

ANALIZA E KUADRIT LIGJOR NACIONAL DHE KOMPARATIV



**RELEVANT PËR
PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT**



Projekti financohet
nga Bashkimi Evropian



Titulli:

Analiza e Kuadrit ligjor nacional dhe komparativ relevant për parandalimin e korrupsionit

Titulli original:

Анализа на Националната и компаративна правна рамка релевантна за спречување на корупцијата

Botues:

Instituti për të Drejtat e Njeriut

Për botuesin:

Margarita Caca Nikollovska

Redaktore:

Vesna Stefanovska

Autorë:

Dragan Mallinovski

Llazar Sandev

Përktheu:

Blerina Starova Zlatku

Dizajni grafik:

Arcuss Design

Tirazhi

400 ekzemplarë

Shkup, marsi 2021

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
324(497.17)

MALINOVSKI, Dragan

Analiza e Kuadrit ligjor nacional dhe komparativ relevant për parandalimin e korrupsionit / [autorë Dragan Mallinovski Llazar Sandev ; përktheu Blerina Starova Zlatku]. - Shkup : Instituti për të Drejtat e Njeriut, 2021. - 60 стр. ; 20 см.

Превод на делото: Анализа на Националната и компаративна правна рамка релевантна за спречување на корупцијата. - Податокот за авторите превземен од колофон. - Фусноти кон текстот. - Bibliografia: str. 57-60

ISBN 978-608-66566-5-2

1. Sandev, Lazar [автор]

COBISS.MK-ID 53551877

Ky publikim u hartua me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e tij është në përgjegjësi ekskluzive të Institutit për të Drejtat e Njeriut dhe në asnjë mënyrë nuk i pasqyron pikëpamjet e Bashkimit Evropian.

PËRMBAJTJA

SHËNIME HYRËSE	5
1. ANALIZA E KUADRIT LIGJOR NACIONAL RELEVANT PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT	7
1.1. Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave.....	8
1.1.1. Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (KShPK).....	10
1.2. Ligji për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale.....	17
1.3. Ligji për vetëqeverisje lokale.....	20
1.4. Pranimi i dhuratave, konflikti i interesave dhe nepotizmi	23
1.5. Identifikimi dhe denoncimi i korrupsionit	26
1.5.1. Ligji për mbrojtjen e denoncuesve	28
1.6. Kodi Etik	30
2. VËSHTRIM KOMPATIV MBI STANDARDET DHE PARIMET NËR KOMBËTARE NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT	32
2.1. Standardet e vendosura antikorrupsion të Këshillit të Evropës dhe respektimi i tyre në Republikën e Maqedonisë së Veriut	34
2.2. Mekanizma për luftë kundër korrupsionit në kuadër të Bashkimit Evropian.....	39
2.2.1. Dobësi në funksionimin e sistemit të BE-së në luftimin e korrupsionit.....	42
3. KORNIZA LIGJORE DHE PËRVOJAT POZITIVE TË SHTETEVE BALLKANIKE FQINJE NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT	44
3.1. Pasqyra e kuadrit juridik të Malit të Zi në fushën e antikorrupsionit	44
3.2. Praktikat pozitive të Sllovenisë në fushën e antikorrupsionit.....	49
PIKPAMJE PËRFUNDIMTARE	55
BIBLIOGRAFIA	57

LISTA E SHKURTESAVE:

1. BPV – Bruto prodhimi vendor
2. GREKO – Grupi i shteteve në luftë kundër korrupsionit
3. KShPK – Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit
4. BE – Bashkimi Evropian
5. LPPA – Ligji për procedurë të përgjithshme administrative
6. LPKKI – Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave
7. MPB – Ministria e Punëve të Brendshme
8. OECD - Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
9. KB – Kombet e Bashkuara
10. RMV – Republika e Maqedonisë së Veriut

SHËNIME HYRËSE

Ekzistimi i korrupsionit në sistemin e një shteti e vë në pah joefikasitetin e kuadrit ligjor, jokonsistencën në funksionimin e institucioneve shtetërore, si dhe të shumë faktorëve të tjerë të rëndësishëm jo vetëm për detektimin e praktikave korruptive, por edhe për identifikimin dhe parandalimin e korrupsionit si një fenomen global.

Analiza fillimisht do të përqendrohet në elaborimin e Kuadrit ligjor nacional relevant për parandalimin e korrupsionit. Në këtë drejtim duhet të theksohet se materia antikorrupsion është rregulluar në më shumë ligje. Së këtejmi, Kodi Penal i trajton aspektet juridike-penale të veprave të kryera në të cilat ekzistojnë elemente korruptive, siç janë: pranimi dhe dhënia e paautorizuar e dhuratave, mitëdhënia dhe mitëmarrja, abuzimi i pozitës zyrtare për dobi personale, si dhe pranimi dhe dhënia e shpërblimit për ndikim të kundërligjshëm. Ligji për prokurime publike e rregullon mënyrën dhe procedurat e prokurimeve publike, kompetencat e Byrosë për Prokurime Publike, kompetencat e Komisionit Shtetëror për Ankesa ndaj Prokurimeve Publike dhe mbrojtjen juridike në procedurat e prokurimeve publike, si dhe mbrojtjen juridike në procedurat e ndarjes së koncesioneve dhe kontratave për partneritet publik privat dhe ngjashëm.

Për nevojat e analizës do të fokusohemi në aspektet juridike-civile të cilët e përkufizojnë dhe trajtojnë korrupsionin, siç është: Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, Ligji për vetëqeverisje lokale, Ligji për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale, Ligji për mbrojtjen e denoncuesve dhe zgjidhje të tjera ligjore. Ligji për parandalimin e korrupsionit është akti kryesor material ligjor i cili i vendos parimet bazike mbi të cilat mbështetet lufta me korrupsionin në vend dhe i cili e përcakton përkufizimin e korrupsionit dhe e specifikon se cilat vepra konsiderohen si korruptive. Përveç detektimit të dobësive të caktuara në kuadrin ligjor, qëllimi i kësaj analize konsiston me atë që të propozohen edhe zgjidhje përkatëse për përmirësimin e tij, me ç'rast do të arrihen rezultate më të mira gjatë luftimit me korrupsionin. Është jashtëzakonisht e rëndësishme që zgjidhjet e propozuara të rezultojnë me një transparencë, llogaridhënie dhe përgjegjësi më të madhe në të gjitha nivelet e vendimmarrjes.

Përveç Kuadrit ligjor nacional, analiza do të fokusohet edhe mbi aspektin komparativ, përmes pasqyimit të instrumenteve relevante ndërkombëtare që ekzistojnë në luftën kundër korrupsionit të Kombeve të Bashkuara, Këshillit të Evropës, Bashkimit Evropian dhe të OECD. Njëherësh, do të përpilohet edhe pasqyra e kuadrit ligjor të shteteve fqinje ballkanike në luftën kundër korrupsionit, me ç'rast do t'i veçojmë përvojat pozitive dhe mekanizmat e detektuar të Malit të Zi dhe Sllovenisë, si vende të listuara

mirë në luftën kundër korrupsionit dhe kanë indekse më të mira për perceptimin e korrupsionit në krahasim me të gjitha shtetet e tjera fqinje.

Duke e pasur parasysh këtë që u tha më lartë, objektivi i analizës është detektimi i dobësive në sistemin ligjor maqedonas në luftën kundër korrupsionit dhe identifikimi i përvojave pozitive të shteteve ballkanike fqinje të cilat do të mund të inkorporohen përmes ndryshimeve të dispozitave ekzistuese ligjore. Paralelisht, duhet të punohet në identifikimin e korrupsionit, e që madje është parakushti kryesor për luftimin e suksesshëm të korrupsionit. Faktor kryesor në këtë luftë është edhe gatishmëria e çdo individi të reagojë në mënyrë adekuate kur do të ballafaqohet me aktin e korrupsionit.



1.

ANALIZA E KUADRIT LIGJOR NACIONAL RELEVANT PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT

Lufta me korrupsionin në një shoqëri e imponon nevojën e vendosjes së një sistemi mirë të sajuar dhe gjithëpërfshirës në të cilin do të përfshihen të gjithë faktorët relevantë me veprimin e të cilëve mund të ndikohet në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë në parandalimin, zbulimin dhe sanksionimin e sjelljes korruptive. Këtu, para së gjithash, bëjnë pjesë autoritetet ligjzbatuese, Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, organet dhe trupat e jurisprudencës, autoritetet e pushtetit qendror dhe lokal, sektori joqeveritar dhe mediat. Secili nga faktorët e lartpërmendur ka ndikim të vet specifik në luftën me korrupsionin, kështu që suksesi në këtë luftë varet nga ajo se sa dhe nëse secili prej tyre do ta përmbushë detyrën e vet. Nënkuptohej se është iluzore të priten rezultate pozitive në këtë plan nëse të gjithë faktorët në këtë proces nuk kanë një bashkëpunim të vazhdueshëm, meqë secili prej tyre ka rol dhe kompetencë specifike në realizimin e synimit të përbashkët.

Kuadri ligjor është pika e referimit në luftën kundër korrupsionit dhe i njëjti në kontinuitet duhet të mbikëqyret, analizohet dhe përshtatet, me çka do të mundësohet parandalimi i veprimeve korruptive, ndërsa nëse të njëjtat megjithatë ndodhin, atëherë duhet të ekzistojë një mekanizëm për zbulimin dhe procesimin e tyre efikas. Së këtejmi, kur bëhet fjalë për analizën e kuadrit ligjor, është e domosdoshme të ketë një qasje gjithëpërfshirëse ndaj kuadrit ligjor në mënyrë që të identifikohen dobësitë e tij të cilat lënë hapësirë për korrupsion. Analiza e kuadrit ligjor, para së gjithash, mbështetet në perceptimin e përvojave të implementimit praktik të dispozitave ligjore. Kjo e nënkupton perceptimin e mënyrës së zhvillimit të proceseve të vendimmarrjes në kuadër të pushtetit qendror dhe lokal, pasjen në dispozicion të mjeteve publike, sanksionimin e shkeljes së ligjit dhe ngjashëm.

1.1. Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave¹

Ligji për parandalimin e korrupsionit për herë të parë u miratua në vitin 2002², dhe mbi bazën e të njëjtit, po atë vit, u formua Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (KShPK). Në vitin 2007 u miratua Ligji për parandalimin e konfliktit të interesave³, i cili çështjet që kanë të bëjnë me konfliktin e interesave, e që deri atëherë ishin përfshirë në mënyrë parciale në Ligjin për parandalimin e korrupsionit, i trajton në mënyrë më thelbësore, duke vendosur mekanizma për një trajtim më efikas. Zbatimi i Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave i është besuar KShPK.

Në periudhën e kaluar u bënë shtatë ndryshime dhe plotësime të Ligjit për parandalimin e korrupsionit dhe tre ndryshime dhe plotësime të Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave. Si ndryshim më i rëndësishëm në atë periudhë është ndryshimi i statusit të anëtarëve të KShPK, të cilët nga viti 2010 e ushtrojnë profesionin në mënyrë profesionale, përkatësisht si të punësuar në këtë autoritet.

Në vitin 2019 u miratua Ligji i ri për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, në të cilin përsëri është inkorporuar materia që ka të bëjë me parandalimin e konfliktit të interesave, kështu që, me hyrjen në fuqi të atij ligji, pushoi të vlejë Ligji për parandalimin e konfliktit të interesave. Përveç këtij ndryshimi, si risi e rëndësishme në këtë ligj është modeli specifik për zgjedhjen e anëtarëve të KShPK, i cili për herë të parë u praktikua gjatë zgjedhjes së autoriteteve të këtilla në Republikën e Maqedonisë së Veriut.

Ligji për parandalimin e korrupsionit është akti kryesor ligjor material i cili i përcakton parimet bazike mbi të cilat mbështetet lufta me korrupsionin në vend. Njëherësh, ky ligj në mënyrë të qartë e definon rolin e KShPK, si zbatues i ligjit, përmes përcaktimit të saktë të kompetencave të tij gjatë zbatimit të të njëjtit. Sipas kësaj, mund të pranohet se Ligji për parandalimin e korrupsionit ofron bazë solide për implementimin e politikave cilësore antikorrupsion, megjithatë se a do të ndodhin në vendin tonë ndryshime pozitive në këtë drejtim varet nga implementimi i tij praktik. Ligji e përkufizon korrupsionin si abuzim të funksionit, abuzim të autorizimit publik, abuzim të detyrës ose pozitës zyrtare për realizimin e dobisë, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose përmes ndërmjetësuesit, për vetveten ose për dikë tjetër.

Nga aspekti i zbatimit të Ligjit për parandalimin e korrupsionit janë jashtëzakonisht të rëndësishëm parimet e tij si vijojnë:

- 1 Ligji për Parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut" numër 12 nga data 19.1.2019
- 2 Ibid, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë " numër 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008,161/2008,145/10,97/15 dhe 148/15
- 3 Ligji për parandalimin e interesave, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" numër 70/2007, 114/2009, 6/12 dhe 153/15

Parimi i ligjshmërisë, sipas të cilit gjatë ushtrimit të funksionit, autorizimit publik dhe detyrës zyrtare secili e ka për detyrë të veprojë në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet.

Askush nuk guxon ta shfrytëzojë funksionin, autorizimin publik, detyrën dhe pozitën zyrtare për kryerjen ose moskryerjen e veprimeve që sipas ligjit nuk guxon, përkatësisht doemos duhet ta kryej, dhe as ta vë në pozitë vartëse kryerjen e veprimit ligjor për interes personal, e as për interesin e personit tjetër.

Askush nuk mund të thirret për përgjegjësi në lidhje me korrupsionin, përveç në rastet dhe kushtet e parashikuara me këtë ligj, me Kodin Penal dhe me ndonjë ligj tjetër dhe në procedurë të përcaktuar me ligj.

Parimi i integritetit, sipas të cilit secili e ka për detyrë gjatë ushtrimit të funksionit, autorizimit publik dhe detyrës zyrtare, të veproj me vetëdije, në mënyrë profesionale, me përgjegjësi, me nder, në mënyrë efikase dhe të paanshme.

Personi zyrtar, gjatë ushtrimit të autorizimeve dhe detyrave publike, e ka për detyrë ta respektoj parimin e ligjshmërisë, parimin e barazisë, parimin e transparencës, normat etike dhe standardet profesionale, pa diskriminim ose pa favorizimin e askujt, me respektimin e plotë të interesit publik.

Personi zyrtar, gjatë ushtrimit të funksionit të tij, e ka për detyrë të kujdeset për konfliktin eventual të interesave, dhe gjatë ushtrimit të autorizimeve dhe detyrave publike, nuk guxon të udhëhiqet nga interesat personale, familjare, fetare, partiake dhe etnike, as nga presionet dhe premtimet nga eprori ose nga ndonjë person tjetër.

Parimi i barazisë, sipas të cilit secili ka të drejtë për qasje të barabartë në kryerjen e punëve në interes publik dhe të drejtë për veprim të barabartë nga bartësit e pushtetit dhe personat të cilët ushtrojnë autorizime publike dhe detyra zyrtare.



Secili ka të drejtë për qasje të lirë në treg dhe për garë të lirë, pa frikë se mund të jetë viktimë e sjelljes diskriminuese ose monopole.

Secili ka të drejtë të parandalojë ose denoncoj korrupsion ose kryerje, përkatësisht mosveprim ndaj veprimit që nënkupton shfrytëzim të funksionit, të autorizimeve publike, të detyrës dhe pozitës zyrtare me ç'rast mund t'i shkaktohet dëm ndonjë personi tjetër, pa pësuar kurrfarë pasojash.

Parimi i transparencës, sipas të cilit ushtrimi i pushtetit, funksionit, autorizimeve publike, detyrës zyrtare dhe punëve me interes publik janë publike dhe i nënshtrohen kontrollit publik.

Askush nuk mund të thirret në zbatimin e ligjit ose të ndonjë akti tjetër normativ me të cilin do të kufizohet ose përjashtohet publiku që të kamuflohet korrupsioni ose konflikti i interesave dhe


Parimi i mbrojtjes dhe përgjegjësisë, sipas të cilit secili ka të drejtë ta denoncoj dyshimin ose informacionin për korrupsion dhe të jetë i mbrojtur, konform ligjit.

Secili që është dëmtuar përmes veprës korruptive ka të drejtë të kërkojë kompensim të dëmit dhe fitimin e humbur, sipas parimeve të përgjegjësisë solidare, nga ana e kryerësit të korrupsionit, si dhe nga personi juridik në të cilin kryerësi e ka ushtruar funksionin ose detyrën gjatë kohës së kryerjes së veprës. E drejta nga paragrafi paraprak mund të realizohet kur vepra korruptive është konstatuar me vendim të plotfuqishëm gjyqësor.

Rëndësia e madhe e parimeve të lartpërmendura nga Ligji për parandalimin e korrupsionit konsiston me atë se çdo person zyrtar gjatë ushtrimit të funksionit dhe detyrës zyrtare e ka për detyrë t'i respektoj këto parime. Ato e përbëjnë kuadrin e gjerë ligjor dhe në të njëjtat mund të thirret secili që konsideron se ndonjë person i caktuar zyrtar ka sjellje jopërkatëse. Këto parime janë normë e fuqishme dhe efikase ligjore në cilën KShPK mund të thirret gjatë justifikimit të vendimeve të veta. Duke e pasur parasysh se ushtrimi i pushtetit, funksionit, autorizimeve publike, detyrës zyrtare dhe punëve me interes publik janë publike dhe i nënshtrohen kontrollit publik, mund të konkludohet se parimet e Ligjit për parandalimin e korrupsionit i kanë në dispozicion edhe të gjithë të tjerët të cilët e trajtojnë antikorrupsionin, siç është sektori joqeveritar, mediat etj.

1.1.1. Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (KShPK)

Gjatë dekadës së kaluar puna e KShPK shpeshherë ishte cak i kritikave të arsyeshme nga publiku vendor, por edhe nga faktorët ndërkombëtarë të cilët i monitorojnë dhe vlerësojnë rezultatet që i arrin Republika e Maqedonisë së Veriut në luftimin e



korupsionit. Vërejtjet kryesisht kanë të bëjnë me konstatimin se KShPK është nën ndikim të fuqishëm të pushtetit dhe se anëtarët e tij nuk e posedojnë integritetin e nevojshëm për ushtrimin e këtij funksioni. Gjendja e këtillë rezultoi nga ajo se KShPK u bë jovizibile dhe anemike, pa kapacitet që ta luftojë korupsionin e profilizuar të lartë me të cilin ballafaqohej vendi.

Fakti se përbërja personale e KShPK ka rëndësi vendimtare për punën e këtij autoriteti, si dhe fakti se në periudhën e ardhshme që ka të bëjë me procesin eurointegruar të vendit, politikat antikorrupsion janë prioritet madhor, gjatë hartimit të Ligjit të ri për parandalimin e korupsionit theksi është vënë pikërisht mbi modelin për zgjedhjen e kryetarit dhe anëtarëve të KShPK. Në një situatë kur zgjedhja përfundimtare është në duart e shumicës parlamentare, përkatësisht të partive politike nga koalicioni në pushtet, Ligji për parandalimin e korupsionit e specifikon modelin e zgjedhjes së KShPK i cili seriozisht e limiton ndikimin e politikës në këtë proces.

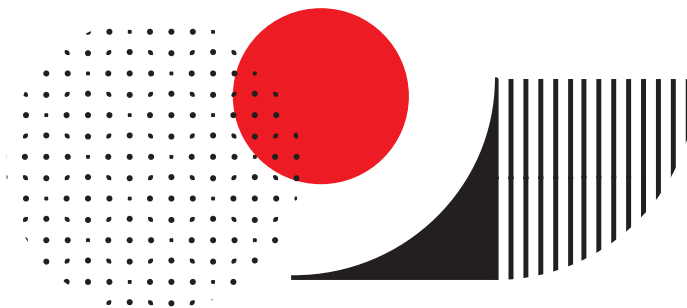
Procedura e zgjedhjes së kryetarit dhe anëtarëve të KShPK

Procedura e zgjedhjes së kryetarit dhe anëtarëve të KShPK karakterizohet me inkluzivitet, kompetencë, transparencë dhe kompetitivitet.

