

A hand is shown pointing towards a stack of seven rectangular blocks. The blocks are arranged in a descending staircase pattern from top-left to bottom-right. The top block is red and contains the text 'MARRËDHËNIET'. The second block is red and contains 'PARIMET'. The third block is red and contains 'PERGJEGJESITE'. The fourth block is yellow and contains 'ETIKA DHE INTEGRITETI'. The fifth block is red and contains 'TRANSPARENCA'. The sixth block is red and contains 'SJELLJA'. The seventh block is red and contains 'BESIMI'. The background is a light blue gradient with a white curved line at the top and bottom. The main title 'ETIKA DHE INTEGRITETI' is overlaid on the image, underlined.

ETIKA DHE INTEGRITETI

NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

MODUL PËR TRAJNIM

Autorë: Prof. Asoc. Nadia Rusi
Dr. Nysjola Dhoga

Redaktor: Dr. Rovena Sulstarova

Redaktimi letrar: Durim Tabaku



Ky dokument është hartuar në kuadër të Projektit “Forcimi i integritetit për përmirësimin e shërbimeve publike” zbatuar nga IDM Albania me mbështetjen financiare të Ambasadës Suedeze në Tiranë. Pikëpamjet dhe mendimet e shprehura në këtë dokument nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet dhe mendimet e Ambasadës Suedeze në Tiranë.

Tiranë, 2023

PËRMBAJTJA

1. MODULI “ETIKA DHE INTEGRITETI NË ADMINISTRATËN PUBLIKE”	5
1.1 QËLLIMI DHE OBJEKTIVAT E MODULIT	5
1.2 REZULTATET E PRITSHME NGA TRAJNIMI	6
1.3 GRUPI I SYNUAR DHE PJESEMARRËSIT NË TRAJNIM	6
1.4 MËNYRA E OFRIMIT TË MODULIT DHE KOHËZGJATJA	6
1.5 METODOLOGJIA E PËRZGJEDHUR PËR OFRIMIN E MODULIT	6
1.6 STRUKTURA E MODULIT DHE ÇËSHTJET QË DO TË TRAJTOHEN:	7
2. ETIKA NË ADMINISTRATËN PUBLIKE	9
2.1 KUADRI TEORIK	9
2.2 ARSYETIMI, ZHVILLIMI DHE VEPRIMI	10
2.3 KUADRI LIGJOR PËR ETIKËN NË SHQIPËRI	12
BIBLIOGRAFIA DHE AKTET E SHQYRTUARA	25
3. NDALIMI I DISKRIMINIMIT NË ADMINISTRATËN PUBLIKE	26
3.1 HYRJE	26
3.2 PARIMET BAZË TË PUNËS NË ADMINISTRATËN PUBLIKE?	27
3.3 KUADRI KUSHTETUES QË GARANTON PARIMIN E BARAZISË DHE MOSDISKRIMINIMIT	27
BIBLIOGRAFIA:	35
4. KUADRI RREGULLATOR LIDHUR ME PARANDALIMIN E KONFLIKTIT TË INTERESIT DHE DEKLARIMIN E PASURISË NË ADMINISTRATËN PUBLIKE	37
4.1 PARANDALIMI I KONFLIKTIT TË INTERESIT	37
4.2 NDALIME NË SIGURIMIN E TË ARDHURAVE PËR SHKAK TË FUNKSIONIT TË VEÇANTË	44
4.3 NDALIMI MARRJES SË DHURATAVE, FAVOREVE, PREMTIMEVE APO TRAJTIMEVE PREFERENCIALE	45
4.4 KUADRI RREGULLATOR MBI DEKLARIMIN DHE KONTROLLIN E PASURIVE, TË DETYRIMEVE FINANCIARE TË TË ZGJEDHURVE DHE TË DISA NËPUNËSVE PUBLIKË	47
BIBLIOGRAFIA	51
5. KORRUPSIONI DHE MBROJTJA E SINJALIZUESVE	52
5.1 KORRUPSIONI NË ADMINISTRATËN PUBLIKE	52
5.2 DISA ÇËSHTJE PËR KORRUPSIONIN NË ADMINISTRATËN PUBLIKE	53
5.3 MASAT KUNDËR KORRUPSIONIT NË SHQIPËRI	56
5.4 MBROJTJA E DENONCUESVE TË KORRUPSIONIT (SINJALIZUESVE)	57
BIBLIOGRAFIA DHE AKTET E SHQYRTUARA	63

6. E DREJTA E INFORMIMIT DHE KONSULTIMI PUBLIK	65
6.1 SEKTORI PUBLIK DHE SEKTORI PRIVAT	65
6.2 E DREJTA E INFORMIMIT	66
6.3 RRITJA E TRANSPARENCËS NËPËRMJET KONSULTIMIT PUBLIK	72
BIBLIOGRAFIA DHE AKTET LIGJORE TË SHQYRTUARA	75
7. MVRI DHE HARTIMI I PLANIT TË INTEGRITETIT	76
7.1 HYRJE.....	76
7.2 HAPAT E HARTIMIT TË PLANIT TË INTEGRITETIT	77
7.3 BURIMET E INFORMACIONIT DHE METODOLOGJIA.....	Error! Bookmark not defined.
BIBLIOGRAFIA	82
8. MONITORIMI I PLANEVE TË INTEGRITETIT DHE RREGULLAT PËR RAPORTIM	83
8.1 QËLLIMI I RAPORTIMIT	83
8.2 FORMATI DHE KËRKESAT E MONITORIMIT DHE RAPORTIMIT	84
8.3 STRUKTURA E FORMATIT TË MONITORIMIT DHE RAPORTIMIT	86
8.4 STRUKTURA E RAPORTIT TË MONITORIMIT TË PLANIT TË INTEGRITETIT	89
BIBLIOGRAFIA	89

1. MODULI “ETIKA DHE INTEGRITETI NË ADMINISTRATËN PUBLIKE”

1.1 QËLLIMI DHE OBJEKTIVAT E MODULIT

Moduli “Etika dhe Integriteti në Administratën Publike” është hartuar me qëllim trajnimin e nëpunësve publikë në nivel qendror për etikën dhe integritetin në administratën publike në qëllim të funksionimit të administratës publike në përputhje me standardet më të larta të etikës. Ky modul është menduar të ofrohet si “Trajnim i Trajnerëve”, në kuptim të përgatitjes së një grupi trajnerësh, të cilët më pas do të kenë mundësi që këto trajnime t’i zhvillojnë me të gjithë nëpunësit e administratës publike në institucionet e tyre.

Moduli bazohet në premisën se rritja e kapaciteteve dhe aftësive të pjesëmarrësve si dhe e profesionalizimit të tyre janë me rëndësi jetike për forcimin e integritetit në administratën publike dhe reduktimin e rreziqeve të sjelljeve jo-etike dhe korruptive në të gjitha nivelet e administratës publike. Në këtë drejtim, kurrikula e trajnimit do të shërbejë si mjet për institucionalizimin e standardeve më të larta etike brenda kësaj administrate.

Pjesëmarrësit duhet të kuptojnë rolin dhe përgjegjësitë e tyre në drejtim të rritjes së besueshmërisë dhe llogaridhënies së administratës publike si edhe në luftën kundër korrupsionit dhe rreziqeve ndaj integritetit në institucionet publike.

Po ashtu, moduli synon njohjen e gjithanshme të pjesëmarrësve me kuadrin ligjor dhe nënligjor në fuqi brenda sferës së etikës dhe integritetit në administratën publike. Ky modul synon, përveç të tjerash, ofrimin e njohurive dhe rritjen e kapaciteteve të pjesëmarrësve lidhur me metodologjinë e vlerësimit të riskut të integritetit si një instrument kyç për vlerësimin e shkallës së ekspozimit të institucioneve publike ndaj rrezikut të korrupsionit dhe ndaj veprimeve/akteve etikisht dhe profesionalisht të papranueshme. Në terma afatgjatë, trajnimi synohet të luajë një rol aktiv dhe të rëndësishëm për të bërë të mundur që administrata publike të funksionojë me parimet e shtetit ligjor, të etikës dhe mirëqeverisjes.

Moduli u jep mundësi të gjithë pjesëmarrësve të diskutojnë për rolin dhe veprimtarinë e tyre të përditshme, sfidat me të cilat ata përballen në kuadër të ofrimit të këtij shërbimi si dhe të ofrojnë zgjidhje praktike për të gjitha çështje apo mangësitë e ngritura gjatë trajnimit në drejtim të eliminimit të rrethanave dhe minimizimit të rreziqeve të sjelljeve jo-etike apo korruptive.

Moduli ndërthur trajtimin teorik/përvetësimin e dijeve të reja ose forcimin e dijeve ekzistuese për etikën dhe integritetin me veprimtaritë interaktive që bëjnë të mundur bashkëpunimin e pjesëmarrësve në grupe me njëri-tjetrin si dhe përdorimin apo testimin e njohurive ekzistuese që ata kanë në lidhje me temat dhe çështjet që trajtohen në këtë modul.

1.2 REZULTATET E PRITSHME NGA TRAJNIMI

Në përfundim të këtij moduli pjesëmarrësit do të jenë në gjendje të:

- Të rrisin nivelin e njohurive lidhur me kuadrin rregullator për etikën dhe integritetin në administratën publike dhe metodologjinë për vlerësimin e riskut të integritetit;
- Të vënë në zbatim njohuritë e përftuara gjatë trajnimit në veprimtarinë e tyre të përditshme për garantimin e integritetit në administratën publike;
- Të kuptojnë rolin dhe përgjegjësitë e tyre në cilësinë e koordinatorëve të integritetit dhe pikave të kontaktit antikorrupsion;
- Të jenë në gjendje të vlerësojnë rreziqet e integritetit sipas kriterëve dhe metodologjisë së vlerësimit të riskut të integritetit;

1.3 GRUPI I SYNUAR DHE PJESËMARRËSIT NË TRAJNIM

Target grupi i modulit “Etika dhe Integriteti në Administratën Publike” do të dakordësohet me Ministrinë e Drejtësisë dhe Drejtorinë e Përgjithshme Antikorrupsion.

1.4 MËNYRA E OFRIMIT TË MODULIT DHE KOHËZGJATJA

Ky modul do të organizohet nga ASPA në partneritet me Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) dhe Ministrinë e Drejtësisë në përputhje me metodologjinë e ndjekur nga ASPA në lidhje me ofrimin e trajnimeve të vazhduara/ specifike. Moduli do të ofrohet me pjesëmarrje fizike në klasë me kohëzgjatje 2 ditë trajnimi.

1.5 METODOLOGJIA E PËRZGJEDHUR PËR OFRIMIN E MODULIT

- Diskutimet në grup dhe prezantimi:** Diskutimet në grup kanë si qëllim t’i ofrojnë pjesëmarrësve një mundësi për t’iu përgjigjur pyetjeve specifike që bëhen/rasteve studimore duke përdorur njohuritë ekzistuese dhe përvojën e tyre. Kjo metodë do t’i vendosë pjesëmarrësit në qendër të trajnimit duke i bërë ata të ndihen kontribuues me rëndësi në procesin e trajnimit. Nga ana tjetër, ata do të kenë mundësi që përmes kësaj metode të mësojnë duke praktikuar dijet dhe duke rritur në këtë mënyrë edhe kohëzgjatjen e dijeve të fituara. Në fund të prezantimit të qasjes së çdo grupi apo të rezultateve të punës në grup, trajneri do të plotësojë boshllëqet në informacion përmes materialit teorik që do të prezantohet gjatë seancës së trajnimit.
- Pyetje/sondazhet:** Pyetjet në formën e kuizeve apo të sondazheve nuk do të përdoren me qëllim vendosjen e pjesëmarrësve në konkurrim me njëri-tjetrin apo për vlerësimin e tyre. Pyetjet e përzgjedhura për t’u shpërndarë në çdo seancë synojnë të nxjerrin në pah dhe t’i tregojnë pjesëmarrësve se edhe pse çështjet e trajtuara në modul mund të jenë të njohura prej tyre, ka ende hapësirë brenda modulit për të rritur nivelin e njohurive apo të aftësive të pjesëmarrësve. Në përfundim të përgjigjeve të marra, trajneri plotëson boshllëqet me materialin teorik të parashikuar për t’u trajtuar brenda seancës së trajnimit. Nga ana tjetër, përzgjedhja e sondazhit si metodë ka si qëllim të tregojë qasjen e përgjithshme apo qëndrimin në përgjithësi të pjesëmarrësve në lidhje me çështje specifike të trajtuara gjatë trajnimit.
- Prezantim me PowerPoint:** Ky prezantim do të përdoret si metodë për të strukturuar materialin teorik që do të ofrohet gjatë trajtimit të modulit në mënyrë sa më efektive.

Prezantimet do të përgatiten me metodat interaktive me qëllim përfshirjen e pjesëmarrësve në prezantim dhe shmangien e shpërqendrimit dhe humbjes së interesit nga ana e tyre. Çdo seancë është planifikuar të detajohet në prezantimet me PowerPoint, të cilat në përfundim të trajnimit do t'i vihen në dispozicion pjesëmarrësve në trajnim.

- d) **Ndarja e përvojave:** Koordinatorët e antikorrupsionit/integritetit që janë planifikuar për të ndjekur këtë modul trajnimi janë ndërkohë të ngarkuar me këtë funksion dhe/ose kanë një nivel të caktuar përvoja në drejtim të çështjeve/temave që trajtohen në modul. Duke u treguar përvojat të tjerëve bëhet e mundur marrja e informacionit nga vetë pjesëmarrësit, gjë që e shndërron procesin e përfitimit të njohurive në një proces angazhimi dhe pjesëmarrjeje. Pjesëmarrësit ndajnë përvojat me njëri-tjetrin; kanë mundësinë të njohin njëri-tjetrin dhe të mësojnë nga njëri-tjetri. Trajneri bën plotësimet e nevojshme mbi bazën e materialit teorik vetëm për ato çështje të cilat nuk kanë arritur të kuptohen apo të trajtohen mirë dhe në nivelin e duhur nga pjesëmarrësit në trajnim.
- e) **Rastet studimore:** Studimi i rasteve është planifikuar si metodë që do të përdoret në seanca të veçanta të këtij moduli trajnimi me qëllim aftësimin dhe nxitjen e të menduarit kritik të pjesëmarrësve në trajnim. Rastet studimore do të jenë pjesë e parapërgatitjes së modulit dhe do t'u vihen në dispozicion pjesëmarrësve për t'i lexuar në minutazhin e parashikuar sipas seancave të aktiviteteve. Zgjidhjet e ofruara në kuadër të pyetjeve që ngrenë rastet studimore mund të jenë të karakterit individual ose kontribut i përbashkët si rezultat i punës në grupe.

1.6 STRUKTURA E MODULIT DHE ÇËSHTJET QË DO TË TRAJTOHEN:

Moduli “Etika dhe Integriteti në Administratën Publike” është i ndarë në disa sesione kryesore si më poshtë vijon:

1. Njohja me kuptimin e etikës në administratën publike dhe kuadrin ligjor;
2. Kuadri ligjor që rregullon parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike dhe mbrojtja e sinjalizuesve;
3. Kuadri rregullator për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë
4. E drejta e informimit, konsultimi i publikut dhe mbrojtja nga diskriminimi në administratën publike;
5. Metodologjia për vlerësimin e riskut të integritetit në administratën publike;
6. Hartimi, monitorimi dhe vlerësimi i planeve të integritetit në administratën publike.

Literatura bazë që do të përdoret gjatë zhvillimit të këtij moduli mbështetet tek kuadri ligjor dhe nënligjor që rregullon etikën dhe integritetin në Shqipëri si më poshtë:

- Ligji Nr. 9131, datë 8.9.2003, “Për rregullat e etikës në administratën publike”
- Ligji Nr. 9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”.
- Ligji Nr. 9049, datë 10.4.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”.
- Ligji Nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”, i ndryshuar.
- Ligji Nr. 10 221, datë 4.2.2010 “Për mbrojtjen nga diskriminimi”
- Ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”
- Ligji Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”

- Urdhri i Ministrit të Drejtësisë Nr. 553/2021, “Për miratimin e metodologjisë së monitorimit të planit të integritetit për institucionet e qeverisjes qendrore”
- Urdhri i Ministrit të Drejtësisë Nr. 334, datë 07.10.2020, “Për metodologjinë e vlerësimit të riskut të integritetit në institucionet e qeverisjes qendrore
- Manuali i vlerësimit të rrezikut të integritetit 2021

2. ETIKA NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

2.1 KUADRI TEORIK

Etika në shërbimin publik ka të bëjë me zbatimin në praktikë të standardeve morale në qeverisje. Etika lidhet me mënyrën se si individi e ndien si duhet të sillet. Ajo bën fjalë për vlerat dhe zbatimin e tyre në një situatë të dhënë. Megjithatë, diskutime të ndryshme për çështjet etike nxisin më shumë diskutime emocionale se diskutime logjike. Shpesh kur bëhen diskutime të tilla mund të përjetohet sindroma e sikletit etik (SSE). Janë disa arsye përse mund të përjetohet një situatë e tillë e sikletshme:

1. Është pothuajse e pamundur të sillesh në mënyrë krejtësisht etike kur punon në një institucion që ka mangësi etike. (P.sh.: A nuk do të ishte e sikletshme, madje, deri diku naive, që si titullar i një institucioni me vetë-administrim t'i ktheni buxhetit të shtetit fondet buxhetore që kanë tepruar? Ose a mund të ndiqet realisht detyrimi që fondet e buxhetit të shtetit të përdoren nga administratori me të njëjtin kujdes sikur të ishin paratë e veta? Pastrimi i administratës nga mentaliteti që “Prona e shtetit është e të gjithëve dhe e askujt” është po aq e vështirë sa të pastrosh ujin e një deti të tërë).
2. Nga ana tjetër, etika mund të ndërlikojë edhe më tej në punën e një administratori publik, i cili përveç punës së përditshme duhet t'i shtohet edhe pesha e gjykitimit dhe interpretimit të çështjeve etike.
3. Gjithashtu, shpesh çështjet etike merren si të mirëqena, pasi shumë administratorë publikë mendojnë se e kanë të qartë se ç' duhet të bëjnë, por shpesh zgjedhjet etike nuk janë të thjeshta. (P.sh., nëse duhet të bëhen shkurtime në staf, cilët punonjës do të hiqen? Të rinjtë me më pak përvojë apo të vjetërit të cilët paguhen më shumë, ndaj kështu institucioni kursen më shumë në aspektin financiar? A duhet të përbëjë diskriminim në marrëdhëniet e punës mosha? A mund të bazohemi thjesht në performancë pa pasur parasysh faktorë të tjerë, si p.sh., disa mund ta kenë më të vështirë të gjejnë një punë të re, etj.)?

Aristoteli është shprehur: “Njerëzit nuk duhet të presin që nga studimi i çështjeve etike të përfitojnë njohuri absolute”. Kjo për arsye se etika nuk është një shkencë ekzakte. Edhe mendimtarët më të rëndësishëm të historisë së mendimit nuk kanë arritur në një mendje se si t'i zgjidhin çështjet etike, ndaj jo gjithmonë pritet që të kemi një përgjigje të saktë, të prerë, dhe logjike për to. Gjatë diskutimit të një çështjeje etike, synimi i vendimmarrjes etike nuk është që niveli i performancës të jetë i përsosur (sepse gjykimi i përsosur nuk ekziston), por që ai të jetë në nivelin më optimal, pra në mënyrën më të mirë të mundshme.

Etika është degë e filozofisë që trajton studimin e parimeve dhe veprimeve morale. Për të përkufizuar siç duhet etikën, së pari duhet të njohim kuptimin e moralit. Morali ka të bëjë me ato praktika dhe aktivitete që konsiderohen të drejta apo të gabuara, me vlerat që këto praktika reflektojnë dhe me rregullat nëpërmjet të cilave ato zbatohen brenda një kuadri të caktuar. Morali i një shoqërie, i një sistemi politik apo i një organizate publike ka të bëjë në thelb me perceptimin se çfarë është e drejtë apo e gabuar brenda një grupimi.

Etika, nga ana tjetër, ka të bëjë me procesin nëpërmjet të cilit ne bëjmë të qartë se çfarë është e mirë apo e keqe dhe veprojmë në përputhje me atë që mendojmë se është e drejtë. Megjithatë, duhet bërë dallim ndërmjet dilemave etike dhe tundimeve morale. Dilemat etike lindin nga

konflikti ndërmjet të drejtës dhe të drejtës, ndërsa tundimet morale shkaktohen nga konflikti midis të mirës dhe të keqes, drejtësisë dhe padrejtësisë. P.sh., kemi një dilemë etike në rastin e zgjedhjes ndërmjet mbrojtjes së mjedisit dhe zhvillimit ekonomik. P.sh. Ndërtimi i aeroportit në Vlorë do të sjellë zhvillim ekonomik të zonës. Të duash zhvillim ekonomik dhe rritje të mirëqenies së qytetarëve është standard/vlerë e drejtë moralisht. Ndërkohë grupe mjedisore gjykojnë se ndërtimi i një aeroporti mund të ketë efekte negative për faunën dhe florën e zonës. Mbrojtja e mjedisit është një standard/vlerë e drejtë moralisht. Si zhvillimi ekonomik ashtu edhe mbrojtja e mjedisit janë standarde të drejta morale, por shpesh mund të jenë në konflikt me njëra tjetrën. Vendimmarrësit në këtë rast mund të vihen në një dilemë etike për t'i integruar apo për t'i dhënë përparësi njërit standard të drejtë kundrejt tjetrit. E njëjta gjë nëse flasim për ndërtimin e HEC-eve në disa lumenj. A duhej ndërtuar Hec në lumin Devoll? Po në Vjosë? Në të dyja rastet ka përfitim ekonomik. Në të dyja ka ndikim negativ në mjedis. Përse grupe të ndryshme kanë qëndrim të ndryshëm për të dyja rastet. Përse i njëjti standard nuk mund të vlejë për të dyja? Dilemat etike mund të shfaqen në ç' do funksion të qeverisjes. P.sh. një dilemë tjetër mund të shfaqet në respektimin e sovranitetit të shteteve kundrejt të drejtës për të ndërhyrë në çështjet e brendshme të tyre me qëllim mbrojtjen e grupeve të cenuara/rrezikuara. P.sh a ishte e drejtë ndërhyrja në një vend sovran për rrëzimin e një regjimi diktatorial si Iraku apo Afganistani edhe pse kjo më vonë shkaktoi mjaft probleme në qeverisjen e tyre? A mund të themi të njëjtën gjë për ndërhyrjen e NATO-s në ish-Jugosllavi gjatë luftës së Kosovës? Këto çështje kanë hasur në kundërshti të mëdha. Sovraniteti i shteteve është bazë në marrëdhëniet ndërkombëtare. Gjithashtu edhe mbrojtja e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut qëndron në bazë të shumë konventave të pranuar nga të gjithë. Cila nga këto vlera, të dyja të drejta e të rëndësishme, duhet të mbizotërojë? Ndaj dilemat etike nuk janë kurrë të thjeshta dhe kërkojnë një aftësi dhe eksperiencë të madhe në vendimmarrje. Nga ana tjetër, tundimet morale –ose çështjet e drejta kundër çështjeve të padrejta– janë krejt të ndryshme. P.sh., kur bëhet mashtrim me tatimin mbi të ardhurat, kur tek kompania e sigurimeve deklarohen vlera të fryra për dëmtimet e makinës, kur pranohet ryshfet për të kryer një detyrë funksionale etj., nuk përballemi me sfida të vërteta morale. Jemi në gjendje të dallojmë se çfarë është e mirë apo e keqe, e drejtë apo e gabuar dhe sjellja jonë në përputhje ose jo është shpesh e vetëdijshme.

2.2 ARSYETIMI, ZHVILLIMI DHE VEPRIMI

Do të jemi më të aftë të diskutojmë nëse njihen disa teknika të arsytimit etik. Në lidhje me filozofinë e moralit mund të shtrojmë pyetjen: në një situatë të caktuar si do ta përcaktojmë se ç'është e drejtë apo e gabuar? Me fjalë të tjera, si do ta gjejmë drejtimin e duhur për veprim? Një teknikë na sugjeron të shqyrtojmë se kush përfiton dhe kush humbet për çdo alternativë veprimi. Më pas të shohim se cili veprim na sjell përfitimin më të madh me koston më të vogël (utilitarizmi). Një tjetër teknikë ka të bëjë me kërkimin e një parimi moral apo rregulli përkundrejt të cilit të shqyrtojmë aspekte të ndryshme të një rasti konkret (deontologjia). Në teknikën e parë fokusohemi tek pasojat e veprimit, ndërsa në të dytën tek rregullat universale të sjelljes.

Teleologjia (Utilitarizmi): Një nga format më të zakonshme të diskutimit etik që fokusohet tek pasojat e veprimit është utilitarizmi. Ky koncept e konsideron të drejtë një veprim krahasuar me të tjerët nëse sjell përfitim për shumicën e individëve (ose të paktën me minimumin e dëmeve). Mbrojtësit e kësaj pikëpamjeje thonë se nuk ekzistojnë parime universale për të drejtuar veprimet. Megjithatë, përfitimet dhe kostot duhet të llogariten për çdo veprim në mënyrë që të gjykojmë nëse

është i moralshëm apo jo. P.sh., sipas një mbështetësi të utilitarizmit, tregimi i të vërtetës nuk mund të gjykohet apriori si e drejtë apo e gabuar. Kjo do të shihet pasi të llogarisim se kush u ndihmua dhe kush u dëmtua nga ky veprim. Vetëm atëherë mund të jepet një gjykim moral. Ndërtimi i një autostrade në një zonë të banuar do të ishte e papërshtatshme për disa individë, por mjaft i dobishëm për shumë të tjerë. Nisur nga sa thamë më lart, ky veprim do të ishte i duhuri. Administratori nuk do të vepronte sipas ndonjë parimi moral të caktuar, si p.sh., qytetari nuk duhet të shpërngulet arbitrarisht, por do të llogariste kostot dhe përfitimet relative në këtë rast. Për më tepër, administratori nuk do të përgjithësonte rastin specifik. Për të çdo veprim meriton të gjykohet veçmas.

Deontologjia: Një teknikë e kundërt e arsytimit moral që bazohet në kërkimin për rregulla të përgjithshme ose parime të sjelljes quhet deontologjike. Sipas deontologjisë, parimet e përgjithshme për veprimet e drejta apo të gabuara përcaktohen njëherë e mirë dhe nuk varen nga pasojat e veprimeve konkrete. Mbështetësit e kësaj pikëpamjeje përqendrohen tek detyrimet ose përgjegjësitë (*deontologji* rrjedh nga greqishtja dhe do të thotë ‘detyrë’). Pra, detyra e gjithsecilit është të bëjë atë që pranohet si moralisht korrekte dhe të shmangë atë që është moralisht e gabuar, pavarësisht se ç’pasoja do të kenë veprimet e tij. Duke përdorur teknikën deontologjike, administratori do të kërkojë të veprojë në përputhje me normat morale përgjithësisht të pranuar, si ndershmëria apo mirëbesimi. P.sh., pritet që administratorët të thonë të vërtetën, të mbajnë premtimet dhe të respektojnë dinjitetin e individit. Këto veprime nuk parashikohen në ligj apo kode etike, por rrjedhin nga parimet morale gjerësisht të pranuar. Në situata të veçanta, këto veprime mund të jenë të dëmshme për interesin e përgjithshëm të institucionit apo shoqërisë, por meqenëse këto veprime gjykohen si në përputhje me moralin e pranuar, administratori duhet të ndihet i detyruar të veprojë në këtë mënyrë.

Veprimi moral: Njohja e drejtimit të duhur për veprim nuk mjafton. Duhet vepruar, gjithashtu, në një mënyrë që konsiderohet si e drejtë. Çështjet e etikës në shërbimin publik nuk janë abstrakte. Ato janë reale, madje kanë ndonjëherë pasoja serioze për njerëzit. Ndaj, është e rëndësishme të garantojmë veprime morale në institucionet publike. Një traditë e gjatë filozofike tregon se shndërrimi i parimeve (pavarësisht nëse janë utilitare, deontologjike apo të tjera) në veprime kërkon zhvillimin e karakterit nga ana e individit. Me fjalë të tjera, është e nevojshme të zbatohen një sërë parimesh të përgjithshme për rastet specifike. Aristoteli fliste për rëndësinë e arsytimit praktik në lidhje me formulimin e gjykimeve moralisht korrekte në situata specifike. Etika e virtytit nuk është thjesht një teknikë tjetër filozofike, por një mënyrë e zhvillimit të aftësive që duhen për të marrë vendime etike. Aristoteli fliste për zhvillimin e aftësive të virtytit në të njëjtën mënyrë që zhvillojmë aftësitë e tjera, pra nëpërmjet vënies në zbatim në praktikë.

Etika e njehsuar: Studiuesit mendojnë se administratorët publikë duhet të përdorin një qasje gjithëpërfshirëse apo një qasje etike të njehsuar, të cilën mund ta arrijnë duke përmirësuar stilin e tyre etik nëpërmjet praktikës. Teksa shqyrtohen çështje të ndryshme, është me rëndësi të konsiderohet së pari pozicioni utilitar. Pra, cilat janë kostot dhe përfitimet dhe cila alternativë sjell përfitimet më të mëdha? Në vazhdim, duhet të pyesim nëse alternativa që zgjedhim cenon të drejtat e të tjerëve dhe nëse po, a ekzistojnë faktorë që e justifikojnë këtë. Më pas, mund të pyesim nëse alternativa e zgjedhur dhunon parimet e barazisë dhe paanësisë dhe nëse po, a ekzistojnë faktorë që e justifikojnë këtë. Së fundi, duhet të pyesim nëse alternativa është në përputhje me idealet tona në lidhje me sjelljen njerëzore (veçanërisht sjellja në lidhje me çështjet publike) dhe nëse zgjedhja

e kësaj alternative na bën të veprojmë në përputhje me virtytet. Në çdo moment mund të verifikojmë nëse alternativa nuk është ajo e duhura dhe të zgjidhim një tjetër.

Për pasojë, punonjësi me etikë i administratës publike është ai punonjës që mund të tregojë se ka peshuar me kujdes të gjitha vlerat përpara se të marrë një vendim përfundimtar.

Diskutim rasti: Vlerësimi në punë

Ana është një punonjëse me 20 vjet përvojë pune në një agjenci të pavarur me vetëadministrim fondesh. Performanca e saj në punë ka qenë modeste. Institucioni bën rregullisht vlerësimin e rezultateve në punë, të cilat do të ndikojnë në ngritjen në detyrë dhe në pagë të punonjësve të vet. Drejtori i agjencisë për këtë qëllim ngre një komision me 4 anëtarë (Beni, Shpresa, Miri dhe Daniela), të cilët do të vlerësojnë Anën me një sistem prej katër nivelesh, “Shkëlqyer”, “mirë”, “mjaftueshëm” dhe “dobët”.

- Beni pranon se Ana nuk shkëlqen në punë, por e vlerëson atë si të “shkëlqyer”, pasi një vlerësim tjetër do t’i hiqte asaj mundësinë e rritjes së pagës.
- Shpresa e akuzon Benin për mashtrim. Ajo mendon se nëse punonjësit do të vlerësoheshin më shumë nga ç’meritojnë, duke i fryrë artificialisht vlerësimet, atëherë i gjithë sistemi do të ishte pa vlerë dhe i padobishëm. Ajo e kupton se praktika të tilla kanë ndodhur edhe më parë, por janë të padrejta, ndaj vendos të bazohet tek parimet e saj të ndershmerisë. Beni, nga ana tjetër, mendon se është Shpresa që e ka gabim, pasi edhe më parë vlerësimet janë fryrë artificialisht, ndaj nëse Ana do të vlerësohej me “mirë”, kjo do të kuptohej nga titullarët që në të vërtetë performanca e Anës ka qenë edhe më e ulët e do ta dëmtonte atë në mënyrë të padrejtë.
- Miri e vlerëson Anën me “mirë”, jo për çështje parimi, por sepse ka marrëdhënie të këqija me të.
- Daniela ka mendim të ulët për performancën e Anës në punë, por mendon se asaj i duhet dhënë mundësia e rritjes në pagë për shkak të viteve që kontribuon në institucion. E vlerëson “shumë mirë” pasi në gjykimin e saj është problem i sistemit që punonjësit kanë paga aq të ulëta, të cilat janë zhvlerësuar edhe nga inflacioni. Pastaj, ajo mendon që nëse kërkesa e Anës nuk pranohet, ajo mund të lëndohet dhe të ketë një performancë edhe më të ulët në punë.

Nga të katër anëtarët e komisionit qëndrimin e kujt mbështesni dhe cili prej tyre ju duket më i dobët? Nëse do të ishit drejtor i agjencisë, mendoni se duhen marrë masa për të përmirësuar procedurën e vlerësimit? Çfarë masash?

2.3 KUADRI LIGJOR PËR ETIKËN NË SHQIPËRI

Në aspektin juridik, etika në Republikën e Shqipërisë rregullohet nga Ligji Nr. 9131, datë 8.9.2003, “Për rregullat e etikës në administratën publike”. Ligji jep parimet bazë, të cilat detajohen që prej muajit prill 2022 me VKM Nr. 874, datë 29.9.2021, “Për miratimin e rregullave për zbatimin e parimeve të etikës, të klasifikimit të veprimtarive të jashtme dhe vlerën e dhuratave, që mund të pranohen gjatë veprimtarisë së nëpunësit të administratës publike”, i cili ka hyrë në fuqi në prill 2022.

Qëllimi i këtij legjislacioni është të vendosen rregullat e sjelljes së nëpunësve të administratës publike sipas standardeve të kërkuara, t’i ndihmojë ata për arritjen e këtyre standardeve dhe të verë në dijeni publikun për sjelljen që duhet të ketë nëpunësi i administratës publike. Pra, nëpërmjet këtyre akteve synohet së pari të krijohet një udhërrëfyes për nëpunësit e administratës publike për mënyrën se si duhet të sillen gjatë ushtrimit të detyrave, përkatësisht “me integritet, korrektësi,

objektivitet, efektivitet, paanshmëri, profesionalizëm, transparencë, ndershmëri, në respektim të parimit të proporcionalitetit e barazisë, në shërbim të interesit publik”; si dhe, së dyti, t’i vihet në dispozicion publikut një instrument me anë të të cilit të kërkojnë, vlerësojnë apo të matin standardin e sjelljes së nëpunësve të administratës publike kundrejt tyre.

Dispozitat e legjislacionit për etikën në administratën publike janë të detyrueshme për të gjithë nëpunësit e institucioneve të administratës publike si dhe të subjekteve private, që u është dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve, detyrave ose kompetencave publike, me përjashtim të rasteve kur, me legjislacion të veçantë, parashikohet një rregullim i ndryshëm etik. Përfshirja në këto detyrime edhe të punonjësve të sektorit privat që kryejnë funksione të administratës publike vjen në linjë me përcaktimet e Kodit të Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë, i cili tashmë jep një kuptim të gjerë për nocionin e administratës publike. Sipas këtij Kodi, kuptohet me “Organ publik” jo vetëm çdo organ i pushtetit qendror dhe vendor, të cilët kryejnë funksione administrative, çdo organ të enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative dhe çdo organ të Forcave të Armatosura, për aq kohë sa kryejnë funksione administrative, por edhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike. Dispozitat e ligjit për etikën nuk përbejnë detyrim për të zgjedhurit, anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe gjyqtarët.

Gjithashtu, parashikimet e VKM-së nuk mund të jenë shteruese. Ato janë të detyrueshme për të gjithë nëpunësit e institucioneve të administratës publike, si dhe të subjekteve private, që u është dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve, detyrave ose kompetencave publike, me përjashtim të rasteve kur, me legjislacion të veçantë, parashikohet një rregullim i ndryshëm etik. Gjithashtu, për çështjet etike që nuk rregullohen në këtë vendim, nëpunësi i administratës publike duhet t’u referohet parimeve të përgjithshme të etikës, sipas legjislacionit në fuqi, si dhe rregulloreve të brendshme (neni 2). Ajo që synohet është që të përcaktohen disa parime thelbësore e të gjithëpranuara për një sjellje etike të nëpunësve të administratës publike. Më poshtë do të analizojmë këto parime¹ për të dhënë një kuadër të qartë të standardeve minimale të sjelljes etike për nëpunësit e administratës publike.

Parimi 1: Të kryejë detyrat në përputhje me legjislacionin në fuqi.

Ky parim, i detajuar edhe tek VKM 874/2021, është një parakusht i qeverisjes demokratike. Qeverisja demokratike bazohet tek parimi i shtetit të së drejtës, i cili kërkon që gjatë ushtrimit të detyrave funksionale nëpunësi i administratës publike të zbatojë me korrektësi e bindje ligjin. Ndarja dhe balancimi i pushteteve dhe ndarja e kompetencave brenda një institucioni me hierarki garantohet nëpërmjet parimit që kërkon se nëpunësi duhet të zbatojë politikat e përgjithshme shtetërore si dhe të respektojë ndarjen e kompetencave. Vlerat e individëve dhe barazia mes tyre në një qeverisje demokratike duhet të mbrohen nga detyrimi i nëpunësve për të garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut si dhe për trajtim të tyre të barabartë përpara ligjit. Megjithatë, thelbi i detyrës së çdo nëpunësi mbetet mbrojtja e interesit publik, të së mirës së përbashkët, parim ky që qëndron në themel të të gjithë veprimtarisë së administratës publike.

¹ Parimet nuk ndjekin renditjen e parimeve të Ligjit “Për etikën”, por janë renditur në një mënyrë shpjegimi të konsideruar logjike nga autorët e këtij moduli.

Duhet përmendur se ligji i etikës nuk mund të kuptohet si një akt gjithëpërfshirës. Përkundrazi, duhet konsideruar si një akt kornizë, i cili përcakton parimet e përgjithshme të cilat detajohen dhe duhen lexuar së bashku me një sërë aktesh të tjera specifike apo horizontale (përmendim p.sh., legjislacioni për parandalimin e konfliktit të interesit, për deklarimin e pasurisë, për të drejtën e informimit, për mbrojtjen e të dhënave personale, kundër diskriminimit, për shmangien dhe dënimin e praktikave korruptive nëpërmjet mbrojtjes së sinjalizuesve e më gjerë). Megjithatë, legjislacioni për etikën shërben si një udhëzues praktik për të parandaluar shkeljet etike apo për të orientuar nëpunësit për mënyrën se si duhet të sillen përballë praktikave të paligjshme apo korruptive.

