pasaporta biometrike dhe 3.1 milionë letërnjoftime biometrike.¹⁵⁴

Zbatimi i regjimit të udhëtimit pa viza u bë pa pengesa dhe në zonën e Shengenit deri në mesin e vitit 2011 është zbuluar një numër relativisht i ulët i azilkërkuesve dhe imigrantëve të parregullt nga Shqipëria. Megjithatë, nga tremujori i tretë i vitit 2011 numri i azilkërkuesve shqiptarë në BE shënoi rritje. Shifrat kaluan dyfishin gjatë këtij viti, duke arritur nga 110 në janar në 235 në nëntor të vitit 2011.¹⁵⁵ 3 vendet e BE-së që prinin për nga numri i azilkërkuesve shqiptarë ishin Belgjika, Franca dhe Greqia me gati dy të tretat e të gjithë azilkërkuesve.¹⁵⁶

Autoritet shqiptare reagan dhe përmirësuan bashkëpunimin e tyre me shtetet anëtare të BE-së, në veçanti pas vizitës të dy zyrtarëve të lartë nga Belgjika (në fund të vitit 2011 dhe mes të vitit 2012).¹⁵⁷ Si rrjedhojë, fushatat e informimit publik që lansuan nga qeveria shqiptare që në maj të vitit 2010 u intensifikuan edhe më tej, duke u ofruar qytetarëve informata të mëtejme mbi të

¹⁵⁰ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), “Azilkërkuesit dhe migrimi i parregullt”, shkurt 2013, f.5.

¹⁵¹ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2012, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 55.

¹⁵² Raporti i Raportuesit të Posaçëm për të Drejtat e Njeriut të Emigrantëve në Shqipëri, 13 dhjetor 2011, f. 13 (IDM).

¹⁵³ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), “Azilkërkuesit dhe migrimi i parregullt”, shkurt 2013, f. 24-27.

¹⁵⁴ Raporti i tretë i Komisionit për periudhën pas liberalizimit të vizave, 28.08.2012, f. 3.

¹⁵⁵ Një shtim substancial është vërejtur gjatë periudhës qershor-tetor 2011 (+580).

¹⁵⁶ Azilkërkuesit dhe Migrimi i Parregullt, publikim i Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), shkurt 2013, f. 12-13.

¹⁵⁷ Udhëheqësi i Departamentit të Azilit dhe Migrimit të Belgjikës (tetor 2011) dhe Sekretari i Belgjikës për Imigrim (qershor 2012) - Instituti për Demokraci dhe Migrim (IDM), “Azilkërkuesit dhe migrimi i parregullt”, shkurt 2013, f. 8, 13. Gazeta “Shekulli”, 24 tetor 2012,

drejtat dhe obligimet e tyre si përfitues të regjimit të udhëtimit pa viza. Që nga korriku i vitit 2012, sistemi TIMS është lidhur me bazën e të dhënave të regjistrit civil në pikat kufitare.¹⁵⁸

Marrë parasysh izolimin e rëndë të Shqipërisë gjatë diktaturës, rregullimi aktual i rrjedhave të migrimit në pajtim me ligjet, normat dhe praktikat e BE-së përbën një ndryshim drastik. Në anën tjetër, liberalizimi i vizave ka nxitur interesin për ta njohur BE-në. Sipas raporteve të monitorimit të Komisionit pas liberalizimit të vizave,¹⁵⁹ shumica e udhëtuesve vazhdojnë të jenë të natyrës *bona fide*, andaj qëllimi kryesor i liberalizimit - mundësimi i kontakteve mes njerëzve, shtimi i mundësive afariste dhe këmbimeve kulturore dhe dhënia e mundësisë për njerëzit nga rajoni që ta njohin më mirë BE-në, vazhdon të përmbushet në mënyrë të kënaqshme.¹⁶⁰ Në anën tjetër, për shkak të kohës relativisht të shkurtër nga iniciimi i këtij ndryshimi dhe për shkak të kapaciteteve të kufizuara të autoriteteve shqiptare për të menaxhuar situatën sa i përket azilkërkuesve dhe reintegrimit të të kthyerve, nga BE pritej një përkrahje më efektive përmes fushatave informative, hetimeve të mundësuesve (d.m.th. agjencive të udhëtimit) dhe masave tjera për të trajtuar bashkërisht fenomenet e lartpërmendura.

Regjimet e vizave dhe azilit

Sa i përket politikave të vizave, Shqipëria ka krijuar kornizën ligjore përkatëse me miratimin e Ligjit për të huajt (2008). Megjithatë, me amendamentet e marsit të vitit 2013, ky ligj u soll në pajtueshmëri të plotë me Acquis të BE-së.¹⁶¹ Shqipëria ka regjim të udhëtimit pa viza për të gjitha shtetet anëtare të BE-së dhe njëanshëm njeh vizat e Shengenit dhe lejet e banimit të dhëna në këtë zonë si ekuivalente për vizat për qëndrim afatshkurtër të lëshuara nga Shqipëria. Sistemi i informimit elektronik për vizat është krijuar, por ende mbesin disa elemente të rëndësishme të tij që duhet të përmirësohen në këtë kontekst, që kanë të bëjnë me pronësinë, tiparet e sigurisë dhe mbrojtjen e të dhënave personale.

Ligji i ndryshuar për të huajt i jep prioritet shtetasve të BE-së sa i përket kërkesës në tregun e punës.¹⁶² Në anën tjetër, punësimi në sektorin publik është i rezervuar vetëm për qytetarët e Shqipërisë.¹⁶³ Lëvizja e kapitalit në Shqipëri është e liberalizuar, duke qenë në pajtueshmëri me zotimet e bëra në SAA. Në fund, Ligji i ndryshuar për të huajt bën që çështjet e kontestueshme lidhur me pagesat të jenë në pajtueshmëri me *Acquis*. Blerja e pronës së paluajtshme nga të huajt kufizohet në disa aspekte: të huajt ende nuk lejohen të kenë në pronë tokë bujqësore. SAA

¹⁵⁸ Raporti i tretë i Komisionit për periudhën pas liberalizimit të vizave, 28.08.2012, f. 4.

¹⁵⁹ Tri raporte të monitorimit mes qershorit 2011 dhe gushtit 2012.

¹⁶⁰ Raporti i tretë i Komisionit për periudhën pas liberalizimit të vizave, 28.08.2012, f. 14.

¹⁶¹ Deri në ndryshimin e fundit të Ligjit për të huajt, Shqipëria aplikonte aranzhim të udhëtimit pa viza për disa shtete që nuk ishin anëtare të BE-së, të cilat përfshiheshin në listën negative të Rregullores 539/2001 (Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2011, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 55). Shih gjithashtu Raportin e tretë të Komisionit për periudhën pas liberalizimit të vizave, 28.08.2012, f. 4.

¹⁶² Para miratimit të amendamenteve të ligjit, ata duhej të kishin leje pune për të gëzuar qasje në tregun e punës në Shqipëri.

¹⁶³ Statusi i Shërbyesit Civil në Shqipëri, neni 12/a.

garanton përshtatje progresive të legjislacionit në këtë fushë për të siguruar, deri në 1 prill 2016, trajtim jo më pak të favorshëm për shtetasit e BE-së se sa për shtetasit e Shqipërisë.¹⁶⁴

Në sferën e azilit, korniza institucionale dhe ligjore është e krijuar. Ligji për azilin është miratuar në vitin 2009 dhe kryesisht është në pajtim me standardet e BE-së. Nga këndvështrimi institucional, gjithmonë ka pasur mungesë të burimeve adekuate njerëzore dhe financiare, madje edhe në Departamentin për Shtetësi dhe Refugjatë, ndërsa nga këndvështrimi i zbatimit, problemet kryesisht kanë qenë të ndërlidhura me procedurat e azilit në qendrat e pranimit, të cilat jo gjithmonë janë aplikuar në mënyrë të standardizuar.¹⁶⁵

Që nga viti 2006 janë ndërtuar dy qendra të pranimit (një për azilkërkuesit, e cila është tërësisht funksionale që nga viti 2010, dhe një tjetër për viktimat e trafikimit), por regjimi i mbrojtjes për personat të cilëve u lejohet azili në Shqipëri nuk është konsoliduar sa duhet, në veçanti nga aspekti gjyqësor, qasja e azilkërkuesve në shërbime shëndetësore, bashkimi familjar, mbrojtja sociale, arsimimi dhe banimi.

Në gusht të vitit 2012, Shqipëria i kishte lejuar azil 81 individëve, ndërsa 20 kërkesa tjera ishin të pazgjidhura. Sigurimi i letërnjoftimeve për refugjatët dhe personat të cilëve u është siguruar mbrojtje shtesë është dëshmuar të jetë proces shumë i ngadalshëm. Vazhdon të mungojë një proces efektiv i para-ekzaminimit në kufi (sipas standardeve të duhura), marrë parasysh trendet e reja të migrimit dhe mundësive për transit joligjor nga qytetarët e vendeve të treta.¹⁶⁶

Asistenca e BE-së lidhur me zhvillimin e kornizës ligjore lidhur me regjimin e udhëtimit pa viza të Shqipërisë për në të gjitha shtetet anëtare dhe për azilin është plotësuar më tej me trajnime dhe përkrahje me pajisje, por në anën tjetër është kombinuar (qoftë në mënyrë të shprehur apo të nënkuptuar) me hapat e përparimit drejt liberalizimit të vizave për qytetarët e Shqipërisë. Të gjitha përpjekjet në këtë drejtim kanë qenë të një rëndësie të madhe për përparimin e regjimit të vizave dhe azilit në Shqipëri. Megjithatë, për shkak të ndjeshmërisë së këtyre çështjeve, një qasje e nxitur nga aspektet rajonale mund të ketë ofruar rezultate më konkrete¹⁶⁷.

Konkluzione

Simpatia e Shqipërisë për vlerat dhe strukturat euroatlantike është shprehur qartas që nga ikja nga e kaluara totalitare e saj në fillim të 90-ave. Përkundër këtij fakti, shndërrimi i kësaj aspirate në strategji dhe plane zbatimi ka qenë kryesisht produkt dhe reagim ndaj presionit nga BE dhe organizatat ndërkombëtare. Është pikërisht kjo varësi nga BE dhe faktorët tjerë ndërkombëtarë

¹⁶⁴ Raport analitik, dokument pune i stafit të Komisionit, 2010, f. 57.

¹⁶⁵ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2008, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 44.

¹⁶⁶ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2012, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 55. Shih gjithashtu Raportin e tretë të Komisionit për periudhën pas liberalizimit të vizave, 28.08.2012, f. 4.

¹⁶⁷ Intervistë me z. Merepeza, Shef i Sektorit të Gjellbër të Kufirit, Departamenti i Kufirit dhe Migrimit, MPB.

që ka bërë që këto nisma të mos jenë mjaftueshëm stabile dhe të qëndrueshme, duke nxitur kështu brenga lidhur me pronësinë dhe qëndrueshmërinë afatmesme të reformave në fjalë.

Spektori i sigurisë në Shqipëri ka përcjellë trendin kryesor të 'Reformave të evropianizimit', sikur edhe të gjitha institucionet tjera shtetërore, që janë karakterizuar në shumë aspekte me të njëjtat ngritje dhe rënie sikurse edhe reformat drejt arritjes së standardeve dhe vlerave demokratike. Ai u desh të transformohej sipas modeleve perëndimore të sektorëve të sigurisë, në një mjedis tejet të politizuar, i cili përkundër progresit të arritur, ka ndikuar në shpejtësinë e reformave të jetësuar. Ndryshimet dhe zëvendësimet e shpeshta strukturore, në veçanti në Policinë e Shtetit të Shqipërisë, për shkak të ndërrimit të pushteteve, janë dëshmuar se përbëjnë shpenzim të kotë të resurseve (njerëzore dhe financiare) dhe të kohës. Përveç kësaj, Policia e Shtetit, për shkak të rasteve të korrupsionit në të gjitha nivelet dhe për shkak të një lloji pandëshkueshmërie që gëzon, në veçanti mes zyrtarëve të nivelit të lartë të policisë (ose së paku për shkak të perceptimit të tillë publik) rangohet në disa anketa si institucioni i dytë më i korruptuar në vend.

Sidoqoftë, përmirësimet gjatë dekadës së fundit në kornizën ligjore dhe strategjitë afatmesme, në bazë të rekomandimeve të BE-së, kanë ofruar një ndarje më të qartë mes pozitave udhëheqëse politike në MPB dhe pozitave të larta administrative në Policinë e Shtetit. Janë miratuar rregullore më të qarta për emërimin dhe promovimin, ndryshimet organizative strukturore (në dy nivele, qendror dhe lokal), transferimin e disa funksioneve që kanë të bëjnë me menaxhimin njerëzor, material dhe financiar nga MPB tek Drejtoria e Përgjithshme e PSHA, etj. Të gjitha ato në përgjithësi i kanë kontribuar depolitizimit të policisë, shtimit të profesionalizimit të saj dhe 'përgatitjes më të mirë për misionin që i është dhënë', procese këto që ende vazhdojnë. Në këtë reformë, BE (si dhe SHBA dhe OKB) kanë dhënë ndihmë të theksuar.

Nga një këndvështrim më operativ, theksi çdo herë e më shumë po i vihet parimeve të marrëdhënieve mes policisë dhe publikut, ndërsa që një theks i tillë do duhej t'i jepej edhe masave proaktive dhe jo reaktive, me fokus të shtuar në rezultate më konkrete dhe të qëndrueshme.

Në përgjithësi, "Shqipëria ka arritur përparim të mëtejshëm në fushën e drejtësisë, lirisë dhe sigurisë, në veçanti sa i përket menaxhimit të kufijve dhe luftës kundër krimit të organizuar, shpëlarjes së parave dhe kontrabandimit të drogave"¹⁶⁸. Ky përparim nuk është arritur vetëm falë institucioneve të sigurisë së vendit (Policisë së Shtetit në veçanti), por edhe për shkak të bashkëpunimit më të mirë me organizatat evropiane (EUROPOL) dhe institucionet tjera policore në vendet e rajonit dhe më gjerë. Çështjet e kontrollit të kufijve, menaxhimit të rrjedhave të migrimit, regjimit të vizave dhe azilit, si dhe disa kërcënime më moderne për sigurinë (terrorizmi, krimi i organizuar, trafikimi i paligjshëm) duken më të ndërlikuar dhe duhet të adresohen në aspekt rajonal në bazë të një qasjeje të bashkëpunimit mes agjencive të

¹⁶⁸ Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2013, dokument pune i stafit të Komisionit, f. 49.

ndryshme. Për tu përballur me këto sfida, Shqipëria është duke e përmirësuar legjislacionin, kapacitetet dhe praktikën e veta, në një proces i cili është duke e afruar atë më tej me standardet e BE-së. Në këtë drejtim, përkrahja e vazhdueshme dhe më e përafërt e komunitetit evropian për institucionet e sigurisë të Shqipërisë në këtë rrugëtim evropian të këtyre të fundit do të jetë më se e nevojshme dhe do t'i bëjë mirë përshpejtimi të reformimit të përgjithshëm të tyre dhe procesit të integritetit të vendit.

