MANUAL MBI

LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

OSBE
Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë

Materialet në këtë publikim janë vetëm me qëllim lehtësimin e referimit. Ndonëse OSBE-ja i ka kushtuar vëmendjen maksimale hartimit të këtij manuali, ajo nuk mban asnjë përgjegjësi për saktësinë dhe plotësinë e informacionit, udhëzimeve dhe këshillave të dhëna në të, as për gabimet në printim. Përmbajtja e këtij publikimi, pikëpamjet, opinionet, gjetjet, interpretimet dhe përfundimet e shprehura në këtë publikim janë të autorëve dhe kontribuuesve dhe nuk shprehin domosdoshmërisht politikën apo pozicionin zyrtar të OSBE-së dhe Shteteve pjesëmarrëse, Kufijtë, ngjyrat, emërtesat, si dhe informacione të tjera të treguara në ndonjë hartë në këtë publikim nuk nënkuptojnë ndonjë gjykim nga ana e OSBE-së në lidhje me statusin ligjor të ndonjë territori apo mbështetje për këto kufij apo pranim të tyre. Për këtë arsye, nuk mund të ngrihet asnjë pretendim ndaj OSBE-së në lidhje me pasojat e mundshme, të cilat mund të lindin nga informacioni apo përfundimet e parashtruara në këtë publikim.

ISBN-978-92-9234-244-9
© 2016 Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE); www.osce.org

Të gjitha të drejat të rezervuara. Riprodhimi plotësisht apo pjesërisht i këtij publikimi lejohet për trajnime, mësimdhënie si dhe për qëllime të tjera jotregtare, me kusht që të citohet emri i plotë i burimit dhe autori – OSBE-ja dhe kryedaktori. Përdorimi për qëllime tregtare lejohet vetëm me miratimin paraprak me shkrim nga OSBE-ja. Të gjitha materialet janë të mbrojtura sipas të drejtës së autorit dhe janë pronë e OSBE-së, përveç rasteve kur shprehet ndryshe. Ky publikim përmban referenca për faqe interneti jashtë OSBE-së (në të cilat është hyrë për herë të fundit në dhjetor 2015), publikime dhe dokumente të cilat nuk i përkasin OSBE-së. Këto faqe interneti, publikime dhe dokumente mirëmbahen dhe/ose zhvillohen nga palë të tjera dhe mund të jenë, rrjedhimisht, subjekt i të drejtës së tyre të autorit. Duke qenë se OSBE-ja nuk ka kontroll mbi këto faqe interneti, publikime dhe dokumente, ajo nuk merr përsipër asnjë përgjegjësi apo detyrim ligjor për mundësinë e hyrjes në to, saktësinë dhe plotësinë e përmbajtjes së tyre. Të gjitha fotot dhe ilustrimet e përdorura në këtë publikim janë të mbrojtura nga e drejta e autorit dhe mbeten pronë e OSBE-së përveç rasteve kur shprehet ndryshe.

Dizajni dhe printimi: red hot 'n' cool, Vjenë
Përkthimi © Prezenca e OSBE-së në Shqipëri

Sekretariati i OSBE-së
Wallnerstrasse 6
A-1010 Vjenë, Austri
Tel.: +43 1 514 360
pm@osce.org

Falënderime

Manuali i *OSBE-së për Luftën Kundër Korrupsionit* është rezultat i përpjekjes në bashkëpunim të kolegëve të përmendur më poshtë, pjesë e OSBE-së dhe jashtë saj, të cilët kanë dhënë njohuritë dhe përvojën e tyre të çmuar mbi një gamë të gjerë çështjesh të lidhura me luftën kundër korrupsionit.

Prodhimi i këtij publikimi u drejtua nga **Zyra e Koordinatorit të Veprimtarive Ekonomike dhe Mjedisore të OSBE-së** (OCEEA), konkretisht **Alexey Stukalo**, Zëvendëskoordinator/Shef për Veprimtaritë Ekonomike, si Kryeredaktor, dhe Nina Lindroos-Kopolo, ish Zyrtare e Lartë për Çështje Ekonomike, si Drejtuese Projekti. Falënderime të veçanta për kolegët e OCEEA-s për mbështetjen që i kanë dhënë këtij projekti në faza të ndryshme: Roel Janssens, Christian Larson, Petronela Durekova dhe Zarina Ligay.

OCEEA-ja u është mirënjohëse thellësisht për kontributet thelbësore dhe drejtimin e shkëlqyer si dhe mbështetjen përgjatë gjithë përgatitjeve të publikimit:

Zyra e Kombeve të Bashkuara kundër Drogës dhe Krimit (UNODC): Dimitri Vlassis, Candice Welsch, Dimosthenis Chrysikos, Tim Steele, Samuel de Jaegere, Zorana Markovic, Jason Reichelt, Claudia Sayago, Shannon Bullock, Constanze von Soehnen, Julia Pilgrim, Tanja Santucci, Dorothee Gottwald, Shervin Majlessi, Constantine Palicarsky, Maria Adomeit, Francesco Checchi, Margarida Bandeira de Lima and Jonathan Agar;

Komisioni i Kombeve të Bashkuara mbi të Drejtën Ndërkombëtare Tregtare (UNCITRAL): Caroline Nicholas;

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD): Olga Savran, Tetiana Khavanska, Dmytro Kotlyar, Inese Kuske, Daniel Ivarsson, Janos Bertok, Elodie Beth and Despina Pachnou;

Këshilli i Evropës/Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit(GRECO) Sekretariati: Christophe Speckbacher;

Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR): Thomas Vennen, Marcin Walecki, Snjezana Bokulic, Nathalie Ebead, Eva Katinka Schmidt, Peter Mossop, Kateryna Ryabiko, Lucile Sengler, Omer Fisher, Signe Poulsen and Maria Alcidi;

Zyra e Përfaqësuesit të OSBE-së për Lirinë e Medias (FOM): Andrey Rikhter, Roland Bless;

Sekretariati i OSBE-së/Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm/Shërbimet Ligjore: Lisa Tabassi, Victoriya Zhun,Eduard Markov, Francesco Moneta;

Akademia Ndërkombëtare Anti-Korrupsion (IACA): Georg Florian Grabenweger;

Instituti i Bazelit e për Qeverisje/Qendra Ndërkombëtare për Rimarrjen e Aseteve (ICAR): Gretta Fenner, Andrew Dornbierer, Pedro Gomes Pereira, Selvan Lehmann dhe Oscar Solorzano;

Banka Botërore - UNODC Nisma e Rikuperimit të Aseteve të Vjedhura (StAR): Oliver Stolpe, Ji Won Park.

Falënderime të veçanta për konsulentët Olga Anchishkina and Alan Bacarese, për kontributet e tyre të vlefshme.

Rreth OSBE-së

Me 57 Shtetet pjesëmarrëse në Amerikën e Veriut, Europë dhe Azi, dhe 11 vende Partnere për Bashkëpunim[1], Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë (OSBE) është organizata më e madhe rajonale në botë për sigurinë.

Ajo ofron një forum për negociata politike dhe vendimmarrje në paralajmërim të hershëm, parandalim të konfliktit, administrim të krizave dhe rehabilitim pas konfliktit dhe ka një rrjet unik të pranishëm në vende të Europës Juglindore, Europës Lindore, dhe Kaukazin Jugor dhe Azinë Qendrore.

OSBE-ja ka një qasje përfshirëse ndaj sigurisë që përmban dimensionet ushtarake-politike, ekonomike dhe mjedisore dhe njerëzore. Promovimi i qeverisjes së mirë, përpjekjeve në luftën kundër korrupsionit dhe kundër pastrimit të parave janë pjesë e kësaj qasjese përfshirëse.

1-Afganistani, Algjeria, Australia, Egjipti, Izraeli, Japonia, Jordania, Maroku, Republika e Koresë, Tailanda dhe Tunizia.

Manual për Luftën Kundër Korrupsionit

Përmbajtja

Falënderime 1

Parathënie 5

Hyrje 7

1. Nisma të bashkëpunimit ndërkombëtar dhe rajonal në luftën kundër korrupsionit 9
2. Strategjitë antikorrupsion 31
3. Organet antikorrupsion 43
4. Integriteti në administrimin e sektorit publik 55
5. Kodet e sjelljes 65
6. Konflikti i interesit 75
7. Menaxhimi i financave publike 89
8. Prokurimi publik 99
9. Financimi i partive politike 113
10. Rregullimi i lobimit 123
11. Mbrojtja e sinjalizuesve 135
12. Pjesëmarrja e shoqërisë civile 145
13. Nismat në sektorin privat 153
14. Roli i medias 163
15. Gjyqësori 173
16. Kriminalizimi i korrupsionit 183
17. Çështje të të drejtave të njeriut në hetimet antikorrupsion 203
18. Ndihma e ndërsjellë ligjore 213
19. Ekstradimi 223
20. Lufta kundër pastrimit të parave dhe konfiskimi e rikuperimi i aseteve 231

Shkurtime 247

Autorët e fotografive 248

Parathënie

Kam kënaqësinë t'ju paraqes *Manualin* e ri të OSBE-së për *Luftën Kundër Korrupsionit.* Ky manual është prodhuar nga Zyra e Koordinatorit të OSBE-së për Aktivitetet Ekonomike dhe Mjedisore (OCEEA) dhe Sekretariati i OSBE-së në bashkëpunim me Zyrën e OSBE-së për Institucione Demokratikedhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR), struktura të tjera ekzekutive të OSBE-së, si dhe organizata partnere përfshirë Zyrën e Kombeve të Bashkuara kundër Drogës dhe Krimit (UNODC), Organizatën për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), dhe Grupin e Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) të Këshillit të Europës.

Korrupsionit paraqet një kërcënim domethënës për sigurinë dhe stabilitetin. Ai minon demokracinë, pakëson sundimin e ligjit dhe redukton besimin e qytetarëve në institucionet qeveritare. Ai pengon zhvillimin social dhe ekonomik, dekurajon investimet dhe shtrembëron tregjet. OSBE-ja, me të drejtë, i ka dhënë vend parësor parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit.

Në Kartën e Stambollit për Siguri në Europë (1999), Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së njohën se korrupsioni paraqet një kërcënim të madh për vlerat e përbashkëta të OSBE-së, gjeneron paqëndrueshmëri, dhe depërton në shumë aspekte të dimensionit të sigurisë, atij ekonomik dhe njerëzor. Që prej Kartës së Stambollit, si dhe bazuar në dokumente pasuese, Organizata ka punuar për promovimin e qeverisjes së mirë, integritetit publik dhe luftës kundër korrupsionit, duke i futur këto elemente në qasjen e saj gjithëpërfshirëse për sigurinë.

Në vitet e fundit, mandati i OSBE-së për luftën kundër korrupsionit është konsoliduar më tej nëpërmjet miratimit nga Këshilli i Ministrave të OSBE-së të Deklaratës për Forcimin e Qeverisjes së Mirë dhe Luftës kundër Korrupsionit, Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit (2012) si dhe Vendimit për Parandalimin e Korrupsionit (2014). Si pjesë e punës së intensifikuar të OSBE-së në fushën e antikorrupsionit, dhe frymëzuar nga interesi i delegacioneve të Shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së, OCEEA-ja nisi zhvillimin e këtij manuali të ri referues.

Ky publikim sjell së bashku standardet ndërkombëtare, pasqyron instrumentet kryesore ligjore, dhe përshkruan shumë përvoja kombëtare në lidhje me parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Ai rreket të udhëzojë mbi një gamë të gjerë çështjesh: nga strategjitë antikorrupsion, te financimi i partive politike, nga rregullimi i lobimit, te mbrojtja e të drejtave të njeriut në hetimet antikorrupsion. Së fundi, ai hedh një vështrim mbi rolin e aktorëve, kontributet dhe sfidat e tyre.

Shpresoj që ky manual të jetë një burim i dobishëm informacioni dhe udhërrëfyes për politikëbërësit dhe zbatuesit në rajonin e OSBE-së dhe më tej, në përpjekjet e tyre për të parandaluar korrupsionin, për të demaskuar zyrtarë të korruptuar, dhe për ta nënshtruar këtë dukuri shkatërruese. Qëllimet mund të arrihen vetëm me anë të përpjekjeve të përbashkëta të shumë aktorëve në nivel kombëtar, si dhe me anë të bashkëpunimit të ngushtë midis vendeve me asistencën e organizatave ndërkombëtare.

Lamberto Zannier
Sekretar i Përgjithshëm i OSBE-së

Hyrje

Manuali i OSBE-së për Luftën Kundër Korrupsionit ndjek dhe, pjesërisht, ndërtohet mbi versionin 2004 të Manualit të OSBE-së të Praktikave më të Mira në Luftën Kundër Korrupsionit. Megjithatë, ai është inovativ në shumë mënyra. Janë bërë përpjekje të konsiderueshme për hartimin dhe sintetizimin, aty ku është e mundur, e standardeve të ndryshme ndërkombëtare dhe sugjerimeve për një numër aktorësh kyç ndërkombëtarë në fushën e antikorrupsionit. Autorët janë përpjekur gjithashtu të paraqesin masat për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit nga një këndvështrim ndër-dimensional, duke u mbështetur në qasjet ligjore, ekonomike dhe të të drejtave të njeriut. Gjithashtu, Manuali parashtron shumë nisma rajonale dhe shembuj kombëtarë si dhe nisma të shoqërisë civile dhe sektorit privat.

Synimi i Manualit është t'u ofrojë 57 Shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së dhe 11 Partnerëve për Bashkëpunim një udhëzues referencë mbi mjetet ligjore të disponueshme, prirjet më të fundit legjislative dhe të politikave, si dhe masat dhe praktikat përkatëse për parandalimin dhe mbajtjen nën kontroll të korrupsionit. Manuali duhet të rrisë ndërgjegjësimin për një gamë të gjerë instrumentesh ndërkombëtare të disponueshme për politikëbërësit kombëtarë dhe zbatuesit e politikave dhe masave antikorrupsion, si dhe t'i ndihmojë për zhvillimin dhe zbatimin e politikave dhe masave antikorruption, duke reduktuar, në këtë mënyrë, mundësitë për korrupsion, mungesë stabiliteti, dhe krim transnacional.

Manuali pritet të kontribuojë për të çuar përpara dialogun politik, shkëmbimin e njohurive dhe praktikave të mira si dhe për të forcuar bashkëpunimin ndërkombëtar midis politikëbërësve, zbatuesve të masave dhe politikave dhe ekspertëve në rajonin e OSBE-së dhe më tej. Parashikohet që publikimi të përdoret edhe për seminare trajnimi praktike, të përshtatura sipas nevojës dhe kërkesës, në nivel rajonal dhe kombëtar në rajonin e OSBE-së gjatë viteve në vazhdim.

Struktura e Manualit

Pjesa e parë e Manualit paraqet konventat kryesore ndërkombëtare antikorrupsion, nisma ligjore jodetyruese në nivel rajonal dhe ndërkombëtar.Ajo trajton, gjithashtu, zhvillimin dhe zbatimin e strategjive antikorrupsion dhe krijimin dhe funksionimin e organeve antikorrupsion. Në kontekstin e përgjithshëm të luftës kundër korrupsionit, Manuali thekson rëndësinë e ndërtimit të integritetit në sektorin publik. Instrumente ligjore kyç si udhëzues për shumë Shtete pjesëmarrëse të OSBE-së, të tilla si Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit, Konventa e OECD-sëpër Luftën kundër Ryshfetit për Zyrtarët e Huaj në Transaksione Ndërkombëtare Biznesi, dhe Konventat e Këshillit të Europës për të Drejtën Penale dhe për të Drejtën Civile kundër Korrupsionit, marrin vëmendje të veçantë.

Pjesa e dytë përvijon masa të ndryshme parandaluese: promovimi i kodeve të sjelljes, trajtimi i situatave të konfliktit të interesit, krijimi i burimeve të duhura menaxhuese dhe financiare në sektorin publik, dhe krijimi i një sistemi eficient dhe të efektshëm të prokurimit publik. Gjithashtu, kjo pjesë eksploron mënyra për sigurimin e transparencës dhe llogaridhënies në financimin e partive politike, dhe për rregullimin e veprimtarive lobuese. Duke patur parasysh se në nivel ndërkombëtar ka standarde të kufizuara për lobimin, lexuesit i jepet një seri shembujsh rajonalë (BE) dhe kombëtarë mbi rregullimin e lobimit.

Pjesa në vijim e Manualit hedh një vështrim mbi aktorë të ndryshëm antikorrupsion: "sinjalizuesit", shoqëria civile, sektori privat, media, dhe gjyqësori. Kjo pjesë thekson parimin themelor të qasjes së përfshirjes së shumë aktorëve në luftën kundër korrupsionit, pasi ajo ofron më shumë mbikëqyrje dhe kanale raportimi, dhe redukton mundësitë dhe prirjet për veprimtari kriminale. Ajo demonstron se media është veçanërisht në gjendje të jetë një kundërforcë ndaj korrupsionit nëpërmjet funksioneve të saj vrojtuese dhe informative. Më tej, shtjellon parandalimin e korrupsionit brenda gjyqësorit, që ka një rëndësi jetësore për ruajtjen e sundimit të ligjit dhe sigurimin e aksesit në drejtësi

Në pjesën vijuese, Manuali diskuton kriminalizimin e shkeljeve të lidhura me korrupsionin, duke u përqendruar në veçanti te ryshfeti. Më pas, kjo pjesë shpjegon se si duhet të ruhen të drejtat e njeriut, përfshirë të drejtën e privatësisë, në hetimet antikorrupsion. Manuali përshkruan më pas kuadrin rajonal dhe ndërkombëtar për Ndihmë të Ndërsjellë Ligjore si dhe paraqet shembuj konkretë të bashkëpunimit ndërshtetëror, të tilla si i ashtuquajturi Vendimi Europian për Sigurimin e Provës. Gjithashtu, ai eksploron marrëveshjet dhe procedurat e ekstradimit. Në fund, Manuali jep një përmbledhje të regjimeve dhe proceseve në kuadrine luftës kundër pastrimit të parave - duke nënvizuar Rekomandimet e Task Forcës së Veprimit Financiar; duke përshkruar praktikat për zbutjen e rreziqeve të pastrimit të parave të shoqëruara me zyrtarë të korruptuar; dhe duke shqyrtuar bazën ligjore dhe mekanizmat e bashkëpunimit ndërkombëtar për konfiskimin dhe kthimin e aseteve të paligjshme.

KREU 1

Nisma Antikorrupsion në Nivel Ndërkombëtar dhe Rajonal

PËRMBAJTJA

1.1 Instrumente ligjore antikorrupsion 10

1.1.1 Zyra e Kombeve të Bashkuara Kundër Drogës dhe Krimit 10
1.1.2 Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim 14
1.1.3 Këshilli i Europës 16
1.1.4 Bashkimi Europian 17

1.2 Nisma jodetyruese ligjore në nivel rajonal dhe ndërkombëtar 18

1.2.1 Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë 20
1.2.2 Veprimtaritë e OECD-së 21
1.2.2.1 Veprimtari që përcaktojnë standarde 21
1.2.2.2 Nisma rajonale antikorrupsion 22
1.2.3 Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim 23
1.2.4 Akademia Ndërkombëtare Antikorrupsion 24
1.2.5 Nisma Rajonale Antikorrupsion për Europën Juglindore 24
1.2.6 Nisma për Rikuperimin e Aseteve të Vjedhura 25
1.2.7 Qendra Ndërkombëtare për Rikuperimin e Aseteve 26
1.2.8 Partneriteti për Qeverisje të Hapur 26
1.2.9 Task Forca e Veprimit Financiar 26
1.2.10 Instrumente ligjore jodetyrues Kombeve të Bashkuara që trajtojnë - plotësisht apo pjesërisht korrupsionin 27
A. Kodi Ndërkombëtar i Sjelljes për Nëpunësit publikë 27
B. Deklarata e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit dhe ryshfetit në transaksione ndërkombëtare biznesi 27
C. Deklarata e Kombeve të Bashkuara për Krimin dhe Sigurinë Publike 28
D. Parimet e Bangalore-s 28

Bibliografi e përzgjedhur 29

Tabela 1.1 Raporti i BE Antikorrupsion 18
Tabela 1.1 Përmbajtja e instrumenteve ndërkombëtare antikorrupsion 11
Tabela 1.2 Angazhimet e OSBE-së në aspektin strategjik dhe të politikave 19

KREU 1

Nisma antikorrupsion në nivel ndërkombëtar dhe rajonal

Komuniteti ndërkombëtar, duke vepruar nëpërmjet organizatave ndërkombëtare dhe ndërqeveritare, i intensifikoi përpjekjet për të luftuar korrupsionin në nivel ndërkombëtar në vitet 1990-të, për shkak të efekteve minuese të tij në sundimin e ligjit, institucionet demokratike, kohezionin social dhe zhvillimin ekonomik, si dhe kërcënimin në rritje ndaj stabilitetit dhe sigurisë së vendeve. Përpjekjet u forcuan me zhvillimin e një kuadri ndërkombëtar në aspektin ligjor dhe të bashkëpunimit, i cili konsiston në konventa ndërkombëtare dhe rajonale, direktiva, rekomandime, deklarata dhe udhëzues.

Kreu 1 jep një vështrim të përgjithshëm të nismave, që kanë rëndësi për rajonin e OSBE-së. Ato variojnë nga instrumente detyruese "të legjislacionit të fortë" (konventa, traktate) në ato që nuk kanë fuqi detyruese "të legjislacionit jodetyrues" (rezoluta jodetyruese, rekomandime).

Flamuj të OSBE-së para ndërtesës Hofburg në Vienë

1.1 Instrumente ligjore antikorrupsion

Shumë[2] prej Shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së kanë pranuar katër konventa të rëndësishme antikorrupsion. Në rend kronologjik, këto konventa janë:

- Konventa për luftën kundër ryshfetit për nëpunësit e huaj publikë në transaksione ndërkombëtare biznesi (Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) Konventa Anti-ryshfet) (1997);
- Konventa Penale e Këshillit të Europës për Korrupsionin,(1999) dhe Protokolli Shtesë në Konventën e për të Drejtën Penale kundër Korrupsionit (2003);
- Konventa Civile e Këshillit të Europës për Korrupsionin (1999);
- Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (2003).

1.1.1 Zyra e Kombeve të Bashkuara kundër Drogës dhe Krimit (UNODC)

Zyra e Kombeve të Bashkuara kundër Drogës dhe Krimit (UNODC) i ndihmon Shtetet Anëtare në luftën e tyre kundër drogave të paligjshme, krimit dhe terrorizmit. Në luftën kundër korrupsionit, UNODC-ja vepron në partneritet me sektorin publik dhe atë privat, si dhe me shoqërinë civile. Gjatë viteve të fundit, Zyra i ka shtuar përpjekjet për të ndihmuar Shtetet që të rikuperojnë asetet e vjedhura nga zyrtarë të korruptuar. Për arritjen e këtij objektivi, UNODC-ja ka krijuar partneritet me Grupin e Bankës Botërore nën nismën e përbashkët për *Rikuperimin e Aseteve të Vjedhura (StAR).*[3]

[2] Nga pothuajse të gjitha shtetet Pjesëmarrëse të OSBE-së në rastin e Konventës të Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit.
[3] Shih www.unodc.org

Tabela 1.1 Përmbajtja e instrumenteve ndërkombëtare antikorrupsion

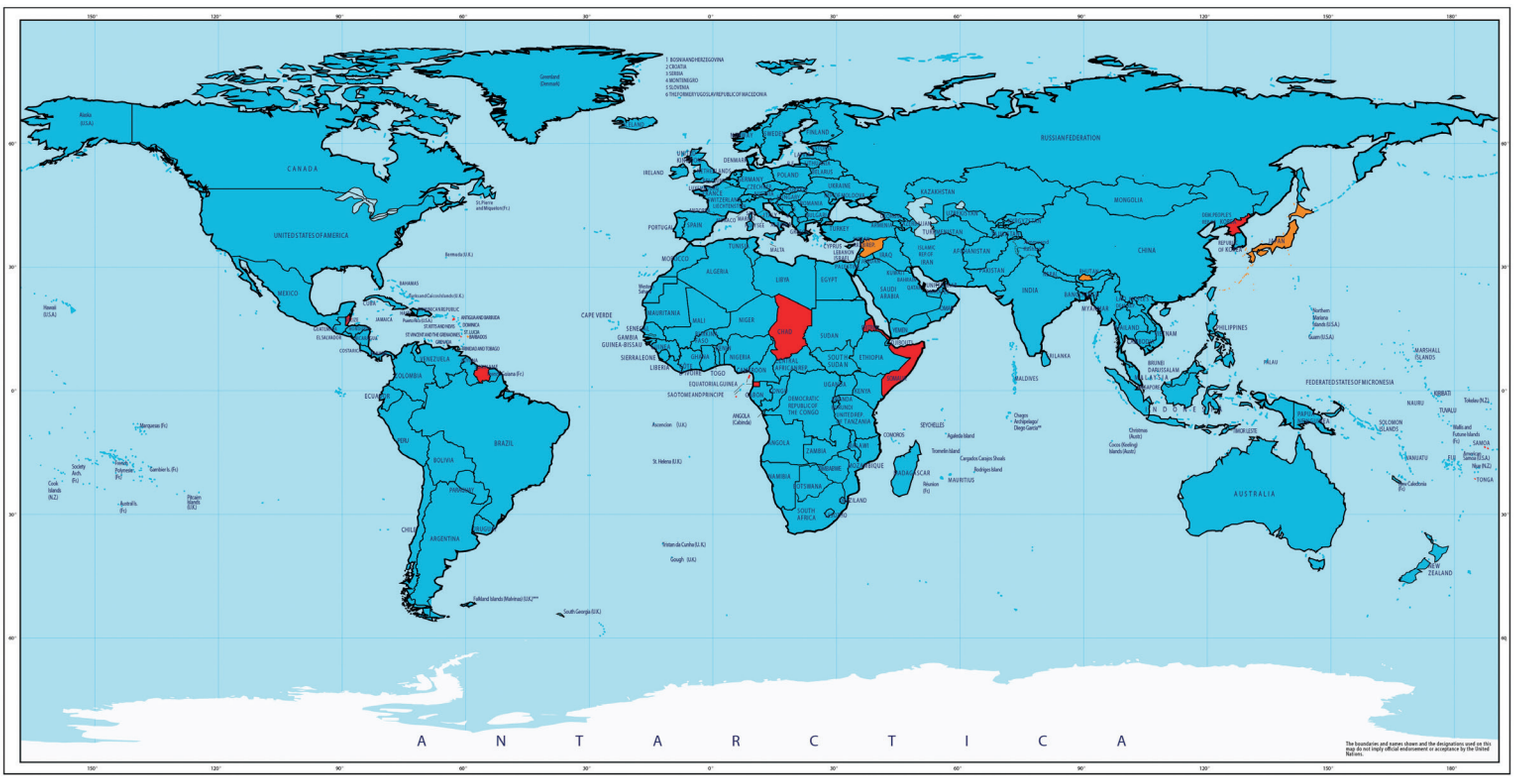
Instrumenti Ndërkombëtar	Përmbajtja
Konventa e OECD-së Anti-ryshfet (1997)	"Konventa e OECD-së kundër ryshfetit parashikon standarde ligjore me fuqi detyruese për ta kriminalizuar ryshfetin ndaj nëpunësve të huaj publikë në transaksione ndërkombëtare biznesi dhe siguron mundësinë për një numër të madh masash përkatëse që e bëjnë këtë efektive. Ai është instrumenti i parë dhe i vetëm ndërkombëtar që fokusohet te "ana e ofertës" në transaksionin e ryshfetit" *Burimi:* http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
Konventa Penale e Këshillit të Europës për Korrupsionin (1999)	"Konventa Penale e Këshillit të Europës për Korrupsionin 1999 […] synon kryesisht zhvillimin e standardeve të përbashkëta për disa shkelje që kanë të bëjnë me korrupsionin […]. Gjithashtu, ajo trajton disa çështje materiale dhe proceduriale të ligjit, të lidhura ngushtë me këto shkelje dhe kërkon të forcojë bashkëpunimin ndërkombëtar. […] Duke harmonizuar përkufizimin e shkeljeve që kanë të bëjnë me korrupsionin, kërkesat për ndjekje penale të dyfishtë do të përmbushen nga Palët në Konventë, ndërsa dispozitat për bashkëpunimin ndërkombëtar janë hartuar për të lehtësuar komunikim të drejtpërdrejtë dhe të shpejtë midis autoriteteve përkatëse kombëtare." *Burimi:* Këshilli i Europës, Relacion Shpjegues, Konventa për të Drejtën Penale kundër Korrupsionit (ETS No. 173), § 21. (http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm)
Konventa Civile e Këshillit të Europës për Korrupsionin (1999)	"Konventa Civile e Këshillit të Europës për Korrupsionin (1999) synon të kërkojë nga secila Palë, që të parashikojë në ligjin e vet të brendshëm, zgjidhje efektive për personat që kanë pësuar dëm si rrjedhojë e korrupsionit, me qëllim që t'u mundësojë të mbrojnë të drejtat dhe interesat, përfshirë mundësinë e marrjes së kompensimit për dëmin. Kjo Konventë, e cila është përpjekja e parë për të përkufizuar parime të përbashkëta dhe rregulla në nivel ndërkombëtar në fushën e të drejtës civile dhe korrupsionit, [gjithashtu] trajton përkufizimin e korrupsionit, [...] përgjegjësisë, harresëskontribuese, kufizimit në kohë, vlefshmërisë së kontratave mbrojtjes së punojësve, llogarive dhe kontrollit , marrjes së provave, masave interim, [dhe] bashkëpunimit ndërkombëtar [...]." *Burimi:* Këshilli i Europës, Relacion Shpjegues, Konventa për të Drejtën Penale kundër Korrupsionit (ETS No. 173), § 22-25.
Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (2003)	Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) përmban katër elemente madhore. Kreu II i Konventës i dedikohet ekskluzivisht masave parandaluese, duke përfshirë si sektorin publik edhe atë privat. Kreu II përfshin, për shembull, standarde në lidhje me organet dhe strategjitë antikorrupsion apo në lidhje me rritjen e transparencës në financimin e fushatave zgjedhore dhe të partive politike. Shtetet duhet të përpiqen më tej që të sigurojnë se shërbimet e tyre publike janë subjekt i masave të mjaftueshme mbrojtëse. Kreu III parashikon standardet që duhet të ndiqen nga vendet kur parashikojnë shkeljet penale për të mbuluar një gamë të gjerë veprash të korrupsionit dhe shkeljesh të tjera të lidhura me korrupsionin. Kreu IV mbulon të gjitha drejtimet e bashkëpunimit ndërkombëtar pasi i përket aspekteve transnacionale të luftës kundër korrupsionit. Së fundi, Kreu V mbi rimarrjen e aseteve parashikon rikuperimin e aseteve të vjedhura si një parim themelor të instrumentit; ky Kre shihet nga shumë aktorë si elementi i vetëm më i rëndësishëm i Konventës. *Përshtatur nga:* www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/convention-highlights.html#Criminalization

Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit

Deri më sot, përpjekja më domethënëse nga komuniteti ndërkombëtar është *Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC)*[4], e cila mbështetet mbi përpjekje të mëparshme të Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit Ekonomik dhe Social (ECOSOC) si dhe organeve të tjera rajonale të tilla si OECD-ja, Këshilli i Europës dhe Unioni Afrikan.

Konventa u miratua nga Asambleja e Përgjithshme me Rezolutën 58/4 të datës 31 tetor 2003 dhe u hap për nënshkrim në Merida të Meksikës nga 9 deri në 11 dhjetor 2003. Konventa hyri në fuqi më 14 dhjetor 2005 dhe deri më 1 dhjetor 2015 kishte 178 Palë. Ajo është ratifikuar nga pothuajse të gjitha Shtetet pjesëmarrëse dhe Partnerët për Bashkëpunim të OSBE-së.[5]

[4] Shih: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index. html#UNCACfulltext
[5] Andorra, Japonia, Monako dhe San Marino nuk ishin Shtete Palë në UNCAC,1 Dhjetor 2015



Statusi i Nënshkrimit dhe Ratifikimit të UNCAC

Shtetet Palë
Nënshkruesit
Vendet që nuk e kanë nënshkruar apo ratifikuar UNCAC-un.

Nënshkrues: 140
Palë: 178

Burimi: UNODC, statusi i nënshkrimit dhe ratifikimit të UNCAC-ut deri më 1 dhjetor 2015. Shih: http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html

UNCAC-u përfaqëson reagimin e vetëm global me fuqi ligjore detyruese ndaj korrupsionit, ryshfetit dhe efekteve gërryese të tyre mbi qeverisjen dhe strukturat shtetërore dhe paraqet një plan për një reagim tërësor ndaj këtij problemi. Ndërsa përpjekjet e mëparshme janë fokusuar vetëm te kriminalizimi i ryshfetit dhe korrupsionit, UNCAC-u merr përsipër një qasje të integruar ndaj korrupsionit dhe ndërtohet mbi pesë reagime kyçe:

(1) Parandalimi (Kreu II);
(2) Kriminalizimi dhe zbatimi i ligjit (Kreu III);
(3) Bashkëpunimi ndërkombëtar (Kreu IV);
(4) Rimarrja e aseteve (Kreu V); dhe
(5) Mekanizmi për zbatim (Kreu VII).

Në lidhje me katër shtyllat e para, Shteteve Palë u kërkohet që, me anë të një ndërthurjeje dispozitash të detyrueshme dhe opsionale, të hartojnë dhe të kenë masa për t'i dhënë fuqi Konventës. Duke pasur parasysh gamën e gjerë të çështjeve që trajton Konventa, një numri të madh Shtetesh Palë u është dashur të rishikojnë legjislacionin e tyre ekzistues, kornizat administrative dhe institucionale me qëllim përfshirjen e masave parandaluese dhe atyre për zbatimin e ligjit.

Në mënyrë që Konventa që përmbushte qëllimet e veta, nevojitej të sigurohej që Shtetet Palë të kishin akses si në ekspertizën teknike, ashtu edhe në mbështetjen ndërkombëtare për të lejuar zbatimin efektiv. Për ta arritur këtë, Kreu VII i UNCAC-ut bën thirrje për krijimin e një Konference të Shteteve Palë (COSP)[6], qëllimi kryesor i të cilës është të kërkojë mënyra për "përmirësimin e kapacitetit të Shteteve Palë dhe bashkëpunimit midis tyre në arritjen e objektivave të përcaktuara në këtë Konventë dhe promovimin dhe shqyrtimin e zbatimit të saj." [7]

Që prej hyrjes në fuqi të Konventës, janë organizar gjashtë sesione të COSP-it, më i fundit në Shën Petërburg të Rusisë, në nëntor 2015. Secili prej sesioneve të COSP-it ka trajtuar aspekte specifike të Konventës dhe mandaton punën e UNODC-ut nëpërmjet rezolutave të tij.[8]

Në COSP-in e parë, të organizuar në Aman të Jordanisë, në vitin 2006, Shtetet ranë dakord për ngritjen e një Grupi Pune të hapur Ndërqeveritar në nivel ekspertësh për të konsideruar mënyrat se si mund të rishikohej zbatimi i Konventës. Konventa me qëllim nuk i përmend

[6] "Udhëzues për Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC), 2015, Qëndra e Praktikës së të Drejtës Ndërkombëtare në Londër, Forumi Antikorrupsion.Forum. E disponueshme http://www.lcilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf
[7] Shih Neni 63 (1) i UNCAC-ut
[8] Për sesionet e rregullta të Konventës së Shteteve Palë, mund të aksesoni informacion në www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html

Hapja e nivelit të lartë e Sesionit të Gjashtë të Konferencës së Shteteve Palë në UNCAC, Shën Petërburg, Rusi, 2 nëntor 2015.

mekanizmat e rishikimit, pasi nuk mund të arrihej një marrëveshje gjatë negociatave, mbi faktin nëse nevojitej apo dëshirohej një mekanizëm rishikimi.

Për sesionin e tretë të COSP-it, të mbajtur në Doha të Katarit, u përgatitën draft termat e referencës së mekanizmit për rishikimin e zbatimit të UNCAC-ut, një projektplan teknik për raportin sipas vendeve, si dhe projektudhëzime për ekspertë qeveritarë që marrin pjesë në ekipet e rishikimit.

Paralelisht, UNODC-ja zhvilloi një program pilot vullnetar rishikimi, me objekt të kufizuar, për të siguruar mundësinë e testimit të metodave për rishikimin e zbatimit të Konventës, me objektiv të përgjithshëm vlerësimin e eficiencës dhe efektshmërisë së mekanizmit/mekanizmave të propozuar si dhe për të informuar COSP-in mbi mësimet e nxjerra dhe përvojat e fituara.

COSP-i në Doha miratoi të mirënjohurën Rezolutën 3/1, sipas të cilës ngrihej një mekanizëm rishikimi me synim asistimin e vendeve në përmbushjen e objektivave të Konventës, nëpërmjet një procesi rishikimi prej homologëve, si dhe përcaktimin e termave të detajuar të referencës, për të njëjtën.[9]

Mekanizmi synon maksimizimin e potencialit të Konventës, duke u dhënë vendeve mjetet përtë vlerësuar ecurinë e zbatimit nëpërmjet përdorimit të listkontrolleve të detajuara për vetëvlerësim, për të identifikuar hendeqe të mundshme dhe për të zhvilluar planveprime për forcimin e zbatimit të UNCAC-ut në nivel kombëtar..

Te *Termat e Referencës për Mekanizmin e Rishikimit*,[10] të miratuara në Doha, u specifikua që, rishikimet do të bëheshin në dy cikle: Cikli 1 trajton kriminalizimin dhe zbatimin e ligjit, dhe bashkëpunimin ndërkombëtar (Kreu III dhe Kreu IV, përkatësisht), dhe Cikli 2 përqendrohet te masat parandaluese dhe Rikuperimin e aseteve (Kreu II dhe Kreu V, përkatësisht). Më tej, përmbledhjet ekzekutive të të gjitha raporteve të finalizuara të rishikimit, sipas vendeve, do të viheshin në dispozicion si dokumente për Grupin e Rishikimit të Zbatimit[11] vetëm për qëllime informimi. Mundësia e publikimit të raportit të plotë do të mbetej në dorë të Shtetit të "rishikuar". Ndërsa fokusi do të mbetej te vetëvlerësimi, u prezantua edhe një mekanizëm për rishikim nga homologët.

Sikurse u tregua në sesionin e gjashtë të COSP-it në Shën Petërburg të Rusisë, njohuria nga rishikimet e vendeve (122 Përmbledhje Ekzekutive deri në dhjetor 2015), ka qenë në rritje, duke u lejuar vendeve të ndërmarrin veprime për përmirësimin e përpjekjeve të tyre për

[9] Shih UNODC, Action against Corruption & Economic Crime (2010-2011), Thematic Programme. Shihnihttp://www.unodc.org/documents/corruption/Thematic_Programme/Thematic Programme_on_Corruption_-_April_2011.pdf

[10] Shih: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf

[11] Për më tepër informacion mbi Grupin e Rishikimit të Zbatimit shihni https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html

zbatim.
Në sesionet katër, pesë dhe gjashtë, COSP-i miratoi rezoluta gjithëpërfshirëse mbi parandalimin e korrupsionit dhe Rikuperimin e aseteve, duke formësuar në këtë mënyrë politikëbërjen për këto çështje të rëndësishme. Gjithashtu, në sesionin e gjashtë të COSP-it në Shën Peterburg, u lançua cikli i dytë i rishikimit të Mekanizmit për Rishikimin e Zbatimit të UNCAC-ut.

Përveç Mekanizmit të Rishikimit, sesionet e COSP-it ngritën disa organe mbështetëse.

Si gardian i Konventës, UNODC vepron si Sekretariat për COSP-in dhe organet e tij mbështetëse. Ai ka zhvilluar një numër instrumentesh teknike dhe dokumentesh udhëzuese për të ndihmuar politikëbërësit dhe zbatuesit në zbatimin e Konventës, dhe ka prodhuar disa publikime të tjera antikorrupsion,[12] përfshirë:

- Udhëzuesin Legjislativ për Zbatimin e UNCAC
- Udhëzuesin Teknik për Konventën e Kombeve të Bashkuarakundër Korrupsionit
- Manualin e Kombeve të Bashkuara për Masat Praktike Antikorrupsion për Prokurorët dhe Hetuesit
- Instrumentin për Kërkesën për Ndihmë të Ndërsjellë Ligjore
- Udhëzuesin mbi Burimet për Forcimin e Integritetit dhe Kapacitetit Gjyqësor
- Ndërtimin e Mbështetjes Publike për Përpjekjet Antikorrupsion- Pse Agjencitë Antikorrupsion duhet të Komunikojnë dhe si
- Udhëzuesin mbi Antikorrupsionin në Prokurimin Publik dhe Administrimin e Financave Publike
- Raportet e Nismës së Përbashkët të Bankës Botërore/ UNODC StAR (Rikuperimi i Aseteve të Vjedhura) mbi arritjet.

Studimet dhe raportet plotësojnë Konventën duke përcaktuar praktikat e mira dhe udhëzimet për standarde ndërkombëtare, dhe, për këtë arsye duhet të merren në konsideratë nga politikëbërësit dhe ligjvënësit në hartimin apo amendimin e kuadrit të tyre ligjor dhe institucional antikorrupsion. UNDOC jep asistencë teknike dhe u ofron programe për ndërtimin e kapaciteteve vendeve që paraqesin kërkesë, për t'i ndihmuar në përmbushjen e detyrimeve të UNCAC-ut. Pas krijimit të Mekanizmit për Rishikimin e Zbatimit të Konventës në sesionin e katërt të COSP-it[13] në Marakesh (2011), u përcaktuan përparësi dhe strategji në përputhje me gjetjet në rishikimet e vendeve individuale. Mekanizmi i Rishikimit është tani platforma kryesore për dhënien dhe rishikimin e asistencës në fushëne antikorrupsionit. Asistenca jepet drejtpërdrejt ose nëpërmjet nismave në bashkëpunim me organizata të tjera ndërkombëtare të angazhuara në përpjekje antikorrupsion (p.sh. Banka Botërore (StAR), OECD-ja, Programi i Kombeve të Bashkuara Për Zhvillim dhe OSBE-ja).

Biblioteka ligjore TRACK[14], që shërben si bazë të dhënash për ligjet dhe jurisprudencën nga mbi 175 Shtete është një nismë e vlefshme. Ajo u shërben praktikuesve, sidomos në kontekstin e bashkëpunimit ndërkombëtar në përgjithësi, dhe Rikuperimit të aseteve në veçanti.

1.1.2 Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) promovon politikat që përmirësojnë mirëqënien ekonomike dhe sociale të njerëzve anekënd botës. OECD-ja siguron një forum ku qeveritë mund të punojnë së bashku, të ndajnë përvojat dhe të kërkojnë zgjidhje për probleme të përbashkëta.[15]

OECD-ja përdor një qasje shumëdisiplinare për të luftuar korrupsionin. Kjo qasje përfshin punë në fusha të tilla si lufta kundër ryshfetit për nëpunësit publikë të huaj, integriteti në sektorin publik, qeverisja e korporatave, sjellja e përgjegjshme e biznesit, transparenca fiskale, ndihma për zhvillim, parandalimi i korrupsionit në kredite eksporti.

Organizata ka udhëhequr përpjekjet antiryshfet në biznesin ndërkombëtar. Konventa për Luftën kundërmitëdhënies për Zyrtarët e Huaj Publikë në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesit është i vetmi dokument global ligjor me fuqi detyruese, i cili fokusohet në anën e dhënies së ryshfetit për zyrtarët e huaj publikë. Synimi kryesor i këtij instrumenti është krijimi i një mjedisi që ofron mundësi të barabarta në transaksionet tregtare.

OECD-ja kërkon gjithashtu të përmirësojë integritetin dhe të parandalojë korrupsionin në qeverisjen publike, qeverisjen e ndërmarrjeve dhe qeverisjen buxhetore. Ajo ka miratuar udhëzime dhe rekomandime për sjelljen etike në shërbimin publik, administrimin e konfliktit të interesit në shërbimin publik, përmirësimin e integritetit në prokurimin publik, për transparencën dhe integritetin në lobing, si dhe për buxhetimin transparent.

[12] Të gjitha publikimet janë të disponueshme në :www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html
[13] Shih dokumentet e UNODC-ut CAC/COSP/2011/10, CAC/COSP/2011/10/Corr.1, dhe CAC/COSP/2011/11, të disponueshme www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session4.html
[14] Shih http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx
[15] Instrumenti për krijimin e saj është Konventa për Organizatën për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim. Anëtarësimi në OECD tani përfshin 34 vende. Për informacion të mëtejshëm, vizitoni www.oecd.org/

Mbështetur te qasja shumë disiplinore ndaj korrupsionit, në vitin 2011, OECD-ja lançoi të ashtuquajturën nismën *CleanGovBiz* me qëllim mbështetjen e qeverive për të forcuar luftën kundër korrupsionit dhe angazhimin me shoqërinë civiledhe sektorin privat për të promovuar ndryshim të vërtetë drejt integritetit. Paketa *CleanGovBiz* për Integritet mbledh të gjitha standardet the praktikat e mira antikorrupsion nën një çati të vetme.[16] Për vlerësimin e kuadrit ligjor dhe atij institucional të qeverive për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit, mund të bëhet një Skanim Integriteti.

Konventa e OECD-së kundër ryshfetit

Në vitin 1997, u nënshkrua *Konventa për Luftën kundër Mitëdhënies ndaj Nëpunësve të Huaj Publikë në Transaksione Ndërkombëtare Biznesi*[17] *(Konventa Antiryshfet e OECD-së)*. Sot, Konventa ka 41 Shtete Palë përfshirë 34 shtetet anëtare të OECD-së si dhe Argjentinën, Brazilin, Bullgarinë, Kolumbinë, Letoninë, Rusinë dhe Afrikën e Jugut. Të gjitha Shtetet Palë në Konventë janë të detyruar ta konsiderojnë ryshfetin për zyrtarët e huaj si vepër penale. Kjo konventë i inkurajon nënshkruesit e saj të hetojnë dhe ndjekin penalisht ata që u ofrojnë, u premtojnë apo u japin ryshfet zyrtarëve të huaj publikë në kontekstin e biznesit ndërkombëtar dhe t'i parashikojnë ata që japin ryshfet si subjekte të sanksioneve të duhura. Gjithashtu, atyre u kërkohet të mos pranojnë zbritjen e taksës për këto ryshfete.

Sipas Konventës, individët apo kompanitë mund të ndiqen gjithashtu penalisht kur në transaksionin e ryshfetit janë përfshirë edhe palë të treta, si për shembull kur dikush tjetër, përveç zyrtarit mitmarrës, merr përfitim, përfshirë anëtarë të familjes, ortakë biznesi, apo edhe një bamirësi favorizuar nga zyrtari. Ryshfeti për zyrtarët e huaj përbën gjithashtu krim sipas Konventës edhe nëse korrupsioni tolerohet në vendin e huaj. Në të njëjtën kohë, nuk ka rëndësi nëse mitëdhënësi ka pasur të drejtën e avantazhin e biznesit, të cilin ryshfeti supozohej të siguronte.

Me pjesëmarrjen në Konventë, shtetet bien dakord që mitëdhënia për zyrtarët e huaj nuk është në interesin e askujt. Ajo shtrembëron tregjet konkurruese; minon qeverisjen e mirë; dhe më e keqja nga të gjitha, përfundon me dëmtimin e më të varfërve dhe më të pambrojturve në botë.

Konventa Antiryshfet e OECD-së është e shkurtër me vetëm 17 nene dhe plotësohet nga një numër instrumentesh të miratuara nga Këshilli apo organet e OECD-së.[18] Në thelb të Konventës është kërkesa që të gjitha Palët ta parashikojnë si vepër penale ryshfetin për zyrtarët e huaj publikë nga ana e individëve apo kompanive, në përpjekjet e tyre për të marrë apo për të mbajtur avantazhe biznesi në marrëdhëniet e tyre të biznesit në nivel ndërkombëtar.

Një dispozitë domethënëse në Konventën Antiryshfet është ajo për ndjekjen penale të pavarur. Për të ruajtur integritetin e Konventës, vendet anëtare duhet të sigurojnë që hetimi dhe ndjekja penale për ryshfetin për zyrtarët e huaj nuk "ndikohet nga konsiderimet e interesit të ekonomisë kombëtare, efekti i mundshëm mbi marrëdhëniet me një Shtet tjetër apo identiteti i personit fizik apo juridik".[19]

Konventa, e cila nuk lejon derogime, mbështetet nga Komentarë të detajuar që i ndihmojnë vendet anëtare gjatë procesit të zbatimit. Monitorimi i implementimit dhe zbatimit të Konventës së OECD-së është përgjegjësi e Grupit të Punës së OECD-së për mitëdhënien në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesit (Grupi i Punës), i cili e kryen këtë funksion kryesisht nëpërmjet një mekanizmi rishikimi nga homologë, sipas parashikimeve të nenit 12 të Konventës. Raportet e monitorimit sipas vendeve, që krijohen nga procesi i rishikimit nga homologë, publikohen në faqen zyrtare të internetit të OECD-së.[20]

Synimi i monitorimit është të sigurohet që Palët ndërmarrin hapa drejt respektimit të Konventës. Vendeve palë në Konventë u kërkohet të ndryshojnë ligjet, të zbatojnë legjislacionin me më shumë rigorozitet, të forcojnë institucionet dhe të marrin hapa të tjera si rezultat i drejtpërdrejtë i monitorimit.

Ndonëse Konventa Antiryshfet është e përqendruar te mitëdhënia për një zyrtar të huaj publik, ekzaminimet e Grupit të Punës mbi ryshfetin, kur rishikojnë implementimin dhe zbatimin e Konventës nga ana e Palëve në të, shohin një gamë çështjesh: kriminalizimi, parandalimi, zbulimi dhe sanksionimi.

Monitorimi zhvillohet në tri faza. Faza 1 vlerëson nëse legjislacioni i një vendi është i mjaftueshëm për të zbatuar Konventën. Faza 2 vlerëson nëse vendi në fjalë po e zbaton këtë legjislacion me efektshmëri. Faza 3 përqendrohet te zbatimi i Konventës, Rekomandimi Antiryshfet 2009, dhe rekomandime të parealizuara nga Faza 2. Vlerësimet e Fazave 2 dhe 3 përfshijnë vizita në

[16] Shih: www.oecd.org/CleanGovBiz
[17] Teksti i plotë i Konventës Antiryshfet dhe dokumente përkatëse mund të gjenden në: http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm
[18] Shih http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
[19] OECD, Neni 5 i Konventës Antiryshfet.
[20] http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm

terren në vendin që vlerësohet, ku zhvillohen takime me përfaqësues të qeverisë, përfshirë autoritetet qeveritare përgjegjëse, policinë, prokurorinë, magjistratët, autoritetet tatimore, të sigurisë, të parlamentit e të tjera. Gjithashtu, shkëmbimet me përfaqësues të sektorit privat (firma juridike, kontabiliteti, etj) dhe shoqërinë civile kontribuojnë në përcaktimin e ndikimit të ligjeve dhe zbatimin e tyre mbi sjelljen, përfshirë skema për respektimin e tyre.

1.1.3 Këshilli i Europës

Një prej objektivave kryesore të Këshillit të Europës (KiE) është "të zhvillojë në të gjithë Europën parime të përbashkëta dhe demokratike, të mbështetura në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut."[21] Çdo vendi që dëshiron t'i bashkohet KiE-së, i kërkohet që së pari të ratifikojë Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut. Mbrojtja e të drejtave të njeriut, demokracia dhe sundimi i ligjit janë aktualisht në qendër të fokusit të organizatës.

KiE ka miratuar më shumë se 200 konventa, disa prej të cilave lidhen drejtpërdrejt me luftën kundër korrupsionit: *Konventa Penale për Korrupsionin*[22] *dhe Konventa Civile për Korrupsionin*[23] *(të dyja të miratuara në 1999), Protokolli Shtesë i Konventës Penale për Korrupsionin*– si traktat i veçantë miratuar në vitin 2003. Më tej, janë edhe një seri traktatesh të tjera në këndvështrimin antikorrupsion, duke përfshirë, për shembull, *Konventën për pastrimin, kërkimin, bllokimin dhe konfiskimin e fitimeve nga veprimtari kriminale* në 1990, (rishikuar dhe zgjeruar me luftën kundër financimit të terrorizmit, në vitin 2005), dhe *Konventën për akses në dokumentet zyrtare 2009.* Konventat shpesh lejojnë aderim edhe nga Shtete joanëtare, si Europiane edhe jo Europiane.

Konventa Penale për Korrupsionin mbështetet nga një Relacion Shpjegues[24]. Në vitin 2005, hyri në fuqi *Protokolli Shtesë i të Konventës Penale për Korrupsionin*[25] dhe e zgjeroi objektin e Konventës duke përfshirë arbitrat në çështje tregtare, civile dhe të tjera, si dhe anëtarët e betuar të jurisë, duke plotësuar kështu dispozitat e Konventës Penale, që synojnë mbrojtjen e autoriteteve gjyqësore nga korrupsioni

Në 2003, hyri në fuqi Konventa Civile për Korrupsionin, e cila plotësoi përpjekjet e Konventës Penale për Korrupsionin duke krijuar një kuadër ligjor, që viktimat e korrupsionit, të mund të nisnin një veprim për të kërkuar kompensim. Ky ishte një hap historik në zhvillimin e një regjimi tërësor ligjor për adresimin e korrupsionit dhe pasojave të tij. Deri atëherë, fokusi kishte mbetur dukshëm në masa (penale) parandaluese dhe të zbatimit të ligjit. Neni 4 i Konventës, i cili jep një përkufizim më të ngushtë të korrupsionit, u kërkon Shteteve Palë të hartojnë dispozita për procedime civile kur:

i. i padituri ka kryer apo autorizuar një veprim korruptiv, apo nuk ka ndërmarrë hapa të arsyeshme për të parandaluar veprën e korrupsionit
ii. paditësi ka pësuar dëm; dhe
iii. ka një lidhje shkakore midis veprimit korruptiv dhe dëmit.

Më tej, sipas nenit 5, në rastet kur viktima ka pësuar dëm "si rrjedhojë e një veprimi korruptiv nga zyrtarë publikë në ushtrimin e funksionit të tyre", pretendimi është ndaj Shtetit.

Të dyja konventat, ashtu si UNCAC-u dhe Konventa Antiryshfet e OECD-së kanë një mekanizëm për monitorimin e respektimit, nëpërmjet Grupit të Shteteve kundër Korrupsionit- GRECO, dhe e arrin këtë me anë të raporteve të vlerësimit. Organe/departamente të tjera të Këshillit të Europës janë përgjegjëse për programe trajnimi për ndërtimin e kapaciteteve si dhe për veprimtari të tjera për bashkëpunim teknik. Monitorimi i GRECO-s shtrihet edhe në instrumente (legjislacion i butë) të tjera antikorrupsion, të miratuara nga Komiteti i Ministrave i Këshillit të Europës, në përputhje me Programin 1996 të veprimit kundër korrupsionit: *Rezoluta (97)24 për njëzetë parimet udhëzuese për luftën kundër korrupsionit, Rekomandimi Rec (2000)10 për kodet e sjelljes për nëpunësit publikë (*që përfshin një kod model në shtojcë*) dhe Rekomandimi Rec (2003) 4 për rregullat e përbashkëta kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore.*

Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit[26] u krijua në 1999 nga Këshilli i Europës. Anëtarësimi në GRECO nuk është i kufizuar vetëm te Shtetet anëtare të Këshillit të Europës. Aktualisht, GRECO përfshin 49 vende (47 Shtetet anëtare të Këshillit të Europës, Bjellorusinë dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës). Ai synon përmirësimin e kapaciteteve të anëtarëve të tij në luftën kundër korrupsionit, duke monitoruar respektimin e standardeve të Këshillit të Europës nga ana e tyre. Nëpërmjet një procesi dinamik të vlerësimit dhe trysnisë së ndërsjellë, ai ndihmon në identifikimin e mangësive në politikat kombëtare antikorrupsion, duke promovuar reforma të nevojshme legjislative, institucionale dhe

[21] Më shumë informacion për objektivat e Këshillit të Europës mund të gjendet te http://www.coe.org.rs/eng/tdoc_sr/council_of_europe/about_coe/?conid=14
[22] http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm
[23] http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm
[24] http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm
[25] http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/191.htm

[26] Për më shumë informacion mbi GRECO-n, shih www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco

praktike. Gjithashtu, ai jep një platformë për ndarjen e praktikave më të mira në parandalimin dhe zbulimin e korrupsionit.

GRECO punon në cikle: raunde vlerësimi, secili prej tyre mbulon tema specifike. Raundi i parë i vlerësimit (2000 - 2002) trajtoi pavarësinë, specializimin dhe mjetet e organeve kombëtare të angazhuara në luftën kundër korrupsionit dhe masën dhe objektin e imunitetit të zyrtarëve publikë ndaj arrestit dhe ndjekjes penale. Raundi i dytë (2003-2006) u fokusua në identifikimin, kapjen dhe konfiskimin e fitimeve nga korrupsioni, parandalimin dhe zbulimin e korrupsionit në administratën publike dhe parandalimin e përdorimit të personave juridikë si mburoja për korrupsionin. Raundi i tretë (2007 - 2011) trajtoi inkriminimet e parashikuara në Konventën Penale për Korrupsionin dhe transparencën e financimit të partive politike. Raundi i katërt (lançuar në janar 2012) shqyrton parandalimin e korrupsionit në lidhje me anëtarët e parlamentit, gjyqtarët dhe prokurorët. Raportet e GRECO's[27] sipas vendeve publikohen pas marrëveshjes me Shtetin në fjalë, por asnjë Shtet nuk ka ndodhur të mos e japë miratimin. Megjithatë, disa raporte mund të mbeten konfidencialë për disa muaj, në pritje të dakordësisë së vendit në fjalë për publikimin.

1.1.4 Bashkimi Europian

Bashkimi Europian (BE) është një partneritet ekonomik dhe politik unik midis 28 vendeve europiane.[28]

BE-ja e adreson korrupsionin nëpërmjet mbrojtjes së interesave të saj financiare në dy mënyra:

i. Krime të kryera brenda një Shteti: përfshirë krime "të drejtpërdrejta" financiare si mashtrimi, vjedhja, korrupsioni i nëpunësve publikë, si dhe krime "të tërthorta" (pra, ato krime që kanë një ndikim financiar mbi një vend, të tilla si pastrimi i parave).

ii. Krime kundër fondeve të BE-së: konkretisht mashtrimi dhe krimi ekonomik i lidhur me buxhetin e përgjithshëm të BE-së dhe çdo buxhet të administruar nga BE-ja ose në emër të BE-së.

Protokolli i Parë (27 shtator 1996)[29] i Konventës për Mbrojtjen e Interesave Financiare të Komuniteteve Europiane (1995) shpesh referohet si "Protokolli i Korrupsionit". Ai trajton korrupsionin e zyrtarëve të BE-së apo të Shteteve Anëtare, që angazhohen në veprimtari korruptive, të cilat mund të kenë ndikim të drejtpërdrejtë ose të tërthortë në interesat financiare të BE-së, dhe u kërkon Shteteve Anëtare të kriminalizojnë si mitëmarrjen ashtu edhe mitëdhënien (neni 2); të marrin masat e nevjshme për të siguruar që këto veprime të jenë të ndëshkueshme me "dënime penale të efektshme, proporcionale dhe frenuese, përfshirë në disa raste të rënda, dënime që përfshijnë privimin nga liria dhe që japin mundësinë e ekstradimit" (neni 5).

Protokolli i Dytë[30] i Konventës, i cili hyri në fuqi në vitin 2009, mbështetet te Konventa dhe Protokolli i Parë. Ai u kërkon Shteteve Anëtare të krijojnë përgjegjësi të personave juridikë për "mashtrim apo korrupsion aktiv dhe pastrim parash", të penalizojnë dhe konfiskojnë produktin e pastrimit të parave, dhe të përmirësojnë bashkëpunimin midis vendeve të BE-së dhe të mos refuzojnë ndihmën reciproke duke u bazuar në faktin se "ka të bëjë ose konsiderohet si shkelje e detyrimit tatimor apo doganor".

Duke përdorur Protokollin e Parë si bazë, BE-ja miratoi Konventën për Luftën kundër Korrupsionin që përfshin Zyrtarët e Komuniteteve Europiane apo Zyrtarët e Shteteve Anëtare të Bashkimit Europian[31] nëpërmjet Aktit të Këshillit të datës 26 maj 1997.

Në vitin 2003, Këshilli miratoi Vendimin Kuadër2003/568/JHA për Luftën kundër Korrupsionit në Sektorin Privat.[32] Vendimi synon kriminalizimin si të mitëmarrjes edhe mitëdhënies , duke vendosur rregulla më të detajuara për përgjegjësinë e personave juridikë dhe duke siguruar standardet minimale për një sistem të efektshëm ndëshkimi. Deri tani, Komisioni ka nxjerrë dy raporte zbatimi për këtë Vendim.[33]

BE-ja ka zgjeruar gjithashtu aksionin e vet në strategjinë globale antikorrupsion, të zhvilluar nëpërmjet

Komunikatave të Komisionit të datave 21 maj 1997 dhe 28 maj 2003. Komunikata e 2003 e Komisionit drejtuar Këshillit, Parlamentit Europian dhe Komitetit Social Ekonomik Europian - për një politikë gjithëpërfshirëse të

[27] Shih: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp
[28] Për më shumë informacion mbi Bashkimin Europian, shihni http://europa.eu/about-eu/ index_en.htm
[29] Shih: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1996:313:0001:0010:EN:PDF
[30] Shih: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:221:0011:0022:EN:PDF
[31] Teksti i plotë te: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML
[32] Shih: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003F0568
[33] Raporti i Komisionit për Parlamentin Europianin dhe Këshillin bazuar në Nenin 9 të Vendimit Kuadër të Këshillit 2003/568/JHA i datës 22 korrik 2003 për luftën kundër korrupsionin në sektorin privat (COM(2011) 309 final), i disponueshëm nga: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0309 ; Raporti nga Komisioni për Këshillin bazuar në Nenin 9 të Vendimit Kuadër të Këshillit 2003/568/JHA i datës 22 korrik 2003 për luftën kundër korrupsionit në sektorin privat (COM(2007) 328 final), Shini: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ ALL/?uri=CELEX:52007DC0328
[34] Ndonëse nuk është i publikuar në Fletoren Zyrtare, mund të aksesohet në http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/l33301_en.htm

Hapësirë informative 1.1-Raport i BE-së për Antikorrupsionin

Ndërsa korrupsioni varion për nga natyra dhe shkalla nga një vend në tjetrin, ai i prek të gjitha Shtetet Anëtare të BE-së, sikurse vërejti Raporti i parë Antikorrupsion i BE-së, publikuar në 3 shkurt 2014 nga Komisioni Europian. Raporti shqyrton masat antikorrupsion të ndërmarra nga Shtetet Anëtare dhe gjen se ndonëse ligjet dhe institucionet e nevojshme janë gjerësisht të instaluara, rezultatet e tyre nuk janë të kënaqshme. Raporti shqyrton prokurimin publik si një fushë me tendencë për korrupsion në të gjithë BE-në, dhe ofron analiza shtesë për çështjet më shqetësuese për secilin vend, me sugjerimet përkatëse për hapat në të ardhmen. Progresi do të matet çdo dy vjet.

Çështjet në kapitujt për secilin vend përfshijnë integritetin në politikë dhe financimin e partive politike; imunitetin e zyrtarëve të zgjedhur; kontrollin dhe masat parandaluese; efektshmërinë e agjencive antikorrupsion si dhe kapacitetin dhe eficiencën e ligjzbatuesve, prokurorisë dhe gjyqësorit.

Raporti synon inkurajimin e një angazhimi më të madh politik, për ta trajtuar korrupsionin në mënyrë efektive. Nevoja për të rritur shkallën e zbatimit të masave antikorrupsion u konfirmua nga vrojtimet e Eurobarometrit të publikuar në shkurt 2014. Tre të katërtat (76 për qind) e Europianëve mendojnë se korrupsioni është i përhapur, dhe më shumë se gjysma (56 për qind) thonë se korrupsioni në vendin e tyre është rritur në tri vitet e fundit. Në një sondazh tjetër të njerëzve të biznesit në të gjithë BE-në, katër nga dhjetë kompani mendojnë se korrupsioni është një pengesë për të bërit biznes në vendin e tyre.

Burimi: përshtatur nga Komisioni Europian, http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/

BE-së kundër korrupsionitCOM (2003) 317[34] - përbënte një arritje të rëndësishme në ndërtimin e një kuadri për politikat antikorrupsion të BE-së. Komunikata bëri thirrje për zbulimin dhe ndëshkimin e të gjitha veprimeve korruptive, konfiskimin e fitimeve të paligjshme dhe reduktimin e mundësive për praktika korruptive, nëpërmjet krijimit të standardeve transparente dhe llogaridhënëse të administratës publike. Gjithashtu, Komisioni u bëri thirrje Shteteve Anëtare të vinin në zbatim pa vonesë, të gjitha instrumentet antikorrupsion mbikombëtare dhe ndërkombëtare, dhe theksoi rolin kyç të monitorimit dhe vlerësimit nëpërmjet rishikimit nga palët homologe midis vendeve që marrin pjesë në këto nisma.

Në tetor 2008, Këshilli miratoi Vendimin për krijimin e një *rrjeti me pika kontakti antikorrupsion* (EACN). Vendimi i Këshillit parashikon përcaktimin e pikave të kontaktit në rang kombëtar për secilin nga Shtetet Anëtare, në mënyrë që rrjeti të mund të shkëmbejë informacion për masa të efektshme për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit në nivel BE-je. Ky rrjet mbështetet në rrjetin ekzistues informal *Partnerët Europianë kundër Korrupsionit* (EPAC) si një grupim i agjencive operacionale antikorrupsion nga vende të BE-së.

Në nëntor 2008, Komisioni Europian ratifikoi UNCAC-un në bazë të një Vendimi të Këshillit. Konventa ka një dispozitë që u mundëson organizatave rajonale për integrimin ekonomik të bëhen palë të Konventës, nëse të paktën një prej Shteteve anëtare të saj është tashmë.

Më 6 qershor 2011, Komisioni Europian miratoi një paketë gjithëpërfshirëse antikorrupsion duke krijuar një mekanizëm raportues antikorrupsion në BE për vlerësimin periodik të përpjekjeve të Shteteve Anëtare kundër korrupsionit. Raporti i parë Antikorrupsion i BE-së u publikua në shkurt 2014, dhe parashikohet që në vijim të publikohet çdo dy vjet. Raporti synon të kontribuojë për intensifikimin e masave antikorrupsion dhe të forcojë besimin midis Shteteve Anëtare, duke nxitur të mësuarit e ndërsjellë dhe duke inkurajuar respektimin e angazhimeve të BE-së dhe ato ndërkombëtare, si dhe duke lehtësuar shkëmbimin e praktikave më të mira.

Në shtator 2011, Parlamenti Europian bëri thirrje për harmonizim të rregullave për mbrojtjen e sinjalizuesve, kriminalizimin e pasurimit në mënyrë të paligjshme,dhe një përkufizim në nivel BE për korrupsionin dhe ndëshkime të përbashkëta. Parlamenti Europian kërkoi gjithashtu përmirësimin e masave parandaluese, në veçanti legjislacionin për konfliktin e interesit, si brenda institucioneve të BE-së edhe në Shtetet Anëtare.

1.2 Nisma jodetyruese ligjore në nivel rajonal dhe ndërkombëtar

Organizatat ndërkombëtare gjithashtu kontribuojnë në përpjekjet antikorrupsion nëpërmjet rezolutave jodetyruese, deklaratave, kodeve, udhëzuesve. Një sërë nismash ndërqeveritare fokusohen në hartimin e politikave, praktikave më të mira dhe udhëzimeve, që së bashku referohen si "legjislacion i butë". Më poshtë paraqiten nismat më relevante për rajonin e OSBE-së.

Tabela 1.2 **Angazhimet strategjike dhe të politikave të OSBE-së**

Karta për Sigurinë Europiane (1999)	Karta për Sigurinë Europiane 1999 përfaqëson dokumentin e parë të OSBE-së që e referon qartë dhe hapur korrupsionin si kërcënim për stabilitetin dhe me ndikim të rëndë në çështje të sigurisë, ato ekonomike dhe njerëzore. Karta paraqet më tej programin e punës të OSBE-së për të kontribuuar në luftën ndërkombëtare kundër korrupsionit, konkretisht duke promovuar përdorim më të mirë të instrumenteve ekzistuese ndërkombëtare mbi antikorrupsionin dhe bashkëpunimin ndërkombëtar nga njëra anë, dhe sundimin e ligjit në bashkëpunim me OJF-të e angazhuara për të luftuar praktikat korruptive në anën tjetër.
Dokumenti i Strategjisë së e OSBE-së Për Dimensionin Ekonomik dhe Mjedisor (Mastriht, 2003))	Dokumenti i Strategjisë së OSBE-së për Dimensionin Ekonomik dhe Mjedisor Mastriht 2003 shënon një përparim të rëndësishëm në përpjekjet e Organizatës për promovimin e qeverisjes së mirë në sektorin publik dhe atë privat si dhe për luftën kundër korrupsionit. Duke e kthyer "eliminimin e të gjitha formave të korrupsionit një prioritet", Strategjia u bën thirrje Shteteve pjesëmarrëse të ratifikojnë dhe zbatojnë instrumentet ekzistuese ndërkombëtare antikorrupsion dhe të zhvillojnë strategji antikorrupsion afatgjata dhe gjithëpërfshirëse. Në praktikë, Strategjia bën thirrje që korrupsioni të trajtohet nëpërmjet transparencës dhe llogaridhënies. Kjo nënkupton akses efektiv në informacion publik, media të lirë dhe pluraliste, dhe pjesëmarrje aktive të shoqërisë civile. Më tej, duhet forcuar administrimi i burimeve publike, përfshirë procedurat e prokurimit publik, të cilat janë në veçanti të hapura ndaj rrezikut të korrupsionit.
Vendim Nr. 11/04 për luftën kundër Korrupsionit (Sofie, 2004)	Vendimi i Këshillit të Ministrave 2004 për luftën kundër korrupsionit i inkurajon Shtetet pjesëmarrëse në OSBE të nënshkruajnë dhe ratifikojnë UNCAC-un si dhe të zbatojnë plotësisht Konventën. Gjithashtu, përfshin dispozita konkrete lidhur me përgjegjësitë e Sekretariatit të OSBE-së dhe të OCEEA-së në lidhje me luftën kundër korrupsionit. Ajo e ngarkon OCEEA-në, me kërkesë së Shteteve pjesëmarrëse në OSBE, që të "japë mbështetje në mobilizimin e asistencës teknike, përfshirë ekspertizën dhe burimet e nevojshme, nga organizatat ndërkombëtare kompetente, me vëmendjen e duhur ndaj mandatave të tyre përkatëse, në ratifikimin ose/dhe zbatimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit."
Deklarata për Forcimin e Mirëqeverisjes dhe Luftën kundër Korrupsionit, Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit (Dublin, 2012)	Deklarata e Dublinit komunikon mbështetje të fortë dhe të gjerë për një qasje gjithëpërfshirëse për sigurimin e qeverisjes së mirë dhe transparencës dhe luftimin e korrupsionit, pastrimit të parave, dhe financimit të terrorizmit në rajonin e OSBE-së. Ajo njeh rolet e shumë aktorëve të tillë si qeveritë, shoqëria civile, dhe sektori privat dhe "pjesëmarrjen e plotë dhe të barabartë të grave dhe burrave" në zhvillimin e politikave dhe veprimtarive për qeverisjen e mirë. Ajo thekson detyrën për Sekretariatin e OSBE-së, në veçanti të OCEEA-së, për të mbështetur Shtetet pjesëmarrëse të interesuara për t'u bashkuar dhe për të zbatuar plotësisht Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit. Gjithashtu, i jep OCEEA-së një mandat të ri "për të mbështetur Shtetet pjesëmarrëse të interesuara në zbatimin e angazhimeve të tyre ndërkombëtare për rikuperimin e aseteve". Më tej, ajo forcon mandatin e OSBE-së për të mbështetur Shtetet pjesëmarrëse në zbatimin e instrumenteve përkatëse rajonale dhe ndërkombëtare për të luftuar pastrimin e parave dhe financimin e terrorizmit dhe Rekomandimet e Task Forcës e Veprimit Financiar.
Vendim Nr. 5/14 për Parandalimin e Korrupsionit (Bazel, 2014))	Vendimi i Këshillit tëMinistrave 2014 për parandalimin e korrupsionit i inkurajon Shtetet pjesëmarrëse të zhvillojnë më tej dhe të zbatojnë legjislacion dhe politika antikorrupsion parandaluese; të miratojnë, mirëmbajnë dhe forcojnë sisteme që parandalojnë konfliktin e interesit në sektorin publik; të forcojnë përfshirjen e sektorit privat, organizatave të shoqërisë civile, medias dhe akademisë në zhvillimin e strategjive dhe politikave kombëtare antikorrupsion; të intensifikojnë përpjekjet kombëtare individuale për të siguruar mbrojtje të mjaftueshme për sinjalizuesit; të ndërmarrin hapat e nevojshëm për të krijuar apo përmirësuar sisteme të duhura të prokurimit publik; dhe të lehtësojnë Rikuperimin e aseteve të vjedhura.

Sesioni i hapjes së mbledhjes së 21 të të Këshillit të Ministrave të OSBE-së në Bazel të Zvicrës, 4 dhjetor 2014

1.2.1 Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë [35]

Për 57 Shtetet pjesëmarrëse në Europë, Azi dhe Amerikën e Veriut, Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE)[36] përbën një forum unik për shkëmbime politike, negociim dhe vendimmarrje, si dhe platformë bashkëpunimi për çështje të lidhura me sigurinë. OSBE-ja mban gjithashtu dialog të rregullt dhe bashkëpunim me 11 Partnerë për bashkëpunim në Azi dhe Mesdhe.[37]

OSBE-ja dhe Shtetet pjesëmarrëse në të kanë njohur se "korrupsioni përfaqëson një prej pengesave madhore për prosperitetin dhe zhvillimin e qëndrueshëm të Shteteve pjesëmarrëse që dëmton stabilitetin dhesigurinë e tyre dhe kërcënon vlerat e përbashkëta të OSBE-së.[38]" Ndaj, Organizata ka miratuar masa të shumëfishta për trajtimin e problemit. Si pjesë e kësaj strategjie antikorrupsion, OSBE-ja i ka vendosur angazhimet dhe veprimtaritë antikorrupsion në një kontekst më të gjerë dhe i ka inkurajuar Shtetet pjesëmarëse të ratifikojnë dhe zbatojnë instrumentet antikorrupsion që janë ekzistuese në nivel ndërkombëtar. Që prej vitit 1999, OSBE-ja ka ndërmarrë disa angazhime strategjike dhe politika, konkretisht nëpërmjet *Kartës për Sigurinë Europiane (1999), Dokumentit Strategjik të OSBE-së për Dimensionin Ekonomik dhe Mjedisor (2003), Vendimit të Këshillit të Ministrave për Luftën kundër Korrupsionit (2004), Deklaratës gjithëpërfshirëse për Forcimin e Mirëqeverisjes dhe Luftën kundër Korrupsionit, Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit(2012), dhe Vendimit të Këshillit të Ministrave për Parandalimin e Korrupsionit (2014)*[39]

Gjithashtu, mirëqeverisja në sferën ekonomike dhe mjedisore, dhe lufta kundër korrupsionit kanë qenë në fokus të dialogut politik në disa prej proceseve të Forumeve Ekonomike dhe Mjedisore vjetore. Ajo ndërmerr dhe mbështet veprimtari konkrete antikorrupsion nëpërmjet publikimit të politikave për praktikat e mira dhe veprimtarive për ndërtimin e kapaciteteve, të organizuara në nivel rajoni nga Zyra e Koordinatorit të OSBE-së për Veprimtaritë Ekonomike dhe Mjedisore (OCEEA) e Sekretariatit të OSBE-së, dhe në nivel kombëtar nëpërmjet përfaqësive lokale. Gjithmonë e më shumë asistenca po fokusohet te masat për parandalimin e korrupsionit, Rikuperimin e aseteve dhe luftën kundër pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit nëpërmjet vlerësimit të rrezikut në nivel kombëtar, dhe forcimit të bashkëpunimit

[35] Kjo pjesë përdor materiale nga OSBE-ja, Qasje Strategjike ndaj Korrupsionit. Parandalimi në Rajonin e OSBE-së, Raporti i Shqyrtimit për Zbatimin e Angazhimeve të OSBE-së, EEF.GAL/20/12, Vjenë, 5 shtator 2012.
[36] Për më shumë informacion shih www.osce.org/
[37] Afganistani, Algjeria, Australia, Egjipti, Izraeli, Japonia, Jordania, Republika e Koresë, Maroku, Tailanda dhe Tunizia.
[38] Vendimi i Këshillit të Ministrave të OSBE-së, Nr 11/04 për Luftën kundër Korrupsionit, MC.DEC/11/04.
[39] Karta e OSBE-së për Sigurinë Europiane (SUM.DOC/1/99), Stamboll. 19 nëntor 1999; Dokumenti Strategjik për Dimensionin Ekonomik dhe Mjedisor (MC.DOC/1/03), Mastriht, 2 dhjetor 2003; Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 11/04 për Luftën kundër Korrupsionit (MC.DEC/11/04), Sofie, 7 dhjetor 2004; Deklarata për Forcimin e Mirëqeverisjes dhe Luftën kundër Korrupsionit, Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit, (MC.DEC/2/12), Dublin, 7 dhjetor 2012; Vendimi i Këshillit tëMinistrave për Parandalimin e Korrupsionit Nr. 5/14, (MC.DEC/5/14), Bazel, 5 dhjetor 2014. Shihni: www.osce.org/

ndërkombëtar dhe teknikave të hetimit financiar.

Veprimtaritë e OSBE/OCEEA-së[40] përfshijnë:

– nxitjen e ratifikimit dhe zbatimit të plotë të instrumenteve dhe standardeve përkatëse rajonale dhe ndërkombëtare për luftën kundër korrupsionit, pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit, në veçanti UNCAC dhe Rekomandimet e Task Forcës së Veprimit Financiar (FATF);
– lehtësimin e dialogut rajonal/kombëtar dhe shkëmbimin e përvojave dhe praktikave të mira;
– ndërtimin e kapaciteteve dhe trajnime rajonale për përfaqësues të qeverive, sektorit privat dhe shoqërisë civile;
– ofrimin e instrumenteve dhe udhëzuesve për hartuesit dhe zbatuesit e politikave mbi mirëqeverisjen nëpërmjet publikimeve si *Manuali i OSBE-së përLuftën kundër Korrupsionit dhe Manuali i OSBE-së për Mbledhjen e të Dhënave në mbështetje të Vlerësimeve të Rreziqeve Kombëtare për Pastrimin e Parave dhe Financimin e Terrorizmit*.

1.2.2 Veprimtaritë e OECD-së

1.2.2.1 Veprimtari që vendosin standarde

Në qasjen e saj shumëdisiplinare për luftën kundër korrupsionit, OECD-ja provomon gjithashtu *integritetin në administratën publike* si një element themelor për mirëqeverisjen. Në këtë fushë, ajo ka zhvilluar parime, udhëzime dhe instrumente praktike për identifikimin e praktikave të mira për ruajtjen e integritetit, përcaktimin e rreziqeve të mashtrimit dhe korrupsionit dhe identifikimin e kritereve për të arritur sukses. Kjo punë mbështetet mbi një set Rekomandimesh për vendet anëtare të OECD-së:

– *Parimet për Administrimin e Etikës në Shërbimin Publik (1998)[41];*
– *Udhëzimet për Administrimin e Konfliktit të Interesit në Shërbimin Publik (2003);*
– *Parimet për Forcimin e Integritetit në Prokurimin Publik (2008); dhe*
– *Parimet për Transparencë dhe Integritet në Lobim (2010).*

Këto rekomandime mbështesin hartuesit dhe zbatuesit e politikave në promovimin e integritetit dhe zhvillimin e strategjive për zbutjen e rrezikut të korrupsionit në fusha të cënueshme, veçanërisht ato me një ndërveprim midis sektorit publik dhe atij privat, të tilla si prokurimi publik dhe partneritetet publik-privat.

Përveç Rekomandimeve të OECD-së të përmendura më lart, OECD-ja jep edhe korniza sistemike dhe analitike, vlerësime solide për zbatimin dhe studime krahasimore midis vendeve në secilën prej dimensioneve të politikave të saj. Kjo ndihmon për të siguruar një qasje sistemike në të gjithë ciklin e politikave që nga hartimi, te zbatimi e te vlerësimi i efektshmërisë. Fushat e ndryshme të politikave përshkruhen më poshtë:

Standardet e sjelljes etike dhe administrimi i konfliktit të interesit

Sigurimi që integriteti i vendimmarrjes së qeverisë të mos kompromentohet nga interesat private të zyrtarëve publikë është një shqetësim publik në rritje. Një politikë e efektshme ndaj konfliktit të interesit kërkon të identifikojë rreziqet, tëndalojë forma të papranueshme të interesave privatë, tërrisë ndërgjegjësimin për rrethanat në të cilat mund të lindë konflikti; dhe të sigurojë procedura të efektshme për zgjidhjen e situatave ku ka një konflikt interesi. OECD-ja ka hartuar *Udhëzues për Administrimin e Konfliktit të Interesit në Shërbimin Publik* në 2003 si dhe një *Paketë për Administrimin e Konfliktit të Interesit* për të dhënë këshilla praktike për politikëbërësit se si të trajtojnë situata konkrete, p.sh. bërja publike e interesit privat. Për të promovuar politikëbërje të mbështetur në fakte, OECD-ja mbledh, në çdo gjashtëmujor, të dhëna krahasuese në të gjitha vendet anëtare nëpërmjet *Raportit Qeverisja në Vështrim të Parë* lidhur me politikat për administrimin e konfliktit të interesit.

Prokurimi publik

Prokurimi publik është hallka më e cënueshme në veprimtarinë e qeverisjes ndaj mashtrimit dhe korrupsionit, për shkak të kompleksitetit të tij, përmasës së mangësive financiare që gjeneron dhe ndërveprimit të ngushtë midis sektorëve publikë dhe privatë. *Parimet e OECD-së për Forcimin e Integritetit në Prokurimin Publik* japin një instrument unik për adresimin e rreziqeve ndaj integritetit në të gjithë ciklin e prokurimit publik, që nga vlerësimi i nevojave nëpërmjet procesit të tenderimit deri te administrimi i kontratës dhe pagesa. Ky instrument ka katër shtylla: transparenca, raporti cilësi-çmim, rezistenca ndaj mashtrimit dhe korrupsionit, dhe llogaridhënia dhe kontrolli. Të dhënat krahasuese mblidhen edhe nëpërmjet *Raportit Qeverisja në Vështrim të Parë* për aspekte të tilla si transparenca në prokurimin publik apo sisteme për zgjidhjen e çështjeve. Gjithashtu, kryhen edhe rishikime specifike për vende të caktuara për

[40] Për informacion mbi veprimtaritë lidhur me mirëqeverisjen: OSCE/OCEEA's Good Governance Activities Factsheet, 2012, shini: http://www.osce.org/eea/98374

[41] Aktualisht, po hartohet një rekomandim i ri i OECD-së për Integritetin në Sektorin Publik dhe mund të miratohet në vitin 2016, duke zëvendësuar këtë aktualin.

t'i mbështetur këto vende në reformimin e sistemeve të tyre të prokurimit, në përputhje me Parimet e OECD-së, si në nivel qeverie, edhe në nivel të sektorëve specifikë.

Mbrojtja e sinjalizuesve

Rreziku i korrupsionit është ndjeshëm më i lartë në mjedise ku raportimi i një shkeljeje nuk mbështetet apo nuk mbrohet, sidomos në vendin e punës. Rëndësia e mbrojtjes së sinjalizuesveu rikonfirmua në nivel global nga Grupi i 20 (G20), Grupi i Punës Antikorrupsion, i cili rekomandoi që udhëheqësit e G20 të përsosin parimet e hartuara nga OECD-ja, *Parimet Udhëzuese për Legjislacionin për Mbrojtjen e sinjalizuesvedhe Përmbledhjen e Praktikave më të Mira*[42] si referencë për zbatimin dhe rishikimin e rregullave të tyre për mbrojtjen e sinjalizuesve (informatorëve denoncues). OECD-ja ka hartuar gjithashtu një broshurë: *Mbrojtja e sinjalizuesve: inkurajimi i denoncimit*[43] përfshirë një listëkontrolli dhe udhëzues zbatimi për sistemet e mbrojtjes së sinjalizuesve.

Qeverisja e hapur, lobimi dhe financimi politik

Politikat për qeverisje të hapur promovojnë një qeverisje që është transparente dhe e hapur ndaj shqyrtimit publik, e aksesueshme nga çdokush, në çdo kohë, kudo dhe që u përgjigjet ideve dhe kërkesave të reja. Kjo paradigmë e re jep një mundësi që qeveritë të konceptojnë rolin e tyre dhe të promovojnë një kulturë të re që mbështetet te transparenca, llogaridhënia dhe integriteti, veçanërisht në kuadrin e Partneritetit për Qeverisje të Hapur (shih edheseksionin 1.2.8). OECD-ja ka hartuar *Parimet për Politikëbërje të Hapur dhe Përfshirëse* si udhëzues për qeveritë për nxitjen e qeverisjes së hapur. Gjithashtu, i ndihmon qeveritë të forcojnë transparencën dhe minimizojnë rrezikun e korrupsionit në fusha të ndjeshme të tilla si praktikat e lobimit apo financimi politik. Për t'i ndihmuar vendimmarrësit në trajtimin e shqetësimeve në aspektin e lobimit, OECD-ja hartoi *Parimet e Transparencës dhe Integritetit në Lobim në vitin 2010.*

1.2.2.2 Nisma Rajonale Antikorrupsion

OECD-ja ka zbatuar gjithashtu nisma të ndryshme rajonale antikorrupsion, përfshirë *Rrjetin Antikorrupsion për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore, Nismën e Bankës Aziatike për Zhvillim (ADB)/OECD Antikorrupsion për Azinë dhe Paqësorin dhe Programin e Qeverisjes MENA-OECD.*

Rrjeti Antikorrupsion për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore (ACN)[44] u krijua në vitin 1998 si një forum rajonal për promovimin e reformave antikorrupsion, shkëmbim informacioni, shtjellim të praktikave më të mira dhe bashkërendimit të donatorëve. ACN-ja është një program rajonal antikorrupsion i krijuar nën Grupin e Punës së OECD-së për ryshfetin. Sekretariati ndodhet në Sektorin Antikorrupsion të OECD-së. ACN-ja është e hapur për të gjitha vendet në Europën Lindore dhe Azinë Qendrore. Vendet e OECD-së marrin pjesën në ACN si partnerë apo donatorë. ACN-ja është gjithashtu e hapur për pjesëmarrje nga organizata ndërkombëtare dhe joqeveritare si dhe shoqata biznesi.