Kështu, VKM 874/2021 kërkon që çdo nëpunës, së pari, duhet të parandalojë praktikën e paligjshme apo korruptive dhe, së dyti, nëse konstaton praktika të tilla gjatë ushtrimit të detyrës, të luajë një rol proaktiv duke informuar eprorët apo organet kompetente (kujtojmë p.sh., njësitë për mbrojtjen e sinjalizuesve brenda apo jashtë institucionit etj.) për çdo rast abuzimi, vjedhjeje, mashtrimi dhe korrupsioni apo vepra të tjera. Kjo nuk përjashton rastin kur praktika të tilla të jenë kryer nga persona në pozicione hierarkike më të larta se nëpunësi, madje që vetë nëpunësi të ndodhet mes dyzimit të detyrimit për të zbatuar ligjin dhe detyrimit për t'iu bindur urdhrimit të eprorit. Duke zgjeruar parashikimet e legjislacionit për nëpunësit civilë edhe për çdo nëpunës tjetër të administratës publike, VKM 874/2021 parashikon që nëse nëpunësi i administratës publike dyshon se eprori i tij direkt ka dhënë një urdher të paligjshëm, ai duhet të informojë pa vonesë eprorin e personit që ka dhënë këtë urdher, pra eprorin e eprorit direkt, dhe të kërkojë konfirmimin e tij me shkrim. Vetëm pas një konfirmimi të tillë urdhri mund të zbatohet, me përjashtim të rastit kur zbatimi i tij përbën vepër penale.

Pyetje

A mund të përbëjë dilemë etike dyzimi mes detyrimit për të zbatuar ligjin dhe detyrimit për t'iu bindur urdhrimit të eprorit? Si do të vepronit ju në një situatë të tillë?

Parimi 2: Nëpunësi i administratës publike duhet të veprojë në mënyrë të pavarur nga pikëpamja politike e të mos pengojë zbatimin e politikave, vendimeve ose veprimeve ligjore të autoriteteve të administratës publike.

Ndryshe nga funksionarët politikë që drejtojnë për aq kohë sa gëzojnë përfaqësimin e shumicës së elektoratit, puna e nëpunësve të administratës publike ka një karakter të qëndrueshëm. Është një karrierë, e cila ndër vite mund të kërkojë bashkëpunimin me funksionarë politikë të partive të ndryshme. Literatura pranon gjerësisht se qëndrueshmëria e nëpunësve të administratës publike apo më saktë krijimi i një administrate publike të depolitizuar, do të krijonte mekanizma më të fortë kontrolli kundër korrupsionit apo veprimeve të paligjshme, pasi nëpunësit e administratës dhe funksionarët e zgjedhur do të kontrollonin njëri-tjetrin. Ndaj, parashikohet se nëpunësi, në shërbim të interesit publik duhet të veprojë në mënyrë të pavarur nga pikëpamja politike dhe duhet të distancohet qartazi nga çdo ndikim ose presion politik që mund të çojë në njëanshmëri gjatë përmbushjes së detyrave.

Megjithatë, ky parim nuk mund të cenojë lirinë që çdo shtetas ka për të pasur bindjet e veta politike apo të drejtën për të marrë pjesë në shoqata apo organizata me karakter politik. VKM 874/2021

lejon që në varësi të pozicioneve të punës, nëpunësit të jenë anëtarë të partive politike apo të grupeve me karakter politik, si dhe për të marrë pjesë në grumbullime, takime, mbledhje, tubime me karakter politik apo të shprehin publikisht bindjet apo preferencat politike, për aq sa kjo nuk do të binte ndesh me legjislationin në fuqi. Në fakt, ka disa pozicione apo kategori nëpunësish të administratës publike ku legjislatori shqiptar krijon një kufizim më të madh për anëtarësimin në parti politike apo për lirinë e shprehjes publikisht të bindjeve politike. Ky kufizim më i madh, p.sh., zbatohet për nëpunësit që gëzojnë statusin e nëpunësit civil pasi Ligji Nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil” në nenin 37 parashikon se pavarësisht lejimit të tyre për të qenë anëtarë të partive politike, por jo në organet e tyre drejtuese, dhe për të marrë pjesë në veprimtari politike jashtë orarit zyrtar, ata nuk mund të shprehin publikisht bindjet apo preferencat e tyre politike. Kufizime më të mëdha parashikohen për Trupën e Nivelit të Lartë Drejtuese (TND), të cilëve nuk u lejohet anëtarësimi në parti politike.

Pyetje:

1. *Mendoni se një administratë publike e depolitizuar do të ishte më efektive? Pse?*
2. *Në gjykimin tuaj përse ka një diferencim mes të drejtave politike të nëpunësve civilë nga nëpunësit e tjerë të administratës publike? Mendoni se ky diferencim është i drejtë?*

Parimi 3 dhe 4: Në kryerjen e detyrave nëpunësi i administratës publike duhet të jetë i ndershëm, i paanshëm, efikas, duke pasur parasysh vetëm interesin publik. Ai nuk duhet të veprojë arbitrarisht në dëm të një personi ose organizate dhe duhet të tregojë respektin e duhur për të drejtat dhe interesat personale të të tretëve.

Nëpunësit e administratës publike i shërbejnë interesit publik. Studiuesit shpesh bëjnë dallim mbi këtë bazë midis sektorit publik dhe atij privat. Ndryshe nga sektori privat ku ka një pronar apo disa të tillë e ku qëllimi kryesor është fitimi, sektori publik i përket të gjithëve dhe qëllimi i një institucioni mund të mos jetë fitimi në vlerë monetare (p.sh., Inspektorati Ushqimor mund të mos sjellë të ardhura, por veprimtaria e tij ka rëndësi për shëndetin e popullatës).

Punonjësit në administratën publike paguhen nga taksat e qytetarëve me qëllim mbrojtjen e interesave të tyre ndaj u kërkohet një transparencë më e madhe ndaj publikut në veprimtarinë e tyre e një standard i lartë etik. Gjithashtu, shteti dhe vetë administrata publike nuk mund të kuptohen si nocione abstrakte. Ato në praktikë janë shumatorja e veprimtarisë së organeve të ndryshme dhe e çdo punonjësi publik e për rrjedhojë, sjellja e një nëpunësi të administratës publike mund të ndikojë në perceptimin që publiku ka për administratën në tërësi.

Nëpunësi i administratës publike duhet të veprojë me integritet të lartë moral e profesional. Sjellja personale e tij duhet të jetë e tillë që të reflektojë ndershmëri, të promovojë vlerat e parimet më të larta etike-morale dhe të inkurajojë nëpunësit e tjerë të veprojnë në përputhje me këto vlera. Gjithashtu, duke qenë se nëpunësi administron një të mirë të përbashkët, ai duhet ta administrojë atë me efektivitet dhe efikasitet qoftë në mënyrën si e shpenzon kohën e punës, në përdorimin e burimeve ekonomike të vëna në dispozicion, në mënyrën se si trajton qytetarët apo për cilësinë e shërbimeve që u siguron atyre.

Në lidhje me realizimin e detyrave ndaj qytetarëve në kohë, VKM 874/2021 jep disa parashikime, të cilat orientojnë sjelljen e nëpunësve në praktikë. Sigurisht që nëpunësit përballen shpesh me detyra të shumta e të njëkohësishme. Ndaj, është parashikuar që në përmbushje të detyrave funksionale, nëpunësi i administratës publike duhet të ndjekë e përgatitë çështjet që i janë ngarkuar sipas rëndësisë, prioriteteve dhe/ose rendit kronologjik. Ndërkohë, çështjet që nëpunësi i administratës publike, në bashkëpunim me eprorin, i vlerëson jashtë kompetencës së vet, i përcjell pa vonesë tek institucioni kompetent, duke vënë në dijeni, në çdo rast, edhe kërkuesin. Gjithashtu, në marrëdhëniet me publikun, gjatë një procedure administrative, nëpunësi i administratës publike duhet të garantojë respektimin dhe mbrojtjen e të drejtave të personave të përfshirë në të, në mënyrë sa më efektive. Ai duhet t'i informojë palët mbi të drejtat e detyrimet e tyre dhe t'i paralajmërojë ato për pasojat ligjore të veprimeve ose të mosveprimeve të tyre.

Pyetje:

Mendoni se në sektorin publik duhet të ketë një detyrim për standarde më të larta etike sesa në sektorin privat? Përse?

Parimi 5: Nëpunësi i administratës publike duhet të jetë i sjellshëm në marrëdhënie me qytetarët që u shërben, me eprorët, kolegët dhe vartësit e tij.

Siç u tha edhe më sipër, sjellja e çdo nëpunësi të administratës publike mund të ndikojë në perceptimin e publikut mbi administratën publike në tërësi. Kufizimet për të nuk lidhen vetëm me sjelljen gjatë orarit të punës, por disa e shoqërojnë nëpunësin edhe gjatë kohës së lirë. VKM 874/2021 jep konkretisht disa veprime dhe sjellje që përbëjnë cenim të imazhit të administratës publike, të tilla si:

- shoqërimi me persona privatë, që mund të kenë interesa në/të lidhura me veprimtarinë e institucioneve apo shoqërimi me persona privatë të përfshirë në aktivitete të paligjshme;
- kryerja e veprimeve të ekzagjeruara në bare, lokale, restorante, parqe dhe/apo ambiente të tjera publike;
- frekuentimi i ambienteve, aktiviteteve apo vendeve të padenja dhe që mund të dëmtojnë ose të hedhin dyshime mbi figurën e tij morale;
- përdorimi në mënyrë jokorrekte i medias dhe i rrjeteve sociale;
- realizimi dhe publikimi në çfarëdolloj forme i fotove/videove të vetvetes, kolegëve, mjediseve e proceseve të punës për qëllime që nuk lidhen me punën apo me aktivitete zyrtare.

Pyetje:

- 1. Mendoni se këto detyrime janë të thjeshta për t'u zbatuar?*
- 2. Ju vetë a jeni ndodhur në një pozitë që do të përbënte shkelje të këtyre detyrimeve? Po ndonjë kolegu juaj?*

Parimi 6: Të sillet gjithnjë në mënyrë të tillë që besimi i publikut në ndershmërinë, paanshmërinë dhe efektivitetin e shërbimit publik të ruhet e të rritet.

Në respektim të parimit të sjelljes etike në marrëdhënie me qytetarët, eprorët, kolegët dhe vartësit, komunikimi i nëpunësit të administratës publike duhet të karakterizohet nga etika, mirësjellja dhe

respekti i ndërsjellë. Komunikimi verbal dhe joverbal (gjuha e trupit, gjestikulacioni, toni i zërit, mënyra e vështrimit, ruajtja e distancës fizike etj.) duhet të jetë korrekte, pa përdorur fjalor fytes apo paragjykes, për çfarëdolloj arsyeje apo shkak. Në mjediset e punës nuk mund të komunikohet me zë të lartë apo të përdoren shprehje të papërshtatshme. Paraqitja dhe veshja e nëpunësit të administratës publike duhet të jetë e denjë dhe serioze, në përshtatje me funksionin që kryen. Veshja duhet të përmbushë standardet e profesionalizmit dhe modestisë, duke shmangur kështu krijimin e përshtypjes së pahijshme dhe dëmtrimin e imazhit të administratës publike. Brenda orarit zyrtar të punës, nëpunësi i administratës publike nuk duhet të frekuentojë ambiente të ndryshme nga ai i punës, me përjashtim të rasteve të kushtëzuara nga ushtrimi i detyrave funksionale.

Nëpunësi i administratës publike mund të përdorë telefonin celular privat kur nuk pengon kryerjen e detyrave. Përdorimi i tyre gjatë takimeve dhe mbledhjeve të punës është i ndaluar. Telefoni celular zyrtar duhet të përdoret nga nëpunësi i administratës publike vetëm për arsye pune. Ai është i detyruar ta mbajë hapur atë brenda orarit zyrtar dhe gjatë ushtrimit të detyrave, me qëllim mbajtjen e komunikimit të pandërprerë. Gjithashtu, nëpunësi duhet ta ruajë e mbrojë pronën, mjetet e punës, pajisjet dhe mallrat në administrim të institucionit, si dhe dokumentacionin zyrtar, e t'i përdorë vetëm për qëllime zyrtare.

VKM 874/2021 parashikon edhe detyrimin e nëpunësit të administratës publike që për aktivitete, mbledhje apo takim pune, konferencë etj. jashtë vendit apo jashtë qytetit ku ndodhet qendra e tij e punës, të informojë me shkrim eprorin direkt, titullarin e institucionit dhe njësinë e burimeve njerëzore në rrugë protokollare dhe për takimet jashtë vendit duhet njoftuar edhe ministria përgjegjëse për punët e jashtme.

Gjithashtu, ka një përcaktim që në kuadër të respektimit të rregullave etike të ndihmohen nëpunësit e punësuar rishtazi në institucionet e administratës publike nëpërmjet krijimit jo vetëm të kushteve të përshtatshme për ushtrimin sa më efektiv të detyrës prej tyre, por edhe duke u dhënë ndihmën e duhur përmes këshillimit, orientimit, shkëmbimit të informacionit, me qëllim aftësimin e përshtatjen e tyre në institucionin ku janë të punësuar. Gjithashtu, është detyrë e eprorit që të nxisë në mënyrë të vazhdueshme zhvillimin profesional të nëpunësve të administratës publike në mënyrë të paanshme e gjithëpërfshirëse, përmes ofrimit të mundësive për kualifikim dhe ecuri të vazhdueshme në karrierë.

Këto janë parime të përgjithshme të cilat mund të detajohen nga kodet etike të çdo institucioni në përputhje edhe me specifikat e tyre.

Parimi 7: Të mos lejojë që interesat e tij private të bien ndesh me pozitën e tij publike, të shmangë konfliktet e interesave dhe të mos shfrytëzojë asnjëherë postin për interesin e tij privat.

Nëpunësi i administratës publike duhet të shmangë angazhimin në aktivitete që përbëjnë, mund të përbëjnë apo do të përbëjnë në të ardhmen konflikt interesi të çdo lloji. Pra, ka një detyrim të moslejimit që interesat privatë të bien ndesh me pozitën publike dhe për mosshfrytëzim të postit për interesin privat. Ky detyrim detajohet me Ligjin Nr. 9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, të ndryshuar, i cili plotëson kuadrin mbi parandalimin e konfliktit të interesit dhe që do të trajtohet më gjerësisht.

Parimi 8: Të ruajë konfidencialitetin e informacionit që ka në zotërim, por pa cenuar zbatimin e detyrimeve që rrjedhin nga Ligji “Për të drejtën e informimit”.

Një nga karakteristikat e administratës publike është të qenit e hapur me publikun. Transparenca e veprimtarisë së administratës publike është një detyrim kushtetues dhe një parakusht për një qeverisje demokratike. Transparenca e vendos administratën në një pozitë llogaridhënieje dhe kontrolli nga publiku duke e bërë atë më të përgjegjshme. Megjithatë, ky është një parim që duhet ekuilibruar me parimet e tjera, si ai i mbrojtjes së privatësisë apo i ruajtjes së konfidencialitetit për informacione që mund të përbëjnë, p.sh., sekret shtetëror apo sekret tregtar, etj. Këto parime detajohen më plotësisht nga Ligji 119/2014, “Për të drejtën e informimit”, Ligji Nr. 9887, datë 10.3.2008, “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, Ligji Nr. 8457, datë 11.2.1999, “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”, i ndryshuar, etj.

Së pari, nëpunësi i administratës publike nuk mund të përdorë për qëllime private apo për çdo lloj përfitimi informacionin që zotëron për shkak të detyrës. Gjithashtu, edhe këtu duhet theksuar se disa detyrime për nëpunësit e administratës publike nuk lidhen vetëm me kohëzgjatjen e marrëdhënies së punës, por ka një sërë detyrimesh për të edhe pas mbarimit të kësaj marrëdhënieje.

Pyetje:

1. *Përse ka një detyrim për administratën publike për të qenë transparente me publikun?*
2. *Përse transparenca duhet të ekuilibrohet me mbrojtjen e privatësisë? Mund ta konkretizoni?*

Përcaktimet mbi veprimtarinë e jashtme dhe dhuratat sipas VKM 874/2021

Veprimtaria e jashtme

Me veprimtari të jashtme të nëpunësit kuptohet çdo lloj veprimtarie e rregullt ose e rastësishme, që kërkon angazhimin e nëpunësit të administratës publike, qoftë për qëllime fitimi ose jo jashtë detyrës zyrtare. Si rregull veprimtaria e jashtme është e lejueshme. Puna në administratën publike nuk përjashton që individit të ketë një jetë private e ta pasurojë atë me aktivitete të ndryshme. Megjithatë, ka kufizime për një sërë veprimtarish që mund të cenonin parimet e tjera etike, do të ndikojnë në performancën e nëpunësit për kryerjen e detyrës zyrtare apo do të cenonin imazhin e vetë administratës publike. Ndaj, VKM 874/2021 përcakton rastet kur veprimtaria e jashtme është shprehimisht e ndaluar. Ajo ndalohet kur:

1. krijon ose duket sikur krijon një konflikt interesash me pozicionin zyrtar;
2. angazhimi mendor e fizik i nëpunësit në këtë veprimtari ndikon në kryerjen normale të detyrave të tij zyrtare, pengon ose e bën të vështirë kryerjen e tyre;
3. veprimtaria që kryen cenon figurën e tij ose të institucionit të administratës publike, ku ai është i punësuar;
4. veprimtaria që kryen është vazhdim i detyrave të tij zyrtare dhe nëpunësi duhet të përdorë të dhënat që ka nga pozicioni i tij;
5. qëllimi i veprimtarisë bie në kundërshtim me qëllimin dhe objektivat e pozicionit zyrtar të punës;
6. është një veprimtari, që kryhet me kohë të plotë.

Gjithashtu, në mungesë të një autorizimi, nëpunësi nuk duhet të dëshmojë si ekspert përpara ndonjë trupe gjyquese apo të përfaqësojë ndonjë person fizik ose juridik, vendas apo të huaj, organizatë,

entitet apo qeveri të huaj, nëse institucionet e administratës publike janë palë apo kanë ndonjë interes të drejtpërdrejtë dhe të rëndësishëm në çështjen që shqyrtohet.

Ndërkohë, parashikohen disa veprimtari të cilat për shkak të të drejtave të tjera konkurruese konsiderohen të lejuara kur nuk pengojnë kryerjen e detyrave. Kështu, nuk mund të pengohen veprimtaritë në kuadër të organizimit sindikal ose të përfaqësimit të punëmarrësve. Nuk konsiderohet si veprimtari e jashtme e palejueshme edhe veprimtaria në kuadër të shoqatave kulturore, shoqërore apo sportive. Gjithashtu, lejohet veprimtaria e mësimdhënies. Megjithatë, në rastet kur nëpunësi i institucioneve të administratës publike, me miratimin e titullarit/eprorit, kryen veprimtari mësimdhënieje apo trajnuese gjatë orarit zyrtar, ai është i detyruar të kompensojë orët e punës brenda javës, pas orarit zyrtar të punës.

VKM 874/2021 udhëzon nëpunësit e administratës publike mbi mënyrën se si duhet të rregullohen rastet e veprimtarisë së jashtme. Ka një detyrim nga ana e nëpunësit për të njoftuar zyrtarisht eprorin direkt dhe njësinë e burimeve njerëzore të institucionit për veprimtarinë e jashtme që do të kryejë, duke bërë një përshkrim të shkurtër të veprimtarisë, të objektiveve dhe qëllimeve të organizatës, për të cilën kryen veprimtarinë e jashtme. Është në tagrin e eprorit direkt, në bashkëpunim me njësinë e burimeve njerëzore të institucionit, për të verifikuar nëse veprimtaria që do të kryejë nëpunësi kategorizohet si e lejueshme apo jo dhe vendimi duhet t'i komunikohet nëpunësit kërkues me shkrim. Ky miratim vlen qoftë për veprimtari të jashtme të cilat do të fillojnë gjatë marrëdhënieve të punës në administratë, por edhe për të marrë miratim për vijimin e veprimtarive të jashtme në momentin që një person punësohet rishtazi në administratën publike.

Ndaj vendimit të eprorit direkt mund të bëhet ankim pranë titullarit të institucionit, i cili merr vendim të arsyetuar.

Pyetje:

1. *Cilat janë veprimtaritë e jashtme të ndaluara për nëpunësit e administratës publike? Përse ka një ndalim të tillë?*
2. *Cilat janë veprimtaritë e lejuara për nëpunësit e administratës publike? Përse?*

Dhuratat dhe favoret

Si rregull, nëpunësi i administratës publike nuk duhet të ndikohet në kryerjen e detyrës dhe as të shfrytëzojë pozicionin e vet të punës për përfitime personale ndaj nuk duhet të kërkojë apo të pranojë, në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, për veten, familjen, të afërmit, personat fizikë apo juridikë me të cilët ka marrëdhënie:

- a) dhurata, favore, pritje apo çdo përfitim tjetër, si dhe premtime për to, të cilat i jepen për shkak të pozicionit të tij, me efekt përfitimi të çfarëdoshëm për dhuruesin ose persona të tretë, që ndikojnë ose duket sikur ndikojnë në paanshmërinë e kryerjes së detyrës, a janë ose duket sikur janë shpërblim për mënyrën e kryerjes së detyrës;
- b) ftesa për pritje të ndryshme, premtime, ofrime falas apo ulje të çmimeve për kryerjen e shërbimeve, të argëtimeve, pushimeve, transporteve, udhëtimeve;
- c) përfitime të bursave të studimit dhe/apo të sigurimeve.

Përfitimi i nëpunësve nuk mund të vijë as në mënyrë të tërthortë, pasi një kufizim të tillë e kanë edhe rastet kur dhurata apo favorizimi i jepet familjes së nëpunësit, të afërmeve, deri në shkallën e

dytë, personave ose organizatave, me të cilat nëpunësi ka pasur ose ka marrëdhënie biznesi ose lidhje politike, në bazë të kërkesës, rekomandimit apo udhëzimit të nëpunësit.

Gjithashtu, është e ndaluar që nëpunësi i administratës publike të shërbejë si ndërmjetës për të dhënë dhurata për një nëpunës të një niveli më të lartë apo të afërm të tij dhe as të kërkojë ose të pranojë dhurata nga nëpunës i një niveli më të ulët ose të afërm të tij, për shkak të cilësive dhe raporteve zyrtare.

Ligji Nr. 9131, datë 8.9.2003, “Për rregullat e etikës në administratën publike” parashikon si duhet të silltet nëpunësi i administratës publike në rast se i ofrohet një avantazh i padrejte. Ai duhet:

- a) ta refuzojë, pa pasur nevojë ta pranojë atë për ta përdorur si provë;
- b) të përpiqet që ta identifikojë personin që i bën ofertën;
- c) të shmangë kontaktet e gjata me personin që bëri ofertën, por dijenia e arsyes për të cilën bëhet oferta, mund të shërbejë si provë;
- d) në qoftë se dhurata nuk mund të refuzohet që t’i kthehet dërguesit, duhet të ruhet, të përdoret sa më pak që të jetë e mundur dhe t’i raportohet menjëherë eprorit të drejtpërdrejtë;
- e) të ketë dëshmitarë, nëse është e mundur, kolegët që punojnë me të;
- f) të raportojë përpjekjen sa më shpejt që të jetë e mundur tek eprori i tij ose të njësia e personelit;
- g) të vazhdojë punën normalisht, sidomos për problemin për të cilin është ofruar avantazhi i padrejtë.

Megjithatë, edhe për dhuratat e favoret duhet theksuar së jo gjithçka është e ndaluar. Sigurisht që nuk mund të ndalohen dhurata normale të jetës private të nëpunësit. Por edhe në sferën zyrtare, së pari, nëpunësi i administratës publike është pjesë e shoqërisë dhe sjellja e tij etike duhet vendosur brenda traditës së mirësjelljes dhe mikpritjes. Ai mund të marrë ftesa të zakonshme, të mikpritjes tradicionale, dhurata me vlerë simbolike apo tradicionale dhe të mirësjelljes, brenda kufijve normalë të traditës e zakoneve, të cilat nuk krijojnë dyshime për paanësinë e tij. Së dyti, nëpunësi i administratës publike mund të pranojë dhurata edhe nga qeveritë e huaja apo organizatat ndërkombëtare, brenda kufijve normalë të shprehjes së mikpritjes dhe trajtimit që buron prej saj, mirësjelljes apo protokollit, nëse nuk vënë në dyshim objektivitetin, ndershmërinë dhe paanshmërinë e nëpunësit e nëse nuk komprometojnë imazhin dhe integritetin e Republikës së Shqipërisë.

Gjithsesi, edhe për këto dy raste kur dhuratat janë të lejuara gjatë veprimtarisë zyrtare të nëpunësit të administratës publike, VKM 874/2021, neni 11, parashikon kufizime. Në asnjë rast, nëpunësi nuk duhet të pranojë dhurata në vlerë monetare. Po ashtu, nëpunësi ka të drejtë ta mbajë dhuratën e lejueshme, pa qenë i detyruar që ta deklarojë atë, nëse nuk e kalon vlerën prej 10,000 lekë (për dhuratë). Nëse nëpunësi ka dyshim për vlerën e dhuratës, ai njofton eprorin e drejtpërdrejtë dhe i kërkon njësisë së burimeve njerëzore të kryejë vlerësimin e saj. Dhuratat e pranuar nga nëpunësi i administratës publike nga delegacione të çfarëdo natyre apo individë, mbi vlerën e caktuar, për shkak të pozicionit të tij, duhet të deklarohen brenda 30 (tridhjetë) ditëve tek eprorët si dhe në njësinë e shërbimeve mbështetëse. Në rast se nëpunësi i administratës publike dëshiron të mbajë dhuratën me vlerë mbi 10,000 (dhjetë mijë) lekë, atëherë ai paguan diferencën e vlerës së saj, pas vlerësimit të bërë nga institucioni. Njësia e burimeve njerëzore bën vlerësimin e dhuratave dhe inventarizon ato me vlerë më të madhe se 10,000 (dhjetë mijë) lekë. Dhuratat administrohen në një vend të posaçëm dhe ato mund të përdoren për qëllime të veprimtarisë institucionale. Ndërsa

dhuratat, që kanë vlera artistike, muzeore apo historike, u dorëzohen institucioneve të specializuara.

Diskutim rasti:

Një punonjës i Inspektoratit të Sigurisë Ushqimore është duke kontrolluar një fabrikë të prodhimit dhe përpunimit të vajit. Në përfundim të inspektimit, pronari i fabrikës, në shenjë mirësjelljeje i dhuron një bidon me 5 kg vaj ulliri, i cili ka vlerë tregu 2500 lekë. Si duhet të veprojë inspektori? A është kjo dhuratë e lejueshme?

Detyrime pas përfundimit të marrëdhënieve të punësimit:

Në lidhje me parimin e konfidencialitetit, të cilin e kemi trajtuar më lart, duhet shtuar se ka një detyrim për ish nëpunësit e administratës publike që të mbrojnë e të mos përhapin informacionin zyrtar edhe pas largimit nga detyra që si rregull i referohet një periudhe 2-vjeçare. Kjo periudhë mund të jetë edhe më e gjatë. P.sh., për informacionin e klasifikuar si “sekret shtetëror” sipas Ligjit Nr. 8457, datë 11.2.1999, “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror” parashikohet se informacioni klasifikohet për aq kohë sa e kërkon interesi i sigurimit kombëtar apo nëse autoriteti klasifikues nuk përcakton një afat më të shkurtër për deklasifikim, ky afat do të jetë 10 vjet nga data e klasifikimit origjinal.

Gjithashtu, ish nëpunësi i administratës publike nuk duhet të përfaqësojë asnjë person ose organizatë në një konflikt ose marrëdhënie tregtare me administratën publike shqiptare, për një periudhë kohe 2-vjeçare pas largimit nga detyra, për detyrën që ai ka kryer ose në vazhdimësi të saj. VKM 874/2021 tashmë e detyron ish nëpunësin që në rast të fillimit të një detyre të re brenda afatit 2-vjeçar të informojë njësinë e burimeve njerëzore të institucionit ku ka qenë i punësuar, minimalisht 2 (dy) javë përpara fillimit të detyrës, për qëllimin e tij për t’u angazhuar në një marrëdhënie tjetër punësimi dhe do të jetë njësia e burimeve njerëzore, e cila do të vlerësojë brenda 5 ditëve nëse detyra e re mund të përbëjë një shkelje të parimit të mospërfaqësimit në një konflikt ose marrëdhënie tregtare me administratën publike shqiptare. Për situata apo raste tepër të dyshimta dhe të patrajtuara më parë, njësia e burimeve njerëzore mund të kërkojë ndihmën e Departamentit të Administratës Publike.

Sigurisht që jo çdo veprimtari apo punë e re do të binte ndesh me detyrimet e ish nëpunësve pas përfundimit të marrëdhënieve të punës. Nuk ka nevojë të raportohen veprimtaritë që kanë të bëjnë me:

- a) aktivitete bamirësie ose humanitare;
- b) aktivitetet që rrjedhin nga bindjet politike, sindikaliste dhe/ose filozofike ose fetare;
- c) aktivitetet kulturore;
- ç) menaxhimin e thjeshtë të aseteve apo zotërimeve apo pasurisë personale apo familjare, në cilësinë private;
- d) veprimtarinë akademike;
- dh) punësimin në administratën publike;
- e) aktivitete të ngjashme.

Pyetje:

Përsa ish-nëpunësit e administratës publike kanë kufizime edhe pas përfundimit të marrëdhënies së punës? A është i drejtë një kufizim i tillë?

Përcaktime të veçanta për titullarët e institucioneve të administratës publike

VKM 874/2021 parashikon një kapitull të veçantë për titullarët e institucioneve të administratës publike, të cilët kanë një detyrim të shtuar në zbatimin e rregullave të etikës (p.sh., deklarimi i interesave privatë, që mund të përbëjnë shkak për konflikt interesash përpara marrjes së detyrës), pasi janë titullarët të cilët shërbejnë jo vetëm si model për nëpunësit, por kanë edhe si rol funksional garantimin që detyrimet etike të zbatohen nga nëpunësit e administratës publike në varësinë e tyre. Ndaj, është detyrë e titullarit që:

1. të sigurojë që burimet njerëzore dhe financiare të institucionit të përdoren vetëm për qëllimet për të cilat janë vënë në dispozicion, në funksion të realizimit të interesit publik dhe në asnjë rast për interesa personale. (P.sh., përcaktohet se fondet e buxhetit të shtetit të mos përdoren për organizimin e festave për nëpunësit e institucionit).
2. të sigurojë një menaxhim efektiv e të përshtatshëm të institucionit që drejton, përmes vendosjes së marrëdhënieve korrekte me vartësit dhe bashkëpunëtorët;
3. të bëjë ndarje të përshtatshme dhe të duhur të detyrave, në funksion të menaxhimit efektiv të institucionit.
4. të marrë masa për mosshpërndarjen e informacioneve, lajmeve të pasakta dhe të pavërteta për organizimin, veprimtarinë, funksionimin apo nëpunësit e institucionit që drejton;
5. të ofrojë, zbatojë e shpërndajë praktikatat më të mira administrative, me qëllim rritjen e besimit të qytetarëve në institucionet publike.

VKM 874/2021 parashikon se në rast se titullari i institucionit të administratës publike vihet në dijeni të një situatë paligjshmërie, që përbën shkelje disiplinore, ai duhet të ndërmarrë masat e nevojshme administrative, duke e referuar çështjen pranë komisionit disiplinor. Në rast se bie në dijeni të një veprë penale, është ai që adreson çështjen pranë organeve kompetente pa vonesë.

Këshillimi, trajnimi dhe mbikëqyrja për zbatimin e rregullave të etikës

Këshillimi

Njësia e burimeve njerëzore pranë çdo institucioni të administratës publike ka përgjegjësi për të këshilluar nëpunësit për detyrimet që burojnë nga legjislacioni në fuqi për etikën. Këshillimi ofrohet:

- a) duke ndihmuar punonjësin e emëruar rishtazi, pra në momentin e fillimit të punës, përmes njohjes me legjislacionin përkatës në fuqi, si dhe manualeve apo fletëpalosjeve të përgatitura për etikën;
- b) në mënyrë të vazhdueshme gjatë ushtrimit të detyrës, përmes formimit profesional/trajnimeve të planifikuara;
- c) rast pas rasti, mbi bazën e kërkesës së nëpunësit.

Vetë njësitet e burimeve njerëzore këshillohen e trajnohen nga Departamenti i Administratës Publike (DAP).

Manuali

Departamenti i Administratës Publike harton një manual, që trajton, shpjegon e komenton rregullat e etikës. Ky manual shoqërohet me raste dhe shembuj konkretë të zbatimit të rregullave të etikës dhe përditësohet periodikisht. Ky manual u jepet të gjithë nëpunësve të administratës publike dhe

bëhet pjesë e trajnimeve, si edhe sesioneve këshilluese. Njësitë e burimeve njerëzore të çdo institucioni kanë të drejtë që të bëjnë përshtatjen të këtij manuali në përputhje me tematikën dhe problematikat që lidhen ekskluzivisht me institucionin e tyre nën mbikëqyrjen e Departamentit të Administratës Publike.

Trajnimi

Në fillim të çdo viti, Departamenti i Administratës Publike harton planin e trajnimeve dhe të nevojave përkatëse mbi bazën e kërkesave të institucioneve të administratës publike dhe njofton edhe institucionin përgjegjës për trajnimin e nëpunësve të administratës publike (ASPA) për këtë qëllim. Parashikohen trajnime jo vetëm për nëpunësit civilë, por për të gjithë nëpunësit e administratës publike.

Mbikëqyrja

Detyrimin për të mbikëqyrur zbatimin e rregullave të etikës e ka Departamenti i Administratës Publike, njësitë e burimeve njerëzore, si edhe eprorët e drejtpërdrejtë. DAP merr informacione nga njësitë e burimeve njerëzore për çdo rast të evidentuar, si edhe realizon inspektime periodike nëpër institucione, me qëllim mbikëqyrjen e zbatimit të rregullave të etikës.

Njësitë e burimeve njerëzore marrin informacione në mënyrë të vazhdueshme për çështjet që kanë të bëjnë me rregullat e etikës në institucion dhe ia raportojnë rregullisht Departamentit të Administratës Publike, titullarit të institucionit, si edhe eprorit të nëpunësit/punonjësit, për marrjen e masave përkatëse. Eprori i nëpunësit, në rast se gjatë veprimtarisë së përditshme vëren shkelje apo problematika në zbatimin e rregullave të etikës, përveç masave që mund të marrë vetë, informon edhe njësinë e burimeve njerëzore.

Disiplina dhe masat disiplinore

Ligji “Për rregullat e etikës në administratën publike”, neni 19, parashikon në lidhje me masat disiplinore që “Nëpunësit që shkelin parimet e etikës, të përcaktuara në këtë ligj, kur veprimet e tyre nuk përbejnë vepër penale, ndëshkohen me masat disiplinore, sipas procedurës së përcaktuar në legjislacionin për statusin e nëpunësit civil”. Gjithsesi, VKM 874/2021 bën një dallim mes nëpunësve të shërbimit civil dhe nëpunësve të tjerë në lidhje me procedurën disiplinore. Sipas VKM procedura disiplinore në kuadër të shkeljes së rregullave të etikës për:

- nëpunësit civilë rregullohet sipas legjislacionit në fuqi për nëpunësin civil;
- nëpunësit e tjerë jashtë shërbimit civil rregullohet sipas legjislacionit përkatës, që gjen zbatim për marrëdhënien e tyre të punës.

Masat disiplinore për shkelje të rregullave të etikës bëhen pjesë e dosjes personale të nëpunësit të institucioneve të administratës publike dhe hidhen në Regjistrin Qendror të Personelit, të administruar nga Departamenti i Administratës Publike. Njësitë e burimeve njerëzore kanë detyrimin e hedhjes së masave disiplinore në Regjistrin Qendror të Personelit brenda 10 (dhjetë) ditëve nga marrja e saj. Masat disiplinore për nëpunësit e administratës publike shuhet pas kalimit të afateve të përcaktuara në legjislacionin e tyre përkatës. Masa disiplinore e shuar fshihet nga dosja e personelit dhe hiqet menjëherë nga Regjistri Qendror i Personelit prej njësisë së burimeve njerëzore.

Konkretizim

A. Disiplina në Shërbimin civil

Shkeljet në shërbimin civil ndahen në tre kategori, përkatësisht: a) shkelje shumë të rënda; b) shkelje të rënda; c) shkelje të lehta.

Masa disiplinore bazohet në shkaqet dhe rrethanat e kryerjes së shkeljes, pasojat që ka sjellë shkelja, në shkallën e fajësisë të nëpunësit dhe ekzistencën e masave të tjera disiplinore të mëparshme të pashuara (pra që janë ende në fuqi për nëpunësin).

Janë shkelje të lehta: mungesa e pajustificuar në punë deri në 3 ditë pune, por edhe shkelja e rregullave të etikës si sjellja e parregullt, gjatë kohës së punës, me eprorët, kolegët, vartësit dhe me publikun, kryerja, brenda ose jashtë orarit zyrtar të veprimeve që cenojnë figurën e nëpunësit civil, institucionin apo shërbimin civil në tërësi.

Ndërsa në shkeljet e rënda hyn mospërbushja e detyrave funksionale apo që i janë ngarkuar nëpunësit; braktisja e punës ose mungesa e pajustificuar dhe e vijueshme për 3 ditë pune apo më shumë, kur mungesa ka sjellë pasoja të rënda. Konsiderohen të rënda edhe shkeljet e përsëritura të rregullave të etikës në shërbimin civil, duke përfshirë sjelljen e parregullt, *në mënyrë të përsëritur*, gjatë kohës së punës me eprorët, kolegët, vartësit dhe me publikun, dëmtimin e pronës shtetërore apo përdorimin e saj jashtë përcaktimit zyrtar, *kryerja e përsëritur*, brenda ose jashtë orarit zyrtar, e veprimeve që cenojnë figurën e nëpunësit civil, të institucionit apo shërbimit civil në tërësi etj. Shkelje e rëndë është edhe shkelja e rregullave për ruajtjen e informacionit të klasifikuar apo të mirëbesimit për të dhënat e klasifikuara si të tilla.

Konsiderohen shkelje shumë të rënda mospërbushja e rëndë e detyrave, por edhe mosrespektimi i përsëritur i afateve të caktuara në përbushjen e detyrave, të cilat kanë sjellë pasoja shumë të rënda; braktisja e punës ose mungesa e pajustificuar dhe e vijueshme për 7 ditë pune ose më shumë, kur mungesa ka sjellë pasoja shumë të rënda në përbushjen e detyrave të institucionit. Edhe përfitimi në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë i dhuratave, favoreve, premtimeve ose trajtimeve preferenciale, të cilat jepen për shkak të detyrës përbën një shkelje shumë të rëndë.