Sfidat e evropianizimit të sektorit të sigurisë - rasti i Kosovës

Fjolla Raifi*

Hyrje

Pas përfundimit të konfliktit të armatosur, në Kosovë u vendos Misioni i Administratës së Përkohshme të Organizatës së Kombeve të Bashkuara (OKB), i themeluar në bazë të Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB-së. Prania e përgjithshme dhe funksionaliteti i misionit të UNMIK-ut u strukturua dhe u bazua në katër shtylla kryesore: *policia dhe drejtësia*, nën udhëheqjen e OKB-së; *administrata civile*, nën udhëheqjen e OKB-së; *demokratizimi dhe ndërtimi i institucioneve*, nën udhëheqjen e OSBE-së; dhe *zhvillimi ekonomik*, nën udhëheqjen e Bashkimit Evropian.

Në shkurt të vitit 2008, Kosova shpalli pavarësinë e vet, ndërsa Kushtetuta e Republikës së Kosovës hyri në fuqi në qershor të vitit 2008. Shpallja e Pavarësisë ishte pasqyrim i vullnetit të qytetarëve të Kosovës dhe u bë në pajtim të plotë me Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit Politik të Kosovës (Plani i Ahtisaarit), nën mbikëqyrjen e misionit të Bashkimit Evropian për sundim të ligjit dhe NATO-s. Megjithatë, ky hap nuk u përcoll me njohjen e njëanshme të Kosovës nga të gjitha shtetet anëtare të BE-së, gjë që e bëri BE të jetë 'neutrale ndaj statusit' të Kosovës.¹⁶⁹ Përkundër përfshirjes së gjerë të BE-së dhe pranisë së saj në Kosovë pas pavarësimit, përmes EULEX-it dhe ICO-së, mungesa e një zëri unik të BE-së vazhdon të përbëjë sfidë të madhe për marrëdhëniet mes BE-së dhe Kosovës. Mosnjohja e Kosovës nga pesë shtete anëtare të BE-së (Qipro, Greqia, Rumania, Sllovakia dhe Spanja) përbën sfidë të vazhdueshme për strukturat e BE-së dhe vendimet e nxjerra nga BE.

Nisja e Procesit të Stabilizim-Asocimit (PSA) për Kosovën në janar të vitit 2009 shënonte një tjetër fazë të rëndësishme për zhvillimin e Kosovës dhe aspiratat e saj drejt integritimit evropian. Temat kryesore të trajtuara në ciklin e parë të takimeve që u përmyll në qershor të atij viti ishin 'drejtësia, liria dhe siguria'¹⁷⁰. Megjithatë, duke qenë se qëllimet kryesore strategjike të Kosovës vazhdojnë të jenë integrimi në BE dhe NATO, mungesa e unitetit mes shteteve anëtare sa i përket pavarësisë së Kosovës vazhdon të përbëjë sfidën më të madhe për rrugëtimin e Kosovës drejt integritimit në BE. Përkundër pengesave politike në formë të refuzimeve fillestare të pesë

* Fjolla Raifi është Koordinatore e Projektit dhe Hulumtuese në Qendrën Kosovare për Studime të Sigurisë (KCSS).

¹⁶⁹ Gjykata Evropiane e Auditorëve, *Përkrahja e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë*, Raport Special, 2012.

¹⁷⁰ Komisioni Evropian Raporti i Progresit të Kosovës për vitin 2005.

shteteve anëtare të BE-së¹⁷¹ dhe marrëdhënieve komplekse me Serbinë, në shkurt të vitit 2012, Këshilli Evropian e ka lansuar studimin e fizibilitetit për Marrëveshjen e Stabilizim-Asocimit mes Bashkimit Evropian dhe Kosovës.

Metodologjia e shfrytëzuar për hartimin e këtij raporti kryesisht është bazuar në hulumtime nga zyra, duke shqyrtuar dokumente zyrtare të BE-së, raportet e BE-së për progresin e Kosovës, artikuj dhe revista të ndryshme. Për më tepër, ky dokument është gjithashtu produkt i ekspertizës së KCSS-së në këtë fushë. Ky punim mëton të analizojë asistencën e BE-së dhe përfshirjen e saj në Kosovë që nga fundi i luftës. Punimi është i ndarë në pesë kapitla kryesore, të cilat kryesisht janë të ndërlidhura me sektorin e sigurisë: evropianizimi i sundimit të ligjit, reforma e policisë, menaxhimi efektiv i kufijve, rrjedhat e migrimit, dhe regjimet e vizave dhe azilit. Qëllimi kryesor i këtij studimi është që të ofrojë një analizë, në kontekst të informatave dhe publikimeve më të fundit, mbi rolin e Bashkimit Evropian kundrejt sektorit të sigurisë në Kosovë.

Evropianizimi i sundimit të ligjit

Pas përfundimit të konfliktit në vitin 1999, zhvillimi i përgjithshëm dhe përgjegjësia për rend publik dhe sektorin e sigurisë në Kosovë kryesisht ka qenë në duart e pranisë ushtarake ndërkombëtare. Roli i Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP) dhe autorizimet e dhëna në bazë të Rezolutës 1244 i hapën rrugë themelimit të Shtyllës së Parë të UNMIK-ut, e cila mbulonte sektorët e sigurisë dhe drejtësisë në Kosovë. Në mënyrë specifike, përgjegjësia e përgjithshme për themelimin dhe monitorimin e institucioneve të sigurisë në Kosovë mbeti në duart e PSSP-së dhe UNMIK-ut.¹⁷² Megjithatë, organ dominues në çështje të sektorit të sigurisë ishte forca ndërkombëtare paqeruajtëse e udhëhequr nga NATO, e cila mori rol udhëheqës në çështje të sigurisë dhe mbrojtjes. Të njëjtin nivel të kujdesit KFOR-i e ka treguar edhe në ofrimin e ndihmës për popullatën lokale dhe në sigurimin e kontrollit kufitar në zonat më të brishta në pjesën veriore të Kosovës.

Sidoqoftë, me intensifikimin e tensioneve politike dhe të aspektit të sigurisë në Kosovë, krijimi i një strukture formale policore u konsiderua zgjidhje e mundshme për tejkalimin e kërcënimeve dhe sfidave që mund të shfaqeshin. Ishin dy entitete kryesore që ndikuan në zhvillimin e sektorit të sigurisë në periudhën 1999-2007 - KFOR-i dhe OSBE.

Në anën tjetër, gjatë kësaj periudhe nuk shënohet pothuajse kurrfarë përfshirje e strukturave të BE-së në sektorin e sigurisë në Kosovë. Ndërsa struktura e shtyllave të UNMIK-ut i jepte misionit të Bashkimit Evropian në Kosovë përgjegjësi për zhvillimin e përgjithshëm ekonomik,

¹⁷¹ Qipro, Greqia, Rumania, Sllovakia dhe Spanja.

¹⁷² Florian Qehaja dhe Mentor Vrajolli (KCSS), 2010. *Analiza kontekstuale e reformës së sektorit të sigurisë në Kosovë 1999-2009*.

sektori i sigurisë në Kosovë nuk gëzonte asistencë apo kontribut të drejtpërdrejtë të BE-së. Megjithatë, ndikimi i strategjisë së BE-së për zhvillimin politik dhe të sigurisë në Kosovë ishte i pranishëm dhe efektiv gjatë tërë kohës. Në përgjithësi, gjatë dekadës së fundit, komuniteti ndërkombëtar kishte investuar resurse të konsiderueshme në ruajtje të paqes, zhvillim ekonomik, ndërtim të institucioneve dhe në sundim të ligjit në Kosovë. Në periudhën 1999-2007, Kosova kishte marrë 3.5 miliardë euro në asistencë nga donatorët, dy të tretat e të cilave vinin nga Komisioni Evropian dhe shtetet anëtare të BE-së¹⁷³. KE dhe shtetet anëtare të BE-së i kishin zotuar edhe 508 milionë euro tjera gjatë periudhës mes 2009 dhe 2011. Në përgjithësi, Kosova konsiderohet të jetë 'përfituesi më i madh i asistencës së BE-së në tërë botën (për kokë banori)¹⁷⁴.

Në vitin 2005, tetë vite pas zbakimit të UNMIK-ut në Kosovë, nga emisari i emëruar nga Sekretari i Përgjithshëm i OKB-së, Kai Aide, ambasador i Norvegjisë në NATO dhe OSBE, u kërkua që të shqyrtojë gjendjen e përgjithshme në Kosovë, që rezultoi me publikimin e raportit të njohur me titullin 'Standardet para statusit'¹⁷⁵. Në veçanti, BE vlerësoi nëse standardet mbesnin në pajtim me qëllimet e Kosovës për integrim evropian¹⁷⁶. Brenda të njëjtit vit, Sekretari i Përgjithshëm emëroi një Emisar të Posaçëm tjetër, Martti Ahtisaari, ish-President i Finlandës, për të përcjellë procesin e statusit të Kosovës. Rrjedhimisht, dy proceset më të rëndësishme për statusin politik të Kosovës u udhëhoqën nga diplomatë Evropianë, gjë që dëshmon kontributin dhe përfshirjen e BE-së në Kosovë që në faza të mëhershme, përkundër faktit se Norvegjia nuk është pjesë e familjes evropiane. Kjo identifikon përkrahjen e tërthortë dhe asistencën që BE ia ka ofruar misionëve të UNMIK-ut dhe KFOR-it të pranishme në Kosovë. Duke qenë udhëheqëse e procesit të gjithëmbarshtëm të zgjidhjes së statusit të Kosovës dhe pas një sërë takimesh dhe konsultimesh mes Prishtinës dhe Beogradit, Ahtisaari ia paraqiti Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, në të cilin rekomandohej dhe përkrahej pavarësia e mbikëqyruar e Kosovës.

Megjithëse BE nuk ishte përfshirë drejtpërdrejt në sektorin e sigurisë, përkrahja e saj për Kosovën erdhi përmes Samitit të Selanikut në vitin 2003, në të cilin ishin të pranishme të gjitha shtetet e Ballkanit Perëndimor, e gjatë të cilit të gjitha shtetet e Ballkanit Perëndimor u përkrahën në shtegtimin e tyre drejt integritimeve evropiane. Kjo agjendë specifikisht trajtonte procesin e Stabilizim-Asocimit nëpër vendet e rajonit, të cilat aplikoheshin edhe në Kosovë në bazë të Rezolutës 1244. Mekanizmi që mbante Kosovën ngushtë të lidhur me politikën e BE-së ishte Mekanizmi Përcjellës i Procesit të Stabilizim Asocimit, i cili u krijua në vitin 2002 dhe i kontribuoi procesit të ndërtimit të institucioneve dhe asistencës tjetër administrative¹⁷⁷.

¹⁷³ Gjykata Evropiane e Auditorëve, *Përkrahja e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë*, Raport Special, 2012.

¹⁷⁴ Po aty.

¹⁷⁵ Po aty.

¹⁷⁶ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit të Kosovës për vitin 2005.

¹⁷⁷ Po aty.

Megjithatë, asnjë nga elementet thelbësore të procesit nuk trajtonin në mënyrë eksplicite sigurinë apo sundimin e ligjit. Ajo që garantohej shprehimisht ishte perspektiva evropiane për Kosovën. Më vonë, në vitin 2005, Këshilli Evropian pranoi raportin e përbashkët mbi rolin dhe kontributin e BE-së në Kosovë, me të cilin vihej në spikamë kontributi i BE-së në zbatimin e Rezolutës 1244 dhe gatishmëria e saj për të përkrahur Kosovën në rrugëtimin e vet drejt integritimit evropian¹⁷⁸.

Periudha pas pavarësimit u karakterizua me vendosjen në Kosovë të EULEX-it, operacionit civil më të madh më unik dhe më të pazakonshëm për menaxhimin e krizave. Më 9 dhjetor 2013, Misioni i BE-së për Sundim të Ligjit (EULEX) do të shënojë pesë vjetorin e zbakimit në Kosovë, si misioni më i madh civil i BE-së jashtë saj, në kuptim të stafit të angazhuar dhe buxhetit të shfrytëzuar. EULEX-i ka rreth 2,250 punonjës dhe buxhet vjetor prej 111 milionë eurosh¹⁷⁹. Struktura e këtij misioni është kryesisht e ndarë në dy divizione: Divizioni Ekzekutiv, i cili përbëhet nga gjykatësit, prokurorët, zyrtarët e policisë dhe doganierët¹⁸⁰; dhe Divizioni i Fuqizimit, i cili përfshin specialistë ligjorë, zyrtarë korrektues, zyrtarë të policisë dhe zyrtarë të doganës¹⁸¹.

Misioni Evropian i Sundimit të Ligjit (EULEX) kryesisht ka vepruar në fushën e komponentëve të sundimit të ligjit, me fokus në *Drejtësi, Polici dhe Dogana*¹⁸². Sektori i Drejtësisë organizohet në pesë nënkategori që operojnë nën ombrellën e EULEX-it: Gjyqtarët e fushës civile; Gjyqtarët dhe prokurorët e fushës penale; Ministria e Drejtësisë; Këshilli Gjyqësor i Kosovës; dhe Shërbimi Korrektues i Kosovës. I rëndësishëm së veçantë është Ligji për Gjykatën Kushtetuese i cili është miratuar në vitin 2008 e i cili parasheh që Kosova të ketë gjashtë gjyqtarë ndërkombëtarë nga të cilët dy vijnë nga shtetet anëtare të BE-së. Kjo realisht vë në pah rolin e rëndësishëm dhe kontributin e gjyqtarëve nga BE në zhvillimin e përgjithshëm dhe proceset e avancimit të Gjykatës Kushtetuese të Kosovës. Sidoqoftë, sfidat dhe pengesat me të cilat sistemi gjyqësor vazhdon të përballet, kryesisht në kuptim të luftimit të korrupsionit dhe krimin të organizuar, vazhdojnë ta mbajnë misionin e EULEX-it brenda fushëveprimit të autorizimeve ekzekutive¹⁸³.

Reforma e Policisë

Policia e Kosovës (PK) është themeluar në vitin 1999 dhe deri në vitin 2008 ka vepruar nën mbikëqyrje të vazhdueshme dhe nën autoritetin e misionit të UNMIK-ut në Kosovë. Në periudhën para pavarësimit (1999-2008), Policia e Kosovës ka funksionuar nën emrin Shërbimi

¹⁷⁸ Po aty, 2006.

¹⁷⁹ *Fakte mbi Misionin Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë*, dhjetor 2009.

¹⁸⁰ *Fakte mbi Misionin Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë: Divizioni Ekzekutiv*. [<http://www.eulexkosovo.eu/images/press/executive-NEW.jpg>]

¹⁸¹ *Fakte mbi Misionin Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë: Divizioni i fuqizimit*. [<http://www.eulexkosovo.eu/images/press/strengthening-NEW.jpg>]

¹⁸² *Fakte mbi Misionin Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë*, dhjetor 2009.

