



Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim



QASJE POLITIKE

KODET E SJELLJES/ETIKE: PËRFITIMET DHE SFIDAT

PËRGATITUR NGA **PROF.DR. ERALDA (METHASANI) ÇANI**

DHJETOR 2022

PËRMbledhje EKZEKUTIVE

Gjithkush mund të mendojë se është e natyrshme që shërbimi publik të bazohet në sjellje dhe veprime etike. Për sa kohë qëllimi i shërbimit publik është t'i shërbejë interesit dhe të mirës publike, dhe meqë etika qëndron në themel të të mirës publike, ky mendim natyrshëm është i drejtë. Administrata publike pritet të drejtojë dhe shërbejë përmes shembullit, duke mbështetur standardet më të larta etike për punonjësit e saj me qëllim që të frymëzojë besim. Nëpunësit publikë kanë këtë përgjegjësi para publikut. Mirëqeverisja pritet të jetë në themel të punës së tyre dhe sjellja e tyre pritet të jetë etike. Një sjellje jo etike do të thotë keq-qeverisje dhe cenim i besimit të publikut tek nëpunësit publikë. Nëse kjo ndodh, ndjenja e përfaqësimit të publikut cenohet, duke minuar vetë institucionet që mbështesin demokracinë.

Krijimi i një kulture shërbimi etik është kyç për të justifikuar këtë qasje të natyrshme. Kultura etike, edhe pse është detyrim i vetë administratës publike, nuk krijohet dot vetëm nga administrata. Ajo krijohet përmes sjelljes shoqërore etike, kontributit të secilit grupim apo aktor të shoqërisë, si edhe përmes shfaqjes së sjelljes dhe veprimit etik në sy të publikut. Besimi i publikut në administrimin publik/qeverisjen është më i ulët krahasuar me institucionet e besimit apo të shoqërisë civile në tërësi në vend prej vitesh.¹ Për të mundur një minimum rregullash sjelljeje e veprimi etik në administratën publike, organizatat ndërkombëtare sugjerojnë miratimin e rregullave të brendshme të sjelljes, siç janë kodet e sjelljes apo kodet etike. Këto akte janë një bazë e mirë e nevojshme për përmirësimin e integritetit në administratën publike. Kode të tilla janë një instrument integriteti në nivelin institucional, që synojnë garantimin e zbatimit të ligjit me profesionalizëm, forcimin e integritetit në veprimtarinë e institucioneve publike,

në qëllim fundor forcimin e mirëqeverisjes, shtetit të së drejtës dhe demokracisë.

Kodet etike janë mjete menaxhimi etik që synojnë të japin orientime për përcaktimin e sjelljeve të pranueshme, përcaktimin e kornizës së sjelljes dhe përgjegjshmërisë profesionale, nxitjen e standarteve të larta praktike, si dhe sigurimin e një baze krahasimi për vetë vlerësimin etik profesional të cdo nëpunësi për veten. Kodet etike vendosin kulturën e duhur në një institucion. Ato ndërtojnë një emër të mirë të institucionit. Po ashtu, kode të tilla kontribuojnë në ushtrimin e veprimtarisë nga ana e nëpunësve në përputhje me ligjet dhe aktet nënligjore, duke kontribuar kështu në ruajtjen dhe forcimin e ligjshmërisë në institucionet publike.

Një kod etik mund të nxisë një mjedis besimi, sjellje etike, integritet dhe profesionalizëm. Të vepruarit sipas të njëjtave rregulla ndihmon në mirëkuptimin kolektiv, uljen e konflikteve, dhe prirjen për rritjen e produktivitetit. Në një mjedis të tillë, punonjësit nxiten të mos kenë frikë të shprehin mendimin e tyre, nxiten të kontribuojnë duke u ndjerë më shumë të realizuar dhe vlerësuar dhe si rrjedhojë të jenë më produktiv. Institucionet që nxisin një mjedis besimi, sjelljeje etike, integriteti dhe profesionalizmi janë më të përgatitura për t'u përballur me sfidat sepse kanë një bazë shumë të fortë sidomos të burimeve njerëzore. Kodet etike ndërtojnë një emër të mirë të administratës publike. Kjo sidomos ndihmon administratën të jetë tërheqëse për punonjës profesionistë dhe partnerë të qendrueshëm në vend e jashtë tij.