Në rast se nëpunësi kryhen shkelje, ndaj tij merren masa disiplinore fillon procedimi disiplinor. Masat Disiplinore jepen në proporcion me shkeljen e kryer dhe konkretisht:

- Shkelje e lehtë: ndaj nëpunësit merret masa disiplinore e vërejtjes;
- Shkelje e rëndë: parashikohet mbajtja deri në 1/3 e pagës së plotë për një periudhë deri në gjashtë muaj ose pezullimi nga e drejta e ngritjes në detyrë, përfshirë rritjen në shkallën e pagës për një periudhë deri në dy vjet.
- Shkelje shumë e rëndë: merret masa e largimit nga shërbimi civil.

Në lidhje me procedurën e marrjes së masave disiplinore parashikohet që eprori direkt është kompetent për të proceduar vetëm në lidhje me shkeljet disiplinore të lehta, pra mund të marrë masën e “vërejtjes”. Për shkeljet e tjera, ligji, i detajuar dhe me një Vendim të Këshillit të Ministrave ka parashikuar ngritjen e organeve disiplinore duke ndarë rastet nëse shkelja kryhet nga Trupa e Nëpunësve të nivelit të lartë Drejtues TND, apo nga kategoritë e tjera. Për TND organi përgjegjës është Komiteti Kombëtar i Përzgjedhjes, ndërsa për nëpunësit e tjerë shkeljet vlerësohen nga një Komision disiplinor që ngrihet për këtë qëllim.

- Vërejtja shuhet pas një periudhe prej 2 vitesh nga njoftimi i masës.
- Shkeljet e rënda shlyhen 3 vjet nga mbarimi i afatit, për të cilin është zbatuar masa e parashikuar.
- Shkeljet shumë të rënda konsiderohen të shlyera 7 vjet nga njoftimi i masës.

B. Disiplina sipas Kodit të Punës të Republikës së Shqipërisë

Nëpunësit e administratës publike që i kanë të rregulluara marrëdhëniet e punës sipas Kodit të Punës së Republikës së Shqipërisë, në lidhje me masat disiplinore duhet t'i referohen së pari Nenit 37 të Kodit, i cili parashikon se “masat disiplinore parashikohen kryesisht në kontratën kolektive të punës. Në çdo rast kontrata individuale duhet t'i referohet akteve përkatëse, lidhur me masat disiplinore. Procedura e shqyrtimit të masës disiplinore nga punëdhënësi duhet të garantojë të drejtën e punëmarrësit për t'u dëgjuar, mbrojtur, parashtruar fakte dhe prova, brenda një afati të arsyeshëm.” Vetë Kodi parashikon, në rast se nuk ndodhemi përballë një vepre penale, një sërë sanksionesh me gjobë për shkelje të dispozitave të tij në nenin 202. Pra, ndryshe nga nëpunësit e shërbimit civil të cilët kanë një uniformitet të masave disiplinore dhe procedurës disiplinore, për punonjësit e tjerë të administratës publike masat dhe procedura disiplinore mund të përcaktohet në ligjin përkatës apo në aktet e tjera të institucionit. Kjo kërkon një mbikëqyrje nga ana e Departamentit të Administratës Publike për të garantuar edhe në këto raste ruajtjen e një standardi të lartë etik.

BIBLIOGRAFIA DHE AKTET E SHQYRTUARA

Chapman, R., A, (redaktuar). (2002). Etika për mijëvjeçarin e Ri. Tiranë

Denhardt, R. B., Denhard, J. V (2010). Administrimi Publik: veprim i orientuar. Tiranë: U.F.O Press.

Georaus, D., dhe Garofalo, Ch., (2010). Etika praktike në Administratën Publike. Tiranë: U.F.O Press.

Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë

Ligji Nr. 9131, datë 8.9.2003, “Për rregullat e etikës në administratën publike”

Ligji Nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar

Ligji Nr. 44/2015, “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”

Ligji Nr. 8457, datë 11.2.1999, “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”

Ligji Nr. 119/2014, “Për të drejtën e informimit”

Ligji Nr. 9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, i ndryshuar

VKM Nr. 115, datë 05.03.2014, “Për përcaktimin e procedurës disiplinore dhe të rregullave për krijimin, përbërjen e vendimmarrjen në komisionin disiplinor në shërbimin civil”

VKM Nr. 874, datë 29.9.2021, “Për miratimin e rregullave për zbatimin e parimeve të etikës, të klasifikimit të veprimtarive të jashtme dhe vlerën e dhuratave, që mund të pranohen gjatë veprimtarisë së nëpunësit të administratës publike”

3. NDALIMI I DISKRIMINIMIT NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

3.1 HYRJE

Parimi i mosdiskriminimit është një parim kyç në mirëorganizimin dhe funksionimin e administratës publike (AP). Ai duhet të shihet në dy drejtime kryesore: së pari si një parim që duhet të udhëheqë bashkëveprimin midis nëpunësve civilë pjesë e AP dhe qytetarëve që kërkojnë përfitimin e shërbimeve nga kjo administratë. Në lidhje me këtë drejtim vlen të theksojmë se pavarësisht paragjytimeve që një nëpunës mund të ketë në lidhje me qytetarë të caktuar, secili prej tyre duhet të trajtohet me dinjitet në përputhje me të drejtat e mbrojtura (OSBE, 2016). Nëpunësit civilë duhet të punojnë në mënyrë që të promovojnë barazinë, diversitetin dhe të sigurojnë që gjatë veprimtarisë së ushtruar prej tyre, individët nuk janë të diskriminuar. Drejtimi i dytë ka të bëjë në trajtimin e këtij parimi, si një parim mbrojtës kushtetues për vetë nëpunësin civil në momentin që vihet në diskutim marrëdhënia e tij brenda dhe në raport me administratën publike.

Në drejtimin e parë, parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit në administratën publike realizohet përmes tre shtyllave kryesore:

- a) Sigurimi i mundësive dhe shanseve të barabarta në punësim;
- b) Hartimi i politikave që ndalojnë diskriminimin dhe ngacmimin në të gjitha format gjatë kohëzgjatjes së marrëdhënieve të punës;
- c) Promovimi i diversitetit dhe i gjithëpërfshirjes të të gjithë nëpunësve në të gjithë proceset vendimmarrëse brenda AP.

Garantimi i parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit si një garanci mbrojtëse e nëpunësve civilë gjatë ushtrimit të funksionit të tyre në administratën publike sanksionohet në vetë Ligjin “Për Nëpunësin Civil”. Neni 5 i tij parashikon se “*Administrimi i shërbimit civil udhëhiqet nga ligji dhe bazohet në parimin e shanseve të barabarta, mosdiskriminimit, meritës, transparencës, profesionalizmit dhe paanësisë politike, si dhe garanton qëndrueshmërinë në detyrë të nëpunësit civil dhe vazhdimësinë e shërbimit civil.*”

Ndërkohë referuar marrëdhënies midis nëpunësve civilë dhe individëve, Kodi i Procedurës Administrative kushtëzon veprimtarinë e nëpunësve civilë brenda kornizës së barazisë. Marrja parasysh e parimit të barazisë në këtë rast nënkupton detyrimin e organeve publike për të trajtuar në të njëjtën mënyrë, palët, që janë në situata të njëjta objektive (Kodi i Procedurës Administrative, neni 17). Si i tillë, ai nuk mbulon rastin e personave që ndodhen në kushte të ndryshme. Megjithatë, në raste përjashtimore, ndryshe nga rregulli i përgjithshëm i sipërcituar, mund të lejohet që nëpunësit civilë të bëjnë një trajtim të diferencuar, me detyrimin që në këtë rast të veçantë ata të justifikojnë trajtimin vetëm nga karakteristikat objektive që lidhen me rastin e veçantë.

Organi publik, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij duhet të shmangë çdo diskriminim për shkak të gjinisë, racës, ngjyrës, etnisë, shtetësisë, gjuhës, identitetit gjinor, orientimit seksual, bindjeve politike, fetare ose filozofike, gjendjes ekonomike, arsimore ose shoqërore, shtatzënisë, përkatësisë prindërore, përgjegjësisë prindërore, moshës, gjendjes familjare ose martesore, gjendjes civile, vendbanimit, gjendjes shëndetësore, predispozicioneve gjenetike, aftësisë së kufizuar, përkatësisë në një grup të veçantë ose për çdo shkak tjetër.

Parimi i mosdiskriminimit në këtë aspekt lidhet ngushtë dhe ndërvepron edhe me parimin e paanësisë dhe drejtësisë sipas të cilit organi publik duhet të trajtojë në mënyrë të drejtë dhe të

paanshme të gjithë subjektet me të cilat ai krijon marrëdhënie (Kodi i Procedurës Administrative, neni 13).

Analiza juridike dhe doktrinale në këtë pjesë të modulit do të analizojë së pari parimin e mosdiskriminimit në AP dhe nga nëpunësit civilë dhe së dyti barrën e provës në të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me diskriminimin brenda administratës publike. Njohja e nëpunësve publikë me rregullat e veçanta në lidhje me barrën e provës në çështjet e diskriminimit paraqet rëndësi të madhe në aspektin procedural. Sistemi i rregullave të ndalimit të diskriminimit brenda AP është një instrument që synon arritjen, në çdo rast, të një vendimmarrje të drejtë dhe transparente brenda AP. Nga ana tjetër rregullat mbi mosdiskriminimit janë brenda rrethit të parimeve dhe rregullave etike të rëndësishme për funksionimin e një administrate që i trajton të gjithë individët njëjloj, pa diferencim dhe ofron shërbime me të njëjtën cilësi për të gjithë.

3.2 PARIMET BAZË TË PUNËS NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

Nëpunësit civilë, duke punuar në mënyrë që të promovojnë barazinë, diversitetin dhe gjithëpërfshirjen, sigurojnë faktin që individët nuk janë të diskriminuar në nivel të AP. Parimet mbi të cilat këto nëpunës duhet të bazohen lidhen me:

- a) Barazinë: nënkupton dhënien e mundësive të barabarta për të gjithë në përputhje me nevojat e tyre të veçanta.
- b) Diversitetin: Në kuptimin e ndryshimeve që bëjnë njerëzit të veçantë/unikë kundrejt të tjerëve.
- c) Përfshirjen: nënkupton aplikimin e një politike përfshirëse brenda grupit social ku individët bëjnë pjesë ose në nivel të AP.
- d) Mosdiskriminimin- nënkupton aplikimin e një politike që ndalojnë diskriminimin dhe ngacmimin në të gjitha format për individët dhe në nivel AP.

3.3 KUADRI KUSHTETUES QË GARANTON PARIMIN E BARAZISË DHE MOSDISKRIMINIMIT

Parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit gjen sanksionim në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë në Nenin 18 të të cilit parashikohet se *“Të gjithë janë të barabartë përpara ligjit. Ndalohet diskriminimi mbi baza gjinore, racore, feje, etnie, gjuhe, bindje politike, fetare apo filozofike, gjendje ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësie prindërore, ose shkaqe të tjera. Askush nuk mund të diskriminohet nëse nuk ekziston një përligje e arsyeshme”*. Në një analizë të përgjithshme të kësaj dispozite mund të evidentojmë disa konkluzione të para:

Së pari: Një nga problemet praktike të kësaj dispozite për të cilën është investuar vetë Gjykata Kushtetuese (GJK) ka të bëjë pikërisht me kuptimin dhe shtrirjen e nocionit *“ligj”*. A mund të përfshihen në këtë koncept edhe aktet nënligjore? Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj Nr. 9, datë 26.02.2007 ka interpretuar se *“Parimi i barazisë, i parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, kërkon që të gjithë qytetarët të jenë të barabartë përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat e parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera”*.²

Ndërkohë që në Vendimin Nr. 20 datë 11.07.2006, GJK zgjeron interpretimin e nocionit ligj duke nënvizuar se *“termi “ligj” i përdorur në Kushtetutë dhe në përgjithësi në legjislacion, ka raste që*

² Vendim i Gjykatës Kushtetuese, Nr. 9 datë 26.07.2007.

nënkupton një interpretim të gjerë duke përfshirë edhe aktet nënligjore”. Kjo ka të bëjë me rastet që u përkasin rregullimeve të përgjithshme, që nënkuptojnë përdorimin e termit “ligj” në kuptim të legjislationit ose të së drejtës dhe jo të aktit të organit ligjvënës. Për të përcaktuar nëse ndodhemi përpara njërit ose tjetrit variant rëndësi ka të sqarohet konteksti, nga i cili del qëllimi i normës.” Sipas po kësaj Gjykatë, nëse i referohemi kontekstit, termi “ligj” në Nenin 17 të Kushtetutës nuk ka të njëjtin kuptim me atë të përdorur në nenin 18 “Barazia përpara ligjit”. Gjykata interpreton se në rastin e fundit nocioni “ligj” identifikohet me “të drejtën” në përgjithësi, ndërkohë që në rastin e parë “ligji” referon në kompetencën e një organi të vetëm.³ Nisur nga interpretimi i mësipërm e drejta kushtetuese e garantuar në Nenin 18 të saj do të kushtëzojë edhe vetë nëpunësit civilë gjatë ushtrimit të funksioneve dhe kompetencave të tyre.

Së dyti: mënyra se si është formuluar kjo dispozitë kushtetuese tregon se aplikimi i parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit nuk është absolut. Kjo do të thotë që jo çdo lloj trajtimi i diferencuar është kundër ligjit. Kusht është që në një rast të tillë organi publik të argumentojë ekzistencën e një arsyeje objektive dhe të përligjur që ka kushtëzuar diferencën në trajtim. Theksi duhet të vendoset edhe në analizën e parimit të proporcionalitetit në kuptimin që trajtimi i diferencuar të jetë proporcional me qëllimin që kërkohet të arrihet dhe të mos rezultojë në diskriminim të grupeve të tjera në shoqëri.

Testi kushtetues i diskriminimit: Nëse nëpunësit civilë trajtojnë në mënyrë të diferencuar një subjekt/kategori në dallim nga një kategori tjetër, atëherë përpara se të përcaktohet nëse ky diferencim është i ligjshëm apo përbën diskriminim është e nevojshme t’u japim përgjigje pyetjeve:

- a) Cili është shkaku i trajtimit të diferencuar?
- b) A është kjo pabarazi e justifikuar?
- c) A është trajtimi i diferencuar në përpjesëtim të drejtë me shkakun?

Për sa më sipër, dallimi në trajtim do të konsiderohet diskriminues kur:

- a) Nuk ka një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm nga ana e organit publik mbi situatën konkrete;
- b) Kur dallimi në trajtim nuk ndjek një qëllim të ligjshëm; apo
- c) Kur nuk ekziston një marrëdhënie e arsyeshme dhe përpjesëtimore ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që kërkohet të arrihet⁴.

Testi trepjesësh i proporcionalitetit nënkupton që masat e marra nga nëpunësi civil/organi publik të jenë të parashikuara nga ligji të kryhen për një qëllim legjitim dhe të jenë proporcionale me atë që kërkohet të arrihet.

Veprimi administrativ është në përputhje me parimin e proporcionalitetit vetëm kur ky veprim është:

- i nevojshëm për të arritur qëllimin e përcaktuar me ligj dhe e arrin atë me mjetet dhe masat që cenojnë më pak të drejtat apo interesat legjitimë të palës;
- i përshtatshëm për të arritur qëllimin e parashikuar në ligj; dhe

³ Vendimi Nr. 20 datë 11.07.2006 i Gjykatës Kushtetuese, Shqipëri.

⁴ Vendimet Nr. 34, datë 20.12.2005, dhe Nr. 4, datë 12.02.2010, të Gjykatës Kushtetuese.

- në përpjesëtim të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë (Kodi i Procedurës Administrative, neni 12/2).

Testi kushtetues i diskriminimit duhet të bëhet jo vetëm kur nëpunësi civil trajton në mënyrë të diferencuar një subjekt/ kategori personash kundrejt një subjekti tjetër që ndodhet në kushte objektivisht të njëjta me të parin, por gjithashtu edhe kur nëpunësit civilë trajtojnë në mënyrë të barabartë të gjithë personat pa marrë parasysh kushtet dhe karakteristikat e veçanta të tyre.

A janë të mbuluara nga ligji të gjitha rastet/shkaqet e diskriminimit? Kushtetuta në nivel hierarkik më të lartë, por gjithashtu edhe kuadri ligjor kombëtar dhe ndërkombëtar i kanë sanksionuar dispozitat mbrojtëse të barazisë dhe mosdiskriminimit si dispozita të hapura në kuptimin që shkaqet që ligjvënësi i ka vendosur në dispozitën përkatëse të diskriminimit janë vetëm me natyrë orientuese. (gjinia/ moshë/ etnia/ raca/ ngjyra/ gjuha/ feja/ pasuria/ bindjet politike/ shtetësia/ aftësi e kufizuar etj.). Diskriminimi mund të kryhet përveç shkaqeve të përmendura shprehimisht në ligj edhe për çdo shkak tjetër të mundshëm. Në këtë rast është e rëndësishme që të bëhet lidhja midis diferencimit në trajtim dhe shkakut të mbrojtur në mënyrë që të kuptohet që diskriminimi është kryer pikërisht për shkak të karakteristikave personale të mbrojtura të personit që i është nënshtruar këtij dallimi.

Parimi i mosdiskriminimit në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ): Parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit është një nga parimet themelore të Këshillit të Evropës dhe instrumenteve të kësaj organizate. Dispozita bazë kundër diskriminimit është neni 14 i KEDNJ-së i njohur edhe si neni antidiskriminim. Sipas këtij neni: *“Gëzimi i të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Konventë do të sigurohet pa diskriminim, për çdo lloj arsyeje si gjinia, raca, ngjyra, gjuha, feja, bindja politike apo të tjera, origjina kombëtare apo sociale, të shoqëruarit me statusin e pakicës kombëtare, pronës, lindjes, apo ndonjë status tjetër”*. Lista e shkaqeve që referon Neni 14 i Konventës përsëri ka natyrë të hapur, jo shteruese. Duke qenë se Neni 14 kufizohet vetëm në mbrojtjen e këtij parimi vetëm për të drejtat e parashikuara në tekstin e Konventës, Protokollin 12 shtesë i saj e zgjeron sferën e mbrojtjes nga diskriminimi për *“çdo të drejtë të parashikuar në ligj”* duke ndaluar në mënyrë të përgjithshme trajtimin e diferencuar të subjekteve nga autoritetet publike. Ky protokoll lidhet direkt me veprimtarinë e organeve publike në kuptimin që ai mbron çdo person nga diskriminimi që mund t’i bëhet nga:

- Ligji kombëtar;
- mosveprimi apo mospërmblidhja e detyrimeve të organeve publike në rastin kur ato kanë qenë të detyruara të marrin një vendim;
- nga autoritetet publike gjatë ushtrimit të pushtetit të tyre diskrecional; apo
- nga çdo akt/veprim tjetër i autoriteteve publike.⁵

Kuptimi i diskriminimit në ligjin për mbrojtjen nga diskriminimi (Ligji 10221/2010, neni 3): Me diskriminim do të kuptohet çdo dallim/ përjashtim/ kufizim që ka si qëllim ose sjell si pasojë pengesën/bërjen e pamundur të ushtrimit apo gëzimit të të drejtave dhe lirive themelore.

Si shfaqet diskriminimi në administratën publike? Diskriminimi në AP mund të shfaqet në disa forma dhe mund të marrë trajta të ndryshme. Individët mund të diskriminohen nëpërmjet

⁵ Këshilli i Evropës “Protokollin 12 i Konventës për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut”, raporti shpjegues, <http://www.krim.dk/undersider/menneskerettigheder/emrk-protokoller%20mv/protocol-12-explanatory-report-eng.htm>

veprimet/mosveprimet të organit administrativ si rezultat i të cilit ky person/grup personash do të vendosej në një situatë të disfavourshme në krahasim me të tjerët. Gjithashtu trajtimi i diferencuar mund ta ketë origjinën tek një akt administrativ me natyrë individuale/ normative; tek një kontratë administrative apo në vetë sjelljen e nëpunësve që ushtrjnë funksionin e tyre pranë AP.

Cilat janë llojet e diskriminimit?

Duke qenë se format që mund të marrë diskriminimi janë të shumta dhe mund të sjellin në çdo moment pasoja të padëshiruara për palët është me rëndësi të trajtojmë se cilat janë format kryesore të diskriminimit që gjejnë zbatim edhe në ligjin shqiptar në harmonizim të plotë me standardet dhe legjislacionin evropian. Format që mund të marrë diskriminimi:

- a) Diskriminim i drejtpërdrejtë: Ekziston kur individë të ndryshëm që ndodhen në situatë të njëjta/ngjashme të trajtohen ndryshe për shkak të të qenit pjesë e një prej kategorive të mbrojtura, (në rastin tonë “gjinia”), (Reflekto mbi një VKM mbi dhënien e shpërblimeve për festat e fundvitit sipas të cilit shpërblimet do t’i përfitojnë vetëm ata që kanë kryer mbi 3 vjet punë.)
- b) Diskriminim i tërthortë është ajo formë diskriminimi që ndodh kur një dispozitë, kriter apo praktikë, e paanshme në dukje, do ta vinte një person ose grup personash në kushte jo të favorshme, në lidhje me shkaqet e parashtruara në nenin 1 të këtij ligji, në raport me një tjetër person ose grup personash, si dhe kur ajo masë, kriter a praktikë, nuk justifikohet objektivisht nga një synim i ligjshëm, ose kur mjetet e arritjes së këtij synimi, ose nuk janë të përshtatshme, ose nuk janë të domosdoshme dhe në përpjesëtim të drejtë me gjendjen që e ka shkaktuar atë. Për shembull: Rregullorja e brendshme e institucionit përcakton se të gjithë nëpunësit mund të marrin pjesë në trajnime jo të detyrueshme në përputhje me pozicionin e tyre të punës. Megjithatë në disa drejtori kjo dispozitë bëhej e pazbatueshme për shkak të burimeve njerëzore të pamjaftueshme. Nëpunësve që punonin në këtë sektor nuk u jepej asnjëherë mundësia për t’u larguar nga puna dhe për t’u trajnuar. Në këtë aspekt, kjo dispozitë edhe pse në dukje mund të jetë neutrale mund të vendosë në pozicione më pak të favorshme këta nëpunës pjesë e këtyre drejtorive. Kushti i mbrojtjes së një gjuhe të huaj si kriter punësimi pavarësisht llojit të punës (dispozitë në dukje neutral por që mund të disavantazhojë të gjithë nëpunësit që plotësojnë të gjitha kriteret e vendosura gjatë rekrutimit në punë, por që nuk kanë njohuri mbi gjuhën e huaj).
- c) “Diskriminim për shkak të shoqërimit” është ajo formë diskriminimi që ndodh kur ka një dallim, kufizim ose preferencë, për arsye të shoqërimit me persona që u përkasin grupeve të mbrojtura, si dhe për shkak të supozimit për një shoqërim të tillë. Për shembull: avokati që shoqëron persona me orientim seksual ndryshe trajtohet më ngadalë sesa avokatët e tjerë.
- d) “Shqetësimi” është ajo formë e diskriminimit që ndodh në rastin e një sjelljeje të padëshiruar kur lidhet me cilëndo nga shkaqet e mbrojtura e që ka për qëllim apo efekt cenimin e dinjitetit të personit dhe krijimin e një mjedisi frikësues, armiqësor, përçmues, poshtërues a ofendues për atë person, si dhe në rastin e një trajtimi më pak të favorshëm, i kryer si rezultat i kundërshtimit ose i mosnënshtrimit nga ana e personit të cenuar ndaj një sjelljeje të tillë. Nocioni “gjuha e urrejtjes” e përdorur ndaj personave për shkak të origjinës së tyre.
- e) “Udhëzim për të diskriminuar” është një udhëzim ose kërkesë, bazuar në marrëdhënie hierarkike, për të diskriminuar një ose më shumë persona, në bazë të shkaqeve të mbrojtura. Shembull: Udhëzim i titullarit të institucionit që kategoritë e personave që vijnë nga zonat e varfra, rurale të mos kenë prioritet në trajtim.
- f) “Mohim i një përshtatjeje të arsyeshme” është ajo formë diskriminimi që ndodh kurdoherë kur ka një mohim ose kundërshtim për të kryer ndryshime ose rregullime të domosdoshme e të

përshtatshme që nevojiten në një rast të veçantë dhe nuk imponojnë një barrë të tepruar, me qëllim që të sigurohet gëzimi dhe ushtrimi në baza të barabarta i të drejtave dhe lirive themelore për personat me aftësi të kufizuara, ose të ndodhur në kushtet e tjera të mbrojtura nga ligji. Për shembull: rasti i një nëpunësi civil që për shkak të gjendjes shëndetësore të tij duhet t'i bëhet shpërndarja e punës tek kolegët e tjera. Mosmarrja parasysh e kësaj gjendjeje çon në mohim të përshtatjes së arsyeshme pasi nëpunësi mund të detyrohet të ndërpresë marrëdhënien e punës. Ose në rastin e personave me aftësi të kufizuara të cilët duhet të akomodohen dhe përshtaten brenda institucionit në mënyrën më të mirë të mundshme. (garantimi i orareve të përshtatshme/sigurimi i përkthyesve/pajisjeve të dëgjimit/leximit/ofrimi i pajisjeve lehtësuese, modifikimi i orareve të punës, etj.).

- g) “Viktimizimi” është trajtim i pafavorshëm apo pasojë negative, që vjen si reagim ndaj një ankimi a një procedimi që synon zbatimin e parimit të barazisë. Për shembull: një qytetar që ka botuar një artikull për punën e dobët të ZRPP trajtohet keq kur paraqitet përpara kësaj zyre në formë hakmarrje për ankesën e bërë. Si shembuj të tjerë të viktimizimit që mund të ndodhin në vendim e punës mund të përmendim: a) humbja e trajnimeve të punës për shkak të ankesave të bëra; b) lëvizja në një pozicion me më pak përgjegjësi ose me më pak të ardhura; c) refuzimi për të firmosur vazhdimin e kontratës, etj.

Cilat janë fazat në të cilat duhet të gjejë zbatim parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit në marrëdhëniet e punës të NC?

Parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit duhet të gjejë zbatim dhe të garantohet në:

- a) shpalljen e vendeve të lira të punës;
- b) rekrutimin dhe përzgjedhjen e punëmarrësve;
- c) trajtimin e punëmarrësve në vendin e punës, duke përfshirë trajtimin e tyre gjatë vendosjes ose ndryshimit të kushteve të punës, shpërblimin, përfitimet dhe mjedisin e punës, trajtimin lidhur me trajnimet profesionale ose gjatë procesit disiplinor apo lidhur me pushimin nga puna ose zgjidhjen e kontratës së punës;
- ç) anëtarësinë në sindikata dhe mundësinë për të përfituar nga lehtësitë që siguron kjo anëtarësi (Ligji 10221/2010).

Për sa më sipër mund të themi se detyrimet e organit publik për të trajtuar pa diskriminim nëpunësin civil fillojnë që në shpalljen e vendit të lirë të punës, vazhdojnë me kriteret e vendosura dhe procedurat e aplikimit dhe rekrutimit të cilat duhet të jenë të njëjta me qëllim që të sigurohen mundësi dhe shanse të barabarta për të gjithë subjektet që aplikojnë për ato pozicione. Punëdhënësi nuk mund të disfavorizojë një punëkërkuar, duke vendosur rregulla, kritere ose metoda procedurale, që në dukje janë neutrale, por që në praktikë janë më pak të favorshme për personat e grupimeve të tjera të ndryshme nga ai vetë, përveçse në rastet kur ekzistojnë shkaqe objektive dhe të arsyeshme (Anastasi, 2017).

Në ligjin për Nëpunësin Civil përcaktohet se “*Pranimi në shërbimin civil bazohet në parimet e shanseve të barabarta, meritës, aftësive profesionale e mosdiskriminimit dhe kryhet nëpërmjet një procesi përzgjedhës transparent e të drejtë.*” Gjithashtu procesi përzgjedhës duhet të bazohet në vlerësimin e aftësive profesionale të kandidatëve nëpërmjet një konkurrimi kombëtar, që përfshin një testim të shkruar, një testim me gojë dhe çdo formë tjetër të përshtatshme të verifikimit të aftësive, si dhe vlerësimin e aftësive profesionale të kandidatit (Ligji 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, neni 20).

Në momentin që nëpunësi civil bëhet pjesë e institucionit përkatës të administratës publike, atëherë parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit duhet të udhëheqë gjithë vazhdimësinë e tij në këtë marrëdhënie punë. Punëdhënësi duhet të krijojë kushte pune të barabarta dhe të përshtatshme, mundësi të barabarta për informacion, trajnim e kualifikim dhe trajtim të barabartë të punëmarrësve gjatë marrëdhënieve të punës.

Nga ana tjetër, nëpunësi civil ka të drejtë të krijojë dhe të bëhet anëtar i sindikatave dhe shoqatave profesionale që kanë për qëllim mbrojtjen e interesave të tyre në shërbimin civil. Ai, gjithashtu, mund të zgjidhet në organet drejtuese të sindikatave dhe të marrë pjesë në veprimtarinë e tyre, jashtë orarit zyrtar (Neni 36 i ligjit).

Po kështu zgjidhja e kontratës së punës nuk mund të bazohet në asnjë prej shkaqeve të mbrojtura. Ajo duhet të bazohet në shkaqe objektive, të lidhura me marrëdhënien e punës dhe jo me karakteristikat personale të nëpunësit publik. Procedurat duhet të jenë sa më transparente duke i krijuar të gjitha mundësitë nëpunësit civil për t'u mbrojtur në lidhje me vendimin e organit publik për përfundimin e marrëdhënies së punës së nëpunësit civil me këtë të fundit.

Mundësitë ligjore të që kanë individët që pretendojnë diskriminim dhe nëpunësit civilë në lidhje me çështjet e diskriminimit:

Në rast se një nëpunës civil mendon se është trajtuar në kundërshtim me parimin e barazisë ose diskriminimit atëherë ai mund të zgjedhë dy rrugë ankimi të cilat në secilin rast kanë referenca ligjore. Nëpunësi civil mund t'i drejtohet Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi (KMD) në bazë të Ligjit "Për mbrojtjen nga diskriminimi" ose të verë në lëvizje drejtpërdrejt gjykatën në lidhje me adresimin e çështjes së tij. E njëjta gjë mund të thuhet edhe në lidhje me çdo individ që pretendon se është trajtuar në mënyrë të diferencuar nga organet e administratës publike.

KMD nuk është një organ gjyqësor, i ngarkuar nga ligji për të rivendosur në vend të drejtat. Megjithatë në kuadër të kompetencave që ai ka në lidhje me zgjidhjen e konflikteve dhe shqyrtimin e ankesave me objekt diskriminimit mund të cilësohet si një organ pothuajse gjyqësor. Gjithashtu, funksioni i tij pothuajse gjyqësor shprehet qartë në pushtetin e Komisionerit për të marrë vendime, për të vendosur sanksione administrative dhe konkretisht, masa ndëshkimore me gjobë⁶.

Në mënyrë që ankesa të pranohet nga KMD ajo duhet të përmbajë të paktën: a) emrin e ankuesit; b) shpjegimin se si mund të kontaktohet ankuesi; c) subjektin që pretendohet të ketë kryer diskriminimin, ose shpjegim për pamundësinë e identifikimit të tij; ç) shpjegimin e diskriminimit të pretenduar; d) masat që kërkohen nga komisioneri; dh) datën dhe firmën e ankuesit ose të përfaqësuesit të tij (neni 33/3).

Në mënyrë që ankesa tek KMD të pranohet ajo duhet të paraqitet jo më vonë **se tre vjet** nga ndodhja e diskriminimit ose jo më vonë se **një vit** nga marrja dijeni nga i dëmtuari, për këtë fakt (Neni 33/4/dh).

Pasi shqyrton ankesën e paraqitur nga i/e interesuari/a, Komisioneri shprehet me vendim, i cili u njoftohet palëve brenda 90 ditëve nga dita e marrjes së ankesës ose, nëse është zhvilluar një seancë dëgjimore publike, brenda 90 ditëve nga dita e seancës. Vendimi përmban masat përkatëse, duke

⁶ Personi fizik, nga 10,000 deri në 60,000 lekë; b) personi juridik nga 60,000 deri në 600,000 lekë; c) personi fizik brenda personit juridik, i cili është përgjegjës për shkelje, nga 30,000 deri në 80,000 lekë; ç) personi, i cili ushtron funksion publik dhe është përgjegjës për shkelje në bazë të këtij ligji, nga 30,000 deri në 80,000 lekë.

caktuar edhe një afat për përmbushjen e tyre (Neni 33/1/o). Nëse Komisioneri urdhëron rregullime ose masa, personi kundër të cilit është paraqitur ankesa, raporton brenda 30 ditëve para Komisionerit në lidhje me veprimet e ndërmarra për zbatimin e vendimit, në të kundërt, Komisioneri vendos masë për ndëshkimin me gjobë. Ky sanksion shfuqizohet nëse personi e zbaton vendimin brenda shtatë ditëve (Neni 33/11).

Procedurat gjyqësore: Gjithashtu çdo person ose grup personash që pretendojnë se ndaj tyre është ushtruar diskriminim për një nga shkaqet e mbrojtura, mund të paraqesin kërkesë padi përpara gjykatës kompetente sipas përcaktimeve të Kodit të Procedurës Civile për dëmshpërblim sipas ligjit ose, sipas rastit, të kryejnë kallëzimin përpara organeve kompetente për ndjekje penale. Në këtë rast duhet të theksojmë se paraqitja e ankimit përpara Komisionerit nuk është kusht për të paraqitur një kërkesëpadi dhe nuk përbën pengesë për personin e dëmtuar t'i drejtohet gjykatës ose organeve të ndjekjes penale (Neni 34). Padia i paraqitet gjykatës kompetente nga një prej subjekteve të parashikuara në nenin 34 të këtij ligji jo më vonë se 5 vjet nga dita që ka ndodhur sjellja e pretenduar diskriminuese dhe jo më vonë se 3 vjet nga dita që i dëmtuari merr dijani për këtë sjellje. I dëmtuari nuk ka detyrim të njoftojë Komisionerin para se të paraqesë një padi për diskriminim në gjykatë. Megjithatë Gjykata mund ta thërrasë KMD gjatë gjykimit të çështjes së diskriminimit. Vendimi i gjykatës cakton dëmshpërblim nëse gjykata vendos që ka shkelje të këtij ligji, duke përfshirë edhe një afat kohor për kryerjen e zhdëmtimit (Neni 37 i Kodit të Procedurës Civile).

Nocioni i barrës së provës në çështjet e diskriminimit:

Barra e provës është një element mjaft i rëndësishëm në lidhje me aspektin procedural të procesit, i cili mund të ndryshojë ose jo rrjedhën e gjithë ankimit administrativ ose shqyrtimit gjyqësor.

Barra e provës në çështjet e diskriminimit merr një kuptim tjetër në ndryshim nga rastet e përgjithshme kur është subjekti që pretendon një të drejtë ai që duhet ta provojë përpara gjykatës ekzistencën e saj. Në lidhje me diskriminimin, legjislativi evropian i ofron një mbrojtje më të gjerë viktimave të sjelljeve diskriminuese të ndodhura në një pozicion më pak të favorshëm, duke krijuar një nocion të ri: atë të barrës së përmbysur të provës. Brenda kuadrit të BE, Shtetet anëtare janë të detyruara të sigurojnë që kur personat që pretendojnë se janë viktimat të diskriminimit e çojnë çështjen për shqyrtim përpara gjykatës apo një autoriteti kompetent, duke prezumuar se jemi prima facia (me përshtypjen e parë) përpara një rasti të tillë, barra për të provuar se nuk jemi përpara diskriminimit duhet të kalojë nga paditësi tek i padituri, me përjashtim të procedurës penale ku nuk zbatohet ky parashikim.⁷

Prova e ekzistencës së një diskriminimi të drejtpërdrejtë është shpesh e vështirë, megjithëse mund të përcaktojmë se diferenca e trajtimit i detyrohet “dukshëm” një karakteristike të “viktimit”. Motivi që nënkupton diferencën e trajtimit në shumë raste nuk vihet në dukje. Në këtë sens janë relativisht të rralla rastet ku një person deklaron haptazi si shkak të diferencës së trajtimit një nga shkaqet e ndalimit të diskriminimit (Rusi, 2015).

Si e thamë edhe më sipër, në fakt, është e vështirë të tregohet se diferenca e trajtimit bazohet mbi një karakteristikë të veçantë të mbrojtur, nisur edhe nga fakti që motivi që fshihet pas trajtimit të diferencuar shpesh ekziston vetëm në qëllimet e autorit të diskriminimit. Për rrjedhojë, ankesat lidhur me diskriminimin, në shumicën e rasteve bazohen mbi deduktime ose të dhëna objektive, të

⁷ Shih, p.sh., Nenin 9/1/3 të Direktivës së Këshillit 2004/113, datë 13 dhjetor 2004.

lidhura me rregullin ose praktikën në fjalë. Pra është e nevojshme të bindet gjyqtari që shpjegimi i vetëm i arsyeshëm për diferencën e trajtimit është karakteristika e mbrojtur e viktimës si gjinia. Ky parim aplikohet si në rastet e diskriminimit të drejtpërdrejtë, po ashtu dhe në rastet e diskriminimit jo të drejtpërdrejtë.

Parimisht, në procedurat administrative ashtu si edhe në procedurat civile, subjekti që pretendon cenimin e një të drejtë duhet ta provojë atë përpara organeve kompetente. Kështu Kodi i Procedurave Administrative përcakton parimisht se në procedurat administrative, të filluara me kërkesë të palës që inicion procedurën, barra e provës për faktet e pretenduara bie mbi këtë palë, pavarësisht nga detyrimi i organit publik për të vënë në dispozicion të palëve provat e zotëruara prej saj (KPrA, neni 82/1).

Në lidhje me barrën e provës në rastin e diskriminimit KPrA sanksionon shprehimisht se “në rastet kur pala paraqet prova mbi të cilat bazon pretendimin për sjelljen diskriminuese dhe në bazë të të cilave mund të prezumohet se ka pasur diskriminim, pala tjetër dhe/ose organi publik detyrohet të provojë se faktet nuk përbëjnë diskriminim, pavarësisht nga detyrimi i organit publik për të vënë në dispozicion të palëve provat e zotëruara prej saj.”(Ibid). Pra në një interpretim të parë, të dyja palën në proces duhet të paraqesin prova dhe fakte në favor të argumenteve të pretenduara.

Edhe në Ligjin “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi” parashikohet një ndarje e tillë e provës midis paditësit dhe të paditurit. Sipas këtij ligji paditësi ka detyrim të sjellë prova në mbështetje të padisë, duke përdorur çdo lloj prove të ligjshme që mund të provojë sjelljen diskriminuese. Më tej parashikohet se pasi paditësi paraqet prova, mbi të cilat bazon pretendimin e tij dhe në bazë të të cilave gjykata mund të prezumojë sjelljen diskriminuese, i padituri detyrohet të provojë se faktet nuk përbëjnë diskriminim sipas këtij ligji (Ligji 10221/2010, neni 36/5/6).