¹⁸³ Abit Hoxha (KCSS). *Pesë vite të sektorit të sigurisë në Kosovë - analizë kontekstuale 2008-2013*, Prishtinë, 2013.

Policor i Kosovës (SHPK), dhe në zhvillimin dhe funksionalitetin e tij ka pasur fare pak qasje dhe kontroll Kuvendi i Kosovës apo shoqëria civile¹⁸⁴. Në vitin 2006, teksa Policia e Kosovës zhvillohej më tej dhe merrte përsipër përgjegjësi të mbajtura më parë nga policia e UNMIK-ut, kontrolli civil mbi të i kaloi strukturave të Ministrisë së Punëve të Brendshme (MPB) të Kosovës.

Me shpalljen e pavarësisë dhe miratimin e Ligjit për Policinë në vitin 2008, Policia e Kosovës zgjeroi fushëveprimin, u shfaq në role të reja, krijoi struktura të reja dhe u bë një agjenci e mirëfilltë e sundimit të ligjit, nën mbikëqyrjen dhe autoritetin e MPB-së. Për herë të parë përgjatë kësaj periudhe të zhvillimit të sektorit të sigurisë në Kosovë, Ligji për Policinë bëri dallimin mes personelit në uniforma dhe punonjësve udhëheqës civilë. Për më tepër, pikë kthyesë në tërë strukturën e Policisë së Kosovës konsiderohet zëvendësimi i postit të Komandantit të Policisë me atë të Drejtorit të Policisë, i cili është zyrtar i pauniformuar i Republikës së Kosovës¹⁸⁵. Përveç kësaj, Ligji për Policinë i vitit 2008 gjithashtu i kushton kujdes të duhur të drejtave të policëve dhe mëton që të arrijë standardet përkatëse evropiane në këtë drejtim¹⁸⁶. Megjithatë, me qëllim të ndryshimit të rolit dhe funksionalitetit të Inspektoratit Policor të Kosovës (IPK), i cili mbikëqyrë dhe monitoron zhvillimin e përgjithshëm të Policisë së Kosovës, Ligji për Policinë u ndryshua me Ligjin e ri për Policinë, i cili hyri në fuqi në vitin 2011¹⁸⁷.

Duke qenë se vendosja e EULEX-it në Kosovë përbënte një nga pikat kyçe të periudhës pas pavarësisë, si një nga misionet më të mëdha civile të BE-së, zhvillimi dhe funksionaliteti i përgjithshëm i strukturës policore përbënte një nga fokuset e misionit të EULEX-it. Policia e Kosovës ka gëzuar përkrahje të madhe nga Komisioni Evropian dhe EULEX-i që nga viti 2007, me 16 projekte të IPA-s me gjithsej 33 milionë euro dhe me 36 veprime Monitorimi, Mentorimi dhe Këshillimi (MMA)¹⁸⁸. Çak i veprimeve MMA të EULEX-it ka qenë përkrahja e Policisë së Kosovës (PK) nën moton e re 'operabiliteti lokal', kryesisht duke ia lënë PK-së rolin udhëheqës¹⁸⁹. Për më tepër, shumica e projekteve të IPA-s kishin për qëllim zhvillimin dhe ngritjen e kapaciteteve të PK-së për monitorimin dhe menaxhimin e kufijve të Kosovës. Në veçanti, EULEX-i ka përkrahur ndryshimin e metodave dhe fushëveprimit për zyrtarët dhe punonjësit e PK-së, duke u ofruar atyre mekanizma dhe modalitete të reja të funksionimit, të cilave iu referohet si 'kryerje e detyrave policore në bazë të inteligjencës', e të cilat aktualisht janë duke u vënë në operim.

¹⁸⁴ Florian Qehaja dhe Mentor Vrajolli (KCSS), 2010. *Analizë kontekstuale e reformës së sektorit të sigurisë në Kosovë 1999-2009*.

¹⁸⁵ Abit Hoxha (KCSS). *Pesë vite të sektorit të sigurisë në Kosovë - analizë kontekstuale 2008-2013*, Prishtinë, 2013.

¹⁸⁶ *Ligji për policinë*, Kuvendi i Kosovës, 2008.

¹⁸⁷ *Ligji për policinë*, Kuvendi i Kosovës, 2011.

¹⁸⁸ Gjykata Evropiane e Auditorëve, *Asistenca e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë*, Raport Special, 2012.

¹⁸⁹ Florian Qehaja dhe Mentor Vrajolli (KCSS), 2010. *Analizë kontekstuale e reformës së sektorit të sigurisë në Kosovë 1999-2009*.

Në fushën e bashkëpunimit ndërkombëtar, Policia e Kosovës ende mbetet e vetmja nga vendet e Ballkanit Perëndimor që nuk është pjesë e mekanizmave të rendit dhe ligjit siç janë INTERPOL-i dhe EUROPOL -i. Megjithatë, PK gjatë tërë kohës eksploron modalitete të reja të bashkëpunimit, në veçanti me EUROPOL -in, si pjesë e bashkëpunimit me Bashkimin Evropian. Një përparim tjetër i PK-së është bashkëpunimi me shtetet e rajonit në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar dhe themelimi i Njësisë për Bashkëpunim Ndërkombëtar në Zbatimin e Ligjit (ILECU), e cila kryesisht është e fokusuar në krijimin e mekanizmave për bashkëpunim policor dhe marrëdhëniet me shtetet anëtare të BE-së. Si rezultat i kësaj, nën mbikëqyrjen e EUROPOL -it ILECU ka marrë pjesë në konferencën rajonale për krimin e organizuar dhe korrupsionin në Ballkanin Perëndimor (KCSS 2013:57). Megjithatë, përkundër themelimit të ILECU, Kosova ka mungesë të bashkëpunimit të drejtpërdrejtë me shtetet të cilat ende nuk e kanë njohur Kosovën, siç janë Serbia, Bosnjë e Hercegovina dhe Rumania, të cilat janë gjithashtu pjesë e kësaj nisme. Andaj, për të shmangur diskrepancat në bashkëpunim me të gjitha vendet që ende nuk e kanë njohur Kosovën, Qeveria e Kosovës dhe EULEX-i kanë nënshkruar marrëveshje për të autorizuar misionin e BE-së në Kosovë që të përfaqësojë Kosovën në takime (Hoxha 2013: 16). Në anën tjetër, Policia e Kosovës ka lidhur dhe sajuar me sukses një sërë marrëveshesh dhe bashkëpunimesh me shtetet e rajonit, në nivel bilateral. Vlen të theksohen marrëveshjet për bashkëpunim në siguri dhe luftim të krimit të organizuar dhe migrimit të paligjshëm, si dhe marrëveshjet e bashkëpunimit doganor me shumicën e vendeve të BE-së, siç janë Gjermania, Irlanda, Zvicra, Bullgaria, Suedia, Kroacia, Austria, etj. (Muja 2013: 58).

Kontrolli efektiv i kufijve

Kufijtë e Kosovës janë menaxhuar me sukses nga akterë relevantë të Kosovës dhe ndërkombëtarë, siç janë Policia e UNMIK-ut, shërbimi doganor i UNMIK-ut, KFOR-i dhe Shërbimi Policor i Kosovës. Për shkak të situatës së brishtë me shqiptarëve dhe serbëve në kufi si dhe për shkak të premisave të Rezolutës 1244, periudha para pavarësisë (1999-2007) është karakterizuar me përfshirje intensive dhe përgjegjësi të mëdha të komunitetit ndërkombëtar në Kosovë. Gjatë kësaj periudhe Doganat e Kosovës administroheshin dhe monitoroheshin nga Misioni i OKB-së në Kosovë. Pas shpalljes së pavarësisë në vitin 2008, Qeveria e Kosovës gradualisht ia ka bartur kompetencat e Doganave të UNMIK-ut tek shërbimi doganor i vendit, i riemëruar Doganat e Kosovës në nëntor të vitit 2008¹⁹⁰.

Edhe pse ka pasur fare pak përfshirje në zhvillimin e shërbimit doganor në periudhën para pavarësimin, Komisioni Evropian dhe misioni EULEX-it kanë filluar që asistencë këtij shërbimi t'i ofrojnë që nga viti 2007. Në veçanti vlen të theksohet se Komisioni Evropian dhe EULEX-i i kanë ndihmuar Policisë së Kosovës në mënyra të ndryshme (16 projekte IPA me gjithsej 33

¹⁹⁰ Florian Qehaja dhe Mentor Vrajolli (KCSS), 2010. *Analizë kontekstuale e reformës së sektorit të sigurisë në Kosovë 1999-2009*.

milionë euro dhe 36 veprime MMA) në kuptim të kontrollit të kufirit. Më saktësisht, ata i kanë ofruar Doganave të Kosovës asistencë të konsiderueshme përmes dy projekteve IPA me vlerë 2.7 milionë euro dhe përmes katër veprimeve MMA¹⁹¹. Këto projekte kishin për qëllim shtimin e kapaciteteve të Policisë së Kosovës për të kryer dhe ushtruar përgjegjësitë që ndërlidhen me kufijtë e Kosovës. Pjesa më e madhe e projektit kishte për qëllim zëvendësimin e sistemit të menaxhimit ekzistues të kufijve të financuar nga SHBA-të me një sistem të ri që ishte në pajtim të plotë me standardet e BE-së¹⁹².

Duke qenë se viti 2010 shënoi një fazë të re të situatës politike mes Kosovës dhe Serbisë që karakterizohej me një diplomatike, BE vazhdoi të mbetet komponent i rëndësishëm i zhvillimit të përgjithshëm të këtij procesi. Si komponent mundësues, BE lidhi suksesin e dialogut me regjimin e liberalizimit të vizave për Kosovën dhe kandidaturën për anëtarësim për Serbinë¹⁹³. Rrjedhimisht, dy marrëveshje të rëndësishme u lidhën mes Kosovës dhe Serbisë nën mbikëqyrjen e BE-së, mbi Menaxhimin e Integruar të Kufijve dhe Bashkëpunimin Rajonal dhe Lirinë e Lëvizjes. Përkundër progresit të arritur me nënshkrimin e këtyre marrëveshjeve, në dy vendet mungonte aftësia dhe kapaciteti për të implementuar dhe jetësuar në tërësi parimet dhe kushtet për të cilat ishin pajtuar.

Menaxhimi dhe kontrolli i përgjithshëm i kufijve parimisht rregullohet me Ligjin për Kontrollin dhe Mbikëqyrjen e Kufijve, që përfshin disa dispozita dhe rregulla të Kodit të Kufijve të Shengenit. Pas shpalljes së pavarësisë dhe paraqitjes së Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, politika mbi Menaxhimin e Integruar të Kufijve (IBM) rregullohet me Ligjin për Menaxhimin e Integruar dhe Kontrollin e Kufirit Shtetëror që ka hyrë në fuqi në qershor të vitit 2008. I njëjti ligj është amendamentuar dhe zëvendësuar me Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 04/L-072 për Kontrollin dhe Mbikëqyrjen e Kufijve Shtetëror, i cili hyri në fuqi në korrik të vitit 2013. Qëllimi kryesor i këtij ligji është që të krijojë mekanizma për bashkëpunim efektiv mes autoriteteve lokale dhe ndërkombëtare të përfshira në sigurinë e kufijve¹⁹⁴. Sipas këtij ligji, procesi i përgjithshëm i menaxhimit të kufijve do të realizohet nga Policia Kufitare, Shërbimi Doganor, Shërbimi Fitosanitar dhe Veterinar si dhe agjencitë tjera relevante.

Marrë parasysh situatën, në prill të vitit 2009, Qeveria e Kosovës miratoi 'Strategjinë Kombëtare të Republikës së Kosovës për Menaxhim të Integruar të Kufijve (2009-2012)' e cila tërësisht bazohet në qasjen e BE-së për IBM dhe bazohet në tri shtylla: bashkëpunimin mes shërbimeve, bashkëpunimin mes agjencive dhe bashkëpunimin ndërkombëtar¹⁹⁵. Strategjia 2009-2012 u

¹⁹¹ Gjykata Evropiane e Auditorëve, *Asistenca e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë*, Raport Special, 2012.

¹⁹² Po aty.

¹⁹³ Mentor Vrajolli. *Vlerësimi i implementimit të politikave të rendit publik dhe të sigurisë në kontekstin e procesit të liberalizimit të vizave për Kosovën*. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS), 2012.

¹⁹⁴ *Ligji për Menaxhimin e Integruar të Kufijve dhe Kontrollin e Kufirit Shtetëror*, Kuvendi i Kosovës, 2008.

¹⁹⁵ *Strategjia Kombëtare e Republikës së Kosovës për Menaxhim të Integruar të Kufijve (2009-2012)*. Qeveria e Kosovës.

krijua dhe u miratua nga autoritetet kosovare, pa miratim zyrtar nga komuniteti ndërkombëtar. Ajo në mënyrë shprehimore ndiqte praktikën e qasjeve tjera të BE-së për IBM dhe shërbente si vegël për zhvillime tjera. Kjo Strategji e cila i përmbahej strategjisë së BE-së për IBM -të u ndryshua dhe zëvendësua me Strategjinë për Menaxhimin e Integruar të Kufijve 2013-2017, e cila hyri në fuqi në vitin 2013. Si rrjedhojë, strategjia e re për IBM (2013-2017) ishte në pajtueshmëri të plotë me kriteret e BE-së të përcaktuara në Udhërrëfyesin e Kosovës për Liberalizim të Vizave¹⁹⁶. Sa i përket bashkëpunimit të brendshëm për IBM , strategjia specifikonte krijimin e një ekipi koordinues të udhëhequr nga Zëvendësministri i Punëve të Brendshme; ndërsa agjencitë relevante për IBM do të krijonin Qendrën Kombëtare për Kontroll Kufitar, me qëllim të shtimit të efektivitetit dhe mundësitit të bashkëpunimit¹⁹⁷. Duke e ndjekur të njëjtën frymë, Qeveria i ka kushtuar shumë kujdes zhvillimit të bashkëpunimit ndërkufitar. Shembujt më të shquar të kësaj janë realizimi i IBM -ve me Shqipërinë, Maqedoninë dhe Malin e Zi. Ndërsa, në anën tjetër, implementimi i IBM me Serbinë ende është duke u bërë nën kontroll të EULEX-it dhe me fare pak kontroll nga Policia e Kosovës¹⁹⁸.

Sidoqoftë, strategjia për IBM është përcaktuar në bazë të modelit për shtetet tjera të Ballkanit Perëndimor, të cilës i mungojnë dispozitat dhe rregulloret kryesore të Kodit Kufitar të Shengenit, Katalogu i Shengenit dhe Konkluzionet e Këshillit¹⁹⁹. Realisht, mungojnë tri elemente kyçe, që janë kontrolli i kufirit, parandalimi i krimit dhe implementimi i modelit të kontrollit të qasjes në katër shkallë.