Plani i veprimit Antikorrupsion i Stambollit (IAP) është një program nën-rajonal për kontrollin mes palëve i lançuar në vitin 2003 brenda kuadrit të ACN-së. Objektivi i tij është mbështetja e reformave antikorrupsion në vende të caktuara të ACN-së, nëpërmjet analizave për secilin vend dhe monitorimit të vazhdueshëm të rekomandimeve, të cilat promovojnë UNCAC-un dhe standarde të tjera apo praktika të mira ndërkombëtare. Nëntë vende pjesëmarrëse në IAP janë Armenia, Azerbajxhani, Gjeorgjia, Kirgizstani, Kazakistani, Mongolia, Taxhikistani, Ukraina dhe Uzbekistani. Në vitin 2012, ACN-ja përfundoi raundin e dytë të monitorimit të rishikimit nga homologët për vendet e IAP, dhe në 2015 përfundoi raundin e tretë të monitorimit[45]. Secili raund vlerësoi përputhshmërinë me rekomandimet për vendin përkatës gjatë raundit të mëparshëm. Vëmendje e veçantë i është kushtuar zbatimit praktik të masave antikorrupsion. Në vitin 2016, do të fillojë raundi i katërt i cili do të përfshijë analizë të thelluar të korrupsionit në sektorë të veçantë.

Raportet e monitorimit të IAP-it kanë tri shtylla: politikat dhe institucionet antikorrupsion; kriminalizimi i korrupsionit dhe zbatimi i ligjit; dhe parandalimi i korrupsionit (shërbimi civil, diskrecioni administrativ dhe transparenca, prokurimi publik, kontrolli dhe auditimi financiar, korrupsioni politik, korrupsioni në gjyqësor dhe integriteti në sektorin privat).

Një fushë tjetër e punës së ACN-së ka të bëjë me studimet tematike ndërkombëtare dhe mësimi nga homologët, të cilët synojnë të nxisin shkëmbimin e përvojave dhe praktikat e mira midis zbatuesve. ACN-ja organizon seminare rajonale me ekspertë dhe zhvillon studime analitike ndërkombëtare. Një gamë e gjerë çështjesh trajtohet nga ACN-ja nëpërmjet punës tematike, të tilla si deklarimi i pasurisë për nëpunësit publikë,

[42] http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf
[43] http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf

[44] Për vendet dhe organizatat pjesëmarrëse, shih www.oecd.org/corruption/ acn
[45] Raportet e monitorimit janë të disponueshme në http://www.oecd.org/corruption/acn/ istanbulactionplancountryreports.htm

strategjitë dhe planet e veprimit antikorrupsion, agjencitë antikorrupsion, integriteti në gjyqësor, parandalimi i korrupsionit në sektorin publik, kriminalizimi i korrupsionit, përgjegjësia e personave juridikë, ryshfeti për zyrtarët e huaj, integriteti i biznesit.

Nisma e *ADB/OECD Antikorrupsion për Azinë dhe Paqësorin*[46], lançuar në 1999, përfshin 31 vende dhe juridiksione në rajonin e Azi-Paqësorit. Anëtarët kanë zhvilluar së bashku Planin e veprimit Antikorrupsion për Azinë dhe Paqësorin dhe punojnë së bashku për zbatimin e tij. Plani i veprimit përcakton qëllimet dhe standardet për mbrojtje të qëndrueshme ndaj korrupsionit në sferën ekonomike, politike dhe sociale të vendeve të këtij rajoni. Nisma mbështet përpjekjet e qeverive të vendeve anëtare nëpërmjet tri mekanizmave: forcimit të dialogut politik, kryerjes së një analize të politikave dhe ngritjes së kapaciteteve. Takimet dhe publikimet e Nismës ndihmojnë në zhvillimin e programeve të asistencës teknike dhe, ndër të tjera, mbështeten në UNODC.

Programe të tjera rajonale të OECD-së përfshijnë *Nismën e Lindjes së Mesme dhe Afrikës së Veriut (MENA)*[47] *dhe Mbështetjen për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Administrimit (SIGMA)*[48], një nismë e përbashkët midis BE-së dhe OECD-së, e cila ofron mbështetje kryesisht për rajonin e Europës Qendrore dhe Lindore dhe atë të Mesdheut për ndërtimin e institucioneve dhe hartimin e kornizës ligjore për kryerjen e reformave në administratën publike. Ajo bën vlerësime të ecurisë së vendeve kandidate dhe kandidate potenciale për anëtarësim në BE, në emër të BE-së. Këto raporte mund të aksesohen[49] në faqen e saj të internetit. OECD-ja organizon dialog rajonal mbi politikat me vendet e Lindjes së Mesme dhe Afrikës së Veriut (MENA) për çështje që kanë të bëjnë me korrupsionin dhe integritetin në sektorin publik dhe atë privat, si dhe prokurimin publik. Në kuadrin e G8-ës, Deauville Partnership, u lançua një *Rrjet MENA-OECD për Prokurimin Publik* në nivel ministrash në shtator 2012, në Kazerta të Italisë. Rrjeti përbëhet nga zyrtarë të lartë dhe ushtrues praktikë të prokurimit publik nga vendet e MENA-s dhe OECD-së si dhe përfaqësues me përvojë nga organizata ndërkombëtare. Objektivi i Rrjetit është shkëmbimi i praktikave të mira të prokurimit dhe identifikimi i nevojave për mbështetje në këtë fushë, bazuar në vlerësimin e sistemeve të prokurimit të vendeve përkatëse sipas *Rekomandimit të OECD-së për Forcimin e Integritetit në Prokurimin Publik.*

[46] Shih: www.oecd.org/corruption/asiapacific
[47] Shih www.oecd.org/mena
[48] Shih: http://www.sigmaweb.org/
[49] Shih: http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-assessment-reports.htm

1.2.3 Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara

Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara (UNDP)[50] mbështet përpjekjet ndërkombëtare për të luftuar korrupsionin "pasi ai devijon burimet e caktuara për veprimtari që janë jetësore për çrrënjosjen e varfërisë dhe për zhvillim të qëndrueshëm, duke i përdorur për fitime private"[51]. Ai e bën këtë duke punuar me partnerë vendas për të përmirësuar hapjen, transparencën dhe llogaridhënien në të gjithë administratën publike, duke promovuar institucione publike efektive dhe reaguese. Në mënyrë më specifike, ai mbështet qeveritë e vendeve në zhvillim dhe ato në tranzicion për përmbushjen e detyrimeve të tyre ndërkombëtare antikorrupsion, të tilla si UNCAC dhe Partneriteti për Qeverisje të Hapur. Gjithashtu, mbështet OJF-të dhe angazhimin e shoqërisë civile në monitorimin e korrupsionit dhe llogaridhënien e institucioneve publike, si dhe dialogun midis shumë aktorëve dhe bashkëpunimin për parandalimin dhe reduktimin e korrupsionit. Më tej, ai angazhohet në këshillimin e agjencive antikorrupsion dhe sistemeve kombëtare të integritetit (kontrolli i lartë i shtetit, njësitë e prokurimit, komisionet e integritetit) mbi masat antikorrupsion.

Pjesa më e madhe e veprimtarive të tij kryhen nëpërmjet *Nismës Globale Antikorrupsion* (GAIN) (2014-2017). GAIN-i mbështetet në suksesin e *Programit Tematik Global Antikorrupsion për Efektivitet Zhvillimi* (PACDE) (2008-2013) dhe fokusohet në forcimin e sistemeve, institucioneve dhe angazhimit civil për të administruar dhe ofruar më mirë burimet dhe shërbimet publike. Në veçanti, ai përdor strategjinë e mëposhtme:

1. Zgjerimi i axhendës politike dhe normative për antikorrupsionin për zhvillimin e planeve, duke integruar antikorrupsionin në dhënien e shërbimeve dhe sektorë të tjerë (p.sh. ndryshimet klimatike dhe industria nxjerrëse);
2. Forcimi i kapaciteteve shtetërore/institucionalepër parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit;
3. Nxitja e angazhimit civil dhe promovimi i llogaridhënies sociale nëpërmjet fuqizimit të grave dhe pjesëmarrjes së shoqërisë civile dhe medias,
4. Përmirësimi i administrimit të mbështetur te rezultatet dhe efektshmëria institucionale për zbatimin efektivtë nismave antikorrupsion dhe monitorimin e rezultateve të tyre[52].

[50] Ky seksion mbështet në ifnormacion nga faqja e internetit e UNDP-së www.undp. org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/
[51] Shih www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work.html#2
[52] Shih Nismën Antikorrupsion (GAIN) të UNDP-së 2014-2017, Shini: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20 Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf

Në lidhje me UNCAC-un, UNDP-ja punon ngushtësisht me UNDOC-un në mbështetje të vendeve të ndryshme për të bërë analizën e hendekut me UNCAC-un, me qëllim identifikimin e hendeqeve midis dispozitave të UNCAC-ut dhe kuadrit legjislativ ekzistues vendas për antikorrupsionin[53]. Kjo analizë e hendekut mund të shihet si hap i parë në reformën e politikave antikorrupsion dhe në forcimin e zbatimit të një mekanizmi antikorrupsion. Gjithashtu, ka mbështetur zhvillimin e një shënimi udhëzues për vetëvlerësimin mbi UNCAC-un. Ky vetëvlerësim është pjesë e një rishikimi në nivel vendi sipas Mekanizmit të Rishikimit.

Së bashku me Fondin e Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara për Gratë (UNIFEM, tashmë pjesë e UN Women), UNDP-ja publikoi në vitin 2010 një material *Korrupsioni, Llogaridhënia dhe Përkatësia Gjinore: Të kuptojmë lidhjen mes tyre*. Ai tregon se korrupsioni i prek femrat në raport jo të barabartë dhe në mënyra të ndryshme nga meshkujt. Materiali nënvizon gjithashtu se çuarja përpara e çështjes së barazisë gjinore dhe trajtimi i korrupsionit kanë efekte plotësuese, dhe janë të dyja të domosdoshme për të siguruar mirëqeverisje[54]. Në vitin 2012, UNDP-ja dhe Komisioni Hauairou, një koalicion global i organizatave të grave, prodhuan një studim *Të shohësh përtej shtetit: Perspektivat e Grave mbi Korrupsionin dhe Antikorrupsionin*[55].

1.2.4 Akademia Ndërkombëtare Antikorrupsion

Akademia Ndërkombëtare Antikorrupsion (IACA)[56] është vlerësuar si një organizatë ndërkombëtare që prej muajit mars 2011, e cila ka në përbërje të saj 64 Palë, përfshirë tri organizata ndërkombëtare. IACA është institucioni i vetëm global që merret vetëm me trajtimin e mangësive në njohuritë dhe praktikën në fushën e antikorrupsionit.

Mandati i saj është nxitja e parandalimit dhe lufta kundër korrupsionit nëpërmjet (1) edukimit antikorrupsion dhe trajnimit profesional, (2) kërkimit në të gjitha aspektet e korrupsionit, (3) dhënies së formave përkatëse të asistencës teknike, dhe (4) dhe forcimit të bashkëpunimit ndërkombëtar dhe në rrjete[57].

Akademia ndjek një qasje tërësore, duke iu adresuar një audience ndërkombëtare si nga sektori privat edhe nga ai publik. Qasja e saj integron një gamë të gjerë disiplinash, duke dhënë si njohuri, ashtu edhe instrumentet e nevojshme për të ndihmuar në mbylljen e hendekut midis teorisë dhe praktikës, me qëllim arritjen e zgjidhjeve të qendrueshme.

Programet dhe trajnimet përbëjnë thelbin e veprimtarive të IACA-s. Aktualisht, ato përfshijnë:

- Master të Studimeve Antikorrupsion (MACS) – programi i parë Master në botë për antikorrupsionin, i hartuar për profesionistët që janë në punë;
- Akademi Verore Ndërkombëtare për Antikorrupsionin (IACSA) – shkollë verore që ofron këndvështrime bashkëkohore në teorinë dhe praktikën antikorrupsion;
- Trajnime afatshkurtra dhe seminare që trajtojnë aspekte të ndryshme të korrupsionit;
- Trajnime dhe seminare të organizuara në bashkëpunim me organe të tjera; dhe,
- Trajnime të përshtatura sipas nevojës së organizatave, grupeve apo individëve të ndryshëm.

Akademia ofron mundësi për kërkim shkencor dhe shërben si një forum për mendime dhe ide, që synojnë të japin instrumente dhe udhëzime për çështje antikorrupsion si për politikëbërësit, edhe zbatuesit. Gjithashtu, ajo ofron një platformë për dialog dhe rrjet bashkëpunimi, dhe promovon shkëmbimin e përvojave dhe praktikave më të mira, për forcimin e bashkëpunimit përtej kufijve politikë.

IACA punon me një numër organizatash partnere dhe jep kontribut dhe ekspertizë për trajnime dhe aktivitete antikorrupsion në nivel ndërkombëtar.

1.2.5 Nisma Rajonale Antikorrupsion për Europën Juglindore

Brenda kuadrit të gjerë të Paktit të Stabilitetit për Europën Juglindore të ngritur në vitin 1999, Nisma Rajonale Antikorrupsion (RAI) nisi në vitin 2000, fillimisht me emërtesën "Nisma Antikorrupsion e Paktit të Stabilitetit". Objektivi i këtij kuadri bashkëpunimi është trajtimi i çështjeve që kanë të bëjnë me korrupsionin në nëntë Shtetet e Europës Juglindore (EJL)[58].

Nisma ndjek një qasje shumëdisiplinëshe në pesë fusha kryesore: (i) miratimi dhe zbatimi i instrumenteve

[53] Shih http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work. html
[54] Shih http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf
[55] Shih: nga http://www.undp.org/content/dam/undp/library/ Democratic%20Governance/Anti-corruption/Grassroots%20women%20 and%20anti-corruption.pdf
[56] Shih www.iaca.int
[57] Shih IACA, Marrëveshja për Krijimin e Përcaktimin e Agjencisë Ndërkombëtare Antikorrupsion si një Organizatë Ndërkombëtare, 2010, Neni II (1), Shini: http://www.iaca.int/about-us/agreement-and-external-resolutions
[58] Shih http://www.rai-see.org/

ndërkombëtare antikorrupsion si dhe zbatimi i marrëveshjeve rajonale; (ii) promovimi i mirëqeverisjes dhe i një administrate të besueshme publike; (iii) forcimi i legjislacionit kombëtar dhe promovimi i sundimit të ligjit; (iv) promovimi i transparencës dhe integritetit në operacione biznesi; dhe v) promovimi i një shoqërie civile aktive dhe rritja e ndërgjegjësimit të publikut. Për objektivat programatike ka veprime konkrete, të cilat janë ndarë më tej në objektiva specifike të programit.

Që prej lançimit të nismës në vitin 2000, mjedisi për bashkëpunimin kundër korrupsionit në Europën Juglindore ka ndryshuar ndjeshëm. Të gjitha vendet e rajonit, për shembull, janë bërë anëtare të GRECO-s dhe disa marrin pjesë edhe në mekanizmin monitorues të OECD-së. Më tej, disa nga shtetet e EJL-së kanë ratifikuar instrumente ndërkombëtare antikorrupsion, të tilla si UNCAC-u. Shumë prej shteteve të EJL-së kanë hartuar plane antikorrupsion dhe janë bërë ndryshime specifike institucionale me qëllim zbatimin e përpjekjeve antikorrupsion. Vlen të përmendet se faqet e internetit të Shteteve përkatëse përfaqësojnë një arritje të konsiderueshme për arritjen e publikut[59]. Këto faqe interneti përmbajnë informacion të vlefshëm në lidhje me përpjekjet kombëtare antikorrupsion (dokumente strategjikë, raporte vlerësimi ngaorganizata ndërkombëtare, etj) dhe projekte; për më tepër, në këto faqe interneti ka lajme të përditësuara si dhe artikuj mbi antikorrupsionin, që mbulojnë rajonin e nismës, dhe u lejojnë qytetarëve të jenë të informuar mbi çështjet aktuale.

1.2.6 Nisma për Rikuperimin e Aseteve të Vjedhura

Nisma për Rikuperimin e Aseteve të Vjedhura (StAR)[60] është një partneritet midis Grupit të Bankës Botërore dhe UNODC-së që mbështet përpjekjet ndërkombëtare për t'u dhënë fund të ashtuquajturave parajsa të sigurta për fonde korruptive. StAR punon me vendet në zhvillim dhe qendrat financiare për parandalimin e pastrimit të fitimeve nga korrupsioni si dhe për lehtësimin e kthimit më sistematik dhe në kohë të aseteve të vjedhura.

Nisma, e krijuar në vitin 2007, ishte një përgjigje ndaj vështirësive të hasura nga Shtetet për Rimarrjen e aseteve të fituara në mënyrë të paligjshme, të cilat, udhëheqës të korruptuar, i kishin lëvizur në juridiksione të tjera. Shtetet të cilave u ishin vjedhur asetet, shpesh nuk kishin ligje të mjaftueshme, mekanizma bashkëpunimi apo ekspertizë teknike të nevojshme për të lokalizuar me sukses, për të vënë në sekuestro, për të konfiskuardhe rikuperuar asetet e vjedhura, prej një juridiksioni të huaj. Në mënyrë që Rikuperimi i aseteve të ishte isuksesshëm, ishte thelbësore që të kishte një përpjekje të përbashkët. Kjo çoi në krijimin e nismës StAR. Kjo nismë ngrihet mbi katër shtylla:

1) Fuqizimi: StAR-i ndihmon vendet përkatëse të ngrejnë kuadrin ligjor, institucionet dhe praktikat e nevojshme për Rikuperimin e fitimeve nga korrupsioni.Nëpërmjet shkëmbimit të njohurive, materialeve informative, dhe trajnimit konkret, StAR-i i ndihmon vendet të zhvillojnë aftësi specifike të tilla si gjurmimi i aseteve dhe teknika për bashkëpunimin ndërkombëtar. Gjithashtu, StAR-i i mbështet vendet duke lehtësuar kontaktet midis vendit që paraqet kërkesën dhe atij që e merr këtë kërkesë.

2) Partneritetet: StAR-i punon për të bërë bashkë qeveri, autoritete rregullatore, agjenci donatore, institucione financiare dhe organizata të shoqërisë civile, si nga vendet në zhvillim, edhe nga qendrat financiare, duke forcuar përgjegjësinë kolektive dhe aksionin për parandalimin, zbulimin dhe rikuperimin e aseteve të vjedhura;

3) Inovacioni: StAR-i prodhon materiale informuese dhe instrumente teknike me qëllim identifikimin dhe promovimin e përdorimit të praktikave më të mira botërore për Rikuperimin e fitimeve nga korrupsioni.

4) Standardet ndërkombëtare: StAR-i mbron forcimin dhe zbatimin efektiv të Kapitullit V të UNCAC-ut dhe standardeve të tjera ndërkombëtare për të parandaluar, zbuluar dhe rikuperuar asetet e vjedhura. Në bashkëpunim me FATF-in, Konferencën e Shteteve Palë në UNCAC dhe grupin e punës për Rikuperimin e aseteve dhe organe të tjera shumëkombëshe, StAR-i nxit veprimin global kolektiv dhe i inkurajon vendet të zbatojnë standardet për të cilat është rënë dakord.

Nisma StAR ka prodhuar disa instrumente, përfshirë një bazë të dhënash me mundësi kërkimi për rastet e korrupsionit[61], një Manual për Rikuperimin e Aseteve si dhe publikime të tjera për zbatuesit[62].

[59] Shih për shembull www.anticorruption-albania.org/ (Shqipëria), www.anticorruption-croatia.org/ (Kroacia) ose http://www.anticorruption-serbia.org/ (Serbia).

[60] Ky sesion mbështetet në informacion të marrë nga www1.worldbank.org/finance/ star_site/

[61] Shih http://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All

[62] Shih http://star.worldbank.org/star/publications?keys=&sort_by=score&sort_order=DESC&items_per_page=10

1.2.7 Qendra Ndërkombëtare për Rikuperimin e Aseteve

Qendra Ndërkombëtare për Rikuperimin e Aseteve (ICAR) është një njësi e Institutit të Bazelit për Qeverisjen, një organizatë jofitimprurëse e pavarur, e specializuar në parandalimin e korrupsionit, qeverisjen publike dhe të korporatave, luftën kundër pastrimit të parave dhe Rikuperimin e aseteve të vjedhura. Instituti e ka qendrën në Zvicër.

ICAR[63] fokusohet te forcimi i kapaciteteve të vendeve për Rikuperimin e aseteve të vjedhura. Ai specializohet në asistencën për vende të ndryshme në të gjithë botën, për kryerjen e hetimeve financiare dhe gjurmimin e aseteve, trajtimin e kërkesave për ndihmë të ndërsjellë ligjore dhe zhvillimin e bashkëpunimit ndërkombëtar në fushën e rasteve të korrupsionit dhe pastrimit të parave. Gjithashtu, ofron programe trajnimi kombëtare në terren, me qëllim përmirësimin e aftësive dhe kompetencave të hetuesve dhe prokurorëve për analizimin, hetimin dhe ndjekjen e rasteve komplekse të korrupsionit, krimit financiar dhe pastrimit të parave.

1.2.8 Partneriteti për Qeverisje të Hapur

Partneriteti për Qeverisje të Hapur (OGP)[64], i cili filloi në shtator 2011, është një nismë shumëpalëshe që synon të sigurojë angazhime konkrete nga qeveritë për promovimin e transparencës, fuqizimin e qytetarëve, luftimin e korrupsionit dhe shfrytëzimin e teknologjive të reja për forcimin e qeverisjes. Nga tetë vende fillimisht (Brazil, Indonezi, Meksikë, Norvegji, Filipine, Afrika e Jugut, Mbretëria e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara), kjo nismë është rritur në 65 vende që mbështesin objektivat e saj. Shtetet pjesëmarrëse kanë rënë dakord gjithashtu që të ofrojnë një planveprim për secilin vend, të hartuar në konsultim me publikun dhe të angazhohen për raportim të pavarur mbi ecurinë e tyre.

Vizioni i OGP-së është që qeveritë të bëhen më transparente, më llogaridhënëse dhe më reaguese ndaj qytetarëve të tyre, çka do të ndihmonte në përmirësimin e cilësisë së qeverisjes dhe shërbimeve që marrin qytetarët. Ajo kërkon ta arrijë këtë duke mbështetur "dialog të mirëfilltë dhe bashkëpunim midis qeverive dhe shoqërisë civile". Gjithashtu, ajo aspiron të sjellë çështje të vështira të reformave në "nivelin më të lartë të diskursit politik".

Në mënyrë që ndryshimi i vërtetë të bëhet realitet, OGP-ja ka përcaktuar tri objektiva për veten, me qëllim që të ndihmojë qeveritë për të dhënë rezultate lidhur me angazhimet e tyre për reforma për qeverisje të hapur:

1) Mbajtja e nivelit të lartë të lidershipit politik dhe angazhimit ndaj OGP-së brenda vendeve pjesëmarrëse;
2) Mbështetja e reformuesve vendas me ekspertizë teknike dhe frymëzim;
3) Nxitja për më shumë angazhim në OGP nga një grup i larmishëm qytetarësh dhe organizatash të shoqërisë civile.

Gjithashtu, Mekanizmi i Raportimit të Pavarur (IRM) i OGP-së kërkon të sigurojë që vendet të mbahen në pozita llogaridhënieje, për të bërë përpara drejt arritjes së angazhimeve të tyre OGP. IRM-ja u lejon aktorëve të ndjekin progresin e qeverive në lidhje me zhvillimet dhe zbatimet e planeve të veprimit OGP dhe përmbushjen e parimeve për qeverisje të hapur. Synimi i raporteve është të nxisin dialogun dhe të promovojnë llogaridhënien midis qeverive anëtare dhe qytetarëve. Raportet e para të progresit u prodhuan për tetë anëtarët themelues dhe u publikuan për komente nga publiku në faqen e internetit të OGP-së, në përgatitje për Samitin e Londrës në tetor 2013.

1.2.9 Task Forca e Veprimit Financiar

Task Forca e Veprimit Financiar (FATF)[65] është një organizëm ndërqeveritar i krijuar në Samitin e G-7 në vitin1989 si përgjigje ndaj kërcënimit ndërkombëtar që paraqet pastrimi i parave për institucionet financiare dhe sektorin bankar. FATF-i ka krijuar standarde ndërkombëtare kundër pastrimit të parave, të cilat janë njohur dhe pranuar nga Fondi Monetar Ndërkombëtar, Kombet e Bashkuara, OSBE-ja, Banka Botërore dhe ministrat e financave të më shumë se 130 vendeve.

Rekomandimet e FATF-it, të hartuara fillimisht në vitin 1990 dhe të rishikuara në vitin 2012, japin një kuadër përfshirës mbi të cilin Shtetet mund të ndërtojnë, ruajnë dhe përmirësojnë përpjekjet për të luftuar pastrimin e parave dhe financimin e terrorizmit, si në nivel kombëtar, edhe në atë ndërkombëtar. Ato referohen si *Standardet Ndërkombëtare për Luftën kundër Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit & Përhapja: Rekomandimet e FATF-it* .

FATF-i ka 34 vendeanëtare, dy organizata rajonale anëtare, dy vendesi vëzhguese (Malajzia dhe Arabia Saudite) si dhe 25 organisata ndërkombëtare, përfshirë

[63] Shih www.baselgovernance.org/icar/
[64] Informacioni mbi Partneritetin për Qeverisje të Hapur mbështetet në materiale të disponueshme nga faqja e tyre e internetit www.opengovpartnership.org/
[65] Shih www.fatf-gafi.org/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf

OSBE-në, si vëzhguese. Gjithashtu, tetë anëtarë të asociuar, përfshirë organe rajonale (FRSB) të ngjashme me FATF-ine zgjerojnë punën e FATF-it në të gjithë globin.

Përveç krijimit të standardeve ndërkombëtare për luftën kundër pastrimit të parave dhe krimeve të tjera financiare, FATF-i dhe FRSB-të kanë krijuar një mekanizëm për të vlerësuar përmbushjen e standardeve nga ana e vendeve. FATF- i përmend publikisht me emra vendet që i konsideron se janë në rrezik të lartë për pastrimin e parave apo që nuk janë bashkëpunuese me FATF-in dhe ka shënuar progres të dukshëm në punën me vendet e ndryshme për të forcuar regjimet e tyre kombëtare në luftën kundër pastrimit të parave me qëllim heqjen e tyre nga lista publike e FATF-it. Vlerësimi teknik dhe procesi i listimit kanë qenë me rëndësi kyç për suksesin e qasjes jodetyruese "të legjislacionit jodetyrues" të përdorur nga FATF-i.

FATF-i prodhon rregullisht materiale dhe udhëzime mbi praktikat e mira dhe, në vitin 2011, me mbështetjen politike të G20-ës, FATF-i filloi të organizojë takime dhe të hartojëmateriale për *lidhjen midis korrupsionit dhe pastrimit të parave*. Ndërkohë që shmang dublimin e rolit të organeve të mandatuara antikorrupsion, FATF-i ka bashkuar ekspertët për luftën kundër pastrimit të parave dhe ata antikorrupsion për të identifikuar sinergjitë midis dy fushave. Shumë prej gjetjeve të dialogut të FATF-it me ekspertët antikorrupsion janë përfshirë në *Praktikat më të Mira për Përdorimin e Rekomandimeve të FATF për Luftën kundër Korrupsionit.*[66]

1.2.10 Instrumentet e "legjislacionit jodetyrues" të Kombeve të Bashkuara që trajtojnë – plotësisht ose pjesërisht– korrupsionin

A. Kodi Ndërkombëtar i Sjelljes për Nëpunësit Publikë

Sipas rezolutës 1996/8 të Këshillit Ekonomik dhe Social, të miratuar me rekomandimin e Komisionit për Parandalimin e Krimit dhe Drejtësinë Penale në sesionin e tij të pestë, Asambleja e Përgjithshme miratoi Kodin Ndërkombëtar të Sjelljes për Nëpunësit Publikë[67] dhe e rekomandoi për Shtetet Anëtare si një instrument për të drejtuar përpjekjet e tyre kundër korrupsionit. Asambleja i kërkoi Sekretarit të Përgjithshëm t'ua shpërndante Kodin e Sjelljes, të gjithë Shteteve dhe të përfshinte në të një manual për masa praktike antikorrupsion, për t'u rishikuar dhe zgjeruar sipas rezolutës së Këshillit 1995/4. Asambleja i kërkoi, gjithashtu, Sekretarit të Përgjithshëm, të konsultohej me Shtetet dhe subjektet përkatëse me qëllim përgatitjen e një plani zbatimi për t'ia paraqitur atë Komisionit në sesionin e gjashtë të tij. Asambleja i kërkoi më tej Sekretarit të Përgjithshëm të vijonte me mbledhjen e informacionit dhe teksteve legjilsative dhe rregullatore nga Shtetet dhe organizatat përkatëse ndërqeveritare, lidhur me problemin e korrupsionit.

Kodi Ndërkombëtar i Sjelljes për nëpunësit publikë u miratua si një instrument për të udhëzuar Shtetet Anëtare në përpjekjet e tyre antikorrupsion nëpërmjet disa rekomandimeve bazë, të cilat nëpunësit publikë vendas duhet t'i zbatojnë në ushtrimin e detyrave të tyre. Kodi trajton aspektet e mëposhtme: (a) parimete përgjithshme që duhet të udhëheqin nëpunësit publikë në zbatimin e detyrave të tyre (d.m.th. besnikëria, integriteti, eficienca, efektshmëria, drejtësia dhe paanshmëria); (b) konflikti i interesit dhe skualifikimi; (c) deklarimi i pasurive personale nga ana e nëpunësve publikë si dhe, nëse është e mundur, nga bashkëshortët dhe/ose personat në ngarkim të tyre; d) dhuratat ose favoret e tjera; (e) trajtimi i informacionit konfidencial; dhe (f) veprimtaria politike e nëpunësve publikë, e cila, sipas Kodit, nuk duhet të jetë e tillë që të dëmtojë besimin e publikut në ushtriminme paanësi të funksioneve dhe detyrave të nëpunësit publik.

B. Deklarata e Kombeve të Bashkuara kundër korrupsionit dhe ryshfetit në transaksione ndërkombëtare tregtare

Në dhjetor 1996, Asambleja e Përgjithshme miratoi Deklaratën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit dhe ryshfetit në transaksione tregëtare ndërkombëtare[68]. Ajo i kërkoi Komisionit për Parandalimin e Krimit dhe Drejtësinë Penale të shqyrtonte, *ndër të tjera*, mënyrat, përfshirë instrumentet ndërkombëtare detyruese, pa përjashtuar në asnjë rast, pengimin apo vonimin e veprimeve ndërkombëtare, rajonale apo kombëtare, për zbatimin e mëtejshëm të rezolutës dhe Deklaratës, me qëllim promovimin e kriminalizimit të korrupsionit dhe ryshfetit në transaksione ndërkombëtare biznesi (paragrafi 4 i rezolutës); dhe për ta mbajtur çështjen e korrupsionit dhe ryshfetit në transaksionet tregtare ndërkombëtare në rishikim të vazhdueshëm.

Deklarata e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit dhe ryshfetit në transaksione ndërkombëtare biznesi përfshin një paketë masash që duhet të zbatojë secili vend në nivel kombëtar, në përputhje me kushtetutën e vet, parimet themelore ligjore, ligjet dhe procedurat vendase, me qëllim luftën kundër korrupsionit dhe ryshfetit

[66] Shih www.fatf-gafi.org/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf
[67] Shih Rezolutën 51/59 të Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, Veprim kundër korrupsionit, 12 dhjetor 1996, Shtojca. Shini: http://unpan1.un.org/ intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf

në transaksione ndërkombëtare biznesi. Deklarata trajton ryshfetin ndaj nëpunësve publikë të huaj dhe përmban dispozita të ndryshme me synim luftimin e dukurisë, përfshirë kriminalizimin e këtij ryshfeti si dhe mospranimin e zbritjes nga taksa për ryshfete të paguara korporatave publike apo private apo individëve të një Shteti apo një nëpunësi publik apo përfaqësuesi të zgjedhur të një vendi tjetër.

Gjithashtu, Shtetet Anëtare angazhohen të zhvillojnë dhe mbajnë standarde dhe praktika kontabël që përmirësojnë transparencën në transaksione ndërkombëtare biznesi; të zhvillojnë apo të nxisin zhvillimin e kodeve të biznesit, standardeve apo praktikave më të mira që ndalojnë korrupsionin, ryshfetin dhe praktika të tjera të paligjshme të lidhura me to në transaksione ndërkombëtare tregtare; të shqyrtojnë përcaktimin e pasurimit të paligjshëm nga ana e nëpunësve publikë apo përfaqësuesve të zgjedhur si shkelje; dhe të sigurojnë që dispozitat për sekretin bankar nuk pengojnë hetimet penale apo procedime të tjera ligjore në lidhje me korrupsionin, ryshfetin apo praktika të tjera të paligjshme në transaksione ndërkombëtare tregtare.

Së fundi, Shtetet Anëtare angazhohen të bashkëpunojnë dhe të mbështesin njëri tjetrin me ndihmën më të madhe të mundshme në lidhje me hetimet penale dhe procedime të tjera ligjore në lidhje me korrupsionin dhe ryshfetin në transaksione ndërkombëtare biznesi, përfshirë shkëmbimin e informacionit dhe dokumenteve.

Deklarata ka luajtur një rol paraprijës për zbatimin e ligjeve dhe rregulloreve kundër ryshfetit në transaksione ndërkombëtare, duke hapur rrugën, *ndër të tjera*, edhe për përfundimin e Konventës së OECD-së për Luftën Kundër Mitëdhënies për Nëpunësit e Huaj Publikë në Transaksione Ndërkombëtare Tregëtare[69].

C. Deklarata e Kombeve të Bashkuara për Krimin dhe Sigurinë Publike

Në bazë të rekomandimit të Komisionit, në sesionin e pestë të saj, Asambleja e Përgjithshme miratoi gjithashtu Deklaratën e Kombeve të Bashkuara për Krimin dhe Sigurinë Publike[70]. Sipas kësaj Deklarate, Shtetet Anëtare u angazhuan, *ndër të tjera*, të kërkonin mbrojtjen e sigurisë dhe mirëqenies për të gjithë shtetasit e tyre, duke ndërmarrë masa të efektshme kombëtare për të luftuar krimin e rëndë ndërkombëtar, dhe duke nxitur bashkëpunimin dhe asistencën dypalëshe, rajonale, shumëpalëshe dhe globale për zbatimin e ligjit me këtë qëllim. Gjithashtu, Shtetet Anëtare ranë dakord të luftonin dhe ndalonin korrupsionin dhe ryshfetin duke zbatuar legjislacionin vendas në fuqi kundër kësaj veprimtarie, dhe, për këtë qëllim, të shqyrtonin zhvillimin e masave të përbashkëta për bashkëpunim ndërkombëtar me qëllim reduktimin e praktikave korruptive, si dhe zhvillimin e ekspertizës teknike për parandalimin dhe kontrollin e korrupsionit (Neni 10).

D. Parimet e Bangalore-s[71]

Parimet e Bangalore-s per Sjelljen Gjyqësore identifikojnë gjashtë vlera bazë për gjyqësorin, dhe synojnë vendosjen e standardeve për sjelljen etike të gjyqtarëve. Ato janë hartuar si udhëzues për gjyqtarët si dhe për t'i dhënë gjyqësorit një kuadër për rregullimin e sjelljes gjyqësore. *Parimet* presupozojnë se gjyqtarët japin llogari për sjelljen e tyre para institucioneve të duhura të ngritura për ruajtjen e standardeve gjyqësore, të cilat në vetvete janë të pavarura dhe të paanashme. Parimet u hartuan në shkurt 2001 në Bangalore të Indisë, me ftesën e Qendrës së Kombeve të Bashkuara për Parandalimin e Krimit Ndërkombëtar (UNCICP), nga një grup përfaqësues Krerësh të Gjyqësorit, në konsultim me gjyqtarë të lartë nga mbi 75 vende. Ato u miratuan në nëntor 2002 në një tryezë të rrumbullakët të Krerëve të Gjyqësorit që përfaqësonin të gjitha rajonet gjeografike, të organizuar në Hagë, në të cilën morën pjesë edhe Gjyqtarët e Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë. Në prill 2003, *Parimet e Bangalore-s* iu paraqitën Komisionit të OKB-së për të Drejtat e Njeriut si dhe Raportuesit të Posaçëm të OKB-së për Pavarësinë e Gjyqtarëve dhe Avokatëve. Në Rezolutën që u miratua në mënyrë unanime, Komisioni i solli këto Parime në vëmendje të Shteteve Anëtare, organeve përkatëse të Kombeve të Bashkuara, si dhe organizatave ndërqeveritare dhe joqeveritare për konsiderim nga ana e tyre. Në 2006, ECOSOC mbështeti *Parimet e Bangalore-së për Sjelljen Gjyqësore*[72] që shihen si "një zhvillim i mëtejshëm" dhe si "plotësues të *Parimeve Bazë për Pavarësinë e Gjyqësorit"*. Në të njëjtën rezolutë, ECOSOC i fton Shtetet Anëtare, "në përputhje me sistemet ligjore vendase, të nxisin gjyqësorin në vendin e tyre të marrë në konsideratë Parimet e Bangalore-s për Sjelljen Gjyqësore kur shqyrtojnë apo hartojnë rregulla në lidhje me sjelljen profesionale dhe etike të anëtarëve të gjyqësorit".

[68] Shih Rezolutën 51/191 të Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, Deklarata e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit dhe Ryshfetit në Transaksione Ndërkombëtare Tregtare, 16 dhjetor 1996, Shtojca. Shini: http://www.un.org/ documents/ga/res/51/a51r191.htm

[69] Miratuar më 17 dhjetor 1997 dhe në fuqi që prej 15 shkurt 1999.

[70] Shih Rezoluta 51/60 e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, Deklarata e Kombeve të Bashkuara për Krimin dhe Sigurinë Publike, 12 dhjetor 1996, Shtojca. Shini: http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-60.htm judicial_res_e.pdf)

[71] Teksti i mëposhtëm mbështetet në UNODC, Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit Udhëzuesi i Zbatimit dhe Kuadri Vlerësues për Nenin 11, f.6, 2015. Shini: http://www.unodc.org/documents/ corruption/ Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_ Framework_for_ Article_11_-_English.pdf

[72] Shih ECOSOC Rezoluta 2006/23, Forcimi i parimeve bazë të sjelljes gjyqësore, 27 korrik 2006 (Shini: http://www.unodc.org/pdf/corruption/ corruption_

Bibliografi e përzgjedhur

1. Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), *Santiago Commitment to Fight Corruption and Ensure Transparency*, 2004 [pdf]. Available from http://www.apec.org/~/media/Files/Groups/ACT/04_amm_032rev1.pdf
2. Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, 1999, and related documents [website]. Available from http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm
3. Council of Europe, *Civil Law Convention on Corruption* and related documents, 1999 [website]. Available from http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm
4. European Union, *Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests*, 1995, and related acts [website]. Available from http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communitys_financial_interests/l33019_en.htm
5. European Union, *Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union*, 1997 [website]. Available from http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML
6. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*, 2011 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
7. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Recommendations on enhancing integrity in public sector [website]. Available from http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdlegalinstrumentsoncorruptionprevention.htm
8. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Ministerial Council Decision 11/04, Combating Corruption*, 2004 [pdf]. Available from http://www.osce.org/mc/23047?download=true
9. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism (MC.DOC/2/12)*, 2012 [website]. Available from http://www.osce.org/cio/97968
10. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Ministerial Council Decision 5/14, Prevention of Corruption*, 2014 [pdf]. Available from https://www.osce.org/cio/130411?download=true
11. United Nations, General Assembly Resolution 51/69, *International Code of Conduct for Public Officials*, 1996 [website]. Available from http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm
12. United Nations, General Assembly Resolution 51/191, *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*, 1996 [website]. Available from http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm
13. United Nations, ECOSOC Resolution 2006/23, *Bangalore Principles of Judicial Conduct*, 2006 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf
14. United Nations Development Programme (UNDP), *Global Anti-Corruption Initiative (GAIN) (2014-2017)*, 2014 [pdf]. Available from http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf
15. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *United Nations Convention against Corruption* (text of the Convention), 2003 [website]. Available from https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/
16. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *TRAVAUX PRÉPARATOIRES of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, 2010 [pdf]. Available from http://www.unrol.org/files/UNCAC_Travaux_Preparatoires_E.pdf

KREU 2

Strategjitë Antikorrupsion

PËRMBAJTJA

2.1 Standardet ndërkombëtare 32

2.2 Qeverisje e mirë për të parandaluar korrupsionin: një “sistem kombëtar integriteti” 33

2.3 Zhvillimi i një strategjie antikorrupsion 35

2.4 Matja dhe monitorimi i suksesit të strategjisë antikorrupsion 37

2.5 Kushtet për suksesin e politikave antikorrupsion 39

2.5.1 Faktorë socio-politikë 39

2.5.2 Kuadri i përgjithshëm i qeverisjes 40

2.6 Përfundime 40

Bibliografi e përzgjedhur 41

Hapësirë informative 2.1 Strategjia dhe Plan Veprimi Antikorrupsion i Serbisë 36

Hapësirë informative 2.2 Strategjia Kombëtare Antikorrupsion e Rumanisë 37

Tabela 2.1 Rregullat dhe praktikat e shtyllave individuale 34

Tabela 2.2 Roli i aktorëve të ndryshëm në luftën kundër korrupsionit 35

KREU 2

Strategjitë antikorrupsion

Strategjitë dhe planveprimet antikorrupsion janë kthyer në instrumente të zakonshme për të luftuar korrupsionin, sidomos në vendet që përjetojnë nivel më të lartë korrupsioni. Ato janë më pak të zakonshme në vendet me një nivel përgjithësisht më të ulët korrupsioni, ku shfrytëzohen mekanizmat dhe institucionet ekzistuese për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin.

Qëllimi i një strategjie kombëtare antikorrupsion është të parashtrojë qartësisht se si qeveria synon të luftojë korrupsionin duke ndërtuar një sistem të fortë integriteti, që përshkon, si sektorin publik, edhe atë privat të një Shteti. Strategjia mbështetet zakonisht nga një plan veprimi, i cili përvijon masa specifike zbatimi, shpërndan përgjegjësitë dhe afatet kohore, dhe siguron për një mekanizëm monitorimi[73].

Në mënyrë që të kenë sukses, në planifikimin e çdo strategjie dhe planveprimi antikorrupsion, duhet të përfshihet një koalicion i gjerë me partnerë kyç. Strategjia duhet të mbështetet në informacion të hulumtuar me kujdes, cilësor dhe të pavarur në lidhje me fusha të prekshme lehtë nga korrupsioni, si dhe të reflektojë kontekstin lokal dhe burimet e disponueshme. Po ashtu, kërkohet një vullnet politik i fortë dhe i qëndrueshëm për zbatimin e tij me efektshmëri.

Disa Shtete i kanë kërkuar secilës ministri dhe organi publik të hartojnë nën-strategjitë apo planveprimet e veta, në bazë të nevojave specifike, për të siguruar eficiencë më të lartë, dhe zotësi në procesin e zbatimit. Një strategji gjithëpërfshirëse dhe e koordinuar mund të ketë më shumë gjasa për sukses, se sa një strategji me fokus të ngushtë. Megjithatë, disa herë mund të parapëlqehet kjo qasje e fokusit, dhe nuk ka zgjidhje apo modele të thjeshta. Secili vend duhet të zgjedhë një qasje që u përshtatet më mirë nevojave të tij specifike.

Kreu 2 do të trajtojëse se si mund të funksionojë ngritja e sistemeve të forta të integritetit si luftues të efektshëm të korrupsionit. Gjithashtu, në këtë kapitull do të diskutohen elementete një strategjie antikorrupsion dhe rëndësia e ngritjes dhe zbatimit të një sistemi vlerësimi dhe monitorimi të efektshmërisë së politikave dhe ndikimit të masave të marra.

2.1. Standardet ndërkombëtare

Kuadri ndërkombëtar dhe ai rajonal antikorrupsion si dhe veprimtaritë e organizatave ndërkombëtare dhe agjencive të huaja donatore kanë nxitur qeveritë në gjithë globin, si dhe në rajonin e OSBE-së për të zhvilluar dhe zbatuar strategji antikorrupsion. Ndonëse në Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) nuk përmenden shprehimisht strategjitë antikorrupsion, në nenin 5 të saj, ajo shprehet se "Secili Shtet Palë [...] zhvillon dhe zbaton ose ruan politika të efektshme dhe të koordinuara kundër korrupsionit [...]." Megjithëse vendet mund të zbatojnë politika të efektshme për parandalimin e korrupsionit pa një "Strategji", kjo nënkupton një nevojë, nëse nuk ekziston tashmë, që një Shtet të krijojë një kontekst dhe kuadër të përgjithshëm për parandalimin e korrupsionit. Ky kuadër i përgjithshëm shpesh përfshin zhvillimin dhe zbatimin e një strategjie zbatimi gjithëpërfshirëse dhe planveprime përkatëse[74]. Më tej, shpesh u kërkon Shteteve të rishikojnë kornizat ekzistuese institucionale, ligjore dhe proceduriale për të parë, nëse kanë nevojë për ndryshime, me qëllim që të jenë në gjendje të mbështesin në mënyrë të prekshme e të dukshme zbatimin e një strategjie antikorrupsion.

Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së kanë shprehur mbështetjen e tyre politke për miratimin e një strategjie gjithëpërfshirëse dhe afatgjatë antikorrupsion në Dokumentin Strategjik të Mastrihtit për Dimensionin Ekonomik dhe Mjedisor që në vitin 2003 si dhe në Vendimin vijues të Këshillit të Ministrave për Luftën kundër Korrupsionit të vitit 2004. Ata theksuan rëndësinë e qasjeve afatgjata dhe gjithëpërfshirëse strategjike si dhe të institucioneve të forta për arritjen e objektivit

[73] Shih OECD, Planveprimi Antikorrupsion i Stambollit: Progresi dhe Sfidat, Rrjeti Antikorrupsion për Evropën Lindore dhe Azinë Qendrore, 2008, fq.19.
[74] Udhëzuesi Teknik i Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, 2009, fq..3.

UNCAC

Neni 5. Politikat dhe praktikat parandaluese kundër korrupsionit

1. Secili Shtet Palë, në përputhje me parimet themelore të sistemit ligjor të tij, zhvillon dhe zbaton ose ruan politika të efektshme dhe të koordinuara kundër korrupsionit që nxisin pjesëmarrjen e shoqërisë dhe reflektojnë parimet e shtetit ligjor, administrimin e rregullt të punëve publike, pasurisë publike, integritetit, transparencës dhe përgjegjësisë.
2. Secili Shtet Palë përpiqet të vendosë dhe të nxitë praktika të efektshme që synojnë parandalimin e korrupsionit.
3. Secili shtet palë përpiqet të vlerësojë periodikisht instrumentet përkatëse ligjore dhe masat administrative me qëllim që të përcaktojë përshtatshmërinë e tyre për të parandaluar dhe luftuar kundër korrupsionit. [...]
4. Shtetet palë, siç duhet, dhe në përputhje me parimet themelore të sistemit të tyre ligjor,bashkëpunojnë me njëri-tjetrin dhe me organizatat ndërkombëtare dhe rajonale në nxitjen dhe zhvillimin e masave të përmendura në këtë nen. Ky bashkëpunim mund të përfshijë pjesëmarrjen nëprograme dhe projekte ndërkombëtare që synojnë parandalimin e korrupsionit.

Burimi: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

të qeverisjes së mirë dhe luftën kundër korrupsionit, në Deklaratën e Këshillit të Ministrave të Dublinit për Qeverisjen e Mirë në vitin 2012.
Në bazë të këtyre mandateve, për shumë vjet OSBE-ja ka nxitur dhe mbështetur aktivitete në këtë drejtim.

Gjithashtu, mbështetje në këtë fushë ka dhënë edhe Këshilli i Europës. Njëzetë Parimet Udhëzuese për Luftën kundër Korrupsionit (1997) u bëjnë thirrje Shteteve, *ndër të tjera*, të marrin "masa të efektshme për parandalimin e korrupsionit" (parimi 1)[75]. Kur Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO) kreu Raundin e Parë të Vlerësimit (2000-2002) mbi parimet e Rezolutës që kanë të bëjnë me kapacitetet institucionale vendase për parandalimin, hetimin, ndjekjen dhe gjykimin e shkeljeve për korrupsion (parimet 3, 6 dhe 7), situata në disa vende ishte e tillë që GRECO-ja rekomandoi miratimin e strategjive dhe planveprimeve për trajtimin e ndryshimeve të nevojshme në lidhje me aspekte institucionale, bashkëpunimin midis agjencive, metodat e punës, zhvillimin e qasjeve parandaluese, etj. në mënyrë të koordinuar dhe të efektshme.

Në vitin 2003, u hodhën hapa të mëtejshëm konkretë në lidhje me politikat antikorrupsion në rajonin e OSBE-së, kur OECD-ja lançoi Planveprimin Antikorrupsion të Stambollit (IAP) si një program nënrajonal i vlerësimit brenda kuadrit të Rrjetit Antikorrupsion për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore (ACN). Të gjitha vendet ACN kanë zhvilluar që prej asaj kohe strategji dhe plane gjithëpërfshirëse për antikorrupsionin; disa vende kanë miratuar dhe zbatuar dokumente të politikave të nivelit të dytë dhe të tretë[76].

Angel Gurría, Sekretar i Përgjithshëm i OECD-së në lançimin e Raportit të OECD-së për Ryshfetin e Nëpunësve të Huaj. Zyrat Qendrore të OECD-së, Paris, 2 dhjetor 2014

2.2 Qeverisje e mirë për të parandaluar korrupsionin: një "sistem kombëtar integriteti"

Pranohet gjerësisht se qeverisja moderne kërkon integritet, llogaridhënie dhe sundim të ligjit. Pa këtë, asnjë sistem nuk mund të funksionojë në një mënyrë që nxit interesin e përgjithshëm publik.

Korrupsioni, shpërdorimi i pushtetit, nepotizmi dhe favorizimi mund të dëmtojnë rëndë një sistem qeverisjeje. Për këtë arsye, është e rëndësishme të zhvillohet një kuadër i përgjithshëm ligjor, institucional dhe kulturor duke përfshirë strategjitë antikorrupsion që promovojnë qeverisjen e mirë dhe integritetin dhe parandalojnë dhe dekurajojnë sjelljen korruptive[77]. Ky kuadër nuk mund të

[75] Shih Këshilli i Europës, Komiteti i Ministrave, Rezoluta (97) 24 për Njëzetë Parimet Udhëzuese për Luftën kundër Korrupsionit, 1997, e disponueshme http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

[76] Shih OECD, Plani VeprimiAnti-Korrupsion i Stambollit: Progresi dhe Sfidat, Rrjeti Anti-Korrupsion për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore, 2008, f. 19; OECD, Reformat Anti-Korrupsion në Europën Lindore dhe Azinë Qendrore. Progresi dhe Sfidat, 2009-2013, 2013, f.27; OECD, Reformat Anti-Korrupsion në Uzbekistan, raundi 3 Monitorimi i Planit të Veprimit kundër Korrupsionit në Stamboll, 2015.

Tabela 2.1 Rregullat dhe praktikat e shtyllave individuale

SHTYLLA	RREGULLAT DHE PRAKTIKAT BAZË
Ekzekutivi	Rregulla për konfliktin e interesit
Legjilsativi/Parlamenti	Zgjedhje të ndershme
Komisioni parlamentar i llogarive publike	Kompetencë për të pyetur zyrtarë të lartë
Auditi i Përgjithshëm	Raportimi publik
Shërbimi publik	Etika e shërbimit publik
Gjyqësori	Pavarësia
Media	E drejta për informim
Shoqëria civile	Liria e fjalës
Avokati i Popullit	Administrimi i të dhënave të regjistruara
Agjenci antikorrupsion/rojtare	Ligje të zbatueshme dhe të zbatuara
Sektori privat	Politika e konkurrencës përfshirë rregullat e prokurimit publik
Komuniteti ndërkombëtar	Ndihmë e efektshme e përbashkët ligjore/gjyqësore

Burimi: përshtatur nga Pope, J, *Ballafaqimi me korrupsionin: Elementet e një sistemi kombëtar të integritetit, Transparency International, 2000, fq. 37*

mbështetet vetëm te masat për kapjen dhe ndëshkimin e individëve të korruptuar. Ai duhet të ketë një synim më të gjerë për të krijuar një mjedis që përcakton integritetin si standardin për detyrën publike. Disa organizata që punojnë në fushën e parandalimit të korrupsionit kanë hartuar korniza të tilla - përfshirë organizata si Transparency International (TI).

Qasja e TI-së avokon një qasje me shumë nivele dhe tërësore për luftimin e korrupsionit duke ndërtuar një Sistem Kombëtar Integriteti. Ky sistem është "shuma totale e institucioneve dhe praktikave në një vend të dhënë që trajton aspekte të ruajtjes së ndershmërisë dhe integritetit të institucioneve të qeverisë dhe sektorit privat[78]."

Koncepti i sistemit kombëtar të integritetit u çua më tej në botimin e parë të asaj që tani njihet si Konfrontimi i Korrupsionit:Elementet e një Sistemi Kombëtar të Integritetit, publikuar nga TI[79]. Koncepti i bazuar te publikimi i J. Pope nga TI përmblidhet më poshtë.

Integriteti në shërbim publik kërkon më shumë se sa mungesë të korrupsionit. Në të vërtetë, integriteti është identifikuar si një element qendror i qeverisjes së mirë, "një kusht që të gjitha veprimtaritë e tjera të qeverisjes të jenë jo vetëm më të legjitimuara dhe të besuara, por edhe të efektshme[80]". Termi "integritet" i referohet zbatimit të vlerave dhe normave të pranuara gjerësisht në praktikën e përditshme Ndërsa integriteti personal ka të bëjë me sjelljen etike dhe lidhet me cilësitë që i mundësojnë një nëpunësi civil të përmbushë mandatin e organizatës duke vepruar në përputhje me standardet, rregullat dhe procedurat, koncepti i integritetit zbatohet edhe në nivel organizate. Integriteti i një institucioni mund të kuptohet si një përcaktim i efektshëm i procedurave që lehtësojnë, nxisin dhe sigurojnë sjelljen e mirë të drejtuesve dhe punonjësve. Integriteti në organizatë lidhet, pra, me rregullat, rregulloret, politikat dhe procedurat e miratuaradhe të zbatuara nga institucionet publike në fusha të ndryshme të veprimtarisë si, administrimi i burimeve njerëzore (rekrutimi dhe promovimi), skemat e menaxhimit, dhënia e shërbimeve, prokurimi, monitorimi dhe auditimi, mbikëqyrja dhe standardet e transparencës.

Promovimi i integritetit, si në nivel organizate, edhe në nivel individi, përfaqëson një komponent kyç në një strategji të plotë për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit në sektorin publik. Besimi i publikut dhe llogaridhënia në administratën publike kanë rol

[77] Disa qasje të fundit për trajtimin e korrupsionit - dhe në veçanti vlerësimin e korrupsionit dhe rreziqeve të korrupsionit - rekomandojnë përqendrimin, jo vetëm te korrupsioni në kuptimin e ngushtë, po në sjelljen e dobët në një kuptim të gjerë. Shihni për shembull Projektin KiE/BE kundër Korrupsionit në Shqipëri Material Teknik, Udhëzues mbi Metodologjinë e Vlerësimit të Rrezikut të Korrupsionit, 2010, f.4, i cili rekomandon fokusimin te "praktikat brenda një institucioni që e komprometojnë kapacitetin e atij institucioni për të kryer funksionin e tij të shërbimit publik me paanësi dhe llogaridhënie". I disponueshëm http://www.coe.int/t/dghl/ cooperation/economiccrime/ corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/ PACA_TP%202%202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf

[78] Shih: Pope, J., Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, 2000, Transparency International. I disponueshëm http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000

[79] Ibid.

[80] Shih OECD, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, 2009, Global Forum on Public Governance, GOV/PGC/GF(2009)1, f.6.

Tabela 2.2 Roli i aktorëve të ndryshëm në luftën kundër korrupsionit

AKTORËT	INSTRUMENT ANTIKORRUPSION	QËLLIMI KRYESOR
Shoqëria	Zgjedhjet, pjesëmarrja e publikut	Arritja e integritetit duke përjashtuar politikanët e korruptuar
Parlamenti	Ligje antikorrupsion, mbikëqyrje	Fuqizimi i antikorrupsionit Zbatimi
Gjyqësori	Gjykimi, integriteti në gjyqësor	Ndëshkimi i të korruptuarit, gjyqësor pa korrupsion
Qeveria	Reforma antikorrupsion,miratimi i rregulloreve dhe politikave për integritetin	Integriteti i degës ekzekutive të qeverisë
Shërbimi publik	Kodet e sjelljes, instrumentet vetërregulluese, profesionalizmi, transparenca	Inkurajimi i sjelljes së mirë, dhe trajtimi i sjelljes jo të duhur nga zyrtarë
Biznesi	Sistemet e kontrollit të brendshëm përfshirë kodet e etikës profesionale, dialogu qeveri - biznes.	Ekonomi pa korrupsion
Sektori i OJQ-ve	Veprimtari watchdog, projekte të veta antikorrupsion, veprimtari të përbashkëta antikorrupsion shoqëri civile-qeveri (për shembull, trajnime)	Parandalimi i korrupsionit
Media	Pasqyrimi në media, publikimi i dokumenteve(për shembull, raporte financiare të partive politike)	Ekspozimi i korrupsionit/ rritja e standardeve të integritetit

vendimtar në parandalimin e korrupsionit. Zbatimi i standardeve konkrete në fusha si rekrutimi apo prokurimi do të forcojnë praktika të drejta dhe të ndershme dhe, në të njëjtën kohë, do të reduktojnë rrezikun për sjellje jo të duhur dhe të pandershme.

Qëllimet kryesore të një Sistemi Kombëtar Integriteti - "ruajtja e ndershmërisë dhe integritetit të institucioneve qeveritare dhe të sektorit privat" mbështeten nga disa shtylla institucionale. Ato janë variante të sistemeve kombëtare të integritetit nga Shteti në Shtet, po shtyllat tipike janë:

- Ekzekutivi
- Gjyqësori
- Legjislativi
- Auditi i Përgjithshëm
- Avokati i Popullit
- Agjenci Watchdog: komisioni i llogarive publike, organe financiare dhe tatimore, banka qendrore, komisione të pavarura zgjedhore, agjencia antikorrupsion, policia
- Shërbimi publik
- Shoqëria civile përfshirë profesionet dhe sindikatat
- Sektori privat
- Media
- Agjencitë Ndërkombëtare

Kur këto shtylla ngrihen mbi një themel të fortë të ndërgjegjes së lartë publike dhe me vlera të forta shoqërore, atëherë këto do të pasqyrohen edhe në një sistem të fortë qeverisjeje dhe nivele më të ulëta korrupsioni.

Në plotësim të secilës prej shtyllave institucionale të sistemit kombëtar të integritetit janë rregullat dhe praktikat bazë të bashkëngjitura secilës shtyllë. Mungesa e tyre mund të konsiderohet si një tregues i dobësisë.

Ngritja e një Sistemi të efektshëm Kombëtar të Integritetit kërkon rishikime të rregullta të politikave dhe ecurisë, me qëllim identifikimin e mangësive dhe dobësive të mundshme, që do të duhej të trajtoheshin për ruajtjen e standardeve të larta të qeverisjes. Në mënyrë që të jetë e efektshme, strategjia antikorrupsion duhet të marrë në konsideratë të gjithë këto elemente në një qasje tërësore.

2.3 Zhvillimi i një strategjie antikorrupsion

Zhvillimi i një strategjie antikorrupsion është përgjegjësi e qeverisë. Qëllimi është që vendeve t'u jepet një hartë udhëzuese për drejtimin që duhet të ndjekin dhe përparësitë që duhet të përcaktojnë, me uljen e nivelit të korrupsionit si qëllim përfundimtar, nëpërmjet ndryshimeve institucionale dhe ligjore si dhe masave praktike.

Hapësirë informative 2.1 Strategjia dhe Planveprimi Antikorrupsion i Serbisë

Në vitin 2013, Serbia miratoi një Strategji Kombëtare Antikorrupsion (NACS) dhe një Planveprimi shoqërues për zbatimin e saj për periudhën 2013-2018. Të gjitha ministritë dhe institucionet përkatëse si dhe gjyqësori u ftuan të marrin pjesë, dhe u organizuan fokus grupe me një pjesëmarrje më të gjerë të aktorëve, me qëllim marrjen e mendimit të tyre. Procesi mundësoi edhe disa seanca publike dëgjimore, gjatë të cilave përfaqësues të shoqërisë civile, akademikë dhe qytetarë u ftuan të japin mendimet dhe sugjerimet e tyre. Produkti i këtij procesi përfshirës hartues është një strategji e fokusuar që përcakton qëllime për fushat e mëposhtme: korrupsioni politik, financat publike, privatizimi, gjyqësori, policia, planifikimi dhe zhvillimi urban, shëndetësia, arsimi dhe sporti, media, dhe parandalimi i korrupsionit.

Planveprimi shoqërues përcakton masat e nevojshme për zbatim, autoritetet përgjegjëse për secilën masë, afate kohore të qarta, dhe një vlerësim të ndikimit në buxhet. Këshilli Antikorrupsion, me mbështetjen e Ministrisë së Drejtësisë, dhe Agjencia Antikorrupsion monitorojnë zbatimin e Strategjisë. Këshilli, së bashku me Ministrinë e Drejtësisë mblidhen katër herë në vit me personat e kontaktit nga Ministritë dhe institucionet përkatëse dhe dalin me raporte dhe rekomandime për Qeverinë lidhur me zbatimin e NACS-së dhe Planit të veprimit. Nëse Qeveria nuk reagon në kohë ndaj këtyre rekomandimeve, atëherë Këshilli mund t'i publikojë këto rekomandime. Agjencia Antikorrupsion rishikon raportet vjetore të paraqitura nga personat përgjegjës për zbatimin e strategjisë dhe të planveprimit. Nëse ndonjë nga personat përgjegjës nuk e paraqet raportin, Agjencia mund ta thërrasë për një shpjegim, mund të japë një rekomandim për shkarkimin e tij/saj dhe mund të iniciojë akuza për shkelje.

NACS dhe Planveprimi mund të gjendjen në faqen e internetit http://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3369/the-anti-corruption-strategy-and-the-action-plan.php

Burimi: Misioni i OSBE-së në Serbi

Hartimi i një strategjie të duhur antikorrupsion do të përfitonte nga një koalicion i gjerë apo grup pune, që përfshin përfaqësues nga ministri dhe organe qeveritare të ndryshme, shoqëria civile, akademia dhe sektori privat, për të siguruar marrjen në konsideratë të shqetësimeve, përvojave dhe kontributeve të ndryshme gjatë formulimit të strategjisë. Përfshirja e shoqërisë civile mund të sjellë informacion dhe këndvështrime të tjera mbi situatën e korrupsionit sipas përjetimit apo perceptimit të publikut. Në të njëjtën kohë, ndihmon në informimin e publikut për qëllimet dhe ecurinë e zhvillimit të strategjisë. Përfaqësuesit e sektorit privat duhet të ftohen, gjithashtu, pasi ai është një forcë e madhe ekonomike. Përfshirja e tyre mund të çojë përpara futjen e sjelljes antiryshfet dhe praktikave vetërregulluese, të tilla si kodi i sjelljes dhe etika e korporatave.

Gjatë procesit të hartimit të strategjisë i duhet kushtuar vëmendje përfshirjes, si të burrave edhe grave nga grupe të ndryshme aktorësh, duke qenë se mund të kenë këndvështrime të ndryshme, njohuri dhe ekspertizë për të dhënë. Qasja pjesëmarrëse që përfshin aktorët kyç, siguron edhe zotërim më të madh të strategjisë dhe planveprimit(eve) në fazën e zbatimit.

Para fillimit të procesit të hartimit të strategjisë, është thelbësore që grupi hartues të analizojë ndodhjen dhe natyrën e korrupsionit, rreziqet e korrupsionit dhe fushat e cënueshme në sektorin privat dhe atë publik. Gjithashtu, duhen vlerësuar ndikimi dhe objektivat e arritura nga përpjekje të mëparshme. Për të kuptuar mirë se cilat fusha kanë nevojë për më shumë vëmendje, cilat janë dobësitë dhe për të identifikuar sukseset, grupi hartues duhet të kërkojë informacion nga burime të ndryshme: burime të brendshme nga autoritete të ndryshme kombëtare, përfshirë rregullatorët dhe hetuesit, studime të jashtme dhe kontribute nga shoqëria civile dhe sektori privat, së bashku me hulumtime të pavarura nga akademia dhe të tjerë mbi korrupsionin. Informacioni mbështetës, i bazuar në evidenca, ndihmon për përcaktimin e objektivave dhe afateve kohore më të sakta, më të shënjestruara, më të lidhura me kontekstin për strategjinë dhe planveprimet antikorrupsion. Vlerësimi i ndikimit rregullator (RIA) mund të përdoret për identifikimin e problemeve që kanë të bëjnë me korrupsionin, për gjetjen e zgjidhjeve dhe përcaktimin se cila zgjidhje është e preferueshme[81].

Gjithashtu, është e rëndësishme që grupi hartues të marrë parasysh:

- cilat instrumente të politikave dhe cilat progame mund të ndikojnë në sistemin kombëtar të integritetit dhe cila është mënyra më e mirë e hartimit dhe zbatimit të tyre me qëllim forcimin e integritetit dhe eliminimin e rreziqeve të korrupsionit;
- cilat janë kufizimet e brendshme dhe të jashtme për efektshmërinë dhe eficiencën e organizatave, përfshirë koordinimin midis departamenteve qeveritare dhe midis aktorëve të tjerë të ndryshëm;
- cilat janë mësimet nga përvojat kombëtare dhe ndërkombëtare në lidhje me funksionimin dhe suksesin e modeleve dhe masave të ndryshme antikorrupsion; cilët janë faktorët që kanë penguar

[81] Për më shumë mbi RIA-n, shihni për shembull, OECD, Introductory Manual Hyrës për Ndërmarrjen e Analizës së Ndikimit Rregullator (RIA). I disponueshëm http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf

Hapësirë informative 2.2 Strategjia Kombëtare Antikorrupsion e Rumanisë

Pas konsultimeve të gjera dhe përgatitjeve të shumta, Rumania miratoi strategjinë kombëtare antikorrupsion në vitin 2012 për periudhën 2012-2015. Në ndryshim nga strategji të mëparshme, kjo strategji përqendrohet te zbatimi, matja e ndikimit dhe forcimi i rregullave. Ajo promovon me forcë integritetin institucional dhe sjelljen etike. Struktura e strategjisë përqendrohet rreth katër objektivave

– Parandalimi i korrupsionit në institucionet publike;
– Rritja e nivelit të edukimit mbi korrupsionin;
– Luftimi i korrupsionit nëpërmjet proceseve administrative dhe penale; dhe
– Miratimi i planeve sektoriale dhe zhvillimi i një sistemi për monitorimin e strategjisë.

Secili objektiv ka disa masa specifike dhe të detajuara si dhe institucionet përgjegjëse për zbatimin e tyre. Objektivat mbështeten gjithashtu nga planveprime individuale, të cilat përfshijnë tregues për të ndihmuar në vlerësimin e ecurisë dhe arritjeve. Ministria e Drejtësisë është përgjegjëse për monitorimin e strategjisë. Në këtë detyrë, ajo mbështetet nga një sekretariat ndërinstitucional dhe pesë platforma bashkëpunimi (platforma e autoriteteve të pavarura dhe institucioneve antikorrupsion; administratës publike qendrore; administratës publike vendore; mjedisit të biznesit; dhe shoqërisë civile).

Mekanizmat e monitorimit të përdorura nga institucionet e qeverisë janë: vetëvlerësimi, rishikimi bazuar në pyetësorë, mekanizmi për feedback lidhur me incidente integriteti, vizita në terren nga ekspertë dhe të dhëna të hapura. Një sistem i integruar i teknologjisë së informacionit i ndihmon institucionet për transmetimin, përpunimin dhe analizimin e raporteve të vlerësimit.

Strategjia Kombëtare Antikorrupsion (2012-2015) mund të gjendet te http://sna.just.ro

Burimi:i përshtatur nga Dokumenti i Antikorrupsionit TI, Shembuj të Strategjitë Kombëtare Antikorrupsion, 2013
I disponueshëm www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf

procesin e zhvillimit të strategjisë;
– si të zhvillojmë një strategji me efekte të qëndrueshme dhe afatgjata për reduktimin e korrupsionit.

Kur vendi është palë në nisma ndërkombëtare antikorrupsion, strategjia e tij duhet të pasqyrojë edhe këto angazhime.

Strategjia antikorrupsion duhet të miratohet nga parlamenti, presidenti apo kryetari i qeverisë, në përputhje me kërkesat kombëtare. Për të nxitur mbështetjen e nevojshme për reformat e sugjeruara në të gjithë administratën, është po aq thelbësore të sigurohet edhe angazhimi për zbatimin e tyre, në nivelet më të larta politike.

Sapo strategjia antikorrupsion të jetë gati, përmbajtja si dhe zbatimi i parashikuar dhe organet përgjegjëse për zbatimin e saj, duhet të publikohet gjerësisht. Kjo do të siguronte transparencë dhe do të mobilizonte mbështetje popullore, përveç krijimit të pritshmërisë së publikut se ata që janë të përfshirë në procesin e reformave do të duhet të përmbushin angazhimet. Publiku mund të informohet për strategjinë dhe ecurinë e zbatimit të saj nëpërmjet medias, faqeve zyrtare të internetit të qeverise dhe ngjarjeve të targetuara për informimin e publikut, si dhe nëpërmjet organizatave të shoqërisë civile.

Hapësirat informative 2.1 dhe 2.2 na japin shembuj të strategjive dhe planveprimeve, të cilat mund të shihen si shembuj të mirë në lidhje me strukturën dhe zbatimin e parashikuar si dhe mekanizmin e monitorimit[82].

2.4 Matja dhe monitorimi i suksesit të strategjisë antikorrupsion[83]

Për të kuptuar efektshmërinë e masave antikorrupsion (përfshirë strategjinë antikorrupsion) në luftën kundër korrupsionit, është e rëndësishme të ngrihet një *mekanizëm i rregullt kombëtar monitorimi, shqyrtimi dhe rishikimi,* për të matur ndikimin dhe ndryshimin, si dhe për të bërë rregullimet e nevojshme të politikave dhe ato institucionale, në bazë të gjetjeve. Këto mekanizma duhet të ngrihen për zhvillimin e strategjisë dhe programit antikorrupsion. Kjo do të kërkonte që qeveria të mendonte se çfarë mekanizmi kombëtar shqyrtimi dëshiron të ngrejë, cilat fusha duhen shqyrtuar, cilët tregues të performancës duhen përdorur, cilat agjenci duhet të jenë përgjegjëse për shqyrtimin(et), cilat burime janë të disponueshme apo kërkohen, kush duhet të marrë pjesë në shqyrtim, a duhet të përfshihen aktorë të tjerë të jashtëm, sa shpesh duhet të bëhen shqyrtimet dhe si duhet të raportohen rezultatet. Aktualisht mekanizmat

[82] Për më shumë informacion mbi strukturimin e strategjive antikorrupsion si dhe shembuj të tjerë nga strategjitë kombëtare, shih, për shembull, materiale nga seminari i ekspertëve për "Trajnimin për Politikat Antikorrupsionin dhe Integritetin", organizuar në Vilnius të Lituanisë më 23-25 mars 2011 nga OECD-ja dhe OSBE-ja. I disponueshëm nëhttp://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf
[83] Seksioni 2.4 mbështetet në Qasjet Strategjike të OSBE-së ndaj Korrupsionit, Parandalimi në Rajonin e OSBE-së, Raporti i Shqyrtimit për Zbatimin e Angazhimeve të OSBE-së (EEF.GAL/20/12), 5 shtator 2012, f. 30-31.

kombëtare të monitorimit dhe vlerësimit janë të pakta në rajonin e OSBE-së, ndonëse ka disa zhvillime pozitive.

Shumë vende ose kanë përdorur ose po përdorin *mekanizma ndërkombëtare të shqyrtimit për monitorimin e zbatimit të politikave antikorrupsion*. Në rastin e disa vendeve në Europën Qendrore dhe Lindore, disa veprimtari bashkëpunimi teknik, të zbatuara nga Këshilli i Europës kanë mundësuar përfshirjen e drejtpërdrejtë të komunitetit ndërkombëtar dhe mbështetjen për përkufizimin dhe zbatimin e efektshëm të strategjive dhe planveprimeve: në kontekstin e diagnozave shumëpalëshe të kryera në periudhën 1996-1999 nëpërmjet programeve shumëpalëshe (Octopus I dhe II) dhe më vonë, në kontekstin e programeve nënrajonale. Si shembuj mund të përmendim Paktin e Stabilitetit për Europën Juglindore, i cili përfshinte një komponent për antikorrupsionin, apo veprimtari në vazhdim mbi bazën e projekteve të asistencës, specifikisht sipas vendeve, për të mbështetur strategjitë dhe planveprimet kombëtare (për shembull në Shqipëri, Azerbajxhan, Gjeorgji, Moldavi, Serbi, Ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Ukrainë).

Planveprimi Antikorrupsion i Stambollit (IAP) i OECD-së parashikon gjithashtu shqyrtime të përpjekjeve për reforma antikorrupsion nga partnerët. Kështu, IAP shqyrton nga afër zhvillimin dhe zbatimin e politikave, strategjive dhe planeve[84]. Në kontekstin më të gjerë të politikës së BE-së për antikorrupsionin, në qershor 2011 u ngrit një mekanizëm për vlerësimin periodik të përpjekjeve të Shteteve të BE-së në luftën kundër korrupsionit, me ekspertë kombëtarë[85]. Zbatimi i UNCAC-ut monitorohet nga Grupi i Shqyrtimit të Zbatimit (IRG) i ngritur që në 2009[86]. Si pjesë e mekanizmit të shqyrtimit të UNCAC-ut, vendet përdorin një listë kontrolli për vetëvlerësim[87] si instrument për mbledhjen e të dhënave bazë, për të bërë një analizë të hendeqeve të UNCAC-ut, ndjekur nga një dialog i drejtpërdrejtë midis Shteteve Palë shqyrtuese dhe Shtetit Palë nën shqyrtim.

Për t'i ndihmuar vendet për planifikimin dhe vetëvlerësimin, *Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP), në partneritet me UNODC kanë zhvilluar një Udhëzues* - Vetëvlerësimi UNCAC:

Përtej Minimumit, i cili mund të gjendet në faqen e internetit të UNDP-së[88]. Duke e përmbledhur, ai propozon se Vetëvlerësimi i UNCAC-ut ka të bëjë me dy hapa paraprakë dhe gjashtë hapa vijues.

Hapat paraprakë janë:
1. Përcaktimi i një Agjencie Drejtuese
2. Ngritja e një Komiteti Drejtues

Fazat:
1. Workshop fillestar për të lançuar dhe planifikuar procesin
   a.Mbledhja e të dhënave:
   b.Mbledhja e dokumenteve
2. Konsultimi me aktorët
3. Analiza dhe hartimi i raporteve
4. Vlerësimi i workshopit dhe finalizimi i raporteve
5. Publikimi dhe shpërndarja e raporteve
6. Monitorimi në vazhdimësi

Në mënyrë që vendet t'i shfrytëzojnë sa më mirë proceset e shqyrtimit dhe monitorimit, përvoja ka treguar se duhet të përfshihet një gamë e gjerë e aktorëve kombëtarë. Kjo bëhet me qëllim sigurimin e përfshirjes së gjerë kombëtare dhe rritjen e ndërgjegjësimit për përpjekjet që bën vendi për zbatimin e standardeve ndërkombëtare dhe luftën kundër korrupsionit. Kur bëhen në mënyrë të plotë dhe me angazhime të brendshme të vendit, proceset ndërkombëtare të shqyrtimit, të tilla si ato në lidhje me IAP-in apo UNCAC-un mund të rezultojnë në një proces kombëtar, sipas të cilit, aktorët qeveritarë dhe joqeveritarë kombëtarë angazhohen për zbatimin dhe rezultatet e tij. Duke zbatuar qasjen pjesëmarrëse dhe duke publikuar gjerësisht rezultatet e proceseve të shqyrtimit, kombëtare apo ndërkombëtare, këto mekanizma monitoruese do të nxisin dialogun dhe bashkëpunimin ndërinstitucional. Informacioni i mbledhur nëpërmjet mekanizmave të rishikimit, mund të japë një pamje më të qartë të nevojave për asistencë teknike. Vetëvlerësimi i UNCAC-ut vendos theks të veçantë mbi këtë aspekt dhe prodhon informacion të dobishëm për qeveritë që dëshirojnë të tërheqin dhe të mbështeten në asistencë teknike ndërkombëtare. Së fundi, proceset e shqyrtimit ndërkombëtar, si për shembull ato sipas UNCAC-ut apo IAP-it, u japin vendeve një mundësi që të shkëmbejnë njohuritë dhe ekspertizën me vende të tjera lidhur me zbatimin e standardeve ndërkombëtare.

Megjithatë, ekzistenca e këtyre proceseve të shqyrtimit ndërkombëtar dhe pjesëmarrja në to nuk duhet dhe nuk mund të zëvendësojë nevojën për monitorim

---

[84] Për një përmbledhje të ecurisë në këtë fushë shih Seksionin "Strategji dhe Planveprime Antikorrupsion" në OECD, Reforma Antikorrupsion në Europën Lindore dhe Azinë Qendrore: Progres dhe Sfida 2009-2013, Luftimi i Korrupsionit në Europën Lindore dhe Azinë Qendrore, 2013, f. 26-33

[85] Shih Vendimi i Komisionit të Bashkimit Europian, Ngritja e një mekanizmi raportues antikorrupsion për vlerësim periodik ("Raporti antikorrupsion i BE-së"), (C(2011) 3673 final), i disponueshëm http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf

[86] UNODC, Rezoluta 3/1 e Konferencës së Shteteve Palë në Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, §18.

[87] Shih www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

[88] Shih www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/guidance-note---uncac-self-assessments-going-beyond-the-minimum.html

Delegacion i nivelit të lartë nga Taxhikistani para zyrave qendrore të OECD-së, me rastin e shqyrtimit të zbatimit të Planveprimit Antikorrupsion të Stambollit, Paris, 16 prill 2014

dhe vlerësim kombëtar. Politikat dhe strategjitë antikorrupsion të zhvilluara në nivel kombëtar duhet të përfshijnë një plan zbatimi (planveprim) specifik dhe me afate kohore, arritja e të cilit monitorohet dhe raportohet vazhdimisht. Gjetjet nga këto mekanizma monitorimi mund të përfshihen në mekanizmat ndërkombëtarë të shqyrtimit. Ndërkohë që mekanizmat ndërkombëtarë të shqyrtimit e bëjnë vlerësimin në raport me një grup të gjerë standardesh ndërkombëtare, proceset kombëtare të vlerësimit pasqyrojnë politika që janë edhe target i përparësive kombëtare. Në përfundim, ndonëse mekanizmat ndërkombëtare kanë gjasa të jenë më të prirur drejt përmbushjes formale të standardeve (të tilla si kuadri ligjor dhe ai institucional), proceset kombëtare të vlerësimit mund të jenë më të mirëvendosura dhe të vlerësojnë zbatimin praktik dhe ndikimin e tyre. *Ndër të tjera*, kjo do t'u lejonte institucioneve përgjegjëse për monitorimin që të identifikonin shkaqet specifike për vonesat dhe problemet me zbatimin si dhe të hartonin masa specifike për trajtimin e tyre. Gjithashtu, rëndësia e zhvillimit të proceseve kombëtare të monitorimit dhe vlerësimit theksohet në shumë studime (p.sh. nga GRECO; SIGMA; TI dhe Hertie School of Governance) të cilat vënë në dukje se zbatimi aktual i politikave antikorrupsion në nivel kombëtar mbetet pas.

2.5 Kushtet për suksesin e politikave antikorrupsion

Disa organizata, si UNDP, OECD, BE dhe TI kanë identifikuar një sërë faktorësh që i bëjnë përpjekjet antikorrupsion të kenë më pak gjasa për sukses. Ndër to, më kryesorët janë.

2.5.1 Faktorët socio-politikë

Vullneti dhe angazhimi politik

Parakushti kyç për çdo përpjekje të suksesshme antikorrupsion, qoftë një strategji kombëtare apo një institucion antikorrupsion, është vullneti dhe angazhimi politik[89]. Megjithatë, është e rëndësishme të bëhet dallimi midis vullnetit politik të nxitur nga jashtë dhe vullnetit politik të gjeneruar nga brenda - ky i fundit është qartësisht më i qëndrueshëm. Për këtë arsye, këshillohet që, çdo nismë e nxitur nga jashtë, duhet të kërkojë një mbështetje lokale afatgjatë dhe të angazhojë partnerë vendas që mund të çojnë përpara vullnetin politik të nevojshëm përtej datës së skadencës së pikave të jashtme të presionit. Shoqëria civile përgjithësisisht luan një rol të rëndësishëm në mbajtjen e këtij vullneti politik nga brenda shoqërisë.

Besimi publik dhe transparenca

Besimi i qytetarëve në përpjekjet antikorrupsion të qeverisë është po ashtu i një rëndësie të madhe dhe në një shkallë të madhe, rezultat i sinqeritetit të vullnetit të udhëheqjes politike dhe angazhimit për të luftuar korrupsionin. Për rritjen e besimit të publikut, është thelbësore që qytetarët të informohen rregullisht mbi qëllimet strategjike të politikave antikorrupsion dhe programet e lançuara. Në të njëjtën kohë, ata duhet të informohen edhe për funksionet dhe performancën e organeve antikorrupsion dhe insitucioneve të tjera të ngarkuara me funksione antikorrupsion. Mbajtja e një dialogu të informuar publik-privat për çështje të lidhura me korrupsionin është provuar se është një element kyç për suksesin e përpjekjeve antikorrupsion[90]. Si shembull pozitiv në këtë drejtim, mund të merret Zyra për Mashtrime të Rënda në Mbretërinë e Bashkuar dhe agjencitë antikorrupsion të Rumanisë[91] të cilat i publikojnë raportet online. Megjithatë, vetëm transparenca nuk mjafton në këtë drejtim: përfshirja e aktorëve jo-shtetërorë ka po ashtu rëndësi të madhe.

Përfshirja aktive a aktorëve kyç dhe rritja e ndërgjegjësimit te qytetarët

Rekomandohet që të nxiten aktorët kyç për të marrë pjesë dhe për të çuar përpara projekte antikorrupsion, duke u treguar atyre ndikimet pozitive të nismave të tilla. Rritja e ndërgjegjësimit për përfitimet e reformave për ata që merren drejtpërdrejt me to (zyrtarë të qeverisë dhe aktorë joqeveritarë) duhet të jetë një element përbërës i strategjive antikorrupsion për të siguruar interesin e tyre në këtë çështje dhe për të përgatitur rrugën për qytetarë të informuar e në gjendje të angazhohen në pjesëmarrje të frytshme publike[92].

2.5.2 Kuadri i përgjithshëm i qeverisjes

Politikat dhe institucionet antikorrupsion nuk do të prodhojnë efektet e dëshiruara për parandalimin e korrupsionit, nëse do të duhet që të vetme të ruajnë integritetin në një vend të caktuar. Nevojitet një kuadër më i gjerë qeverisjeje, i cili favorizon luftën kundër korrupsionit në sektorin publik dhe atë privat, si dhe integritetin në sektorin publik. Vendet e Europës Veriore (veçanërisht Danimarka, Finlanda, Novegjia dhe Suedia) citohen përgjithësisht si shembuj të praktikës së mirë, kur bëhet fjalë për të ilustruar rëndësinë e një kuadri të përgjithshëm të qeverisjes së mirë, për parandalimin e efektshëm të korrupsionit.

Transparenca dhe llogaridhënia e shërbimeve publike dhe e sektorit publik në përgjithësi janë elemente kyç të një kuadri të qeverisjes së mirë. Jo vetëm që kontribuojnë për parandalimin e korrupsionit, por edhe në rritjen më të gjerë të efektshmërisë dhe paanshmërisë në shërbimet publike dhe në sektorin publik në përgjithësi.

Po ashtu, respekti për sundimin e ligjit është një parakusht thelbësor, jo vetëm për luftimin efektiv të korrupsionit, por edhe përgjithësisht për funksionimin efektiv të një Shteti. Një pengesë për masat antikorrupsion që vijnë për shembull nga një sistem i mangët i sundimit të ligjit, tregohet në disa raporte vlerësimi të SIGMA 2011, të cilat vlerësojnë se, pavarësisht një përmirësimi të përgjithshëm të sundimit të ligjit në të gjithë rajonin, ekzistojnë mangësi të konsiderueshme në disa vende. Raporti më i fundit SIGMA 2013[93] tregon se, disa vende kanë bërë gjithsesi, progres në zbatimin e reformave për sundimin e ligjit. Për shembull, në Serbi, lufta kundër korrupsionit nëpërmjet legjislacionit të përmirësuar mbetet një prej përparësive të politikave[94].

2.6 Përfundime

Lufta kundër korrupsionit është një detyrë me shumë plane që duhet të trajtohet me një qasje strategjike gjithëpërfshirëse dhe afatgjatë, e cila të përfshijë si masa parandaluese, ashtu edhe luftuese. Në mënyrë që strategjia të ketë sukses, kërkohet një angazhim i fortë politik. Gjithashtu, nevojitet angazhim nga të gjithë aktorët brenda vendit, mbështetur në njohjen dhe evidentimin e kushteve dhe kërkesave specifike vendase, si dhe të konsiderohet prioritet. Rol thelbësor ka zhvillimi i mekanizmave të forta bashkërenduese për mbikëqyrjen e zhvillimit të strategjisë dhe procesin e zbatimit. Pas hartimit, strategjia duhet të monitorohet rregullisht dhe të vlerësohet nga një proces i krijuar dhe i zotëruar në nivel lokal. Proceset ndërkombëtare të shqyrtimit duhet që vetëm sa të plotësojnë ato kombëtare, dhe jo t'i zëvendësojnë. Gjetjet nga mekanizmat kombëtare të vlerësimit të performancës mund të kontribuojnë në mekanizmat ndërkombëtarë të monitorimit. Ndërkohë që mekanizmat ndërkombëtarë të shqyrtimit e bëjnë vlerësimin ndaj një grupi të gjerë standardesh ndërkombëtare, proceset kombëtare të vlerësimit mund të vendosen si target i përparësive kombëtare.