Ndërkohë që në rastin kur subjekti që pretendohet se ka kryer diskriminim është një autoritet publik, atëherë barra e provës do t’i ngarkohet këtij organi. Pra në procedurat gjyqësore administrative, barra e provës bie mbi organin publik. Ky parim gjen shprehje në vetë Ligjin shqiptar mbi organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative, në nenin 3/3 të cilit parashikohet se “Organi i administratës publike, si rregull, ka detyrimin të provojë bazueshmërinë në ligj dhe në fakt të veprimeve të kryera prej tij.”

Çfarë duhet të kërkojë subjekti në rastin e diskriminimit?

Çdo individ që pretendon se është trajtuar në mënyrë të diskriminuar duhet të ngrejë përpara gjykatës:

- ekzistencën e një situate të krahasueshme, pra që ai ndodhet në kushte të njëjta/ ngjashme me një person tjetër;
- prezumimin e trajtimit të diferencuar në këtë situatë të krahasueshme, pra që në të njëjtat kushte atij/asaj i është mohuar një e drejtë/liri e pretenduar dhe
- kjo prezumohet të ketë ndodhur për shkak të karakteristikave të veçanta të mbrojtura nga ligji. (gjinia /raca/bindja politike etj.).

Si mund ta kundërshtojë organi publik diskriminimin e pretenduar?

Nga ana tjetër organi publik mund ta kundërshtojë diskriminimin e pretenduar nga subjekti duke treguar se:

- a) “viktima” nuk gjendet efektivisht në një situatë të njëjtë ose të krahasueshme me atë të “termit të krahasimit”,
- b) ose duke treguar që diferenca e trajtimit nuk i detyrohet motivit objekt i ndalimit të diskriminimit, por ndryshimeve të tjera objektive. Në këtë rast të fundit, autoriteti publik duhet të provojë se trajtimi i diferencuar që i është bërë subjektit nuk vjen për shkak të karakteristikave të tij, por ka një justifikim objektiv dhe të përligjur për të vepruar në një mënyrë të tillë.

Cilat janë faktet që nuk kanë nevojë të provohen?

Në fund është e rëndësishme të theksojmë edhe se cilat janë disa nga faktet të cilat nuk kanë nevojë të provohen në rastet e diskriminimit me qëllim që t’i vihet në ndihmë nëpunësve civil në rastet kur ata kërkojnë të mbrohen në rast të situatave që sipas tyre janë ose nuk janë diskriminuese. Kështu, disa elementë që shpesh shoqërojnë shembujt e diskriminimit, si për shembull ekzistenca e një paragjykimi ose e një qëllimi për diskriminim, në realitet nuk janë thelbësore për të përcaktuar nëse çështja rreth ekzistencës së një diskriminimi ka ose jo rezultat pohues. Ajo çka nevojitet të tregohet në një rast diskriminimi është ekzistenca e gjerë e një pabarazie në trajtim, të bazuar mbi një karakteristikë të mbrojtur dhe të pajustificuar. Pra duhet të kemi parasysh se në rastet e diskriminimit theksi duhet të vendoset tek PASOJA e ardhur (trajtimi i diferencuar ose jo) dhe jo tek QËLLIMI i autoriteteve publike.

Për sa më sipër keni parasysh që në mbrojtjen kundër diskriminimit:

- Nuk është e nevojshme të tregohet që autori i diskriminimit është nisur nga paragjykimi.
- Nuk është e nevojshme të tregohet që norma apo praktika në fjalë është konceptuar për të prodhuar një diferencë në trajtim. Kështu një autoritet publik apo një individ i vetëm, presupozohet se ndjek një praktikë në mirëbesim e cila do të çojë në diskriminim vetëm nëse pasoja që sjell disfavorizon një grup të caktuar.
- Nuk është e nevojshme të provohet qëllimi që mund të ketë pasur autoriteti publik në rastin e trajtimit të diferencuar.

Megjithatë, duhet pasur parasysh se në rast se personat janë trajtuar qëllimisht ndryshe në situata të njëjta apo të ngjashme, atëherë për të mos konstatuar diskriminimin duhet të tregohet se trajtimi i diferencuar është bërë për një qëllim legjitim, objektiv dhe të justifikuar brenda hapësirës ligjore të mbrojtur. Në këtë rast, ndryshe nga sa më sipër është e rëndësishme të provohet ekzistenca e qëllimit legjitim pjesë e të cilit, në një shoqëri demokratike, mund të jenë: mbrojtja e interesit publik, e rendit publik, e shëndetit, të drejtave dhe lirive të tjerëve, mbrojtja e moralit, mbrojtja e të miturve etj.

BIBLIOGRAFIA:

Anastasi, A., et al (2017) “Barazia gjinore dhe mosdiskriminimi”, Tiranë

Direktiva e Këshillit 2004/113, datë 13 dhjetor 2004

Këshilli i Evropës “Protokolli 12 i Konventën për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut”, raporti shpjegues, <http://ëëë.krim.dk/undersider/menneskerettigheder/emrk-protokoller%20mv/protocol-12-explanatory-report-eng.htm>

Kodi i Procedurave Administrative

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

Ligji Nr. 152/2013, “Për nëpunësin Civil”

Ligji Nr. 10221, datë 4.02.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi”.

OSBE (2016) “Manual për Administratën Publike: të drejtat dhe liritë themelore të njeriut”

Rusi, N., (2015) “Evoluimi i parimit të barazisë gjinore në mallra dhe shërbime”, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës.

Vendimi i Gjykatës Kushtetuese, Nr. 9, datë 26.07.2007.

Vendimi Nr. 34, datë 20.12.2005; Nr. 4, datë 12.02.2010 të Gjykatës Kushtetuese.

Vendimi Nr. 20, datë 11.07.2006, i Gjykatës Kushtetuese, Shqipëri.

4. KUADRI RREGULLATOR LIDHUR ME PARANDALIMIN E KONFLIKTIT TË INTERESIT DHE DEKLARIMIN E PASURISË NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

4.1 PARANDALIMI I KONFLIKTIT TË INTERESIT

Rregullat mbi parandalimin e konfliktit të interesit për zyrtarët e Administratës Publike (AP) janë të rëndësishme për të garantuar një vendimmarrje të paanshme, transparente, në interesin më të mirë të mundshëm të publikut si edhe për të siguruar që zyrtarët pjesë e AP ushtrojnë veprimtarinë dhe funksionet e tyre në përputhje me ligjin dhe jo në kushtet e konfliktit të interesit. Në terma ligjorë, baza kryesore me karakter rregullator mbështetet tek Ligji Nr. 9367, datë 7.04.2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike”, i ndryshuar, në Ligjin Nr. 9049, datë 10.04.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”, i ndryshuar, si edhe në rregulloret e brendshme të institucioneve mbi parandalimin e konfliktit të interesit (p.sh., Ministria e Drejtësisë ka miratuar në 2020 Rregulloren për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike në Ministrinë e Drejtësisë).

Në fakt, thelbi i konceptit të konfliktit të interesit është i thjeshtë. Një zyrtar me ndërgjegje të pastër duhet t’i bëjë pyetjen vetes: “nëse ai do të ishte në pozicionin e një qytetari në pritje të një vendimi të një zyrtari me të njëjtën kompetencë dhe me të njëjtat interesa si ai vetë, a do të kishte besim ai, si qytetar, në drejtësinë dhe paanësinë e asaj vendimmarrjeje?” Çdo njeri i ndërgjegjshëm, në shumicën e rasteve, do t’i jepte përgjigje të saktë kësaj pyetjeje (ILDKP, 2006).

Konflikti i interesit ndodh kur një nëpunës/zyrtar ka një interes privat, i cili ndikon, mund të ndikojë ose duket se ndikon në kryerjen me paanshmëri dhe objektivitet të detyrës së tij zyrtare. Secili zyrtar në AP ka nga njëra anë interesat e tij private dhe nga ana tjetër detyrimin për të përmbushur në përputhje me ligjin detyrën e tij zyrtare. Në këtë kuptim, në rastin kur interesi privat i zyrtarit mund të cenojë mënyrën se si ai përmbush detyrën zyrtare, atëherë do të jemi përpara rastit të konfliktit të interesit (Këshilli i Evropës, 2019).

Diskutim rasti

Marrim rastin e rekrutimit në punë të një kandidati në një nga drejtoritë e institucionit tuaj ku vajza e njërit prej anëtarëve të komisionit të përzgjedhjes në punë është candidate. Në këtë rast, për zyrtarin që ka si detyrë përzgjedhjen e kandidatit, ndërveprojnë dy interesa me njëri-tjetrin: interesi më i mirë për publikun, që do të thotë përzgjedhja e kandidatit që plotëson të gjitha kriteret bazuar në meritokraci dhe interesi privat, që do të kuptohet në rastin e përzgjedhjes si fituese të vajzës së tij. Për këtë zyrtar, ushtrimi i funksionit të tij bazuar në ligjshmëri dhe paanshmëri do të thotë që ai duhet të deklarojë interesin privat dhe të japë dorëheqje (tërhiqet) nga komisioni i vlerësimit/ përzgjedhjes së kandidatëve për atë pozicion pune. Por a mund të jetë vajza e zyrtarit kandidatja më e mirë? Patjetër që po. Ajo që duhet të kuptojmë është që tërheqja e zyrtarit nga komisioni në këtë rast është veprimi më i mirë, në mënyrë që të mos lihet asnjë shkak për dyshime për paanshmërinë apo objektivitetin në procesin e përzgjedhjes.

Bazuar në ligjin 9049/2003, konflikti i interesit është gjendja e konfliktit ndërmjet detyrës publike dhe interesave privatë të një zyrtari, në të cilën ai ka interesa privatë, të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, që ndikojnë, mund të ndikojnë ose duket sikur ndikojnë në kryerjen në mënyrë të padrejtë të detyrave dhe përgjegjësive të tij publike (neni 3).

Ndërkohë që, bazuar në llojet e ndryshme të shfaqjes së tij, konflikti i interesit mund të ndahet në disa nënkategori:

- a) “konflikt **faktik** i interesit” është gjendja, në të cilën interesat privatë të zyrtarit ndikojnë, kanë ndikuar ose mund të kenë ndikuar në kryerjen në mënyrë të padrejtë të detyrave dhe përgjegjësive të tij zyrtare; (psh: rasti ku vajza e zyrtarit ka konkurruar për një vend pune përbën konflikt real interesi.)
- b) “konflikt **në dukje** i interesit” është gjendja, në të cilën interesat privatë të zyrtarit duken, në pamje ose në formë, sikur kanë ndikuar, ndikojnë ose mund të ndikojnë në kryerjen në mënyrë të padrejtë të detyrave apo përgjegjësive të tij zyrtare, por, në fakt, ndikimi nuk ka ndodhur, nuk ndodh ose nuk ka mundësi të ndodhë. (p.sh., Një person ka shitur të gjitha aksionet që zotëronte të një shoqëri dhe është bërë zyrtar; një vit e gjysmë më vonë, i duhet të shqyrtojë një kërkesë të paraqitur nga shoqëria.)
- c) “konflikt **i mundshëm** i interesit” është gjendja, në të cilën interesat privatë të zyrtarit mund të shkaktojnë, në të ardhmen, shfaqjen e konfliktit faktik ose në dukje të interesit, nëse zyrtari do të përfshihej në detyra apo përgjegjësi të caktuara; (Arkitekti i Bashkisë ka bashkëshorten administrator të një shoqërie të madhe ndërtimesh në qytet. Meqë detyrat e arkitektit përfshijnë dhënie opinionesh për projektet e reja të zhvillimit, konflikti i mundshëm i interesit shëndrrohet në konflikt real interesi kur t’i kërkohet të shprehet për një projekt të hartuar nga shoqëria e bashkëshortes së tij.)
- ç) “konflikt **rast për rast** i interesit” është gjendja me konflikt interesi, në njërën nga tri llojet e mësipërme, që shfaqet rast për rast dhe lidhet me një vendimmarrje të veçantë (kupto: rënia në konflikt interesi, mundësia e rënies në të ardhmen apo edhe dukja e rënies në konflikt interesi do të gjykohet në bazë të një **vendimmarrjeje konkrete dhe rolit të zyrtarit në këtë vendimmarrje.**)
- d) “konflikt **i vazhdueshëm** i interesit” është gjendja, në të cilën konflikti i interesit mund të shfaqet në mënyrë të përsëritur dhe/ose të shpeshtë në të ardhmen.

Cilat janë subjektet që janë të detyruar të zbatojnë ligjin 9367/2005?

Subjektet të cilët, në radhë të parë, janë të detyruar të zbatojnë ligjin Nr. 9367, datë 7.4.2005 “Për Parandalimin e Konfliktit të Interesave në Ushtrimin e Funksioneve Publike” jepen në nenin 4 të këtij ligji. Ato janë (a) zyrtarë, (b) persona të lidhur me to dhe (c) institucione publike. Në parim, çdo zyrtar është subjekt i këtij ligji nëse ai ka një rol të caktuar në vendimmarrjen për nxjerrjen e një akti ose ndodhet në një funksion publik të caktuar. Gjithashtu, çdo institucion shtetëror, çdo organ ose subjekt i krijuar ose i kontrolluar nga një institucion shtetëror, janë subjekte të këtij ligji.

Në rastin e zyrtarëve, duhet të kemi parasysh që për të qenë subjekte të ligjit, duhet të plotësohen dy kushte:

- a) Personi/nëpunësi të ketë një funksion publik;
 - b) Zyrtari/nëpunësi të ketë rol **thelbësor e përcaktues** në vendimmarrjen për një akt të caktuar.
- Lidhur me kriterin e parë duhet të kuptojmë se konflikti i interesit mund të shfaqet për çdo zyrtar/ nëpunës publik të çfarë do lloj niveli (nivel i ulët drejtues/ mesëm/ lartë drejtues) me kushtin që ai të ushtrojë një funksion publik.
 - Kriteri i dytë duhet të analizohet **rast pas rasti**: pra një zyrtar mund të mos ketë rol thelbësor e përcaktues në vendimmarrje në çdo rast/situatë. Por mund të ndodhë që në një rast të veçantë,

atij t'i ngarkohet kjo përgjegjësi/detyrë. Nëse ai ka funksion thelbësor në vendimmarrje dhe nga ana tjetër ka një interes privat që mund të ndikojë në mënyrën se si ai do të marrë vendimin, atëherë duhet të kuptojmë se tërheqja nga procesi është veprimi i duhur për të mos cenuar besimin në vendimmarrje.

Gjithashtu, bazuar në Udhëzimin Nr. 239, datë 2.2.2006, të ILDKPKI-së mund të arrijmë në konkluzionin se roli thelbësor e përcaktues i zyrtarit në një vendimmarrje konkrete mund të burojë nga i) roli urdhërues, propozues, këshillues, zbatues, ndihmës, ii) nga zotërimi i informacionit, ose iii) për shkaqe të veçanta të përcaktuara në rregulloret e brendshme të çdo institucioni publik (ILDKP, 2006).

Një zyrtar ka kompetencë **thelbësore dhe përcaktuese** për një akt, nëse **pjesëmarrja, ndikimi dhe qëndrimi** i tij në vendimmarrjen për këtë akt përcaktojnë përmbajtjen e aktit.

Në aspektin metodologjik, për të shmangur apo identifikuar ekzistencën e konfliktit real apo të mundshëm të interesit, çdo zyrtar apo epror i tij duhet t'i japë paraprakisht përgjigje disa pyetjeve:

1. Cilat janë detyrat dhe kompetencat konkrete e të detajuara të zyrtarit në fjalë?
2. A ka ai kompetencë thelbësore e përcaktuese në vendimmarrjen për nxjerrjen e akteve normative dhe/ose individuale konkrete?
3. Cila është sfera (hapësira, fusha) e ndikimit të këtij akti?
4. Sa i fortë është ndikimi i këtij akti në këtë sferë?
5. Cilat janë interesat private të zyrtarit në fjalë?
6. Çfarë mundësish ka që akti të ndikojë interesat private të këtij zyrtari në favor të tij?
7. Çfarë mundësish ka që interesat private të zyrtarit të ndikojnë negativisht rolin e tij në vendimmarrjen për këtë akt?
8. A ka një lidhje të fortë shkak-pasojë ndërmjet interesave dhe aktit, e tillë që vendimmarrja publike të mund të jetë, për këtë shkak dhe vetëm për të, një vendimmarrje e padrejtë.

Pyetje të tjera që mund t'i vijnë në ndihmë zyrtarit për të vlerësuar rrethanat e dyshimta në të cilat ai duhet të përmbushë detyrat publike mund të jenë:

- A mund të keni ju ose një person i afërm me ju përfitime që mund të ngrinin dyshime mbi paanshmërinë tuaj në këtë rast?
- A mendoni se jeni disi i varur nga dikush që është përfshirë në këtë rast?
- A mendoni se një person i afërm me ju varet nga dikush i përfshirë në këtë rast?
- A mendoni se një person i zakonshëm që kupton mirë funksionimin e institucioneve publike do të dyshonte në aftësinë tuaj për të shqyrtuar çështjet e personave të përfshirë me paanshmëri dhe objektivitet?
- A mundeni ju ose një person i afërm me ju të humbisni diçka?
- A keni një lidhje të fortë emocionale ose armiqësi me dikë të përfshirë në këtë rast? (Këshilli i Evropës, 2019).

Nëse përgjigja juaj për ndonjërin nga këto pyetje është “po”, rrethana duhet të trajtohet si konflikt interesi. Nëse të gjitha përgjigjet janë “jo”, atëherë mund të na vijnë në ndihmë disa pyetje të tjera shtesë për të verifikuar nëse ka konflikt në dukje ose konflikt të mundshëm interesi:

- A mendoni se vetëm në bazë të informacionit të disponueshëm për publikun, një person i zakonshëm që kupton mirë funksionimin e institucioneve publike do të dyshonte në aftësinë tuaj për të kryer detyrat tuaja me paanshmëri dhe objektivitet?

- A mendoni se vetëm në bazë të informacionit të disponueshëm për publikun, një person i tillë do të besonte se ju mund të ndikoni në ndonjë rast, i cili sjell përfitime ose dëme për interesin tuaj privat ose atë të një personi të afërm me ju?
- A do të shqetësoheshit nëse situata do të zbulohet në publik?
- A do të preferonit ta fshihnit këtë rrethanë rreth jush dhe institucionit tuaj, nëse një përfaqësues i mediave të respektuara ju pyet për të?

Pavarësisht nëse zyrtari ka ose mund të ketë gabuar, vetëreagimi i tij me ndjenjë përgjegjësie është i lavdërueshëm. Është në interesin publik që të evidentohen dhe të kuptohen, qoftë edhe në çdo kohë, vendimmarrjet në konflikt interesi, pasi kjo, nga njëra anë, jep mundësinë e korrigjimit të gabimit (p.sh., ridhënien e një të drejte një personi të tretë), por edhe mundëson procesin e të mësuarit, e për rrjedhojë dhe të parandalimit në të ardhmen të rasteve të ngjashme. Një sjellje e tillë e zyrtarit do të përbënte një rrethanë lehtësuese në çdo gjykim të mëvonshëm. E njëjta sjellje pritet edhe nga eprori. (ILDKP, 2006)

Ndërkohë që nga ana tjetër duhet të kuptojmë se sa rëndësi ka reagimi i zyrtarit në rastet e konfliktit të interesit, aq problem mund të shihet shmangia/ tërheqja e zyrtarit në një vendimmarrje të caktuar me pretekstin se mund të jemi në kushtet e konfliktit të interesit. Në një situatë të tillë, zyrtari përsëri nuk do të ishte duke zbatuar detyrimet ligjore dhe një sjellje e tillë jo vetëm do të cilësohej si jo etike dhe e papranueshme në AP, por nga ana tjetër do të cenonte integritetin e vetë zyrtarit dhe besimin e publikut në vendimmarrjen e tij.

Në ndryshim nga konflikti faktit/ real i interesit, për të parandaluar apo identifikuar konfliktin e mundshëm të interesit, zyrtari apo eprori që analizon rastin duhet ta vendosë veten e tij në vendin e publikut, me qëllim që të shohë nga jashtë se si mund të perceptohet vendimmarrja e marrë nga ana e zyrtarit/ nëpunësit të institucionit. Për këtë na vjen në ndihmë dhënia përgjigje e pyetjes:

A do të kishte ai (individi nga publiku) besim në vendimmarrjen e zyrtarit në fjalë nëse do të kishte dijeni për interesat private dhe ndërthurjen e tyre me detyrën e këtij zyrtari?

Ç ‘kuptojmë me interesa private të zyrtarit?

Interesa private të një zyrtari janë çdo përfitim që ka zyrtari, familja e tij/saj, të afërmit, miqtë dhe personat ose organizatat me të cilat ai ka apo ka pasur marrëdhënie pune. Ato mund të jenë pasurore (fitime ose humbje financiare apo materiale të tjera) dhe jopasurore (si marrëdhëniet personale, familjare ose marrëdhënie apo përfshirje të tjera).

Bazuar në LKI, interesat privatë të zyrtarit janë ata interesa që përputhen, përmbajnë, bazohen ose burojnë nga:

- a) të drejta dhe detyrime pasurore të çdo lloj natyre;
- b) çdo marrëdhënie tjetër juridiko-civile;
- c) dhurata, premtime, favore, trajtime preferenciale;
- ç) negociime të mundshme për punësim në të ardhmen nga ana e zyrtarit gjatë ushtrimit të funksionit apo negociime për çdo lloj forme tjetër marrëdhëniesh me interes privat për zyrtarin, pas lënies së detyrës, të kryer nga ai gjatë ushtrimit të detyrës;
- d) angazhime në veprimtari private me qëllim fitimi ose çdo lloj veprimtarie, që krijon të ardhura, si dhe angazhime në organizata fitimprurëse dhe jofitimprurëse, sindikata ose organizata profesionale, politike, shtetërore dhe çdo organizatë tjetër;

dh) marrëdhënie:

- i) familjare apo të bashkëjetesës;
- ii) të komunitetit;
- iii) etnike;
- iv) fetare;
- v) të njohura të miqësisë apo të armiqësisë;
- vi) angazhime të mëparshme, nga të cilat kanë buruar ose burojnë interesa të përmendur në shkronjat e mësipërme të këtij neni.

Në rastin e personave të afërt, interesat private të personit të afërm mund të shkaktojnë konflikt interesit për një zyrtar njësoj si interesat private të vetë zyrtarit.

Shembuj konflikti të interesit për diskutim:

Situata 1: Një vajzë është diplomuar në drejtësi. Babai i saj është drejtor i departamentit në një ministri. Departamenti ka një vend të lirë për jurist dhe vajza është e gatshme të fillojë punë aty. Ajo aplikon për vendin e punës, por babai i saj është personi që merr vendimet për punësimet në atë departament. A ka ndonjë mënyrë të pranueshme për të dy të afërmit të punojnë në të njëjtin departament?

Situata 2: Drejtuesi i një institucioni qendror dëshiron të emërojë zëvendësin e vet dhe konstaton se kandidati më i kualifikuar për postin është bashkëthemeluesi i shoqërisë private të drejtuesit. A ka ndonjë mënyrë të ligjshme për ta emëruar këtë person, pa shkelur rregullat për konfliktin e interesit?

Situata 3: Një familje ka një biznes privat që ofron shërbime udhëtimi. Një nga bashkëshortët dëshiron të nisë karrierën në shërbimin civil dhe pranohet si drejtues i një njësie në një ministri. Ministria prokuron herë pas here shërbime nga agjenci udhëtimesh. A ka të drejtë shoqëria e familjes të aplikojë në tendera të shpallur nga ministria?

Cilat janë detyrat e zyrtarit për shmangien e konfliktit të interesit?

Bazuar në Nenin 6 të LKI, me zgjedhjen ose emërimin e tij e në vazhdim, zyrtari ka për detyrë të parandalojë dhe të zgjidhë vetë, sa më parë dhe në mënyrën më të frytshme të mundshme, çdo gjendje të konfliktit të tij të interesit. Në rast se ai nuk është i bindur për ekzistencën apo jo të një konflikti interesit të lidhur me të, ai duhet të këshillohet sa më parë me eprorët. Në të njëjtën kohë, ligji ngarkon çdo epror dhe institucion epror me detyrimin për të marrë të gjitha masat e nevojshme për të parandaluar dhe zgjidhur rastet e konfliktit të interesit.

Me qëllim shmangien apo parandalimin e konfliktit të interesit, zyrtarët kanë detyrim që të deklarojnë rast pas rasti ekzistencën e rrethanave faktike apo të mundshme të cilat mund të ndikojnë në vendimmarrjen e tyre ose mund të bëjnë që vendimmarrja e tyre të cilësohet në kushtet e konfliktit të interesit. Deklarimi duhet të bëhet paraprakisht nga zyrtari, pra përpara se ai të ketë marrë një vendim/ miratuar një akt/ lidhur një kontratë etj. Në të njëjtën kohë, me kërkesë të eprorit, zyrtarët kanë detyrim të deklarojnë rast pas rasti ekzistencën e rrethanave të mundshme të konfliktit të interesit. Si rregull, vetëdeklarimi bëhet me shkrim, në rastet kur zyrtarët përfshihen në një vendimmarrje. Përrjashtimisht, ligji lejon mundësinë e deklarimit me gojë, vetëm në rastet kur kjo formë është e regjistrueshme dhe mund të dokumentohet (psh në rastin e mbledhjeve që regjistrohen).

Megjithatë, ligji e shtrin sferën e detyrimeve për identifikimin e interesave private të një zyrtari edhe në persona të tjerë të cilët për shkak të njohjes, marrëdhënies së punës apo rrethana të tjera

kanë dijëni për interesit private të zyrtarit që mund të ndikojnë në një vendimmarrje publike. Kështu, sipas LKI kanë detyrim për të identifikuar interesit private të zyrtarit : a) çdo zyrtar tjetër që ka dijëni, në veçanti eprori i tij; b) çdo institucioni publik, që ka dijëni; c) çdo palë e interesuar, që preket nga veprimet e zyrtarit; ç) çdo person, i cili ka dijëni dhe që ka një interes në përgjithësi e që përputhet me qëllimin e LKI (neni 8).

Burime të tjera informacioni për interesat privatë të një zyrtari mund të jenë edhe: a) regjistrat publikë ose privatë, të mbajtur në përputhje me legjislacionin në fuqi; b) të dhënat nga media; c) të dhënat ose ankesat nga publiku; ç) çdo burim tjetër i ligjshëm (neni 9).

Për çdo rast të shfaqjes së një konflikti rast për rast të interesit, regjistrohen identiteti i zyrtarit, interesat privatë të tij, shkak për një konflikt interesi, thelbi i konfliktit, palët e interesuara, burimi i të dhënave, mënyra e marrjes dhe e verifikimit të tyre, si dhe vendimi që është marrë, mbështetur në këto të dhëna, përfshirë edhe vendimet e marra nga eprorët, institucionet eprore ose nga gjykatat (neni 11).

Cilat janë kufizimet e interesave privatë të zyrtarit për parandalimin e konfliktit rast pas rasti të interesit për çështje të veçanta?

Ligji parashikon disa kufizime specifike për zyrtarët me qëllim parandalimin e konfliktit të interesit në çështje të veçanta. Tre kufizimet kryesoret që meritojnë një vëmendje të veçantë dhe duhet të analizohen janë rastet e:

- a) Ndalimit për lidhjen e kontratave. Këtu **çështja e veçantë** është produkti i vendimmarrjes-**kontrata**.
- b) Ndalimit të fitimit të të ardhurave për shkak të funksioneve të veçanta. Këtu **çështja** është **funksioni i veçantë**.
- c) Ndalimi i dhuratave. Këtu **çështja e veçantë** është **dhurata**.

Kuadri ligjor në fuqi në Republikën e Shqipërisë parashikon një sërë ndalimesh të lidhjes së kontratave me palë një institucion publik nga të cilat mund të përfitojnë zyrtarë të ndryshëm, në rrugë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, duke i dhënë shkak shfaqjes së një konflikti qoftë dhe në dukje të interesit, me apo pa pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë të këtyre zyrtarëve në lidhjen e kësaj kontrate (ILDKP, 2006).

LKI parashikon në këtë drejtim ndalimin për çdo individ, kur ky njësohet me një zyrtar në njërin nga funksionet e përcaktuara në kreun III, seksioni 2 të LKI, gjyqtarët e prokurorët në nivelin e gjykatës së shkallës së parë e në atë të apelit, dhe asnjë shoqëri tregtare, ortakëri a shoqëri e thjeshtë, ku ky zyrtar zotëron, në mënyrë aktive apo pasive, aksione a pjesë në kapital, në çfarëdo sasive, për të lidhur kontrata ose nënkontrata me institucionet publike. Për zyrtarët e nivelit të mesëm drejtues ndalimi zbatohet vetëm në lidhjen e kontratave në fushën e territorit dhe të juridiksionit të institucionit, ku punon zyrtari. Në të njëjtën kohë, ky ndalim zbatohet edhe kur palë është një institucion i varësisë.

Nëse i referohemi Seksionit të 2 të Kreut III, kategoritë e zyrtarëve të ndaluar janë: Presidenti; Kryeministri, zëvendëskryeministri, ministrat e zëvendësministrat; Deputetët; Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese e të Gjykatës së Lartë; Prokurori i Përgjithshëm, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH), Avokati i Popullit, anëtarët e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ), Inspektori i Përgjithshëm i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe të Kontrollit të Pasurive (ILDKPI); Anëtarët e enteve rregullatore (Këshilli Mbikëqyrës i Bankës së Shqipërisë, përfshirë

Guvernatorin dhe Zëvendësguvernatorin, të konkurrencës, telekomunikacionit; energjisë; furnizimit me ujë, të sigurimeve, letrave me vlerë, mediave); Sekretarët e Përgjithshëm, drejtorët e departamenteve e drejtorët e përgjithshëm të institucioneve qendrore si dhe çdo zyrtar tjetër, në çdo institucion publik, që është, të paktën, i barasvlershëm për nga pozicioni me drejtorët e përgjithshëm.

Për secilën nga zyrtarët e mësipërm, ndalimi përfshin si rregull të gjitha llojet e kontratave si: prokurimi publik i ndërtimeve, mallrave apo shërbimeve, shitja, shkëmbimi, qiraja/enfiteoza, dhurimi, furnizimi, sipërmarrja, transporti etj. Ndalimet e përcaktuara në çdo rast janë të zbatueshme jo vetëm në rastin kur kontrata ka palë të drejtpërdrejta ato të përmendura më sipër dhe ku interesi është natyrisht i drejtpërdrejtë, por edhe në rastet kur interesi i zyrtarit në lidhjen e kontratës shfaqet në mënyrë të tërthortë.

Po kështu, bazuar në Nenin 24 të ligjit, ndalimi për lidhjen e kontratave vlen jo vetëm për zyrtarin në mënyrë të drejtpërdrejtë, **por edhe për çdo person të lidhur me zyrtarin** (kupto: bashkëshorti/ja, bashkëjetuesi/ja fëmijët në moshë madhore dhe prindërit e zyrtarit e të bashkëshortit/es dhe bashkëjetuesit/es.)

Gjithashtu, përveç ndalimit absolut për kategoritë e zyrtarëve të përmendur më lart, Neni 23 i LKI parashikon ndalimin e lidhjes së kontratave ndërmjet një institucioni publik apo çdo institucioni publik tjetër të varësisë, nga njëra anë dhe një individ, personi fizik a juridik apo ndonjë formë tjetër ortakërie, nga ana tjetër, kur plotësohen, njëkohësisht, kushtet e mëposhtme:

a) zyrtari, që ushtron funksionet në këtë institucion publik ka kompetencë thelbësore dhe përcaktuese në vendimmarrjen e procesit të vlerësimit të ofruesve dhe të ofertave apo në përcaktimin e termave të kontratës;

b) ky zyrtar ka një interes privat, sipas përcaktimeve të nenit 37 të Kodit të Procedurave Administrative, apo të nenit 709 të Kodit Civil.

Në çdo rast, me qëllim që kontrata të mos shpallet e pavlefshme zyrtari duhet të deklarojë interesin dhe të mos marrë pjesë në vendimmarrje.

Shembull për t'u diskutuar:

Rasti 1: *Bashkëshortja AB e Sekretarit të Përgjithshëm në Ministrinë e Shëndetësisë lidh kontratë me një shoqëri aksionare, e cila realizon furnizimin me ujë të pijshëm të qytetit K, dhe ku 52% e aksioneve të së cilës zotërohen nga bashkia e qytetit. Kontrata u lidh pas një procesi të pastër, transparent e konkurrues të organizuar nga shoqëria nën mbikëqyrjen e bashkisë. Pyetje: A ndalohet lidhja e kësaj kontrate?*

(- Zyrtari, në rastin konkret, klasifikohet si zyrtar i nivelit të lartë drejtues dhe rrjedhimisht përfshihet në ndalimin e përgjithshëm të parashikuar nga neni 21, pika 1.

- *Bashkëshortja është person i lidhur dhe për të gjen zbatim i njëjti ndalim (neni 24).*
- *Shoqëria aksionare kontrollohet nga një institucion publik (neni 4, pika 1, shkronja "d")*

Për rrjedhojë, kjo kontratë nuk mund të lidhet dhe, nëse është lidhur, ajo duhet të anulohet duke u zbatuar njëkohësisht dënimet përkatëse mbi personat përgjegjës si dhe rregullimi i pasojave që kjo kontratë mund të ketë sjellë.

Rasti 2: *Shoqëria AB sh.p.k., kapitali i së cilës zotërohet tërësisht nga djali i një gjyqtari të Gjykatës së Lartë, blen një truall, pronë e shtetit, në një zonë turistike. Blerja e truallit u bazua në një ankand publik që u organizua nga Ministria e Turizmit. Organizimi i ankandit ishte në përputhje të plotë me ligjin. Shoqëria AB*

sh.p.k. e meritoi blerjen për shkak të ofertës më të mirë financiare dhe teknike që ajo ofroi. Çështja: A ndodhet lidhja e kësaj kontrate në kushtet e konfliktit të interesit?

- Zyrtari, në rastin konkret, klasifikohet si zyrtar i nivelit të lartë drejtues dhe rrjedhimisht përfshihet në ndalimin e përgjithshëm të parashikuar nga neni 21, pika 1.
- Djali i gjyqararit të Gjykatës së Lartë është person i lidhur dhe mbi të duhet të zbatohet i njëjti ndalim (neni 24) sikur të ishte vetë zyrtari, pra përfshirë edhe shoqërinë ku ai zotëron qoftë edhe vetëm një kuotë në kapital.
- Kontrata lidhet me një institucion publik (Ministria).

Për rrjedhojë, kjo kontratë nuk mund të lidhet dhe, nëse është bërë, ajo duhet të anulohet duke u shoqëruar me dënimet përkatëse dhe rregullimin e pasojave.

Rasti 3: Ministria organizon një tender për rikonstrukcionin e godinës. Termat e referencës janë miratuar nga një komision i posaçëm sipas procedurave ligjore. Në tender paraqiten pesë shoqëri tregtare konkurrense. Komisioni i vlerësimit të ofertave përbëhet nga 5 anëtarë, të cilët:

- a) Bashkëshortja e kryetarit të komisionit punon përgjegjëse e Sektorit të Financës në njërin prej shoqërive pjesëmarrëse në tender;
 - b) Anëtari A zotëron aksione në një prej shoqërive konkurruese;
 - c) Anëtari B ka bërë një kallëzim penal ndaj administratorit të një prej subjekteve pjesëmarrëse në tender, për veprën penale të shpifjes dhe fyerjes. B pretendon se ky administrator e ka quajtur atë “të korruptuar”, “të paaftë”.
 - d) Anëtari C, specialist i thjeshtë, zotëron aksione në një shoqëri ndërtimi, e cila nuk merr pjesë në tender.
 - e) A ka konflikt interesash sipas nenit 21 në ndonjë prej rasteve të mësipërme?
- Kryetari i komisionit ndodhet në kushtet e konfliktit të interesit, pasi, plotëson njëkohësisht dy kushtet e përcaktuara nga neni 21, pika 3. Së pari, kryetari i komisionit ka kompetencë thelbësore dhe përcaktuese në vendimmarrjen e procesit të vlerësimit të ofruesve dhe të ofertave. Së dyti, kryetari i komisionit ka një interes privat, sipas nenit 37 të Kodit të Procedurave Administrative. Bashkëshortja e tij ka një interes të tërthortë në këtë çështje. Për këtë arsye, ky zyrtar nuk duhet të jetë as anëtar i këtij komisioni.
 - Anëtari A ndodhet në kushtet e konfliktit të interesit, sipas nenit 21, pika 3. Ky anëtar duhet të japë dorëheqjen nga komisioni, si dhe nuk duhet të përfshihet në asnjë procedurë të lidhur me këtë tender, që nga fillimi i përgatitjeve e deri në fund. Në rast se anëtari A ka marrë pjesë në të paktën një nga procedurat me peshë të këtij tenderi dhe shoqëria në fjalë e fiton atë, kjo kontratë ka mundësi të plotë të konsiderohet e pavlefshme. Këtu rasti duhet trajtuar sipas nenit 40 të ligjit PKI.
 - Gjithashtu, edhe në rastin e anëtarit B, gjendemi përballë një konflikti interesi sipas nenit 21, pika 3, pasi zyrtari ka kompetencë thelbësore e përcaktuese në vendimmarrje dhe ka interes privat sipas nenit 37 të KPA-së, duke qenë se lidhja ndërmjet B dhe administratorit të shoqërisë është një lidhje e njohur armiqësie.
 - Anëtari C nuk gjendet në kushtet e konfliktit të interesave. Ai nuk ka asnjë pengesë të marrë pjesë në këtë komision.

4.2 NDALIME NË SIGURIMIN E TË ARDHURAVE PËR SHKAK TË FUNKSIONIT TË VEÇANTË

Në pikën 1 të nenit 22 janë në fokus zyrtarë të cilët kanë **kompetencë thelbësore** në dhënien e një statusi nga i cili një shoqëri përfiton lehtësira tatimore ose doganore apo në fitimin e të drejtës për të kryer veprimtari në një zonë të lirë. Në këtë rast, këtyre zyrtarëve u ndalohet çdo lloj përfitimi i drejtpërdrejtë apo i tërthortë.

