

ZBËRTHIMI I KAPJES SË SHITETIT NË SHQIPËRI

Një shqyrtim i rasteve të korrupsionit
të nivelit të lartë dhe ligjeve të bëra
me porosi nga viti 2008 deri në 2020

Transparency International është lëvizje globale me një vizion: një botë pa korrupsion për qeverinë, biznesin, shoqërinë civile dhe përditshmërinë e njerëzve. Ne udhëheqim luftën kundër korrupsionit për ta shndërruar këtë vizion në realitet nëpërmjet më shumë se 100 zyrave vendore në të gjithë botën dhe një sekretariatë ndërkombëtar në Berlin.

www.transparency.org

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim – IDM në fokus të veprimtarisë së vet ka qeverisjen pjesëmarrëse dhe institucionet demokratike, procesin e integritetit në Bashkimin Evropian, zhvillimin e shoqërisë civile, bashkëpunimin rajonal dhe çështjet e sigurisë. Ne synojmë konsolidimin e zhvillimeve në këto fusha nëpërmjet hulumtimit të pavarur, rritjes së kapaciteteve dhe ndërveprimeve efikase përmes spektrit të gjerë të aktorëve në shoqëri.

www.idmalbania.org

Zbërthimi i kapjes së shtetit në Shqipëri: Një shqyrtim i rasteve të korrupsionit të nivelit të lartë dhe ligjeve të bëra me porosi nga viti 2008 deri në 2020

Autorë: Gjergji Vurmo, Rovena Sulstarova, Alban Dafa (Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim)

Recensues: Nieves Zúñiga, Dragan Mihajlović (Transparency International)

Redaktim: International Correspondents in Education

© Foto e kopertinës: Pavlo Rekun / Unsplash.com

Janë bërë të gjitha përpjekjet që të verifikohet saktësia e informacionit që përmban ky raport. I gjithë informacioni ka qëndruar i saktë sipas njohurive deri në dhjetor 2020. Gjithsesi, Transparency International dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim nuk mund të pranojë përgjegjësi për pasojat e përdorimit të tij për qëllime të tjera ose në kontekste të tjera.

ISBN: 978-3-96076-171-6

2021 Transparency International. Me përjashtim të rasteve kur përmendet ndryshe, ky punim është i licencuar nën CC BY-ND 4.0 DE. Lejohet citimi. Ju lutem kontaktoni Transparency International – copyright@transparency.org – lidhur me kërkesat për riprodhim të pjesshëm ose të plotë.

Ky publikim u hartua me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e tij janë përgjegjësi vetëm e Transparency International dhe Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim dhe nuk reflektojnë domosdoshmërisht qëndrimet e Bashkimit Evropian.



PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE	2
HYRJE	3
SFONDI I STUDIMIT	5
METODOLOGJIA	6
GJETJET DHE DISKUTIMI	8
KORRUPSIONI I NIVELIT TË LARTË OSE POLITIK DHE GJYQËSORI.....	8
Reforma në drejtësi dhe korrupsioni i nivelit të lartë.....	8
Mangësitë ligjore dhe procedurale.....	11
Ndërhyrja politike në procedimet gjyqësore.....	15
Integriteti i kompromentuar i gjyqësorit dhe pandëshkueshmëria e korrupsionit.....	15
Sektorët kryesorë të prekur dhe politizimi i institucioneve të mbikëqyrjes dhe rregullatore.....	17
LIGJET E BËRA ME POROSI: ZBËRTHIM I MEKANIZMIT	18
Parimet e ligjvënies me integritet të lartë.....	18
Integriteti i ligjvënies – rasti i Shqipërisë.....	20
Hartimi i ligjeve në nivelin e pushtetit ekzekutiv – Standardet e shkruara	22
Shqyrtimi parlamentar i projektligjeve.....	28
Përmirësimi i integritetit të procesit ligjvënës: Duhet dy për tango	33
PËRFUNDIME	34
REKOMANDIME.....	35
Në lidhje me kapjen e shtetit.....	35
Në lidhje me procesin legjislativ.....	35
Në lidhje me gjyqësorin, procesin e rivlerësimit të gjykatësve dhe prokurorëve, si dhe procedimet penale.....	36
Partitë politike	37
ANEKSE	38
Shtojca 1. Ligje të dyshuara të bëra me porosi në Shqipëri 2012–2019	38
Shtojca 2. Si e reflektojnë Qeveria dhe Kuvendi gjithëpërfshirjen dhe transparencën në procesin e ligjvënies?	41

PËRMBLEDHJE

Në Shqipëri për një kohë të gjatë është mohuar ekzistenca e kapjes së shtetit, pavarësisht thirrjeve të forta nga shoqëria civile dhe media të pavarura për të shqyrtuar dukuritë që shumë qytetarë i kanë perceptuar si shenja të qarta të fenomenit në vend. Deri në momentin kur Komisioni Evropian (KE) raportoi se “disa vende në rajon vazhdojnë të shfaqin simptoma të qarta dhe shkallë të ndryshme të kapjes së shtetit”,¹ fenomeni konsiderohej si histori e fryrë dhe legjendë urbane. Në fakt, ka qenë frika nga kapja e gjyqësorit prej individëve të fuqishëm dhe politikanëve të korruptuar që e motivoi reformën gjithëpërfshirëse të sistemit të drejtësisë në Shqipëri. Megjithatë, vetëm viteve të fundit janë evidentuar “tendenca të kapjes” përtej gjyqësorit.

Ky raport dhe baza e të dhënave të tij shoqëruese për rastet e korrupsionit të nivelit të lartë dhe ligjet e bëra me porosi, -përbëjnë një gurthemel të rëndësishëm në evidentimin e fenomenit të kapjes së shtetit, përmes së cilës individë, institucione, kompani ose grupe të fuqishme brenda ose jashtë vendit, komplotojnë që politikën, mjedisi ligjor dhe ekonomia e vendit t’u shërbejë interesave të tyre private në dëm të publikut. Raporti paraqet proceset përmes të cilave zyrtarët e shtetit, sektori privat dhe gjyqësori formojnë rrjetin që mundëson kapjen e shtetit në Shqipëri. Gjetjet dhe përfundimet bazohen kryesisht në rastet e korrupsionit të nivelit të lartë dhe ligjet e bëra me porosi, por edhe në raportet vlerësuese të shtetit të së drejtës nga organizatat ndërkombëtare dhe raportimet e brendshme investigative dhe ato anti-korrupsion.

Rastet e shqyrtuara të korrupsionit të nivelit të lartë japin përshtypjen se ka një lidhje të fortë ndërmjet zyrtarëve publikë, sektorit privat dhe gjyqësorit, e cila është rritur në mënyrë të vazhdueshme duke shfrytëzuar pronën publike dhe sigurimin e të mirave publike. Ndërkohë që politikanët - kryesisht në qeverinë qendrore, por edhe në qeverisjen vendore - bashkëpunojnë me sektorin privat për të shfrytëzuar e burimet e vendit, gjyqësori i korruptuar siguron pandëshkueshmëri për këto veprimtari dhe i përzgjat skemat fitimprurëse korruptive.

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi paketën gjithëpërfshirëse të reformës në drejtësi në muajin Qershor 2016. Pavarësisht nevojës për reformën në drejtësi, zbatimin e saj ka krijuar pasiguri të mëtejshme ligjore për shkak të progresit të ngadaltë në procesin e rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe zëvendësimit të tyre me ata që e kanë kaluar atë. Ky proces ka bllokuar disa nga procedimet gjyqësore të çështjeve të profilit të lartë që prekin sektorët e energjisë, transportit dhe mbrojtjes së vendit. Për më tepër, shqyrtimi i trajtimit nga gjyqësori të çështjeve të korrupsionit të kohëve të fundit, japin përshtypjen se ndikimi i padrejtë i ekzekutivit mbi gjyqësorin është ende i pranishëm, ndërkohë që profesionalizmi dhe integriteti i gjyqtarëve dhe prokurorëve mbetet i evaziv.

Ligjet e bëra me porosi lehtësojnë skemat e korrupsionit të nivelit të lartë duke nxjerrë ligje për të mundësuar praktikisht vjedhjen e burimeve kombëtare përmes procedurave jo transparente të prokurimit dhe mungesës së integritetit të procesit ligjvënës dhe mbikëqyrjes parlamentare. Shumica e projektligjeve popozohen nga qeveria, por dokumentet e tyre mbështetëse nuk shtjellojnë arsyet për propozimin e tyre. Ndërkohë që dispozitat e paqarta në Ligjin për Konsultimin Publik i mundësojnë qeverisë t’i anashkalojë procedurat e konsultimit, raportet e shoqërisë civile tregojnë se

¹ Komisioni Evropian, *Komunikata e vitit 2016 për Politikën e Zgjerimit të BE-së*, faqe 3, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf

procedurat e konsultimit publik nuk janë sistematike dhe rekomandimet nga shoqëria civile rrallë merren në konsideratë.²

Bazuar në gjetjet kryesore nga shqyrtimi i rasteve të korrupsionit të nivelit të lartë dhe ligjeve të bëra me porosi, rekomandimet tona kryesore për institucionet shqiptare dhe komunitetin e donatorëve për të adresuar kapjen e shtetit janë si vijon:

- Nismat e politikave duhet të bazohen në transparencë dhe konsultim publik, të cilat janë mekanizma thelbësorë të llogaridhënies për t'u siguruar që procesi i hartimit të tyre është gjithëpërfshirës dhe që publiku ka mjetet ligjore për të shqyrtuar zbatimin e politikave publike.
- Kuadri aktual rregullator për parandalimin e konfliktit të interesit duhet të përmirësohen dhe forcohen duke përfshirë dispozita që sigurojnë integritetin e zyrtarëve publikë në institucionet rregullatore dhe mbikëqyrëse.
- Duhet të përmirësohen kapacitetet e Kuvendit dhe integriteti i përfaqësimit politik, të cilat janë instrumentale për sigurimin e mbikëqyrjes të efektshme parlamentare të politikave qeveritare.
- Duhet të qartësohet juridiksioni i gjykatave në mënyrë që të shmangen hapësirat për ndërhyrje politike dhe korrupsion të gjyqësorit.
- Duhet të rriten burimet financiare dhe njerëzore për Shkollën e Magjistraturës. Shkolla është thelbësore për ripërtëritjen e sistemit gjyqësor dhe rritja e burimeve do të duhej të ishte pjesë e një strategjie të përgjithshme rekrutimi për gjyqtarë dhe prokurorë, qëllimi i së cilës është t'i rrisë ndjeshëm numrin e të diplomuarve të shkollës.
- Reforma e financimit të fushatave zgjedhore është domosdoshmëri absolute. Kjo duhet të përfshijë, ndër të tjera, dispozita të qarta që rregullojnë financimin e partive politike për të parandaluar pastrimin e parave dhe për të identifikuar donatorët e partive politike.

² Blerjana Bino, Redion Qirjazi dhe Alban Dafa, *Pjesëmarrja e Shoqërisë Civile në Vendimarrje në Shqipëri*, mars 2020, <https://idmalbania.org/wp-content/uploads/2020/03/CSO-Participation-in-Decision-Making-in-Albania.pdf>

HYRJE

Kapja e shtetit është një sfidë korrupsioni që nuk është ekzaminuar sistematikisht në Shqipëri. Ky term është përdorur shpesh nga partitë e ndryshme opozitare, më shumë si mjet për të sulmuar tendencat autokratike dhe korrupsionin e partive politike në pushtet, sesa për të nxjerrë në pah ndikimin korruptiv të subjekteve private në procesin e vendimmarrjes publike ose bashkëpunimin e paligjshëm mes aktorëve privatë dhe nëpunësve publikë. Në tetë vitet e fundit, debati publik mbi korrupsionin është përqendruar në politikën e privatizimit të qeverisë shqiptare - veçanërisht në koncesionet dhe partneritetet publike-private. Sidoqoftë, përkundër bollëkut të informacionit të disponueshëm publikisht - përfshirë raportimet e gazetarisë hulumtuese, vendimet gjyqësore dhe raportet nga Kontrolli i Lartë të Shtetit (KLSH) dhe Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) - nuk ka pasur asnjë analizë sistematike të korrupsionit.

Ky raport përpiqet të sjellë një analizë sistematike të kapjes së shtetit në Shqipëri duke shqyrtuar mekanizmat që e mundësojnë. Teksa korrupsioni në Shqipëri është dokumentuar në raporte të ndryshme vendase dhe ndërkombëtare, korrupsionit që përfshin zyrtarë të nivelit të lartë nuk i është dhënë vëmendja e duhur.³ Megjithatë ka pasur raportime të shumta të gazetarisë hulumtuese që hedhin dyshime për korrupsionin e nëpunësve publikë përmes pjesëmarrjes në skema përfitimi të jashtëligjshëm në dobi të interesave private - qoftë të tyre apo të subjekteve të tjera private - dhe në dëm të së mirës publike, ka pasur pak hulumtime në lidhje me natyrën e bashkëpunimit, dobësitë e administratës publike dhe mangësitë aktuale të gjyqësorit, që mundësojnë kapjen e shtetit në Shqipëri. Përveç ndikimit në vendimmarrjen qeveritare, interesat private në vend mund të kuptohen si rrjete klienteliste që përfshijnë nëpunës publikë dhe sektorin privat, përmes të cilave fushat publike dhe private bëhen praktikisht të padallueshme. Këto skema korrupsioni mbështeten në pandëshkueshmërinë që të sigurohet nga një gjyqësor i korruptuar.

Ky raport bazohet në një përmbledhje rastesh të korrupsionit të nivelit të lartë që mbulojnë si rrjetet klienteliste dhe korrupsionin në gjyqësor, ashtu edhe ligjet e bëra me porosi. Ai identifikon disa mangësi në katër fusha kryesore: integriteti i zyrtarëve të shtetit, trajtimi i çështjeve të korrupsionit nga gjyqësori, korrupsioni i gjyqësorit, dhe integriteti i procesit ligjvënës. Është e rëndësishme të theksohet se sistemi gjyqësor i Shqipërisë është në proces rristurimi tërësor që synon të luftojë korrupsionin sistematik dhe, për pasojë, pandëshkueshmërinë e zyrtarëve të nivelit të lartë. Kjo reformë përfshin rivlerësimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve bazuar në kriteret e integritetit dhe ato profesionale, si dhe krijimin e institucioneve të reja gjyqësore të udhëhequra nga profesionalizmi dhe paanshmëria në vendimmarrje.

Hapa domethënës janë bërë për të siguruar që administrata publike e vendit është profesionale dhe nuk i nënshtrohet presionit politik.⁴ Këto reforma janë zbatuar në kuadër të procesit të anëtarësimit të Shqipërisë në BE. Megjithatë reformat janë realisht një punë në zhvillim e sipër, gjetjet tona tregojnë se ato nuk kanë qenë të suksesshme në frenimin e kapjes së shtetit. Bazuar në shqyrtimin

³ Shih Ministria e Drejtësisë, *Strategjia Ndërsektorale kundër Korrupsionit 2015-2020*, https://www.drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2018/06/Inter-sectoral_Strategy_against_Corruption_2015-2020_4.pdf. Transparency International, *Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit (2020)*, <https://www.transparency.org/en/countries/albania>; Gjergji Vurmo, "Raporti Shqipëria 2020" në *Kombet në Tranzicion*, Freedom House, 2020, <https://freedomhouse.org/country/albania/freedom-world/2020>

⁴ Komisioni i BE-së, *Raporti për Shqipërinë 2020*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf

e rasteve të korrupsionit të nivelit të lartë dhe ligjeve të bëra me porosi, situata ka pësuar përkeqësim të dukshëm. Ky përkeqësim është vërejtur gjithashtu nga Komisioni Evropian në raportet e tij për zgjerimin nga viti 2016 e më tej. Prandaj, është e rëndësishme që këto prirje të shqyrtohen nga afër, të jepen rekomandime se si të përmirësohet efektshmëria e reformave, si dhe të propozohen qasje të reja institucionale dhe ligjore në mënyrë që t'i bëhet ballë kapjes së shtetit.

Raporti është i ndarë në dy pjesë kryesore. Pjesa e parë përqendrohet në rastet e korrupsionit të nivelit të lartë dhe identifikon natyrën e bashkëpunimit dhe shkëmbimeve mes nëpunësve publikë dhe sektorit privat, bashkëpunimin mes nëpunësve publikë dhe grupeve të krimit të organizuar, si dhe korrupsionin në gjyqësor. Pjesa e dytë përqendrohet në ligjet e bëra me porosi dhe identifikon mangësitë në integritetin e procesit ligjvënës, proceset e konsultimit, transparencën, profesionalizmin dhe zbatimin e parimeve të tjera që mbrojnë interesin publik në procesin legjislativ.

SFONDI I STUDIMIT

Ky raport është një nga rezultatet e hulumtimit të projektit të financuar nga BE-ja me titull *Dhënia fund pandëshkueshmërisë për korrupsionin e nivelit të lartë ose politik në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi* për të ulur korrupsionin dhe kapjen e shtetit në Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë, Kosovë, Mal të Zi, Maqedoni të Veriut, Serbi dhe Turqi. Projekti synon të përmirësojë qeverisjen, transparencën dhe llogaridhënien e gjyqësorit dhe ligjvënies demokratike. Për ta bërë këtë, Transparency International po shqyrton se si është mundësuar dhe si mbështetet kapja e shtetit, duke nënvizuar mangësitë në sistemin e drejtësisë penale në trajtimin e çështjeve të korrupsionit të nivelit të lartë, si edhe duke ekspozuar ligje të bëra me porosi për të mbrojtur interesat private të disave.

Hulumtimi kombinohet me fushata avokimi të bazuara në të dhëna studimore për të nxitur ndryshimin në secilin vend. Së bashku me raportin rajonal,⁵ produkte të hulumtimit të projektit janë edhe shtatë raporte kombëtare dhe dy baza të të dhënave.⁶ Njëra bazë e të dhënave rendit rastet e korrupsionit në rajon, posaçërisht rastet e korrupsionit të nivelit të lartë ose ato që mund të përfaqësojnë premisat për kapjen e shtetit. Këto raste ilustrjnë pikat e dobëta dhe mangësitë në sistemin gjyqësor të këtyre vendeve kur trajtojnë korrupsionin politik. Baza e dytë e të dhënave përfshin ligje të bëra me porosi, ligje që shërbejnë për të fituar dhe ruajtur përfitime të privileguara, duke përligjur kështu kapjen e shtetit. Ajo zbulon se si përdoret procesi ligjvënës për mbrojtjen e interesave private. Bazat e të dhënave nuk kanë për qëllim të jenë plotësisht gjithëpërfshirëse. Ato kanë një qasje cilësore si ndaj rasteve ashtu edhe ndaj ligjeve si mjete për të kuptuar se si funksionon sistemi gjyqësor dhe si manipulohet procesi ligjvënës.

Ky projekt mbështetet në punën e mëparshme të Transparency International në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi. Një hulumtim i thelluar i përpjekjeve antikorrupsion⁷ i realizuar nga Transparency International në Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë, Kosovë, Maqedoni, Mal të Zi, Serbi dhe Turqi mes viteve 2014 dhe 2015, zbuloi se kapja e shtetit ishte një problem i vazhdueshëm në të gjitha vendet. Hulumtime të mëtejshme në rastet e kapjes së shtetit në sektorë të veçantë⁸ në secilin vend na lejuan t'i kuptojmë më mirë karakteristikat e kapjes dhe ku ndodh kjo. Tanimë, analiza e mënyrës si adresohen nga drejtësia e secilit vend rastet e korrupsionit që mund të

⁵ Nieves Zúñiga, *Examining State Capture: Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey*, Berlin, Transparency International, 2020

⁶ https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_ExaminingStateCapture_English.pdf

⁷ www.transparency.org/en/projects/grand-corruption-western-balkans-and-turkey

⁸ Andy McDevitt, *Fighting Corruption in the Western Balkans and Turkey: Priorities for Reform*, Transparency International, 2016, https://images.transparencycdn.org/images/NISWBT_EN.pdf

⁸ Dona Dimov, Slagjana Taseva, *Kapja e Shtetit - Ilustrimi përmes Projektit "Shkupi 2014"*, Shkup, Transparency International Maqedoni, 2018, http://www.transparency.mk/en/images/stories/publications/state_capture.pdf

mundësojnë kapjen e shtetit dhe se si ndikimi i padrejtë në procesin ligjvënës rezulton në ligje të bëra me porosi, po na lejojnë të kuptojmë se çfarë e bën të mundur këtë kapje të shtetit.

Duke u mbështetur në hulumtimet tona, ne jemi duke zhvilluar rekomandime për reforma të efektshme kundër korrupsionit dhe për të forcuar shtetin e së drejtës në vendet e Ballkanit Perëndimor dhe në Turqi. Ne synojmë gjithashtu të promovojmë një debat më të gjerë publik mbi mekanizmat institucionalë që e mundësojnë kapjen e shtetit. Kjo është me rëndësi kritike për formësimin e debatit mbi korrupsionin duke u përqëndruar në mangësitë institucionale dhe prodhimin e presionit publik të nevojshëm për krijimin e institucioneve publike llogaridhënese dhe transparente.

METODOLOGJIA

Kapja e shtetit është një pengesë kyçe për efektshmërinë e reformave anti-korrupsion dhe të shtetit të së drejtës në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi. Kapja e shtetit ndodh kur aktorë privatë dhe publikë shënjestrojnë organe dhe funksione të caktuara shtetërore duke përdorur mjete korruptive, në përpjekje për t'i drejtuar vendimet e politikave publike larg interesit publik në mënyrë që të çojnë përpara interesat e tyre private dhe të përfitojnë financiarisht. Bazuar në këtë koncept, pandëshkueshmëria ndaj korrupsionit dhe krijimi i ligjeve për zgjerimin e interesave private të grupeve ose individëve të veçantë në dëm të interesit publik konsiderohen si shpjegimet kryesore të ekzistencës dhe qëndrueshmërisë së kapjes së shtetit.

Analiza në këtë raport konsideron disa burime të informacionit: të dhënat parësore të mbledhura për rastet e korrupsionit dhe ligjet e bëra me porosi, vlerësimet e mëparshme të korrupsionit, kapjen e shtetit dhe shtetin e së drejtës në rajon nga Sistemi Kombëtar i Integritetit i Transparency International, Komisioni Evropian, GRECO dhe UNCAC, dokumente zyrtare, artikuj të mediave dhe literaturë të specializuar. U zhvilluan intervista me gazetarë që kanë raportuar raste korrupsioni dhe me informatorë të tjerë kyç, si ish-zyrtarë ose zyrtarë aktualë, aktorë të shoqërisë civile, pedagogë dhe shoqata të sektorit privat.