Inkluziviteti dhe kompetenca identifikohen në përfshirjen e përfaqësuesve të sektorëve relevantë në përbërjen e Komisionit për Seleksionim, i cili ka një rol jashtëzakonisht të rëndësishëm në procedurën e zgjedhjes së KShPK. Ai përbëhet nga shtatë anëtarë si vijon:

- një anëtar i nominuar nga Avokati i Popullit të Republikës së Maqedonisë,
- një përfaqësues nga shoqata, përkatësisht fondacioni, i caktuar për anëtar në Këshillin për Bashkëpunim ndërmjet Qeverisë dhe sektorit qytetar në fushën Demokracia dhe sundimi i së drejtës,
- një përfaqësues i shoqatës, përkatësisht fondacionit, i caktuar për anëtar të Këshillit për bashkëpunim ndërmjet Qeverisë dhe sektorit qytetar në fushën Mediat dhe shoqëria e informacionit,
- dy deputetë nga pushteti dhe
- dy deputetë nga opozita.

Duke e pasur parasysh se është e pritshme deputetët e pushtetit dhe opozitës nuk do të mund të dakordësohen për zgjidhje të pranueshme të përbashkët për përbërjen e një autoriteti kaq të rëndësishëm, është e qartë se në një situatë të këtillë fjalën kryesore e kanë tre anëtarët jopartiak të Komisionit për Seleksionim. Kompozimi i këtillë i



Komisionit për Seleksionim është një lloj garancie për seleksionimin e paanshëm dhe objektiv të kandidatëve të paraqitur.

Transparenca e lartë gjatë procedurës është e pranishme në të gjitha fazat e zbatimit të saj. Procedura fillon me shpallje publike për zgjedhjen e kryetarit dhe anëtarëve të KShPK, dhe publikohet në “Gazetën Zyrtare të Republikës së Maqedonisë së Veriut” dhe më së paku në tri gazeta ditore në nivel të gjithë territorit të Republikës së Maqedonisë, prej të cilave dy gazeta që botohen në gjuhën maqedonase dhe një gazetë që botohet në gjuhën të cilën e flasin më së paku 20% e qytetarëve të cilët flasin gjuhë zyrtare të ndryshme nga gjuha maqedonase. Shpallja publikohet edhe në ueb faqen e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut si dhe në ueb faqen e Komisionit Shtetëror.

Në përputhje me Ligjin për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të intereseve, për kryetar të KShPK mund të emërohet personi i cili i plotëson kushtet si vijon:

- të jetë shtetas i Republikës së Maqedonisë dhe të ketë vendbanim të përhershëm në Republikën e Maqedonisë;
- të ketë zotësi për të vepruar;
- të ketë arsim të lartë – me më së paku 300 EKTS të fituara ose me shkallën VII/1 të arsimit nga fusha e shkencave juridike, ose me arsim të lartë – me më së paku 240 kredi të fituar sipas EKTS ose me shkallën VII/1 të arsimit nga fusha e shkencave politike, të komunikologjisë ose të shkencave ekonomike;
- të ketë më së paku dhjetë vjet përvojë pune pas kryerjes së arsimit të lartë, prej të cilave më së paku tetë vjet përvojë pune në fushën e zbulimit ose parandalimit të korrupsionit, sundimit të së drejtës ose menaxhimit të mirë;
- të mos i është shqiptuar ndalim për ushtrimin e profesionit, veprimtarisë ose detyrës;
- në dhjetë vitet e fundit personi të mos ketë qenë deputet në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë, anëtarë i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, të mos ketë qenë donator i ndonjë partie politike ose të mos ketë kryer funksion në organet e partisë politike;
- paraprakisht personi të mos ketë qenë kryetar ose anëtar i KShPK

Për anëtar të KShPK mund të emërohet personi i cili i përmbush të gjitha kushtet si ato për kryetar, me dallimin e vetëm sa i përket përvojës së punës, kështu që në vend të dhjetë, për anëtarin e KShPK është parashikuar më së paku gjashtë vjet përvojë pune në fushën e zbulimit ose parandalimit të korrupsionit, sundimit të së drejtës ose menaxhimit të mirë.

Me kandidatët e paraqitur të cilët e kanë kaluar kontrollin administrativ të aplikiimit të paraqitur, Komisioni për Seleksionim, në mbledhje të hapur të Komisionit për çështje të zgjedhjeve dhe emërimeve pranë Kuvendit të RM, realizon intervistë, e cila transmetohet në Kanalin e Kuvendit. Zhvillimi publik i intervistës e ka arsyeshmërinë dhe rëndësinë e vet për më shumë shkaqe. Fillimisht, fakti që do të transmetohet në kanalin e Kuvendit do ta bëjë seleksionimin e parë, përkatësisht nuk do të paraqiten kandidatë të cilët për shkaqe të ndryshme nuk janë të gatshëm të komunikojnë në këtë mënyrë, e që vetvetiu është një hendikap për ndonjë anëtarë të KShPK. Nga ana tjetër, realizimi publik i intervistës do t'i mundësojë publikut të gjerë këqyrje në cilësitë e kandidatëve të paraqitur, kështu që informacionet e këtilla në mënyrë plotësuese e determinojnë Komisionin për Seleksionim në mënyrë objektive t'i vlerësojë kandidatët.

Në afat prej tre ditësh nga realizimi i intervistës, Komisioni për Seleksionim e përcakton rank-listën e kandidatëve, konform kriterëve të përcaktuara me aktin e veçantë dhe ia dërgon Komisionit për Çështje të Zgjedhjeve dhe Emërimeve pranë Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut, i cili në afat prej dy ditësh, kandidatët më mirë të rënditur ia propozon Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut, në një propozim-listë unike për kryetar dhe anëtarë të Komisionit Shtetëror, me arsytim për secilin prej kandidatëve të propozuar.

Kriteret e larta për kryetar dhe anëtarë të KShPK të përcaktuara me LPKKI, realizimi publik i intervistës dhe listimi i kandidatëve të paraqitur, në përputhje me kriteret e përcaktuara me aktin e veçantë të cilin e miraton Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut, janë garanci e mjaftueshme se procesi i zgjedhjes së kryetarit dhe anëtarëve të KShPK do të jetë kompetitiv dhe se për këto pozita do të emërohen kandidatët më të mirë.

Përvoja pozitive nga zgjedhja e realizuar të përbërjes aktuale të KShPK është një rekomandim për aplikimin e modelit të këtillë ose të modelit të ngjashëm, gjatë emërimeve edhe në autoritetet e tjera të pavarura përkatësisht në organet dhe trupat në Republikën e Maqedonisë së Veriut.

Kompetenca e KShPK

Nga miratimi i Ligjit të parë për parandalimin e korrupsionit në vitin 2002 e deri më sot, në mënyrë permanente zhvillohet diskutimi rreth profilit të KShPK, dhe me këtë edhe për kompetencat e tij. Në pjesën më të madhe dyshimet janë në drejtim të asaj nëse KShPK duhet të ketë karakteristika të caktuara të autoritetit të ndjekjes, me kompetenca hetuese, ose veprimet të orientohen në drejtim të parandalimit të përgjithshëm.

Kompetencat e KShPK, të përfshira në Ligjin aktual për parandalimin e korrupsionit, janë si vijon:

1. miraton Strategji Nationale për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesave, dhe Planin e Veprimit për implementimin e saj;
2. bën kontroll antikorrupsion të ligjeve, akteve nënligjore dhe akteve të tjera të përgjithshme, në përputhje me metodologjinë që e miraton;
3. vepron ndaj denoncimeve nga personat fizikë dhe juridikë për dyshime në lidhje me korrupsionin dhe konfliktin e interesave;
4. ngre iniciativë para organeve kompetente për ngritjen e procedurës për përcaktimin e përgjegjësisë së personave zyrtarë;
5. ngre iniciativë për ngritjen e procedurës për ndjekje penale në lëndët të cilat i trajton;
6. e monitoron ligjshmërinë e financimit të partive politike;
7. e monitoron ligjshmërinë e financimit të fushatave zgjedhore;
8. ngre iniciativë para organeve kompetente në bazë të raporteve të Entit Shtetëror të Auditimit;
9. vepron në raste të konfliktit të interesave;
10. e evidenton dhe monitoron gjendjen pronësore dhe interesat në procedurë konform këtij ligji;
11. e përcakton formularin e deklaratave të gjendjes pronësore dhe interesave;
12. bën kontroll të të dhënave nga deklaratat për gjendjen pronësore dhe interesat;
13. bashkëpunon me autoritete të tjera shtetërore për sigurimin e informacioneve të nevojshme;
14. bashkëpunon me autoritetet kombëtare të shteteve të tjera, si dhe me organizatat ndërkombëtare në fushën e parandalimit të korrupsionit;
15. shkëmben informacione me autoritetet kompetente të shteteve të tjera dhe me organizata ndërkombëtare, në bazë të detyrimeve të marra me marrëveshjet e ratifikuara ndërkombëtare në përputhje me Kushtetutën;
16. bashkëpunon me shoqata, fondacione, institucione shkencore dhe me sektorin privat në lidhje me parandalimin e korrupsionit dhe konfliktin e interesave;
17. përpilon analiza të rreziqeve nga korrupsioni në sektorë të ndryshëm;
18. ndërmerr aktivitete në drejtim të fuqizimit të integritetit vetjak dhe institucional;
19. ndërmerr aktivitete në planin e edukimit dhe përforsimit të vetëdijes në lidhje me korrupsionin dhe konfliktin e interesave;
20. mban regjistër të personave të zgjedhur dhe të emëruar;
21. mban regjistër të personave të autorizuar për pranimin e denoncimeve nga denoncuesit/sinjalizuesit, në përputhje me Ligjin për mbrojtjen e denoncuesve;



22. përpilon katalog të dhuratave në bazë të të dhënave të pranuara në përputhje me nenin 58 të këtij Ligji dhe e publikon në ueb-faqen e vet;
23. realizon sondazhe të opinionit publik për vlerësimin e punës së vet dhe gjendjes me korrupsionin;
24. miraton Program vjetor për punën e Komisionit Shtetëror;
25. e miraton Kodin Etik të Komisionit Shtetëror dhe Sekretariatit;
26. miraton Rregullore pune të Komisionit Shtetëror;
27. miraton akte për organizimin e brendshëm dhe për sistematizimin e vendeve të punës në Sekretariat;
28. rregullisht e njofton publikun për punën e vet lidhur me kompetencat që i posedon në përputhje me këtë Ligj dhe në përputhje me Rregulloren e punës të Komisionit Shtetëror dhe
29. kryen edhe punë të tjera të përcaktuara me ligj.

Nga përshkrimi i përcaktuar në Ligjin për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, KShPK mund të përkufizohet si kombinim i dy komponentëve të theksuar, përkatësisht të aktiviteteve që kanë të bëjnë me krijimin dhe implementimin e politikave antikorrupsion (si komponentë e parandalimit të përgjithshëm) dhe me trajtimin e rasteve konkrete të korrupsionit (komponent i parandalimit special). Cila nga këto kompetenca do të prevalojë në një periudhë të caktuar varet nga më shumë faktorë edhe atë faktorë të jashtëm dhe faktorë të brendshëm. Si faktorë të jashtëm mund të identifikohen gjendjet e përgjithshme me korrupsionin në vend, lloji dhe shkalla e kërcënimeve me të cilat ballafaqohet shoqëria dhe bashkëpunimi institucional gjatë luftimit të korrupsionit. Si faktor i brendshëm nënkuptohet kapaciteti i vendosur i KShPK që t'i kryej kompetencat e veta ligjore. Kjo ka të bëjë me kapacitetet materiale dhe kadrovike, me kushtet hapësinore në të cilat punon KShPK dhe më e rëndësishmja, përkushtimi i tij ndaj kryerjes së misionit të vet.

Në pjesën e parandalimit të përgjithshëm, njëra nga kompetencat më të rëndësishme të KShPK është miratimi i Strategjisë Nacionale për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesave⁴, me Planin e Veprimit për implementimin e saj, e cila

4 Neni 18 i Ligjit për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave

miratohet për një periudhë pesëvjeçare edhe atë në bazë të analizës paraprakisht të përgatitur për rreziqet e korrupsionit. Si pozitive mund të vlerësohet qasja e KShPK në përgatitjen e këtij dokumenti strategjik, meqë Strategjinë aktuale Nacionale, e miratuar në vitin 2020⁵, KShPK e miratoi në një procedurë transparente, me përfshirjen e të gjitha segmenteve të shoqërisë, të pushtetit ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor, autoritetet e pavarura, sektorin joqeveritar, sektorin privat dhe mediat. Kjo qasje inkluzive këtë dokument strategjik e bën kredibil dhe të pranueshëm gjatë implementimit.

Veprimi ndaj lëndëve konkrete, që kanë të bëjnë me raste konkrete të korrupsionit, është një kompetencë e rëndësishme e KShPK, edhe atë për më shumë shkaqe. Përmes aktivitetit të këtillë KShPK e “e vë në lëvizje sistemin” dhe i animon institucionet e tjera në situatë kur të njëjtat, për shkaqe të ndryshme, nuk reagojnë ndaj sjelljes së paligjshme të personave të caktuar zyrtarë. Një gjë e këtillë është posaçërisht e pranishtme kur bëhet fjalë për personat e zgjedhur dhe të emëruar nga garnitura politike në pushtet. Megjithatë, nga ana tjetër, me veprimin ndaj lëndëve të këtilla, KShPK e zhvillon luftën me korrupsionin, dhe me këtë aktivitetin e vet e bën vizibil, me ç’rast ndikon pozitivisht mbi perceptimin e publikut.

LPKKI është kornizë solide ligjore për luftë me korrupsionin. Kompetencat e KShKP janë vendosur gjerësisht, e që paraqet problem real që plotësisht dhe në mënyrë cilësore të përmbushen, duke i pasur parasysh hapësirat, kapacitetet materiale dhe kadrovike të limituara. Duhet ta veçojmë modelin e vendosur për zgjedhjen e kryetarit dhe anëtarëve të KShPK, i cili siguron kushte optimale për këto pozita që të emërohen persona me cilësinë dhe integritetin e duhur.

Aspektet pozitive të ligjit të ri:

- Zgjedhja e kryetarit dhe anëtarëve të KShPK;
- Miratimi i Strategjisë Nacionale për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesave, me Planin e Veprimit për implementimin e saj nga Kuvendi, me ç’rast rëndësinë dhe detyrimin më të madh e ka implementimi i masave dhe aktiviteteve të Planit të Veprimit;
- Detyrimi ligjor për komunikimin dhe shkëmbimin e të dhënave nga data baza e 17 institucioneve;

5 Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, Strategjia Nacionale në Luftë Kundër Korrupsionit, viti 2020, i aksesshëm në <https://javnaadministracija.mk/dsk-nacionalnata-strategjia-za-spre/>

Dobësitë e LPKKI që duhet të adresohen, me qëllim të zbatimit të tij efektiv:

- Zbrazëtirë në lidhje me mënyrën e veprimit të KShPK, dhe me këtë edhe karakteri i akteve të veçanta të cilat i miraton Komisioni, në kuptimin e asaj nëse KShPK duhet ta zbatojë LPPA ose ndonjë procedurë të veçantë. Me këtë, ndërlihdhet edhe dyshimi për përdorimin e të drejtës së dyshkallësisë për akte të veçanta të KShPK;
- Rishikim të dispozitave për veprim ndaj lëndëve për shqyrtimin e gjendjes pronësore, duke u nisur nga statusi i KShPK, si autoritet i vetëm që do ta mbuloj të njëjtën;
- Mangësia e ligjit në lidhje me paraqitjen e Deklaratës për gjendjen pronësore dhe interesat edhe pas pushimit të funksionit, përkatësisht parashikimi i detyrimit të monitorohet gjendja pronësore për një periudhë të caktuar kohore pas pushimit të funksionit;
- Procedura e kundërshtimeve në periudhën zgjedhore ka mangësi dhe kontradikta;
- Lista e personave të zgjedhur dhe të emëruar kërkon një precizim plotësues (të anëtarëve të Këshillave drejtues dhe mbikëqyrës) për shkak të procedurave gjatë përcaktimit të gjendjes së konfliktit të interesave;
- Nuk janë përcaktuar sanksione për shkelje të caktuara të ligjit;
- Jo preciziteti i neneve të caktuara që i bëjnë të vështirë gjatë zbatimit të tyre në praktikë (për shembull neni 52: “Personi juridik themelues ose pronar i të cilit ka qenë ose është zgjedhur apo emëruar personi ose themeluesi apo pronari i të cilit është ose ka qenë anëtar i familjes së tij ose në të cilin anëtar i familjes së tij është person përgjegjës ose në të cilin personi i zgjedhur ose i emëruar, përkatësisht anëtar i familjes së tij, posedon tituj ose aksione, nuk mund të jetë shfrytëzues i grantit, huasë, përkatësisht të mbështetjes financiare nga shteti ose nga njësia e vetëqeverisjes lokale”).

1.2. Ligji për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale⁶

Ligji për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale është miratuar në vitin 2015 dhe deri më tani janë bërë gjashtë ndryshime dhe plotësime.

⁶ Ligji për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër 78 nga data 13.5.2005.

Me këtë Ligj rregullohen të drejtat dhe detyrimet e autoriteteve shtetërore në lidhje me furnizimin, përdorimin dhe dispozicionin me sendet në pronësi shtetërore, të cilat, si mjete afatgjata, i përdorin autoritetet shtetërore për kryerjen e punëve dhe detyrave brenda dhe jashtë shtetit, përveç sendeve që i përdorin përfaqësitë diplomatike-konsullore të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Me Ligjin rregullohen edhe të drejtat dhe detyrimet e personave juridikë, të themeluar nga shteti në lidhje me përdorimin e sendeve të paluajtshme dhe të luajtshme, shkëmbimin e sendeve të paluajtshme dhe të luajtshme, shitjen dhe dhënien me qira të sendeve të luajtshme në pronësi shtetërore. Ligji e rregullon edhe procedurën e dhënies në përdorim të sendeve në pronësi komunale, autoriteteve shtetërore dhe personave juridikë të themeluar nga shteti, si dhe procedurën e shitjes dhe dhënies me qira të sendeve të paluajtshme dhe shitjen e sendeve të luajtshme në pronësi komunale, si dhe shitjen e sendeve për të cilat është lëshuar fleta e para-shënimit të objektit në dobi të komunave, komunave të Qytetit të Shkupit dhe Qytetit të Shkupit.

Nga përshkrimi i çështjes të cilën e rregullon ligji, mund të konstatohet se bëhet fjalë për materie me rëndësi të madhe për të drejtat pronësore të shtetit. Kjo, nga ana tjetër, nënkupton se ky ligj pritet të sigurojë përdorim optimal të sendeve në pronësi shtetërore dhe komunale dhe veprim të përgjegjshëm gjatë pasjes në dispozicion të të njëjtave. Megjithatë, ligji në vetvete ngërthen një sërë mangësish dhe zgjidhje joadekuate të cilat mund të krijojnë probleme serioze gjatë implementimit të tij.



Gjatë zbatimit të ligjit një rol të rëndësishëm ka autoriteti, i emërtuar si “Komisioni për Sende të Luajtshme dhe të Paluajtshme”. Ky Komision i zbaton procedurat e shitjes, dhënies me qira dhe furnizimit të sendeve të paluajtshme, procedurat e shitjes së sendeve të luajtshme, si dhe procedurat e zgjedhjes së personit juridik i cili kryen veprimtari ose posedon leje për grumbullimin dhe/ose transportimin, trajtimin, riciklimin dhe shkatërrimin e mbetjeve, nëse me ndonjë ligj tjetër nuk është përcaktuar ndryshe. Sa i përket profilit dhe statusit të tij, ligji parashikon se Komisioni formohet për një periudhë katërvjeçare dhe përbëhet nga kryetari dhe më së paku dy anëtarë dhe zëvendësit e tyre, nga radha e të punësuarve në organin shtetëror, përkatësisht në personin juridik të themeluar nga shteti.