Në të njëjtën kohë, zyrtarit, që është **përfaqësues i një institucioni publik** në zotërimin e aksioneve ose të pjesëve në kapital të shoqërive tregtare, gjatë ushtrimit të këtij funksioni i

ndalohet: a) marrja drejtpërdrejt ose tërthorazi, me ndërmjetësimin e palëve të treta, e çdo përfitimi financiar, përfshirë krijimin e një burimi të ardhshëm financiar, që lidhet ose përfitohet për shkak të detyrës së tij si përfaqësues; b) pranimi, në favor të tij, i dhuratave ose pjesëve në kapital nga shoqëria, anëtarët ose organet e saj; c) blerja e pjesëve në kapital, aksioneve ose pasurive të këtyre shoqërive; ç) përfitime të drejtpërdrejta ose të tërthorta nga furnizues apo klientë të këtyre shoqërive. Në çdo rast, ndalimet kanë për qëllim të pengojnë veprimet e këtyre zyrtarëve, vetëm apo në bashkëpunim me persona të tjerë, që realizojnë interesa private në dëm të interesit të institucionit publik.

4.3 NDALIMI I MARRJES SË DHURATAVE, FAVOREVE, PREMTIMEVE APO TRAJTIMEVE PREFERENCIALE

Koncepti i dhuratës dhe ndalimi i saj trajtohen gjerësisht në legjislacionin shqiptar. Thelbi i trajtimit të dhuratës është ndalimi i marrjes së saj nëse kjo do të çonte në lindjen e një konflikti qoftë dhe në dukje të interesit (ILDKP, 2006). Në analizë të ligjit, janë të lejueshme, edhe pse në ndonjë rast mund të shkaktojnë konfliktin në dukje të interesit, vetëm dhuratat apo trajtimet preferenciale të ofruara për qëllime protokollare të cilat janë dhe mbeten pronë e institucionit përkatës. Dhuratat dhe favoret trajtohen gjerësisht edhe tek ligji i etikës. Megjithatë, për ritheksim, tabela më poshtë paraqet disa nga pyetjet për vetëkontroll që zyrtari duhet të bëjë në rastet e dhuratave:

G	Genuine (E singertë/pa hile)	A është kjo dhuratë e pastër në këmbim të përpjekjes sime dhe jo kompensim për një vendim, që nuk është kërkuar apo nxitur nga unë?
I	Indipendent (e pavarur)	Nëse e pranoj këtë dhuratë, a do të dyshonte një person i arsyeshëm në kryerjen me pavarësi të detyrave të mia në të ardhmen? Duhet pasur kujdes i veçantë në rastet kur dhuruesi është i përfshirë ose preket nga një vendim që e kam unë në dorë.
F	Free (e lirë)	Nëse e pranoj këtë dhuratë, a ndihem i lirë dhe i padetyruar për të bërë diçka në këmbim në favor të dhuruesit apo të familjes ose miqve/ bashkëpunëtorëve të tij/saj?
T	Transparent (transparente)	A jam i/e gatshme të deklaroj këtë dhuratë dhe burimin e saj në mënyrë transparente, të organizata ime dhe të klientët e saj, kolegët e punës, në media dhe të publiku në përgjithësi?

Shembull për diskutim:

Rasti 1: Zyrtarit AZ, i cili punon si drejtor i drejtorisë së arsimit parauniversitar në MAS, i ofrohet një koleksion i 10 botimeve më të mira të vitit të fundit nga shoqëria "Botimet Alfa" që zotëron një shtypshkronjë dhe një shtëpi botuese. Mbi pako është shënuar emri i tij dhe emërtimi i institucionit. Vlera e koleksionit është rreth 40% e pagës së zyrtarit dhe janë kryesisht botime juridike. Zyrtari, meqenëse e ka vajzën juriste, ka dëshirë ta pranojë dhuratën. Në përfundim të sezonit të verës, është parashikuar të organizohet si zakonisht tenderi për librin shkollor. Drejtoria e arsimit parauniversitar është përgjegjëse për përcaktimin e kushteve të tenderit. Zyrtari vendos ta pranojë ofertën dhe e çon dhuratën në shtëpi. Në momentin kur drejtoria e arsimit parauniversitar ndërmerr procesin për përgatitjen e kushteve të tenderit, zyrtari AZ, duke pasur parasysh që shoqëria "Botimet Alfa" mund të ishte pjesëmarrëse në tenderin përkatës, i kërkon eprorit mospjesëmarrjen në përgatitjen e kushteve duke e informuar, në të njëjtën kohë, për dhuratën e marrë.

Pyetje për diskutim: A kemi të bëjmë me një dhuratë të ndaluar në kuptimin e ligjit PKI?

Rasti 2: *Një kompani teatrore aplikon pranë ministrisë së Turizmit, Kulturës, Rinisë dhe Sporteve për financimin e një veprimtarie sipas tematikës së shpallur nga Ministria. Drejtori i projekteve në këtë Ministri i kërkon drejtuesit të kompanisë teatrore të përfshijë në këtë projekt edhe vajzën e tij, duke i dhënë një rol në shfaqje. Drejtuesi i kompanisë teatrore premtun t'i japë rol vajzës së Drejtorit nëse siguron financimin nga Ministria. Kompania teatrore fiton projektin dhe vajza e Drejtorit fiton rolin e kërkuar nga i ati dhe të premtuar nga drejtuesi i kompanisë teatrore. Në komunitetin teatror pati shumë diskutime në lidhje me kualifikimin e kësaj kompanie pasi ajo njihej si një kompani e pasuksesshme dhe që kishte vënë gjithmonë në skenë shfaqje të dobëta. Edhe në rastin konkret, dukej se kishim të bënim me të njëjtën dukuri.*

Pyetje për diskutim: A kemi të bëjmë me një nga rastet specifike të ndalimit sipas nenit 23 të ligjit PKI? (ndalimi i marrjes së dhuratave)

Cilat janë institucionet përgjegjëse për trajtimin e konfliktit të interesit?

Për parandalimin dhe trajtimin e rasteve të konfliktit të interesit ligji parashikon si autoritet kryesor përgjegjës Inspektoratin e Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe Konfliktit të Interesave. Inspektorati i Lartë, vihet në lëvizje me kërkesë të institucioneve publike, palëve të interesuara dhe kryesisht me nismën e tij.

Ndërkohë në nivel të institucioneve publike, autoriteti ose strukturat përgjegjëse për zbatimin e këtij ligji janë: a) eprorët e zyrtarëve, sipas hierarkisë, brenda një institucioni publik; b) drejtoritë, njësitë e burimeve njerëzore apo njësi të ngarkuara a të ngritura posaçërisht, sipas nevojës dhe mundësive të çdo institucioni publik; c) institucionet eprore. (Ligji 9049/2003, neni 41)

Cilat janë pasojat e akteve të marra në kushtet e konfliktit të interesit?

Ashtu siç e kemi trajtuar edhe më sipër, aktet e nënshkruara në kushtet e konfliktit të interesit apo kontratat e lidhura në kushtet e konfliktit të interesit janë të pavlefshme. Bazuar në LKI, çdo kontratë civile e lidhur në këto kushte nuk sjell asnjë pasojë juridike. Ky parashikim vlen në terma absolutë për konfliktin real, faktik të interesit. Ndërkohë që në kushtet e konfliktit të dukje të interesit, ky i fundit nuk përbën domosdoshmërisht shkak për pavlefshmëri.

Në një situatë të tillë, Inspektorati i Lartë ndërmer nismën e ankimit në rrugë administrative për shpalljen e pavlefshmërisë së akteve a kontratave administrative dhe/ose revokimit/shfuqizimit të tyre nga organet kompetente në çdo rast kur, mbi bazën e verifikimit dhe hetimit administrativ, konstaton raste të konfliktit të interesave në zbatim të këtij ligji.

Në të njëjtën kohë, në një situatë të tillë, ligji përcakton kompetencën e institucionit publik, që kur gjykon se zyrtari ka vepruar me keqbesim, brenda 30 ditëve nga njoftimi, të ndërmarrë një nga veprimet e mëposhtme ndaj zyrtarit:

- i) ndërmerr procedurat e dënimit disiplinor ndaj zyrtarit, shkaktar i pavlefshmërisë së aktit;
- ii) përdor të gjitha mjetet ligjore për kalimin e barrës së dëmshpërblimit të ky zyrtar;
- iii) i kërkon gjykatës përkatëse edhe vendosjen e një shpërblimi në favor të institucionit për dëmin moral të shkaktuar
- iv) bën kallëzim penal ndaj zyrtarit, nëse gjykon se shkelja e kryer nga ai përbën vepër penale (Ibid, neni 40/1);

Këto veprime, mund të kryhen nga institucioni publik, sipas rastit, edhe kundër personit të lidhur, personit të besuar ose çdo personi tjetër bashkëpërgjegjës. Në rastin kur vetë institucioni publik nuk e merr këtë nismë, institucioni epror, duke filluar nga ai më i afërti e me radhë, sipas kompetencave ligjore, zbaton detyrat e përcaktuara në të. Në mungesë të veprimit të tyre, këto detyra zbatohen nga Inspektorati i Lartë, i cili, sipas rastit, bashkëpunon me Avokaturën e Shtetit.

Kundër vendimeve të Inspektoratit të Lartë për konstatimin e konfliktit të interesave në aktet dhe kontratat administrative mund të bëhet ankim në gjykatën kompetente brenda 45 ditëve nga njoftimi i vendimit (ibid).

4.4 KUADRI RREGULLATOR MBI DEKLARIMIN DHE KONTROLLIN E PASURIVE, TË DETYRIMEVE FINANCIARE TË TË ZGJEDHURVE DHE TË DISA NËPUNËSVE PUBLIKË

Në këtë seksion do të trajtohet kuadri rregullator dhe detyrimet e nëpunësve publikë për të deklaruar pasuritë dhe detyrimet financiare si edhe rregullat për deklarimin e tyre. Deklarimi i pasurive të të zgjedhurve dhe nëpunësve publikë është një element shumë i rëndësishëm në drejtim të masave kundër korrupsionit në institucionet qendrore dhe lokale me qëllim funksionimin e tyre në përputhje me parimet e etikës dhe integritetit. Deklarimi i pasurive dhe burimet e të ardhurave janë përdorur në të gjitha vendet si mekanizma për forcimin e integritetit dhe luftimin e korrupsionit në AP. Vende të ndryshme kanë zgjedhur mekanizma të ndryshëm për deklarimin dhe kontrollin e pasurive të zyrtarëve publikë. Megjithatë, studimet kanë treguar se pavarësisht ndryshimeve, ajo që i bashkon të gjitha shtetet është cilësimi i mekanizmave të deklarimit dhe kontrollit të pasurive si instrumente universale për rritjen e transparencës dhe llogaridhënies në sektorin publik, promovimin e integritetit dhe luftimin e korrupsionit. Në të njëjtën kohë, sistemet e deklarimit dhe kontrollit të pasurive mund të shihen si instrumente kyç me qëllim parandalimin e konfliktit të interesit, zbulimin e pasurive të pajustificuara dhe ndërtimin e integritetit më të gjerë brenda sektorit publik.

Qëllimet kryesore të zbatimit të sistemeve të deklarimit dhe kontrollit të pasurive lidhen me:

- a) Rritjen e transparencës dhe besimit të publikut në administratën publike;
- b) Ndhimën për titullarët e institucioneve për të parandaluar konfliktin e interesit midis nëpunësve;

Legjislacioni shqiptar në këtë fushë bazohet tek Ligji Nr. 9049, datë 10.04.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë” (LDKP). Ligji ka pësuar disa herë ndryshime, respektivisht në 2005, 2006, 2012, 2014, 2017 dhe 2018. Këto ndryshime kanë qenë të nevojshme për të përshtatur dhe përmirësuar standardet e deklarimit të pasurive të zyrtarëve si edhe forcuar mekanizmin e kontrollit të pasurive dhe detyrimeve financiare. Qëllimi i ligjit 9049/2003 është përcaktimi i rregullave për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të legjitimitetit të burimeve të krijimit të saj, detyrimeve financiare për të zgjedhurit, nëpunësit publike, për familjarët e tyre dhe për personat e lidhur me ta. Bazuar në këtë qëllim, kuadrin rregullator mbi deklarimin dhe kontrollin e pasurive duhet të shihet si një instrument kyç që rregullat dhe detyrimet e nëpunësve publikë për të ushtruar veprimtarinë e tyre brenda kufijve të ligjshmërisë dhe standardeve të etikës. Çështjet kryesore që do të jenë objekt trajtimi në këtë seksion do të lidhen me:

- Fushën e zbatimit të ligjit dhe sferën e nëpunësve të ngarkuar nga ligji me detyrimin për të deklaruar pasurinë;
- Llojin e pasurisë që duhet të deklarohet dhe është objekt kontrolli;
- Autoritetet përgjegjëse për kontrollin e pasurisë;
- Sanksionet në rast moszbatimi të detyrimeve ligjore.

Cilët janë subjektet mbi të cilët shtrihet detyrimi për deklarimin e pasurive dhe detyrimeve financiare?

Ligji 9049/2003 e shtrin sferën e zbatimit të tij mbi një gamë të gjerë të zyrtarëve që ushtrojnë funksione publike, duke i ndarë në dy kategori kryesore: a) të zgjedhurit dhe b) nëpunësit publikë. Krahas zyrtarëve të zgjedhur, ligji ngarkon me detyrimin për të deklaruar pasuritë edhe:

c) zyrtarët e nivelit të lartë dhe të mesëm drejtues, sipas legjislacionit në fuqi për nëpunësin civil, me përjashtim të organeve të vetëqeverisjes vendore;

ç) drejtuesit e institucioneve të pavarura publike dhe anëtarët e enteve rregullatore;

d) Drejtori dhe Zëvendësdrejtori i Policisë së Shtetit, drejtorët e përgjithshëm të Policisë së Shtetit, drejtorët e drejtorive në Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit, drejtorët e drejtorive vendore të Policisë së Shtetit, drejtuesi dhe oficerët e policisë gjyqësore të Byrosë Kombëtare të Hetimit, nëpunësit civilë gjyqësorë në gjykatat e posaçme kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar dhe personeli administrativ i Prokurorisë së Posaçme;

dh) Drejtori i Përgjithshëm, zëvendësdrejtorët e përgjithshëm, drejtorët e drejtorive në qendër dhe qarqe në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve, në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave dhe në Drejtorinë e Përgjithshme të Parandalimit të Pastrimit të Parave;

e) drejtuesit e të gjitha niveleve të strukturave të kthimit e kompensimit të pronave, të privatizimit dhe regjistrimit të pasurisë,

ë) zyrtarët, që zgjidhen dhe emërohen nga Kuvendi, Presidenti i Republikës, Kryeministri, ministrat ose personat e barazuar me ta;

f) drejtuesit e institucioneve publike në varësi të institucioneve qendrore në nivel qarku.

Secili prej këtyre subjekteve ngarkohet me detyrimin për të deklaruar pranë ILDKPI brenda datës 31 mars të çdo viti gjendjen deri në 31 dhjetor të vitit paraardhës të interesave private brenda dhe jashtë Shqipërisë, burimet e krijimit të tyre si edhe detyrimet financiare sipas parashikimeve ligjore. Subjektet duhet të deklarojnë:

- a) pasuritë e paluajtshme dhe të drejtat reale mbi to, sipas Kodit Civil;
- b) pasuritë e luajtshme, të regjistrueshme në regjistrat publikë, dhe të drejtat reale mbi to sipas Kodit Civil;
- c) sendet me vlerë të veçantë mbi 300,000 (treqind mijë) lekë;
- ç) vlerën e aksioneve, të letrave me vlerë dhe pjesët e kapitalit në zotërim;
- d) vlerën e likuiditeteve, gjendje në cash jashtë sistemit bankar, në llogari rrjedhëse, në depozitë, në bono thesari dhe në huadhënie, në lekë ose në valutë të huaj;
- dh) detyrimet financiare ndaj personave juridikë dhe fizikë, të shprehura në lekë ose në valutë të huaj;

- e) të ardhurat personale për vitin, nga paga ose pjesëmarrja në borde, komisione ose çdo veprimtari tjetër që sjell të ardhura personale;
- ë) licencat dhe patentat që sjellin të ardhura.
- f) dhuratat dhe trajtimet preferenciale, përfshirë identitetin e personit fizik ose juridik, prej nga vijnë apo krijohen dhuratat a trajtimet preferenciale. Nuk deklarohen dhurata ose trajtim preferencial kur vlera e tyre është më e vogël se 10 000 (dhjetë mijë) lekë, si dhe kur dy e më shumë dhurata ose trajtime preferenciale, të dhëna nga i njëjti person, së bashku, nuk e kalojnë këtë vlerë, gjatë së njëjtës periudhë deklarimi;
- g) angazhime në veprimtari private me qëllim fitimi ose çdo lloj veprimtarie që krijon të ardhura, përfshirë çdo lloj të ardhure, të krijuar nga kjo veprimtari ose ky angazhim;
- gj) interesa private të subjektit, që përputhen, përmbajnë, bazohen ose burojnë nga marrëdhëniet familjare apo të bashkëjetesës;
- h) çdo shpenzim i deklarueshëm, me vlerë mbi 300,000 (treqind mijë) lekë, i kryer gjatë vitit të deklarimit.

Siç e shohim edhe nga dispozita e lartpërmendur, nëpunësit publikë kanë detyrimin për të deklaruar edhe dhuratat/trajtimet preferenciale të trajtuara sipas ligjit për konfliktin e interesit, si edhe interesat private të zyrtarit. Për këtë arsye, të dyja këto ligje, janë në ndërveprim me njëra-tjetrën për të plotësuar kuadrin rregullator kundër korrupsionit në administratën publike.

Për secilin prej këtyre subjekteve, ligji parashikon edhe modalitetet e plotësimit dhe dorëzimit të deklaratës së pasurisë. Bazuar në Nenin 4/2 zyrtarët plotësojnë deklaratën e tyre në formë elektronike me mjetet e komunikimit elektronik, të vëna në dispozicion nga Inspektorati i Lartë dhe e paraqesin personalisht, në formë shkresore, të mbyllur në zarf në strukturat përkatëse të institucioneve. Dorëzimi personalisht pasqyrohet në procesverbal, ndërkohë që dorëzimi elektronik konsiderohet i marrë me plotësimin dhe dërgimin në sistemin e deklarimit me mjetet elektronike.

A mund të refuzojnë nëpunësit plotësimin e deklarimit të pasurisë?

Ligji i ngarkon nëpunësit si më sipër me detyrimin për të deklaruar. Ky detyrim nuk mund të lihet në dëshirën e nëpunësit, për ta plotësuar apo jo. Në rast të refuzimit për deklarim, pasoja që mund t'i vijë nëpunësit është humbja e funksionit të tij dhe ndëshkimi në përputhje me Kodin Penal. Inicimi i procesit në këtë rast bëhet nga Inspektori i Përgjithshëm i cili i dërgon organit përgjegjës brenda 30 ditëve njoftimin e motivuar për largimin nga puna të personit që refuzon të deklarojë. Më marrjen e këtij njoftimi, organi përgjegjës, brenda 30 ditëve merr masa për largimin nga puna të personit që refuzon të deklarojë. Në këtë rast, Inspektori i Përgjithshëm bën publike rastet e refuzimit të deklarimit. Në këtë aspekt, kuptojmë se mosplotësimi i detyrimeve nga ana e nëpunësve shoqërohet me pasoja të rënda në drejtim të aktivitetit të tyre profesional.

Po kështu mos plotësimi i detyrimeve të ligjit nëpunësit mund të dënohen me gjobë që shkon nga 200,000-500,000 lekë.

Cilat janë llojet e deklarimit të pasurisë që parashikon ligji? ILDKP parashikon dy lloj deklarimesh kryesore:

- a) Deklarimin për herë të parë (deklarimi përpara fillimit të punës)
- b) Deklarimi Vjetor.

Në rastin e deklarimit për herë të parë, zyrtarët duhet të deklarojnë:

- a) të gjitha pasuritë e grumbulluara, detyrimet financiare dhe interesat e tjerë të përcaktuar në ligj, përfshirë burimet e krijimit të tyre;
- b) angazhimet në veprimtari private me qëllim fitimi ose çdo lloj veprimtarie që krijon të ardhura, që ekzistojnë në datën e fillimit të punës, përfshirë çdo lloj të ardhure të krijuar nga këto angazhime ose veprimtari, nga data 1 janar deri në datën e fillimit të punës të vitit të deklarimit.

Ndërkohë që në deklarimin periodik jepen vetëm ndryshimet e ndodhura në pasuritë, detyrimet financiare dhe interesat privatë, të deklaruar më parë, ata të lindur gjatë vitit që deklarohet dhe çdo e ardhur e fituar dhe shpenzim i deklarueshëm, i kryer gjatë gjithë vitit për të cilin bëhet deklarimi.

Detyrimi për deklarimin e pasurive mbartet jo vetëm nga funksionarët publikë, por edhe nga personat e lidhur me ta. Në këtë rast, Inspektori i Përgjithshëm ka detyrimin të kërkojë deklarimin e pasurive e të interesave privatë dhe burimet e krijimit të tyre si dhe të urdhërojë kontrollin për saktësinë e këtyre deklarimeve edhe për individët ose personat fizikë e juridikë, kur, nga verifikimet e kryera, rezulton se këta të fundit janë persona të lidhur me subjektet që mbartin detyrimin për deklarim periodik.

Në çdo rast, deklarimi i pasurisë dhe i interesave privatë shoqërohet me një autorizim të veçantë, ku deklaruesi autorizon organet e përcaktuara në këtë ligj të verifikojnë të gjitha subjektet, private e publike, brenda dhe jashtë vendit, për të dhënat e deklaratës.

Deklarimi përfshin pasurinë e subjektit dhe të familjes së tij (bashkëshortit/es, bashkëjetuesit/es dhe fëmijëve në moshë madhore), burimet e krijimit dhe detyrimet financiare të subjektit. Deklarimi duhet të përmbajë edhe faktin nëse deklaruesi/ja ka ose jo persona të tjerë të lidhur. Në rastin kur pasuria e pjesëtarëve të familjes është e ndarë dhe e regjistruar si e tillë në organet e administratës shtetërore ose gjyqësore, deklarimi paraqitet veçmas nga çdo anëtar i familjes, me pasuri të regjistruar në emër të vet dhe i bashkëlidhet deklaratës së personit që ka detyrimin për deklarim. Në këtë rast të fundit, përgjegjësia për vërtetësinë e deklarimit bie mbi vetë personin.

Të gjitha të dhënat, që grumbullohen nga deklarimi, janë të lejueshme për publikun vetëm në përputhje me legjislacionin në fuqi për të drejtën e informimit dhe për mbrojtjen e të dhënave personale. Deklaratat dhe të gjitha dokumentet që i shoqërojnë ato janë dokumente zyrtare. Paraqitja në to e të dhënave të rreme përbën vepër penale dhe dënohet sipas legjislacionit në fuqi.

A vazhdon detyrimi për deklarimin e pasurive edhe pas largimit nga funksioni?

Edhe pse nëpunësit e ngarkuar mund të mendojnë se detyrimi i tyre për deklarim është i lidhur vetëm me kohën gjatë të cilës janë në funksion të detyrës së tyre, ligji parashikon që ky detyrim vazhdon të rruhet edhe një herë pas largimit nga funksioni. Ky deklarim mbulon periudhën nga deklarimi i fundit deri në datën e largimit, me përjashtim të rastit kur nëpunësi menjëherë emërohet në një pozicion tjetër, sipas të cilit mbart sërish detyrimin për të deklaruar pasurinë.

Cilat janë autoritetet e ngarkuar për kontrollin dhe verifikimin e pasurive?

Autoriteti kryesor përgjegjës për kontrollin dhe verifikimin e pasurive dhe burimeve të krijimit të tyre është Inspektori i Përgjithshëm. Nën drejtimin e Inspektorit të Përgjithshëm, ILDKPKI është autoriteti për administrimin e deklarimit të pasurisë, të detyrimeve financiare dhe kontrollit të tyre. Në rastet kur, nga rezultatet e verifikimit të deklarimit rezulton se burimet nuk mbulojnë apo justifikojnë pasuritë ose kur për një deklaratë, pavarësisht nëse ka kaluar apo jo në kontroll të plotë, ka të dhëna, nga burime të ligjshme, për fshehje të interesave dhe të çdo të dhëne tjetër private, që

është e detyrueshme të deklarohet, ose deklarime të rreme, Inspektori i Përgjithshëm nis hetimin administrativ.

Për kryerjen e kontrollit dhe verifikimin e të dhënave të deklaratës, Inspektorati i Lartë ka të drejtë të shfrytëzojë të dhënat e nevojshme në të gjithë aparatit shtetëror e publik dhe në personat juridikë publikë e privatë. Kur gjatë kontrollit zbulohet se deklaratimet nuk janë të sakta ose burimet e deklaruara nuk identifikohen dhe nuk mbulojnë pasuritë e deklaruara, Inspektorati i Lartë thërret subjektin për të dhënë shpjegime të hollësishme dhe argumentet përkatëse, të cilat paraqiten kurdoherë me shkrim brenda 15 ditëve nga data e njoftimit. Përveç subjektit deklarues, Inspektori i Përgjithshëm ka të drejtë të thërrasë ekspertë me qëllim verifikimin e pasurive të deklaruara dhe përmbajtjen e deklaratës.

Pyetje për diskutim: Në arsyetimin tuaj rregullat për deklarimin e pasurisë duhet të shihen si rregulla që cenojnë jetën private apo si rregulla që parandalojnë korrupsionin?

BIBLIOGRAFIA

ILDKPKI (2006) “Manual Shpjegues dhe Trajnimi mbi parandalimin e konfliktit të interesit”, Tiranë.

ILDKPKI (2014) “Guidë për parandalimin e konfliktit të interesit në qeverisjen vendore”, Tiranë.

Këshilli i Evropës (2019) “Udhëzues për administrimin e konfliktit të interesit në shërbimin publik”

Ligji Nr. 9049 datë 10.04.2003 “Për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike”

Ligji Nr. 9049, datë 10.04.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”

Urdhri Nr. 9, datë 13.01.2020 “Për miratimin e Rregullores për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike në Ministrinë e Drejtësisë”

5. KORRUPSIONI DHE MBROJTJA E SINJALIZUESVE

5.1 KORRUPSIONI NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

Kuadri Teorik

Nuk ka një përkufizim të vetëm nga pikëpamja teorike mbi çfarë është korrupsioni. Kajsio (2014) identifikon 3 paradigmat kryesore mbi bazën e të cilave është analizuar:

1. paradigma e modernizimit;
2. paradigma ekonomike dhe
3. paradigma politike.

Paradigma e modernizimit

Shumë studiues të cilët studionin vendet e botës së tretë në vitet '50 dhe '60 e konsideronin korrupsionin si një simptomë të modernizimit të papërfunduar. Sipas tyre tranzicioni nga një shoqëri tradicionale drejt një shoqërie moderne do të sillte një kalim nga një administrim të bazuar mbi personalizmin, autoritarizmin dhe konfuzionin burokratik, drejt një strukture qeverisjeje sipas modelit racional-ligjor ueberian. Modernistët, gjithsesi ndaheshin në dy kategori kryesore: a) moralistët, të cilët kritikonin korrupsionin mbi bazë standardesh morale universale të cilat edhe pse bazoheshin mbi standardet perëndimore konsideroheshin të vlefshme për të gjitha vendet; b). funksionalistët të cilët përpiqeshin të kuptonin se si ndikonte korrupsioni në mbajtjen e ekuilibrit politik, administrative apo social të çdo vendi nën studim. Sipas tyre, në vendet në zhvillim grupe të ndryshme nuk mund të merrnin pjesë në hartimin e politikave si në vendet perëndimore. Ata ndikonin në zbatimin e politikave nëpërmjet korrupsionit dhe si rrjedhojë, ky i fundit luante të njëjtin funksion si grupet e interesit në perëndim.

Si moralistët ashtu dhe funksionalistët e shihnin korrupsionin si hendek midis një shoqërie tradicionale e të pazhvilluar dhe një shoqërie të zhvilluar e moderne. Moralistët besonin se vendet e pazhvilluara nuk ishin moderne sepse ishin të korruptuara, ndërsa funksionalistët që vendet e pazhvilluara ishin të korruptuara sepse nuk ishin moderne. Gjithsesi, të dyja grupet e konsideronin korrupsionin si “sjellje e zyrtarëve publikë e cila devijon nga norma të pranuar me qëllim që t'i shërbejë interesit privat”. Normat e pranuar ishin ato të pranuar nga vendet perëndimore si një burokraci efiçente, e paanshme, meritokratike etj., ndaj ryshfeti, nepotizmi, klientelizmi etj., hyn nën etiketën e korrupsionit sepse devijonin prej tyre. Por, duke u fokusuar tek korrupsioni si një devijim i qeverisjes racional-ligjore të botës perëndimore, ata nënkuptonin se kjo e fundit nuk kishte korrupsion.

1.2.1. Paradigma ekonomike

Duke u nisur nga skandalet korruptive në vende perëndimore gjatë viteve '70, paradigma që dominoi studimin e korrupsionit deri në fillim të viteve '90 ishte ekonomike. Zgjedhja rationale kërkon që njerëzit, si qenie të bazuara në interesin vetjak të përpiqen të rrisin sa më shumë përfitimet e tyre. Korrupsioni sërish kuptohej si abuzim me detyrën zyrtare për interesa private, por kësaj here kjo bëhej që nëpunësi publik të maksimizonte të ardhurat e veta. Kështu korrupsioni kuptohej më shumë si ryshfet se sa nepotizëm, klientelizëm etj. Nga këndvështrimi ekonomik, korrupsioni trajtohej si:

- a) Kërkim favoresh (rent-seeking): nga kjo perspektivë korrupsioni, kryesisht si ryshfet, ishte aktiviteti nëpërmjet të cilit aktorë të ndryshëm përpiqeshin të merrnin favore nga qeveria. Duke qenë se qeveria gëzonte një pozitë monopoli në treg, u krijonte mundësi punonjësve të vetë për të ofruar favore;
- b) Teoria e korrupsionit Drejtues-Agjent: zyrtarët publikë, duke pasur autoritet dhe diskrecion për të hartuar/zbatuar politikat publike apo interesin publik, mund të tradhtojnë këtë interes publik për të rritur sa më shumë interesin e tyre privat;
- c) Korrupsioni si kapje e shtetit: në thelb kuptohet “përpjekja e kompanive private të formojnë apo ndikojnë rregullat e lojës (p.sh. ligjet, dekretet etj.) nëpërmjet pagimit të zyrtarëve publikë”. Nga ky përkufizim del se kapja e shtetit në fakt është kërkesa për favore nga kompani private, të cilat, duan të kapin shtetin për të gëzuar një pozicion monopoli në treg. Kështu, nëpërmjet ryshfetit, shteti nuk harton ligje apo politika që do t’i shërbenin interesit publik, por interesave të kompanive private paguese.

Në thelb, paradigma ekonomike e lidhte korrupsionin me dështimin e shtetit apo të tregut. Sa më shumë ndërhyrje e shtetit në treg dhe sa më pak konkurrencë të lirë tregu aq më shumë korrupsion do të kishte. Mbi këtë paradigme janë bazuar teoritë neoliberalë për krijimin e një shteti të vogël nëpërmjet privatizimit, deburokratizimit dhe qasjen e institucioneve shtetërore sipas modelit të sektorit privat.

Paradigma politike

Në paradigmen politike, korrupsioni kuptohet si një devijim i procesit politik, kryesisht i atij demokratik. Shqetësimi lidhet me korrupsionin nga pikëpamja e perspektivës së interesit publik: korrupsioni si tradhti apo si dëmtim i interesit të përgjithshëm. Më tepër se sa një akt individual, si në paradigmen ekonomike, këtu korrupsioni është shqetësim për aq sa kthehet në një problem për të tërë sistemin. Korrupsioni sjell dështim të demokracisë, sepse ai përjashton njerëzit padrejtësisht nga vendimmarrja, ndryshe nga parimi bazë i barazisë mes tyre tipik i një demokracie.

Mund të arrihet në përfundimin se të tre paradigmat kryesore përpiqen të trajtojnë korrupsionin nëpërmjet ndryshimit të tij kundrejt një ideal-tipi: vendet perëndimore të modernizuara; tregu i lirë; apo disa ideale të demokracisë. Përpjekja për të kuptuar esencën e korrupsionit, prodhoi një sërë përkufizimesh të cilat nuk mund të jenë shteruese. Janë bërë përpjekje të tjera, të cilat janë fokusuar më shumë sesa në dhënien përgjigje pyetjes së “Çfarë është korrupsioni?” në përgjigjen se “Çfarë shkakton korrupsioni?”

5.2 DISA ÇËSHTJE PËR KORRUPSIONIN NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

Ashtu siç na e kujtojnë çdo ditë gazetat dhe transmetimet e lajmeve, në shumë vende të botës, korrupsioni mbetet një çështje ende e pazgjidhur. Ngjarjet në Evropë dhe në Amerikën e Veriut kanë treguar se demokracia dhe tregu i lirë nuk janë në mënyrë të qëndrueshme një antidot për korrupsionin. Një zhvendosje nga praktikat autoritare tek ato demokratike nuk zvogëlon në mënyrë të domosdoshme problemet që lidhen me korrupsionin. E thënë shkurt, problemi i korrupsionit është se ai përshkon të gjithë sistemin, që do të thotë se është tipar i të gjitha sistemeve shoqërore. Gjithsesi, duhet të dallojmë mes korrupsionit të vogël dhe atij të madh. Po ashtu, korrupsioni mund të mos lidhet domosdoshmërinë me një vendim të paligjshëm, p.sh., me dhuratat që merren pasi ke kryer një detyrë zyrtare edhe kur për zbatimin e saj ke ndjekur ligjin.

Jeremy Pope, në librin e tij “Përballja e korrupsionit: elementet e një sistemi kombëtar integriteti” (2000), trajton disa çështje në lidhje me efektet apo shkaqet e korrupsionit në administratën publike:

Korrupsioni bie ndesh me interesin publik.

Vendime të rëndësishme përcaktohen nga arsye përfitimi privat pa ndonjë shqetësim për pasojat në komunitet. Ish Drejtori i Përgjithshëm i Zhvillimit në Komisionin Evropian Frisch ka vënë re se korrupsioni rrit koston e të mirave dhe shërbimeve, shton borxhin e një vendi, sjell ulje të standardeve sepse ofrohen mallra nën standard, të prodhuara me një teknologji jo të përshtatshme. Frisch nënvizonte se kur një vend rrit borxhet për të realizuar projekte që nuk janë ekonomikisht të vlefshme, borxhi shtesë nuk përfshin vetëm 10-20% shpenzime suplementare për shkak të korrupsionit, por të gjithë investimin, 100% e tij i dedikohet vendimeve të pandershme për të vepruar me projekte joproduktive dhe të panevojshme.

Korrupsioni ndikon në zhvillimin e sektorit privat.

Politikat neoliberale kërkojnë një shtet të vogël dhe orientim ndaj tregut. Duhet që qeveria të sigurojë shërbimet kryesore dhe të lejohet sektori privat që të ndërmarrë ato detyra, të cilat mund t'i bëjë më me efektivitet dhe efikasitet. Nëse zhvillimi drejtohet nga sektori privat atëherë cili mund të jetë ndikimi i korrupsionit në ambientin ku duhet të operojë sektori privat?

E para dhe më e rëndësishmja është se ai sjell pasiguri: a do të respektohen kontratat? A do të mund të zgjidhen mosmarrëveshjet nga gjykatës të paanshëm dhe kompetent? A do të kenë vendimet e nëpunësve sigurinë e duhur në të ardhmen? Kur korrupsioni sjell pasiguri, ai njëkohësisht rrit rrezikun. E ndërsa rreziku rritet, investitorët do të kërkojnë të ardhura më të mëdha e më të shpejta. Për më tepër, marrëdhëniet korruptive veprojnë në mënyrë të tillë që t'i mbajnë jashtë loje investitorët e rinj, p.sh., përmendëm fenomenin e kapjes së shtetit, duke penguar kështu rritjen e vetë sektorit privat.

A është korrupsioni gjithmonë i keq?

Disa do të provonin se korrupsioni mund të ketë efekte fitimprurëse të tilla si: aksesin jo të dhunshëm në çështjet e qeverisë dhe të administratës, kur kanalet politike bëhen pengesë; ose si mjet i uljes së tensionit të shkaktuar midis punonjësve civilë dhe politikanëve, duke i lidhur ata në një rrjet interesash lehtësisht të dallueshme.

Megjithatë, kundër argumentet janë mbizotërues dhe fokusohen në faktin se korrupsioni çon në shpenzime të kota e humbje ekonomike për arsye të efekteve të tij mbi shpërndarjen e fondeve në prodhim dhe në konsum. Përfitimet nga korrupsioni nuk ka të ngjarë të transferohen në sektorin e investimeve duke qenë se paratë e fituara në mënyrë të pandershme ose shkojnë për konsum ose transferohen në llogari bankare jashtë vendit. Transferata të tilla përfaqësojnë një rrjedhje kapitali nga ekonomia e vendit. Gjithashtu, korrupsioni krijon mungesë efikasiteti në shpërndarje, duke lejuar që kontraktorët më pak eficientë, por me aftësitë më të larta të dhënies së ryshfetit të përfitojnë kontratat qeveritare. Përveç kësaj, përderisa kostoja e ryshfeteve përfshihet në çmimin e të mirave të prodhuara, pakësohet kërkesa për to, struktura e prodhimit bëhet e njëanshme dhe konsumi bie nën nivelet e efikasitetit. Në këtë mënyrë korrupsioni ul mirëqenien e përgjithshme të popullatës.

Cilët janë shkaktarët e korrupsionit?

Disa thonë që varfëria është burimi i problemit. Pa varfëri nuk do të kishte korrupsion. Por dhe pse është një shkak ajo nuk mund të jetë e vetmja. Pohimi do të barazonte varfërinë me pandershmërinë - që është një koncept i kundërshtuar ashpër nga mjaft kritikë. Nëse varfëria do të ishte shkak i korrupsionit, atëherë do të ishte e vështirë të shpjegohej pse individë shumë të pasur përfshihen në korrupsion, madje përgjithësisht janë ata që bëjnë korrupsionin e madh. Vendimet për shpenzime publike janë rënduar nga përfitimet private dhe subvencionuar nga ryshfjetet marramendëse. Në këtë mënyrë zhvillimi ekonomik dhe shoqëror ndikohet negativisht. Pra më tepër se rrjedhojë e varfërisë, korrupsioni i madh mund të konsiderohet si shkaktar i saj. Individët, korrupsioni i të cilëve ka ndikimin më negativ në një vend, nuk janë të shumtë në numër dhe sjellja e tyre mund të mos jetë shumë e dukshme tek qytetarët e thjeshtë. Por korrupsioni i vogël, që njerëzit ndeshin në jetën e tyre të përditshme, ndikohet shpesh në një formë ose tjetrën nga varfëria. Në vendet më të varfra - kryesisht ato me një elitë të korruptuar - shfaqet dështimi i qeverisë për t'ju dhënë një pagë dinjitoze nëpunësve publikë. Shpesh shteti e ka absolutisht të pamundur të përballojë pagesa të tilla. Pagesat e pamjaftueshme për nëpunësit publik konsiderohen nga të gjithë si një prej shkaqeve të korrupsionit, të paktën në nivelet e ulëta. Gjithsesi, përgjigja është më komplekse se sa thjesht rritja e pagës.