Shqipëria ka përqaftuar miratimin e kodeve të tilla etike, si pjesë e reformës për një mirëqeverisje dhe reformës për luftën kundër korrupsionit, konkretisht si pjesë e Strategjisë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit në fuqi.² Miratimi ose

1 Shih sondazhet e realizuara nga IDM që prej vitit 2015 e në vijim, IDM, Sondazh i opinionit publik: Besimi në qeverisje Raporti i sondazhit, në <https://idmalbania.org/public-opinion-poll-trust-in-governance-2021/> (aksuar në tetor 2022)

2 Vendimi i Këshillit të Ministrave, Nr. 241, datë 20.4.2018, "Për miratimin e planit të veprimit 2018–2020, në zbatim të strategjisë ndërsektoriale kundër korrupsionit, 2015–2020, e të pasaportës së indikatorëve, krijimin, funksionimin dhe detyrat e komitetit koordinator për zbatimin e strategjisë ndërsektoriale kundër korrupsionit, 2015–2020, dhe task-forcës ndërinstitucionale antikorrupsion", (ndryshuar me VKM Nr. 675, datë 16.10.2019). përfshin në tërësinë e masave Objektivin Strategjik A.8 "Përdorimi sistematik i mekanizmit të evidentimit të hapësirave për korrupsion" dhe Objektivin Strategjik A.9 "Forcimi i integritetit të nëpunësve publikë, edhe hartimin, miratimin dhe zbatimin e Planeve të Integritetit në institucionet qendrore". Shih: <http://qbz.gov.al/eli/vendim/2018/04/20/241>

ndryshimi i kodeve etike në institucionet e administratës publike, qendrore ose vendore, është përfshirë si pjesë e planeve të integritetit në kuadër të zbatimit të kësaj Strategjie.³ Ndërkohë që ka një qasje të tillë të shprehur politike, jo çdo institucion ka miratuar kode etike ose ka kode të tilla funksionale dhe efikase. Analiza e gjendjes për institucionet e qendrës së qeverisjes tregon se një pjesë e konsiderueshme e tyre kanë rregulla jo të përshtatura me situatën aktuale apo sipërfaqësore, ose nuk kanë një kod etike apo rregulla etike/sjelljeje. Në administratën publike në vend ka nevojë për hartimin dhe miratimin e kodeve të sjelljes, pasi ato janë të munguara, ose nuk janë të përditësura, ose janë të përgjithshme dhe nuk ndihmojnë efektivisht realizimin e qëllimit për të cilin ato miratohen.

Së fundi, një kulturë etike në administratën publike nuk realizohet vetëm përmes miratimit të akteve të tilla si kodet etike. Nëse miratimi i tyre nuk përfshin të gjithë punonjësit, si dhe nuk shoqërohet me mekanizma të njohjes së mirë të këtyre kodeve, forcimin e kapacitetit të punonjësve të administratës publike për etikën, monitorimin e zbatimit të tyre, raportimin e zbatimit të këtyre kodeve etike, kultura etike nuk do gjejë terrenin e nevojshëm që të krijohet. Në këtë drejtim edhe media, si një mjet edukimi dhe presioni, ka një rol të rëndësishëm për të luajtur, duke vënë në vëmendje të publikut shembuj të sjelljeve etike të mirëpritura, apo joetike të padëshiruara në administratën publike.

3 Planet e Integritetit konsiderohen si instrumente antikorrupsioni. Shih për më shumë: <https://idmalbania.org/anti-corruption-instruments-for-central-and-local-government-units-2020/>

1. KODET ETIKE, PJESË PËRËBËRSE INTEGRALE E INSTRUMENTEVE TË INTEGRITETIT NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

1.1. PSE NJË INSTITUCION PUBLIK DUHET TË MIRATOJË NJË KOD SJELLJE APO KOD ETIKE

Administrata Publike luan një rol jetik për vendin dhe interesin publik, ruajtjen dhe krijimin e vlerave shoqërore, dhe formimin e marrëdhënieve shoqërore në tërësi. Roli i administratës publike është i tillë që kërkon ajo të shfaqë vlera e parime të larta etike, si gjatë ushtrimit të detyrës në kuptimin e ngushtë të fjalës, apo edhe gjatë gjithë jetës, si gjatë periudhës që punonjësi i administratës është duke ushtruar detyrën, ashtu edhe pas saj. Kodet e sjelljes apo etike janë të vjetra sa antikiteti. Ato përfshijnë tërësi rregullash që pasqyrojnë një vizion të asaj se si shihet administrata publike nga shoqëria dhe pritshmërinë e kësaj të fundit për administratën. Kodet e sjelles apo etike janë disa nga deklaratat më të rëndësishme të pritshmërisë qytetare. Në këtë këndvështrim, duhet theksuar se një kod etike nuk është zgjidhja përfundimtare për këtë qëllim, por është një mjet i dëshiruar për rritjen e transparencës dhe llogaridhënies dhe garantimin e shërbimit ndaj interesit publik.

Si dokumente themelore, ato mund të ofrojnë tërësinë e rregullave që nëpunësit publikë kërkojnë të respektojnë gjatë veprimtarisë së tyre. Ato përfshijnë sjellje të pritshme dhe sjellje të papranueshme të një punonjësi publik. Kodet e sjelljes/etike janë një instrument orientues për ata që dëshirojnë të kenë sjelle të mirë dhe të pritshme nga publiku.