Duke e pasur parasysh rëndësinë dhe kompetencën e Komisionit, është evidente se mungojnë dispozita ligjore, të cilat përmes kriterëve të definuara për zgjedhje, do ta sigurojnë profesionalizmin dhe kompetencën e nevojshme të kryetarit dhe anëtarëve dhe të zëvendësve të tyre.



Sa i përket përdorimit dhe pasjes në dispozicion të sendeve të paluajtshme, ligji pa mëdyshje e specifikon Qeverinë e Republikës së Maqedonisë së Veriut si institucion i cili i miraton vendimet për këtë. Megjithatë, pozicioni i këtyre të pacenueshëm i Qeverisë është çrregulluar në situatën kur një send i caktuar i luajtshtëm duhet të shitet meqë organit të caktuar në fjalë i njëjti send më nuk i nevojitet (neni 23 i Ligjit). Me fjalë të tjera, Ligji parashikon se për shitjen e sendeve të paluajtshme vendos Qeveria e Republikës së Maqedonisë, me propozim të organit shtetëror i cili nuk ka nevojë për përdorimin e sendit të paluajtshtëm. Propozimin për shitjen e sendeve të paluajtshme e paraqet personi përgjegjës i organit. Kështu, siç është rregulluar kjo situatë, rezulton se vetëm personi përgjegjës i organit shtetëror i cili e përdor paluajtshtëmërinë mund të bëjë propozim për shitjen e tij, madje edhe në situatë kur është më se e evidente se ky send i paluajtshtëm tanimë nuk është në funksion të veprimtarisë së organit shtetëror.

Situata është identike edhe gjatë dhënies së sendit të paluajtshtëm me qira me marrëveshje të drejtpërdrejtë, me ç'rast vendimi i Qeverisë, se kujt dhe me cilin çmim do t'i jepet paluajtshtëmëria, varet vetëm nga propozimi i personit përgjegjës të organit shtetëror (neni 40 i Ligjit).

Ngjashëm si edhe tek marrëveshjet për shitjen e tokës ndërtimore në pronësi shtetërore, edhe ky ligj ka zbrazëtira në pjesën e cila e rregullon solemnizimin e marrëveshjes për shitjen e sendeve të paluajtshme (neni 29 i Ligjit). Në të njëjtin specifikohet se, pas lidhjes së marrëveshjes, blerësi, në afat prej 30 ditësh, të njëjtën e dorëzon tek noteri, për shkak të solemnizimit. Pra, është përcaktuar afati i dorëzimit të marrëveshjes tek noteri, por nuk ka afat brenda të cilit marrëveshja duhet të solemnizohet, madje nuk është rregulluar pasoja nëse një gjë e kështu nuk bëhet. Mangësia e kësaj Ligji është e natyrës që mund të krijoj problem, zgjidhja e të cilit, me përpjekje të mëdha, duhet të kërkohet në Ligjin për marrëdhënie detyrimore.⁷

Kur bëhet fjalë për pasjen në dispozicion të sendeve të luajtshme, Ligji parashikon, nëse sendet e luajtshme në pronësi shtetërore nuk i nevojiten ndonjë organi tjetër shtetëror apo personit juridik, të themeluar nga shteti, e drejta e pronësisë së sendeve të luajtshme në pronësi shtetërore, me ose pa kompensim mund t'u bartet komunave, komunave të Qytetit të Shkupit dhe Qytetit të Shkupit, ose shoqatave të qytetarëve

7 "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" numër 18/2001.

dhe fonacioneve (neni 45 i Ligjit). Këtu nuk kontestohet bartja e pronësisë tek komunat dhe Qyteti i Shkupit, megjithatë kontestuese është bartja në dobi të shoqatave dhe fondacioneve, pa u parashikuar kritere të caktuara. Kjo, meqë Qeveria mund të vendos që bartja e pronësisë së sendeve të luajtshme të jetë pa kompensim.


Ligji për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale ka nevojë për ndryshime dhe plotësime përkatëse në mënyrë që të parandalohen pasoja të padëshirueshme të mundshme.

- Nevojitet që përcaktimi i kritereve për emërimin e kryetarit dhe anëtarëve të Komisionit për Sende të Paluajtshme dhe të Luajtshme, në mënyrë që të sigurohet kompetenca e tyre;
- Gjatë pasjes në dispozicion të sendeve të paluajtshme në pronësi shtetërore Qeveria të mos varet plotësisht nga propozimi i personit përgjegjës i cili udhëheq me autoritetit shtetëror;
- Të parashikohen afate të sakta për solemnizimin e marrëveshjeve për shitjen e sendeve të paluajtshme, me pasoja juridike nga mosrespektimi i tyre;
- Pasja në dispozicion të sendeve të luajtshme në dobi të shoqatave dhe fondacioneve, pa kompensim, të mund të realizohet vetëm për ata të cilët veprojnë në interes publik dhe konform kritereve të përcaktuara.

1.3. Ligji për vetëqeverisje lokale⁸

Ligji për vetëqeverisje lokale është miratuar në vitin 2002 dhe deri më sot nuk ka pësuar ndryshime dhe plotësime. Nga aspekti i parandalimit të korrupsionit, ky Ligj ka rëndësi të vet në pjesën e punës dhe miratimit të vendimeve nga ana e këshillave komunal dhe në pjesën e ekzekutimit të tyre nga ana e kryetarëve të komunave. Meqë qëllimi i kësaj pjese të analizës konsiston me perceptimin e mundësive të korrupsionit në nivel të pushtetit lokal, nevojitet një observim më i gjerë të funksionimit të tij, duke e përfshirë edhe pjesën e punës së ndërmarrjeve publike lokale dhe shërbimeve me interes publik. Kjo meqë shërbimet publike themelohen nga këshilli i komunës i cili e ka për detyrë ta mbikëqyrë punën e tyre dhe të kujdeset për atë se si ato i ofrojnë shërbimet për nevojat e qytetarëve.

8 Ligji për vetëqeverisje lokale, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" numër 5/2002 nga data 29.01.2002



Gjatë analizës së kuadrit ligjor të vetëqeverisjes lokale, nga perspektiva e mundësive për korrupsion, si pikënisje duhet të jetë përgjigjja në pyetjen – Ligji për vetëqeverisjen lokale por edhe aktet e tjera normative, relevante për funksionimin e pushtetit lokal, a sigurojnë transparencë, llogaridhënie dhe përgjegjësi për bartësit e funksioneve publike? Edhe pse pushteti lokal duhet të jetë më i afërt me qytetarët, përvoja flet se participimi i qytetarëve në krijimin e politikave me rëndësi lokale dhe implementimi i tyre është në nivel shumë të ulët. Kjo është më e evidente në pjesën e vendimmarrjes që ka të bëjë me planifikimin hapësinor dhe urbanistik, ku interesimi i publikut është më i madh, ndërsa anketat publike për planet urbanistike janë formale.

Ligji për vetëqeverisje lokale e rregullon funksionimin e pushtetit lokal, duke i definuar organet e tij, si dhe kompetencat e Këshillit Komunal dhe të Kryetarit të Komunës. Analiza e Ligjit vë në dukje disa pjesë të cilat e rrezikojnë transparencën dhe llogaridhënien e organeve komunale.

Njëra nga kompetencat e Këshillit Komunal është miratimi i raporteve për realizimin e buxhetit dhe llogarisë vjetore të komunës dhe miratimi i raporteve për punën dhe llogarinë vjetore të shërbimeve publike, që i ka themeluar komuna. Sa i përket kësaj kompetence shumë të rëndësishme Ligji për vetëqeverisje lokale parashikon se, nëse Këshilli nuk i miraton këto raporte, atëherë mund të ngre procedurë për shqyrtimin e punës materiale dhe financiare para organit kompetent për mbikëqyrje. Zgjidhja e këtillë ligjore, sipas së cilës Këshilli mundet, por nuk është e domosdoshme të kërkojë të bëhet kontroll në situatë kur nuk i ka miratuar raportet për realizimin e buxhetit dhe llogarisë vjetore të komunës, si dhe llogaritë vjetore të shërbimeve publike, është jo përkatëse dhe krijon mundësi për kamuflimin e abuzimeve me mjetet publike.

Ligji për vetëqeverisje lokale parashikon se për përjashtimin e prezencës së publikut nga vendoset në mbledhje nëse për këtë ka shkaqe të arsyeshme të përcaktuara me statutin, me dy të tretën e shumicës së votave nga numri i përgjithshëm i anëtarëve të Këshillit. Duke e pasur parasysh se publiku në punën e këshillit ka rol jashtëzakonisht të madh dhe është mjet për sigurimin e transparencës së nevojshme, është e papranueshme që kjo çështje të rregullohet me statutin e komunës.

Ligji e sanksionon në mënyrë të padrejtë mungesën pa arsye të anëtarit të Këshillit dhe të kryetarit të Komunës. Së këtejmi, anëtarit të këshillit mund t'i hiqet mandati nëse mungon pa arsye në mënyrë të njëpasnjëshme nga tri mbledhje të Këshillit, ndërsa në rast të mungesës së paarsyeshme të kryetarit të Komunës më shumë se gjashtë muaj, atëherë atij i pushon mandati. Kjo krijon situatë që Këshilli të mos ia heq mandatin anëtarit të tij i cili pa arsye mungon nga mbledhjet, e që ka probabilitet të madh, meqë është shumë vështirë të sigurohet dy e treta e shumicës së votave për miratimin e një vendimi të këtillë.

Shërbimet publike, të themeluara nga vetëqeverisja lokale, u nënshtrohen rreziqeve nga korrupsioni dhe abuzimi për shkak të lidhjes me strukturat politike, për shkak të politikave jo cilësore për administrim dhe për shkak të mungesës së transparencës dhe kontrollit. Kjo, në mënyrë të veçantë, ka të bëjë me segmentin e politikave kadrovike, në pjesën e emërimit të strukturave udhëheqëse të shërbimeve publike dhe punësimeve në të njëjtat. Ligjet material me të cilët rregullohet formimi, puna, udhëheqja dhe administrimi i shërbimeve të caktuara publike nuk përmbajnë kritere adekuate për llojin e arsimit të personave udhëheqës, dhe as të matësve, kritereve dhe të minimum kompetencave themelore gjatë zgjedhjes dhe emërimit të anëtarëve të këshillave drejtues dhe mbikëqyrës. Gjendja e këtillë shpeshherë shfrytëzohet për regrutimin e kuadrove jokompetent partiak, e që nga ana tjetër rezulton me krijimin e dubiozave të thella në punën e shërbimeve publike.

Në funksionimin e pushtetit lokal nevojitet përfshirje më e madhe e qytetarëve për çështjet që janë në interes të tyre. Duhet të vendosen procedura të cilat do të sigurojnë kryerje të vetëdijshme dhe të përgjegjshme të detyrave të kompetencave nga ana e Këshillit dhe Kryetarit të Komunës, si dhe mekanizma adekuat kontrolli për monitorimin e punës së tyre. E njëjta ka të bëjë edhe me funksionimin e shërbimeve publike, të formuara në nivel lokal.

- Përmes ndryshimit të Ligjit për vetëqeverisje lokale të përcaktohet kontrolli i detyrueshëm mbi punën materiale dhe financiare para organit kompetent për mbikëqyrje, nëse Këshilli nuk i miraton raportet për realizimin e buxhetit dhe llogarisë vjetore të komunës si dhe raportet e punës dhe llogaritë vjetore të shërbimeve publike, të cilat i ka themeluar komuna;
- Kushtet për përjashtimin e publikut nga mbledhja e Këshillit është materie e cila duhet të rregullohet me Ligjin për vetëqeverisje lokale, dhe jo me statutin e komunës;
- Mandati i anëtarit të Këshillit t'i pushojë nëse mungon pa arsye nga tre mbledhje të Këshillit në mënyrë të njëpasnjëshme, në mënyrë të njëjtë si edhe Kryetarit të Komunës;
- Në ligjet materiale me të cilët rregullohet formimi, puna, udhëheqja dhe administrimi i shërbimeve të caktuara publike të përcaktohen kritere të qarta për llojin e arsimit të personave udhëheqës, si dhe kritere dhe minimum kompetenca gjatë zgjedhjes dhe emërimit të anëtarëve të këshillave drejtues dhe mbikëqyrës.

1.4. Pranimi i dhuratave, konflikti i interesave dhe nepotizmi

Sipas Ligjit për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, me nocionin “rrezik nga korrupsioni” nënkuptohet çdo lloj i dobësisë së brendshme ose të jashtme ose procedurë e cila paraqet mundësi për shfaqjen e korrupsionit në kuadër të organeve shtetërore, ndërmarrjeve publike dhe të institucioneve të tjera të sektorit publik, i cili i përfshin çështjet e konfliktit të interesave, papajtueshmërinë e funksioneve, pranimin e dhuratave dhe pagesave të tjera jolegale, lobimin, mungesën e sistemit për mbrojtjen e denoncuesve, mashtrimin, shfrytëzimin jopërkates të autorizimeve, autorizime diskrecioni, financimin e partive politike dhe fushatave në kundërshtim me ligjin, tregtimin ose përdorimin e pajeluar të informatave, transparencën e procedurave dhe dokumenteve dhe çështje të tjera me rëndësi për integritetin. Përkufizimi i këtyre pa mëdyshje pranimin e dhuratave dhe konfliktin e interesave e përcakton si rrezik nga korrupsioni. Përkrah faktit se nepotizmi nuk është përfshirë në këtë përkufizim, për shkak të prezencës dhe ndikimit të tij në funksionimin e sektorit publik, i njëjti meriton të potencohet si njëri nga rreziqet e korrupsionit. Duke i pasur parasysh faktorët e lartpërmendur të rrezikut, parashtrrohet pyetja se në sektorin publik a ekziston kornizë përkatëse ligjore për parandalimin dhe sanksionimin e këtyre dukurive.

Pranimi i dhuratave

Në përputhje me nenin 58 të Ligjit për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, personi zyrtar gjatë ushtrimit të autorizimeve dhe detyrave zyrtare, nuk guxon të pranojë dhurata, përveç rasteve, në shumë dhe në mënyrë të caktuar me Ligjin për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale, përkatësisht me Ligjin për të punësuarit në sektorin publik⁹. Nga këto dy ligje vetëm Ligji për të punësuarit në sektorin publik e rregullon çështjen e dhuratave, me sugjerimin se të punësuarit në sektorin publik nuk guxojnë të pranojnë dhurata që kanë të bëjnë me punën e tyre, me përjashtim të dhuratave protokollare dhe të kohëpaskohshme me vlerë më të ulët. Dhuratat që nuk e tejkalojnë shumën prej 1.000 denarë, ose dhuratat e pranuar nga personi i njëjtë, vlera e përgjithshme e të cilave nuk është mbi 3.000 denarë brenda vitit në fjalë, konsiderohen si dhurata me vlerë më të ulët. Dhuratat e pranuar nga persona zyrtarë ose nga organizata

9 Ligji për të punësuarit në sektorin publik, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë”, numër 27/2014 nga data 5.2.2014.


ndërkombëtare, të dhuruara gjatë kohës së vizitave, si mysafirë ose në rrethana të tjera të ngjashme, konsiderohen si dhurata protokollare. Të punësuarit në sektorin publik e kanë për detyrë t'i paralajmërojnë dhuruesit se dhuratat që e tejkalojnë këtë shumë bëhen pronë e punëdhënësit. Në rast se dhuruesi insiston për pranimin e dhuratës, atëherë i punësuarit e ka për detyrë dhuratën t'ia dorëzojë punëdhënësit.

Të dhënat për dhuratat e pranuar, për vlerën e tyre, për dhuruesit dhe për rrethanat e tjera shënohen në evidencën e dhuratave, ndërsa mënyra e pasjes në dispozicion, mënyra e administrimit me evidencën dhe çështje të tjera në lidhje me pranimin, rregullohet me urdhëresë të Qeveris. Krahas faktit se sektori publik e ka për detyrë të mbaj evidencë të dhuratave dhe këto të dhëna t'ia dërgoj KShPK, në praktikë ky detyrim nuk realizohet, dhe për këtë shkak KShPK nuk mund ta realizoj kompetencën ligjore për mbajtjen e katalogut të dhuratave.

Konflikti i interesave

Konflikti i interesave shpeshherë identifikohet me papajtueshmërinë e funksioneve. Krahas faktit që të dy këto nocione kanë të bëjnë me çështje të njëjtë dhe kanë qëllim të njëjtë, që konsiston me parandalimin e gjendjes në të cilën personi zyrtar nuk do të ketë mundësi që detyrën e tij zyrtare ta ushtroj në mënyrë të ligjshme, të vetëdijshme dhe të paanshme, midis tyre ekziston një dallim formal.

Papajtueshmëria e funksioneve nga aspekti ligjor në mënyrë më precize është inkorporuar në sistem, meqë e njëjta në mënyrë konkrete është përfshirë në kuadrin ligjor dhe në mënyrë të saktë i përcakton linjat e papajtueshmërisë së funksioneve të caktuara. Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave e vendos kuadrin bazik ligjor për këtë çështje, me formulimin se personi i zgjedhur ose i emëruar, në kohëzgjatjen e mandatit të tij, e ka për detyrë t'i respektoj rregullat e papajtueshmërisë së funksionit që e ushtron me funksione ose veprimtari të tjera, të specifikuar në Kushtetutë dhe ligje. Me ligjin e njëjtë rregullohet edhe ajo se funksioni President i Republikës, Kryetar i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, ministër, deputetë, anëtarë i këshillit, kryetar i komunës, gjyqtarë, prokuror publik, avokat i shtetit, avokat i popullit, dhe funksione të tjera të cilat i zgjedh dhe emëron Kuvendi i Republikës së Maqedonisë, Qeveria e Republikës së Maqedonisë ose organet e vetëqeverisjes lokale, janë të papajtueshëm njëri me tjetrin. Sipas kësaj, papajtueshmërisë së funksioneve duhet menjëherë t'i përkushtohet vëmendje qysh gjatë zgjedhjes dhe emërimit të personit konkret për një funksion të caktuar.



Sa i përket konfliktit të interesave, duhet të jemi më të kujdesshëm gjatë gjithë kohës derisa ushtrohet detyra zyrtare dhe të respektohen parimet e përfshira në Ligjin për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, por edhe dispozitat që kanë të bëjnë me konfliktin e interesave, të cilat janë përfshirë në ligje të tjerë material dhe procesual. Sipas Ligjit për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, me konflikt të interesave nënkuptohet gjendja në të cilën personi zyrtar ka interes privat, që ndikon ose mund të ndikoj në ushtrimin e paanshëm të autorizimeve dhe detyrave të tij publike. Nëse personi zyrtar merr pjesë në ndonjë shqyrtim të organit ose trupit në të cilin vendoset për çështje për të cilat ky person ose ndonjë person i afërt ka interes privat, atëherë personi zyrtar e ka për detyrë ta paraqes ekzistimin e interesit privat dhe të përjashtohet nga shqyrtimi dhe vendimmarrja, më së voni para fillimit të vendimmarrjes. Ky ligj e rregullon mënyrën me të cilën personi zyrtar duhet të veproj në situatë të konfliktit të interesave, paraqitja e tij, si dhe veprimi i KShPK në rast të dyshimit për ekzistimin e gjendjes së këtillë. Për ata që do ta shkelin Ligjin, sa i përket mosparaqitjes së konfliktit të interesave dhe mos përjashtimit në situatë të konfliktit të interesave, janë parashikuar sanksione, të cilat me iniciativë të KShPK i shqipton organi kompetent i personit zyrtar.

Nëse personi zyrtar i cili është zgjedhur në zgjedhje të drejtpërdrejta nuk vepron konform kërkesës së KShPK për tejkalimin e gjendjes së konfliktit të interesave, atëherë Komisioni Shtetëror merr vendim për shqiptimin e masës vërejtje publike, të cilën ia dërgon personit zyrtar dhe e publikon në ueb faqen e vet dhe në mjetet e informimit publik, ndërkaq ngre edhe procedurë për kundërvajtje.