- Miti i parë: rrogat e ulëta janë i vetmi problem.

Rrogat e ulëta, nën nivelin e “pagës për të jetuar” janë në qendër të korrupsionit. Rriti rrogat dhe problemi do të zgjidhet. Por, megjithatë, si për shumicën e “zgjidhjeve të shpejta” të dhënat tregojnë të kundërtën. Është e vërtetë që presioni i nëpunësit publik për të abuzuar me detyrën është më i madh kur ai/ajo jeton afër ose nën nivelin e varfërisë. Gjithsesi, të dhënat nuk tregojnë se mund të reduktohet korrupsioni në sektorin publik vetëm me rritjen e pagave.

Shumica e atyre që janë të përfshirë në korrupsionin “e madh” kanë shumë më tepër se sa do t'u nevojitej - dhe përvetësimi akoma vazhdon. Por, sidoqoftë, kjo nuk do të thotë se rritja e pagave në sektorin publik nuk përbën një faktor të rëndësishëm në reduktimin e korrupsionit. Gjithsesi, mund të jetë efektive vetëm nëse është pjesë përbërëse e një pakete tërësore reformash në sektorin publik, ku iniciativat e kompensimet e duhura fillojnë së bashku me emërimet e merituar, zëvendësime të punonjësve të korruptuar dhe trajnime të përshtatshme.

- Kur shteti nuk paguan institucionet e veta.

Kontribuues kryesor në praktikën korruptuese mund të jetë vetë shteti, kryesisht kur ai nuk paguan faturat e veta. Për shembull, një kontroll në Rusi rreth vitit 2000, tregoi se universitetet e Primorit vilnin para nga studentët në formë pagesash abuzive si kuota regjistrimi në bibliotekë apo duke shtyrë studentët të paguanin shuma të mëdha në favor të “fondeve bamirëse”. Rektori i universiteti teknik në Primori, deklaronte se në fakt, duhej fajësuar qeveria për mos financimin e kolegëve, duke i detyruar ato të kërkonin para gjetkë. “Shteti i cili u angazhua të financonte universitetet brenda ligjeve të njëjta, nuk e ka bërë këtë për një kohë të gjatë, qoftë dhe në nivel minimal [tha ai]. Kështu që universitetet duhet të tregojnë mrekullitë e shpikjeve tregtare”.

5.3 MASAT KUNDËR KORRUPSIONIT NË SHQIPËRI

Shqipëria, pas një përmirësimi në Indeksin e Perceptimeve të Korrupsionit të Transparency International (TI) nga viti 2013 deri në 2016, vitet e fundit ka shënuar përkeqësim në perceptimin e publikut ndaj korrupsionit. Për vitin 2021, Shqipëria vlerësohet me 35 pikë dhe rezulton në vendin e 104 nga lista e 180 shteteve. Gjithsesi, kjo nuk do të thotë se qeveritë shqiptare, ndër vite nuk kanë marrë një sërë masash për të luftuar korrupsionin. Edhe si një ndër prioritetet kyçe për anëtarësimin në BE, në vendin tonë janë hartuar një sërë ligjesh e politikash për luftën kundër korrupsionit. Megjithatë, edhe pse Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit tregon thjesht një perceptim, ai është shqetësues pasi tregon se për gjykimin e publikut ligjet apo politikat e qeverisë nuk kanë qenë të suksesshme.

Vetë Strategjia kombëtare ndërsektoriale kundër korrupsionit 2015-2023, në përmbushje të programit të qeverisë, ka si vizion të vetin “Institucione shqiptare transparente dhe me integritet të lartë, që gëzojnë besimin e qytetarëve dhe garantojnë shërbim cilësor dhe të pakorruptueshëm”. Ky vizion do të realizohet nëpërmjet një qasje të trefishtë: parandaluese, ndëshkimore dhe ndërgjegjësuere.

- A. *Qasja Parandaluese*: përfshin realizimin e një sërë objektivash, përkatësisht: Rritja e transparencës në veprimtarinë shtetërore dhe përmirësimi i aksesit të qytetarëve në informacion; Rritja e transparencës në planifikimin, detajimin, menaxhimin dhe kontrollin e fondeve buxhetore; Fuqizimi i infrastrukturës elektronike të institucioneve publike; Përmirësimi i trajtimit të denoncimeve ndaj korrupsionit; Forcimi i regjimit të deklarimit dhe të kontrollit të pasurive të zyrtarëve publikë dhe rasteve të konfliktit të interesave; Forcimi i regjimit të kontroleve mbi financimin e partive politike; Përmirësimi i efikasitetit të auditimit dhe inspektimit të brendshëm dhe përdorimi sistematik i analizave të riskut; Përdorimi sistematik i evidentimit të hapësirave për korrupsion; Forcimi i integritetit të nëpunësve publikë; Analizimi i prirjeve të korrupsionit dhe përmirësimi i statistikave në lidhje me veprimtarinë e agjencive ligjzbatuese kundër korrupsionit; Adaptimi i politikave kundër korrupsionit në nivelin e qeverisjes vendore
- B. *Qasja ndëshkimore*: ka si objektiva: Përmirësimin e efijencës dhe efektivitetit të hetimeve penale kundër korrupsionit; Përmirësimin e bashkëpunimit midis institucioneve ligjzbatuese në ndjekjen penale dhe ndëshkimin penal të korrupsionit; Përmirësimin kuadrit ligjor për ndjekjen penale të krimit ekonomik dhe financiar; Përmirësimin e bashkëpunimit gjyqësor dhe policor ndërkombëtar në luftën kundër krimit ekonomik dhe financiar;
- C. *Qasja ndërgjegjësuere*: Objektivat në kuadrin e qasjes ndërgjegjësuere përfshijnë ndërgjegjësimin dhe edukimin e publikut të gjerë mbi pasojat e korrupsionit; Nxitje e publikut për të përdorur aktivisht mekanizmat në denoncimin dhe parandalimin e korrupsionit; si dhe inkurajonim e bashkëpunimit me shoqërinë civile.

Një pjesë e rëndësishme e aktiviteteve për aktualizimin e objektivave strategjike janë përmbushur. Kujtojmë rritjen e transparencës dhe pjesëmarrjen e publikut, përmirësim i faqeve zyrtare të institucioneve, i kuadrit për parandalimin e konfliktit të interesit dhe deklarimit të pasurive, të cilat janë trajtuar më gjerësisht. Ndërkohë, VKM Nr. 516, datë 1.7.2020, ka miratuar edhe planin e veprimit kundër korrupsionit për vitin 2020-2023 për aktualizimin e një sërë aktiviteteve të tjera në luftën kundër korrupsionit në vendin tonë. Ndër aktivitetet p.sh., është edhe hartimi i Planeve të

Integritetit dhe zhvillimi i trajnimeve për etikën dhe integritetin në institucionet e administratës qendrore dhe të vetëqeverisjes vendore, si dhe rritja e ndërgjegjësimit të publikut në luftën kundër korrupsionit p.sh., nëpërmjet një bashkëpunimi më të madh me institucionet e arsimit dhe shoqërinë civile.

Një ndër objektivat e përmbushur që do të trajtohet më gjerësisht është ai në kuadër të Objektivit A 4 - Përmirësimi i trajtimit të denoncimeve ndaj korrupsionit. Bashkëpunimi i punonjësve të brendshëm (sinjalizuesve) të institucioneve publike dhe/ose private me agjencitë ligjzbatuese, si edhe të publikut është i një rëndësie jetike për hetimin e suksesshëm të veprave të korrupsionit. Në kuadrin e përmirësimit të mekanizmave për mbrojtjen e sinjalizuesve, si mjet për mbrojtjen e nëpunësve që tregojnë integritet të lartë dhe si mjet kontrolli i veprimtarisë shtetërore është miratuar kuadri ligjor dhe janë krijuar strukturat përgjegjëse brenda dhe jashtë institucioneve për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve.

5.4 MBROJTJA E DENONCUESVE TË KORRUPSIONIT (SINJALIZUESVE)

Ekzistenca e instrumenteve ligjorë të brendshëm për denoncimin e korrupsionit është hapi i parë dhe më i rëndësishëm që duhet të ndërmerret një shtet për të garantuar suksesin e përpjekjeve të tij në parandalimin dhe luftimin e këtij fenomeni. Transparency International e përkufizon termin “whistleblowing” (sinjalizim) si zbulimin ose raportimin e veprimeve të gabuara, të cilat përfshijnë korrupsionin, veprat penale, shkeljet e detyrimit ligjor, keqadministrimin e drejtësisë, rreziqet specifike për shëndetin publik, sigurinë ose mjedisin, abuzimin me autoritetin publik, përdorimin e paautorizuar të fondeve apo pronës publike, keq menaxhimin, konfliktin e interesit, si edhe aktet për të mbuluar secilin prej veprimeve të lartpërmendur. “Sinjalizues” është çdo punonjës në sektorin publik apo atë privat, që zbulon informacione rreth këtyre lloj shkeljesh ligjore, dhe që rrezikon të ndëshkohet për këtë. Këtu përfshihen individë, të cilët janë jashtë marrëdhënieve tradicionale punëdhënës-punëmarrës, të tillë si këshilltarët, kontraktorë, praktikantë, vullnetarë, punëtorët e përkohshëm, dhe ish-punëtorë. Mungesa e garancive ligjore të tilla, pengon luftën kundër korrupsionit dhe i ekspozon “sinjalizuesit” përballë rrezikut të shpagimit.

Legjislacioni për sinjalizuesit është relativisht një risi për pjesën më të madhe të vendeve të botës, pasi në Shtetet e Bashkuara të Amerikës debati mbi këtë mekanizëm filloi rreth viteve '70, ndërsa në Evropë përpjekjet e para filluan rreth viteve '90. Vështirësia për zbatimin efektiv të këtij legjislacioni, në mjaft raste, ka ardhur si pasojë e kulturës së ulët të denoncimit që ekziston në shoqëri, e kushtëzuar kjo dhe nga e kaluara historike e regjimeve totalitare të vendosura në vende të caktuara.

Sinjalizuesit kanë luajtur një rol mjaft të rëndësishëm në përpjekjet kombëtare dhe globale për të luftuar korrupsionin. Ata rrezikojnë karrierën, dhe shpeshherë madje edhe integritetin fizik të tyre, për të raportuar akte korruptive që kërcënojnë të drejtat e njeriut dhe shtetin ligjor. Nga zbulimi i informacioneve të tilla, në mjaft vende, sinjalizuesit kanë ndihmuar në shmangien e shpërdorimit të shumave të mëdha të parave të destinuara për fonde publike.

Kuadri ligjor për mbrojtjen e sinjalizuesve në Republikën e Shqipërisë

Në legjislacionin shqiptar, një rregullim specifik dhe i drejtpërdrejtë i këtij instituti të së drejtës, që garanton mbrojtjen e denoncuesve të korrupsionit, fillimisht është realizuar nga Ligji Nr. 9508, datë 3.04.2006, “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”, si edhe nga disa dispozita të Kodit të Punës. P.sh. Kodi i Punës, Neni 10/1 parashikon mbrojtje për punonjësit që denoncojnë korrupsionin. Në këtë kuadër, çdo masë ose sanksion administrativ i pajustificuar, që merret ndaj punonjësve, të cilët kanë arsye të dyshojnë për korrupsion e që këtë dyshim ua paraqesin personave përgjegjës ose autoriteteve kompetente, është i pavlefshëm. Kundër vendimit të dhënë në mënyrë të pajustificuar për këtë shkak, punonjësi ka të drejtën e ankimit në gjykatë. Ndërkohë, Ligji Nr. 9508, datë 3.04.2006, parashikon që denoncimi i praktikave korruptive të bëhet pranë institucionit shtetëror, në administratën e të cilit pretendohet se janë kryer praktikat korruptive, ose në institucionin epror të tij. Gjithashtu, i njeh personave që denoncojnë praktika korruptive, të drejtën e përfitimit të një shpërblimi monetar 500,000-1,000,000 (jo më shumë se 5% e demit ose 6% e fitimit), duke përjashtuar personat, që kanë marrë dajeni për këto akte për shkak të detyrës. Megjithatë, edhe pse nuk është shfuqizuar, ky ligj nuk u pasua me akte nënligjore dhe praktikisht nuk është zbatuar.

Ligji i ri Nr. 60/2016, “Për mbrojtjen e sinjalizuesve”, u miratua mbështetur në Strategjinë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit 2015-2020 dhe Planit të Veprimit kundër Korrupsionit 2015-2017. Ligji është ndryshuar me Ligjin Nr. 150/2020, datë 17.12.2020.

Qëllimi i ligjit është krijimi i një mekanizmi të ri denoncimi dhe goditjeje të veprimeve apo praktikave të dyshuara të korrupsionit në vendin e punës nga punonjësit e një autoriteti publik apo subjekti privat, nëpërmjet mbrojtjes së individëve sinjalizues dhe nxitjes së sinjalizimit.

Sipas këtij ligji, objekt i sinjalizimit janë veprime apo praktika të dyshuara korrupsioni, të kryera në një organizatë, për të cilat sinjalizuesi dyshon, në mirëbesim, se mund të përbëjnë vepër penale të korrupsionit, të tilla si: çdo formë e korrupsionit aktiv dhe pasiv, shpërdorimi i detyrës ose kompetencave, ushtrimi i ndikimeve të paligjshme në kryerjen e detyrave apo marrjen e vendimeve, shpërdorimi i të ardhurave të buxhetit të shtetit, përfitimi i paligjshëm i interesave, dhënie apo marrje mite, si dhe çdo akt tjetër i ngjashëm. “Sinjalizues” në përputhje me praktikën ndërkombëtare sipas ligjit është individi, i cili aplikon ose është në marrëdhënie pune, ose ka punuar më parë pranë autoritetit publik apo subjektit privat, pavarësisht nga natyra e marrëdhënies së punës ose kohëzgjatjes së saj, si dhe nëse paguhet ose jo, që sinjalizon një veprim ose praktikë të dyshuar korrupsioni. Në lidhje me denoncimin në “mirëbesim”, sinjalizuesi konsiderohet se ka vepruar në mirëbesim, nëse ka shkaqe të arsyeshme për të besuar se është duke sinjalizuar një veprim ose praktikë të dyshuar korrupsioni, si dhe:

- nuk e dinte ose nuk kishte mundësi objektive për të ditur se informacioni i sinjalizuar nuk ishte i vërtetë ose i saktë edhe nëse më vonë rezulton se ka gabuar në lidhje me vërtetësinë ose saktësinë e tij, ose vërtetohet nga organet kompetente se nuk është kryer një vepër penale e korrupsionit;
- sinjalizimi nuk kryhet në mënyrë abuzive, shpifëse ose sinjalizuesi nuk mashtron mbi informacionin e sinjalizuar.

I hartuar në përputhje me praktikën më të mira dhe në zbatim të rekomandimeve të Këshillit të Evropës, ligj parashikon ngritjen e dy mekanizmave sinjalizimi: a) i brendshëm dhe b) i jashtëm.

A. Sinjalizimi i brendshëm: Për qëllim sinjalizimi të brendshëm, parashikohet të ngrihen njësi përgjegjëse në çdo autoritet publik ku ka më shumë se 80 të punësuar dhe pranë çdo subjekti privat ku rezultojnë më shumë se 100 të punësuar. VKM. 816, datë 16.11.2016 “Për strukturën, kriteret e përzgjedhjes dhe marrëdhëniet e punës së punonjësve të njësisë përgjegjëse në autoritetet publike, në zbatim të Ligjit Nr. 60/2016, “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” parashikon se struktura përgjegjëse për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në autoritetet publike me mbi 80 të punësuar përbëhet nga dy nëpunës/punonjës, përkatësisht nga drejtuesi i strukturës së auditimit të brendshëm dhe një nëpunës/punonjës i saj. Në ato raste kur autoriteti publik nuk ka në strukturën e tij strukturë auditimi të brendshëm, njësi përgjegjëse për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve është drejtuesi i strukturës së burimeve njerëzore dhe një nëpunës/punonjës i saj. Në ato autoritete publike, në të cilat nuk kanë strukturë auditimi apo të burimeve njerëzore ose nuk plotësohet numri, sipas pikës 1, të këtij vendimi, njësi përgjegjëse plotësohet ose përbëhet nga dy nëpunës/punonjës të përhershëm të autoritetit, të cilët, duhet të kenë vjetërsi në punë jo më pak se dy vjet; të kenë mbaruar arsimin e lartë, i preferueshëm në shkencat juridike, shkencat sociale ose shkencat ekonomike; si dhe të mos jenë dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale. Autoritetet publike, që kanë degë territoriale në Republikën e Shqipërisë, krijojnë njësinë përgjegjëse vetëm në strukturën qendrore të tyre.

Njësi e brendshme përgjegjëse për zbatimin e ligjit Nr. 60/2016, të ndryshuar, si strukturë që ndjek në vazhdimësi sinjalizimin e një veprimi ose praktike të dyshuar korrupsioni si dhe mbrojtjen e sinjalizuesve nga hakmarrja në veprimtarinë e saj, mban kontakte të vazhdueshme me ILDKPKI-në. Ajo duhet të veprojë në mënyrë të pavarur dhe jashtë çdo influence tjetër, të padrejtë, që mund të pengojë realizimin e detyrave të saj.

Për çdo ndërprerje të marrëdhënies së punës ndërmjet autoritetit publik dhe nëpunësit /punonjësit të njësisë përgjegjëse, informohet menjëherë ILDKPKI-ja. Titullari i autoritetit publik merr masat e nevojshme që të zëvendësojë menjëherë nëpunësin/punonjësin e larguar të njësisë përgjegjëse me punonjës të strukturës përkatëse ose, sipas rastit, të strukturave të tjera, duke zbatuar kriteret e përcaktuara në VKM. Nëpunësit/punonjësit e njësisë përgjegjëse largohen nga kjo detyrë me urdhër të titullarit të autoritetit publik, kur: a) japin dorëheqjen me shkrim nga detyra e njësisë përgjegjëse, e cila i dërgohet, njëkohësisht, edhe ILDKPKI-së; dënohen me vendim gjyqësor të formës së prerë, për kryerjen e një vepre penale; kryejnë shkelje të rëndë të legjislacionit që rregullon sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve; si dhe kur përfundon marrëdhënien e punës me autoritetin publik.

Gjithashtu në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) krijohet dhe funksionon njësi përgjegjëse për marrjen dhe trajtimin e sinjalizimeve në fushën e korrupsionit aktiv dhe /ose pasiv në zgjedhje.

B. Sinjalizimi i jashtëm: Inspektorati i Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) është caktuar si organ i sinjalizimit të jashtëm.

Së pari, ILDKPKI-ja heton drejtpërdrejt sinjalizimin për veprimet ose praktikatat e dyshuara të korrupsionit në organizata, të cilat nuk kanë njësi përgjegjëse për këtë qëllim. Gjithashtu, së dyti, ILDKPKI mund të hetojë drejtpërdrejt sinjalizimet edhe në disa raste kur autoritetet kanë njësi përgjegjëse. Pavarësisht nga njësi përgjegjëse brenda organizatës, sinjalizuesi ka të drejtë të sinjalizojë veprën e dyshuar të korrupsionit tek ILDKPKI-ja në rastet kur:

- ajo nuk fillohet apo përfundon në kundërshti me ligjin nga njësi brenda institucionit;
- kur ekziston dyshimi i arsyeshëm se pritësi i sinjalizimit në njësinë përgjegjëse ose persona të lidhur me të janë të përfshirë ose kanë një interes të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë, pasuror ose personal, në veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit;
- ka arsye të tjera të bazuara për të dyshuar në integritetin dhe paanshmërinë e njësisë përgjegjëse brenda institucionit në shqyrtimin e sinjalizimit;
- prova e sinjalizuesit, në lidhje me veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit, mund të fshihet ose të shkatërrohet nga organizata.

Në këto raste çdo hetim i njësisë përgjegjëse, nëse ka filluar, ndërpritet dhe sinjalizimi hetohet në vijim nga ILDKPKI-ja.

Procedura e hetimit administrativ të sinjalizimit: Çdo sinjalizim duhet të regjistrohet në regjistrin e posaçëm. Së pari vlerësohet nëse sinjalizimi është bërë sipas formës së kërkuar, ka në përmbajtje objektin e ligjit apo ka indicie për kundërvajtje administrative apo elementë të veprës penale, përndryshe me vendim të arsyetuar mund të gjykohet se mungojnë elementët e nevojshëm për fillimin e një procedure hetimi administrativ. Sinjalizimi bëhet me çdo mjet komunikimi, në formë të shkruar ose deklarohet verbalisht para ILDKPKI-së ose njësisë përgjegjëse dhe dokumentohet me shkrim prej tyre. Sinjalizimi duhet të përmbajë:

- të dhënat e identitetit të sinjalizuesit;
- të dhënat e kontaktit të sinjalizuesit;
- përshkrimin e fakteve e të rrethanave të njohura nga sinjalizuesi për veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit, shoqëruar me provat përkatëse, për aq sa është e mundur;
- referimin përkatës në Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë, për aq sa është e mundur, nga sinjalizuesi, të veprës ose praktikës së dyshuar të korrupsionit;
- në rastin e sinjalizimit të jashtëm, shkaqet ligjore dhe rrethanat e faktit, për aq sa është e mundur, nga sinjalizuesi, për përdorimin e mekanizmit të sinjalizimit të jashtëm.

Për të lehtësuar formën dhe përmbajtjen e sinjalizimit, ILDKPKI ka miratuar formularë tip për sinjalizimin e brendshëm, të jashtëm apo kërkesën për mbrojtjen nga hakmarrja me Urdhrin Nr. 1222, datë 11.7.2017 “Për miratimin e formularëve dhe regjistrave të sinjalizimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesve”. Gjithashtu, ligji Nr. 60/2016, i ndryshuar i jep sinjalizuesit të drejtën që të mbetet anonim duke arsyetuar shkaqet e anonimatit dhe kur të dhënat e sinjalizuara sigurojnë një bazë të mjaftueshme për të hetuar administrativisht veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit. Ligji i garanton sinjalizuesit edhe mundësinë që të mos zbulojë burimet e informacionit, pra jo domosdoshmërisht ai duhet të ketë qenë në kontakt apo dijani të drejtpërdrejtë të veprimit abuziv, por mund të sinjalizojë në mirëbesim edhe shkelje për të cilat është vënë në dijeni nga persona të tjerë. Një tjetër element që duhet theksuar është që sinjalizuesi gëzon të drejtën e mbrojtjes, sipas këtij ligji, deri në çastin kur sinjalizimi bëhet publik. Pra mund të thuhet që ky ligj ka qëllim edhe të shmangë rastet e sinjalizimeve publike të cilat mund të ndikojnë në imazhin e qytetarëve ndaj administratës publike.

Kur sinjalizimi ka bazë të mjaftueshme për të hetuar, fillon nga njësi përgjegjëse ose ILDKPKI procedurë e hetimit administrativ. Është e rëndësishme që gjatë kësaj procedure vetë njësi përgjegjëse ose ILDKPKI të veprojmë me ndershmëri, paanshmëri, të pavarura politikisht etj., duke pasur parasysh interesat legjitim të sinjalizuesit, mbrojtjen e konfidencialitetit të tij dhe

ruajtjen e sekretit shtetëror në përmbajtje të sinjalizimit, si dhe duke marrë të gjitha masat për të mbrojtur dokumentacionin dhe provat lidhur me sinjalizimin nga zhdukja, fshehja, ndryshimi, falsifikimi dhe veprime të tjera, të cilat synojnë asgjësimin e tyre. Çdo shkelje e detyrimit të zyrtarëve apo të organizatave private për dhënie dokumentacioni shkresor apo dokumenti tjetër provues përbën shkak për fillimin e procedimit ligjor në varësi të shkeljes së konstatuar. Në raste të veçanta, kur vlerësohet se ekzistojnë rrethanat për manipulimin apo asgjësimin e dokumenteve shkresore, njësia përgjegjëse apo ILDKPKI mund të bllokojnë dokumentacionin apo mjetet e tjera provuese. Zyrtarët përgjegjës apo personat e tjerë janë të detyruar të mos kryejnë asnjë veprim mbi këto dokumente gjatë gjithë kohës që bllokimi qëndron.

ILDKPKI ka miratuar “*Rregulloren për hetimin administrativ të sinjalizimit dhe mbrojtjen e konfidencialitetit në ILDKPKI*”, e cila detajon procedurën që ndiqet për hetimin administrativ jo vetëm pranë saj, por që ka shërbyer si model edhe në kuadër të përmbushjes së detyrimit për hartimin e rregulloreve për hetimin administrativ dhe mbrojtjen e konfidencialitetit nga të gjitha njësitë përgjegjëse për sinjalizimin në autoritetet publike”.

Gjatë periudhës së hetimit administrativ, njësia përgjegjëse ose ILDKPKI-ja shqyrton dhe vlerëson pretendimet e ngritura nga sinjalizuesi në lidhje me veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit. Për këtë qëllim, mund të kërkohen informacione dhe dokumente, të kryhen inspektime ose analiza, të mblidhen deklaratat ose të pyeten persona në dijeni etj. Në hetimin administrativ merr pjesë sinjalizuesi dhe çdo person tjetër i tretë, kur dyshohet se posedon dokumente ose ka dijeni për rrethanat e sinjalizuara, përfshirë dhe të sinjalizuarin pasi çdo palë pjesëmarrëse në hetimin administrativ duhet t’i garantohet një proces i rregullt si dhe të konsultohet me dosjen e hetimit, të dëgjohen pretendimet e tij apo të japë deklaratat me shkrim, argumente ose opinione.

Procedura e hetimit administrativ të sinjalizimit përfundon sa më shpejt të jetë e mundur, por, në çdo rast, jo më vonë se 60 ditë nga data e fillimit të hetimit, përveçse kur nga rrethanat kërkohet një afat më i gjatë. Hetimi administrativ përfundon nëse:

- a. gjatë hetimit rezulton se sinjalizimi për veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit është i bazuar. Në këtë rast, njësia përgjegjëse ose ILDKPKI-ja njofton menjëherë prokurorinë ose Policinë e Shtetit.
- b. sinjalizuesi nuk ka vepruar në kushtet e mirëbesimit.

Në dosjen e sinjalizimit shënohen vendimi për përfundimin e hetimit administrativ, i arsyetuar për të gjitha shkaqet që kanë çuar në vendimmarrjen përkatëse, si dhe masat e marra në lidhje me sinjalizimin.

Megjithatë, sinjalizimi do të ishte i vështirë për t’u konkretizuar nëse sinjalizuesve nuk do t’u garantohesh mbrojtja e përshtatshme. Ndaj ligji Nr. 60/2016, i ndryshuar, ka parashikuar mekanizmat për mbrojtjen e punonjësve-sinjalizues të cilët tregojnë integritet të lartë në kontrollin e veprimtarisë shtetërore në kuadër të luftës kundër korrupsionit. Gjithashtu duhet mbrojtur edhe i sinjalizuari, pasi jo domosdoshmërisht mund të ndodhemi para një shkeljeje administrative apo vepre penale. Sinjalizuesi pavarësisht mirëbesimit mund të mos jetë plotësisht në dijeni të fakteve apo mund t’i ketë keqkuptuar ato. Si rrjedhojë duhet që njësia përgjegjëse apo ILDKPKI së pari të ruajnë konfidencialitetin si të sinjalizuesit ashtu edhe të informacionit lidhur me sinjalizimin. Gjatë

procedurës së hetimit administrativ të sinjalizimit identiteti i sinjalizuesit u bëhet i ditur personave të tretë vetëm me pëlqimin e tij me shkrim. Ndërsa informacioni lidhur me sinjalizimin nuk duhet përhapur ose transmetuar tek persona të tretë, si dhe nuk mund të përdoret për qëllime të tjera, përveçse me pëlqimin me shkrim të sinjalizuesit ose për përmbushjen e një detyrimi ligjor. Në rastet kur, në zbatimin e këtij ligji, konstatohet mosrespektim i legjislacionit për mbrojtjen e të dhënave personale, çështja i referohet Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Megjithatë, konfidencialiteti mund të mos jetë një masë e mjaftueshme për të mbrojtur sinjalizuesit. Sinjalizimi është me të vërtetë një akt kurajoje jo vetëm në Shqipëri, por edhe në demokracitë perëndimore. P.sh, një studim mbi sinjalizuesit tregonte se një pjesë e tyre ishin pushuar nga puna, ishin detyruar të jepnin dorëheqje apo u ishte refuzuar ngritja në detyrë. Të tjerë ndiheshin të përjashtuar nga komunikimi brenda organizatës (Truelson, 1986, cituar në Denhard 2010). Ndaj ka pasur një kujdes në aktet që lidhen me sinjalizimin që atyre t'u sigurohet mbrojtje nga hakmarrja e mundshme. Ky është edhe rasti i Ligjit 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”, i cili detajohet edhe me “*Rregullore për hetimin administrativ të kërkesës së sinjalizuesit për mbrojtjen nga hakmarrja në ILDKPKI*” që shërben si bazë për rregulloret që duhet të hartojnë të gjitha njësitë përgjegjëse pranë autoriteteve publike.

Me “hakmarrje” kuptohet çdo veprim, i drejtpërdrejtë ose jo i drejtpërdrejtë, ose kërcënim, i kryer nga organizata, me natyrë diskriminuese, disiplinore ose që, në një formë tjetër të padrejtë, dëmton interesat e ligjshëm të sinjalizuesit dhe që rezulton nga sinjalizimi.

Më konkretisht, ligji parashikon se sinjalizuesi, i cili sinjalizon një veprim ose praktikë të dyshuar korrupsioni, sipas ligjit Nr. 60/2016, mbrohet ndaj çdo masë hakmarrëse të marrë ndaj tij nga organizata, duke përfshirë, por pa u kufizuar në:

- a) shkarkimin nga puna;
- b) pezullimin nga puna, ose të një, ose më shumë detyrave;
- c) transferimin brenda ose jashtë organizatës;
- d) uljen në detyrë;
- e) uljen e pagës dhe/ose të shpërblimeve financiare;
- f) humbjen e statusit dhe të privilegjeve;
- g) mosngritjen në detyrë;
- h) heqjen e së drejtës për të marrë pjesë në trajnime;
- i) vlerësime negative në marrëdhënien e punës;
- j) forma të tjera të hakmarrjes në lidhje me punën.

Çdo akt i hakmarrjes ndaj sinjalizuesit është i pavlefshëm.

Për ta mbrojtur më mirë sinjalizuesin, atij i jepet mundësia që, nëse e dëshiron, të vendoset në një strukturë tjetër të organizatës, për të mbrojtur veten nga reagime armiqësore në mjedisin e tij të afërt të punës, nëpërmjet paraqitjes së një kërkesë me shkrim tek drejtuesi i organizatës dhe një kopje e saj pranë Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI-së. Nëse organizata nuk merr masa ILDKPKI-ja, me kërkesë të sinjalizuesit, menjëherë i drejtohet organit kompetent, sipas legjislacionit në fuqi, për të urdhëruar autoritetin publik ose urdhëron subjektin privat të marrë të

gjitha masat, sipas këtij neni. Nëse organi kompetent ose subjekti privat nuk merr masat e kërkuara, ILDKPKI-ja i drejtohet me kërkesëpadi gjykatës kompetente.

Sinjalizuesi, i cili pretendon se është subjekt i një akti hakmarrjeje, paraqet kërkesë për mbrojtje të njësisë përgjegjëse. Njësia përgjegjëse merr menjëherë masat dhe në çdo rast jo më vonë se 10 ditë nga paraqitja e kërkesës, vendos me akt të ndërmjetëm të arsyetuar për riparimin e pasojave të paligjshme nga akti i hakmarrjes. Në rast të shkeljes së këtij afati, kërkesa paraqitet tek ILDKPKI-ja, që vendos brenda 10 ditëve nga marrja e kërkesës. Njësia përgjegjëse ose ILDKPKI fillojnë një hetim administrativ pretendimet për hakmarrje për të përcaktuar nëse ka shkaqe të arsyeshme për të besuar që ka ndodhur, është duke ndodhur, ose pritet të ndodhë një akt hakmarrjeje.

Nëse në përfundim të hetimit administrativ rezulton se është kryer një akt hakmarrjeje ndaj sinjalizuesit nga autoriteti publik apo subjekt privat, ILDKPKI-ja i drejtohet organit kompetent, për të urdhëruar autoritetin publik apo subjektin privat për marrjen e të gjitha masave për riparimin e shkeljes së kryer. Nëse organi kompetent ose subjekti privat nuk merr masat e kërkuara nga ILDKPKI-ja, çdo person i interesuar ose ILDKPKI-ja ka të drejtë t'i drejtohet gjykatës. Neni 20 parashikon edhe një dëmshpërblim në rast hakmarrjeje. Sinjalizuesi ka të drejtë të kërkojë në gjykatë shpërblim për dëmin e pësuar nga akti i hakmarrjes, në kuptim të këtij ligji, sipas Kodit Civil.

Sanksionet: Shkelja e dispozitave të Ligjit Nr. 60/2016, të ndryshuar, kur nuk përbën vepër penale, përbëjnë kundërvajtje administrative dhe dënohen me gjobë nga 100,000 deri në 500,000 Lekë. ILDKPKI-ja ka të drejtë të konstatojë kundërvajtjet dhe të vendosë gjobën. Kundër vendimit të ILDKPKI-së mund të bëhet ankim, sipas ligjit për kundërvajtjet administrative. Të ardhurat nga gjobat kalojnë në Buxhetin e Shtetit.

Pyetje:

- 1) *Përse ka rëndësi perceptimi i publikut në lidhje me luftën ndaj korrupsionit në Shqipëri? Mendoni se ky perceptim është i saktë? Çfarë duhet të bëjë qeveria për ta ndryshuar këtë perceptim?*
- 2) *Përse sinjalizuesit janë të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit?*
- 3) *Cilat janë rreziqet që mund të përballë një sinjalizues në lidhje me pozicionin e tij të punës? A duhet të ketë një mbrojtje të veçantë kundër hakmarrjes për ta?*
- 4) *Mendoni se mbrojtja e siguruar nga Ligji Nr. 60/2016, i ndryshuar për sinjalizuesit në Shqipëri është e mjaftueshme?*

BIBLIOGRAFIA DHE AKTET E SHQYRTUARA

Denhard, R., B., Denhard, J, V., (2010). Administrimi Publik: Veprim I orientuar. Botimi i gjashtë, Ufo Press: Tiranë

Dyrmishi, A., Hroni, E., Gjokutaj, E., (2013). Mbrojtja e Bilbilfryrësve në Shqipëri: Vlerësim i legjislacionit dhe praktikës, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësimin.

ILDKPKI “Rregullore për hetimin administrativ të kërkesës së sinjalizuesit për mbrojtjen nga hakmarrja në ILDKPKI”

- ILDKPKI “Rregulloren për hetimin administrativ të sinjalizimit dhe mbrojtjen e konfidencialitetit në ILDKPKI”,
- ILDKPKI Urdhër Nr. 1222, datë 11.7.2017 “Për miratimin e formularëve dhe regjistrave të sinjalizimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesve”
- Kajsiu, B., (2014). A Discourse Analysis of Corruption. Instituting Neoliberalism Against Corruption in Albania, 1998-2005, Ashgate: Burlington
- Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë
- Ligji Nr. 60/2016, “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”, i ndryshuar.
- Ligji Nr. 9508, datë 2.4.2006, “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”
- Pope, J., (2000). Përballja e korrupsionit: elementet e një sistemi kombëtar integriteti, Libër Informimi i Transparencës Ndërkombëtare
- Transparency International Albania, (2013). Mekanizmat për përfshirjen e publikut në luftën kundër korrupsionit, konsultuar në ëëë.tia.al
- VKM. 816, datë 16.11.2016 “Për strukturën, kriteret e përzgjedhjes dhe marrëdhëniet e punës së punonjësve të njësisë përgjegjëse në autoritetet publike, në zbatim të Ligjit Nr. 60/2016, “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”

6. E DREJTA E INFORMIMIT DHE KONSULTIMI PUBLIK

6.1 SEKTORI PUBLIK DHE SEKTORI PRIVAT

Sot flitet më tepër për një koncept menaxherial të administrimit publik, pra për përafrimin e praktikave dhe organizimit të Administratës Publike me ato të biznesit. Parime si deburokratizimi, efienca dhe efektiviteti janë përfshirë edhe në aktet bazë të organizimit të administratës publike në Shqipëri. Dhe me të vërtetë, nga një analizë e thjeshtë mund të konstatojmë se ekzistojnë një sërë ngjashmëri ndërmjet sektorit privat dhe atij publik. Drejtuesit në të gjithë sektorët-privat apo publik-duhet t'u kushtojnë vëmendje çështjeve të tilla si strukturimi organizativ, shpërndarja e përdorimi i duhur i burimeve financiare dhe menaxhimi i burimeve njerëzore. Megjithatë, shumica e studiuesve bien dakord se ka edhe një sërë dallimesh ndërmjet sektorit publik dhe atij privat. Tre janë ndryshimet më të dukshme:

1. **Qëllimi:** një prej dallimeve mes administratës publike dhe biznesit qëndron në qëllimet që përmbush secila nga këto organizata. Në shumicën e bizneseve, madje dhe në ata me mision ofrimin e shërbimeve, norma e fitimit është masa me të cilën do të matet se sa mirë operon organizata. Pra edhe performanca e menaxherëve do të synohet të matet nëpërmjet kontributit që njësia e varur prej tyre jep në realizimin e fitimit të përgjithshëm të kompanisë. Por kjo gjë nuk ndodh në organizatat publike, ku rezultati financiar nuk është kriter kryesor për matjen e suksesit apo dështimit. Shpesh objektivat e institucioneve publike përcaktohet në funksion të shërbimeve që ato ofrojnë. P.sh. misioni i një institucioni mund të jetë mbrojtja e cilësisë së mjedisit ose ofrimi i shërbimeve cilësore ndaj personave me aftësi të kufizuara. Objektivat e këtyre shërbimeve është shumë e vështirë të specifikohen apo të maten.
2. **Vendimmarrja pluraliste:** shërbimi publik, së paku në shoqëritë demokratike, kërkon që grupe të ndryshme interesi apo individë të kenë ndikim në procesin e vendimmarrjes. Pra, vendimet që mund të merren shumë shpejt nga një individ apo një grup i vogël në organizatat e biznesit, në institucionet publike kërkojnë kontributin e gjithë grupeve të interesit. Natyra pluraliste e vendimmarrjes i ka shtyrë shumë drejtues biznesi që kanë punuar në institucione publike, të komentojnë se ky tipar i shërbimit publik e bën shumë më të vështirë menaxhimin e këtyre organizatave. Ky parim lidhet me faktin se institucionet publike menaxhojnë të mira publike, i shërbejnë të mirës së përbashkët në tërësi dhe si të tilla duhet të jenë të përgjegjshme ndaj kërkesave dhe nevojave të publikut.
3. **Transparenca:** drejtuesit e organizatave publike duhet të operojnë me më shumë transparencë se kolegët e tyre në organizatat e biznesit. Shërbimi publik në shoqëri demokratike është subjekt i ekzaminimit konstant prej medias dhe publikut.