Menaxhimi i rrjedhave të migrimit

Rregullorja e UNMIK-ut për hyrjen dhe daljen e personave nga Kosova ka hyrë në fuqi në vitin 2005 dhe ka rregulluar lëvizjen e refugjatëve dhe statusin e tyre²⁰⁰. Megjithatë, Shërbimi Policor i Kosovës (SHPK)²⁰¹ kishte shumë pak kontroll mbi lëvizjen e njerëzve drejt Kosovës apo nga Kosova. Deri në shpalljen e pavarësisë në vitin 2008, Kosova nuk kishte strategji dhe parime të caktuara lidhur me rrjedhën e migrimit. Megjithatë, prania e Organizatës Ndërkombëtare për Migrim (IOM) që nga viti 1999, përkrahur edhe nga misioni i UNMIK-ut, tërë kohën është fokusuar në krijimin e një mjedisi që mundëson kthime të suksesshme dhe të qëndrueshme, si

¹⁹⁶ Udhërrëfyesi i Kosovës për Liberalizimin e Vizave është dorëzuar nga Komisioni Evropian në korrik të vitit 2013.

¹⁹⁷ Mentor Vrajolli. *Vlerësimi i implementimit të politikave të rendit publik dhe të sigurisë në kontekstin e procesit të liberalizimit të vizave për Kosovën*. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS), 2012.

¹⁹⁸ MBROJTËSI, Vëllimi IV – Nr 2, Policia e Kosovës. Revista Zyrtare e Policisë së Kosovës, maj 2008.

¹⁹⁹ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Kosovën për vitin 2013.

²⁰⁰ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Kosovën për vitin 2005.

²⁰¹ Shërbimi Policor i Kosovës (SHPK) u themelua në shtator të vitit 1999, si nismë për ndërtimin e institucioneve të sektorit të sigurisë dhe kapaciteteve përkatëse në Kosovë. Pas shpalljes së pavarësisë në vitin 2008, SHPK ndryshoi rolin e vet, krijoi strukturë të re dhe ndërroi emrin në Policia e Kosovës (PK) (KCSS 2010: 24). Prandaj, në periudhën pas vitit 2009, SHPK-së i referohet vetëm me Policia e Kosovës (PK).

dhe një sërë mekanizmash për zhvillim të kapaciteteve²⁰². Disa nga projektet dhe aktivitetet kyçe që janë koordinuar dhe janë në pajtim me *Acquis* të BE-së dhe parimet gjegjëse janë: BE - Kthimi dhe Reintegrimi në Kosovë, BE - Kosova e Bukur, dhe BE - Programi për Stabilizimin e Komunitetit²⁰³.

Shpallja e pavarësisë në vitin 2008 nuk e ka ndryshuar në tërësi situatën sa i përket lëvizjes së lirë të njerëzve madje edhe brenda vetë territorit të Kosovës. Edhe pse Komisioni Evropian lansoi fillimin e bisedimeve intensive për riatdhesim²⁰⁴ me vendet e BP në vitin 2003, Politika e Kosovës për Riatdhesim u miratua nga Qeveria e Kosovës tek në vitin 2007. Ky dokument kryesisht adresonte procedurat për riatdhesim të një numri të qytetarëve të Kosovës që në mënyrë ilegale jetonin në vende të BE-së, si dhe përkrahjen dhe zgjidhjet e ofruara për ata që ktheheshin në Kosovë kundër vullnetit të tyre. Me shpalljen e pavarësisë, të gjitha përgjegjësitë dhe modalitetet tjera të procesit të riatdhesimit janë adresuar tek Ministria e Punëve të Brendshme. Si rrjedhojë, deri në vitin 2013, institucionet e Kosovës kanë nënshkruar 21 marrëveshje riatdhesimi dhe janë në proces të ratifikimit të nëntë marrëveshjeve tjera të tilla me vende të ndryshme të BE-së.

Për më tepër, është shënuar përparim i theksuar në miratimin e ligjeve specifike nga Kuvendi i Kosovës në lidhje me proceset e kthimit dhe riatdhesimit. Specifikisht, në vitin 2008 Kuvendi i Kosovës ka miratuar Ligjin për dhënien e lejeve të punës dhe punësimit për shtetasit e huaj si dhe për implementimin e legjislacionit lidhur me lëshimin e letërnjoftimeve për të huajt. Brenda kësaj, në shtator të vitit 2008, Kosova gjithashtu ka miratuar strategjinë dhe planin e veprimit për migrimin²⁰⁵. Më vonë, në korrik të vitit 2013, Kuvendi i Kosovës miratoi Ligjin për të Huajt, i cili rregullon hyrjen, daljen dhe qëndrimin e të huajve në territorin e Kosovës²⁰⁶. Çështje që duhet theksuar është se proceset e miratimit dhe implementimit janë strukturuar në pajtim me BE-në dhe nën udhëzimet e saj.

Megjithatë, çështja e personave të kthyer ka shënuar fare pak (ose aspak) progres. Nuk ekziston një trup specifik për mbikëqyrjen e zbatimit të politikave të Kosovës për reintegrimit, të cilat do të siguronin menaxhim të procesit të riatdhesimit si dhe procesit të verifikimit të identitetit të personave me origjinë nga Kosova.

²⁰² Strategjia e Organizatës Ndërkombëtare për Migrim 1999.

²⁰³ <http://www.iomkosovo.org/PROJECTS.html>

²⁰⁴ Marrëveshjet për kthim dhe riatdhesim kryesisht mbulojnë çështjet që kanë të bëjnë me kthimin, mbajtjen dhe hyrjen e serishme, si dhe me rregullat transparente dhe të përbashkëta për të gjitha shtetet e BP.

²⁰⁵ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Kosovën për vitin 2009.

²⁰⁶ Ligji për të huajt, Kuvendi i Kosovës, 2013.

Regjimet e vizave dhe azilit

Ideja e procesit të liberalizimit i është paraqitur shteteve të Ballkanit Perëndimor për herë të parë në Samitin e Selanikut në vitin 2003. Këshilli i BE-së paraqiti një listë procedurash dhe strukturash të cilave shtetet duhet t'u përmbahen për të përfituar nga procesi i liberalizimit të vizave. Të gjitha vareshin nga gatishmëria dhe aftësia e shteteve për t'i zbatuar parimet dhe standardet e caktuara, kryesisht në fushën e sundimit të ligjit dhe sigurisë²⁰⁷.

Kur të gjitha shtetet e Ballkanit Perëndimor hynë në fazat e para të procesit të liberalizimit të vizave në vitin 2007 dhe e nënshkruan Marrëveshjen për Lehtësim të Vizave dhe Riatdhesim, Kosova vazhdoi të mbetet jashtë këtij qarku. Në mesin e vitit 2008, disa prej shteteve fqinje të Kosovës morën Udhërrëfyesin e Liberalizimit të Vizave që përmbante kritere të kategorizuara në disa blloqe: përmirësimi i sigurisë së dokumenteve, zhvillimi i kushteve për menaxhim të integruar të kufijve, avancimi i përpjekjeve institucionale për të luftuar krimin e organizuar, korrupsionin dhe terrorizmin (nën titullin Siguria dhe Rendi Publik), si dhe përmirësimi çështjeve që kanë të bëjnë me lirinë e lëvizjes²⁰⁸.

Teksa shumica e vendeve të BP-së përmbyllnin proceset ndërsa disa tjerave u jepeshin edhe disa vite për ti riadresuar brengat e tyre, Kosova ende nuk kishte dritë të gjelbër nga Komisioni Evropian madje as për të inicuar këtë proces. Andaj, për shkak të kompleksitetit të statusit politik dhe mosnjohjes nga disa shtete anëtare të BE-së, Qeveria e Kosovës vendosi që të lansojë një 'udhërrëfyes për liberalizimin e vizave' të cilin e kishte sajuar vetë si pjesë të rrugëtimit drejt liberalizimit të vizave për BE. Udhërrëfyesi i Kosovës ndiqte po të njëjtën strukturë dhe procedurat të cilat shtetet e rajonit u desh t'i përmbushin. Hapi i parë përfshinte miratimin e 'Planit të Veprimit'²⁰⁹ që rezultoi me miratimin e disa politikave dhe parimeve të rëndësishme qeveritare në fushën e rendit publik dhe sigurisë, siç janë siguria e dokumenteve, menaxhimi i integruar i kufijve, si dhe parimet e ndërlidhura me lirinë e lëvizjes²¹⁰.

Si rrjedhojë, pas një sërë reformash të zbatuara dhe procedurash të ndjekura, Komisioni Evropian lansoi dialogun zyrtar për liberalizimin e vizave me Kosovën në janar të vitit 2012, ndërsa Udhërrëfyesi për Liberalizimin e Vizave u dorëzua në qershor të vitit 2012. Ngjashëm me vendet tjera, Kosova duhet të zbatojë në tërësi dhe të adaptojë parimet e përcaktuara në udhërrëfyes, nën mbikëqyrjen e BE-së. Takimi i parë zyrtar mes përfaqësuesve të Kosovës dhe BE-së u mbajt disa muaj më vonë, e në të u cek nevoja për një raport gjithëpërfshirës mbi gjendjen e përgjithshme

²⁰⁷ Axhenda e Selanikut, Këshilli Evropian, 2003.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf]

²⁰⁸ Mentor Vrajolli. *Vlerësimi i implementimit të politikave të rendit publik dhe të sigurisë në kontekstin e procesit të liberalizimit të vizave për Kosovën*. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS), 2012.

²⁰⁹ Plani i Veprimit për Zbatimin e Udhërrëfyesit të Qeverisë së Kosovës për Liberalizimi e Vizave me Bashkimin Evropian.

²¹⁰ Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë, *Procesi i Liberalizimit të Vizave në Ballkanin Perëndimor: Analizë Krahasuese*. Prishtinë, shtator 2013.

në Kosovë, i cili u përpilua dhe diskutua pas disa muajsh në po të njëjtin vit²¹¹. Dokumenti aktual që Qeveria e Kosovës e ka pranuar nga Komisioni Evropian paraqet një rivlerësim të progresit të Kosovës drejt plotësimit të kushteve për procesin e liberalizimit të vizave. Mes tri komponentëve kryesorë, më i vlerësuar dhe më i theksuar është ndikimi i sigurisë në procesin e liberalizimit të vizave. Fakt që duhet theksuar është se përkundër mosnjohjes së statusit të Kosovës nga disa shtete anëtare, procesi i liberalizimit të vizave dhe procedurat tjera në kuptim të integritetit evropian veç janë përmbyllur.

Në anën tjetër, lejimi i regjimit të udhëtimit pa viza për shtetet e BP ka nxitur një rrjedhë masive të emigrantëve dhe azilkërkuesve drejt shteteve anëtare të BE-së. Marrë parasysh presionin e BE-së për vlerësimin e zbatimit të udhërrëfyesit të vizave, si dhe mungesën e ligjit për azilin në Kosovë, rasti i Kosovës do të varet nga leksionet e nxjerra nga përvoja me shtetet tjera të BP. Në këtë kuptim, sipas Frontex (2013) numri i kosovarëve që udhëtojnë ilegalisht drejt shteteve të BE-së, si dhe numri i azilkërkuesve nga Kosova, është rritur konsiderueshëm gjatë disa viteve të fundit²¹². Kjo do të ndikojë negativisht në procesin e gjithmbarshëm të liberalizimit të vizave si dhe do të nxisë zbatim të standardeve më rigorozë për Kosovën sa i përket zbatimit të pikave të udhërrëfyesit të dhënë nga KE.

Konkluzione

Gjatë dekadës së fundit, komuniteti ndërkombëtar ka investuar resurse të konsiderueshme në rindërtimin dhe ruajtjen e paqes në Kosovë. Për shkak të zhvillimeve politike në Kosovë, prania dhe kontributi i komunitetit ndërkombëtar në vend është i ndarë në dy faza kryesore: periudhën e parë që mbulon vitet 1999 dhe 2007 dhe periudhën e dytë mes 2008-2013, që mbulon zhvillimet pas shpalljes së pavarësisë. Prandaj, roli dhe përfshirja e Bashkimit Evropian në Kosovë gjithashtu janë të formësuara dhe të pasqyruara sipas këtyre dy fazave kyçe. Gjatë periudhës 1999-2007, Kosova ka pranuar nga donatorët 3.5 miliardë euro, dy të tretat e së cilës shumë vinin nga Komisioni Evropian dhe shtetet anëtare të BE-së. Në periudhën pas pavarësisë, gjatë viteve 2009-2011, Komisioni Evropian ka ndarë 508 milionë euro. Në përgjithësi, Kosova konsiderohet 'pranuesi më i madh i asistencës së BE-së (për kokë banori) në tërë botën'.

Megjithatë, në periudhën para pavarësimin (1999-2007) BE nuk ishte e përfshirë apo ishte fare pak e përfshirë në zhvillimin e sektorit të sigurisë në Kosovë. Me shpalljen e pavarësisë në vitin 2007 dhe me krijimin e Misionit të Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë (EULEX), përfshirja dhe roli i BE-së në sektorin e sundimit të ligjit u thellua.

²¹¹ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Kosovën për vitin 2013.

²¹² Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë, *Procesi i Liberalizimit të Vizave në Ballkanin Perëndimor: Analizë Krahasuese*. Prishtinë, shtator 2013.

Përkundër asistencës dhe bashkëpunimit të theksuar mes BE-së dhe autoriteteve lokale, progresi në avancimin e sundimit të ligjit dhe zhvillimeve në luftimin e korrupsionit dhe krimin të organizuar mbetet mjaft i ulët. Edhe pse EULEX-i është dëshmuar se përballet me më pak sfida në mbikëqyrjen dhe ndihmimin e sektorit të sigurisë (policisë, gjyqësorit dhe doganave), lufta kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar mbesin armiqtë më të mëdhenj të Kosovës. Fakti që EULEX-i ka dështuar në sigurimin e kapaciteteve të suksesshme në sektorin e drejtësisë mund të përbëjë arsyen më të fortë përse qytetarët kanë humbur besimin e vet në këtë mision. Kjo pasqyrohet në perceptimin e qytetarëve sipas anketës së fundit të kryer nga KCSS, ku vetëm 33% të respondentëve ishin të kënaqur me punën e EULEX-it.²¹³

²¹³ Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë. *Barometri i Sigurisë në Kosovë - Edicioni i dytë*. Prishtinë, maj 2013.

Sfidat e Evropianizimit të Sektorit të Sigurisë - rasti i Maqedonisë

Magdalena Lembovska*

Hyrje

Vizioni i pranimit të vlerave, normave dhe shërbimeve policore evropiane në Maqedoni lindi menjëherë pas shpalljes së pavarësisë së saj nga Jugosllavia në vitin 1991. Pas shkëputjes paqësore nga Jugosllavia, shteti dëshmoi qartë orientimin e vet për themelimin e një demokracie parlamentare, për krijimin ekonomisë së tregut dhe për aftësimin e institucioneve efikase dhe të përgjegjshme shtetërore të cilat do të jenë në shërbim të qytetarëve. Andaj, u desh që sektori i sigurisë, përfshirë policinë, të shndërrohej nga lloji i policisë shtetërore (që i shërben ekskluzivisht shtetit) në një polici shërbyese (që e sjell këtë institucion më pranë komuniteteve).