Nepotizmi

Nepotizmi dhe klientelizmi janë dukuri të cilat në mënyrë eksplicite nuk janë përkufizuar në kuadrin ligjor, megjithatë, për shkak të natyrës së tyre korruptive, të njëjtat duhet të adresohen në mënyrë përkatëse. Në rrethanat tona, nepotizmi kryesisht identifikohet në favorizimin e përkatësisë farefisnore dhe partiake gjatë punësimeve, ndarjes së funksioneve dhe avancimeve në sektorin publik. Nga ana tjetër, klientelizmi konsiston me shfrytëzimin e fuqisë dhe pushtetit politik, më së shpeshti nga pozita e garniturës në pushtet, përmes të cilit ndikohet mbi grupe të synuara qytetarësh për fitimin e mbështetjes në procesin zgjedhor ose për sigurimin e rejtingut të qëndrueshëm politik. Përveç gjatë punësimeve në sektorin publik klientelizmi shpeshherë mund të identifikohet edhe gjatë krijimit të politikave për asistencë sociale, për pagesat e subvencioneve dhe ngjashëm.

Përgjigjen e këtyre dukurive negative duhet ta kërkojmë në vendosjen e procedurave transparente gjatë punësimit, shpërndarjes së ndihmës sociale dhe subvencioneve-të bazuara në kriteret objektive dhe të matshme, me ç'rast të drejtat e diskrecionit të funksionarëve do të kufizoheshin në minimum.

1.5. Identifikimi dhe denoncimi i korrupsionit

Parakushti kryesor për luftë të suksesshme me korrupsionin është identifikimi i tij dhe gatishmëria e çdo individi për reagim adekuat kur do të ballafaqohet me aktin e korrupsionit. Në këtë drejtim duhet të dihet se korrupsioni nënkupton abuzim të funksionit, të autorizimit publik, detyrës ose pozitës zyrtare për realizimin e dobisë, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose përmes ndërmjetësuesit, për vetvete ose për dikë tjetër. Forma më e shpeshtë e korrupsionit është i ashtuquajtimi korrupsion pasiv, i cili përbëhet nga veprimi me dashje të personit zyrtar, i cili në mënyrë të drejtpërdrejtë, ose përmes ndërmjetësuesit, kërkon ose pranon dobi të cilitdo qoftë lloji, për vetvete ose për personin e tretë, apo pranon premtim për dobi të këtyllë me qëllim që të veproj ose të përmbahet nga veprimi konform detyrimeve të tij, apo t'i ushtroj kompetencat e tij, në kundërshtim me detyrimet zyrtare. Së këtejmi, veprimi mund të manifestohet dhe identifikohet përmes:

- Kërkesës/pranimi implicite të dobisë (para, mjete materiale, kundërsërbim dhe status);
- Zvarritjes së paarsyeshme të veprimit;
- Dhënies së palejueshme të informacioneve palëve / tregti me informacione;
- Menaxhimit jopërkates me resurset njerëzore;
- Kërkesave të palejueshme dhe urdhrave nga eprorët;
- Mos sanksionimit të shkelësve të normave për sjellje profesionale.

Me konflikt të interesave nënkuptohet gjendja në të cilën personi zyrtar ka interes privat, i cili ndikon ose mund të ndikojë në ushtrimin e paanshëm të autorizimeve të tij publike dhe detyrave zyrtare.

Identifikimi:

- LPKKI dhe ligjet e tjerë material dhe procesual zakonisht përmbajnë dispozita për konfliktin e interesave,
- megjithatë ai çdoherë paraqitet, nëse për cilindo qoftë shkak është vënë në pikëpyetje veprimi i paanshëm i personit zyrtar.

Nëse nocioni i korrupsionit çdoherë asocion në abuzim të detyrës zyrtare dhe ka kontekst negativ, integriteti është e kundërta e tij. Me nocionin "integritet" nënkuptohet kryerja e ligjshme, autonome, e paanshme, etike e përgjegjshme dhe transparente e punëve me të cilat personat zyrtarë e ruajnë reputacionin e tyre dhe reputacionin e institucionit në të cilin janë person përgjegjës, përkatësisht janë të punësuar, i eliminojnë rreziqet dhe i evitojnë dyshimet e mundësisë së shfaqjes dhe krijimit të

korrupsionit dhe me këtë e sigurojnë besimin e qytetarëve në ushtrimin e funksioneve publike dhe në punën e institucioneve publike. Sipas kësaj, mund të pranohet se fuqizimi i integritetit të personave zyrtarë, por edhe të institucioneve në tërësi, është digja më e rëndësishme për shfaqjen e korrupsionit.

Për të arritur nivel të kënaqshëm të integritetit dhe me këtë edhe rezistencë tek personat zyrtarë ndaj korrupsionit, nevojitet respektim dhe pranim konsekuent të parimeve në vijim:

- Kushti kryesor për ngritjen e vetëdijes konsiston me atë që personi zyrtar të jetë mirë i njoftuar me të drejtat dhe detyrimet e tij. Vetëm në këtë mënyrë ai mund ta ndërtoj integritetin e nevojshëm dhe në mënyrë përkatëse të pozicionohet ndaj sfidave të korrupsionit në mjedisin e tij;
- Vetëdija për mospranimin e korrupsionit nuk guxon të kufizohet vetëm me sjelljen personale. Ai mund të shtrihet edhe në gjendjet e bashkësisë më të gjerë. Thjeshtë, duhet të pranohet se korrupsioni i rrënon themelet e shoqërisë tonë;
- Injorimi i korrupsionit është i papranueshëm;
- Personi zyrtar i cili solidarizohet me personat e korruptuar, bëhet bashkëpjesëmarrës i krimit;
- Veç tjerash, korrupsioni duhet të denoncohet në mënyrë që të ruhet integriteti i shërbimit, nderi dhe dinjiteti i të punësuarve të tjerë.

Gjatë kryerjes së detyrës së tij të punës personi zyrtar mund të gjendet në situatë:

- të ballafaqohet me kërkesë / urdhër të paligjshëm nga eprori dhe
- të vërejë sjellje korruptuese në mjedisin e tij.

Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave i jep orientimet e nevojshme në lidhje me atë se si duhet të reagohet në situata të këtilla. Së këtejmi, personi zyrtar nga i cili eprori i tij ose personi i zgjedhur apo i emëruar kërkon, gjatë ushtrimit të shërbimit, të veproj në kundërshtim me Kushtetutën, ligjin ose me ndonjë akt tjetër normativ, për një gjë të këtillë e ka për detyrë t'ia bëjë me dije atij i cili e ka dhënë urdhrin. Nëse edhe pas vënies në dijeni në mënyrë verbale eprori i drejtpërdrejt e përsëritë urdhrin e atillë, atëherë personi zyrtar për këtë menjëherë do ta njoftoj



me shkrim eprorin e drejtpërdrejt më të lart nga ai që e ka dhënë urdhrin dhe KShPK. Pas vënies në dijeni me shkrim, personi zyrtar lirohet nga detyrimi për ushtrimin e paligjshëm të veprimit zyrtar dhe i njëjti nuk mund të thirret në përgjegjësi dhe as të ketë pasoja. Personi zyrtar i cili ka vepruar në këtë mënyrë e ka të drejtën e mbrojtjes, në përputhje me dispozitat e Ligjit për mbrojtjen e denoncuesve.

Personi zyrtar detyrimisht duhet ta denoncoj çdo vepër të dënueshme që ka të bëjë me korrupsionin, si dhe çdo shkelje të ligjit për të cilat ka kuptuar gjatë ushtrimit të detyrës së tij. Nga ana tjetër, duhet të theksohet se nuk mund të ndërmerret ndjekje penale apo të thirret për cilëndo qoftë përgjegjësi tjetër personi i cili ka zbuluar të dhëna të cilat e vënë në pah ekzistimin e korrupsionit, si dhe atë se personit i cili ka dhënë deklaratë ose ka dëshmuar në procedurën e veprës penale i sigurohet mbrojtje në përputhje me ligjin. Personi e ka të drejtën e kompensimit të dëmit që mund t'i shkaktohet atij ose anëtarit të familjes së tij për shkak të deklaratës së dhënë ose për shkak të dëshmisë.

1.5.1. Ligi për mbrojtjen e denoncuesve¹⁰

Kur bëhet fjalë për detyrimin e denoncimit të korrupsionit, menjëherë parashtrrohet pyetja se detyrimi i këtillë a shoqërohet me mbrojtje përkatëse të denoncuesit? Mundësitë e luftimit të korrupsionit në masë të madhe janë të kufizuara, pa mbrojtje efikase të personave të cilët janë të gatshëm të njëjtin ta denoncojnë dhe të bashkëpunojnë me organet e ndjekjes në procedurat kundër të pandehurve për vepra penale korruptive. Ligji për mbrojtjen e denoncuesve i miratuar në vitin 2015 madje pikërisht në kohën kur filloi ndjekja penale e personave të cilët në publik i nxorën provat për ndjekjen dhe regjistrimin e paautorizuar masiv të komunikimeve të një numri të madh të qytetarëve. Katër vjet nga hyrja në fuqi të këtij Ligji është periudhë e mjaftueshme për ta parë funksionalitetin e tij.

Me Ligjin për mbrojtjen e denoncuesve rregullohet denoncimi i mbrojtur në sektorin publik dhe privat, për shkak të mbrojtjes së interesit publik, të drejtave të denoncuesve si dhe veprimet dhe detyrimet e institucioneve, përkatësisht të personave privat në lidhje me denoncimin e mbrojtur dhe sigurimin e mbrojtjes për denoncuesit. Ky ligj nuk e pengon askënd që në mënyrë të drejtpërdrejtë të denoncoj korrupsion në KShPK, MPB ose në Prokurorinë Publike. Qëllimi i tij është sigurimi i mekanizmave për denoncimin më të thjeshtë të korrupsionit, si dhe për mbrojtjen e denoncuesve.

Denoncimi i mbrojtur është definuar si denoncim, përkatësisht zbulim, me të cilin, konform këtij ligji transmetohet dyshimi ose informacioni i arsyeshëm se është kryer, është në kryerje e sipër ose ka mundësi të kryhet ndonjë veprim i dënueshëm, joetik

¹⁰ Ligji për mbrojtjen e denoncuesve, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" numër 196/2015 nga data 10.11.2015

ose ndonjë veprim tjetër i kundërligjshëm ose i palejueshëm me të cilin cenohet ose rrezikohet interesi publik. Si denoncues/sinjalizues, në kuptimin e këtij ligji, është personi i cili me qëllim të mirë bën denoncim të mbrojtur konform ligjit. Denoncimi mund të bëhet në mënyrë anonime ose konfidenciale, me ç'rast denoncuesit i garantohet mbrojtje përkatëse dhe i sigurohet konfidencialiteti.

Formulimi i këtillë i denoncimit të mbrojtur dhe denoncuesit në mënyrë të qartë e vë në dukje atë se Ligji e mundëson mbrojtjen vetëm të personit i cili me qëllim të mirë e denoncon veprimin e dënueshëm, joetik ose ndonjë veprim tjetër të kundërligjshëm apo të palejueshëm. Në këtë mënyrë bëhet distinkcion midis denoncimit të mirëfilltë, të vetëdijshëm dhe serioz dhe qëllimeve manipulative të individëve të caktuar.

Denoncimi i mbrojtur mund të jetë:

- denoncim i mbrojtur i brendshëm;
- denoncim i mbrojtur i jashtëm dhe
- denoncim i mbrojtur publik.

Denoncimin e mbrojtur të brendshëm denoncuesi e bën në institucion, përkatësisht në personin juridik ku ka dyshime ose informacione se është kryer, është në kryerje e sipër ose do të kryhet veprë e dënueshme ose ndonjë veprim tjetër i kundërligjshëm apo i palejueshëm me të cilin cenohet ose rrezikohet interesi publik. Supozimi kryesor i këtij denoncimi është sistemi dhe procedurat e vendosura në institucione, që nënkupton përcaktim të personit të autorizuar për pranimin e denoncimeve, si dhe miratimi i aktit për denoncimin e brendshëm dhe sigurimi i parakushteve materiale-tek-nike, në përputhje me Ligjin për mbrojtjen e denoncuesve.

Nëse denoncimi ka të bëjë me personin udhëheqës të institucionit, ose denoncuesi nuk është i kënaqur nga efekti i denoncimit të kryer të brendshëm, atëherë mund t'i qaset denoncimit të mbrojtur të jashtëm pranë Ministrisë së Punëve të Brendshme, prokurorisë kompetente publike, KShPK, Avokatit të Popullit ose institucioneve tjera kompetente, përkatësisht personave juridikë. Nëse edhe këto institucione nuk ndërmarin masa të kënaqshme pas denoncimit të pranuar, ose ekziston rrezik për shkatërrimin e provave apo kamuflim të përgjegjësisë, denoncuesi mund të bëjë denoncim të mbrojtur edhe përmes informacioneve publikisht të aksesshme.

Nga analiza e informacioneve të aksesshme mund të konstatohet se Ligji për mbrojtjen e denoncuesve, në periudhën e kaluar nuk i arsyetoi pritshmëritë e publikut. Për një gjë të këtillë ekzistojnë më shumë shkaqe, siç janë dobësitë në përmbajtjen e tekstit të Ligjit, mospasja e interesimit tek qytetarët të denoncojnë raste të cilat e rrezikojnë interesin publik, por edhe interesin e institucioneve dhe mos gatishmëria



e tyre t'i përmbushin detyrimet e veta të cilat burojnë nga ky ligj. Siç theksuam para-prakisht, denoncimi mund të bëhet në mënyrë anonime ose konfidenciale. Zgjidhja e këtillë ligjore e rrezikon thelbin e vet ligjit, që ka të bëjë me mbrojtjen e denoncuesit. Me fjalë të tjera, nëse denoncimi është bërë në mënyrë anonime, në mënyrë logjike parashtrahet pyetja, kujt dhe në ç'mënyrë do t'i sigurohet mbrojtje? Kjo njëkohësisht e përjashton mundësinë e komunikimit të denoncuesit me institucionin të cilit i është drejtuar me denoncimin e vet, e cila shpeshherë është e domosdoshme për trajtimin cilësor të denoncimit. Në këtë mënyrë, denoncimi shpeshherë konsiston me dërgesën njëkahëshe të denoncimit anonim, ndërsa një gjë e këtillë ishte e mundshme edhe para miratimit të Ligjit për mbrojtjen e denoncuesve.

Mosbesimi i qytetarëve ndaj institucioneve të sistemit, dhe veçanërisht ndaj organeve të jurispruencës, është shkas serioz për mos gatishmërinë e tyre që të denoncojnë raste të korrupsionit. Thjesht, ata nuk janë të bindur se sistemi ka kapacitet në mënyrë efikase ta zgjidh rastin konkret, ndërsa nga ana tjetër, tek ata ekziston edhe frika se ata dhe të afërmit e tyre nuk do të mbrohen në mënyrë adekuate.

Sa janë të gatshme institucionet për implementimin e Ligjit për mbrojtjen e denoncuesve flasin edhe të dhënat nga evidenca e KShKP. Në përputhje me Rregulloren për denoncimin e mbrojtur të brendshëm në institucionet e sektorit publik¹¹, çdo person udhëheqës i këtyre institucioneve e ka për detyrë që në KShPK të dërgojnë të dhëna të plota për personin përgjegjës për pranimin e denoncuesve nga denoncuesit, me telefon për kontakt, adresën postare dhe adresën e postës elektronike për pranimin e denoncimeve. Njëherësh, këto institucione e kanë për detyrë që deri te KShPK të paraqesin edhe raporte gjashtëmujore për denoncimet e pranuar nga denoncuesit. Gjatë katër viteve të kaluara nga miratimi i kësaj Rregullore, vetëm 109 institucione nga sektori publik kanë paraqitur të dhëna pranë KShPK për personat e tyre zyrtarë për pranimin e denoncimeve, ndërsa asnjë institucion nuk ka paraqitur raport për denoncimet e pranuar nga denoncuesit.

Gjendjet me Ligjin për mbrojtjen e denoncuesve pa mëdyshje shpiejnë në konkluzionin se Ligji nuk zbatohet fare dhe se nevojitet një rishikim i tij urgjent, në drejtim të shmangies së mangësive të tij të cilat e bëjnë ligjin të pazbatueshëm në praktikë.

1.6. Kodi Etik

Kodet Etik janë akte të përgjithshme të brendshme të subjekteve juridike dhe të asociacioneve të tyre me të cilat afirmohen vlerat pozitive në lidhje me sjelljen e indi-

¹¹ Rregullore për denoncimin e mbrojtur të brendshëm në institucionet e sektorit publik, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë", numër 46/2016 nga data 8.3.2016.

vidëve dhe promovohet kultura etike. Nga aspekti i parandalimit të korrupsionit dhe konfliktit të interesave, kodet etikë kanë rëndësi jashtëzakonisht të madhe, veçanërisht në sektorin e shërbimeve publike. Qëllimi i kodeve etikë është vendosja e rregullave të sjelljes në sektorin publik implementimi i ti cilave do të mundësoj shërbime cilësore dhe profesionale për qytetarët. Përmbajtja e tyre në pjesën më të madhe determinohet nga natyra e veprimtarisë dhe procesit të punës së institucionit, kompetencat dhe rreziqet e tij nga abuzimet e mundshme, megjithatë ekzistojnë edhe parime dhe vlera të caktuara universale të cilat pritet të promovohen me të njëjtat, siç janë:

- Sjellja e përgjegjshme, profesionale dhe e paanshme;
- Fuqizimi i integritetit personal;
- Ruajtja e reputacionit të institucionit;
- Fuqizimi i besimit të publikut ndaj institucionit;
- Promovimi i kulturës në drejtim të sundimit të së drejtës;
- Promovimi i transparencës dhe llogaridhënies.

Nga kodet etik pritet që në detaje t'i rregullojnë rregullat e sjelljes në institucionin ose asociacionin, me norma të qarta që kanë të bëjnë me:

- Parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave;
- Sjelljen me palët;
- Pranimin e dhuratave;
- Modestinë e veshjes dhe ngjashëm.

Meqë kodet etikë përmbajnë në vete rregulla konkrete të sjelljes dhe ndalime, do të ishte mirë të vendosen në lidhje me aktet e përgjithshme që e rregullojnë çështjen e përgjegjësisë disiplinore. Në këtë mënyrë do ta kenë afirmimin, vizibilitetin dhe imperativin e nevojshëm.





2.

VËSHTRIM KOMPARATIV MBI STANDARDET DHE PARIMET NDËRKOMBËTARE NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

Padyshim se korrupsioni është një problem global me të cilin ballafaqohen shtetet në nivel ndërkombëtar, rajonal dhe kombëtarë. Me qëllim të parandalimit dhe luftimit të të gjitha formave të korrupsionit, janë miratuar dhe aprovuar një numër i madh i instrumenteve ndërkombëtare të cilat parashikojnë luftë kundër korrupsionit në mënyrë efikase dhe efektive.