Ato janë një mekanizëm themelor për sigurimin e integritetit profesional të punonjësve publikë. Jo vetëm që reflektimi i parimeve etike është një parakusht për ushtrimin e funksionimit me korrektesë, por edhe respektim i pritshmërive të publikut nga ana e atyre që përfshihen në pozicione që kanë të bëjnë me interesat publike.

Kodet e sjelljes apo etike janë një instrument

integriteti në nivel institucional për garantimin e profesionalizmit dhe forcimin e integritetit në veprimtarinë e administratës publike. Hartimi i një kodi etike në një institucion të administratës publike është një proces që synon të vendosë në përpjesëtim të drejtë ushtrimin e detyrës dhe rritjen e besimit të publikut ndaj administratës publike. Edhe pse parimi i ligjshmërisë është i shpalosur si bazë për administratën publike, është e nevojshme që kjo e fundit të respektojë një aureolë të përgjithshme që i vishet veprimtarisë së saj edhe në kuptimin moral.

Një kod etike synon të funksionojë si një mekanizëm orientues i parimeve etike dhe parandalues i shkeljeve të tyre nga ana e punonjësve të administratës publike. Duke mos synuar të jetë një akt shterrues, një Kod etike do të funksiononte si një busull orientuese për veprimet, sjelljet, vetëkontrollin e punonjësve të administratës publike. Edhe pse një kod etike synon të orientojë veprimet duke kufizuar në të vërtetë veprime e sjellje të caktuara në shoqëri të punonjësve të administratës publike, ai nuk synon ta izolojë punonjësien e administratës publike nga shoqëria. Përkundrazi, synon që ta bëjë atë më të respektueshëm dhe besueshëm nga shoqëria, e si rrjedhojë, më të pranueshëm dhe më në shërbim të shoqërisë.

Një kod etike adreson dilema morale dhe etike me të cilat ballafaqohen punonjësit e administratës publike. Të kesh qartësi në zgjidhjen e dilemave etike është me rëndësi parësore, sidomos për çdo person që është në shërbim të interesit publik. Të vepruarit me etikë ndikon në rritjen e ndërgjegjësimit shoqëror për vlerat morale në tërësi. Përmes vendimmarrjeve si edhe shembullit të veprimeve dhe sjelljeve të tyre, punonjësit e administratës publike ushqejnë vlerat morale në shoqëri.

Punonjësit e administratës publike kërkojnë të jenë profesionistët e nivelit më të lartë në

vend, me formim të fortë të së drejtës publike, politikëbërjes publike, shërbesës ndaj interesit publik. Ata kërkohet të jenë të ligjshëm, të pavarur, të paanshëm, të saktë në veprimet që ndërmarrin, të shpejtë dhe të qartë për publikun, e të mos i shërbejnë interesave personale, por atyre publike në detyrën e tyre. Ata kërkohet të mos ndikohen dhe të mos jenë të ndikueshëm nga grupe interesi të cilësdo natyrë, përveçse nga interesi publik. Vlera të tilla duhet të tregohen jo vetëm gjatë ushtrimit të detyrës, por edhe në jetën private, duke treguar se punonjësi i administratës publike vlerat morale i ka të brendësuar, dhe jo sipërfaqësore, që dalin në pah vetëm kur ky punonjës është në ushtrimin e detyrës. Të tilla vlera, madje, pritet të pasqyrohen edhe kur punonjësi nuk është më në detyrë. Vetëm kështu mundet një punonjës i administratës publike të ushqejë besimin e publikut tek institucioni publik. Një kod etike adreson edhe këtë aspekt të shfaqjes së sjelljes së një nëpunësi publik.

1.2. AVANTAZHET E NJË KODI ETIK/ SJELLJE

Kodet etike efektive nuk janë thjesht një tekst me qëllime të mira ndaj interesit publik. Ato përfshijnë një shumësi parimesh ligjore si dhe vlerash shoqërore. Ato shërbejnë si një referencë e shkëlqyer llogaridhënese për të matur veprimtarinë e nëpunësve publikë, të shkallës së shërbimit publik të administratës publike në tërësi, dhe si një matës i mirëqeverisjes dhe nivelit të respektimit të demokracisë në vend.

Kodet etike kanë një sërë avantazhesh. Ato rrisin mundësinë që njerëzit të sillen në mënyra të caktuara, sipas pritshmërive të publikut. Kodet e mira të etikës mund t'i përqendrojnë nëpunësit publikë në veprime që rezultojnë në bërjen e gjërave të duhura për arsyet e duhura. Ato shërbejnë si një element thelbësor në parandalimin e korrupsionit në administratën publike. Kodet e etikës nuk heqin autonominë morale të dikujt, por shtojnë atë duke përcaktuar tërësinë e etikës së pritshme për punonjësit publikë. Së fundmi, kodet e etikës mund të funksionojnë edhe si një deklaratë

profesionale duke treguar publikisht shtratin mbi të cilin administrata vendoset.