---

[89] Shih OECD, Planveprimi Antikorrupsion i Stambollit: Progres dhe Sfida. Rrjeti Antikorrupsion për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore, 2008, f. 16-17.

[90] Shih OECD, Institucione Antikorrupsion të Specializuara: Shqyrtimi i Modeleve: Botimi i dytë, 2013, f. 33.

[91] Në Rumani, janë tri agjenci të ndryshme antikorrupsion. Për më shumë detaje shihni www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/romania_2012.

[92] Shih Punimet e Seminarit të Ekspertëve të OECD dhe OSCE, "Trajnimi për politikat antikorrupsion dhe integritetin", 2011, i disponueshëm http://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf

[93] I disponueshëm www.sigmaweb.org/publications/sigmaassessmentreports.htm

[94] Shih për shembull Raporti i Vlerësimit SIGMA për Serbinë (2013) dhe Raportin e Përbashkët të Komisionit Europian për Progresin e Serbisë (JOIN(2013), i disponueshëm http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_ report_2013_en.pdf

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, *Resolution (97) 24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*, 1997 [pdf]. Available from http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* (*GOV/PGC/GF(2009)1),* 2009, Global Forum on Public Governance [pdf]. Available from http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges 2009-2013,* 2013, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia [website]. Available from http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264201903-en

4. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Strategic Approaches to Corruption Prevention in t he OSCE Region,* Review Report on the Implementation of OSCE Commitments *(EEF.GAL/20/12*), 2012 [pdf]. Available from http://www.osce.org/eea/93468?download=true

5. Pope, J., Transparency International, *Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System,* 2000 [website]. Available from http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000

6. Transparency International, Anti-Corruption Helpdesk, *Examples of National Anti-corruption Strategies*, 2013 [pdf]. Available from http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf

7. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, 2009 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

8. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidance Note – UNCAC Self-Assessments: Going Beyond the Minimum*, 2011 [website]. Available from www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/guidance-note---uncac-self-assessments-going-beyond-the-minimum.html

9. McCusker, R., Australian Institute of Criminology, Technical and Background Paper, No. 23, *Review of anti-corruption strategies*, 2006 [pdf]. Available from http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B998-4761-84B3-AD311D7D3EA8%7Dtbp023.pdf

KREU 3

Organet antikorrupsion

PËRMBAJTJA

3.1 Instrumente ndërkombëtare 44

3.2 Baza ligjore 47

3.2.1 Funksionet e mandatuara 47

3.2.2 Mjedisi institucional 47

3.3 Kushtet për institucione efektive antikorrupsion 50

3.4 Mundësimi i organeve të specializuara për të kryer hetime efektive 51

3.5 Matja e performancës 52

3.6 Përfundime 52

Bibliografi e përzgjedhur 53

Hapësirë informative 3.1 Parimet e Xhakartës për Agjencitë Antikorrupsion 46

Hapësirë informative 3.2 Komisioni i Pavarur i Hong Kongut kundër Korrupsionit 48

Hapësirë informative 3.3 Çfarë mund të bëjë një organ i specializuar antikorrupsion: udhëzues 49

KREU 3

Organet antikorrupsion

Që prej fillimit të viteve 1990-të, njohja e faktit se korrupsioni paraqet një kërcënim real për zhvillimin ekonomik, përparimin social, institucionet publike të mirëqeverisura, besimin e publikut dhe stabilitetin politik ka ardhur gjithmonë në rritje.Vende të ndryshme kanë miratuar një sërë konventash globale dhe rajonale, parime udhëzuese, rekomandime dhe deklarata për luftën kundër korrupsionit. Shumë prej tyre njohin nevojën për t'ia ngarkuar detyrën për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit organeve të specializuara.

Ky kapitull do të shqyrtojë angazhimet dhe standardet ndërkombëtare në lidhje me organet që merren me parandalimin, zbulimin, dhe zbatimin e ligjit për korrupsionin, qasjet dhe modelet e ndryshme në Shtete të ndryshme, si dhe sfidat me të cilat mund të përballen shtetet në ndërtimin e organeve të efektshme antikorrupsion. Gjithashtu, do të sugjerojë disa zgjidhje dhe të japë disa shembuj të praktikave të mira, kryesisht brenda rajonit të OSBE-së.

.

Flamujt e Sesionit të Gjashtë të Konferencës së Shteteve Palë në UNCAC, Shën Petërburg, Rusi, 2 - 6 nëntor 2015

3.1 Instrumente ndërkombëtare

Këshilli i Europës (KiE) ka luajtur një rol udhëheqës në çuarjen përpara të konceptit të një enti antikorrupsion nëpërmjet *Njëzetë Parimeve Udhëzuese për Luftën kundër Korrupsionit* (1997)[95], të cilat përfshijnë dy parime që kanë të bëjnë me organet antikorrupsion (parimet 3 dhe 7) dhe, pak më pas, duke prodhuar *Konventën Penale për Korrupsionin* (1999) në pasqyrim të shumë prej Parimeve Udhëzuese dhe duke përfshirë një dispozitë për entet e specializuara antikorrupsion (neni 20)[96] . Këto nisma u pasuan në nivel global nga miratimi i *Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit* (UNCAC) në vitin 2003. Të dyja këto konventa i detyrojnë palët nënshkruese të ngrejnë institucione të specializuara në fushën e korrupsionit. Më specifikisht, UNCAC-u u kërkon vendeve të sigurojnë ekzistencën e:

– një ose disa organeve për të parandaluar korrupsionin (neni 6); dhe
– organit ose organeve apo personave të specializuar për luftën kundër korrupsionit me anë të zbatimit të ligjit (neni 36).

Këto dy nene, në kombinim, ngrejnë disa pyetje që secili prej Shteteve duhet të trajtojë në lidhje me llojin e institucionit(ve) apo elementeve institucionale që duhet të ngrejë për parandalimin e korrupsionit nga njëra anë,dhe për zbulimin, hetimin dhe procedimin penal nga ana tjetër. Pyetje specifike përfshijnë: a duhet ngritur një organ apo organe të dedikuara, apo thjesht të sigurohet specializim në ato ekzistuese; konteksti legjislativ i nevojshëm për të siguruar autoritet të mjaftueshëm për të punuar në të gjithë sektorët; mekanizma bashkërendues për zbatimin e politikave; masat për të siguruar pavarësi operacionale, transparencë dhe llogaridhënie në lidhje me personelin e duhur, sigurinë e punësimit, buxhetin dhe raportimin e kështu me radhë[97].

Në nëntor 2013, Shoqata Ndërkombëtare e Autoriteteve Antikorrupsion njohu "Parimet e Xhakartës" për

[95] Shih Këshilli i Europës, Rezoluta97/ 24 për Njëzetë Parimet Udhëzuese për Luftën kundër Korrupsionit (1997), e disponueshme http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

[96] Shih Këshilli i Europës, Konventa Penale për Korrupsionin, CETS No.: 173 (1999).

[97] Shih UNODC, Udhëzues Teknik për Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, 2009, f.8, e disponueshme www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

Këshilli i Europës
Njëzetë Parimet Udhëzuese për Luftën kundër Korrupsionit

Parimi 3
Të sigurohet që ata që ngarkohen me parandalimin, hetimin, procedimin penal dhe gjykimin e shkeljeve për korrupsion të gëzojnë pavarësinë dhe autonominë e duhur për funksionet e tyre, të jenë të lirë nga ndikimet në mënyrë të parregullt dhe të kenë mjete të efektshme për mbledhjen e evidencës, mbrojtjen e personave që i ndihmojnë autoritetet në luftën kundër korrupsionit dhe ruajtjen e konfidencialitetit të hetimeve.

Parimi 7
Nxitja e specializimit të personave apo organeve të ngarkuara me luftën kundër korrupsionit dhe sigurimi i mjeteve të duhura dhe trajnimit për realizimin e detyrave.

Burimi: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

Konventa Penale për Korrupsionin

Neni 20. Autoritete të specializuara
Secila Palë do të miratojë masa të tilla legjislative dhe të tjera që janë të nevojshme, për tësiguruar që personat ose entitetet janë të specializuar në luftën kundër korrupsionit. Ata do të kenë pavarësinë e nevojshme, në përputhje me parimet themelore të sistemit ligjor të Palës, me qëllim që ata të jenë të aftë të ushtrojnë funksionet e tyre me efektivitet dhe të lirë nga çdo presion i palejuar. Pala do të sigurojë që personeli i këtyre entiteteve ka trajnim dhe burime financiare të përshtatshme për detyrat e tyre.

Burimi:http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm

UNCAC

Neni 6. Organi ose organet parandaluese të korrupsionit
1. Secili shtet palë, në pajtim me parimet themelore të sistemit të tij ligjor, siguronekzistencën e një ose disa organeve, si të jetë e përshtatshme, për të parandaluar korrupsionin me mjete të tilla si
   a. Zbatimi i politikave të përmendura në nenin 5 të kësaj Konvente dhe, kur është e përshtatshme, mbikëqyrja dhe koordinimi i zbatimit të këtyre politikave;
   b. Rritja dhe shpërndarja e njohurive rreth parandalimit të korrupsionit.

2. Secili shtet palë i jep organit ose organeve të përmendura në paragrafin 21 të këtij neni pavarësinë e nevojshme, në përputhje me parimet themelore të sistemit të tij të drejtësisë, për t'i dhënë mundësi organit ose organeve, për të kryer funksionet e tyre me efektivitet dhe të lirë nga çdo influencë e parregullt. Jepen burimet e nevojshme materiale dhe personeli i specializuar, si dhe kualifikimi që ky personel mund të kërkojë për të kryer funksionet e tij.

3. Secili shtet palë informon Sekretarin e Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara në lidhjeme emrin dhe adresën e organit ose organeve që mund të asistojnë shtetet e tjera palë në zhvillimin dhe zbatimin e masave specifike për parandalimin e korrupsionit.

Neni 36. Organet e specializuara
Secili shtet palë, në pajtim me parimet themelore të sistemit të tij ligjor, siguron ekzistencën e organit ose organeve apo personave të specializuar, për luftën kundër korrupsionit, me anë të organeve ekzekutive ligjore. Këtij organi ose këtyre organeve, apo personave, u jepet pavarësia e nevojshme, në pajtim me parimet themelore të sistemit ligjor të shtetit palë, për të qenë në gjendje të ushtrojnë funksionet e tyre me efektivitet dhe pa u ndikuar në mënyrë të parregullt. Këta persona ose ky personel i këtij ose këtyre organeve, duhet të ketë kualifikimet dhe burimet e nevojshme për të kryer detyrat e tyre.

Burimi: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC

agjenci antikorrupsion të efektshme dhe të pavarura në Deklaratën e Panamasë[98]. Konferenca e Shteteve Palë (COSP) në UNCAC theksoi gjithashtu rëndësinë e sigurimit të pavarësisë për organet antikorrupsion dhe iu referua të njëjtave parime në rezolutën e saj për parandalimin e korrupsionit. [99]

"Parimet e Xhakartës" u miratuan në nëntor 2012 nga drejtues dhe ish-drejtues të agjencive antikorrupsion, si dhe nga ekspertë antikorrupsion nga e gjithë bota, në një konferencë të organizuar nga Komisioni Indonezian për Çrrënjosjen e Korrupsionit. [100] *Deklarata e Xhakartës mbi Parimet për Agjencitë Antikorrupsion* parashikon 16 parime për të përkufizuar kuptimin e pavarësisë, me synim forcimin e organeve antikorrupsion në të gjithë botën (Shihni Hapësirën informative 3.1).

[98] Shih Konferenca e Shteteve Palë në Konventën e OKB-së kundër Korrupsionit, Deklarata e Panamasë, 2013, CAC/COSP/2013/CRP.9, e disponueshme http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf
[99] Shih Konferenca e Shteteve Palë në Konventën e OKB-së kundër Korrupsionit, Rezoluta 5/4 Në vijim të Deklaratës së Marakeshit për parandalimin e korrupsionit, 2013, e disponueshme http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1401171e.pdf
[100] Shih UNODC, Deklarata e Xhakartës mbi Parimet për Agjencitë Antikorrupsion, 2012, e disponueshme http://www.unodc.org/documents/corruption/ WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_ STATEMENT_en.pdf

Hapësirë informative 3.1 Parimet e Xhakartës për Agjencitë Antikorrupsion

Pjesëmarrësit [në Konferencën e Xhakartës]:

1. ***Rekomandojnë*** parimet e mëposhtme për të siguruar pavarësinë dhe efektshmërinë e agjencive antikorrupsion (ACA):
   - **MANDATI:** ACA-të duhet të kenë mandate të qarta për të luftuar korrupsionin nëpërmjet parandalimit, edukimit, ndërgjegjësimit, hetimit, procedimit penal, qoftë nëpërmjet një agjencie qoftë nëpërmjet disa agjencive të koordinuara;
   - **BASHKËPUNIMI**: ACA-të nuk duhet të operojnë të izoluara. Ato do të nxitin marrëdhënie të mira pune me agjenci shtetërore, shoqërinë civile, sektorin privat dhe aktorë të tjerë, përfshirë bashkëpunimin ndërkombëtar;
   - **FUNKSION I PËRHERSHËM:** ACA-të, në përputhje me parimet bazë ligjore të vendeve të tyre, duhet të krijohen mbi një kuadër të duhur dhe të qëndrueshëm ligjor, si për shembull Kushtetuta apo një ligj i posaçëm për të siguruar vazhdueshmërinë e ACA-s;
   - **EMËRIMI:** Drejtuesit e ACA-s duhet të emërohen nëpërmjet një procesi që siguron qëndrimin jopolitik, paanshmërinë, neutralitetin, integritetin dhe kompetencën e tyre;
   - **VAZHDUESHMËRIA**: Në rast pezullimi, shkarkimi, dorëheqjeje, dalje në pension apo përfundim të mandatit, të gjitha kompetencat e kreut të ACA-s i delegohen me ligj një zyrtari të përshtatshëm në ACA brenda një periudhe kohore të arsyeshme, deri në emërimin e kreut të ri të ACAs;
   - **SHKARKIMI:** Kreu i ACAs gëzon sigurinë e qëndrimit në detyrë dhe shkarkohet vetëm me anë të një procedure ligjore të përcaktuar, të barasvlershme me procedurën për shkarkimin e një autoriteti kyç të pavarur, me mbrojtje të posaçme me ligj (si për shembull Kreu i Gjyqësorit-Chief of Justice)
   - **SJELLJA ETIKE:** ACA-të miratojnë kode të sjelljes duke kërkuar standardet më të larta të sjelljes etike nga ana e personelit të tyre si dhe nivel të lartë të respektimit të normave;
   - **IMUNITETI:** Kreu dhe punonjësit e ACA-së gëzojnë imunitet nga procedime civile dhe penale për veprime të kryera brenda kuadrit të përmbushjes së mandatit të tyre. Kreu dhe punonjësit e ACA-së mbrohen nga procedimet keqdashëse civile dhe penale.
   - **SHPËRBLIMI:** Punonjësit e ACA-ve shpërblehen në atë masë, që i lejon punëdhënësit,punësimin e një numri të mjaftueshëm punonjësish të kualifikuar;
   - **AUTORITETI MBI BURIMET NJERËZORE:** ACA-të kanë kompetenca për të marrë në punë dhe për të shkarkuar personelin e tyre, në përputhje me procedura të brendshme të qarta dhe transparente;
   - **BURIME TË MJAFTUESHME DHE TË BESUESHME:** ACA-të duhet të kenë burime të mjaftueshme financiare për përmbushjen e detyrave të tyre, duke marrë parasysh burimet buxhetore, numrin e popullsisë dhe sipërfaqen e vendit përkatës. ACA-të gëzojnë të drejtën për burime në kohë, të planifikuara, të besueshme dhe të mjaftueshme për zhvillimin gradual të kapaciteteve dhe përmirësimin e operacioneve të ACA-së dhe përmbushjen e mandatit të ACA-së;
   - **AUTONOMIA FINANCIARE:** ACA-ve do t'u shpërndahet buxheti mbi të cilin ato do të kenë administrim dhe kontroll të plotë pa paragjykim, të standardeve të duhura kontabël dhe të kërkesave për auditim;
   - **LLOGARIDHËNIA E BRENDSHME:** ACA-të do të zhvillojnë dhe përcaktojnë rregulla të qarta dhe procedura standarde operimi, përfshirë monitorimin dhe mekanizma disiplinorë, për minimizimin e shkeljeve dhe shpërdorimit të detyrës nga ACA-të;
   - **LLOGARIDHËNIA E JASHTME:** ACA-të i përmbahen rigorozisht sundimit të ligjit dhe japin llogari para mekanizmave të ngritur për parandalimin e çdo forme të shpërdorimit të detyrës;
   - **RAPORTIMI PUBLIK:** ACA-të raportojnë zyrtarisht për publikun të paktën një herë vit lidhur me aktivitetet e tyre.
   - **KOMUNIKIMI DHE ANGAZHIMI ME PUBLIKUN:**ACA-të komunikojnë dhe angazhohen rregullisht me publikun, me qëllim sigurimin e besimit të publikut në pavarësinë, paanësinë, dhe efektshmërinë e tyre.
2. ***Nxisin*** ACA-të të promovojnë parimet e mësipërme brenda agjencive dhe vendeve të tyre si dhe rrjeteve rajonale të ACA-ve;
3. ***Nxisin*** ACA-të të promovojnë këto parime për të ndihmuar anëtarët e ekzekutivit dhe legjislativit, zbatuesit e të drejtës penale dhe publikun e gjerë, për të kuptuar më mirë dhe për të mbështetur ACA-të në përmbushjen e funksioneve të tyre;
4. ***U bëjnë thirrje*** ACA-ve t'u drejtohen qeverive përkatëse dhe aktorëve të tjerë për promovimin e parimeve të mësipërme në forume ndërkombëtare mbi antikorrupsionin.
5. ***Shprehin*** vlerësimin dhe mirënjohjen për Komisionin e Indonezisë për Çrrënjosjen e Korrupsionit për organizimin e Konferencës Ndërkombëtare "Parimet për Agjencitë Antikorrupsion" me mbështetjen e Programit të Kombeve të Bashkuara për Zhvillim dhe Zyrën e Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimet për të pasqyruar dhe rënë dakord mbi parimet për ACA-të.

Burimi: Përshtatur nga www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

Një konsiderim i mëtejshëm ka të bëjë me faktin, nëse një organ me kompetenca hetimore duhet të ketë edhe aftësinë për procedime penale, apo, nëse autoriteti i procedimit penal, duhet të jetë në një organ të veçuar nga ato që kryejnë hetimet. Çdo vend duhet të vendosë se cili organizim institucional u përshtatet më mirë nevojave të

tyre. Nuk ka një përgjigje të vetme e të gatshme për të gjitha Shtetet. Cilido që të jetë organizimi, ata që ndërmarrin hetime dhe procedim penal duhet të kenë pavarësinë e nevojshme nga ekzekutivi në mënyrë që të jenë në gjendje të përmbushin funksionet e tyre me efektshmëri dhe pa ndërhyrje të parregullta.

Në të vërtetë, për të njëjtin qëllim mund të shërbejnë organizime të ndryshme institucionale, dhe në të gjithë rajonin e OSBE-së ekzistojnë struktura të ndryshme antikorrupsion. Këto variojnë nga institucione me funksione parandaluese; në organe të specializuara ligjzbatuese, të ndara apo të integruara në struktura ekzistuese të prokurorisë apo policisë; në agjenci shumëfunksionale me detyra për parandalimin, hetimin, koordinimin dhe informimine publikut. Një prej organeve të para dhe ende më të njohura është Komisioni i Pavarur i Hong-Kongut kundër Korrupsionit (ICAC) (për më shumë hollësi, shih Hapësirën Informative 3.2). Disa vende të tjera, përfshirë disa Shtete Balltike dhe të Europës Qendrore[101], kanë ngritur organizma të ngjashme shumëfunksionëshe, të specializuara në luftën kundër korrupsionit. Këto organe janë të integruara në struktura ekzistuese, siç është rasti shpesh në Europën Perëndimore dhe Veriore, ku përgjithësisht, detyrat caktuar agjencive antikorrupsion, kryhen nga një sërë institucionesh dhe strukturash ekzistuese, të tilla si shërbimet policore dhe ato të prokurorisë apo komisionet e shërbimit civil. Në seksionet e mëposhtme, këto modele do të shtjellohen më me hollësi.

OSBE-ja ka njohur gjithashtu rëndësinë e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit dhe ka mbështetur në mënyrë aktive programe që synojnë forcimin e qeverisjes dhe institucioneve publike, dhe, zhvillimin e organeve efektive antikorrupsion në Shtetet e saj pjesëmarrëse, që prej vitit 2004.

3.2 Baza ligjore

3.2.1 Funksionet e mandatuara

Janë të shumta detyrat e lidhura me luftën kundër korrupsionit dhe, për këtë arsye, institucionet antikorrupsion mbajnë një gamë të gjerë veprimtarish në portofolin e tyre. Kjo mund të përfshijë zhvillimin dhe bashkërendimin e politikave antikorrupsion; kryerjen e studimeve dhe analizave; angazhimin në veprimtari që ndikojnë publikun, përfshirë ndërgjegjësimin e tij; monitorimin dhe bashkërendimin e zbatimit të strategjive dhe planveprimeve antikorrupsion si dhe vlerësimin e ndikimit të tyre; dhe hetimin dhe procedimin penal të rasteve të korrupsionit (Shih Hapësirën Informative 3.3 për një përshkrim më të hollësishëm).

Për të ndërmarrë këto funksione, organeve përkatëse u duhet siguruar autoriteti dhe veçori kritike të përcaktuara formalisht në ligj. Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimet (UNODC) Udhëzuesi Teknikpër UNCAC-unpërkufizon disa prej elementeve që duhet të përfshijë një kuadër i tillë legjislativ:

- dhënia e autoritetit ligjor për zhvillimin e politikave dhe praktikave të parashtruara në Konventë;
- aftësia dhe mundësia për të publikuar manuale udhëzuese, për të hartuar kode sjelljeje dhe për të bërë rekomandime legjislative;
- aty ku janë dhënë kompetenca hetimore, aftësia dhe mundësia për të filluar një hetim kryesisht, dhe kompetenca për fletëthirrje, me qëllim marrjen e dokumentacionit, informacionit, dëshmive dhe evidencave të tjera;
- sigurimi i shkëmbimit të informacionit me organe të duhura të përfshira në veprimtari antikorrupsion;
- sigurimi i pavarësisë së duhur për përmbushjen e funksioneve, dhe që personeli të jetë i mbrojtur nga veprimi civil, në kryerjen e detyrave në besim të mirë;
- parashikimi i niveleve të duhura të llogaridhënies dhe raportimit dhe sigurimi i udhëheqësisë së duhur dhe niveleve të burimeve .[102]

3.2.2 Organizimi institucional

Pranohet gjerësisht se janë tri lloje të institucioneve të specializuara antikorrupsion:

– *Modeli multifunksional*
– *Modeli ligjzbatues*
– *Organe parandaluese*[103]

Kufijtë midis këtyre modeleve të ndryshme nuk janë të prerë; për shembull veprimtari të tilla si verifikimi i deklaratave të pasurive apo përpunimi i të dhënave për raste të pretenduara të konfliktit të interesit, mund të shihen si veprimtari parandaluese, ndonëse ato janë shumë pranë veprimtarive hetimore apo i përfshijnë drejtpërdrejt ato.

[101] Byroja e Parandalimit dhe Luftimit të Korrupsionit (KNAB) në Letoni, Shërbimi i Hetimeve Speciale i Republikës së Lituanisë si dhe Byroja Qendrore Antikorrupsion në Poloni.

[102] Për një përshkrim më të hollësishëm të elementeve, shih UNODC, Udhëzues Teknik për UNCAC-un, 2009, f.9.

[103] Shih OECD, Institucione të Specializuara Antikorrupsion: Analizë e modeleve: Botimi i dytë, 2013.

Hapësirë informative 3.2 Komisioni i Pavarur i Hong-Kongut kundër Korrupsionit

Komisioni i Pavarur i Hong-Kongut kundër Korrupsionit (ICAC) (www.icac.org.hk) u ngrit në vitin 1974 dhe është një prej agjencive antikorrupsion më të mirënjohura. Gjithashtu, është edhe institucioni me më shumë burime, me rreth 1200 punonjës. Komisioni ka një qasje eksplicite të ndarë në tri drejtime për luftimin e korrupsionit:

i. Ndjekja e të korruptuarve nëpërmjet zbulimit dhe hetimit efektiv: zbatimi i ligjeve antikorrupsion me kujdes dhe profesionalizëm, duke e bërë korrupsionin një krim me rrezikshmëri të lartë;
ii. Eliminimi i mundësive për korrupsion nëpërmjet futjes së praktikave të qëndrueshme ndaj korrupsionit;
iii. Edukimi i publikut për "aspektet negative"të korrupsionit dhe forcimi i mbështetjes së tyre në luftën kundër korrupsionit.

Kjo është një agjenci multifunksionale e mandatuar për të hetuar, parandaluar dhe edukuar. Ka kompetenca hetimi të tilla si, arrestimi, kërkimi, bllokimi, aksesi në informacionin financiar dhe konfiskimi i pasurive të çdo personi që ka një post i cili paguhet nga Qeveria. Gjithashtu, është i ngarkuar me parandalimin e ryshfetit dhe sjelljes korruptive dhe të paligjshme gjatë zgjedhjeve. Nga ana organizative, përbëhet nga Zyra e Komisionerit dhe tre departamente: Operacionet, Parandalimi i Korrupsionit dhe Marrëdhëniet me Komunitetin.

ICAC-u është i pavarur nga shërbimi publik, agjenci të tjera ligjzbatuese dhe shërbimet e prokurorisë. Ai jep llogari për punën e vet para katër komiteteve të pavarura këshillimore, përfshirë udhëheqës të komunitetit dhe qytetarë të emëruar nga Shefi i Ekzekutivit në Rajonin e Posaçëm Administrativ të Hong-Kongut.

Në mënyrë që modeli sipas ICAC-ut të funksionojë, është e rëndësishme që institucioni të jetë i pavarur nga ana operacionale, të ketë burimet e mjaftueshme, dhe që sistemi gjyqësor rreth institucionit të jetë mjaftueshëm i pavarur dhe eficient. Në disa Shtete, modeli ka dështuar, pikërisht për shkak të mungesës së pavarësisë, mungesës së burimeve dhe mungesës së bashkëpunimit nga institucione të tjera. Për këtë arsye, është e rëndësishme që secili Shtet të vlerësojë nevojat e veta dhe mjedisin përkatës, dhe të arrijë në zgjidhje specifike dhe jo të gatshme, të cilat mund të mos përshtaten me kontekstin lokal.

Burimi: OECD, Institucione të Specializuara Antikorrupsion: Analizë e modeleve: Botimi i dytë, 2013, dhe Qasjet Strategjike të OSBE-së për Parandalimin e Korrupsionit në Rajonin e OSBE-së, Raporti i Rishikimit për Zbatimin e Angazhimeve të OSBE-së, 2012.

Struktura e Komisionit të Pavarur të Hong-Kongut kundër Korrupsionit

Burimi: www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html

Hapësirë informative 3.3 Çfarë mund të bëjë një organ i specializuar antikorrupsion: udhëzues

Lufta kundër korrupsionit është një detyrë komplekse që përfshin disiplina dhe funksione të ndryshme. Prandaj, kur merret në konsideratë ngritja apo forcimi i organeve antikorrupsion, Shtetet duhet të mbajnë parasysh që të trajtohen disa apo të gjitha prej kompetencave të mëposhtme:

1. *Hartimi i politikave, kërkimi shkencor, monitorimi dhe bashkërendimi:* Kjo përfshin studimin e prirjeve dhe niveleve të korrupsionit, dhe vlerësimin e efektshmërisë së masave antikorrupsion. Hartimi i politikave dhe bashkërendimi përfshin shtjellimin e strategjive dhe planveprimeve antikorrupsion, si dhe monitorimin/ bashkërendimin e masave për zbatim. Një funksion tjetër i rëndësishëm është ai i të qenit pikë kontakti për bashkëpunimin ndërkombëtar.
2. *Parandalimi i korrupsionit në sektorin publik:* Ky funksion fokusohet te nxitja e integritetit dhe transparencës në insitucionet publike; ai përfshin shtjellimin dhe zbatimin e masave të posaçme në lidhje me rregullat dhe kufizimet në shërbimin publik, udhëzimet dhe zbatimin. Më konkretisht, këto funksione përfshijnë parandalimin e konfliktit të interesit; deklarimin e pasurive nga zyrtarë publikë, përfshirë verifikimin e tyre dhe aksesin publik në këto deklarata. Së fundmi, funksionet parandaluese synojnë nxitjen e transparencës dhe llogaridhënies nga sektori publik, përfshirë promovimin e aksesit publik në informacion. Kompetenca mund të përfshijë, gjithashtu, kontroll efektiv të financimit të partive politike.
3. *Edukimi dhe ndërgjegjësimi:* Ky funksion përfshin hartimin dhe zbatimin e programeve edukative për publikun, institucionet akademike dhe nëpunësit civilë; Organizimin e fushatave ndërgjegjësuese; dhe punën me median, OJF-të, biznesin dhe publikun e gjerë.
4. *Hetimi dhe ndjekja penale*: Këto funksione synojnë të sigurojnë një kuadër ligjor për procedimin e efektshëm penal të rasteve të korrupsionit, përfshirë sanksione dekurajimi për të gjitha trajtat e korrupsionit. Gjithashtu, ato synojnë të sigurojnë një zbatim të efektshëm të legjislacionit antikorrupsion në të gjitha fazat e procedimit penal, përfshirë identifikimin, procedimin penal dhe gjykimin e shkeljeve për korrupsion. Duke vepruar në këtë mënyrë, është gjithashtu e rëndësishme që të përkufizohet qartë limiti midis procedimeve penale dhe atyre disiplinore/administrative. Kjo kompetencë duhet të përfshijë edhe mbikëqyrjen e bashkëpunimit midis agjencive dhe shkëmbimin e informacionit në raste specifike dhe transmetimin spontan të informacionit (midis organeve ligjzbatuese dhe me audituesit, autoritetet tatimore dhe doganore, sektorin bankar dhe Njësinë e Inteligjencës Financiare (Financial Intelligence Units- FIU), zyrtarët e prokurimit publik, sigurimin e shtetit dhe të tjerë). Këto funksione përfshijnë të qenit pikë kontakti për ndihmë të ndërsjellë ligjore dhe kërkesat për ekstradim. Shumë shpesh, ato mund të përfshijnë aftësinë për veprime inteligjence, përfshirë mbajtjen e bazave të dedikuara të të dhënave. Mbajtja, analizimi dhe raportimi i statistikave për zbatimin e ligjit në lidhje me shkeljet antikorrupsion është një tjetër funksion i rëndësishëm i renditur nën këtë kategori në shumë Shtete.

Burimi: OECD, Institucione të Specializuara Antikorrupsion: Analiza e Modeleve, Botimi i dytë, Rrjeti Antikorrupsion për Europën Lindore dhe AzinëQendrore, 2013.

Multiunksionale: Institucione antikorrupsion si me funksione parandaluese edhe me kompetenca ligjzbatuese

Disa Shtete kanë ngritur institucione antikorrupsion "multifunksionale" që merren me parandalimin, edukimin dhe mbështetjen e publikut, dhe hetimin e korrupsionit (në mënyrë të ngjashme me modelin e Hong-Kongut të paraqitur më lart); ndjekja penale është një funksion i veçantë në pjesën më të madhe të rasteve. Kur zgjidhet të ndiqet ky model, është e rëndësishme që përpjekjet antikorrupsion të mos kufizohen në këtë institucion, por të bëhen përpjekje për përfshirjen e autoriteteve të tjera me qëllim sigurimin e zbatimit më të efektshëm të politikave antikorrupsion.

Departamente të specializuara ose institucione me funksione të policisë apo të prokurorisë

Në disa Shtete pjesëmarrëse të OSBE-së, njësi të posaçme me kompetenca ligjzbatuese janë të integruara institucionalisht në hierarki ekzistuese të policisë apo prokurorisë. Disa prej tyre kryejnë detyra parandaluese, hulumtuese dhe bashkërenduese, të cilat shkojnë përtej aspekteve thjesht ligjzbatuese për antikorrupsion. Të tjerave mund t'u jetë besuar një mandat më ingushtë për zbulimin dhe hetimin e korrupsionit brenda organeve ligjzbatuese. Ka edhe shembuj të tjerë (Azerbajxhani, Kroacia, Rumania) me institucione të reja "më vete" me kompetenca ligjzbatuese, që hetojnë dhe procedojnë korrupsionin.

Institucione të ngarkuara me parandalimin dhe bashkërendimin

Modeli i politikave antikorrupsion dhe i institucionit parandalues është më heterogjeni pasi përfshin një larmi strukturash me shkallë të ndryshme pavarësie dhe kuadri organizativ. OECD-ja e ndan këtë model në tri kategori:[104]

- *Këshillat antikorrupsion për koordinim ndër-institucional:* Këto këshilla janë zakonisht organe kolegjiale me përfaqësues nga agjenci të ndryshme qeveritare dhe ministri dhe shpesh edhe nga

[104] Ibid., f. 40-42

L-R Vuk Zugic, Përfaqësues i Republikës së Serbisë në OSBE, Radomir Ilic, Sekretar i Shtetit, Ministria Serbe e Drejtësisë, dhe Drago Kos, Kryetar i Grupit të Punës së OECD-së për Ryshfetin në Mbledhjen e Zbatimit të Dimensionit Ekonomik dhe Mjedisor të OSBE-së, Vjenë, 19 tetor 2015

shoqëria civile, për të udhëzuar përpjekjet për reformë antikorrupsion, në veçanti nëpërmjet një roli udhëheqës në hartimin dhe mbikëqyrjen e zbatimit të strategjisë dhe planveprimit kombëtar antikorrupsion.

- *Organe të dedikuara për parandalimin e korrupsionit* janë krijuar në mënyrë eksplicite për të ndërmarrë veprimtari për parandalimin e korrupsionit, të cilat mund të përfshijnë bashkërendimin e strategjive antikorrupsion, hulumtime mbi korrupsionin, vlerësimin e rrezikut të korrupsionit dhe udhëzimin e institucioneve publike për parandalimin e korrupsionit, ndërgjegjësimin e publikut dhe edukimin dhe trajnimin për çështje antikorrupsion, administrimin dhe kontrollin e konfliktit të interesit, deklarimin e pasurive, financimin e partive politike, lobimin, vlerësimin e ligjeve apo projektligjeve për rreziqet e korrupsionit.

- *Institucione publike, të cilat kontribuojnë për parandalimin e korrupsionit si pjesë e përgjegjësive të tyre*, të tilla si kontrolli i shtetit, prokurimi publik, tatimet, komisionet e shërbimit publik, komisionet e etikës, zyrat e integritetit, komisionet qendrore të zgjedhjeve, dhe avokati i biznesit.

3.3 Kushtet për institucione efektive antikorrupsion

Statusi, objekti i punës dhe organizimi institucional i organit apo organeve antikorrupsion mund dhe duhet të ndryshojë nga njeri vend në tjetrin, në pasqyrim të kontekstit lokal politik, ekonomik dhe social. Organizimi institucional duhet të marrë në konsideratë ekzistencën dhe rolin e organeve të tjera në parandalimin apo luftimin e korrupsionit. Parakushtet kyç institucionale të identifikuara janë si më poshtë:

- **Pavarësia dhe paanshmëria**

Organizimi institucional si dhe struktura organizative e një organi antikorrupsion duhet të lejojë punën e pavarur dhe të paanshme dhe duhet ta mbrojë personelin e institucionit nga hakmarrja e mundshme apo frika e hakmarrjes. Në pjesën më të madhe të vendeve, organet e prokurorisë, organet e policisë dhe institucione të ekzekutivit janë përgjithësisht pjesë e organizimit institucional që i vendos ata nën autoritetin hierarkik të qeverisë, një ministri specifik, kryetarit të qeverisë apo shtetit, apo i bën përgjegjës para parlamentit. Megjithatë, e rëndësishme është autonomia operacionale, duke e lejuar organin të veprojë pa ndikime të panevojshme apo ndërhyrje nga autoritete të tjera.

- **Llogaridhënia dhe integriteti**

Ndonëse është e rëndësishme që institucioneve antikorrupsion t'u jepet pavarësi, sikurse u përmend më

sipër, ata, gjithsesi, duhet të japin llogari për veprimet e tyre; mbikëqyrja e mjaftueshme e brendshme dhe e jashtme e performancës së tyre është e rëndësishme për garantimin e integritetit dhe performancës së mirë, si dhe për t'i mbrojtur nga dyshimet për sjellje të papërshtatshme, që mund të përdoret kundër tyre nga kundërshtarët e antikorrupsionit. Mekanizmat e llogaridhënies në shumicën e vendeve parashikojnë që organet antikorrupsion, ndër të tjera, duhet të përgatisin raporte të rregullta publike për aktivitetin e tyre.

- **Burimet financiare dhe njerëzore**

Theksi te rëndësia e burimeve të mjaftueshme financiare dhe materiale asnjëherë nuk është i tepërt, për të siguruar eficiencën dhe efektshmërinë e institucioneve antikorrupsion. Fondet e disponueshme për përpjekje antikorrupsion duhet të jenë në raport të drejtë me madhësinë e institucionit dhe me objektivat e përgjithshme të performancës së tij. Disponueshmëria e burimeve të mjaftueshme dhe të duhura njerëzore dhe qëndrueshmëria e tyre është një tjetër parakusht kyç për performancën e një organi antikorrupsion.

- **Punësimi, emërimi dhe trajnimi i drejtuesve dhe personelit**

Së fundi, procedurat e marrjes në punë dhe të emërimit për punonjësit e agjencive antikorrupsion duhet të rregullohen dhe trajtohen me transparencë, që të mos cënohet besimi i publikut. Trajnimet e personelit rregullisht kanë rëndësi themelore, jo vetëm për shkak të kompleksitetit të krimeve të cilat agjencisë do t'i duhet të hetojë, por edhe për shkak të gamës së gjerë të ekspertizës që nevojitet për zbatimin e masave parandaluese.

Partnerët Europianë Kundër Korrupsionit (EPAC) dhe Rrjeti Europian i Pikave të Kontaktit Kundër Korrupsionit (EACN) kanë hartuarnjë set Standardesh për njëAutoritet Antikorrupsion, me synim nxitjen e transparencës dhe pavarësisë së operacioneve. 10 Standardet Udhëzuese kanë të bëjnë me sundimin e ligjit, pavarësinë, llogaridhënien, integritetin dhe paanshmërinë, aksesueshmërinë, transparencën dhe konfidencialitetin, burimet, marrjen në punë, karrierën dhe trajnimin, bashkëpunimin, dhe qasjen tërësore për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Këto udhëzime janë në natyrën e rekomandimeve dhe nuk kanë fuqi ligjore detyruese. Ato janë gjithashtu në linjë me konventat dhe instrumentet ligjore ndërkombëtare. [105]

[105] Shih Partnerët Europianë Kundër Korrupsionit/Rrjeti Europian i Pikave të Kontaktit Kundër Korrupsionit (EPAC/EACN), Standardet e Autoritetit Antikorrupsion, 2011, dhe Parimet e Mbikëqyrjes së Policisë, 2011, të disponueshme http://www.epac.at/ downloads/recommendations.

3.4 Mundësimi i organeve të specializuara për të kryer hetime efektive

Për ato organe/agjenci që kanë kompetenca hetimore, ka disa parakushte për hetime të efektshme mbi korrupsionin: [106]

– *Të pavarura:* Hetimet për korrupsion mund të kenë ndjeshmëri politike dhe të sjellin situata të sikletshme për qeverinë apo në përgjithësi për disa interesa të fuqishme. Hetimi mund të jetë efektiv vetëm nëse është vërtetë i pavarur apo, më e pakta, i lirë nga ndërhyrje të parregullta. Sigurimi i pavarësisë së mjaftueshme mund të tregojë, nëse ka vullnet real politik për të luftuar korrupsionin në vendin në fjalë.

– *Kompetenca të mjaftueshme hetimore:* Për shkak se korrupsioni është zakonisht një krim sekret pa një viktimë të drejtpërdrejtë, dhe ndodh në shumë veprimtari, përfshirë biznesin, prokurimin publik, financimin politik, privatizimet, është e vështirë të hetohet dhe për këtë arsye nevojiten kompetenca të mjaftueshme hetimore. Për shembull, ICAC-u gëzon kompetenca të gjera hetimore, të tilla si:të kontrollojë llogaritë bankare, t'u kërkojë të dyshuarve të deklarojnë pasuritë, t'u kërkojë dëshmitarëve të përgjigjen nën betim, të kufizojë pronat e dyshuara se rrjedhin nga korrupsioni, dhe të mbajë dokumentet e udhëtimit të të dyshuarve me qëllim parandalimin e largimit të tyre nga juridiksioni në fjalë. Me këto kompetenca kaq të gjera, duhet të ketë edhe kontrolle dhe balanca për të parandaluar abuzimin, në mënyrë që të ruhet besueshmëria dhe mbështetja e publikut. Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) i Këshillit të Europës u ka rekomanduar shumë shteteve të vlerësuara në raundin e parë të vlerësimit, të përmirësojnë disponueshmërinë e teknikave hetimore të posaçme për shkelje që lidhen me korrupsionin (ryshfeti në sektorin publik dhe atë privat, shkëmbim në influencë, etj.): interceptimi i komunikimit dhe survejimi elektronik, si edhe dërgesa të kontrolluara (të pagesave të paligjshme) dhe - në raste më ekstreme - operacione të infiltruara. Përdorimi i këtyre instrumenteve duhet të jetë në përputhje me sundimin e ligjit dhe parimet demokratike (baza ligjore, proporcionaliteti, miratimi nga autoriteti gjyqësor, etj). I njëjti parim zbatohet edhe për akesin në informacionin e mbajtur nga

[106] Shih fjalimin nga KWOK Man-wai, T., SBS, IDS, i ftuar si Profesor nëKolegjin Kombëtar të Prokurorëve PRC dhe ish Shefi Operacioneve, ICAC, Hong Kong, VeprimtaritëKomisionit të Pavarur të Hong Kongut kundër Korrupsionit (ICAC): Teknika e tij hetimore, LAWASIA Tokyo Conference, 2003, Tokyo, Japoni. I disponueshëm http://www.kwok-manwai.com/Speeches/ UNAFEI-Lawasia_ conference_speech.html

institucionet financiare dhe bizneset apo profesionet e tjera, si edhe agjencitë shtetërore.

– *Mjete dhe burime të mjaftueshme:* Hetimi dhe procedimi i korrupsionit mund të jetë shumë intensiv në kohë dhe burime, sidomos kur kemi të bëjmë me raste korrupsioni që përfshijnë më shumë se një juridiksion. GRECO ka rekomanduar shpesh përmirësimin e mjeteve ligjore, financiare, njerëzore dhe të tjera në dispozicion të atyre që merren me rastet e korrupsionit. Në disa raste, ka qenë e qartë se pagat e ulëta nuk lejonin mbajtjen apo punësimin e personelit të duhur dhe se mund të kishte efekte të pafavorshme në nivelin e integritetit brenda vetë agjencive shtetërore.

– *Konfidencialiteti:* Ruajtja e konfidencialitetit për hetimet dhe procedimet antikorrupsion është e rëndësishme në mënyrë që ato të jenë të efektshme dhe të reduktojnë mundësinë për ndërhyrje si dhe të respektojnë prezumimin e pafajësisë.

– *Bashkëpunimi ndërkombëtar dhe ndihma e ndërsjellë ligjore:* Shumë prej rasteve komplekse të korrupsionit i tejkalojnë kufijtë kombëtarë; për këtë arsye, është e rëndësishme që të disponohet asistencë ndërkombëtare,ndër të tjera, për ndjekjen e më shumë gjurmëve, kërkimeve dhe konfiskimeve, lokalizimin e dëshmitarëve dhe të dyshuarve, survejimin, shkëmbimin e informacionit.

– *Profesionalizëm:* Trajnimi i vazhdueshëm dhe i duhur për hetuesit, dhe ruajtja e niveleve të larta të profesionalizmit në hetime nga ana e tyre ka rëndësi kyçe. Është shumë e rëndësishme që ata të kenë njohuri dhe përvojë në hetime financiare, analiza dhe aspekte të policisë shkencore.

3.5 Matja e performancës

Vlerësimi i efektshmërisë së institucioneve antikorrupsion është një detyrë komplekse. Kjo performancë duhet të matet me disa tregues sasiorë të hartuar me kujdes (për shembull, të dhëna statistikore mbi procedimet penale, të dhëna nga vrojtime) si dhe tregues cilësorë (të tillë si vlerësimet e ekspertëve) që rrjedhin nga funksione që kryen subjekti. Të dhënat statistikore (p.sh. numri i ankesave të marra, hetimet dhe procedimet e hapura dhe të përfunduara, dënimet e arritura, urdhra administrativë, udhëzime dhe këshilla të dhëna, ligje dhe rregullore të hartuara apo të rishikuara) janë tregues objektivë që japin informacion të vlefshëm. Megjithatë, një shënim për të treguar kujdes në lidhje me këto të dhëna: të marra të veçuara, mund të tregojnë fare pak mbi cilësinë e rezultateve të drejtësisë apo qeverisjes apo të ndikimit aktual të punës së tyre në lidhje me edukimin, ndërgjegjësimin dhe, për shembull, për të përcaktuar nëse zbatimi i ligjit po gjeneron rezultate të rëndësishme për rastin. Prandaj, treguesit sasiorë dhe cilësorë, përfshirë të dhënat statistikore, duhet të plotësohen me vlerësime të rregullta monitorimi në nivel kombëtar. Nga ana e tyre, këto mund të plotësohen nga vlerësime të kryera nga organizma ndërkombëtare si GRECO, Grupi i Punës i OECD-së për Ryshfetin dhe Rrjeti Antikorrupsion i OECD-së për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore. [107]

Një raport interesant mbi *monitorimin dhe vlerësimin e agjencive antikorrupsion* u botua në 2011 nga qendra burimore antikorrupsion U4. [108] Ai thekson në mënyrë të veçantë rëndësinë e përmirësimit të vlerësimeve (përbërja e ekipit vlerësues, çështje metodologjike, aspekte buxhetore dhe financiare) dhe kryerjen e vlerësimeve të ndikimit, dhe më tej përvijon aspekte thelbësore të lidhura me treguesit e performancës.

3.6 Përfundime

Për të parandaluar, hetuar, proceduar dhe gjykuar korrupsionin në mënyrë efektive, vendet duhet të kenë legjislacionin e duhur, burimet e duhura institucionale, njerëzore dhe financiare, si dhe t'i zbatojnë ato në praktikë. Instrumente ndërkombëtare, të tilla si UNCAC-u, u kërkojnë Shteteve të hartojnëdhe sigurojnë politika të koordinuara për parandalimin e korrupsionit, së bashku me specializim të mjaftueshëm për të siguruar hetim dhe procedim të efektshëm të korrupsionit - qoftë nëpërmjet organeve të specializuara apo nëpërmjet institucioneve ligjzbatuese ekzistuese. Para vendimit për përzgjedhjen e llojit të institucionit(institucioneve) që do të ngrihen, vendet duhet të analizojnë me kujdes kontekstin kombëtar.

Janë tri lloje kryesore të institucioneve antikorrupsion që mund të shërbejnë si udhërrëfyes: agjenci me shumë funksione të ngarkuara me parandalimin, hetimin, koordinimin dhe informimine publikut; organe të specializuara ligjzbatuese për antikorrupsionin, brenda strukturave ekzistuese të prokurorisë dhe policisë; dhe organe të ngarkuara me parandalimin dhe koordinimin. Të gjitha kanë pikat e forta dhe mangësitë

[107] Kjo pjesë është përshtatur nga OECD, Rrjeti Antikorrupsion për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore Analiza e Modeleve të Institucioneve, 2006, f.8.

[108] Shih Johnsøn, J., Hechler, H., De Sousa, L., Mathisen, H., Si të monitorohen dhe vlerësohen agjencitë antikorrupsion: Udhëzimet për agjencitë, donatorët dhe vlerësuesit, 2011, U4 Qendra Burimore kundër Korrupsionit, Botimi 2011:8

e tyre. Megjithatë, është e rëndësishme të sigurohet si parandalimi, ashtu edhe zbatimi i ligjit, d.m.th. hetimi dhe procedimi, të trajtohen nga ente që kanë kapacitetet dhe aftësitë, kanë burimet e duhura dhe janë të pavarura në operacionet e tyre, me qëllim që të sigurohet një reagim efektiv ndaj korrupsionit. Në mënyrë që ato të funksionojnë me efektshmëri, ka disa parakushte të rëndësishme si, vullnet politik dhe burime të mjaftueshme; pavarësi dhe autoritet të mjaftueshëm për të përmbushur funksionet e mandatuara; paanshmëri, integritet dhe profesionalizëm të punonjësve; dhe transparencë dhe llogaridhënie për operacionet.[109] Pas ngritjes së institucionit, performanca e tij duhet të monitorohet rregullisht nëpërmjet një sistemi për matjen e performancës, përfshirë informacionin e marrë nga shoqëria civile.

[109] Për më tepër informacion mbi organizmat antikorrupsion, shih faqen e internetit të UNODC http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/preventive-anti-corruption-bodies.html and the website of Anti-Corruption Authorities (ACAs) Initiative www.acauthorities.org

Bibliografi e përzgjedhur

1. European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption (EPAC/EACN), *Anti-CorruptionAuthority Standards and Police Oversight Principles, 2011 [website]*. I disponueshëm http://www.epac.at/downloads/recommendations

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Reviewof Models: Second Edition*, 2013 [website]. I disponueshëm http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm

3. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Strategic Approaches to Corruption Prevention in the OSCERegion*, Review Report on the Implementation of OSCE Commitments, 2012 [pdf]. I disponueshëm http://www.osce.org/eea/93468?download=true

4. Transparency International, *Money, Politics, Power*: *Corruption Risks in Europe, 2012* [pdf]. I disponueshëm http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/TI_Corruption-Risks-in-Europe.pdf

5. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies,* 2012 [pdf]. I disponueshëm http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Conference of States Parties to the UN Convention against Corruption, *Panama Declaration*, 2013 [pdf]. I disponueshëm http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf

7. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Conference of States Parties to the UN Convention against Corruption, *Resolution 5/4 Follow-up to the Marrakech Declaration on the prevention of Corruption, 2013* [pdf]. I disponueshëm http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1401171e.pdf

8. Johnsøn, J., Hechler, H., De Sousa, L., Mathisen, H., *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines foragencies, donors, and evaluators,* U4 Anti-Corruption Resource Centre, Issue 2011:8, 2011 [website]. I disponueshëm http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/

KREU 4

Integriteti në administrimin e sektorit publik

PËRMBAJTJA

4.1 Instrumente ndërkombëtare dhe nisma rajonale 56

4.2 Çështje të ndërthurura që kanë të bëjnë me integritetin në sektorin publik 58

4.3 Parime udhëzuese për nëpunësit dhe zyrtarët publikë 59

4.4 Parakushte për integritet në administratën publike 60

4.5 Marrja në punë dhe ngritja në detyrë 60

4.6 Vlerësimi i rrezikut dhe administrimi i personelit 62

4.7 E drejta për informim 63

Bibliografi e përzgjedhur 64

Grafik 4.1 Instrumente për administrimin e integritetit *59*

KREU 4

Integriteti në administrimin e sektorit publik

Kreu 2 nënvizoi pikën themelore se përpjekjet antikorrupsion duhet të mbështeten jo vetëm mbi masa ndëshkuese, por edhe në një strategji gjithëpërfshirëse për të mbështetur dhe ruajtur integritetin në jetën publike. Ky kapitull ngrihet mbi këtë koncept, duke përvijuar fushat e ndërhyrjes të nevojshme për ndërtimin e integritetit të sektorit publik[110] - duke siguruar kështu besimin te qeveria, administrimin e mirë të burimeve publike dhe parandalimin e korrupsionit. Ai nënvizon rolet dhe parimet udhëheqëse të shërbimeve publike dhe lidershipit në komunikimin e integritetit dhe profesionalizmit. Ai trajton çështjen e vlerësimit të rrezikut të sektorëve dhe funksioneve të qeverisë, për të përcaktuar prekjen e tyre nga korrupsioni si dhe hapat që mund të merren për t'i zbutur këto rreziqe. Vëmendje i kushtohet edhe aspekteve të rekrutimit dhe emërimit të personelit për një shërbim publik i cili u shërben interesave të publikut.

Imazh ilustrues që thekson çështjet e shumta të përfshira në parandalimin e korrupsionit dhe ndërtimit të integritetit

4.1 Instrumente ndërkombëtare dhe nisma rajonale

Në dy dekadat e fundit, çështjet që kanë të bëjnë me integritetin e sektorit publik janë vënë gjithmonë e më shumë nën analizë.

Kreu II i Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) ka disa dispozita për aspekte të ndryshme të integritetit të sektorit publik. Neni 7(4) flet për parandalimin e konfliktit të interesit, një çështje që trajtohet edhe në nenin 8. Neni 8 ka gjithashtu dispozita për (i) kodin e sjelljes për zyrtarët publikë (nuk bëhet dallim midis zyrtarëve publikë të zgjedhur ose jo) dhe (ii) deklarimin e pasurive; subjekti i deklarimit të pasurive trajtohet dhe në nenin 52(5) në kontekstin e rimarrjes së aseteve. Nenet 9, 10, 11, dhe 13 trajtojnë prokurimin publik dhe administrimin e financave publike; raportimin publik; integritetin e gjyqësorit; dhe pjesëmarrjen e shoqërisë civile në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit.

OECD-ja ishte ndër organizatat e para që kreu hulumtime të shumta dhe identifikoi parakushtet dhe mjetet thelbësore për të arritur integritetin e sektorit publik.[111] Gjithashtu, ka ndihmuar për zhvillimin e standardeve për kode të sjelljes dhe etikës, rregullimin e konfliktit të interesit, dhe regjimet e deklarimit të pasurive.

Këshilli i Europës e trajtoi integritetin e administrimit publik duke u marrë me transparencën e procesit të vendimmarrjes në veçanti, e cila theksohet në Njëzetë Parimet Udhëzuese për Luftën Kundër Korrupsionit. Më tej, Komiteti i Ministrave të Këshillit të Europës nxori një rekomandim gjithëpërfshirës mbi kodin e sjelljes për zyrtarët publikë në 2000, duke përfshirë, *ndër të tjera*, dispozita për administrimin e konfliktit të interesit dhe deklarimin e pasurive, dhe çështjen

[110] Përkufizimi i "sektorit publik" mund të ndryshojë sipas vendit dhe organizatës. Zakonisht, ky term u referohet qeverive kombëtare, rajonale dhe lokale; njësive institucionale të kontrolluara nga njësi qeveritare; dhe punonjësve të tyre. Ai përfshin tri degë të qeverisjes: ekzekutivin, legjislativin dhe gjyqësorin.

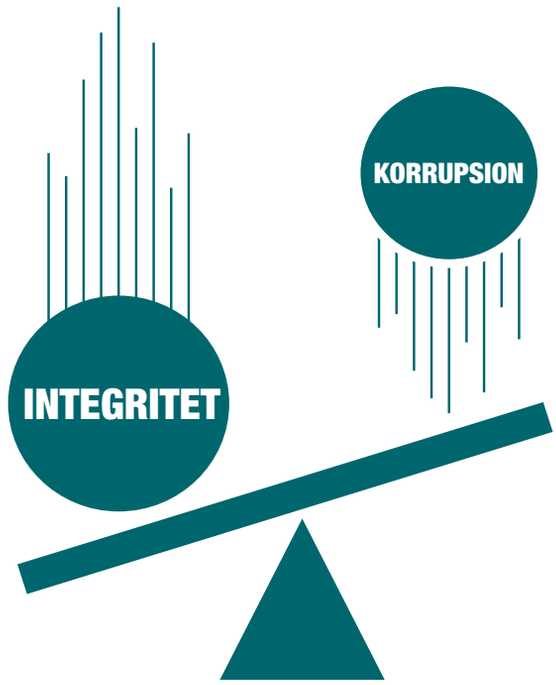
[111] Shih, për shembull, OECD, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF (2009)1, Background paper, Global Forum on Public Governance. I disponueshëm http://www.oecd.org/ofcialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doc language=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

e trajtimit të dhuratave të marra gjatë qëndrimit në detyrë.[412] Komiteti i Ministrave miratoi edhe shumë rekomandime për nxitjen e integritetit dhe eficiencës së gjyqësorit dhe organeve ligjzbatuese.

Instrumentet dhe standardet e ndryshme ligjore të Këshillit të Europës janë subjekt i monitorimit të Grupit të Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO), i cili është përfshirë në analizimin e dispozitave për integritetin e sektorit publik (Raundi i Dytë i Vlerësimit, 2003-2005), vlerësimin e transparencës së finacimit të partive politike (Raundi i Tretë i Vlerësimit, 2007-2011) dhe parandalimin e korrupsionit në lidhje me anëtarët e parlamentit, gjyqtarët dhe prokurorët (Raundi i Katërt i Vlerësimit, që nga 2012).

Si pjesë e punës për mirëqeverisjen, edhe OSBE-ja ka trajtuar çështje të integritetit në lidhje me kontekstin politik dhe atë të gjyqësorit. OSBE-ja, në fakt, ka marrë një rol drejtues në vlerësimin e temave të lidhura me zgjedhjet, të tilla si financimi politik, duke pasur parasysh rolin për një kohë të gjatë dhe disi unik si vëzhguese e zgjedhjeve.

Grupi Bërthamë i Ekspertëve për Partitë Politike,[413] i krijuar në 2011, e ka ngritur më tej profilin e OSBE-së në këtë fushë. Më tej, Zyra e OSBE-së për Institucione



Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR) ka qenë aktive në çështje të integritetit të sektorit publik dhe ka hartuar, për shembull, rekomandime për pavarësinë e gjyqësorit në Europën Lindore, Kaukazin e Jugut dhe Azinë Qendrore në bashkëpunim me Grupin Kërkimor Minerva të Institutit Max Planck në Heidelberg.[414] ODIHR-i ka publikuar dhe një *Studim të kontekstit: Standardet profesionale dhe etike për parlamentarët.*[415]

UNCAC për kodet e sjelljes të nëpunësve publikë

Neni 7 Sektori publik

7 (4) Secili shtet palë, në përputhje me parimet themelore të ligjit të vet të brendshëm, përpiqet të miratojë, ruajë dhe forcojë sistemet që nxisin transparencën dhe të parandalojnë konfliktet e interesave.

Neni 8 Kodet e sjelljes për nëpunësit publikë

1. Me qëllim që të luftohet korrupsioni, secili shtet palë nxit, ndërmjet të tjerash,integritetin, ndershmërinë dhe përgjegjësinë e nëpunësve të tij publikë, në përputhje me parimet themelore të sistemit të tij ligjor.
2. Secili shtet palë përpiqet, në veçanti, të zbatojë, brenda sistemeve të tij institucionale dhe ligjore, kodet ose standardet e sjelljes për ushtrimin korrekt, të ndershëm dhe të përshtatshëm të funksioneve publike.
3. […]
4. Secili shtet palë, në përputhje me parimet themelore të së drejtës së tij të brendshme, shqyrton caktimin e masave dhe të sistemeve për të ndihmuar raportimin nga nëpunësit publikë tëakteve të korrupsionit tek autoritetet e duhura, kur ata marrin dijeni për këto akte gjatë ushtrimit tëfunksioneve të tyre.
5. Secili shtet palë, kur është e përshtatshme dhe në pajtim me parimet themelore të ligjit të brendshëm, përpiqet të caktojë masa dhe sisteme që u kërkojnë nëpunësve publikë të bëjnë deklarata tek autoritetet e duhura, mes të tjerash, në lidhje me aktivitetet e jashtme, punësimin,investimet, pasuritë dhe dhuratat ose privilegjet e mëdha nga të cilat mund të lindë një konflikt interesash për shkak të funksioneve të tyre si nëpunës publikë.
6. Secili shtet palë, në pajtim me parimet themelore të ligjit të tij të brendshëm, shqyrton marrjen e masave disiplinore dhe të tjera kundër nëpunësve publikë që shkelin kodet ose standardet e caktuara në pajtim me këtë nen.

Burimi: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

[112] Shih Këshilli i Europës, Rekomandimi Nr. R (2000) 10 i Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare në kodet e sjelljes për zyrtarët publik, 2000. I disponueshëm https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/ Rec(2000)10_EN.pdf

[113] Shih www.osce.org/odihr/83683

[114] Shih OSCE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit për Pavarësinë e Gjyqësorit në Europën Lindore, Kaukazin e Jugut dhe Azinë Qendrore (Eng: Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia), 2010. I disponueshëm http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true

[115] Shih OSCE/ODIHR, Studim i kontekstit Background Study: Standardet profesionale dhe etike për parlamentarët (Professional and Ethical Standards for Parliamentarians), 2013. I disponueshëm http://www.osce.org/odihr/98924

OSBE-ja për integritetin në sektorin publik

Ministrat e Jashtëm të Shteteve pjesëmarrëse në OSBE kanë njohur, gjithashtu, rëndësinë e integritetit në sektorin publik në Deklaratën e Këshillit të Ministrave për Qeverisjen e Mirë (Dublin, 2012):

"[…] Ne shohim një sektor publik të bazuar në integritet, hapje, transparencë, llogaridhënie dhe sundimin e ligjit, si një faktor për rritje ekonomike të qëndrueshme, dhe njohim se një sektor publik i tillë përbën një element të rëndësishëm për forcimin e besimit të qytetarëve te institucionet publike dhe qeveria. Për këtë arsye, ne nënvizojmë rëndësinë e edukimit dhe trajnimit për sjelljen etike të nëpunësve publikë, duke krijuar dhe forcuar kodet përkatëse të sjelljes dhe legjislacionin përkatës për konfliktin e interesit. Në veçanti, ne njohim se si zhvillimi edhe respektimi i kodeve të sjelljes për institucionet publike janë me rëndësi kritike për forcimin e qeverisjes së mirë, integritetit në sektorin publik dhe sundimin e ligjit, si dhe për të siguruar standarde rigoroze të etikës dhe sjelljes për nëpunësit publikë.

Ne mirëpresim mbështetjen që OSBE-ja dhe përfaqësitë në terren kanë dhënë tashmë në këtë drejtim dhe u bëjmë thirrje të vazhdojnë të japin ndihmesën e çmuar për Shtetet pjesëmarrëse me kërkesën e tyre si dhe duke shkëmbyer mes tyre, nëpërmjet platformës së OSBE-së për dialog, përvojat kombëtare të fituara si dhe praktikat e mira. […]"

(teksti i plotë mund të shkarkohet këtu http://www.osce.org/cio/97968)

Përpjekje globale dhe rajonale për forcimin e integritetit në sektorin publik morën një shtysë të mëtejshme me mbështetjen e nismave të tilla si Partneriteti për Qeverisjen e Hapur të lançuar në 2011.[116]

Edhe organizata jo-qeveritare, si Transparency International (TI) kanë qenë aktive në promovimin e integritetit në sektorin publik. Dobësitë e vërejtura lidhur me integritetin e sektorit publik në nivel kombëtar janë ilustruar, për shembull, nga vlerësimi i TI-së për politikat dhe institucionet antikorrupsion në 25 Shtete Europiane (Paraja, Politika, dhe Pushteti: *Rreziqet e korrupsionit në Europë, 2012)*, realizuar me mbështetjen financiare të Komisionit Europian.[117]

4.2 Çështje të ndërthurura që kanë të bëjnë me integritetin në sektorin publik

Integriteti i nëpunësve dhe institucioneve publike është shtylla kurrizore e një shoqërie demokratike.Integriteti në sektorin publik përbën një element kritik për forcimin e besimit të qytetarëve në institucionet publike dhe është me rëndësi madhore në kontekstin e parandalimit të korrupsionit. Ndërkohë që në pamje të parë masat për integritetin në shërbimin publik shënjestrojnë sjelljen e individëve që punojnë apo përfaqësojnë sektorin publik, qëllimi final i tyre është të ndihmojnë ngritjen e një shërbimi publik plotësisht në përgjigje të nevojave të qytetarëve.

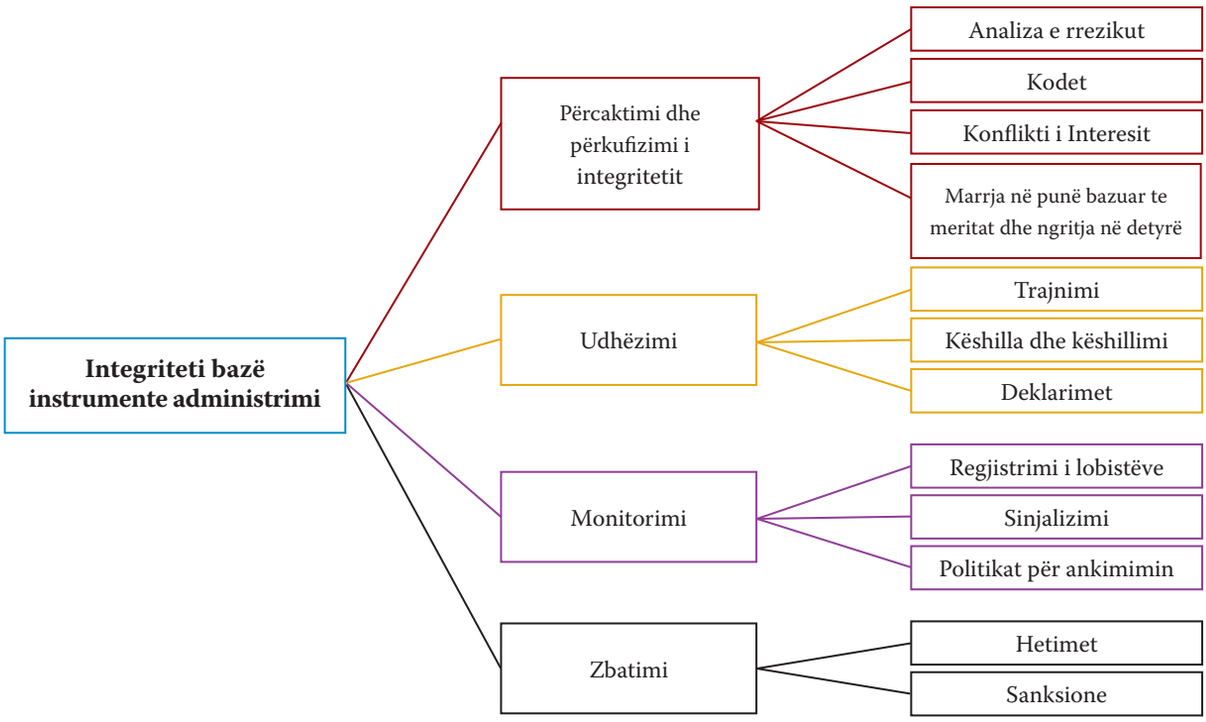
Elementet e shumtë të integritetit në sektorin publik që shënjestrojnë sjelljen e individëve (si kodet e sjelljes dhe standardet e tjera të sjelljes, rregulloret për konfliktin e interesit, regjimet e deklarimit të pasurive, procedurat e marrjes në punë dhe të emërimit) janë të ndërlidhura, dhe integriteti aktual mbështetet në ndërveprimin e frytshëm midis tyre. Për të siguruar integritet në sektorin publik, duhet të përgatiten dhe të miratohen rregullore dhe ligje të zbatueshme nga njëra anë, dhe procedura administrative dhe mekanizma institucionale për integritetin nga ana tjetër, duke marrë parasysh edhe rreziqe të mundshme të integritetit.

Dispozitat për integritetin në sektorin publik janë të aplikueshme për të gjithë nëpunësit publikë. Kodet e sjelljes janë një instrument kyç për forcimin e integritetit në shërbimin publik. Mund të merren edhe masa shtesë me fokus për aktorë dhe institucione specifike që janë të ekspozuar në mënyrë të veçantë ndaj rreziqeve të korrupsionit. Masa specifike për transparencë mund të aplikohen edhe për zyrtarët e zgjedhur publikë dhe për partitë politike (sidomos për financimin politik) si dhe për zyrtarë të lartë publikë apo anëtarë të ekzekutivit. Po ashtu, masa të posaçme mund të zbatohen edhe për disa institucione publike që janë në zemër të zbatimit të standardeve të integritetit dhe antikorrupsionit, të tilla si gjyqësori dhe agjenci ligjzbatuese dhe agjenci antikorrupsion, apo për institucione publike që janë në veçanti të rrezikuara ndaj korrupsionit, të tilla si ato të përfshira në prokurimin publik apo administrata doganore, dhe zyrat për licencimin e bizneseve. Rekrutimet dhe emërimet në mënyrë transparente dhe bazuar te meritat janë gjithashtu shumë të rëndësishme.

[116] Më shumë hollësi për këtë nismë mund të gjenden te Partneriteti për Qeverisje të Hapur (Open Government Partnership: Strategjia Katërvjeçare Four Year Strategy 2015-2018 (2014) në Seksionin IV që trajton Transparencën, Llogaridhënien dhe Pjesëmarrjen e Publikut in Section IV dealing with Transparency, Accountability and Public Participation.

[117] Shih www.transparency.org/enis/report

Grafik 4.1 Instrumente për administrimin e integritetit



Burimi: grafiku është një përshtatje, po kryesisht bazohet te OECD, *Integriteti në Qeverisje: Drejt matjes së produktit dhe rezultateve*, 2009, Grafiku 5, f.17.

4.3 Parime udhëzuese për nëpunësit dhe zyrtarët publikë

Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara dhe Këshilli Ekonomik dhe Social (ECOSOC) kanë miratuar një numër rezolutash dhe vendimesh për nxitjen e integritetit, transparencës, llogaridhënies, reagimit, eficiencës dhe efektshmërisë në administratën publike, përfshirë një qasje ku ndërthuren shumë aktorë, angazhimin e qytetarëve, e-qeverisjen, etj. [118]

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) ka përgatitur një set prej 12 parimesh për administrimin e etikës në shërbimin publik, miratuar nga Këshilli në 1998, i cili paraqet një tjetër shembull të volitshëm. Ato identifikojnë funksionet e udhëzimit, administrimit apo kontrollit ndaj të cilave mund të kontrollohen sistemet e administrimit të integritetit.[119] Parimet mbulojnë katër funksionet kryesore të sistemeve të administrimit të integritetit: përcaktimi dhe përkufizimi i integritetit, udhëzuesi drejt integritetit, monitorimi i integritetit, dhe forcimi i integritetit. Përshkruar plotësisht te *Besimi te Qeveria: Masat e Etikës në vendet e OECD-së*,[120] parimet shërbejnë si një instrument për politikëbërësit për t'i ndihmuar të rishikojnë funksionalitetin e elementeve të sistemeve të tyre për administrimin e integritetit (instrumente, procese dhe aktorë). OECD-ja realizon *Analiza të Kuadrit për Integritetin* dhe jep të dhëna krahasuese për vendet për t'i ndihmuar ato në zbatimin e parimeve.

Në nivel kombëtar, një shembull i dobishëm i formulimit të një deklarate publike, për çfarë pritet nga administrata publike është Raporti i Parë i Komitetit të Mbretërisë së Bashkuar për Standardet në jetën publike[121] (Raporti "Nolan" sipas emrit të Kryetarit, Lord Nolan). Ai përcaktoi *Shtatë Parimet e Jetës Publike*, të njohura edhe si "Parimet Nolan" (shih Hapësirën Informative 5.3 në Kreun 5); tani ato janë përfshirë, për shembull, në Kodin për ministrat e Qeverisë së Mbretërisë së Bashkuar.

[118] Për më shumë informacion shih https://publicadministration.un.org/en/About-Us/ Mandates

[119] Shih OECD, Rekomandimin e Këshillit për Përmirësimin e Sjelljes Etike në Shërbimin Publik Përfshirë Parimet për Administrimin e Etikës në Shërbimin Publik, 1998. E disponueshme http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=

[120] Shih OECD, Besimi te Qeveria: Masat e Etikës së Vendet e OECD-së, 2000. E disponueshme http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf

[121] Parlamenti i Mbretërisë së Bashkuar, Komiteti për Standardet në Jetën Publike, Udhëzues: Shtatë parimet e jetës publike, 1995. I disponueshëm https://www.gov.uk/ government/publications/the-7-principles-of-public-life

4.4. Parakushte për integritet në administratën publike

Për të zhvilluar një administratë publike që reflekton standarde integriteti të tilla si "Parimet Nolan", duhet të ketë më parë disa parakushte thelbësore. *Lidershipi* duhet të përcjellërëndësinë e integritetit, profesionalizmit dhe dedikimit, për t'i dhënë publikut shërbimin më të mirë, në mënyrë të paanshme, të efektshme dhe të ligjshme. Për zhvillimin e parimeve dhe vlerave të integritetit, është e rëndësishme që institucionet publike të marrin në konsideratë jo vetëm vlerat ligjore, por edhe ato historike, kulturore dhe tradicionale mbizotëruese në shoqëri.

Udhëzimet për institucionet publike duhet të mbështeten në standarde ndërkombëtare, parime të qeverisjes së mirë dhe vlera dhe parime të pranuara gjerësisht. Këto vlera duhet të jenë politikisht neutrale dhe të zbatueshme përtej çdo ndryshimi qeverie. Kodet e sjelljes dhe çdo dokument tjetër që ka lidhje me sjelljen dhe standardet e pritshme në agjencitë qeveritare dhe ato individuale apo të organizatave që punojnë me agjenci qeveritare, duhet të shpërndahen gjerësisht. Trajnimi dhe *udhëzimi i nëpunësve në sektorin publik për përdorimin e kodit të sjelljes dhe marrjes së vendimeve etike është gjithashtu i rëndësishëm, sikurse edhe nxitësit pozitivë për respektimin e tyre.* Më tej, kodi i sjelljes duhet të jetë jo-partiak në natyrë dhe duhet të përmbajë standarde, të cilat çdo punonjës mund t'i përballojë, pavarësisht nga bindjet e veta politike. Së fundi, duhet të ngrihen *mekanizma përkatës për llogaridhënien*, për të siguruar respektimin dhe ruajtjen e standardeve të larta të qeverisjes.

Kompleksiteti i detyrës së rrënjosjes së integritetit në administratën publike ilustrohet më së mirë në Grafikun 4.1 për administrimin e integritetit.

4.5 Marrja në punë dhe ngritja në detyrë

Rekrutimi, përzgjedhja dhe promovimi i personelit ka një roltë rëndësishëm për integritetin në sektorin publik. Për të krijuar një administratë publike ku integriteti dhe profesionalizmi të jetë normë dhe pritshmëri, duhet të identifikohen, angazhohen dhe mbahen individë të ndershëm, të motivuar dhe të aftë. Kjo gjë njihet edhe nga neni 7 i UNCAC-ut për sektorin publik.

Asnjë institucion nuk pritet të kryejë detyrat dhe

funksionet me profesionalizëm pa pasur personel të kualifikuar dhe të motivuar. Prandaj, Shtetet duhet të marrin në konsideratë nëse duhet ngritur një zyrë apo organ tjetër qendror, si për shembull komision i shërbimit publik, për të trajtuar apo për të udhëzuar mbi procedurat për rekrutimin, emërimin dhe ngritjen në detyrë në sektorin publik. Ky organ mund të marrë gjithashtu përgjegjësinë për dhënien e udhëzimeve dhe mbikëqyrjen e mundshme për procedurat e marrjes në punë në nivel vendor. Me qëllim sigurimin e integritetit në administratën publike, objektiviteti i procedurave të përzgjedhjes dhe integriteti i aplikantëve për pozicione në sektorin publik, duhet të jenë përparësia më e lartë; favorizimi dhe nepotizmi duhet të luftohen në çdo rast.

Kështu, ministritë, drejtoritë apo organet publike duhet të kenë:

- Përshkrim të detajuar të vendit të punës për të gjitha pozicionet, ku të jenë shprehur kërkesat dhe kualifikimet;
- Publikime të hapura të vendeve të punës dhe procedura të miratuara për marrjen në punë;
- Provime/intervista të marrjes në punë, që të jenë të drejta dhe të barabarta;
- Trajnim i duhur dhe zhvillim karriere;
- Shpërblime dhe përfitime në përputhje me pozicionet e personelit;
- Vlerësim vjetor i shkallëve të pagës duke marrë parasysh rritjen në koston e jetesës dhe pagesën për pozicione të krahasueshme në sektorin privat;
- Përfitime të tjera financiare /në natyrë që janë të disponueshme dhe të praktikueshme (p.sh. pushime dhe leje për sëmundje);
- Vlerësime vjetore të punës për të përcaktuar efektshmërinë dhe promovimin.

UNCAC për politikat e personelit

Neni 7 Sektori publik

Secili shtet palë, kur është e përshtatshme dhe në përputhje me parimet themelore të sistemit të tij ligjor, përpiqet të miratojë, ruajë dhe forcojë sistemet për marrjen në punë, kontraktimin, mbajtjen në detyrë, ngritjen në përgjegjësi dhe nxjerrjen në pension të punonjësve të shërbimit publik dhe, kur është e përshtatshme, të punonjësve publikë që nuk janë të zgjedhur:

a. Që të bazohen mbi parimet e eficiencës, transparencës dhe kritereve objektive, si meritat, barazia dhe aftësitë;
b. Që përfshin procedura të përshtatshme për zgjedhjen dhe kualifikimin e individëve për pozicionet publike, që konsiderohen veçanërisht të prekshme ndaj korrupsionit, dhe kur është e përshtatshme, qarkullimin e këtyre individëve në pozicione të tjera;
c. Që nxit pagesa të përshtatshme dhe shkallë të barabarta pagese, duke marrë parasysh nivelin e zhvillimit ekonomik të shtetit palë;
d. Që nxit arsimimin dhe programet kualifikuese për t'i ndihmuar ata të plotësojnë kërkesat për kryerjen e saktë, të ndershme dhe të përshtatshme të funksioneve publike dhe që u japin atyre kualifikimin e specializuar dhe të përshtatshëm për të rritur vëmendjen e tyre në lidhje me rreziqet e korrupsionit që mbart ushtrimi i këtyre funksioneve. Këto programe mund t'u referohen kodeve dhe standardeve të sjelljes në fushat e zbatueshme. […]

Burimi: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

Çdo ministri apo ent tjetër publik duhet të mbajë të dhëna të sakta për personelin për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me marrjen në punë, ngritjen në detyrë apo të tjera në lidhje me personelin.

Kjo qasje duhet të zbatohet në mënyrë të barabartë edhe për drejtuesit e lartë në institucionet publike. Gjithashtu, zyrtarët e lartë duhet të jenë përgjegjës për respektimin nga ana e personelit të tyre të kërkesave për trajnim dhe rregullave antikorrupsion. Treguesit e performancës duhet ta reflektojnë këtë.

Poste vulnerabël/sensitive dhe vetting-u

Për zbatimin e parimeve të përmendura më lart, mund të jetë e nevojshme të adoptohen kontrolle dhe masa sigurie shtesë në lidhje me poste dhe pozicione vulnerabël apo sensitive.

Pozicione dhe funksione të tilla duhet të identifikohen dhe dokumentohen, dhe paraprakisht duhen hartuar plane emergjence. Individët që ka gjasa të preken më shumë janë ata që:

– Inspektojnë, rregullojnë apo monitorojnë standardet e mjediseve, bizneset, pajisjet apo produktet.
– Japin kualifikime apo licenca për individët që tregojnë aftësinë e tyre apo u mundësojnë të ndërmarrin disa lloje veprimtarish.
– Marrin pagesa.
– Shpërndajnë grante të fondeve publike.
– Japin asistence apo kujdesen për personat vulnerabël apo me aftësi të kufizuar.

Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimet (UNODC) e ka trajtuar këtë në UNCAC *Udhëzimet Teknike*[122] dhe jep udhëzime të dobishme:

"Palët njohin se disa pozicione apo veprimtari mund të jenë më të prekshme nga korrupsioni. Këto do të kërkonin një nivel më të lartë sigurimi ndaj keqpërdorimit dhe është e rëndësishme të identifikohen dobësitë dhe procedurat organizative të cilat nevojitet të adresohen (disa herë të njohura me termin "mbrojtje ndaj korrupsionit"). Institucioni […] mundësisht në bashkëpunim me organin apo organet e identifikuara në nenin 6 (organi antikorrupsion), duhet të marrë në konsideratë në kryerjen e një auditi :

– përcaktimin se cilat pozicione apo veprimtari publike janë veçanërishttë prekshme ndaj korrupsionit;
– analizimin e sektorëve të prekshëm; dhe
– përgatitjen e një raporti që adreson vlerësimet dhe rreziqet specifike brenda këtyre sektorëve me propozimet vijuese për trajtimin e tyre.

Rekomandimet apo masat proaktive mund të përfshijnë: analizimin para emërimit të kandidatëve të suksesshëm (duke siguruar që personi i mundshëm për t'u emëruar të ketë treguar standarde të larta sjelljeje); kushte specifike për shërbimin për kandidatët e suksesshëm; kontrolle procedurale, të tilla si performanca sipas standardeve, apo rotacioni i personelit si një mjet për të kufizuar joshjen ndaj korrupsionit dhe efekteve e tij që vijnë nga një qendrim i zgjatur në detyrë. Drejtimi duhet të sjellë gjithashtu mbështetje specifike dhe procedura mbikëqyrëse për nëpunësit publikë në pozicione që janë veçanërisht të prekshme ndaj korrupsionit, përfshirë vlerësime të rregullta, raportime konfidenciale, regjistrim dhe deklarim të interesave, pasurive, mikpritjes dhe dhuratave, si dhe procedura eficiente për monitorimin rregullisht të saktësisë së deklaratave. […]"

[122] Shih UNODC, Udhëzues Teknik për Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, 2009, diskutim për nenin 7, f.15, i disponueshëm www.unodc.org/documents/ corruption/Technical_Guide_UNCAC.pd

Për shumë juridiksione, vetting-u varion nga kontrollet më të drejtpërdrejta deri në një vlerësim të rreptë të historisë personale dhe në vlerësim i "rrezikut", me një spektër të standardeve të tjera të "miratimit paraprak" midis tyre.

4.6 Vlerësimi i rrezikut dhe administrimi i personelit

Pjesa më e madhe e masave që janë marrë për krijimin e një administrate publike etike, kërkojnë vlerësimin dhe administrimin e rrezikut: korrupsioni nuk mund të parandalohet dhe trajtohet në mënyrë të efektshme nëse nuk përcaktohet natyra e rrezikut të korrupsionit. Për këtë arsye, organet publike duhet të bëjnë një vlerësim të rrezikut në sektorin publik, për të përcaktuar se cili sektor (për shembull, arsimi apo shëndetësia) dhe cilat pozicione janë veçanërisht të prekshme ndaj korrupsionit, si dhe duhet të identifikojnë faktorët që mund të shkaktojnë, ndihmojnë apo lehtësojnë korrupsionin.

Ky lloj vlerësimi i një institucioni të sektorit publik mund të fokusohet te organizimi, administrimi, procedurat, procesi i vendimmarrjes, praktika të veçanta dhe çështje të lidhura me personelin. Ai duhet të plotësohet nga një vlerësim i shpeshtësisë aktuale të korrupsionit në institucion, çka duhet të ndihmojë në përcaktimin e faktorëve që e shkaktojnë këtë korrupsion. Faktorët e rrezikut për korrupsion mund të identifikohen më tej nga një analizë dhe vlerësim i aspekteve që përfshijnë:

- Rolin dhe strukturën organizative;
- Buxhetin;
- Procedurat dhe proceset e vendimmarrjes;
- Transparencën;
- Mekanizmat e llogaridhënies;
- Të drejtën për informim
- Ruajtjen e rekordeve;
- Administrimin e burimeve njerëzore;
- Kuadrin e etikës dhe integritetit;
- Mekanizmat për ankesat;
- Procedurat disiplinore dhe sanksionet;
- Trajnimet;
- Fushat e prekshme;
- Politikat antikorrupsion.

Pas identifikimit të faktorëve të rrezikut, duhet të merren masa për trajtimin e tyre nëpërmjet strategjive, planeve dhe instrumenteve antikorrupsion.
Instrumentet për administrimin e rrezikut, të cilat përdoren nga njësitë e respektimit/kontrollit, departamentet e burimeve njerëzore/trajnimit si dhe linja e menaxhimit përfshijnë:

- Strategjitë për rekrutimin, kontraktimin dhe prokurimin;
- Kodet e sjelljes dhe rregullat për konfliktin e interesit, përfshirë dialog përtej niveleve të hierarkisë, me qëllim ndërtimin e një kulture integriteti;
- Rregullat dhe procedurat për administrimin e teknologjisë së informacionit;
- Procedurat për auditimin;
- Mbledhjen e të dhënave për informacione mbi korrupsionin;
- Politikat për sinjalizimin (Whistleblowing) dhe ankesat;
- Procedurat dhe veprimet për zbatimin e ligjit.

Për menaxhimin e personelit, secili ent duhet të marrë në konsideratë një numër masash proaktive që kanë të bëjnë me punësimin, përveç procedurave të përmendura më lart për marrjen në punë/përzgjedhjen/vetting-un, të tilla si:

- Kontrolle procedurale. Për shembull, performanca sipas standardit të pritur prej posteve të prekshme, apo rotacioni i personelit.

- Procedura mbikëqyrjeje për punonjësit në pozicione që janë veçanërisht të prekshme ndaj korrupsionit. Për shembull, përdorimi i një sistemi për shqyrtimin dhe miratimin me disa nivele të vendimeve të caktuara në vend të një individi me autoritet të vetëm vendimmarrës. Kjo merr rëndësi të veçantë në kontrata prokurimi të vlerësuara mbi shumat e para-përcaktuara; për vendimet për kontraktimin/marrjen në punë për pozicione sensitive, të tilla si zyrtarët e sigurisë apo të prokurimeve, nëpunësit e organeve licencuese, rregullatore apo zbatuese, sigurisë publike, dhe për pozicione me nivel page mbi mbi nivelet e para-përcaktuara.