Në vitin 1992, Maqedonia dërgoi përfaqësuesin e vet të parë të Bruksel. Megjithatë, relacionet diplomatike me Bashkimin Evropian u krijuan tek në vitin 1995, teksa disa marrëveshje relevante²¹⁴ u nënshkruan me (atëbotë) Komunitetin Evropian. Megjithatë, në dekadën e parë pas pavarësimit, vendi u përqendrua më shumë në procesin e privatizimit dhe ndërtimit të kornizës ligjore dhe institucionale. Sidoqoftë, përpjekjet më substanciale për reformimin e sektorit të sigurisë u zhvilluan në fillim të shekullit të ri, kur shteti formalisht filloi procesin e integritimit në Bashkimin Evropian.²¹⁵ Konflikti i armatosur në Maqedoni në vitin 2001 u përmbyll me marrëveshjen paqësore të njohur si Marrëveshja Kornizë e Ohrit (MKO). Kjo marrëveshje për ndarje të pushtetit implikonte nevojën për reformë në sektorin publik, përfshirë këtu edhe ndryshimet në sektorin e sigurisë.²¹⁶

Marrëveshja Kornizë e Ohrit në vete përbënte një mandat të qartë, apo thënë më saktë ftonte akterët ndërkombëtarë që të mundësojnë, monitorojnë dhe asistojnë në zbatimin e dispozitave të saj. Për më tepër, ajo ftonte BE-në dhe Këshillin për Stabilizim Asocim që të bëhen koordinatore të këtyre përpjekjeve.²¹⁷ Palët nënshkruese të MKO i jepnin mandat të veçantë BE-së, OSBE-së

* Magdalena Lembovska është Hulumtuese në Programin për Politika të Jashtme dhe të Sigurisë në organizatën 'think tank' *Analytica* nga Shkupi. www.analyticamk.org

²¹⁴ Siç janë marrëveshjet për bashkëpunim, transport, tregti dhe tekstil, etj.

²¹⁵ Marrëveshja e Stabilizim Asocimit (MSA) është nënshkruar në vitin 2001, si vendi i parë jashtë BE-së që ka nënshkruar MSA. MSA është nënshkruar më 9 prill 2001, është ratifikuar nga Parlamenti Maqedonas më 12 prill 2001 dhe ka hyrë në fuqi më 1 prill 2004, pas ratifikimit nga të gjitha shtetet anëtare.

²¹⁶ Konflikti i armatosur u zhvillua në vitin 2001 mes Ushtrisë Çlirimtare Kombëtare dhe forcave të sigurisë të Maqedonisë. Marrëveshja Kornizë e Ohrit u nënshkrua më 13 gusht 2001 dhe përbën bazën për avancimit të të drejtave të pakicave kombëtare. Parim udhëheqës i saj është përfaqësimi i barabartë i komuniteteve në të gjitha organet lokale dhe qendrore dhe në të gjitha nivelet.

²¹⁷ Marrëveshja Kornizë e Ohrit, Shtojca C: Zbatimi dhe masat për shtimin e mirëbesimit.

dhe Shteteve të Bashkuara për asistim në reformimin e policisë, duke i ftuar²¹⁸ për të shtuar programet e trajnimit dhe asistencës për policinë, si dhe duke dërguar ekipe ekspertësh për zhvillimin e kornizës për reformim të policisë. Që atëherë, shumë akterë ndërkombëtarë kanë përkrahur procesin e reformimit të sektorit të sigurisë edhe në nivel strategjik edhe në atë operativ, përfshirë Bashkimin Evropian, Organizatën për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), Këshillin e Evropës dhe Këshillin për Bashkëpunim Rajonal (RCC) si trashëgimtar të Paktit të Stabilitetit për Evropën Juglindore.

Ky punim shtjellon përkrahjen që autoriteteve kombëtare u është dhënë nga akterët ndërkombëtarë dhe sfidat që janë shfaqur në pesë fusha: sundim të ligjit, reformë të policisë, kontrollim efektiv të kufijve, menaxhim të rrjedhave të migrimit dhe regjim të vizave dhe azilit. Në të nënvizohen sfidat kryesore që janë shfaqur në procesin e transformimit dhe evropianizimit të policisë maqedonase, duke pasur parasysh se ky është një proces i vazhdueshëm dhe afatgjatë.

Ky punim bazohet në analizën përmbajtjesore dhe tekstuale të legjislacionit relevant, raporteve të progresit të Komisionit Evropian për vendin, raporteve të organizatave tjera si dhe studimeve të autorëve të tjerë. Përveç kësaj, ai përdorë të dhënat e grumbulluara gjatë monitorimit të reformës së sektorit të sigurisë që Analytica e ka kryer që nga viti 2009. Qëllimi i këtij punimi është që të ofrojë një pasqyrë të momenteve më të rëndësishme për temën që i njëjti shtjellon dhe të ndërlihdë analizën kontekstuale me zhvillimet më të fundit në terren.

Evropianizimi i sundimit të ligjit

Sundimi i ligjit është një nga parakushtet fundamentale për shtetet që mëtojnë t'i bashkohen BE-së. Kushtëzimi përbën shtytësin kryesor dhe mekanizmin më të suksesshëm për arritjen e progresit në fushën e sundimit të ligjit. Është më e qartë se Maqedonia do duhet të plotësojë kriteret politike të Kopenhagës nëse dëshiron të përparojë në integrimin evropian të vendit, përfshirë themelimin e institucioneve stabile, reformimin e sistemit gjyqësor dhe administratës publike, luftën kundër terrorizmit dhe krimit të organizuar, si dhe respektimit të të drejtave të njeriut dhe të drejtave të minoriteteve.

Maqedonisë i është ofruar përkrahje nga komuniteti ndërkombëtar në të gjitha elementet kyçe për sundimin e ligjit. Përkrahja e ofruar për autoritetet kombëtare nga donatorët ndërkombëtarë kryesisht vinte në formë të ekspertizës, trajnimeve për policë dhe sigurimit të përkrahjes së domosdoshme. Tabela 1 paraqet donatorët kryesorë ndërkombëtarë të ndarë sipas fushës të cilën e kanë përkrahur. Sa i përket financimit, përpjekjet e BE-së janë mbuluar nga programi CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) gjatë viteve 2001-

²¹⁸Po aty.

2006, i cili në vitin 2007 është zëvendësuar me Instrumentin për Para-Anëtarësim (IPA), ndërsa që përgjegjëse për implementimin e tyre ishte Agjencia Evropiane për Rindërtim (AER)²¹⁹.

Që nga viti 2004 kur Ministria e Drejtësisë përgatiti Strategjinë për Reformën e Sistemit Gjyqësor, dega e gjyqësorit ka kaluar nëpër reformim të theksuar në të gjitha nivelet, përfshirë reformat e sistemit të gjykatave dhe prokurorive publike. Edhe pse "reformat kryesore afatgjata në këtë fushë janë përmbyllur... në pajtim me standardet evropiane,"²²⁰ sfidat kryesore të këtij sistemi duket se mbesin pavarësia e tij dhe cilësia e përgjithshme e drejtësisë së ndarë.²²¹ Marrë parasysh këtë, Komisioni Evropian kryesisht mbetet i brengosur për pretendimet për drejtësi selektive, për presionet e tërthorta politike dhe për strukturën e karrierave të gjyqtarëve.

Në vitin 2009, Komisioni Evropian vlerësoi se Maqedonia ka shënuar përparim të kënaqshëm në plotësimin e kriterëve të Kopenhagës dhe ka rekomanduar nisjen e negociatave për anëtarësim. Për fat të keq ky vendim nuk u miratua nga Këshilli i Bashkimit Evropian. Që nga viti 2009, i njëjti skenar përsërit çdo vit, kryesisht për shkak të vërejtjeve greke sa i përket kontestit të emrit mes Maqedonisë dhe Greqisë. E sfiduar nga bllokada e procesit të anëtarësimit të Maqedonisë, në mars të vitit 2012 Komisioni Evropian lansoi Dialogun e Anëtarësimit të Nivelit të Lartë (HLAD) me qëllim që të shërbejë si katalizator i reformave për integrim në BE. Ky HLAD fokusohet në pesë fusha: mbrojtja e lirisë së shprehjes në media, fuqizimi i sundimit të ligjit dhe të drejtave themelore, reformimi i administratës publike, reforma zgjedhore dhe zhvillimi i ekonomisë së tregut. Megjithatë, duhet theksuar se HLAD nuk është zëvendësues i bisedimeve për anëtarësim, por një zgjidhje e përkohshme e cila do duhej të mbajë procesin e reformës si prioritet të lartë në këtë agjendë.

²¹⁹ AER është agjenci e pavarur e Bashkimit Evropian.

²²⁰ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2013.

²²¹ Po aty.

Akte të ndërkombëtare të përfshirë									
Reforma e policisë (strategjike)	Komisioni Evropian (ECJHAT, ECRP projekti i binjakëzimit)	AER	OSBE	ICITAP					
Zhvillimi policisë (operativ)	EUPOL Proxima dhe EUPAT	OSBE	Ambasada frënge	Ambasada e MB (REFLEX dhe DFID)	ICITAP	Ambasada holandeze			
Policia kufitare	EUPOL Proxima dhe EUPAT	AER	OSBE	Pakti i Stabilitetit për Evropën Juglindore					
Krimi i organizuar	Komisioni Evropian (ECJHAT, ECRP projekti i binjakëzimit)	AER	EUPOL Proxima dhe EUPAT	Pakti i Stabilitetit për Evropën Juglindore	OSBE	Këshilli i Evropës	IOM	USAID	Ambasada e MB (Reflex)

Tabela 1 Përpjekjet kryesor ndërkombëtare për transformimin e policisë në Maqedoni

Reforma e Policisë

Përpjekjet ndërkombëtare në Maqedoni që kishin për qëllim reformimin e sektorit të policisë ndërlidhen në masë të gjerë me implementimin e modelit të policisë në komunitet, i cili kishte për qëllim që të instillojë vlerat e policisë demokratike në policinë e Maqedonisë. Donatorë të huaj ndihmuan autoritetet e vendit në krijimin e një policie që kishte për qëllim të qenit transparente dhe e përgjegjshme para institucioneve demokratike dhe punën në partneritet me qytetarët.

Disa nga standardet e reformimit të policisë maqedonase janë ndryshuar në pajtim me Marrëveshjen Kornizë të Ohrit (MKO), kryesisht lidhur me përfaqësimin e barabartë të pakicave në polici dhe me përzgjedhjen e shefave të policisë në komuna. Në pajtim me MKO, udhëheqësit e policisë në nivel lokal zgjedhën nga këshillat komunalë, në bazë të listave të kandidatëve që i propozon Ministria e Punëve të Brendshme (MPB).²²² Marrëveshja gjithashtu parashihte që deri në vitin 2004 shërbimet policore të pasqyronin përbërjen etnike dhe shpërndarjen e popullatës, kështu që një pjesë e madhe e përpjekjeve të autoriteteve kombëtare por edhe të komunitetit ndërkombëtar ishin të përqendruara në këtë drejtim.

²²² Marrëveshja Kornizë e Ohrit, Shtojca B: Ndryshimet legjislativë; Kaptina 4: Ligjet që ndërlidhen me policinë në nivel komunal.

Pas nënshkrimit të MKO dhe në pajtim me domosdoshmërinë për të përkrahur ndërtimin e stabilitetit dhe besimit në kontekst të situatës pas konfliktit, Këshilli i Evropës lansoi misionin civil EUPOL Proxima në dhjetor të vitit 2003, si zëvendësim i misionit ushtarak Concordia.²²³ Emri Proxima ishte përzgjedhur për të simbolizuar idenë e afërsisë së policisë me qytetarët. Ky misioni që fillimisht ishte paraparë të zgjasë një vit u zgjat edhe për një vit shtesë, duke përfunduar në dhjetor të vitit 2005. Ai ishte krijuar fillimisht si mision stabilizues dhe jo si mision i angazhuar për të zhvilluar reformat në MPB. Megjithatë, marrë parasysh faktin se rreth dyqind policë dhe ekspertë civilë të BE-së po mentoronin, monitoronin dhe këshillonin zyrtarët vendorë përditë dhe në nivel operativ, ata gjithashtu po ndanin me vendorët njohuritë e tyre praktike mbi standardet e veprimtarisë policore në BE dhe kësaj po përkrahnin evropianizimin e policisë së Maqedonisë. Misioni ishte i fokusuar në pesë fushat programatike në vijim²²⁴:

- Konsolidimi i ligjit dhe rendit, përfshirë luftën kundër krimit të organizuar, duke u përqendruar në pesë fushat më të ndjeshme;
- Zbatimi praktik i reformës gjithëpërfshirëse në MBP, përfshirë policinë;
- Krijimi i policisë kufitare, promovimi i menaxhimit të integruar të kufijve;
- Ndërtimi besimit mes policisë lokale dhe popullatës;
- Shtimi i bashkëpunimit me shtetet fqinje në fushën e veprimtarisë policore.

Përkrahja e drejtpërdrejtë në përpilimin e strategjisë së reformimit të policisë në Maqedoni u dha nga Misioni i Komisionit Evropian për Drejtësi dhe Punë të Brendshme në Maqedoni (ECJHAT). Ky mision kishte për qëllim që t'i ndihmojë autoriteteve lokale në zhvillimin e strategjive për reformimin e pjesës së ndjeshme të aparatit shtetëror, andaj ekspertë nga BE ishin drejtpërdrejtë të përfshirë në grupin punues të themeluar pranë Ministrisë së Punëve të Brendshme me detyrë që të përgatisë reformimin e policisë. Misioni i ECHJAT zgjati 18 muaj dhe ekspertët e BE-së, të përcjellë nga përfaqësues të vendit përgatitën Strategjinë Kombëtare për Reformimin e Policisë, e cila u miratua nga Qeveria e Maqedonisë në gusht të vitit 2003, dhe me Planin e Veprimit për zbatimin e të njëjtës, që u miratua në dhjetor të vitit 2004.

Para fillimit të reformës, policia maqedonase ishte një organizatë tejet e centralizuar që duhej t'i bartte disa kompetenca shtesë tek komunat, por edhe të decentralizonte vendimmarrjen dhe llogaridhënien. Në fakt, kjo është shumë e vështirë që të arrihet për shkak se përkrah ndryshimeve formale ligjore kërkon edhe ndryshimin e të menduarit tek policët. Grupi Punues i ECJHAT pranon se "është më lehtë të ndërtohet një organizatë nga fillimi se sa të riorganizohet tërësisht një organizatë funksionale."²²⁵

²²³ *Concordia* ishte mision ushtarak i lansuar nga Bashkimi Evropian me qëllim që t'i kontribuojë stabilizimit të shtetit pas konfliktit të vitit 2001. Kohëzgjatja e misionit 31 mars - 15 dhjetor 2003.

²²⁴ Broshura e *Proxima*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ProximaBrochure.pdf>

²²⁵ Dokumente të reformës së policisë, Agjencia Evropiane për Rindërtim, 2005.