Njëri nga instrumentet më të njohur në fushën e antikorrupsionit është Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit, e miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuar (KB) më datë 31 tetor, të vitit 2003 me Rezolutën nr. APEC/58/4.¹² Republika e Maqedonisë Konventën e KB Kundër Korrupsionit e ratifikoi më datë 13 prill të vitit 2007, me rast e njëjta, në përputhje me nenin 118 të Kushtetutës, u bë pjesë përbërëse e rendit të brendshëm juridik.¹³

Konventa, në nenin 1, përcakton se qëllimi kryesor është avancimi dhe fuqizimi i masave për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit, lehtësimi dhe mbështetja e bashkëpunimit ndërkombëtar, me një qëllim të vetëm parandalimin e korrupsionit dhe avancimin e integritetit, përgjegjshmërinë dhe administrimin e mirë me punët publike dhe pronën shtetërore. Megjithatë, Konventa nuk e përkufizon se çka nënkupton

12 Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit, e miratuar më 31 tetor të vitit 2003, e aksesshme në: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>

13 Ligji për ratifikimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" nr. 37/07, nga data 26 mars e vitit 2007.



korupsioni, me qëllim që të mos kufizohen veprimet që mund të kuptohen si praktika korruptive, në mënyrë që të njëjtat më vonë të mund të identifikohen si vepra të korupsionit në procedurë përkatëse. Ajo që është e rëndësishme të theksohet është se me Konventën është vendosur mekanizmi i revizionit, i miratuar në vitin 2009, me qëllim të monitorimit të zbatimit të saj, i imagjinuar si proces që u ndihmon shteteve-nëns-hkruese në mënyrë efektive t'i implementojnë dispozitat e saj. Procesi i parë i revizionit dhe implementimit të Konventës të KB kundër korupsionit, në lidhje me Republikën e Maqedonisë së Veriut, përfundoi në vitin 2015 dhe i njëjti e përfshiu kapitullin 3 (kriminalizimi dhe zbatimi i ligjeve) dhe kapitullin 4 (bashkëpunimi ndërkombëtar, i cili e përfshinë bashkëpunimin e shteteve në materien penale, ekstradimin, transferimin e personave të dënuar dhe ndihmën e ndërsjellë juridike). Duke filluar nga muaji shtator i vitit 2017, filloi Procesi i dytë i revizionit, që ka të bëjë me kapitullin 2 (masa preventive) dhe kapitullin 5 (kthimi i pronës). Rekomandimet të cilat rezultuan nga ky proces, në masë të madhe kanë të bëjnë me jotransparencën, përkatësisht me transparencën jo të plotë të institucioneve shtetërore, mungesën e inkluzionit në procesin e krijimit të politikave, si dhe me implementimin jokonsekuent të legjislacionit vendor, e që në të vërtetë është segmenti kyç në luftën kundër korupsionit.¹⁴

Përveç Konventës së KB-së, në luftën kundër korupsionit është me rëndësi të theksohen edhe instrumentet e tjerë ndërkombëtarë të cilët kanë rol të rëndësishëm në pengimin dhe parandalimin e korupsionit, të cilat njëkohësisht e theksojnë rëndësinë e agjencive antikorrupsion, siç është Deklarata e Xhakartës për parimet e agjencive antikorrupsion, si dhe standardet e autoriteteve antikorrupsion dhe dhjetë parimet kundër korupsionit (EPAC principles).¹⁵ Parimet e Xhakartës u trajtuan në konferencën e mbajtur në Xhakartë në nëntor të vitit 2012 dhe kanë të bëjnë me agjencitë antikorrupsion, me mandatin e tyre, bashkëpunimin midis këtyre autoriteteve, caktimin e anëtarëve dhe me sjelljen e tyre etike, me imunitetin dhe ngjashëm. Standardet e autoriteteve antikorrupsion u miratuan një vit paraprakisht dhe më shumë janë të karakterit deklarativ, sesa të karakterit obligator ligjor. Këto standarde parashikojnë formimin e autoriteteve efektive antikorrupsion të cilat do të mundësojnë një kuadër ligjor stabil dhe përkatës për formimin e këtyre autoriteteve.

Nga instrumentet e tjera ndërkombëtare në fushën e antikorrupsionit veçohen:

- Konventa Kundër Ryshfetit për Personat Zyrtarë të Huaj OECD (Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim),

14 Ministria e Drejtësisë e RMV, Procesi i parë dhe i dytë i revizionit dhe implementimit të Konventës së KB kundër korupsionit, të aksesshme në: <http://www.pravda.gov.mk/resursi/24>

15 Zyra e KB për Drogë dhe Kriminalitet, Deklarata e Xhakartës për Parimet e Agjencive Antikorrupsion, https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti_corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_ru.pdf, European Partners against Corruption (EPAC) Anti-Corruption Authority (Aca) Standards, November 2011.

- Konventa Penal për Korrupsion të Këshillit të Evropës (ETS nr.173),
- Konventa Civile për Korrupsion të Këshillit të Evropës (ETS nr.174).

Në vazhdim të analizës do të shqyrtohen standardet e Këshillit të Evropës për Luftimin e Korrupsionit, ndërsa këtu, para së gjithash, specifikohen rekomandimet e GREKO, principet dhe parimet e shteteve anëtare të Bashkimit Evropian dhe në fund përvojat pozitive të shteteve fqinje të Ballkanit Perëndimor në Luftimin e Korrupsionit, Parandalimin dhe Identifikimin e tij.

2.1. Standardet e vendosura antikorrupsion të Këshillit të Evropës dhe respektimi i tyre në Republikën e Maqedonisë së Veriut


Korrupsioni nënkupton kërcënim serioz për parimet themelore në të cilat mbështetet Këshilli i Evropës i cili është organizata më e vjetër evropiane e cila në mënyrë aktive i është përkushtuar luftimit të korrupsionit si dukuri i cili e rrënon besimin e qytetarëve ndaj demokracisë, sundimin e së drejtës dhe i mohon të drejtat themelore të njeriut. Lufta kundër korrupsionit padyshim se është njëri nga prioritetet konstante të vendeve-anëtare të Këshillit të Evropës, dhe së këtejmi, në vitin 1997, me Rezolutën (97) 24¹⁶ u përcaktuan njëzet parime kryesore në luftën kundër korrupsionit, në mesin e të cilave, si më të rëndësishme veçohen: ngritja e vetëdijes për ekzistimin e korrupsionit, transparenca e administratës publike, kriminalizimi i korrupsionit, inicimi i procedurave gjyqësore për veprat e korrupsionit, reduktimi i pandëshkueshmërisë dhe potencimi i përgjegjësisë së kryerësve të veprave që kanë të bëjnë me korrupsionin.

Nga rekomandimet e miratuara të tjera nga Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës, veçohet Rekomandimi CM/Rec (2017)2 – për rregullimin ligjor të aktiviteteve që kanë të bëjnë me lobimin në kontekstin e miratimit të vendimeve publike, si dhe Rekomandimi (2000)10 – për Kodin e Sjelljes të funksionarëve publik.¹⁷

Duke e pasur parasysh përhapjen e praktikave korruptive dhe nevojën e monitorimit të vazhdueshëm për respektimin dhe zbatimin e standardeve antikorrupsion,

16 Council of Europe – Committee of Ministers, 1997. Resolution (97)24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption, <https://polis.osce.org/council-europe-resolution-97-24-twenty-guiding-principles-fight-against-corruption#:~:text=The%20Council%20of%20Europe%20Committee,effectively%20preventing%20and%20combating%20corruption.>

17 Council of Europe - *Committee of Ministers*, 2017. Recommendation CM/Rec (2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in context of decision making https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40, Council of Europe - *Committee of Ministers*, 2010, *Recommendation No.R. (2000)10 on codes of conduct for public officials*, <https://rm.coe.int/16806cc1ec>



në vitin 1999 u formua autoriteti, në kuadër të Këshillit të Evropës, i emërtuar si Grupi i Shteteve në Luftën Kundër Korrupsionit - GREKO (GRECO-Group of States against Corruption), me qëllimin kryesor t'i përmirësojë kapacitetet e vendeve-anëtare¹⁸ në luftën kundër korrupsionit, përmes monitorimit të harmonizimit të tyre me standardet antikorrupsion të Këshillit të Evropës. Monitorimi i GREKO e përfshin, "procedurën e evaluimit" e cila mbështetet në përgjigjet konkrete të shteteve ndaj pyetësorit, si dhe në vizitën e drejtpërdrejtë të shteteve. E gjithë kjo shoqërohet me vlerësimin e ndikimit ("procedura e harmonizimit") i cili i shqyrton masat që janë ndërmarrë për implementimin e rekomandimeve të cilat rezultojnë nga evaluimi i shtetit.

Deri më tani Republika e Maqedonisë së Veriut kaloi pesë rrethe të evaluimit.¹⁹

Së këtejmi, në Rrethin e katërt të evaluimit, që ka të bëjë me parandalimin e korrupsionit tek deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët, nga muaji dhjetor i vitit 2013, GREKO fillimisht e theksoi rëndësinë e Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (KShPK) i cili është përgjegjës për ngritjen e vetëdijes tek të gjithë bartësit e funksioneve, në mesin e të cilëve edhe deputetë, gjyqtarë dhe prokurorë – në lidhje me konfliktin e interesave, lobimin, dhuratat, kontrollin e gjendjes pronësore të funksionarëve dhe ngjashëm. Në këtë drejtim në rekomandimet e përpiluara për anëtarët e Kuvendit, GREKO thekson se duhet të hartohet dhe miratohet kodi i sjelljes së anëtarëve të Kuvendit, të zhvillohen mekanizma intern dhe udhëzues në kuadër të Kuvendit, në mënyrë që parandalimi i konfliktit të interesave dhe pranimiti i dhuratave, që mund të jenë shkak për zhvillimin e praktikave korruptive, si dhe të miratohen zgjidhje ligjore të cilat do të parashikojnë sanksione për shkeljen e rregullave të lartpërmendura.²⁰

Rekomandime të ngjashme u janë adresuar edhe gjyqtarëve dhe prokurorëve, me ç'rast GREKO potencon, me qëllim të fuqizimit të pavarësisë së gjyqësorit nga ndikimet e jashtme, duhet të ndërpritet anëtarësia e Ministrit të Drejtësisë në Këshillin Gjyqësor, të përcaktohen kritere dhe rregulla për caktimin e gjyqtarëve, rregulla dhe udhëzues të qartë për gjyqtarët në lidhje me pranimin e dhuratave, të sigurohet aspekti proporcional në shtrirjen e sanksioneve që kanë të bëjnë me shkeljet disiplinore dhe ngjashëm. Sa u përket prokurorëve, GREKO pa mëdyshje e thekson nevojën e vendosjes së standardeve të qarta, përmes Kodit të sjelljes profesionale të të gjithë prokurorëve,

18 Aktualisht GREKO përbëhet nga 50 vende-anëtare (48 vende nga Evropa, duke e përfshirë Kazahstanin dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës). Republika e Maqedonisë së Veriut aderoi në GREKO më 7 tetor të vitit 2000.

19 Rrethi i parë i evaluimit filloi në mars të vitit 2002. Rrethi i dytë në dhjetor të vitit 2004, Rrethi i tretë në shtator të vitit 2009, Rrethi i katërt në maj të vitit 2013 dhe Rrethi i pestë i evaluimit filloi në janar të vitit 2017.

20 GREKO, Rrethi i katërt i evaluimit – Parandalimi i korrupsionit tek anëtarët e parlamentit, gjyqtarët dhe prokurorët, dhjetor viti 2013,

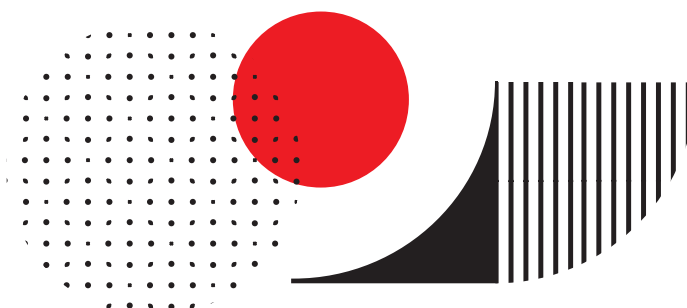
zhvillimit të rregullave dhe standardeve për pranimin e dhuratave, revidimit të regjimit disiplinor me një qëllim të vetëm për përcaktimin e shkeljeve dhe zgjerimin e shtrirjes së sanksioneve që të arrihet proporcionalitet më i madh.


Në Raportin për harmonizim²¹, nga muaji korrik i vitit 2016, GREKO konstatoi se Republika e Maqedonisë ka implementuar në nivel të kënaqshëm, ose është ballafaquar në nivel të kënaqshëm vetëm me 3 nga gjithsej 19 rekomandimet e përfshira në Raportin për evaluim nga Rrethit i Katërt. Nga rekomandimet e tjera, 10 janë pjesërisht të implementuara, ndërsa 6 rekomandime fare nuk janë theksuar. Është me rëndësi të potencohet se rekomandimet të cilat fare nuk janë implementuar kanë të bëjnë me anëtarët e Kuvendit (të katër rekomandimet), ndërsa rekomandimi për revidimin e sistemit të vlerësimit/notimit të punës së gjyqtarëve dhe revidimi i regjimit disiplinor, i cili zbatohet për prokurorët, nuk janë implementuar. Në Raportin e përkohshëm për harmonizim²², i miratuar nga GREKO dhe i publikuar më datë 2 tetor të vitit 2020, GREKO konkludon se Republika e Maqedonisë së Veriut në nivel të kënaqshëm e ka implementuar ose në nivel të kënaqshëm është ballafaquar me 19 rekomandime të përfshira në Raportin e Rrethit të katërt të evaluimit. Nga rekomandimet e tjera, 8 janë implementuar pjesërisht, ndërsa 2 fare nuk janë implementuar. Janë bërë përpjekje të dukshme nga autoritetet me qëllim që të ndryshohen dhe plotësohen dispozitat ligjore.

Nuk kontestohet se Ligji i ri për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të intereseve, nga viti 2019, sanksionon kundërvajtje të caktuara, megjithatë, kundërvajtje të tjera nuk janë përfshirë dhe nuk janë prezantuar të dhëna konsekuente dhe bindëse për rezultatet përfundimtare të procedurave kundër deputetëve ose për dënimet të cilat janë zbatuar konform rregullave. Duke e pasur parasysh suksesin e arritur, GREKO konstatoi se është bërë një hap i rëndësishëm, përkatësisht vlerësimi i deritanishëm për harmonizimin me rekomandimet e dhëna të GREKO, i cili ishte vlerësim “përgjith-

21 Greko, Raport për harmonizimin e Rrethit të katërt të evaluimit GREKOKORC4(2016)8

22 Raport i përkohshëm i GREKO për harmonizimin e Maqedonisë së Veriut me Rrethin e katërt të evaluimit për parandalimin e korrupsionit tek deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët, i publikuar më 2 tetor të viti 2020, <https://rm.coe.int/-/85-21-25/16809fc810>





hësisht i pakënaqshëm”, shënoi rritje “i kënaqshëm”.²³ Kjo, para së gjithash, i referohet rregullimit të përforcuar të kushteve për zgjedhjen, emërimin dhe shkarkimin e anëtarëve të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, i inkorporuar me ligjin e ri, që ka potencial ta jetësojë pavarësinë dhe profesionalizmin e këtij autoriteti. Janë ndërmarrë masa për fuqizimin e pavarësisë, departizimin dhe integritetin e gjyqtarëve-porotë, u miratua kodi i etikës gjyqësore, udhëzuesi për zbatimin e tij dhe u formua organi për implementimin e tij. Pastaj, në mënyrë precize janë përcaktuar bazat e përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve dhe u miratua Kodi i vetëm etik për prokurorët publikë. Krahas faktit se Ministri i Drejtësisë nuk merr pjesë në mbledhjet e Këshillit Gjyqësor të RMV, sipas rekomandimit të dhënë, GREKO konsideron se nevojitet plotësisht të shmangët Ministri i Drejtësisë nga ky autoritet më i lartë gjyqësor. Komplikimet për shkak të të cilave ky rekomandim nuk mund të përmbushet plotësisht locohen në nevojën e hapjes së Kushtetutës, ndërsa bëhet fjalë për procedurë komplekse²⁴ për të cilën duhet të plotësohen parakushte të caktuara.

Në Raportin e Rrethit të pestë të vlerësimit, të cilin GREKO e publikoi më datë 22 mars të vitit 2019, vlerësohet efektiviteti i kuadrit ligjor të shtetit në parandalimin e korrupsionit sa i përket personave të cilëve u janë besuar funksionet më të larta ekzekutive (ministra, sekretarë shtetërorë dhe këshilltarë politikë), pjesëtarëve të forcave policore dhe Byrosë për Siguri Publike.

Është e pakontestueshme se RMV ka vendosur kornizë të gjerë politike dhe institucionale për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit përmes programit shtetëror për represion ndaj korrupsionit dhe përmes reduktimit të konfliktit të interesave për vitin 2016-2019, megjithatë, problemet kryesore locohen në zbatimin e dobët dhe selektiv të ligjeve dhe politikave në praktikë. Ky konstatim e vë në dukje faktin se nuk mjafton zgjidhjet ligjore të tingëllojnë bukur vetëm në letër, por duhet të implementohen në praktikë. Për këtë shkak GREKO vlerëson se ka nevojë për përmirësimin e sistemit të monitorimit të rregullt, në mënyrë që të vlerësohet zbatimi i masave të veçanta të Programit shtetëror për represion mbi korrupsionin dhe të zgjerohet vlerësimi i rrezikut të integritetit jashtë funksionarëve dhe personelit, me qëllim që të përfshihen nëpunësit,

23 Duke i pasur parasysh rezultatet e arritura të theksuara më lartë, nuk ka nevojë të vazhdohet me zbatimin e rregullit 32 në lidhje me anëtarët të cilët nuk i respektojnë rekomandimet e përfshira në Raportin e evaluimit

24 Në përputhje me Kapitullin VIII të Kushtetutës së RMV, propozim për qasje të ndryshimit të Kushtetutës mund të paraqesin Presidenti i Republikës, Qeveria, më së paku 30 deputetë ose 150.000 qytetarë. Vendimin për qasje në ndryshimin e Kushtetutës e miraton Kuvendi, me dy të tretën e shumicës së votave nga numri i përgjithshëm i deputetëve. Draftin për ndryshimin e Kushtetutës e përcakton Kuvendi, me shumicën e votave nga numri i përgjithshëm i deputetëve dhe e vë në diskutim publik. Vendimin për ndryshimin e Kushtetutës e miraton Kuvendi, me dy të tretën e shumicës së votave nga numri i përgjithshëm i deputetëve.

siç janë këshilltarët personal dhe bashkëpunëtorët e jashtëm.²⁵

Në kuadër të Rrethit të pestë të vlerësimit, GREKO parashtrori 23 rekomandime (9 kanë të bëjnë me pushtetin qendror dhe 14 me agjencitë ligjzbatuese) të cilat duhet të përmbushen në periudhën e ardhshme.

Sa i përket pushtetit qendror, përkatësisht sa u përket funksioneve më të larta ekzekutive, më të rëndësishme janë si vijon: duhet të inkorporohen rregulla për pajtueshmëri dhe veting në bazë të rregullave të integritetit në lidhje me punësimet e personave të angazhuar në bazë të së drejtës së diskrecionit të funksionarëve nga pushteti qendror; në mënyrë sistematike të realizohet vlerësimi i rrezikut të integritetit në pushtetin qendror i cili do t'i përfshijë të gjithë funksionarët dhe këshilltarët personal; miratimi i Kodit Etik; miratimi i rregullave për ad hoc zbulimin dhe menaxhimin me rastet e konfliktit të interesave; fuqizimi i mbikëqyrjes së deklaratave për interesat dhe pronën e personave të cilët ushtrojnë funksione ekzekutive dhe ngjashëm. Sa u përket agjencive ligjzbatuese, janë dhënë rekomandime që kanë të bëjnë me: sigurimin e pavarësisë operative të policisë në raport me Ministrinë e Punëve të Brendshme; rritjen e transparencës së policisë përmes përmirësimit të qasjes deri te informacionet; vendosjen e mekanizmit në polici me qëllim të menaxhimit të rreziqeve nga korrupsioni; revidimin e Kodit të Etikës policore; inkorporimin e kriterëve objektive dhe profesionale për caktimin e drejtorit të Byrosë për Siguri Publike, kontrolle periodike të integritetit të personelit policor etj.