Për nëpunësit publikë dhe kontraktorët duhet të rritet ndërgjegjësimi individual për "rrezikun e korrupsionit" nëpërmjet veprimtarive udhëzuese të tilla si:

- Kurse për etikën dhe sjelljen profesionale (jo vetëm me marrjen në punë, por edhe si pjesë e trajnimit gjatë punës dhe sidomos për pozicione që janë më shumë të ekspozuara ndaj rrezikut të korrupsionit).
- Dhënia e informacionit për të drejtat dhe detyrat, si dhe për rrezikun e korrupsionit apo praktikat e këqija që i bashkangjiten kryerjes së funksioneve të tyre.
- Këshillim për pyetje në lidhje me punën praktike

UNCAC për raportimin publik dhe pjesëmarrjen e shoqërisë

Neni 10. Raportimi publik

Duke pasur parasysh nevojën për të luftuar korrupsionin, secili shtet palë, në pajtim me parimet themelore të ligjit të brendshëm, merr ato masa që janë të nevojshme për të rritur transparencën në administratën publike, duke përfshirë, kur është e nevojshme, proceset e organizimit, funksionimit dhe vendimmarrjes. Këto masa, ndërmjet të tjerash, mund të përfshijnë:

(a) Miratimin e procedurave dhe rregullave që lejojnë anëtarët e publikut të gjerë, kur është e përshtatshme, të marrin informacion mbi proceset e organizimit, funksionimit dhe vendimmarrjes në administratën publike dhe, duke i kushtuar kujdes ruajtjes së jetës private dhe të dhënave personale, mbi vendimet dhe aktet ligjore që prekin anëtarët e publikut;

(b) Thjeshtimin e procedurave administrative, kur është e nevojshme, për të lehtësuar aksesin e publikut te organet kompetente vendimmarrese; dhe

(c) Botimin e informacionit që mund të përfshijë raporte periodike mbi rreziqet e korrupsionit në administratën publike.

Neni 13. Pjesëmarrja e shoqërisë

1. (b) Garantimi që publiku ka të drejtën efektive për informacion;

1. (d) Respektimi, nxitja dhe mbrojtja e lirisë për të kërkuar, marrë, botuar dhe shpërndarë informacion në lidhje me korrupsionin. Kjo liri mund t'u nënshtrohet kufizimeve të caktuara, por këto janë vetëm ato që janë parashikuar në ligj dhe ato që janë të nevojshme:
(i) Respektimi i të drejtave dhe reputacionit të të tjerëve;
(ii) Mbrojtja e sigurisë kombëtare, rendit publik ose shëndetit ose moralit publik.

Burimi: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

dhe se si të shmanget kompromentimi i vlerave të personit dhe situatat që kanë lidhje me korrupsionin.
- Trajnim për rolin dhe përgjegjësitë e tyre në administrimin e sigurisë së informacionit.
- Informacion rregullisht për politikat e brendshme të organizatës, kanalet e brendshme dhe të jashtme të raportimit, mekanizmat e ankimit dhe funksionimi i tyre.

4.7 E drejta për informim

Duke pasur parasysh rëndësinë e transparencës në administratën publike, Shtetet duhet të sigurojnë që publiku të ketë akses në informacion. Miratimi i një ligji për lirinë e informacionit është një hap kyç në këtë drejtim. Ky ligj duhet të hartohetduke mbajtur parasysh kushtin që publiku ka një të drejtë të përgjithshme për akses në rekorde të qeverisë dhe mbi parimin e publikimit maksimal. Ndonëse mund të zbatohen disa kufizime, këto përjashtime nga e drejta e përgjithshme duhet të jenë sa më të ngushta dhe të respektojnë provat e proporcionalitetit dhe të interesit publik. Për ta shtjelluar më tej, çdo kufizim duhet të jetë një masë e domosdoshme, nuk duhet të shkojë më tej se sa kërkohet për të mbrojtur një interes legjitim (p.sh. mbrojtja, siguria kombëtare, marrëdhëniet ndërkombëtare, sekreti tregtar dhe privatësia individuale) dhe duhet të zbatohet vetëm nëse ka një rrezik specifik dhe të qenësishëm për këtë interes që e tejkalon interesin e publikut për publikimin e informacionit.

Qytetarët duhet të jenë në gjendje të vërtetojnë dhe verifikojnë atë që bën administrata për llogari të tyre; kjo duhet të ketë efektin e forcimit të besimit të tyre në institucionet publike.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, 2000, *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials* [pdf]. Available from https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2000, *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries* [pdf]. Available from http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2009, *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement* [pdf]. Available from http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4

4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2009, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation,* Global Forum on Public Governance [pdf]. Available from http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

5. Transparency International, 2015, *Local Governance Integrity: Principles and Standards* [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards

6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), 2009, *Technical Guide to the United Convention against Corruption* [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

KREU 5

Kodet e Sjelljes

PËRMBAJTJA

5.1 Kërkesat ndërkombëtare 66

5.2 Objekti dhe natyra e kodeve 67

5.3 Përmbajtja e kodeve/standardeve 68

5.4 Kodet në përdorim 70

5.5 Sanksione 72

5.6 Mbikëqyrja 72

Bibliografi e përzgjedhur 73

Hapësirë informative 5.1 *Parimet e OECD-së për Administrimin e Etikës në Shërbimin Publik* *67*

Hapësirë informative 5.2 *Kodi i Etikës në Poloni* *67*

Hapësirë informative 5.3 *Shtatë Parimet Bazë të zhvilluara nga Komiteti i Pavarur për Standardet në Jetën Publike në Mbretërinë e Bashkuar* *69*

Hapësirë informative 5.4 *Standardet e sjelljes dhe Kodet e sjelljes sipas Udhëzuesit Teknik për UNCAC-un* *69*

Hapësirë informative 5.5 *Kodi Model i Këshillit të Europës* *70*

Hapësirë informative 5.6 *Australia: legjislacion specifik për sjelljen etike në menaxhimin publik* *71*

Hapësirë informative 5.7 *Zyra e Shteteve të Bashkuara për Etikën Qeveritare* *72*

KREU 5

Kodet e Sjelljes

Standardet e sjelljes shërbejnë për të vendosur pritshmëritë dhe kërkesat për sjellje profesionale nga ana e nëpunësve publikë. Ata përcaktojnë standarde themelore të sjelljes dhe parime etike që duhen respektuar nga personat në fjalë dhe ndihmojnë për të siguruar një administratë publike që respekton etikën. Që prej një kohe të gjatë është kuptuar nevoja për standarde që të drejtojnë sjelljen e nëpunësve civilë në qeverinë qendrore. Ndonëse mënyra në të cilën formulohen këto standarde mund të ndryshojë në kultura të ndryshme administrative dhe ligjore, kodet e sjelljes janë njohur gjithmonë e më shumë si një praktikë e mirë ndërkombëtare për përcaktimin e standardeve për të gjitha kategoritë e personave që mbajnë një post publik, qoftë të zgjedhur apo të emëruar, apo që punojnë në qeverisjen qendrore apo vendore.

Ky kapitull paraqet zhvillimet kryesore me rëndësi për Shtetet pjesëmarrëse në OSBE në lidhje me standardet ndërkombëtare dhe rajonale për kodet e sjelljes. Më tej ai paraqet fushat kryesore që duhet të merren në konsideratë, kur hartohen kode sjelljeje për nëpunësit publikë, konkretisht formulimi i përmbajtjes, kritere për zbatim të efektshëm, sanksione në rastet e shkeljes së kodit dhe mbikëqyrja.

5.1 Kërkesa ndërkombëtare

Në nivel ndërkombëtar, Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit (UNCAC) shprehet se Shteti Palë duhet të "përpiqet, në veçanti, të zbatojë, brenda sistemeve të tij institucionale dhe ligjore, kodet ose standardet e sjelljes për ushtrimin korrekt, të ndershëm dhe të përshtatshëm të funksioneve publike[123]. Kombet e Bashkuara miratuan një Kod Ndërkombëtar për Sjelljen e Nëpunësve Publikë si rekomandim për Shtetet Anëtare në 1996[124]. Me 20 parimet udhëzuese për luftën kundër korrupsionit, të miratuara në 1997, Këshilli i Europës (KiE) vendosi që "të sigurohet se rregullat që kanë të bëjnë me të drejtat dhe detyrat e nëpunësve publikë, duhet të marrin parasysh kërkesat e luftës kundër korrupsionit dhe të parashikojnë masa disiplinore të duhura dhe të efektshme; të nxisin specifikimin e mëtejshëm të sjelljes që pritet nga nëpunësit publikë me anë të mjeteve të duhura, të tilla si kodet e sjelljes.[125]" Kjo u shtjellua më tej në rekomandimin e njohur të vitit 2000 të Komitetit të Ministrave të KiE-së për kodet e sjelljes së nëpunësve zyrtarë, të i cili përfshin një Kod Model më të zhvilluar për Sjelljen e Nëpunësve Publikë[126].

Grupi i Shteteve të KiE-së Kundër Korrupsionit (GRECO) monitoroi shkallën e krijimit të rregullave të duhura për sjelljen në Shtetet anëtare të tij në një raund të dytë vlerësimi, si dhe në raundin e katërt aktual (për parlamentarët dhe gjyqtarët)[127]. Qasja e vlerësimit të raundit të dytë përqafoi një koncept të gjerë të "nëpunësit publik" që përfshinte personelin e të gjitha shërbimeve në sektorin publik - me fjalë të tjera, të gjithë personat e angazhuar në një veprimtari në administratë, në mënyrë të përhershme apo të përkohshme, pavarësisht nëse ushtronte prerogativat aktuale të autoritetit shtetëror, dhe qoftë të zgjedhur apo të emëruar. Konventa të tjera ndërkombëtare, si UNCAC, janë në të njëjtën linjë dhe e interpretojnë termin nëpunës publik në një kuptim të gjerë (neni 2 (a) i UNCAC-ut). GRECO synoi më tej të verifikonte, ndër të tjera, nëse: të gjithë nëpunësit publikë, dhe jo vetëm personeli që i nënshtrohet rregulloreve të shërbimit civil ("nëpunësit civilë"), u nënshtrohen dispozitave të duhura për parandalimin, raportimin dhe ndëshkimin e sjelljes së parregullt; dhe nëse ka rregulla të duhura për kërkesat bazë të sjelljes (të tilla si paanshmëria, neutraliteti dhe profesionalizmi)

[123] Shih UNCAC, neni 8 (2).
[124] Shih Rezoluta e Asamblejsë së Përgjithshme 51/59 e datës 12 dhjetor 1996. Më shumë informacion mund të gjeni te hyrja në UNCAC TravauxPreparatoires, available from http://www.unodc.org/documents/treaties/ UNCAC/Publications/ Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf

[125] Shih Rezoluton e Këshillit të Europës (97) 24 On the Twenty Guiding Principles for the Fights against Corruption, e disponueshme www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution (97)24_EN.pdf
[126] Shih Këshilli i Europës, Rekomandimi Nr. R (2000) 10 i Komitetit të Ministrave të shteteve Anëtare për kodet e sjelljes për nëpunësit publikë, i disponueshëm www.coeint/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf
[127] Shih raportet sipas vendeve dhe diskutimin e përgjithshëm në Raportin e Gjashtë të Përgjithshëm mbi Aktivitetin e GRECO-s, 2005 i disponueshëm www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2006/Greco(2006)1_EN.pdf

Hapësirë informuese 5.1 Parimet e OECD-së për Administrimin e Etikës në Shërbimin Publik

1. Standardet etike për shërbim publik duhet të jenë të qarta..
2. Standardet etike duhet të pasqyrohen në kuadrin ligjor.
3. Nëpunësit publikë duhet të kenë në dispozicion udhëzimet për etikën.
4. Nëpunësit publikë duhet të njohin të drejtat dhe detyrimet kur kryejnë shkelje.
5. Angazhimi politik për etikën duhet të përforcojë sjelljen etike të nëpunësve publikë.
6. Procesi i vendimmarrjes duhet të jetë transparent dhe i hapur për shqyrtim.
7. Duhet të ketë udhëzime të qarta për ndërveprim midis sektorit publik dhe atij privat.
8. Administratorët duhet të demonstrojnë sjellje etike dhe ta nxisin atë.
9. Politikat, procedurat dhe praktikat e drejtimit duhet të nxisin sjelljen etike.
10. Kushtet e shërbimit publik dhe administrimi i burimeve njerëzore duhet të nxisin sjelljen etike.
11. Brenda shërbimit publik duhet të ketë mekanizma të mjaftueshëm llogaridhënieje.
12. Duhet të ekzistojnë procedura dhe masa të duhura për trajtimin e sjelljeve të parregullta.

Burimi: OECD, *Rekomandimi i Këshillit për përmirësimin e sjelljes etike në shërbimin publik duke përfshirë parimet për menaxhimin e etikës në shërbimin publik, 1998,* i disponueshëm http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=

Hapësirë informuese 5.2 Kodi i Etikës në Poloni

Që prej vitit 2002 Polonia ka një Kod Etike për Shërbimin Civil. Ai ka pesë nene që u referohen katër parimeve: besueshmëri, profesionalizëm (kompetencë), neutralitet dhe paanshmëri politike. Ndërsa Akti për Shërbimin Civil përmban dispozita që përcaktojnë disa rregulla të sjelljes dhe masat përkatëse, Kodi nuk ka fuqi detyruese ligjore. Autoritet polake nënvizojnë, gjithsesi, se çdo shkelje flagrante e Kodit, qoftë edhe nëse është shkelje e dispozitave të Aktit në të njëjtën kohë, mund të çojë jo vetëm në një opinion negativ në lidhje me nëpunësin civil, por edhe në zbatimin e masave disiplinore. Gjithashtu, ka kode specifike të etikës për Auditin e Brendshëm dhe Shërbimin Doganor[128]. Për më tepër, Polonia ka futur një set standadesh etike në lidhje me Anëtarët e Parlamentit, gjyqtarët dhe prokurorët (përfshirë miratimin e një seti me parime etike për prokurorët)[129].

si dhe për çështje specifike, të tilla si administrimi i konfliktit të interesit, rregullimi i punësimit të dytë dhe mundësitë e punësimit pas shërbimit (të ashtuquajturat "dyer rrotulluese"), dhe përgjigja në mënyrë etike ndaj dhuratave dhe ofertave të papërshtatshme.

Kodet e sjelljes duhet të bazohen në parime themelore. Në 1998, OECD-ja publikoi parime të gjera për sjelljen me etikë brenda administratës publike, *Parimet për Administrimin e Etikës në Shërbimin Publik* (Shihni Hapësira informuese 5.1). Këto parime duhet të udhëheqin formulimin e kodeve dhe fushat kryesore që duhet të trajtojnë.

Udhëzues multimedial për kodin e sjelljes për zyrtarët vendorë, prodhuar nga Misioni i OSBE-së në Serbi.

5.2 Objekti dhe natyra e kodeve

Mënyra e kodifikimit të standardeve të sjelljes mund të jetë e ndryshme në disa aspekte. Disa Shtete pjesëmarrëse në OSBE kanë zgjedhur "ndërhyrjen minimale legjislative dhe një kod sjelljeje thelbësisht vullnetar[130]" (si për shembull në Mbretërinë e Bashkuar), ndërsa disa Shtete të tjera pjesëmarrëse në OSBE të sistemit civil law dhe traditë të së drejtës administrative, ka më shumë gjasa të kenë përfshirë rregulla të sjelljes në ligje ekzistuese administrative apo akte të tjera legjislative (Franca, Gjermania, Spanja janë disa prej shembujve). Gjithashtu, ka dallime domethënëse midis këtyre nëngrupeve - Gjermania, për shembull, ka edhe një Kod Sjelljeje Federal, i cili është më shumë si një udhëzues dhe dallon nga rregulla të sjelljes të kodifikuara në të

[128] Shih GRECO, Raundi i Dytë i Vlerësimit: Raporti i Vlerësimit për Poloninë, 2004, i disponueshëm www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)6_Poland_EN.pdf

[129] Shih GRECO, Raundi i Katërt i Vlerësimit: Parandalimi i korrupsionit në lidhje me anëtarët e parlamentit, gjyqtarët dhe prokurorët: Raport Vlerësimi, Poloni, 2012, i disponueshëm http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf

[130] Shih Hine D., Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes, International Public Management Journal, 2005, 8 (2), f. 153-174.

drejtën administrative.
Gjithashtu, mund të renditen pikat e mëposhtme në lidhje me objektin dhe natyrën e kodeve:

Së pari, parapëlqehet, për lehtësi të kuptuari, që kodi të hartohet në një gjuhë të kuptueshme nga njerëzit e thjeshtë, përkundër një gjuhe ligjore. Gjithashtu, duhet të jetë relativisht e lehtë që të përditësohen kodet, sa herë të jetë e nevojshme, një argument kundër përdorimit të një ligji.

Së dyti, ndërsa elementi pozitiv i një kodi si model për sjelljen duhet të jetë përgjithësisht ai kryesori, me raste, do të jetë e nevojshme zbatimi i detyrueshëm i kodit. Edhe nëse një kod nuk është me fuqi detyruese apo sanksionuese në kuptimin ligjor, ai mund të bëhet i tillë praktikisht, duke e përfshirë si pjesë të kushteve të shërbimit të nëpunësit. Masadisiplinore (p.sh. nëpërmjet masave proporcionale dhe shkurajuese) duhet të jetë një mundësi në rastet e shkeljeve të kodit; natyrisht, mënyra se si rregullohet kjo mund të ndryshojë në varësi të kontekstit të vendit përkatës (Shihni edhe Seksionin 5.5 mbi sanksionet).

Së treti, kodet duhet të hartohen në përshtatje me specifikat për kategoritë e nëpunësve për të cilët do të zbatohen. Rregullat/standardet për Ministrat nuk do të jenë saktësisht të njëjta me ato për nëpunësit civilë, gjyqtarët, Anëtarët e Parlamentit, apo këshilltarët politikë. Gjithashtu, sektorë të ndryshëm të qeverisë (për shembull, ato që merren me kontrata të mëdha apo me informacion shumë sensitiv), mund të kenë kërkesa të posaçme dhe, për këtë arsye, duhet që të kenë kode të përshtatura me rrethanat e tyre. Megjithatë, ka disa pika themelore që duhet të jenë të pandryshueshme në të gjitha kodet e një vendi, dhe këtu duhet të shfaqen pikat themelore për parandalimin e korrupsionit. Një mundësi është që këto pika themelore të përfshihen në një kod apo ligj qendror që ka një status më të përhershëm se sa kodet lokale.

5.3 Përmbajtja e kodeve/ standardeve

Përveç pikave të përgjithshme që kanë të bëjnë me përmbajtjen e kodeve të parashtruara më sipër, duhet të trajtohen edhe fushat specifike të renditura më poshtë:
Konflikti i interesit, përfshirë dispozita për punësimin as largimit nga shërbimi publik, deklarimin e ofertave/ dhuratave dhe, specifikisht, reagimin ndaj ofertave të papërshtatshme. Dispozitat për konfliktin e interesit përgjithësisht mbulojnë administrimin e konfliktit të mundshëm të interesit (financiar dhe jofinanciar), kufizimet për aktivitet biznesi të jashtëm apo aktivitete të tjera:

- Deklarimi i pasurive
- Kufizimi për veprimtari politike
- Trajtimi i informacionit konfidencial
- Shpërdorimi i detyrës dhe/ose/përfshirë korrupsionin
- Kodet mund të përcaktojnë detyrimin moral të nëpunësve për të raportuar të dhëna për veprimtari të kundërligjshme (Shihni p.sh. Kodin Model të KiE 12.5). Në rastet kur bëhet kjo, është thelbësore që të ketë kanale të duhura për raportimin dhe mbrojtjen për ata që raportojnë (shihni për shembull UNCAC, neni 8(4), Kodi Model i KiE 12.6).

Në Mbretërinë e Bashkuar, Komiteti i Pavarur për Standardet në Jetën Publike ka hartuar shtatë vlera thelbësore për nëpunësit publikë, vetëmohimi, integriteti, objektiviteti, llogaridhënia, komunikimi i hapur, ndershmëria dhe udhëheqja. Së fundmi, ata janë rishikuar dhe kombinuar në Kodin e Shërbimit Civil në Mbretërinë e Bashkuar 2010, në vetëm katër parime, konkretisht, integriteti, ndershmëria, objektiviteti dhe paanshmëria, ndonëse, si vlerat fillestare, edhe ato të rishikuara, mbeten tejet aktuale kur shihen nën dritën e udhëzimeve te U*dhëzuesi Teknik për Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit*.

Edhe kode të vendeve të tjera të OSBE-së pasqyrojnë vlera të ngjashme, përfshirë kodet e Kanadasë (Vlerat dhe Kodi i Etikës për Sektorin Publik, 2005), Danimarkës (Sjellja e Mirë në Sektorin Publik), Greqisë (Kodi i Nëpunësve Civilë, 1999), Italisë (Kodi i Sjelljes për Nëpunësit Qeveritarë, 2001), Norvegjisë (Udhëzues mbi Etikën në Shërbimin Shtetëror, 2005), Polonisë (Kodi i Etikës për Shërbimin Civil, 2002, Spanjës (Kodi i Mirëqeverisjes, 2005), dhe i Shteteve të Bashkuara (Standardet për Sjellje Etike për Nëpunësit e Ekzekutivit, 2002). Megjithatë, jo të gjitha këto kode kanë forcë ligjore në vetvete, por bëhen të zbatueshëm pasi lidhen me kontratat e punës. Kështu, ata mund të shihen se shprehin "vullnetin e profesionit" (Danimarkë, Norvegji)[131].
Dy elemente të mundshme të kodeve (dispozita mbi shpërdorimin e detyrës dhe për largimin drejt sektorit privat) diskutohen më poshtë, me qëllim shtjellimin e mëtejshëm të llojeve të dispozitave të nevojshme dhe se si këto pasqyrohen në standardet ndërkombëtare.

Shembulli 1: Shpërdorimi i detyrës

131 Shihi OECD, Deklarimi i Pasurive për Nëpunësit Publikë: Një Instrument për Parandalimin e Korrupsionit, 2011, f.5.

Hapësirë informative 5.3 Shtatë parimet bazë të zhvilluara nga Komiteti i Pavarur i Mbretërisë së Bashkuar për Standardet në Jetën Publike

VETËMOHIMI Mbajtësit e një funksioni publik duhet të veprojnë vetëm në interesin publik. Ata nuk duhet të veprojnë përpërfitime financiare apo përfitime të tjera materiale për veten, familjen apo miqtë e tyre.

INTEGRITETI Mbajtësit e një funksioni publik nuk duhet ta vendosin veten nën ndonjë detyrim financiar apo detyrim tjetër ndaj individëve apo organizatave të jashtme, që mund të kërkojnë t'i influencojnë në kryerjen e detyrave të tyre.

OBJEKTIVITETI Në realizimin e detyrave publike, përfshirë emërimet në shërbime publike, dhënien e kontratave, apo rekomandimin e individëve për shpërblime apo përfitime, mbajtësit e një funksionipublik duhet t'i bëjnë zgjedhjet në bazë të meritës.

LLOGARIDHËNIA Mbajtësit e një funksioni publik japin llogari për vendimet dhe veprimet e tyre ndaj publikut dhe duhet t'i nënshtrohen çdo shqyrtimi të përshtatshëm për postin e tyre.

KOMUNIKIMI I HAPUR Mbajtësit e një funksioni publik duhet të jenë sa më të hapur për të gjitha vendimet dhe veprimet e tyre. Ata duhet të japin arsye për vendimet dhe ta kufizojnë dhënien e informacionit, vetëm kur e kërkon interesi më i gjerë publik.

NDERSHMËRIA Mbajtësit e një funksioni publik kanë detyrimin të deklarojnë çdo interes privat në lidhje me detyrat e tyre publike si dhe të marrin hapa për të zgjidhur çdo konflikt që mund të lindë, në atë mënyrë që mbrojnë interesin publik.

UDHËHEQJA Mbajtësit e një posti publik duhet t'i promovojnë dhe mbështesin këto parime nëpërmjet udhëheqjes dhe shembullit.

Këto parime gjejnë zbatim për cilindo që mban një funksionpublik. Kjo përfshin të gjithë ata që janë të zgjedhur apo të emëruar në një funksion publik, në nivel kombëtar apo vendor, dhe të gjithë ata që janë të emëruar për të punuar në shërbimin civil, qeverisjen vendore, policinë, gjykata dhe shërbimin e provës, shëndetësi, arsim, dhe shërbimet sociale dhe të kujdesit. Parimet gjejnë zbatim edhe për të gjithë ata që punojnë në sektorë që japin shërbime publike.

Burimi: www.public-standards.gov.uk/about-us/what-we-do/the-seven-principles/

Hapësirë informative 5.4 Standardet për sjelljen dhe Kodet e sjelljes sipas Udhëzuesit Teknik për UNCAC-un

(i) Shërbimi në interesin publik;
(ii) Shërbimi me kompetencë, eficiencë, në respekt të ligjit, me objektivitet, transparencë, konfidencialitet dhe paanshmëri dhe duke u përpjekur për performancën më të lartë.
(iii) Duke vepruar në çdo kohë e në çdo rast në një mënyrë që ruan besimin e publikut;
(iv) Duke treguar respekt, paanshmëri dhe mirësjellje në trajtimin si ndaj qytetarëve edhe ndaj kolegëve.

Burimi: UNODC, *Udhëzuesi Teknik i Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër korrupsionit,2009*, f.21..

Ndërkohë që qëllimi thelbësor i kodeve të sjelljes është, natyrisht, vendosja e standardeve pozitive të sjelljes si dhe vënia në pah e vlerave dhe parimeve, ato mund të shprehin apo shtjellojnë edhe disa ndalesa. Neni 21 i Kodit Model të Këshillit të Europës jep një dispozitë të përgjithshme që e ndalon nëpunësin publik të ofrojë apo të japë ndonjë avantazh në çfarëdo mënyre të lidhur me postin e tij apo të saj, përveç rasteve kur në mënyrë të ligjshme autorizohet për këtë veprim; dhe të kërkojë të ndikojë për qëllime private ndonjë person apo organ duke përdorur detyrën e vet publike. Një dispozitë e tillë përfshirëse është e dobishme, për të mbuluar vepra potencialisht korruptive, që janë aq të imëta apo që janë përkufizuar keq, sa nuk meritojnë vëmendjen e të drejtës penale.

Shembulli 2: Largimi drejt sektorit privat (pantouflage/ "dyer rrotulluese")

Qasje të reja në administrimin e sektorit publik, të tilla si partneritetet publik/privat, kontraktimi i të tretëve për shërbimet, privatizimi dhe reforma e shërbimit civil, së bashku me përdorimin në rritje të lobistëve, e kanë ndryshuar marrëdhënien midis shërbimit publik dhe sektorit privat. Ekziston një rrezik që zyrtarët të mund të favorizojnë një organizatë me shpresën se, një ditë, do të punojnë për të. Në disa vende, largimi i parregullt i nëpunësve publikë nga sektori publik në atë privat mbart sanksione penale. Përveç kësaj, disa vende kanë sisteme që kërkojnë autorizim para angazhimit të një nëpunësi publik nga një agjenci e sektorit privat.

Hapësirë informative 5.5 Kodi Model i Këshillit të Europës

Neni 26 Lënia e shërbimit publik

1. Nëpunësi publik nuk duhet të përfitojë në mënyrë të parregullt nga posti publik për të fituar mundësi punësimi jashtë shërbimit publik.

2. Nëpunësi publik nuk duhet të lejojë që perspektiva e një punësimi tjetër të krijojë për atë një konflikt interesi aktual, të mundshëm apo të dukshëm. Nëpunësi duhet t'ia bëjë të ditur menjëherë eprorit të vet çdo ofertë konkrete punësimi që mund të krijojë një konflikt interesi. Ai duhet, gjithashtu, të bëjë me dije eprorin për pranimin e ndonjë oferte punësimi.

3. Në përputhje me ligjin, për një periudhë të përshtatshme kohe, ish nëpunësi publik nuk mund të veprojë për asnjë person apo organ, në lidhje me çdo çështje për të cilën ka vepruar, apo ka këshilluar shërbimin publik dhe e cila rezulton në një përfitim të veçantë për atë person apo organ.

4. Ish nëpunësi publik nuk mund të përdorë apo publikojë informacion konfidencial që ka marrë dijeni gjatë shërbimit si nëpunës publik, përveç rasteve kur autorizohet në mënyrë të ligjshme.

5. Nëpunësi publik duhet të respektojë të gjitha rregullat e ligjshme që gjejnë zbatim për të në lidhje me pranimin e emërimit apo lënien e shërbimit publik.

GRECO i ka kushtuar vëmendje të veçantë kësaj dukurie për mburojë ndaj vendimeve të nëpunësve, që ndikohen nga shpresa për punësim në një ndërmarrje, me të cilën japin e marrin apo mbi të cilën kanë kontroll, apo për të parandaluar dhënien e informacionit të brendshëm për punëdhënësin e ri, apo të propozuar të sektorit privat në mënyrë të parregullt dhe që shtrembëron konkurrencën. GRECO ka bërë rekomandime për disa vende që ata të miratojnë dispozita të duhura dhe të ngrejnë sisteme të përshtatshme kontrolli. Kjo çështje u trajtua në hollësi me Raportin e 8-të Veprimtarisë së Përgjithshme të GRECO-s (2007)[132]. GRECO-ja arriti në përfundimin se nuk ka një model ideal, që të mund të rekomandohet, por parashtroi mundësitë për marrje në konsideratë dhe identifikoi se qëllimet më të zakonshme të një sistemi për të trajtuar lëvizjen e nëpunësve publikë nga shërbimi publik në sektorin privat, janë:

1. të sigurohet që informacioni specifik i përftuar gjatë shërbimit publik të mos keqpërdoret,
2. të sigurohet që ushtrimi i autoritetit nga një nëpunës publik të mos ndikohet nga konsideratat për përfitim vetjak, përfshirë shpresën apo pritshmërinë për punësim në të ardhmen; dhe,
3. të sigurohet që aksesi dhe kontaktet e nëpunësit aktual apo të mëparshëm nuk përdoren për përfitime të padrejta të zyrtarëve apo të të tjerëve.

5.4 Kodet në përdorim

Kodet e sektorit publik priren të hartohen nga niveli i

lartë, nga nëpunës apo drejtues të lartë publikë, dhe më pas i kalohen personelit të niveleve më të ulëta. Personeli i të gjitha niveleve rrallë përfshihet në përgatitjen e një kodi. Rrjedhimisht, këto kode nuk arrijnë të pasqyrojnë situatat dhe aspiratat e shërbimit publik si një i tërë. Nëpunësit publikë do të kishin një interes më të madh në kod, nëse u kërkohet të marrin pjesë në hartimin e tij. Ndonëse mund të jetë një gjë e vështirë me kodet themelorë që janë të parashikuar në ligj, duhet të jetë e mundur të angazhohet personeli gjatë fazës, kur kodet janë duke u përgatitur apo rishikuar. Gjithashtu, është e mundur që të ketë kode sjelljeje të hartuara nga vetë nëpunësit civilë në nivel vendor që janë në përputhje me kodin bazë, por trajtojnë probleme praktike të njësisë apo të sektorit dhe janë përgatitur me pjesëmarrjen e të gjithë nëpunësve.

Gjithashtu, është e rëndësishme që kodi të përfshijë të paktën njohjen e disa qëllimeve afatgjata, në vend që të

132 Shih https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1258347&Site=COE

Hapësirë informative 5.6 Australia: legjislacion specifik për sjelljen etike në menaxhimin publik

Shteti i Queensland-it në Australi ka zbatuar legjislacion specifik për sjelljen etike në menaxhimin publik. Sipas Aktit për Etikën në Sektorin Publik 1994, drejtuesve të departamenteve u kërkohet të zhvillojnë kode sjelljeje dhe t'i bëjnë të aksesueshme për personelin dhe publikun, të vendosin të drejtën për trajnim dhe të përshkruajnë zbatimin e kodit në raportin vjetor të departamentit[133].

Akti u hartua nisur nga një kërkesë eksplicite e punonjësve dhe drejtuesve për siguri më të madhe lidhur me faktin se çfarë pritet prej tyre në vendin e punës. Kjo kërkesë u nxit nga shqetësime të përditshmërisë rreth drejtësisë, barazisë, reagueshmërisë dhe integritetit si dhe nga pritshmëritë e komunitetit, që shkeljet zyrtare do të përballeshin në mënyrë të efektshme nga vetë sistemi.

Akti, siç u miratua, deklaron parimet që do të jenë baza e „Detyrimeve Etike" të kodeve të sjelljes specifike sipas agjencisë.Agjencive individuale të sektorit publik u kërkohet t'i hartojnë kodet në konsultim me personelin dhe publikun.

Vlerat kuadër janë:
- Respekti për ligjin dhe sistemin parlamentar të qeverisjes
- Respekti për personat
- Integriteti
- Vendosmëria
- Ekonomia dhe eficienca në përdorimin e burimeve publike

Akti parashikon tri detyrimet e fundit, si më poshtë:

Integriteti: Duke njohur e pranuar se posti publik përfshin besimin e publikut, nëpunësi publik duhet të kërkojë: (a) të ruajë dhe të forcojë besimin e publikut në integritetin e administratës publike; dhe (b) të çojë përpara të mirën e përbashkët të komunitetit të cilit nëpunësi i shërben. Duke pasur parasysh [detyrimin], nëpunësi zyrtar. –

a) nuk duhet t'i përdorë kompetencat apo funksionine tij zyrtar në mënyrë të parregullt, apo të lejojë përdorimin e parregullt të tyre; dhe
b) duhet të sigurojë që çdo konflikt që mund të lindë midis interesave personale të nëpunësit dhe detyrave zyrtare të zgjidhet në favor të interesit publik; dhe
c) duhet të deklarojë mashtrimin, korrupsionin dhe keqadministrimin, për të cilat zyrtari merr dijeni.

Vendosmëria: Gjatë realizimit të detyrave, nëpunësi duhet të ushtrojë vendosmërinë e duhur, kujdes dhe vëmendje, si dhe duhet të kërkojë të arrijë standardet e larta të administratës publike.

Ekonomia dhe eficienca: Në realizimin e detyrave të tij zyrtare, nëpunësi publik duhet të sigurohet që burimet publike të mos çohen dëm, të mos shpërdorohen apo të përdoren në mënyrë të papërshtatshme ose ekstravagante.

Detyrimet e Drejtorit të Përgjithshëm: Akti i Etikës u kërkon Drejtorëve të Përgjithshëm të agjencive të sektorit publik të sigurojnë zbatimin e Aktit në agjencinë e tyre, ndërmarrjen e trajnimit mbi etikën, si dhe të sigurojnë që „praktikat dhe procedurat administrative të agjencisë të jenë në përputhje me Aktin dhe me Kodin e Sjelljes në agjenci". Mospërmbushja e tyre mund të sjellë sanksione sipas kontratës së punës për Drejtorin e Përgjithshëm, ose (potencialisht) në veprim ligjor privat për kompensim që rrjedh nga shkelja e një detyrimi ligjor.

Ky veprim mund të lindë kur interesat e një qytetari apo klienti të agjencisë mund të jenë dëmtuar nga sjellja e parashikueshme dhe e parandalueshme e një nëpunësi; për shembull, në negociimin e një kontrate apo procesi tenderimi, që përfshin agjencinë e Drejtorit të Përgjithshëm.

jetë thjesht një listë e gjatë me veprime të ndaluara. Kjo qasje do t'i jepte kodit një ton pozitiv dhe jo thjesht një dukje ndaluese të një ligji penal.

Me finalizimin e kodit, shumë vetë e shohin procesin si të përfunduar. Megjithatë, në mënyrë që të jenë të efektshëm, kodet duhet të *publikohen* në të gjithë organizatën dhe për të gjithë ata me të cilët ajo është në marrëdhënie, përfshirë publikun e gjerë, në mënyrë që çdokush të jetë në dijeni të përmbajtjes së kodit. Punonjësit duhet të *trajnohen rregullisht* duke u lejuar zyrtarëve ta zbatojnë kodin në punën e tyre dhe të diskutojnë dilema etike të marra nga jeta reale. Duhet të ketë rregullisht edhe vrojtime me personelin, për të parë nëse kodi njihet dhe kuptohet, dhe nëse ka ndonjë fushë problematike që duhet të adresohet nga drejtuesit e organit në fjalë, dhe kodi të qartësohet apo amendohet nëse kjo është e nevojshme. Një tjetër praktikë e mirë është dhënia e kopjeve të kodit dhe që marrësi të shprehë gatishmërinë për të respektuar rregullat, për shembull, duke nënshkruar një deklaratë kur betohet.

Nga ana tjetër, edhe interpretimi i ligjit është i rëndësishëm. Ai duhet të mbrojë personelin që respekton standardet e kodit. Për këtë arsye, një kod i efektshëm zakonisht ka një *person të përcaktuar* për të këshilluar dhe udhëzuar personelin, që ka vështirësi për të vendosur se si të pozicionohet në lidhje me një çështje të caktuar.

133 Shih Queensland, Etika e sektorit publik 1994 (aktuali nga data 7 nëntor 2014), i disponueshëm www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/P/PublicSecEthA94.pdf

Hapësirë informative 5.7 Zyra për Etikën e Qeverisë në SHBA[137]

Shtetet e Bashkuara e krijuan Zyrën për Etikën e Qeverisë (OGE) në vitin 1978. OGE-ja parashikon udhëheqje dhe drejtim të politikave për degën ekzekutive të programit të etikës së qeverisë. Sistemi është i decentralizuar ku çdo departament apo agjenci ka përgjegjësi për administrimin e programit të vet të etikës.

OGE-ja ka siguruar një set uniform Standardesh të Sjelljes Etike për Nëpunësit e Degës Ekzekutive, që gjen zbatim për të gjithë zyrtarët dhe nëpunësit e agjencive dhe departamenteve të degës ekzekutive. Këto rregullore përmbajnë një deklaratë të parimeve të përgjithshme që duhet të udhëheqin sjelljen e nëpunësve federalë. Rregullat zbatohen nëpërmjet procesit normal disiplinor të qeverisë.

OGE-ja ka zbatuar gjithashtu sisteme uniforme për deklarimin financiar. Këto sisteme zbatohen në të gjitha agjencitë që i nënshtrohen rishikimit periodik nga OGE-ja. Ajo rishikon rregullisht programet e etikës së agjencive, jep rekomandime dhe organizon seminare trajnimi për nëpunësit e etikës, si në Uashington edhe në qytete të tjera në Shtetet e Bashkuara.

E fundit, por jo për nga rëndësia, vartësit ndjekin shembullin e sjelljes së eprorëve. Për këtë arsye, është thelbësore që zyrtarët më të lartë në një departament, jo vetëm që duhet të forcojnë të kuptuarit e vlerave që kërkohet nga kodi, por edhe të japin shembullin për sjelljen e rekomanduar nga kodi.

5.5 Sanksionet

Kodet e sjelljes mund të bëhen *efektive ligjërisht, nëpërmjet teksteve legjislative* ose angazhimeve individuale, me fjalë të tjera, duke e kushtëzuar punësimin në sektorin publik me pranimin e kodit, siç sugjeron Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD)[134]. Gjithashtu, parashikimi i dispozitave të qarta lidhur me *sanksione* të mundshme për mosrespektim të kodit dhe një zbatim i efektshëm dhe i paanshëm i këtyre sanksioneve, janë parakushte thelbësore për efektshmërinë e tyre. Në pjesën më të madhe të vendeve të sistemit civil law, masat disiplinore parashikohen në ligje administrative, ndërsa ato penale përfshihen në Kodin Penal përkatës, siç është rasti për shembull në Francë[135] apo Gjermani[136]. Më tej, po pranohet gjithmonë e më shumë se *nxitësit pozitivë* mund të ndihmojnë shumë në promovimin e respektimit të kodit. Promovimi, i mbështetur në kushtin për rekorde të mira mbi integritetin, po rekomandohet gjithmonë e më shumë, ndonëse kjo praktikë ka mbetur disi pas dhe varet, në shkallë të madhe, nga drejtuesit individualë. Efektshmëria e një kodi të përgjithshëm për sjelljen mund të rritet,kur ekzistojnë kode shtesë specifikë për institucionin, si për shembull në Letoni. Së fundi, është konstatuar se, është me rëndësi kritike që nëpunësit publikë të jenë në gjendje të identifikohen me kodin e sjelljes, në mënyrë që ata të jenë në gjendje ta pranojnë dhe ta zbatojnë efektivisht.
Për sjelljen e zyrtarëve të zgjedhur zbatohen procedura disi ndryshe, pasi ata në parim përgjigjen para elektoratit. Disa vende kanë Komisione Parlamentare apo Komisionerë për të mbikëqyrur respektimin e Kodit të Sjelljes që zbatohet për Anëtarët e Parlamentit.

5.6 Mbikëqyrja

Në disa vende, mbikëqyrja e zbatimit të kodeve të sjelljes u delegohet organeve të dedikuara që janë pjesë ose e një ministrie (përgjithësisht ministria përgjegjëse për administratën publike), ose një organi të pavarur të lidhur me qeverinë. Në shumicën e vendeve të civil law, zbatimi i rregullave të sjelljes sigurohet në secilin prej autoriteteve publike (ministri, etj.) nëpërmjet strukturave të brendshme të ngarkuara me çështjet disiplinore (për sa kohë nuk ka ndodhur ndonjë shkelje penale). Gjithashtu, është e dëshirueshme që të sigurohen shërbime këshillimore për nëpunësit publikë, që përballen me pyetje të vështira të konfliktit të interesit dhe që kanë nevojë ta diskutojnë çështjen me një profesionist të besuar, dhe të mund të mbështeten në këshillën e tyre në mënyrë të sigurt.

134 Shih OECD, *Deklarimi i Pasurive për Nëpunësit Publikë: Një Instrument për Parandalimin e Korrupsionit*, 2011, f.35.
135 Shih Kodin Penal Francez (*Code pénal*), nenet 432.1-435.5.
136 Shih Kodin Penal Gjerman (*Strafgesetzbuch*), § 331.

137 Për më shumë informacion mbi Zyrën për Etikën e Qeverisë në SHBA shih www.oge.gov/

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, 2000, *Recommendation No. R 2000 (10) of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials* [pdf]. I disponueshëm https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service,* 1998 [website]. I disponueshëm http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption,* 2011, OECD Publishing [pdf]. I disponueshëm http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf

4. United Nations, *International Code of Conduct for Public Officials*, 1996 [pdf]. I disponueshëm http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf

5. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption,* 2009, [website]. I disponueshëm www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

KREU 6

Konflikti i Interesit

PËRMBAJTJA

6.1 Çfarë është “konflikti i interesit”? 76

6.2 Si ta identifikojmë konfliktin e interesit 77

6.3 Situata që përshijnë konflikte interesi dhe rregullimi i tyre 78

6.3.1 Nepotizmi dhe favorizimi 78

6.3.2 Konflikte që përfshijnë ligjvënësit dhe zyrtarë të tjerë të lartë 81

6.3.3 Konflikti i interesit dhe periudha pas punësimit në sektorin publik 82

6.4 Masat për trajtimin e konfliktit të interesit dhe deklarimi i pasurive 84

6.4.1 Vështrim i përgjithshëm mbi qasjet ligjore 84

6.4.2 Deklarimi i interesave, pasurive dhe dhuratave 86

6.4.3 Vështrim i përgjithshëm i mekanizmave për deklarimet e paraqitura 87

6.4.4 Sanksione disiplinore dhe penale 87

6.5 Përfundime 87

Bibliografi e përzgjedhur 88

Hapësirë informative 6.1 Këshilli i Europës Kodi Model i Sjelljes: përkufizimi i situatave të konfliktit të interesit 77

Hapësirë informative 6.2 Tailanda: konflikti i interesit i trajtuar në Kushtetutë 81

Hapësirë informative 6.3 Kanadaja ka prezantuar pozicione specifike publike për etikën 82

Hapësirë informative 6.4 Kroacia: Akti për Parandalimin e Konfliktit të Interesit për nëpunësin publik 2011 për deklarimin e pasurive 85

KREU 6

Konflikti i Interesit

Shërbimi për interesin e publikut është misioni themelor i një qeverie dhe i institucioneve të saj publike. Qytetarët kanë të drejtën të presin, që nëpunësit publikë t'i kryejnë detyrat me integritet dhe në mënyrë të drejtë e të paanshme. Nëpunësit publikë që kanë interesa private gjatë kohës që shërbejnë në një detyrë publike, nëse këto interesa nuk administrohen në mënyrë të efektshme, paraqesin një kërcënim për këtë të drejtë themelore. Këto konflikte interesi mund të dobësojnë besimin e qytetarëve te institucionet publike[138].

Në dekadat e fundit, lëvizshmëria më e madhe e personelit midis sektorit publik dhe atij privat si dhe bashkëpunimi në rritje midis këtyre dy sektorëve në dhënien e shërbimeve publike ka zgjeruar "hapësirat gri" ku interesat private të nëpunësve publikë mund të ndikojnë në mënyrë të parregullt (apo të perceptohen se ndikojnë) mënyrën e realizimit të funksioneve zyrtare nga ana e tyre[139].

Në vetvete, konflikti i interesit nuk është korrupsion. Megjithatë, konfliktet midis interesave private të një nëpunësi publik dhe atyre të burojnë nga funksioni i tij publik mund të çojnë në veprimtari korruptive, nëse konflikti nuk administrohet si duhet. Ndalimi i një nëpunësi publik që të ketë interesa private, padyshim nuk është diçka që nuk mund të funksionojë dhe mund të jetë edhe e padrejtë. Synimi i zgjidhjeve të parashtruara më poshtë është ruajtja e integritetit duke zvogëluar mundësinë për abuzim dhe sigurimi që, nëse ka në të vërtetë një konflikt interesi, ai deklarohet dhe trajtohet duke përdorur masa parandaluese dhe, nëse është e duhura, ndëshkuese[140].

6.1 Çfarë është "konflikti i interesit"?

Udhëzuesi për Administrimin e Konfliktit të Interesit në Shërbimin Publik[141] i Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) e përkufizojnë kështu:

> *"Është konflikti midis detyrës publike dhe interesave privatë të zyrtarëve publikë, në të cilën zyrtarët publikë kanë interesa privatë, që ndikojnë, ose duket sikur ndikojnë, në kryerjen në mënyrë të padrejtë të detyrave dhe përgjegjësive të tyre zyrtare."*

Ky interes mund të jetë i çdo lloj natyre, pasuror ose jopasuror, personal apo në lidhje me familjen. Këto konflikte jo gjithmonë mund të përjashtohen apo shmangen, por kanë mundësinë çojnë në shkelje nga ana e nëpunësit publik. Prandaj, ka rëndësi thelbësore që të ngrihet kuadri përkatës ligjor për të rregulluar dhe administruar si duhet konfliktet e interesit, me qëllim zvogëlimin e rrezikut që ato të çojnë në shkelje.
Konkretisht, kuadri ligjor duhet të përcaktojë si më poshtë:

- Detyrën përkatëse të nëpunësve publikë, që të jenë të vetëdijshëm për konfliktin e interesit dhe t'a shmangin kur është e mundur; kjo lidhet edhe me ndalimin për mbajtjen e pozicioneve të caktuara në të njëjtën kohë apo pasjen e interesave të caktuara private të jashtme.
- Detyrën e nëpunësve që të deklarojnë konfliktin e interesit që lind te eprori apo autoriteti përkatës dhe/ose publikisht.
- Detyrën e nëpunësve që ta zgjidhin konfliktin, duke hequr dorë nga interesi privat në fjalë, apo duke u tërhequr nga procesi zyrtar që rrezikohet nga konflikti (skualifikimi).
- Aty ku gjykohet e nevojshme, detyrën për të deklaruar rregullisht interesat private (deklarimi i pasurive).

---

[138] Shih OECD, *Menaxhimi i Konfliktit të Interesit në Shërbimin Publik,* Udhëzimet e OECD dhe Përvojat Vendore, 2003. I disponueshëm http://www.oecd. org/gov/ethics/48994419.pdf

[139] Shih Polaine, M., *Udhëzues për Konventën e OKB-së Kundër Korrupsionit* (UNCAC),2015, Qendra e Praktikes Ndërkombëtare te se Drejtes në Londër, Forumi kundër Korrupsionit. I disponueshëm http://www.lcilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf

[140] Ibid.

[141] Shih OECD,*Menaxhimi i Konfliktit të Interesit në Shërbimin Publik,* Udhëzimet e OECD dhe Përvojat Vendore, 2003., f. 15.

Hapësirë informative 6.1 Këshilli i Europës Kodi Model i Sjelljes: përkufizimi i situatave të konfliktit të interesit

Neni 13. Konflikti i Interesit

1. Konfliki i interesit lind nga një situatë në të cilën nëpunësi publik ka një interes privat, të tillë që ndikon, ose duket sikur ndikon, në kryerjen në mënyrë të paanshme dhe objektive të detyrave të tij zyrtare.
2. Interesi privat i një nëpunësi publik përfshin çdo avantazh për veten, familjen, të afërm, miq dhe persona apo organizata me të cilat ai ka pasur marrëdhënie biznesi apo politike. Ai përfshin edhe çdo detyrim, qoftë financiar apo kontraktor , në lidhje me to.

(neni parashikon detyrime të tjera të përgjithshme për nëpunësit publikë në lidhje me konfliktin e interesit).

3. Meqenëse nëpunësi publik është zakonisht i vetmi person që e di nëse është apo jo në atë gjendje, ai ka përgjegjësinë personale që:
   – të jetë vigjilent për çdo rast konflikti interesi, aktual apo të mundshëm;
   – të ndërmarrë hapa për shmangien e këtij konflikti;
   – t'i bëjë me dije eprorit për këtë konflikt sapo të bëhet i vetëdijshëm për ekzistencën e tij;
   – të respektojë çdo vendim përfundimtar për t'u tërhequr nga situata apo të shkëputet nga avantazhi që e shkakton konfliktin.
4. Sa herë që kërkohet një gjë e tillë, nëpunësi publik duhet të deklarojë nëse ka apo jo një konflikt interesi.
5. Çdo konflikt interesi i deklaruar nga një kandidat për në shërbimin publik apo për një pozicion të ri në shërbimin publik duhet të zgjidhet para emërimit.

Gjithashtu, ***neni 14. Deklarimi i interesave***, rekomandon një sistem për deklarimin rregullisht të interesave, në mënyrë specifike që:

Nëpunësi publik që mban një pozicion, në të cilin interesat personalë apo privatë të tij ka të ngjarë të ndikohen nga detyrat e tij zyrtare, duhet, siç kërkohet me ligj, të deklarojë me emërimin e tij në detyrë, në intervale të rregullta më pas dhe sa herë që ka ndryshime në natyrën dhe shkallën e këtyre interesave.

Burimi: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf

6.2 Si ta identifikojmë konfliktin e interesit

Situatat e konfliktit të interesit nuk mund të shmangen. Është e pashmangshme që kohë pas kohe, interesa personale mund të ndeshen në konflikt me vendime apo veprime të punës. Prandaj, është e rëndësishme që këto të identifikohen që në fillim dhe të trajtohen si duhet.

Shumë, në mos pjesa më e madhe e konflikteve të interesit ka të ngjarë tëjenë të dukshme dhe nuk kërkojnë shpjegim. Shembuj të dukshëm përfshijnë rastet kur miq apo partnerë të një nëpunësi publik, zotërojnë kompani që konkurrojnë për kontrata, ku ky zyrtar merr pjesë në vlerësimin e ofertave, apo janë subjekt i rregullimit në të cilin zyrtari ushtron kompetenca apo ndikim.

Disa herë, nga ana tjetër, konflikti mund të mos jetë menjëherë i dukshëm dhe kërkon një analizë të arsyetuar. Një listë pyetjeshsi më poshtë mund ta ndihmojë nëpunësit publik të identifikojë situata në të cilat ka mundësitë lindë konflikti i interesit:

– *A humbet një i afërm, mik apo partner apo unë, financiarisht apo reputacionin, nga vendimi apo veprimi i organizatës në këtë çështje?*
– *A kam kontribuuar personalisht në ndonjë mënyrë në këtë çështje, për të cilën është vendosur apo është ndërmarrë një veprim?*
– *A kam marrë ndonjë përfitim apo mikpritje nga dikush, që përfiton apo humbet nga vendimi apo veprimi i organizatës sime?*
– *A jam anëtar i ndonjë shoqate, klubi apo organi profesionistësh apo kam lidhje të veçanta me subjekte, biznese apo individë që fitojnë apo humbasin nga konsiderimi i çështjes nga ana e organizatës?*
– *Nëse marr pjesë në vlerësim apo vendimmarrje, a do të shqetësohesha nëse kolegët dhe publiku marrin dijeni për lidhjen time me këtë subjekt?*
– *A mund të ketë ndonjë përfitim personal për mua në të ardhmen që mund të hedhë dyshime për objektivizmin tim?*
– *A jam i bindur në aftësinë time për të vepruar në mënyrë të paanshme dhe në interesin e publikut?*

Në rastet kur mund të ketë një konflikt interesi, personi duhet ta regjistrojë konfliktin dhe të kërkojë udhëzim nga një epror apo këshillues për etikën, nëse ka.

Qartësisht, disa konflikte mund të jenë aq të vogla, sa që të mos kërkojnë më shumë se sa regjistrimin e situatës dhe bërjen të njohur të tjerëve që marrin pjesë në procesin e vendimmarrjes. Për shembull, një zyrtar mund të ketë një numër kaq të vogël aksionesh në një kompani, saqë vlera e tyre nuk do të prekej ndjeshëm nga rezultati i një çështjeje të caktuar nën analizë. Në një rast të tillë, aksionerët mund të ndihen të kënaqur me vazhdimin e pjesëmarrjes së zyrtarit në procesin e vendimmarrjes. Në rast të kundërt, personi duhet të heqë dorë nga përfshirja e mëtejshme.

Për të vlerësuar nëse një konflikt i deklaruar i interesit mund të kërkojë nëpunës të tjerë publikë t'i kërkojnë personit, potencialisht në konflikt, të tërhiqet, mund të përdoren pyetjet e mëposhtme:

- *A është vënë në dispozicion i gjithë informacioni përkatës për të siguruar një vlerësim të duhur?*
- *Cila është natyra e marrëdhënies apo lidhjes që mund të lindë konfliktin?*
- *A nevojitet këshillë ligjore?*
- *A është kjo një çështje me interes të madh publik? A është e diskutueshme?*
- *A ekziston mundësia që përfshirja e individit në këtë çështje të hedhë dyshime mbi integritetin e tij apo saj?*
- *A ekziston mundësia që përfshirja e individit të hedhë dyshime mbi integritetin e organizatës*
- *Si do të dukej pjesëmarrja e individit në vendimin në fjalë para një qytetari apo para kontraktorëve dhe furnitorëve potencialë të organizatës?*
- *Cila është mënyra më e mirë për të siguruar paanshmëri dhe drejtësi dhe mbrojtje të interesit publik?*

Për të siguruar që situatat e konfliktit identifikohen dhe administrohen pa vonesë, agjencitë, departamentet dhe organe të tjera duhet:

- Të mbajnë protokolle të plota dhe të sakta të proceseve vendimmarrëse;
- Të sigurojnë akses të hapur duke vendosur informacion të saktë rreth proceseve, vendimeve dhe veprimeve të organizatës në dispozicion të publikut;
- Aty ku ekziston rreziku i perceptimit të konfliktit të interesit, të sigurohet që vendimi përfundimtar i të gjithë pjesëmarrësve të justifikohet.

6.3 Situata që përfshijnë konflikt interesi dhe rregullimi i tyre

6.3.1 Nepotizmi dhe favorizimi

Një pasojë e mundshme e mosparandalimit dhe mosadministrimit të konflikteve të interesit është nepotizmi. Ndonëse kjo shprehje përdoret disa herë në një kontekst më të gjerë, ajo zbatohet në mënyrë strikte në një situatë ku, një person, përdor pushtetin e tij apo të saj publik, për të fituar një favor apo avantazh (si për shembull një punë) për një anëtar të familjes së tij apo të saj.

Nepotizmi në sektorin publik mund të dëmtojë interesin publik. Me fjalë të tjera, do të thotë që kandidati më i përshtatshëm nuk e fiton postin apo ngritjen në detyrë, dhe për pasojë e vuan popullsia në tërësi. Gjithashtu, do të thotë që një ofertë më pak konkurruese fiton një kontratë qeveritare, në dëm të parave të taksapaguesve.

Nepotizmi mund të shkaktojë konflikte në angazhimet brenda organizatës, sidomos kur një i afërm vendoset në mbikëqyrje të drejtpërdrejtë të një të afërmi tjetër. Këto situata duhet të shmangen. Një ndalim ligjor tipik do të parandalonte dhënien e pozicioneve epror/ vartës për të afërm, si babanë, nënën, vëllanë, motrën, ungjin, hallën/tezen, bashkëshortin, bashkëshorten, birin, bijën, dhëndrrin, të renë, apo mbesën ose nipin.

Një pyetje ndoshta më pak e shpeshtë është ajo që lind kur bijtë dhe bijat e gjyqtarëve shfaqen si avokatë në gjyq para prindërve. Në disa sisteme gjykatash, kjo nuk ka shkaktuar komplikacione. Në disa të tjera, kjo ka shkaktuar polemika të ashpra dhe ka sjellë akuza serioze për bashkëpunim dhe korrupsion. Praktika më e mirë dikton që një situatëe tillë duhet, pra, të shmanget.

Duke folur në terma më të gjerë, nepotizmi përfshin kryesisht sa më poshtë:

- mbrojtjen ose pjesëmarrjen në të, apo të qënit shkak i punësimit, emërimit, riemërimit, klasifikimit, riklasifikimit, vlerësimit, ngritjes në detyrë, transferimit apo kontrollit të një anëtari të afërt të familjes apo partnerit familjar në një post publik, apo në një agjenci, mbi të cilën ai apo ajo ushtron juridiksion apo kontroll;
- pjesëmarrje në përcaktimin e kompensimit për një anëtar të afërt të familjes apo një partneri familjar;
- delegimin e detyrave të lidhura me punësimin, emërimin, riemërimin, klasifikimin, riklasifikimin, vlerësimin, ngritjen në detyrë, transferimin apo kontrollin e një anëtari të afërt të familjes apo partnerit familjar te një vartës; dhe
- mbikëqyrja, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, e një anëtari të afërt të familjes apo një partneri familjar, apo delegimi i kësaj mbikëqyrjeje te një vartës[142].

Ndalimi kundër nepotizmit nuk duhet të jetë një ndalim i plotë i punësimit të të afërmve. Në të vërtetë, ndalimet gjithëpërfshirëse për punësimin e të afërmve të personelit ekzistues mund të jetë në shkelje të garancive të të drejtave të njeriut kundër diskriminimit. Kjo situatë

[142]Shih King County Bordi i Etikës, *Nepotizmi si Konflikt*, Opinion Këshilimor 95-11-1133, Shteti i Uashingtonit, SHBA.[Ang: ing County Board of Ethics, Nepotism as a Conflict, Advisory Opinion 95-11-1133, State of Washington, USA.] I disponueshëm http://www. kingcounty.gov/employees/ethics/opinion/listing/family/1133.aspx

Diskutimet në seminarin Rajonal për parandalimin e korrupsionit, me fokus në deklarimin e pasurive dhe rregulloret për konfliktin e interesit, i cili u organizua nga OSCE/OCEEA, në bashkëpunim me UNODC dhe OECD ACN, me mbështetjen e Qeverisë së Gjeorgjisë, në Batumi të Gjeorgjisë, më 16-17 dhjetor 2014.

dallon nga ajo ku, një i afërm punëson një të afërm tjetër në një post ku ai do të të mbajë kompetenca mbikëqyrëse për atë anëtar të familjes. Përkundrazi, masat për të çrrënjosur nepotizmin synojnë, për shembull, parandalimin e nëpunësve publikë për përdorimin (apo shpërdorimin) e funksionit të tyre publik, për të siguruar poste publike për anëtarët e familjes. Objektivi nuk është që të pengojë anëtarët e familjes të punojnë së bashku, por të parandalojë mundësinë që një nëpunës publik të favorizojë një anëtar të familjes kur ushtron autoritet diskret në emër të publikut për të marrë në punë nëpunës publikë të kualifikuar. Interesi publik kërkon që vetëm kandidati më i mirë për punën t'i shërbejë Shtetit. Do të ketë raste, kur një i afërm është pa asnjë dyshim personi më i kualifikuar për një post të veçantë, dhe duhet të ketë një balancim të interesave. Për këtë arsye, rregullat për nepotizmin nuk duhet të jenë një pengesë e pakapërcyeshme, çka mund të çonte fare mirë në skualifikimin e vazhdueshëm të kandidatëve të mirëkualifikuar.

Favorizimi është një term më i gjerë se nepotizmi dhe mbulon rastet kur jepet preferencë për miq, pavarësisht përshtatshmërisë së tyre. Kjo dukuri ka më shumë gjasa të ndodhë në kontekstin e emërimeve, por mund të lindë në çdo rast kur ushtrohen kompetenca diskrete. Megjithatë, ndërsa nepotizmi mund të përkufizohet në terma të lidhjes së gjakut apo me anë të martesës apo partneritetit, dhënia e një përkufizimi efektiv ligjor për favorizimin është shumë më i vështirë.

Në disa raste, çështja mund të zgjidhet shumë thjesht: nëse dikush aplikon për një pozicion dhe një anëtar i panelit intervistues e njeh personin shumë mirë, atëherë ai mund dhe duhet ta lerë panelin. Megjithatë, kur mund të quhet një person "mik", në masën që vendimi në favor të tij apo saj do të kategorizohej si favorizim prej njohjes? Për të përcaktuar se ku duhet hequr vija ndarëse, anëtari i panelit mund t'i bëjë vetes pyetjet: Çfarë do të mendonin kandidatët e tjerë nëse do të ishin në dijeni të njohjes që kemi? A do të mendonin se kjo e bën procesin të pandershëm? Në rast se është në dyshim, atëherë çështja duhet të diskutohet dhe të vendoset nga anëtarët e tjerë të panelit. E domosdoshme është, natyrisht, që të ketë transparencë të plotë për natyrën e njohjes, dhe që të regjistrohet

Në raste të tjera mund të mos jetë aq e thjeshtë: nëse një kandidat njihet nga ana e një anëtari të panelit si person diskret dhe me gjykim të shëndetshëm, atëherë mund të ketë besim më të madh për punësimin e tij apo saj. Kjo mund të mbetet një çështje besimi. Shqetësimi parësor është që vendimet që merren të jenë të ndershme e të paanshme, të aryseshme dhe që mund të mbrohen si në sytë e aplikantëve të tjerë edhe në sytë e publikut më gjerë.

Me ligj, disa emërime kërkohen të bëhen nga një zyrtar. Në rast se ai zyrtar ndihet i kompromentuar nga marrëdhënia e tij apo saj me një kandidat të mundshëm, duhet të jetë e mundur që zyrtari, në fakt, të lërë procesin e përzgjedhjes. Personi mundet të pyesë gjithashtu për këshillë formale dhe të pavarur nga një zyrtar tjetër të një rangu të barabartë apo më të lartë se cili duhet emërohetdhe më pas të veprojë.

Megjithatë, në fund, theksi është te mundësia për t'i dhënë një përgjigje akuzave se vendimi është marrë në bazë të miqësisë, pavarësisht nga përshtatshmëria për atë post.

Shmangia e nepotizmit dhe favorizimit në emërime

Parimet bazë për shmangien e nepotizmit dhe favorizimit si në sektorin publik edhe në atë privat duhet të përfshijnë si më poshtë[143]:

- *Politika dhe procedura për burimet njerëzore si dhe kode të sjelljes të shprehura qartë dhe të kuptuara mirë.* Këto duhet të trajtojnë, gjithashtu, konfliktin faktik të interesit, konfliktin e mundshëm dhe atë në dukje , përfshirë nepotizmin dhe favorizimin.
- *Paanësi në të gjitha proceset e marrjes në punë dhe të përzgjedhjes.* Kjo është thelbësore për punëmarrësit e sektorit publik, që të përmbushin detyrën e tyre publike duke vepruar me etikë dhe në interesin publik. Për të shmangur perceptimet për anësi apo korrupsion, një aplikant i mundshëm nuk duhet të ketë asnjë lidhje të drejtpërdrejtë në asnjë pjesë të procesit të marrjes në punë, me një zyrtar të përfshirë në proces. Të gjitha vendimet dhe arsyetimet për ato vendime gjatë procesit të përzgjedhjes duhet të dokumentohen. Në shoqëritë ku ka presione të veçanta nga familjarët, kështillohet që personat e përfshirë në procese vendimmarrëse të certifikojnë formalisht që asnjë prej aplikantëve nuk është i afërm apo i njohur i tyre, ose të shkëputen nga procesi krejtësisht.
- *Konkurrenca duhet të forcohet.* Njoftimet duhet të hartohen në mënyrë të tillë që të pasqyrojnë mjaftueshëm kriteret për punën si dhe të maksimizojnë hapësirën e mundshme të kandidatëve. Përgjithësisht, njoftimet duhet të vendosen për të

143 Të përshtatura nga materialet e New South Wales Independent Commission Against Corruption (NSW ICAC), Sydney, Australia, I disponueshëm www.icac.nsw.gov.au; see, for instance, ICAC, Recruitment and selection. Navigating the best course of action, 2002, p.6. I disponueshëm http:// www.u4.no/recommended-reading/recruitment-and-selection-navigating-the-best-course-of-action

Hapësirë informative 6.2 Tailanda: konflikti i interesit i trajtuar në Kushtetutë

Një shembull për këtë qasje është Kushtetuta e Tajlandës e vitit 2007. Ajo përmban dispozita specifike që u kërkojnë ministrave (përfshirë Kryeministrin), ligjvënësve dhe zyrtarëve të qeverisë të shmangin vendosjen e vetes në një situatë të konfliktit të interesit në fusha kyçe të jetës. Një shembull është ajo pjesë e Kushtetutës që flet për anëtarët e Dhomës së Përfaqësuesve (dhoma e ulët) dhe senatorët.

Seksioni 265:
Anëtari i Dhomës së Përfaqësuesve dhe senatori nuk duhet:
1) ëmbajë ndonjë post apo të marrë ndonjë detyrë në ndonjë agjenci qeveritare apo ndërmarrje shtetërore, apo të mbajë një post si anëtar i një asambleje vendore, administrator lokal apo zyrtar i qeverisjes vendore;
2) Të marrë, të ndërhyjë në asnjë koncesion nga shteti, një agjenci qeveritare, një agjenci shtetërore apo një ndërmarrje shtetërore, ose të bëhet palë në një kontratë të një natyre monopol me shtetin, një agjenci qeveritare, një agjenci shtetërore apo një ndërmarrje shtetërore, ose të bëhet ortak apo aksioner në një partneritet apo kompani që merr një koncesion të tillë ose të bëhet palë në një kontratë të kësaj natyre, qoftë drejtpërdrejt ose tërthorazi;
3) Të marrë para apo përfitime të veçanta nga ndonjë agjenci qeveritare, agjenci shtetërore apo ndërmarrje shtetërore, përveç atyre të dhëna nga agjencia qeveritare, agjencia shtetërore apo ndërmarrja shtetërore për persona të tjerë gjatë kryerjes së zakonshme të punës.

Seksioni 266
Anëtari i Dhomës së Përfaqësuesve dhe senatori nuk duhet që, nëpërmjet statusit apo pozitës së anëtarit të Dhomës së Përfaqësuesve apo senatorit, të ndërhyjë në çështjet e mëposhtme, për përfitime personale apo për përfitime të të tjerëve apo të një partie politike, drejtpërdrejt ose tërthorazi:

1) kryerja e shërbimit zyrtar apo e detyrave të rregullta të zyrtarëve të qeverisë, zyrtarëve apo punonjësve të një agjencie qeveritare, agjencie shtetërore, ndërmarrjeje shtetërore apo një sipërmarrjeje, në të cilën shumica e aksioneve zotërohet nga shteti, apo një organizëm i qeverisjes vendore;
2) marrja në punë, emërimi, ri-emërimi, transferimi, ngritja në detyrë dhe rritja e shkallës së pagave të një zyrtari të qeverisë që mban një post të përhershëm apo që merr një pagë të përhershme dhe që nuk është një zyrtar politik, apo zyrtar apo punonjës i një agjencie qeveritare, agjencie shtetërore, ndërmarrjeje shtetërore apo një sipërmarrjeje, në të cilën shumica e aksioneve zotërohet nga shteti, apo një organizëm i qeverisjes vendore; ose;
3) kryerja e ndonjë veprimi që shkakton largimin nga detyra të një zyrtari të qeverisë që mban një post të përhershëm apo që merr një pagë të përhershme dhe nuk është një zyrtar politik, apo zyrtar apo punonjës i një agjencie qeveritare, agjencie shtetërore, ndërmarrjeje shtetërore apo një sipërmarrjeje, në të cilën shumica e aksioneve zotërohet nga shteti, apo një organizëm i qeverisjes vendore.

Burimi: http://english.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&Itemid=4&lang=en

tërhequr vëmendjen më të gjerë të mundshme. Kriteret e përzgjedhjes duhet të rishikohen para se të ndërmerren veprime për marrjen në punë, për të siguruar që ato pasqyrojnë sa duhet kërkesat për atë post dhe tërheqin masënmë të gjerë të aplikantëve. Masat konkurruese mund të anashkalohen vetëm në rrethana të jashtëzakonshme. Në rastin e ndodhjes së këtyre rrethanave, vendimmarrësi duhet të jetë në gjendje të demonstrojë arsye të qarta dhe pa ekuivok për emërimet e drejtpërdrejta.

– *Hapja duhet të maksimizohet.* Rreziku i korrupsionit minimizohet, kur ka politika dhe procedura që promovojnë një qëndrim të hapur në trajtimin e konfliktit të interesit.
– *Procedura e ankimit duhet të jetë e disponueshme.* Kandidatët e pasuksseshëm, por të kualifikuar, që ndjejnë se nuk janë ndjekur procedurat e duhura, duhet të jenë në gjendje të kryejnë ankim pranë një autoriteti të duhur për një rishikim të pavarur të procesit dhe rezultatit të tij.

6.3.2 Konflikte që përfshijnë legjislatorët dhe zyrtarë të tjerë të lartë

Konflikte të interesit, që përfshijnë zyrtarë të nivelit të lartë mund të paraqesin një kërcënim të veçantë për integritetin e jetës publike. Për shembull, konflikti i interesit mund të ndodhë, nëse një Anëtar i Parlamentit zotëron një kompani në sektorin e ndërtimit, dhe në rolin e tij apo saj si ligjvënës, Anëtarit të Parlamentit i kërkohet të votojë për një ligj të ri që rregullon sigurinë në fushën e ndërtimit. Për këtë arsye, disa shtete i ndalojnë Anëtarët e Parlamentit nga përfshirja në veprimtari tregëtare, apo nga fitimi i të ardhurave nga veprimtaria tregëtare. Disa shtete të tjera i lejojnë Anëtarët e Parlamentit të fitojnë të ardhura nga punësimi apo biznesi, por u kërkojnë atyre ta deklarojnë. Këtu, çështja kryesore është si të balancohet nevoja për të shmangur konfliktin e interesit apo korrupsionin, dhe nevoja për të njohur faktin që, zyrtarët e zgjedhur nuk mund të ndalohen nga të gjitha veprimtaritë private për shkak të natyrës kryesisht të përkohshme të postit të tyre.

Hapësirë informative 6.3 Kanadaja ka prezantuar pozicione specifike publike për etikën

Në Kanada, disa provinca si dhe qeveria federale kanë prezantuar disa pozicione specifike për të udhëzuar parlamentarët dhe nëpunësit e lartë publikë mbi çështje etike. Ndonëse këto pozicione kanë tituj të ndryshëm të tilla si "Komisioneri i Etikës" ose"Komisioneri i Konfliktit të Interesit", të gjithë e pranojnë që në fushën e etikës,dy janë rreziqet kryesore kur çështjet e etikës mbështeten tërësisht në ligj:

1. Zyrtarët publikë mund të harrojnë lehtësisht se çfarë është në të vërtetë sjellja etike.
2. Rregullat janë shpesh jashtëzakonisht të detajuara mbi çështje që duhet të jenë të qarta vetë. Kur ndodh kjo, mund të shkaktohet më shumë dëmtimi se sa në forcimi ibesimit të publikut. Qeveria federale e Kanadasë ka përvetësuar një qasje që presupozon se zyrtarët publikë duan të ndërmarrin veprime etike dhe të fitojnë një nivel të lartë respekti te qytetarët. Për këtë arsye, ka zgjedhur të mos e kodifikojë sjelljen etike në mënyrë strikte, nëpërmjet një liste shteruese me sjellje të ndaluara.

Zyra e Komisionerit të Konfliktit të Interesit dhe Etikës e Kanadasë[144] merret me konflikte të mundshmetë interesit si dhe çështje të tjera të etikës për ata që, ka më shumë gjasa të ndikojnë në vendime kritike në qeverinë federale, përfshirë ata zyrtarë përgjegjës për trajtimin e "besimit të verbër". Besimet e verbra janë vendosur për të mundësuar që investimet e një vendimmarrësi të mbahet veçmas (dhe në mënyrë të fshehtë) nga një "*i besuar i pavarur*"me qëllim shmangien e çdo konflikti interesi. Vendimmarrësi nuk ka dijeni se ku janë bërë investimet dhe, rrjedhimisht, nuk ndikohet në asnjë mënyrë nga to.

Zyra e Këshilltarit të Etikës mbulon të gjithë anëtarët e kabinetit federal, përfshirë kryeministrin. Kjo përfshin bashkëshortët e anëtarëve të kabinetit dhe fëmijët në kujdestari të tyre, anëtarët e stafit politik të ministrave të qeverisë si dhe zyrtarë të lartë në shërbimin publik federal. Zyra trajton monitorimin e pasurive, të të ardhurave dhe detyrimeve të atyre që ajo mbikëqyr.

Në lidhje me shkelje të dyshuara të ligjit penal, Këshilltari i Etikës nuk zëvendëson rolin e policisë, prokurorëve, apo gjyqtarëve. Përkundrazi, Këshilltari merret me ato situata që mund tëduken joetike për qytetarët, pa qenë të paligjshme. Zyra e tij punon ngushtë me çështjetë mbuluara nga Kodi i Kanadasë për Konfliktin e Interesit dhe jep këshilla për çështje që lidhen me mënyrat e trajtimit të një pasurie apo interesi të caktuar. Gjithashtu, kësaj zyre i kërkohet nga Kryeministri të hetojë dhe të komentojë mbi çështje specifike që mund të lindin.

Shtete me kushtetutë të shkruar mund ta trajtojnë konfliktin e interesit në mënyrë të qartënë vetë kushtetutën. Kjo mund të plotësohet pastaj me ligje kombëtare më specifike dhe me dispozita të tjera rregulluese, sipas rastit.

6.3.3 Konflikti i interesit dhe periudha pas punësimit në sektorin publik

Çfarë ndodh kur një nëpunës publik e lë shërbimin publik dhe kalon në sektorin privat? Kjo pyetje është bërë gjithmonë e më e rëndësishme në trajtimin e çështjeve që kanë të bëjnë me konfliktin e interesit. Kjo është pasojë e disa faktorëve. Reformat për eficiencë kanë çuar në "zvogëlimin" e sektorit publik dhe kontraktimin e sektorit privat për disa funksione të sektorit publik. Për rrjedhojë, në shumë vende, dallimet që tradicionalisht

kanë ndarë karrierën në sektorin publik, nga ajo në sektorin privat janë më pak të dukshme. Ndaj, ka pasur një tendencë në rritje në shumë vende, ku zyrtarët publikë nuk e shohin punësimin në sektorin publik si një karrierë afatgjatë, por për të marrë në konsideratë lëvizjen midis sektorit publik dhe atij privat gjatë viteve të punësimit të tyre. Lloji i punësimit që mund të jetë shkak për shqetësim, është ai që ka një lidhje të ngushtë apo sensitive me pozicionin e mëparshëm të personit si zyrtar publik.

Ekzistojnë, ndoshta, katër lloje të sjelljes së gabuar që mund të çojnë në konflikt interesi në periudhën pas punësimit në sektorin publik:

– Nëpunësit publikë që modifikojnë sjelljen, ndërkohë që mbajnë këtë detyrë, për të rritur mundësitë për punësim në të ardhmen. Kjo sjellje mund të përfshijë favorizimin e interesave private ndaj detyrës publike; "zbutjen" nga ana e zyrtarit publik lidhur me përgjegjësitë zyrtare, me qëllim çuarjen përpara të interesave personale të karrierës; një individ që ndërmerr vetëm veprime të pjesshme për një çështje të caktuar, nisur nga shqetësimi për interesat e punëdhënësve të mundshëm në sektorin privat; apo ryshfet të drejtpërdrejtë ku nëpunësi publik kërkon punësim në këmbim të dhënies së disa favoreve.
– Ish-nëpunës publikë që përdorin në mënyrë të parregullt informacion qeveritar konfidencial të mësuar gjatë kryerjes së funksioneve zyrtare për përfitim vetjak, ose për përfitim të një personi apo organizate tjetër.

[144] Për më shumë informacion, shih http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=1&lang=en

– Ish-nëpunës publikë që kërkojnë të ndikojnë te nëpunës publikë. Kjo përfshin ish-nëpunës publikë që ushtrojnë presion mbi ish kolegë apo vartës për të vepruar në mënyrë të njëanshme duke kërkuar të ndikojnë në punën e tyre apo duke siguruar favore.
– Ripunësimi apo riangazhimi i nëpunësve publikë të dalë në pension apo të shkurtuar nga puna. Kjo mund të përfshijë: (a) nëpunës të lartë publikë që marrin një kompensim bujar për largimin dhe rihyjnë në shërbimin publik në poste jo-ekzekutive, ndërkohë që mbajnë pagesat për largimin; (b) zyrtarë publikë që e lënë punësimin publik dhe riangazhohen si konsultentë apo kontraktorë me pagesa më të larta për të kryer në thelb të njëjtën punë; (c) zyrtarë publikë që vendosin të dalin më vete dhe të bëjnë oferta për të kryer punë nga ish-punëdhënësi, pasi janë marrë vesh për paketën e largimit nga puna.

Për të siguruar që administratorët publikë nuk tundohen të shfrytëzojnë lidhjet me qeverinë pas largimit nga shërbimi publik, mund të jenë me vend disa masa lidhur me periudhën pas punësimit në sektorin publik.

Përveç dispozitave në kodin e sjelljes (Shihni Kreu 5), janë qasje për t'u marrë në konsideratë:

– Çdo agjenci qeveritare mund të hartojë politika specifike për punësimin pasi një zyrtar e ka lënë sektorin publik. Këto politika duhet të marrin në konsideratë shkallën e rrezikut për qeverinë në rastin kur një zyrtar publik punësohet në sektorin privat si dhe ndikimin e mundshëm të këtyre politikave në karrierën në vijim të nëpunësit publik; për shembull, profesionistë shumë të kualifikuar me fusha të kufizuara në të cilat punojnë.
– Kontratat e punësimit mund të kenë kufizime specifike të shkruara në to
– Zbatimi i legjislacionit; kjo është një linjë që e kanë ndërmarrë disa Shtete, megjithatë çdo legjislacion duhet të ketë kujdes për minimizimin e kufizimeve dhe të mos i vendosë ato mbi njerëzit, pa qenë nevoja.

Këto masa duhen hartuar duke marrë parasysh specifikat e vendit përkatës - për shembull, në një vend ku një numër domethënës i nëpunësve të lartë civilë zëvendësohen zakonisht pas zgjedhjeve, mund të ketë nevojë për dispozita më strikte, se sa në një vend ku këto pozicione janë më të qëndrueshme.

Si në shumë shtete të tjera, në Shtetet e Bashkuara u kushtohet vëmendje e veçantë drejtuesve të agjencive ekzekutive. Ata janë presidentë të emëruar, emërimet e të cilëve rregullohen nga Titulli 18, Seksioni 207 i Kodit të Shteteve të Bashkaura[145], në të cilin ata referohen si "*personel shumë i lartë*". Ky sistem është me shumë nivele: ka kufizime sipas një limiti të caktuar, të cilave u nënshtrohen të gjithë punonjësit e qeverisë, dhe që shtohen në mënyrë progresive me rritjen e rangut të nëpunësit.

Sipas kësaj rregulloreje, personeli shumë i lartë duhet të respektojë me disa kufizime:

– Ndalim për gjithë jetën (që zbatohet për të gjithë punonjësit ekzekutivë) për përfaqësimin e ndonjë organizate për një çështje, mbi të cilën ata kanë punuar drejtpërdrejt si punonjës ekzekutivë;
– Ndalim dyvjeçar në rastet për të cilat mund të mos kenë punuar drejtpërdrejtë, por për të cilat kanë pasur përgjegjësi të drejtpërdrejtë;
– Ndalim njëvjeçar për përfaqësimin e cilësdo organizate, me cilindo përfaqësues të degës ekzekutive të qeverisë;
– Ndalim njëvjeçar për përfaqësimin e një subjekti të huaj "para cilitdo departament apo agjenci të Shteteve të Bashkuara" si dhe për ndihmën apo këshillimin e një subjekti të huaj.

Si veprim parandalues, kandidatët për t'u emëruar në një post të lartë ekzekutiv duhet të paraqesin një projekt deklaratë të pasurive e cila shqyrtohet nga Shtëpia e Bardhë, agjencia e punësimit dhe Zyra e Shteteve të Bashkuara për Etikën në Qeveri. Mbështetur në informacionin e dhënë, hartohet një "marrëveshje për etikën", që parashtron hapat që duhet të ndërmarrë kandidati para se të marrë postin, për të siguruar që nuk ka konflikt interesi. Zyra për Etikën në Qeveri siguron që marrëveshja e etikës të zbatohet brenda 90 ditëve nga emërimi[146]. Gjithashtu i këshillon punonjësit ekzekutivë se si të respektojnë Kodin dhe për kufizime të ndryshme.

Si në Kanada edhe në Mbretërinë e Bashkuar punësimi i ish-ministrave të qeverisë rregullohet me një instrument ekzekutiv, jo ligj. Në Mbretërinë e Bashkuar, Seksioni i Shtatë i Kodit Ministerial (Interesat Private të Ministrave) jep udhëzime për punësimin pas largimit[147]: Me lënien e detyrës, Ministrave u ndalohet të lobojnë në qeveri për dy vjet. Ata duhet, gjithashtu, të kërkojnë dhe të respektojnë këshillën nga Komiteti i pavarur Këshillimor për Emërimet në Biznes në lidhje me emërimet që dëshirojnë të marrin brenda dy vjetëve

[145] Shih United States Code, 2012 Edition, Title 18 *"Crimes and Criminal Procedure"*, Part I "*Crimes*", Chapter 11 "*Bribery, Graft, and Conflict of Interest*", Section 207 "*Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches*".

[146] Shih United Nations Conference of the States Parties to UNCAC, *Conflict of interest, reporting acts of corruption and asset declarations*, veçanërisht në kontekstin e neneve 7-9 të Konventës, CAC/COSP/WG.4/2012/3, p.9, i disponueshëm www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/ conflict-of-interest.html

nga lënia e detyrës. Në Kanada, ka një ndalim dyvjeçar, përveç rasteve, kur Kryeministri bën përjashtim; ndërkohë, në Mbretërinë e Bashkuar ish-ministrat thjesht kufizohen, nëse, pasi kanë kërkuar këshillë nga Komiteti Këshillimor, rekomandohet që ata ta shtyjnë më vonë punësimin në sektorin privat.

Praktika më e mirë sugjeron që:

– Periudha pas punësimit në sektorin publik të trajtohet në një kod ministerial;
– Një organ këshillimor i përhershëm duhet t'i ndihmojë ministrat për respektimin e çdo udhëzimi që mund të trajtojë punësimin e tyre të mëvonshëm. Kjo veçori është e zakonshme për instrumente të etikës për legjislativin dhe ekzekutivin në nivel ndërkombëtar dhe jo vetëm për trajtimin e çështjeve që kanë të bëjnë me periudhën pas punësimin në sektorin publik[148].

Ndërkohë, duhet vënë në dukje se kufizimet për punësimin pas lënies së detyrës duhet të jenë në proporcion me rreziqet e paraqitura. Për të dhënë një shembull për atë që mund të shihet si kufizim proporcional, Akti i Parandalimit të Konfliktit të Interesit për Zyrtarët Publikë në Kroaci (shih Hapësirën Informative 6.4) parashikon që, për një periudhë njëvjeçare pas lënies së detyrës, zyrtarët nuk lejohen të pranojnë të emërohen apo të zgjidhen, dhe as mund të hyjnë në një kontratë punësimi me një subjekt ligjor i cili ka qenë, gjatë qëndrimit të tyre në detyrë, i përfshirë në ndonjë transaksion biznesi, me organin në të cilin zyrtari ushtronte detyrën, ose në të cilin, në kohën e këtij emërimi, zgjedhjeje apo punësimi, të gjitha rrethanat e rastit në fjalë, sugjerojnë se ai synon të hyjë në një transaksion biznesi më atë organ.

[147] Shih UK, Kabineti i Zyres, Kodi Ministerial, 2010, Seksioni, Section 7.25, I disponueshëm http https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_ data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf

[148] Shih *Australian Department of the Parliamentary Library*, Post-Separation Employment of Ministers, Research Note. 40 (2002), i disponueshëm https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2001-02/02rn40.pdf

6.4 Masat për trajtimin e konfliktit të interesit dhe deklarimi i pasurive

6.4.1 Vështrim i përgjithshëm mbi qasjet ligjore[149]

Qëllimi i çdo politike apo legjislacioni për konfliktin e interesit është, mbi të gjitha, të sigurojë që vendimet e marra nga aktorët dhe institucionet publike të merren sipas interesit publik dhe të mos mbështeten te shqetësimet private. Gjithashtu, një politikë gjithëpërfshirëse për konfliktin e interesit dhe deklarimin e pasurive do të ndihmonte për të siguruar integritetin dhe llogaridhënien publike si dhe do të ulte rreziqet e korrupsionit.

Përcaktimi i masave dhe sistemeve për deklarimin e pasurive dhe të ardhurave të zyrtarëve publikë mbështetet nga instrumente ndërkombëtare të tilla si Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) dhe OECD Udhëzimet për Administrimin e Konfliktit të Interesit në Sektorin Publik. Rregullimi i konfliktit të interesit dhe regjimet e deklarimit të pasurive janë të ndërlidhura ngushtë. Kjo, për shembull, ilustrohet nga neni 8 (5) i UNCAC-ut ku thuhet se "Secili shtet palë [...] përpiqet të caktojë masa dhe sisteme që u kërkojnë nëpunësve publikë të bëjnë deklarata tek autoritetet e duhura, ndërmjet të tjerash, në lidhje me aktivitetet e jashtme, punësimin,investimet, pasuritë dhe dhuratat ose privilegjet e mëdha nga të cilat mund të lindë një konflikt interesash, për shkak të funksioneve të tyre si nëpunës publikë[150]."

Në të gjithë rajonin e OSBE-së mund të gjenden qasje të ndryshme ligjore për rregullimin e **konfliktit të interesit** dhe deklarimit të pasurive. Disa Shtete pjesëmarrëse në OSBE kanë përgatitur legjislacion për konfliktin e interesit të zyrtarëve publikë, ndërsa disa të tjera kanë zgjedhur ta administrojnë konfliktin e interesit nëpërmjet angazhimeve personale. Për grupin e parë, legjislatori francez i ka integruar dispozitat për konfliktin e interesit në gjashtë ligje të ndryshme ekzistuese, si Kodi Penal, ligji për zyrtarët publikë, ligji për parandalimin e korrupsionit dhe Kodi Zgjedhor. Në Federatën Ruse, përdoret një qasje me shumë shtresa ku standardet antikorrupsion për zyrtarët publikë.