Kur mandati i ECJHAT përfundoi në fund të vitit 2003, filloi së funksionuari një instrument i ri përkrahës. Në fakt, Komisioni Evropian zhvilloi një Projekt për Reformën e Policisë (ECPRP) që kishte për qëllim ofrimin e udhëzimeve për implementimin e procesit të reformës së policisë në MPB dhe në institucionet partnere të saj.²²⁶ Përveç kësaj, Proxima u zëvendësua me një mekanizëm tjetër - Ekipi Këshillëdhënës Policor i Bashkimit Evropian (EUPAT). Arsye për këtë ndryshim të qasjes ishte brenga e Qeverisë se prania e misioneve policore dërgon mesazhe të gabueshme se vendit i nevojitet ndihmë për të "menaxhuar krizën".²²⁷ Prandaj, EUPAT ishte më i vogël për nga natyrë por megjithatë përbënte një zgjidhje e cila do të vazhdonte përkrahjen për reformimin e aparatit policor.²²⁸

Raporti i progresit i nxjerrë nga Komisioni Evropian mund të konsiderohet si vegël për nxitjen e ndryshimeve. Dokumenti vjetor i Komisionit Evropian për vitin 2006, me të cilin vlerësohej progresi i Maqedonisë drejtë anëtarësimit në BE spikaste shumë sfida në implementimin e reformave të policisë. Ministria e Punëve të Brendshme dhe Policia nuk ishin ristrukturuar në pajtim me Strategjinë e vitit 2003. Legjislacioni i domosdoshëm, përfshirë aktet ligjore primare dhe sekondare, nuk ishin miratuar në kohë, gjë që "ka penguar decentralizimin e policisë dhe krijimin e një sistemi të ri për emërimin e udhëheqësve të policisë."²²⁹ Ligji për Policinë solli ndryshime strukturore dhe organizative, përfshirë: riorganizimin dhe ndarjen më të qartë të kompetencave në MPB, zbatimin e strategjisë për menaxhim të integruar të kufijve dhe decentralizim të policisë (zvogëlimin e numrit të zyrave rajonale që ekzistonin atëbotë nga 12 në 8 dhe krijimin e një sistemi të ri për emërimin e komandantëve të stacioneve lokale të policisë). Megjithatë, Ligji hyri në fuqi në nëntor të vitit 2007, përcjellë me mungesë të menaxhimit të resurseve në dispozicion dhe trajnim joadekuat për çështje buxhetore.²³⁰

Një nga faktorët që pengonte implementimin e reformës gjatë këtyre viteve ishte politizimi i administratës publike, që jepej si vërejtje në pothuajse çdo raport të BE-së, e në veçanti në vitin 2007 kur KE vërente shkarkime në masë të zyrtarëve pas ndryshimit të pushtetit.²³¹ Brengë e posaçme e theksuar në vitin 2008 ishte politizimi i zyrtarëve të lartë të policisë.

Në vitet 2010, 2011 dhe 2012²³² shënohej progres, kryesisht në lidhje me miratimin e legjislacionit të ri²³³ dhe implementimin e Aktit të Sistematizimit brenda MPB-së, që përbën një dokument të brendshëm të kësaj ministrie. Megjithatë, Komisioni Evropian vërejti mungesën e

²²⁶ Ioannides I. Misionet Policore në Maqedoni. Në: Emerson M. dhe Gross E. eds. *Evaluating the EU's crises mission in the Balkans*, Qendra për Studime Politike Evropiane, Bruksel, f. 81-120.

²²⁷ Grupi Ndërkombëtar i Krizave, *Maqedonia: lëkundjet në rrugëtimin drejt BE-së*, Informatori për Evropë Nr. 41, 12 janar 2006.

²²⁸ Po aty.

²²⁹ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2006.

²³⁰ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2007.

²³¹ Po aty,

²³² Po aty 2010, 2011 dhe 2012.

²³³ Ligji për punët e brendshme, me qëllim të sigurimit të profesionalizmit dhe depolitizimit të zyrtarëve brenda MPB-së.

resurseve njerëzore, gjë që e vënte nën pikëpyetje zbatimin e këtij Akti të Sistematizimit. Raporti i progresit për vitin 2012 theksonte nevojën për trajnim të vazhdueshëm, profesionalizëm dhe depolitizim të punonjësve të policisë, si dhe domosdoshmërinë e sigurimit të një mekanizmi të pavarur mbikëqyrës për agjencitë e rendit dhe ligjit që do të luftojnë pandëshkueshmërinë dhe do të sigurojnë llogaridhënie për shërbime policore.²³⁴

Reforma e policisë (mes tjerash) nënvizonte llogaridhënien dhe respektimin e dispozitave që dalin nga Ligji për Policinë. Propozimi për reformë të policisë, i përgatitur nga Grupi Punues i ECJHAT, përfshinte rekomandimin që njësisia e Standardeve Profesionale të themelohej asisoj që t'i raportojë drejtpërsëdrejti Ministrit të Punëve të Brendshme, në pajtim me nevojën për t'i vënë në dispozicion Ministrit gjatë tërë kohës informata të vazhdueshme dhe të pafiltruara.²³⁵ Sidoqoftë, raporti i fundit i progresit nga viti 2013 përsëritë domosdoshmërinë e mbikëqyrjes së pavarur dhe të fuqishme mbi policinë. Përveç kësaj, ai trajton në veçanti politikat e rekrutimit, duke e nënvizuar nevojën për profesionalizim të burimeve njerëzore dhe punësim vetëm bazuar në merita.

Përveç kësaj, disa kërkesa të akterëve ndërkombëtarë për autoritetet lokale u konsideruan si kundërtënëse. Për shembull, pritej që numri i pjesëtarëve të pakicave në polici të shtohet, por njëkohësisht kërkohet që të zvogëlohet numri i policëve për ta sjellë atë në proporcionin e duhur me popullatën sipas standardeve evropiane.²³⁶

Politizimi është një nga faktorët që pengon zbatimin e reformës së policisë. Politizimi vërehet në çdo raport të progresit të vendit që përpilohet nga Komisioni Evropian, andaj është vështirë që të krijohet një forcë policore që gëzon besimin e qytetarëve dhe shihet si mbrojtëse e tyre, e jo vetëm si vegël në duart e elitës politike.

Kontrolli efektiv i kufijve

Siguria e kufijve fillimisht ishte çështje nën kontroll ushtarak të Ushtrisë të Maqedonisë, apo më saktësisht të Brigadës së Kufijve, e cila ishte përgjegjëse për sigurimin e kufijve të jashtëm, nën zinxhirin e komandës ushtarake. Hapi i parë në krijimin e një sistemi të kontrollit modern të kufijve ishte bartja e kompetencave për siguri të kufijve nga Ushtria e Republikës tek Ministria e Punëve të Brendshme.

Strategjia Kombëtare e Reformës së Policisë e vitit 2003, e zhvilluar me përkrahje të Misionit të ECJHAT, përshkruante një numër reformash që kishin për qëllim sigurimin e një kontrolli më efektiv të kufijve. Reforma e sektorit të sigurisë ngërthente Menaxhimin e Integruar të Kufijve (

²³⁴ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2012.

²³⁵ Dokumente për reformën e policisë, Agjencia Evropiane për Rindërtim, Shkup 2005.

²³⁶ Florian Bieber, Veprimtaria policore dhe paqja pas Jugosllavisë: Reforma policore mes imponimit nga jashtë dhe reformës vendore, Qendra për Hulumtime Politike GRIPS, 2010.

IBM) si mënyrë për të siguruar një kontroll efektiv dhe gjithëpërfshirës të kufijve. Qeveria e Maqedonisë e miratoi Strategjinë Kombëtare për Menaxhim të Integruar të Kufijve në mars të vitit 2003, e më pas edhe Planin përkatës të Veprimit. Në këtë dokument, menaxhimi i integruar i kufijve përkufizohet me të kuptuarit se "të gjitha autoritetet do t'i sigurojnë njëra tjetrës asistencë administrative, parim ligjor ky sipas të cilit çdo autoritet mund të kërkojë ndihmë administrative nga një autoritet tjetër nëse, për çfarëdo arsye, nuk është në gjendje të kryejë obligimin ligjor vet".²³⁷ Kjo do të thotë se për të siguruar IBM të suksesshëm, bashkëpunimi i ngushtë mes institucioneve përkatëse është i një rëndësie kyçe.

Strategjia Kombëtare për Menaxhim të Integruar të Kufijve është zhvilluar nga një Grup Punues Ndërmintor, me përkrahje të ekspertëve nga shtetet anëtare të BE-së, pjesë e Projektit për Menaxhimin e Integruar të Kufijve të financuar nga CARDS dhe të menaxhuar nga Agjencia Evropiane për Rindërtim. Gjatë hartimit të strategjisë, Grupi Punues ka marrë parasysh përvojat komparative dhe praktikat më të mira nga shtetet tjera anëtare dhe shtetet candidate për anëtarësim në BE, si dhe rekomandimet e dhëna në Katalogun e praktikave më të mira të Shengenit.²³⁸ Kjo Strategji Kombëtare parasheh ndryshimet në vijim:

Tërheqja e Ushtrisë nga menaxhimi i kufijve, deri më 31 dhjetor 2005;

Krijimi i një Shërbimi Kombëtar të Policisë Kufitare nën MPB, si agjenci primare të vendit për menaxhim të kufijve, e cila do të merr përgjegjësinë për kufijtë kombëtar deri më 31 dhjetor 2005;

Krijimi i Mekanizmit Koordinues Kombëtar për Menaxhimin e Kufijve, të menaxhuar nga Shërbimi i Policisë Kufitare, në bashkëpunim me agjencitë tjera kombëtare të menaxhimit të kufirit kombëtar, me qëllim të sigurimit të bashkëpunimit, bashkërendimit, përkrahjes së ndërsjellë dhe këmbimit të informatave mes këtyre agjencive.²³⁹

Transferimi filloi në maj të vitit 2004 dhe përfundoi në gusht të vitit 2005. Ky transformim gjithashtu përfshinte transferimin e stafit nga MM tek MBP dhe trajnimin e stafit të ri të Policisë Kufitare, që përkrahej dhe monitorohej nga misionet e OSBE-së dhe Proximas. Kjo nënkuptonte një njësi tërësisht të re të Shërbimit të Policisë Kufitare brenda MPB, trajnimi i së cilit ishte përkrahur nga OSBE dhe kishte për qëllim ndryshimin e qasjes nga ajo ushtarake në qasje civile. Ky Shërbim i ri i Policisë Kufitare gjithashtu absorboi përgjegjësitë e njësisë së veçantë brenda Ministrisë së Punëve të Brendshme - Sektorit për Kalime Kufitare. BE kërkoi trajnime të mëtejme, të cilave u parapriu një vlerësim i thuktë i nevojave për trajnime.²⁴⁰

²³⁷ Strategjia Kombëtare për Menaxhim të Integruar të Kufijve.

²³⁸ Dokumente për reformën e policisë, Agjencia Evropiane për Rindërtim, 2005.

²³⁹ Po aty.

²⁴⁰ Raporti analitik i Komisionit Evropian për Opinionin mbi aplikimin e Maqedonisë për anëtarësim në BE, 2005.

Misioni policor i BE-së në Maqedoni - Proxima, punoi shumë në menaxhimin e kufijve. Ai kishte mandat të qartë që të përkrahte (përmes monitorimit, mentorimit dhe këshillimit) tranzicionin operativ adekuat dhe krijimin e policisë kufitare, si pjesë e përpjekjeve më të gjra të BE-së për të promovuar menaxhimin e integruar të kufijve. Ekspertët e BE-së ishin drejtpërdrejt të përfshirë në zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Menaxhimin e Integruar të Kufijve, ndërsa policët kufitarë të BE-së ishin vendosur në vendkalimet kufitare dhe në aeroportet ndërkombëtare të vendit.

Përmes mekanizmit të raporteve të progresit vendi po inkurajohej nga Komisioni Evropian që të zbatojë në praktikë dispozitat ligjore, të përmirësojë bashkëpunimin mes autoriteteve të ndryshme të përfshira në menaxhimin e kufijve, si dhe të shtojë nivelin e burimeve njerëzore dhe kapaciteteve administrative. Një ndryshim i dukshëm gjatë periudhës së raportimit të strategjisë ishte shfrytëzimi i teknologjive të reja në rrjetin e komunikimit të të dhënave. Gjatë këtij procesi, kishte probleme me rrjetin e komunikimit të të dhënave nëpër vendkalime kufitare, por ai përfundimisht funksionoi me sukses. Ndërkohë, Maqedonia konsolidoi kornizën ligjore, nënshkroi protokollin për krijimin e qendrave të përbashkëta për bashkëpunim policor me Serbinë, Kosovën dhe Shqipërinë dhe është duke i zbatuar protokollin për patrulla të përbashkëta kufitare me Bullgarinë, Kosovën dhe Shqipërinë. Ndërkohë, është ruajtur bashkëpunimi i mirë me Frontex-in,²⁴¹ veçanërisht sa i u përket operacioneve të përbashkëta, trajnimeve dhe analizimit të riskut.²⁴²

Në vitin 2009, Qeveria azhurnoi Strategjinë Kombëtare për zhvillimin e sistemit ekzistues të menaxhimit të integruar të kufijve.²⁴³ Qëllimet e përcaktuara përfshijnë përmirësimin e kornizës ligjore, përmirësimin e bashkëpunimit mes institucioneve kombëtare, rindërtimin e vendkalimeve kufitare, bashkëpunimin ndërkombëtar, etj.

Në përgjithësi, kontrolli efektiv i kufijve është konsoliduar gradualisht gjatë viteve të kaluara, ndërsa viteve të fundit në llogari të këtij kontrolli vijnë lëvdata të shumta (2009-2013). Duhet të ndërmerren edhe masa të mëtejme që kryesisht ndërliken me kompletimin e kapaciteteve njerëzore, menaxhimin e buxheteve dhe pajisjet teknike.²⁴⁴ Këto sisteme mungojnë veçanërisht kur kemi të bëjmë me funksionimin e njësive mobile tokësore në nivel qendror, si dhe me Qendrën Kombëtare për Koordinim të Menaxhimit të Kufijve e cila është formuar rishtas si organ ndërinstitucional që përfshin Organin Këshillëdhënës Kombëtar për Menaxhim të Integruar të Kufijve, që është përgjegjës për monitorimin dhe zbatimin e strategjisë dhe planit të veprimit për IBM .

²⁴¹ Frontex është Agjencia Evropiane për Menaxhimin e Bashkëpunimit Operativ në Kufijtë e Jashtëm të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian, e themeluar me Rregulloren e Këshillit (EC) 2007/2004.

²⁴² Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2013.

²⁴³ Strategjia është miratuar në takimin e 150të të Qeverisë, më 29 dhjetor 2009.

²⁴⁴ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2012.

Menaxhimi i rrjedhave të migrimit

Ekzistojnë dy mënyra për të ekzaminuar menaxhimin e rrjedhës së migrimit në një vend. Mënyra e parë ngërthen shtjellimin se si Maqedonia është duke i trajtuar emigrantët në territorin e vet, ndërsa mënyra e dytë është që të vlerësohet se si vendi trajton trendin e rritjes së numrit të qytetarëve të Maqedonisë që migrojnë jashtë vendit, posaçërisht pas liberalizimit të vizave me BE-në.