Nëse analizohet një pjesë e rekomandimeve të theksuara më lartë, mund të nxirret konkluzioni i përgjithshëm se në Rrethin e pestë të vlerësimit theksi kryesisht është vënë mbi integritetin, të cilin duhet ta posedojnë funksionarët e pushtetit qendror, përkatësisht mungesa e tij mund të rezultojë me praktika korruptive të cilat e rrënojnë besimin ndaj funksionarëve të pushtetit qendror dhe këshilltarëve të tyre, ndërsa pastaj rezultojnë me kryerjen e veprave korruptive. Pastaj, fokusi vihet edhe mbi parimet etike dhe mbi rregullat e sjelljes, mbi parandalimin e konfliktit të interesave, ngritjen e vetëdijes për korrupsion, fuqizimin dhe profesionalizimin e policisë dhe pavarësinë e saj nga Ministria e Punëve të Brendshme, zgjedhjen e kuadrove përkatëse profesionale dhe mbrojtjen e denoncuesve/sinjalizuesve. Kjo e vë në pah nevojën jo vetëm t'i përkushtohet vëmendje intervenimeve në kuadrin ligjor dhe në aktet nënligjore, por edhe të apastrofohet rëndësia e rregullave dhe parimeve të lartpërmendura, para së gjithash duke e përfshirë integritetin si komponent kyç në parandalimin e korrupsionit.

25 GREKO, Rrethi i pestë i vlerësimit – Parandalimi i Korrupsionit dhe Promovimi i integritetit të pushtetit qendror (Funksione më të larta ekzekutive) dhe të organeve ligjzbatuese GrecoEval5Rep(2018)7, 22 mars i vitit 2019, i aksesshëm në <https://rm.coe.int/-/168095378e>



2.2. Mekanizma për luftë kundër korrupsionit në kuadër të Bashkimit Evropian

Korrupsioni është një sfidë për Bashkimin Evropian (BE). Krahas faktit se BE bazohet mbi kompromise, megjithatë, kur bëhet fjalë për të drejtat e njeriut, sundimin e së drejtës dhe luftën kundër korrupsionit, nuk guxon të ketë reterime dhe as kompromise, meqë reterimet e këtilla e rrezikojnë sundimin e së drejtës dhe kontribuojnë në drejtim të rritjes së korrupsionit. Praktikrat korruptive e pengojnë sundimin e së drejtës, ndërsa krijojnë perceptim të keq për vendin konkret në lidhje me qeverisjen e mirë dhe qasjen deri te informacionet. Natyra dhe shtrirja e korrupsionit variojnë nga një vend anëtar në vendin tjetër anëtarë të BE-së, por marrë në përgjithësi korrupsioni e dëmton Bashkimin Evropian, e redukton nivelin e investimeve, ndikon në tregun e brendshëm, i redukton financat publike dhe e pengon zhvillimin ekonomik. Me ridedikimin e resurseve në dispozicion në luftën kundër korrupsionit reduktohet besimi ndaj institucioneve legjitime dhe rrënohet aftësia e tyre për ta mposhtur këtë fenomen. Sipas analizave të Komisionit Evropian vlerësohet se korrupsioni ka kosto për ekonominë e BE-së, në nivel vjetor, përafërsisht 120 miliardë euro, që në përqindje është më pak nga buxheti i projektuar vjetor i BE-së.²⁶ Raporti i Shërbimit Hulumtues Parlamentar Evropian për Përfitimet nga Integrimi në BE,²⁷ veçanërisht i fokusuar në këtë temë, vuri në pah se nëse përfshihen shpenzimet indirekte, BPV e BE do të pësojë humbje vjetore prej 179 deri 990 miliardë euro (varësisht nga shkalla e supozuar e reduktimit të niveleve të korrupsionit të mundshëm për vendet anëtare).

Njëherësh, korrupsioni është më i shpeshtë në prokurimet publike dhe në sektorin e shëndetësisë, ndërsa këto janë më të pranishëm në luftimin e korrupsionit.

Traktati i Mاستriht-it, nga vitin 1992, konsiderohet si traktat me të cilin u vendos Bashkimi Evropian siç e njohim sot, me ç'rast u krijuan tri shtylla, në mesin e të cilave shtylla e tretë ka të bëjë me "Drejtësia dhe punët e brendshme" qëllimi kryesor i të

26 European Commission, European semester thematic factsheet – Fight against corruption https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption_en_0.pdf

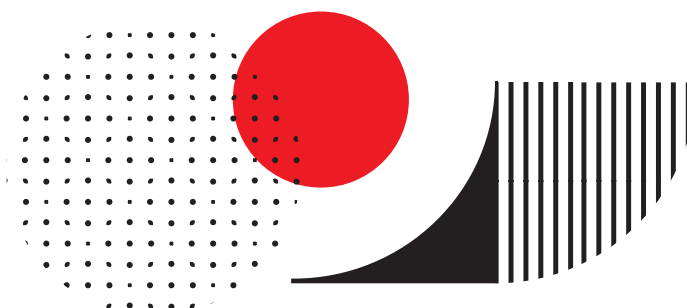
27 European Parliament. 'The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II: Corruption', 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU\(2016\)579319_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU(2016)579319_EN.pdf)

cilit është fuqizimi i bashkëpunimit evropian në materien penale. Edhe pse BE-ja nuk ka kompetencë të përgjithshme eksplicite për luftimin e korrupsionit edhe kjo çështje fillimisht zgjidhet nga vendet e caktuara anëtare, megjithatë, në kuadër të traktateve, BE-ja impenjohet të zhvillojë një politikë gjithëpërfshirëse antikorrupsion. Duke filluar nga viti 2007, Traktati për funksionimin e BE-së (Traktati i Lisbonës), në nenin 83.1 e specifikon korrupsionin dhe e inkorporon në grupin e veprave të veçanta serioze penale (euro crime) me dimension ndërkufitar i cili rezulton nga natyra ose nga ndikimi i kundërvajtjeve të këtilla apo nga nevoja e posaçme për luftë të përbashkët kundër veprave të kësaj natyre. Me Miratimin e Programit të Stokholmit, Komisionit Evropian iu dha mandati politik t'i masë efektet në luftën kundër korrupsionit dhe të zhvillojë një politikë gjithëpërfshirëse antikorrupsion, me qëllimin e vetëm që të vendoset dhe të zhvillohet edhe më tutje bashkëpunimi me Grupin e shteteve në luftë kundër korrupsionit (GREKO).

Shembull i mekanizmit të suksesshëm në luftimin e korrupsionit është Raporti Antikorrupsion i BE, i publikuar në vitin 2014, i cili e demonstroi diferencën e vendeve anëtare të BE-së gjatë luftimit të korrupsionit, si dhe diferencën e sistemeve kombëtare në luftimin e këtij fenomeni dhe dobësitë e tyre.²⁸ Me fjalë të tjera, Raporti e përkufizoi korrupsionin në kuptimin më të gjerë si “abuzim të pushtetit për qëllime private” dhe e nënvizoi nevojën për përkushtim të vëmendjes më të madhe të problemit me korrupsionin në vendet-anëtare të BE-së. Që atëherë shërben si bazë për dialog midis autoriteteve kombëtare, inicion debate të shumta në lidhje me luftimin e korrupsionit dhe shërben si mekanizëm për shkëmbimin e informacioneve për politikën antikorrupsion. Me fjalë të tjera, synon ta theksojë sinergjinë me mekanizmat ekzistues të monitorimit dhe evaluimit si vijon: GREKO, Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe Konventa e KO në luftën kundër korrupsionit.

Në përputhje me Indeksin e perceptimit të korrupsionit, për vitin 2018 (Corruption Perceptions Index – CPI), BE konsiderohet si njëri nga rajonet më pak korruptiv në nivel botëror. Eurobarometri për korrupsion në vitin 2017 vuri në dukje se shtrirja e korrupsionit varion varësisht nga ajo se për cilin vend-anëtar bëhet fjalë. Në Gjermani, Zvicër, Estoni dhe Francë më shumë se gjysma e të anketuarve kanë deklaruar se

28 Report From The Commission to the Council And The European Parliament EU Anti-Corruption Report COM(2014) 38 final https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf



korupsioni është gjerësisht i përhapur, megjithatë, përvoja e tyre personale në lidhje me mitëdhënien është relativisht e ulët. Në vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore përvoja e mitëdhënies është relativisht e lartë, veçanërisht në sektorë të caktuar. Nga analiza e zbatuar mund të konkludohet se vendi më i ekspozuar ndaj korupsionit është Kroacia, Çekia, Lituania, Bullgaria, Rumunia dhe Greqia, ku përvoja e mitëdhënies është veçanërisht e lartë, ndërsa perceptimi i korupsionit shkon deri në shkallët më të larta.²⁹ Kjo tendencë pozitive vazhdon edhe në vitin 2019, me ç'rast BE edhe më tutje konsiderohet si rajoni më mirë i listuar edhe krahas faktit se disa vende-anëtare të Bashkimit Evropian nuk janë imune ndaj korupsionit. Sipas gjetjeve të publikuara nga Transparent Interneshënël 9 nga 20 vende me indeksin më të mirë për korupsion janë vende të BE-së. Danimarka me 87 pikë është listuar në vendin e parë, pastaj pason Finlanda (86) dhe Suedia me (85) pikë, ndërsa në fund të tabelës të BE-së janë listuar Rumunia (44), Hungaria (44) dhe Bullgaria (43). Lëvizje pozitive të pozitive janë shënuar tek Italia dhe Greqia, të cilat, me ndryshimet e legjisllacionit dhe me miratimin e ligjeve antikorrupsion patën sukses ta reduktojnë korupsionin.³⁰ Problemet që kanë të bëjnë me konfliktin e interesave, abuzimin me pozitën zyrtare dhe autorizimet, mungesën e pavarësisë së mediave, financimin jotransparent të partive politike dhe fushatave të tyre, kontribuojnë në përcaktimin e indeksit të perceptcionit të korupsionit të çdo vendi.

Korniza e legjisllacionit relevant të Bashkimit Evropian përbëhet nga instrumentet si vijojnë:

- Konventa e BE-së për Luftë Kundër Korupsionit, e cila i përfshin nëpunësit publikë të Komuniteteve Evropiane³¹ – u miratua më datë 26 maj të vitit 1997, ndërsa hyri në fuqi ligjore më datë 28 shtator 2005. Qëllimi i Konventës është të siguroj se të gjitha vendet-anëtare të BE-së do t'i ndërmarrin masat e nevojshme për sanksionimin e korupsionit të kryer nga ana e nëpunësve publikë në kuadër të BE-së, por edhe në nivel kombëtar. Në përputhje me Konventën, çdo vend-anëtar i BE-së duhet t'i ndërmerr të gjitha masat për sanksionimin e korupsionit aktiv dhe pasivë, si dhe të parashikoj sanksione për vepra të kryera të cilat duhet të jenë efektive dhe proporcionale.

29 Special Eurobarometer 470 – Corruption/ Wave EB88.2, "Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs and co-ordinated by the Directorate-General for Communication", December 2017 file:///C:/Users/X/Downloads/ebs_470_en.pdf

30 European Commission. "The Corruption Perception Index 2019: The EU is the best performer in the world". January 2020 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/27-01-2020-the-corruption-perception-index-2019-the-eu-is-the-best-performer-in-the-world

31 European Union Convention against corruption involving public officials Official Journal C 195 of 25 June 1997 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133027>

- Konventa e BE-së për mbrojtjen e interesave financiare të Komuniteteve Evropiane³² – u miratua më datë 27 nëntor të vitit 1995, ndërsa hyri në fuqi ligjore më datë 17 tetor të vitit 2002. Qëllimi i Konventës është mbrojtja e interesave financiare të BE-së dhe të obliguesve tati-mor të saj. Gjatë viteve, Konventa u plotësua me protokolle të cilët e parashikojnë harmonizimin e përkufizimit të vetëm për mashtrim dhe miratimin e sanksioneve penale për mashtruesit.
- Vendimi Kuadër i BE 2003/568/JHA për luftë kundër korrupsionit në sektorin privat³³ - u miratua më datë 31 korrik të vitit 2003. Nga vendet-anëtare të BE-së kërkohet t'i sanksionojnë të gjitha veprimet në kuadër të aktiviteteve të biznesit të cilat mund të synojnë të shfaqin praktika korruptive, duke e përfshirë korrupsionin aktiv dhe pasiv.

2.2.1. Dobësi në funksionimin e sistemit të BE-së në luftimin e korrupsionit

Nëse e marrim parasysh këtë që u tha më lartë, mund të nxirret një konkluzion i përgjithshëm se megjithatë ekzistojnë probleme me të cilat ballafaqohet Bashkimi Evropian gjatë implementimit të mekanizmave në luftën kundër korrupsionit. Fillimisht, dobësitë locohen në mungesën e efektivitetit dhe efikasitetit të pamjaftueshëm gjatë implementimit të legjislacionit. Ekziston mbivendosje të dispozitave sipas të cilave mitëdhënia dhe mitëmarrja konsiderohen si vepër penale. Një dispozitë e këtillë ekziston në Konventën e BE-së për luftë kundër korrupsionit (neni 2 dhe 3), në Konventën e KB-së kundër korrupsionit (neni 15) dhe në Vendimin Kuadër të Këshillit të BE-së për luftë kundër korrupsionit në sektorin privat (neni 2).

Dobësitë në implementimin e legjislacionit ndërliiden edhe me mungesën e vullnetit që të intervenohet dhe të ndryshohet legjislacioni, i cili në masë të madhe është i vjetër dhe nuk i ndjek format dhe rrjedhat moderne të korrupsionit, veçanërisht të korrupsionit transnacional. Pas hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës në vitin 2009, nuk janë bërë përpjekje për ndryshimin dhe plotësimin e legjislacionit që ka të bëjë me luftimin e korrupsionit, me përjashtim të miratimit të Direktivës së BE 2017/1371 për luftë kundër mashtrimit të interesave financiare të BE-së. Direktiva ka të bëjë me

32 EU Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal of the European Communities C 316/49 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A1995A1127%2803%29>

33 EU Framework Decision 2003/568/JNA on combatting corruption in the private sector (OJ L 19.2003), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133308>

mbrojtjen e interesave financiare të BE. Ajo nuk ka të bëjë vetëm me menaxhimin e mjeteve të aprovuara buxhetore, por me të gjitha masat që kanë ndikim negativ, ose të cilat janë kërcënim për ndikimin negativ mbi mjetet e KE dhe mbi mjetet e vendeve-anëtare, deri në shkallën në të cilën këto masa janë të rëndësishme për politikat e Bashkimit Evropian. Direktiva e parashikon përkufizimin e përbashkët të mashtrimit, përkufizim ky i cili duhet të inkorporohet në aktet ligjore kombëtare.³⁴

Sfidat me të cilat edhe më tutje ballafaqohet BE në luftën kundër korrupsionit kanë të bëjnë me:

- Transparencën, përgjegjësinë dhe integritetin e sektorit publik dhe privat,
- Ndjekjen efektive të veprave penale të kryera si rezultat i korrupsionit,
- Ndryshimin e perceptimit të korrupsionit përmes kriminalizimit të tij dhe
- Mbrojtjen e denoncuesve/sinjalizuesve të cilët japin kontribut në parandalimin dhe detektimin e korrupsionit në sektorin publik dhe privat.

Mekanizmat në luftën kundër korrupsionit, në kuadër të Bashkimit Evropian, përbëhen nga instrumente të miratuara në nivel të autoriteteve kryesore, por edhe nga kornizat gjithëpërfshirëse ligjore dhe institucionale të vendeve-anëtare të veçanta. Indeksi i ndryshëm për perceptimin e korrupsionit vë në dukje se niveli i korrupsionit varion ndërmjet vendeve të BE-së dhe fillimisht varet nga ajo se si qytetarët e çdo vendi konkret e perceptojnë të njëjtin. Mekanizmi kryesor në luftën kundër korrupsionit është transparenca dhe publikimi i informacioneve që kanë të bëjnë me politikat publike. Regjistrat e transparencës dhe deklaratat për gjendjen pronësore të nëpunësve ose përfaqësuesve të zgjedhur, në nivel të lartë, janë në mesin e mekanizmave të shumtë që i përdorin vendet anëtare në mënyrë që të mbahet llogari se qytetarët kanë qasje të këtellë dhe zbulohen konfliktet potenciale të interesave. Përgjegjësia e nëpunësve publikë garantohet përmes monitorimit dhe mbikëqyrjes, ndërsa janë zhvilluar qasje participative për përfshirjen e shoqërisë civile në këto procese.

34 Direktiva e BE 2017/1371 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj> Duke i pasur parasysh prioritetet strategjike të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut për anëtarësimin në BE, si dhe luftën pakompromis dhe josedektive kundër korrupsionit, në kuadër të procesit të harmonizimit të kornizës ligjore me Legjislacionin Evropian (acquis). Për këtë qëllim, në vitin 2019, u miratua Strategjia Nacionale për Luftë Kundër Mashtrimit për Mbrojtjen e Interesave Financiare të Bashkimit Evropian në Republikën e Maqedonisë, viti 2019 - 2022 <https://www.finance.gov.mk/files/NAFS.pdf>



3.


KORNIZA LIGJORE DHE PËRVOJAT POZITIVE TË SHTETEVE BALLKANIKE FQINJE NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

Në vazhdim të analizës do të shqyrtohen kornizat ligjore të shteteve ballkanike fqinje – Malit të Zi dhe Sllovenisë, në mënyrë që të nxirren përvojat pozitive të cilat pastaj mund të sanksionohen në ndryshimet ligjore dhe të zbatohen në praktikë në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Krahas faktit se të dy shtetet ballafaqohen me probleme në luftën kundër korrupsionit, megjithatë, kanë indeks më të mirë të perceptimit të korrupsionit nga Republika e Maqedonisë së Veriut.

3.1. Pasqyra e kornizës ligjore të Malit të Zi në fushën e antikorrupsionit

Lufta intensive e Malit të Zi kundër korrupsionit filloi që në vitin 2000, kur vendi, bashkë me shtetet e tjera të rajonit, e nënshkroi Marrëveshjen dhe Planin e Veprimit për iniciativën artikorrupsion të paktit për stabilitetin e Evropës Juglindore.

Pas aderimit në iniciativën antikorrupsion dhe Paktin e Stabilitetit, në fillim të vitit 2001, u themelua Agjencia për Iniciativë Antikorrupsion (më vonë e riemëruar si Drejtori për Iniciativë Antikorrupsion), që është autoriteti i parë shtetëror i cili në kompetencat e veta e përfshinë edhe veprimin kundër korrupsionit. Në një numër të madh të raporteve, të cilët janë publikuar deri më tani, mund të konstatohet se lufta kundër korrupsionit në Malin e Zi është zhvilluar në dy faza. Faza e parë filloi në vitin

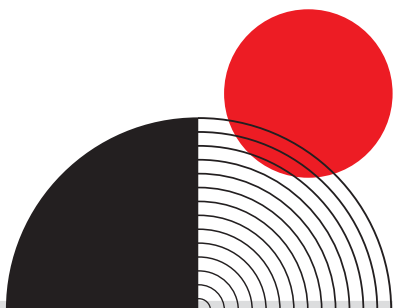


2000, nga momenti i aderimit në Iniciativën Antikorrupsion dhe Paktin e Stabilitetit, dhe kështu deri në miratimin e Programit për luftë kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar në vitin 2005. Në këtë periudhë kohore u miratuan aktet më të rëndësishme në fushën e antikorrupsionit. Në fazën e dytë u ndërmorën aktivitete intensive përmes miratimit të Programit për luftë kundër korrupsionit dhe Planit të Veprimit për implementimin e Programit për luftë kundër korrupsionit, në vitin 2006.³⁵ Po atë vit, Mali i Zi, aderoi në Konventën e KB-së kundër korrupsionit u bë anëtare me të drejta të plota në GREKO. Në kuadër të proceseve euro-integruese, në qershor të vitit 2012, Mali i Zi e filloi procesin e anëtarësimit në Bashkimin Evropian, me ç'rast, në periudhën e ardhshme, filloi përcaktimi i kornizës së re ligjore e cila do të fokusohet mbi parandalimin dhe pengimin e korrupsionit. Në periudhën kohore të vitit 2010-2014 u miratua Strategjia për Luftë Kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, bashkë me Planin e Veprimit për implementimin e tyre të cilat i përcaktojnë drejtimet strategjike, parimet dhe objektivat në luftën kundër korrupsionit dhe i vendosin masat prioritare, me një qëllim të vetëm vendosjen e sistemit efikas kundër korrupsionit në sektorin publik dhe privat.