[149] Kjo pjesë bazohet në materiale nga OSBE-ja, *Qasje Strategjike ndaj Korrupsionit Parandalimin në Rajonin e OSBE-së, Raporti i Shqyrtimit për Zbatimin e Angazhimeve të OSBE-së,* EEF.GAL/20/12, f, 42-44

[150] Neni 7 (4) i UNCAC shprehet se "Secili shtet palë, në përputhje me parimet themelore të ligjit të vet të brendshëm, përpiqet të miratojë, ruajë dhe forcojë sistemet që nxisin transparencën dhe të parandalojnë konfliktet e interesave."

Hapësirë informative 6.4 Akti për Parandalimin e Konfliktit të Interesit për zyrtarët publikë në Kroaci 2011 për deklarimin e pasurive

Akti parashikon kuadrin e mëposhtëm:
- Brenda 30 ditëve pas marrjes së detyrës dhe 30 ditë pas lënies së detyrës, secilit zyrtar i kërkohet t'i japë Komisionit deklaratën e pasurive me detaje për pasuritë e tij/saj dhe pasuritë e bashkëshortit/bashkëshortes dhe fëmijëve të mitur.
- Zyrtarët e rizgjedhur duhet gjithashtu të dorëzojnë deklaratat e pasurive.
- Ekzekutivët duhet të dorëzojnë deklaratat e pasurive brenda 30 ditëve nga emërimi dhe çdo katër vjet. Më tej, nëse gjatë ushtrimit të detyrave publike, ndodhin ndryshime domethënëse në pasurinë e tyre, zyrtarët duhet ta raportojnë ndryshimin pranë Komsionit, në fund të vitit në të cilin ka ndodhur ndryshimi.
- Çdo deklaratë e pasurisë duhet të përmbajë edhe deklarimin me anë të të cilit zyrtari i jep Komisionit akses në të dhënat, për të gjitha llogaritë me banka dhe institucione financiare vendase dhe të huaja, informacione që mbrohen nga sekreti bankar.
- Përveç deklarimit të pasurive, zyrtarëve u kërkohet të përdorin formularët e deklarimit të pasurive për të dhënë hollësi se si i kanë fituar këto pasuri si dhe burimet e përdorura për blerjen e pasurive të paluajtshme apo të luajtshme të raportuara në deklarimet e tyre.
- Aksionet mbi një shumë të caktuar duhet t'i transferohen një "personi të besuar" (trustee) dhe duhet njoftuar Komisioni. Më tej, me marrjen e detyrës, zyrtarit i kërkohet të rregullojë veprimtaritë sipas transaksioneve të biznesit të konkluduara më parë, me qëllim eliminimin apo parandalimin e çdo konflikti interesi të mundshëm apo të parashikueshëm.

Deklaratat për pasuritë e zyrtarëve përfshijnë edhe kërkesa për informacion për:
- Pasuri të trashëguara apo prona të blera;
- Informacion për të gjitha pasuritë e paluajtshme të fituara nëpërmjet transaksioneve, sipas vendimeve gjyqësore dhe pasuri të tjera të paluajtshme të fituara nga persona të tjerë;
- Informacion për pasuri të luajtshme me vlerë, të tilla si automjete, mjete lundruese, vepra arti, argjendari me vlerë secila mbi 30 000 Kuna kroate (e barasvlershme me rreth EUR 4 000), me përjashtim të objekteve shtëpiake dhe veshjeve;
- Interesa dhe aksione në shoqëri tregtare;
- Depozita kursimi nëse tejkalojnë të ardhurat vjetore neto të zyrtarit;
- Hua, letra me vlerë, të dhëna dhe detyrime të tjera;
- Paga, të ardhura nga vetëpunësimi, të ardhura nga pasuritë dhe të drejtat mbi pronën, të ardhura nga kapitali i sigurimit, si dhe lloje të tjera të të ardhuraveve dhe të hyrave që nuk konsiderohen si të ardhura dhe të hyra dhe për të cilat nuk zbatohet asnjë tatim.

I gjithë informacioni për pasuritë e zyrtarit (të trashëguara apo të fituara), bashkëshortit/es dhe fëmijëve nën moshën 18 vjeç është publik dhe publikohet nga Komisioni në faqen e tij të internetit. Megjithatë, të dhënat personale të zyrtarit, bashkëshortëve dhe fëmijëve nuk publikohen.

Është e rëndësishme të vëmë në dukje se ligji kroat mbulon edhe dhuratat dhe parashikon që:
- Zyrtarët mund të mbajnë vetëm dhurata me vlerë simbolike (të barasvlershme me 65 EURO).
- Zyrtarët nuk duhet të pranojnë në asnjë rast para në dorë, pavarësisht nga shuma, letra të tjera me vlerë, ose metale të çmuara.
- Dhuratat sipas zakonit, të shkëmbyera midis anëtarëve të familjes, të afërmve dhe miqve, si dhe vlerësimet, medaljet dhe çmimet kombëtare dhe ndërkombëtare nuk gjykohen si dhurata.
- Dhuratat që nuk mbahen nga ana e zyrtarit, megjithëse ata kanë të drejtën ta bëjnë këtë, të tilla si ato që e tejkalojnë vlerën simbolike, por që janë marrë si pjesë e protokollit, gjykohen si pasuri e Shtetit.

Burimi: Republika e Kroacisë, *Akti për Parandalimin e Konfliktit të Interesit*, 2011, i disponueshëm http://publicofcialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Croatia_Law%20on%20prevention%20of%20Conflict%20of%20Interest_2011_en.pdf

veprojnë në katër nivele në një sistem të integruar vertikalisht: Akti Federal Antikorrupsion për detyrimet dhe kufizimet e përgjithshme; Dekreti i Presidentit për parimet e përgjithshme për sjelljen zyrtare të nëpunësve civilë; Kodi Model i Etikës dhe Sjelljes Zyrtare për Zyrtarët e Shtetit dhe Agjencitë Bashkiake; si dhe kode individuale të departamenteve për etikën dhe sjelljen zyrtare[151]. Kanadaja, nga ana tjetër, ka miratuar një ligj të veçantë për konfliktin e interesit për zyrtarët publikë (Ligji për konfliktin e interesit, 2006) përveç dispozitave përkatëse në kodet e sjelljes në nivel kombëtar dhe institucional. Mbretëria e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara kanë zgjedhur ta rregullojnë konfliktin e interesit në bazë të kodeve të sjelljes, dhe këta janë të zbatueshëm specifikisht për zyrtarët publikë të zgjedhur dhe për anëtarët e Ekzekutivit. Kontratat e punësimit në sektorin publik në këto dy vende trajtojnë gjithashtu konfliktin e interesit.

Prirje të ngjashme legjislative mund të vërehen edhe për **deklarimin e pasurive**. Disa vende i kanë integruar dispozitat për deklarimin e pasurive në akte legjislative më të përgjithshme, të tilla si ligjet për shërbimin civil dhe ai për procedurat administrative. Kështu ka ndodhur në Bjellorusi (formulari i parashikuar nga ligji

[151] Shih United Nations Conference of the States Parties to UNCAC, Conflict of interest, reporting acts of corruption and asset declarations, particularly in the context of articles 7-9 of the Convention, CAC/COSP/WG.4/2012/3, f. 6.

plotësohet rregullisht) si dhe në Gjermani apo Suedi (detyrimi për të njoftuar eprorin lidhur me punësimin e jashtëm dhe interesin privat, pa u dashur t'i drejtohet plotësimit rregullisht të formularëve). Vende të tjera e kanë përfshirë detyrimin për deklarimin e pasurive në kodin e sjelljes, si për shembull në Norvegji dhe Danimarkë. Një qasje tjetër, që e përfshin detyrimin për deklarimin e pasurive në ligje antikorrupsion, mund të gjendet në Shtetet si Azerbajxhani, Estonia, Kazakistani, Letonia, Lituania, Mali i Zi, Serbia dhe Taxhikistani. Disa vende të tjera kanë miratuar ligje të veçanta për deklarimin e pasurive që mund të zbatohen për të gjithë zyrtarët apo vetëm për disa kategori të zyrtarëve (për shembull Shqipëria). OECD-ja rekomandon zbatimin e regjimeve të specializuara për deklarimin e pasurive për kategori të ndryshme të zyrtarëve publikë (të zgjedhur, ekzekutivë të rangut të lartë, nëpunës civilë, etj.), me qëllim miratimin e teksteve sipas përgjegjësive dhe kompetencave përkatëse të zyrtarëve[152]. Këto rregulla për një grup specifik janë krijuar për shembull për parlamentet, si në rastin e Mbretërisë së Bashkuar, Gjermanisë dhe Spanjës. Gjithashtu, disa vende kanë zhvilluar regjime për deklarimin e pasurive posaçërisht për anëtarët e kabinetit (Mbretëria e Bashkuar).

6.4.2 Deklarimi i interesave, pasurive dhe dhuratave[153]

Përgjithësisht, rregulloret gjithëpërfshirëse për **konfliktin e interesit shtrihen dhe përfshijnë edhe deklarimin e interesave dhe pasurive si dhe dhuratat.**

Zakonisht, deklarimi i pasurive kërkon informacion për(i) të ardhurat, (ii) pasuritë (p.sh. prona, investime, aksione), (iii) dhuratat, (iv) interesat monetare dhe jomonetare (v) bashkëshortin/en, të afërmit dhe persona të tjerë përkatës. Në disa vende, deklaratat përfshijnë edhe informacion për shpenzimet, kur këto tejkalojnë një shumë të caktuar.

Shkalla e bërjes publike të deklarimit të pasurive përgjithësisht varet nga natyra e deklarimit. Kur deklaratat janë me objekt të kufizuar në lidhje me informacionin dhe individët në fjalë, *publikimi i plotë* ka më shumë gjasë. Në të kundërt, në Shtetet ku në deklarimet e pasurive jepen të dhëna të shumta, *publikimi i kufizuar* priret të jetë normë, d.m.th. vetëm disa informacione të dhëna në deklarimin e pasurive bëhet publike. Përveç se ndihmon në identifikimin e konfliktit të mundshëm të interesit, deklarimi i pasurive shërben edhe si një instrument për parandalimin e korrupsionit, pasi ndihmon në identifikimin e pasurimit të paligjshëm të zyrtarëve publikë. Kur vendoset se deri në çfarë mase publiku duhet të ketë akses në deklarime, sigurimi një transparence më të madhe duhet të jetë kriter mbizotërues.

Është e rëndësishme që zyrtari publik ta dijë që në fillim se çfarë kërkohet në lidhje me identifikmin dhe deklarimin e situatave të konfliktit të interesit. Kështu, procesi duhet të fillojë me deklarimin fillestar nga ana e zyrtarit, së bashku me hapat që merren për ta udhëzuar zyrtarin në mënyrë të hollësishme dhe për ta ndihmuar atë në respektimin e detyrimit. Kërkesat e deklarimit duhet të jenë periodike gjatë kohës që zyrtari është në detyrë dhe në përfundim të mandatit të tij.

Deklarimet duhet të përfshijnë edhe dhuratat. Gjithashtu, duhet paraqitur edhe një ndalim i shprehur qartazi për pranimin e dhuratave që tejkalojnë një prag të caktuar vlere; rregulloret duhet të parashikojnë edhe rrethanat kur refuzimi është i pamundur, apo do të shkaktonte fyerje, dhurata në këtë rast i kalon institucionit.

Kur projektohet një sistem për deklarimin e pasurive dhe të ardhurave, në secilin Shtet duhet të shtrohen dhe të marrin përgjigje pyetjet e mëposhtme:

- Cili është qëllimi i sistemit të publikimit
- Kush duhet ta bëjë publike? Në rastin e nëpunësve publikë të karrierës, deri në cilin nivel duhet të zbatohet kërkesa për të paraqitur një deklarim? A duhet që testi të jetë niveli i lartë dhe/ose pozicioni sensitiv/vulnerabël?
- Deri në ç'masë duhet të zbatohen kërkesat për deklarim mbi anëtarët e familjes së zyrtarit?
- Çfarë duhet deklaruar nga kush?
- Pranë kujt duhet bërë deklarimi?
- Si do të verifikohet informacioni dhe cilat do të jenë sanksionet për deklarim të gabuar apo mosdeklarim?
- Ç'akses duhet të ketë media dhe publiku në këto deklarime?

Më tej, kërkesat për deklarim do të jenë të efektshme, vetëm nëse mbështeten nga një numër masash të tjera, përfshirë ekzistencën e një kuadri të nevojshëm mbikëqyrës dhe sanksionet për të siguruar respektimin e kërkesave subjekte të pikave 6.4.3 dhe 6.4.4.

[152] Shih OECD, Deklaratat e Pasurive për Zyrtarët Publikë: Një mjet për Parandalimin e Korrupsionit, 2011, botimi i OECD, fq 13.

[153] Deklaratat e Pasurive për Zyrtarët Publikë: Një mjet për Udhëzues për Konventën e OKB-së Kundër Korrupsionit (UNCAC), 2015, Qendra e se Drejtes Ndërkombëtare në Londër, Forumi kundër Korrupsionit. I disponueshëm http://www.lcilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf

6.4.3 Vështrim i përgjithshëm i mekanizmave për deklarimet e paraqitura

Në Shtetet pjesëmarrëse në OSBE, institucionet e mbikëqyrjes janë të ndryshme për nga trajta dhe forma ku ka struktura të brendshme dhe të jashtme institucionale për kontrollimin e deklarimit të pasurive dhe regjimet e konfliktit të interesit, në varësi më së shumti nga struktura ligjore dhe tradita e vendit. Në lidhje me **mekanizmat e mbikëqyrjes së brendshme**, disa vende u kërkojnë zyrtarëve publikë t'i deklarojnë eprorit veprimtaritë e tyre publike dhe me pagesë jashtë pozicionit të tyre profesional (si në Gjermani, Suedi, Zvicër dhe Norvegji). Gjithashtu, organet legjislative priren të përdorin rregullime të brendshme për të mbikëqyrur deklarimin e pasurive të Anëtarëve të Parlamentit apo të punonjësve të parlamentit (Gjermani, Irlandë, Spanjë dhe Mbretëri e Bashkuar).

Nga ana tjetër, përdoren edhe **mekanizma mbikëqyrës të jashtëm**. Në disa Shtete pjesëmarrëse në OSBE, në krye të mbikëqyrjes së deklarimit të zyrtarëve është një organ i specializuar antikorrupsion (Shqipëri, Mali i Zi, Rumani, Serbi dhe Slloveni), pasi në këto vende deklarimi i pasurive shihet së pari si një instrument për parandalimin e korrupsionit. Në disa Shtete të tjera pjesëmarrëse në OSBE, autoriteteve tatimore u besohet detyra e kontrollimit dhe përpunimit të deklarimeve të pasurisë për zyrtarët publikë (Bjellorusi dhe Kazakistan). Gjithashtu, ekziston mundësia që organe të shërbimit civil (Gjeorgji dhe Kirgizstan) apo organe parlamentare (Estoni) të mbikëqyrin regjimet e deklarimit të pasurive. Në vende të tjera, janë organet e kontrollit të lartë të shtetit përgjegjëse për mbikëqyrjen e deklarimit të pasurive (Bullgari). Së fundi, disa Shtete pjesëmarrëse në OSBE ua kanë caktuar këtë përgjegjësi organeve gjyqësore (Danimarkë dhe Portugali) ose organeve që kanë kryesisht personel gjyqësor (Francë)[154] apo komisioneve të etikës (Armeni).

6.4.4 Sanksione disiplinore dhe penale

Së fundi, ashtu si në rastin e pjesës më të madhe të masave të përshkruara në këtë Kre, mund të vendosen sanksione edhe për respektimin e regjimeve të deklarimit të pasurive. Në shumicën e rasteve, sanksionet janë të natyrës administrative ose disiplinore. Gama e sanksioneve ligjore mund të zbatohet për zyrtarët publikë të zgjedhur në një masë më të kufizuar, çka e bën kërkesën për transparencë në deklarimin e pasurive për zyrtarët e zgjedhur, edhe më të rëndësishme.

Sanksionet penale mund të merren në konsideratë në raste të rënda të mosrespektimit me kërkesat për deklarim– për shembull, fshehje në shkallë të madhe e pasurive. Mjedisi i veçantë i një Shteti do të përcaktojë nëse, aspekte të tjera të deklarimit, si dispozitat për dhuratat, trajtohen nëpërmjet procedurave disiplinore apo gjykatave penale.

Në përcaktimin e sanksioneve, duhet mbajtur parasysh qëllimi i vërtetë i kërkesës për deklarim. Për pjesën më të madhe të Shteteve, nevoja për deklarim shërben jo vetëm për të prodhuar një regjistër publik me interesat e zyrtarëve publikë, por edhe për të forcuar besimin e publikut në veprimtaritë e qeverisë, si në nivel qendror edhe në nivel vendor, si dhe për të identifikuar të korruptuarit apo ata potencialisht të korruptuar.

Një shembull me sanksione të mundshme është ai në Aktin Kroat te Hapësira Informative 6.4. Për këtë arsye, dënimet e disponueshme përfshijnë:

- Vërejtje formale;
- Mbajtje e një pjese të pagës neto;
- Publikimi i vendimit të Komisionit;
- Propozim për shkarkim të një zyrtari publik të emëruar nga posti publik; dhe,
- Thirrja drejtuar një zyrtari të zgjedhur të japë dorëheqje nga posti publik.

Ndonëse disa Shtete kanë futur kërkesën për deklarim, këto deklarata shqyrtohen/monitorohen pak ose aspak. Shpesh, është më mirë që, një numri të kufizuar zyrtarësh publikë në poste kyç, t'u kërkohet të bëjnë deklarata të hollësishme të interesave financiare dhe t'u analizohen si duhet ato deklarata, se sa këto kërkesa të përgjithshme të shtrihen për të gjithë nëpunësit publikë, në kushtet kur dihet gjerësisht se deklaratat janë tepër të shumta për një analizë të efektshme.

6.5 Përfundime

Rregullimi i konfliktit të interesit duhet të tentojë - brenda të arsyeshmes - parandalimin e situatave të konfliktit të interesit për zyrtarët publikë nëpërmjet ndalimeve për veprimtari të caktuara. Megjithatë, të gjithë zyrtarët ka të ngjarë të përballen me konfliktin në

[154] Në kontekstin e mekanizmave të mbikëqyrjes së jashtme, është e rëndësishme të theksohen dy elemente: (i) në vendet ku deklarimi i pasurive administrohet në nivel qendror, institucionet përgjegjëse duhet të gëzojnë mbrojtje kundër ndërhyrjeve të parregullta politike apo të tjera; (ii) në vendet ku regjimet e deklarimit të pasurive janë relativisht të reja, mund të jetë e përshtatshme të ngrihet një organ i pavarur mbikëqyrës, që mund të mbledhë ekspertizë për ta ndarë më vonë me institucione të tjera publike.

momente të caktuara dhe, për këtë arsye, qëllimi kryesor i rregullimit është trajtimi i këtyre situatave nëpërmjet një kombinimi të duhur të ndërgjegjësimit proaktiv nga ana e zyrtarëve, me detyrimin për të deklaruar konfliktet dhe për t'i zgjidhur ato. Sistemet e deklarimit rregullisht të interesave dhe pasurive po shihen gjithmonë e më shumë si një mjet i rëndësishëm për parandalimin dhe zbulimin e konfliktit të interesit. Synimi kryesor duhet të jetë rregullimi i përshtatur sipas kategorive të zyrtarëve, maksimizimi i transparencës (ndonëse, sa më ulët në nivelapo kompetenca të jenë zyrtarët, aq më shumë kjo mund të kompensohet nga të drejtat e privatësisë) dhe për t'i udhëzuar zyrtarët, për t'i trajnuar dhe për t'u dhënë asistencën që u nevojitet për të respektuar kërkesat.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, 2000, *Recommendation (2000)10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials* [pdf]. I disponueshëm https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Managing Conflict of Interest in the Public Service,* OECD Guidelines and Country Experiences, 2003, [pdf]. I disponueshëm http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption,* OECD Publishing, 2011 [pdf]. I disponueshëm http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf

4. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Best Practices in Combating Corruption*, Chapter 3 "Conflict of Interest and Monitoring Financial Assets", 2004 [pdf]. Available from http://www.osce.org/eea/13738?download=true

5. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Strategic Approaches to Corruption Prevention in the OSCE Region, Review Report on the Implementation of OSCE Commitments,* 2012 [pdf]. I disponueshëm http://www.osce.org/eea/93468?download=true

6. United Nations, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, 2012, Note by the Secretariat, *Conflict of interest, reporting acts of corruption and asset declarations, particularly in the context of articles 7-9 of the Convention,* 2012 [website]. I disponueshëm http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html

7. Polaine, M., *Guide to the UN Convention Against Corruption (UNCAC),* London Centre of International Law Practice, Anti-corruption Forum, 2015. I disponueshëm http://www.lcilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf

KREU 7

Menaxhimi i Financave Publike

PËRMBAJTJA

7.1 Nisma rajonale dhe instrumente ndërkombëtare 90

7.2 Baza ligjore 91

7.2.1 Qasjet ligjore 91

7.2.2 Përmbajtja dhe objekti 91

7.3 Zbatimi dhe respektimi 93

7.4 Integriteti në mbledhjen e të ardhurave 94

7.4.1 Elemente të sugjeruara për reformën në organet për mbledhjen e të ardhurave 95

7.4.2 Ndalimi kundër zbritjes në taksa për ryshfetet 96

7.5 Përfundime 96

Bibliografi e përzgjedhur 98

Hapësirë informative 7.1 Ndërtimi i integritetit në administratën doganore 94

Tabela 7.1 Treguesi i Nivelit të Lartë të Performancës PFM vështrim i përgjithshëm 92

KREU 7

Menaxhimi i Financave Publike

Menaxhimi i duhur i burimeve financiare është një element thelbësor në parandalimin e korrupsionit në sektorin publik. Shumë programe dhe reforma në sektorin publik, në të shkuarën dhe në të tashmen, kanë në fokus menaxhimin e shpenzimeve publike, llogaridhënien financiare dhe transparencën e buxhetit. Në dekadën e fundit ka pasur një rritje të interesit për këtë çështje, nga shumë organizata rajonale, donatorë ndërkombëtarë dhe institucione financiare, në kontekstin e parandalimit të korrupsionit.

Ky Kre do të diskutojë instrumentet ndërkombëtare si dhe masat për parandalimin, zbatimin dhe respektimin në nivel kombëtar nga ana e Shteteve pjesëmarrëse në OSBE, me qëllim sigurimin e menaxhimit të duhur të financave publike, pa shpërdorime, përvetësime apo korrupsion. Rëndësia e sistemeve të efektshme dhe transparente për mbledhjen e të ardhurave, për funksionimin e administratës shtetërore dhe ruajtjen e besimit të publikut, në mënyrën se si ajo i administron këto burime të përbashkëta, do të jenë gjithashtu në fokus të diskutimit.

7.1 Nisma rajonale dhe instrumente ndërkombëtare

Që në fillimet e viteve 2000, lëvizja për Qëllimet e Zhvillimit të Mijëvjeçarit, e ndjekur nga një axhendë për efektshmërinë e ndihmës, solli një rritje të interesit ndërkombëtar dhe nismave për menaxhimin e financave publike. Themeluar në vitin 2001, Programi për Shpenzimet Publike dhe Llogaridhënien Financiare (PEFA) për shembull është një partneritet i shtatë donatorëve kombëtarë dhe ndërkombëtarë, si dhe i institucioneve financiare ndërkombëtare[155], që synon "vlerësimin e gjendjes së sistemeve të një vendi për shpenzimet publike, prokurimin dhe llogaridhënien financiare, dhe zhvillimin e një sekuence praktike për reformë dhe veprime për ndërtimin e kapaciteteve[156]." Edhe Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) ka qenë aktive në fushën e buxhetimit dhe shpenzimeve publike si dhe të financave publike; ndër të tjera, janë ndërmarrë analiza të sistemit të buxhetimit në mbi 30 vende, përfshirë edhe shtete jo-anëtare të OECD-së si Rusia (2008), Moldavia (2010) apo Mali i Zi (2012)[157]. Mbështetja për Përmirësimin në Qeverisje dhe Menaxhim (SIGMA) - një nismë e përbashkët e Bashkimit Europian (BE) dhe OECD-së - është marrë gjithashtu me menaxhimin e shpenzimeve publike në një numër vendesh (potenciale) për anëtarësim në BE, duke u fokusuar te thesari dhe buxheti si dhe shpërndarja e burimeve[158]. Më tej, janë ngritur edhe një sërë programesh dypalëshe për përmirësimin e menaxhimit të financave publike.

Edhe OSBE-ja, nga ana e saj, ka ndjekur disa programe për përmirësimin e menaxhimit të financave publike, për shembull, për nxitjen e qeverisjes së mirë ekonomike, buxhetim dhe administrim të shëndetshëm financiar, dhe reformë në qeverisjen vendore. Në Deklaratën e Këshillit të Ministrave të Dublinit për Qeverisjen e Mirë (2012), Shtetet pjesëmarrëse në OSBE shprehen se "administrimi i efektshëm i burimeve publike nga ana e institucioneve të forta dhe mirëfunksionuese, një shërbim civil profesional dhe efektiv, si dhe procese të shëndetshme për buxhetin dhe prokurimin publik, janë elemente madhore për qeverisjen e mirë." Ata njohën gjithashtu "rëndësinë e [...] sigurimit të bazave solide financiare për sistemet e administrimit publik [...]."

Sa u takon instrumenteve ndërkombëtare, thirrja për menaxhim transparent dhe të përgjegjshëm

[155] Komisioni Europian, Ministria franceze e Punëve të Jashtme, Ministria norvegjeze e Punëve të Jashtme, Sekretariati zviceran i Shtetit për Çështje Ekonomike, Departamenti i Mbretërisë së Bashkuar për Zhvillimin Ndërkombëtar, Fondi Monetar Ndërkombëtar dhe Banka Botërore.

[156] Shih www.pefa.org/en/content/resources

[157] Një vështrim i përgjithshëm mbi shqyrtimet e sistemeve të buxhetimit sipas vendeve mund të gjendet në: www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/seniorbudgetofcialcountryreviewsofbudgetingsystems.htm

[158] Shih http://www.sigmaweb.org/activityareas/#PEM

të financave publike, është një pjesë integrale e instrumenteve të Këshillit të Europës dhe Kombeve të Bashkuara. Rezoluta e Këshillit të Europës 1997 për Njëzetë Parimet Udhëzuese për Luftën kundër Korrupsionit thekson parime të tilla si transparenca, auditi dhe llogaridhënia si parakushte të rëndësishme për parandalimin dhe zbulimin e korrupsionit. Parimet udhëzuese 9, 11, dhe 12 kanë një rëndësi të veçantë në këtë kontekst:

Parimi 9 — *për të siguruar që organizimi, funksionimi dhe proceset vendimmarrëse të administratës publike të marrin parasysh nevojën për të luftuar korrupsionin, në veçanti duke siguruar sa më shumë transparencë në përputhje me nevojën për të arritur efektshmëri;*

Parimi 11 — *për të siguruar që procedura të duhura auditimi të zbatohen për veprimtaritë e administratës publike dhe të sektorit publik;*

Parimi 12 — *për të mbështetur rolin që mund të luajnë procedurat e auditimit në parandalimin dhe zbulimin e korrupsionit jashtë administratës publike.*

Edhe UNCAC-u thekson mirëqeverisjen dhe parandalimin e korrupsionit. Neni 9 (2) thotë që secili Shtet palë merr masat e përshtatshme "për nxitjen e transparencës dhe llogaridhënies në administrimin e financave publike". Këto masa përfshijnë procedurat për miratimin e buxhetit kombëtar; raportimin në kohë për të ardhurat dhe shpenzimet publike; një sistem standardesh kontabiliteti dhe kontrolli dhe mbikëqyrjen përkatëse, dhe, sisteme eficiente dhe të efektshme të administrimit të rrezikut dhe kontrollit të brendshëm.

7.2 Baza ligjore

7.2.1 Qasje ligjore

Dispozitat kushtetuese parashikojnë pjesëmarrje parlamentare në çështje të buxhetit dhe mund të gjenden në shumë Shtete pjesëmarrëse në OSBE. Çështje të tjera proceduriale dhe institucionale - shkalla e përfshirjes së komisioneve parlamentare në përgatitjen e buxhetit dhe mbikëqyrja nga institucione të brendshme apo të jashtme - rregullohen nga ligje specifike si për shembull LOLF (*Loi organique*

relative aux lois des finances[159]) në Francë; Ligji për Menaxhimin dhe Kontrollin Financiar Publik në Turqi; apo Akti për Buxhetin dhe Kontabilitetin i vitit 1921[160], Akti i Kongresit për Buxhetin dhe Kontrollin i vitit 1974[161], në Shtetet e Bashkuara.

7.2.2 Përmbajtja dhe objekti

Menaxhimi i financave publike është një çështje komplekse që përfshin një gamë të gjerë faktorësh: niveli dhe përbërja e shpenzimeve publike, përfshirë financimin e tyre nëpërmjet të ardhurave dhe/ose deficiteve; regjimin fiskal; procedurat ekzistuese të buxhetit, përfshirë mekanizma kontrolli; dhe çështje sociale, p.sh. (ri)shpërndarja sociale nëpërmjet shpenzimit publik, si disa prej komponentëve. Një referencë e dobishme në këtë drejtim është PEFA, Menaxhimi i Financave Publike (PFM), Kuadri për Matjen e Performancës (PMF) i hartuar si një instrument i përbashkët për monitorimin e sistemeve të menaxhimit të financave publike, përfshirë (i) disiplinën fiskale, (ii) shpërndarjen strategjike të burimeve, dhe (iii) përdorimin eficient të dhënies së shërbimeve. Siç tregohet në Tabelën 7.1, PMF-ja përmban një set treguesish që kanë të bëjnë me besueshmërinë, gjithëpërfshirjen dhe transparencën e buxhetit, ciklin e buxhetit dhe praktikat e donatorëve në lidhje me çështjet buxhetore[162]. Në shumë vende të zhvilluara dhe ato me të ardhura mesatare, PMF-ja është bërë një standard ndaj të cilit vendet vlerësojnë sistemin e tyre kombëtar për menaxhimin e financave publike[163].

Sa për pirjet e vërejtura në rajonin e OSBE-së, shumë Shtete pjesëmarrëse në OSBE (p.sh. Kanadaja,

---

159 Francë, Akt nënligjor kushtetues Nr.2001-692, datë 1 gusht, 2001 për aktet buxhetore, version i konsoliduar i datës 17 prill 2009, i disponueshëm http://www.legifrance. gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations

160 Shih United States Code, Title 31, i disponueshëm www.law.cornell.edu/uscode/ text/31

161 I disponueshëm www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf

162 Shih PEFA, Menaxhimi i Financave Publike, Kuadri për Matjen e Performancës, i rishikuar Janar 2011, f. 9, i disponueshëm http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

163 Shihni http://www.pefa.org/en/assessment_search

Tabela 7.1 Treguesi i Nivelit të Lartë të Performancës PFM - vështrim i përgjithshëm

A. PFM-REALIZIMET: Besueshmëria e buxhetit	
PI-1	Shpenzimet agregate të realizuara krahasuar me buxhetin e miratuar në fillim
PI-2	Përbërja e shpenzimeve të realizuara krahasuar me buxhetin e miratuar në fillim
PI-3	Të ardhurat agregate të realizuara krahasuar me buxhetin e miratuar në fillim
PI-4	Stoku dhe monitorimi i vonesave në pagesën e shpenzimeve
B. ÇËSHTJE KYÇ TË PËRGJITHSHME: Gjithëpërfshirja dhe transparenca	
PI-5	Klasifikimi i buxhetit
PI-6	Gjithëpërfshirja e informacionit në dokumentet e buxhetit
PI-7	Shkalla e operacioneve të paraportuara të qeverisë
PI-8	Transparenca e marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare
PI-9	Mbikëqyrja e rrezikut fiskal agregat nga subjekte të tjera të sektorit publik
PI-10	Aksesi publik në informacionin kyç fiskal
C. CIKLI BUXHETOR	
C(i) Buxhetimi i bazuar në politika	
PI-11	Rregullsia dhe pjesëmarrja në procesin e buxhetimit vjetor
PI-12	Perspektiva shumëvjeçare në planifikimin fiskal, politika e shpenzimeve dhe buxhetimi
C (ii) Parashikueshmëria dhe Kontrolli në Ekzekutimin e Buxhetit	
PI-13	Transparenca e detyrimeve të tatimpaguesve
PI-14	Efektshmëria e masave për regjistrimin e tatimpaguesve dhe vlerësimi i taksave
PI-15	Efektshmëria në mbledhjen e pagesave tatimore
PI-16	Parashikueshmëria në disponueshmërinë e fondeve për angazhimin e shpenzimeve
PI-17	Regjistrimi dhe administrimi i bilancit në cash, borxhit dhe garancive
PI-18	Efektshmëria e kontrollit të borderove
PI-19	Konkurrenca, raporti cilësi çmim dhe kontrollet në prokurime
PI-20	Efektshmëria e kontrolleve të brendshme për shpenzimet përveç pagave
PI-21	Efektshmëria e auditit të brendshëm
C (iii) Kontabiliteti, Regjisrimi dhe Raportimi	
PI-22	Afatet kohore dhe rregullshmëria e kuadrimit të llogarive
PI-23	Disponueshmëria e informacionit për burimet e marra nga njësitë e dhënies së shërbimeve
PI-24	Cilësia dhe përgatitja në kohë e raporteve buxhetore gjatë vitit
PI-25	Cilësia dhe përgatitja në kohë e pasqyrave financiare vjetore
C (iv) Shqyrtimi dhe Auditi i Jashtëm	
PI-26	Objekti, natyra dhe ndjekja në vazhdimësi nga auditi i jashtëm
PI-27	Shqyrtimi legjislativ i ligjit për buxhetin vjetor
PI-28	Shqyrtimi legjislativ i raporteve të auditit të jashtëm
D. PRAKTIKAT E DHURIMIT	
D-1	Parashikueshmëria e Mbështetjes së Buxhetit të Drejtpërdrejtë
D-2	Informacioni financiar i dhënë nga donatorët për buxhetimin dhe raportimin për ndihmat për projekte dhe programe
D-3	Pjesa e ndihmës që menaxhohet me anë të përdorimit të procedurave kombëtare

Burimi: "PFM Performance Measurement Framework", Revised January 2011.

Danimarka, Franca, Hollanda, Suedia, dhe Norvegjia) gjatë dy dhjetëvjeçarëve të fundit, kanë futur politika dhe buxhetim bazuar mbi performancën. Politikat janë përkthyer në programe dhe veprime konkrete me buxhetim të përcaktuar dhe tregues të performancës. Gjithashtu, gjithmonë e më shumë vëmendje i është kushtuar besueshmërisë së buxhetit, dhe vendet bëjnë përpjekje për të harmonizuar shpenzimet aktuale agregate me buxhetin e miratuar në fillim.

Roli mbikëqyrës nga komisionet parlamentare është një çështje tjetër me rëndësi parësore. Legjislativi mund t'i kërkojë llogari qeverisë në aspektin financiar nëpërmjet mbikëqyrjes së buxhetit - qoftë nëpërmjet shpërndarjes së burimeve të buxhetuara, qoftë nëpërmjet matjes së performancës. Në këtë mënyrë, parlamentet mund të ndihmojnë në parandalimin e shpërdorimit apo shtrembërimit të fondeve publike si dhe në shpërndarjen eficiente të buxhetit.

Një element tjetër kyç është *ekzistenca e institucioneve të kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm.* Përveç kontrollit të brendshëm, njësive të kontabilitetit dhe auditit, buxheti i aprovuar duhet që të auditohet edhe nga organe të jashtme të pavarura. Ky monitorim i jashtëm i çështjeve financiare - përgjithësisht nga të ashtuquajturat Institucione të Kontrollit të Lartë (SAI) - luan një rol themelor në parandalimin e shpërdorimeve.

Elementi thelbësor për parandalimin e korrupsionit në menaxhimin e financave publike është *transparenca*. Kjo është e vërtetë për përgatitjen e buxhetit kombëtar apo lokal si dhe për zbatimin dhe monitorimin e tij. Në këtë kontekst, është e rëndësishme të përmendet Partneriteti për Qeverisjen e Hapur, i cili synon përmirësimin e transparencës, reagueshmërisë, llogaridhënies dhe efektshmërisë së qeverive dhe rritjen e pjesëmarrjes qytetare. Për këtë qëllim, ai vendos një theks të madh në mbledhjen sistematike dhe publikimin e të dhënave për shpenzimet e qeverisë dhe për performancën e shërbimeve dhe veprimtarive thelbësore publike[164].

7.3 Zbatimi dhe respektimi

Ka një prirje të përgjithshme globale për t'i bërë të disponueshme publikisht dokumentet dhe të dhënat për përgatitjen dhe realizimin e buxhetit[165]. Kjo është e vërtetë edhe për rajonin e OSBE-së. Sipas vlerësimit të vitit 2012 të OJF Nisma për Buxhet të Hapur, katër nga gjashtë vendet që nxjerrin "informacion të zgjeruar" për çështje buxhetore ishin Shtete pjesëmarrëse në OSBE, konkretisht Franca, Norvegjia, Suedia dhe Mbretëria e Bashkuar. Më tej, Bullgaria, Kroacia, Republika Çeke, Gjermania. Portugalia, Rusia, Sllovakia, Sllovenia, Spanja dhe Shtetet e Bashkuara u raportuan se bënin publik sasi "domethënëse" informacioni (ndaj vetëm gjashtë vendeve në 2010). Rreth 11 vende shënonin rezultat midis 41 dhe 60 (nga 100 pikë të disponueshme) dhe publikonin "një masë të caktuar" informacioni buxhetor[166].

Në lidhje me institucionet e kontrollit financiar, mbikëqyrja e shpenzimeve publike nëpërmjet Institucioneve të Kontrollit të Lartë (SAI) ka treguar se ai, përgjithësisht, është një element i fortë në 25 vende europiane të vlerësuara nga Transparency International në vitin 2011. SAI-të në Francë, Gjermani, Itali dhe Poloni, për shembull, morën të gjithë vlerësime të larta.

Në Raportin Global të Integritetit 2011[167], i cili vrojtoi rreth 30 vende përfshirë 11 Shtete pjesëmarrëse në OSBE, tregoi rezultate me vlerësime të ngjashme, duke i dhënë Gjermanisë, Irlandës, Ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë dhe Shteteve të Bashkuara rezultate "të forta" dhe "shumë të forta".

7.4 Integriteti në mbledhjen e të ardhurave

Administrata publike e një shteti është në gjendje të veprojë me efektshmëri vetëm nëse të ardhurat (përfshirë tatimet, detyrimet dhe tarifat doganore)

[164] Deklaratë për Qeverisjen e Hapur, 2011. I disponueshëm në http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration
[165] Shih Open Budget Initiative, Open Budget Survey 2012, f. 3, i disponueshëm në http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf
[166] Ibid., f.7.
[167] I dipsonueshëm në http://www.right2info.org/resources/publications/publications/global-integrity-report-2011

Hapësirë informative 7.1 Ndërtimi i integritetit në administratën doganore

Rritja e tregtisë dhe transportit ndërkufitar në një ekonomi të globalizuar detyron qeveritë të zhvillojnë procedura më eficiente për doganat dhe administrimin e kufijve. Duke e mbajtur parasysh këtë, OSBE-ja dhe Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Europën (UNECE) publikuan së bashku një *Manual për Praktikat më të Mira në Pikat e Kalimit të Kufirit - Perspektiva për Lehtësimin e Tregtisë dhe Transportit* në 2012. Manuali ofron udhëzime dhe instrumente që mund të përdoren për harmonizimin dhe thjeshtimin e procedurave, për rritjen e transparencës dhe llogaridhënies në rregullore dhe për përmirësimin e bashkëpunimit midis agjencive.

Në të shprehet se prania e korrupsionit në dogana dhe agjenci të menaxhimit të kufijve e dëmton seriozisht sigurinë ekonomike dhe politike të vendit dhe pakëson mundësitë për zhvillim ekonomik, social dhe të përgjithshëm kombëtar. Publikimi gjen se administratat doganore anekënd botës luajnë rol kyç për lehtësimin e tregtisë, mbledhjen e të ardhurave, mbrojtjen e komunitetit dhe sigurinë kombëtare, dhe se mungesa e integritetit në dogana, shtrembëron tregtinë dhe mundësitë për investime, dëmton besimin e publikut në administratën qeveritare dhe vë në rrezik mirëqënien e qytetarëve. Integriteti, pra, identifikohet si parakusht për funksionimin e duhur të administratës doganore.

Manuali hedh një vështrim të përgjithshëm mbi disa prej instrumenteve kyç të Organizatës Botërore të Doganave (WCO) për zhvillimin e integritetit, si *Deklarata e Rishikuar e Arushës, Udhëzuesi i Rishikuar i Zhvillimit të Integritetit dhe Kodi Model i Etikës dhe Sjelljes* për zyrtarët e doganave. Gjithashtu, ai prezanton edhe disa seminare për rritjen e ndërgjegjësimit dhe të kapaciteteve të organizuara në bashkëpunim nga Zyra e Koordinatorit të OSBE-së për Veprimtaritë Ekonomike dhe Mjedisore (OCEEA) dhe WCO-ja në Azinë Qendore përgjatë viteve. Këto seminare bashkojnë zyrtarë të lartë të doganave dhe menaxhimit të kufirit nga rajoni dhe ofrojnë një platformë për shkëmbimin e pikëpamjeve mbi:

- Ndërlidhjen midis luftës kundër korrupsionit në dogana, zhvillimit ekonomik kombëtar dhe klimës së investimeve;
- Instrumentet ligjore ekzistuese, specifike për doganat dhe konventat në lidhje me luftën kundër korrupsionit dhe sfidat për ratifikimin dhe zbatimin e tyre;
- Zbatimin e politikave dhe procedurave të shëndetshme për administrimin e burimeve njerëzore si element kyç për forcimin e niveleve më të larta të integritetit personal dhe profesional duke ndihmuar, për rrjedhojë, në luftën kundër korrupsionit në dogana;
- Nevojën për intensifikimin dhe forcimin e bashkëpunimit, konsultimit dhe shkëmbimit të informacionit me aktorët në sektorin privat, përfshirë identifikimin e përbashkët të fushave ku hasen dobësi;
- Potencialin për zhvillimin e nismave të përbashkëta antikorrupsion dogana/sektor privat;
- Përdorimin e teknologjisë, pëfshirë kufizimin e mundësive për përdorimin e parregullt të kompetencave zytare diskrete;
- Mundësitë për rritjen e integrimit të punës së doganave me atë të agjencive të tjera të menaxhimit të kufirit për të siguruar aftësi të mirëfillta për shërbime në një sportel;
- Zhvillimin dhe zbatimin e strategjive specifike dhe reformave për sektorin e doganave me qëllim luftimin e efektshëm të korrupsionit.

Burimi: OSCE/OCEEA, 2015

mblidhen si duhet. Mbledhja e të ardhurave, pra, duhet të jetë e çliruar nga korrupsioni në të gjitha trajtat e tij si dhe nga përvetësimi.

Korrupsioni mund të ndodhë në sistemet e mbledhjes së të ardhurave, kur ligjet janë të vështira për t'u kuptuar dhe mund të jenë të hapura për interpretime të ndryshme. Gjithashtu, mund të ndodhë, kur pagesa e taksave kërkon kontakt të shpeshtë midis tatimpaguesve dhe administratorëve tatimorë (p.sh. tatimpaguesi mund të tentojë t'i japë ryshfet një punonjësi tatimor për heqjen e taksës apo për të mos vënë re shkeljet e zbuluara gjatë një kontrolli tatimor). Këto praktika të gabuara ka më shumë gjasa të ndodhin në administrata të qeverisura dobët, ku këto veprime nga ana e nëpunësive shpërfillen apo nuk zbulohen lehtësisht, dhe, kur zbulohen, trajtohen me butësi. Administrimi jo i efektshëm i regjimeve tatimore dhe rregullatore dhe praktikat korruptive e privojnë Shtetin nga marrja e të ardhurave të vlefshme tatimore. Gjithashtu, kjo çon në rritjen e informalitetit në ekonomi, (apo ekonomisë në hije), pasi sipërmarrësit përpiqen ta shmangin këtë regjim.

Në shumë vende, doganat kanë qenë fusha veçanërisht të cënueshme nga korrupsioni. Organizata Botërore e Doganave[168] (WCO) ka vlerësuar se korrupsioni ka më shumë gjasa të ndodhë aty ku kultura e organizatës dhe normat e sjelljes nuk e nxisin shumë profesionalizmin, integritetin dhe sjelljen jokorruptive, mbështetur nga ndështkime të forta për shkelësit e ligjit. Edhe faktorë të tjerë luajnë një rol, si për shembull nivelet e ulëta të pagave për nëpunësit e doganave, kompetenca diskrete të nëpunësve të doganave për sigurimin e të mirave dhe shërbimeve si dhe procedura të gjata e të ngarkuara, që i

[168] Për informacion të mëtejshëm shih http://www.wcoomd.org/en/topics/integrity/ overview.aspx

Përfaqësues të Bankës Botërore, OSBE-së dhe Organizatës Botërore të Doganave diskutojnë korrupsionin në dogana në konferencën e mbështetur nga OSBE-ja për promovimin e përvojës ndërkombëtare në luftimin dhe parandalimin e korrupsionit në agjencitë shtetërore të të ardhurave, organizuar në Astana më 10 shtator 2015.

nxisin klientët të "kapërcejnë radhën" duke paguar ryshfet për t'i kaluar mallrat më shpejt.

Zyrtarët e korruptuar të doganave mund të kenë një ndikim në zhvillimin ekonomik të vendit, klimën ekonomike dhe stabilitetin dhe sigurinë kombëtare. Mallra të patatuar, si dhe armë dhe droga të paligjshme, dhe mallra të paligjshme apo bimë e specie të mbrojtura, mund të hyjnë të pakontrolluara nëpërmjet kufijve që lënë hapësira. Dëmi për vendin mund të kalojë përtej atij fiskal. Oficerë të korruptuar të policisë kufitare apo të doganave mund të venë seriozisht në rrezik sigurinë kombëtare dhe atë ndërkombëtare.

7.4.1 Elemente të sugjeruara për reformën në kuadrin dhe organet për mbledhjen e të ardhurave

Për masat antikorrupsion, duhet të merren në konsideratë sa më poshtë:

i. *Thjeshtimi i rregulloreve tatimore dhe doganore:* Këto ligje dhe kode janë shpesh tejet komplekse dhe të vështira për t'u kuptuar dhe u japin zyrtarëve kompetenca diskrete. Për të reduktuar korrupsionin, rregullat duhet të jenë të thjeshta dhe të qarta, duhet të ketë pak përjashtime, dhe rregullat të jenë të njohura për të gjithë. Kërkesat për informacion dhe dokumentacion duhet të minimizohen.

ii. *Administrata e mbledhjes së të ardhurave duhet t'i përkufizojë nevojat për informacion dhe dokumentacion në mënyra që minimizojnë kërkesat administrative.* Të gjithë aktorët dhe publiku i gjerë duhet të mbahen të informuar në lidhje me njoftimet e reja dhe shpalljet e rëndësishme. Nëse tarifat doganore dhe sistemi i taksimit perceptohen si të drejta, faktorët që i shtyjnë qytetarët për korrupsion do të reduktohen.

iii. *Standardizimi i procedurave dhe interpretimeve:* Manualet procedurale dhe formatet elektronike i bëjnë shërbimet e mbledhjes së të ardhurave më transparente, reduktojnë mundësitë e nëpunësve për vendimmarrje të pambikëqyrur dhe forcojnë llogaridhënien. Procedurat e standardizuara duhet të kufizojnë kontaktin e drejtpërdrejtë mes zyrtarëve dhe klientëve dhe të reduktojnë numrin e formularëve dhe/ose miratimeve që nevojiten. Interpretimi i rregulloreve për doganat duhet të jetë i qëndrueshëm . Importuesit dhe taksapaguesit mund të priten që t'i deklarojnë detyrimet vetëm në një mjedis ku interpretimi i ligjit është i qëndrueshëm dhe të gjitha procedurat janë të standardizuara, dhe ku çdo transaksion trajtohet në të njëjtën mënyrë si ai i mëparshmi.

iv. *Standardet profesionale:* Në punë duhen rekrutuar menaxherë me përvojë dhe shumë të trajnuar, në vend të drejtuesve të administratës të emëruar politikisht. Edhe pjesa tjetër e personelit duhet të merret në punë dhe të ngrihet në detyrë bazuar në merita, të paguhet me një rrogë të mjaftueshme që të siguruar jetesën dhe të trajnohet rregullisht. Gjithashtu, përgjegjësitë duhet të ndahen sipas funksionit, dhe duhen krijuar mekanizma për përpunimin e ankesave. Procedurat e marrjes në punë duhet të racionalizohen, performanca shembullore duhet të shpërblehet dhe personeli që gjendet në shkelje të rregullave doganore duhet t'u nënshtrohet masave disiplinore.

v. *Kontrollet:* Si shërbimet tatimore, ashtu edhe ato doganore duhet t'u nënshtrohen rregullisht kontrolleve të brendshme dhe të jashtme. Për t'i bërë kontrollet më të efektshme, duhet të krijohen standarde të performancës (në lidhje me objektivat e të ardhurave dhe standardet e shërbimit) dhe kode të sjelljes. Këto kode duhet të mbështeten nga sanksione të efektshme, që duhet të përfshijnë masa të brendshme disiplinore për shkelje të vogla dhe, përfshirjen e agjencive ligjzbatuese për raste më të rënda si mashtrimi dhe korrupsioni. Ngritja e njësive të posaçme vrojtuese mund të mbështesë kontrollet e brendshme.

vi. *Kompiuterizimi:* Ndoshta më shumë se çdo ndryshim tjetër, futja e mbështetjes së kompiuterizuar për përpunimin e dokumenteve doganore jep mundësinë që të zbatohen procedura të standardizuara që lënë pak hapësirë për vendime në diskrecion të zyrtarëve.

vii. *Vrojtime me klientët dhe konsultime me përdoruesit:* Vrojtimet me klientët janë instrumente të dobishme për të diagnostikuar probleme dhe për të monitoruar efektet e reformave. Së fundi, duhet të ketë konsultime të rregullta me grupe të sektorit privat, shoqërinë civile, median dhe agjenci të tjera qeveritare.

viii. *Transparenca për buxhetin dhe të ardhurat* duhet të mbështesë të gjitha përpjekjet për të luftuar korrupsionin në administrimin dhe mbledhjen e të ardhurave. Dy udhëzues të rëndësishëm të cilët duhet të merren si referencë janë:(i) *Kodi i Fondit Monetar Ndërkombëtar për Praktikat e Mira në Transparencën Fiskale*[169] dhe (ii) *OECD Praktikat më të Mira për Transparencën e Buxhetit*[170].

7.4.2 Ndalimi kundër zbritjes në taksa për ryshfetet

Ndonëse Konventa Antiryshfet e OECD-së nuk e trajton në mënyrë specifike kërkesën për të siguruar moszbritjen në taksa të ryshfetit, Palët në Konventë pritet të zbatojnë Rekomandimin 2009 të Këshillit për Masat e taksave për të Luftuar më tej Ryshfetin e Nëpunësve të Huaj Publikë në Transaksione Ndërkombëtare Biznesi, që u kërkon vendeve anëtare të kenë legjislacion dhe mjete të tjera detyruese për të ndaluar zbritjen tatimore të ryshfeteve të nëpunësve të huaj publikë.

Për këtë arsye, Shtetet duhet të vijojnë në premisën e përgjithshme se, ligji kombëtar duhet të përfshijë ndalim të shprehur të zbritshmërisë së taksave për ryshfetin. Kjo përforcohet nga neni 12 (4) i UNCAC-ut që merr një pamje edhe më të zgjeruar dhe parashikon që: Secili shtet palë nuk lejon zbritjen e taksave për shpenzimet që përbëjnë ryshfet, duke qenë se kjo e fundit është një nga elementet e veprave penale të parashikuara në pajtim me nenet 15 dhe 16 të kësaj Konvente dhe, nëse është e përshtatshme, edhe nga shpenzimet e tjera të shkaktuara si vijim i sjelljes korruptive."

Një tjetër burim i vlefshëm për autoritetet dhe inspektorët tatimorë është Manuali i OECD-së për *Ndërgjegjësimin mbi Ryshfetin për Specialistët e Kontrollit të Deklarimit Tatimorë* (2009)[171].

Në përmbledhje, minimizimi i korrupsionit në sistemet e të ardhurave është i rëndësishëm pasi:

- U siguron Shteteve të ardhura, me të cilat të financojnë shpenzimet, sigurojnë të mira bazë publike dhe rrjeta të sigurta, duke mbrojtur kështu qytetarët e zakonshëm nga kostoja e pasojave negative të korrupsionit.
- Lehtëson eficiencën ekonomike, duke reduktuar shtrembërimet e shkaktuara, kur bizneset shmangin tatimin. Gjithashtu, forcon konkurrueshmërinë midis bizneseve kur të gjithë do të duhet të paguajnë taksat.
- Nxit rritjen ekonomike dhe zhvillimin duke përmirësuar klimën e investimit si për ndërmarrjet vendase edhe për ato të huaja nëpërmjet rregullave të qarta dhe transparente, si dhe aftësi më të mirë e qeverisë për të financuar zhvillimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës.
- Redukton deficitet e jashtme dhe huamarrjen, dhe stabilizon kursin e këmbimit. Shpesh, korrupsioni shoqërohet me nivele të larta të largimit të kapitalit.
- Redukton rrezikun për stabilitetin dhe sigurinë kombëtare dhe ndërkombëtare nga veprimtaritë e paligjshme.

Prandaj, është në interesin e Shtetit të ngrejë sisteme të ardhurash që sigurojnë buxhetim financiar të shëndetshëm dhe administrim të burimeve publike.

7.5 Përfundime

Menaxhimi i financave publike është një element kyç për qeverisje të mirë dhe parandalimin e korrupsionit. Shtetet mund të ndërmarrin disa masa për të siguruar transparencë dhe llogaridhënie në mënyrën se si menaxhohen financat publike. Këto përfshijnë prezantimin e politikave dhe buxhetimit, të mbështetur te performanca; përpjekje për të harmonizuar shpenzimet agregate me buxhetet e miratuara në fillim

dhe analizim të ndryshimeve domethënëse; si
dhe futjen e sistemeve të shëndetshme, të efektshme dhe transparente të mbledhjes së të ardhurave. Masa të tjera të rëndësishme janë ngritja e organeve të fuqishme mbikëqyrëse, nëpërmjet komisioneve parlamentare për buxhetin, kontrollit të brendshëm, njësive të kontabilitetit dhe auditit, si dhe organeve të

[169] Shih www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm
[170] I disponueshem www.oecd.org/LongAbstract/0,3425, en_2649_34119_190525 1_1_1_1_1,00.html
[171] I disponueshem http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf

pavarura të jashtme, si për shembull Institucionet e Kontrollit të Lartë. Më tej, masat për të informuar dhe për të përfshirë publikun në përgatitjen, zbatimin dhe monitorimin e buxhetit kombëtar dhe atij lokal janë mënyra për të rritur efektshmërinë dhe llogaridhënien në përdorimin e fondeve publike. Gjithashtu, ndihmon për komunikimin me publikun se si paratë e mbledhura nga tatimet, detyrimet e ndryshme, taksat doganore dhe fitimet e tjera publike përdoren për të mirën e përbashkët.

Lëvizja drejt një menaxhimi më të hapur e më llogaridhënës të burimeve financiare publike mbështetet edhe nga shumë institucione rajonale dhe ndërkombëtare si OKB-ja, FMN-ja, OECD-ja dhe BE-ja.

Bibliografi e përzgjedhur

1. International Monetary Fund (IMF), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency,* 2007, [website]. I disponueshëm http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm

2. Open Budget Initiative, *Open Budget Survey 2012* [pdf]. I disponueshëm http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf

3. Open Government Partnership, *Open Government Declaration,* 2011 [website]. I disponueshëm http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration

4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Best Practices for Budget Transparency,* 2002 [pdf[. I disponueshëm www.oecd.org/LongAbstract/0,3425, en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html

5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners,* 2009 [pdf]. I disponueshëm http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf

6. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Best Practices in Combating Corruption*, Chapter 8 "Revenue Collection Transparency", 2004 [pdf]. I disponueshëm http://www.osce.org/eea/13738?download=true

7. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Public Finance Management, Performance Measurement Framework,* 2011 [pdf[. I disponueshëm http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

KREU 8

Prokurimi Publik

PËRMBAJTJA

8.1 Cënueshmëria e prokurimit publik nga korrupsioni 100

8.2 Rrethanat dhe shkaqet e korrupsionit në prokurimin publik 102

8.3 Zbulimi i skemave të korrupsionit 104

8.4 Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit për prokurimin publik 106

8.5 Ligji Model i UNCITRAL për prokurimin publik 106

8.6 Pika kyçe referencë për parandalimin e korrupsionit në sistemet e prokurimit publik 1096

8.7 Masa praktike antikorrupsion në prokurimin publik 110

8.8 Përfundime 111

Bibliografi e përzgjedhur 112

Hapësirë informative 8.1 Kontributi i masave antikorrupsion në zhvillimin ekonomik 101

Hapësirë informative 8.2 Përkufizimet e Bankës Botërore për mashtrimin dhe korrupsionin në prokurime 103

Hapësirë informative 8.3 Monitorimi publik në Rusi 105

Hapësirë informative 8.4 Shtyllat kyçe të Parimeve të OECD-së për Integritetin në Prokurimin Publik 109

Hapësirë informative 8.5 Përmirësimi i legjislacionit në nivel kombëtar 110

Hapësirë informative 8.6 Centralizimi i prokurimit publik 110

KREU 8

Prokurimi Publik

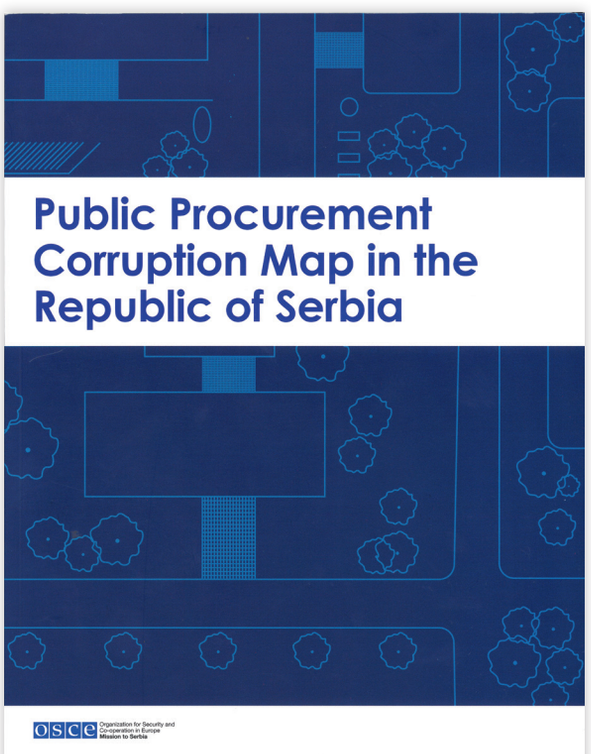
Sektori i prokurimit publik njihet nga shumë organe ndërkombëtare si dhe nga qeveritë kombëtare si një prej fushave më të ndjeshme ndaj korrupsionit. Zyrtarët e qeverisë[172] *prokurojnë mallra, punë dhe shërbime, të paguara me fonde publike, dhe mund të duhet të japin,në emër të qeverisë,gjykimin e tyre në zbatimin e procedurave të përcaktuara. Rreziqet e mundshme të shpërdorimit të një posti të tillë zyrtar për përfitime vetjake janë të qarta e të dukshme. Furnizuesit e qeverisë, nga ana tjetër, mund të kërkojnë t'i ofrojnë ryshfet nëpunësit, me qëllim përfitimin e avantazhit tregtar ndaj konkurrentëve.*

Për të përcaktuar dhe përforcuar parimet e transparencës, llogaridhënies dhe integritetit, si dhe për të mbështetur luftën kundër korrupsionit dhe shpërdorimit në prokurimin publik, kërkohen përpjekje sistematike. Rëndësia e prokurimit publik është tejet e madhe: prokurimi publik është një prej funksioneve kyç të qeverisjeve moderne. Një sistem eficient dhe i efektshëm i prokurimit publik është, pra, një parakusht për mirëfunksionimin e qeverisët.

Ky Kre identifikon pikat e dobëta të prokurimit publik në raport me korrupsionin dhe rekomandon mekanizma parandalues. Në të prezantohen marrëveshje të rëndësishme ndërkombëtare dhe tekste ligjore që përmbajnë procedura, rregulla dhe praktika të mira për të luftuar dëmin nga korrupsioni në sistemet kombëtare të prokurimit si dhe sugjerohen hapa konkrete drejt zbatimit të tyre.

8.1 Cënueshmëria e prokurimit publik nga korrupsioni

Prokurimi publik përbën një aktivitet madhor të qeverisë. Ky është procesi me anë të të cilit qeveritë, apo organizata të sektorit publik, blejnë mallra, shërbime dhe punë nga palë të treta. Ky proces përfshin fusha



Kopertina e materialit të publikuar nga OSBE-ja "Harta e Korrupsionit në Prokurimin Publik në Republikën e Serbisë", nëntor 2014

komplekse shpenzimesh, si: projekte infrastrukturore, për shembull ndërtimi i rrugëve, shkollave dhe spitaleve; pajisje të kushtueshme mjekësore; artikuj rutinë si për shembull mobilje dhe kancelari; si dhe shërbime për qytetarët në edukim, kujdes social, shëndet pubik, e sfera të tjera.[173]

Një pjesë e madhe e parave publike shpenzohet në prokurim publik. Për shembull, në vendet e OECD-së, prokurimi publik zë një pjesë të madhe në shpenzimet e

[172] Në pjesën në vijim, kjo mund t'i referohet edhe autoriteteve rajonale dhe lokale si dhe enteve të tjera që ofrojnë shërbime publike dhe që janë të detyruara të zbatojnë rregullat për prokurimin publik.

[173] Projekte domethënëse infrastrukturore mund të jenë edhe në formën e partneritetit publik-privat (PPP), që në disa vende trajtohen veçmas nga kontratat e prokurimit publik, ndonëse duhet vënë në dukjes se PPP-të hasin rreziqe të ngjashme me korrupsionin (dhe se rreziqet mund të rriten duke pasur parasysh kompleksitetin e transaksioneve).

Hapësirë informative 8.1 Kontributi i masave antikorrupsion në zhvillimin ekonomik

Si rrjedhojë e hetimeve antikorrupsion të kryera në Itali në fillim të viteve 1990-të, pati një rënie të ndjeshme në kostot e ndërtimit publik. Kostoja e ndërtimit të metrosë së Milanos ra nga 227 milionë USD për km, në 1991, në 97 milionë USD në 1995; lidhja hekurudhore ra nga 54 milionë USD për km, në 26 milionë USD; dhe kostoja e preventivit për ndërtimin e një terminali të ri në aeroport ra nga 3.2 milionë USD, në 1.3 milionë USD. [178]

Futja e këtyre masave për parandalimin e korrupsionit si tender publik dhe vëzhgues i pavarur rezultoi në një ulje drastike të kostove të ndërtimit të një seksioni rruge në autostradën e Trakës në Bullgari, nga 1.5 milardë EUR në 2005, në 247 milionë EUR në 2010.[179]

qeverisë - mesatarja vjetore 13 për qind e PBB-së, duke u llogaritur në 4.3 trilionë EURO dhe rreth 30 për qind e shpenzimeve publike gjithsej. [174] Komisioni Europian i vlerësoi shpenzimet qeveritare gjithsej, sektorin publik dhe shërbimet utilitare për prokurimin e punëve, mallrave dhe shërbimeve në 19 për qind të PBBs-së së BE-së në vitin 2011, dmth, rreth 2,415 miliardë EURO[175]. Në total, u publikuan mbi 167,000 kontrata nga këta klientë në të gjithë BE-në në 2011[176]. Ekspertët janë në një mendje se, si rregull, në çdo vend, shpenzimet e përgjithshme të qeverisë për prokurimin mund të zënë rreth 45 për qind të të gjitha shpenzimeve publike dhe deri në 20 për qind të PBB-së. [177]

Kostot e drejtpërdrejta të korrupsionit vlerësohen në rreth 3-4.5 për qind të vlerës së kontratave të mëdha të prokurimit publik në BE.[180] Sipas, disa raporteve, 30 për qind ose më shumë e shpenzimeve qeveritare për projekte të mëdha infrastrukturore mund të devijojnë drejt kanaleve korruptive .[181]

Korrupsioni bën të humbasin fonde publike - nëpërmjet çmimeve më të larta dhe cilësisë së reduktuar - dhe mund të rezultojë në rritje pothuajse të pakontrolluar të kostos së shërbimeve dhe punëve publike. Një veçori tjetër e korrupsionit është se, projektet e kontraktuara mund të jenë, pikë së pari, të panevojshme, duke rezultuar në një humbje edhe më të madhe të burimeve kombëtare. Gjithashtu, në praktikë janë vërejtur marrëveshje të ndaluara dhe ato kartel për të shtrembëruar procesin e prokurimit.

Perceptimet e mëhershme se, korrupsioni në prokurimin publik është më së pari një problem i vendeve në zhvillim, janë përmbysur gjatë viteve të fundit. Përballë kësaj sfide, qeveritë, si të vendeve të zhvilluara, edhe të atyre në zhvillim kanë treguar se mund të merren masa efektive për të luftuar korrupsionin në sistemin e tyre të prokurimit publik,[182] nxitur edhe nga Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC), e cila hyri në fuqi në vitin 2005 dhe mandaton disa kërkesa për sistemet e prokurimit publik.

Ndërkohë që janë shumë organizata ndërkombëtare që adresojnë korrupsionin, ka një konsensus në rritje në nivel ndërkombëtar për disa instrumente kyç për parandalimin e korrupsionit: ligje transparente për prokurimin publik; rregullore dhe rregulla; dhe procese prokurimi eficiente dhe konkurruese[183] , me procedura të drejta dhe kritere objektive për të mbështetur vendimmarrjen. Sigurimi i këtyre veçorive në sistemin kombëtar, jo vetëm që e bën korrupsionin të ketë më pak gjasa dhe të zbulohet më lehtë, por edhe kontribuon ndjeshëm në arritjen e kushteve më të mira për marrjen e mallrave, punëve dhe shërbimeve, jep rezultate më të mira kontraktuale dhe tregje të zhvilluara të produkteve , dhe ndihmon për një sektor më të fortë e më të diversifikuar të biznesit.

Rezultatet e mundshme gjithashtu tregojnë se pse zbatimi i politikave antikorrupsion në prokurimin publik është një çështje me rëndësi kombëtare. Korrupsioni dhe kompromentimi i raportit cilësi- çmim mund të prekë prokurimin publik në të gjitha nivelet e qeverisjes; për këtë arsye, veprimtaritë përkatëse në qeverinë qendrore dhe atë rajonale, autoritetet vendore dhe ndërmarrjet

[174] OECD, Takimi i Grupit të Punës të Ekspertëve kryesorë për Prokurimin Publik (LPP), 27-28 Prill 2015, në Selinë Qendrore të OECD-së në Paris. -GOV/PGC/ETH/A(2015)2.
[175] Slater, D. dhe McNeill, E., Rregullat e Prokurimit Publik të BE-së. Udhëzues Ligjor Krahasues Ndërkombëtar për: Prokurimin Publik2015 (2014), Edicioni i 7-të Edition,fq. 1. Publikuar nga Global Legal Group.
[176] Ibid
[177] Schapper, P., Korrupsioni dhe Teknologjia në Prokurimin Publik, 2007, Banka Botëroe, fq. 6. I disponueshëm http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/CorruptionversusTechnologyinPublicProcurement.pdf
[178] Soreide, T., Korrupsioni në Prokurimin Publik. Shkaqet, Pasojat dhe Kurimi, 2002, Instituti Chr. Michelsen, fq. 1. I disponueshëm http://bora.cmi.no/ dspace/bitstream/10202/185/1/R%202002-1.pdf
[179] Shih Prokurimi Publik. Mbajtja e shpenzimeve qeveritare larg praktikave korruptive, Transparency International, 28 Korrik 2011. I disponueshëm http://blog. transparency.org/2011/07/28/public-procurement-keeping-government-spending-corruption-free/
[180] Shih më tej, Identifikimi dhe Reduktimi i Korrupsionit në Prokurimin Publik në BE, studim i përgatitur për Komisionin Evropian nga PwC dhe Ecorys, me mbështetjen e Universitetit të Utrehtit, 30 Qershor 2013, fq. 37. I disponueshëm http:// ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/ identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf
[181] Ibid., f. 32.
[182] Për praktikat e BE-së, shih, për shembull Popesku, A.-I., Public ProcurementCorruption in the European Union, Journal of Public Administration, Finance and Law, 2014. I disponueshëm: http://www.jopafl.com/uploads/special-issue-1-2014/PUBLIC_PROCUREMENT_CORRUPTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf
[183] Për prokurimin konkurrues, shih, për shembull OECD Recommendation onFighting Bid Rigging in Public Procurement, 2012. I disponueshëm në http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm

shtetërore që marrin fonde publike duhet të bazohen në parimet e integritetit, hapjes, konkurrueshmërisë, llogaridhënies, besueshmërisë dhe efektshmërisë së kostos.

Është e rëndësishme që të mbahet parasysh se procesi i prokurimit është një cikël i përbërë nga tri faza kryesore, dhe nuk kufizohet vetëm te përzgjedhja e fituesit(që është fokusi i shumë ligjeve që rregullojnë prokurimin publik). *Parimet për Integritet në Prokurimin Publik*, të rekomanduara nga OECD-ja, e përkufizojnë ciklin e prokurimit publik si një sekuencë e veprimtarive që kanë lidhje me njëra tjetrën, duke nisur nga faza e vlerësimit të nevojave, te fitimi i kontratës publike, menaxhimi i kontratës dhe pagesa finale.[184]

8.2 Rrethanat dhe shkaqet e korrupsionit në prokurimin publik

Korrupsioni në prokurimin publik rrjedh nga një set kompleks rrethanash dhe shkaqesh. Qveritë mund të kenë ndërtuar një "linjë mbrojtjeje" të efektëshme për disa prej tyre, por ende mbeten shumë sfida.

Përgjithësisht, ka një lidhje midis shkallës më të madhe të pjekurisë ligjore dhe civile të një sistemi qeverisës dhe parimeve demokratike e institucioneve që përfshin, dhe një niveli më të mirë të mbrojtjes së prokurimit publik nga korrupsioni. Ndonëse shkaqet për korrupsionin mund të jenë të shumta, është e dukshme që skemat e korrupsionit përfitojnë nga korniza ligjore të pamjaftueshme dhe të paqarta për prokurimin publik në nivel kombëtar dhe vendor, nga hendeqet dhe kontradiktat në legjislacion, nga zbatimi i dobët i ligjit, nga zbatimi i pajustifikuar i përjashtimit nga rregullat e përgjithshme, dhe infrastruktura e pamjaftueshme e prokurimit.

Për rrjedhojë, të gjitha parimet, rregullat dhe procedurat që rregullojnë prokurimin publik duhet të bëhen publike plotësisht dhe të zbatohen dhe administrohen si duhet. Dhënia e gjykimit më të mirë profesional mundet, në disa raste, të jetë e domosdoshme, për të siguruar plotësimin e nevojave të qeverisë dhe për të arritur raportin cilësi - çmim në prokurimin publik. Megjithatë, përdorimi i këtij gjykimi duhet të jetë brenda rregullave dhe procedurave të përcaktuara dhe të monitorohet nëse duhet shmangur dhe zbuluar abuzimi. Kompetencat e zyrtarëve duhet të rregullohen duke parashikuar qartë të drejtat, detyrimet dhe përgjegjësitë e zyrtarëve të prokurimit.

[184] 13 Shihni www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

Zyrtarë qeveritarë të paskrupuj mund të manipulojnë rëndësinë sociale të kontratave të prokurimit dhe përpiqen të "justifikojnë" veçori teknike të panevojshme, apo me dëshirë mbivlerësojnë sasinë dhe cilësinë e asaj që do të prodhohet, ose kërkojnë të shmangin transparencën dhe kërkesat për konkurrim, duke pretenduar urgjencë për prokurime individuale..

Ndaj, vetëm parimet dhe rregullat nuk mund ta luftojnë korrupsionin. Ato duhet të mbështeten nga udhëzime për zbatimin dhe përdorimin e tyre, manuale për praktikat më të mira, kode të sjelljes dhe deklarim të konfliktit të interesit, si dhe procedura të duhura për monitorimin dhe mbikëqyrjen. Gjithashtu, këto qasje të ndryshme duhet të mbështeten nga njohuri, aftësi dhe përvojë e mjaftueshme nga nëpunësit e prokurimit publik, si dhe me përpjekje për të përmirësuar edukimin dhe trajnimin. Ndërveprimi i duhur midis sistemeve për menaxhimin e financave publike dhe prokurimit është një mbështetje e mëtejshme që parashikohet edhe nga UNCAC-u.

Qëllimet e politikave të qeverisë që zbatohen nëpërmjet prokurimit, të tilla si ato që promovojnë çështje sociale dhe mjedisore, përfshirë mbështetjen për ndërmarrjet e vogla dhe të mesme dhe grupet e minoritetit, duhet të jenë transparente dhe të shprehura qartë. Trajtat e ndryshme të kontrollit të pavarur publik dhe pjesëmarrja e shoqërisë civile janë me rëndësi kyç për monitorimin e zbatimit të prioriteteve publike.

Në shumë vende, prokurimi për qëllime të mbrojtjes kombëtare dhe të sigurisë kombëtare, tradicionalisht, është rregulluar me rregulla të veçanta, ose të përjashtuara nga sistemi i përgjithshëm i prokurimit[185]. Ndonëse logjike dhe me synimin për të ruajtur interesin e publikut, këto rregulla të veçanta mund të bëhen burim i ndikimit korruptiv nëse keqpërdoren nga zyrtarë të paskrupuj. Këto rregulla të veçanta mund të kompromentojnë, gjithashtu, raportin cilësi- çmim ku konkurrenca dhe transparenca nuk kërkohen. Sisteme moderne rregullatore, përfshirë atë të Ligjit Model të UNCITRAL-it për Prokurimin Publik, e kanë ulur ndjeshëm disponueshmërinë dhe objektin e këtyre përjashtimeve.

Në kontekstin e prokurimit publik, korrupsioni mund të lehtësohet edhe në rastet kur zyrtarët e prokurimit janë nën presion ose të nën-shpërblyer, ose nëse sistemi nuk ka burimet e mjaftueshme. [186] Më tej, kur zyrtarët

[185] Për shembull, disa veçori të posaçme të prokurimit në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë parashikohen në direktivën e Bashkimit Europian: Direktiva 2009/81 KE E Parlamentit Europian dhe e Këshillit, e datës 13 korrik 2009. Shih http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0 076:0136:en:PDF

[186] Disa kërkues theksojnë atë që quhet "trekëndëshi i mashtrimit", që mund të përmblidhet në tri elemente: (1) presioni/motivimi për të bërë një mashtrim dhe/ose korrupsion - çka mund të vijë nga një nevojë financiare apo emocionale, performanca e punës, etj., 2) një mundësi për t'u shfrytëzuar –mungesë kontrolli

Hapësirë informative 8.2 Përkufizimet e Bankës Botërore për mashtrimin dhe korrupsionin në prokurime

a) **"Praktika korruptive"** – ofrimi, dhënia, marrja apo kërkesa, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose tërthorazi, për çdo gjë që ka vlerë, për të ndikuar në mënyrë të parregullt veprimet e një pale tjetër;

b) **"Praktikë mashtruese"** – çdo veprim apo mosveprim, përfshirë keqpërfaqësimin, që me dijeni apo nga pakujdesia në mënyrë mashtruese drejton, ose tenton të drejtojë një palë për përfitim financiar ose përfitime të tjera ose për të shmangur një detyrim

c) **"Praktikë e marrëveshjeve të ndaluara"** – një marrëveshje midis dy a më shumë palëve për të arritur një qëllim të parregullt, përshirë ndikimin në mënyrë të parregullt në veprimet e një pale tjetër;

d) **"Praktika shtrënguese"** – pengimi apo dëmtimi, ose kërcënimi për të penguar apo dëmtuar, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose tërthorazi, çdo palë apo zotërime të një pale me qëllim ndikimin në mënyrë të parregullt mbi veprimet e palës.

Burimi: *Udhëzimet e Bankës Botërore. Prokurimi i Mallrave, Punimeve dhe Shërbimet jo te konsulencës nën Huamarrjen e IBRD dhe Kreditë e Grantet e IDA nga Work Bank Borrowers, e rishikuar* korrik 2014, fq. 6-7.

e prokurimit janë subjekt i objektivave, që maten me numrin e kontratave që lidhin, apo objektiva të tjera të ngjashme, të ashtuquajturat sindroma si "konspiracioni i heshtjes" dhe "lodhja e prokurimit", mund ta përkeqësojnë problemin. Me fjalë të tjera, për të kursyer kohë, përpjekje dhe energji, nëpunësit publikë mund të mos arrijnë të hetojnë shembuj të mundshëm korrupsioni apo të refuzojnë të bien dakord për dispozita dhe kushte të pafavorshme kontraktuale, dhe mund të mbyllin një sy ndaj rezultateve të dobëta kontraktuale. Mekanizma institucionalë për të mbështetur nëpunësit e prokurimeve në punën e tyre, janë pra një element i rëndësishëm i luftës kundër korrupsionit. Ata përfshijnë një kulturë etike dhe integriteti, njoftimin e zyrtarëve për të ashtuquajturit "flamuj të kuq", rreziqe, parashikimin e hallkave të qarta të përgjegjësisë dhe mundësi kuptimplote për të ngritur çështje të mundshme korrupsioni para eprorëve apo atyre që janë përgjegjës për monitorimin e prokurimit publik.

Veçoritë kyçe të një sistemi prokurimi rezistues ndaj korrupsionit, janë si më poshtë: mekanizma të qëndrueshëm për transparencën, përfshirë publikimin e ligjit në fuqi dhe të të gjitha rregullave; njoftim paraprak dhe publikim të plotë paraprak të kushteve të secilit proces prokurimi; kërkesa për një përshkrim objektiv të nevojave të entit prokurues; dhe njoftim publik të përshkrimit të subjekteve që mund të marrin pjesë dhe mënyrë së përcaktimit të fituesit, së bashku me kushtet kryesore të kontratës. Duhet të ketë rregulla dhe praktika për të siguruar konkurrim të efektshëm dhe procedura të mandatuara për secilën prej metodave të prokurimit. Për më tepër, sistemi duhet të kërkojë një njoftim publik të fituesit ose njoftim për anulimin në fund të secilit proces. Tenderimi i hapur është, shpesh, metoda e prokurimit që ka më shumë gjasa të përmbushë këto veçori në praktikë. Së fundi, kuadri ligjor dhe sistemi i prokurimit publik duhet të sigurojë të drejtën për të kundërshtuar dhe ankimuar ndaj shkeljeve të procedurave dhe vendimeve e marra nga zyrtarët e prokurimit gjatë gjithë procesit (p.sh. cilët furnizues janë kualifikuar dhe cilat oferta u përgjigjen kërkesave të procedurës së prokurimit).

Disa probleme dalin për shkak të afateve kohore. Shumë shpesh, ciklet buxhetore dhe të investimeve, apo ciklet sezonale të ndërtimit nuk përputhen. Kjo mund të çojë në mospërputhje midis skeduleve të ndryshme. Fundi i vitit financiar ose problemi i "tremujorit të katërt" është një rast i tillë. Në këtë periudhë, si nëpunësit publikë, edhe furnizuesit mund të veprojnë në bashkëpunim që të sigurojnë shpenzimin e fondeve publike. Ky "ngut" është gjithashtu një lloj korrupsioni, sidomos në rastet kur prokurimi vonohet me dëshirë, në mënyrë që të motivohet përdorimi i një tenderimi të vetëm për arsye urgjence.

Ndonëse zakonisht konsiderohet si një mënyrë për nëpunësit e prokurimeve, për të komunikuar nevojat e tyre te furnizuesit, transparenca ka funksione të rëndësishme të brendshme dhe të jashtme. Kërkesa për zyrtarët e prokurimeve që t'i regjistrojnë vendimet dhe arsyetimet mundëson mbledhjen e të dhënave të qëndrueshme, çka ndihmon për mundësimin e monitorimit dhe vlerësimit efektiv të procesit. Kompleksiteti i informacionit të disponueshëm për proceset e prokurimit mund të përdoret për arsye korrupsioni. Çdo ditë, madje çdo orë, organe të shumta prokurimi vendosin, lidhin dhe përfundojnë një numër të madh kontratash. Me një fluks dhe përhapje kaq të madhe të informacionit, mund të jetë e vështirë të zbulohet korrupsioni në kaq shumë raste prokurimesh. Megjithatë, instrumente moderne për gërmimin në të dhëna, mund ta ulin këtë vështirësi.

ose kontroll joefektiv, monitorim joeficient ose ndarje joefektive të detyrave, dhe (3) arsyetim - p.sh. "është një shumë e vogël për kompaninë ", "unë e meritoj", "vetëm këtë/herë". Shih referencën to Donald Cressy's hypothesis in Kalubanga, M., Kakwezi, P., and Kayiise, D., The Effects of Fraudulent ProcurementPractices on Public Procurement Performance, International Journal of Business and Behavioral Sciences, Vol. 3, No.1; January 2013, f. 23-24.

Gjithashtu, është e qartë se përpjekjet për të luftuar korrupsionin në prokurim nuk mund të kenë sukses, nëse marrin trajtën e projekteve dhe programeve afatshkurtra dhe për vetëm një herë. Veprimi i efektshëm kundër korrupsionit kërkon përpjekje të vazhdueshme. Instrumente të ndryshme duhet të përshtaten sipas rreziqeve të ndryshme për të garantuar zbatimin e duhur të prokurimeve individuale. Duhet të hartohen dhe të zbatohen strategji sistematike dhe të qëndrueshme, të cilat përfshijnë masa parandaluese dhe administrim të rrezikut përgjatë gjithë ciklit të prokurimit publik. Antikorrupsioni në këtë fushë duhet të mbështet në përpjekjet e përbashkëta të organeve qeveritare, biznesit dhe shoqërisë civile.

8.3 Zbulimi i skemave të korrupsionit

Elementet e korrupsionit në prokurim nuk mund të jenë krejtësisht të fshehura nga sektori publik apo ai privat. Kontraktorët gjenerojnë para për ryshfete dhe dhurata për zyrtarët duke mbifaturuar klientët, duke ulur cilësinë e performancës nën nivelin e përcaktuar, duke shitur produkte dhe medikamente që u ka kaluar skadenca për shitje dhe duke shkelur datat e realizimit të kërkesës. Efektet negative të praktikave korruptive në prokurim mund të vërehen jo vetëm nga ekspertët, por edhe nga segmente të mëdha të publikut, media, dhe, më e rëndësishmja, nga shoqëria civile, nëse do të ekzistonin masat e mësipërme mbi transparencën. Njerëzit mund të zbulojnë kur mund të ndodhin mashtrime dhe shpërdorime në prokurim, për shkak se janë përdoruesit fundorë të përfitimeve, të mirave dhe shërbimeve publike, të siguruara nëpërmjet këtyre kontratave publike dhe mund të jenë në gjendje të gjykojnë vlerën dhe cilësinë reale të tyre. Gjithashtu, bizneset konkurruese monitorojnë sjelljen e njeri-tjetrit, dhe janë në gjendje të dinë origjinën dhe kushtet e kontratave individuale.

Me qëllim zhvillimin dhe zbatimin e masave antikorrupsion në prokurimin publik, është e rëndësishme të krijohet një ide e qartë se cilat fusha dhe faza të prokurimit, dhe cilët artikuj që do të prokurohen kanë më shumë të ngjarë të ekspozohen ndaj rrezikut të korrupsionit. Lufta kundër korrupsionit mund të jetë e efektshme nëse veprimtaria korruptive zbulohet në kohë, hetohet, dhe shkelësi merr dënimin përkatës.

Një pikë fillimi për zhvillimin e strategjive antikorrupsion në prokurim është identifikimi i zonave të rrezikuara nga korrupsioni. Kjo mund të bëhet duke përgatitur "harta" të rreziqeve të korrupsionit në sistemin kombëtar të prokurimit dhe duke vendosur "sinjale me flamuj të kuq" në hartë për të theksuar këto fusha. Çdo sistem apo procedurë prokurimi mund të cenohet nga korrupsioni, ndonëse rreziqet mund të jenë më të larta në sistemet me qeverisje dhe llogaridhënie demokratike më pak të qëndrueshme. Ashtu sikurse nuk ka vetëm një lloj korrupsioni, nuk ekzistojnë as sisteme apo procedura ideale për ta luftuar këtë problem. Është e rëndësishme të kuptohet që, së pari, edhe procedurat konkurruese të prokurimit nuk e përjashtojnë automatikisht mundësinë për praktika korruptive. Së dyti, rreziku i korrupsionit ekziston në të gjitha fazat e ciklit të prokurimit.