Nëse krahasohen raportet e progresit të Komisionit Evropian për Maqedoninë, veçanërisht të kapitullit 24 - pjesës ku flitet për migrimin, mund të vërehet se vlerësimet më të larta janë dhënë në vitin 2006, kur Komisioni Evropian raportonte mbi progresin e theksuar në këtë fushë. Atëbotë, ishte ndërmarrë një hap premtues - ishte miratuar Ligji i ri për të huajt, Qeveria kishte miratuar Strategjinë për luftimin e migrimit ilegal dhe trafikimit me qenie njerëzore, si dhe planin përkatës të veprimit. Marrëveshja mbi statusin dhe aktivitetet e Nismës Rajonale për Migrim, Azil dhe Refugjatë u ratifikua. U ratifikuan edhe gjashtë marrëveshje të riatdhësimit.²⁴⁵ Siç theksoi Komisioni Evropian, legjislacioni i ri kryesisht ishte në pajtim me Acquis, por kapacitetet zbatuese duhej të përforcohen më tej.

Në vitin 2007, Komisioni Evropian vërejtë se vendi ka dështuar në implementimin e legjislacionit të miratuar në vitin 2006. Maqedonia nuk ishte e përgatitur me burimet njerëzore dhe pajisjet e domosdoshme, gjë që theksohej edhe në raportet e mëpasshme të Komisionit Evropian. Në vitin 2008, hyri në fuqi marrëveshja e riatdhësimit me Komunitetin Evropian. Në fund të vitit 2008, Shqipëria, Bosnjë e Hercegovina, Kroacia, Mali i Zi, Maqedonia dhe Serbia nënshkruan një marrëveshje mirëkuptimi për krijimin e një sistemi për këmbimin e të dhënave statistikore për migrimin ilegal dhe pjesëmarrjen në sistemin rajonal të njoftimit paraprak. Qeveria miratoi planin e veprimit për zbatimin e ligjit për të huajt dhe refugjatët 2008-2016. Në vitin 2010, Qeveria miratoi programet për integrimin e personave të riatdhësuar dhe krijoi një qendër për këtë qëllim. Ministria e Punës dhe Politikave Sociale vazhdon të mos ketë resurse të mjaftueshme njerëzore dhe buxhetore.²⁴⁶ Raporti i fundit i progresit për vitin 2012 vëren se ka pak përparim në këtë fushë. Themelimi i bazës së të dhënave për të huajt, që mbulon azilin, migrimin dhe vizat, avancohet ngadalë dhe është ende në fazë testuese. BE vërejtë se ekziston një numër i shtuar i migruesve të parregullt dhe se vendi ka kapacitete të pamjaftueshme për tu përballë me të. Marrëveshja e riatdhësimit me Serbinë hyri në fuqi, ndërsa një tjetër marrëveshje e tillë u nënshkrua me Malin e Zi.

Për shkak të pozitës së vet gjeopolitike në zemër të Ballkanit, Maqedonia është e cenuar nga migrimi ilegal, posaçërisht nga migruesit që vijnë nga Azia dhe Afrika e që kanë për qëllim arritjen në vendet e Evropës Perëndimore. Në fakt, kjo është e ashtuquajtura rrugë e Ballkanit,

²⁴⁵ Me Belgjikën, Holandën, Luksemburgun, Spanjën, Poloninë dhe Austrinë.

²⁴⁶ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2010.

sipas së cilës migruesit kalojnë kufirin greko-turk, vazhdojnë në drejtim të Maqedonisë, Serbisë, Kroacisë dhe përpiqen të gjejnë mënyrën më të shpejtë për të arritur në zonën e Shengenit (Hungari apo Slloveni).²⁴⁷ Sipas analizës së riskut nga Frontex për vitin 2013, shumica e migruesve ilegalë përpiqen të kalojnë kufijtë të fshehur në vetura, ndërsa kufiri më i prekur është ai mes Maqedonisë dhe Serbisë. Autoritetet nga të dy anët e kufirit në vitin 2012 zbuluan 25% më shumë persona se në vitin 2011. Por, nëse këto të dhëna i krahasojmë me të dhënat që thonë se shtetet e Ballkanit Perëndimor dhe shtetet tjera fqinje i kanë zbuluar 87% të personave që janë përpjekur që të hyjnë në mënyrë klandestine,²⁴⁸ bëhet e qartë se është e nevojshme që të ngriten kapacitetet e policisë kufitare të Maqedonisë për të zbuluar migrimin ilegal.

Për të luftuar migrimin ilegal është me rëndësi që të ekzistojë një qasje rajonale. Shkupi është nikoqir i Qendrës së Nismës Rajonale për Migrim, Azil dhe Refugjatë (MARRI)²⁴⁹. Kjo nismë u krijua në vitin 2003 brenda Paktit të Stabilitetit për EJT dhe që nga viti 2004 është duke funksionuar si nismë rajonale. Qëndrimi i përgjithshëm i MARRI është se migrimi nuk është i adresuar si duhet në nivel shtetëror.²⁵⁰ Kjo nismë rajonale ka bashkëpunim dhe është e përkrahur nga shumë donatorë ndërkombëtarë, përfshirë Komisionin Evropian (fondet e IPA) dhe Këshillin për Bashkëpunim Rajonal. s

Regjimi i vizave dhe azilit

Krijimi i një regjimi modern të vizave që është në pajtueshmëri të plotë me standardet evropiane ka qenë një nga prioritetet e autoriteteve të Maqedonisë dhe përbën një sferë ku janë arritur rezultate të dukshme. Masë stimuluese për këtë është zotimi i shteteve anëtare të BE-së për të hequr kërkesën për viza për qytetarët maqedonas për zonën e Shengenit, d.m.th. regjimi i liberalizimit të vizave.

Mesazhi i parë afirmativ nga BE është dërguar gjatë samitit të Selanikut në vitin 2003, ku BE njohu rëndësinë dhe domosdoshmërinë e fokusimit të përpjekjeve të shteteve të Ballkanit Perëndimor për të arritur liberalizimin e regjimit të vizave.²⁵¹ Që atëherë, autoritetet maqedonase janë angazhuar shumë në drejtim të miratimit të legjislacionit që është në pajtueshmëri me *Acquis* të BE-së, kanë krijuar pasaportat biometrike sipas standardeve ndërkombëtare, kanë nisur menaxhimin e integruar të kufijve dhe kanë filluar të heqin kërkesat për viza për shtetet e reja anëtare të BE-së.

Një hap tjetër i rëndësishëm është bërë në vitin 2007, kur Maqedonia nënshkroi me BE-në marrëveshjen për lehtësimin e vizave, me ç'rast u thjeshtësuan procedurat e aplikimit për viza për disa kategori të caktuara të kërkuesve, përfshirë studentët, sportistët, punëtorët kulturorë, OJQ-të, etj. Marrëveshja hyri në fuqi në vitin 2008, së bashku me marrëveshjen e riatdhesimit mes

²⁴⁷ Frontex, Vlerësimi i Rrezikut për vitin 2013.

²⁴⁸ Frontex, Analiza e Rrezikut për vitin 2013.

²⁴⁹ Shtetet pjesëmarrëse: Shqipëria, Bosnjë e Hercegovina, Kroacia, Maqedonia, Mali i Zi dhe Serbia.

²⁵⁰ V Petronijevic, *Rrjedhat e Migrimit në Evropën Juglindore, Përmbledhje e perspektivave shtetërore*, Beograd, 2007.

²⁵¹ Deklarata nga Samiti BE-Balkan Perëndimor.

Maqedonisë dhe BE-së. Si hap të radhës, në vitin 2008 BE lansoi dialogun e liberalizimit të vizave duke parashtruar Udhërrëfyesin që përcaktonte standardet që duhej arritur dhe reformat që duhej zbatuar në fushat kryesore. Përkrah standardeve që adresojnë çështjet si siguria e dokumenteve, migrimi ilegal, azili dhe të drejtat themelore që ndërlidhen me lëvizjen e personave, ky Udhërrëfyes i përgatitur enkas për Maqedoninë përcaktonte kushte specifike lidhur me rendin publik dhe sigurinë, marrëdhëniet e jashtme dhe luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit. Serbia dhe Mali i Zi gjithashtu nënshkruan dialogun për liberalizim të vizave në të njëjtën kohë, por Maqedonia u konsiderua si udhëheqëse e këtij procesi dhe si vendi më i avancuar në këtë fushë. Në fakt, Maqedonia mori Udhërrëfyesin me kërkesa më të rrepta se sa kërkesat për vendet tjera të rajonit, pasi që edhe ashtu ishte më e avancuar se to.²⁵²

KE ofroi përkrahje financiare dhe teknike për implementimin e Udhërrëfyesit, monitoroi procesin dhe krijoi tri misione vlerësuese në terren. Autoritetet maqedonase dëshmuar përkushtim të fuqishëm dhe përmbushën të gjitha standardet, edhe pse përballëshin me resurse të kufizuara njerëzore dhe buxhetore.²⁵³ Ky përkushtim u shpague në dhjetor të vitit 2009 kur Maqedonia, Mali i Zi dhe Serbia u lejuan të udhëtojnë në zonën e Shengenit pa viza, do të thotë kur kaluan nga 'lista e zezë' në 'listën e bardhë'. Ky vendim ishte i rëndësishëm për dy arsye: 1) Është konfirmim se shteti ka krijuar një regjim modern vizash që është në pajtueshmëri të plotë me standardet ndërkombëtare dhe 2) Ai shtoi besimin e qytetarëve të Maqedonisë në BE-në, të cilët u ndien të mirëseardhur në BE. Përveç kësaj, ky vendim përbënte një mesazh inkurajues se të gjitha përpjekjet e investuara në plotësimin e kriteve strikte të BE-së u shpagan. Liberalizimi i vizave u përcoll me një mekanizëm monitorimi të krijuar nga BE me të cilin vlerësohej nëse reformat e vëna në funksion përmes Udhërrëfyesit po realizoheshin.

Sa i përket azilit, duket se vendi vazhdimisht përballet me probleme në krijimin e vendosjen e një regjimi të azilit i cili do të ishte në pajtueshmëri të plotë me *Acquis* të BE-së dhe me standardet ndërkombëtare. Në fakt, kishte përpjekje të fuqishme për të përmirësuar kornizën ligjore, përfshirë garantimin e ndihmës ligjore pa pagesë për azilkërkuesit, qasjes në sistemin shëndetësor publik dhe përmirësimin e qasjes në informata lidhur me procedurat e azilit dhe të drejtat sociale, por zbatimi i vërtetë është duke ngecur prapa. Shqyrtimi i raporteve të progresit të Komisionit Evropian zbulon se kjo fushë konsiderohet të ketë pasur përparim të kufizuar gjatë viteve. Procedura e azilit ende mbetet e ngadaltë dhe e pakënaqshme,²⁵⁴ me gjithë ekzistimin e kornizës përkatëse ligjore.

Ekziston një bindje se kjo çështje nuk përbën prioritet të lartë për autoritetet e Maqedonisë, pasi që nuk është ndonjë temë e nxehtë diskutimi. Duket sikur disa veprime në drejtim të

²⁵² B. Kotevska, *Përfundimi i 'Getoizimit' të Ballkanit Perëndimor - Perspektet e Liberalizimit të Vizave*, Analytica, Shkup.

²⁵³ Ky vlerësim është dhënë në raportin e progresit të BE-së për vitin 2009.

²⁵⁴ Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Maqedoninë për vitin 2012

përmirësimet janë ndërmarrë vetëm për shkak të kushtëzimit nga BE, por se nuk ka ndonjë vullnet të madh për jetësimin e saj.

Arsyeja për këtë mund të qëndrojë në kapacitetet e pamjaftueshme administrative si dhe në faktin se implementimi i aranzhimeve të ndërlidhura me këtë çështje do të ketë pasoja financiar epër vendin. Vërehet një rritje e madhe e kërkesave për aplikim - 740 kërkesa në vitin 2011 krahasuar me 180 të tilla në vitin 2010.²⁵⁵ Numri i kërkesave të azilit vazhdon të rritet për shkak të gjendjes jostabile në Afrikën e Veriut dhe në Lindjen e Mesme. Azilkërkuesit zakonisht vijnë nga Afganistani, Somalia, Pakistani, Tunizia, etj. Megjithatë, norma e kërkesave të miratuara është shumë e ulët, në veçanti për azilkërkuesit nga këto regjione. Shumë nga azilkërkuesit nuk posedojnë kurrfarë dokumentesh personale të identifikimit, gjë që edhe më tej stërzgjatë procedurat e azilit.²⁵⁶ Argumentet e cekura më sipër kërkojnë kushtimin e një kujdesi më të shtuar për këtë çështje.

Konkluzionet

Ky punim ka paraqitur një pasqyrë të përpjekjeve ndërkombëtare për reformimin e policisë të Maqedonisë me qëllim të evropianizimit të saj. Gjetjet e paraqitura më sipër tregojnë se vendi ka gëzuar përkrahje bujare nga disa donatorë ndërkombëtarë, kryesisht nga Bashkimi Evropian, përmes Misionit Policor Proxima, Misionit të Komisionit Evropian për Drejtësi dhe Punë të Brendshme në Maqedoni (ECJHAT), Ekipit Këshillëdhënës Policor të Bashkimit Evropian (EUPAT) dhe Projektit të Komisionit Evropian për Reformë të Policisë (ECPRP). Përveç kësaj, përkrahje e theksuar (financiare, teknike dhe në ekspertizë) është ofruar nga OSBE, Pakti i Stabilitetit për Evropën Juglindore, Këshilli i Evropës, etj.

Ekspertët të BE-së të angazhuar në Maqedoni kanë zhvilluar strategjinë për reformën e policisë përkrah autoriteteve kombëtare, duke u fokusuar në pesë fusha: konsolidimin e rendit dhe ligjit (përfshirë luftën kundër krimit të organizuar), zbatimin praktik të reformës gjithëpërfshirëse të MPB-së (përfshirë Policinë), krijimin e policisë kufitare dhe promovimin e menaxhimit të integruar të kufijve, ndërtimin e besimit mes popullatës dhe policisë lokale, si dhe shtimin e bashkëpunimit me vendet fqinje në fushën e veprimtarisë policore.

Reformimi i strukturave policore në Maqedoni sipas standardeve ndërkombëtare nuk ishte punë e lehtë për tu realizuar, marrë parasysh se kemi të bëjmë me një vend që ka kaluar nëpër konflikt, që është shumetnik dhe që nuk ka traditë të gjatë të demokracisë. Me gjithë përkrahjen bujare nga jashtë, u shfaqën disa sfida.

²⁵⁵ Po aty.

²⁵⁶ Për më shumë informata lidhur me sistemin e azilit, shih *Analizë e politikave dhe praktikave kombëtare për trajtimin e migrimit ilegal dhe azilkërkuesve*, M. Lembovska, Analytica, Shkup, 2013.