1.3. KODET ETIKE, STANDARD NËRKOMBËTAR PËR ADMINISTRATËN PUBLIKE

Kodet e sjelljes/etike janë parashikuar në aktet ndërkombëtare kundër korrupsionit. Në vitin 2003, Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit parashikoi në disa dispozita të saj nevojën e miratimit të një kodi etik në shërbimin publik si një element thelbësor në parandalimin e korrupsionit.⁴

Një institucion publik kërkohet të ketë kode etike edhe si detyrim që buron nga procesi i integritetit evropian të vendit në Bashkimin Evropian (BE). Në vijimësi, Raportet (progreset) e Komisionit Evropian për vlerësimin e përgatitjes së vendeve aspiruese për anëtarësinë në BE kanë përfshirë kërkesën e rritjes së nivelit të përgatitjes së administratës publike. Pjesë e kësaj kërkesë është edhe reforma në administratën publike, miratimi i planeve të integritetit dhe i kodeve të sjelljes. Raporti për vitin 2021 i referohet kodeve të etikës së institucioneve të gjyqësorit ose edhe të Kontrollit të Lartë të Shtetit,⁵ ai i 2020, njësoj si raporti për 2019 apo 2018, vlerëson miratimin e kodit etik për shërbimet publike apo Kuvendin,⁶ etj. Shqipëria ka përqafuar përpjekjet për të përfshirë parimet etike, si pjesë e reformave që synojnë një qeverisje të mirë. Instrumentet e integritetit, si vlerësimi i rrezikut të integritetit dhe kodet e sjelljes, janë bërë gjithnjë e më shumë baza për përmirësimin e integritetit të administratës publike në një vend, duke u vlerësuar edhe nga Raporti i KE-së për vendin, 2022.⁷

Po ashtu, Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës (KE) ka miratuar Rekomandimin Rec(2000)10 'Për kodet e sjelljes për zyrtarët publikë', më 11 maj 2000, me qëllim parandalimin dhe luftën ndaj korrupsionit. Sipas këtij Rekomandimi, nëpunësi publik ka për detyrë t'i shërbejë me besnikëri publikut, duke vepruar në mënyrë neutrale dhe pa penguar politikën, vendimet ose veprimet e ligjshme të autoriteteve publike.⁸ Shqipëria kërkohet të respektojë edhe dispozitat dhe kërkesat e këtij rekomandimi të KE-së.

4 Shihni nenet 7 dhe 8 të Konventës, në: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

5 <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Albania-Report-2021.pdf>

6 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/albania_report_2020.pdf

7 <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Albania%20Report%202022.pdf>

8 <https://rm.coe.int/1680534424>

2. SFIDA

2.1. KODET E SJELLJES/ETIKE NUK JANË TË VETËZBATUESHME

Një kod etike është një akt i miratuar për të funksionuar si një akt i brendshëm i një institucioni. Gjithsesi, si çdo Kushtetutë, akt ndërkombëtar, ligj apo akt nënligjor, kodet etike nuk janë të vetëzbatueshme. Ato kanë nevojë për krijimin e një mjedisi mundësues për zbatimin me korrektesë të tyre. Prandaj, kërkohet që ato të shoqërohen me një sërë veprimesh dhe angazhimesh institucionale. Një sistem trajnimi i vijueshëm është i domosdoshëm. Nëse punonjësit nuk kanë qartësi për rregullat dhe vlerat morale që priten prej tyre, pavarësisht se gjykohet që punonjësit e administratës publike mbartin vlera etike, kuptimi i një rregulli kalon përmes vlerësimit subjektiv, që nuk është i njëjtë për këdo. Trajnimet janë një qasje e domosdoshme për të garantuar kuptimin e njëjtë dhe përfshirë në të njëjtën sjellje cilindo punonjës në administratën publike, nëpunës civilë apo politikë qofshin.

Së dyti, një institucion duhet të miratojë një strategji komunikimi të vlerave etike. Komunikimi është një qasje që ndikon në përfundimin e vetëkontrollit dhe vetëkufizimit në përfshirjen në veprime jo etike. Ai ndihmon në transparencën ndaj publikut për mënyrën si ushtron veprimtarinë një institucion publik.

Gjithashtu, institucionet duhet të kenë instrumente monitorimi dhe raportimi periodik. Vetëm kështu vendoset vëmendja e duhur menaxheriale ndaj zbatimit të kodit etik dhe mundësohet krijimi i një kulture etike institucionale.