Një sfidë kryesore në zbulimin e korrupsionit në prokurime është se rreziqet janë të pranishme jo vetëm në fazën e tenderimit, por edhe në fazat e planifikimit dhe zbatimit, si dhe në fazën e pranimit dhe regjistrimit të rezultateve të kontratës. Raste të korrupsionit të mundshëm mund të identifikohen brenda sjelljes dhe aktivitetit të nëpunësve të prokurimit dhe të kontraktorëve në secilën fazë të ciklit të prokurimit

Më poshtë janë disa tregues të korrupsionit në prokurimin publik:

- Mospajtim i i procedurave të prokurimit me legjislacionin kombëtar për prokurimin;
- Papajtueshmëri me udhëzuesit e brendshëm për procedurat e prokurimit;
- blerja e mallrave, shërbimeve dhe punës pa mirëbesim bonafide dhe justifikim të duhur të nevojës për to, si dhe qëllimi dhe kostoja;
- riblerja apo blerja false e mallrave, punës dhe shërbimeve, që tashmë janë bërë, kryer, apo ofruar;
- pretendime të pabazuara se disa prokurime janë urgjente, komplekse apo unike për përjashtimin e tyre nga rregullat e përgjithshme;
- prokurimi i mallrave, punës dhe shërbimeve me cilësi të tepruar;
- fryrja e çmimit të prokurimit, për shkak se ryshfeti zakonisht llogaritet si përqindje e rënë dakord në çmimin e kontratës;
- dërgimi i ftesave për tender vetëm te furnizues të parazgjedhur, dhe shfrytëzimi i mjeteve të tjera për të ulur konkurrencën;
- përdorimi i parakualifikimit të rremë, në mënyrë që vetëm ata që kanë dhënë ryshfet të shfaqen në listën përfundimtare të tenderit ;
- dhënia e asistencës për ofertat për tender që entet prokuruese japin për një pjesëmarrës në procesin e prokurimit; kjo mund të përfshijë këshillimin e punonjësve të pjesëmarrësit në aspekte të ndryshme të vlerësimit të ofertës së ardhshme;

Hapësirë informative 8.3 Monitorimi publik në Rusi

Që nga viti 2012, Federata Ruse ka zbatuar monitorimin publik të kontratave veçanërisht të mëdha, me vlerë mbi 1 miliardë RUBLA. Blerësit janë të detyruar të postojnë dokumentacionin për këto prokurime në një faqe interneti të dedikuar. Qytetarët, organizatat komunitare dhe furnizuesit kanë të drejtë të paraqesin komente dhe sugjerime në lidhje me kontrat e propozuara si dhe të marrin pjesë në dëgjesa publike ballë për ballë për këto kontrata.

Rezultatet fillestare të monitorimit kanë shfaqur "pikat e presionit" në prokurimet e planifikuara. Ato përfshijnë: justifikim të pamjaftueshëm për çmimin fillestar (maksimal) të kontratës; përgatitje të pamjaftueshme të specifikimeve dhe dokumentacionit teknik; si dhe shkelje nga ana e enteve prokuruese të disa normave dhe rregullave të prokurimit. Si rrjedhojë e diskutimeve publike, autoritetet prokuruese kanë filluar të prezantojnë ndryshimet e nevojshme në dokumentacion, dhe organet rregullatore kanë marrë informacionin që u nevojitet për të bërë kontrolle operacionale[187]

- ndarja e informacionit jopublik me një furnizues specifik në lidhje me pjesëmarrësit e tjerë;
- ndarja e informacionit konfidencial me "ndërmjetës" informacioni; kjo krijon një situatë ku pjesë informacioni u shiten pjesëmarrësve të ndryshëm;
- kërkesa të paarsyeshme dhe ekskluzive që vetëm një furnizues i mundshëm mund t'i plotësojë;
- hartimi i një kuadri shumë të përgjithshëm të specifikimeve dhe kushteve të referencës që mund të përshtaten, madje edhe të ndryshohen në fazën e zbatimit, me qëllim nxjerrjen e përfitimeve nga këto ndryshime;
- hyrja në një numër domethënës kontratash me një furnizues të vetëm, në mungesë të një konkurrimi për prokurim;
- kërkesa për prokurim, por në të vërtetë nënshkrimi i një kontrate me kushte shumë të ndryshme;
- nënshkrimi i pautorizuar i kontratave, apo veprimi me një prokurë, kur fushat e përgjegjësisë së saj nuk parashikojnë këto veprime apo detyrime;
- lidhja e marrëveshjeve shtesë, rishikimi i planifikimit fillestar të punës dhe preventivëve, lejimi i rregullimeve ndryshuese, madje ndryshimi i objektit të kontratës me qëllim përfitimin;
- pranimi i mallrave të dorëzuar, punëve të kryera dhe shërbimeve të dhëna, pa dokumente që verifikojnë cilësinë dhe vëllimin aktual;
- shpërfillja e vonesave dhe ineficienca të tjera në përfundimin e kontratës, si dhe mosaplikimi i masave ndëshkimore për shkelje të detyrimeve kontraktore.

Gjithuashtu, edhe furnizuesit mund të paraqesin skema korruptive dhe mashtruese. Këto përfshijnë:

- bashkëpunim për çmimin, që disa herë ndodh edhe në ankande të kthyeshme online;
- ryshfet, dhënie e dhuratave, punësimi i familjarëve të nëpunësve të prokurimit, pagesa të trajtimeve mjekësore dhe pushimeve për nëpunësit e prokurimit dhe familjet e tyre, ose arsimimit të fëmijëve;
- ndërhyrje aktive në përgatitjen e procesit të prokurimit;
- ndërhyrje në arsyetimin e vendosjes së çmimit të kontratës;
- paraqitja e kostove të tyre të furnizimit si çmime tregu, pa ndonjë lidhje me çmimin aktual të tregut;
- dekurajimi në mënyrë të paligjshme i konkurrentëve për të mos marrë pjesë në tender, me qëllim fitimin e kontratave;
- rishitje e detyrimeve kontraktuale (nënkontraktim);
- fryrje e vëllimit të punimeve;
- cilësi e ulët ose e pamjaftueshme, përdorim i mallrave më të lirë.

Dallimi i treguesve të veprimeve potenciale korruptive, të ashtuquajturit "flamuj sinjalizues" ndihmon për krijimin e një harte të detajuar të rreziqeve të korrupsionit dhe të një kuadri të nevojshëm praktik për strategji antikorrupsion. Përdorimi efektiv i këtyre hartave, në praktikë, kërkon mbledhje të dhënash dhe vlerësim domethënës të tyre. Shkalla e shpeshtësisë dhe hollësive të monitorimit duhet të jetë në proporcion me rreziqet përkatëse. Gjurmimi dhe dallimi i rrethanave të dyshimta, që ndodhin gjatë proceseve të prokurimit, është një element thelbësor i parandalimit të korrupsionit në prokurimin publik.

Një çështje tjetër, më pak e diskutuar, po gjithsesi e rëndësishme në prokurimin publik, janë marrëveshjet e ndaluara. Këto marrëveshje përfshijnë dy a më shumë ofertues që bien në ujdi të shtrembërojnë konkurrencën për një kontratë prokurimi. Korrupsioni dhe marrëveshjet e ndaluara në prokurimin publik duhet të shihen si "kërcënime të njëkohshme për integritetin e prokurimit publik"[188] dhe mund të jenë të lidhura. Për shembull, një zyrtar i korruptuar i prokurimeve mund t'u kërkojë ryshfet ofertuesve, që kryejnë marrëveshjet

[187] Shih faqen e interetit të Dhomës së Llogarive të Federatës Ruse: www.ach.gov.ru
[188] Shih OECD, Forumi Global mbi Konkurrencën, Tryeza e Rrumbullakët mbi Marrëveshjet e Fshehta dhe Korrupsionin në Prokurimin Publik, Tetor 2010 – DAF/COMP/GF(2010)6. I disponueshëm http://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf

Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit

Neni 9. Prokurimi publik dhe administrimi i financave publike

1. Secili shtet palë, në pajtim me parimet themelore të sistemit të tij ligjor, merr hapat e nevojshëm për të vendosur sisteme të përshtatshme prokurimi, bazuar mbi transparencën,konkurrencën dhe kriteret objektive në vendimmarrje, që, ndërmjet të tjerash, janë të efektshme në parandalimin e korrupsionit. Këto sisteme, që mund të marrin parasysh vlerat përkatëse minimale në zbatimin e tyre,ndër të tjera adresojnë:

a) Shpërndarjen publike të informacionit në lidhje me procedurat e prokurimit dhe kontratat,duke përfshirë informacionin mbi ftesat për tender dhe informacionin përkatës ose të duhur mbi dhënien e kontratave, duke u dhënë kohë të mjaftueshme pjesëmarrësve në tendera të përgatisin dhe të dorëzojnë tenderat e tyre;

b) Caktimin paraprak të kushteve për pjesëmarrje, duke përfshirë kriteret e zgjedhjes dhe të fitimit, rregullat e tenderimit dhe botimin e tyre;

c) Përdorimin e kritereve objektive dhe të paracaktuara për vendimet e prokurimeve publike,me qëllim që të ndihmohet verifikimi i mëvonshëm i zbatimit të saktë të rregullave procedurale;

d) Një sistem të efektshëm të rishikimit të brendshëm, duke përfshirë një sistem të efektshëm ankimi, për të siguruar ndërhyrjen ligjore dhe ankimimin në rast se rregullat procedurale të parashikuara në këtë paragraf nuk respektohen;

e) Nëse është e përshtatshme, masat për rregullimin e çështjeve që kanë të bëjnë me personelin përgjegjës për prokurimet, si për shembull deklarimi i interesit në prokurime publike të veçanta, procedurat e kontrollit dhe kërkesat për kualifikim. [...]

Burimi: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

e ndaluara,me qëllim që "të bëjë një sy qorr" ndaj kësaj marrëveshjeje. Zbulimi i skemave të mësipërme duhet të hartohet në mënyrë që të arrijë të identifikojë rrethin e marrëveshjeve të ndaluara.

8.4 Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit për prokurimin publik

Parimet bazë dhe qasjet për luftimin e korrupsionit janë sanksionuar në Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit. Neni 9 i Konventës, në kuadrin e Kreut për Masat Parandaluese, i dedikohet prokurimit publik.[189]

Hyrja dhe pesë komponentët e nenit 9 (1) përshkruajnë veçoritë kryesore të një sistemi të efektshëm për luftën kundër korrupsionit në prokurimin publik. Objektivi kryesor është parandalimi i korrupsionit duke kërkuar transparencë, konkurrencë dhe kritere objektive gjatë gjithë procesit të prokurimit.

Krijimi i një *kuadri të efektshëm ligjor* për prokurimin publik mbetet një parakusht thelbësor për zbatimin e dispozitave të Konventës dhe parandalimin e korrupsionit. Një kuadër ligjor përfshin ligjin, legjislacionin dytësor (rregulloret zbatuese, aktet nënligjore dhe/ose dekretet), dhe rregulla të tjera që duhet të ndjekin nëpunësit e prokurimeve. Duhet të jetë e qartë se cilët zyrtarë janë të detyruar të ndjekin secilën pjesë të kuadrit ligjor. Ndonëse është një praktikë e mirë të ketë një kuadër ligjor që gjen zbatim në të gjithë Shtetin, dallimet në llojet e prokurimeve të administruara në qendër, nga ato në nivel vendor, mund të kërkojnë disa dispozita të ndryshme. Në një rast të tillë, parimet dhe procedurat e qeverisjes duhet të jenë sa më të pajtueshme.

Kuadri ligjor duhet të mbështetet nga infrastruktura e duhur ligjore - si për shembull rregulla për administrimin e kontratave qeveritare - dhe udhëzime për faktin se cilat ligje të tjera duhet të mbajnë parasysh zyrtarët e prokurimit (për shembull standardet e punësimit dhe të mjedisit). I gjithë kuadri ligjor duhet të jetë i disponueshëm për publikun dhe për nëpunësit e prokurimeve.Kuadri ligjor duhet të mbështetet edhe nga udhëzime efektive për përdorimin e tij në praktikë, dhe kjo detyrë duhet t'i besohet një agjencie prokurimi publik apo një organi të ngjashëm.

8.5 Ligji Model i UNCITRAL për prokurimin publik

Ligji Model i UNCITRAL për prokurimin publik është një model i gatshëm i disponueshëm për qeveritë kombëtare për një ligj parësor të prokurimit për ekonomitë vendase. Ai ka për synim të japë të gjitha procedurat dhe parimet

[189] Ndërkohë që ky është neni më i rëndësishëm në kontekstin e prokurimit publik, neni 6 trajton organet antikorrupsion (dhe përgjithësisht rekomandohet që këto organe dhe agjencitë e prokurimit publik t'i koordinojnë veprimtaritë); neni 8 kërkon kode sjelljeje për nëpunësit civilë, ku përfshihen edhe zyrtarët e prokurimit; dhe neni 10 kërkon transparencë në administratën pulike, që trajton edhe pjesë të prokurimit që mund të jenë jashtë objektit të ligjit për prokurimin publik.

Ligji Model i UNCITRAL-it për Prokurimin Publik përmban një nen që parashikon instrumentin antikorrupsion për miratimin e kodit të sjelljes për autoritetet e prokurimit publik.

Neni 26. Kodet e Sjelljes

Kodi i sjelljes për zyrtarët apo nëpunësit e enteve prokuruese duhet të vihet në zbatim [nga Shteti miratues]. Ai trajton, ndër të tjera, parandalimin e konfliktit të interesit në prokurime, dhe, sipas rastit, masat për të rregulluar çështje, që kanë të bëjnë me personelin përgjegjës për prokurimet, si për shembull deklarimi i interesit në prokurime të veçanta, shqyrtimi i procedurave dhe kërkesat për trajnim. Kodi i sjelljes i vënë në zbatim në këtë mënyrë, duhet të vihet menjëherë në dispozicion dhe të jetë i aksesueshëm për publikun si dhe të mirëmbahet në mënyrë sistematike. [192]

thelbësore për një sistem kombëtar dhe për t'u zbatuar me fleksibilitet në përshtatje me rrethanat vendore. Ligji Model u hartua nga Komisioni i Kombeve të Bashkuara për Ligjin për Tregtinë Ndërkombëtare (UNCITRAL) dhe u miratua në sesionin e 44 të Komisionit në vitin 2011.[190] UNCITRAL-i ka hartuar dhe miratuar edhe një *Udhëzues për Zbatimin e Ligjit Model të UNCITRAL-it për Prokurimin Publik në vitin 2012.* [191]

Ligji Model parashikon dispozita për procedurat e reja të prokurimit, ndërkohë që respekton standardet e pranuara gjerësisht për transparencën, konkurrencën dhe objektivitetin, dhe përcakton marrëdhëniet midis palëve në prokurim: entet prokuruese, pjesëmarrësit, furnizuesit, një organ të pavarur dhe rregullatorin. Ai trajton aplikimin e e-tregtisë në kontekstin e prokurimit publik, përfshirë lejimin për procedura të automatizuara të tregtimit elektronik, të cilat sot japin një mënyrë të efektshme të luftimit të korrupsionit, ndërkohë që maksimizon potencialin për të siguruar raportin cilësi – çmim.

Ligji Model pasqyron kërkesat kyçe të UNCAC-ut. Për shembull: ai kërkon publikim paraprak të njoftimeve për çdo procedurë prokurimi (me hollësitë përkatëse) dhe njoftimet për fitimin e kontratave të prokurimit; ai nuk lejon përdorimin e përshkrimeve diskriminuese (si emrat tregtarë), kërkon publikim paraprak të të gjitha kritereve që do të përcaktojnë se cilat firma mund të marrin pjesë dhe se si do të përcaktohet fituesi; dhe mandaton tenderimin e hapur si metodën e parë automatike të prokurimit (kjo metodë konsiderohet si ajo që ka më shumë gjasë të sigurojë transparencë, konkurrencë dhe objektivitet). Gjithashtu, ofron procedura të tjera të hartuara për lloje të ndryshme prokurimi, që mund të dalin në situata të ndryshme prokurimi dhe në kontekste të ndryshme institucionale dhe ekonomike të

Alexey Stukalo, Zëvendës Koordinator, OSBE/OCEEA (majtas,) dhe Michel Nussbaumer, Drejtor i Programit të BERZH-it për Tranzicionin Ligjor (djathtas), në seminarin rajonal BERZH-OSBE për forcimin e rregullimit të prokurimit publik, Vjenë, 28 maj 2015

vendeve të ndryshme. Normat e tij mund të zbatohen edhe në prokurime komplekse me komponentë shumë inovativë. Një prej inovacioneve në versionin e fundit të Ligjit Model është përcaktimi i kushteve dhe rregullave zbatuese për marrëveshjet kuadër - një metodë prokurimi që është bërë e zakonshme në vitet e fundit.

Ligji Model zbaton parimin e *maksimizimit të ekonomisë dhe eficiencës në prokurime* (shpesh referuar si sigurimi i raportit cilësi – çmim). Në përgjithësi, Ligji Model u jep fleksibilitet enteve publike të kërkojnë që nga prokurimi, të arrijnë sa më shumë përfitime për shoqërinë, brenda kufijve të tij dhe, në veçanti, të jenë subjekt i mekanizmave rigoroze për transparencën me qëllim që të lejojnë mbikëqyrje të procesit.

Enteve të prokurimit publik u kërkohet të respektojnë dhe të sigurojnë *parimin e konkurrimit të plotë dhe të hapur* mes furnizuesve dhe kontraktorëve dhe të nxisin pjesëmarrje të gjerë të furnizuesve për të mundësuar një konkurrim të efektshëm, përfshirë si furnizuesit vendas edhe ata nga vende të tjera. Ndonëse dispozitat përmbajnë vetëm disa referenca të drejtpërdrejta për konkurrimin, krijimi i një mjedisi konkurrues prokurimi

[190] Ligji i ri ka zëvendësuar Ligjin Model për Prokurimin e Mallrave (Punëve) dhe Shërbimeve, 1994.
[191] I disponueshëm http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B998-4761-84B3-AD311D7D3EA8%7Dtbp023.pdf
[192] Shih tekstin e Ligjit Model të Rishikuar te https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf

Hapësirë informative 8.4 Shtyllat kyçe të Parimeve të OECD-së për Integritetin në Prokurimin Publik

A. Transparenca

1. Qeveritë duhet të sigurojnë një shkallë të mjaftueshme transparence në të gjithë ciklin e prokurimit për promovimin e trajtimit të drejtë dhe të barabartë të furnizuesve potencialë.
2. Qeveritë duhet të maksimizojnë transparencën në tenderimin konkurrues dhe të marrin masa mbrojtëse paraprake për forcimin e integritetit, në veçanti, për përjashtime nga tenderimi konkurrues.

B. Administrimi i mirë

3. Qeveritë duhet të sigurojnë që fondet publike të përdoren në prokurim sipas qëllimit për të cilin janë caktuar.
4. Qeveritë duhet të sigurojnë që zyrtarët e prokurimit përmbushin standarde të larta të njohurisë, aftësisë dhe integritetit.

C. Parandalimi i abuzimit në sjelljen e zyrtarëve, respektimi i kërkesave ligjore dhe të korporatës si dhe monitorimi

5. Qeveritë duhet të ngrejnë mekanizma për parandalimin e rrezikut të mosrespektimit me integritet në prokurimin publik.
6. Qeveritë duhet të inkurajojnë bashkëpunim të ngushtë midis qeverisë dhe sektorit privat për ruajtjen e standardeve të larta të integritetit, në veçanti në menaxhimin e kontratës.
7. Qeveritë duhet të sigurojnë mekanizma specifike për monitorimin e prokurimit publik, si dhe për zbulimin e sjelljes abuzive të zyrtarëve dhe të zbatojnë sanksionet e nevojshme.

D. Llogaridhënia dhe kontrolli

8. Qeveritë duhet të përcaktojnë hallka të qarta të përgjegjësisë së bashku me mekanizma të efektshme kontrolli.
9. Qeveritë duhet që t'i trajtojnë ankesat nga furnizuesit potencialë në mënyrë të drejtë dhe pa vonesë.
10. Qeveritë duhet të fuqizojnë organizatat e shoqërisë civile, median dhe publikun e gjerë për shqyrtimin e prokurimit publik.

Burimi: përshtatur nga OECD *Parimet për Integritetin në Prokurimin Publik, 2009.*

është me rëndësi themelore për të gjithë arkitekturën e Ligjit Model. Ligji Model trajton edhe mjedisin më sfidues të konkurrimit në tregje shumë të përqendruara dhe parashikon masa të përcaktuara për të shmangur marrëveshjet e ndaluara.

Një parim tjetër i Ligjit Model është ai i trajtimit *të drejtë, të barabartë dhe të paanshëm* të të gjithë furnizuesve nga ana e entit prokurues. Së bashku me *parimin e objektivitetit* gjatë gjithë procesit të prokurimit, siç parashikohet në Ligjin Model, *parimi i integritetit të procesit*, përfshirë parandalimin e konfliktit të interesit, parimi i trajtimit të drejtë përcakton një kërkesë kyçe për të gjitha sistemet kombëtare të prokurimit - atë të besimit publik në sistemin e prokurimit publik. Kur shoqëria nuk u beson veprimeve të entit prokurues dhe kryesisht percepton korrupsion, që e kompromenton raportin cilësi – çmim dhe rezultatet e qëndrueshme, aftësia e këtij enti prokurues dhe e sistemit të prokurimit në tërësi për të arritur qëllimet, tkurret.

Sikurse shpjegohet në Udhëzuesin për Zbatim, *transparenca* në prokurimin publik sipas Ligjit Model, përfshin pesë elemente thelbësore:

1) Bërjen publike të të gjitha rregullave (ligjeve, rregulloreve, dekreteve, etj) që gjejnë zbatim në procesin e prokurimit;
2) Publikimin në kohë dhe paraprakisht të planeve të prokurimit;
3) Përshkrimin e saktë të objektit të prokurimit, përfshirë kërkesa objektive për pjesëmarrjen dhe vendosjen e fituesit;
4) Zbatimin e procedurave të kërkuara të prokurimit në praktikë (pra, që mund të shihet se zyrtarët po i respektojnë);
5) Ekzistencën e një sistemi për të monitoruar se këto rregulla po zbatohen dhe që ato të zbatohen nëse është e nevojshme.

Duhet theksuar se Ligji Model parashikon zhvillimin në vijim nga Shteti zbatues të legjislacionit dytësor siç është përshkruar më sipër, në të cilin të parashikohen procedura të detajuara dhe mundësitë për përdorimin e teknologjive.

Nisma BERZH-UNCITRAL për Përmirësimin e Legjislacionit të Prokurimit Publik në vendet e CIS dhe Mongoli, partnerët e së cilës përfshijnë OSBE/ Zyrën e Koordinatorit për Veprimtaritë Ekonomike dhe Mjedisore, Bankën Botërore, Bankën Aziatike për Zhvillim dhe OECD-në193 , synon promovimin e Ligjit Model të UNCITRAL-it për Prokurimin Publik. Qasja e tij është për të punuar me qeveritë në të gjithë rajonin brenda një kuadri të vetëm dhe gjithëpërfshirës, dhe për të inkurajuar rregullim të ngritur në nivelin më të lartë të prokurimit publik në vendet e CIS dhe Mongoli.

[193] Për më shumë mbi Nismën shih http://www.ppi-ebrd-uncitral.com/index.php/en/ebrd-uncitral-initiative

Faza post-tenderim e prokurimit

Meqenëse faza pas tenderimit karakterizohet nga rreziqe të larta korrupsioni, siç u tregua më lart, Listëkontrolli rekomandon veprimet e mëposhtme në lidhje me menaxhimin e kontratës dhe pagesën:

- marrja e të dhënave dokumentare se mallrat e marra dhe shërbimet janë në përputhje me standardet e pritura;
- sigurimi që kontabiliteti apo auditimi përfundimtar i kontratës (projektit) nuk bëhet nga personeli i përfshirë në faza të mëparshme, me qëllim ndarjen e detyrave dhe autorizimin;
- sigurimi i kalimit në kohë të fondeve për pagesën kundrejt kushteve kontraktore dhe objektit të punës;
- konsiderimi i mundësisë për një vlerësim pas kontraktor (post-projekt).[196]

8.6 Pika kyçe referencë për parandalimin e korrupsionit në sistemet e prokurimit publik

Organizatat ndërkombëtare dhe institucionet financiare ndërkombëtare i japin rëndësi të madhe ngritjes së mekanizmave për parandalimin e korrupsionit në vende të ndryshme. Një seri nismash dhe vendimesh ndërkombëtare formojnë atë kuadër që mund të përdoret për të luftuar korrupsionin në sistemet kombëtare të prokurimit publik.

Dhjetë *Parimet e OECD-së për Integritetin në Prokurimin Publik* janë me rëndësi kyçe në arritjen e këtij qëllimi.[194]

Për të ndihmuar në zbatimin në praktikë të këtyre Parimeve, OECD-ja ka krijuar një metodologji - të quajtur Listëkontrolli.[195] Zgjidhjet e sugjeruara janë vënë në bazë të ekzistencës së tri fazave në ciklin e prokurimit:

1) paratenderimi, i cili përfshin vlerësimin e nevojave, planifikimin dhe buxhetimin, përgatitjen e specifikimeve teknike dhe zgjedhjen e procedurave të prokurimit;
2) tenderimi, nga publikimi i njoftimit për tender deri te përcaktimi i fituesit të kontratës;
3) post-tenderimi, që përfshin menaxhimin e kontratës, marrjen e mallrave dhe shërbimeve, dhe pagesën.

Listkontrolli u ofron pjesëmarrësve në procesin e prokurimit si dhe organeve rregullatore, veprime hap pas hapi, në secilën fazë të prokurimit. Zbatimi i tyre ndihmon për të ulur ndjeshëm rreziqet e korrupsionit si dhe për të siguruar integritet dhe efektshmëri të prokurimeve.

Deklarata e Këshillit të Ministravetë OSBE-së përForcimin e Qeverisjes së Mirë dhe Luftën ndaj Korrupsionit, Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit, miratuar në 2012[197] nënvizon rëndësinë e sistemeve të drejta dhe transparente të prokurimit publik, duke marrë parasysh instrumente të tilla si Ligji Model i UNCITRAL-it dhe Marrëveshja e Organizatës Botërore të Tregtisë (OBT) për Qeverisjen e Prokurimeve (GPA)

Në vendet që e kanë miratuar GPA-në, prokurimi publik është i hapur për kontraktorët për Shtetet që janë anëtarësuar në të. Aktualisht, GPA ka 17 palë, që përfshijnë 45 anëtarë të OBT-së. Rreth 30 anëtarë të tjerë të OBT-së marrin pjesë në Komitetin e GPA-së si vëzhgues. Nga këta, 10 anëtarë janë në procesin e anëtarësimit në GPA. Synimi themelor i GPA-së është të hapë tregjet e prokurimeve të qeverisë midis palëve të saj, me kushtin që,në këto tregje,të ketë transparencë, integritet dhe konkurrencë. Si rrjedhojë e disa raundeve, palët në GPA kanë hapur veprimtari prokurimesh që kapin vlerën e llogaritur në USD 1.7 trilionë çdo vit për konkurrim ndërkombëtar.[198]

Direktiva më e fundit e Bashkimit Europian për prokurimin publik, *Direktiva 2014/24/BE* e datës 26 shkurt 2014, ka vendosur gjithashtu theks të veçantë mbi luftimin e korrupsionit në prokurimin publik.[199]

Kuadri i ri i Bankës Botërore për Prokurimet fokusohet te sigurimi i raportit cilësi – çmim, zhvillimi i qëndrueshëm dhe integriteti në prokurimet e financuara nga Banka Botërore. Gjithashtu, ai është hartuar për të rritur mbështetjen e Bankës për vendet që të zhvillojnë sistemet e tyre të prokurimit. [200]

Standardet ndërkombëtare për prokurimin publik dhe rekomandimet për praktikat më të mira janë zhvilluar gjithashtu nga:

[194] OECD, Principles for Integrity in Public Procurement, 2009, Paris, OECD Publishing. Available from www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf
[195] Ibid. pp. 51-73.
[196] Ibid., p. 72.
[197] Deklarata e Këshillit të Ministrave të OSBE-së për Forcimin e Qeverisjes së Mirë dhe Luftën ndaj Korrupsionit, Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit (2012), Dublin. I disponueshëm në www.osce.org/cio/97968
[198] Përshtatur nga faqja e internetit e OBT-së për GPA https://www.wto.org/english/ tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm
[199] I disponueshëm në http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CE LEX:32014L0024&from=EN
[200] Shih New World Bank Procurement Framework Miratuar, 21 korrik 2015, at http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/21/world-bank-procurement-framework

Hapësirë informative 8.5 Përmirësimi i legjislacionit në nivel kombëtar

Paketa e rregullave bazë të prokurimit në SHBA, e ashtuquajtura Rregullorja Federale e Blerjeve, e detyrueshme për autoritetet federale të prokurimit, përmban kërkesa të hollësishme për planifikimin e kontratave nga nëpunësit publikë, kontroll mbi performancën e kontratave si dhe kërkesa të tjera për procedura të detyrueshme prokurimi, të cilat shpesh lihen në diskrecion të entit prokurues në disa sisteme ligjore. [201]

Më 5 prill 2013, Federata Ruse miratoi një ligj të ri "Për sistemin kontraktual në prokurimin e mallrave, punëve dhe shërbimeve për nevoja në nivel kombëtar dhe bashkiak". Ky ligj rregullon të gjithë ciklin e prokurimit, nga planifikimi fillestar deri te ekzekutimi final i një kontrate, pranimin dhe regjistrimin e rezultateve të saj, si dhe monitorimin, kontrollin dhe auditimin e të gjitha proceseve të prokurimit dhe rezultateve e tyre. [202]

Hapësirë informative 8.6 Centralizimi i prokurimit publik

Në pjesën më të madhe të Shteteve anëtare të BE-së, prokurimi publik realizohet nga një autoritet qendror i blerjeve në bazë të rregulloreve të përgjithshme të BE-së të përfshira në legjislacionin kombëtar.[203] Direktiva BE 2014/24 e 24 shkurtit 2014 parashikon: "Ka një prirje në tregjet e prokurimit publik të Bashkimit drejt grumbullimit të kërkesës nga blerësit publikë, me qëllim arritjen e ekonomisë së shkallës, përfshirë çmime më të lira dhe kosto më të ulëta të transaksioneve, dhe përmirësimin dhe profesionalizimin e menaxhimit të prokurimit. Kjo mund të arrihet duke përqendruar blerjet ose me numrin e autoriteteve kontraktuese ose me volumin dhe vlerën në kohë. Megjithatë, grumbullimi dhe centralizimi i blerjeve duhet të monitorohet me kujdes me qëllim shmangien e përqendrimit të tepërt të fuqisë blerëse dhe marrëveshjeve të ndaluara, dhe ruajtjen e transparencës dhe konkurrencës, si dhe të mundësive për akses në treg për SME-të"[204]

Në Shtetet e Bashkuara, një autoritet qendror qeveritar, Administrata e Shërbimeve të Përgjithshme, u ngrit në 1949. Në Kanada, në vitin 1996, u ngrit Ministria e Punëve Publike dhe Shërbimeve.

– Organizata Ndërkombëtare e Punës te *Konventa për Klauzolat e Punës (Kontratat Publike)*, 1949;
– Banka Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim te *Politikat dhe Rregullat e Prokurimit*, gusht 2000; dhe
– Fondi Monetar Ndërkombëtar te *Kodi i Praktikave të Mira për Transparencën Fiskale* , 2007, dhe *Manuali për Transparencën Fiskale* , 2007.

8.7 Masa praktike antikorrupsion në prokurimin publik

Zhvillimi i një *kuadri ligjor* eficient, bazuar te Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit dhe standarde e instrumente të tjera ligjore ndërkombëtare, duhet të shoqërohet nga krijimi i *infrastrukturës së nevojshme për prokurimin,* përfshirë sistemet e informacionit, platformën e-tregtia, baza të dhënash dhe burime të tjera për të siguruar zbatimin e parimeve të transparencës, objektivitetit dhe llogaridhënies.

Gjithashtu, është thelbësore të forcohet *kuadri institucional* për prokurimet. Kjo mund të përfshijë krijimin e organeve të posaçme për prokurimin dhe ngritjen e autoriteteve të duhura dhe shërbimeve kompetente.

Gjithashtu, është thelbësore të ndërmerren hapa dhe të zhvillohen *burimet njerëzore* të prokurimeve - blerësve profesionalë. Nuk mjafton që thjesht të krijohen kushtet për prokurime të ndershme dhe eficiente; zyrtarët publikë duhet të zbatojnë kushtet në praktikë. Janë veprimet e këtyre zyrtarëve që përcaktojnë nëse prokurimi është i drejtë, i prirur drejt interesit publik dhe me kosto efektive. Gjithashtu, duhet të organizohen veprimtari të posaçme që fokusohen te antikorrupsioni. Një pjesë përbërëse e pandarë e këtyre veprimtarive është krijimi i institucioneve të *kontrollit të brendshëm*, institucioneve të *audituesit (kontrollit) të pavarur të jashtëm*, si dhe të institucioneve që merren me *apelimet dhe ankesat* dhe *zgjidhjen e mosmarrëveshjeve* midis palëve kontraktuese.

[201] Shih http://acquisition.gov/far/
[202] Shih http://www.gov-zakupki.ru/zakon/44-fz-id126
[203] OSBE, Qasje Strategjike ndaj Parandalimit të Korrupsionit në Rajonin e OSBE-së, Raporti i Rishikimit mbi Zbatimin e Angazhimeve të OSBE-së për Forumin e 20-të Ekonomik dhe Mjedisor të OSBE-së, 2012, EEF.GAL/20/12, Viene, 5 Shtator 2012.
[204] Shih http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN. Në vendet e BE-së shih gjithashtu OECD, Sistemet e Blerjeve të Centralizuara në Bashkimin Evropian, 2011, Sigma Nr. 47, Botimet e OECD-së. I disponueshëm në http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en.

Hapa të posaçëm për parandalimin e korrupsionit

Janë disa hapa të posaçëm për parandalimin e korrupsionit, të cilat, shtetet dhe entet e prokurimit mund t'i marrin në konsideratë. Ato mund të shërbejnë si "pikënisje" për ata që sapo e kanë nisur këtë punë [205] . Të gjitha këto hapa bazohen në kuadrin ndërkombëtar ligjor në fushën e prokurimit, dhe janë testuar dhe zbatuar në praktikë në një numër të madh vendesh. Ato janë si më poshtë:

- Zhvillimi i e-tregtisë dhe e-teknologjive në prokurimin publik
- Sigurimi i transparencës së procedurave të prokurimit publik në të gjitha fazat e ciklit të prokurimit

Disponueshmëria publike e informacionit për prokurimet varet në një masë të madhe nga lloji i informacionit në fjalë. Për shembull, vendet anëtare të OECD-së më shpesh e bëjnë informacionin të disponueshëm për fazat e paratenderimit dhe tenderimit të ciklit të prokurimit, duke përfshirë ligje dhe politika (34 vende) dhe përzgjedhjen dhe kriteret e vlerësimit të ofertës (21 vende). Në krahasim, më pak vende anëtare të OECD-së publikojnë informacion sidomos për fazën pas tenderimit, justifikimin e dhënies së kontratës (13 shtete), modifikime të kontratës (11 shtete) apo informacion që mundëson gjurmimin e shpenzimeve për prokurim (6 shtete). [206]

- Penalizimi i ryshfetit
- Monitorimi publik dhe mbikëqyrja
- Pavarësia e kontrolleve dhe auditimeve të prokurimit publik

Një punë e konsiderueshme për forcimin e metodologjisë së auditimit të prokurimit publik kryhet nga Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve të Kontrollit të Lartë (INTOSAI) dhe shoqatat rajonale të organeve të auditit të jashtëm të pavarur për qeverinë.

- Krijimi i "ishujve të integritetit" - rajone pilot, organizata prokurimi, lloje prokurimi që zbatojnë një gamë të plotë të masave të duhura për parandalimin e korrupsionit. Zgjerimi i këtij regjimi për të mbuluar një numër në rritje të kontratave të prokurimit publik, organe të prokurimit dhe furnizues.[207]
- Krijimi i procedurave të duhura të apelimit kundër vendimeve të kundraligjshme dhe të padrejta

Një numër i konsiderueshëm vendesh kanë ngritur mekanizma të pavarur për ankesat. Gjithashtu, disa vende kanë përcaktuar mekanizma për zgjidhjen alternative të mosmarrëveshjeve, përfshirë avokatin e prokurimeve, procedura për arritjen e marrëveshjeve, dhe dëgjesa arbitrazhi. Për shembull, Kanadaja ka ngritur Zyrën e Avokatit të Prokurimeve.

8.8 Përfundime

Zhvillimi i metodologjive të efektshme antikorrupsion nuk është i mundur pa krahasuar dhe pa u mbështetur në përpjekjet e bëra nga vende dhe agjenci të ndryshme ndërkombëtare. Hartëzimi dhe vlerësimi krahasues i sistemeve të prokurimit japin informacion të përditësuar për gjithëpërfshirjen dhe mjaftueshmërinë e veprimeve antikorrupsion. Sigurimi i një niveli të lartë të transparencës, paanshmërisë dhe drejtësisë në vendimet dhe veprimet e prokurimeve është një proces i vazhdueshëm.

Është e rëndësishme që vendet dhe organizmat e përcaktuara prej tyre të kenë një kuptim të qartë të standardeve ndërkombëtare të prokurimit, përfshirë kërkesat për një kuadër ligjor, strukturë qeverisjeje dhe organe të prokurimit, menaxhim të informacionit dhe aspekte të tjera të infrastrukturës së prokurimit. Ky kuptim ndihmon edhe në modernizimin e sistemeve kombëtare të prokurimit dhe në arritjen e raportit sa me te mirë cilësi- çmim për paratë e taksapaguesve.

Banka Botërore në bashkëpunim me Komitetin e OECD-së për Asistencë për Zhvillim (DAC) kanë zhvilluar një metodologji për vlerësimin e sistemeve të prokurimit (MAPS).[208] MAPS-i ofron një paketë treguesish për vlerësimin dhe krahasimin e sistemeve të ndryshme të prokurimit. Ai përfshin tregues të veçantë që duhen përdorur si standarde në vlerësimin e efektshmërisë së masave antikorrupsion dhe përcaktimin e dobësive të sistemit të prokurimit:

[205] Shih edhe The Global Programme against Corruption. UN Anti-corruption Toolkit, 3rd Edition, Vienna, September 2004.
[206] Shih OECD, Government at a Glance, 2011, p. 150.
[207] Shih informacion të detajuar te The Global Programme against Corruption. UNAnti-corruption Toolkit, 3rd Edition, Vienna, shtator 2004, pp. 267-268.
[208] OECD, Metodologjia e Vlerësimit të Sistemeve të Prokurimit(MAPS), 2009. I disponueshëm http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf

1. Ekzistenca e kuadrit ligjor të prokurimit që përmban kërkesa për dokumentacion tenderi dhe kontrata, si dhe dispozita ligjore për të luftuar korrupsionin, mashtrimin, konfliktin e interesit, dhe sjelljen joetike, që përcaktojnë veprimet që duhen ndërmarrë në këto raste.

2. Nëse kuadri ligjor përkufizon përgjegjësinë dhe llogaridhënien dhe përcakton masat për pjesëmarrësit në prokurim të implikuar në praktika mashtruese dhe korruptive.

3. Konfirmimin e ekzistencës së një sistemi zbatues për ekzekutimin e normave të përcaktuara dhe zbatimin e sanksioneve.

4. Ekzistenca e masave të posaçme për parandalimin e korrupsionit dhe mashtrimit.

5. Përfshirja e sektorit privat, shoqërisë civile dhe përdoruesve fundorë për krijimin e një tregu të ndershëm dhe etik të prokurimeve publike .

6. Ekzistenca e mekanizmave operacionale që e bëjnë informacionin për korrupsionin, mashtrimin dhe sjelljen joetike, të disponueshëm për vendimmarrësit.

7. Ekzistenca e kodit të sjelljes për pjesëmarrësit në prokurim.

Sistemi i vlerësimit zgjerohet për të përfshirë aspekte të tilla si produktiviteti, eficienca, hapja, efektshmëria, profesionalizmi, marrëdhëniet me furnizuesit dhe përdoruesit fundorë, si dhe tregues të tjerë.

Selected Bibliography

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Principles for Integrity in Public Procurement,* 2009 [pdf]. Available from www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement,* 2012 [website]. Available from http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Government at a Glance 2013: Procurement Data,* 2013 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2013)2&docLanguage=En

4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement,* 2015 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD%20Recommendaiton%20on%20Public%20Procurement.pdf.

5. United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *Model Law on Public Procurement* (2011) and accompanying *Guide to Enactment* [website]. Available from http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html

6. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guide on Anti-Corruption in Public Procurement and the Management of Public Finances: Good Practices in Ensuring Compliance with Article 9 of the United Nations Convention against Corruption,* 2013 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf

7. World trade Organization (WTO), *Agreement on Government Procurement* and related materials [website]. Available from http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

8. Jenny, F., *Competition and Anti-Corruption Considerations in Public Procurement*, in *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD, 2005.

9. Slater, D. and McNeill, E., *EU Public Procurement Rules. The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2015* (2014), 7th Edition. Published by Global Legal Group.

KREU 9

Financimi i Partive Politike

PËRMBAJTJA

9.1 Standardet dhe angazhimet ndërkombëtare 114

9.2 Donacionet 116

9.2.1 Donacionet private 116

9.2.2 Ndalimet për disa lloje donacionesh 116

9.2.3 Kufizime për donacionet dhe shpenzimet 117

9.2.4 Financimi nga buxheti i shtetit 117

9.3 Mbikëqyrja e shtetit 118

9.4 Përfshirja e shoqërisë civile 120

9.5 Përfundime 120

Bibliografi e përzgjedhur 121

KREU 9

Financimi i Partive Politike

Partitë politike luajnë një rol thelbësor në demokraci dhe kanë nevojë për fonde të mjaftueshme për të përmbushur funksionet e tyre bazë. Pa financim, një parti politike nuk do të ishte në gjende të operonte apo të komunikonte me elektoratin.

Në të njëjtën kohë, rregullimi i financimit të partive politike merr rëndësi thelbësore për garantimin e llogaridhënies së tyre para publikut të gjerë. Ndaj, rëndësi të madhe merr parandalimi i financimit korruptiv të partive politike, pasi një sjellje e tillë sjell përshtypjen se aksesi në proceset demokratike vendimmarrëse mund të blihet. Transparenca financiare është tejet e rëndësishme për të ruajtur interesin dhe besimin e publikut të gjerë në qeveri dhe u mundëson zgjedhësve të marrin vendime të informuara mbi partitë politike kur hedhin votën.

Rreziku i financimit korruptiv të partive politike dhe fushatave rëndohet, nëse ka mungesë të burimeve legjitime të financimit, sepse partitë politike do të detyroheshin, atëherë, të gjenin financime nga aktorë privatë, që do të kërkonin diçka në kthim. Qëllimi i veprimtarive antikorrupsion në këtë fushë nuk është shkurtimi i fondeve, por sigurimi që partitë politike financohen nga burime legjitime dhe se transaksionet e tyre financiare nuk mbulohen nga fshehtësia.

Përpjekjet për të kufizuar financimin korruptiv të partive politike janë orientuar në tri drejtime: kufizime për burimet e financimit dhe shpenzimet, bërja publike e financave si dhe subvencione shtetërore. Megjithatë, nuk ka një konsensus në lidhje me faktin se cila është mënyra më e efektshme për trajtimin e korrupsionit në financimin e partive politike, dhe ka një mungesë të evidencave të besueshme për të sugjeruar se cila qasje është më e mira

9.1 Standardet dhe angazhimet ndërkombëtare

Paraja në politikë është një çështje e ndjeshme dhe, mungesa relative e konsensusit se si të rregullohet më mirë, shpjegon arsyen pse kjo çështje i është lënë në masë të madhe në dorë vetë Shteteve që ta rregullojnë. Megjithatë, në nivel global dhe rajonal, Shtetet janë angazhuar të trajtojnë çështjen e financimit të partive politike.

Duke nënshkruar Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC), Shtetet kanë rënë dakord në nenin 7:(2) " (Shteti anëtar që)mendon të miratojë masa të përshtatshme legjislative [...], të paracaktojë kritere në lidhje me kandidaturën dhe zgjedhjen në një post publik." Gjithashtu, shtetet bien dakord në nenin 7 (3) "mendon gjithashtu të marrë masa të përshtatshme, legjislative dhe administrative, [...], të rrisë transparencën në financimin e kandidaturave për postin e zgjedhur publik dhe, kur është e zbatueshme, financimin e partive politike." Qëllimi i këtyre detyrimeve është forcimi i parandalimit dhe luftimit të korrupsionit në Shtetet anëtare, nëpërmjet nxitjes së përzgjedhjes dhe kritereve financuese transparente të personave që kërkojnë një post të zgjedhur publik.

Këshilli i Europës ka nxjerrë shumë standarde të detajuara si dhe dokumente udhëzuese në lidhje me këtë çështje. Komiteti i Ministrave i Këshillit të Europës ka nxjerrë Rekomandimin Rec (2003)4 për rregullat e përbashkëta kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore. Ky dokument mbulon çështje të tilla si burimet e jashtme të financimit, nevoja për të rregulluar, si financimin e rregullt të partive, edhe atë të fushatave zgjedhore (meqë të dyja janë thellësisht të ndërlidhura në praktikë), transparencën dhe nevojën për mbikëqyrje të efektshme dhe të pavarur si dhe sanksione proporcionale dhe shkurajuese për shkeljet[209].

Në vitin 2011, Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR) në bashkëpunim me Komisionin e Këshillit të Europës

[209] Shih Këshilli i Europës, Rekomandimi Rec(2003)4 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare mbi rregullat e përbashkëta kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore. I disponueshëm nëhttps://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183

Masat për t'i bërë partitë politike në Ukrainë dhe më gjerë në rajonin e OSBE-së më transparente dhe llogaridhënëse diskutohen në seminarin me ekspertë të organizuar nga OSBE/ODIHR-i në Kiev, 14 korrik 2015

për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) prodhuan udhëzime për ekspertizën dhe praktikën e mirë për Shtetet pjesëmarrëse në OSBE, të quajtura *Udhëzime për Rregullimin e Partive Politike* [210]. Këto udhëzime përfshijnë në masë të madhe Rekomandimet (2003)4, por mbulojnë edhe fusha të tjera shtesë. Ato u krijuan si një instrument për t'i ndihmuar Shtetet pjesëmarrëse në OSBE dhe Shtetet anëtare në Këshillin e Europës për formulimin e kornizave ligjore që janë në përputhje me angazhimet e OSBE-së dhe standardet ndërkombëtare[211].

Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) monitoron Rekomandimin e Këshillit të Europës dhe ka publikuar një përmbledhje të rezultateve të punës së tij deri në vitin 2011[212]. Rishikimi i Raundit të Tretë të Vlerësimit të GRECO-s arriti në përfundimin se Shtetet anëtare kanë ende shumë për të bërë për respektimin e Rekomandimit, megjithëse është bërë progres i konsiderueshëm në fusha të shumta, veçanërisht në përkufizimin e asaj që përbën sferën e veprimtarisë së partive, prezantimin dhe publikimin e llogarive të tyre financiare, pavarësinë e organeve mbikëqyrëse përkatëse, fokusin e kësaj mbikëqyrjeje dhe fleksibilitetin e sanksioneve të disponueshme. Raporti theksoi disa prej mangësive të mbetura në lidhje me mbikëqyrjen e financimit të partive:[213]

- transparenca e disa burimeve të të ardhurave të partive, të tilla si donacione në natyrë, kuotizacionet e anëtarësisë së partisë, huatë apo sponsorizimi, shpesh neglizhohen në legjislacion, ose rregullohen në mënyrë jo të qartë , duke e lënë derën të hapur për praktika abuzive.
- donacionet anonime janë ende të mundshme në disa vende.
- legjislacioni dhe standardet financiare/kontabile për raportimin e financimit të partive politike në shumë vende nuk parashikojnë konsolidim të mjaftueshëm të pasqyrave që do të merrnin parasysh, për shembull, organet vendore të partive, dhe subjekte të tjera të përfshira në fushata zgjedhore.
- informacioni politik, shpesh nuk publikohet në mënyrë të aksesueshme lehtësisht dhe në kohë.
- një numër i madh Shtetesh nuk arrijnë të kenë një organ mbikëqyrës mjaftueshëm të pavarur dhe në disa Shtete, një organ i tillë ose nuk ekziston ose ka funksione të kufizuara.
- sanksionet janë shpesh të dobëta, nuk janë mjaftueshëm fleksibile, janë të kufizuara në objekt dhe nuk zbatohen. Në raste të tjera, sanksionet

[209] Shih OSCE/ODIHR, Udhëzimet për Rregullimin e Partive Politike, 2011, i disponueshëm në www.osce.org/odihr/77812

[210] Në veçanti, shih www.legislationline.org për normat dhe standardet ndërkombëtare, opinionet ligjore të ODIHR-it dhe shembuj të praktikave të mira të shteteve në çështje të dimensionit njerëzor.

[211] Shih Doublet, Y-M., Lufta kundër Korrupsionit - Financimi i Partive Politike, 2012, Shqyrtimi Tematik i Raundit të Tretë të Vlerësimit të GRECO. I disponueshëm http:// ww.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf.Gjithashtu, the GRECO 12thRaporti i Aktivitetit të Përgjithshëm (2011) i disponueshëm http:// www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco(2012)1_ GenActReport2011_EN.pdf

[213] Shih njoftimin për shtyp për raportin, i disponueshëm http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(20120509)ActRep2011_en.asp

mund të jenë joproporcionalisht të ashpra

Hartimi dhe zbatimi i standardeve për financimin politik në Shtetet pjesëmarrëse në OSBE kërkon dialog të vazhdueshëm. Një kontribut të rëndësishëm në këtë drejtim, OSBE/ODIHR-i e jep nëpërmjet seminareve në Shtetet pjesëmarrëse për të mbështetur nxitjen dhe forcimin e funksionimit demokratik të partive politike dhe proceseve zgjedhore, në përputhje me angazhimet e OSBE-së.

9.2 Donacionet

9.2.1 Donacionet private

Në mënyrë të debatueshme, burimi më legjitim i të ardhurave për partitë politike janë kontributet dhe kuotat e anëtarësimit nga qytetarët e zakonshëm. Për fat të keq, donacionet e vogla nga një numër i madh individësh, shpesh provojnë të jenë të pamjaftueshme për veprimtaritë e vazhdueshme të partive politike dhe të fushatave zgjedhore. Si rrjedhojë, partive shpesh u duhet të mbështeten në donacione të mëdha nga një numër i kufizuar individësh të pasur, kompani private apo sindikata. Me kalimin e kohës, politikanët mund të bëhen më të afërt me këto interesa, se sa me elektoratin.

Një kundërdozë, për të kundërshtuar këtë ndikim nga donatorët, është transparenca. Për shembull, është më e vështirë për donatorët e korporatave të kërkojnë kontrata qeveritare si shpërblim për kontributet e tyre, nëse këto kontribute regjistrohen si duhet dhe bëhen publike. Nëse procesi i financimit nuk është transparent, publikut i lihet të nxjerrë përfundimet e veta dhe ka gjasë të dyshojë, se ata që marrin kontrata të majme qeveritare, kanë financuar në mënyrë të fshehtë partinë politike në pushtet. Në të vërtetë, paraja që e gjen rrugën e saj në mënyrë të fshehtë në arkat e partive politike, mund të jetë fituar në mënyrë të paligjshme apo të mos jetë deklaruar në organet tatimore.

Rrjedhimisht, Rekomandimi (2003) 4 i Këshillit të Europës, mbron qëndrimin se, partive politike duhet t'u kërkohet të bëjnë publike emrat e atyre, që japin donacione mbi një prag të caktuar[214].

Megjithatë, vetëm transparenca mund të mos jetë e mjaftueshme, nëse publiku mbetet dyshues për ndikimin e ushtruar nga ata që bëjnë donacione të mëdha. Mund të kërkohen forma të tjera të rregullimit, të tilla si ndalimet dhe kufizimet për donacionet dhe shpenzimet.

9.2.2 Ndalimet për disa lloje donacionesh

Disa forma donacionesh mund të konsiderohen kaq të dëmshme për procesin demokratik apo krijojnë rreziqe të korrupsionit politik, saqë duhen ndaluar krejtësisht. *Udhëzimet për Rregullimin e Partive Politike* (Nenet 172-175) përmendin donacionet anonime dhe kompanitë në pronësi/kontroll shtetëror si llojet e aktorëve që mund të ndalohen nga dhënia e donacioneve, apo të paktën t'u vendosen disa kufizime specifike.Rekomandimi (2003) 4 i Këshillit të Europës, neni 7 rekomandon më tej se "Shtetet duhet që, në mënyrë specifike, të kufizojnë, ndalojnë apo të rregullojnë donacionet nga donatorë të huaj." Shumë vende i ndalojnë plotësisht donacionet e huaja, përfshirë Greqinë, Irlandën, Sllovenínë dhe Spanjën. Në Gjermani, donacionet e huaja janë të mundura vetëm nga qytetarë apo korporata nga vendet e Bashkimit Europian, ose nëse nuk i tejkalojnë 1000 EURO[215]. Sipas Institutit Ndërkombëtar për Demokraci dhe Asistencë Zgjedhore (IDEA), 77 për qind e Shteteve pjesëmarrëse në OSBE përdorin një formë të ndalimit të donacioneve të huaja, krahasuar me 67.5 për qind në shkallë globale[216].

Me pak fjalë, ndalimet më të zakonshme në Shtetet pjesëmarrëse në OSBE janë nga burime të huaja, institucione shtetërore (më së shumti si masë për parandalimin e shpërdorimit të burimeve shtetërore/administrative); kompanitë me pronësi të pjesshme shtetërore dhe kompanitë që përfitojnë kontrata qeveritare.

Një çështje me rëndësi të veçantë, kur diskutohet korrupsioni në sferën politike, ka të bëjë me donacionet e korporatave. Siç u vu në dukje më lart, korporatat mund të bëjnë donacione politike me pritshmërinë që të përfitojnë kontrata qeveritare, lehtësim tatimor apo përfitime të tjera. Në publikimin e vitit 2005 *Standardet e Financimit dhe Favoreve Politike,* Transparency International (TI) e diskutoi këtë çështje dhe përfundimi ishte se "Ndalimi i parave të korporatave në financimin politik është një përgjigje, por mund të ketë efekt të

[214] Në varësi të sistemit, arsyeja për pragun mund të jetë për të reduktuar barrën administrative për ata që dorëzojnë apo marrin raporte financiare, apo për të mbrojtur privatësinë e atyre që bëjnë donacione të vogla. Për më tepër hollësi shih nenin 3 (b) Rekomandimi Rec(2003)4 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare mbi rregullat e përbashkëta kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore

[215] Për më tepër mbi rregullimin e donacioneve të huaja në Shtetet anëtare në Këshillin e Europës shih Komisioni i Venecias, Opinion mbi Ndalimin e Kontributeve Financiare në Partitë Politike nga Burimet e Jashtme, 2006, f. 14-17. I disponueshëm http:// www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e

[216] Analizë e të dhënave nga baza e të dhënave e për financimin politik, International IDEA, e disponueshme www.idea.int/political-finance Nëse nuk specifikohet ndryshe, informacioni në Kreun 9 për rregullimet në Shtetet pjesëmarrëse në OSBE është marrë nga kjo bazë të dhënash.

kundërt nëse rezultati është pengimi i diversitetit të partive brenda një demokracie, apo shtysa për dhënien e donacioneve nën dorë"[217]. Në rastet kur donacionet e korporatave janë të lejueshme, TI argumenton se transparenca dhe kufizimet për donacionet janë të rëndësishme. Kompanitë duhet të rendisin të gjitha donacionet dhe të publikojnë politikat e tyre për donacionet politike. Ato nuk duhet të bëjnë donacione politike në vende ku nuk kanë prezencë ligjore, dhe kompanitë e regjistruara në listë duhet ta konsiderojnë në mënyrë shumë serioze mundësinë e kërkimit të miratimit nga aksionerët për këto donacione[218].

9.2.3 Kufizime për donacionet dhe shpenzimet

Përveç ndalimit të disa llojeve të donacioneve, një mënyrë tjetër për kufizimin e ndikimit të interesave të veçanta është kufizimi i shumës që mund të jepet si kontribut. Këto limite duhet të jenë aq të ulëta, sa të parandalojnë dyshimet për ndikime të parregullta, por edhe aq të larta sa të bëjnë të mundur që partitë politike të jenë në gjendje të mbledhin fonde të mjaftueshme. *Udhëzimet për Rregullimin e Partive Politike* shprehen se "... mund të vendosen kufizime të arsyeshme për shumën totale të kontributeve." (Neni 170)

Edhe GRECO ka tërhequr vëmendjen te përdorimi i huave, një formë veçanërisht domethënëse në financimin e partive në shumë vende, duke qenë se këto hua mund të përdoren si mjete për të shmangur kufijtë për donacion. Borxhi i partive politike dhe politikanëve mund të çojë edhe në tundime për angazhim në veprimtari korruptive.

Kufijtë për shpenzimet e fushatës - nëse respektohen dhe zbatohen - e reduktojnë shumën që partive u duhet të mbledhin. Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut te Komenti i Përgjithshëm Numër 25, neni 19 shprehet se: Në lidhje me shpenzimet e fushatës, kufizime të arsyeshme mund të jenë të justifikuara, në rastet kur kjo është e domosdoshme për të siguruar që të mos minohet zgjedhja e lirë e zgjedhësit apo kur procesi demokratik shtrembërohet nga shpenzimi i shpërpjesëtuar në emër të një kandidati apo partie."

Siç tregohet nga pasazhi i mësipërm, vëmendje duhet t'i kushtohet jo vetëm shpenzimeve të partive politike, por edhe shpenzimeve të kandidatëve individualë. Nëse vendosen kufij për njërin aktor, po jo për tjetrin, lehtësisht krijohen hendeqe, nëpërmjet të cilat mund të kanalizohen shuma të pakufizuara[219]. Rregullimet duhet të konsiderojnë edhe të ashtuquajturat; shpenzime jo nga partitë politike ose kandidatë, por nga aktorë të tjerë. Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut sqaroi në vendimin e çështjes *Bowman vs. Mbretërisë së Bashkuar* se kufizimet për shpenzimet e palëve të treta janë të pranueshme, për sa kohë janë në përpjesëtim të drejtë me kufizimet e vendosura për partitë politike dhe kandidatët[220].

Gjysma e Shteteve pjesëmarrëse në OSBE përdorin kufizime për shpenzimet e partive politike, dhe pak më shumë e bëjnë këtë për kandidatët e veçantë[221]. Kufizimet ekzakte shpesh varen nga lloji i zgjedhjeve dhe numri i zgjedhësve të regjistruar.

Shtetet e Bashkuara kanë një qasje të ndryshme, duke vendosur më shumë theks te shpenzimi për zgjedhjet si formë e shprehjes së lirë. Që nga viti 1976, Gjykata e Lartë i ka hedhur vazhdimisht poshtë kufizimet për shpenzimet, si shkelje të të drejtës kushtetuese të shprehjes së lirë[222]. Megjithatë, kandidatët për president që bien dakord të marrin financime publike duhet t'u përmbahen kufizimeve të shpenzimeve.

9.2.4 Financimi nga buxheti i shtetit

Një plotësues (ose një alternativë, në shtete si Suedia) për rregullimet e donacioneve private është dhënia e fondeve nga buxheti i shtetit. Financimi nga shteti mund të jetë në dy trajta kryesore: dhënia e asistencës financiare (financim i drejtpërdrejtë nga shteti) dhe dhënia e përfitimeve të tjera si lehtësimi tatimor, akses i subvencionuar apo falas në media (financim i tërthortë nga shteti). Mënyra e parë u ofrohettë gjitha partive politike që arrijnë një prag të caktuar (shpesh një përqindje e caktuar e votave në zgjedhjet e fundit); mund të shpërndahet në një gamë kriteresh që nga parimi "egalitar" (shuma të barabarta për çdo parti) deri tek ai i "proporcionalitetit" (në raport me votat apo vendet e fituara) apo me një kombinim të të dyve si zgjidhja më e zakonshme[223].

---

[217] Shih Transparency International, Standardet e Financimit Politik dhe Favorizimet,2005, f. 2, e disponueshme http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours

[218] Ibid.

[219] Kjo logjikë zbatohet edhe për ndalimet dhe kufizimet për donacionet.

[220] Shih Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), çështja Bowman v.Mbretërisë së Bashkuar (141/1996/760/961), 19 shkurt 1998. I disponueshëm në http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58134#{„itemid":[„001-58134"]}

[221] Shih International IDEA's Political Finance Database, e disponueshme në www.idea. int/political-finance

[222] Shih United States Supreme Court, Buckley v. Valeo, Case 424 U.S. 1 (1976).

[223] Në Shtetet e Bashkuara, është e zakonshme që të jepen fonde shtetërore në formën e "fondeve në shuma gjegjëse", që do të thotë se, për çdo dollar të mbledhur nga një parti apo kandidat nga burime private, shteti i përgjigjet kësaj me (zakonisht një përqindje) me fonde shtetërore.

Tre argumentet kryesore në favor të financimit publik përfshijnë së pari, se mund t'u sigurojë të gjithë aktorëve politikë përkatës minimumin e fondeve të nevojitura për të mundësuar që zëri i tyre të dëgjohet; së dyti, mund të ndihmojë për të reduktuar avantazhin e atyre me akses në shuma të mëdha parash (me fjalë të tjera, kushte të barabarta loje); dhe së treti, redukton mbështetjen e partive politike te interesa të veçanta private. Fondet publike mund të jenë, gjithashtu, më transparente se sa burimet private, sepse raportimet financiare nga partitë politike mund të mos jenë plotësisht të besueshme. Kjo do të thotë se financimi nga shteti mund të ndihmojë në rritjen e transparencës dhe pluralizmit politik, ndërkohë që redukton rrezikun për korrupsionin politik

Megjithatë, kritikët vënë në dukje edhe probleme të mundshme për financimin nga shteti, përfshirë si më poshtë:

- Nëse financimi nga shteti nuk kombinohet me kufizime për donacione private apo shpenzime, nuk ka gjasa që të ndryshohen ndjeshëm të ardhurat relative të konkurrentëve;
- Financimi nga shteti (pa kufizime në shpenzim) mund të çojë në rritje të shpenzimeve në fushata zgjedhore, të cilat në disa kontekste mund të shikohen si të padëshirueshme[224];
- Nëse pragu për marrjen e fondeve është i ulët, financimi nga shteti mund të çojë në një lulëzim të partive të vogla, të dobëta, që mund të pengojnë konsolidimin e institucioneve politike të një vendi;
- Nëse, nga ana tjetër, pragu është shumë i lartë, ose nëse dhënia bazohet ekskluzivisht në performancën e shkuar, financimi nga shteti mund të çojë në ngurtësimin e sistemit partiak;
- Financimi i partive politike nga shteti është shpesh jopopullor mes zgjedhësve, që nuk kanë dëshirë që të shohin paratë e taksave t'u shpërndahen partive politike, të cilave nuk u besojnë.

Këto pikëpamje mikse midis vëzhguesve mund të shpjegojnë arsyen pse standardet ndërkombëtare nuk rekomandojnë drejtpërdrejt subvencionet financiare (Këshilli i Europës Rekomandimi (2003) 4 për shembull, ndonëse shprehet se shteti "duhet t'u japë mbështetje partive politike", vetëm shton se "mbështetja e shtetit mund të jetë financiare").

Një çështje e rëndësishme është shkalla në të cilën partitë politike varen nga mbështetja shtetërore. Rekomandimi (2003) 4 i Këshillit të Europës shprehet se "Mbështetja shtetërore duhet të jetë e kufizuar në kontribute të arsyeshme" (Neni 1), ndërsa *Udhëzimet për Rregullimin e Partive Politike* vënë në dukje se kjo asistencë "duhet të hartohet me kujdes me qëllim sigurimin e dobisë së këtij fondi, ndërkohë që nuk çrrënjos nevojën për kontribute private apo zhvlerëson ndikimin e donacioneve individuale" (Neni 177). Realiteti është paksa ndryshe, pasi duket se me prezantimin e financimit publik në Shtetet pjesëmarrëse në OSBE, ai priret të bëhet burimi mbizotërues i financimit. Vlerësimet sipas vendeve të bëra nga GRECO për 20 Shtete pjesëmarrëse në OSBE tregojnë se varësia mesatare nga financimi publik është dy të tretat, dhe ndonëse në disa vende financimi nga shteti përfaqëson një pakicë të fondeve të marra (si në rastin e Armenisë, Republikës Çeke, Gjermanisë dhe Mbretërisë së Bashkuar), në disa të tjera, shumë pak nga të ardhurat e partive vijnë nga burime private. Në Kroaci, Greqi, Belgjikë, Poloni, Spanjë dhe Sllovaki, fondet publike arrijnë në 80 për qind ose më shumë të të ardhurave gjithsej të partive. Më konkretisht, GRECO ka gjetur se legjislacioni gjerman për financimin politik ka kontribuar në një balance inteligjente midis financimit publik dhe atij privat për formacionet politike, në mënyrë që këto të fundit të mos mbështeten vetëm te mbështetja nga shteti[225].

Forma më e zakonshme e financimit të *tërthortë* të shtetit në Shtetet pjesëmarrëse në OSBE është aksesi falas ose i subvencionuar në media. Kjo pasohet nga lehtësimi tatimor për partitë politike ose donatorët e tyre (48 për qind) dhe mjedise për takimet e fushatës (37 për qind). Trajta më pak të zakonshme të financimit të tërthortë publik përfshijnë hua pa interes dhe subvencionim të postimit për letra drejtuar zgjedhësve. Financimi publik i tërthortë mund të jetë një instrument i dobishëm për mbështetjen e partive politike, me një rrezik më të ulët që burimet e qeverisë të përdoren për korruptim politik.

9.3 Mbikëqyrja e shtetit

Kufizimet për financimin e partive nuk do të kenë ndikim mbi korrupsionin politik, nëse nuk vrojtohen dhe, kur është e nevojshme, zbatohen. Megjithatë, legjislacioni për financimin politik ka emër të keq, kur vjen puna te vështirësia për zbatim. Është e rëndësishme të hartohen rregullore në atë mënyrë, që të inkurajojnë partitë dhe politikanët që t'i respektojnë: për shembull, në Gjermani, partive u jepen subvencione që u përgjigjen donacioneve private që marrin dhe janë nën një masë

[224] Shih, për shembull, Transparency Serbia report Presidential and Parliamentary Election Campaign Financing in Serbia, 2012. I disponueshëm në http:// www.transparentnost.org.rs/images/stories/Election%20Campaign%20Financing%20in%20Serbia%20Report%202012%20(Final).pdf

[225] Shih GRECO, Raporti i Vlerësimit mbi Gjermaninë mbi Transparencën e Financimit të Partive Politike, 2009, f. 9 dhe 20.

Session of the conference "Money in Politics" co-organized by the OSCE/ODIHR with State Audit Office of Georgia and other partners, Tbilisi, 18 February 2016

të caktuar; kjo i motivon partitë të kërkojnë donacione të vogla përkundër atyre të mëdha. Gjithashtu, nëse subvencioni kushtëzohet me dorëzimin e një raporti financiar të audituar si duhet, kjo do t'i motivonte partitë drejt transparencës.

Megjithatë, mbikëqyrja dhe zbatimi mbeten përbërës thelbësorë për zbulimin dhe trajtimin e shkeljeve: agjencitë monitoruese dhe zbatuese duhet të kenë aftësi të forta për identifikimin e praktikave të korrupsionit (që çojnë në "shanse të larta për t'u kapur"; dhe, nëpërmjet hartimit të tyre, sanksionet duhet që të dekurajojnë në mënyrë efektive praktikat korruptive dhe mosrespektimin e rregulloreve në fuqi (sanksionet duhet të jenë më të larta se "kostoja e tolerueshme e të bërit biznes"). Informacioni i detajuar duhet të jetë i disponueshëm me qëllim që të gjykohet, nëse janë shkelur ndalimet për donacionet, kufizimet për shpenzimet dhe rregullime të tjera. Baza kryesore për mbikëqyrjen zyrtare duhet të jenë raportet financiare të dorëzuara nga partitë politike dhe kandidatët. *Udhëzimet për Rregullimin e Partive Politike* shprehen se:

"Raporti për financimin e fushatës duhet t'u dorëzohet autoriteteve të duhura brenda një afati kohor, prej jo më shumë se 30 ditëve pas zgjedhjeve. Këto raporte duhet të kërkohen jo vetëm për partinë si e tërë, por edhe për kandidatët individualë dhe listat e kandidatëve. Partive politike duhet t'u kërkohet të dorëzojnë raporte me të dhëna pranë autoriteteve rregullatore përkatëse të paktën në bazë vjetore, edhe në periudhë jofushatë." (nenet 200 dhe 202).

Megjithatë, aktorët nuk ka të ngjarë të dorëzojnë raporte financiare të sakta, përveç se kur e dinë se pasaktësitë mund të zbulohen dhe ndëshkohen. Prandaj, monitorimi i pavarur, zbatimi i mbështetur te vullneti politik dhe kapaciteti i mjaftueshëm, janë të detyrueshme. Ka shumë rëndësi që autoriteti rregullator të jetë proaktiv dhe jo thjesht të ndjekë procedurat, të angazhohet në dialog të vazhdueshëm me aktorët kyç. *Udhëzimet për Rregullimin e Partive Politike* rekomandojnë se institucionit përgjegjës "... duhet t'i jepet kompetenca për të monitoruar llogaritë dhe për të kryer auditime të raporteve financiare të paraqitura nga partitë dhe kandidatët" (Neni 214). Zgjidhja më e zakonshme është që kjo përgjegjësi t'i jepet Organit për Menaxhimin e Zgjedhjeve, por disa Shtete pjesëmarrëse në OSBE, përdorin edhe institucione auditimi, gjykata, apo institucione antikorrupsion. Pavarësisht se cili institucion është përgjegjës për mbikëqyrjen e financave politike, ai duhet të bashkëpunojë ngushtë me institucione të tjera të tilla si organet antikorrupsion (Kreu 3 i këtij Manuali) dhe me policinë, në lidhje me akuzat penale.

Një shembull i këtyre kërkesave dhe shqyrtimit për raportim, është ai i përdorur në Gjermani. Ligji Bazë dhe Akti për Partitë Politike parashikon që Presidenti i Bundestagut merr raportet financiare vjetore të partive deri në fund të tremujorit të tretë të vitit pasues. Një ekspert kontabël audites verifikon raportet financiare para dorëzimit të tyre. Raportet përfshijnë me hollësi të ardhurat, shpenzimet, dhe aktivet, si dhe një listë të të gjitha donacioneve, si dhe emrat e donatorëve, kontributi total i të cilëve tejkalon 10,000EURO. Nëse një parti, nuk i përmbush këto kërkesa, mund të

vendoset një gjobë sa dyfishi madje trefishi i shumës së donacionit të shprehur jo saktë[226].

Në vitet e fundit, shumë Shtete anëtare të GRECO-s kanë marrë hapa për ta vendosur mbikëqyrjen e financimit politik brenda një organi të përhershëm me garanci për pavarësi operacionale. Por, në analizë të fundit, efektshmëria e mbikëqyrjes formale varet nga vullneti i aktorëve kryesorë për të zbatuar rregulloret. Një pjesë e madhe e vendeve të shqyrtuara nga GRECO nuk kanë zbatuar asnjëherë, ose i kanë zbatuar rrallë, sanksionet kundër shkeljeve në financat politike ose kanë zbatuar sanksione të tilla, vetëm në raste të shkeljeve formale, duke treguar se mbetet ende shumë punë për t'u bërë[227].

9.4 Përfshirja e shoqërisë civile

OJF-të (si dhe një media aktive) luajnë një rol kyç në rritjen e ndërgjegjësimit publik duke hetuar të ardhurat dhe shpenzimet e fushatës, duke analizuar llogaritë e partive dhe duke identifikuar pasaktësitë në raporte dhe shkelje të tjera. Monitorimi i abuzimit të burimeve shtetërore/administrative dhe blerja e votës janë fusha të tjera të rëndësishme. Duke e bërë këtë, grupet e shoqërisë civile fuqizojnë edhe qytetarët që jenë të informuar kur shkojnë të votojnë. Së fundi, organizatat e shoqërisë civile në shumë vende luajnë një rol udhëheqës në mbështetjen për reforma ligjore dhe që institucionet zbatuese të marrin më seriozisht rolin e tyre në këtë fushë. Duke pasur parasysh vështirësitë në zbulimin e shkeljeve të rregulloreve për financat politike, institucionet përgjegjëse për mbikëqyrjen, duhet të njohin në mënyrë të qartë rolin e mbikëqyrjes joqeveritare për zbulimin e shkeljeve të mundshme.

Ndonëse këto përpjekje mund të udhëhiqen nga OJF-të në secilin vend, ka disa OJF ndërkombëtare që ofrojnë udhëzime për punën në fushën e financimit të partive politike. Transparency International përfshin financimin politik si një prioritet kryesor global në 2012, ata prodhuan një dokument të quajtur: *Dokumenti i Politikave Rajonale mbi Integritetin e Partive Politike*[228] More accountable, more democratic i cili hedh një vështrim mbi masat mbrojtëse antikorrupsion, lidhur me financimin e partive politike në 25 vende europiane. Ai gjen se partitë politike kanë nivelin më të ulët të perceptuar të integritetit, për shkak të financimit politik dhe rrezikut të lartë të blerjes së votës nga grupe të fuqishme interesi, për shkak të dobësive në rregullim, kërkesave për publikimin e donacioneve dhe raportim financiar të partive, si dhe mekanizmave të pamjaftueshëm për mbikëqyrje dhe zbatim.

Fondacioni Ndërkombëtar për Sistemet Zgjedhore (IFES) ndihmon përpjekjet e shoqërisë civile për monitorimin dhe mbikëqyrjen formale dhe nismat për reforma. Organizata është angazhuar në këto veprimtari në mbi 20 vende në dy vitet e fundit[229].

Edhe media mund të luajë një rol domethënës në kontrollin e rolit të parasë në politikë. Shumë raste të korrupsionit politik dalin në dritë nëpërmjet skandaleve të zbuluara nga media dhe jo nga hetimet formale. Ndonëse këto skandale në vetvete mund të reduktojnë më tej besimin e publikut te politikanët dhe partitë politike, në afatin të shkurtër, ato shpesh japin një shtysë të fortë për reformë. Mediat duhet, gjithsesi, të jenë të kujdeshme të mos përfshihen edhe vetë në korrupsion. Duke pasur parasysh rëndësinë e medias në fushatat zgjedhore moderne, është tunduese që politikanët apo partitë të përdorin mënyra të paligjshme për të kërkuar mbulim mediatik pozitiv dhe "promocion të fshehur" përtej publicitetit formal të fushatës. Legjislacioni për mbrojtjen e lirisë së medias dhe vendosja e rregullave për mbulimin dhe sjelljen e medias (sidomos për median elektronike) duhet të përcaktohet për të minimizuar gjasat e njëanshmërisë politike. Për më shumë hollësi, shihni Kreun 14 për Median.

9.5 Përfundime

Financimi korruptiv i partive politike është një kërcënim serioz për sundimin e ligjit, demokracinë dhe të drejtat e njeriut. Ndonëse ka pasur progres të dukshëm në fushën e transparencës në financimin e partive politike gjatë dekadës së fundit, ende mbeten një numër çështjesh, siç u paraqit më lart në raportin e GRECO-s.

Këto dhe çështje të tjera të lidhura me to, duhet të trajtohen në mënyrë që korrupsioni politik të luftohet me efektshmëri. Financimi politik nuk duhet të shihet në mënyrë të shkëputur; përkundrazi, rregullimi i tij duhet të shihet brenda kontekstit të një sistemi kombëtar të integritetit. Shpërdorimi i burimeve shtetërore/administrative nuk mund të çrrënjoset nëse nuk trajtohen çështjet e etikës në administrimin publik, ndërkohë që ndikimi i paligjshëm mbi partitë/ politikanët duhet gjithashtu të trajtohet nga mekanizma të tjerë të tillë si rregullimi i konfliktit të interesit, të lobimi, etj.

[226] Shih OSBE/ODIHR, Republika Federale e Gjermanisë - Zgjedhjet në Parlamentin Federal (Bundestag), 22 Shtator 2013, Raporti Final i OSBE/ODIHR-it mbi Zgjedhjet, fq. [227]. ShihGRECO, Raundi i Tretë i Vlerësimit (nisur në vitin 2007), Raportet e Vlerësimit dhe Pajtueshmërisë , i disponueshëm në http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

[228] Prodhuar si pjesë e një studimi të TI-së Sistemet e Integritetit Kombëtar Europian, i kryer në 25 vende europiane në 2011-2012. Për më shumë informacion shih http://www.transparency.org/whatwedo/activity/european_national_integrity_systems_project

[229] Shih www.ifes.org

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns,* 2003 [website]. Available from https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183

2. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) / Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation),* 2011 [website]. Available from www.osce.org/odihr/77812

3. Transparency International, *Standards of Political Funding and Favours,* 2005 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours

4. Transparency International, *Political party integrity: More accountable, more democratic,* Regional Policy Paper #2, 2012 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/2012_regional_policy_paper_2_political_party_integrity_more_accountable_mor

5. Doublet, Y-M., *Fighting Corruption - Political Funding,* Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round, GRECO, 2012 [pdf]. Available from http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf

KREU 10

Rregullimi i Lobimit

PËRMBAJTJA

10.1 Përkufizimi dhe konteksti 124

10.2 Rreziqet potenciale të lobimit 125

10.3 Rregullimi i lobimit 126

10.3.1 Europa 127

10.3.2 Amerika e Veriut 130

10.3.3 Hartimi i rregullimit ligjor të lobimit 133

10.4 Përfundime 134

Bibliografi e përzgjedhur 134

Hapësirë informative 10.1 OECD: të kuptuarit drejt e kuadrit rregullator 126

Hapësirë informative 10.2 Elementet kyç të sistemit gjerman 128

Hapësirë informative 10.3 Elementet kyç të sistemit polak 128

Hapësirë informative 10.4 Elementet kyç të sistemit lituanez 129

Hapësirë informative 10.5 Elementet kryesore të sistemit të institucioneve të BE-së 130

Hapësirë informative 10.6 Elementet kyç të sistemit kanadez 131

Hapësirë informative 10.7 Elementet kryesore të sistemit të Shteteve të Bashkuara 133

Table 10.1 Sistemet e ndryshme rregullatore 132

KREU 10

Rregullimi i Lobimit

Lobimi është një pjesë integrale e demokracive moderne, si një mënyrë e përpjekjes për të ndikuar në vendime politike. Ai mund të kuptohet si tërësi veprimesh nga grupe ose organizata, për të ushtruar ndikim mbi vendime të qeverisë (veçanërisht, po jo e kufizuar vetëm te kjo, për miratimin apo ndryshimin e ligjeve), nëpërmjet komunikimit dhe kontakteve me zyrtarë publikë. Lobimi mund të bëhet nga vetë grupet apo organizatat, ose nga lobistë profesionistë për llogari të tyre. Kur lobimi është i rregulluar si duhet, ai mund të ofrojë një kanal të rëndësishëm për zëra të ndryshëm, t'i japë qeverisë informacion ekspertësh dhe të ndihmojë në përmirësimin e politikave, legjislacionit dhe rregulloreve.

Megjithatë, kur nuk është i rregulluar në mënyrë të efektshme apo nuk është i kufizuar, lobimi mund të bëhet lehtësisht një kanal për ndikim të paligjshëm dhe korrupsion. Ndaj, arritja e një balance është potencialisht e vështirë: sigurimi i aksesit duke lejuar lobimin e duhur dhe transparent nga njëra anë, dhe parandalimi i abuzimit për të ushtruar ndikim të parregull, nga ana tjetër.

10.1 Përkufizimi dhe konteksti

Çfarë është lobimi?

Lobimi, në mënyrë tipike, përfshin individë apo grupe, me interesa të ndryshme apo specifike, që komunikojnë me të tjerë, me qëllim ndikimin mbi vendimet e zyrtarëve të qeverisë, të zgjedhur ose të emëruar. *Rekomandimi mbi Parimet për Transparencë dhe Integritet në Lobim* i Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim e përkufizon lobimin si "komunikim me gojë ose me shkrim me një zyrtar publik, për të ushtruar ndikim për legjislacionin, politikat ose vendimet administrative[230]". Sipas një raporti të fundit të Komisionit të Venecias, "Veprimtaria e lobimit mund të shihet si akti i individëve apo grupeve, secili me interesa të ndryshme dhe specifike, në përpjekje për të ushtruar ndikim mbi vendimet e marra në nivel politik[231]."

Lobimi mund të synojë të ketë ndikim mbi një gamë të gjerë të tipeve të vendimeve. Më i dukshmi është legjislacioni - për shembull lobimi për një ligji të ri, që të hartohet ose miratohet (apo të mos miratohet), lobimi pro apo kundër ndryshimeve në ligje apo projektligje. Legjislacioni përfshin legjislacionin parësor si edhe rregullime të tjera ligjore, të tilla si rregulloret zbatuese të nxjerra për zbatimin praktik të ligjit - një terren i pasur për lobistët, sepse në shumë vende, "shkrimi i vogël" i këtyre rregulloreve është shpesh me rëndësi kyçe dhe jo aq i dukshëm. Përveç legjislacionit, lobimi mund të adresojë vendime të tjera kyç, të tilla si proceset e zonimit apo planifikimit, vendimet për projekte madhore të infrastrukturës, etj.

Lobistët mund të bëjnë shumë gjëra në përpjekje për të ushtruar ndikim. Këto përfshijnë si më poshtë:

- komunikim të drejtpërdrejtë personalisht në një larmi kontekstesh, përfshirë takime dhe kontekste sociale;
- ofrim të prezantimeve;
- hartim dhe paraqitje të raporteve dhe studimeve;
- letra të shkruara, biseda telefonike, shkëmbime me e-mail dhe media sociale;
- shkrim, iniciim ose porositje artikujsh në media apo produkte të tjera mediatike për të përforcuar argumentet e tyre.

Siç e nënkupton edhe lista, lobimi mund të kryhet nëpërmjet ndërveprimit të drejtpërdrejtë me zyrtarët; nga ana tjetër, ai mund të bëhet edhe nëpërmjet mjeteve të tërthorta si publikimi i artikujve në media, për të ushtruar ndikim apo presion mbi politikëbërësit. Fokusi i këtij Kreu është në ndërveprimet e dretjpërdrejta me zyrtarët dhe se si kjo mund të rregullohet.

[230] I disponueshëm në http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False

[231] Chair, R. et al, Report on the Legal Framework for Lobbying in Council of Europe Member States, Venice Commission Study No. 590/2010, p. 3.

Kush është lobisti?

Ashtu siç e përmbledh më së miri raporti i Komisionit të Venecias "Lobi/grupet e interesit/aktorët ekstra-institucionalë mund të përfshijnë, po jo domosdoshmërisht kufizuar këtu, ata me interesa ekonomike (si korporatat), interesa profesionale (sindikatat apo përfaqësues të shoqërive të profesionistëve) dhe interesa të shoqërisë civile (grupet ambientaliste apo të të drejtave të njeriut). Këto grupe, në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, nëpërmjet konsulentëve që kanë pajtuar, mund të kërkojnë që rezultatet e politikave publike të pasqyrojnë preferencat e tyre[232]"

- Lobistët mund të përfaqësojnë një gamë të gjerë interesash. Shembuj të dukshëm janë interesi vetjak ekonomik - për shembull një kompani, që lobon për të siguruar rregullime ligjore në favor të saj. Por edhe organizatat, që janë krijuar për të mbrojtur interesat e një publiku më të gjerë, angazhohen në lobim - si për shembull OJF-të. Një pikë e rëndësishme që duhet sqaruar këtu është se, ndonëse këto oganizata mund të përfshihen nën përkufizimin e lobimit, *rregullimet* ligjore për lobimin mund t'i përjashtojnë këto organizata (shihni Seksionin 10.3)/.

- Organizatat apo grupet (si për shembull një kompani) mund të lobojnë vetë ose mund të pajtojnë lobistë profesionistë. Disa organizata mund të punësojnë njerëz, puna e të cilëve është të lobojnë për ta - ose lobistë "të brendshëm" siç përkufizohen në rregullimet ligjore për lobimin në Kanada (shih Seksionin 10.3.2).

10.2 Rreziqet potenicale të lobimit

Lobimi mbart rreziqe dhe mund të mos jetë gjithmonë në interesin publik. Mund të ketë ndërveprime të papërshtatshme midis lobistëve dhe zyrtarit të kontaktuar prej tyre, të tilla si shkëmbimi i favoreve apo edhe ryshfete të qarta. Interesat e korporatave të mëdha me burime domethënëse, për të mobilizuar ekspertizë dhe për të siguruar prezencën e tyre në procesin e vendimmarrjes, mund të ketë një ndikim disproporcional mbi shpërndarjen e burimeve.

Në shumë vende, lobistët po shihen gjithmonë e më shumë se janë tepër të afërt me politikëbërësit - një prirje që përforcohet nga rritja e mbivendosjes midis sektorit publik dhe atij privat. Lobimi mund të rrëshkasë në hijen e ryshfetit, për shembull kur një kompani ose lobist i jep ryshfet një ligjvënësi për të siguruar ndryshime në legjislacion. Ai mund të rezultojë në veprën penale të trafikut të influencave, konkretisht kur një kompani apo individ paguan një lobist për të ushtruar ndikim të parregullt për të siguruar përfitime.

Kornizat kryesore ligjore ndërkombëtare, të cilat promovojnë transparencën dhe qeverisjen e mirë publike, kërkojnë që ryshfeti dhe trafiku i influencave të konsiderohet vepër penale. Si Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC), edhe Konventa Penale e Këshillit të Europës kundër Korrupsionit përfshijnë dispozita për ryshfetin dhe trafikun e influencave.

Në kontekstin e Raundit të Katërt të Vlerësimit, i cili trajton parandalimin e korrupsionit të parlamentarëve (publikuar në 2012), Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) ka identifikuar veprimtarinë e lobimit si burim i rreziqeve për korrupsion. Ndonëse vetëm një numër i vogël vendesh janë shqyrtuar deri tani, futja e rregullave të mjaftueshme për lobimin (ose përmirësimi i tyre) i është rekomanduar më shumë se gjysmës së vendeve, deri tani. Gjithashtu, në dhjetor 2013, Komiteti i Ministrave i Këshillit të Europës ka udhëzuar që të kryhet një studim fizibiliteti në lidhje me një instrument të mundshëm europian për lobimin. Seksioni në vazhdim parashtron se si mund të rregullohet lobimi dhe jep shembuj nga disa vende.

10.3 Rregullimi i lobimit

Objektivi kryesor për rregullimin e lobimit është kufizimi i ndikimit të parregullt nga interesa të veçanta mbi vendimet politike. Në këtë drejtim, janë hartuar mekanizma për të siguruar i) që lobimi të jetë transparent dhe ii) që, kryesisht, si rezultat i transparencës më të madhe, - ata të cilët janë përfshirë, të jenë llogaridhënës për lobimin në të cilin angazhohen apo janë angazhuar. Ky Kre fokusohet së pari në këto mekanizma.

Nuk ka një marrëveshje të qartë në lidhje me faktin nëse rregullimi eksplicit i lobimit - d.m.th. rregullimi i atyre që lobojnë - do t'i arrijë këto qëllime. Është e qartë se rregullimi i lobimit mund të funksionojë në mënyrë të efektshme vetëm nëse është pjesë e një kuadri më të gjerë të mirëqeverisjes që përfshin mekanizma për reduktimin e ndikimit të parregullt dhe korrupsionit. Ndër këto mekanizma, rëndësi të veçantë kanë:

.