Mbledhja e të dhënave për rastet dhe ligjet mbuloi 10-12 vitet e fundit në mënyrë që të identifikohen dallime të mundshme të shkaktuara nga ndryshimet në qeveri pas zgjedhjeve. Rastet dhe ligjet u përzgjedhën në bazë të konsultimeve të brendshme të Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) dhe përmes konsultimeve të jashtme me bashkëpunëtorët e IDM-së. Intervistat shitesë dhe konsultimet me institucionet e pavarura të mbikëqyrjes, përkatësisht Kontrolli i Lartë i Shtetit dhe Avokati i Popullit, ndihmuan ekipin hulumtues të vërtetojë konstatimet e veta dhe të identifikojë raste dhe ligje të reja të dyshuara. Përzgjedhja e rasteve të korrupsionit ndoqi tre kritere. I pari ishte të përfshihej çdo rast korrupsioni që përputhet me përkufizimin e Transparency International për korrupsionin e nivelit të lartë. Transparency International e përkufizon korrupsionin e nivelit të lartë si veprat penale të përcaktuara në nenet 15–25 të UNCAC, kur kryhen si pjesë e një skeme që përfshin një zyrtar të nivelit të lartë dhe shpërdorim të konsiderueshëm të fondeve ose burimeve publike, ose duke e kufizuar rëndë ushtrimin e të drejtave më themelore të njeriut për një pjesë të konsiderueshme të popullsisë ose grupi të cenueshëm. Sidoqoftë, meqenëse përkufizimi ligjor paraqet kufizime për shqyrtimin e këtij fenomeni politik kompleks, ne i zgjeruam kriteret e përzgjedhjes për të përfshirë rastet që tregojnë mungesë të autonomisë, pavarësisë dhe paanësisë së gjyqësorit dhe rastet që mundësojnë kapjen e shtetit. Treguesit për të vlerësuar rastet të cilat mundësojnë kapjen e shtetit përfshijnë:

- kur një deputet ose zyrtar me kompetenca ligjore ose politikëbërëse përfshihet në vepra penale duke ushtruar kompetencat e tij ;

- kur një vendimmarrës i nivelit të lartë i një organi rregullator përfshihet në vepra penale duke ushtruar kompetencat e tij;
- kur veprat penale që pretendohet të jenë kryer përfshijnë një zyrtar publik i cili e ka fituar pozitën e tij/saj përmes një situatë me dyer rrotulluese (duke kaluar nga sektori publik në atë privat dhe anasjelltas);
- kur sjellja e secilit prej personave të tre kategorive të mësipërme i shërben interesit të një subjekti juridik ose një grupi/rrjeti të ngushtë të personave të lidhur me njëri-tjetrin dhe jo interesit të aktorëve të tjerë në një sektor, grup në shoqëri ose interesit publik;
- rastet e lidhura me ligjet e bëra me porosi.

Të tre kriteret kanë të përbashkët përfshirjen e të paktën një zyrtari publik me kompetenca për të ndikuar tek politikat dhe rregulloret ose për t'i ndryshuar ato. Në shumicën e rasteve, ata zyrtarë publikë kanë mbajtur pozita me përgjegjësi të lartë në institucione shtetërore, siç janë ministrat. Sidoqoftë, duke marrë parasysh realitetin politik në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi, i cili karakterizohet nga fuqia e partive politike dhe anëtarëve të partive në bashki të caktuara, u përfshinë edhe rastet e korrupsionit që përfshijnë kryetarë të fuqishëm të bashkive ose autoritete të tjera vendore.

Ligjet e bëra me porosi përcaktohen si akte ligjore që miratohen me qëllim që t'u shërbejnë vetëm interesave të një personi fizik, një subjekti juridik ose një grupi/rrjeti të ngushtë të personave të lidhur dhe jo interesit të aktorëve të tjerë në një sektor, grup në shoqëri ose interesit publik. Edhe pse ligjet e bëra me porosi duket se janë gjerësisht të zbatueshme, ato në fakt zbatohen vetëm për një çështje të caktuar në dobi të një grupi të caktuar interesi dhe i anashkalojnë mjetet potenciale të zgjidhjes juridike që mund të jepen nga gjykatat e zakonshme. Bazuar në këtë përkufizim, u bënë pyetjet e mëposhtme për të identifikuar ligjet potencialisht të bëra me porosi: Kush qëndron pas ligjit? A kishte ndonjë parregullsi në hartimin apo miratimin e ligjit? Kush përfitoi nga ligji ose kush janë viktimat e tij?

Lidhur me qëllimin e tyre, ne kemi marrë parasysh tre lloje të ligjeve të bëra me porosi: 1) ligjet që synojnë të kontrollojnë një sektor ose industri ose të mbrojnë privilegje të caktuara; 2) ligjet që synojnë largimin nëpunësve të padëshiruar ose emërimin e atyre të dëshiruar; 3) ligjet që synojnë të zvogëlojnë fuqinë e një institucioni për të zbatuar mekanizmat e kontrollit dhe balancës së pushteteve duke kontrolluar procedurat mbi personelin, duke zvogëluar kapacitetin monitorues të agjencive ose strukturave audituese, duke parandaluar llogaridhënien ose duke dobësuar kontrollin nga media dhe organizatat e shoqërisë civile.

Ky raport nuk synon të bëjë një pasqyre gjithëpërfshirëse të situatës, por ofron një qasje cilësore dhe bazohet në përpjekjet më të mira të bëra nga qendrat dhe partnerët e Transparency International për identifikimin e rasteve dhe ligjeve dhe mbledhjen e informacionit të detajuar. Disa nga vështirësitë në mbledhjen e të dhënave kanë qenë mundësia e zvogëluar e marrjes së informacionit sidomos mbi ligjet e dyshuara të bëra me porosi që datojnë para vitit 2013, hezitimi i institucioneve shtetërore për të siguruar informacion të detajuar në përgjigjet ndaj kërkesave për informacion të paraqitura nga hulumtuesit, dhe procesi jo transparent i hartimit të ligjeve nga kabineti qeveritar. Këto sfida janë adresuar nga ekipi hulumtues duke zgjeruar numrin dhe burimet e informacionit. Prandaj, ato nuk ndikuan në analizën e paraqitur në këtë raport. Sidoqoftë, informacioni i paktë e ka detyruar ekipin hulumtues të përjashtojë disa raste të dyshuara të ligjeve të bëra me porosi për shkak të mungesës së dëshmive të mjaftueshme.

GJETJET DHE DISKUTIMI

Kapja e shtetit mbështetet në tre shtylla: (i) një rrjet klientele ose marrëdhëniesh klienteliste, (ii) procedime gjyqësore të korruptuara dhe (iii) ligje të bëra me porosi. Rastet e ekzaminuara të korrupsionit të nivelit të lartë sugjerojnë që marrëdhëniet klienteliste vendosen mes zyrtarëve të nivelit të lartë - me raste edhe të afërmeve të tyre - dhe subjekteve private. Ka raste kur kompanitë private - të cilat janë pjesë e një skeme korrupsioni të madh të nivelit të lartë ose politik - krijohen si rezultat i një miqësie ekzistuese ose marrëdhënie tjetër të ngushtë mes një individi privat dhe një nëpunësi publik për të përfituar nga privatizimi i një aseti ose shërbimi shtetëror. Nëse bëhet një hetim mbi korrupsionin e nivelit të lartë, ushtrimi i ndikimit politik në procedimet gjyqësore dhe korrupsioni brenda gjyqësorit dhe prokurorisë zakonisht çojnë në dënime të buta ose në pushimin e çështjeve. Ligjet e bëra me porosi legalizojnë kapjen e shtetit duke vendosur rregulla që favorizojnë interesat private në dëm të interesit publik. Ligje të tilla zakonisht miratohen pa konsultime paraprake publike dhe nuk bazohen në vlerësime thelbësore të rritjes dhe zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik.

KORRUPSIONI I NIVELIT TË LARTË OSE POLITIK DHE GJYQËSORI

Reforma në drejtësi dhe korrupsioni i nivelit të lartë

Aktualisht, sistemi i drejtësisë në Shqipëri po kalon në transformim rrënjësor pas miratimit nga Kuvendi të paketës së reformës në drejtësi në qershor të vitit 2016. Reforma ka prekur më shumë se një të tretën e dispozitave të Kushtetutës. Për më tepër, në kuadër të kësaj reforme janë hartuar dhe miratuar rreth 40 ligje të reja apo amendamente ligjore.

Reforma përfshin dy procese paralele: i) rivlerësimi kalimtar i gjyqtarëve dhe prokurorëve, i njohur përndryshe si procesi i vettingut, dhe ii) krijimin e institucioneve të reja të sistemit të drejtësisë. Proces i parë synon heqjen e prokurorëve dhe gjyqtarëve të korruptuar dhe të paafte. Proces i dytë paralel ka rezultuar në krijimin e institucioneve gjyqësore vetëqeverisëse dhe institucioneve të posaçme kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, siç janë Byroja Kombëtare e Hetimit, Prokuroria e Posaçme (SPAK) dhe Gjykata e Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar. Këto institucione janë përgjegjëse për hetimin dhe gjykimin e veprave penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar që përfshijnë zyrtarë publikë të nivelit të lartë.

Megjithatë, zbatimi i reformës në drejtësi mbetet sfida e rëndësishme. Proces i vettingut të gjyqtarëve dhe prokurorëve është i ngadaltë. Ngritja e institucioneve të reja të drejtësisë u shoqërua me vonesa të cilat ndikuan negativisht në funksionimin e institucioneve ekzistuese të drejtësisë. Problematika ekzistojnë në drejtim të aksesit të qytetarëve në drejtësi dhe efikasitetin e gjyqësorisë, veçanërisht në lidhje me funksionimin e Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë. Gjykata e Lartë nuk ka arritur të funksionojë normalisht për shkak të shkarkimit ose dorëheqjes së gjyqtarëve

të saj. Gjykata aktualisht po funksionon me tre gjyqtarë dhe ka më shumë se 30,000 çështje të mbartura që kanë vite që presin të gjykohen.⁹

Një shembull i çështjeve të mbartura është rasti i “Gërdecit”. Keqadministrimi dhe korrupsioni brenda Ministrisë së Mbrojtjes çuan në shpërthimin e një punishteje për çmontimin e municioneve afër fshatit Gërdec që mori 26 jetë dhe la më shumë se 4,000 fshatarë të pastrehë. Sipas prokurorisë, Fatmir Mediu - ministër i Mbrojtjes në atë kohë - kishte ndikuar në mënyrë të padrejtë në rezultatin e kontratës për demontimin e municioneve të vjetëruara dhe të tepërta.¹⁰ Mediu kishte favorizuar Southern Ammunition Company Inc. (një kompani amerikane) në procesin e tenderimit, dhe - së bashku me Ylli Pinarin, drejtorin e kompanisë shtetërore të import-eksportit të mallrave ushtarake (MEICO) - kishin udhëhequr krijimin e Alba-Demil sh.p.k., nënkontraktorit shqiptar të kompanisë amerikane.¹¹ Veç kësaj, Mediu nuk kishte lejuar ushtrinë shqiptare të kryente inspektime në punishten e demontimit.¹² Çështja e Mediut është në pritje të gjykimit në Gjykatën e Lartë pasi u pezullua në shtator 2009 kur ai rifitoi imunitetin e tij parlamentar pas zgjedhjeve të qershorit 2009.¹³

Në mënyrë të ngjashme, nuk ka përparim as në hetimet e dy rasteve kryesore - shitja dhe funksionimi i Kompanisë Shqiptare të Rafinimit dhe Tregtimit të Naftës (ARMO) dhe shfrytëzimi i burimeve të hidrokarbureve nga Bankers Petroleum.

Çështja “ARMO” është mjaft komplekse. Ajo përfshin shitjen e 85 për qind të aksioneve të kompanisë tek Anika Mercuria Refinery Associated (AMRA), kolateralizimin e mëvonshëm të pronave të kompanisë për të nënshkruar marrëveshje të shumëfishta kredie dhe grumbullimin e një borxhi më shumë se 495 milionë euro deri në vitin 2016.¹⁴ AMRA është një konsorcium, drejtues ekzekutiv i të cilit ishte Rezart Taçi, një biznesmen me lidhje të pretenduara të afërta me ish kryeministrin Sali Berisha dhe familjen e tij. Çështja “Bankers Petroleum” është po aq komplekse. Ajo përfshin mungesën e mbikëqyrjes ndaj veprimtarive të kërkimit të naftës nga kompania, të cilat - sipas banorëve të Zharrëz-ës, një fshat afër zonës së kërkimit - kanë çuar në dëmtime të shtëpive të e tyre.¹⁵ Për më tepër, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave e gjobiti kompaninë me 104 milionë lekë (afërsisht 847,000 euro) në shtator 2017 për evazion fiskal, por kjo gjobë u pezullua në korrik 2019 me urdhër të ministrit të financave.¹⁶

Teksa hetimi për çështjen “ARMO” filloi në vitin 2018 nga Prokuroria e Krimeve të Rënda, hetimi nga Prokuroria e Përgjithshme për pretendimet se dëmet në prona në fshatin Zharrëz ishin shkaktuar nga Bankers Petroleum rifilloi në vitin 2017. Të dy hetimet janë penguar nga procesi i vettingut. Transferimi i dosjeve nga ish- Prokuroria e Krimeve të Rënda në Prokurorinë e posaçme të themeluar rishtazi, kërkon kohë dhe kjo strukturë e re nuk ka qenë plotësisht funksionale. Për më tepër, procesi i vettingut e cënon integritetin e hetimit të çështjeve komplekse, pasi ekziston një shkallë e lartë e pasigurisë nëse një prokuror të cilit i janë caktuar çështje të tilla do të vazhdojë të

⁹ Komisioni Evropian, *Raporti për Shqipërinë 2019*, faqe 18, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>

¹⁰ Arben Muka, “Prokuroria kërkon t’i hiqet imuniteti Mediut” (artikull në shqip), *dw.com*, 26 prill 2008, <https://www.dw.com/sq/prokuroria-k%C3%ABrkon-ti-hiqet-imuniteti-mediut/a-3294543>

¹¹ Besar Likmeta, “Politikan me aktakuzë në kabinetin e ri shqiptar”, *balkaninsight.com*, 7 shtator 2009, <https://balkaninsight.com/2009/09/07/indicted-politician-in-new-albanian-cabinet/>

¹² “Mediu, Pinari dhe Delijorgji bënë Gërdecin” (artikull në shqip), *shqiptarja.com*, 13 Mars 2012, <https://issuu.com/shqiptarja/docs/13-03-2013/16>

¹³ Vendimi Nr. 6 i Gjykatës së Lartë, i datës 14 shtator 2009

¹⁴ Ola Xama, “Qeveria bekoi shitjen e paligjshme të aseteve të ARMO” (artikull në shqip), *reporter.al*, 7 shtator 2017, <https://www.reporter.al/qeveria-bekoi-shitjen-e-paligjshme-te-aseteve-te-armo/>

¹⁵ “Fshatarët shqiptarë fajësojnë Bankers për tërmetet”, *reuters.com*, 18 qershor 2012, <https://www.reuters.com/article/albania-bankers-attack/albanian-villagers-blame-bankers-for-earthquakes-idUSL5E8HIHN720120618>

¹⁶ “Anila Denaj pezullon vendimin për Bankers Petroleum, kompania shpëton nga pagesa e 104 mln lekëve” (artikull në shqip), *dosja.al*, 24 gusht 2020, <https://dosja.al/faksimile-anila-denaj-pezullon-vendimin-per-bankers-petroleum-kompania-shpeton-nga-pagesa-e-104-mln-eurove/>

punojë apo do të shkarkohet. Numri i lartë i shkarkimeve mes prokurorëve dhe gjyqtarëve dhe shkalla e papërfillshme e zëvendësimit nga të diplomuarit e rinj nga Shkolla e Magjistraturës, e rrisin ndjeshëm riskun që çështjet e korrupsionit të nivelit të lartë ose politik të vazhdojnë të jenë pjesë e çështjeve të prapambetura.¹⁷

Vonesat e vettingut u reflektuan në krijimin e Gjykatës së Posaçme, Prokurorisë së Posaçme dhe Byrosë Kombëtare të Hetimit (BKH). Byroja Kombëtare e Hetimit së bashku me Strukturën e Posaçme Anti-korrupsion (SPAK)¹⁸ hetojnë dhe ndjekin penalisht akte korrupsioni dhe krime të tjera të lidhura me korrupsionin. SPAK-u tashmë ka filluar nga puna, edhe pse jo me kapacitet të plotë. BKH-ja ka emëruar titullarin e këtij institucioni dhe aktualisht është në proces të përzgjedhjes së 60 prokurorëve që do të jenë pjesë e kësaj strukture.

Sipas dispozitave ligjore që ekzistojnë para reformës në drejtësi,¹⁹ çështjet e korrupsionit që përfshinin zyrtarët më të lartë shtetërorë - si presidenti, kryeministri, ministrat, deputetët e Kuvendit dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese - ishin nën juridiksionin e Gjykatës së Lartë dhe Prokurorisë së Përgjithshme. Për më tepër, Prokuroria e Krimeve të Rënda ka qenë përgjegjëse për hetimin e katër veprave penale të korrupsionit, përkatësisht korrupsionit aktiv dhe pasiv të funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë, si dhe për hetimin e korrupsionit aktiv dhe pasiv të gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të organeve të drejtësisë (që nga prilli 2014 deri në themelimin e SPAK-ut në janar 2020). Periudha kalimtare për ndjekjen penale dhe gjykimin e zyrtarëve të lartë të korruptuar deri në krijimin e institucioneve të reja të drejtësisë nuk është mirë rregulluar me ligj (duke pasur parasysh që procesi kalimtar zgjati më shumë sesa përcaktohet me ligj). Deri në janar 2020 (në kohën kur SPAK-u filloi nga puna), hetimi dhe ndjekja penale e funksionarëve të lartë shtetërorë të korruptuar ishin kompetencë e Prokurorisë së Krimeve të Rënda. Kjo çoi në konflikte juridiksionale mes gjykatave, veçanërisht mes Gjykatës së Lartë dhe gjykatave të rretheve gjyqësore. Kjo u vu re në çështjen gjyqësore të Tom Doshit, deputeti i cili u ndoq penalisht nga Prokuroria e Përgjithshme për refuzimin e deklaramit, mosdeklarimin, fshehjen ose deklarimin e rremë të pasurisë, e cila është një vepër penale për personat e zgjedhur dhe nëpunësit publikë ose ndonjë person tjetër që ka detyrimin ligjor të bëjë deklarime të tilla. Në bazë të kallëzimit penal të parashtruar nga Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, hetimi mbuloi pasuri me vlerë 14 milionë euro, kontrata fiktive për prona, transferta të dyshimta bankare pa burime të ligjshme financiare, dhe dyshimet për pastrimin e 9 milionë eurove.²⁰ Për një periudhë prej dy vitesh, çështja u pasua mes disa gjykatave në vend.²¹ Çështja fillimisht iu referua Gjykatës së Lartë. Në përputhje me ndryshimet kushtetuese, Gjykata e Lartë nuk e kishte juridiksionin fillestar për të zhvilluar një gjykim në themel të këtyre funksionarëve, sepse ky autorizim tani u ishte dhënë institucioneve të reja të drejtësisë. Kjo gjykatë, bazuar në mungesën e kompetencës thelbësore për shqyrtimin e kësaj çështje penale, vendosi transferimin e çështjes në Gjykatën e Shkallës së Parë të Krimeve të Rënda në Tiranë. Në këtë moment këto

¹⁷ Deri në qershor të vitit 2020, u shkarkuan 62 për qind e 286 gjykatësve dhe prokurorëve që kaluan vettingun. Ndërkohë, vetëm 24 magjistratë të rinj u diplomuan nga Shkolla e Magjistraturës në vitin 2019. Gjashtëdhjetë e tetë janë regjistruar aktualisht për vitin akademik 2020/2021, duke shpresuar të bëhen gjyqtarë dhe prokurorë. Shih Komisioni Evropian, *Raporti për Shqipërinë 2020*, faqet 5 dhe 22, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf

¹⁸ Ligji për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar (SPAK) i miratuar nga Kuvendi në 2016

¹⁹ Pas ndryshimeve kushtetuese, hetimi i veprave penale të kryera nga funksionarë të lartë (duke e rishikuar listën e mëparshme në mënyrë që të përfshihen prokurori i përgjithshëm, inspektori i lartë i drejtësisë, kryetarët e bashkive, zëvendësministrit, anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe drejtuesit e institucioneve qendrore ose të pavarura të specifikuara në kushtetutë ose ligj) tanimë janë kompetencë e SPAK-ut dhe Gjykatës së Posaçme Kundër Krimit të Organizuar.

²⁰ Njoftim për shtyp i ILDKPKI-së, 15 maj 2015, <https://bit.ly/38tiGT1>

²¹ Vendimi Nr. 17 i Gjykatës së Lartë i 6 nëntorit 2017, Vendimi Nr. 70 i Gjykatës së Lartë i 13 shkurtit 2019; Vendimi Nr. 47 i Gjykatës së Shkallës së Parë të Krimeve të Rënda (Tiranë), i 16 janarit 2018; Vendimi Nr. 5242 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë i 14 nëntorit 2018 dhe Vendimi Nr. 1724 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë i 3 korrikut 2019

gjykata filluan të deklaronin se nuk ishin kompetente për ta gjykuar çështjen, në një kohë që institucionet e reja të drejtësisë akoma nuk ishin ngritur. Përfundimisht, Dhoma Penale e Gjykatës së Lartë e referoi çështjen në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë, e cila e pushoi çështjen penale kundër Doshit.

Edhe në çështjen e ish gjyqtarës Majlinda Andrea të Gjykatës së Lartë, e cila u akuzua për korrupsion pasiv, pati një incidencë të ngjashme të konfliktit juridiksional mes gjykatave,²² gjë që çoi në një mosmarrëveshje mes Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës së Krimeve të Rënda mbi përgjegjësinë për të gjykuar çështjet e korrupsionit deri në krijimin e SPAK-ut dhe Gjykatës së Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar. Duke përdorur këtë pasiguri ligjore, ish gjyqtarja parashtroi rekurs në Gjykatën Kushtetuese në shkurt 2018, i cili u rrëzua nga kjo gjykatë. Në vitin 2017, Gjykata e Lartë e shpalli ish gjyqtaren fajtores për veprën penale dhe e dënoi atë me katër vjet burg. E njëjta gjykatë e pezulloi dënimin dhe e zëvendësoi me shërbim prove për një periudhë prej tre vjetësh.

Mangësitë ligjore dhe procedurale

Edhe pse legjislacioni penal shqiptar nuk ofron një përkufizim shterues të korrupsionit, ai përmban dispozitat që lidhen me korrupsionin aktiv dhe pasiv të funksionarëve të lartë. Korrupsioni aktiv përfshin premtimin, propozimin direkt ose indirekt, ofrimin ose dhënien një personi që ushtron funksione publike çfarëdo përfitimi të parregullt për veten e tij ose një person të tretë në mënyrë që të veprojë ose të mos veprojë në lidhje me detyrën e tij/saj. Korrupsioni pasiv përfshin kërkesën direkte ose indirekte ose marrjen nga një person i cili ushtron funksione publike të çfarëdo përfitimi të parregullt ose premtimi të tillë për veten ose për një person të tretë, ose pranimin e një oferte ose premtimi që rrjedh nga një përfitim i parregullt, që të veprojë ose të mos veprojë gjatë ushtrimit të detyrës së tij/saj.²³ Aktualisht, Kodi Penal përmban 22 nene që kriminalizojnë dhe penalizojnë veprën penale të korrupsionit.²⁴ Legjislacioni penal i Shqipërisë përgjithësisht është në përputhje me dispozitat e parashikuara në Konventën Penale të Këshillit të Evropës si dhe me rekomandimet e Grupit të Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO) për veprat penale të korrupsionit aktiv dhe pasiv.