2.2. TË HARTOSH NJË KOD QË FUNKSIONON

Një kod etik pa dyshim do ishte patetik nëse thjesht do miratohej, por nuk do zbatohet. Një rast i tillë do të kontribuonte në të kundërtën e qëllimit të miratimit të një kodi etike. Kjo do ndihmonte në përfundimin e mosdhenies vlerë dhe moskonsiderimit të shërbesës ndaj interesit publik, si qëllimi i parë dhe fundor i administratës publike. Për të qenë funksional, kodi etik duhet të jetë

përfshirës i vlerave më të rëndësishme që shoqëria pret të shohë nga administrata publike, si dhe të jetë i qartë në përmbajtjen e tij. Një nga çështjet me rëndësi është të vendoset balanca e duhur mes pasjes së rregullave të detajuara apo jo dhe nivelit të detajimit dhe thellësisë së rregullimit. Është me rëndësi të mënjanoen përgjithësimet, pasi ato ka gjasë që të lenë hapësira për keqintepertime dhe si rrjedhojë të shërbejnë për qëllimin e kundërt nga ai i synuar në thelb nga një kod etike. Një kod i mirë etik është ai që kuptohet dhe zbatohet lehtësisht nga cilindo punonjës i institucionit, prandaj përmbajtja duhet të jetë e tillë që të garantojë këtë.

Një kod etik duhet të hartohet përmes një procesi të thellë dhe gjithëpërfshirës diskutimesh. Ai nuk mund të jetë kopje e një teksti të hartuar dhe miratuar diku tjetër. Kopjimi i një teksti të tillë sjell vetëm pasjen e një kodi formal në institucion, por jo të brendësuar mjaftueshëm për t'u zbatuar në vijim, siç pritet. Një kod i tillë do ish një akt që do të renditej në aktet e institucionit dhe në listën e akteve që raportohen sa herë që kërkohet, por nuk ndikon në krijimin e një mjedisi etik institucional.

Duhet theksuar se një kod etik kërkon vullnetin politik, të drejtuesve të institucionit, si një parakusht i domosdoshëm i miratimit dhe zbatimit të tij. Po ashtu, drejtimi përmes shembullit është shumë herë më efektiv, prandaj përfshirja në kode etike të punonjësve politikë është e domosdoshme për të treguar se institucioni, si i tërë, është në shërbim publik. Në procesin e hartimit të një kodi etik duhen mbajtur në konsideratë objektivat e sjelljes, organizativë, por edhe politikë. Ato duhen shpallur, si udhërrëfyes themelorë që në krye të herës në kodet etike. Këto objektiva duhet të deklarohen si kornizues të përmbajtjes së kodit, por edhe si pasqyrues të pritshmërive në një nivel më të përgjithshëm, në kohëzgjatje, dhe në çdo nivel politik drejtues të vendit.

2.3. KODET ETIKE NË INSTITUCIONET E VENDIT

Ministria e Drejtësisë ka miratuar që vitin 2019 modelin tip të planit të integritetit si për qeverisjen qendrore ashtu edhe për atë vendore, si

instrument i parandalimit të rënies në korrupsion. Bazuar në të, që nga viti 2019, 11 ministri linje, 13 institucione të varësisë së qeverisjes qendrore dhe 20 bashki në nivel të qeverisjes vendore kanë miratuar planin e integritetit në institucionet e tyre. Pjesë e këtyre planeve është edhe miratimi ose rishikimi i kodit të sjelljes/etik të institucionit. Plane të tilla integriteti janë duke u zbatuar, ndërkohë që ende mbetet nevoja për miratimin e kodeve të sjelljes si në institucionet që kanë miratuar planet e integritetit, si edhe në institucionet që ende nuk e kanë një tillë.

2.3.1. KODET ETIKE DHE PROGRAMI I TRANSPARENCËS

Në kuadër të nenit 7.1/b dhe 7/3 të ligjit 119/2014 "Për të drejtën për informim", kodet etike, si rregulla të brendshme të funksionimit institucional, kërkohet të jenë pjesë e akteve të brendshme që i ofrohen publikut si informacion publik pa kërkesë.⁹ Dokumente të tilla duhet të përfshihen në programin institucional të transparencës. Modeli i programit të transparencës, është miratuar me Urdhër nr. 187, dt. 18/12/2020 "Për miratimin e Programit të Transparencës të rishikuar", i ndryshuar, nga Komisioneri për të Drejtën për Informim dhe të Dhënat Personale¹⁰ si për institucionet qendrore, ashtu edhe për njësitë e qeverisjes vendore.¹¹ Përfshirja e kodeve të sjelljes/etike në modelin e Programit të Transparencës të miratuar nga Komisioneri për të Drejtën për Informim dhe të Dhënat Personale në kuadër të ligjit 119/2014 "Për të drejtën për informim", pasqyron rëndësinë e tyre.¹² Jo në çdo rast kjo

kërkesë respektohet. Gjithashtu, hulumtimi tregon se nuk ka pasur masa konkrete për rastet e mosrespektimit të këtij detyrimi ligjor.