Transformimi i policisë është proces afatgjatë që varet shumë nga vullneti politik. Ekspertët ndërkombëtarë mund të sjellin praktikat më të mira nga vendet e tyre, por ata nuk posedojnë ndjenjën lokale apo dijeninë lokale. Për më tepër, ata mund të hartojnë legjislacionin më të mirë dhe të propozojnë struktura organizative, por autoritetet kombëtare janë ato që duhet t'i zbatojnë dhe praktikojnë të njëjtat në baza ditore, andaj vullneti i tyre politik dhe përkushtimi i tyre nuk duhet të nënvlerësohen.

Fakti se akterë të shumtë ndërkombëtarë kanë ofruar përkrahje në hartimin dhe zbatimin e reformave në sektorin e sigurisë në Maqedoni do të thotë se ky vend ka gëzuar përkrahje masive në shumë fusha, përfshirë këshillimin, monitorimin, trajnimin, asistencën teknike dhe përkrahjen e projekteve të shoqërisë civile. Megjithatë, gjithashtu ka pasur mungesë të këmbimit të informatave, gjë që ka rezultuar me dyfishim të programeve dhe nismave.²⁵⁷ Nganjëherë, skena ndërkombëtare ishte e tejngarkuar, ndërsa që janë vërejtur edhe tensione të shfaqura mes akterëve të ndryshëm.²⁵⁸

Sidoqoftë, organizata policore është një nga organizatat që më shumti heziton të ndryshojë, veçanërisht marrë parasysh praktikat e tyre të kaluara, nivelin e lartë të centralizimit dhe hierarkinë strikte të cilës i përmbahen. Për më tepër, rezultatet e reformave të implementuara mund të pritet që të mos jenë të dukshme menjëherë, por të njëjtat do të zbulohen me kohë. Reformimi i policisë së Maqedonisë nuk është punë e kryer, por një proces i vazhdueshëm që do duhej të rezultojë me një polici moderne, efikase, të decentralizuar dhe llogaridhënëse e cila vepron në partneritet me qytetarët.

²⁵⁷ Ioannides I. Misionet Policore në Maqedoni. Në: Emerson M. dhe Gross E. eds. *Evaluating the EU's crises mission in the Balkans*, Qendra për Studime Politike Evropiane, Bruksel, f. 81-120.

²⁵⁸ Po aty.

Bibliografia

Shqipëri, INSTAT. Adresa:

<http://www.instat.gov.al/media/169440/projeksioni.pdf> dhe http://www.instat.gov.al/media/177354/main_results_population_and_housing_census_2011.pdf (Hapur në tetor të vitit 2013).

Shqipëri, INSTAT. "Regjistrimi i popullatës dhe vendbanimeve" 2011.

Adresa: http://www.instat.gov.al/media/177354/main_results_population_and_housing_census_2011.pdf (Hapur në tetor të vitit 2013).

Shqipëri, INSTAT. "Projeksionet e Popullsisë së Shqipërisë 2001-2021." 2001.

Adresa: <http://www.instat.gov.al/media/169440/projeksioni.pdf> (Hapur në tetor të vitit 2013).

Ligji i Shqipërisë për të Huajt, Nr. 9959, i datës 17.07.2008.

Almanaku për monitorimin e sektorit të sigurisë në Ballkanin Perëndimor. Konsorciumi rajonal 'Civil Society Capacity-building in mapping and monitoring the security sector reform in Western Balkan'. 2012.

Bieber, Florian. *Policing the Peace after Yugoslavia: Police Reform between External Implosion and Domestic Reform*. Bruksel: Qendra për Hulumtime Politike GRIPS, 2010.

Borwn, Anastasakis. *The Europeanization of Balkans*. Universiteti i Oksfordit, 2005.

Catherine Ashton dhe Štefan Füle, deklarata lidhur me zgjedhjet parlamentare shqiptare të datës 23 qershor 2013. Adresa: <http://www.europeanvoice.com/article/2013/june/eu-praises-albanian-elections/77641.aspx> (Hapur në tetor të vitit 2013).

Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2006." Bruksel, 2006.

Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2007." Bruksel, 2007.

Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2008." Bruksel, 2007.

Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2009." Bruksel, 2007.

Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2012." Adresa

<http://www.mie.gov.al/?fq=brenda&d=5&gj=gj2&kid=114>, Bruksel, 2012 (Hapur në tetor të vitit 2013).

Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2013."

Adresa: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/al_rapport_2013_en.pdf, Bruksel, 2013 (Hapur në tetor të vitit 2013).

Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2010."

Adresa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1335:FIN:EN:PDF2010> (Hapur në tetor të vitit 2013).

- Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2012."
Adresa:http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf, Brussels, 2011 (Hapur në tetor të vitit 2013).
- Dokument Pune i Stafit të Komisionit. "Raporti i Progresit për Shqipërinë për vitin 2003."
Adresa.
- Dokument Pune i Stafit të komisionit. "Raporti i Stabilizim-Asocimit për Shqipërinë." Bruksel, SEC (2004) 374/2.
- Dyrmishi, Arian. "Governance of the Intelligence Services in Albania." Tiranë, 2011.
- Dzhic, Vedran, dhe Helmut Kramer. *Kosovo after Independence: Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?* Prishtinë: Friderich Ebert Stiftung (FES), 2009.
- EULEX. "The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Court" ZAOERV Institute, 2010.
- Komisioni Evropian. Udhërrëfyesi: Liberalizimi i Vizave me Kosovën. 2013.
- Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian. 2010
- Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian. 2011.
- Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian. 2013.
- Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian. 2005.
- Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian. 2006.
- Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian. 2007.
- Raporti i Progresit për Kosovën i Komisionit Evropian. 2009.
- Komisioni Evropian. "Raporti i Progresit për Shqipërinë 2005". Bruksel, 2005.
- Komisioni Evropian. "Raportet e progresit për Maqedoninë " Bruksel, 2005-2012.
- Këshilli Evropian: Axhenda e Selanikut. 2003. Adresa:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf (Hapur në tetor të vitit 2013).
- Gjykata evropiane e auditorëve, Asistenca e Bashkimit Evropian për Kosovën në lidhje me Sundimin e Ligjit, Raport Special. 2012.
- Gjykata evropiane e auditorëve, Asistenca e Bashkimit Evropian për Kosovën në lidhje me Sundimin e Ligjit, Raport Special. 2012.
- Misioni Evropian i Sundimit të Ligjit në Kosovë. Fakte, 2009.
- Misioni Evropian i Sundimit të Ligjit në Kosovë. Fakte, dhjetor 2009. EULEX, 2009.
- E Misioni Evropian i Sundimit të Ligjit në Kosovë. Fakte: Divizioni ekzekutiv. Adresa:
<http://www.eulex-kosovo.eu/images/press/executive-NEW.pdf>. 2013 (Hapur në tetor të vitit 2013).
- Misioni Evropian i Sundimit të Ligjit në Kosovë. Fakte, Divizioni i fuqizimit" <http://www.eulex-kosovo.eu/images/press/strengthening-NEW.jpg>. 2013 (Hapur në tetor 2013).
- Frontex. "Analiza vjetore e riskut për vitin 2013".
Adresa:www.frontex.europa.eu/.../Risk_Analysis/Annual_Risk.pdf, Bruksel 2013 (Hapur në tetor të vitit 2013)

Georgieva, Lidija. "Border Management Reform in Macedonia in Ebnoether A., Fluri P. and Jurekovic P. (eds) Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform." Vjenë dhe Bruksel, 2007.

Udhëzuesi për Menaxhimin e Integruar të Kufijve në Ballkanin Perëndimor. Janar 2007. Adresa: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/IBM_guidelines_en.pdf(Hapur në tetor të vitit 2013).

Hoxha, Abit. "Five years of the Security Sector in Kosovo – a context analysis 2008-2013". Prishtinë: Kosovar Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë, 2013.

Raporti Vjetor i HSC. 2012. Adresa: <http://www.klsh.org.al/>(Hapur në tetor të vitit 2013).

Institute for Democracy and Mediation (IDM). "Asylum Seekers and Irregular Migration." Shkurt 2013. Adresa: <http://www.idmalbania.org/publications/stories-behind-visa-liberalization-asylum-seekers-and-irregular-migration>(Hapur në tetor të vitit 2013).

Institute for Democracy and Mediation. *Asylum Seekers and Irregular Migration*. Tiranë: IDM, 2013.

International Crisis Group, Maqedoni. *Wobbling towards the EU*. Maqedoni: Informatori për Evropë Nr.41 , 2006.

Organizata Ndërkombëtare për Migrim (IOM). Strategjia e IOM-it. 2013 <http://www.iomkosovo.org/ABOUT%20US.html>(Hapur në tetor të vitit 2013).

Intervistë e z. Merepeza, Shef i Sektorit të Kufirit të Gjellbër, Departamenti i Kufirit dhe Migrimi, MPB.

Ioannides, Isabelle. "Police Missions in Macedonia. In: Emerson M. and Gross E. eds. *Evaluating the EU's crises mission in the Balkans*". Bruksel: Qendra për Studime Politike Evropiane, 2007.

Deklarata e Përbashkët e Dhënë nga Ambasadori i SHBA në Tiranë, Kreu i Delegacionit të Bashkimit Evropian në Tiranë dhe Kreu i Prezencës së OSBE-së në Shqipëri. Janar 2011. Adresa ["http://euinfocentre.al/content.aspx?idjadok=47"](http://euinfocentre.al/content.aspx?idjadok=47)<http://euinfocentre.al/content.aspx?idjadok=47>(Hapur në tetor të vitit 2013)

Konstantin, George. "Albania's plunge into civil war could re-ignite Balkans." 1997.

Qehaja, Florian. "Context analysis on the Security Sector Reform in Kosovo 1999-2009". Prishtinë, 2010.

Qehaja, Florian: "The EU visa Liberalization Process in Western Balkans: A comparative Assessment" Prishtinë: Kosovar Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë, 2013.

Kotevska, Biljana. *Ending "Ghettoisation" of the Western Balkans – Visa Liberalization Prospects*. Shkup: Analytica Think Tank, 2009.

Ligji për Menaxhimin e Integruar të Kufirit dhe Kontrollin e Kufirit Shtetëror. Kuvendi i Kosovës, 2008

Ligji për Policinë. Kuvendi i Kosovës, 2008.

Ligji për Policinë. Kuvendi i Kosovës, 2011.

- MBROJTESI, Vëllimi IV – Nr. 2, Policia e Kosovës. Revista Zyrtare e Policisë së Kosovës. Maj 2008. Adresa: <http://www.kosovopolice.com/repository/docs/internet.pdf> (Hapur në tetor të vitit 2013).
- Montanari, I, K Nelson, dhe J Palme. "Towards a European Social Model." Adresa: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf, 2008. (Hapur në tetor të vitit 2013)
- Muharremi, Robert. *The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law*. Max Planck Institute, 2010.
- Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA. Adresa: <http://www.mie.gov.al/?fq=brenda&d=5&gj=gj2&kid=114>, Bruksel, 2012 (Hapur në tetor të vitit 2013).
- Strategjia Kombëtare e Republikës së Kosovës për Menaxhimin e Integruar të Kufirit (2009-2012)*. Qeveria e Kosovës, 2009. Adresa: http://www.mpb-ks.org/repository/docs/Strategjia_Anglisht_FINAL_National_strategy_of_the_Republic_of_Kosovo_2009.pdf. (Hapur në tetor të vitit 2012).
- Marrëveshja Kornizë e Ohrit, e nënshkruar më 13.08.2001. 2001.
- PAMECA - Misioni i Asistencës Policore të Komisionit Evropian për Shqipërinë.
- Petronijevic, Vladimir "Migration Flows in South East Europe, a Compendium of National Perspectives." Beograd, 2007.
- Dokumente mbi reformën e policisë, Agjencia Evropiane për Rindërtim, 2007. Adresa: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/sectors/main/documents/Twinnig.pdf>. (Hapur në tetor të vitit 2013)
- Dokumente mbi reformën e policisë, Agjencia Evropiane për Rindërtim - Projekti i Reformës së Policisë. Shkup, 2005.
- Radaelli, Claudio. M. "The Europeanization of Public Policy". Kevin Featherstone, 2003.
- Reka, Blerim. "UNMIK as an international governance in post-war Kosova: NATO's intervention, UN Administration and Kosovar Aspirations". Prishtinë, 2003.
- Raporti i Raportuesit të Posaçëm për të Drejtat e Migruesve. Shqipëri, 2011.
- Raporti i Departamentit të Shtetit për të Drejtat e Njeriut. 2012. Adresa: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (Hapur në tetor të vitit 2013).
- SIGMA, Vlerësim i Shqipërisë. Mars 2012. Adresa: http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Albania_Assess_2012.pdf (Hapur në tetor të vitit 2013).
- Skardziute, Aiste. "Corruption in Albania." 2012. Adresa: <http://www.againstcorruption.eu/uploads/norad/Albania.pdf> (Hapur në tetor të vitit 2013).
- Marrëveshja e Stabilizimit dhe Asocimit mes Komuniteteve Evropiane dhe Shteteve Anëtare në njërin anë dhe Republikës së Shqipërisë në anën tjetër. Adresa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:107:0166:0502:en:PDF>, Bruksel, 2012 (Hapur në tetor të vitit 2013)

Stahn, Carstem. *The United Nations Transitional Administration in Kosovo and East Timor: A First Analysis*. Holandë: Vjetari i së drejtës së Organizatës së Kombeve të Bashkuara, Max Planck, 2001.

Raporti i tretë i Komisionit për periudhën pas liberalizimit të vizave. 2012. Adresa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:EN:PDF> (Hapur në tetor të vitit 2013).

Turhan, Fatma Sel. *"The Europeanization of Western Balkans: Is It Just A Dream?": . SETA: Fondacioni për Hulumtime Politike, Ekonomike dhe Sociale, 2011.*

Raporti i Departamentit të Shtetit të SHBA për praktikën e të drejtave të njeriut në Maqedoni për vitin 2011. 2011.

Raporti i Departamentit të Shtetit të SHBA për praktikën e të drejtave të njeriut në Maqedoni për vitin 2012. 2012.

Raport i UNODC. *"Corruption in Albania"* Adresa: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania_corruption_report_2011_web_small.pdf 2013 (Hapur në tetor të vitit 2013).

Vrajolli, Mentor. *"Assessing the implementation of Public Order and Security Policies in the [Context of Kosovo Visa Liberalization Process]"*. Prishtinë, Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë, 2012.

Yusufi, Islam. *"Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia"* European Balkan Observer, 2004.

Katalogimi në botim – (CIP)

Biblioteka Kombëtare dhe Universitare e Kosovës

327(497-15)

Progresi në Evropianizimin e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri, Kosovë dhe Maqedoni / [Foto Duro..et al.]. - Prishtinë : Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë dhe Friedrich Ebert Stiftung, 2013. – 77 f. ; 24 cm.

Lista e shkurtesave : f. 6-7. – Parathënie : f. 8-9. – Bibliografia : f. 73-77

1. Duro, Foto

ISBN 978-9951-8782-6-5