Hetimet financiare janë mjet efektiv dhe proaktiv për hetimin dhe ndjekjen penale të krimeve ekonomike. Ato lejojnë mbledhjen e provave në hetimet e korrupsionit. Për hetimin dhe gjykimin e krimit ekonomik ose financiar përdoren të dhënat e marra nga disa institucione që kanë kompetenca mbikëqyrëse, kontrolluese ose hetimore - si Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive

²²Majlinda Andrea, gjyqtare e Gjykatës së Lartë, u akuzua nga Prokuroria e Përgjithshme në vitin 2016 për veprën penale të korrupsionit pasiv të gjyqtarëve (neni 319/ç i Kodit Penal) për përfshirje në marrjen e një rryshfeti prej 50,000 eurosh në këmbim të një vendimi të favorshëm në një çështje pronësie në Ksamil (Butrint).

²³Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë i miratuar me ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995 (i përditësuar)

²⁴22 veprat penale të korrupsionit përfshijnë: Neni 244 (Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike), neni 244/a (Korrupsioni i aktiv i nëpunësve të huaj publikë), neni 245/1 (Ushtrimi i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike), neni 248 (Shpërdorimi i detyrës), neni 256 (Shpërdorimi i kontributeve të dhëna nga shteti), neni 259 (Korrupsioni pasiv i personave që ushtrojnë funksione publike), neni 259/a (Korrupsioni pasiv i nëpunësve të huaj publikë), neni 312 (Korrupsioni aktiv i dëshmitarit, i ekspertit ose përkthyesit), neni 319/a (Korrupsioni aktiv i gjyqtarit ose i zyrtarit të gjykatave ndërkombëtare), neni 319/b (Korrupsioni aktiv i arbitrit vendas dhe të huaj), neni 319/c (Korrupsioni aktiv i anëtarëve të jurive gjyqësore të huaja), neni 319/ç (Korrupsioni pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë), neni 319/d (Korrupsioni pasiv i gjyqtarit ose i zyrtarit të gjykatave ndërkombëtare), neni 319/dh (Korrupsioni pasiv i arbitrit vendas dhe të huaj), neni 319/e (Korrupsioni pasiv i anëtarëve të jurive gjyqësore të huaja), neni 164/a (Korrupsioni aktiv në sektorin privat), neni 164/b (Korrupsioni pasiv në sektorin privat), neni 257 (Përfitimi i paligjshëm i interesave) dhe neni 257/a (Refuzimi për deklarimin, mosdeklarimi, fshehja ose deklarimi i rremë i pasurive, interesave privatë të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë ose i çdo personi tjetër që ka detyrimin ligjor për deklarim.), Neni 245 (Korrupsioni aktiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë), Neni 260 (Korrupsioni aktiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë), neni 319 (Korrupsioni aktiv i gjyqtarit, prokurorit dhe i funksionarëve të tjerë të drejtësisë) dhe neni 319/ç (Korrupsioni pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë).

dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI), Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), autoritetet doganore ose tatimore. Në praktikë, gjatë një procesi hetimor informacioni nga këto institucione mund të vijë vonë ose mund të jetë i paplotë, dhe kjo mund të çojë në mosrespektimin e afateve të hetimit, duke e dëmtuar procesin (nenet 323 dhe 324 të Kodit të Procedurës Penale). Afatet mund të zgjaten edhe më tej kur është rasti i informacionit të marrë nga institucionet jashtë vendit, pasi të ardhurat nga korrupsioni shpesh depozitohen ose investohen jashtë vendit. Kjo ishte çështja me gjykimin e gjyqtarit të Gjykatës së Apelit Tiranë, Gjin Gjoni, në vitin 2014. Prokuroria e nisi procedimin penal ndaj Gjoni, gjyqtar në Gjykatën e Apelit Tiranë dhe ndaj gruas së tij, Elona Çaushtit, për falsifikim të dokumenteve dhe refuzim të deklarimit të pasurisë, në bazë të denoncimit të Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI). Në kohën kur filloi procedimi penal, Gjoni ishte anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD), anëtar i Bordit të Shkollës së Magjistraturës, nënkryetar i Konferencës Gjyqësore Kombëtare dhe anëtar i Kolegjit Zgjedhor. ILDKPKI-ja konstatoi mospërputhje mes dokumentacionit të paraqitur nga subjekti si pjesë e deklaratës së tij të pasurisë dhe të dhënave zyrtare nga autoritetet shtetërore, që llogaritet në afërsisht 2.6 milionë euro.²⁵

Çështja u kthye në betejë ligjore mes Prokurorisë së Elbasanit dhe gjyqtarit të Apelit në Tiranë në lidhje me afatet e hetimit dhe afatet e përgjigjeve ndaj letër-porosit të dërguara autoriteteve franceze dhe gjermane për informacion mbi pasuritë e të pandehurit. Në atë kohë, prokuroria argumentoi se informacioni i kërkuar në letër-porosi ishte shumë i rëndësishëm për hetimin, pasi pasuritë që dyshohej se ishin deklaruar në mënyrë të falsifikuar nga shtetasi Gjin Gjoni dhe gruaja e tij ishin deklaruar si burimi kryesor i fitimeve nga bizneset krijuar nga e dyshuara Çaushti në bashkëpunim me një shtetas gjerman (ish partner në veprimtaritë e saj private).

Pavarësisht akuzave të rënda ndaj Gjoni, Këshilli i Lartë i Drejtësisë dhe Gjykata e Elbasanit refuzuan ta pezullonin nga detyra ndërkohë që ishte nën hetim. Për më tepër, duke ngritur padi kundër procedimeve, Gjoni i pengoi hetimet e Prokurorisë së Elbasanit. Përfundimisht, gjykata vendosi mbylljen e hetimit përpara se prokurorët të merrnin një vendim mbi çështjen. Çështja kundër Gjoni dhe Çaushtit u pushua nga Gjykata e Apelit në Durrës e cila, pasi shqyrtoi ankesat e palëve, arriti në përfundimin se në lidhje me akuzat ndaj bashkëshortëve, fakti nuk ekziston, duke e bërë kështu *res judicata*. Hetimi u rihap në janar 2017. Të dhënat e kërkuara nga Gjermania dhe Franca kanë mbërritur, por mbetet e paqartë nëse të dhënat e reja do të sjellin pasoja, sepse hetimet ndaj Gjoni dhe gruas së tij janë mbyllur me vendim të formës së prerë të gjykatës së Apelit.²⁶

Në përfundim të procesit të kontrollit ndaj institucioneve publike, Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH) boton raportet e auditimit të performancës për institucionet e audituara. Prokuroria supozohet t'i përdorë këto raporte për të identifikuar të dhëna që mund të çojnë në iniciimin e hetimeve. Prandaj, vendimi i prokurorisë që të mos iniciojë hetime financiare në mënyrë proaktive është i rëndësishëm në kontekstin e sistemit shqiptar të drejtësisë. Kjo është vërejtur në rastin e "Inceneratorëve të mbetjeve". Në rastin e inceneratorit të mbetjeve në Fier, Prokuroria e Fierit nuk ndërhyri kryesisht edhe pasi KLSH-ja kishte publikuar tre raporte auditimi për Bashkinë e Fierit (2013–2019).

Qeveria shqiptare akordoi tre kontrata për ndërtimin e inceneratorëve të mbetjeve për prodhim energji elektrike në bashkitë Elbasan (2014), Fier (2016) dhe Tiranë (2017) përmes skemave të investimeve të partneritetit publik-private (PPP). Vlera totale e tre inceneratorëve është afërsisht 178 milionë euro.²⁷ Në të tre rastet, kompanitë që i morën kontratat nga qeveria shqiptare ishin ofertuesit

²⁵ Njoftim për shtyp i ILDKPKI-së, 23 prill 2014, <https://bit.ly/2OoXnLt>

²⁶ Besar Likmeta, "Rihapet dosja e Gjin Gjoni, por gjyqtari mbrohet me vendim gjykate" (artikull në shqip), *reporter.al*, 31 janar 2017, <https://www.reporter.al/rihapet-dosja-e-gjin-gjoni-por-gjyqtari-mbrohet-me-vendim-gjykate/>

²⁷ Aleksandra Bogdani, "Koncesionet e debatueshme të inceneratorëve në Shqipëri" (artikull në shqip), 23 maj 2018, zeriamerikes.com/a/koncesionet-inceneratorret/4406473.html

e vetëm. Edhe pse u ndoqën procedurat formale të tenderimit për inceneratorët e Fierit dhe Tiranës, qeveria i filloi procedurat pasi kishte marrë propozime të pakërkua nga ofertuesit e vetëm apo kompanitë e shoqëruara. Për më tepër, individët kryesorë në të tre kompanitë janë të lidhur ngushtë me njëri-tjetrin përmes partneriteteve formale të biznesit ose blerjeve.²⁸ Kjo sugjeron një skemë korupsioni të nivelit të lartë ose politik ku të njëjtat palë të interesit në biznes kanë paraqitur tre propozime për ndërtimin e inceneratorëve dhe qeveria shqiptare ka dhënë kontrata pa siguruar respektimin e standardeve të duhura të konkurrencës.

Pretendohet se Mirel Mërtiri dhe Klodian Zoto, dy biznesmenë të afërt me ish ministrin e financave dhe ekonomisë, Arben Ahmetaj të Partisë Socialiste, si dhe me lidhje me Partinë Demokratike, kanë komplotuar me zyrtarë të qeverisë shqiptare për t'ua dhënë kontratat për inceneratorët e mbetjeve kompanive që drejtohen nga bashkëpunëtorët e tyre.²⁹ Për më tepër, raportet e KLSH-së identifikuan shkelje dhe parregullsi në lidhje me zbatimin e projektit të inceneratorëve si dhe pagesa të padeklaruar.³⁰ Deri në tetor 2020, Prokuroria nuk kishte iniciuar hetimet për korupsion. Ajo u vu në veprim pas një kallëzimi penal të depozituar në SPAK nga Partia Demokratike në opozitë.³¹

Ka ngjashmëri mes çështjes së lartpërmendur dhe çështjes së "Prokurimeve të Sistemit Shëndetësor". Ministria e Shëndetësisë dhe Mirëqenies Sociale prokuroi katër shërbime të rëndësishme për sistemin shëndetësor publik duke përdorur modelin e partneritetit publik-privat. Shërbimet e prokuruar, të cilat së bashku kishin vlerë të paktën 289 milionë euro, ishin për kontrolle shëndetësore për grup moshën 40-65 vjeçare, sterilizimin e pajisjeve spitalore, shërbimet laboratorike dhe hemodializën.³² Nëpërmjet disa raporteve të auditimit, Kontrolli i Lartë i Shtetit ka adresuar në themel të katër koncesionet dhe kostot e tyre të fshehura. Këto raporte përfshinin rekomandime për ndryshime në kushtet e kontratave të prokurimit, por nuk ka kërkuar iniciimin e ndonjë procedure penale.³³ Këto prokurime u kundërshtuan nga opozita politike dhe u kritikuan nga media për shkak të mungesës së efikasitetit, kostos së tyre, parregullsive në procedurën e prokurimit, dhe faktit që përfitues ishin kompani të panjohura dhe pa përvojë. Dega e BIRN-in në Shqipëri zhvilloi një hetim dhe zbuloi se personi kryesor pas konsorciumit që fitoi kontratën për sterilizimin e pajisjeve spitalore kishte lidhje personale me Ministrin e Shëndetësisë Ilir Beqaj.³⁴ Hetimi për këto koncesione shëndetësore filloi në vitin 2015 nga Prokuroria e Krimeve të Rënda. Pasiviteti në procedurat e hetimit dhe mungesa e transparencës në punën e Prokurorisë së Krimeve të Rënda krijuan dyshimin për ndërhyrje politike në institucion.

Fituese e koncesionit të hemodializës ishte kompania Evita sh.p.k., së cilës iu dha një kontratë 10 vjeçare me vlerë 71 milionë euro. Kjo kompani ishte relativisht e panjohur në tregun farmaceutik dhe

²⁸ Artan Rama, "Menaxhimi i mbetjeve: dështim i qeverisë, përfitim për bizneset e dyshimta" (artikull në shqip), *exit.al*, 27 shtator 2017, exit.al/menaxhimi-i-mbetjeve-deshtim-i-qeverise-parajse-per-bizneset-e-dyshimta/

²⁹ Për një përmbledhje historike të lidhjeve dhe aktiviteteve të Mërtirit dhe Zotos, shih Aleksandra Bogdani dhe Besar Likmeta, "Politika pas plehrave: Kush është biznesmeni në hije të monopolit të inceneratorëve" (artikull në shqip), *reporter.al*, 17 shtator 2020, <https://www.reporter.al/politika-pas-plehrave-kush-eshte-biznesmeni-ne-hije-i-monopolit-te-incenatoreve/>. Shih edhe Artan Rama, "Menaxhimi i mbetjeve: dështim i qeverisë, përfitim për bizneset e dyshimta" (artikull në shqip), *exit.al*, 27 shtator 2017, <https://exit.al/menaxhimi-i-mbetjeve-deshtim-i-qeverise-parajse-per-bizneset-e-dyshimta/>

³⁰ "Milionë për inceneratorët. Likmeta: Kontratat koncesionare ekzistuese vazhdojnë të financohen nga shteti" (artikull në shqip), *euronews.al*, 2 tetor 2020, <https://euronews.al/al/aktualitet/2020/10/02/shpermdahen-miliona-per-incenatore-t-gazetari-besar-likmeta-tregon-se-kush-eshte-perfituesi>

³¹ "Inceneratorët – PD padit qeverinë në SPAK: Të merren në hetim Rama dhe Ahmetaj" (artikull në shqip), *gazetamapo.al*, 19 tetor 2020, <https://gazetamapo.al/incenatore-t-pd-padit-qeverine-ne-spak-te-merren-ne-hetim-rama-dhe-ahmetaj/>

³² Shih Kuvendin e RSH, "Relacion për projektligjin për buxhetin e vitit 2018", faqe 119, <http://parlament.al/Files/ProjektLigje/Relacioni-PB-2018.pdf>

³³ "Prokuroria nis hetimet për koncesionet multimilionëshe të Beqajt" (artikull në shqip), *balkanweb.com*, 13 tetor 2016, <https://www.balkanweb.com/prokuroria-nis-hetimet-per-koncesionet-multimilioneshe-te-beqajt/>

³⁴ Elton Qyno, "Emigranti shqiptar fiton koncesionin 100 milion USD të Sterilizimit" (artikull në shqip) *reporter.al*, 24 nëntor 2015, <https://www.reporter.al/emigranti-shqiptar-fiton-koncesionin-100-milion-usd-te-sterilizimi>

mjekësor në Shqipëri. Për koncesionin e sterilizimit të pajisjeve kirurgjikale, fituesi ishte konsorciumi “Servizi Italia Spa”, një bashkim i tre kompanive italiane: “Servizi Italia”, “Tecnosanimed”, “U.Jet Srl”, e cila është 40% në pronësi të “Investital LLC”, një kompani me seli në Kosovë. Sipas investigimit të BIRN-it, 120 milionë dollarët amerikanë për koncesionin e check up-it u fituan nga kompania 3P Life Logistik, një sipërmarrje e përbashkët mes Marketing & Distribution (e cila më parë shiste pajisje për zyra dhe mbante 80 për qind të aksioneve në kompaninë e përbashkët) dhe Trimed sh.p.k., aktiviteti kryesor i të cilës ishte shitja e produkteve farmaceutike. Licenca për ndërtimin e laboratorëve biokimikë u lëshua dy ditë para përfundimit të afatit për dorëzimin e ofertave. Për më tepër, oferta e kompanisë së përbashkët ishte më e larta e paraqitur.

Në procesin e shqyrtimit të provave, gjykata verifikon nëse provat e marra nëpërmjet teknikave të veçanta të hetimit janë marrë në mënyrë të ligjshme, janë autentike dhe nëse e provojnë drejtpërdrejt ose indirekt veprën penale (në kuptim të nenit 152 të Kodit të Procedurave Penale).³⁵ Teknikat e veçanta të hetimit mund të përfshijnë përgjimin ose mbikëqyrjen që ndodh para se i dyshuari ta ketë kryer krimin dhe mbikëqyrjen video/audio në vende private ose publike. Forca provuese e provave varet nga mënyra se si janë marrë ato prova. Për shembull, përgjimi i kryer në përputhje me rregullat e procedurës penale, ka fuqi provuese më të madhe se regjistrimet private të zërit. Një studim i kryer nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit (2016) mbi veprat penale të korrupsionit tregon se vlerësimi jo i drejtë i provave të administruara në procesin gjyqësor ose pamjaftueshmëria e tyre për të ndërtuar një çështje për shkak të hetimeve të kufizuara të kryera nga Prokuroria, ka çuar në pushimin e çështjeve penale ose lirin e të pandehurve të akuzuar për korrupsion.³⁶ Kjo u vu re edhe në çështjen gjyqësore “Meta-Prifti”, ku Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë vendosi që i pandehuri Ilir Meta nuk ishte fajtor pasi gjykoi se provat materiale në formën e materialit audioviziv të marra nga ekspertë të huaj ishin të papranueshme, sepse këta ekspertë nuk ishin emëruar në përputhje me Konventën Evropiane për Ndihmën e Ndërsjellë Juridike në Çështjet Penale, me dispozitat përkatëse të Kodit të Procedurës Penale dhe Ligjit Nr. 10193/2009.³⁷

Në vitin 2011, një kanal privat televiziv kombëtar transmetoi një regjistrim audioviziv, i cili ishte bërë duke përdorur një kamera të fshehtë, që përfshinte biseda mes dy zyrtarëve të lartë shtetëror, Dritan Priftit dhe Ilir Metës, deputetë dhe ish ministra, në lidhje me emërimin e paligjshëm të personave në institucione të ndryshme publike, si dhe favorizimin e subjekteve në procedurat e ankandit dhe koncesionit në këmbim të përfitimeve materiale. Kërkesat për favorizime përfshinin, dhënien një subjekti të caktuar të koncesionit për ndërtimin e një hidrocentrali, Egnatia Shushicë, në këmbim të 700,000 eurove, 7 për qind të aksioneve të kompanisë si dhe 1 milion euro të tjera që ankandi për shitjen e naftës bruto të bëhej në favor të një subjekti tjetër.³⁸ Ilir Meta aktualisht shërben si president i Republikës së Shqipërisë.

Opinionin e dhënë nga ekspertë të një kompanie amerikane e specializuar në video kriminalistikë, konkludonte se përmbajtja e regjistrimit nuk ishte e manipuluar. Ndërsa, ekspertët shqiptarë të caktuar nga gjykata e kundërshtuan konkluzionin e ekspertëve të huaj. Konkluzioni i ekspertëve shqiptarë ishte që materiali audioviziv i personave të përfshirë në bisedë mund të ishte ndryshuar. Ata shprehën opinionin se materiali nuk ishte provuar të ishte origjinal. Prokuroria i kërkoi gjykatës të lejojë marrjen e një prove të re me ekspertë të tjerë të huaj, por Gjykata e refuzoi këtë kërkesë.

³⁵ Neni 152 i Kodit të Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë “Asnjë provë nuk ka vlerë të paracaktuar nga ligji. Gjykata, pas shqyrtimit të provave në tërësi, çmon vërtetësinë dhe fuqinë provuese të tyre, duke argumentuar arsyet ku është mbështetur për të krijuar bindjen e saj. Ekzistenca e një fakti nuk mund të nxirret nga indicjet përveçse kur këto janë të rëndësishme, të sakta dhe në përputhje me njëra-tjetrën.”

³⁶ Komiteti Shqiptar i Helsinkit, *Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës* (teksti në shqip), Tiranë, 2014, faqe 47, <https://bit.ly/3teiFdy>

³⁷ Ligji nr. 10193, datë 3.12.2009, për Marrëdhëniet Juridiksionale me Autoritetet e Huaja në Çështjet Penale

³⁸ http://www.gjykataelarte.gov.al/web/Vendime_te_Ceshtjeve_Gjykim_Juridiksion_Fillestar_38_1.php

Duke marrë në konsideratë fuqinë e diskutueshme provuese të regjistrimit audioviziv, gjykata e liroi të pandehurin nga akuza (Vendimi Nr. 8 i Gjykatës së Lartë, dt. 16.01.2012).

Ndërhyrja politike në procedimet gjyqësore

Pandëshkueshmëria e korrupsionit mund të jetë gjithashtu rezultat i presionit politik, veçanërisht kur bëhet fjalë për akuza kundër zyrtarëve të lartë shtetërorë. Ndërhyrja politike në sistemin e drejtësisë jo vetëm që e dobëson pavarësinë e tij, por në të njëjtën kohë çënon efektivitetin e tij. Ndikimi i politikës në gjyqësorin shqiptar adresohet edhe në Raportin e Progresit të Komisionit Evropian (2019) dhe Raportin e Departamentit të Shtetit të SHBA (2019). Një shembull i presionit politik në punën e gjyqësorit është çështja "Tahiri". Saimir Tahiri, deputet dhe ish ministër i Brendshëm, u akuzua për disa vepra penale pas njoftimeve të mediave për arrestimin e një grupi të trafikantëve të drogës pas përgjimit të këtij grupi nga policia italiane. Tahiri dhe Jaeld Çela, ish drejtor i policisë në Vlorë, u akuzuan se e kishin ndihmuar këtë grup kriminal. Sipas akuzës, gjatë periudhës 2013–2017, të pandehurit dyshohen se i dhanë informacione grupit trafikant dhe hoqën çdo pengesë të mundshme ndaj trafikimit të drogës nga Shqipëria në Itali. Prokuroria e Krimeve të Rënda i kërkoi Kuvendit heqjen e imunitetit parlamentar të Tahirit dhe dhënien e autorizimit për arrestimin e tij.³⁹ Komisioni parlamentar i Mandateve dhe Imuniteteve nuk arriti në një konsensus dhe vendosi që çështja të votohej në seancë plenare. Me 75 deputetë që votuan pro mocionit dhe 60 kundër, Kuvendi autorizoi vetëm hetimin dhe kontrollin e banesës së Tahirit, por jo arrestimin e tij. Kjo ishte hera e parë që Kuvendi e refuzoi një kërkesë të Prokurorisë së Krimeve të Rënda për heqjen e imunitetit të njërit prej deputetëve të tij. Ky vendim e vuri parinë në pushtet dhe kryeministrin në pozitë të vështirë. Si masë kompensuese, kryeministri dhe partia e tij vendosën ta përjashtonin Tahirin nga Grupi Parlamentar i Partisë Socialiste dhe ta pezullonin atë nga funksionet e partisë derisa të merrej një vendim mbi çështjen. Provat e paraqitura nga prokuroria përfshinin komunikime ku diskutoheshin dhurata me shumë vlerë dhe një pjesë prej 30 për qind e të ardhurave nga droga për Tahirin dhe familjen e tij. Në vitin 2019, Gjykata e Shkallës së Parë për Krime të Rënda e shpalli Tahirin fajtor vetëm për veprën penale të shpërdorimit të detyrës dhe e liroi nga akuzat për trafik droge dhe pjesëmarrje në grup kriminal. Çështja u rigjykua nga Gjykata e Posaçme e Apelit kundër Krimit të Organizuar dhe Korrupsionit e cila vendosi rrëzimin e vendimit nr. 60, datë 17.09.2019, të Gjykatës së Shkallës së Parë për Krime të Rënda, aktualisht Gjykata e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar, dhe kthimin për rishikim të çështjes në këtë gjykatë.