2.3.2. INSTITUCIONET E PAVARURA

Referuar tipologjive të institucioneve, vihet re se në institucionet e pavarura janë miratuar gjerësisht kodet e sjelljes/etike, ose rregulla etike si pjesë e rregulloreve të brendshme institucionale. Nga 20 institucione të pavarura në të cilat është bërë kërkimi në kuadër të këtij dokumenti politik, 12 prej tyre, pra 60%, kanë të miratuar një kod etike, në 3 prej tyre nuk ka një të tillë ose thjesht mungon informacioni për këtë në programin përkatës të transparencës, dhe në 5 prej tyre, ose 25%, aspekte të etikës janë të përfshira në një rregullore të përgjithshme sjelljeje. Vlen të shquhet ndër kodet etike të institucioneve të tilla, Kodi i Sjelljes për deputetët në Kuvend i vitit 2018,¹³ Kodi i Etikës për Gjyqtarët në Gjykatën Kushtetuese i vitit 2022,¹⁴ të cilat kanë përfshirë vendin mes atyre që etikën e ka të shtrirë gjerësisht në tërësinë e institucioneve dhe pozicioneve publike.

2.3.3. INSTITUCIONET E QENDRËS SË QEVERISJES (QEVERIA QENDRORE)

Në institucionet e qendrës së qeverisjes është bërë një punë e konsiderueshme, por jo e mjaftueshme, për miratimin e kodeve efikase etike/të sjelljes. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 830, datë 15.9.2013 "Për miratimin e Kodit Etik", i ndryshuar me vendimin nr. 875 datë 29.09.2021, është një akt për t'u vlerësuar.¹⁵ Ai shtrin veprimin e tij në

9 Neni 7 i ligjit 119/2014 "Për të drejtën për informim".

10 Urdhër nr. 187, dt. 18/12/2020 "Për miratimin e Programit të Transparencës të rishikuar", i ndryshuar. Shih në: https://www.idp.al/wp-content/uploads/2020/12/Urdher_nr.187.pdf. Urdhër nr. 211, datë 10.9.2018 "Për miratimin e Programit të Transparencës për njësitë e qeverisjes vendore". Shih në: https://www.idp.al/wp-content/uploads/2018/09/Programi_Model_i_Transparences_per_njesit_e_vetqeverisjes_vendore.pdf. Shih edhe: <https://www.pyetshtetin.al/wp-content/uploads/2022/07/Programi-i-transparences-AP-power-point.pdf>

11 Urdhër nr. 187, dt. 18/12/2020 "Për miratimin e Programit të Transparencës të rishikuar", i ndryshuar. Shih në: https://www.idp.al/wp-content/uploads/2020/12/Urdher_nr.187.pdf. Urdhër nr. 211, datë 10.9.2018 "Për miratimin e Programit të Transparencës për njësitë e qeverisjes vendore". Shih në: https://www.idp.al/wp-content/uploads/2018/09/Programi_Model_i_Transparences_per_njesit_e_vetqeverisjes_vendore.pdf. Shih edhe: <https://www.pyetshtetin.al/wp-content/uploads/2022/07/Programi-i-transparences-AP-power-point.pdf>

12 Sipas modelit të programit të transparencës, nën "Kuadri ligjor rregullator" sipas nenit 7.1/b dhe 7/3 të ligjit për të drejtën për informim, pjesë e këtij kuadri është edhe kodi i sjelljes/etik.

13 Vendim nr. 61/2018 "Për miratimin e kodit të sjelljes së deputetit të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë". Shih në: <http://staging.parlament.al/Files/RaporteStatistika/Kodi%20i%20Sjelljes.pdf>

14 Shih në: https://www.gjk.gov.al/web/kodi_etik_i_gjk_se_2305.pdf

15 Vendim i Këshillit të Ministrave nr.830, datë 15.9.201, "Për miratimin e Kodit Etik Ministror", i ndryshuar. Shih në: <http://qbz.gov.al/eli/vendim/2013/09/15/830>

tërësinë e pozicioneve politike të cilat janë jashtë fushës së veprimit të ligjit 9131/2013 'Për etikën në administratën publike'. Kjo përforcon atë që u tha më lart, se Shqipëria e ka të shtrirë gjerësisht rregullimin e çështjes së etikës në tërësinë e institucioneve dhe pozicioneve publike. Rezultoni, gjithsesi, se ky akt ka nevojë të shndërrohet de facto në funksional. Mënyrat për këtë duhet të përfshijnë operacionalizimin e instrumenteve të parashikuara nga vetë akti, si edhe takime periodike të kushtuara zbatimit të tij. Të tilla takime duhet të bëhen publike.