[232] Ibid

Hapësirë informative 10.1 OECD: kuptimi i drejtë i kuadrit rregullator

OECD-ja ka identifikuar si më poshtë "elemente të ndërvarur dhe përforcues reciprokisht" të mirëqeverisjes, të cilët duhet të harmonizohen me rregullimet ligjore për lobimin:

- Standardet e sjelljes së pritshme të përcaktuara nga **kodet e sjelljes** për nëpunësit publikë.
- Dispozita që kriminalizojnë **ndikimin e parregullt** mbi vendimmarrjen publike, të tilla si trafiku i influencave, ryshfeti dhe shkelje të tjera korruptive.
- E drejta kushtetuese për **peticion ndaj qeverisë**, ushtrim i lirisë së shprehjes dhe tubimit.
- Procesi për **konsultim** të rregullt me përfaqësues të punëdhënësve dhe punëmarrësve, për shembull, në kuadrin e "partneritetit social".
- Politika dhe praktika për forcimin e **angazhimit qytetar** nëpërmjet konsultimit dhe pjesëmarrjes.
- Standarde dhe procedura për të siguruar **akses** në **informacionin qeveritar** në lidhje me procesin e vendimmarrjes, sipas legjislacionit që rregullon te drejtën per informim.
- **Shqyrtim** gjyqësor dhe administrativ i vendimeve.
- Rregulla për **financimin e partive politike dhe fushatat zgjedhore**.
- Procedurat për **raportimin e korrupsionit, sjelljen e papërshtatshme dhe sigurimin e mbrojtjes për sinjalizuesit**.

Burimi: OECD, Lobbyists, Government and Trust (Volume 1): Increasing Transparency through Legislation, 2009, f. 25.

Rregullimi i proceseve të vendimmarrjes të cilat mund të jenë në shënjestër të lobistëve. Procesi legjislativ është një shembull i rëndësishëm. Procesi legjislativ, si në degën ekzekutive edhe në parlament, është me rëndësi të madhe që të hartohet për të minimizuar rreziqet e korrupsionit, për shembull, duke siguruar procese të qarta dhe transparente për publikimin e projekteve, konsultim me aktorët e interesuar dhe me publikun e gjerë, etj.

- *Rregullimi i personave që lobohen* Kjo do të thotë rregulla dhe rregullore që zbatohen për zyrtarët që mund të jenë subjekt i lobimit. Këto përfshijnë: rregullore që u kërkojnë zyrtarëve të deklarojnë kontaktet që kanë me lobistët; rregullore për konfliktin e interesit, dhuratat si dhe kodet e sjelljes; ose rregullore për financimin e partive politike.

OECD-ja ka identifikuar gjithashtu disa masa të gjera për qeverisjen që duhet të merren për të siguruar kufizime të efektshme për lobimin (shihni Hapësirën informative 10.1). Rregullimi i lobimit duhet të bëhet duke marrë parasysh kontekstin e gjerë rregullator. Aty ku është e mundur, duhet të shoqërohet edhe me ndryshime në atë kontekst.

Megjithatë, është një prirje në rritje për rregullimin e lobimit. Rregullime ligjore për lobimin janë prezantuar për shembull në Australi, Kanada, Francë, Gjeorgji, Gjermani, Hungari, Lituani, Ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Poloni, Slloveni dhe Shtetet e Bashkuara. Rregullime ekzistojnë edhe në Parlamentin Europian dhe në Komisionin Europian. Rregulloret në Gjermani, Poloni, Lituani, Kanada, Shtetet e Bashkuara dhe institucionet e Bashkimit Europian përshkruhen shkurtimisht te Seksionet 10.3.1 - 10.3.2.

Objekti i rregullimit të lobimit

Një çështje kyçe për rregullimin e lobimit është si të përkufizohet se kush (ose çfarë) është një "lobist". Në veçanti, a duhet që rregullat për lobimin të zbatohen për organizata të shoqërisë civile? Shoqatat e Shoqërisë Civile natyrisht që lobojnë për çështje politikash, po zakonisht, arsyet e tyre nuk bazohen në interesin për veten, krahasuar me rastin e një kompanie që lobon për rregullime që prekin biznesin e vet. Është e rëndësishme të sigurohet që rregullat nuk i pengojnë qytetarët e zakonshëm dhe Shoqatat e Shoqërisë Civile të marrin pjesë në procesin politik. Për këtë arsye, për shembull, në Kanada, individët që nuk paguhen dhe punojnë si vullnetarë, nuk janë të rregulluar si lobistë. Megjithatë, kur përpjekjet për të ndikuar zyrtarët publikë paguhen, sistemet në Kanada dhe Shtetet e Bashkuara kërkojnë regjistrimin, edhe nëse ky lobim nuk bëhet për përfitim. Lituania i përjashton veprimtaritë e organizatave joqeveritare "në interesin e përbashkët të anëtarëve të tyre" nga mbulimi i termit lobim[233].

Komponentët e rregullimit të lobimit

Ajo pakicë Shtetesh që ka futur rregullore dhe ligje për lobimin priret të fokusohet te një ose më shumë nga masat e mëposhtme[234]:

– kërkesa që lobistët të regjistrohen publikisht;
– kërkesa që lobistët të bëjnë publike me të gjithë aktorët publikë, se në cilat çështje dhe në cilat interesa janë angazhuar;

[233] Kalnins, V., Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing andEmerging Regulatory Regimes, 2011, Centre for Public Policy PROVIDUS, f. 30-31. I disponueshëm në http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc

[234] Me modifikime, lista e mëposhtme mbështetet te: Murphy, G., RegulatingLobbying: Promoting Transparency or Straw Man, Presentation, Seminar "Research Skills for Undergraduate Students", 12 March 2010, Undergraduate Seminars Series, Dublin City University, Dublin Region Higher Education Alliance.

– kërkesa që lobistët të bëjnë publik informacion mbi të ardhurat dhe shpenzimet e lidhura me veprimtaritë e lobimit;
– bërja publike e një liste lobistësh (përfshirë detajet e mësipërme) për shqyrtim nga qytetarët; dhe
– ndalimi i ish-zyrtarëve publikë për t'u bërë lobistë menjëherë pasi janë larguar nga posti publik (kërkesa për një periudhë "qetësimi").

Synimet dhe llojet e rregullimit ndryshojnë ndjeshëm midis vendeve të ndryshme që e kanë rregulluar lobimin në mënyrë eksplicite. Për shembull, një raport nga OJF-ja letoneze Providus sugjeroi se në disa vende në Europën Lindore, lobistët profesionistë bëjnë pak më shumë se sa thjesht sigurimi i aksesit për një individ apo subjekt te një zyrtar përkatës, dhe nuk mbrojnë vetë çështjen[235]. Ndërkohë, në vende të tjera, si në Shtetet e Bashkuara, lobistët mund të angazhohen shumë më tepër, duke prodhuar analiza dhe komunikim me zyrtarët për të mbrojtur pozicionin e klientit. Shembujt e përmendura nuk synojnë të japin format "më të mira" apo "më të këqija" të lobimit. Përkundrazi, ato thjesht demonstrojnë se çështjet që nevojitet të rregullohen ndryshojnë nga njëri vend te tjetri.

Mekanizmi i parë i përmendur më lart - regjistrimi - është i domosdoshëm në mënyrë që të jetë i mundur për të tjerët. Regjistrimi u jep autoriteteve shtetërore, qytetarëve të zakonshëm, gazetarëve si dhe lobistëve të tjerë mundësinë për të parë se kush po lobon. Lobistëve që regjistrohen, mund t'u kërkohet më pas të japin informacione të mëtejshme, si për shembull, kë përfaqësojnë, për kë lobojnë apo kanë lobuar dhe si e kanë bërë këtë (për shembull, duke deklaruar takimet individuale dhe komunikimin, paratë e shpenzuara, etj.).

Idealisht, regjistri i lobistëve duhet të jetë i disponueshëm në internet për të lejuar shqyrtim të shpejtë dhe eficient të të dhënave. Për shembull, Qendra për Politika Reaguese, një OJF amerikane, përdor skedimin në internet të lobistëve, që janë subjekt i legjislacionit të lobimit në Shtetet e Bashkuara, për të publikuar informacion të gjerë dhe lehtësisht të lundrueshëm për lobistët amerikanë dhe interesat e tyre[236].

Siç u përmend më lart, çdo sistem regjistrimi dhe publikimi i informacionit duhet të shmangë kufizimin e mundësisë së individëve dhe shoqërisë civile për të shprehur preferencat dhe të bëjë fushatë për çështje të politikave publike, përfshirë peticionin për qeverinë, nëpunësit publikë dhe parlamentin.

Rregullimi "vullnetar" vs. atij "ligjor"

Në një ekstrem, rregullimi i lobimit mund të vendosë detyrime mbi çdo lobist, mbështetur me sanksione për mosrespektim. Ky model ndiqet në Kanada, Lituani, Poloni dhe Shtetet e Bashkuara. Në ekstremin tjetër, rregullimi mund të jetë krejtësisht vullnetar, si në rastin e institucioneve të Bashkimit Europian. Skenarë të ndërmjetëm përfshijnë ata ku, për shembull, regjistrimi i lobimit është vullnetar, por është kusht për të fituar aksesin te politikëbërësit (si në rastin e Gjermanisë). Megjithëse një raport i fundit për Komisionin e Venecias e kupton rregullimin e lobimit se përfshin vetëm rregulla detyruese dhe subjekt i masave[237], nuk duhet presupozuar se rregullat detyruese, do të funksionojnë domosdoshmërisht në mënyrë më të efektshme se ato vullnetare. Nënseksionet në vijim japin shembuj të rregullimit nga pesë shtete, së bashku me rregullimet ligjore për institucionet e Bashkimit Europian.

10.3.1 Europa

Gjermania

Gjermania ishte shteti i parë europian që përcaktoi rregulla formale eksplicite për regjistrimin e lobistëve në vitin 1972. Rregullat zbatohen për shoqatat dhe përfaqësuesit e tyre që angazhohen në përfaqësimin e interesave. Grupet që dëshirojnë të lobojnë pranë Parlamentit Gjerman (Bundestag) apo qeverisë federale duhet të regjistrohen, duke dhënë detaje për emrin, përbërjen e bordit të menaxhimit ose drejtorëve, sferën e interesit, numrin e anëtarëve, emrat e përfaqësuesve dhe adresën zyrtare. Regjistri është publik.

Subjektit të regjistruar i jepet akses për në ndërtesat e Parlamentit dhe të Qeverisë dhe është në gjendje të marrë pjesë në konsultime mbi legjislacionin federal dhe në përgatitjen e tij. Megjithatë, siç vihet në dukje nga Chari *et al*., Parlamenti,në raste të posaçme, mund të ftojë organizata që nuk janë të regjistruara si lobiste, për të paraqitur informacion[238].

[235] Kalnins op cit., p. 12.
[236] Shih Bazën e të Dhënave të Qendrës për Politika Reaguese, e disponueshme në https://www.opensecrets.org/lobby/
[237] Chari, R. et al, Raporti mbi Kuadrin Ligjor për Lobimin në Shtetet Anëtare të Këshillit të Europës, Studimi i Komisionit të Venecias Nr. 590/2010, p. 4.
[238] Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., Rregullimi i lobimit: një krahasim global, 2010, Manchester University Press, fq. 61.

Hapësirë informative 10.2 Elemente kyç të sistemit Gjerman:

- Aplikohet për kontakt me Parlamentin dhe Qeverinë federale,
- Regjistrimi është kusht për akses në ndërtesat e Parlamentit dhe Qeverisë;
- Aksesi mund të refuzohet për përfaqësuesit e paregjistruar, por nuk ka sanksione të tjera për ata që nuk respektojnë kërkesat.

Polonia

Polonia e ka rregulluar çështjen e lobimit me ligjin e vitit 2005 "Për veprimtarinë e lobimit në procesin e hartimit të ligjeve"[239]dhe tre dekrete shtesë[240].

Ligji zbatohet për lobimin në dhomën e ulët të Parlamentit (Sejm) dhe ministritë. Ai përjashton Zyrën e Presidentit, Senatin dhe qeverinë vendore. Ai bën një dallim midis dy llojeve të lobimit: veprimtaria e lobimit dhe veprimtaria e lobimit profesional. E para përkufizohet si "çdo veprimtari e kryer me mjete të lejueshme ligjërisht, që synon ushtrimin e ndikimit mbi organe të autoritetit publik në procesin e hartimit të ligjeve". Veprimtaria e lobimit profesional përkufizohet si "veprimtari lobimi e paguar, që kryhet në emër të palëve të treta, me qëllimin që interesat e këtyre palëve, të merren parasysh në procesin e hartimit të ligjeve." Lobimi profesional mund të kryhet nga një subjekt ligjor apo një individ në bazë të një kontrate. Lobistët profesionistë duhet të regjistrohen. Regjistri i Lobistëve Profesionistë dhe Firmave të Lobimit administrohet nga ministria përgjegjëse për administratën publike dhe është publik. Ata që bëjnë lobim profesional pa u regjistruar, u nënshtrohen gjobave. Çdo autoritet publik duhet të raportojë në bazë vjetore, një listë me rastet kur institucioni ka qenë subjekt i lobimit, lobistët e përfshirë, dhe natyrën e lobimit (p.sh. nëse ishte pro apo kundër propozimit në fjalë); raporti publikohet në Buletinin e Informacionit Publik.

Rregullimet polake japin një shembull interesant të kombinimit të rregullimit të lobimit në kuptim të fokusit të këtij Kreu, dhe rregullimit të lobimit në një kuptim më të gjerë. Përveç dispozitave për lobimin profesional, Ligji kërkon që qeveria të mbajë një regjistër të punëve legjislative gjatë gjithë mandatit të saj. Regjistri publikohet në faqen e internetit të Buletinit të Informacionit Publik (BIP) dhe përfshin: projektpropozime për projektligje, projektligje dhe projekt vendime të qeverisë. Pas publikimit në regjistër, kushdo ka të drejtë të paraqesë, në një formë zyrtare, një njoftim interesi në punën e projekteve të paraqitura. Ky njoftim i dërgohet organit përgjegjës për zhvillimin e draftit specifik në fjalë si dhe publikohet edhe në faqen e internetit të BIP-së. Pala njoftuese mund të marrë pjesë në dëgjesën publike për draftin në fjalë. Dëgjesa mund të zhvillohet vetëm një herë gjatë gjithë procesit legjislativ dhe bëhet nga ministria përkatëse.

Hapësirë informative10.3 Elemente kyç të sistemit Polak:

- Dallimi midis lobimit si një veprimtari e përgjithshme dhe lobimit profesional;
- Zbatohet vetëm për dhomën e ulët të parlamentit dhe qeverinë;
- Lobistëve profesionistë (që paguhen dhe veprojnë për llogari të një pale të tretë) u kërkohet të regjistrohen;
- Informacioni se kush ka lobuar, pranë cilëve institucioneve dhe për çfarë çështjesh, përgatitet dhe publikohet nga autoritetet publike përkatëse;
- Gjoba për lobistët profesionistë që nuk regjistrohen..

Lituania

Lituania[241] e rregullon lobimin me anë të Ligjit për Veprimtarinë e Lobimit, që u miratua në qershor 2000 dhe pati disa amendime të vogla në 2003. Akti ka të bëjë krejtësisht me lobimin në procesin legjislativ dhe nuk zbatohet për përpjekjet për të ndikuar në vendime apo procese të tjera. Ligji e përkufizon lobimin si një veprimtari që ndërmerret nga një individ apo person juridik (e paguar ose e papaguar) me qëllim ushtrimin e ndikimit në procesin legjislativ në interes të një klienti. Përkufizimi i lobimit shtjellohet në mënyrë eksplicite, për të përjashtuar veprimtari si ato të organizatave jofitimprurëse në interesin e përbashkët të anëtarëve të tyre, ose shprehjen e një opinioni nga një individ mbi një akt apo projektakt ligjor, ku individi nuk vepron në interes të një klienti (d.m.th. si lobist).

Lobistët duhet të regjistrohen pranë Komisionit të Lartë të Etikës Zyrtare, që është përgjegjës për mbikëqyrjen dhe zbatimin e ligjit dhe, ndër të tjera, harton dhe miraton Kodin e Etikës së Lobistit. Ish politikanë të shtetit, zyrtarë dhe nëpunës publikë si dhe gjyqtarët nuk mund të aplikojnë për regjistrim si lobist, për një vit pas përfundimit të mandatit të tyre. Lobistët duhet të dorëzojnë një raport vjetor me veprimtaritë e lobimit

[239] Polonia, Ligji i 7 Korrikut 2005 "Për veprimtarinë lobuese në procesin e hartimit të ligjeve", Fletorja e Ligjeve 2005, Nr. 169, pika 1414.
[240] Poloni, Dekreti i Ministrit të Punëve të Brendshme dhe Administratës të datës 20 Shkurt 2006 "Për Regjistrin e Subjekteve që Kryejnë Aktivitetin e Lobimit Profesional" (Fletorja e Ligjeve nr. 34, 2006, pika 240); Dekreti i Këshillit të Ministrave të datës 24 Janar 2006 "Për deklarimin e interesit në punë për hartimin e akteve normative" (Fletorja e Ligjeve nr. 34, 2006, pika 236); Dekreti i Këshillit të Ministrave të 7 Shkurtit 2006 "Për dëgjimin publik mbi projektligjet e akteve sekondare" (Fletorja e Ligjit nr. 30, 2006, pika 207)

[241] Përshkrimi i modelit lituanez mbështetet gjerësisht në burimin e mëposhtëm: Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. Regulating lobbying:a global comparison, 2010, Manchester University Press, f. 74-75.

të kryera gjatë vitit të mëparshëm, duke përfshirë detaje për të gjithë klientët, legjislacionin për të cilin u lobua, së bashku me shpenzimet dhe të ardhurat e veprimtarisë së lobimit. Ky i paraqitet Komisionit. Një dispozitë interesante në legjislacionin lituanez ndalon që shuma e shpërblimit të lobistit të jetë e lidhur me rezultatin e lobimit (d.m.th. nëse akti ligjor u miratua, u amendua, etj.). Me fjalë të tjera, tarifat e probabilitetit ndalohen.

Lobistëve që shkelin ligjin, mund t'u pezullohet ose përfundohet aktiviteti, ata mund t'u nënshtrohen gjobave administrative apo të jenë përgjegjës për dëmet shkaktuar personave të tjerë nga veprimtaria e tyre e lobimit.

Hapësirë informative 10.4 Elemente kyç të sistemit Lituanez:

- trajtohet vetëm lobimi që fokusohet te proceset legjislative;
- detyrë e lobistëve të regjistrohen pranë Komisionit të Lartë të Etikës Zyrtare dhe të raportojnë çdo vit për veprimtaritë, publikim i detajeve për lobistët;
- kërkesa gjithpërfshirëse për publikim (klientët, çështjet për të cilat u lobua, shpenzimet);
- sanksionet përfshijnë pezullimin ose përfundimin e veprimtarive të lobistit dhe gjoba administrative. Ligji parashikon edhe detyrimet për dëmet e shkaktuara nga veprimtaritë e lobimit;
- Periudhë njëvjeçare "qetësimi" për politikanët dhe zyrtarë të tjerë publikë, para se të mund të bëhen lobistë..

Jo të gjitha shtetet që kanë prezantuar rregullime ligjore për lobimin, kanë vazhduar me to. Për shembull, në vitin 2006, Hungaria miratori Aktin XLIX për Veprimtaritë e Lobimit, të cilin e tërhoqi në vitin 2011 si joefektiv pasi shumë pak lobistë u regjistruan, sipas Aktit.

Bashkimi Europian

Përveç disa Shteteve që kanë miratuar ligje për lobimin, disa institucione të Bashkimit Europian (BE) kanë lëvizur gjithashtu drejt rregullimit të lobimit. Parlamenti Europian në vitin 1997 dhe Komisioni Europian në 2008 krijuan regjistra vullnetarë të lobistëve, pas shqetësimeve për lobimin dhe ndikimin e parregullt të cilat kishin lindur që nga vitet 1980-të e në vazhdim. Në vitin 2011, Parlamenti Europian dhe Komisioni Europian i bashkuan regjistrat në një të përbashkët të quajtur *Regjistri i Transparencës*. Regjistri mbulon "të gjitha aktivitetet... [me disa përjashtime] ..., të kryera me objektivin e ndikimit të drejtpërdrejtë ose të tërthortë për formulimin apo zbatimin e proceseve të politikave dhe të vendimmarrjes së institucioneve të BE-së, pavarësisht se ku janë marrë apo nga kanali apo mjeti i komunikimit të përdorur, për shembull nëpërmjet kontraktimit të palëve të treta, medias, kontratave me ndërmjetësuesit profesionale, të ashtuquajturat organizata think tanks, platformave, forumeve, fushatave dhe nismave bazë." "Ndikimi i drejtpërdrejtë" do të thotë "ndikim me anë të një kontakti apo komunikimi të drejtpërdrejtë me institucionet e BE-së ose veprime të tjera në vijim të këtyre veprimtarive." "Ndikimi i tërthortë" do të thotë "ndikimi nëpërmjet përdorimit të vektorëve të ndërmjetëm të tillë si media, opinioni publik, konferenca apo aktivitete sociale, që shënjestrojnë institucionet e BE-së.[242]"

Organizatat që angazhohen në këto veprimtari mund të regjistrohen. Nëse veprojnë në këtë mënyrë, ato janë të detyruara të respektojnë një Kod Sjelljeje[243]. Ato organizata, që aplikojnë për regjistrim, duhet të paraqesin:

- Të dhëna për të regjistruarin (përfshirë personat përgjegjës ligjërisht, numrin e personave të përfshirë në veprimtaritë brenda objektit të regjistrit, fushat e interesit, veprimtaritë, lidhjen me rrjete, vendet ku kryhen operacionet, anëtarësinë dhe, nëse është e kërkuar, numrin e anëtarëve);
- Propozimet legjislative të mbuluara nga veprimtaritë e të regjistruarit;
- Xhiron nga veprimtaritë që kategorizohen brenda objektit të regjistrit ose një preventiv të kostove të veprimtarive apo buxhetin e përgjithshëm, informacionin mbi klientët për llogari të të cilëve janë kryer këto veprimtari dhe të ardhurat e marra nga subjektet e regjistruara për aktivitete përfaqësimi[244].

Deri në shtator 2015, rreth 8,200 organizata ishin të listuara në *Regjistrin e Transparencës*, krahasuar me rreth 4,000 në 2001[245].

[242] Neni 7, Marrëveshja midis Parlamentit Europian dhe Komisionit Europian për regjistrin e transparencës për organizatat dhe të vetëpunësuarit e angazhuar në bërjen dhe zbatimin e politikave të BE-së, 2014.I dipsonueshëm në http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

[243] Kodi i Sjelljes për Lobistë, i disponueshëm http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID-prod=XSvQVn0CsJrYGn2tmjDT2sfSvPHLBYSN8YnVVlTdG3LhjpLHb9hT!-138266547?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT

[244] Shih Aneksin 2 të Marrëveshjes ndërmjet Parlamentit Europian dhe Komisionit Europian për regjistrin e transparencës për organizatat dhe të personave të vetëpunësuar të angazhuar në hartimin dhe zbatimin e politikavetë BE-së, 2014, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Evropian, L 277.

[245] Shih: Regjistri i Transparencës, i disponueshëm në http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do ; OECD, Lobistët, Qeveritë dhe Besimi i Publikut, Vëllimi 3-të: Zbatimi i Parimeve të OECD-së për Transparencë dhe Integritet në Lobim, 2014, Botimet e OECD-së, Kreu 10,fq. 146.

Hapësirë informative 10.5 Elemente kyç të sistemit të institucioneve të BE-së:

- *Regjistri i përbashkët i Transparencës* i Parlamentit Europian dhe Komisionit Europian;
- Regjistrimi vullnetar - në parim, nuk ndalohet të lobohet pa regjistrim;
- Regjistrimi është i hapur për organizatat, jo për individët, me përjashtim të lobistëve të vetëpunësuar;
- Të regjistruarit mund të marrin një leje-hyrje në mjediset e Parlamentit Europian, dhe Parlamenti dhe Komisioni ofrojnë nxitës të tjerë specifikë për regjistrimin (për shembull, dhënia proaktive e informacionit për të regjistruarit);
- Të regjistruarit janë të detyruar të respektojnë Kodin e Sjelljes;
- Mosrespektimi i Kodit të Sjelljes mund të sjellë disa sanksione (njoftim me shkrim, pezullim i përkohshëm, heqje nga regjistri për një ose dy vjet, çaktivizimi ose heqja formale e autorizimit për akses në mjediset e Parlamentit Europian dhe humbje e stimujve të tjerë).

10.3.2 Amerika e Veriut

Kanadaja dhe Shtetet e Bashkuara kanë sisteme të përparuara për rregullimin e regjistrimit të lobistëve, të cilat kanë ndikuar mbi hartimin e rregullimit të lobimit në Europë dhe në vende të tjera në mënyrë të konsiderueshme.

Kanadaja

Në Kanada[246] Akti për Regjistrimin e Lobistëve u vu në zbatim në vitin 1989, për t'i bërë veprimtaritë e lobistëve transparente, pa penguar aksesin në qeveri. Akti u kërkonte lobistëve të regjistronin dhe të bënin publik informacione të caktuara nëpërmjet një regjistri publik, po nuk kërkoi të rregullonte veprimtaritë e tyre më tej. Pas një serie ndryshimesh, në 2006, legjislacioni u rishikua në formën e Aktit për Lobimin, në fuqi që prej vitit 2008 [247].

Akti bën dallimin midis lobistëve konsulentë dhe lobistëve të brendshëm. Lobisti konsulent është ai që paguhet nga një klient (a) për të rregulluar një takim midis një zyrtari publik federal dhe një personi tjetër, ose (b) për të komunikuar me një zyrtar federal, në lidhje me një propozim legjislativ, rezolutë, rregullore, politika, program, grant, kontribut apo kontratë. Lobisti i brendshëm është një individ brenda një organizate apo korporate i punësuar, vetëm apo me të tjerë, detyra e të cilit përfshin komunikimin me zyrtarë publikë federalë në lidhje me një propozim legjislativ, projektligj, rezolutë, rregullore, politika, program, grant apo kontribut, ku këto detyra përbëjnë 20 për qind të të gjitha detyrave të tij.

Kur një person është një lobist sipas përkufizimeve të mësipërme, ajo/ai ose një zyrtar i lartë i korporatës/ organizatës së tij/saj dorëzojnë një kërkesë fillestare pranë Komisionerit të Lobimit, ku parashtrohen veçantitë në lidhje me veprimtaritë e lobimit - brenda 10 ditëve për lobistin konsulent dhe brenda dy muajve për organizatat që punësojnë lobistë të brendshëm. Dosja e kërkesës duhet të përfshijë, *ndër të tjera*, veçoritë se kush do të jetë subjekt i lobimit dhe çështja ne fjale.

Lobistët duhet gjithashtu të paraqesin një raport mujor, për komunikime të caktuara me zyrtarë publikë federalë të përcaktuar, që përfshin ministrat, zëvendësministrat, ndihmës zëvendësministrat, ekzekutivët e lartë të Kurorës dhe ndihmësit politikë. Në mënyrë specifike, nëse një lobist konsulent ka komunikim verbal të caktuar paraprakisht me një nëpunës publik të caktuar, që ishte (a) iniciuar nga një person i ndryshëm nga nëpunësi publik në lidhje me një propozim legjilsativ, projektligj, rezolutë, rregullore, politikë, program, grant, kontribut apo kontratë ose (b) i iniciuar nga një nëpunës publik në lidhje me një grant, kontribut apo kontratë, atëherë lobisti konsulent duhet të paraqesë një raport ku parashtrohen këto komunikime gjatë muajit. Lobistët e brendshëm duhet të paraqesin raporte të ngjashme, por nuk kanë detyrimin të paraqesin raport për komunikimin lidhur me dhënien e kontratave të kurorës. Detajet (datat, pjesëmarrësit dhe temat) e takimeve të lobistëve me zyrtarët e përcaktuar raportohen dhe publikohen online.

Ashtu si në rastin e Lituanisë, tarifat e probabilitetit për lobistët konsulentë janë të ndaluara. Lobistët janë gjithashtu të detyruar të respektojnë Kodin e Sjelljes së Lobistëve të miratuar nga Komisioneri i Lobimit. Një dispozitë kyçe në Kod është se lobisti nuk duhet ta vendosë zyrtarin publik në një konflikt interesi duke propozuar apo ndërmarrë ndonjë veprim që do të përbënte ndikim të parregullt të zyrtarit publik (Rregulli 8). Ndonëse nuk ka gjoba apo ndëshkime për shkeljet e Kodit të Sjelljes, Komisioneri i heton shkeljet e pretenduara, të cilat më pas vendosen në një raport për të dyja Dhomat e Parlamentit.. Shkeljet e Aktit, nga ana tjetër, janë subjekt i sanksioneve potencialisht të rrepta. Mosparaqitja e një raporti apo, me dijeni, paraqitja e një deklarimi të rremë apo çorientues në një raport, mund të jetë subjekt i një gjobe deri në 200,000 CAD (dollarë kanadezë)dhe deri në dy vjet dënim

[246] Shih Holmes, N. and Lithwick, D., Sistemi Federal i Lobimit: Akti i Lobimit dhe Kodi i Sjelljes së Lobistëve, 2011, Biblioteka e Parlamentit Kanadez, I disponueshëm www.parl.gc.ca/Content/LOP/ ResearchPublications/2011-73-e.htm

[247] Kanadaja, Akti i Lobimit (R.S.C., 1985, 44 (Shtesa e 4-të)), aktuale deri në Nëntor 25, 2014. I disponueshëm http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/

me burg. Shkeljet e dispozitave të tjera të Aktit mund të rezultojnë në një gjobë deri në 50,000CAD.

Hapësirë informative 10.6 Elemente kyç të sistemit Kanadez:

- Lobistëve u kërkohet të regjistrohen dhe raportojnë komunikimet me zyrtarë të caktuar;
- Publikim i të gjitha komunikimeve;
- Mbikëqyrje nga një rregullator i pavarur, Komisioneri i Lobimit;
- Periudhë pesëvjeçare "qetësimi" për zyrtarët e lartë, para se të mund të bëhen lobistë;
- Sanksione domethënëse për shkeljet..

Shtetet e Bashkuara

Që nga vitet 1970, veprimtaria e lobimit në Shtetet e Bashkuara është rritur në mënyrë të qëndrueshme në lidhje me numrat e lobistëve edhe me shumat e buxheteve të lobimit. Sipas Qendrës për Politika Reaguese, numri i lobistëve të regjistruar u rrit, nga 10,405 në vitin 1998, në 14,841 në vitin 2007, ndërsa shpenzimet totale për lobimin u rritën, nga 1.45 miliardë USD në vitin 1997, në 3.52 miliardë USD në vitin 2010 dhe 2011; megjithatë, si numri i lobistëve edhe shpenzimet kanë rënë që prej këtyre shifrave që janë më kulmoret[248].

Rregullimi i lobimit u prezantua për herë të parë nga Rregullorja Federale e Aktit të Lobimit në vitin 1946. Pas disa ndryshimeve në legjislacion, pjesët kryesore të legjislacionit federal për lobimin janë Amendamenti Byrd (31 US Code, §1352) i vitit 1989, Akti për Publikimin e Lobimit i vitit 1995 dhe Akti për Udhëheqje të Ndershme dhe Qeverisje të Hapur i vitit 2007.

Legjislacioni i Shteteve të Bashkuara parashikon kërkesa të shumta për publikimin e lobimit:

- Lobistët me të ardhura ose shpenzime lobimi që e tejkalojnë një prag të caktuar (në çdo tremujor, 3000 USD të ardhura për klient, ose 11,500 USD shpenzime lobimi total) duhet të regjistrohen pranë Sekretarit të Senatit dhe Nëpunësit të Dhomës së Përfaqësuesve[249]. Lobistët me kohë të pjesshme duhet të shpenzojnë 20 për qind ose më shumë të kohës së punës të angazhuar në veprimtari lobimi në çdo tremujor dhe duhet të kenë dy ose më shumë kontakte lobimi me një legjislator.

Kërkesa për regjistrim zbatohet edhe për lobistët e brendshëm, por jo për organizatat jofitimprurëse, me përjashtim të kishave. OJF-të dhe organizatat e bamirësisë, që priren të përfitojnë përjashtim nga taksat, janë përgjithësisht të lejuara të lobojnë, për sa kohë që lobimi nuk formon një pjesë thelbësore të shpenzimeve të organizatës së tyre.

- Lobistët duhet të dorëzojnë raporte tremujore, me një gamë të gjerë informacioni për vete dhe organizatat, emrat dhe titujt e klientëve të tyre, çështjet për të cilat kanë lobuar, si dhe të ardhurat për klient dhe vlerësim të shpenzimeve për lobim[250].

- Për çdo klient, duhet të paraqiten regjistrime të veçanta dhe raporte.

Të gjitha regjistrimet dhe raportet duhet të jenë të disponueshme në internet. Zyra për Llogaridhënien e Qeverisë raporton çdo vit për të regjistruarit dhe respektimin e kërkesave për bërjen publike të informacionit nga ana e lobistëve.

Lobistët që nuk dorëzojnë një raport tremujor, që me dijeni japin raportime të pasakta apo nuk e korrigjojnë brenda 60 ditëve nga njoftimi për pasaktësitë në raport, mund të jenë subjekt i gjobave deri në 200,000USD, dhe heqje lirie deri në pesë vjet[251].

Nuk ka kod sjelljeje për lobistët. Megjithatë, ndryshimet e vitit 2007 në Aktin e Publikimit të Lobimit i bënë lobistët potencialisht përgjegjës, për lehtësimin ose inkurajimin e shkeljes së rregullave të etikës parlamentare nga Anëtarët e Kongresit. Gjithashtu, lobistëve u kërkohej të çertifikonin me shkrim në një raport të posaçëm gjashtëmujor, se kanë lexuar rregullat e Senatit dhe të Dhomës së Përfaqësuesve në lidhje me kufizimet për dhuratat dhe udhëtimin, dhe të çertifikonin se nuk kanë shkaktuar me dije një shkelje të këtyre rregullave[252].

Amendamenti Byrd ndalon përdorimin e fondeve federale, nëpërmjet granteve, kontratave apo marrëveshjeve të bashkëpunimit, në veprimtari lobimi. Amendamenti parashikon gjithashtu monitorimin e çdo shpenzimi lobimi të bërë nga përfituesit e fondeve federale. Për veprimtaritë e agjencive qeveritare, Akti Antilobim i vitit 1919) (18 US Code §1913), një ligj

[248] Shih të dhëna në Bazën e të Dhënave për Lobimin të Qendrës për Politika Reaguese, e disponueshme në https://www.opensecrets.org/lobby/

[249] Shih Udhëzues i Ligjit për Lobimin të SHBA-ve (1998), i shqyrtuar më 17 qershor 2014 / i rishikuar më 15 shkurt 2013, seksioni 2. I disponueshëm në http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

[250] Shih Martini, M., Ndikimi i grupeve të interesit në hartimin e politikave, 2012, U4, Transparency International, fq.6. I disponueshëm në http://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making/

[251] Shih Magloff, L., Federal Lobbying Guidelines, 2014, Deman Media, I disponueshëm në http://smallbusiness.chron.com/federal-lobbying-guidelines-14110.html

[252] Shih Holman, C., and Luneburg, W., Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform, 2012, i disponueshëm nëhttp://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v1/n1/full/iga20124a.html

Tabela 10.1 Sistemet e ndryshme rregullatore

	Nivel i ulët rregullimi	Nivel mesatar rregullimi	Nivel i lartë rregullimi
Rregullat për regjistrimin	Rregulla për regjistrim ndividual, por pak detaje kërkohen	Rregulla për regjistrim ndividual, më shumë detaje kërkohen	Rregulla për regjistrim ndividual, ekstremisht rigoroze
Objektiva të Lobistëve të përcaktuar	Vetëm anëtarë të legjislativit dhe stafi	Anëtarë të legjislativit dhe stafi; ekzekutivi dhe stafi; krerët e agjencive dhe nëpunësit/zyrtarët publikë	Anëtarë të legjislativit dhe stafi; ekzekutivi dhe stafi; krerët e agjencive dhe nëpunësit/ zyrtarët publikë nëpunësit/zyrtarët
Publikimi i shpenzimeve	Nuk ka rregulla për publikimin e shpenzimeve individuale, apo publikimin e shpenzimeve të punëdhënësit	Ka disa rregulla për publikimin e shpenzimeve individuale, asnjë rregull për publikimin e shpenzimeve të punëdhënësit	Ka rregulla të forta për publikimin e shpenzimeve individuale, dhe publikimin e shpenzimeve të punëdhënësit
Dorëzimi Elektronik	Regjistrim i dobët online dhe kërkohet punë me letra	Sistem robust për regjistrim online, nuk është e nevojshme puna me letra	Sistem robust për dorëzimin online regjistrim, nuk është e nevojshme puna me letra Publik
Akses Publik	Lista e lobistëve e disponueshme po jo e detajuar, ose përditësohet shpesh	Lista e lobistëve e disponueshme e detajuar, dhe e përditësuar shpesh	Lista e lobistëve dhe publikimi i shpenzimeve e disponueshme, e detajuar, dhe e përditësuar shpesh
Zbatimi	Aftësi të pakta zbatimi investuar në agjenci shtetërore	Në teori, agjencia shtetërore zotëron aftësi zbatuese, ndonëse përdoret rrallë	Agjencia shtetësore mundet, dhe bën shqyrtime të detyrueshme/ audite
Dispozita për "derën rrotulluese	Nuk ka periudhë qetësimi para se ish-ligjvënësit mund të regjistrohen si lobistë	Ka periudhë qetësimi para se ish-ligjvënësit mund të regjistrohen si lobistë	Ka periudhë qetësimi para se ish-ligjvënësit mund të regjistrohen si lobistë

Burimi: Riprodhuar nga Chari, R., Hogan, J., Murphy, *G., Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, 2011, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study No. 590/2010, f. 28-29.
I disponueshëm nëhttp://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf

penal, e ndalon përdorimin e fondeve të dhëna (d.m.th. nga qeveria), drejtpërdrejt ose tërthorazi, për të paguar për veprimtari që mund të duken si lobim në lidhje me ndonjë ligj apo gamë të vendimeve të qeverisë. Shkeljet mund të dënohen me gjobë, heqje lirie, largim nga posti. Megjithatë, Akti ka qenë subjekt i debateve të vazhdueshme për interpretimin, se çfarë ndalohet saktësisht, dhe askush nuk është ndjekur penalisht asnjëherë.

Akti për Udhëheqje të Ndershme dhe Qeverisje të hapur u përpoq të kufizonte dukurinë e "dyerve rrotulluese" duke i ndaluar Anëtarët e Kongresit për t'u angazhuar në veprimtari lobimi për një periudhë të caktuar - dy vjet për ish-anëtarët e Dhomës së Përfaqësuesve dhe një vit për ish-Senatorët. Po ashtu, mbi 20 Shtete kanë parashikuar një periudhë kohore, që duhet të kalojë para se ligjvënësi të përfaqësojë klientë në legjislaturë. Periudhat e qetësimit variojnë nga një në dy vjet. Disa Shtete, si Kalifornia, e shtrijnë ndalimin tek të gjithë ish-zyrtarët e qeverisë dhe i ndalojnë ata nga kontaktimi i agjencive specifike qeveritare për një periudhë prej një viti. Në Nju Meksiko, ka një ndalim të përhershëm për zyrtarët (përfshirë ligjvënësit) që të përfaqësojnë një person në marrëdhënie me qeverinë apo çdo çështje tjetër, në të cilën ish-zyrtari publik ka marrë pjesë "personalisht dhe substancialisht" ndërkohë që mbante edhe postin publik.

Kongresi merr raporte nga Prokurori i Përgjithshëm çdo gjashtë muaj, me informacion mbi administrimin e Aktit të Publikimit të Lobimit, përfshirë informacion mbi dërgimin e regjistrimeve[253].

253 Shih OECD, Lobistët, Qeveritë dhe Besimi i Publikut, Vëllimi 3-te: Zbatimi i Parimeve të OECD-së për Transparencë dhe Integritet në Lobim, 2014, Botimet e OECD-së, fq.94

Hapësirë informative 10.7 Elemente kyç të sistemit të Shteteve të Bashkuara:

- Disa prej kërkesave më të gjera për publikimin e informacionit, në botë;
- Detyrimi për lobistët që të regjistrohen dhe të paraqesin më pas raporte tremujore;
- Sanksione të rënda ligjore në rast mosrespektimi;
- Ndalimi i përdorimit të fondeve federale për veprimtari lobimi;
- Periudhë "qetësimi" për anëtarët e Dhomës dhe Senatit si dhe për zyrtarë të lartë të degës ekzekutive.

10.3.3 Hartimi i rregullimit ligjor të lobimit

Mbështetur në përvojën dhe shembujt e vendeve të ndryshme, si ato të përshkruara në këtë seksion, sistemet mund të klasifikohen pak a shumë sipas shkallës së rregullimit të lobimit. Një publikim i Komisionit të Venecias për lobimin bën dallimin midis tri niveleve të rregullimit - nivel i ulët i rregullimit, nivel i mesëm i rregullimit, nivel i lartë i rregullimit (shihni Tabelën 10.1). Gjithashtu, për të kuptuar një sistem të veçantë - ose për ta hartuar një të tillë- konteksti më i gjerë rregullator ka rëndësi të madhe. Një sistem me "nivel shumë të lartë rregullimi" mundet, që në realitet, të jetë shumë i dobët nëse mungojnë aspekte të tjera të qeverisjes së mirë.

Para se të merret në konsideratë se cili rregullim i lobimit do të përvetësohet, politikëbërësit duhet të bëjnë një vlerësim të kujdesshëm të sistemit aktual dhe të mënyrës, në të cilën rregullojnë aksesin në proceset e politikave dhe të vendimmarrjes. Pyetjet që duhen shtruar përfshijnë si më poshtë:

- A po ushtrohet lobimi në mënyrë transparente dhe llogaridhënëse? Një përgjigje negative tregon nevojën për të konsideruar rregullimin

- Nëse jo, dhe nëse nuk ka rregullim aktualisht, a duhen trajtuar rregullimet me (i) vetërregullim apo (ii) ligje/rregullime ligjore? Opsioni i parë duket i përshtatshëm kur lobimi si profesion është i organizuar në mënyrë të arsyeshme dhe, të paktën deri në një masë të caktuar, i gatshëm për disiplinë dhe transparencë më të madhe. Në të kundërt, rregullimi ligjor apo me dispozita të tjera formale të organeve të veçanta publike do të ishte zgjidhja e mundshme.

- A duhet të kufizohen ligjet për objektiva të caktuara lobimi (p.sh. legjislatura qendrore dhe/ose ekzekutivi)? Meqenëse nuk ekziston një recetë e vetme, rrethanat kombëtare (p.sh. ku ekzistojnë problemet më serioze) do të kenë rol vendimtar në këtë drejtim.

- Kush duhet të kategorizohet si "lobist" sipas ligjeve/rregulloreve? Një prej zgjedhjeve bazë është midis mbulimit të të gjithë atyre që angazhohen në mbrojtjen e politikave, përkundër atyre që janë "luftëtarë me pagesë", lobistët që punojnë me tarifë. Një dallim tjetër mund të jetë midis të ashtuquajturve përfaqësues të interesave private dhe atyre të interesave publike. Asnjë opsion nuk mund të shihet a priori si i drejtë apo i gabuar. Faktorët që duhet të merren në konsideratë përfshijnë sa e zakonshme është praktika e përdorimit të lobistëve të paguar në një shtet të caktuar në përgjithësi, cilat lloje organizatash priren ose jo të angazhohen në lobim intensiv, etj.

- Sa i gjerë duhet të jetë përkufizimi për "veprimtaritë e lobimit"? Juridiksione të ndryshme mund të zgjedhin ose jo të përfshijnë veprimtari të tilla si si punë përgatitore/kërkimore për të mbështetur lobimin e drejtpërdrejtë ose veprimtari të kryera brenda mekanizmave të konsultimit formal (p.sh. gjatë dëgjesave publike).

- Sa të detajuara duhet të jenë kërkesat për publikimin për lobimin? Për shembull, duhet të jetë vetëm identiteti i lobistit, apo të përfshihen të gjithë klientët, dhe/ose shpenzimet dhe të ardhurat në lidhje me lobimin? Një rast i fortë mund të jetë se publiku duhet të dijë kush lobon, kë dhe për kë, për cilat çështje dhe në interes të kujt. Po ashtu, ish-zyrtarët publikë duhet të kenë një periudhë "qetësimi". Shkalla e rreptësisë së rregulloreve është një vijë e hollë balancimi dhe ndryshon në varësi të juridiksionit. Kërkesa më të rrepta mund të jetë një kërkesë legjitime publike, por mbirregullimi mund të bllokojë pjesëmarrjen legjitime dhe të inkurajojë anashkalimin e rregullave.

- A duhet të mbështetet rregullimi nga sanksionet (apo, për shembull, vetëm bërja publike e shkeljeve), dhe nëse po, sa të rrepta? Një sistem që mbështetet te sanksionet mund të funksionojë në mënyrë të efektshme, vetëm nëse ka kapacitete për zbatim me paanshmëri dhe vendosmëri.

10.4 Përfundime

Lobimi është një dukuri e pashmangshme në çdo sistem politik. Ky është veçanërisht rasti në demokraci, pasi ata janë në esencë të krijuar, për të qenë të hapur ndaj influencës. Me fjalë të tjera, lobistët kanë gjasë të jenë pjesë integrale e procesit politik demokratik. Megjithatë, lobimi sjell rreziqe. Në veçanti, lobimi i pakufizuar, mund të rezultojë në korrupsion, ndërsa i privon qytetarët e zakonshëm dhe publikun e gjerë nga e drejta për të marrë pjesë në procesin e politikave me kushte të barabarta, apo informimi se kush po ushtron ndikim mbi politikat dhe si.

Hartimi i procedurave për lobimin, masat për të rregulluar ata që janë të lobuar, dhe/ose rregullimet për lobimin mund t'i zbusin këto rreziqe. Elementet kryesore të rregullimit të lobimit janë rregullat e qarta për regjistrimin e lobistëve dhe publikimi i veprimtarive të tyre.

Megjithatë, Shtetet që kanë miratuar rregulla për lobimin mbeten në pakicë. OECD-ja raporton se rregullimi i lobimit është i vështirë për vendimmarrësit për shkak të natyrës së tij komplekse dhe të ndjeshme[254]. Shumë vende vazhdojnë të mbështeten te vetërregullimi i veprimtarive lobuese. Shembujt e rregullimit të lobimit nga Europa dhe Amerika e Veriut në këtë Kre, mund të shërbejnë si udhërrëfyes për mënyrën e forcimit të transparencës dhe integritetit për lobistët, përmirësimit të procesit të politikëbërjes dhe mbështetjes së besimit të publikut te qeveria.

254 Shih http://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying.htm

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns,* 2003 [website]. Available from https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183

2. European Union, *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation,* 2014 [website]. Available from http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/consult-register/whatsNew.do?locale=en

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, 2009, OECD Publishing [website]. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1

4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2010 [website]. Available from http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False

5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying,* 2014, OECD Publishing [website]. Available from http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en

6. Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Regulating lobbying: a global comparison*, 2010, Manchester University Press.

7. Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, 2011, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [pdf]. Available from http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf

8. Kalnins, V., *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*, 2011, Centre for Public Policy PROVIDUS [word]. Available from http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc

Kreu 11

Mbrojtja e Sinjalizuesve

PËRMBAJTJA

11.1 Standardet dhe inisiativat ndërkombëtare 136

11.2 Përqasjet në rrafshin kombëtar: ligje me fushëveprime të ndryshme 138

11.3 Tipare dhe rreziqe kryesore 140

11.3.1 Mënyrat e mbrojtura të zbulimit 140

11.3.2 Konfidencialiteti dhe anonimiteti 141

11.3.3 Barra e provës 141

11.3.4 Pretendime të rreme 141

11.3.5 Shpërblimet 141

11.4 Inisiativat jo-qeveritare 142

11.5 Konkluzione dhe rekomandime 142

Bibliografi e përzgjedhur 143

Tabela 11.1 Legjislacioni britanik mbi sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve 139

Tabela 11.2 Udhëzimet e Komisionit Europian për sinjalizimin 139

Tabela 11.3 Teknologjia mundëson hetime më efektive të korrupsionit pavarësisht nga anonimiteti i sinjalizuesit 140

KREU 11

Mbrojtja e Sinjalizuesve

Sipas studimeve dhe statistikave ndërkombëtare, informacioni i dhënë nëpërmjet sinjalizimeve të brendshme ka sjellë në identifikimin e rreth 45% të mashtrimeve në sektorin privat.[255] *Ky fakt thekson edhe njëherë nevojën për të mbështetur dhe inkurajuar sa më shumë sinjalizimin e brendshëm të çdo shkeljeje apo mashtrimi. Sinjalizimi po njihet gjithmonë e më shumë kudo në botë, si një element kyç për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit, si në sektorin publik, ashtu edhe në atë privat. Rreziqet që vijnë nga korrupsioni si dhe krimi financiar, shtohen në mënyrë të ndjeshme në mjediset ku nuk ekziston apo nuk mbështetet kultura e sinjalizimit.*

Punonjësit e çdo organizate janë ata që kanë aftësitë dhe gjasat më të mëdha për të vërejtur dhe kuptuar akte korruptive apo shkelje në mjedisin e tyre të punës. Por, kultura që mbizotëron në vendin e punës dhe në shoqëri, shpesh mund të pengojë ngritjen e zërit për dënimin e këtyre fenomeneve, edhe pse diçka e tillë është e parashikuar me rregullore apo me ligj. Mund të ndodhë që në rastin e sinjalizimit të një akti korruptiv apo një shkeljeje të rregullave, punëmarrësit humbin vendin e punës, duke rrezikuar të dëmtojnë familjen apo veten e tyre, dhe duke iu ekspozuar akteve të tjera në dëm të tyre. Mbrojtja sa më e plotë dhe efektive e sinjalizuesve, rrit garancitë e shmangies së këtyre rreziqeve.

11.1 Standardet dhe nismat ndërkombëtare

Nevoja për të mbrojtur të gjithë ata që kanë guximin të sinjalizojnë shkeljen, njihet shprehimisht nga disa instrumenta ndërkombëtarë, ndër të cilët veçojmë Konventën Civile kundër Korrupsionit të Këshillit të Europës (Neni 9) dhe Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) (Neni 33). Të gjitha dispozitat e së drejtës ndërkombëtare u kërkojnë shteteve palë që, të mbrojnë personat që raportojnë aktet korruptive tek autoritetet kompetente nga aktet e

Deklarata e Këshillit të Ministrave të OSBE-së për Fuqizimin e Qeverisjes së Mirë

[…] "Ne njohim rëndësinë e dhënies së mbrojtjes së mjaftueshme për sinjalizuesit në sektorin publik dhe privat, duke qenë se ata luajnë një rol tejet të rëndësishëm në parandalimin dhe identifikimin e korrupsionit, çka është tërësisht në mbrojtje të interesit publik. Ne do të intensifikojmë përpjekjet tona në funksion të marrjes së masave të duhura, për hartimin dhe zbatimin e masave ligjore për mbrojtjen efektive të sinjalizuesve si dhe të familjarëve të tyre, në mënyrë që ata të jenë të mbrojtur nga hakmarrja, kërcënimet si dhe çfarëdolloj dëmi psikologjik apo fizik, si dhe nga humbja e lirisë dhe e mjeteve të jetesës. Jemi të mendimit se, këto masa janë elementë të nevojshëm për një regjim efektiv antikorrupsion […]

Instrumentet ndërkombëtare në fushën e mbrojtjes së sinjalizuesve

Konventa e OKB kundër Korrupsionit

Neni 33. Mbrojtja e sinjalizuesve
Të gjithë shtetet anëtarë do të shqyrtojnë mundësinë e përfshirjes në sistemet e tyre ligjore, të masave të përshtatshme për dhënien e mbrojtjes ndaj çdo trajtimi të padrejtë dhe të pajustifikuar të cilitdo person, i cili u sinjalizon autoriteteve kompetente në mirëbesim dhe në mënyrë të arsyetuar, çfarëdo fakti që lidhet me shkelje dhe vepra të dënueshme sipas kësaj konvente.

Konventa Civile e Këshillit të Europës mbi Korrupsionin

Neni 9. Mbrojtja e të punësuarve
Çdo shtet palë i kësaj konvente duhet të përfshijë në ligjet e tij, masa për mbrojtjen e duhur kundër çdo sanksioni apo dënimi për të punësuarit, të cilët kanë arsye të mjaftueshme për të dyshuar për raste korrupsioni të cilat i raportojnë në mirëbesim tek personat apo autoritetet përgjegjës..

[255] Referoju si shembull: Price Waterhouse Coopers, Krimi ekonomik: njerëzit, kultura dhe kontrollet – Anketa e Katërt Dy-vjecare e Krimit Ekonomik 2007, Hetimet dhe Shërbimet Ligjore, fq. 10.

hakmarrjes ndaj tyre. Nëpërmjet deklaratës ministeriale të Dublinit për fuqizimin e qeverisjes së mirë dhe luftën kundër korrupsionit, pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit e vitit 2012, vendet anëtare të OSBE-së njohën nevojën për rritjen dhe intensifikimin e përpjekjeve të tyre për marrjen e masave për mbrojtjen e sinjalizuesve në sektorin publik dhe privat, si dhe të të afërmve të tyre.

Synimi i Nenit 9 të Konventës Civile të Këshillit të Europës mbi korrupsionin është ruajtja e marrëdhënies së punësimit, karrierës dhe integritetit psikologjik të personave, të cilët sinjalizojnë një shqetësim apo ngrenë një çështje. Këto masa mbrojtëse janë të natyrës civile ose ligjore.

Sinjalizuesit mund të thirren dëshmitarë në procese penale. Në këtë rast, ata duhet të mbrohen nëpërmjet masave shtesë të cilat garantojnë sigurinë e tyre personale. Këto masa përshkruhen në legjislacionin penal, dhe zbatohen në raste të jashtëzakonshme (ndryshim identiteti, mbrojtje policore, zhvendosje e banesës, përfshirë zhvendosjen e banesës së familjarëve të afërt), pasi këto masa mbrojtëse kanë kosto financiare të lartë. Konventa Civile Europiane për Korrupsionin i trajton këto masa veç e veç, në dispozitat e nenit 22. Ngjashëm me të, edhe konventa të tjera ndërkombëtare bëjnë dallim midis mbrojtjes së sinjalizuesit dhe mbrojtjes së dëshmitarit.

Konventa Civile për Korrupsionin e Këshillit të Europës

Neni 22. Mbrojtja e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe mbrojtja e dëshmitarëve

Të gjitha shtetet palë të kësaj kësaj konvente duhet të marrin masat e nevojshme për të mbrojtur në mënyrë efektive a) të gjithë ata që raportojnë veprat penale sipas përcaktimeve të neneve 2-14 dhe që bashkëpunojnë me organet e hetimit apo prokurorisë; b) dëshmitarët që japin dëshmi në lidhje me këto vepra.

Përsa i përket zbatimit të nenit 31 të UNCAC, raportet e monitorimit të ciklit të parë të rishikimit sipas përcaktimeve të Mekanizmit të Vlerësimit të UNCAC, vërejnë se, mbrojtja e personave që raportojnë shkelje,luan një rol kyç në luftën kundër korrupsionit. Edhe pse disa vende kanë marrë masa legjislative në këtë drejtim, disa të tjera nuk kanë vepruar në këtë mënyrë; për këtë arsye rekomandohet që vendet palë të konventës të nxisin autoritetet e tyre kombëtare të marrin masa për zbatimin e saj. [256] Për t'iu përgjigjur interesit të lartë në lidhje me këtë çështje, UNODC së fundmi ka publikuar një Manual Burimor për Praktikat e Mira të Mbrojtjes së Sinjalizuesve. [257]

Përsa i përket zbatimit të instrumentave të Këshillit të Europës, Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO), gjithashtu ka shqyrtuar situatën e sinjalizuesve në disa nga vendet e tij anëtare gjatë fazës së dytë të vlerësimit, dhe i ka diskutuar gjetjet e këtij vlerësimi në raportin e shtatë të aktiviteteve të tij (2006).

Raporti vërejti se, "pavarësisht nga ekzistenca e kritereve që i detyronin zyrtarët të raportonin korrupsionin, , këto kritere rrallëherë kanë patur ndikim, për të ndryshuar kulturën e heshtjes që ushqen korrupsioni". Për këtë arsye, thuajse gjysmës së vendeve anëtare, iu kërkua të ndërmarrin hapa të mëtejshëm për mbrojtjen e sinjalizuesve, veçanërisht duke:

- Garantuar mbrojtje ligjore ndaj të gjitha llojeve të akteve hakmarrëse ndaj tyre (jo thjesht largim nga puna);
- Mundësuar ndihmesën e këshilltarëve profesionistë për të punësuarit që duan të raportojnë;
- Zgjidhur në mënyrë ligjore, çfarëdolloj përplasjeje, midis aktit të sinjalizimit dhe ruajtjes së konfidencialitetit;
- Siguruar njohjen e rregulloreve për sinjalizimin e korrupsionit nga i gjithë stafi.

Në vitin 2010, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Europës miratoi rezolutën 1729 [258] e cila ftonte vendet anëtare të hartonin dhe miratonin legjislacionin e nevojshëm për mbrojtjen e sinjalizuesve. Rezoluta theksonte mungesën e legjislacionit gjithëpërfshirës në shumicën e vendeve anëtare të Këshillit të Europës. Ajo vinte në dukje në mënyrë pozitive rregulloret e miratuara nga Mbretëria e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara, dhe jepte disa udhëzime për t'u ndjekur nga vendet anëtare. Në vitin 2015, Këshilli i Europës miratoi Rezolutën 2060 për mbrojtjen e sinjalizuesve. Në prill të vitit 2014, Këshilli i Europës miratoi Rekomandimin *CM/Rec* (2014)7 për mbrojtjen e sinjalizuesve, i cili u mundësoi vendeve anëtare të KE një instrument ligjor jodetyrues që trajtonte këtë temë.[559]

Edhe pse Konventa Anti-Korrupsion e miratuar nga Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) nuk përmban dispozita që përcaktojnë shprehimisht mbrojtjen e sinjalizuesve, rekomandimi

[256] Shih: UNODC, Zbatimi i Konventës së OKB-së kundër Korrupsionit: Kriminalizimi, zbatimi i ligjit, dhe bashkëpunimi ndërkombëtar.pdf

[257] Vizito: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

[258] Vizito: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en

[259] Për më shumë detaje lidhur me rekomandimin CM/Rec(2014)7 të Komitetit të Ministrave për vendet anëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve vizito: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_ whistleblowers_EN.asp?

antikorrupsion i OECD i vitit 2009, u kërkon vendeve anëtare "të marrin masat e nevojshme për të mbrojtur, nga veprime diskriminuese apo disiplinore, të gjithë të punësuarit të cilët raportojnë në mirëbesim dhe në mënyrë të justifikuar tek autoritetet kompetente akte, për të cilat ekziston dyshimi i korrupsionit të zyrtarëve të huaj publikë, të përfshirë në transaksione ndërkombëtare biznesi". [560]

Neni II i Rekomandimit Anti-Korrupsion i vitit 2009,[561] i cili synon të mbështesë kompanitë në përpjekjet e tyre për të shmangur përpjekjet për korruptim nga ana e aktorëve të huaj, gjatë veprimtarisë së tyre të biznesit, përmban elemente të ngjashëm në lidhje me aktorët e biznesit. Gjithashtu, parimi 4 i Rekomandimit të OECD të vitit 1998 përcakton se: "Nëpunësit publikë duhet të njohin të drejtat dhe detyrimet e tyre kur denoncojnë akte të padrejta"[562] , ndërsa Rekomandimi i Këshillit të OECD për Direktivat për Menaxhimin e Konfliktit të Interesit në Shërbimin Publik i vitit 2003 [563] i këshillon vendet anëtare të hartojnë rregullore të qarta për sinjalizuesit, të ndërmarrin hapa për të siguruar mbrojtjen ndaj masave kundër tyre, si dhe për të garantuar se mekanizmat kundër ankesave nuk do të përdoren në mënyrë të padrejtë ndaj tyre. Në vitin 2012, Grupi i Punës Anti-Korrupsion i OECD, në emër të grupit të të njëzetëve (G20) hartoi një Studim për Kuadrin Rregullator në Mbrojtje të Sinjalizuesve, Praktikat më të Mira dhe Parimet Udhëheqëse për Legjislacionin. [264]

11.2 Përqasjet në rrafshin kombëtar: ligje me fushëveprime të ndryshme

Në rrafshin kombëtar, përqasjet ndaj sinjalizuesve janë të ndryshme. Shpesh, legjislacioni për sinjalizuesit bazohet në një ligj të vetëm. Në raste të tjera, ky legjislacion shpërndahet në disa ligje antikorrupsion. Në pjesën më të madhe të vendeve, dispozitat për sinjalizuesit përmbahen në një numër të madh tekstesh ligjorë, përfshirë këtu ligjet për të drejtat e punësimit, apo për lirinë e shprehjes.

Një tjetër tipar dallues në rrafshin kombëtar është fushëveprimi i këtij legjislacioni, përsa i përket personave dhe informacionit që preket nga dispozitat për sinjalizuesit. Një pjesë e legjislacionit në disa vende është sektorial, pra mbrojtja e të punësuarve në sektorin publik dhe privat kryhet në mënyrë specifike. Në disa vende të tjera, ligji i mbulon të dy sektorët njëkohësisht. Ligjet mund të kufizojnë mbrojtjen e sinjalizuesit vetëm në aspektin e denoncimit të praktikave të dëmshme që lidhen me korrupsionin, ose mund ta shtrijë këtë mbrojtje në të gjitha praktikat e raportimit të çfarëdolloj akti të dëmshëm.

Studimi i G20 mbi Kuadrin ligjor për mbrojtjen e sinjalizuesve, përmbledhja e praktikave më të mira dhe e parimeve udhëheqëse për legjislacionin përcakton se "Britania e Madhe ka një ndër sistemet më të zhvilluar ligjorë, pasi ka një ligj integral për sinjalizuesit, që mbulon si sektorin publik, ashtu edhe atë privat." Përmbledhja jep një shembull të detajuar të sinjalizimeve të mbrojtura në Britaninë e Madhe mbi bazën e Aktit për Sinjalizimet për Interes Publik të vitit 1998 (për më shumë informacion shih tabelën 11.1).

Raporti i *Transparency International* (TI) me titull "Paraja, Politika, Pushteti: Rreziqet që vijnë nga korrupsioni në Europë" informon se nga 25 vendet europiane që iu nënshtruan vlerësimit, vetëm Britania e Madhe dhe Norvegjia kanë "mbrojtje specifike për sinjalizuesit, e cila mbulon të gjithë të punësuarit në sektorin privat dhe publik, përfshirë këtu kontraktorët dhe konsulentët". Raporti vëren se praktika e sinjalizimit ende nuk përdoret gjerësisht në Europë për shkak të mungesës së vullnetit politik, ngjyrimit negativ që lidhet me raportimin e shkeljeve, mungesës së ndërgjegjësimit për mekanizmat mbrojtës ndër radhët e të punësuarve në sistemin publik dhe privat, si dhe mbrojtjes e pamjaftueshme ligjore dhe institucionale për sinjalizuesit në këto vende.

Një studim i kohëve të fundit, i botuar gjatë presidencës australiane të G20 në vitin 2014, me titullin "Ligjet për Mbrojtjen e Sinjalizuesve – Prioritetet për Veprim [265], analizoi situatën e kuadrit rregullativ për mbrojtjen e sinjalizuesve në vendet anëtare të G20, në mënyrë specifike përsa i përket mbrojtjes që jepet pas identifikimit dhe raportimit të shkeljes nga punonjësit e sektorit privat dhe atij publik. Studimi vlerësoi të gjitha ligjet e vendeve nën shqyrtim, përkundrejt 14 kritereve

[260] Shih OECD, rekomandime të Këshillit për luftën e mëtejshme kundër korrupsionit të zyrtarëve të huaj publikë të përfshirë në transaksione ndërkombëtare biznesi,, 2009, pjesa IX.iii.
[261] Ibid., Shtojca II, paragrafi11ii.
[262] Shih OECD, rekomandime të Këshillit për përmirësimin e etikës në shërbimin publik dhe parimet për menaxhimin etik të shërbimit publik., 1998, http://www.oecd.org/ofcialdocuments/publicdis playdocumentpdf/?cote=C(98)70/FINAL&docLanguage=En
[263] Shih OECD, Rekomandimi i Këshillit mbi Udhëzimet për Administrimin e Konfliktit të Interesit në Shërbimin Publik 2003, http://www.oecd.org/gov/ethics/ecdguidelinesformanagingconflictofinterestinthepublicservice.htm
[264] Shih: http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

[265] Shih Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S., Brown, A. J., Ligjet për mbrojtjen e sinjalizuesve në vendet e G20 –Prioritetet për veprim, 2014, Blueprint for Free Speech, Universiteti i Melbournit, Universiteti i Grifthit dhe Transparency International Australia. Vizitojeni në: http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf

Hapësirë informative 11.1 Legjislacioni i Britanisë së madhe për mbrojtjen e sinjalizuesve dhe sinjalizimin

Ligji britanik mbi sinjalizuesit, i quajtur "Akti për transparencën në të mirë të interesit publik" i vitit 1998[266] është një ligj integral, i hartuar në bashkëpunim me shoqërinë civile, më saktësisht me OJQ-në Interesi Publik në Veprim. Karakteristikat kryesore të këtij ligji janë renditur përsa vijon:

– Fusha e veprimit të këtij ligji mbulon shumicën dërrmuese të të punësuarve, përfshirë këtu punëmarrësit, kontraktorët, pjesëmarrësit në trajnime, stafin e agjencive qeveritare, punonjësit e policisë dhe punonjësit shtëpiakë;
– Ligji trajton të punësuarit të cilët ngrenë shqetësime në vendin e tyre të punës lidhur me korrupsionin apo me çfarëdo akti tjetër shkeljeje, përfshirë këtu krime të çdo natyre, shkelje të kodit civil, përfshirë këtu edhe neglizhencën, shkelje të kontratës, shkelje të së drejtës administrative, rrezikimin e shëndetit, sigurisë apo mjedisit, si dhe akte që synojnë fshehjen e këtyre shkeljeve. Punonjësi që bën sinjalizimin, nuk është i detyruar të faktojë shkeljen me prova, dhe nuk ka rëndësi, nëse personat të cilët marrin raportin janë paraprakisht të informuar në lidhje me situatën. Ligji zbatohet pavarësisht nga fakti, nëse informacioni është konfidencial, apo nëse shkelja po kryhet brenda Britanisë së Madhe apo jashtë saj.
– Ligji ofron mbrojtje përkundrejt të gjitha shqetësimeve të ngritura në mirëbesim brenda ndërmarrjes tek punëdhënësi, apo jashtë saj tek agjencitë shtetërore, përfshirë këtu edhe policinë në raste serioze, dhe tek media në raste specifike, veçanërisht nëse sinjalizuesi është përpjekur ta bëjë me dije shqetësimin e tij dhe, pavarësisht kësaj,shkelja vazhdon: legjislacioni parashikon një përqasje me tri faza, nga sinjalizimi i brendshëm tek ai i jashtëm, çka presupozon një nivel në rritje të evidencave që jepen, sa më i jashtëm bëhet sinjalizimi ndaj shkeljes.
– Ligji kompenson çfarëdolloj dëmi (si përshembull viktimizimin), përfshirë këtu fyerjen e ndjenjave, dhe, ata që pezullohen nga puna, mund të kërkojnë rivendosjen e tyre në punë brenda 7 ditëve. Ata që janë pushuar nga puna padrejtësisht për shkak të sinjalizimit, kanë të drejtën të kompensohen në mënyrë të plotë për dëmin e tyre financiar.
– Të gjitha rastet e cënimit të sinjalizuesve zgjidhen në mënyrë të shpejtë nga Gjykatat e Punës, por ato nuk bëhen publike pa lejen e sinjalizuesit, çka do të thotë se disa çështje të interesit publik, nuk i bëhen me dije publikut.

Hapësirë informative 11.2 Udhëzuesi i Komisionit Europian për sinjalizimin

Komisioni Europian i bëri publike udhëzimet e tij të reja për sinjalizimin në vitin 2012.[267] Këto udhëzime janë inovative në shumë aspekte dhe mund të shërbejnë si shembull edhe për institucione të tjera. Udhëzimet e reja synojnë të informojnë në mënyrë të qartë anëtarët e stafit të Komisionit Europian, për rastet në të cilët ata 1) duhet të raportojnë 2) mënyrën sesi ata duhet të sinjalizojnë dhe 3) çfarë lloj mbrojtjeje u mundësohet atyre që sinjalizojnë. Qëllimi i këtij udhëzimi është inkurajimi i stafit për të bërë sinjalizime, për të raportuar dhe transmetuar informacionin e nevojshëm për parregullsitë serioze në vendin e punës. Gjatë hartimit të këtyre udhëzimeve, Komisioni shqyrtoi praktikat më të mira nga e gjithë bota, si dhe u konsultua me Transparency International dhe OJQ-në britanike e cila kontribuoi në hartimin e ligjit përkatës në Britaninë e Madhe.
Udhëzimet përmbajnë këto karakteristika inovative:

· Ato i referohen "detyrës" për të raportuar parregullsitë serioze, dhe jo "të drejtës" për t'i raportuar ato. Detyra kompensohet me mbrojtje efektive për raportimin e bërë në mirëbesim, duke theksuar se raportimi keqdashës, që synon dëmtimin e integritetit apo reputacionin e tjetrit, ndalohet rreptësisht dhe mund të dënohet me masa disiplinore;
· Mirëbesimi i sinjalizuesit, -me të cilin kuptojnë besimin në vërtetësinë e fakteve të raportuara –prezumohet, derisa provohet e kundërta;
· Sinjalizuesi mund të përdorë mjete të ndryshme komunikimi (të brendshme dhe të jashtme, nëse është e nevojshme), duke kapërcyer edhe rendin hierarkik, nëse duhet.
· Udhëzimet përshkruajnë politikën e tolerancës zero ndaj hakmarrjes kundër sinjalizuesve. Ato gjithashtu parashikojnë mundësinë e ndryshimit të departamentit brenda Komisionit si dhe mundësimin e mbrojtjes nga hakmarrja, gjatë fazave të mëtejshme të karrierës. Të punësuarit të cilët nuk janë të sigurt, nëse duhet të paraqesin një raport sinjalizues, mund të kërkojnë këshillë të specializuar. Në lidhje me këtë, autoriteti kompetent, Zyra Anti-Mashtrim e Komisionit Europian
· OLAF, duhet t'i japë informacion sinjalizuesit pas depozitimit të raportit.·

[266] Shih Udhëzuesin për Aktin e Sinjalizimit për Interes Publik, viti 1998: www.pcaw.org.uk/guide-to-pida
[267] Vizitojeni në: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf

Tabela 11.3 Teknologjia ndihmon në rritjen e efektivitetit të hetimit të korrupsionit dhe në ruajtjen e anonimitetit të sinjalizuesit

Një sistem online për raportimin e korrupsionit i përdorur nga Policia e Shtetit e Saksonisë së Ulët në Gjermani, që nga viti 2003, mundëson rritjen e garancive për ruajtjen e anonimitetit të qytetarëve që raportojnë shkelje me opsionin për të mbetur anonimë, dhe njëkohësisht, për të qëndruar në dialog me hetuesit. Sistemi përdor disa nivele kriptimi të mesazheve, dhe askush, si brenda, ashtu jashtë policisë nuk ka mundësinë të identifikojë sinjalizuesit, që kanë vendosur të ruajnë anonimitetin. Kombinimi i garancisë së anonimitetit me komunikimin e pakufizuar në dy drejtime e dallon këtë sistem nga mekanizmat e zakonshëm të raportimit (si telefoni, emaili, etj). Sistemi funksionon si një kuti anonime ku të dyja palët mund t'i lenë mesazhe njëra-tjetrës. Deri më sot, ky sistem është përdorur nga më shumë se 2000 sinjalizues në Saksoninë e Ulët.
Burimi: Materiali është përshtatur nga Business Keeper AG, http://www.business-keeper.com/whistleblowing-and-compliance.html

I njëjti sistem u përdor në Kenia në vitin 2006. Instrumenti i raportimit online u përdor për të kompensuar mungesat në kuadrin ligjor dhe institucional antikorrupsion në Kenia, në mënyrë që sinjalizuesve t'u mundësohej mbrojtje e përshtatshme. Autoritetet keniane raportuan se "cilësia mesatare e raporteve të dorëzuara online është më e mirë sesa ajo e raporteve të mbërritura nëpërmjet kanaleve të tjera". Përsa i përket autoriteteve publike, ky sistem po përdoret nga autoriteti anti-korrupsion i Marokut ICPC (Instance Centrale de Prévention de la Corruption), zyra austriake për hetimin e krimit ekonomik dhe korrupsionit, si dhe policia e Baden-Wyrtenbergut në Gjermani.

Burimi: për më shumë informacion, ju lutem vizitoni: www.cmi.no/publications/file/3789-reducing-risks-of-reporting-corruption.pdf

të marra nga pesë standarde të njohura ndërkombëtare, mbi praktikat më të mira në fushën e mbrojtjes së sinjalizuesve.

Studimi tregon se, edhe pse ende mbetet shumë për të bërë në fushën e mbrojtjes së sinjalizuesve, në vendet e G20 janë shënuar mjaft arritje që nga viti 2010. Pjesa më e madhe e vendeve të G20 kanë filluar zbatimin e praktikave më të mira ndaj një game të gjerë elementësh, ku përfshihen mënyrat e hakmarrjes ndaj të cilave përdoren instrumentat e mbrojtjes, përkufizime të zgjeruara për të identifikuar personin që mund të konsiderohet si "sinjalizues", si dhe opsione më të plota për raportimin e sinjalizuesve. Në rajonin e OSBE-së është arritur sukses në fushën e mbrojtjes së sinjalizuesve me ligjet e miratuara nga Franca dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës.

Një rregullore mjaft inovative për sinjalizimin në sektorin privat ekziston në Shtetet e Bashkuara, ku Akti Sarbanes-Oxley[268] u miratua në vitin 2002. Ky akt nuk i lejon kompanitë të regjistrohen në bursën e SHBA deri në momentin, kur ato hartojnë politika –të miratuara nga auditorët e tyre– të cilat mundësojnë raportimin konfidencial të akteve të dëmshme. Nëse punonjësit të cilët bëjnë sinjalizime tek autoritetet u nënshtrohen masave represive, ata kanë të drejtën e ngritjes së padisë civile sipas dispozitës 806. Edhe Akti Sarbanes-Oxley i drejtohet më shumë mashtrimit sesa korrupsionit, praktikisht çdo skemë për mbrojtjen e sinjalizuesve mbulohet nga të dy këta akte, dhe në fakt të gjitha llojet e shkeljeve.

[268] www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf

11.3 Tiparet dhe rreziqet kryesore

11.3.1 Mënyra të sigurta të sinjalizimit

Shqetësimet për abuzimet në vendin e punës mund të ngrihen në mënyrë të brendshme apo të jashtme. Siç u përmend më lart, legjislacioni i Britanisë së Madhe ka një përqasje me tri faza, që nisin me raportimin e brendshëm tek punëdhënësi, nëse kjo nuk funksionon, raportimi i drejtohet një agjencie shtetërore ligjzbatuese apo rregullatore, dhe si hap i fundit, raportimi bëhet në media.
Është e natyrshme që përpjekja e parë për të bërë një sinjalizim kryhet brenda vetë organizatës. Këtu përfshihen raportet që u bëhen eprorëve, drejtorëve, apo organizmave të brendshëm të auditit. Për këtë arsye, është e nevojshme që të ngrihen ura komunikimi dhe mekanizma, që t'u mundësojnë të punësuarve t'i ngrenë shqetësimet e tyre tek punëdhënësit. Në këtë mënyrë, punëdhënësve u jepet mundësia e ndërhyrjes në kohën e duhur, duke u fokusuar tek shqetësimi i ngritur; nga ana tjetër, një veprim i shpejtë dhe efektiv që në këtë nivel mund ta zgjidhë më shpejt situatën, duke ndërprerë shkeljen.

Në këtë kuptim, sinjalizimi duhet parë si një instrument i menaxhimit efektiv më shumë sesa një proces që destabilizon organizatën apo biznesin. Gjithsesi, në disa kushte të caktuara, sinjalizimi i brendshëm nuk është i mundur apo efektiv. Në këtë rast duhet të ekzistojnë kanalet për sinjalizimin e jashtëm. Këto kanale mund të përfshijnë një ent rregullator kompetent, siç janë auditorët apo zyra kombëtare e auditit, Avokati i Popullit,

agjensitë antikorrupsion apo organet ligjzbatuese.

Ndonjëherë përfshirja e medias shkakton më shumë tension, sesa e sqaron çështjen. Për këtë arsye, është e udhës që, sinjalizimi në media të shikohet si hapi i fundit që duhet ndërmarrë nga sinjalizuesi, çka do të thotë që ai duhet t'u drejtohet mediave, vetëm nëse nuk ekzistojnë kanale të tjera raportimi. Për këto raste, volumi i jurisprudencës së krijuar sipas dispozitave të nenit 10 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut sa vjen e rritet.[269]

11.3.2 Konfidencialiteti dhe anonimiteti

Mbrojtja e sinjalizuesve realizohet nëpërmjet ruajtjes së konfidencialitetit dhe anonimitetit të identitetit të tyre. Sinjalizuesi, sipas kësaj skeme, e jep informacionin me kusht që identiteti i tij të mos bëhet publik pa lejen e tij, edhe pse, eventualisht, mund të jetë e nevojshme që identiteti i tij të bëhet i ditur gjatë procedurave gjyqësore, të cilat, nëse është e nevojshme mund të aktivizojnë masat për mbrojtjen e dëshmitarit në një fazë të mëvonshme.

Konfidencialiteti dallon nga anonimiteti. Nëse një sinjalizim bëhet në mënyrë anonime, sinjalizuesi nuk e shfaq identitetin e tij, kur raporton në lidhje me korrupsionin apo forma të tjera të shkeljeve. Në disa raste kjo përqasje mund të jetë e dobishme, veçanërisht kur institucionet apo instancat e ngarkuara me marrjen e ankesave dhe raportimeve nuk konsiderohen si mjaftueshmërisht të pavarura, apo kur rrezikohet integriteti fizik i raportuesit. Aspekti negativ i raportimit anonim ka të bëjë me mundësinë e rritjes së raportimeve të pavërteta apo dashakeqe. Gjithashtu, raportuesi anonim nuk mund të mbrohet, pasi identiteti i tij mbetet i panjohur. Organet kompetente ligjzbatuese nuk mund t'i kërkojnë një raportuesi të tillë, sqarime apo informacion shtesë, dhe vetë sinjalizuesi nuk mund të informohet në lidhje me progresin e procesit të hetimit. Gjithashtu, ruajtja e anonimitetit nuk e mbron sinjalizuesin nga aktet e hakmarrjes, që mund të vijnë në një moment të dytë, duke qenë se rrethanat mund t'i mundësojnë personave të prekur nga sinjalizimi të identifikojnë sinjalizuesin brenda një rrethi të ngushtë personash.

11.3.3 Barra e provës

Në mënyrë që të shmangen veprimet hakmarrëse pas një sinjalizimi publik, është e nevojshme që ligjet për sinjalizuesit, ta zhvendosin barrën e provës tek punëdhënësi. Qëllimi i kësaj zhvendosjeje të barrës së provës lidhet me faktin se i punësuari mund të hasë vështirësi, që të provojë se marrja e masave kundër tij apo penalizimi i tij ka ndodhur për shkak të sinjalizimit të kryer. Për këtë arsye rekomandohet që, masat e marra nga punëdhënësi, të konsiderohen si veprime hakmarrëse deri në çastin kur punëdhënësi arrin të provojë se masa penalizuese ndaj sinjalizuesit do të ishte marrë pavarësisht nga sinjalizimi. Kodi i Punës i Lituanisë përdor këtë përqasje.

11.3.4 Pretendime të rreme

Një tjetër çështje me rëndësi lidhet me mbrojtjen e të drejtave dhe reputacionit të një individi kundër pretendimeve dashakeqe ndaj tij. Legjislacioni dhe politikat sektoriale duhet të përfshijnë rregulla të qarta për të shkurajuar pretendimet e padrejta dhe të kompensojnë çdo dëm të shkaktuar prej tyre. Megjithatë, dispozitat ligjore mbi shpifjen, përdoren shpesh për t'u mbyllur gojën atyre që guxojnë të ngrenë zërin. Duhet gjetur një ekuilibër i arsyeshëm midis të drejtave të individit, reputacioni i të cilit mund të dëmtohet nga pretendimet e gabuara ndaj tij nga njëra anë, si dhe mbrojtjes së sinjalizuesit nga ana tjetër.

11.3.5 Shpërblimet

Kultura e sinjalizimit mund të promovohet nëpërmjet argumentave të natyrës etike, sipas të cilëve, raportimi i akteve të dëmshme është një detyrë qytetare. Megjithatë, edhe shpërblimet mund të merren parasysh për këtë qëllim. Sistemi më i njohur i shpërblimeve në këtë fushë janë dispozitat *qui tam* të Aktit mbi Pretendimet e Rreme të SHBA, i vitit 1863. Këto dispozita u mundësojnë qytetarëve që kanë informacion që lidhet me mashtrimin apo abuzimin me kontratat qeveritare, të ngrenë padi në emër të qeverisë në mënyrë që të rikthejnë fondet e grabitura. Në mënyrë që paditësit të kompensohen për rrezikun dhe koston e procesit gjyqësor që lidhet me çështjen *qui tam*, sinjalizuesi mund të përfitojë një pjesë të fondeve që ishin shpërdoruar, në përgjithësi nga 15 deri në 30% të shumës totale.

Megjithatë, edhe dispozitat *qui tam* përmbajnë risqe. Mund të ndodhë që një sinjalizues të mos ta raportojë menjëherë një akt të dëmshëm, me shpresën se do

[269] Shih: UNODC, Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons, 2015, p. 41 e në vazhdim.

ta rrisë shpërblimin e tij eventual. Akti Dodd-Frank për Reformimin e Uoll Stritit dhe për Mbrojtjen e Konsumatorit[270] i vitit 2010, i miratuar pas krizës financiare globale, ka shtuar dispozita që inkurajojnë sinjalizuesit të jenë më aktivë. Ky ligj i ka mundësuar Komisionit të Titujve Financiarë dhe Këmbimit (SEC) të ngrejë një program të komisionit, i cili inkurajon qytetarët të raportojnë çfarëdolloj keqpërdorimi apo abuzimi me titujt financiarë. SEC ka ngritur një sistem shpërblimesh, i cili u mundëson të punësuarve kudo në botë, të sinjalizojnë abuzime me titujt financiarë dhe të shpërblehen në të gjitha rastet kur SEC e gjobit punëdhënësin e tyre me një shifër më të lartë se 1 milion dollarë. Të punësuarit kanë të drejtën të kërkojnë shpërblimin edhe nëse shqetësimin e kanë ngritur brenda kompanive të tyre.[271] Lidhja e sinjalizimit me shpërblimet sjell rrezikun e bërjes së sinjalizimeve të rreme, apo, siç u përmend më parë, nxit shtyrjen në kohë të sinjalizimit, në mënyrë që rritja e nivelit të korrupsionit të sjellë edhe rritjen e masës së shpërblimit. Edhe pse shpërblimet mund të jenë një mjet efektiv për inkurajimin e sinjalizimeve, ata duhet të jepen me shumë kujdes. Në rast se ekziston detyrimi i raportimit të abuzimeve, sipas përcaktimeve të kontratës së punësimit apo kodit të sjelljes, nuk duhet të jepen shpërblime.

11.4 Inisiativat jo-qeveritare

OJQ-ja britanike *Interesi Publik në Veprim* e cila është përmendur edhe më parë në këtë raport, krahas avokacisë dhe lobimit për miratimin e kuadrit ligjor për sinjalizuesit në Britaninë e Madhe, merret edhe me hartimin e këtij legjislacioni. OJQ të tjera si Transparency International (TI) kanë qenë gjithashtu aktive në lidhje me mbrojtjen e sinjalizuesve, veçanërisht përsa i përket hartimit të udhëzimeve dhe parimeve për politikat dhe legjislacionin që lidhet me sinjalizuesit. Në vitin 2009, TI publikoi një raport rajonal[272] për kuadrin legjislativ për sinjalizimin në 10 vende europiane (Bullgari, Çeki, Estoni, Hungari, Irlandë, Itali, Letoni, Lituani, Rumani dhe Sllovaki). Raporti identifikoi "dobësi, shanse dhe aspekte ku mund të punohet për të ngritur mekanizma akoma më efektivë për sinjalizimin në këto vende".[273] Raporti çoi në zhvillimin e parimeve për sinjalizimin në ndihmë të shteteve; në veçanti *Rekomandimet për parimet e propozuara për legjislacionin e sinjalizuesve*[274] si dhe *Orientimin për Politikat Nr 1/2010: Sinjalizimi: një mjet efektiv në luftën kundër korrupsionit*[275], të cilat përshkruanin kriteret minimale për rregulloret në lidhje me sinjalizimin, si dhe nevojat për legjislacion të ri integral, i cili duhet të zëvendësojë legjislacionin e shpërndarë nëpër akte të ndryshme ligjore. Disa nga degët e TI nëpër shtete të ndryshme të botës kanë ngritur linja telefonike për raportimin e aktiviteteve të dyshimta. Në vitin 2013, TI publikoi raportin *Parimet Ndërkombëtare për Mbrojtjen e Sinjalizuesve*, të cilët "duhet të përditësohen dhe saktësohen dora-dorës që të fitohen përvoja të reja gjatë zbatimit të legjislacionit përkatës."[276]

11.5 Konkluzione dhe rekomandime

Në mënyrë që të trajtojmë në mënyrë të përmbledhur çështjet e diskutuara në këtë kapitull, po iu referohemi pikave të mëposhtme të renditura nga TI në Dokumentin e saj të politikave Nr.1/2010 për sinjalizimin:

- Legjislacioni është më efektiv nëse ekziston një ligj i vetëm integral, i cili mbulon sektorin publik, privat dhe sektorin e OJQ-ve;
- Zbatimi i ligjit ka rëndësi të dorës së parë;
- Rëndësi të madhe ka garantimi i sigurisë së sinjalizuesit;
- Raportimi i brendshëm dhe i jashtëm duhet të mbrohet, bashkë me konfidencialitetin e tij;
- Duhen hartuar politika të brendshme efektive dhe transparente si dhe kanale komunikimi brenda organizatave, në mënyrë që të krijohet mjedisi i duhur për një raportim sa më të ndershëm të akteve të dëmshme;
- Hetimet duhet të zhvillohen në mënyrë të paanshme dhe të drejtë;
- Duhet të ekzistojë një komunikim i mirë dhe konsultim i vazhdueshëm me të punësuarit në lidhje me politikën e sinjalizimit brenda organizatës;
- Sinjalizimi duhet të gëzojë mbështetjen e publikut;
- Duhen mbledhur dhe publikuar statistikat në lidhje me rëndësinë dhe efektin e sinjalizimit;
- Ekziston nevoja për një mjedis shoqëror dhe ligjor i cili garanton lirinë e shprehjes, aksesin në informacion dhe ekzistencën e medias së pavarur.