Integriteti i kompromentuar i gjyqësorit dhe pandëshkueshmëria e korrupsionit

Ekziston një kulturë dhe një praktikë e pandëshkueshmërisë ose e dënimit të butë kur bëhet fjalë për nivelin e dënimit të korrupsionit të nivelit të lartë ose politik në Shqipëri. Rastet e shqyrtuara për qëllimin e këtij studimi tregojnë tendencën e gjyqtarëve që të aplikojnë dënime alternative ndaj zyrtarëve të lartë, dhe si rezultat i kësaj të dënuarit nuk vuajnë asnjë ditë të vetme burg. Një shembull i qartë është rasti i ish ministrit të brendshëm Saimir Tahiri. Gjykata vendosi të pezullojë dënimin me burg për Tahirin për shpërdorim të detyrës dhe e vendosi në periudhë prove për tre vjet. Rasti i ish gjyqtarës së Gjykatës së Lartë Majlinda Andrea pati të njëjtin përfundim. Këtu, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë vendosi ta pezullojë dënimin e saj me burg dhe ta konvertojë në tre vjet shërbim prove. Një çështje tjetër e rëndësishme është zbatimi i drejtë dhe i barabartë i ligjit. Nga shqyrtim i çështjeve gjyqësore të analizuara rezulton se në shumicën e rasteve gjykatat kanë aplikuar dënimin minimal dhe mesatar të përcaktuar për secilën vepër penale në Kodin Penal. Për shembull, në çështjen Tahiri, dënimi u ul me një të tretën e masës së përshkruar në Kodin e Procedurës Penale. Për pasojë, Tahiri u dënua me tre vjet e katër muaj burg, edhe pse Kodi Penal

³⁹ Armand Mero "Prokuroria kërkon arrestimin e Tahirit" (artikull në shqip) Zëri i Amerikës Shqip, 19 tetor 2017 <https://www.zeriamerikes.com/a/4077296.html>.

specifikon se vepra penale e shpërdorimit të detyrës dënohet deri në shtatë vjet burg. Për të njëjtën vepër penale, Gjykata e Krimeve të Rënda e dënoi Jaeld Çelën, ish drejtorin e Drejtorisë së Policisë Vlorë, me pesë vjet burg (i ulur në tre vjet e katër muaj për shkak të gjykimit të shkurtuar). Ndryshe nga Tahiri, dënimi me burg i Çelës nuk iu konvertua në shërbim prove.

Sipas dispozitave të Kodit Penal, sanksionet për veprat penale të korrupsionit variojnë nga gjashtë muaj deri në tre vjet burg për forma të ndryshme të korrupsionit aktiv dhe nga katër deri në dymbëdhjetë vjet për format e korrupsionit pasiv.⁴⁰ Duke iu referuar dispozitave të këtij kodi për vepra të ndryshme penale, gjyqtari mund të marrë parasysh rrethanat lehtësuese dhe rënduese mes elementeve të tjerë (neni 37) kur vendos një dënim. Në rastin e veprave penale të korrupsionit, Kodi Penal nuk parashikon rrethana specifike rënduese. Ai parashikon gjithashtu rastin e dënimit alternativ (neni 59), pra pezullimin e ekzekutimit të një dënimi me burgim dhe vendosjen e të dënuarit në provë, detyrimin për t'u paraqitur para prokurorisë ose ndalimin e ushtrimit të funksioneve publike për një periudhë specifike.

Pandëshkueshmëria e zyrtarëve të lartë për korrupsion lidhet me paaftësinë profesionale dhe mungesën e integritetit të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Një shembull i performancës së dobët profesionale të prokurorisë është çështja ndaj ish ministrit të energjisë dhe infrastrukturës, Damian Gjinkurit.

Në vitin 2015, Kontrolli i Lartë të Shtetit (KLSH) ngriti padi kundër ministrit dhe avokatit të shtetit, duke pretenduar se ata nuk kishin arritur të mbronin interesat financiare të shtetit dhe kishin shkaktuar dëme financiare prej 479 milionë eurosh gjatë negociimit të marrëveshjes mes qeverisë shqiptare dhe kompanisë energjetike çeke CEZ a.s. Në vitin 2012, qeveria shqiptare kishte vendosur të revokonte licencat e CEZ për të operuar në vend për shkak të keqadministrimit të sistemit të shpërndarjes së energjisë elektrike. Kompania paditi qeverinë shqiptare sipas rregullave të arbitrazhit UNCITRAL më 15 maj 2013. Kryeministri caktoi një ekip negociator për të zgjidhur mosmarrëveshjen me kompaninë. Marrëveshja u nënshkrua nga të dy palët më 23 qershor 2014 dhe u ratifikua nga Kuvendi më 31 korrik 2014. KLSH auditoi procedurat e negociatave dhe zbuloi se ekipi nuk kishin mbajtur dokumentacionin për negociatat e kryera dhe se nuk ishin mbrojtur interesat e tatimpaguesit, pasi ekipi ra dakord për të paguar një shumë ndaj kompanisë e cila nuk justifikohej nga të dhënat financiare të saj.⁴¹

Prokuroria e Përgjithshme vendosi të mbyllë hetimin e çështjes në qershor 2016, me argumentin se faktet e konfirmuara nga hetimi nuk përbënin shpërdorim të detyrës. KLSH-ja apeloi vendimin e prokurorisë në Gjykatën e Lartë, e cila vendosi në favor të prokurorisë. Vendimi i Gjykatës së Lartë pranoi përfundimet e prokurorisë pa bërë një analizë gjithëpërfshirëse të gjetjeve të KLSH-së. Vendimi nuk arrin të shpjegojë arsyetimin ligjor të prokurorisë i cili pretendon se faktet e konfirmuara nga hetimi nuk përbënin vepër penale si dhe bazën ligjore ku Gjykata e Lartë u mbështet për të pranuar vendimin e marrë nga Prokuroria e Përgjithshme.⁴²

⁴⁰ Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike dënohet me gjashtë muaj deri në tre vjet burg, ndërsa korrupsioni pasiv dënohet nga dy deri në tetë vjet burg. Korrupsioni aktiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë dënohet nga një deri në pesë vjet burg, ndërsa korrupsioni pasiv dënohet me katër deri në dymbëdhjetë vjet burg. Korrupsioni aktiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë dënohet nga një deri në katër vjet burg, ndërsa korrupsioni pasiv dënohet nga tre deri në dhjetë vjet burg.

⁴¹ Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit, "KLSH kallëzon penalisht Ministrin e Energjisë dhe Industrisë dhe Avokatin e Përgjithshëm të Shtetit" (teksti në shqip), 14 tetor 2015, http://klsh.org.al/web/KLSH_kallezon_penalisht_Ministrin_e_Energjise_dhe_Industrise_dhe_Avokatin_e_Pergjithshem_te_Shtetit_1605_1.php

⁴² Vendimi Nr. 20 i Gjykatës së Lartë, i 24 tetorit 2016.

Në mënyrë të ngjashme, prokuroria nuk arriti ta hetojë çështjen e ish kryetarit të Bashkisë së Durrësit, Vangjush Dako, për manipulim të votave dhe bashkëpunim me grupe të organizuara kriminale gjatë zgjedhjeve parlamentare të vitit 2017. Grupi kriminal i Avdulajve në Shijak dyshohet se ka bashkëpunuar me Dakon – i cili ishte anëtar i komitetit drejtues të Partisë Socialiste (PS) dhe përgjegjës për fushatën zgjedhore në Durrës - për të blerë vota dhe për t'i detyruar nëpunësit publikë të votojnë për PS-në. Në këmbim të ndihmës së dhënë për blerjen e votave dhe shantazhit ndaj nëpunësve publikë, ata do të merrnin trajtim të favorizuar nga institucionet vendore.⁴³

Sektorët kryesorë të prekur dhe politizimi i institucioneve të mbikëqyrjes dhe rregullatore

Sektorët kryesorë të ekonomisë që janë prekur nga korrupsioni i nivelit të lartë ose politik në rastet që kemi përzgjedhur përfshijnë (i) energjinë, (ii) infrastrukturën (transport dhe menaxhim i mbetjeve), (iii) mbrojtjen dhe (iv) kujdesin shëndetësor. Këta janë sektorë të rëndësishëm për sigurinë, zhvillimin dhe mirëqenien e vendit. Procesi i privatizimit të shërbimeve dhe pronës publike ka qenë i zhytur në korrupsion dhe i keqadministruar përmes kontratave nga të cilat kanë përfituar kontraktorët privatë në dëm të interesit publik.

Në tetë vitet e fundit, procedurat e tenderimit të mbyllura dhe kontratat e klasifikuara janë bërë problem gjithnjë e më i madh, pasi ato paraqesin risqe të konsiderueshme korrupsioni.⁴⁴ Kështu është rasti i kontratës ndërmjet qeverisë shqiptare dhe Bankers Petroleum Ltd. është konfidenciale për shkak të një marrëveshjeje të ndërsjellë mes palëve. Për më tepër, është e rëndësishme të theksohet se qeveria nuk ka kërkuar llogari nga kompania për akuzat për evazion fiskal dhe shkatërrim të pronës publike. Përveç pranisë së korrupsionit në rradhet e politikanëve që ushtrojnë funksione publike, i cili mundëson hartimin e kontratave të cilat favorizojnë qartë interesat private dhe pasurimin e tyre, politizimi i institucioneve rregullatore dhe të mbikëqyrjes lehtëson skemat e korrupsionit të nivelit të lartë ose politik.

Një institucion i tillë rregullator është Komisioni i Prokurimit Publik. Pesë anëtarët e Komisionit-institucioni i ngarkuar me shqyrtimin e ankesave në lidhje me procedurat e prokurimit - propozohen nga Kryeministri dhe emërohen nga Kuvendi. Për më tepër, procedurat e përzgjedhjes miratohen nga Këshilli i Ministrave.⁴⁵ Në mënyrë të ngjashme, emërimi i drejtorit të përgjithshëm dhe rekrutimi i personelit të Agjencisë Kombëtare të Burimeve Natyrore nuk rregullohen nëpërmjet Ligjit për Nëpunësin Civil. Drejtori i cili është emëruar nga ministri përgjegjës për politikën energjetike, punëson personelin e agjencisë.⁴⁶ Agjencia është organi kryesor që mbikëqyr shfrytëzimin e burimeve natyrore, duke përfshirë minierat, hidrokarburet dhe energjinë.

Edhe titullarët e institucioneve të tjera të rëndësishme, si Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, janë të emëruar politikë.⁴⁷ Politizimi i këtyre institucioneve të rëndësishme çon në moszbatim ose zbatim të njëanshëm të dispozitave ligjore, duke nxitur kështu vjedhjen e pronës dhe kapitalit publik,

⁴³ Klodiana Lala, "Përgjimet zbulojnë rolin e kriminit të organizuar në blerjen e votave në Shqipëri" (artikull në shqip), *zeriamerikes.com* (Zëri i Amerikës), 30 janar 2019, <https://www.zeriamerikes.com/a/4765322.html>

⁴⁴ Gjergj Erebara, "Qeveria kontrakttoi miliona euro shpenzime me kontrata sekrete" (artikull në shqip), *reporter.al*, 27 maj 2019, <https://www.reporter.al/qeveria-kontrakttoi-miliona-euro-shpenzime-me-kontrata-sekrete/>

⁴⁵ Neni 25, Ligji nr. 162/2020 Për prokurimin publik, <http://www.app.gov.al/legjislacioni/prokurimi-publik/liqji/>

⁴⁶ Shih Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 547, dt. 9 gusht 2006 i përditësuar – Për Krijimin e Agjencisë Kombëtare të Burimeve Natyrore, www.akbn.gov.al/vkm-547/. Gjithashtu, Rregulloren e AKBN – Përditësuar në Korrik 2018, <http://www.akbn.gov.al/rregullore-e-akbn-perditesuar-ne-korrik-2018/>

⁴⁷ Për më shumë informacion mbi politizimin e shërbimit civil, shih OECD, *Raporti i Monitorimit: Parimet e Administratës Publike: SHQIPËRIA*, Paris, Botimet e OECD, 2017, faqet 64–65, <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Albania.pdf>

pasurimin e paligjshëm të nëpunësve publikë dhe të monopoleve të biznesit, në të cilat mund të përfshihen ish zyrtarë të qeverisë ose zyrtarë në detyrë.

LIGJET E BËRA ME POROSI: ZBËRTHIM I MEKANIZMIT

Si një vend post-komunist me tranzicion të zgjatur drejt ekonomisë tregu, Shqipërisë nuk i mungon përvoja me korrupsionin e nivelit të lartë ose politik dhe episodet e kapjes së shtetit. Strategjia e Komisionit Evropian (KE) 2018 *për Ballkanin Perëndimor* artikuloi për herë të parë në një dokument zyrtar frikën e kahershme të shumë aktivistëve të shoqërisë civile se në rajonin e Ballkanit Perëndimor (BP) do të ngulitej kapja e shtetit. “*Sot, vendet [e Ballkanit Perëndimor] shfaqin elemente të qarta të kapjes së shtetit, duke përfshirë lidhjet me krimin e organizuar dhe korrupsionin në të gjitha nivelet e qeverisjes dhe administratës, si dhe një ndërthurje të fortë të interesave publike dhe private.*”⁴⁸ Raporti i Freedom House *Kombet në tranzicion* për Shqipërinë konstatoi se “*progresi i bërë nga vendi gjatë vitit 2017 për uljen e korrupsionit të vogël u zerua nga terreni i humbur në luftën kundër korrupsionit të nivelit të lartë dhe kapjes së shtetit*” ndërkohë që strategjia anti-korrupsion është fokusuar pothuajse ekskluzivisht në korrupsionin administrativ dhe e ka neglizhuar korrupsionin politik dhe kapjen e shtetit.⁴⁹ Gjatë viteve të fundit, investigimet e mediave dhe organizatave monitoruese në Shqipëri kanë ngritur dyshime serioze⁵⁰ për korrupsion të nivelit të lartë përmes mekanizmave të ndryshëm siç janë koncesionet⁵¹ dhe partneritete publiko-private (PPP)⁵². Teksa shumë nga këto raste lidheshin me shqetësime mbi zbatimin e procedurave ligjore përmes praktikave joetike dhe korruptive, disa investigime mediatike hedhin dritë mbi një formë edhe më të rëndë të kapjes së shtetit që po ndodh në procesin legjislativ.⁵³

Pjesa vijuese e raportit do të analizojë mekanizmin e ligjeve të bëra me porosi në Shqipëri - të metat në sistem, mangësitë në proceset e hartimit dhe miratimit të ligjeve, dhe sfida të tjera që së bashku u kanë ardhur në ndihmë individëve ose rrjeteve të fuqishme që përmes ligjeve t'i mbrojnë dhe avancojnë interesat e tyre jo-legjitime.

Parimet e ligjvënies me integritet të lartë

Për ta kuptuar më mirë mekanizmin e ligjeve të bëra me porosi në Shqipëri, është thelbësore të shqyrtohet mënyra si duhet të funksionojnë proceset legjislative të suksesshme dhe me integritet të lartë. Në një demokraci parlamentare si Shqipëria, procesi legjislativ zhvillohet në dy faza: faza përgatitore, e cila identifikon nevojat dhe opsionet për legjislacionin e ri dhe përfundon me hartimin e tij, dhe faza e shqyrtimit parlamentar dhe e miratimit të legjislacionit. Teksa kushtetuta të ndryshme lejojnë që projektligjet e reja të iniciohen nga aktorë të ndryshëm (për shembull, një grup i deputetëve, qytetarë etj.), praktika mbizotëruese tregon se proceset legjislative zhvillohen kryesisht

⁴⁸ Komisioni Evropian “Një perspektivë e besueshme për zgjerim dhe angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanin Perëndimor” (COM (2018) 65 finale), faqe 3, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁴⁹ Freedom House, “Kombet në Tranzicion” Shqipëria 2018, faqe 10, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Albania_0.pdf

⁵⁰ “Zbulohet projekti i ‘Fushës’ me afro 90 mijë metra katrorë kulla dhe Teatër” (artikull në shqip), *reporter.al*, 19 korrik 2018, <https://www.reporter.al/zbulohet-projekti-i-fushes-me-afro-90-mije-metra-katrore-kulla-dhe-teater/>

⁵¹ “Koncesioni i laboratorëve: pas kompanisë “guackë” në Holandë qëndron Pegasus” (artikull në shqip), *reporter.al*, 11 maj 2017, <https://www.reporter.al/koncesioni-i-laboratoreve-pas-kompanise-quacke-ne-holande-qendron-pegasus/>

⁵² “As koncesion as tender, Gjyknuri dhe Ahmetaj do të negociojnë aeroportin me turqit” (artikull në shqip), *reporter.al*, 29 Janar 2019, <https://www.reporter.al/as-koncesion-as-tender-gjyknuri-dhe-ahmetaj-do-te-negociojne-aeroportin-me-turqit/>

⁵³ “Si u kap parlamenti shqiptar nga industria e bixhozit” (artikull në shqip), *reporter.al*, 9 tetor 2018, <https://www.reporter.al/si-u-kap-parlamenti-shqiptar-nga-industria-e-bixhozit/>

ndërmjet qeverisë dhe parlamentit. Shumica dërmuese e ligjeve të miratuara nga Kuvendi në Shqipëri, në fakt propozohen nga pushteti ekzekutiv.

Megjithëse Kuvendi ka autoritetin ekskluziv për të miratuar legjislacionin kombëtar, integriteti i procesit legjislativ shtrihet përtej këtij institucioni dhe duhet të përfshijë të gjithë aktorët dhe procedurat që nga faza fillestare e procesit. Një mision asistence i Këshillit të Evropës (KiE) për Strategjinë Anti-korrupsion të Azerbajxhanit (2009) ka përshkruar një numër parimesh kryesore për një proces legjislativ të hartuar mirë dhe me integritet të lartë. Këto përfshijnë **institucionalizimin** (një grup i qartë rregullash dhe procedurash organizative për procesin ligjvënës), **profesionalizmin** (stafi ekspert që e ndihmon procesin), **vendimarrjen dhe shqyrtimin kolektiv**⁵⁴ dhe **justifikimin**⁵⁵. Teksa këto parime i plotësojnë mekanizmat dhe masat e tjera që synojnë të kufizojnë korrupsionin në procesin legjislativ (për shembull, konflikti i interesave, financimi i partive politike), dy parime të tjera janë me rëndësi të veçantë për thelbin e një procesi legjislativ demokratik:⁵⁶

- **Transparenca** është kërkesë minimale nëse duhet të ketë ndonjë kontroll efektiv demokratik mbi projektligjet. "Transparenca nënkupton - më së paku - botimin e planeve legjislative të qeverisë, përshkrimin e propozimeve legjislative, projektligjet fillestare të paraqitura nga një iniciator dhe draftet e aprovuara nga qeveria për dorëzim në Kuvend. Sidoqoftë, kjo nuk mjafton që qytetarët ose grupet e interesit të cilët marrin pjesë në debatin mbi projektligjin të jenë të pajisur me informacion të mjaftueshëm. Për më tepër, duhet të merret në konsideratë nëse duhen bërë komente publike mbi një projektligj të paraqitur nga institucionet brenda qeverisë".⁵⁷ Parimi nënkupton edhe se duhet të bëhen publike të gjitha dokumentet parlamentare në lidhje me shqyrtimin e një projektligji dhe procesverballi i votimit të deputetëve.
- **Konsultimi**, i cili u jep individëve dhe grupeve në shoqëri një shans të barabartë që ta komentojnë një projektligj. Konsultimi ka të ngjarë të përmirësojë cilësinë, të rrisë legjitimitetin, dhe për këtë arsye të ulë kostot e zbatimit të ligjit. Ky instrument është ideal për adresimin e rrezikut të lobimit të pakufizuar. Konsultimet, të shënjestruara dhe/ose të hapura, mund të zhvillohen në të gjitha fazat e procesit - para dhe pasi qeveria ta aprovojë një draft për dorëzim në Kuvend - deri në përmirësimin përfundimtar të tij nga Kuvendi.

Integriteti i procesit legjislativ varet jo vetëm nga masa në të cilën parimet e mësipërme janë të mishëruara në rregullat që rregullojnë procesin legjislativ, por edhe nga masa në të cilën i pasqyron këto parime në praktikë kultura demokratike e aktorëve të përfshirë dhe vetë procesi i ligjvënies.

Si i aplikon në praktikë legjislacioni shqiptar standardet për ligjvënie me integritet të lartë?

⁵⁴ Rregullorja e Kuvendit (neni 75) i lejon çdo deputeti dhe Këshillit të Ministrave t'i dorëzojnë amendamentet e propozuara në ligj në seancën plenare të Kuvendit me kusht që këto ndryshime të regjistrohen deri në 24 orë para seancës plenare dhe të ndahen me deputetët e tjerë. Kjo do të thotë që amendamentet e propozuara nga ndonjë deputet individualisht 24 orë para seancës plenare nuk do të kishin mundësinë për t'u diskutuar kolektivisht nga komisioni parlamentar, dhe as nuk do të ishte e mundur të merret opinioni ekspert i stafit të ekspertëve të komisionit dhe këshilltarëve (profesionalizmi). Kjo hedh dyshime serioze mbi integritetin e procesit të ligjvënies.

⁵⁵ Parimi nënkupton se projektligji duhet të shoqërohet nga një relacion i hollësishëm që përmbledh kuadrin aktual ligjor, që identifikon dhe shpjegon nevojën për një ndryshim legjislativ, pse ligji ose amendamenti i propozuar është zgjidhja optimale, dhe aspekte të tjera (për shembull, ndikimi financiar dhe kostot).

⁵⁶ Quentin Reed, "Punim Teknik: Frenimi i korrupsionit duke maksimizuar integritetin dhe efikasitetin në procesin legjislativ: një përmbledhje e çështjeve pas diskutimit në tryezën e rrumbullakët mbi përmirësimin e efikasitetit dhe integritetit të procesit legjislativ, Milli Majlis i Republikës së Azerbajxhanit, 11 shkurt 2009", faqet 8-12, përgatitur si pjesë e Mbështetjes së Këshillit të Evropës për projektin e strategjinë antikorrupsion të Azerbajxhanit (AZPAC), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ee59b>

⁵⁷ Po aty, faqe 11.