Ndër institucionet e qendrës së qeverisjes ka që publikojnë ligjin për etikën në administratën publike si kodin etik institucional. Është vetë ky ligj që kërkon që institucionet të kenë rregullore të brendshme ku të detajojnë rregulla që përfshihen në etikën institucionale, prandaj deklarimi i ligjit si rregullorja apo kodi etik nuk është qasja e duhur. Ministrat e shtetit nuk kanë kode etike të tyre, madje edhe nëse kanë një faqe interneti, nuk kanë një program transparence.¹⁶ Ndër institucionet e tjera të qendrës së qeverisjes, tre ministri nuk kanë rregullore të veçanta për etikën apo rregulla për etikën të përfshira në rregulloren e institucionit. Një ministri deklaron se ka miratuar kodin etik, por teksti nuk është online. Pesë ministri kanë nevojë të rishikojnë aktet e tyre të brendshme për etikën, pasi:

- » kanë vetëm rregullore të përgjithshme të brendshme të cilat përmbajnë pjesërisht dispozita për etikën;
- » kanë rregullore për kategori të posaçme punonjësish ose veprimtari të posaçme nën fushën e tyre të veprimit, por jo për etikën në ministrinë përkatëse;
- » kanë rregullore për etikën të cilat kanë nevojë të rifreskohen;
- » kanë rregullore të miratuara së fundmi, por që kanë nevojë të përfshijnë rregulla të detajuara (në dy ministri).

2.3.4. INSTITUCIONET E QEVERISJES VENDORE

Ndër institucionet e qeverisjes vendore situata me kodet e sjelles apo kodet etike është e tillë që ka vend për përmirësime. Nga 61 njësi të nivelit bazë të qeverisjes vendore, në 11 prej tyre, ose 18%, nuk ka asnjë rregullore për etikën, në 10 apo 16% prej tyre ka paqartësi nëse ka ose jo rregulla të sjelljes apo etikës në institucion, dhe në 13 apo 21% prej tyre ka rregulla etike vetëm për ndonjë organ të posaçëm të bashkisë, siç është këshilli bashkiak, por mungon një rregullore e përgjithshme për etikën. Këto shifra tregojnë për nevojën për një vëmendje të posaçme ndaj etikës në nivelin vendor, të paktën në kuptimin e formalizimit të rregullave etike në njësitë vendore.

2.3.5. KAPACITETET PËR ETIKËN NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

Ligji për etikën në administratën publike kërkon që punonjësit të njohin dhe zbatojnë ligjin. Sipas këtij ligji, njësia e personelit është e detyruar t'i bëjë të ditur nëpunësit në çastin e punësimit të tij detyrimet që rrjedhin nga ky ligj dhe që duhen respektuar nga nëpunësi. Vetë njësia e personelit kërkohet të ketë aftësitë e duhura për të këshilluar punonjësit kur kanë pasiguri nëse një rast i caktuar është ose jo cenim i etikës, sikurse edhe Departamenti i Administratës Publike (DAP) që sipas ligjit kontaktohet nga njësitë e personelit për ofrimin e këshillave të tilla. Kjo kërkon që çështja e kodeve etike/sjelljes të adresohet jo vetëm duke i miratuar ato, por edhe duke u qasur ndaj tyre në mënyrë gjithpërfshirëse. Aktivitete me qëllim forcimin e kapacitetit të punonjësve si dhe posaçërisht të njëjësive të personelit të institucioneve publike, por edhe DAP, janë të nevojshme të realizohen në vijimësi. Shkolla Shqiptare e Administratës Publike (ASPA) nuk e përfshin etikën në administratën publike në programin e trajnimit përmes një pakete të dedikuar trajnimit periodik, përveçse si pjesë e paketës së trajnimit hyrës në shërbimin civil.¹⁷ Për shkak të rëndësisë që ka etika në administratën publike, është e udhës të ketë trajnime vjetore për të gjithë punonjësit e administratës publike, dhe veçanërisht punonjësit e njëjësive të personelit. Kjo mund të realizohet përmes metodave apo formave të ndryshme tashmë të njohura dhe të përdorura nga ASPA dhe

16 Shih p.sh.: <https://sipermarrja.gov.al/> ose <https://riniafemijet.gov.al/>

17 Shih: <https://aspa.gov.al/>

DAP, përfshirë edhe ato përmes internetit.

Forcimi i kapaciteteve vjen përmes një sërë angazhimesh, jo vetëm trajnuese. Forume diskutimi me shoqërinë civile dhe akademinë janë të domosdoshme për këtë qëllim. Të tilla realizohen në mënyrë sporadike dhe nuk kanë prekur të gjithë sferën e punonjësve të administratës publike. Një plan i koordinuar aktivitetesh, me përfshirjen e të gjithë aktorëve të përmendur, me fokus etikën dhe masat parandaluese të cenimit të saj, do ishte një qasje efektive.

2.3.6. KODET ETIKE, PJESË INTEGRALE E STRATEGJISË ANTIKORRUPSION DHE REFORMËS NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

Projektstrategjia antikorrupsion 2022-2030 deklaron si pjesë të qëllimeve themelore politike që mundësojnë realizimin e vizionit të saj strategjik, parandalimin, ndërgjegjësimin/edukimin dhe dënimin në luftën kundër korrupsionit.¹⁸ Qasja, e cila është e njëjtë me atë të strategjisë aktuale ndërsektoriale kundër korrupsionit, duket se është e njëjtë edhe për planet e integritetit, dhe, si rrjedhojë edhe për kodet etike.¹⁹ Vijimësia e qasjes është për t'u vlerësuar, por ajo duhet shoqëruar me tregues të matjes së efektshmërisë së kodeve etike/ të sjelljes, përndryshe, vetëm pasja e kodeve të tilla në letër nuk do t'i shërbente qëllimit të synuar të përshkruar në këtë dokument politik.