Të gjitha karakteristikat e mësipërme kanë të bëjnë me faktin se institucionet publike veprojnë në interes të publikut. Nga këndvështrimi i veprimeve dhe përvojave të administratorëve publikë, mund të thuhet se është pikërisht të qenët i hapur ndaj publikut, që dallon punën e tyre nga ajo e sektorit privat. Ndryshimet e lartpërmendura mund të dallohen edhe në funksionimin e administratës publike shqiptare. Së pari, parimi i transparencës është i rregulluar nëpërmjet Ligjit Nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”. Ndërkohë, parimi i vendimmarrjes pluraliste rregullohet nga Ligji Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”, të cilat do të trajtohen më gjerësisht.

Diskutim rasti:

Pjesa 1: Ermali po krijon një biznes ndërtimi dhe ju fton të investoni. Investimi juaj kap 30% të vlerës fillestare të biznesit dhe ju bën automatikisht aksionerë në masën 30%, sipas një kontrate të rregullt noteriale me kohëzgjatje minimale 10 vjet. Ndërtimet për një kompleks pallatesh nga biznesi fillojnë menjëherë dhe janë të përfunduara pas 2 vitesh. Ndërkohe ju i kërkon i llogari Ermalit se sa ka qenë fitimi juaj nga ky ndërtim, por ai shprehet se në të vërtetë, për shkak të kostove në rritje të materialeve të ndërtimit, biznesi ka dalë me humbje. Ju i kërkon t'u verë në dispozicion bilancet, pasi kjo deklaratë ju duket e pabesueshme, por ai refuzon. A mendoni se është e drejta juaj të informoheni për mënyrën se si janë shpenzuar paratë tuaja? Si do të veproni në këtë rast? A duhet që Ermali herët e tjera t'iu pyesë paraprakisht nëse jeni dakord përpara vendimmarrjes për ç'do investim për kohëzgjatjen e mbetur të kontratës?

Pjesa 2: A mund të përshtaten ky rast për administratën publike? Cilat janë burimet kryesore të të ardhurave të buxhetit të shtetit? A kanë të drejtë qytetarët të dinë nëse paratë e tyre po administrohen mire e në interes të tyre? A u duhet marrë mendimi për vendimmarrjet e administratës publike?

6.2 E DREJTA E INFORMIMIT

Për një qeverisje të mirë dhe demokratike transparenca përbën një nga elementët thelbësorë që duhet të garantohen për të gjithë qytetarët. Transparenca nënkupton ndarjen/përhapjen e informacionit, si edhe ushtrimin e veprimtarisë së institucioneve në mënyrë të hapur për publikun. Mungesa e transparencës kontribuon në krijimin e një mjedisi të përshtatshëm për zhvillimin e korrupsionit dhe paligjshmërisë. Gatishmëria në dhënien e informacionit nga institucionet e administratës publike rrit përgjegjshmërinë e tyre në shërbimin ndaj qytetarëve.

E drejta e informimit është një e drejtë njerëzore e njohur botërisht. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut e OKB-së e 1948, në nenin 19 parashikon se: “Gjithkush ka të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit pa ndërhyrje, si dhe lirinë e kërkimit, marrjes dhe njoftimit të informacionit dhe ideve me çfarëdo mjeti qoftë, pa marrë parasysh kufijtë”. Megjithatë, ashtu si ndodh edhe me të drejta të tjera, edhe e drejta e informimit duhet të jetë e balancuar dhe e kufizuar në disa aspekte, me qëllim që të garantohet mbrojtja e të drejtave të tjera dhe të shmangen konfliktet. Ndaj, një sërë konventash të tjera ndërkombëtare të mëvonshme vendosin edhe kufizime (Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut 1950, Deklarata e KE mbi lirinë e shprehjes dhe të informimit 1982; Konventa e Këshillit të Evropës për aksesin në dokumente zyrtare 2009 etj.).

P.sh. Konventa e Këshillit të Evropës “Për aksesin në dokumente zyrtare”, e ratifikuar nga Republika e Shqipërisë me Ligjin Nr. 45/2022 thekson rëndësinë e transparencës nga autoritetet publike në një shoqëri pluraliste dhe demokratike dhe se ushtrimi i të drejtës për akses në dokumentet zyrtare:

- ofron një burim informacioni për publikun;
- ndihmon publikun në formimin e një opinioni për gjendjen e shoqërisë dhe autoritetet publike;
- nxit integritetin, efektshmërinë, efikasitetin dhe përgjegjshmërinë e autoriteteve publike, duke i ndihmuar në këtë mënyrë që të konfirmojnë legjitimitetin e tyre;

Gjithashtu, Konventa thekson se të gjitha dokumentet zyrtare janë, në parim, publike dhe mund të mos bëhen publike vetëm për mbrojtjen e të drejtave të tjera dhe interesave legjitime.

Garancia e së drejtës së informimit dhe detyrimi i zbatimit të parimit të transparencës në gjithë veprimtarinë shtetërore dhe administrative në Shqipëri është një detyrim Kushtetues. Sipas nenit 23 të Kushtetutës:

1. E drejta e informimit është e garantuar.
2. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore.
3. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive.

Shqipëria aderon në konventat ndërkombëtare që trajtojnë edhe të drejtën e informimit, të cilat janë bërë pjesë e legjislacionit të brendshëm. Gjithashtu, gjatë vitit 2014, duke u bazuar në nevojën për përmirësimin e kuadrit ligjor të së drejtës për informim, u miratua ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, i cili shfuqizoi ligjin e vitit 1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”.

Ligji Nr. 119/2014, “Për të Drejtën e Informimit”

Ligji “Për të drejtën e informimit” rregullon të drejtën e njohjes me informacionin që prodhohet ose mbahet nga administrata publike. Fusha e zbatimit të tij është mjaft e gjerë pasi përfshin organet e të tria pushteteve, pra të ekzekutivit, legjislativit apo gjyqësorit, ashtu si edhe organet e qeverisjes vendore, entet publike, shoqëritë tregtare ku shteti zotëron shumicën e aksioneve etj..

Në këtë mënyrë garantohet praktikisht e drejta dhe liria e individit për t’u informuar dhe njëkohësisht i jepet atij mundësia për të formuar pikëpamje për gjendjen e shtetit e të shoqërisë. Informimi i publikut nxit njëkohësisht edhe integritetin, transparencën dhe përgjegjshmërinë e administratës publike shqiptare.

Së pari duhet të bëjmë një dallim ndërmjet detyrimit të vetë institucioneve për të qenë sa më transparente dhe rregullimit për rastet kur publiku mund të njihet me informacion publik nëpërmjet një kërkesë.

A. Programi i transparencës - Informacioni që jepet pa kërkesë

Administrata publike ka detyrim ligjor të jetë transparente dhe të japë sa më shumë informacion. Në bërjen publike të informacionit për të cilin nuk është e nevojshme një kërkesë, institucionet duhet të mbajnë parasysh interesin më të mirë të publikut dhe sidomos:

- garantimin e njohjes maksimale me informacionin publik;
- vënien në dispozicion pa kërkesë të sa më shumë informacioneve, në mënyrë që të pakësohet nevoja për kërkesa individuale për informacion;

Sot, një rol të rëndësishëm në rritjen e transparencës dhe informimit të publikut e luan përdorimi i teknologjisë së informacionit. Ndaj është parashikuar që institucionet publike të përgatisin në formate lehtësisht të kuptueshme dhe të aksesueshme informacionin për të cilin nuk është e nevojshme një kërkesë, si dhe ta vënë atë në dispozicion të publikut nëpërmjet faqeve të tyre në internet.

Ligji parashikon një numër mjaft të gjerë kategorish të cilat duhet të bëhen publike në faqet zyrtare të internetit të institucioneve. Në radhë të parë, duhet të publikohet një përshkrim i funksioneve dhe detyrave të institucionit, duke përfshirë edhe mënyrën e organizimit të brendshëm sipas strukturës së miratuar.

Duhet të vihet në dispozicion të publikut e gjithë baza ligjore dhe nënligjore ku mbështetet veprimtaria e institucionit, duke përfshirë edhe konventat ndërkombëtare përkatëse të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, si dhe dokumentet e politikave të institucionit ose ndonjë dokument tjetër që ka lidhje me ushtrimin e funksioneve të tyre dhe që prek publikun e gjerë.

Gjithashtu, publiku duhet të informohet mbi kualifikimet dhe pagat e funksionarëve të institucioneve të cilët kanë detyrimin për deklarimin e pasurisë, duke përfshirë edhe një përshkrim të procedurave të zgjedhjes dhe detyrat e tyre, si dhe strukturat e pagave për nëpunësit e tjerë të institucionit.

Në rastin e institucioneve të cilat ofrojnë shërbime, duhet që të jetë publike informacioni për shërbimet që ofrohen duke përfshirë standardet për cilësinë e shërbimit.

Ndër informacionet të cilat publikohen janë edhe të dhëna për buxhetin dhe planin e shpenzimeve për vitin financiar në vijim dhe vitet e kaluara, si dhe çdo raport vjetor për zbatimin e buxhetit. Në rastet kur autoriteti publik vetëfinancohet nga tarifat e licencave apo nga forma të tjera të financimit të drejtpërdrejtë, bëhen publike edhe dokumentet që tregojnë gjendjen e shlyerjes së detyrimeve nga subjektet e licencuara.

Publike duhet të jenë edhe mekanizmat monitorues dhe të kontrollit që veprojnë mbi institucionet, duke përfshirë planet strategjike të punës, raportet e auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit ose subjekte të tjera, si dhe dokumentet që përmbajnë tregues të performancës së tyre.

Në kuadër të rritjes së transparencës, ligji parashikon publikimin nga institucionet të informacionit për procedurat e prokurimit apo procedura të tjera konkurruese, duke përfshirë listën e kontratave të lidhura, shumën e kontraktuar, palët kontraktuese dhe përshkrimin e shërbimeve apo mallrave të kontraktuara, si dhe informacionin për zbatimin dhe monitorimin e këtyre kontratave.

Institucionet duhet të vendosin kontaktet e tyre, pra të dhëna për vendndodhjen e zyrave, orarin e punës, emrin dhe kontaktet e koordinatorit për të drejtën e informimit, si dhe të japin informacion për procedurat që duhen ndjekur për të bërë një kërkesë për informim, apo procedurat për të bërë ankim të vendimit përkatës.

Bëhet publik edhe çdo mekanizëm apo procedurë, përmes së cilës personat e interesuar mund të paraqesin mendimet e tyre apo të ndikojnë në çfarëdo mënyre tjetër në hartimin e ligjeve, të politikave publike apo ushtrimin e funksioneve të autoritetit publik, si dhe çdo mekanizëm dhe procedurë për bërjen e kërkesave dhe ankesave mbi veprimet ose mosveprimet e autoritetit publik. Për konsultimin e publikut gjatë vitit 2014 është miratuar një ligj i posaçëm.

Aktet që përmbajnë rregulla, norma apo kufizime të të drejtave dhe lirive themelore të individit, si dhe me efekt të drejtpërdrejtë për ta, bëhen publike me anë të afishimit apo postimit në faqen zyrtare të internetit, brenda 48 orëve prej miratimit të aktit nga autoritetet publike.

Për të ndihmuar institucionet në përgatitjen dhe zbatimin e programit të transparencës, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale miraton dhe shpërndan modele të programeve të transparencës për kategori të ndryshme të autoriteteve publike. Kështu, Komisioneri ka miratuar me Urdhër programet e transparencës për autoritetet publike dhe njësitë e vetëqeverisjes vendore. Programet e transparencës rishikohen jo më vonë se çdo 5 vjet.

B. Njohja me informacionin publik

Për informacionin i cili nuk është bërë publik nga vetë institucioni nëpërmjet programit të transparencës, ligji i garanton çdo personi të drejtën e njohjes me informacionin publik nëpërmjet një kërkesë për informim, pa qenë e nevojshme që në kërkesën e tij ai të shpjegojë motivet se përse e kërkon këtë informacion. Kërkesa për informim duhet të jetë me shkrim dhe mund të dërgohet dorazi, me postë normale ose me postë elektronike. Kërkesat nuk mund të jenë anonime, pra duhet të paraqesin saktë identitetin e kërkuarit dhe nënshkrimin e tij. (*Ligji 45/2022, neni 4 tashmë përcakton se palët mund t'i japin kërkuarve të drejtën për të mbetur anonimë, me përjashtim të rastit kur zbulimi i identitetit është thelbësor, me qëllim përpunimin e kërkesës). Që të jetë e vlefshme, ligji parashikon që kërkesa për informim duhet të përmbajë përveç emrit dhe mbiemrit të kërkuarit, adresën postare ose elektronike ku kërkohet të dërgohet informacioni, një përshkrim të informacionit që kërkohet apo edhe të dhëna që mund të ndihmojnë në identifikimin e informacionit të kërkuar, si dhe formatin në të cilin preferohet të jepet informacioni. Në qoftë se kërkesa për informim nuk e përcakton formatin në të cilin kërkohet informacioni, ai jepet në mënyrën më të efektshme dhe me koston më të ulët.

Njohja me informacionin publik mund të bëhet duke konsultuar dokumentin origjinal ose duke marrë një kopje të tij në një format që mundëson akses të plotë në përmbajtjen e dokumentit.

Me qëllim bashkërendimin e punës për garantimin e së drejtës së informimit, ligji parashikon krijimin e funksionit së koordinatorit për të drejtën e informimit në çdo institucion. Kjo nuk konsiderohet si një detyrë e veçantë, por është një detyrë që i caktohet një nëpunësi të institucionit. Koordinatori për të drejtën e informimit ka një sërë kompetencash që lidhen me zbatimin e ligjit. Ai është personi i ngarkuar me detyrën për t'i mundësuar çdo kërkuar të drejtën për t'u njohur me informacionin publik nëpërmjet konsultimit me dokumentin origjinal apo duke marrë një kopje të tij. Koordinatori komunikon me kërkuarin dhe është përgjegjës për hartimin e njoftimeve paraprake.

Autoriteti publik krijon, mban dhe bën publik një regjistër të posaçëm, ku pasqyrohen të gjitha kërkesat për informim dhe informacionet e dhëna në përgjigje të tyre, pa pasqyruar identitetin e kërkuarit. Ky regjistër krijohet në përputhje me standardet mbi formatin dhe përmbajtjen të përcaktuara me urdhër nga Komisioneri për të drejtën e informimit dhe mbrojtjen e të dhënave personale. Regjistri përditësohet çdo 3 muaj dhe publikohet në faqen e internetit të autoritetit publik dhe në mjediset e pritjes së publikut. Publikimi nuk duhet të pasqyrojë identitetin e kërkuarve.

Mbajtja, publikimi dhe përditësimi i regjistrit të kërkesave kryhet nga nëpunësi i caktuar me detyrën e koordinatorit, i cili bashkërendon edhe punën për plotësimin e kërkesave brenda afateve. Të gjitha kërkesat për informacion regjistrohen dhe pajisen me një numër rendor. Nëse institucioni ku është dorëzuar kërkesa nuk e disponon informacionin e kërkuar, koordinatori dërgon kërkesën

për informim autoritet publik që e disponon informacionin, brenda afateve të parashikuara në këtë ligj.

Në rastet kur autoriteti publik të cilit i drejtohet kërkesa për informim është i paqartë në lidhje me përmbajtjen dhe natyrën e kërkesës, ai duhet të kontaktojë jo më vonë se 48 orë nga data e paraqitjes së saj me kërkuesin për të bërë sqarimet e nevojshme dhe duhet ta ndihmojë atë për të saktësuar kërkesën.

Në qoftë se pas shqyrtimit të kërkesës autoriteti publik konstaton se nuk e zotëron informacionin e kërkuar, ai duhet ta dërgojë atë, jo më vonë se 10 ditë kalendarike nga data e dorëzimit të kërkesës, autoritetit kompetent. Autoriteti publik, të cilit i është drejtuar kërkesa për informim, njofton kërkuesin se kërkesa e tij i është dërguar një autoriteti tjetër, si dhe e informon atë për kontaktet e autoritetit ku është dërguar kërkesa.

Autoriteti publik trajton kërkesën për informim, duke parashtruar informacionin e kërkuar sa më shpejt që të jetë e mundur, por jo më vonë se 10 ditë pune nga dita e dorëzimit të saj, përveç rasteve kur ligji parashikon ndryshe. Pra ka raste kur informacioni mund të jepet më shpejt apo më vonë se afati normal prej 10 ditësh pune. P.sh. theksohet parimi se informacioni publik që i është dhënë një personi, nuk mund t'i refuzohet asnjë personi tjetër që e kërkon atë, me përjashtim të rastit kur informacioni përmban të dhëna personale të subjektit. Ligji përcakton një afat mjaft të shkurtër për plotësimin e kërkesës për informim, për sa u takon informacioneve të dhëna më parë, ky afat duhet të jetë jo më vonë se 3 ditë pune nga momenti i paraqitjes së kërkesës. Por ekzistojnë edhe raste kur afati normal 10 ditor mund të zgjatet. Kur autoriteti publik që merr kërkesën për informim ia dërgon atë një autoriteti tjetër, ai kthen përgjigje jo më vonë se 15 ditë pune nga dita e mbërritjes së kërkesës në autoritetin e parë. Këto afate mund të zgjatet me jo më shumë se 5 ditë pune nëse ekzistojnë shkaqet e mëposhtme:

- a) nevoja për të kërkuar dhe shqyrtuar dokumente të shumta e voluminoze;
- b) nevoja për t'i shtrirë kërkimet në zyra dhe mjedise që janë fizikisht të ndara nga zyra qendrore e autoritetit;
- c) nevoja për t'u konsultuar me autoritete të tjera publike përpara marrjes së një vendimi për plotësimin ose jo të kërkesës.

Vendimi për zgjatjen e afatit i njoftohet menjëherë kërkuesit. Në çdo rast, mostrajtimi i kërkesës për informim brenda afateve të sipërpërmendura do të konsiderohet refuzim për të dhënë informacionin.

Në lidhje me dhënien e informacionit zbatohet parimi i përgjithshëm që shërbimet e administratës publike janë pa pagesë. Gjithsesi, dhënia e informacionit mund të bëhet kundrejt një tarife, e cila duhet të jetë përcaktuar më parë dhe të jetë bërë publike në faqen e internetit të institucionit dhe në mjediset e pritjes së publikut. Tarifa është kostoja e riprodhimit të informacionit, e cila nuk mund të jetë më e lartë se kostoja e materialit, si dhe kostoja e dërgimit të tij, jo më e lartë se ajo e mesatares së shërbimit të ofruar nga tregu. Informacioni i kërkuar në rrugë elektronike jepet falas. Me udhëzimin e përbashkët të ministrit të drejtësisë dhe ministrit të financave dhe ekonomisë Nr. 12, datë 21.7.2020 “Për përcaktimin e numrit të faqeve për të cilat informacioni përfitohet falas, rastet e përjashtimit nga pagesa e tarifës, si dhe rregulla për mënyrën e kryerjes së pagesës për pajisjen me informacion që prodhohet ose mbahet nga autoritetet publike” parashikohet që pas marrjes së kërkesës për informim nga subjekti kërkues, autoriteti publik, llogarit shumën që duhet

paguar për riprodhimin dhe sipas rastit, për dërgimin e informacionit dhe njofton menjëherë kërkuuesin. Kërkuuesi bën pagesën e tarifës pranë një banke të nivelit të dytë dhe një kopje të mandatit të pagesës ia bashkëlidh kërkesës, drejtuar autoritetit përkatës. Me pagesën e tarifës përkatëse dhe paraqitjen e mandatit bankar, pranë autoritetit publik, dokumentet e kërkuara nga kërkuuesi i dërgohen me postë ose i dorëzohen menjëherë të interesuarit. Ndërkohë për kategori të veçanta (p.sh., personat e regjistruar në skemat e ndihmës shoqërore, viktimat e dhunës në familje, fëmijë në kujdestari etj.) e përfitojnë informacionin apo dokumentacionin pa pagesë deri në 20 fletë për çdo kërkesë.

C. Kufizimet të drejtës së informimit

E drejta e informimit është një e drejtë e cila ka edhe kufizimet e veta nëse cenon të drejta të tjera. Kjo e drejtë mund të kufizohet në rast se është e domosdoshme dhe nëse dhënia e informacionit dëmton një sërë interesash që janë të parashikuara në ligj, si: të drejtën për një jetë private; sekretin tregtar; të drejtën e autorit; patentat etj.

Ky kufizim nuk zbatohet kur titullari i këtyre të drejtave ka dhënë vetë pëlqimin për dhënien e informacionit përkatës ose në rast se ekziston një interes publik më i lartë për dhënien e tij.

E drejta e informimit kufizohet gjithashtu në rast se dhënia e informacionit shkakton një dëm të qartë dhe të rëndë ndaj interesave të sigurisë kombëtare, hetimin dhe ndjekjen e veprave penale; formulimin e politikave monetare dhe fiskale të shtetit; mbarëvajtjen e marrëdhënieve ndërkombëtare ose ndërqeveritare etj.

E drejta e informimit nuk refuzohet automatikisht kur informacioni i kërkuar gjendet në dokumente të klasifikuara “sekret shtetëror”. Në këtë rast, autoriteti publik, të cilit i është dërguar kërkesa për informim, fillon menjëherë procedurën e rishikimit të klasifikimit pranë autoritetit publik që ka urdhëruar klasifikimin, sipas ligjit Nr. 8457, datë 11.2.1999, “Për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror”, të ndryshuar. Autoriteti publik njofton menjëherë kërkuuesin për fillimin e procedurës për rishikimin e klasifikimit, sipas ligjit, dhe vendos shtyrjen e afatit për dhënien e informacionit brenda 30 ditëve pune. Nëse kufizimi prek vetëm një pjesë të informacionit të kërkuar, pjesa tjetër nuk i refuzohet kërkuarit. Autoriteti publik tregon qartë pjesët e dokumentacionit përkatës që janë refuzuar, si dhe në bazë të cilës pikë të këtij neni është bërë ky refuzim.

Aktualisht është ngritur dhe funksionon portali pyetshtetin.al si një platformë online, e cila ka për qëllim të ndihmojë qytetarët dhe grupet e ndryshme të interesit për të pasur një akses më të madh dhe për të gjetur më me lehtësi informacionin me karakter publik. Portali synon gjithashtu të lehtësojë procedurat e dërgimit të kërkesave për informim ndaj çdo autoriteti publik përgjegjës si dhe të ankesave në rast refuzimit të informacionit të kërkuar pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Përmes shfrytëzimit të këtij portali, çdo qytetar apo/dhe çdo grup interesi mund të dërgojë në mënyrë të thjeshtë elektronike kërkesat për informim apo ankesat në rast refuzimi.

D. Sanksionet për moszbatim të së drejtës për informim:

Ligji parashikon aplikimin e një sërë sanksionesh për moszbatim të tij, kryesisht dënime me gjobë për mosdhënien e informacionit, kur nuk zbatohen afatet e parashikuara, kur institucionet nuk

përgatisin programet e transparencës etj. Gjjobat për shkelje të ndryshme variojnë nga 25 000 lekë në 300,000 lekë.

Përgjegjësia për zbatimin e ligjit është e titullarit të institucionit apo e nëpunësit të deleguar prej tij, e koordinatorit të informimit apo çdo punonjësi tjetër që shkel dispozitat e ligjit. Masa e dënimit me gjobë shlyhen me këste mujore, në mënyrë që nëpunësit dhe familjes së tij t'i garantohet jetesa, të paktën në nivelin e pagës minimale.

Çdo person, kur çmon se i janë shkelur të drejtat e parashikuara nga ky ligj, ka të drejtë të ankohet në rrugë administrative pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Nëse Komisioneri nuk merr një vendim brenda afateve të parashikuara në ligj dhe Kodi i Procedurave Administrative, lind e drejta e ankimimit në gjykatë, e cila mund të përfshijë edhe kërkesën për dëmshpërblim nëse nga mosdhënia e informacionit është shkaktuar një dëm.

Pyetje:

- 1) Përse është e rëndësishme e drejta e informimit?*
- 2) Cilat janë disa informacione që institucionet duhet t'i bëjnë vetë publike pa kërkesë? Analizoni rëndësinë e bërjes publike të këtyre informacioneve për kontrollin dhe llogaridhënien publike?*
- 3) Pranë institucionit tuaj keni hasur vështirësi në zbatimin konkret të ligjit për të drejtën e informimit? Përse?*

6.3 RITJA E TRANSPRENCËS NËPËRMJET KONSULTIMIT PUBLIK

Përmendëm se vendimmarrja pluraliste është një karakteristikë e administratës publike. Në kuadër të nismës për një qeverisje sa më transparente është parë si domosdoshmëri hartimi i një ligji për njoftimin dhe konsultimin më të gjerë me palët e interesuara, që mund të jenë qytetarë, ekspertë, OJF, me qëllim pjesëmarrjen e tyre në hartimin, por dhe në vendimmarrjen mbi aktet zyrtare.

Procesi i konsultimit me publikun mundëson që një numër i madh personash dhe institucioneve të kontribuojnë në përgatitjen e legjislacionit dhe krijon gjithashtu mundësinë për t'u njohur me opinionet e subjekteve (grupeve të interesit) që prek ligji. Konsultimi e bën dialogun efektiv dhe përmirëson politikat dhe përmbajtjen e akteve juridike.

Një nga arsyet kryesore pse synohet një shkallë më e lartë konsultimi në procesin legjislativ është nevoja për të siguruar pranim sa më të gjerë të legjislacionit dhe, për rrjedhojë, edhe lehtësim në zbatimin e tij.

Me qëllim nxitjen e vendimmarrjes së hapur, transparente dhe demokratike, është e rëndësishme që qytetarët të kenë akses të lirë në legjislacion, si dhe të informohen gjerësisht mbi të. Në kuadër të nismave për rritjen e transparencës së administratës publike, më 30 tetor 2014 është miratuar ligji Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Ky ligj, përmes parimeve dhe procedurave që përcakton, ka për objekt rregullimin e marrëdhënieve që krijohen në një proces të konsultimit publik, transparent, gjithëpërfshirës, të realizuar në kohë dhe efektiv ndërmjet organeve publike qendrore dhe vendore dhe palëve të interesuara, në procesin e vendimmarrjes së projektakteve si projektligje, dokumente strategjike kombëtare dhe lokale, si dhe politikave me interes të lartë publik.

Ligji ka për qëllim gjithashtu:

- nxitjen dhe sigurimin e procesit të njoftimit dhe të konsultimit publik ndërmjet publikut, palëve të interesuara dhe autoriteteve publike, si dhe rregullimin e marrëdhënieve ndërmjet tyre, për një pjesëmarrje gjithëpërfshirëse në procesin e politikëbërjes dhe vendimmarrjes me interes të lartë publik;
- rritjen e pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrje dhe në vendimmarrjen virtuale;
- rritjen e efikasitetit të procesit të vendimmarrjes në autoritetet publike;
- rritjen e shkallës së transparencës dhe përgjegjësisë së autoriteteve publike ndaj publikut dhe palëve të interesuara.

Në kuadër të nismave për rritjen e pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrjen virtuale, me anë të teknologjive të informacionit dhe të komunikimit, ky ligj synon që përveç mënyrës së njoftimit tradicional, pra përmes postës apo afishimeve, të përdorë konsultimin publik *online*, përmes internetit jo vetëm të faqeve zyrtare të autoriteteve publike, por edhe faqes konsultimipublik.gov.al të krijuar posaçërisht për këtë qëllim.

Gjithsesi, edhe konsultimi publik ka kufizimet e veta. Sipas ligjit ai nuk zbatohet gjatë procesit të vendimmarrjes që lidhet me:

- çështjet e sigurisë kombëtare, për aq sa ato përbëjnë sekret shtetëror, sipas ligjit për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror”, të ndryshuar;
- marrëdhëniet ndërkombëtare dhe marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe;
- aktet administrative individuale dhe aktet administrative me karakter normativ, përveçse kur me ligj të veçantë parashikohet ndryshe;
- aktet normative, me fuqinë e ligjit, të miratuara në Këshillin e Ministrave;
- emergjencat civile;

Ligji përmban dispozita lidhur me detyrimin që kanë organet publike për të marrë të gjitha masat e nevojshme për pjesëmarrjen e publikut dhe të gjithë palëve të interesuara në procesin e njoftimit dhe konsultimit publik. Për të siguruar bashkërendim dhe administrim sa më të mirë të punës në kuadër të garantimit të së drejtës së njoftimit dhe konsultimit publik, çdo organ publik cakton një person përgjegjës në pozicionin e koordinatorit, i cili grumbullon edhe komentet e marra nga procesi.

Çdo projektakt duhet të publikohet në regjistrin elektronik për njoftimin dhe konsultimin publik dhe duhet të jepet informacion në lidhje me procesin në të gjitha fazat, duke filluar nga publikimi, marrja e komenteve dhe rekomandimeve për përmirësimin e tij, organizimi i debateve publike e deri të miratimi i aktit përfundimtar. Organi publik, pas publikimit të njoftimit në regjistrin elektronik, mund të organizojë konsultime të drejtpërdrejta dhe takime publike me palët e interesuara, të cilat dokumentohen me procesverbal. Për konsultime veçanërisht të rëndësishme, si dhe kurdo që është e mundur, takimet publike transmetohen në median audiovizive publike për të mundësuar ndjekjen e tyre nga publiku i gjerë.

Palët e përfshira në konsultimin publik janë organet publike, shtetasit e Republikës së Shqipërisë dhe grupet e interesit, pa përjashtuar edhe shtetasit e huaj me vendqëndrim të përhershëm në Republikën e Shqipërisë. Palët e interesuara kanë të drejtë për të kërkuar informacion mbi procesin

e njoftimit dhe të konsultimit publik, për t'u propozuar organeve publike fillimin e procedurës së hartimit dhe miratimit të projektakteve, si dhe për t'u dorëzuar organeve publike komente dhe rekomandime lidhur me projektaktet që janë në proces të njoftimit dhe konsultimit publik.

Njoftimi për fillimin e procesit të konsultimit publik duhet të përmbajë arsyet e nxjerrjes së projektaktit, afatin, vendin dhe mënyrën se si palët e interesuara do të paraqesin rekomandimet e tyre, si dhe adresën e kontaktit të koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik, të caktuar nga organi publik, për mbledhjen e rekomandimeve dhe komenteve mbi projektaktin.

Njoftimi bëhet nëpërmjet regjistrimit elektronik apo edhe në forma të tjera si me postë elektronike, me lajmërim publik, i cili afishohet në ambientet e organit publik iniciues, me një lajmërim në mediat audiovizive kombëtare, rajonale ose lokale, me botimin në gazeta lokale ose në dy gazeta më të lexuara në nivel kombëtar etj., në rastet kur organi publik e konsideron të nevojshme.

Marrja e komenteve dhe rekomandimeve në procesin e konsultimit publik kryhet në një nga format e përmendura më sipër, si dhe në raste të caktuara në formë verbale dhe/ose me shkrim e të regjistruara në procesverbalin e takimeve publike. Organi publik, në raste të veçanta, mund të mbledhë informacione dhe/ose opinione paraprake nga grupet e interesit përpara se të nisë procesin e hartimit të aktit përkatës Afati për dorëzimin e komenteve dhe rekomandimeve pranë organit publik është 20 ditë pune nga data e njoftimit. Për akte veçanërisht komplekse ose të rëndësishme afati për dërgimin e komenteve mund të zgjatet deri në 40 ditë pune nga data e njoftimit. Organi publik mund të ripërsëritë fazën e marrjes së komenteve e të rekomandimeve në rastet kur nuk është i kënaqur me cilësinë e atyre të përfuara apo kur në komentet dhe rekomandimet e dhëna janë ngritur çështje të reja të rëndësishme që nuk kanë qenë pjesë e konsultimit fillestar.

Shqyrtimi i komenteve dhe rekomandimeve kryhet nga organi publik përgjegjës për hartimin e projektaktit, i cili mund të vendosë për pranimin ose refuzimin e tyre. Projektaktet shoqërohen me një përmbledhje të rekomandimeve të pranuar, sipas dispozitave të këtij ligji. Nëse rekomandimet e palëve të interesuara nuk janë pranuar, atëherë organi publik paraqet një përmbledhje të arsyeve për mospranimin e tyre.

Organet publike janë të detyruara të hartojnë dhe të publikojnë raporte vjetore për transparencën në procesin e vendimmarrjes, ku përfshihet informacion për numrin e akteve të miratuara gjatë vitit, numrin e përgjithshëm të rekomandimeve të marra nga palët e interesuara ku të specifikohet se sa prej tyre janë pranuar dhe sa janë refuzuara gjatë procesit të vendimmarrjes, numrin e takimeve publike të organizuara etj.

Nëse palët e interesuara vlerësojnë se organi publik ka cenuar të drejtën e tyre për njoftim dhe konsultim publik, mund të paraqesin ankesë pranë titullarit të organit publik përgjegjës për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik, nëse projektakti nuk është miratuar ende. Nëse akti është miratuar ankimi paraqitet pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale brenda 30 ditëve nga data e miratimit të tij.

Organi publik përgjegjës, me marrjen e ankesës, merr masa të menjëhershme për korrigjimin dhe reflektimin e vërejtjeve të paraqitura në ankesën e palës së interesuar. Në çdo rast, autoriteti publik njofton palën e interesuar për masat e marra dhe e fton të japë komentet dhe rekomandimet për projektaktin.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, me marrjen e një ankese, i kërkon ankuesit dhe organit publik, kundër të cilit është bërë ankesa, të paraqesin parashtrime me shkrim brenda 10 ditëve. Kur e sheh të përshtatshme, Komisioneri organizon një seancë dëgjimore publike me pjesëmarrjen e palëve. Në përfundim të shqyrtimit, Komisioneri, kur arrin në përfundimin që ka shkelje të dispozitave të këtij ligji, i propozon organit publik përgjegjës marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi.

Pyetje:

- 1) *Përse është e rëndësishme që institucionet publike të kenë një vendimmarrje pluraliste? A ben kjo më të vështirë punën e tyre në krahasim me sektorin privat?*
- 2) *Nga praktika juaj, cilat janë vështirësitë e zbatimit të ligjit për njoftim dhe konsultim publik?*

BIBLIOGRAFIA DHE AKTET LIGJORE TË SHQYRTUARA

Denhardt, R. B., Denhardt, J. V (2010). Administrimi Publik: veprim i orientuar. Tiranë: U.F.O Press.

<https://konsultimipublik.gov.al/>

<https://ëëë.idp.al/>

<https://ëëë.pyetshtetin.al/>

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

Ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”

Ligji Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Ligji Nr. 45/2022 Për ratifikimin e konventës së Këshillit të Evropës “për aksesin në dokumente zyrtare”

Shushari. E., Standardet ndërkombëtare e së drejtës për informim dhe ligji jonë, konsultuar në <http://drejtesia.shqiptare.com/?p=2068>

Transparency International, E drejta e informimit për dokumente zyrtarë në Shqipëri: Autori

Udhëzim Nr. 12, datë 21.7.2020 “Për përcaktimin e numrit të faqeve për të cilat informacioni përfitohet falas, rastet e përjashtimit nga pagesa e tarifës, si dhe rregulla për mënyrën e kryerjes së pagesës për pajisjen me informacion që prodhohet ose mbahet nga autoritetet publike”.

7. MVRI DHE HARTIMI I PLANIT TË INTEGRITETIT

7.1 HYRJE

Koncepti i integritetit përfshin jo vetëm luftën ndaj abuzimeve me pushtetin apo kundër korrupsionit, por edhe respektimin e zbatimit të standardeve më të larta të lëvrimin të shërbimeve tek publiku. Në shumë administrata, koncepti i integritetit nënkupton ofrimin e shërbimeve për të përmbushur pritshmëritë e klientëve/publikut dhe aktorëve të tjerë. Prandaj, integriteti mund të përkufizohet si tërësia e qëndrimeve pozitive që nxisin ndershmërinë dhe sjelljen etike në praktikën e punës të punonjësve të institucioneve publike. Risqet e integritetit mbeten një pengesë kryesore për efektivitetin e reformave dhe dëmtojnë besueshmërinë, profesionalizmin dhe funksionimin në tërësi të një institucioni (Udhëzuesi VRI, 2022)

Sipas Strategjisë Kombëtare Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit dhe Planit të Veprimit të saj 2020-2023, të gjitha institucionet publike shqiptare duhet të hartojnë Planet e Integritetit, duke përcaktuar masat që do të zbatohen për të parandaluar dhe trajtuar shkeljet e integritetit nga personeli i tyre që ndodhin ose ka të ngjarë të ndodhin. Hartimi i Planeve të Integritetit vjen në përputhje me një ndër rekomandimet e para të GRECO dhe vlerësohet edhe në kuadër të progres raporteve të Komisionit Evropian për Shqipërinë.

Për hartimin e Planeve të Integritetit për institucionet e qeverisjes qendrore është përdorur Metodologjia e Vlerësimit të Riskut të Integritetit për institucionet e qeverisjes qendrore e miratuar me Urdhër të Ministrit të Drejtësisë Nr. 334, datë 7.10.2020. Metodologjia është relevante për vlerësimin e riskut të integritetit në të gjithë institucionet e qeverisjes qendrore dhe synon të kontribuojë në forcimin e procesit të planifikimit dhe menaxhimit të riskut të integritetit në sektorin publik në Shqipëri. Procesi i menaxhimit të riskut të integritetit është një proces nëpërmjet të cilit institucioni adreson në mënyrë metodike rreziqet e integritetit për proceset e punës/aktivitetet (sipas funksioneve), me qëllimin final forcimin e rezistencës institucionale ndaj korrupsionit dhe zvogëlimin e niveleve të tij. Me asistencë të Komisionit Evropian, në tetor 2021 si një udhërrëfyes për hartimin e Planeve të Integritetit është miratuar “Manual i Vlerësimit të Rrezikut të Integritetit”. Gjithashtu, IDM ka hartuar në vitin 2022 një “Udhëzues për procesin e vlerësimit të riskut të integritetit në sektorin publik”, si një instrument praktik e gjithëpërfshirës për institucionet publike në të gjitha fazat e procesit, prej hartimit e deri tek monitorimi i Planeve të Integritetit.