Integriteti i ligjvënies – rasti i Shqipërisë

Neni 81 i Kushtetutës së Shqipërisë njeh të drejtën e qeverisë, deputetëve individualë dhe 20,000 zgjedhësve për të propozuar ligje.

“Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës.”

- Neni 81(1) i Kushtetutës së Shqipërisë

Sipas raporteve vjetore të Kuvendit të Shqipërisë, Këshilli i Ministrave dorëzon mesatarisht 80-85 për qind të të gjithë projektligjeve që shqyrtohen nga Kuvendi çdo vit. Me pothuajse asnjë rast të projektligjeve të paraqitur nga 20,000 zgjedhës gjatë tre dekadave të fundit,⁵⁸ pjesa e mbetur e të gjithë projektligjeve dorëzohen nga deputetët.⁵⁹ Kjo analizë fokusohet në dinamikat ligjvënës mes qeverisë dhe Kuvendit - rregullat dhe procedurat, si dhe zbatimin e tyre.⁶⁰

Rregullat që rregullojnë procesin ligjvënës ndërmjet qeverisë dhe Kuvendit janë të detajuara në legjislationin që rregullon punën e këtyre dy institucioneve dhe në ligje të tjera.⁶¹ Ky proces zhvillohet përmes një numri fazash në ekzekutiv dhe Kuvend. Shih Tabelën 1.

⁵⁸ Deri në vitin 2019 ka pasur një vakuum ligjor në lidhje me çështjen e nismave legjislative të qytetarëve. Kuvendi e adresoi këtë vakuum ligjor duke miratuar ligjin nr. 54/2019 “Për nismën ligjvënës të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë” në korrik 2019. Deri në fund të vitit 2020, tre nisma ligjvënës të qytetarëve ishin në proces të mbledhjes së 20,000 nënshkrimeve nga zgjedhësit dhe, nëse do të jenë të suksesshme, do të duhet të konsiderohen nga Kuvendi.

⁵⁹ Shih raportet vjetore të Kuvendit 2013–2018, <https://www.parlament.al/RaporteStatistika?statusId=1>.

⁶⁰ Duke marrë parasysh rolin e dobët të Kuvendit dhe pozicionin e fortë të udhëheqësve partiakë, veçanërisht pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2008 në Shqipëri, procesi ligjvënës gjatë dekadës së fundit ka qenë i dominuar kryesisht nga pushteti ekzekutiv. “Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 sollën një ekzekutiv të fuqishëm dhe një kryeministër dhe maxhorancë edhe më të fuqishme”. Shih “Kombet në tranzicion 2020 - Shqipëria”, Freedom House, 15 korrik 2020.

⁶¹ Si Ligji Nr. 146/2014 për të Drejtën e Informimit dhe Ligji Nr. 119/2014 për Njoftimin dhe Konsultimin Publik

Tabela 1. Projektligjet e iniciuara nga qeveria - nga hartimi tek miratimi

NIVELI EKZEKUTIV (KËSHILLI I MINISTRAVE) - PROCESI I HARTIMIT					SHQYRTIMI PARLAMENTAR	
Ministria/ministritë e qeverisë propozojnë projektligjin						
	Projektligji u paraqitet ministrive dhe institucioneve të tjera për opinion. ⁶²					
		Ministria propozuese e rishikon draftin sipas rekomandimeve.				
			Projektligji paraqitet në mbledhje të qeverisë.			
				Qeveria miraton projektligjin dhe e dorëzon në Kuvend		
					Komisionet parlamentare e shqyrtojnë draftin.	
						Projektligji miratohet në seancë plenare.

⁶² Ministrisë së Drejtësisë i kërkohet të japë një opinion për çdo projektligj të përgatitur nga ekzekutivi. Në varësi të tematikës së ligjit, është i detyrueshëm edhe opinionin e ministrive të tjera (për shembull, Ministria e Financave është e detyruar të japë një opinion për projektligjet në lidhje me ekonominë).

Parimet e procesit ligjvënës të dizajnuar mirë dhe me integritet të lartë, përkthehen në shkallë të ndryshme në rregullat e procesit ligjvënës të Shqipërisë. Siç e tregon analiza vijuese, zbatimi i tyre në praktikë është edhe më i larmishëm, në varësi të fazës specifike të procesit.

Kuadri ligjor që rregullon procesin ligjvënës për ligjet e iniciuara nga qeveria, nuk është konsistent për sa i përket transparencës ose konsultimit, parime të cilat sigurojnë integritetin e procesit. Siç tregohet në seksionin vijues, Rregullorja e Këshillit të Ministrave merret më shumë me sanksionimin e konfidencialitetit të procesit të ligjvënies sesa me transparencën dhe gjithëpërfshirjen e tij. Për dallim nga qasja e ekzekutivit, procesi i shqyrtimit të projektligjeve në nivelin parlamentar mbështetet më shumë në parime të tilla. Për më tepër, fazat e ndryshme të procesit të ligjvënies në nivelin ekzekutiv ndryshojnë në masë të konsiderueshme në lidhje me zbatimin e këtyre parimeve - duke shkuar nga “asnjë lloj zbatimi” në “zbatim shumë të kufizuar”. Së fundmi, niveli i transparencës dhe pjesëmarrjes ndryshon në masë të konsiderueshme jo vetëm në teori (vetë rregullat), por edhe në praktikë (zbatimi i atyre rregullave) - si në faza të ndryshme të procesit të ligjvënies (më shpesh në nivelin qeveritar) ashtu edhe brenda këtyre fazave të ndryshme.

Hartimi i ligjeve në nivelin e pushtetit ekzekutiv – Standardet e shkruara

Nenet 23 deri 27 të Ligjit Nr. 9000, të 30 janarit 2003, për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Ministrave, përcaktojnë rregullat e procesit të hartimit të projektligjeve nga qeveria. Procesi është i koordinuar në nivelin qeveritar, çka nënkupton që ministrat e kabinetit dhe institucionet e tjera nën autoritetin e qeverisë mund të ftohen të paraqesin opinione mbi projektligjet. Veç kësaj, projektligjet mund të hartohet bashkërisht nga më shumë se një ministri. Pas konsultave të brendshme në nivel qeveritar, projektligjet duhet të paraqitet në mbledhjen e Këshillit të Ministrave për aprovim. Projektligjet më pas dorëzohen zyrtarisht në Kuvend për shqyrtim parlamentar. Me përjashtim të nenit 18 (Garantimi i paanshmërisë së anëtarëve të Këshillit të Ministrave) që shtjellon konfliktin e interesave të ministrave të qeverisë, ligji nuk përcakton ndonjë parim për hartimin dhe shqyrtimin e projektligjeve në nivelin ekzekutiv.

Udhëzimi i përgjithshëm i siguruar nga Ligji Nr. 9000/2003 në lidhje me etapën e parë të fazës legjislative (hartimi i ligjeve në nivelin ekzekutiv) shtjellohet më hollësisht në Rregulloren e Këshillit të Ministrave.⁶³ Objektivi kryesor i dokumentit është vendosja e rregullave për hartimin, prezantimin dhe shqyrtimin e projektakteve ligjore nga qeveria, dhe gjithashtu për mbledhjet e Këshillit të Ministrave.

Siç u shpjegua në seksionin e mëparshëm, rregullorja ka disa mangësi që nuk lejojnë zbatimin e parimeve kryesore të ligjvënies me integritet të lartë në procesin e përgatitjes dhe shqyrtimit të projektligjeve. Procesi i ligjvënies gjatë etapës qeveritare - domethënë, përgatitja dhe shqyrtimi i projektligjeve - zhvillohet në kuadër të një numri hapash dhe fazash.

Programi vjetor analitik i projektakteve qeveritare

Neni 7 i rregullores përcakton se çdo ministri e linjës duhet të përgatisë çdo viti të ashtuquajturin program analitik të projektakteve që synon të përgatisë dhe të dorëzojë në Këshillin e Ministrave në muajin dhjetor për shqyrtim nga qeveria. Programi duhet të përfshijë listën e projektakteve ligjore, afatet e dorëzimit dhe një arsyetim të detajuar të arsyeve dhe nevojës për secilin prej projektakteve. Bazuar në këto propozime, qeveria miraton programin e saj vjetor analitik të projektakteve që synon të shqyrtojë dhe t’ia paraqesë Kuvendit për miratim.

⁶³ Vendimi Nr. 584 i Këshillit të Ministrave, i 28 gushtit 2003, për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave.

Ky dokument ka një rëndësi të madhe për përmirësimin e strukturimit dhe koordinimit⁶⁴ të axhendës së ekzekutivit për hartimin e projektligjeve dhe të Kuvendit si autoritet ligjvënës, veçanërisht në një periudhë me intensitet shumë të lartë në procesin e ligjvënies. Gjatë periudhës 2015–2019, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar çdo vit mesatarisht 268 akte ligjore (ligje, rezoluta, vendime etj.).⁶⁵ Duke marrë parasysh që mbi 80 për qind e këtyre projektligjeve propozohen nga qeveria, programi vjetor analitik i projektakteve është një instrument shumë i nevojshëm për koordinimin e procesit legjislativ. Gjithashtu, ky instrument ka potencialin të jetë **transformues për integritetin e procesit legjislativ**. Programi **analitik i Qeverisë nuk është i aksesueshëm për publikun në web faqen e Qeverisë, ndryshe nga plani legjislativ i Kuvendit** që përditësohet rregullisht dhe botohet online në web faqen e tij. Dispozitat e rregullores qeveritare nuk e ndalojnë botimin e saj, por në të vërtetë as nuk e imponojnë si rregull.⁶⁶

Pavarësisht nga nevoja për t'u koordinuar me Kuvendin, transparencja dhe aksesin e publikut në këtë dokument janë të rëndësishme sepse krijojnë kushtet që i mundësojnë shoqërisë civile, mediave dhe palëve të tjera të treta të përfshihen në fazën e hartimit të procesit legjislativ dhe të kërkojnë llogaridhënie nga qeveria. Një numër propozimesh shumë të dyshimta legjislative të qeverisë janë shfaqur si befasi e plotë dhe janë shpallur vetëm në një etapë shumë të vonshme të procesit, specifikisht gjatë miratimit të projektligjit nga qeveria ose gjatë paraqitjes së tij në Kuvend. Ky ishte rasti me Ligjin për Aeroportin e Vlorës dhe planet e ndërlidhura për krijimin e Kompanisë Air Albania, Ligjin special për Teatrin Kombëtar dhe akte të tjera ligjore që kanë nxitur publikun ta shprehë pakënaqësinë në format e protestave ose peticioneve. Për shembull, Kryeministri Edi Rama e shpalli për herë të parë në 17 janar 2018 se qeveria sapo kishte marrë një ofertë zyrtare të pakërkuar për ndërtimin e një aeroporti në Vlorë.⁶⁷ Dy javë më vonë, më 1 shkurt 2018, Kuvendi miratoi Ligjin Special Nr. 4/2018 të 1 shkurtit 2018 për Përcaktimin e Procedurës së Veçantë për Negocimin dhe Nënshkrimin e Kontratave mes Shtetit Shqiptar dhe kompanive CENGIZ CONSTRUCTION dhe KALYON & KOLIN CONSTRUCTION, me objekt Planifikimin, Ndërtimin, Operimin, Mirëmbajtjen dhe Menaxhimin e Aeroportit të Vlorës.⁶⁸ Kjo do të thotë se në pak më shumë se dhjetë ditë pune, qeveria (1) krijoi një grup pune për hartimin e ligjit; (2) projektligji u dërguar ministrave të tjera dhe institucioneve të interesuara për opinion; (3) ministratë propozuese i kanë marrë dhe kanë reflektuar në lidhje me këto reagime; (4) qeveria e aprovoi projektligjin në mbledhje dhe e dërgoi për shqyrtim në Kuvend; (5) Kuvendi ua dërgoi komisioneve përkatëse të përhershme; (6) komisionet e përhershme mbajtën mbledhje dhe e miratuan projektligjin; dhe së fundmi (7) Kuvendi e miratoi ligjin në seancë plenare. Katërmbëdhjetë ditë kalendarike nuk janë të mjaftueshme për të lejuar një proces profesional të të gjitha këtyre etapave dhe sigurisht që nuk lënë hapësirë për kohën minimale të konsultimit publik të kërkuar nga ligji për t'u dhënë mundësi palëve të interesuara, përfshirë publikun e gjerë, të artikulojnë rekomandimet e tyre. Rrjedhimisht, mungesa e transparencës nuk e ka lejuar konsultimin dhe pjesëmarrjen e publikut dhe grupeve të interesit, çka do ta përmirësonte integritetin e procesit.

Sidoqoftë, duket se qeveria e Shqipërisë nuk ka planifikuar të mbajë asnjë konsultim me publikun ose palët e interesuara për ndonjë nga projektligjet e lartpërmendura (Aeroporti i Vlorës dhe për ligjin special të Teatrit Kombëtar). Programi Analitik për vitin 2018, i cili u miratua me Vendimin Nr.

⁶⁴ Neni 27 Pika 2 e Ligjit Nr. 9000/2003 përcakton që programet vjetore analitike të qeverisë duhet të harmonizohen dhe të koordinohen me programin legjislativ të Kuvendit.

⁶⁵ Gjergji Vurmo, *Ligje të bëra me porosi në Ballkanin Perëndimor - kapja e maskuar e shtetit*, Qendra për Studime të Politikave Evropiane - CEPS, Nr. 2020-12 / Maj 2020, faqe 7, https://www.ceps.eu/download/publication/?id=27562&pdf=PI2020-12_GV-State-capture_in_disguise.pdf

⁶⁶ Programi vjetor analitik miratohet me vendim të Këshillit të Ministrave dhe për këtë arsye botohet në Fletoren Zyrtare. Programi Analitik 2018 (teksti në shqip) mund të aksesohet në https://qbz.gov.al/share/mchQNlr7RYKq-M_V1DlnFA.

⁶⁷ "Rama: Në qershor nis puna për ndërtimin e aeroportit të Vlorës" (artikull në shqip), 17 janar 2018, [shqiptarja.com](https://shqiptarja.com/lajm/rama-ne-qershor-nis-puna-per-br-ndertimin-e-aeroportit-te-vlores-br-br?r=app), <https://shqiptarja.com/lajm/rama-ne-qershor-nis-puna-per-br-ndertimin-e-aeroportit-te-vlores-br-br?r=app>

⁶⁸ Fletorja Zyrtare: <https://qbz.gov.al/eli/ligj/2018/02/01/4-2018>

37 të 24 janarit 2018 të Këshillit të Ministrave, nuk i përfshiu në planet për atë vit, megjithëse qeveria tashmë e kishte filluar procedurën për të paktën njërin prej tyre (Projektligji për Aeroportin e Vlorës).⁶⁹

Parimet e institucionalizimit dhe vendimmarrjes kolektive

Ministritë dhe agjencitë që kanë të drejtë të iniciojnë projektligje dhe etapat e ndryshme në kuadër të këtij procesi, duhet që teorikisht të lejojnë zbatimin e duhur të parimeve për ligjvënien me integritet.

Në fakt, procesi legjislativ në fazën e hartimit nga ekzekutivi i zbaton mjaftueshëm parimet e **institucionalizimit** dhe **vendimmarrjes kolektive**. Për shembull, Ligji Nr. 9000/2003 dhe Rregullorja e Këshillit të Ministrave përcaktojnë rregulla dhe procedura të qarta që duhet të ndiqen nga agjencitë qeveritare dhe Këshilli i Ministrave kur hartojnë akte ligjore. Për më tepër, pavarësisht se cila ministri e linjës e përgatit projektligjin specifik, autoriteti përfundimtar për miratimin e projektligjit qëndron me Këshillin e Ministrave dhe shqyrtimin dhe vendimmarrjen e tij kolektive.

Sidoqoftë, ka ende mjaft hapësirë për përmirësimin e rregullave ligjore që rregullojnë procesin e hartimit të legjislacionit në nivelin e pushtetit ekzekutiv dhe, në masë edhe më të lartë, zbatimin praktik të rregullave.

Transparenca (e munguar) në ligjvënie si çështje shqetësuese në nivelin e pushtetit ekzekutiv

Parimi kryesor i proceseve legjislativ me integritet të lartë, por që mungon në të gjitha fazat e procesit të hartimit në nivelin e pushtetit ekzekutiv, është transparenca. Siç u theksua më lart, transparenca është parakusht si për përfshirjen e palëve të interesit jo shtetërore në procesin e ligjvënies ashtu edhe për kërkimin nga publiku të llogaridhënies së ekzekutivit.

Analiza e ligjeve të bëra me porosi në Shqipëri tregon se procesi i qeverisë për hartimin e ligjeve nuk ka qenë plotësisht transparent për asnjë nga nëntë rastet e ligjeve të bëra me porosi të analizuar për këtë raport.⁷⁰ E njëjta gjë vlen edhe për konsultimin dhe përfshirjen e grupeve të ndryshme të interesit nga ministritë gjatë hartimit të ligjeve të bëra me porosi të analizuar për këtë raport.⁷¹ Sipas përfaqësuesve qeveritarë, botimi i tekstit të projektligjeve në portalin www.konsultimipublik.gov.al e plotëson kriterin e transparencës. Sidoqoftë, grupet e interesit dhe publiku i gjerë përballen me “faktin e kryer” në portalin e konsultimit publik, me projektligje që hartohen nga qeveria pas dyerve të mbyllura dhe pa ndonjë akses në analizë ose informacion tjetër të disponuar nga ministritë gjatë hartimit të ligjeve. Një përjasje e tillë është e mishëruar në dispozitat ligjore që rregullojnë procesin e hartimit të ligjeve në nivelin ekzekutiv.

Neni 17 i Ligjit Nr. 9000/2003 i detyron të gjithë anëtarët e kabinetit të “mënjanojnë në mënyrë të veçantë çdo shprehje mospajtimi dhe të mbrojnë ose të përkrahin vendimet e lartpërmendura, pavarësisht nga fakti nëse kanë marrë pjesë ose jo në mbledhje, ose nëse kanë votuar pro ose kundër tyre”. Dokumentet e ndërlidhura si relacionet, debatet dhe vlerësimet mbeten konfidenciale, me fjalë të tjera, publiku nuk ka akses në to.

Dispozitat e Rregullores së Këshillit të Ministrave nuk i referohen as parimit të transparencës. Edhe në ato pak raste kur rregullorja shprehet se “mund të mbahen” takime konsultative me shoqërinë

⁶⁹ Vendimi nr.37 i Këshillit të Ministrave, i 24.1.2018, Për miratimin e programit të përgjithshëm analitik, të projektakteve që do të paraqiten për shqyrtim në Këshillin e Ministrave gjatë vitit 2018, botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 9/2018, 31 janar 2018, https://qbz.gov.al/share/mchQNlr7RYKq-M_V1DlnFA

⁷⁰ Shih Shtojcën 1 për një listë të detajuar dhe përshkrimin e ligjeve të bëra me porosi.

⁷¹ Shih Shtojcën 2.

civile dhe ekspertë jo shtetërorë,⁷² nuk përmendet transparencia dhe akses i publikut në dokumente në lidhje me përgatitjen e një projektligji specifik.

Së fundmi, dispozitat e Ligjit Nr. 119/2014 të 18 shtatorit 2014 për **të Drejtën e Informimit** duken të vështira për t'u zbatuar duke marrë parasysh kufizimin e Nenit 17 të Ligjit Nr. 9000 për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Ministrave, i cili nënvizon parimin e konfidencialitetit. Për pasojë, çdo dokument ose informacion i lidhur me procesin e hartimit dhe shqyrtimit të projektligjeve në nivelin ekzekutiv mbetet konfidencial, përveç nëse disa prej tyre vihen në dispozicion të publikut nga vetë qeveria.

Hapësira e kufizuar për konsultim me palët jo qeveritare të interesit dhe parimi i profesionalizmit

Rregullorja e Këshillit të Ministrave lejon zbatim mjaft të kufizuar të konsultimeve gjatë përgatitjes së projektligjeve (nenet 14 dhe 15) dhe gjatë fazës së fundit të procesit të ligjvënies së ekzekutivit - atë të paraqitjes së projektligjeve për shqyrtim në Këshillin e Ministrave (neni 50).⁷³ Sidoqoftë, rregullorja në mënyrë specifike lejon që të përdoret ekspertiza e burimeve qeveritare, duke zbatuar kështu parimin e **profesionalizmit**.⁷⁴ Në fakt, Kapitulli V i rregullores (Koordinimi i projektakteve ligjore) përshkruan në detaje rregullat dhe procedurat që zbatohen për bashkëpunimin e ministrive të linjës dhe agjencive të tjera qeveritare për hartimin e një akti ligjor specifik. Ky proces përfshin drejtoritë përkatëse të këtyre institucioneve, veçanërisht drejtoritë e tyre juridike dhe Ministrinë e Drejtësisë, të cilat duhet të japin opinionin e tyre për secilin projektakt që përgatitet nga ekzekutivi. Natyrisht, është e vështirë të vlerësohet shkalla në të cilën zbatohet parimi i profesionalizmit duke pasur parasysh faktin se procedurat e ndjekura gjatë kësaj etape të procesit nuk janë transparente dhe as të aksesueshme nga publiku. Sidoqoftë, disa raste të ligjeve të diskutueshme të iniciuara nga qeveria në të kaluarën tregojnë se parimi i profesionalizmit nuk ka sjellë gjithmonë kontribute me cilësi të lartë.

Për më tepër, procesi i ligjvënies në nivelin ekzekutiv nuk e zbaton siç duhet parimin e **konsultimit**. Faza e parë e procesit legjislativ në nivelin e pushtetit ekzekutiv përfshin përgatitjen e draftit nga një ministri ose një grup i ministrive qeveritare. Ministria përgjegjëse kryen një vlerësim paraprak të nismës ligjvënëse, duke ofruar shpjegime mbi qëllimet dhe objektivat e draftit, pajtueshmërinë me programin analitik të qeverisë dhe pajtueshmërinë me legjislacionin në fuqi dhe masat e tjera në lidhje me miratimin e tij eventuale. Drejtoria e ngarkuar me hartimin e projektaktit kryen konsultime me institucione dhe agjenci të ndryshme shtetërore, "duke përfshirë strukturat e shoqërisë civile, veprimtaria e të cilave lidhet me objektin, qëllimet dhe zbatimin e projektaktit" (neni 14). Veç kësaj, ajo mund të kërkojë opinionin e ekspertëve të tjerë "brenda ose jashtë ministrisë" (neni 15).