18 Shih projektaktin në: https://www.drejtësia.gov.al/wp-content/uploads/2022/08/DRAFT-_KONCEPT-DOKUMENTI-STRATEGJIK-SNKK-2023-2030_-8.8.2022_AL-1.pdf

19 VKM nr. 247, datë 20.3.2015 "Për miratimin e strategjisë ndërsektoriale kundër korrupsionit", 2015–2023 të ndryshuar. Shih në: <http://qbz.gov.al/eli/vendim/2015/04/15/319>

3. REKOMANDIME

Nisur nga roli që kanë përkatësisht në luftën kundër korrupsionit si dhe vendosjen e standardeve në administratën publike, rekomandohet që, kryesisht, Ministria e Drejtësisë, Ministria për Standardet dhe Shërbimet, dhe Departamenti i Administratës Publike si një përfaqësues githëpërfshirës për institucionet e administratës shtetërore dhe rolit lidhur me etikën në administratën publike, të ndërmarrin një analizë të thelluar për të pasur një pamje të qartë të detajuar të gjendjes së rregullimit të etikës në institucionet e administratës publike në tërësi. Kjo kërkon koordinim mes tyre. Me qëllim adresimin metodologjik, rekomandohet ngritja e një grupi pune me përfshirjen, ndër të tjera, të institucioneve në fjalë, dhe të përcaktohet një kohëzgjatje e shpejtë e realizimit të analizës dhe identifikimit të nevojave për përmirësimin e kuadrit rregullator të kodeve etike/sjelljes në institucione. Është e udhës që analiza të bëhet publike përmes botimit të saj. Një analizë e tillë kërkon bashkëpunimin me aktorë të tjerë vlerësues të jashtëm, përfshirë shoqërinë civile. Po ashtu, hartimi i një kodi etik model që të shërbejë si një referencë për çdo institucion do të ishte mbështetje për realizimin e hartimit dhe miratimit të kodeve etike/sjelljes me efikasitet.

Çdo institucion publik në vend rekomandohet të ndërmarrë veprime konkrete të miratimit apo rishikimit të planeve të integritetit me qëllim që kodet etike të jenë pjesë e tyre. Në kuadër të zbatimit të planit të integritetit, ose edhe kur nuk kanë një plan të tillë në zbatim, të angazhohen me prioritet që të hartojnë ose rishikojnë kodet etike/sjelljes.

Rekomandohet që të përmirësohen sa më shpejt programet e transparencës. Kodet e sjelljes/etike, në rastet kur janë të miratuara, të përfshihen në programet e transparencës me tekste të plota. Në rastet kur ato janë të përfshira në akte të tjera, pra jo të dedikuara të institucioneve, rekomandohet që nën lidhjen 'kode sjellje/etike' të Programit të Transparencës të përfshihet ajo pjesë apo ato dispozita që trajtojnë konkretisht aspektet etike në institucion.

Për as lidhet me zbatimin e ligjit nr. 119/2014 'Për të drejtën sa informim', rekomandohet që Komisioneri për të Drejtën për Informim dhe

Dhënat Personale të realizojë një monitorim të dedikuar për përditësimin e Programeve të Transparencës nga ana e autoriteteve publike. Gjithashtu, rekomandohet që Komisioneri për të Drejtën për Informim dhe Dhënat Personale të marrë masa ndëshkuese për mosrespektimin e kërkesës ligjore për përditësim dhe plotësim të programeve të tilla

Me qëllim forcimin e kapacitetit të punonjësve të administratës publike për etikën në administratën publike, rekomandohet që trajnimi për etikën në administratën publike të përfshihet si një trajnim detyrues vjetor në programin e ASPAs. DAP dhe ASPA nevojitet të bashkëpunojnë në këtë drejtim.

Është po aq e rëndësishme që institucionet të vlerësojnë miratimin e një plani komunikimi për etikën në administratën publike. Në këtë drejtim, media rekomandohet të përfshihet në proceset e forcimit të kapaciteteve për etikën në administratën publike. Rekomandohet që ajo të angazhohet për transmetimin audioviziv të shembujve të mirë ose të cenimit të rregullave të etikës në administratën publike.

Së fundmi, me qëllim krijimin e një kulture etike, rekomandohet ndërvperimi i institucioneve të administratës publike, DAP dhe ministrive përgjegjëse të Drejtësisë dhe për Standardet dhe Shërbimet përmes forumeve të ndryshme për analiza, ndarje eksperiencash, diskutime për etikën në administratën publike. Bashkëpunimi në këtë kuadër me akademinë është po me aq rëndësi, sa edhe me shoqërinë civile.