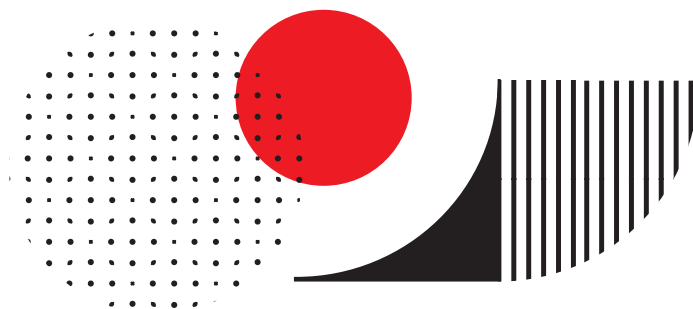
Në dhjetor të vitit 2014 u miratuan ligje të rëndësishëm si vijon:

- Ligji për parandalimin e korrupsionit,
- Ligji për lobim,
- Ligji për financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore,
- Ndryshime dhe plotësime të Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave,
- Ligji për konfiskimin e pronës,
- Ndryshime dhe plotësime të Ligjit për prokurime publike,
- Ligji për procedurë të përgjithshme administrative dhe
- Kodi Etik për deputetët në parlamentin e Malit të Zi.

35 Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) i Edin Koljenović, Izvještaj korupcija u Crnoj Gori-Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeca u Crnoj Gori,2016, <http://www.poslodavci.org/biblioteka/publikacije/korupcija-u-crnoj-gori>



Nga korpusi i ligjeve të lartpërmendur do ta veçojmë Ligjin për parandalimin e korrupsionit dhe Ligjin për parandalimin e konfliktit të interesave.³⁶ Me fjalë të tjera, Ligji për parandalimin e korrupsionit e përkufizon korrupsionin si çdo abuzim të pozitës zyrtare, të punës përkatësisht të pozitës shoqërore ose si ndikim me qëllim të fitimit të dobisë personale ose dobisë për dikë tjetër (neni 2). Pastaj, Ligji e përkufizon konfliktin e interesave si konflikt të interesave gjatë ushtrimit të funksionit publik, kur ekziston interes privat i funksionarit publik ose kur ky interes mund të ndikojë në ushtrimin e paanshëm dhe objektiv të funksionit publik nga ana e funksionarit (neni 7 paragrafi 2). Këtu mungon standardi ndërkombëtar i cili nënkupton se si konflikt të interesave duhet të konsiderohet edhe "diçka" që perceptohet si konflikt i interesave, si për shembull ndonjë situatë e caktuar në të cilën funksionari mund të ketë interes privat e që mund të ndikojë në ushtrimin e paanshëm dhe objektiv të detyrave zyrtare.³⁷



Në përputhje me përkufizimin ligjor, dhurata nënkupton send, të drejtë ose shërbim i fituar, përkatësisht i kryer pa kompensim. Megjithatë, nga teksti i ligjit mund të konstatohet se kufizimet për pranimin e dhuratave, përveç për funksionarët, duhet të zgjerohen edhe për bashkëshortët/bashkëshortet dhe fëmijët e funksionarëve me të cilët ata jetojnë në familje të përbashkët. Në këtë kontekst duhet të theksohet dispozita e Ligjit e cila e parashikon kufizimin pas pushimit të funksionit publik, përkatësisht në të cilën në mënyrë taksative janë përcaktuar cilat funksione në periudhën dyvjeçare pas pushimit të funksionit të funksionarit nuk guxon t'i ushtroj (neni 15).

Me Ligjin për parandalimin e korrupsionit themelohet Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit, e përcaktuar si autoritet i pavarur dhe i mëvetësishëm, aktiviteti kryesor i të cilit është parandalimi dhe lufta kundër korrupsionit.³⁸ Pavarësia (politike, funksionale, operative dhe financiare) është komponenti më i rëndësishëm, meqë duhet t'i

36 Zakon o sprjecavanju korupcije, "Službeni list Crne Gore", br. 053/14 od 19.12.2014, 042/17 od 30.06.2017.

37 OSCE-ODIHR, Mišljenje na crnogorski Zakon o sprjecavanju korupcije, oktobar 2018, str.6.

38 Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit u themelua në përputhje me nenin 6 të Konventës së KB kundër korrupsionit ku parashikohet se çdo shtet, në përputhje me sistemin e vet juridik, duhet ta sigurojë formimin e autoritetit të pavarur dhe të paanshëm të specializuar për luftimin e korrupsionit.



mundësojë Agjencisë t'i ushtroj funksionet e veta pa kurrfarë ndikimi nga ndonjë palë e tretë. Nëse analizohen dispozitat e Ligjit, fitohet përshtypja se pavarësia e Agjencisë nuk është e plotë, meqë ekzistojnë kufizime në formë të vendosjes së rregullave të veta administrative, ministria e përcakton mënyrën e instalimit të të dhënave, si dhe mënyrën e mbajtjes së regjistrit dhe të akteve të ngjashme administrative të cilat e cenojnë pavarësinë e saj. Me ndryshimet dhe plotësimet e Ligjit për parandalimin e korrupsionit, komisioni kompetent ka autorizime ta hulumtoj pasurinë e fituar në mënyrë të paligjshme. Njëherësh, u janë rritur ingerencat në lidhje me numrin e dënimeve për kundërvajtje, si dhe shuma e dënimeve në para, me ç'rast Komisioni do të ketë qasje edhe deri te informacionet që i posedojnë bankat dhe institucionet e tjera financiare, por vetëm me lejen e dhënë nga funksionari publik.

Duke e pasur parasysh këtë që u tha më lartë, mund të shihet se Mali i Zi ka një kornizë ligjore solide në fushën e antikorrupsionit, e harmonizuar me standardet ndërkombëtare dhe me standardet e BE-së, me ç'rast mbetet të shihet implementimi në praktikë i zgjidhjeve ligjore. Nëse e shohim indeksin e perceptimit të korrupsionit të cilin e publikon Transparensi Interneshënell në nivel vjetor, mund të konstatohet se Mali i Zi është listuar më së miri në krahasim me fqinjët e tij nga Ballkani Perëndimor. Në Raportin e publikuar në vitin 2019, Mali i Zi kishte rezultat më të mirë në krahasim me vitin paraprak dhe gjithsej fitoi 45 pikë dhe është në vendin e 66 nga gjithsej 198 shtete të analizuara. Ky rezultat në të vërtetë e vë në pah se Mali i Zi është mbi mesataren botërore për perceptimin e korrupsionit, e që është 40 pikë. Fqinjët e tij, në raport me vitin 2018, shënuan rënie gjatë listimit, kështu që në vitin 2019 Republika e Maqedonisë së Veriut kishte 35 pikë dhe ishte në vendin e 106, Serbia kishte 39 pikë dhe ishte në vendin e 91, ndërsa Bosnja e Hercegovina kishte 36 pikë dhe ishte në vendin e 101.³⁹

Edhe krahas përmirësimit të pozitës në lidhje me indeksin e perceptimit, Mali i Zi edhe më tutje ballafaqohet me probleme serioze gjatë luftimit të korrupsionit. Në Raport Progresin e Komisionit Evropian për Malin e Zi të muajit maj të vitit 2019, është konstatuar se vendi ka arritur një nivel të caktuar të gatishmërisë në luftën kundër korrupsionit, por ai edhe më tutje është i pranishëm, veçanërisht në pushtetin lokal, planifikimin hapësinor, prokurimet publike, privatizimin, si dhe në shëndetësi dhe arsim. Ekzistojnë sfida në lidhje me garantimin e pavarësisë së Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit, ndërsa aspekti pozitiv konsiston me atë se dy anëtarë të

39 Transparency International, Corruption Perception Index for 2019, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mne>. Në vitin 2018 Mali i Zi u listua në vendin e 67, Republika e Maqedonisë së Veriut në vendin e 93, Serbia në vendin e 87 dhe Bosnja e Hercegovina në vendin e 89, <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2018>

Agjencisë vijnë nga organizatat qytetare. Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit për herë të parë hartoi analizë për efikasitetin dhe efektivitetin e planit të integritetit, i cili në të vërtetë është një dokument intern antikorrupsion në të cilin janë përfshirë masa të natyrës ligjore dhe praktike me të cilat parandalohet dhe shmanget mundësia e zhvillimit të llojeve të ndryshme të sjelljes korruptive në institucionet shtetërore por edhe në njësitë e veçanta organizative.⁴⁰ Megjithatë, në të ardhmen, duhet të bëhet edhe vlerësimi i ndikimit konkret i këtyre planeve mbi parandalimin e korrupsionit. Në lidhje me hetimet e iniciuara financiare, ndërsa paralelisht edhe me hetimet penale, nevojitet të njëjtat të finalizohen në rastet e detektimit të korrupsionit të lartë. Për këtë qëllim duhet të vazhdohet me konfiskimin e pronës dhe të përkushtohet vëmendje e posaçme mbi represionin dhe parandalimin e korrupsionit.⁴¹

Është me rëndësi të potencohet se Mali i Zi ka vendosur model të ri për kontrollin e partive politike dhe për monitorimin e fushatave zgjedhore, si dhe formularë elektronikë për paraqitjen e raporteve të subjekteve politike gjatë kohës së fushatës zgjedhore.

Situatë e ngjashme është konstatuar edhe nga Komisioni Evropian në Raport Progresin për Malin e Zi të publikuar në muajin tetor të vitit 2020, me ç'rast përsëri janë nënvizuar fushat e njëjta kritike të cënueshme ndaj korrupsionit si vijon: pushteti lokal, planifikimi hapësinor, prokurimet publike, privatizimi, shëndetësia dhe arsimiti. Risi paraqet sistemi i vendosur për monitorimin (track record) të hetimeve, akuzave të paraqitura dhe aktgjykimeve përfundimtare në rastet e korrupsionit të lartë. Në periudhën e kaluar u iniciuan hetime në dy raste të korrupsionit të lartë, të evidentuara si "Afera Atlas Banka" dhe "Afera Kovert", përkatësisht në fillim të vitit 2020 filluan katër hetime të reja të rasteve të korrupsionit të lartë.⁴² Akoma ekziston nevoja për një rol më të madh proaktiv të Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit, si mekanizma të përmirësuar në zbatimin e sekuestrimit dhe konfiskimit të pronës. Në lidhje me implementimin e planeve të integritetit, deri më tani, në Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit janë paraqitur 671 raporte për implementimin e tyre, megjithatë edhe më tutje mbetet nevoja e vlerësimit të ndikimit konkret të këtyre planeve mbi parandalimin e korrupsionit.

40 Izveštaj o radu ASK 2018, http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveje%C5%A1taj_o_radu_ASK_za_2018_.pdf

41 European Commission, Commission staff working document Montenegro 2019 Report SWD(2019) 217 final, Brussels, 29.5.2019 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

42 European Commission, Commission staff working document Montenegro 2020 report, SWD(2020) 353 final, 6.10.2020 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

Edhe pse në praktikë Mali i Zi ballafaqohet me shumë pengesa në luftën kundër korrupsionit, megjithatë, duhet të konkludohet se shteti ka arritur progres më të madh në krahasim me shtetet e tjera të Ballkanit Perëndimor, në kuptimin e përbushjes së parakushteve formale të cilat e përbëjnë procesin e integritimit në BE. Në fillim të negociatave aderuese Mali i Zi ishte shteti i vetëm nga rajoni i cili i përfshiu organizatat qytetare në grupet negociuese të punës. Korrupsioni edhe më tutje është njëri nga problemet më të mëdha të Malit të Zi dhe së këtejmi, në të ardhmen, duhet t'u përkushtohet vëmendje rasteve të korrupsionit të lartë, procesimin e tyre, si dhe mundësimin e proaktivitetit dhe pavarësisë më të madhe të Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit, në mënyrë që me sukses të mund të luftojë kundër korrupsionit,.

3.2. Praktikrat pozitive të Sllovenisë në fushën e antikorrupsionit

Pas shpërbërjes së ish-Jugosllavisë, Sllovenia është shteti i parë i cili veçohet për nga progresi i arritur në luftën kundër korrupsionit. Reformat e mirëfillta në legjislativonin e Sllovenisë, në fushën e antikorrupsionit fillojnë kah fundi i vitit 1999 dhe fillimi i vitit 2000. Më 1 maj të vitit 1999, Sllovenia u bë anëtare me të drejta të plota të GREKO, ndërsa njëherësh është edhe shteti i parë i evoluar nga GREKO, në kuadër të rrethit të parë të evaluimit. Krahas faktit që korrupsioni nuk është përkufizuar në kornizën ligjore, madje as që ka ekzistuar ndonjë institucion i veçantë i cili do t'i koordinonte aktivitetet në luftën kundër korrupsionit, më 1 prill të vitit 2000, në kuadër të Ministrisë së Punëve të Brendshme, u formua seksioni i cili do të ishte kompetent për implementimin e aktiviteteve antikorrupsion.⁴³

Po atë vit Sllovenia e ratifikoi Konventën Penale për Korrupsion. Nëse analizohet Kodi Penal, i miratuar në vitin 2008, mund të shihet se kriminalizohen format e zakonshme të korrupsionit, siç është mitëdhënia dhe mitëmarrja, abuzimi i pozitës zyrtare, si dhe vepra të tjera penale në lidhje me korrupsionin. Legjislativi i Sllovenisë, siç u theksua, nuk e përdor fjalën "korrupsion" si nocion ligjor, por në përdorim janë termine të ndryshme për çdo vepër penale që ka të bëjë me ndonjë lloj të caktuar të korrupsionit. Megjithatë, bëhet dallimi midis korrupsionit aktiv dhe pasiv, si dhe midis korrupsionit në sektorin privat dhe publik. Akti i korrupsionit e përfshinë dobinë materiale, si dhe çdo dobi tjetër jomateriale, pavarësisht nëse është e arsyeshme ose

43 Yuliy A. Nisnevich, Laboratory for Anti-Corruption Policy of National Research University Higher School of Economics, Heather Stetten, <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/9mfg2v3spz/direct/146095935.pdf>

jo.⁴⁴ Sistemi i kontrollit të gjendjes pronësore (asset disclosure system) në Slloveni u vendos në vitin 1994, por i njëjti u përfordua në vitin 2004 me miratimin e ligjit për integritetin dhe parandalimin e korrupsionit, me ç'rast u formua edhe Komisioni për Parandalimin e Korrupsionit ⁴⁵ të cilit iu mundësua ta ndjek në mënyrë elektronike ndryshimin e gjendjes pronësore të të gjithë funksionarëve. Ky ligj, në vitet që pasojnë, pësoi ndryshime të rëndësishme, kështu që në vitin 2010 u miratua Ligji i ri për integritetin dhe parandalimin e korrupsionit⁴⁶ (Zakon o integriteti in preprecevanju korupcije). Ligji e përkufizon korrupsionin si abuzim të pozitës zyrtare nga ana e funksionarit ose personit përgjegjës në sektorin publik ose privat, si dhe sjelljen e personave të cilët kontribuojnë për sjelljen korruptive ose kanë përfitime nga sjellja e kështillë. Qëllimi i aktit të korrupsionit është realizimi i fitimit ose dobisë së caktuar në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë. Ligji e përcakton Komisionin për Parandalimin e Korrupsionit, me përbërje të ndryshuar në krahasim me zgjidhjen paraprake ligjore, kështu që, nëse shihet struktura organizative, mund të vërehet se përbëhet nga:

- Kryetari i komisionit,
- Dy zëvendës (komisionerë),
- Sekretariati (i cili përbëhet nga më shumë sektorë si vijon: sektori juridik, financiar, sektori për resurse njerëzore, sektori për bashkëpunim ndërkombëtar dhe marrëdhënie me publikun, sektori analitik, sektori i zbulimit dhe sigurisë),
- Byroja për Hetime dhe Mbikëqyrje (kompetencat e të cilës e përfshijnë hetimin e rasteve të korrupsionit dhe konfliktit të interesave, keqpërdorimin e rregulloreve që kanë të bëjnë me mbrojtjen e denoncuesve, mbështetjen e zhvillimit të planeve të integritetit, grumbullimin dhe monitorimin e ndryshimeve në fletat anketuese për gjendjen pronësore të funksionarëve, zhvillimin dhe implementimin e masave të ndryshme antikorrupsion dhe preventive dhe ngjashëm),
- Qendra për Parandalimin dhe Integritetin e shërbimit publik (e koordinon implementimin e Planit të Veprimit Antikorrupsion Kombëtar, ndihmon në zhvillimin e planeve të integritetit, i mbikëqyr ndryshimet e legjisllacionit që kanë të bëjnë me korrupsionin dhe ngjashëm).

44 Savet Evropë, Kancelaria u Beogradu Analiza rizika u cilju procene Regulatornih i organizacionih Prepreka efikasnim istragama I Postupcima u krivicnim delima Korupcije, 2014, str.25.

45 Komisioni për Parandalimin e Korrupsionit përbëhet nga 5 anëtarë ndërsa përbërja e tij, në njëfarë mënyre, i pasqyron përfaqësuesit e tre degëve të pushtetit (ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor). Anëtarët e Komisionit i zgjedhë Kuvendi i Sllovenisë. Faktor kyç gjatë zgjedhjes së anëtarëve të Komisionit është integriteti, ekspertiza e tyre, si dhe papajtueshmëria e funksionit – anëtar i Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit me ushtrimin e ndonjë funksioni tjetër, me anëtarësimin në parti politike, dhoma ekonomike, vetëqeverisjen lokale dhe ngjashëm.

46 Integrity and Prevention of Corruption Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia no. 45/10, 26/11 and 43/11.

Nga kjo që u tha më lartë mund të konstatohet se ky model për përbërjen e Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit është unikal dhe i ndryshëm nga zgjidhjet e tjera ligjore në shtetet tjera. Në përputhje me Ligjin, Presidenti i shtetit shpall konkurs për zgjedhjen e kryetarit të Komisionit dhe/ose të zëvendësve të tij. Komisioni i cili e bën seleksionimin e kandidatëve përbëhet nga një anëtar i Qeverisë, Kuvendit, organizatave qytetare të cilat veprojnë në luftën kundër korrupsionit, Këshillit Gjyqësor dhe Këshillit Shtetëror (neni 9 i Ligjit). Jo vetëm transparencën gjatë zgjedhjes, por edhe me Ligj u zgjeruan kompetencat dhe ingerencat e Komisionit, i cili mes tjerash, sipas detyrës zyrtare, mund të hetojë veprime korruptive dhe të iniciojë procedura për vepra të kryera nga korrupsioni. Nëse e shohim Raportin vjetor të Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit, për vitin 2019, mund të shihet se janë parashtruar 687 kërkesa për hulumtimin e veprave të mundshme korruptive, me ç'rast pjesa më e madhe e tyre kanë të bëjnë me mjedisin jetësor dhe planifikimin hapësinor, mbrojtjen shëndetësore, marrëdhëniet e punës, me procedurat gjyqësore dhe financat.⁴⁷

Një vend qendror në Ligj kanë dispozitat e integritetit dhe pikërisht për shkak të tyre mund të konstatohet se integriteti është një faktor i rëndësishëm në legjislacionin e Sllovenisë në luftën kundër korrupsionit meqë parandalimi i korrupsionit është një segment, megjithatë faktori i dytë kyç për eliminimin e të parit është fuqizimi i integritetit të funksionarëve dhe titullarëve të tjerë të funksioneve publike. Ligji e përkufizon integritetin si sjellje dhe përgjegjësi që pritet nga personat dhe nga organizatat në parandalimin dhe eliminimin e rreziqeve që kanë të bëjnë me abuzimin e pushtetit, pozitës, funksionit ose fuqisë tjetër, përkatësisht autorizimeve në kundërshtim me ligjet dhe rregullave etike dhe kodeve të sjelljes. Nevoja e efektivitetit të integritetit përfshihet edhe në dispozitat ligjore për pranimin e dhuratave, ku parashikohet se funksionarët për vetvete mund t'i mbajnë vetëm ato dhurata vlera e të cilave nuk është mbi 25 euro. Dhuratat protokollare dhe dhuratat e dhuruara në raste të veçanta, vlera e të cilave është mbi 75 euro, do të kalojnë në pronësi të Republikës, të komunës, institucionit, përkatësisht organizatës ku punon funksionari (neni 31 i Ligjit).