Këto dispozita jo vetëm që janë të paqarta (neni 15) por gjithashtu lënë hapësirë të gjerë për interpretim subjektiv (neni 14) nga nëpunësit civilë dhe drejtoritë përgjegjëse në ministri të ngarkuara me hartimin e projektaktit ligjor. Në të vërtetë, këto artikuj ngrenë disa pyetje me rëndësi: cilat janë strukturat e shoqërisë civile, duke marrë parasysh se Ligji për Organizatat Jofitimprurëse (Ligji Nr. 8788 i 7 majit 2001)⁷⁵ cakton terma specifike për format e OJQ-ve formale? A përfshijnë ato grupe jo-formale të shoqërisë civile? A përfshihen grupe të tjera të interesit - të krijuara në bazë të ligjeve të tjera, si grupet fetare, akademikë, shoqata të biznesit etj. - në formulimin e "strukturave të shoqërisë civile"? Së fundmi, dhe çka është më e rëndësishmja, cili autoritet e përcakton dhe

⁷² Shih pikat 14, 15 dhe 50 të Vendimit Nr. 584 të Këshillit të Ministrave të 28 gushtit 2003 për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave.

⁷³ Edhe pse rregullorja nuk i referohet në mënyrë specifike "konsultimit", neni 38 përmend "persona të tjerë që mund të ndihmojnë në adresimin e çështjes" në rast mosmarrëveshjes mes ministrive dhe agjencive qeveritare të përfshira në fazën e "koordinimit të projektakteve ligjore".

⁷⁴ Shih, për shembull, nenet 16 dhe 17, dhe nenet 22 deri 27 të rregullores.

⁷⁵ Shih nenin 2 të ligjit nr. 8788 të 7 majit 2001 (i përditësuar në 2007 dhe 2013).

vendos nëse veprimtaria e strukturave të caktuara të shoqërisë civile është e lidhur apo jo me objektin, qëllimet dhe zbatimin e projektaktit? A janë tre elementët e fundit kusht kumulativ apo do të mjaftonte përmbushja e një ose dy prej tyre?

Dyshime të ngjashme ngrihen në lidhje me nenin 15 të rregullores, i cili lidhet me “ekspertët jashtë ministrisë”. Një paqartësi e tillë i jep hapësirë qeverisë për abuzim duke përfshirë në konsultime kaq të mbyllura vetëm ato “struktura të shoqërisë civile dhe ekspertë jashtë ministrisë” që favorizojnë qeverinë ose favorizojnë një pozicion të caktuar për çështje që rregullohen nga projektligji.⁷⁶

Standardet e Ligjit për Njoftimin dhe Konsultimin Publik

Ligji Nr. 146/2014 i 30 tetorit 2014 për Njoftimin dhe Konsultimin Publik përshkruan rregullat dhe procedurat për transparencën dhe pjesëmarrjen e publikut në vendimmarrje. Neni 7 i ligjit e përcakton regjistrin elektronik të konsultimit publik si portalin kryesor për botimin nga institucionet qeveritare të projektligjeve dhe projekt dokumenteve strategjike dhe për mbledhjen e reagimeve publike për konsiderim nga qeveria. Ky ligj u jep institucioneve qeveritare mundësinë që të mbledhin “opinione paraprake” dhe informacione të tjera nga grupet e interesit për qëllimet e hartimit të projektakteve edhe para se një projekt i tillë të jetë gati (neni 12). Përveç konsultimeve online dhe mbledhjes së reagimeve me shkrim nga publiku dhe grupet e interesit, institucionet qeveritare mundën edhe të organizojnë takime publike për ta diskutuar projektligjin dhe për të mbledhur reagime nga publiku.

Ligji Nr. 146/2014 është vlerësuar si transformues për procesin legjislativ dhe pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrje. Në të vërtetë, të dhënat tregojnë se ka pasur disa përmirësime në konsultimet publike si rezultat i Ligjit Nr. 146/2014. Një përmirësim i tillë është që gati 57 për qind e shqiptarëve në vitin 2019 thanë se janë të interesuar të marrin pjesë në proceset e vendimmarrjes së institucioneve publike. Përqindja e shqiptarëve që mendojnë se ka mundësi të mjaftueshme për të marrë pjesë në vendimmarrjen në qeverinë qendrore është rritur nga 21 për qind në 2016 në 29 për qind në 2019.⁷⁷

Megjithatë ligji përcakton që komentet dhe rekomandimet e bëra në proceset e konsultimit do të shqyrtohen në një mënyrë transparente dhe se projektligji do të shoqërohet me një përmbledhje të rekomandimeve të pranuar dhe arsytet e refuzimit të reagimeve të tjera publike, kjo dispozitë nuk është zbatuar në praktikë. Në fakt, Raportet e Komisionit Evropian kanë kërkuar vazhdimisht prej qeverisë shqiptare të përmirësojë efikasitetin e mekanizmave për kontribute.⁷⁸ Ka shembuj të shumtë të ligjeve të bëra me porosi që mbrojnë interesat private duke shmangur konsultimet domethënëse publike dhe mekanizmat për të komente e sugjerime. Komuniteti i artistëve dhe shoqërisë civile i kundërshtoi planet e qeverisë për një marrëveshje PPP (partneritet publik-privat) me një kompani private të afërt me Partinë Socialiste në pushtet (Fusha SHPK) për shembjen e ndërtesës së teatrit kombëtar dhe për ndërtimin e një teatri të ri, nga i cili Fusha SHPK do të përfitonte nga e drejta për të ndërtuar kulla private ngjitur me teatrin në troje publike.⁷⁹ Me gjithë protestat dhe shqetësimet serioze për korrupsionin në këtë rast, qeveria u dakordua të adresonte

⁷⁶ Ivana Dervishi “Artistët denoncojnë si farsë konsultimet me bashkinë për Teatrin Kombëtar” reporter.al, 25 korrik 2018 (artikull në shqip), <https://www.reporter.al/artistet-denoncojne-si-farse-konsultimet-me-bashkine-per-teatrin-kombetar/>.

⁷⁷ Shih raportin e sondazhit “Besimi në Qeverisje 2019” nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) 2020), faqet 82–83, <https://idmalbania.org/trust-in-governance/>.

⁷⁸ Shih “Raportin për Shqipërinë 2019” të Komisionit Evropian (faqe 10) <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf> dhe “Raportin për Shqipërinë 2020” (faqe 13) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf.

⁷⁹ Shih hetimin e plotë të BIRN Shqipëri në <https://www.reporter.al/zbulohet-projekti-i-fushes-me-afro-90-mije-metra-katrorë-kulla-dhe-teater/> (“Zbulohet projekti i ‘Fushës’ me afro 90 mijë metra katrorë kulla dhe Teatër”, 19 korrik 2018).

vetëm shqetësimet e ngritura nga KE-ja në lidhje me konkurrencën e kufizuar⁸⁰ por jo kërkesën kryesore të komunitetit të artistëve për ta ruajtur ndërtesën e teatrit kombëtar.

Raporti i KE-së për Shqipërinë 2020 përsërit gjithashtu thirrjen e tij për të përmirësuar zbatimin e ligjit në nivelin e qeverisjes vendore dhe gjithashtu për të zgjeruar objektin e tij duke përfshirë edhe vendimet e Këshillit të Ministrave. Sfida të tilla janë reflektuar edhe në perceptimin e publikut për anën praktike të konsultimeve. Për shembull, shumica e shqiptarëve janë ende skeptikë në lidhje me pjesëmarrjen e qytetarëve dhe mekanizmat e konsultimit publik. Të dhënat tregojnë se vetëm një në dhjetë shqiptarë realisht marrin pjesë në konsultimet publike të organizuara nga qeveria qendrore.⁸¹ Portali i konsultimit publik (konsultimipublik.gov.al), i cili u prezantua me Ligjin për Njoftimin dhe Konsultimin Publike pesë vjet më parë, ka ende një shtrirje shumë modeste: vetëm 8 për qind e shqiptarëve e përdorën këtë portal në vitin 2019.⁸²

Ndërkohë që ka hapësirë për t'i përmirësuar dispozitat e ligjit, siç sugjerohet nga Raporti i KE-së për Shqipërinë 2020, është e qartë se institucioneve shtetërore dhe qeverisë u duhet ende të përmirësojnë performancën e tyre sipas dispozitave ekzistuese.

Parimi i justifikimit

Ky parim i detyron institucionet që propozojnë projektligjin specifik të përfshijnë si pjesë të projekt propozimit të tyre një raport të detajuar që përmbledh kuadrin aktual ligjor dhe identifikon dhe shpjegon nevojën për ndryshim legjislativ, pse ligji i propozuar ose ndryshimi është zgjidhja optimale, si edhe aspekte të tjera të tilla si ndikimi financiar, kostot e zbatimit dhe kështu me radhë. Në të vërtetë, Rregulloja e Këshillit të Ministrave është mjaft rigorozë lidhur me këtë çështje. Neni 12 i rregullores përcakton që përpara fillimit të përgatitjes së projektligjit, drejtoritë përkatëse duhet të përgatisin një *vlerësim paraprak*. Ky vlerësim duhet të përfshijë informacion mbi qëllimet dhe objektivat, pajtueshmërinë me programin analitik dhe strategjitë e qeverisë, pajtueshmërinë me kushtetutën dhe legjislacionin tjetër, masat në lidhje me zbatueshmërinë e tij, si dhe burimet e kërkuara buxhetore dhe efektet e pritshme financiare. Në përfundim të etapës vijuese - përgatitja e projektligjit - institucioni propozues do t'ua paraqesë për opinion ministrive të tjera të linjës projektligjin e përgatitur të shoqëruar me një *relacion shpjegues* që i mbulon aspektet e mësipërme në më shumë detaje.⁸³ Në fund, institucioni propozues do ta paraqesë për miratim në Këshillin e Ministrave projektligjin e shoqëruar me relacionin e përditësuar shpjegues (neni 45b).

Nga pikëpamja formale, të gjitha projektligjet qeveritare shoqërohen nga relacione të tilla të detajuara që shtjellojnë shumë aspekte, por jo gjithmonë mjaftueshëm të gjitha aspektet. Dy nga aspektet që shtjellohen më pak në shumë prej projektligjeve të përgatitura nga qeveria dhe të miratuara më vonë nga Kuvendi, janë ndikimi financiar i një akti të caktuar legjislativ dhe kostot e zbatimit të tij. Në lidhje me këtë të fundit, relacionet shpjeguese zakonisht thonë se “nuk kërkohen

⁸⁰ Vincent W.J. van Gerven Oei, “Komisioni Europian mbështet Ramën për ligjin special të teatrit”, *exit.al*, 16 gusht 2019, <https://exit.al/en/2019/08/16/european-commission-sides-with-prime-minister-rama-on-national-theater-law/>

⁸¹ Shih raportin e sondazhit “Besimi në Qeverisje 2019”, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM 2020), faqet 85-86. Sondazhi vjetor i disponueshëm në <https://idmalbania.org/trust-in-governance/>.

⁸² Po aty, faqe 87

⁸³ Shih nenet 18–21 të Rregullores së Këshillit të Ministrave (2003).

burime nga buxheti për zbatimin e këtij ligji⁸⁴ ose, në rastet kur krijohen organe dhe agjenci të reja, që mjetet financiare për burimet njerëzore janë të nevojshme në këtë apo atë nivel.⁸⁵

Edhe më kritike janë aftësia, kapaciteti dhe vullneti i qeverisë për ta parashikuar dhe analizuar ndikimin financiar në një sektor specifik të një projektligji. Një nga shembujt më shqetësues të ligjeve të bëra me porosi në Shqipëri lidhet me projektet e partneritetit publik privat (PPP), të cilat në shumicën e rasteve janë iniciuar në përgjigje ndaj një propozimi të pakërkuar nga një kompani private dhe janë miratuar përfundimisht me ligje speciale gjatë periudhës 2015–2019. Ligji special që miraton kontratën PPP për ndërtimin dhe koncesionin e autostradës Milot–Balldre është shembull domethënës i një ligji të tillë.⁸⁶ Sipas Strategjisë së Sektorit të Transportit 2016–2020, preventivi për ndërtimin e rrugës prej 17 km mes Milotit dhe Balldrenit ishte rreth 6 milionë euro për km (gati 102 milion euro në total). Vlera e kontratës PPP të miratuar me ligj special dhe të dhënë kompanisë ANK, e cila ka lidhje të ngushta me qeverinë socialiste në pushtet, kap vlerën e 161.5 milionë eurove.⁸⁷ Raportet e KE-së për Shqipërinë që nga viti 2016 kanë kërkuar vazhdimisht prej qeverisë ta ndalojë këtë praktikë, e cila përjashton rregullat e prokurimit publik dhe ofron avantazhe të padrejta për kompani të caktuara. Gjithashtu, këto raporte kanë theksuar në mënyrë të përsëritur se “megjithëse kërkohet nga ligji, analiza e vlerës për paratë ende nuk kryhet në mënyrë sistematike para miratimit të të gjitha PPP-ve”⁸⁸

Shqyrtimi parlamentar i projektligjeve

Parlamentet janë të veshura me kompetencat legjislative dhe autoritetin që të kërkojnë llogaridhënie nga pushteti ekzekutiv. Këto dy elemente nxjerrin në pah pozicionin dominues të organit legjislativ të një vendi në kuadrin e procesit të ligjvënies dhe rolin korrigjues të parlamentit në të. Fatkeqësisht, kjo nuk ka ndodhur në Shqipëri. Veçanërisht pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2008, të cilat sollën një ekzekutiv të fuqishëm dhe një Kryeministër edhe më të fortë,⁸⁹ procesi legjislativ në Shqipëri është dominuar tradicionalisht nga qeveria. Duke marrë parasysh faktin që qeveria formohet nga një shumicë parlamentare (deputetë të zgjedhur nga listat e partisë që kontrollohen nga lideri i partisë) në organin legjislativ kombëtar, kërkimi i llogaridhënies prej personin që të fut në listën e partisë në radhë të parë dhe do të vendosë nëse do të shfaqesh sërish në atë listë në të ardhmen, dhe korrigjimi i veprimeve të tij/saj është praktikisht e paimagjinueshme për dikë që dëshiron të ndjekë karrierë politike.

Sa më lart sugjeron që etapa e dytë e procesit legjislativ të iniciuar nga qeveria - përkatësisht, shqyrtimi parlamentar i projektligjeve të paraqitura nga qeveria - mezi paraqitet si procedurë formale dhe nuk ka shumë përmbajtje. Ndonjëherë, Kuvendi madje e toleron faktin se qeveria nuk u përmbahet rregullave dhe procedurave zyrtare të procesit të ligjvënies dhe shqyrtimit parlamentar.

⁸⁴ Shih, për shembull, Relacionin për Projektligjin për Shëndetin Mendor. Seksioni IX i raportit shprehet se “ligji nuk ka efekte financiare”. Raporti është i aksesueshëm këtu: <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/301>. Një shembull tjetër është projektligji për pronësinë industriale i disponueshëm në <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/298>.

⁸⁵ Shih Seksionin VIII (faqe 8) të Relacionit për projektligjin “për mbështetjen dhe zhvillimin e startup-eve inovative”, i cili krijon një agjenci dhe dy sisteme elektronike (një portal dhe regjistër) për mbështetjen e startup-eve. Burimi: <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/303>.

⁸⁶ Shih Shtojcën 1 për një përshkrim të shkurtër të ligjit të bërë me porosi për autostradën Milot-Balldre.

⁸⁷ Shih “Çmenduria e Milot-Balldren, kostot mund të rriten edhe me 44 mln euro, totali shkon 300 milionë euro” *Monitor*, 21 korrik 2019, <https://www.monitor.al/cmenduria-e-milot-balldren-kostot-mund-te-riten-edhe-me-43-mln-euro-totali-shkon-300-milione-euro/>.

⁸⁸ Shih Raportet e Komisionit Evropian për Shqipërinë në 2016 (faqe 38), 2018 (faqe 59) dhe 2019 (faqe 59).

⁸⁹ Shih “Kombet në tranzicion 2020 - Shqipëria”, Freedom House, 15 korrik 2020.

Kryetari paralajmëron se Kuvendi nuk do të tolerojë më mungesën e tabelës së përputhshmërisë për projektligjet e paraqitura nga qeveria:

“Në qoftë se do të mungojë tabela e përputhshmërisë do të kthehen ligjet mbrapsht, ta dini këtë, pasi nuk mund të bëjmë sikur nuk e di, sikur nuk e shikon, sikur s’e dëgjon, sikur s’e kupton, as deputetët, as komisionet dhe as seanca e parlamentit.”

**Kryetari i Kuvendit Gramoz Ruçi duke iu drejtuar
zëvendëskryeministres Senida Mesi⁹⁰**

Kuvendi ka toleruar dokumentacionin mangët nga ana e qeverisë në lidhje me projektligjet, duke përfshirë mungesën e tabelave të përputhshmërisë, të cilat shpjegojnë shkallën në të cilën projektligjet e përafrojnë legjislacionin shqiptar me legjislacionin e BE-së, mungesën e tabelave të konsultimeve publike, tekstet e marrëveshjeve ndërkombëtare që nuk janë vërtetuar zyrtarisht nga Ministria e Drejtësisë dhe kushtet e tjera ligjore që duhet të plotësojnë projektligjet dhe dokumentet shoqëruese për të hyrë në shqyrtim parlamentar.⁹¹

Sidoqoftë, pavarësisht këtyre mangësive dhe rolit të dobët të Kuvendit në sigurimin e integritetit të projektligjeve të paraqitura nga qeveria, rregullat dhe procedurat e shqyrtimit parlamentar i pasqyrojnë shumë më mirë sesa qeveria parimet për ligjvënien me integritet të lartë. Në fakt, për disa nga parimet, Kuvendi ka demonstruar integritet më të lartë, të paktën formalisht, edhe në rastin e ligjeve me porosi. Për shembull, procedura parlamentare për shqyrtimin e ligjeve me porosi të analizuar për këtë raport është zhvilluar në përputhje të plotë me parimin e transparencës në gjashtë nga shtatë ligje të tilla të shqyrtuara nga Kuvendi. Vetëm në një rast (Aeroporti i Vlorës), Kuvendi nuk ishte transparent si rezultat i procedurës së përshpejtuar të shqyrtimit. Në asnjë prej ligjeve të bëra me porosi, parimi i transparencës nuk u respektua plotësisht nga qeveria gjatë fazës së hartimit.⁹²

Siç u shpjegua në seksionet e mëparshme, të dy institucionet - qeveria dhe Kuvendi - e koordinojnë axhendën legjislative duke përdorur programin analitik të qeverisë dhe planin periodik të punës së Kuvendit për procesin legjislativ. Duke pasur parasysh se shumica e mangësive e ligjeve të bëra me porosi ndodhin në nivelin e pushtetit ekzekutiv, gjatë fazës së hartimit, Kuvendi duket se është filtri i fundit për të siguruar integritetin e procesit dhe rezultateve. Në këtë kontekst, si mundet që shqyrtimi parlamentar i projektligjeve të korrigjojë mangësitë e etapës së parë të procesit (hartimi i ligjeve nga pushteti ekzekutiv) dhe të sigurojë integritetin e lartë të procesit të ligjvënies dhe ligjeve në Shqipëri?

Kushtetuta e Shqipërisë njeh dy lloje të procedurave parlamentare për shqyrtimin dhe miratimin e ligjeve: procedurën e rregullt dhe, me kërkesë të Këshillit të Ministrave ose të një të pestës së deputetëve, procedurën e përshpejtuar (neni 83). Kushtetuta gjithashtu e bën të detyrueshme që qeveria të japë opinionin e saj mbi projektligjet e iniciuara nga deputetë ose 20,000 zgjedhës në rast se ato kanë implikime buxhetore siç janë rritja e shpenzimeve buxhetore ose ulja e të ardhurave (neni 82).

Neni 68 i Rregullores së Kuvendit detajon kushtet që duhet të plotësojë një projektligj dhe dokumentacionin që duhet ta shoqërojë në mënyrë që të fillojë shqyrtimi parlamentar. Projektligjet

⁹⁰ Shih procesverbalin e konferencës së kryetarëve, të 4 korrikut 2018, <https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/20180717091500Konferenca%204%20korrik.pdf>.

⁹¹ Shih fjalën e Gramoz Ruçit, kryetari i Kuvendit, në procesverbalin e mbledhjes së konferencës së kryetarëve të 17 shtatorit 2019, <https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/20190923133515Konferenca%2017%20shtator.pdf>.

⁹² Shih Shtojcën 2.

duhet të shoqërohen nga një relacion i detajuar që përshkruan objektivat e projektligjit, përputhshmërinë e tij me Kushtetutën, harmonizimin e tij me legjislacionin e BE-së, ndikimin e tij të pritshëm ekonomik, social dhe mjedisor dhe ndjeshmërinë gjinore, shkallën në të cilën i përmbush objektivat e qëllimeve të zhvillimit të qëndrueshëm të OKB-së, si përshtatet me detyrimet e Shqipërisë sipas traktateve dhe organizatave ndërkombëtare, ndikimin financiar etj. Rregullorja përcakton që për ligjet që kërkojnë konsultim publik, projektligji duhet të shoqërohet edhe nga tabela e konsultimeve publike.⁹³

Projektligjet e paraqitura nga qeveria që i përmbushin këto kritere, regjistrohen dhe u caktohen komisioneve përgjegjëse parlamentare dhe komisioneve që duhet të japin një opinion. Pas shqyrtimit të tyre nga komisionet parlamentare, projektligjet shqyrtohen në seancë plenare të Kuvendit. Ky shqyrtim kalon nëpër tre etapa konsektive: shqyrtimi i përgjithshëm (neni 74), shqyrtimi dhe votimi nën për nen (neni 75) dhe votimi për ligjin në tërësi (neni 77).⁹⁴

Parimisht, duke pasur parasysh ndikimin e kryeministrit në maxhorancën e partisë së tij në Kuvend, është më lehtë që ligjet e bëra me porosi të miratohen nga Kuvendi kur nuk kërkohet votim me shumicë të cilësuar. Është interesante se në të gjitha rastet e ligjeve të bëra me porosi në Shqipëri të identifikuar për këtë raport, ato janë miratuar nga Kuvendi me shumicë të thjeshtë. Kuvendi luan një rol më të madh në ato raste kur kërkohet shumicë e cilësuar, çka në shumicën e rasteve nënkupton që koalicioni qeverisës ka nevojë për aprovimin dhe bashkëpunimin e opozitës parlamentare. Kjo e bën më të vështirë (por jo të pamundur) miratimin e ligjeve të bëra me porosi, sepse spektri i interesave privatë të mbrojtura nga ligji specifik duhet të jetë joshës jo vetëm për liderin e maxhorancës parlamentare (kryeministrin) por edhe për liderët e tjerë të partive parlamentare. Gjithsesi, projektligjet që marrin mbështetje të gjerë politike në Kuvend jo gjithmonë rezultojnë në ligje me integritet të lartë.⁹⁵ Në të dy rastet, procesi i ligjvënies dështon në një ose më shumë etapa të procesit, qoftë në nivelin ekzekutiv apo atë parlamentar.⁹⁶ Për pasojë, edhe pse Kuvendi ka performancë më të mirë se ekzekutivi në drejtim të respektimit të parimeve kryesore të ligjvënies me integritet të lartë - të tilla si profesionalizmi, justifikimi, transparenca ose konsultimet - fakti që nuk arrin t'i korrigjojë mangësitë e projektligjeve qeveritare vazhdon të hedhë dyshime mbi integritetin e procesit në tërësi.