7.2. BURIMET E INFORMACIONIT DHE METODOLOGJIA

Metodologjia e VRI-së rendit tre metoda kryesore për mbledhjen e informacionit:

1. analizimi i akteve rregullatore, zyrtare dhe dokumenteve të tjera (kjo nënkupton ligjet parësore, aktet nënligjore, rregulloret, udhëzime, manual, por edhe raporte inspektimesh, auditimesh apo monitorimi të shoqërisë civile etj.);
2. kryerja e intervistave me persona brenda institucionit/procesit dhe/ose jashtë tij (Intervistat duhet të kryhen fillimisht me punonjësit e institucionit, të cilët kanë më shumë gjasa të dinë përgjigjet e pyetjeve për të cilat po kërkoni përgjigje. Kur është e mundur, intervistat duhet të kryhen edhe jashtë institucionit);

kryerja e pyetësorëve/sondazheve formale (zakonisht të punonjësve të institucionit por edhe të palëve të tjera të interesit si p.sh. përdoruesit e shërbimeve), të cilat duke qenë anonime mund të japin një perspektivë më të plotë për integritetin e mjedisit institucional.

7.3 HAPAT E HARTIMIT TË PLANIT TË INTEGRITETIT

Hartimi i Planit të Integritetit kalon në 5 hapa/ faza, përkatësisht:

Faza 1: Ngritja e një grupi pune dhe përshkrimi i detyrave të tyre: Kreu i institucionit duhet të ngrejë dhe të autorizojë zyrtarisht Grupin e Punës për vlerësimin e rrezikut. Grupi i punës duhet të përmbajë anëtare të cilët janë caktuar si pika kontakti të antikorrupsionit ose persona të cilët në fushën e përgjegjësisë së punës e kanë të lidhur me antikorrupsionin. Grupi i punës kryesohet nga një koordinator, nën drejtimin e të cilit grupi i punës merr detyrat për procesin e vlerësimit të riskut të integritetit në institucion. Grupi i punës mund të përfshijë ekspertë të jashtëm (të pavarur) të cilët nuk janë punonjës të administratës publike. Koordinatori (lideri) i grupit të punës është përgjegjës për sigurimin e një plani për secilin vlerësim specifik të riskut, bazuar në dokumentin e përgjithshëm të metodologjisë dhe përshtatur me nevojat specifike të vlerësimit. Përbërja e grupit miratohet nga drejtuesit e institucioneve përkatëse. Të gjitha drejtoritë e institucionit angazhohen të mbështesin grupin e punës përgjatë gjithë procesit (Metodologjia e VRI për IQQ, 2020, f. 8). Vlerësimi i rrezikut kërkon një grup pune me ekspertizë shumë disiplinore për shembull, për analizën e akteve ligjore, intervistimin e nëpunësve dhe palëve të tjera të interesit, përpunimin e masave për të shqyrtuar shkaqet e rreziqeve, etj. Grupit të Punës i duhen përcaktuar qartë detyrat dhe i duhet dhënë autoriteti i nevojshëm për të mbledhur dokumente, për të intervistuar këdo në institucion. I gjithë stafi i institucionit duhet të jetë bashkëpunues në këtë proces. .

Faza 2: Identifikimi i fushave të funksionimit të institucionit ku do të fokusohet Vlerësimi i Rrezikut të Integritetit: Për të fokusuar burimet në mënyrë efektive, vlerësimi i rrezikut nuk mund të trajtojë gjithçka, por duhet të fokusohet në fushat e veprimtarisë së institucionit (funksionet/proceset) që natyrshëm janë cenueshëm ndaj shkeljeve të integritetit. Metodologjia e MD-së për institucionet qendrore rendit pesë fusha kryesore të përbashkëta për të gjitha institucionet publike:

- Menaxhimi Financiar
- Menaxhimi i BNj
- Mekanizmat e kontrollit, auditimit dhe AC
- Transparenca
- Arkivimi, ruajtja dhe administrimi i dokumenteve si dhe informacionit dhe dokumenteve elektronike

Këto pesë fusha të përbashkëta duhet të kuptohen si fusha të menaxhimit, të cilat janë të rëndësishme në të gjitha aktivitetet e institucionit. Krahas tyre, ç'do institucion ka fusha specifike të cilat mund të kenë procese të cenueshme, të cilat duhen identifikuar në bashkëpunim me Drejtuesit e Departamenteve/drejtorive, një gamë më e gjerë punonjësish të institucionit apo përfshirjes së palëve të tjera të rëndësishëm interesi (klientë, ekspertë të jashtëm etj). Gjithsesi, vlerësimi i rrezikut nuk - dhe asnjëherë nuk duhet - të përqipet të shqyrtojë çdo fushë dhe proces brenda një institucioni, veçanërisht brenda një institucioni të madh. Burimet (kryesisht burimet

njerëzore dhe koha) janë gjithmonë të kufizuara dhe rreziqet e rëndësishme përgjithësisht do të përqendrohen në disa fusha ose procese kyçe - ose fusha vulnerabël. Për të fokusuar burimet në mënyrë efektive, vlerësimi i rrezikut duhet të fokusohet në fushat e veprimtarisë së institucionit (funksionet/proceset) që natyrshëm janë vulnerabël ndaj shkeljeve të integritetit.

Faza 3: Brenda fushave ku fokusohet VRI-ja, duhet të identifikohen rreziqet e integritetit dhe faktorët e rrezikut që rrisin gjasat që këto rreziqe të ndodhin: Lloji i informacionit që Grupi i Punës duhet të zbulojë mund të vlerësohet në katër aspekte kryesore: rregullat formale që rregullojnë proceset, kushtet e punës, kuadri rregullator dhe politik i integritetit në fuqi dhe zbatimin e proceseve të punës në praktikë.

A. Në lidhje me rregullat formale që rregullojnë proceset e punës në institucion, pyetja kryesore këtu është nëse procesi përshkruhet qartë në rregulla dhe është përcaktuar në një mënyrë që rregullat të mos lehtësojnë ose inkurajojnë në mënyrë të panevojshme shkeljet e integritetit. Dokumentet ligjore dhe rregullatore duhet të analizohen dhe të kontrollohet nëse kanë ndonjë dispozitë që rrit rrezikun e përfshirjes së nëpunësve në korrupsion ose shkelje të tjera të integritetit. Dispozitat problematike mund të ndahen në tri kategori kryesore:

- *Dispozitat që krijojnë kushtet që zyrtarët të gëzojnë liri të tepruar gjykimi* - për shkak të p.sh., terminologjisë së paqartë, me dy kuptime ose të paqëndrueshme (përdorimi i një termi për të nënkuptuar gjëra të ndryshme në pjesë të ndryshme të ligjit, përdorimi i termave të ndryshëm për të njëjtën gjë, etj.); mospërcaktimit të kriterëve apo përcaktimi i kriterëve të paqarta për vendimet zyrtare-duke dhënë kështu mundësinë nëpunësve që të marrin vendime në mënyrë arbitrare; dispozitat ligjore që bien ndesh me njëra-tjetër-duke u dhënë kështu mundësi nëpunësve të zgjedhin se cilat dispozita do të përdorin/respektohen; dispozitat që përcaktohen në aktet nënligjore, ndërkohë që janë rregulla të rëndësishme që duhet të përcaktohen në aktin ligjor parësor;
- *Dispozitat që nuk përcaktojnë mekanizmat e duhur për të siguruar llogaridhënien e nëpunësve dhe institucioneve për vendimet e marra;* P.sh., mospërcaktimi ose caktimi i paqartë i personave ose subjekteve përgjegjëse për vendime ose veprime të tjera që lidhen me ligj; mospërcaktimi i mekanizmave të duhura për ankesa dhe zgjidhje ligjore kundër vendimeve apo sjelljes së nëpunësve; mosvendosjes së sanksioneve të duhura të zbatueshme ndaj nëpunësve apo institucioneve që nuk përmbushin detyrimet e tyre ligjore apo ndaj subjekteve të tjera të rregulluara me ligj.
- *Dispozitat që nuk kërkojnë transparencë të mjaftueshme në lidhje me vendimet ose veprimet e rregulluara me akte ligjore:* p.sh., kërkesa të pamjaftueshme ose mungesë kërkesash për publikimin/shpërndarjen e informacionit mbi procedurat, të drejtat dhe detyrimet, vendimet apo veprimet të përcaktuara ose të rregulluara me ligj, si dhe për të informuar palët e interesuara/të prekura për vendimet që i prekin ato.

B. Kuadri i integritetit VRI: synon të mbledhë informacion mbi rregullat dhe kuadrin specifik të përcaktuar për të vendosur standardet e duhura të sjelljes zyrtare, për të ndihmuar nëpunësit të respektojnë standardet dhe të veprojnë në përputhje me to, aty ku është e nevojshme. Kjo nuk lidhet aq me shqyrtimin e dokumentacionit, të fazës së mëparshme, por me ndërgjegjësimin e punonjësve për ekzistencën e tij dhe zbatimin e tij praktik nëse ekziston. Metodologjia

parashikon një pyetësor për punonjësit e institucionit, i cili ka një seksion të posaçëm, seksionin 4, me pyetje konkrete për këtë qëllim.

- C. Zbatimi i procesit në praktikë: VRI duhet të vlerësojë se cilat shkelje të integritetit mund të ndodhin gjatë zbatimit të procesit (ve) të punës nën shqyrtim-me fjalë të tjera, cilat rreziqe integriteti janë të pranishme. Për këtë, seksioni 3 i pyetësorit ka pyetje specifike nëse punonjësit e institucionit kanë hasur apo kanë dëgjuar për shkelje integriteti në institucionit e tyre dhe së si ata e vlerësojnë mjedisin e tyre të punës.
- D. Kushtet e punës: Pyetja që duhet trajtuar këtu është nëse nëpunësit që janë përgjegjës për zbatimin/administrimin e procesit(ve) të punës që administrojnë si dhe i kanë kushtet e nevojshme që ata të mund të kryejnë punën e tyre në mënyrë të paanshme dhe efektive. Për këtë qëllim mund të përdoret pyetësori ose intervista. P.sh. punonjësit mund të pyeten në janë të kënaqur me kushtet e punës-demoralizimi i personelit mund të përbëjë faktor rreziku pasi mund të sjellë pasoja në veprimtarinë e punonjësve.

Faza 4: Vlerësimi i ashpërsisë së rreziqeve dhe shkaqeve të tyre:

Në fazën tre, nëpërmjet përdorimit të një qasje të shumëfishtë, Grupi i Punës, identifikon një sërë rreziqesh, d.m.th. shkelje të integritetit që mund të ndodhin ose ka rrezik të ndodhin në institucion. Pasi të identifikohen rreziqet në këtë mënyrë, duhet të bëhet një vlerësim për secilin rrezik.

Rreziku matet sipas ndikimeve dhe mundësive/probabiliteti (ndikimi nëse ndodh dhe mundësia e ndodhjes)

- “Ndikimi” përfshin një vlerësim të pasojave të mundshme të çfarëdo ngjarje ose rezultati
- “Mundësia” përfshin një vlerësim se sa ka gjasa që të ndodhë ngjarja ose rezultati në të vërtetë.

Kombinimi i probabilitetit të shfaqjes së një rreziku me ndikimin nëse ai ndodh mund të përdoret për të bërë një vlerësim të ashpërsisë së rrezikut. Niveli përfundimtar i rrezikut përcaktohet sipas tabelës së matricës së rrezikut (1 dhe 2 e ulët, 3 dhe 4 e mesme, 6 dhe 9 e lartë).

Tabela 1. Vlerësimi i intensitetit të riskut

VLERËSIMI I INTENSITETIT TË RISKUT		Vlerësimi i riskut		
		Risku nuk u shfaq në të kaluarën ose shfaqet shumë rrallë, kështu që nuk ka gjasa që kjo të ndodhë në të ardhmen. (1)	Risku është shfaqur në një numër rastesh në të kaluarën, kështu që gjasa që kjo të ndodhë në të ardhmen është e moderuar. (2)	Risku është shfaqur shpesh në të kaluarën dhe ka gjasa të mëdha që kjo të ndodhë në të ardhmen. (3)
PASOJAT E SHFAQJES SË RISKUT	Ndikimi në integritetin e institucionit është i parëndësishëm (1)	1	2	3

VLERËSIMI I INTENSITETIT TË RISKUT		Vlerësimi i riskut		
		Risku nuk u shfaq në të kaluarën ose shfaqet shumë rrallë, kështu që nuk ka gjasa që kjo të ndodhë në të ardhmen. (1)	Risku është shfaqur në një numër rastesh në të kaluarën, kështu që gjasa që kjo të ndodhë në të ardhmen është e moderuar. (2)	Risku është shfaqur shpesh në të kaluarën dhe ka gjasa të mëdha që kjo të ndodhë në të ardhmen. (3)
	Ndikimi në integritetin e institucionit është i rëndësishëm (2)	2	4	6
	Ndikimi në integritetin e institucionit është shumë i rëndësishëm (3)	3	6	9

Për çdo rrezik (shkelje të integritetit) të identifikuar, VRI do të ketë identifikuar faktorët e rrezikut që lehtësojnë rrezikun ose rrisin më shumë mundësinë që ky rrezik të ndodhë. Faktorët mund të paraqiten në mënyrë të përmblodhur sipas tabelës së mëposhtme:

Tabela 2. Faktorët e riskut dhe ngjarjet sipas faktorëve

Lloji i Kategorisë	Ngjarjet sipas faktorëve
Reputacioni	Shërbim i keq ndaj qytetarëve; Ofrim i shërbimeve jo cilësore; Publicitet negativ në media; Humbje e besimit në opinionin publik.
Ligjor/përputhshmërie	Mangësi në kuadrin rregullator; Mospërputhje me kuadrin rregullator; Hapësirë për liri të pakufizuar në vendimmarrje; Mosrespektim i kontratave me palët e treta.
Operacional	Procese të papërshtatshme rekrutimi; Programe trajnimi të pamjaftueshme/të papërshtatshme; Struktura organizative jo efikase; Personel i pamjaftueshëm për proceset kryesore; Mungesë e logjistikës për proceset kryesore
Financiar	Vjedhje ose keqpërdorim i fondeve; Mungesë/kufizim buxheti për të kryer proceset kryesore.

Faza 5: Hartimi i një Plani Integriteti - masa për adresimin e faktorëve të rrezikut (shkaqet/arsyet pse rreziqet janë të pranishme ose serioze) dhe trajtimi i vetë rreziqeve (zbutja).

Pasi të identifikohen rreziqet e integritetit dhe faktorët e rrezikut, VRI duhet të përdoret për të hartuar masa për të trajtuar rreziqet e integritetit dhe faktorët e rrezikut. Masat e hartuara janë pjesë përbërëse e Planit të Integritetit të institucionit (ose subjektit përkatës). Masat janë dy llojesh:

- *Masat parandaluese.* Këto janë masa që synojnë trajtimin e faktorëve të rrezikut, d.m.th. shkaqet ose faktorët që lehtësojnë shkeljen e integritetit (p.sh., hartimi/përmirësimi i kuadrit rregullator, hartim PSV, trajnime stafi etj.).
- *Masat zbutëse.* Këto janë masa të dizajnuara për të trajtuar rreziqet (p.sh. shkeljet e integritetit) që ndodhin në të vërtetë (p.sh. Rritja e sanksioneve (disiplinore) për shkeljet e integritetit; nisja e një hetimi për një rast ose fushë specifike të një sjellje të gabuar që VRI ka zbuluar rastësisht.).

Përsëri, është e rëndësishme të theksohet se objektivi kryesor i një Plani Integriteti duhet të jetë përcaktimi i masave që ulin mundësitë e shkeljeve të integritetit-me fjalë të tjera, masat parandaluese.

Një fazë tjetër shtesë e ciklit të VRI-së është monitorimi dhe raportimi për zbatimin e Planit të Integritetit, që do të trajtohet në vijim.

Diskutim: Pikat e forta dhe të dobëta gjatë zbatimit praktik të MVRI:

Nëpërmjet zbatimit të MVRI për institucionet qendrore është siguruar:

- *Mobilizim i stafit në nivelin e shërbimit civil, duke i bërë promotorë jo vetëm të identifikimit të rrezikut, por edhe për fazën e zbatimit të Planit të Integritetit si një produkt i vetëvlerësimit institucional.*
- *Është verifikuar një pjesëmarrje aktive në përgjigjen ndaj pyetësorëve anonimë dhe një angazhim real për dhënien e përgjigjeve të sinqerta.*
- *Diskutimi në grupet e fokusuar/ intervista mbi mungesën apo keqpërshtatjen e akteve rregullatore ekzistuese ka shërbyer jo vetëm për rritjen e ndërgjegjësimit për rreziqet e identifikuar, por edhe si orientim për përmbushjen e masave të parashikuara në Plan.*
- *Diskutimi në nivel TND mbi bazë evidencash ka sjellë një ndërgjegjësim më të madh mbi vlerësimin dhe nevojat e stafit, si dhe ka shërbyer si model menaxhimi për të ardhmen.*

Pikat e dobëta:

- *MVRI nuk parashikon një përfshirje të funksionarëve politikë në nivel kabinetit. Kjo mund të sjellë vështirësi në zbatimin e PI.*
- *Grupet e Fokusuar/intervistat mund të jenë të vështira për t'u menaxhuar në një organizatë hierarkike si administrata publike.*
- *MVRI mund të jetë e vështirë për t'u zbatuar nga vetë institucioni pa asistencë të jashtme (Vështirësi e vetëvlerësimit, hierarkia, besimi për t'u përgjigjur pyetësorit/intervistave).*

Diskutim: Shëmbuj risqesh:

A. Kuadri rregullator:

- *Institucioni nuk ka akte rregullatore për zberthimin e legjislacionit në fuqi (p.sh. mungon kod etike, rregullore për parandalimin e konfliktit të interesit; rregulloret për mbrojtjen e sinjalizuesve etj)*
- *Institucioni ka akte rregullatore, por ato zberthejnë pjesërisht ose keqpërshtasin ligjin dhe aktet nënligjore.*

- Institucioni ka akte rregullatore, por ato nuk zbatohen në praktikë (p.sh regjistri i dhuratave është bosh etj).
- B. Në fushën e Burimeve Njerëzore:
- Institucioni ka staf të pamjaftueshëm. Mbingarkesa me punë e stafit ekzistues mund të sjellë mangësi prej tyre në fusha me risk të lartë.
 - Detyrat dhe përgjegjësitë e punonjësve, duke përfshirë linjat hierarkike, nuk janë përcaktuar qartë (p.sh nuk parashikohen detyrat dhe përgjegjësitë e koordinatorit për të drejtën e informimit etj)
 - Stafi i institucionit nuk është i trajnuar për proceve me risk të lartë (p.sh ndryshimet ligjore në fushën e prokurimit publik; sistemi informatik i menaxhimit financiar etj).
 - Stafi i institucionit nuk ka dijeni (nga të dhënat e pyetësorit) për ekzistencën e kuadrit rregullator për etikën dhe integritetin dhe nuk është trainuar për të.
- C. Në fushën e menaxhimit financiar:
- Institucioni nuk ka grup menaxhimi strategjik;
 - Financat e institucionit janë të pamjaftueshme për kryerjen e proceseve normale të punës;
 - Auditit/KLSH ka konstatuar keqmenaxhim të fondeve.
- D. Në fushën e audit dhe kontrollit dhe masat antikorrupsion:
- Numri i punonjësve në Njësinë e Auditit të Brendshëm i pamjaftueshëm për të kryer auditime periodike;
 - Njësia e Sinjalizimit nuk funksionon në praktikë (p.sh sipas përgjigjeve në intervistat me stafin apo nga gjetjet e pyetësorit anonim).
- E. Mbi transparencën:
- Institucioni nuk respekton programin e transparencës (Mangësi në publikimin e informacionit në faqen e internetit)
 - Institucioni nuk i përgjigjet në kohë kërkesave për informim (duke analizuar regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve)..
- F. Arkivimi dhe ruajtja e dokumenteve:
- Institucioni nuk bën back-up të informacionit elektronik për punonjësit që ndërpresin marrëdhënien e punës, duke krijuar vështirësi për vijueshmërinë e punës nga punonjësit e emëruar rishtazi.
 - Kushtet teknike të arkivës fizike janë jashtë standardeve për mirëruajtjen e dokumentacionit shkresor;

BIBLIOGRAFIA

- Urdhër i Ministrit të Drejtësisë Nr. 334, datë 7.10.2020 “Për miratimin e Metodologjisë së Vlerësimit të Riskut të Integritetit për Institucionet e Qeverisjes Qendrore”.
- IDM, Udhëzues për procesin e vlerësimit të riskut të integritetit në sektorin publik, Tiranë, Korrik 2022
- Manuali i Vlerësimit të Rrezikut të Integritetit, Tetor 2021, konsultuar në https://drejtesia.gov.al/ep-content/uploads/2022/02/GUIDA-VLERESIMIT-RISKUT-_AL.pdf

8. MONITORIMI I PLANEVE TË INTEGRITETIT DHE RREGULLAT PËR RAPORTIM

Hartimi i planeve të integritetit është hapi i parë në kuadër të garantimit të integritetit të institucioneve të Administratës Publike. Në këtë pjesë, do të fokusohemi tek hapat metodologjikë të miratuar nga Ministria e Drejtësisë në kuadër të monitorimit të zbatimit të masave dhe aktiviteteve të parashikuara në planet e integritetit institucional. Kjo pjesë e kuadrit teorik bazohet në Metodologjinë e Monitorimit të Planit të Integritetit miratuar me Urdhrin 553/2021 të Ministrit të Drejtësisë.

Ajo që duhet të kuptojmë që në fillim është rëndësia e monitorimit, jo vetëm në lidhje me progresin apo shkallën e zbatueshmërisë së masave të parashikuara në plan, por në të njëjtën kohë edhe të identifikimit të problematikave të hasura gjatë zbatimit të masave, me qëllim riformulimin, shtimin apo ndryshimin e tyre për vitet në vazhdim. Në të njëjtën kohë, monitorimi i planeve të integritetit do të na japë mundësi të kuptojmë se deri ku institucioni ka minimizuar/eliminuar rreziqet e integritetit të identifikuar në fazën e parë të hartimit të planit.

Bazuar në metodologjinë e Vlerësimit të Riskut në Institucionet Qendrore, miratuar me Urdhrin e Ministrit të Drejtësisë Nr. 334, datë 07.10.2020, “*zbatimi i Planit të Integritetit do të monitorohet në formë të planifikuar, periodikisht, dhe do të përditësohet në përputhje me zhvillimet apo ndryshimet [e mundshme] ligjore, nënligjore, institucionale, procedurale, si edhe [...] të personelit, që prekin funksionet dhe veprimtarinë e institucionit.*

Monitorimi i vazhdueshëm i zbatimit të Planit të Integritetit si një etapë e rëndësishme e ciklit të menaxhimit të rreziqeve të integritetit në institucion, siguron që:

1. aktivitetet e kontrollit dhe masat e trajtimit të rreziqeve të integritetit të jenë efektive në hartim, funksionim dhe zbatim;
2. procedurat të jenë të qarta;
3. plani i integritetit të përçohet në institucion.

Monitorimi do të përcaktojë nëse këto masa të zbatuara kanë qenë eficiente, nëse kanë evidentuar ndryshime të kontekstit të institucionit apo ndryshime të vetë rreziqeve, të cilat mund të kërkojnë rishikimin e masave ekzistuese dhe prioriteteve të rreziqeve, si edhe nxjerrjen e mësimave për planifikim më të mirë në të ardhmen.

8.1 QËLLIMI I RAPORTIMIT

Procesi i monitorimit të planit të integritetit përfundon me hartimin e një raporti monitorimi dhe konsultimin e këtij të fundit me strukturat përgjegjëse dhe palët e interesuara. Raportimi është një procedurë e rregullt që siguron zbatimin e planit të veprimit për rreziqet e integritetit sipas afateve kohore të parashikuara. Si rregull dhe siç është përcaktuar edhe në metodologjinë e Vlerësimit të Riskut të Integritetit, periudha e raportimit është 6 mujore dhe monitorimi i planit të integritetit

bëhet në periudha 1-vjeçare. Raportimi në periudha më të shkurtra (6 mujore) mundëson që titullari i institucionit apo personat përgjegjës për zbatimin e masave të parashikuara në planin e integritetit të marrin masat e duhura në kuadër të përmirësimit të procesit të zbatimit të planit. Kjo vlen sidomos në rastet kur masa të caktuara mund të mos jenë zbatuar brenda afateve të parashikuara ose nëse zbatimi i tyre ka hasur në pengesa të karakterit të ndryshëm të identifikuar gjatë monitorimit.

Raportet e monitorimit të planit të integritetit do të shërbejnë dhe përdoren si një mjet për të informuar nivelin e lartë politik/drejtues të institucioneve, donatorët dhe publikun mbi progresin e bërë në drejtim të zbatimit të angazhimeve strategjike antikorupsion. Këto raporte do të përdoren gjithashtu për të vlerësuar progresin e bërë në realizimin e qëllimeve të politikave, objektivave specifike dhe masave të parashikuara për arritjen e reformave të planifikuara.

8.2 FORMATI DHE KËRKESAT E MONITORIMIT DHE RAPORTIMIT

Me qëllim të përgatitjes së një raporti gjithëpërfshirës gjashtëmujor dhe vjetor, formati i monitorimit dhe raportimit duhet të jetë i unifikuar për të gjitha njësitë raportuese përgjegjëse për secilën masë/aktivitet. Procesi i monitorimit dhe raportimit duhet të plotësojë standardet e përgjithshme si në vijim:

Struktura institucionale përgjegjëse

Monitorimi i zbatimit të Planit të Integritetit ndiqet nga Koordinatori i Integritetit, si struktura e posaçme përgjegjëse për mbledhjen, analizën e informacionit, si edhe për hartimin e raportit të monitorimit. Koordinatori i Integritetit i raporton titullarit të institucionit mbi ecurinë e zbatimit të Planit të Integritetit. Titullari i institucionit merr masa për garantimin e zbatimit të Planit të Integritetit dhe adresimin e problematikave të mundshme. Përgjegjësitë për monitorimin e rregullt të Planit të Integritetit duhet t'i caktohen një nëpunësi nga titullari i institucionit. Gjithashtu, sugjerohet të shmangen ndryshimet e shpeshta, rast pas rasti të nëpunësve të ngarkuar me detyrën e monitorimit, si edhe është tepër e dobishme të parashikohet “përcaktimi në përshkrimin e punës së pozicionit përkatës [të Koordinatorit të Integritetit] që do të ndjekë monitorimin, për të garantuar zbatimin dhe vijueshmërinë e procesit”.

Në varësi të llojit të institucionit, madhësisë së tij, numrit të masave dhe aktiviteteve të parashikuara në planin e integritetit, strukturave përgjegjëse për zbatimin e tyre dhe afatin kohor për përmbushjen e tyre, procesi i raportimit duhet të ndiqet **nga një nëpunës raportues** për secilën strukturë përgjegjëse. Nëpunësit raportues të strukturave përgjegjëse raportojnë tek Koordinatori i Integritetit mbi ecurinë e zbatimit të Planit të Integritetit çdo gjashtëmujor. Nëpunësi raportues i çdo strukture raportuese përgjegjëse mund të caktohet nga titullari i institucionit ose nga eprori i strukturës përgjegjëse raportuese.

Treguesit e zbatimit të Planit të Integritetit

Metodologjia e monitorimit është hartuar për të monitoruar Planet e Integritetit institucional, të hartuara në përputhje me Metodologjinë e Vlerësimit të Riskut të Integritetit në Institucionet

Qendrore. Duke qenë se objektivat institucionale, fusha e veprimtarisë, rreziqet e integritetit dhe adresimi i tyre janë specifike për çdo institucion, metodologjia nuk përmban tregues/indikatore të veçantë progresi dhe ndikimi, por vetëm tregues me karakter të përgjithshëm. Në përputhje me standardet e përgjithshme të monitorimit të dokumenteve strategjike, të gjitha institucionet që kanë hartuar Plane Integriteti duhet të hartojnë tregues të veçantë, si progresi ashtu edhe ndikimi, sipas karakteristikave institucionale, për të monitoruar në mënyrë dinamike të gjithë ecurinë e zbatimit të Planit të Integritetit.

Lloji i informacionit të raportuar

Në përfundim të procesit të monitorimit, raporti i monitorimit duhet të përmbajë informacion lidhur me:

a) nivelin e realizimit të masave/aktiviteteve gjatë periudhës së raportimit

Lidhur me këtë element, duhet të evidentohen qartë masat dhe aktivitetet e realizuara dhe ato të porealizuara, si edhe nëse masat dhe aktivitetet specifike vijnë të mbeten të vlefshme për secilin objektiv të Planit të Integritetit.

Niveli i realizimit të masave dhe aktiviteteve ka tre kategori:

1. masa/aktivitete të realizuara plotësisht;
2. masa/aktivitete në proces realizimi; dhe
3. masa/aktivitete të porealizuara.

b) ndikimin që ka pasur realizimi i masave/aktiviteteve gjatë periudhës së raportimit

Nëse gjatë periudhës së raportimit ka pasur masa dhe aktivitete të realizuara plotësisht, për to duhet të vlerësohet edhe ndikimi. Në varësi të llojit dhe madhësisë së institucionit, si edhe të aktiviteteve të parashikuara në Planin e Integritetit, ndikimi mund të matet me tregues sasiore dhe/ose cilësore. Hartimi i treguesve të ndikimit është specifik për secilin institucion. Vlerësimi i ndikimit përbën një informacion të dobishëm jo vetëm për procesin e monitorimit, por edhe për përmirësimin e parashikimeve të Planit të Integritetit në të ardhmen.

Nëse vlerësohet se ndikimi i realizimit të masës/aktivitetit ka qenë pozitiv, pra ka shërbyer për të rritur integritetin e institucionit dhe ka përmirësuar performancën institucionale, atëherë kjo do të konsiderohet si arritje dhe do të pasqyrohet si e tillë.

Nëse vlerësohet se realizimi i masës/aktivitetit nuk ka pasur ndikim, apo ndikimi ka qenë negativ, atëherë kjo do të duhet të përmirësohet në periudhat e ardhshme raportuese nëpërmjet implementimit të rekomandimeve. Të dhënat statistikore lidhur me progresin e realizimit dhe ndikimin e masave/aktiviteteve gjatë periudhës raportuese sugjerohet të paraqiten në formë grafike, pasi ato shërbejnë si një burim i rëndësishëm informacioni, jo vetëm për përdorim të brendshëm institucional.

Informacion mbi ekzekutimin e buxhetit

Përmbushja e objektivave të Planit të Integritetit dhe realizimi i masave dhe aktiviteteve të tij mund të ketë efekte financiare. Rrjedhimisht, është i rëndësishëm kostimi paraprak i secilës masë dhe secilit aktivitet. Informacioni lidhur me zbatimin e buxhetit të përcaktuar për secilën masë dhe secilin aktivitet është i rëndësishëm për dy qëllime:

1. për të analizuar efikasitetin dhe efektivitetin e zbatimit të masës/aktivitetit në raport me kostot e saj; dhe
2. për të argumentuar përgatitjen e programeve të ardhshme buxhetore afatmesme (PBA) kur masat/aktivitetet kanë një kohështrirje të gjatë.

Fokusi i informacionit të buxhetit do të jetë në:

- a) buxhetin e përdorur;
- b) hendekun e financimit; dhe
- c) nevojat e ardhshme.

Në rastet e hendekut financiar institucionet duhet të japin shkaqet e mungesës së fondeve dhe se si ky hendek do të mund të trajtohet në të ardhmen.

Informacion lidhur me rreziqet

Realizimi i objektivave, masave dhe aktiviteteve të parashikuara në Planin e Integritetit mund të pengohet nga rreziqe të ndryshme nga ato të parashikuara për t'u adresuar në Planin e Integritetit. Rreziqet mund të jenë të lidhura me kapacitetin institucional, kapacitetin financiar, mjedisin rregullator, partneritetin dhe angazhimin nga ana e institucioneve të tjera dhe faktorë të tjerë rreziqesh të jashtme. Identifikimi i rreziqeve, hapave që do të ndërmerren për trajtimin e tyre në të ardhmen, si edhe masave dhe rekomandimeve për veprime të shpejta që duhet të ndërmerren gjatë vitit përkatës për adresimin e situatës, është një hap tepër i rëndësishëm për procesin e monitorimit dhe raportimit.

8.3 STRUKTURA E FORMATIT TË MONITORIMIT DHE RAPORTIMIT

Formati i monitorimit duhet të përshtatet sipas nevojave të çdo institucioni që ka hartuar Planin e Integritetit. Çdo njësi/strukturë përgjegjëse, duhet të konsolidojë dhe të përmbledhë progresin e arritur në zbatim të secilës masë dhe secilit aktivitet të Planit të Integritetit sipas një formati të unifikuar, për të siguruar një pasqyrë të qartë mbi progresin e bërë për secilën periudhë raportuese. Standardi më minimal i strukturës duhet të përmbajë më së paku dy seksione:

- së pari, seksionin me të dhënat e masave dhe aktiviteteve; dhe
- së dyti, seksionin me të dhënat e raportimit të zbatimit të masave dhe aktiviteteve.

Seksioni i parë, duhet të përmbajë më së paku:

- Kolonën e numrit të secilës masë/aktivitet, e cila duhet të përputhet me numrin e masës/aktivitetit në Planin e Integritetit (p.sh. nëse aktiviteti është i numëruar si Aktiviteti 1.1.

në Planin e Integritetit, atëherë edhe në formatin e monitorimit ky aktivitet duhet të numërohet si 1.1.);

- Kolonën e objektivit nën të cilin është i vendosur masa/aktiviteti, ku objektivi të identifikohet vetëm me numër (p.sh. Objektivi 1) apo së bashku me emërtimin e tij (p.sh. Objektivi 1: Burime njerëzore të kualifikuara);
- Kolonën e masës/aktivitetit, në të cilën përshkruhet masa/aktiviteti sipas parashikimit në Planin e Integritetit;
- Kolonën e nivelit të prioritetit sipas parashikimit në Planin e Integritetit;
- Kolonën e strukturës përgjegjëse për përmbushjen e masës apo realizimin e aktivitetit, sipas parashikimit në Planin e Integritetit;
- Kolonën e kohëzgjatjes dhe afatit përfundimtar për përmbushjen e masës apo realizimin e aktivitetit.

Ky seksion vjen i organizuar në formatin e mëposhtëm:

Të dhëna mbi masën e parashikuar					
1	2	3	4	5	6
Nr.	Objektivi	Masa/ Aktiviteti	Prioriteti	Struktura përgjegjëse	Afati

Seksioni i dytë, duhet të përmbajë më së paku:

- Kolonën e hapave të ndërmarrë në zbatim të masës/aktivitetit;
- Kolonën e dokumenteve të hartuara apo të publikuara në zbatim të masës/aktivitetit, në të cilën të përfshihen edhe dokumente të ndërmjetme me referencat përkatëse;
- Kolonën e nivelit të realizimit të masës/aktivitetit;
- Kolonën e ndikimit të realizimit të masës/aktivitetit, në të cilën të pasqyrohet nëse masa ka pasur ndikim dhe nëse ka pasur, çfarë ndikimi ka pasur.
- Kolonën e problematikave të hasura nga struktura përgjegjëse për zbatimin e masës/aktivitetit të parashikuar,

- Kolonën e rekomandimeve,
- Kolonën e buxhetit të parashikuar.
- Kolonën e buxhetit të përdorur.

Ky seksion vjen i organizuar në formatin e mëposhtëm:

Monitorimi i zbatimit të masës/aktivitetit							
7	8	9	10	11	12	13	14
Hapat e ndërmarra	Dokument e të hartuara/publikuara	Niveli i realizimit (realizuar/në proces/i përealizuar)	Ndikimi i realizimit të masës/aktivitetit	Problematika	Rekomandime	Buxheti i parashikuar	Buxheti i përdorur
Në këtë kolonë shënohet data kur ka filluar zbatimi i masës/aktivitetit, e dokumentuar dhe duke iu referuar dokumentit përkatës; të përfshijë gjithashtu të gjithë hapat e ndërmjetëm, të dokumentuar dhe duke iu referuar dokumentit përkatës (p.sh. mund të 8 përfshihen numri i takimeve të mbajtura, duke iu referuar dokumentacionit të brendshëm në lidhje me to, minutave të takimit, proces-verbaleve të mbajtura, etj.); si edhe të shënohet data kur ka përfunduar zbatimi i masës/aktivitetit, e	Për çdo dokument shënohet Nr. protokollit dhe datë), si edhe adresën për çdo dokument të publikuar;	Në këtë kolonë vendoset shënimi nëse masa është realizuar, është në proces, apo është e pa realizuar brenda afateve të përcaktuara në Planin e Integritetit;	Kjo kolonë duhet të pasqyrojë të gjithë rezultatit që ka sjellë realizimi i masës/aktivitetit, si atë pozitiv (p.sh. në rastin e rritjes së integritetit të institucionit dhe përmirësimit të performancës), ashtu edhe atë negativ (p.sh. në rastin kur ka sjellë një ngarkesë të shtuar të punës).	Në këtë kolonë të përfshihen edhe pengesa të brendshme apo të jashtme, me karakter ligjor, nënligjor, rregullator, apo njerëzor;	Përfshihet çdo sugjerim i strukturës përgjegjëse për përmirësimin e procesit të zbatimit apo të monitorimit, përmirësimi i masave dhe aktiviteteve të parashikuara në Planin e Integritetit dhe çdo sugjerim tjetër;	Vendosen kostot e parashikuara për realizimin e secilës masë/aktivitet, nëse këto kosto janë parashikuar në PBA apo janë financime të jashtme nga donatorët dhe çdo e dhënë tjetër financiare.	Vendosen të gjitha kostot faktike të realizimit të masës/aktivitetit.

dokumentuar dhe duke i referuar dokumentit përkatës;							
--	--	--	--	--	--	--	--

8.4 STRUKTURA E RAPORTIT TË MONITORIMIT TË PLANIT TË INTEGRITETIT

Në përfundim të procesit të monitorimit të zbatimit të masave dhe aktiviteteve të parashikuara në Planin e Integritetit për periudhën e raportimit, duhet të hartohet raporti i monitorimit. Raporti i monitorimit duhet të përmbajë një analizë të plotë të të gjithë informacionit të raportuar.

Nga pikëpamja strukturore, raporti duhet të përmbajë:

- Përmbledhjen ekzekutive
- Të dhënat për masat dhe aktivitetet e parashikuara për t'u zbatuar gjatë periudhës së raportimit
- Nivelin e realizimit të tyre dhe ndikimin që kanë pasur
- Analizën e plotë cilësore të të dhënave të raportuara
- Përfundimet
- Rekomandimet

BIBLIOGRAFIA

Urdhër Nr. 553 datë 30.09.2021 “Për miratimin e metodologjisë së planeve të integritetit për institucionet e qeverisjes qendrore”.