Fuqizimi i integritetit fillon nga Komisioni për Parandalimin e Korrupsionit, ndërsa pastaj bartet në ministrinë, në ndërmarrjet publike në pronësi shtetërore dhe në të gjitha institucionet dhe organizatat e tjera të cilat funksionojnë si pjesë e pushtetit shtetëror. Vendosja e planit për integritet njëkohësisht do të thotë pasqyrë e rreziqeve nga korrupsioni, si dhe e rreziqeve të cilat mund të shfaqen ndaj institucionit/organizatës në fjalë. Hapi i parë drejt vendosjes së integritetit është vetëdija për rrezikun

47 Commission for the Prevention of Corruption, Annual Report for 2019 https://www.kpk-rs.si/en/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/Porocilo2019_za-prevod-lektoriran-prevod.pdf

nga korrupsioni, ndërsa më vonë edhe dëshira për kufizimin e masave të cilat mund të çojnë drejt praktikave korruptive. Në vitin 2018 Komisioni për Parandalimin e Korrupsionit filloi të zhvilloj një metodë për fuqizimin e integritetit brenda organizatës. Kjo metodë mbështetet në vendosjen e normave të qarta etike, përmes mirësjelljes dhe marrëdhënieve të mira ndërmjetorë.⁴⁸ Në mesin e aktiviteteve të tjera, synimi i Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit konsiston me fuqizimin e integritetit në sektorin publik – përmes edukimit të nëpunësve shtetërorë në lidhje me parimet antikorrupsion, me theks të veçantë mbi planet e integritetit. Këto mekanizma vazhdimisht janë objekt i avancimit, me qëllim që vëmendja të fokusohet mbi parandalimin e korrupsionit dhe ngritjen e vetëdijes për dëmin që mund të shkaktohet nga veprat korruptive. Ndryshimet e fundit të Ligjit për integritet dhe parandalimin e korrupsionit u miratuan në tetor të vitit 2020, me çka në mënyrë plotësuese zgjerohen dhe përcaktohen autorizimet e Komisionit.

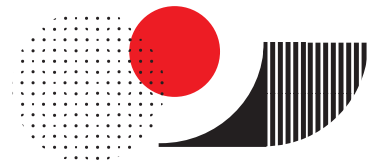
Nëse e marrim parasysh perceptimin e komunitetit ndërkombëtar, fillimisht të BE-së dhe GREKO, sipas Raportit antikorrupsion të BE-së, me sa duket ryshfeti është dukuri e rrallë në Slloveni, por megjithatë korrupsioni është një problem serioz. Ndryshimet e kuadrit ligjor, të cilat u zhvilluan në vitin 2010 dhe 2011, u fokusuan mbi zgjerimin e integritetit dhe mbi parandalimin e praktikave korruptive, parandalimin e konfliktit të interesave dhe mbrojtjen e denoncuesve/sinjalizuesve. Me fjalë të tjera, nëse analizohen ndryshimet e legjislacionit, mund të nxirret një konkluzion i përgjithshëm se theksi vendoset mbi promovimin dhe fuqizimin e integritetit të funksionarëve të zgjedhur në pushtetin ekzekutiv por para së gjithash të anëtarëve të Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit të Sllovenisë, i cili e ka detyrën më të vështirë që ta parandalojë korrupsionin, përkatësisht të detektoj praktika korruptive dhe t'i procesuoj dhe pastaj t'i sanksionojë.

Eurobarometri Special për korrupsion, në vitin 2013, vuri në dukje se 76% e të anketuarve në Slloveni besojnë se niveli i korrupsionit është rritur, në krahasim me tre vitet paraprak. Sa i përket përvojës me korrupsionin, Sllovenia ka një mesatare e cila është pak më e mirë nga mesatarja e Bashkimit Evropian dhe është 3% (mesatarja e BE është 4%). Në vitin 2017, statistika e Eurobarometrit Special vuri në dukje se në Slloveni, korrupsioni është më i përhapur në sistemin shëndetësor, megjithatë një hap pozitiv është se madje 55% e të anketuarve janë përgjigjur se e dinë ku duhet të denoncojnë ndonjë vepër të korrupsionit.⁴⁹

Si një përvojë e mirë apostrofohet veprimi i Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit të Sllovenisë, i cili çdo vit shqyrton rreth 1000 lëndë dhe hetime në të cilat ekzistojnë dyshime për aktivitete korruptive. Përvojë pozitive paraqet ueb aplikacioni "Supervisor", i cili në vitin 2016 u riemërua në ERAR (Aerarium). Në të janë përfshirë të dhëna për të gjitha kontratat e lidhura për prokurime publike dhe transaksione të

48 Ibid, p.19.

49 Special Eurobarometer 470, December 2017, https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG



tjera të pushtetit ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor, si dhe të autoriteteve të pavarura, komunave dhe të gjitha ndërmarrjeve në pronësi shtetërore. Ky sistem transparent mundëson në mënyrë të thjeshtë të detektohen parregullsitë në kontratat për prokurime publike, si dhe shpenzimi i mjeteve buxhetore.⁵⁰ Nëse e shohim indeksin e perceptimit të korrupsionit, për vitin 2019, të cilin e publikon Transparensi Interneshënëll, mund të shihet se Sllovenia është listuar në vendin e 35, nga gjithsej 198 shtete, përkatësisht ka 60 pikë nga gjithsej 100, që do të thotë përmirësim për një vend në krahasim me vitin e kaluar-2018.⁵¹ Nga kjo që u tha më lartë mund të konkludohet se Sllovenia ka një indeks stabil për perceptimin e korrupsionit, edhe pse, nëse e kemi parasysh indeksin e Bankës Botërore në lidhje me kontrollin e korrupsionit, atëherë ky indeks, në masë të konsiderueshme, është përmirësuar nëse analizohet gradacioni nga 76.5% - në vitin 2015, deri në 79.33 – në vitin 2017. Mbase, si shqetësim, theksohet mungesa e integritetit të autoriteteve rregullatore, duke e përfshirë edhe Komisionin për Parandalimin e Korrupsionit.

Në përputhje me gjetjet e GREKO nga Rrethi i pestë dhe i fundit të evaluimit, ku vlerësohet efektiviteti i parandalimit të korrupsionit dhe promovimi i integritetit të personave të cilëve u janë besuar funksionet më të larta ekzekutive dhe pjesëtarëve të forcave policore, konstatim i pamohueshëm është se Sllovenia ka një kornizë ligjore të vendosur mirë për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Një aspekt pozitiv është fakti se personave të cilëve u janë besuar funksionet më të larta ekzekutive nuk gëzojnë privilegje, as imunitet në procedurat penale dhe administrative. Megjithatë, problemi më i madh ka të bëjë me diskrapancën midis ekzistimit të kornizës solide ligjore dhe mungesës së implementimit efektiv të saj në praktikë, veçanërisht sa i përket nevojës për pavarësi dhe transparencë më të madhe të Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit. Nëse e shohim dosjen e Sllovenisë në GREKO, mund të konstatohet se shteti shënon implementim të mirë të rekomandimeve, edhe atë: 90% prej tyre u implementuan plotësisht në Rrethin e parë dhe të tretë të evaluimit, 80% në Rrethin e dytë, me ç'rast shkalla e efikasitetit shënon rënie në Rrethin e katërt të evaluimit, ku shkalla konsiston me implementim të plotë prej 60%, dhe me implementim të pjesshëm prej 30%, si dhe 10% të rekomandimeve fare të pa-implementuara.⁵²

50 Erar (Aerarium) është emër latin për arkën e shtetit, <https://erar.si/>

51 Sllovenia shënoi rezultate më të mira në vitin 2010, kur gjithsej kishte 64 pikë, në vitin 2011 shënoi rënie drastike në vendin e 59, ndërsa në vitet e ardhshëm u detektua një oscilim i vogël – 2012 (61 pikë), 2013 (57 pikë), 2014 (58 pikë), 2015 (60 pikë), 2016 , 2017 dhe 2018 (61 pikë), <https://tradingeconomics.com/slovenia/corruption-index>

52 GRECO, Fifth Evaluation Round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, GrecoEval5Rep(2017)2, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16807912a8>

Në Rrethin e pestë të evaluimit i cili është akoma aktual, janë dhënë 15 rekomandime prej të cilave 9 kanë të bëjnë me pushtetin qendror (me titullarët e funksioneve më të larta ekzekutive) dhe 6 rekomandime për pjesëtarët e forcave policore. Theksi i rekomandimeve është vendosur mbi sigurimin e resurseve adekuata financiare për Komisionin për Parandalimin e Korrupsionit, me qëllim të pavarësisë dhe transparencës më të madhe të tij në luftën kundër korrupsionit, shmangien e mangësive të detektuar në Ligjin për integritet dhe parandalimin e korrupsionit, vendosjen e planeve për integritet lidhur me Qeverinë dhe me ministrinë e posaçme, zhvillimin e mekanizmave të brendshëm efikas për promovimin dhe ngritjen e vetëdijes për nevojën e integritetit të anëtarëve të qeverisë dhe të bartësve kryesorë të funksioneve publike, zgjerimin e fletave të anketës për deklarimin e gjendjes pronësore të funksionarëve që do t'i përfshijnë edhe bashkëshortët/bashkëshortet dhe anëtarët me të cilët jetojnë në familje të përbashkët dhe ngjashëm.





PIKËPAMJE PËRFUNDIMTARE

Republika e Maqedonisë së Veriut i ka ratifikuar instrumentet më të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit të Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit të Evropës, me përjashtim të Konventës së OECD për Luftë Kundër Ryshfetit për Personat Zyrtarë, të cilën shteti akoma nuk e ka nënshkruar. Konventat ndërkombëtare të ratifikuara në përputhje me Kushtetutën e RMV-së janë pjesë përbërëse të rendit të brendshëm ligjor (neni 118 i Kushtetutës së RMV), me ç'rast dispozitat sanksionohen në tekstet ligjore që kanë të bëjnë me korrupsionin, dhe në mënyrë të veçantë i referohen parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit, transparencës dhe pavarësisë së KShPK, ashtu siç është përcaktuar në nenin 6 të Konventës së KB kundër korrupsionit për autoritetet e këtilla të pavarura.

Nga analiza e Kuadrit ligjor nacional, relevant për parandalimin e korrupsionit mund të nxirret një konkluzion gjithëpërfshirës në drejtim të ndryshimeve të nevojshme të legjislacionit. Me fjalë të tjera, Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave duhet të rishikohet sa i përket karakterit të akteve të veçanta të cilat i miraton KShPK, të rishikohen dispozitat e procedimit të lëndëve që kanë të bëjnë me analizën e gjendjes pronësore të funksionarëve dhe të riprecizohet lista e personave të zgjedhur dhe emëruar. Njëherësh, duhet të bëhen ndryshime të Ligjit për vetëqeverisje lokale. Në funksionimin e pushtetit lokal nevojitet përfshirje më e madhe e qytetarëve për çështjet në interes të tyre. Duhet të vendosen procedura të cilat do të sigurojnë kryerje të vetëdijshme dhe të përgjegjshme të kompetencave të Këshillit dhe Kryetarit të Komunës, si dhe mekanizma përkatës kontrolli për monitorimin e punës së tyre. E njëjta ka të bëjë edhe me funksionarët e shërbimeve publike, të formuara në nivel lokal.

Është më se e nevojshme të punohet në identifikimin e korrupsionit, e që në të vërtetë është parakushti kryesor për mposhtjen e suksesshme të tij. Faktor kyç në këtë luftë është edhe gatishmëria e individit të reagojë në mënyrë përkatëse kur do të ballafaqohet me aktin e korrupsionit.

Nga analiza komparative, pasqyra e standardeve, parimeve dhe sistemeve juridike të vendosura të Malit të Zi dhe Sllovenisë, mund të veçohen gjendjet dhe praktikatat pozitive në vijim:

- Problemi me pavarësinë e pamjaftueshme të KShPK përcaktohet jo vetëm në shtetin tonë, por edhe në Malin e Zi dhe në Slloveni. Bëhet fjalë për autoritetin më të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit, ndërsa pavarësia nënkupton që e njëjta të jetë institucionale, juridike dhe financiare,
- Mund të përdoret përvoja pozitive e Sllovenisë në fuqizimin e integritetit, jo vetëm të Komisionit për Parandalimin e Korrupsionit, por edhe të ministrive, komunave dhe të gjitha institucioneve në kuadër të pushtetit shtetëror.
- Praktikë e mirë janë zgjidhjet e ngjashme ligjore që ekzistojnë në Republikën e Maqedonisë së Veriut, në Malin e Zi dhe Slloveni në lidhje me kufizimin e pranimin të dhuratave dhe zgjerimin e tij tek bashkëshortët/bashkëshortet dhe fëmijët e funksionarëve me të cilët ata jetojnë në familje të përbashkët. Në shtetin tonë, dispozitat që kanë të bëjnë me dhënien e dhuratave funksionarëve janë përfshirë në Ligjin për të punësuarit në sektorin publik.
- Sllovenia ka një dispozitë të mirë ligjore, me të cilën dhuratat, vlera e të cilave është mbi 75 euro, kalojnë në pronësi të Republikës, ministrisë, komunës, institucionit, përkatësisht organizatës ku punon funksionari.
- Mali i Zi ka një dispozitë të mirë ligjore në formë të klauzolës konkurente me të cilën parashikohet cilat funksione nuk guxon t'i ushtrojë funksionari në afat prej 2 vitesh nga pushimi i mandatit.
- Shembull i praktikës së mirë në Slloveni është ueb aplikacioni Arer (ish Supervisor) ku në një vend mund të gjenden të gjitha kontratat e prokurimeve publike që i ka lidhur pushteti ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor, duke i përfshirë edhe ndërmarrjet publike në pronësi shtetërore, si dhe disa nga sektori privat.

BIBLIOGRAFIA

1. GREKO, Raporti i përkohshëm i GREKO për harmonizimin e Maqedonisë së Veriut me Rrethin e katërt të evaluimit për parandalimin e korrupsionit tek deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët, i publikuar më 2 tetor të vitit 2020, <https://rm.coe.int/-85-21-25/16809fc810>
2. GREKO, Raport për harmonizimin e Rrethit të katërt të evaluimit GRECO RC4(2016)8
3. GREKO, Rrethi i pestë i vlerësimit – Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit tek pushteti qendror (funksionet më të larta ekzekutive) dhe tek organet ligjzbatuese GrecoEval5Rep(2018)7, 22 mars 2019, i aksesshëm në <https://rm.coe.int/-/168095378e>
4. Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, Strategjia Nationale në Luftën Kundër Korrupsionit, viti 2020, I aksesshëm në <https://javnaadministracija.mk/dksk-nacjonalnata-strategjia-za-spre/>
5. Ligji për të punësuarit në sektorin publik, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër 27/2014 nga data 5.2.2014
6. Ligji për mbrojtjen e denoncuesve, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër 196/2015 nga data 10.11.2015
7. Ligji për shfrytëzimin dhe dispozicionin e sendeve në pronësi shtetërore dhe sendeve në pronësi komunale, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër 78 nga data 13.5.2005
8. Ligji për vetëqeverisje lokale, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër 5/2002 nga data 29.1.2002
9. Ligji për ratifikimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër, 37/07 nga data 26 mars 2007
10. Ligji për parandalimin e interesave, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër 70/2007, 114/2009, 6/12 dhe 153/15
11. Ligji për parandalimin e korrupsionit, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” numër 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/10, 97/15 dhe 148/15
12. Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut” numër 12 nga data 19.1.2019
13. Zyra e KB për Drogë dhe Kriminalitet, Deklarata e Xhakartës për Parimet e Agjencive Antikorrupsion https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti_corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_ru.pdf

14. Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit, e miratuar më 31 tetor 2003, e aksesshme në: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>
15. Ministria e Drejtësisë së RMV, Procesi i parë dhe i dytë i revizionit dhe implementimi i Konventës së KB Kundër Korrupsionit, <http://www.pravda.gov.mk/resursi/24>
16. Strategjia Nationale për Luftë Kundër Mashtrimit për Mbrojtjen e Interesave Financiare të BE-së në Republikën e Maqedonisë viti 2019 - 2022 <https://www.finance.gov.mk/files/NAFS.pdf>
17. Commission for the Prevention of Corruption, Annual Report for 2019 https://www.kpk-rs.si/en/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/Porocilo2019_za-prevod-lektoriran-prevod.pdf
18. Council of Europe – Committee of Ministers, 1997. Resolution (97)24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption, <https://polis.osce.org/council-europe-resolution-97-24-twenty-guiding-principles-fight-against-corruption#:~:text=The%20Council%20of%20Europe%20Committee,effectively%20preventing%20and%20combating%20corruption>
19. Council of Europe - Committee of Ministers, 2010, Recommendation No.R. (2000)10 on codes of conduct for public officials, <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
20. Council of Europe - Committee of Ministers, 2017. Recommendation CM/Rec (2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in context of decision making https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40 ,
21. GRECO, Fifth Evaluation Round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, GrecoEval5Rep(2017)2, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16807912a8>
22. Commission for the Prevention of Corruption, Annual Report for 2019 https://www.kpk-rs.si/en/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/Porocilo2019_za-prevod-lektoriran-prevod.pdf
23. European Partners against Corruption (EPAC) Anti-Corruption Authority (Aca) Standards, November 2011.
24. European Commission, European semester thematic factsheet – Fight against corruption https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption_en_0.pdf

25. European Commission. "The Corruption Perception Index 2019: The EU is the best performer in the world". January 2020 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/27-01-2020-the-corruption-perception-index-2019-the-eu-is-the-best-performer-in-the-world
26. European Commission, Commission staff working document Montenegro 2019 Report SWD(2019) 217 final, Brussels, 29.5.2019 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>
27. European Commission, Commission staff working document Montenegro 2020 report, SWD(2020) 353 final, 6.10.2020 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf
28. European Parliament. 'The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II: Corruption', 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU\(2016\)579319_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU(2016)579319_EN.pdf)
29. European Union Convention against corruption involving public officials Official Journal C 195 of 25 June 1997 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133027>
30. EU Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal of the European Communities C 316/49 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995A1127%2803%29>
31. EU Framework Decision 2003/568/JNA on combatting corruption in the private sector (OJ L 19.2003), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133308>
32. Integrity and Prevention of Corruption Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia no.45/10, 26/11 and 43/11
33. Izveštaj o radu ASK 2018, http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvie%C5%A1taj_o_radu_ASK_za_2018_.pdf
34. OSCE-ODIHR, Mišljenje na crnogorski Zakon o sprječavanju korupcije, oktobar 2018
35. Report From The Commission to the Council And The European Parliament EU Anti-Corruption Report COM(2014) 38 final https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
36. Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu Analiza rizika u cilju procene Regulatornih i organizacionih Prepreka efikasnim istragama I Postupcima u krivicnim delima Korupcije, 2014

37. Special Eurobarometer 470 – Corruption/ Wave EB88.2, "Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs and coordinated by the Directorate-General for Communication", December 2017 file:///C:/Users/X/Downloads/ebs_470_en.pdf
38. Special Eurobarometer 470, December 2017, https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG
39. Transparency International, CPI for 2019, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mne>.
40. Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) i Edin Koljenović, Izvještaj korupcija u Crnoj Gori-Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeca u Crnoj Gori,2016, <http://www.poslodavci.org/biblioteka/publikacije/korupcija-u-crnoj-gori>
41. Yuliy A. Nisnevich, Laboratory for Anti-Corruption Policy of National Research University Higher School of Economics, Heather Stetten, <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/9mfg2v3spz/direct/146095935.pdf>
42. Zakon o sprječavanju korupcije, "Službeni list Crne Gore", br. 053/14 od 19.12.2014, 042/17 od 30.06.2017.