Transparenca

Kuvendi i Shqipërisë është vlerësuar me të drejtë nga raportet e KE-së⁹⁷ për performancën dhe qasjen e tij për të siguruar transparencën e punës së tij, aksesin e publikut në informacion dhe dokumentet parlamentare, pjesëmarrjen e publikut në veprimtarinë parlamentare etj. Ai ka miratuar një kod etike për deputetët,⁹⁸ i cili rregullon, ndër të tjera, çështjet që lidhen me konfliktin e interesave (Kel). Gjithashtu, ai ka vendosur krijimin e një regjistri të Kel-ve.⁹⁹ Në vitin 2018 u miratua

⁹³ Nenet 3 dhe 4 të Ligjit Nr. 146/2014 për Njoftimin dhe Konsultimin Publik përcaktojnë detyrime të tilla për shumicën e ligjeve, me përjashtim të ligjeve që kanë të bëjnë me sigurinë kombëtare, marrëveshjet ndërkombëtare, aktet normative, emergjencat civile etj.

⁹⁴ Shih Rregulloren e Kuvendit të miratuar me Vendimin Nr. 166 të 16 dhjetorit 2004, e përditësuar, Pjesa e Dytë, Kapitulli I dhe II, Nenet 68–77, <https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/rregullorja.pdf>.

⁹⁵ Merrni, për shembull, Kodin Zgjedhor, për të cilin Kuvendi ka refuzuar për dekada të vendosë rregulla më të repta në lidhje me financimin e fushatave elektorale.

⁹⁶ Dështime të tilla mund të përfshijnë, për shembull, mungesën e transparencës (mosbotimi i një projektligji), mungesën e konsultimeve publike me grupe interesi ose komunitete të prekura, mungesën e analizës adekuate të situatës që ligji synon të rregullojë etj.

⁹⁷ Shih, për shembull, *Raportin e Komisionit Evropian për Shqipërinë 2020*, faqet 10–11, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf.

⁹⁸ Shih Vendimin Nr. 61/2018 të Kuvendit, dr. 05.04.2018, <https://www.parlament.al/Files/RaporteStatistika/vendim-nr-61-dt-5.4.2018-Kodi-i-Sjelljes.pdf>.

⁹⁹ Shih modelin e regjistrimit të gjendjes së konfliktit të interesit në <https://www.parlament.al/Files/RaporteStatistika/rregjistrimitkonfliktitinteresiplotesuar.pdf>.

edhe një kod i detajuar i sjelljes për deputetët,¹⁰⁰ ndërsa regjistri elektronik i OSHC-ve¹⁰¹ dhe regjistri i lobistëve¹⁰² funksionojnë prej disa vitesh tashmë. Manual i azhurnuar për pjesëmarrjen e publikut në proceset vendimmarrëse të Kuvendit¹⁰³ dhe informacione të tjera të dobishme për publikun se si projektligjet bëhen ligje¹⁰⁴ dhe funksione të tjera të Kuvendit¹⁰⁵ janë lehtësisht të aksesueshme online në faqen web të Kuvendit.

Sipas Rregullores së Kuvendit dhe Manualit për Pjesëmarrjen Publike në Procesin Vendimmarrës të Kuvendit, dëgjuesat publike të komisioneve parlamentare dhe seancat plenare të Kuvendit janë publike si rregull. Në shumicën e rasteve, projektligjet dhe dokumentet shoqëruese (për shembull, relacionet shpjeguese) janë të aksesueshme nga publiku në faqen web të Kuvendit.¹⁰⁶ Procesverbalet nga mbledhjet e komisioneve parlamentare botohen rregullisht, ashtu si edhe rezultatet e votimeve të deputetëve për të gjitha projektligjet në seancën plenare.¹⁰⁷

Sidoqoftë, shkalla më e lartë e transparencës nuk do të thotë domosdoshmërisht ligje më të mira ose procese me integritet të lartë nëse nuk zbatohen edhe parimet e tjera në shkallë të kënaqshme.

Konsultimi publik

Grupet e interesit dhe qytetarët mund të marrin pjesë dhe të marrin fjalën në seancat dëgjimore të komisioneve parlamentare.¹⁰⁸ Palët e interesuara mund të paraqesin rekomandimet dhe komentet e tyre mbi projektligjet specifike të botuara nga Kuvendi për konsultim publik,¹⁰⁹ edhe në formë të shkruar. Konsultimi publik në këtë etapë të procesit konsiderohet si mundësi shtesë për palët e interesuara, sugjerimet ose rekomandimet e të cilave janë refuzuar nga qeveria gjatë konsultimeve të organizuara nga ekzekutivi. Sidoqoftë, kjo nuk ka shumë të ngjarë të ndodhë për projektligjet që kërkojnë një shumicë të thjeshtë në Kuvend. Edhe pse komisionet parlamentare, ashtu si qeveria, nuk janë të detyruara t'i adresojnë në projektligje rekomandimet e grupeve të interesit, ato duhet t'u shpjegojnë kontribuesve pse rekomandimet e tyre u refuzuan pjesërisht ose plotësisht.¹¹⁰ Gjithsesi, kjo rrallë ndodh në praktikë, siç e kanë vërejtur në mënyrë të përsëritur Raportet e KE-së në vitet e fundit.¹¹¹

Ndikimi i fortë i ekzekutivit mbi Kuvendin dhe paaftësia e Kuvendit për të ushtruar në të vërtetë kompetencat e tij për të siguruar cilësinë e legjislacionit që miraton, manifestohet në pothuajse të

¹⁰⁰ Shih Vendimin Nr. 19, datë 27.9.2018, të Byrosë së Kuvendit (organi vendimmarrës për çështjet administrative dhe financiare të Kuvendit - Shih nenin 8 të rregullores së Kuvendit),

<https://www.parlament.al/Files/RaporteStatistika/Udhezuesi%20ne%20BYRO-i%20zbardhur-%20e%20hene15%20tetor.pdf>.

¹⁰¹ Regjistri elektronik i OSHC-ve i disponueshëm në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/1>

¹⁰² I disponueshëm në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/34>

¹⁰³ Manual i miratuar me Vendimin Nr. 17 të 11.11.2014 të Byrosë së Kuvendit, i disponueshëm në https://www.parlament.al/Files/Informacione/manuali_i_azhurnuar_21298_1.pdf

¹⁰⁴ Shih <https://www.parlament.al/Kuvendi/ProjektligjiLigj>.

¹⁰⁵ Shih <https://www.parlament.al/Kuvendi/RoliKuvendit>.

¹⁰⁶ Në praktikë ka pasur përjashtime nga ky rregull, siç janë amendamentet e fundit të Kodit Zgjedhor të miratuara nga Kuvendi më 5 tetor 2020. Megjithatë pati debat intensiv në lidhje me këto amendamente - veçanërisht mbi mundësinë e futjes së listave të hapura në zgjedhjet e përgjithshme - Kuvendi nuk ka botuar ndonjë draft të amendamenteve ose dokumentacion tjetër shoqërues.

¹⁰⁷ I disponueshëm në <https://www.parlament.al/LibrariaAkteve>

¹⁰⁸ Shih Manualin e pjesëmarrjes së publikut në procesin vendimmarrës të Kuvendit, faqet 23-25, i disponueshëm në https://www.parlament.al/Files/Informacione/manuali_i_azhurnuar_21298_1.pdf.

¹⁰⁹ Përveç portalit konsultimipublik.gov.al, i cili i shërben procesit të ligjvënies në etapën e parë (hartimi i ligjeve nga qeveria), edhe Kuvendi ka portalin e vet të konsultimit publik në <http://konsultimi.parlament.al/>.

¹¹⁰ Shih Manualin e pjesëmarrjes së publikut në procesin vendimmarrës të Kuvendit, faqe 25, i disponueshëm në https://www.parlament.al/Files/Informacione/manuali_i_azhurnuar_21298_1.pdf.

¹¹¹ "Ai [Ligji për Konsultimin Publik] kërkon raportimin për mënyrën si merren në konsideratë kontributet nga organizatat e shoqërisë civile (OSHC), por ka pak dëshmi të përdorimit dhe efektivitetit të mekanizmave për reagime". – Komisioni Evropian *Raporti për Shqipërinë 2020*, faqe 13, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf.

gjitha rastet e ligjeve me porosi të analizuar për këtë raport. Ngjashëm me qeverinë, Kuvendi i ka injoruar thirrjet e aktorëve kombëtarë dhe ndërkombëtarë si FMN-ja ose Banka Botërore në lidhje me prapen e TVSH-së.¹¹² Ligji i përfshiu bizneset e vogla dhe shitësit me pakicë në skemën e TVSH-së, një lëvizje që bëri që shumë prej këtyre bizneseve të mbyllen në vitin pasues. Përfituesit kryesorë të kësaj skeme ishin një numër i vogël i zinxhirëve të supermarketesh, duke përfshirë një në pronësi të një deputeti socialist të Kuvendit.¹¹³

Profesionalizmi, justifikimi dhe konsiderimi kolektiv

Komisionet parlamentare dhe organet e tjera vazhdojnë të kenë probleme me mungesën e stafit të kualifikuar që duhet të asistojnë në punën e tyre të përditshme dhe të ndihmojnë ta zbatojnë më mirë **parimin e profesionalizmit** gjatë shqyrtimit parlamentar të projektligjeve. Edhe pse Kuvendi ka drejtori të dedikuara për hulumtim dhe çështje ligjore dhe komisionet parlamentare asistohen nga këshilltarët, ende ka nevojë për staf më të kualifikuar që të ndihmojë në shqyrtimin e përmbajtjes së projektakteve. Sipas Manualit për Pjesëmarrjen Publike në Procesin Vendimmarrës të Kuvendit, komisionet e përhershme parlamentare mund ta plotësojnë boshllëkun dhe mungesën e ekspertizës duke punësuar ekspertë të jashtëm.¹¹⁴ Kuptueshëm, konsultimet publike dhe në veçanti kontributet nga aktorët e shoqërisë civile, përfaqësojnë një burim tjetër të ekspertizës që mund të ndihmojë në adresimin e deficitit të Kuvendit në këtë drejtim.

Në bazë të burimeve të tilla të ndryshme të ekspertizës, shqyrtimi parlamentar i projektligjeve duhet të përmbyllet me përditësimin e tekstit të projektligjit dhe relacioneve shpjeguese (**parimi i arsytimit**) dhe duhet të merret një vendim kolektiv në mbledhjen e komisionit të përhershëm dhe, më pas, në seancën plenare të Kuvendit (**parimi i vendimmarrjes dhe shqyrtimit kolektiv**). Ndërkohë që shkalla në të cilën përdoren burime të tilla dhe shkalla në të cilën reagimet e tyre reflektohen në të vërtetë në procesin legjislativ varet, ndër të tjera, nga vullneti politik, ka disa mangësi në kuadrin ligjor që gjithashtu paraqesin sfida dhe përbëjnë pengesa që duhen kapërcyer për një proces legjislativ me integritet të lartë. Kjo vlen, për shembull, për mundësinë e propozimit të amendamenteve në projektligj gjatë seancës plenare. Siç shpjegohet në fillim të këtij kapitulli, neni 75 i rregullores së Kuvendit i lejon çdo deputeti dhe Këshillit të Ministrave t'i propozojnë amendamentet e një projektligji në seancën plenare të Kuvendit me kusht që këto ndryshime të regjistrohen deri në 24 orë para seancës plenare dhe të ndahen me deputetët e tjerë. Kjo do të thotë që amendamentet e propozuara nga ndonjë deputet 24 orë para seancës plenare nuk do të kishin mundësinë për t'u diskutuar kolektivisht nga komisioni parlamentar, dhe as nuk do të ishte e mundur të merret opinioni ekspert i stafit të ekspertëve të komisionit dhe këshilltarëve,¹¹⁵ duke ngritur kështu shqetësime serioze mbi integritetin e procesit të ligjvënies. Shqetësime të tilla janë ngritur në fakt edhe në rastin e Ligjit Nr. 155/2015 për Lojërat e fatit në Shqipëri. Qëllimi i këtij projektligji, i cili u paraqit nga qeveria, ishte të parandalonte ndikimin e pasojave negative të lojërave të fatit në disa aspekte të jetës shoqërore. Për këtë, projektligji parashikonte kushte të rrepta që synonin të kufizonin sektorin e lojërave të fatit. Sidoqoftë, 24 orë para seancës plenare të Kuvendit, dy deputetë paraqitën disa amendamente që e ndryshuan në mënyrë dramatike qëllimin kryesor të ligjit dhe në vend të tij sollën një zgjerim të sektorit të lojërave të fatit.¹¹⁶

¹¹² Ligji Nr. 107/2017 i 30 nëntorit 2017, për ndryshimin e Ligjit Nr. 92/2014 "Për TVSH-në në Republikën e Shqipërisë"

¹¹³ Shih Shtojcën 1 për një përshkrim të shkurtër të ligjit të bërë me porosi.

¹¹⁴ Shih Manualin e pjesëmarrjes së publikut në procesin vendimmarrës të Kuvendit, faqet 26–27, i disponueshëm në https://www.parlament.al/Files/Informacione/manuali_i_azhornuar_21298_1.pdf.

¹¹⁵ Sipas nenit 71 të Rregullores së Kuvendit, amendamentet në projektligje duhet të shoqërohen edhe nga një justifikim dhe vlerësim i përputhshmërisë së tyre me legjislacionin e BE-së.

¹¹⁶ Ndikimi i këtyre amendamenteve u pranua indirekt nga vetë Kryeministri si metoda që e "përçanë" koalicionin qeverisës në objektivin e tij për t'i dhënë fund asaj që ai e quajti një "marrëzi kombëtare". Shih fjalën e Kryeministrit Edi Rama më 9 tetor 2018, e disponueshme në <https://www.oranews.tv/article/nga-1-janari-nuk-do-kete-asnje-qepen-bastesh-mediat-24-ore-afat-mbyllyen-e-reklamave>.

Përmirësimi i integritetit të procesit ligjvënës: Duhet dy për tango

Analiza e procesit legjislativ në Shqipëri tregon boshllëqe dhe hapësira të konsiderueshme që janë përdorur ndër vite nga partitë me interesa të paligjshme dhe lojtarët politikë në mënyrë që rezultatin e procesit të ligjvënies t'ia përshtatin përmbushjes së nevojave të tyre. Në demokracinë parlamentare të Shqipërisë, kushtetuta u jep deputetëve individualë, pushtetit ekzekutiv (qeverisë) dhe qytetarëve (20,000 zgjedhës) të drejtën për të paraqitur nisma ligjvënëse. Sidoqoftë, mesatarisht 80-85 për qind e projektligjeve të paraqitura në Kuvend çdo vit iniciohen nga qeveria, ndërsa nuk është materializuar kurrë e drejta e zgjedhësve për ta bërë këtë.¹¹⁷ Me pak fjalë, procesi legjislativ është i dominuar nga qeveria (iniciatori kryesor) dhe Kuvendi, si autoriteti kryesor legjislativ dhe autoriteti përfundimtar për të siguruar cilësinë dhe integritetin e procesit të ligjvënies.

Veprimet e Kuvendit gjatë procesit të shqyrtimit dhe miratimit të legjislacionit duket se janë shumë më transparente sesa ato të qeverisë kur kjo i inicion dhe harton projektaktet.¹¹⁸ Projektligjet botohen rregullisht, ashtu si edhe procesverbalet e diskutimeve të komisioneve parlamentare dhe votimet mbi projektligjet. Ndryshe nga plani i punës së qeverisë për projektaktet e reja, veprimtaria parlamentare shpallet paraprakisht dhe botohet rregullisht. Pavarësisht disa mangësive, standardet e transparencës së organit legjislativ janë shumë më të larta se standardet në letër të ekzekutivit për sa i përket transparencës dhe parandalimit të konfliktit të interesit. Në fakt, etapa e parë e procesit të ligjvënies në nivelin ekzekutiv karakterizohet nga mangësi serioze dhe boshllëqe që lejojnë hartimin e legjislacionit me cilësi të ulët dhe, çka është më e rëndësishmja, me integritet të dobët të vetë procesit. Në mënyrë të ngjashme, Kuvendi performon më mirë sesa ekzekutivi kur bëhet fjalë për konsultimet publike dhe mundësitë e pjesëmarrjes. Sidoqoftë, kjo nuk do të thotë se Kuvendi realisht reflekton mbi reagimet e marra gjatë konsultimeve publike si rregull. Mangësitë në zbatimin e parimeve të tjera për ligjvënien me integritet të lartë, siç janë profesionalizmi, vendimarrja kolektive dhe arsyetimi, sigurisht që kanë ndikuar si në cilësinë e ligjeve ashtu edhe në integritetin e procesit.

Megjithëse Kuvendi vuan më pak sesa ekzekutivi prej paqartësive dhe shqetësime serioze të procesit të ligjvënies, përgjegjësia kryesore e organit legjislativ është të adresojë shqetësime të tilla dhe të sigurojë integritetin e procesit të ligjvënies. Analiza e kryer për këtë raport konstatoi se për një numër arsyes, Kuvendi nuk e përmbush në mënyrë efikase funksionin e tij të kontrollit të cilësisë. Këto arsye përfshijnë mungesën e burimeve dhe ekspertizës së Kuvendit dhe gjithashtu moskonsiderimin e përshtatshëm të reagimeve të dhëna nga publiku dhe grupet e interesit në seancat dëgjimore parlamentare. Gjithsesi, ndikimi i ushtruar nga ekzekutivi mbi Kuvendin - i cili merr formën e kontrollit të kryeministrit mbi maxhorancën parlamentare - është një faktor kryesor që përcakton performancën parlamentare.

Adresimi i shqetësimeve në lidhje me kontrollin e ekzekutivit mbi procesin legjislativ dhe paaftësia e Kuvendit për ta përmbushur rolin e tij mbikëqyrës në lidhje me qeverinë, do të kërkojnë masa më komplekse për forcimin e kontrollit dhe balancës së pushteteve.¹¹⁹ Të dy degët e pushtetit - ekzekutivi dhe legjislativi - duhet të inkurajojnë akses më të madh në procesin e ligjvënies dhe pjesëmarrjen e shoqërisë civile dhe mediave. Mbi të gjitha, të dy institucionet duhet të veprojnë me shpejtësi për përmirësimin e kontrollit dhe balancës së pushteteve që ndikojnë në integritetin e procesit të ligjvënies, dhe të kushteve për lehtësimin e të drejtës së qytetarëve për iniciim të nismave ligjvënëse.

¹¹⁷ Deri në fund të vitit 2020 ishin tre nisma ligjvënëse të regjistruara nga organizatat e shoqërisë civile që synojnë të mbledhin 20,000 nënshkrime.

¹¹⁸ Shih Shtojcën 2.

¹¹⁹ Një veprim i tillë do të ishte rivendosja e rëndësisë së vetos së presidentit ndaj projektakteve të miratuara nga Kuvendi duke kërkuar një shumicë të cilësuar për rrëzimin e vetos. Kjo do ta bëjë Kuvendin, ashtu si edhe qeverinë, më të përgjegjshëm në procesin e ligjvënies.

PËRFUNDIME

Kapja e shtetit në Shqipëri është rritur ndjeshëm midis viteve 2008 dhe 2019. Korrupsioni i nivelit të lartë vazhdon të nxitet nga privatizimi i pronës publike dhe shërbimeve. Kjo është mundësuar nga mekanizmat e pamjaftueshme institucionale të kontrollit dhe balancës së pushteteve, si dhe nga politizimi i administratës publike. Këto faktorë mbështeten nga një gjyqësor i korruptuar që siguron pandëshkueshmëri për autorët e krimeve.

Dekada e fundit ka dëshmuar një forcim të bashkëpunimit midis politikës, biznesit dhe krimit të organizuar, që ka arritur kulmin e tij gjatë viteve të fundit. Kontratat qeveritare për biznese të zgjedhura dhe të lidhura me funksionarë të spikatur publikë kanë çuar në keqadministrim të pasurive publike, humbje të jetës dhe rritje të borxheve financiare që i rëndojnë taksapaguesit shqiptar. Bashkëpunimi mes partive politike, zyrtarëve publikë dhe grupeve të krimit të organizuar për blerjen e votave në zgjedhjet vendore dhe të përgjithshme në këmbim të shfrytëzimit të institucioneve publike për interesa private e ka dëmtuar rëndë integritetin e procesit zgjedhor.

Këto prire vazhdojnë pa u ndalur, pavarësisht reformave të mbështetura nga BE-ja që synojnë të krijojnë e një administratë publike profesionale dhe një gjyqësor të paanshëm dhe profesional. Në rastin e reformës në drejtësi, ritmi i saj i ngadalte dhe boshllëku i krijuar nga rivlerësimi gjithëpërfshirës i gjyqtarëve dhe prokurorëve, kanë bllokuar disa hetime dhe kanë zgjatur hetime të tjera. Për më tepër, reforma nuk ka arritur të parandalojë mosmarrëveshjet mes prokurorive dhe gjykatave në lidhje me kompetencën e tyre për t'i ndjekur penalisht dhe për t'i gjykuar çështjet. Mosfunksionimi prej më shumë se dy vjetësh (2018-2020) e Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, i ka gërryer mekanizmat institucionalë të kontrollit dhe balancës së pushteteve, duke sjellë përfitime për interesa të paligjshme përmes garantimit të pandëshkueshmërisë. Për më tepër, mungesa e ekspertizës dhe kapacitetet e dobëta administrative të shërbimit të kërimit parlamentar, së bashku me vendimin e opozitës në Shkurt 2019 për dorëzuar mandatet parlamentare, kanë lehtësuar miratimin e ligjeve të bëra me porosi.

Përqendrimi i përpjekjeve nga institucioneve dhe shoqëria civile shqiptare dhe nga BE-ja në reformën në drejtësi gjatë pesë viteve të fundit ka larguar vëmendjen dhe burimet nga nisma të nevojshme për të forcuar pavarësinë dhe integritetin e administratës publike dhe institucioneve të pavarura - si për shembull Kontrolli i Lartë i Shtetit - dhe organe të ndryshme rregullatore që janë përgjegjëse për mbikëqyrjen e politikës së prokurimit publik dhe privatizimit. Veç kësaj, institucioni më i rëndësishëm në drejtim të ushtrimit të mbikëqyrjes së ekzekutivit për të siguruar që politikën publike u shërbejnë interesave publike - Kuvendi - nuk po e përmbush mandatin e tij kushtetues.

Përballja me kapjen e shtetit në Shqipëri do të vazhdojë të paraqesë një sfidë të rëndësishme për shkak të trashëgimisë së vazhdueshme të një ekzekutivi autokratik, që përpiqet të kontrollojë dy pushtet e tjera – legjislativin dhe gjyqësorin – pasigurisë së rezultateve të reformës në drejtësi, dhe një procesi politik të dominuar nga paqëndrueshmëria. Por kjo sfidë mund të jetë më pak e dhimbshme nëse reformat e qeverisjes së mirë dhe të shtetit të së drejtës bëhen më gjithëpërfshirëse - përmes një angazhimi më të madh të shoqërisë civile - dhe kanë si qëllim ndryshime tërësore më shumë sesa ndryshime të pjesshme.

REKOMANDIME

Kapja e shtetit është një sfidë thelbësore për qeverisjen demokratike. Nismat për forcimin e qeverisjes demokratike duhet të bazohen në parimet e mëposhtme:

- Kufizimin e pushtetit të ekzekutivit duke forcuar institucionet ekzistuese të pavarura të mbikëqyrjes së qeverisë dhe duke krijuar potencialisht institucione të reja.
- Forcimi i kompetencave të Kuvendit dhe ndërtimi i kapaciteteve institucionale.
- Ndërtimi i një shërbimi civil profesional, të efektshëm dhe të përkushtuar ndaj shërbimit publik.
- Ndërtimi i një gjyqësori dhe prokurorie profesionale dhe të paanshme.
- Sigurimi i integritetit zgjedhor.

Nismat e politikave publike duhet të bazohen në transparencë dhe konsultim publik, të cilat janë mekanizma thelbësorë të llogaridhënies për të siguruar se procesi i hartimit të politikave publike është gjithëpërfshirës dhe që publiku ka mjetet ligjore për ta shqyrtuar zbatimin e politikave publike.

Rekomandimet e mëposhtme shërbejnë për të theksuar qasjet kryesore që mund të përdoren dhe veprimet specifike që mund të ndërmerren për t'i bërë ballë kapjes së shtetit duke ndërtuar qeverisjen demokratike. Ato u drejtohen si institucioneve shqiptare ashtu edhe palëve të jashtme të interesit që financojnë ose ofrojnë ekspertizë për programet e ndihmës që përpiqen të nxisin qeverisjen e mirë dhe shtetin e së drejtës.

Në lidhje me kapjen e shtetit

- Të zbatohen dispozitat ekzistuese ligjore për parandalimin e konfliktit të interesit për deputetët e Kuvendit të cilët janë në konflikt të qartë interesi për shkak të pronësisë së kompanive private ose të aksioneve në kompani private.
- Të përmirësohet dhe forcohet kuadri aktual rregullator për parandalimin e konfliktit të interesit duke përfshirë dispozita që sigurojnë integritetin e zyrtarëve publikë në institucionet rregullatore dhe mbikëqyrëse.
- Të sigurohet që drejtuesit dhe personeli i institucioneve rregullatore që janë pjesë e pushtetit ekzekutiv të jenë nëpunës civilë.
- Institucionet e pavarura të mbikëqyrjes dhe Kuvendi duhet të punojnë së bashku për t'i përmirësuar mekanizmat e mbikëqyrjes dhe llogaridhënies për të parandaluar shpërdorimet, mashtrimet dhe abuzimet në institucionet publike. Kuvendi i Shqipërisë duhet të shqyrtojë mundësinë e krijimit të një institucioni të ri të llogaridhënies qeveritare që është i ngarkuar me mbikëqyrjen e privatizimit të pronave publike dhe partneriteteve publike-private.

Në lidhje me procesin legjislativ

- Të forcohet transparenca e procesit të hartimit në nivelin e pushtetit ekzekutiv përmes:
 - botimit paraprak të planeve vjetore legjislative dhe sigurimit të informacionit mbi progresin e nismave ligjore të përgatitura nga qeveria, duke përfshirë jo vetëm programin vjetor analitik të projektakteve qeveritare, por edhe planet e ministrive të linjës;

- botimit të emrave të grupeve të punës që hartojnë legjislacionin dhe emrave të ekspertëve të konsultuar/punësuar;
- botimit - përveç nëse ndalohet qartësisht me ligj (për shembull për arsye sigurie) - të procesit të plotë të hartimit, duke e hequr kështu zbatimin e gjerë dhe të panevojshëm të të ashtuquajturës “klauzolë konfidencialiteti” të nenit 17 të ligjit nr. 9000/2003;
- botimit të komenteve nga konsultimet publike dhe arsyet e refuzimit të sugjerimeve/rekomandimeve.
- Të përmirësohen kapacitetet e Kuvendit dhe integriteti i përfaqësimit politik, të cilat janë instrumentale për sigurimin e mbikëqyrjes së efektshme parlamentare të politikave qeveritare.
- Kuvendi duhet të vendosë standarde të qarta për vlerësimin *paraprak* dhe *të mëpasëm* të ndikimit të legjislacionit.
- Të hiqet e drejta e deputetëve dhe qeverisë për të propozuar amendamente 24 orë para seancës plenare pa u shqyrtuar dhe votuar këto amendamente nga komisionet parlamentare përkatëse (neni 75 i Rregullores së Kuvendit).
- Të përmirësohen mekanizmat për përfshirjen e shoqërisë civile dhe grupeve të prekura në procesin e hartimit të legjislacionit në nivelin qeveritar.
- Të përmirësohen mekanizmat e dhënies së komenteve për konsultimet publike që zhvillohen në nivelin e pushtetit ekzekutiv (qeveri) dhe gjatë shqyrtimit të projektligjeve në Kuvend.
- Të zhvillohet një portal *online* për konsultim publik dhe transparencë të shqyrtimit parlamentar të projektligjeve.
- Kuvendi dhe qeveria duhet të lejojnë dhe inkurajojnë pjesëmarrje më të madhe në procesin e ligjvënies të shoqërisë civile dhe medias, si dhe duhet të inkurajojnë të drejtën e qytetarëve për të ndërmarrë nisma ligjvënëse.

Në lidhje me gjyqësorin, procesin e rivlerësimit të gjykatësve dhe prokurorëve, si dhe procedimet penale

- Duhet të qartësohet juridiksioni gjyqësor në mënyrë që të shmangen hapësirat e paqartësisë juridike, të cilat lënë shkas për ndërhyrje politike dhe korrupsion të gjyqësorit.
- Të konsiderohet ashpërsimi i ndëshkimeve në Kodin Penal për korrupsionin e nivelit të lartë dhe veprimet që mundësojnë kapjen ose korrupsionin e institucioneve dhe proceset e vendimmarrjes.
- Të harmonizohet përkufizimi i korrupsionit të nivelit të lartë, të rriten kapacitetet dhe të promovohet bashkëpunimi i organeve gjyqësore dhe institucioneve të pavarura në luftën kundër korrupsionit dhe pandëshkueshmërisë.
- Të forcohen kapacitetet teknike të gjyqësorit (prokurorë dhe gjyqtarë) për të siguruar pavarësinë e tyre në kryerjen e detyrës së tyre.
- T’u jepet prioritet plotësisht të vendeve bosh në Gjykatën Kushtetuese dhe Gjykatën e Lartë në përputhje me kërkesat ligjore në fuqi dhe rekomandimet e Komisionit të Venecias.¹²⁰
- Të rriten burimet financiare dhe njerëzore për Shkollën e Magjistraturës, e cila është thelbësore për ripërtëritjen e sistemit gjyqësor. Rritja e burimeve do të duhej të ishte

¹²⁰Komisioni Evropian për Demokracinë përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), Opinioni Nr. 980/2020 “Shqipëria - Opinion mbi projekt amendamentet e Ligjit Nr. 97/2013 për mediat audiovizive”, qershor 2020, <https://rm.coe.int/vc-opinion-albania-0620/16809ec9c9>

pjesë e një strategjie të përgjithshme rekrutimi për gjyqtarë dhe prokurorë, me qëllimi që të rrisë ndjeshëm rezultatet e tanishme të Shkollës.

- SPAK-ut t'i sigurohen kapacitete të plota për të hetuar dhe iniciuar procedimet për veprat penale të korrupsionit të zyrtarëve të lartë.
- Të transferohet autoriteti për ta hetuar dhe ndjekur penalisht korrupsionin e nivelit të ulët nga SPAK-u tek prokuroritë e rretheve dhe SPAK-ut t'i sigurohet një mandat i qartë për krimin e organizuar dhe korrupsionin e nivelit të lartë.
- Prosesi i hetimit financiar kërkon ekspertizë teknike të kombinuar duke përfshirë njohuritë ligjore-hetimore në fushën e kontabilitetit dhe auditimit për të hetuar mashtrimin dhe korrupsionin. Prandaj, kombinimi i këtyre kapaciteteve në strukturat e hetimit të krimit do ta përmirësonte procesin e hetimit financiar.
- Në luftën kundër korrupsionit, është e rëndësishme që autoritetet publike përgjegjëse për hetim dhe mbikëqyrje të zhvillojnë sisteme të qarta dhe transparente për marrjen dhe trajtimin e kallëzimeve të korrupsionit.
- Të kriminalizohet pasurimi i paligjshëm. Ky është një nga rekomandimet e mbetura të GRECO-s që duhet të zbatohet. Kjo do të jetë vendimtare për ndjekjen penale të gjyqtarëve dhe prokurorëve të cilët janë shkarkuar sepse nuk mund të siguronin prova për të ardhurat e tyre.

Partitë politike

- Duhet të ndryshohet legjislacioni për partitë politike në mënyrë që të përfshihen dispozita që sigurojnë demokracinë e brendshme të partive dhe llogaridhënien e tyre ndaj publikut.
- Reforma e financimit të fushatave është domosdoshmëri absolute. Kjo duhet të përfshijë, ndër të tjera, dispozita të qarta që rregullojnë financimin e partive politike për të parandaluar pastrimin e parave dhe për të identifikuar donatorët.

ANEKSE

Shtojca 1. Ligje të dyshuara të bëra me porosi në Shqipëri 2012–2019¹²¹

TITULLI	PËRSHKRIM I SHKURTËR
Ligji për përcaktimin e procedurës së veçantë për vlerësimin, negocimin dhe lidhjen e kontratës me objekt “projektimi dhe realizimi i projektit urban dhe godinës së re të Teatrit Kombëtar -- (Ref.) Teatri Kombëtar	Në fillim të vitit 2018, qeveria e shpalli publikisht qëllimin e saj për të ndërtuar një teatër të ri kombëtar përmes një marrëveshjeje PPP me Fusha ShPK, një kompani private që kishte paraqitur një propozim të pakërkuar për këtë qëllim. Komisioni Evropian sugjeroi që negociatat e drejtpërdrejta me një kompani private ishin në kundërshtim me ligjet e konkurrencës. Në përgjigje, qeveria e ndryshoi projektligjin për t’ua lejuar kompanive të tjera private të paraqesin oferta. Sidoqoftë, edhe drafti i ri, i cili u miratua (Ligji Nr. 37/2018), dhe posaçërisht aktet nënligjore, parashikonin një status preferencial për kompaninë Fusha ShPK.
Vendimi i Gjykatës Kushtetuese që shfuqizon nenin 62 të Ligjit për Mediat Audiovizive -- Neni 62	Neni 62 i Ligjit Nr. 97/2013 për Mediat Audiovizive paraqiti një kufizim të pronësisë në media duke përcaktuar se “asnjë person fizik ose juridik nuk mund të ketë në pronësi më shumë se 40% të një kompanie aksionare që zotëron një licencë kombëtare për transmetim audio ose audioviziv”. Pronarët e mediave e kanë kundërshtuar një kufizim të tillë që nga ajo kohë. Në vitin 2015, maxhoranca socialiste në pushtet u përpoq ta ndryshonte ligjin dhe ta shfuqizonte nenin 62 të ligjit. BE-ja dhe OSBE-ja e këshilluan maxhorancën socialiste në pushtet ta tërhiqte amendamentin e saj. Për pasojë, pronarët e kompanive të mediave elektronike e çuan çështjen në Gjykatën Kushtetuese, e cila vendosi në favor të tyre e cila injoroi argumentin e interesit publik duke favorizuar në vend të tij argumentin e lirisë ekonomike.
Ligji për Lojërat e Fatit -- Ligji për Lojërat e Fatit	Projektligji u përpoq të kufizonte industrinë e lojërave të fatit dhe efektet e saj negative tek të rinjtë dhe familjet duke vendosur një numër masash të tilla si tatimi prej 25 për qind; duke e kufizuar numrin maksimal të njësive në maksimumi 500 për kompani të lojërave të fatit; duke përcaktuar që lokalet e lojërave të fatit nuk duhet të hapen brenda 200 metrash nga institucionet fetare dhe arsimore duke filluar nga Shkurti 2016. Megjithatë, 24 orë para seancës plenare të Kuvendit, dy deputetë paraqitën një numër amendamentesh që e ndryshuan në mënyrë dramatike ligjin dhe lejuan zgjerimin masiv (në vend të kufizimit) të lojërave të fatit në Shqipëri në dy vitet që pasuan. Amendamentet e ulën tatimin nga 25 për qind në nën 15 për qind, e ulën kriterin e përcaktuar të

¹²¹ Hulumtimi mbi ligjet e bëra me porosi mbuloi periudhën 2008–2019. Nga mbi 30 raste të dyshuara të ligjeve të bëra me porosi të analizuar si pjesë e këtij studimi, gjithsej nëntë ligje (të miratuara mes viteve 2012 dhe 2019) u konfirmuan si të bërë me porosi nga analiza dhe dëshmitë e mbledhura.

	distancës, e dyfishuan numrin e njërive të lojërave të fatit (duke i ulur kështu me 50 për qind kostot operative) dhe e shtynë afatin kohor për të përmbushur kërkesat e ligjit.
Ligji Nr. 95/2013, datë 4 Mars 2013 për Miratimin e Marrëveshjes për Licencën e Lotarisë Kombëtare -- Lotaria Kombëtare	Ligji ka formalizuar procedurën e dhënies së licencës së lotarisë kombëtare një kompanie që duket se ishte zgjedhur paraprakisht nga ministri i atëhershëm i financave. Teksa ligji e formalizon këtë proces, procedura e ankandit për licencën e lotarisë kombëtare siç rregullohet në Vendimin Nr. 25 të Këshillit të Ministrave të 11 janarit 2012, përfshiu kriteret të dyshimta që çuan në pretendime të bazuara për një fitues të para-caktuar (për shembull, çmim fiks, posedim i licencave të caktuara që nuk shtonin ndonjë vlerë për kontekstin shqiptar). Për më tepër, siç zbuluan raportet e mediave në atë kohë, kriteret e përshkruara në Vendimin Nr. 25 të Këshillit të Ministrave, të 11 janarit 2012, bazoheshin në një vlerësim të bërë përpara procesit të ankandit nga zv. drejtori i kompanisë austriake që në të vërtetë e fitoi procedurën e tenderit. Duke miratuar një ligj special për ta miratuar formalisht marrëveshjen e licencës kompania fituese fitoi garanci shtesë, veçanërisht duke pasur parasysh se opozita e atëhershme deklaroi publikisht se do ta anulonte marrëveshjen.
Amendamentet e vitit 2015 në Ligjin për Koncesionet dhe Partneritetet Publiko-Private (PPP) -- Koncesionet dhe PPP-të	Në vitin 2013, Shqipëria miratoi Ligjin për Koncesionet dhe PPP-të, i cili lejonte një bonus deri në 10 për qind më shumë pikë për propozimet e pakërkua për koncesione në sektorin e energjisë. Amendamentet e vitit 2015 në ligj e zgjeruan bonusin për propozime të pakërkua në të gjitha fushat që i nënshtrohen ligjit për koncesione dhe PPP, duke përfshirë për herë të parë të njëjtin bonus për kontratat PPP. Kjo shkaktoi fillimin e bumit të PPP-ve dhe koncesioneve në Shqipëri. Ndërkohë që shumë kontrata koncesionare janë raportuar nga media si shumë të dyshimta, amendamentet e vitit 2015 shënuan fillimin e një serie të projekteve PPP të dhëna kompanive që kanë paraqitur propozime të pakërkua.
Ligji Nr. 52/2019 për miratimin e Kontratës PPP për Autostradën Milot–Balldre -- PPP Milot–Balldre	Ky ligj lidhet me një propozim të pakërkuar të marrë nga qeveria e Shqipërisë (QSH) prej një kompanie (A.N.K. SHPK) në fillim të vitit 2018 për ndërtimin e autostradës Milot–Balldre. Vendimi Nr. 387 i Këshillit të Ministrave, i 27 qershorit 2018, dha një bonus prej 8.5 për qind më shumë për kompaninë në procedurën e tenderimit. Më 9 tetor 2018, Ministria e Infrastrukturës njoftoi se kontrata për projektin PPP dhe koncesioni 13 vjeçar për autostradën Milot–Balldre do t'i jepeshin A.N.K. SHPK. Bazuar në kontratën përfundimtare, e cila u miratua me Ligjin 52/2019 - për ndërtimin e një rruge 17.2 km të gjatë - kompania do të kërkojë 256 milionë euro (përfshirë TVSH-në); gati 15 milionë euro për km, një nga rrugët më të shtrenjta në Evropë për km që do të ndërtohet në një peizazh gjeografik relativisht të favorshëm. Disa projekte të tjera PPP ose koncesionare kanë ndjekur të njëjtën procedurë (miratimi nga Kuvendi i një kontrate përmes një ligji

	special) dhe ngrenë shqetësime serioze rreth korrupsionit. Projekte të tilla përfshijnë “Koncesionin e Orikumit” dhe “Rrugën e Arbrit”.
Ligji Nr. 107/2017 datë 30 Nëntor 2017 për ndryshimin e Ligjin Nr. 92/2014 për TVSH-në në Republikën e Shqipërisë -- Pragu i TVSH-së	Ulja e pragut të TVSH-së ishte një nga masat që qeveria pretendonte se po ndihmonin për të luftuar nivelet e larta të ekonomisë gri. Kjo masë i detyroi bizneset e vogla të hyjnë në skemën e TVSH-së. Kjo u bë e mundur duke mbyllur hendekun në zinxhirin tregtar dhe duke i detyruar bizneset e vogla të kërkojnë lëshimin e faturave nga bizneset e mëdha, duke çuar kështu në një rritje të deklarave nga bizneset e mëdha. Kjo u bë përmes nenit 4 të ligjit nr. 107, të 30 nëntorit 2017 (për ndryshimin e ligjit nr. 92/2014 për TVSH-në në Republikën e Shqipërisë), i cili përcakton se pragu minimal për regjistrimin e TVSH-së rregullohet me vendim të Këshillit të Ministrat. Në përputhje me këtë nen, neni 2 i Vendimit Nr. 652 të Këshillit të Ministrave, i 10 dhjetorit 2017, përcakton pragu minimal për regjistrimin e TVSH-së për kompanitë me xhiro vjetore deri në 2 milionë lekë (afërsisht 16,000 euro). Shumica dërmuese e kësaj kategorie biznesesh janë biznese të vogla me pakicë siç janë dyqanet ushqimore. Masa u kritikua si joproductive për qëllimin në fjalë. Disa raporte të mediave investigative gjithashtu e denoncuan si ligj të bërë me porosi që u shërbente interesave të disa zinxhirëve të supermarketeve (si zinxhiri BIG Market, i cili është në pronësi të një deputeti nga maxhoranca socialiste në pushtet).
Ligji Nr. 4/2018 datë 1 Shkurt 2018, për Përcaktimin e Procedurës së Veçantë për Negocimin dhe Nënshkrimin e Kontratave mes Shtetit Shqiptar dhe kompanive CENGIZ CONSTRUCTION dhe KALYON & KOLIN CONSTRUCTION, me objekt Planifikimin, Ndërtimin, Operimin, Mirëmbajtjen dhe Menaxhimin e Aeroportit të Vlorës -- Aeroporti i Vlorës	Ligji për procedurën e veçantë për ndërtimin e aeroportit të Vlorës si PPP u shpall në fillim të vitit 2018 dhe u miratua me procedurë jashtëzakonisht të shpejtë. Kuvendi e miratoi vetëm 13 ditë pasi u hartua nga Këshilli i Ministrave. Nuk është vetëm mungesa e konkurrencës për këtë investim të madh, por edhe shqetësimet e shumta që lidhen me vetë ligjin dhe procesin e errët të përgatitjes së këtij projekti, që tregojnë shenja të rënda të ligjit me porosi. Për shembull, qëllimi i ligjit është të negociohen kushtet kontraktuale me kompaninë turke pavarësisht nga fakti se kompania nuk u përzgjedh në një procedurë ofertimi ose procedurë tenderimi.
Kompania Air Albania -- Kompania Air Albania	Themelimi i Kompanisë Air Albania vjen në kontekstin e planeve për “aeroportin e Vlorës”. Qeveria e Shqipërisë e krijoi kompaninë duke përdorur kapital të përbashkët nga TÜRK HAVA YOLLARI A.O. (Linja Ajrore Turke), Albcontrol (një kompani shtetërore) dhe një kompani private (MDN Investment) që u krijua vetëm disa ditë para themelimit të vetë kompanisë Air Albania. Nuk është e qartë

	pse qeveria e zgjodhi këtë kompani private, çfarë procedure u përdor, dhe pse refuzoi të hapet konkurs. Statuti i MDN Investment pohon se kompania do të operojë me qëllim të zhvillimit dhe menaxhimit të Aeroportit të Vlorës. Kjo sugjeron që të dy projektet - aeroporti i Vlorës dhe Air Albania - u bënë me porosi si një paketë.
--	---

Shtojca 2. Si e reflektojnë Qeveria dhe Kuvendi gjithëpërfshirjen dhe transparencën në procesin e ligjvënies?

	NIVELI EKZEKUTIV - PËRGATITJA E PROJEKTAKEVE (ETAPA 1)		SHQYRTIMI PARLAMENTAR I PROJEKTLIGJEVE TË PARAQITUR NGA QEVERIA (ETAPA 2)	
	PËRFSHIRJA DHE KONSULTIMI I GRUPEVE TË INTERESIT	TRANSPARENCA	TRANSPARENCA	PËRFSHIRJA DHE KONSULTIMI I GRUPEVE TË INTERESIT
<i>Teatri Kombëtar</i>				
<i>Neni 62</i>	N/A	N/A	N/A	N/A
<i>Ligji për Lojërat e Fatit</i>				(e paqartë)
<i>Lotaria Kombëtare</i>				
<i>Koncesionet dhe PPP-të</i>				
<i>PPP-ja Milot-Balldre</i>				
<i>Pragu i TVSH-së</i>				
<i>Aeroporti i Vlorës</i>				
<i>Kompania Air Albania</i>			N/A	N/A

<i>Po</i>	<i>Jo</i>	<i>Deri diku</i>

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
Rr. Shenasi Dishnica, Nd.35, H.1,
1017 Tirana
Albania

Tel: +355 - 4 - 240 0241

info@idmalbania.org
www.idmalbania.org

Facebook: /IDMAAlbania
Twitter: @IDM_Albania

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96
10559 Berlin
Germany

Phone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

ti@transparency.org
www.transparency.org

Blog: transparency.org/en/blog
Facebook: [/transparencyinternational](https://www.facebook.com/transparencyinternational)
Twitter: [@anticorruption](https://twitter.com/anticorruption)