Në përmbyllje, duhet theksuar se ekzistenca e një kuadri tërësor që përmban politikat, legjislacionin dhe

[270] www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf
[271] www.sec.gov/whistleblower
[272] Transparency International, Alternativa ndaj heshtjes: Mbrojtja e sinjalizuesve në 10 vende europiane, 2009, www.transparency. org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_ european_countries
[273] Ibid., p.3.
[274] www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf
[275] http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again
[276] http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

institucionet e nevojshme për të marrë në dorëzim dhe hetuar të gjitha raportet, që sinjalizojnë akte të dyshuara si korruptive si dhe çdo akt që synon penalizimin e sinjalizuesve, është shumë i rëndësishëm për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve nga rreziqet e mundshme. Ka shumë rëndësi që ky kuadër tërësor të mbështetet më tej nëpërmjet ndërgjegjësimit dhe trajnimit të të gjithë aktorëve të përfshirë në këtë sektor. Mbi të gjitha, ka shumë rëndësi të kihet parasysh se, nëse mungon lidershipi brenda organizatave në fushën e sinjalizimit, atëherë të gjitha politikat, ligjet dhe institucionet do të dështojnë, për arsye se shumë kultura dhe shumë shoqëri nuk e kanë pranuar ende rëndësinë e sinjalizimit. Mesazhi që duhet të vijë nga nivelet më të larta të vendimmarrjes duhet të jetë: "mirëpresim dhe inkurajojmë sinjalizimin e shqetësimeve që lidhen me identifikimin e akteve të dëmshme". Ky mesazh i duhet komunikuar stafit në mënyrë të qartë dhe bindëse. Sinjalizimi duhet të shihet si një instrument efektiv menaxherial dhe si një mekanizëm parandalues mjaft i mirë, i cili shërben si një barrierë ndaj keqpërdorimit të fondeve publike, si dhe ndaj keqpërdorimit të fondeve të aksionerëve dhe të punësuarve, duke i mbrojtur ata nga dëmet financiare dhe dëmet e llojeve të tjerë.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, *Civil Law Convention on Corruption* and related documents, 1999 [website]. Available from http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm

2. Council of Europe, , *Criminal Law Convention on Corruption* and related documents, 1999 [website]. Available from http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm

3. Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers,* 2014, [website]. Available from www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_whistleblowers_EN.asp

4. European Commission, *Guidelines on Whistleblowing*, 2012 [pdf]. Available from http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf

5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation,* G20 Anti-Corrutpion Action Plan, Protection of Whistleblowers, 2012 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

6. Transparency International, *Recommended draft principles for whistleblowing legislation*, 2009 [pdf]. Available from www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

7. Transparency International, *Policy Position No1/2010: Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, 2010 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again

8. Transparency International, *International Principles for Whistleblower Protection, Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, 2013 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

9. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons,* 2015. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

10. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption,* 2015. Available from http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457_ebook.pdf

KREU 12

Pjesëmarrja e Shoqërisë Civile

TABELA E PËRMBAJTJES

12.1 Përkufizimi i shoqërisë civile 146

12.2 Roli i shoqërisë civile dhe botës akademike ne luftën kundër korrupsionit 147

12.3 Kuadri ndërkombëtar antikorrupsion 149

12.4 Manualët anti-korrupsion 150

12.5 Iniciativat rajonale dhe ndërkombëtare 151

12.6 Konkluzione 152

Bibliografi e përzgjedhur 153

Tabela 12.1 Shoqata franceze Sherpa 148

Tabela 12.2 Qendra për studimin e demokracisë në Bullgari 149

Tabela 12.3 Iniciativa për shoqërinë civile të KE 149

Tabela 12.1 Dispozitat për transparencën dhe pjesëmarrjen e shoqërisë civile në tri konventa ndërkombëtare 147

Kapitulli 12

Pjesëmarrja e Shoqërisë Civile

Lufta kundër korrupsionit është një sfidë shumëplanëshe dhe shumëdisiplinore që përfshin, krahas një numri të madh institucionesh shtetërore, vetë shoqërinë në tërësinë e saj. Në luftën kundër korrupsionit, shoqëria përfaqësohet nga një mozaik aktorësh jo-shtetërorë, edhe pse angazhimi dhe sjellja e çdo anëtari të shoqërisë si individ është po aq e rëndësishme. Aktorët jo-shtetërorë përfshijnë më së shumti organizatat e shoqërisë civile (OSHC), qarqet akademike, sektorin privat dhe median.

Ata mund të luajnë një rol tejet të rëndësishëm për ngritjen e nivelit të ndërgjegjësimit të shoqërisë në lidhje me rrezikun e korrupsionit, çka mund të rrisë kërkesat e publikut për përpjekje më të mëdha në luftën antikorrupsion dhe të nxisë kërkesën për llogari ndaj projekteve të realizuara dhe rezultateve të arritura. Gjithashtu, shoqëria civile po luan një rol gjithmonë e më të madh në partneritetet tripalëshe me qeverinë dhe sektorin privat, dhe po bashkëpunon gjithmonë e më tepër me institucionet shtetërore në hartimin dhe zbatimin e programeve antikorrupsion, si dhe në monitorimin e tyre. Aktivitete të tjera të shoqërisë civile përfshijnë realizimin e takimeve me temë korrupsionin dhe iniciimin e debateve për krijimin e nismave të reja në terren, dhënien e asistencës dhe këshillave për qytetarët (si dhe sinjalizuesit), hartimin e direktivave dhe udhëzimeve të politikave, monitorimin, si dhe pjesëmarrjen ne hartimin e ligjeve antikorrupsion.

Rolet e ndryshme të organizatave joqeveritare, si dhe të qarqeve akademike në kuadrin e shoqërisë civile në fushën e luftës kundër korrupsionit, diskutohen më në detaj në këtë kapitull.

12.1 Përkufizimi i shoqërisë civile

Lëvizja e shoqërisë civile kundër korrupsionit shënoi një rritje të ndjeshme në fillim të viteve 1990 me themelimin e koalicionit ndërkombëtar të OJF-ve kundër korrupsionit. Sot, Transparency International (TI), numëron shumë degë që veprojnë në shtetet

Një poster i përgatitur si pjesë e fushatës për informimin e publikut kundër korrupsionit nën sloganin "Trego Fytyrën e Korrupsionit" i publikuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri dhe Koordinatori Kombëtar kundër Korrupsionit, në Tiranë, dhjetor 2015

anëtare te OSBE-së dhe në mbi 100 vende në të gjithë botën. [277] Sot, mjaft organizata aktive jo-qeveritare, punojnë në disa sektorë të luftës kundër korrupsionit; ato mbështeten gjithmonë e më shumë nga publiku dhe punojnë së bashku me organizata të tjera të shoqërisë civile, nga fusha të ngjashme si të drejtat e njeriut dhe mbrojtja mjedisore.

Ka shumë përkufizime të shoqërisë civile. Në përgjithësi ajo mund të përcaktohet si një bashkësi e aktorëve jo-shtetërorë që ndajnë të njëjtat interesa. Sipas Bankës Botërore, "termi shoqëri civile" [është përdorur] për t'iu referuar një game të gjerë organizatash jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse, të cilat janë të pranishme në jetën publike për të shprehur dhe përfaqësuar interesat dhe vlerat e anëtarëve të tyre ose të të tjerëve, bazuar në pikënisje etnike, kulturore, politike, shkencore, fetare apo filantropike. Organizatat e Shoqërisë Civile (OSHC) u përkasin një game të gjerë organizatash: grupe komunitare, organizata jo-qeveritare (OJF), sindikata, grupe indigjene, organizata bamirësie, organizata te bazuara mbi besimin, shoqata profesionale, dhe fondacione"[278] – një përcaktim që përqafohet gjerësisht nga TI. [279]

[277] Shih: www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters
[278] Shih: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html
[279] Pope, J., Përballja me Korrupsionin: Elementet e një Sistemi Kombëtar të Integritetit, 2000, Berlin, Transparency International, fq. 130

Tabela 12.1 Pasqyrë e dispozitave që lidhen me transparencën dhe pjesëmarrjen e shoqërisë civile në tri konventa ndërkombëtare

Emri i grupit të rishikimit	Pjesëmarrja e shoqërisë civile	Publikimi i rezultateve
Grupi i punës i OECD për luftën kundër mitmarrjes (Konventa e OECD për luftën kundër mitmarrjes së zyrtarëve të huaj publikë të përfshirë në transaksione ndërkombëtare biznesi)	PO: (shoqëria civile dhe sektori privat), Veçanërisht gjatë vizitave në terren të vlerësuesve homologë	PO: Raporti dhe rekomandimet janë publikuar pas miratimit të grupit të punës kundër mitmarrjes. Rekomandimet janë publikuar me konsensus -1 (nuk është parakusht marrëveshja e vendit që është trajtuar në raport)
Grupi i rishikimit të zbatimit [280] (Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit)	Përfshirja vullnetare e OJQ-ve gjatë sesioneve të vetëvlerësimit; informacion për OJQ-të gjatë punimeve të takimeve të CoSP.	Pjesërisht PO: Është publikuar përmbledhja ekzekutive. Publikimi i raportit të plotë është opsional [281]
GRECO (Konventa Civile e KiE, Protokolli i Konventës Penale dhe instrumenta nga tre ligje të tjera jodetyruese)	PO: (OJQ-të, media, akademikët, sektori privat, gjatë vizitave në terren të vlerësuesve homologë dhe gjatë përgatitjes së raundeve të vlerësimit).	Raportet e përputhshmërisë janë publikuar bashkë me rekomandimet, të cilat duhet të miratohen nga vendet që i janë nënshtruar shqyrtimit. E njëjta gjë vlen për raportet e përputhshmërisë, të cilat shqyrtojnë masat për ndjekjen në vazhdimësi të rekomandimeve të raporteve.

12.2 Roli i shoqërisë civile dhe botës akademike ne luftën kundër korrupsionit

Një shoqëri civile e zhvilluar mirë artikulon dhe përfaqëson një gamë të gjerë interesash, duke siguruar që çështja e antikorrupsionit të trajtohet nga një shumëllojshmëri perspektivash të ndryshme. Aktivitetet që aktorët jo-shtetërorë, dhe në mënyrë më të dukshme OSHC-të dhe bota akademike mund të ndërmarrin, përbëjnë një mozaik nismash të rëndësishme për të kontribuar në luftën kundër korrupsionit. Këto nisma janë të shumëllojshme dhe ato përshkruhen shkurtimisht sivijon:

– **Ndërgjegjësim, edukim publik dhe trajnim:** Sektori tradicional ku kontribuon shoqëria civile është ndërgjegjësimi dhe mbështetja e debatit publik mbi korrupsionin dhe luftën kundër tij. Trajnimet kundër korrupsionit realizohen nga një numër i madh OJF-sh dhe nga përfaqësues të botës akademike. Media gjithashtu luan një rol të rëndësishëm në këto përpjekje, jo vetëm duke raportuar mbi rastet e korrupsionit, por edhe duke mbështetur dhe propaganduar lëvizjet kundër korrupsionit dhe të drejtat dhe përgjegjësitë e shtetasve në këtë drejtim.

– **Monitorimi i performancës së qeverisë, rritja e transparencës së veprimtarisë dhe përgjegjshmërisë së qeverisë:** Një kontribut i rëndësishëm i shoqërisë civile është monitorimi i performancës së qeverisë, lidhur me parandalimin e korrupsionit në aspektet dhe sektorët e rrezikuar nga ai (si përshembull prokurimet publike) si dhe reforma kundër korrupsionit. Shoqëria civile promovon nisma inovative si e-government, që inkurajon qytetarin të marrë pjesë në procesin e vendimmarrjes dhe ta bëjë qeverinë më të përgjegjshme, transparente dhe efektive.

– **Monitorimi i financimit të partive politike dhe proceseve zgjedhore:** Për shkak të ekspozimit të tyre të veçantë ndaj korrupsionit, proceset zgjedhore shpesh vendosen në fokus të aktiviteteve specifike antikorrupsion.

– **Monitorimi i përdorimit të instrumentave ndërkombëtarë anti-korrupsion:** Një prej nismave më të rëndësishme në këtë fushë është Koalicioni i Konventës së OKB kundër Korrupsionit (UNCAC), një rrjet global i përbërë nga 370 OSHC nga mbi 100 vende, i cili është aktiv në promovimin e ratifikimit dhe monitorimin e UNCAC në nivel ndërkombëtar, rajonal dhe kombëtar që nga 2006.[282] Koalicioni ka marrë pjesë si një organizatë jo-qeveritare, në përputhje me nenin17 (2) të Rregullores së Konferencës së Shteteve Palë të UNCAC dhe mbështet forcimin e mëtejshëm të

[280] Shih: http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html

[281] Shih: http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/ country-profile/index.html

[282] Lista e plotë e OSHC pjesëmarrëse gjendet në: www.uncaccoalition.org/ about-us/members-lis

Tabela 12.1 Shoqata franceze Sherpa

Sherpa është një organizatë jo-fitimprurëse me qendër në Paris që punon në favor të zhvillimit të drejtë dhe të qëndrueshëm duke përkrahur dhe mbrojtur viktimat e krimit ekonomik. Shoqata mbështetet nga juristë ndërkombëtarë dhe ka bashkëpunim të ngushtë me organizata të shoqërisë civile nga e gjithë bota. Si një organizatë e tipit think-tank për fushën e reformës ligjore, Sherpa propozon ndryshime në ligje dhe ndërmerr fushata mbështetjeje dhe lobimi në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar, për të promovuar rregulla më të mira, me fokus të veçantë rregullimin e flukseve financiare transnacionale dhe aktiviteteve tregtare. Vizibilitetin më të lartë nga aktivitetet e saj e kanë fushatat ndërgjegjësuese,të cilat kanë për qëllim përdorimin e mjeteve ligjore, në mënyrë që viktimat e korrupsionit të arrijnë të kompensohen dhe të rikuperohen fitimet e pandershme nga korrupsioni nga juridiksione të huaja. Këto fushata njohin faktin se, në disa vende, elitat udhëheqëse janë ato që grabisin vendin, ndaj rrjedhimisht ato nuk kanë interes për të bashkëpunuar me juridiksone të huaja për kthimin e aseteve të cilat ato vetë i kanë grabitur.

Përshtatur nga: http://www.asso-sherpa.org/home

pjesëmarrjes aktive dhe efektive të OSHC-ve në procesin e rishikimit nga UNCAC. Pjesëmarrja e shoqërisë civile në vizitat në terren, gjatë procesit të rishikimit zyrtar nga UNCAC, inkurajohet fuqishëm nga UNODC dhe nga aktorë të tjerë, megjithëse pjesëmarrja nga ana e Sheteve Palë të UNCAC është vullnetare. Përvoja tregon se shumica e vendeve përfshijnë takime me OSHC në axhendën e vizitave të vendit pjesëmarrës, duke i krijuar shoqërisë civile mundësinë të takohet dhe të diskutojë çështjet që janë në diskutimme ekspertët e qeverisë nga Shtetet Palë.

Raportet hije të UNCAC-ut, të cilat publikohen nga OSHC-të, japin një informacion shtesë të dobishëm që sjell në dimensionin e luftës kundër korrupsionit, edhe zërat nga shoqëria civile. Në këto raporte hije, OSHC-të paraqisin vlerësimin e tyre për përputhjen e një vendi me dispozitat e UNCAC; këto raporte gjenden në faqen e internetit të Koalicionit UNCAC. Një shembull i kohëve të fundit i përfshirjes së OSHC-ve në monitorimin e aktiviteteve antikorrupsion, është përpilimi i të ashtuquajturit "Sistem Kombëtar i Integritetit", me studime të 25 vendeve[283] europiane të hartuara nga Transparency International gjatë përgatitjes së raporteve periodike për mekanizmin e ri të monitorimit të krijuar nga BE.

– **Monitorimi i akteve të zbuluara të korrupsionit:** Shoqëria civile, duke përfshirë median, luan një rol të rëndësishëm në zbulimin e rasteve të korrupsionit, çka rrit në mënyrë të ndjeshme ndjeshmërinë e publikut në lidhje me shkallën e korrupsionit dhe rastet e veçanta të tij. Transparenca në lidhje me dukuritë konkrete të korrupsionit, rrit presionin mbi agjencitë ligjzbatuese për të hetuar dhe ndjekur penalisht rastet e njohura, si dhe shtyn qeveritë të veprojnë në mënyrë më bindëse kundër korrupsionit. Një shembull interesant në lidhje me angazhimin e shoqërisë civile, për vendosjen në pozita pune të agjencive ligjzbatuese, për të hetuar dhe ndjekur rastet e korrupsionit, është ai i OJQ-së franceze Sherpa (shih Tabelën 12.1).

– **Rrjete kërkimor dhe informacioni:** Shoqëria civile, dhe në veçanti rrethet universitare, luajnë një rol të rëndësishëm për realizimin e studimeve afatgjata, për mbledhjen e informacionit dhe prezantimin e tyre për opinionin publik. Për shembull, TI publikon rregullisht një studim mbi transparencën e raportimit korporativ, në lidhje me një spektër të gjerë masash antikorrupsion për 105 kompanitë më të mëdha ndërkombëtare" me asete me vlerë të kombinuar, që e kalon vlerën e 11 miliardë dollarëve.[284] Institucionet akademike të cilat ia dedikojnë punën e tyre kërkimore dhe shkencore luftës kundër korrupsionit ekzistojnë në një numër gjithmonë e më në rritje dhe studiuesit në fushën e drejtësisë dhe të shkencave politike nga të gjitha vendet e rajonit të OSBE-së, kontribuojnë për të kuptuarit më të mirë të shkaqeve dhe fillesave të korrupsionit, si dhe për mënyrat më të mira për ta luftuar atë. Baza e njohurive në këtë fushë po rritet gjithmonë e më shumë. Ajo ka filluar të jetë gjithmonë e më përdorshme nga publiku nëpërmjet platformave specifike si Nisma Akademike Anti-Korrupsion, e cila inkurajon universitetet t'i kushtojnë më shumë vëmendje kësaj çështjeje dhe ta analizojnë atë nga kënde të ndryshme tematike.[285]

[283] www.transparency.org/enis

[284] Transparency International, Transparenca në raportimin korporativ: Vlerësimi i kompanive më të mëdha në nivel botëror, 2012: www.transparency.org/ whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_assessing_the_worlds_largest_companies

[285] http://www.track.unodc.org/Education/Pages/ACAD.aspx

Tabela 12.2 Qendra për Studimin e Demokracisë (CSD): në pararojë të luftës kundër korrupsionit në Bullgari

CSD u krijua në vitin 1989 si një organizatë joqeveritare, jopolitike, që synonte dhënien e ndihmesës për ngritjen e institucioneve demokratike dhe për mbështetjen e ngritjes së sektorit të shoqërisë civile në Bullgari me anë të shtimit të njohurive në fushën e politikëbërjes.

Puna e kësaj qendre në fushën e antikorrupsionit është vlerësuar maksimalisht nga shumë partnerë. Tashmë ajo konsiderohet si një partner konstruktiv dhe i pavarur i qeverisë bullgare dhe Komisionit Europian. Qendra e përqendron aktivitetin e saj në fushën e rritjes së kontrollit të shoqërisë civile ndaj administratës publike, duke zbatuar projekte me impakt të lartë dhe me rezultate të qarta. CSD konsiderohet si një "think-tank që vepron", pra që luan një rol aktiv në analizën kritike të reformës antikorrupsion, duke hyrë në partneritete me aktorë të ndryshëm që kontribuojnë në proces.

Në vitin 1998 qendra nisi programin e parë antikorrupsion në historinë e Bullgarisë. Ajo ngriti një koalicion publiko-privat me OJQ të tjera dhe me politikanë reformatorë, të cilët hartuan një plan të quajtur: E ardhmja e pastër – plani i veprimit kundër korrupsionit në Bullgari. Koalicioni ngriti sistemin e monitorimit të korrupsionit (CMS) i cili nxirrte Raportin e Monitorimit të Korrupsionit (RMK), që publikohej çdo vit. Sistemi CMS është përfshirë në Manualin Antikorrupsion të OKB, si një praktikë e mirë e sistemeve kombëtare të monitorimit të korrupsionit.

Burimi: Qendra për Studimin e Demokracisë, www.csd.bg

Tabela 12.3 Nisma të Këshillit të Europës në fushën e shoqërisë civile

Këshilli i Europës ka mbështetur një numër nismash të shoqërisë civile, me qëllim që të përmirësojë marrëdhëniet midis OJF-ve dhe qeverive të shteteve pjesëmarrëse. Në Rusi, bashkëpunimi në kuadër të programit për "Forcimin e Shoqërisë Civile dhe Pjesëmarrjes Civile në Federatën Ruse" është zhvilluar përsa vijon: OJF-të ndërkombëtare kanë punuar me aktorë lokalë të shoqërisë civile, me qëllim forcimin e bashkëpunimit midis OJF-ve dhe autoriteteve publike dhe rritjen e rolit të shoqërisë civile në jetën publike dhe në hartimin e politikave antikorrupsion.

Përveç kësaj, Këshilli i Europës dhe Bashkimi Europian kanë ndihmuar në ngritjen e një Rrjeti të Udhëheqësve të Shoqërisë Civile në Armeni, Azerbajxhan, Gjeorgji, Moldavi dhe Ukrainë. Këto programe fokusohen në liderat e shoqërisë civile dhe inkurajimin e tyre, për të avokuar për politika demokratike dhe për të promovuar standardet e demokracisë europiane.

Raporti i rëndësishëm "Politikat antikorrupsion të rishikuara – Trende globale dhe përgjigja europiane ndaj sfidës së korrupsionit", është hartuar nga 20 grupe pune kërkimore nga 15 vende të BE-së. Ky projekt zbatohet për periudhën 2012 - 2017. [286]

– **Pjesëmarrja në proceset e hartimit të politikave** dhe legjislacionit: Siç u përmend në Kreun 11 për mbrojtjen e sinjalizuesve (shih tabelën 11.1), OJQ-së britanike "Interesi Publik në Veprim", e cila në qendër të aktiviteteve të saj ka mbrojtjen e sinjalizuesve, iu kërkua nga qeveria britanike, pas kontributeve të saj të suksesshme në fushën e ndërgjegjësimit dhe rritjes së kapaciteteve në këtë fushë gjatë viteve '90, të mbështeste procesin e hartimit të legjislacionit për sinjalizimin. Shembuj të tjerë të suksesit të OJQ-ve në dhënien e kontributeve për hartimin e legjislacionit, në monitorimin e procesit të hartimit të legjislacionit dhe në zbatimin e ligjeve dhe rregulloreve të reja, përfshijnë edhe punën e degës hungareze të Transparency International. Ajo ka ndjekur nga afër një ligj mbi financimin e fushatave zgjedhore, i cili hyri në fuqi në fillim të vitit 2014. Organizata ndërtoi një faqe online për monitorimin e shpenzimeve të partive politike për fushata (kepmutatas.hu).[287] Shoqëria civile po përfshihet gjithmonë e më shumë në zhvillimin e politikave dhe strategjive antikorrupsion në shumë vende të botës.

12.3 Kuadri ndërkombëtar antikorrupsion

Pjesëmarrja efektive e shoqërisë civile në përpjekjet antikorrupsion nëpërmjet aktiviteteve të përmendura më sipër mund të realizohet vetëm nëse garantohen disa të drejta themelore, përkatësisht liria e shprehjes dhe liria e mbledhjes dhe organizimit. Këto të drejta janë artikuluar dhe mbrohen nga një numër tekstesh ndërkombëtare, duke përfshirë Konventën Europiane

[286] http://anticorrp.eu/project/overview/

[287] Transparency International në Hungari: http://www.transparency.hu/WHAT_WE_DO

[288] Shih Konventën Europiane mbi të Drejtat e Njeriut (ECHR), Nenet 10 and 11. Gjendet në https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/ digital-agenda/files/Convention_ENG.pdf

për të Drejtat e Njeriut (1950), [288] Dokumentin e Takimit të Konpenhagenit të Dimensionit Njerëzor të Konferencës për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Europë (1990) [289] dhe Kartën e të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian (2000). [290] Nëse këto të drejta kufizohen në njërën mënyrë ose në tjetrën, mundësia e OSHC-ve për të ndërmarrë veprime kundër korrupsionit vështirësohet shumë. Shembujt se ku të drejtat e kufizuara mund të ndërhyjnë në aktivitetet e OSHC përfshijnë, për shembull, ekzistencën e një procesi të gjatë dhe të vështirë për regjistrimin e OJF-ve.

Në nivelin ndërkombëtar, neni 13 i UNCAC-ut përcakton se secili Shtet Palë "do ndërmarrë masat e duhura […] për të promovuar pjesëmarrjen aktive të individëve ose grupeve jashtë sektorit publik, si organizatat nga shoqëria civile, organizatat jo-qeveritare dhe organizatat me bazë komunitare, për të parandaluar dhe për të luftuar kundër korrupsionit si dhe për rritur ndërgjegjësimin e publikut në lidhje me ekzistencën, shkaqet dhe seriozitetin që paraqet kërcënimi ngakorrupsioni [291]". Neni 10 i UNCAC-ut, i cili trajton raportimin publik në kontekstin e parandalimit të korrupsionit, u kërkon Shteteve Palë të marrin masa për të rritur transparencën e administratës publike, duke u kërkuar atyre të zbatojnë "procedura ose rregulla që i lejojnë publikut të marrë […] informacion mbi organizatën, funksionimin dhe proceset e vendimmarrjes së administratës publike […]."

12.4 Manualët antikorrupsion

Deri më sot janë përpiluar jo pak manualë antikorrupsion me qëllim që shoqërisë civile, dhe në veçanti OJQ-ve, t'u jepet përvojë praktike dhe teorike në luftën kundër korrupsionit.

Manuali Anti-Korrupsion i OKB-së i vitit 2004,[292] i përgatitur nga UNODC me synimin të ofrojë këshilla dhe njohuri gjithëpërfshirëse, jep një shpjegim të detajuar të roleve që mund të luajnë OJF-të në luftën kundër korrupsionit. Ai thekson se ne fushën e antikorrupsionit "Masat politike dhe praktike kanë më shumë mundësi të jenë të suksesshme, nëse ato kanë mbështjetjen e plotë, pjesëmarrjen dhe "autorësinë" e shoqërisë civile. Në fund të fundit, vetëm një shoqëri civile e zhvilluar dhe e ndërgjegjshme, ka kapacitetin të monitorojë përpjekjet anti-korrupsion, t'i ekspozojë dhe frenojë praktikat korruptive dhe, kur masat kanë qënë të suksesshme në mënyrë të besueshme, të vërtetojë që institucionet nuk janë të korruptuara."[293] Instrumenti #20 paraqet elementet e domosdoshëm të një programi për rritjen e ndërgjegjësimit dhe arritjen e impaktit të dëshirueshëm. Instrumenti #22 shpjegon konceptin që qëndron pas bordeve shoqërore të kontrollit, të cilat përbëhen nga OJQ të specializuara, që qëndrojnë krah per krah përfaqësuesve të Qeverisë; Instrumenti #24 trajton konceptin e kartave të qytetarëve, duke sjelle një shembull nga Mbretëria e Bashkuar, etj. [294]

Manuali i Aktivistëve Antikorrupsion i TI [295] përshkruan në detaj eksperiencat praktike të përftuara nga angazhimi i organizatave të shoqërisë civile nga disa vende të Europës, Amerikës së Jugut dhe Azisë, duke përfshirë këtu edhe Lindjen e Mesme. Shembujt e këtyre eksperiencave përfshijnë raste të transmetimeve radiofonike të mesazheve antikorrupsion në Brazil, vendosjen e transparencës në hartimin e buxhetit dhe në prokurimet publike në nivelin vendor në Serbi, përgatitjen e një manuali për të ndihmuar qytetarët në procesin e marrjes së lejeve të ndërtimit në Liban, një program të zhvilluar në Kazakistan për të ngritur standartet në sistemin gjyqësor dhe monitorimin e krijimin e një baze të dhënash për aspektet institucionale dhe gjeografike të korrupsionit në Lituani.

Libri i referencave për aktivistët antikorrupsion të OJQ-ve nga Richard Holloway[296] u drejtohet OJQ-ve dhe fokusohet në mënyrën se si ato mund të përdorin teknikat e monitorimit dhe avokimit, në kontekstin e aktiviteteve të tyre antikorrupsion. Autori vëren se "Për OJQ-të, antikorrupsioni nuk do të thotë vetëm riorganizim i funksioneve të qeverisë, me qëllim që ajo të punojë me më shumë efiktivitet...- ato e shohin korrupsionin si një kancer social, që varfëron dhe shfuqizon të varfërit, rrit polaritetin social dhe ekonomik, shkatërron pëlhurën sociale, dëmton demokracinë dhe institucionalizon pabarazinë dhe praktikat e dëmshme… . OJQ-të kanë njohuri të thella të çështjeve dhe sfidave të sektorëve në të cilët ato punojnë dhe në veçanti të proceseve që dyshohen për korrupsion."[297] Libri i referencave antikorrupsion fokusohet në dy instrumenta kyç për punën e OJQ-ve – monitorimi dhe avokimi, si edhe instrumentat për menaxhimin e projektit.

[289] Gjendet në http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true
[290] Bashkimi Europian, Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian (2000/C 364/01), Nenet 11 and 12.
[291] Gjendet në www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
[292] http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/ unpan020658.pdf
[293] Ibid.,Kapitulli I - hyrje, paragrafi 10.
[294] Ibid., pp. 58-60
[295] 19 Transparency International, Manuali i aktivistëve antikorrupsion: Përvojat dhe strategjitë e reja të OJQ-ve, 2002. http://archive. transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2002
[296] Holloway, Richard, Libri i referencave për aktivistët antikorrupsion të OJQ-ve - Si mund ta përdorin OJQ-të avokimin dhe monitorimin për të luftuar korrupsionin, 2006. I papublikuar. http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book.-Impact-pdf.pdf
[297] Ibid., p. 12.

12.5 Nismat rajonale dhe ndërkombëtare

Përveç instrumenteve ndërkombëtare, organizatat rajonale kanë zhvilluar nisma dhe kanë krijuar programe për të ndihmuar pjesëmarrjen qytetare dhe përfshirjen e aktorëve jo-shtetërorë. Në këtë aspekt, OECD-ja ka përkrahur fuqizimin e shoqërisë civile dhe përfshirjen e aktorëve privatë në luftën kundër korrupsionit për më tepër se një dekadë. Fillesat e kësaj pune gjenden në Nismën Antikorrupsion për Zonën Azi-Paqësor të vitit 1999 nën lidershipin e përbashkët të Bankës Aziatike për Zhvillim (ADB) dhe OECD-së, dhe në Planin e Veprimit Antikorrupsion për Azinë dhe Paqësorin të vitit 2001, i cili në mënyrë të qartë përcakton si njërën prej tri shtyllave të tij "mbështetjen e pjesëmarrjes aktive të publikut" (shtylla 3) përmes disa masave. [298] Gjithashtu, Rrjeti Antikorrupsion për Europën Lindore dhe Azinë Qendrore në mënyrë aktive përfshin shoqërinë civile në aktivitetet e tij, veçanërisht në programin e rishikimit kolegjial të Planit të Veprimit Antikorrupsion, Stamboll 2003. Raundi i tretë i metodologjisë monitoruese siguron përfshirjen e partnerëve jo-qeveritarë në një nivel me qeveritë e vendeve nën monitorim. Ata mund të shënojnë përgjigje dhe komente në pyetësorin e monitorimit dhe në draftin e raportit dhe të marrin pjesë në vizita në terren dhe në diskutimin e raporteve. [299]

Banka Botërore ka financuar direkt Organizata të Shoqërisë Civile (OSHC) që punojnë në fushën e qeverisjes së mirë dhe antikorrupsionit përmes Fondit të Shoqërisë Civile (ish Programi i Granteve të Vogla). Ky fond veproi në shumë prej shteteve pjesëmarrëse te OSBE-së dhe grante të shumta iu dhanë OJF-ve në Armeni, Kroaci, Gjeorgji, Serbi, ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë si dhe në Turqi. Në 2012 ky program u zëvendësua nga Partneriteti Global për Përgjegjësinë Sociale, (GPSA).[300] GPSA-ja është një koalicion global me shumë aktorë, që ka për qëllim të rrisë përgjegjshmërinë në nivel shtetëror. Ai u jep mbështetje OJF-ve në vendet në zhvillim, që punojnë me qeveritë e tyre, për të promovuar një transparencë dhe përgjegjshmëri më të madhe në përdorimin e fondeve publike.

OSBE-ja, ka realizuar shumë projekte dhe aktivitete për të rritur pjesëmarrjen e shoqërisë civile në qeverisjen e mirë dhe në nismatantikorrupsion në Europën Juglindore, Kaukazin e Jugut dhe në Azinë Qendrore, krahas mbështetjes për zbatimin e angazhimeve përkatëse të UNCAC-ut. Në Konferencën Ministrore të Dublinit në vitin 2012, shtetet anëtare të OSBE-së rikonfirmuan mbështetjen e Organizatës "për të vazhduar dialogun dhe bashkëpunimin midis qeverive, shoqërisë civile dhe sektorit privat me qëllim mbështetjen e përpjekjeve për qeverisje të mirë, duke përfshirë luftën kundër korrupsionit [...] në shtetet anëtare". [301]

Kohët e fundit, një grup shtetesh kanë ngritur Partneritetin për Qeverisje të Hapur, një nismë ndërkombëtare, që ka për qëllim të përmirësojë transparencën, të ngrejë reagimin qytetar, si dhe të mbështesë më tej përgjegjshmërinë dhe efektivitetin e qeverive për rritjen e pjesëmarjes qytetare në luftën kundër korrupsionit. Një komponent i rëndësishëm i kësaj inisiative ka për qëllim të mbështetë pjesëmarrjen qytetare në formulimin e politikave dhe në vendimmarrje, duke ngritur "mekanizma që bëjnë të mundur një bashkëpunim më të madh midis qeverive, organizatave të shoqërisë civile dhe bizneseve."[302]

12.6 Përfundime

OJQ-të dhe qarqet akademike luajnë një rol shumë të rëndësishëm për parandalimin e korrupsionit dhe luftën ndaj tij, së bashku me aktorë të tjerë jo-qeveritarë, si sektori privat dhe mediat. Funksionet e këtyre aktorëve janë të shumta. Në përgjithësi, OJQ-të dhe akademikët janë tradicionalisht aktivë në fushën e edukimit, informimit dhe ndërgjegjësimit. Roli i akademikëve është veçanërisht i rëndësishëm në krijimin e dijes dhe fuqizimin e një kulture antikorrupsion, sidomos nëpërmjet hartimit të kurseve të etikës dhe përfshirjes së tyre në kurrikulat mësimore.

Roli i OJQ-ve si aktorë të monitorimit dhe mbikëqyrjes së institucioneve, qoftë në mënyrë formale, qoftë në mënyrë joformale, përbën tashmë një realitet mjaft të njohur. Së bashku me mediat, OJQ-të luajnë një rol kyç në monitorimin e performancës së qeverisë dhe administratës publike, çka u jep atyre një rëndësi të dorës së parë për denoncimin e rasteve të korrupsionit. Gjithashtu, si OJQ-të lokale, ashtu edhe ato ndërkombëtare, kontribuojnë në mënyrë të ndjeshme për t'i kërkuar llogari qeverive për politikat e tyre kombëtare dhe ndërkombëtare, si dhe për detyrimet

[298] http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/anti-corruptionactionplanforasiaandthepacific.htm
[299] www.oecd.org/corruption/acn
[300] http://www.thegpsa.org/sa/

[301] Deklarata për fuqizimin e qeverisjes së mirë dhe luftën kundër korrupsionit, pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit, Pjesa III (MC. DOC/2/12). Shih gjithashtu Strategjinë e OSBE-së për Dimensionin Ekonomik dhe Mjedisor, MC(11).JOUR/2), dhe Kartën Europiane për Sigurinë Europiane (SUM. DOC/1/99), http://www.osce.org/

[302] Partneriteti për Qeverisje të Hapur, Deklarata për Qeverisje të Hapur, 2011. www.opengovpartnership.org/open-government-declaration

që ato kanë marrë përsipër me ratifikimin e konventave ndërkombëtare, si përshembull në kuadër të monitorimit të zbatimit të dispozitave të konventës antikorrupsion të OKB (UNCAC). Në një numër gjithmonë e më të madh vendesh, qeveritë e njohin shoqërinë civile si faktorin më të rëndësishëm në krijimin dhe jetësimin e koalicioneve antikorrupsion, çka i shtyn ato të lidhin aleanca me OJQ-të dhe qarqet akademike, për realizimin e aktiviteteve që nisin nga ndërgjegjësimi, deri tek hartimi i ligjeve, i politikave, dhe monitorimi i strategjive antikorrupsion.

Pavarësisht nga këto kontribute, OJQ-të në veçanti, dhe shoqëria civile në përgjithësi, ende duhet të përballen me një sërë sfidash, që kanë të bëjnë së pari me pavarësinë e tyre ekonomike dhe politike, si dhe me aftësinë e tyre për t'u angazhuar në aktivitete strategjike afatgjata. Në përgjithësi, vërehet se në të gjithë rajonin e OSBE-së, shoqëria civile luan një rol gjithmonë e më në rritje dhe gjithnjë e më të diversifikuar në luftën kundër korrupsionit, edhe pse, herë pas here, ajo has në rezistencën shumë të fortë të grupeve që kanë interesa të fshehura. Gjithsesi, mund të pranohet se roli dhe profili i shoqërisë civile në fushën e antikorrupsionit ka shënuar vazhdimisht përmirësim dhe rritje.

Bibliografi e Përzgjedhur

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003, Fighting Corruption: What Role forCivil Society? The Experience of the OECD [pdf]. Available from http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/19567549.pdf

2. Transparency International (TI), 2002, Corruption Fighters' Toolkit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies [website]. Available from http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2002

3. United Nations Ofce on Drugs and Crime (UNODC), 2004, The Global Programme against Corruption, UN Anti-Corruption Toolkit, 3rdedition, Vienna [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

4. Holloway, Richard, 2006, NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGOs can use monitoring and advocacy to fightcorruption, unpublished [pdf]. Available from http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book.-Impact-pdf.pdf

KAPITULLI 13

Nismat në Sektorin Privat

PËRMBAJTJA

13.1 Traktatet dhe nismat ndërqeveritare anti – ryshfet 154

13.2 Masat e sektorit privat kundër ryshfetit 158

13.2.1 Programet e brendshme për përputhshmërinë me standartet shtetërore 158

13.2.2 Veprim i bashkërenduar kundër korrupsionit: nismat nga biznesi dhe nga disa aktorë se bashku 159

13.3 PËRFUNDIME 161

Bibliografi e përzgjedhur 162

Hapësirë informative 13.1 Lufta kundër korrupsionit në transportin rrugor ndërkombëtar: Nisma Globale Antikorrupsion (GACI) 156

Hapësirë informative 13.2 Ministria Ruse e Punës dhe e Sigurimeve Shoqërore: rekomandimet dhe masat antikorrupsion 159

Hapësirë informative 13.3 Veprim i Bashkërenduar Ndërsektorial Global: Nisma e Partneritetit Kundër Korrupsionit (PACI) e Forumit Ekonomik Botëror 160

Hapësirë informative 13.4 Portali antikorrupsion i biznesit 160

Hapësirë informative 13.5 Dhoma Ndërkombëtare e Tregtisë (ICC) Klauzola Antikorrupsion 161

KAPITULLI 13

Nismat në Sektorin Privat

Ndonëse në sektorin privat ekzistojnë një sërë formash të tjera të praktikave korruptive, si për shembull mashtrimi apo përvetësimi, kur i referohemi korrupsionit, zakonisht përqendrohemi në dy lloje, si vijon:

– ryshfeti nga një ent i sektorit privat kundrejt një zyrtari publik vendas apo të huaj (i ashtuquajtur korrupsioni i publikut prej privatit);

– ryshfeti nga një ent i sektorit privat kundrejt përfaqësuesit të një tjetri enti të sektorit privat (i ashtuquajturi korrupsion i privatit nga privati).

Çfarëdolloj transaksioni korruptiv – përfshirë këto forma ryshfeti si edhe kartelet, duopolet dhe çdo formë tjetër marrëveshjeje informale – minon "lojën korrekte", e për rrjedhojë deformon konkurrencën, duke manipuluar përpjekjet për të siguruar një lojë në të njëjtin nivel dhe rrjedhimisht, duke ulur efektshmërinë e tregut. Ryshfeti është gërryes i shumëfishtë ,[303] ai dëmton ekonominë e vendit, pakëson investimet e huaja dhe minon potencialin për rritje ekonomike. Akoma më tej, ryshfeti shtrembëron investimet publike. Kjo mund të ketë si pasojë caktimin e fondeve publike për t'iu ardhur përshtat interesave private dhe jo së mirës publike. Në rastet kur ryshfeti shërben për të ushtruar ndikim, për shembull tek inspektorët e mbrojtjes së territorit, kjo mund të ketë një ndikim të pakthyeshëm mbi mjedisin ose mbi sigurinë e infrastrukturës publike. Kësisoj, për entet publike, është me interes jetësor që kjo çështje të gjejë zgjidhje.

Ka gjithashtu arsye bindëse se përse është në interesin e sektorit privat që të luftojë korrupsionin. Veç konsideratave morale, rreziku i ngritjes së padisë kundër një kompanie dhe drejtuesve të saj është rritur së tepërmi gjatë dhjetëvjeçarit të fundit – sidomos, duke mbajtur parasysh ndikimin e ryshfetit në shëndetin dhe sigurinë e njerëzve apo tek mjedisi. Kjo ndodh veçanërisht për shkak të parashikimit të përgjegjësisë penale të korporatave lidhur me dispozitat për ryshfetin në legjislacionin vendas, si edhe për shkak të jurisprudencës gjithnjë e në rritje që fajëson drejtuesit e lartë. Akoma më tej, rreziqet mbi reputacionin (humbja e besimit të publikut tek një kompani) dhe rreziqet e biznesit (kosto të shtuara për bërjen e biznesit) që lidhen me korrupsionin, vazhdimisht kuptohen dhe merren në konsideratë nga kompani kyçe në mbarë botën.

13.1 Traktatet dhe nismat ndërqeveritare anti – ryshfet

Për Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së, tre instrumente kryesore rajonale dhe ndërkombëtare janë veçanërisht të rëndësishëm për rolin e sektorit privat në luftën kundër korrupsionit, si vijon:

– Konventa për Luftën kundër Mitëmarrjes nga Zyrtarët e Huaj Publikë në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesit, e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (1997); [304]

– Konventa Penale e Këshillit të Europës për Korrupsionin (1999);[305] dhe

– Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (2003). [306]

Konventa e OECD për Luftën kundër Mitëmarrjes nga zyrtarët e Huaj Publikë në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesit kërkon nga palët nënshkruese, që të penalizojnë praktikën e dhënies së ryshfetit zyrtarëve gjatë kryerjes së transaksioneve ndërkombëtare të biznesit dhe që të parashikojnë përgjegjësinë ligjore të personave juridikë; që të dyja këto masa kanë një ndikim shumë të gjerë tek kompanitë.

[303] Banka Botërore ka vlerësuar se "ryshfeti është bërë një industri që ka arritur vlerën 1 miliardë dollarë amerikanë", shih http://live.worldbank.org/corruption-can-it-ever-be-controlled

[304] Shih http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
[305] Shih http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm
[306] Shih https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

Kjo Konventë, plotësohet gjithashtu edhe nga Rekomandimi për Zbritjen nga Taksat, të Ryshfetit për Zyrtarët e Huaj Publikë (1996), Rekomandimi i Komitetit të Përkrahjes për Zhvillim mbi Propozimet Anti-Korrupsion për Ndihmën Dypalëshe për Prokurimet (1996), Rekomandimi i Këshillit për Ryshfetin dhe Kreditet e Eksportit të Mbështetura Zyrtarisht (2006), Udhëzimet e OECD për Ndërmarrjet Shumëkombëshe – Seksioni VI për luftën kundër ryshfetit (2008), si edhe nga Rekomandimi për Luftën e Mëtejshme të Mitëmarrjes nga Zyrtarët e Huaj Publikë në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesit (2009). Më në fund, OECD ka një mekanizëm gjithëpërfshirës të vlerësimit mes kolegësh, i cili, në fazën aktuale, shkon deri aty, sa të rishikojë praktikat ligjzbatuese të vendeve firmëtare, sipas legjislacioneve të tyre përkatëse kundër korrupsionit te funksionarëvetë huaj. Në këtë fazë, Konventa e OECD është ratifikuar nga të gjithë 34 vendet anëtare të OECD dhe 7 vende joanëtare (Argjentina, Brazili, Bullgaria, Kolumbia, Letonia, Rusia dhe Afrika e Jugut).

Konventa Penale e Këshillit të Europës për Korrupsionin mbulon si korrupsionin në sektorin publik, ashtu dhe atë në sektorin privat, si edhe një gamë të gjerë veprash penale që lidhen me sektorin privat, si për shembull, ryshfeti i brendshëm dhe i huaj, pastrimi i parave dhe vepra që lidhen me kontabilitetin.
Për sa i takon veçanërisht ryshfetit në sektorin privat, Nenet 7 dhe 8 të Konventës, kriminalizojnë aktet që përfshijnë "gjatë kryerjes së veprimtarisë ekonomike (...) çdo person që drejton ose punon, në çfarëdo cilësie, në ente të sektorit privat".Këto nene, heqin një paralele me veprat penale të ryshfetit në sektorin publik, pasi ato inkriminojnë format aktive dhe pasive të kësaj sjelljeje kriminale, si vepra të veçanta, sipas të njejtës logjikë pasqyruese: elementet e premtimit, ofrimi dhe dhënia; dhe kërkimi, marrja ose pranimi i diçkaje ose premtimi (i një avantazhi të padrejtë) janë e njëjta gjë.

Ato kanë gjithashtu të bëjnë me situata që përfshijnë një ndërmjetës ("drejtpërdrejt ose tërthorazi"). Akoma më tej, hartuesit e Konventës janë të mendimit se pasojat e korrupsionit dhe ndikimi i tij në sektorin privat, kanë efekte të dëmshme, që janë po aq të rëndësishme nga këndvështrimi i interesit publik: privatizimi i veprimtarive dhe shërbimeve publike në shumë vende gjatë dhjetëvjeçarëve të fundit, rrit gjithnjë e më tepër nevojën për të rishikuar dallimin klasik ndërmjet asaj çfarë kuptohet me "publike" dhe "private" e rrjedhimisht, edhe për trajtimin ligjor të këtyre sektorëve. Vlerësimet e kryera nga Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO), treguan për shembull se ndonjëherë, shtetet zbatojnë nivele shumë më të ulta penalitetesh për veprat e lidhura me korrupsionin në sektorin privat, përkundër rasteve të korrupsionit të zyrtarëve publikë. Rrjedhimisht, Nenet 7 dhe 8 mbi korrupsionin aktiv dhe pasiv në sektorin privat, janë kërkesa "të forta", ashtu sikurse për veprat e lidhura me korrupsionin në sektorin publik. Megjithatë, sipas Konventës së Këshillit të Europës (po ashtu edhe sipas UNCAC), ka një dallim shumë të madh ndërmjet përkufizimeve të korrupsionit në sektorin publik dhe atyre në sektorin privat, duke qenë se për qëllime të këtij të fundit, veprimi ose mosveprimi i personit që merr ryshfetin, merr formën e abuzimit me detyrën. Ashtu siç shpjegohet në raportin shpjegues të Konventës: Nëse në rastin e zyrtarëve publikë, nuk është e rëndësishme nëse ka patur apo jo shpërdorim detyre[nga ana e personit të korruptuar], duke mbajtur parasysh se në përgjithësi pritet të ketë transparencë, paanësi dhe besnikëri, shpërdorimi i detyrës duhet të kërkohet edhe për personat në sektorin privat.

Me një rëndësi po kaq të veçantë, nga këndvështrimi i kontrollit si edhe i parandalimit, është kërkesa që vendet, sipas Nenit 18 të Konventës së të Drejtës Penale, të garantojnë një mekanizëm për përgjegjësitë ligjore të korporatave – që jo domosdoshmërisht duhet të jetë i bazuar në standardet e të drejtës penale – për ryshfetin, tregëtinë nën ndikim, si edhe veprat e pastrimit të parave (shih gjithashtu Kapitullin 16 mbi kriminalizimin). Kjo formë përgjegjësie, e cila nuk i përjashton paditë kundër personave fizikë të përfshirë, zbatohet në dy lloj situatash: a) kur vepra është kryer nga një person me përgjegjësi të larta apo me kompetenca për të përfaqësuar personin juridik; b) kur vepra penale vjen si pasojë e mungesës së kontrollit brenda entit (p.sh ndonjë lloj pakujdesie e rëndë). Ky mekanizëm u shërben disa qëllimeve, ku përfshihet ndihmesa me procedimin penal kundër enteve juridike, të krijuara kryesisht për qëllime kriminale (kompanitë guackë etj.) si edhe për rastet kur ndarja e përgjegjësisë dhe proceset vendimmarrëse janë të tilla që, vendosja para përgjegjësisë ligjore e personave fizikë, mund të jetë e vështirë.

Kjo mund të shihet rrjedhimisht si përgjigjja ndaj kontekstit të rritjes së globalizimit të shërbimit ekonomik dhe korporatave. Është interesante se si Protokolli shtesë i Konventës mbulon gjithashtu veprat e korrupsionit të kryera ndaj (dhe nga) arbitrat dhe anëtarët e jurisë. Akoma më tej, *Konventa Civile për Korrupsionin* (e cila u hap për nënshkrim në 1999 dhe hyri në fuqi me 2003), jep kompensim për dëmet që vijnë si pasojë e korrupsionit, pavlefshmërisë së kontratave të korruptuara dhe mbrojtjes së sinjalizuesve. Që të dyja këto Konventa janë ratifikuar gjerësisht në rajonin e OSBE-së dhe GRECO monitoron nga afër zbatimin e tyre. Ashtu si me Konventën e OECD, raportet e

Kutiza 13.1 Lufta kundër korrupsionit në transportin rrugor ndërkombëtar: Nisma Globale Antikorrupsion (GACI)

Të nxitur nga nevoja për të ulur korrupsionin dhe për të rritur qarkullimin ndërkufitar, nisma " Global Compact"e Kombeve të Bashkuara dhe Unioni Ndërkombëtar i Transportit Rrugor (IRU) – një organizatë globale e transportit rrugor, themeluan në vitin 2013 Nismën Globale Kundër Korrupsionit (GACI). Ideja e nismës është kryerja e një analize antikorrupsion përgjatë rrugëve ndërkombëtare të tregëtisë si edhe zhvillimi i rekomandimeve mbi politikat. Kjo Nismë kontribuon për zbatimin e Parimit të 10 Kundër Korrupsionit të Kompaktit Global të OKB-së, i cili iu bën thirrje pjesëmarrësve, që jo vetëm të shmangin ryshfetin, zhvatjen dhe forma të tjera të korrupsionit, por edhe të "prezantojnë politika dhe programe anti korrupsion brenda organizatave apo bizneseve të tyre".

Nëpërmjet veprimtarive të zbatuara në 2014, GACI kreu një analizë të antikorrupsionit në industrinë e transportit dhe logjistikës së bashku me rrugët e mëdha ndërkombëtare të tregëtisë në Euroazi, Afrikë dhe në Amerikën Latine. Analiza përfshinte shpërndarjen e pyetësorëve tek kompanitë e transportit rrugor, në mënyrë që të identifikoheshin fushat më të prekshme nga presioni për të dhënë/marrë ryshfet. Bazuar në gjetjet e sondazhit, u zhvillua dhe iu shpërnda qeverive të shteteve pjesëmarrëse dhe një sërë forumeve kryesore globale, një raport me rekomandime mbi veprimtaritë antikorrupsion në sferën e transportit rrugor ndërkombëtar.

GACI, si një nismë e ndërmarrë nga sektori privat, përfaqëson një shembull të praktikës së mirë të veprimit kolektiv, që përfshin një dialog me shumë aktorë e partneritet, me qëllim gjetjen e zgjidhjeve të qëndrueshme antikorrupsion në fushën e transportit rrugor ndërkombëtar.

Burimi: IRU-UNGC Nisma Globale Antikorrupsion.
Mund ta gjeni: http://www.iru.org/en_gaci

monitorimit nga ky mekanizëm janë publikisht të disponueshme dhe përmbajnë për shtetet nënshkruese, informacion që do të ishte me shumë interes për aktorët e sektorit privat.

Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit (UNCAC) adreson jo vetëm korrupsionin në marrëdhëniet privat-publik (marrëdhëniet e biznesit me zyrtarë publikë, përfshirë ndërmarrjet shtetërore), po gjithashtu edhe marrëdhëniet privat-privat (vetëm marrëdhëniet ndërmjet kompanive). Aty përmbahen një sërë dispozitash të cilat, ndonëse iu adresohen Shteteve, do të kenë një ndikim të drejtëpërdrejtë në komunitetin e biznesit. Qëllimi i përgjithshëm i këtyre dispozitave është që të shmangë deformimin e tregut dhe të luftojë konkurrencën e padrejtë. Neni 12 (1) i Konventës u bën thirrje Palëve që të "… marrin masa, në përputhje me parimet themelore të së drejtës së brendshme, që të parandalojnë korrupsionin në sektorin privat, të rrisin standardet e kontabilitetit dhe të auditimit në sektorin privat dhe, sa herë që është e përshtatshme, të vendosin, me efektivitet dhe në masën e duhur, penalitete qortuese, administrative ose penale për mospërmbushje të këtyre masave." Fusha të tjera që janë drejtpërdrejt të lidhura me sektorin privat përfshijnë: prokurimet publike (Neni 9); pastrimin e parave (Neni 14); kriminalizimin e veprave të korrupsionit (Nenet 15-19, 21-25); përgjegjësinë ligjore të personave juridikë (Neni 26); mbrojtjen e dëshmitarëve, ekspertëve dhe viktimave (Neni 32); mbrojtjen e personave raportues (Neni 33); pasojat e veprimeve korruptive (Neni 34); bashkëpunimin me autoritetet ligjzbatuese (Neni 37); bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve kombëtare dhe sektorit privat (Neni 39); dhe sekretin bankar (Neni 40).

Përkrah zhvillimit dhe zbatimit të traktateve ndërkombëtare, komuniteti ndërkombëtar ka ndërmarrë gjithashtu një sërë iniciativash mbështetëse për të adresuar ryshfetin në transaksionet e biznesit. Për këtë, OECD ka luajtur një rol kyç, sidomos nëpërmjet *Udhëzuesit për Kompanitë Shumëkombëshe*, [307] ku jepen udhëzime, se si kompanitë të zhvillojnë kontrolle të brendshme të sigurta dhe etike apo të zbatojnë programe që synojnë parandalimin dhe zbulimin e korrupsionit të huaj. Udhëzuesi i udhëheq gjithashtu bizneset, se si t'i kryejnë veprimtaritë ekonomike brenda kontekstit global dhe në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtarisht. Në vitin 2010, Këshilli i OECD nxorri *Udhëzuesin e Praktikave të Mira mbi Kontrollin e Brendshëm, Etikën dhe Zbatimin.* [308]

Nisma të tjera të organizatave ndërkombëtare përfshijnë *UN Global Compact,* [309]e cila kualifikohet si nisma më e madhe vullnetare e korporatave, për të nxitur një zhvillim të qëndrueshëm dhe qytetari të mirë të korporatës (shih gjithashtu seksionin mbi Padinë Kolektive). Kjo nismë nënkupton se edhe aktorët e sektorit privat mbajnë përgjegjësi për eliminimin e korrupsionit, dhe se korrupsioni në sektorin publik dhe në atë privat, nuk mund të adresohen të izoluar nga njeri tjetri. Nisma bazohet në 10 parimet, prej të cilave i dhjeti është miratuar në 2004,[310] dhe propozon që "Bizneset

[307] OECD, Udhëzimet për Ndërmarrjet Shumëkombëshe, të lëshuara së pari në vitin 1976 dhe të përditësuara në 2011 (versioni i 5-të). I disponueshëm në http://www.oecd.org/daf/inv/ mne/48004323.pdf
[308] I disponueshëm në http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf
[309] Shih https://www.unglobalcompact.org/

Foto gjatë seminarit rajonal për forcimin e bashkëpunimit për parandalimin e korrupsionit, midis Qeverisë dhe sektorit privat të organizuar nga OSCE/OCEEA në bashkëpunim me OECD, ACN dhe me mbështetjen e Qeverisë së Moldavisë, Chisinau, 28-30 prill 2015

duhet të punojnë kundër korrupsionit në të gjitha format e tij, përfshirë zhvatjen dhe përvetësimin". UNCAC u përvijua si instrumenti ligjor mbështetës për këtë parim. Në përputhje me UNCAC, Parimi i dhjetë i Kompaktit Global u bën thirrje kompanive që të punojnë kundër korrupsionit në të gjitha format e tij, përfshirë zhvatjen dhe përvetësimin. UN Global Compact së bashku me Zyrën e OKB për Drogat dhe Krimin, kanë zhvilluar së bashku një instrument ndërveprues elektronik për sektorin privat të quajtur "Lufta kundër korrupsionit" për të thjeshtuar më tej kuptimin e Parimit të dhjetë të Kompaktit Global kundër korrupsionit dhe të UNCAC-ut, pasi ai gjen zbatim për sektorin privat. [311]

Veç kësaj, vendet e G20 vazhdimisht i kanë shprehur angazhimet e tyre kundër korrupsionit. Si pjesë e *Planit të Veprimit AntiKorrupsion*, liderët e G20 deklaruan në Samitin e Seulit se vendet e tyre "do të udhëhiqnin nëpërmjet shembullit" dhe do të zbatonin instrumentet antikorrupsion (Konventën e OECD-së kundër Korrupsionit dhe UNCAC) në të gjitha vendet e G20 sa më shpejt të ishte e mundur, në përpjekje për të forcuar partneritetin publik-privat, në luftë kundër korrupsionit.[312] Që prej asaj kohe, deklarata të ngjashme janë përsëritur nga G20, si për shembull në Shën Petërburg në Rusi në vitin 2013 ku liderët e G20 miratuan dokumentin jodetyrues *Parimet Udhëheqëse mbi Zbatimin e Veprës së Mitëmarrjes së Huaj* si edhe *Parimet Udhëheqëse për të Luftuar Kërkimin e Parave*. [313] Krijimi i Grupit të Punës Kundër Korrupsionit të G20, i cili aktualisht është duke zbatuar Planin e Veprimit 2015-2016, është një shprehje e mëtejshme e angazhimit të vendeve të G20, për t'u përfshirë në këtë dialog. Në 2015, liderët e G20 miratuan Parimet e Larta të G20 mbi Integritetin dhe Transparencën në Sektorin Privat, të cilat synojnë t'i ndihmojnë kompanitë që të zbatojnë standardet globale mbi etikën dhe antikorrupsionin.

Me miratimin e *Deklaratës mbi Qeverisjen e Mirë të Këshillit Ministror të Dublinit* në vitin 2012, shtetet pjesëmarrëse në OSBE kanë njohur gjithashtu rëndësinë e përfshirjes dhe angazhimit të sektorit privat në punën parandaluese për të luftuar korrupsionin, në mënyrë që të arrihet pasja e një mjedisi transparent ekonomik dhe të biznesit. Akoma më saktë, ata kanë njohur rëndësinë e zhvillimit të partneriteteve publike-private për të luftuar dhënien e ryshfetit zyrtarëve publikë, si edhe miratimin e zbatimin e ligjeve të cilat kriminalizojnë ryshfetin e zyrtarëve publikë vendas dhe të huaj.

13.2 Masat e sektorit privat kundër ryshfetit

Për kompanitë e sektorit privat është gjithashtu e rëndësishme që të angazhohen në luftën kundër korrupsionit, pasi skandalet e korrupsionit shkaktojnë dëme tepër të mëdha të reputacionit dhe mbartin me vete rreziqe të mëdha tregëtare dhe ekonomike, përfshirë përjashtimin e mundshëm nga marrëdhëniet e biznesit me agjenci shtetërore, si për shembull, nga prokurimi publik. Ka gjithashtu edhe rreziqe që lidhen me mekanizmin e përgjegjësisë ligjore të korporatës. Lidhur me këtë të fundit, në shumë vende, aftësia për të treguar, gjatë procedimit penal, se masat anti-korrupsion kanë qenë miratuar dhe se enti juridik nuk e miratonte sjelljen kriminale, mund te çojnë në një përjashtim nga përgjegjësia ligjore. Nisur nga ky këndvështrim, parimi i përgjegjësisë ligjore së korporatës për korrupsion dhe vepra të tjera – ashtu siç shprehet për shembull Neni 18 i Konventës Penale të Këshillit të Europës për Korrupsionin – është një shtysë e fortë për zhvillimin e qasjeve parandaluese në sektorin privat, përfshirë prezantimin e programeve të brendshme për përputhshmërinë me standartet shtetërore si edhe rishikimin e klauzolave kontraktuale dhe politikave të biznesit me partnerë dhe përfaqësues. Standardet e larta etike dhe lufta pa kompromis ndaj ryshfetit si edhe veprave të tjera të lidhura me korrupsionin tregojnë gjithashtu interesin e pastër në sjelljen e përgjegjshme të korporatave përkundrejt shoqërisë dhe vendeve ku kryhen veprimet e tyre si edhe kanë një ndikim pozitiv mbi reputacionin.

13.2.1 Programet e brendshme për përputhshmërinë me standardet shtetërore

Mekanizmat parandalues në sektorin privat zakonisht kanë të bëjnë me programe të brendshme që kanë për qëllim parandalimin, zbulimin dhe ndëshkimin e të gjitha formave të korrupsionit dhe krimeve të tjera financiare. Vendosja e një programi të tillë nuk është proces i thjeshtë, pasi nuk ka një zgjidhje për çdo gjë. E në të vërtetë, programet e brendshme antikorrupsion për përputhshmërinë me standardet shtetërore, idealisht duhet që të jenë të posaçme dhe të përshtatura me profilin e cënueshmërisë së kompanisë në lidhje me (1) rreziqet specifike të sektorit të biznesit në të cilin vepron kompania; dhe (2) përmasa e kompanisë/organizatës.

[310] I disponueshëm në www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/ principle10.html
[311] Shih http://thefightagainstcorruption.org/
[312] Plani i Veprimit kundër Korrupsionit G20, Axhenda e G20 për Veprim në Luftën kundër Korrupsionit, Promovimi i Integritetit të Tregut dhe Mbështetja e një Ambienti të Pastër të Biznesit, Seul, 2010. I disponueshëm në www.mofa.go.jp/policy/economy/ g20_summit/2010-2/annex3.pdf
[313] Deklarata e Liderëve të G20, paragrafi 106, Shtator 2013, Shën Petersburg, Rusi. I disponueshëm në file:///C:/Users/1/Downloads/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf

Tabela 13.2 Ministria ruse e Punës dhe e Sigurimeve Shoqërore: rekomandimet dhe masat antikorrupsion

Në 2013 Ministria ruse e Punës dhe e Sigurimeve Shoqërore botoi *Rekomandimet Metodike mbi Zhvillimin dhe marrjen nga ana e organizatave, të Masave për Parandalimin dhe Luftën kundër Korrupsionit*. Ato janë të përgatitura së bashku me Dhomën Ruse të Tregëtisë dhe Industrisë, si edhe me shoqatat kryesore kombëtare të biznesit dhe nuk janë detyruese.

Rekomandimet bazohen në standardet ndërkombëtare dhe në praktikat më të mira dhe janë zhvilluar për përdorim nga organizatat, pavarësisht nga forma e tyre e pronësise, formës ligjore apo industrisë. Ato propozojnë paketën e masave që mund të merren, në mënyrë që çdo kompani të mund të krijojë një sistem të përshtatshëm të mekanizmave të brendshëm antikorrupsion.

Rekomandimet, në veçanti:
- Përkufizojnë parimet kryesore për luftën kundër korrupsionit. Këtu përfshihet parimi i proporcionalitetit të procedurave antikorrupsion, ndaj rrezikut të korrupsionit, shembulli personal dhe përfshirja e menaxhimit, efektshmëria e procedurave antikorrupsion, kontrolli dhe monitorimi i vazhdueshëm si edhe përfshirja e punonjësve;
- parashtrojnë rekomandime për zhvillimin, miratimin e politikës anti korrupsion dhe të dokumenteve të tjera të kompanisë;
- Rekomandojnë krijimin e një njësie(zyrtari) të dedikuar antikorrupsion, që do të ishte në varësi të drejtorit të përgjithshëm dhe do të kishte autoritetin për të kryer veprimtari kundër korrupsionit;
- Sugjerojnë praktikat më të mira për vlerësimin e rrezikut të korrupsionit, zbulimin dhe zgjidhjen e konfliktit të interesit;
- Përvijojnë procedura për këshillimin dhe trajnimin e punonjësve të kompanisë mbi çështjet anti korrupsion, përfshirë rekomandime për temat e trajnimit;
- Theksojnë nevojën për të përkufizuardhe zbatuar procedura të posacme për verifikimin e partnerëve të kompanisë, përfshirë rastet e transaksioneve për shkrirje dhe blerje, si edhe të parashikojnë dhe ndajnë mes tyre, në marrëveshje me ta, standardet e sjelljes dhe procedurat anti korrupsion
- Konfirmojnë krijimin e kanaleve të feedback dhe linjave telefonike anti-korrupsion si mjete të mundshme për të luftuar korrupsionin;
- Sqarojnë përmbajtjen e "bashkëpunimit të organizatës me agjencitë ligjzbatuese" si mjetet e ligjshme për luftën ndaj korrupsionit.

Burimi: përshtatur nga faqja e internetit www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26/

Për zhvillimin e një programi të tillë të brendshëm antikorrupsion, kompanitë mbajnë parasysh udhëzimet e ofruara nga agjencitë ligjzbatuese dhe agjenci të tjera si për shembull *Praktikat e Mira për Kontrollet e Brendshme, Etika dhe Pajtueshmëria të OECD*. Instrumente të tjera udhëheqëse janë Një Program për Antikorrupsionin për Bizneset: *Një Guidë Praktike (UNODC) dhe Manuali i Pajtueshmërisë për Etikën Anti Korrupsion për Bizneset* (OECD, UNODC, dhe Bankën Botërore). [314]

Duke u mbështetur në këtë udhëzim, një sistem i brendshëm normalisht do të bazohej në konsideratat dhe elementët programatikë si vijon:

- vlerësimi i rrezikut dhe rishikimi periodik i programit ;
- politikat dhe procedurat antikorrupsion;
- verifikimet e nevojshme nga palët e treta;
- ruajtja e dokumenteve;
- kontrolli i brendshëm;
- këshillim dhe kanalet e raportimit;
- materializimi dhe zbatimi ;
- trajnimi, komunikimi dhe edukimi;
- pjesëmarrja (programet e përputhshmërisë duhet të "zotërohen" nga drejtuesit ekzekutivë, d.m.th nga drejtuesit më të lartë të një kompanie; megjithatë për t'u bërë pjesë e kulturës së përgjithshme të korporatës së një kompanie, përgjegjësia për programe të tilla duhet të gjenerohet gjithashtu në të gjithë nivelet e menaxhimit dhe stafit individual.)

13.2.2 Veprim i bashkërenduar kundër korrupsionit: nismat nga biznesi dhe nga disa aktorë se bashku

Termi *veprim i bashkërenduar* përshkruan një gamë të gjerë nismash që bashkojnë aktorë të biznesit, në një përpjekje të përbashkët për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin. Me shtrëngimin e rregullimit antikorrupsion dhe të veprimit zbatues, në kontekstin e shtimit të legjislacionit kunder korrupsionit nga zyrtarë të huaj , Veprimi i bashkërenduar po pranohet nga ata që merren me zbatimin e kuadrit antikorrupsion në të gjithë botën, si një mënyrë novatore dhe konstruktive për të dalë nga dilema e ryshfetit.

[314] I disponueshëm www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

Tabela 13.3 Veprim i Bashkërenduar Ndërsektorial Global: Nisma e Partneritetit Kundër Korrupsionit (PACI) e Forumit Ekonomik Botëror

Organizuar nën kujdesin e Forumit Ekonomik Botëror dhe i zhvilluar në partneritet me Transparency International dhe Basel Institute on Governance, PACI është një nismë e nxitur nga sektori privat, e dedikuar për të ndihmuar korporatat të ngrejnë dhe të zbatojnë programe gjithëpërfshirëse të brendshme antiryshfet dhe antikorrupsion. Në zemër të nismës është nevoja që kompanitë të adoptojnë një politikë zero tolerancë ndaj ryshfetit dhe korrupsionit, dhe njohja e rreziqeve ligjore, financiare dhe të reputacionit, që vijnë nga këto veprime mbi një subjekt privat. Objektivat e tij duhet të arrihen nëpërmjet zhvillimit të instrumenteve të ndryshme që përfshijnë:

(1) **parimet e PACI-t për luftën kundër korrupsionit**: Udhëzues praktik për zhvillimin e programeve të brendshme antikorrupsion;
(2) **instrumenti i PACI-t për vetëvlerësim**, që është një instrument vetëvlerësimi gjithëpërfshirës për vlerësimin e efektshmërisë së programeve të brendshme antikorrupsion; dhe
(3) I**nsrumenti i verifikimit të jashtëm**, një kuadër vullnetar për vlerësim të pavarur të programeve antikorrupsion.

Parimet e PACI-t janë mbështetur nga afro 100 korporata të mëdha shumëkombëshe nga shumë vende të botës, me një numër në rritje të rrjeteve kombëtare të PACI-t. PACI ndërmerr nisma për të trajtuar çështje në nivel të industrisë, rajonit, vendit apo lokale në lidhje me antikorrupsionin dhe respektimin e këtij kuadri.

Përshtatur nga faqja e internetit e PACI-t http://www.weforum.org/community/ partnering-against-corruption-initiative-0

Tabela 13.4 Portali antikorrupsion i biznesit

Synimi i Portalit antikorrupsion të biznesit është që të ofrojë një intrsument falas e praktik për bizneset dhe mbështjetje SME-ve, për t'i ndihmuar të shmangin ryshfetin dhe zhvatjen kur bëjnë biznes dhe investojnë në tregje të huaja. Portali funksonon që nga viti 2006 dhe përmban një larmi instrumentesh dhe informacionesh si:

- Seksioni për konventat dhe traktatet ndërkombëtare dhe rajonale antikorrupsion;
- Mbi 100 përshkrime të vendeve me informacion për biznesin dhe korrupsionin;
- Një model për sistem integriteti se si të integrohen politikat dhe praktikat antikorrupsion në procedurat e kompanisë, përfshirë një model për Kodin e Sjelljes, procedura kyçe, pyetje udhëzuese dhe një instrument për vlerësimin e rrezikut;
- Instrumente për vigjilencën;
- Prezantimi i nismave antikorrupsion dhe informacione kontakti lokale;
- Module të ndryshme për trajnimin e biznesit për antikorrupsionin, përfshirë programe të të mësuarit online.

Portali mbështetet nga Bashkimi Europian dhe organe qeveritare të Austrisë, Danimarkës, Gjermanisë, Norvegjisë, Suedisë dhe Mbretërisë së Bashkuar.

Burimi: Përshtatur nga faqja e internetit e Business Anti-Corruption Portal www.business-anti-corruption.com/

Veprimi i bashkërenduar mund të jetë në shumë forma, në varësi të sfidës specifike në fjalë. Ai mund të jetë në formën e një pakete me parime bazë, me të cilën bien dakord kompani në rang global - për shembull, *Nisma e Partneritetit kundër Korrupsionit* e Forumit Ekonomik Botëror (shih Hapësirën informative 13.3) - apo nga një sektor specifik - për shembull, *Grupi Wolfsberg Parimet Kundër Pastrimit të Parave për Bankingun Privat dhe Udhëzime Antikorrupsion*[315] si dhe standardet përkatëse të kësaj industrie. Duke u zhvilluar nga kjo fazë, apo pavarësisht nga ky set i parimeve bazë, kompanitë që bëjnë një ofertë në tender apo që paraqesin rregullisht oferta në një treg specifik, mund të ndërmarrin një angazhim për të mos dhënë ryshfet në lidhje me atë tender apo treg - si shembull Ishujt e Integritetit/Paktet e Integritetit. Ata mund të bien dakord edhe që të përdorin një monitorues (social), për të mbikëqyrur respektimin e këtij angazhimi nga kompanitë pjesëmarrëse.

Kompanitë që marrin pjesë në grupin *Business 20* (B20) mbështesin përpjekjet e G20-ës për të luftuar korrupsionin. B20 mblidhet rregullisht, paralelisht me samitet e G20-ës për të shprehur pikëpamjet nga ana e komunitetit ndërkombëtar të biznesit, për çështje të politikave të diskutuara nga udhëheqësit e qeverive të G20-ës. B20 fokusohet në fusha të tilla si:

- transparenca në prokurimet e qeverisë;
- nisma në bazë sektori;
- pjesëmarrja e sektorit privat në rishikimet e UNCAC-ut dhe Konventës së OECD-së;
- programe biznesi për të nxitur bashkëpunimin brenda sektorit privat dhe me sektorin publik, me fokus të veçantë mbi ngritjen e kapaciteteve;
- miratimi i kodeve të sjelljes së bizneseve me fokus të veçantë te ndërmarrjet e vogla dhe të mesme (SME); dhe
- forcimi i kuadrit ligjor dhe atij rregullator për antikorrupsionin.

[315] Për më shumë informacion për Wolfsberg Group dhe Standardet e tij shih www.wolfsberg-principles.com/standards.html

Tabela 13.5 Dhoma Ndërkombëtare e Tregtisë (ICC) Klauzola Antikorrupsion

Me rregullat antikorrupsion të nxjerra 35 vjet më parë, ICC-ja është kampione e veprimit të biznesit në luftën kundër korrupsionit. Në vitin 2012, ICC-ja i shtoi setit të instrumenteve antikorrupsion edhe *"Klauzolën antikorrupsion të ICC-së"*. Kjo klauzolë, e hartuar për t'u përfshirë në çdo kontratë, paraqet bazën kontraktuale për partnerët që angazhohen të respektojnë Rregullat Vullnetare të ICC-së për Luftimin e Korrupsionit ose për të zbatuar një program antikorrupsion në korporatë. Në mungesë të respektimit të kontratës, pasi është dhënë mundësia për veprime përmirësuese, pala tjetër mund të pezullojë ose ndërpresë kontratën sipas diskrecionit të saj. Gjykatat e arbitrazhit ose organe të tjera për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve munden që, me vendim, në përputhje me dispozitat për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të parashikuara në kontratë, të vendosin pasojat për çdo mosrespektim të pretenduar të kontratës,sipas klauzolës. Në këtë mënyrë, ajo përfaqëson një përpjekje të kompanive për t'u angazhuar në standarde detyruese, dhe të zbatueshme reciprokisht në lidhje me luftën ndaj ryshfetit.

Klauzola mund të shkarkohet nga faqja e internetit e ICC-së dhe është hartuar në mënyrë që mund të mbështetesë, si SME-të, ashtu edhe kompanitë shumëkombëshe, në përpjekjet e tyre për t'i mbrojtur marrëdhënet kontraktuale nga korrupsioni.

Burimi: Përshtatur nga faqja e internetit e ICC-s; www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Areas-of-work/Corporate-Responsibility-and-Anti-corruption/Buisness-Ethics-Documents/ICC-Anti-corruption-Clause/

Në përgjigje të thirrjes nga kompanitë e B20-ës për forcimin e përpjekjeve për promovimin e këtyre nismave për veprim të bashkërenduar në nivel global, rajonal, sektorial dhe lokal, një grup partnerësh[316] krijuan një qendër ndërkombëtare për veprim kolektiv, të quajtur *International Centre for Collective Action* (ICCA),[317] për të promovuar gjenerimin dhe transferimin e njohurive për modalitetet, sfidat dhe përfitimet e veprimit kolektiv dhe për të iniciiuar nisma të reja për veprim të bashkërenduar dhe për të lehtësuar ato ekzistuese.

Së fundi, *organizatatat e shoqërisë civile dhe nisma me shumë aktorë kanë luajtur një rol kyç në promovimin e sjelljes etike të biznesit*. OJF-ja globale për antikorrupsionion *Transparency International* (TI) dhe kapitujt që ka sipas vendeve, trajtojnë korrupsionin nëpërmjet disa mjeteve, duke u fokusuar së fundmi te transparenca në lobim. TI ka publikuar më tej një numër parimesh dhe udhëzimesh për të informuar, për të nxitur dialogun dhe për të ndihmur subjektet e sektorit privat në zhvillimin e programeve të tyre për këtë qëllim. Përpjekjet e TI-së përfshijnë, *ndër të tjera*, zhvillimin e *Parimeve të Biznesit për Luftimin e Ryshfetit* (2002)[318] dhe të *Instrumentit të Vetëvlerësimit* (TI SET),[319] një listëkontrolli që kompanitë mund ta përdorin për të shqyrtuar programin e tyre antiryshfet dhe për të vlerësuar efektshmërinë e tij. Gjithashtu, janë organizuar seminare për t'i ndihmuar kompanitë të zhvillojnë dhe zbatojnë politika antikorrupsion, të nxisin efektshmërinë e tyre, dhe të raportojnë publikisht rezultatet e tyre.

[316] Anëtarët themelues të tij përfshijnë: Basel Institute on Governance, International Anti-Corruption Academy, OECD, TRACE International, Transparency International, UN Global Compact, World Economic Forum dhe the Universidad de San Andres në Argjentinë,
[317] Për më shumë informacion mbi ICCA shihni www.collective-action.com/
[318] Versioni i përditësuar i vitit 2013 i disponueshëm në http://www.transparency.org/ whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery
[319] I disponueshemnë www.transparency.org/publications/publications/toolkits/ti_set

13.3 Përfundime

Futja e standardeve globale kundër korrupsionit ka sjellë forcimin e qenësishëm të legjislacionit vendas kundër ryshfetit vendas dhe të huaj në një numër juridiksionesh gjithmonë e në rritje. Zhvillimi rregullator është ndjekur në fillim të shekullit të 21-të, nga një rritje e konsiderueshme e aksionit zbatues, dhe në veçanti me fokus te përgjegjësia penale e korporatave për ryshfetin dhe përgjegjësia e drejtuesve të lartë për dështimin e organizatës në parandalimin dhe zbulimin e korrupsionit.

Ndikimet negative të praktikave korruptive në lehtësimin e varfërisë, në zhvillimin ekonomik e social, dhe qëndrueshmërinë politike, po kuptohen gjithmonë e më shumë nga shoqëria. Për pasojë një kompani që shihet si e përfshirë në ryshfet, duhet të rrezikojë një reagim publik shumë negativ.

Kjo ka çuar në një literaturë dhe ekspertizë gjithmonë e në rritje për programet e zbatimit te kuadrit antikorrupsion, të cilat po zbatohen nga pjesa më e madhe e kompanive të mëdha ndërkombëtare dhe gjithmonë e më shumë nga SME-të rreth e rrotull globit. Gjithashtu, janë hartuar një numër nismash ndërkombëtare dhe vendase për të përcaktuar standardet për praktikat e biznesit dhe përmirësimin e tyre, të udhëhequra si nga organizata ndërkombëtare edhe nga koalicione të biznesit. Kjo fushë e veçantë e luftës kundër korrupsionit është ende e re, dhe mbeten ende sfida të konsiderueshme. Për pasojë, kompanitë dhe partnerët e tyre, vazhdojnë të mësojnë dhe të zgjerojnë praktikat dhe instrumentet për luftimin e korrupsionit. Forumet për shkëmbimin e përvojave midis bizneseve si dhe për angazhimet e shumë aktorëve– të ashtuquajturat nisma

për Veprime të bashkërenduara – shpresohet të sjellin një kontribut të rëndësishëm për përmirësimin e partneriteteve publik-privat në kapërcimin e këtyre sfidave.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Good Practice Guidance on Internal Control, Ethics,and Compliance*, 2010 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011 Edition [pdf]. Available from http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf

3. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Tools and Resources for the private sector [website], at https://track.unodc.org/private_sector/Pages/Tools.aspx

KREU 14

Roli i Medias

PËRMBAJTJEA

14.1 Nisma rajonale dhe instrumente ndërkombëtare 164

14.2 Roli i medias së lirë dhe të pavarur si një mburojë kundër korrupsionit 165

14.2.1 Qasje ligjore 165

14.2.2 Pavarësia 166

14.2.3 Mekanizmat e vetërregullimit 166

14.2.4 Mbrojtja e burimeve të informacionit të gazetarëve 167

14.2.5 Kufizime 168

14.3 Gazetaria investigative 169

14.4 Komunikimi në media 170

Bibliografi e përzgjedhur 171

Tabela 14.1 Kodi i Sjelljes i Unionit Kombëtar të Gazetarëve në Mbretërinë e Bashkuar 167

Tabela 14.2 Rrjetet e gazetarisë investigative: shembuj 170

KREU 14

Roli i Medias

Media është pjesë e shoqërisë civile, veçanërisht e aftë të jetë një forcë kundërvepruese ndaj korrupsionit, nëpërmjet funksioneve të saj si rojtare dhe informuese. Në mënyrë që media dhe gazetarët të jenë në gjendje t'i përmbushin këto funksione, qasja në informacion dhe liria e mendimit dhe shprehjes, janë parakushte thelbësore. Prandaj, garantimi dhe mbrojtja e këtyre lirive, është me rëndësi jetësore për mbajtjen e qytetarëve të informuar në luftën kundër korrupsionit. Në veçanti, gazetaria investigative e një niveli të lartë, mund të luajë një rol kyç në nxjerrjen në dritë të rasteve të korrupsionit dhe sjelljen e tyre në vëmendjen e publikut.

Korrupsioni nuk mund të lulëzojë aq lehtë në një shoqëri të hapur dhe transparente, ku media dhe shoqëria në tërësi kanë të drejtën "për të kërkuar, marrë, botuar dhe shpërndarë informacion në lidhje me korrupsionin.", siç parashikohet në nenin 13, në veçanti paragrafi (1) (d) i UNCAC-ut.[320] *Zyrtarët publikë dhe përfaqësuesit e sektorit privat, si dhe personat me qëllimekriminale, operojnë ndryshe nën vrojtimin e kujdesshëm të medias dhe publikut vigjilent.*

Gazetaria investigative në veçanti ka ndihmuar për zbulimin e rasteve komplekse dhe në shkallë të madhe të korrupsionit. Duke qenë se autorët e këtyre krimeve ndihen të kërcënuar,shumë gazetarë investigativë kanë qenë subjekt i kërcënimeve dhe sulmeve të dhunshme; disa madje kanë humbur edhe jetën. Prandaj, ka një nevojë të madhe, që të gjitha Shtetet të rrisin mbrojtjen për gazetarët nga ngacmimi, dhuna dhe vrasja, dhe t'i sjellin autorët e këtyre veprave para ligjit.

Megjithatë, është poaq e rëndësishme, që media të kërkojë, të mbledhë dhe të shpërndajë informacion mbi korrupsionin në mënyrë profesionale, të përgjegjshme dhe etike, duke respektuar kodet e praktikës gazetareske, pasi mund të arrijë një audiencë të gjerë dhe të ketë një ndikim të fortë në opinionin dhe veprimin publik.

Ky Kre fillon me një vështrim në kuadrin ligjor ndërkombëtar për lirinë e informacionit dhe shprehjes, në lidhje me median. Më pas shqyrton parakushtet për një media të lirë dhe të pavarur: legjislacionin për qasje në informacion, pavarësinë, mbrojtjen e burimeve të gazetarisë, disponueshmërinë e mekanizmave vetërregullues dhe mundësimin e rregullimit të medias. Vëmendje e veçantë do t'i kushtohet rolit të gazetarisë investigative në zbulimin e rasteve të sofistikuara dhe në shkallë të madhe të korrupsionit. Së fundi, Kreu diskuton rëndësinë që institucionet publike që merren me zbatimin e ligjit të kenë një strategji të efektshme komunikimi me median, pasi mund të jetë një kontribuues i vlefshëm për hetimet në raste korrupsioni dhe për ruajtjen e besimit të publikut.

14.1 Nisma rajonale dhe instrumente ndërkombëtare

Liria e shprehjes dhe liria e medias janë elemente thelbësore të një shoqërie demokratike. Media e lirë, e pavarur dhe pluraliste është jetësore për një shoqëri të lirë dhe të hapur dhe për sistemet llogaridhënëse të qeverisë.

Liria e mendimit dhe shprehjes si dhe liria e medias janë shprehur në disa dokumente ndërkombëtare. *Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut* (1948)[321] përfshin të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes dhe parashikon që, çdo njeri gëzon të drejtën "e kërkimit, marrjes dhe transmentimittë informacionit dhe ideve me çfarëdo mjeti qoftë, pa marrë parasysh kufijtë" (neni 19). Kjo e drejtë mund t'u nënshtrohet kufizimeve, por vetëm nëse ato janë "parashikuar me ligj, ekskluzivisht

[320] UNODC Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, Raportimi mbi Korrupsionin: A Resource Tool for Governments and Journalists, 2013, f. 2-3. I disponueshëm http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_ COSP5_ebook.pdf

[321] Teksti i Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut i disponueshëm në http:// www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html

me qëllim që të sigurohet njohja dhe respektimi i nevojshëm i të drejtave dhe lirive të të tjerëve e që të plotësohen kërkesat e drejta të moralit, rendit publik dhe mirëqenies së përgjithshme në shoqërinë demokratike" (neni 29, pika 2). Neni 10 i *Konventës Europiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut* (1950)[322] ka parashikime përgjithësisht të ngjashme, me shtesën se Shtetet mund të kërkojnë pajisjen me licencë për transmetim (pika 1). Konventa shprehet më tej se e drejta për lirinë e shprehjes "përmban detyrime dhe përgjegjësi" dhe se mund t'u nënshtrohet disa kufizimeve të nevojshme në një shoqëri demokratike dhe të parashikuara me ligj (pika 2). *Hartuesit e Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike* [323] (ICCPR, 1966) kanë miratuar një tekst të ngjashëm (neni 19). *Akti Final i Helsinkit* (1975) përmban angazhimet e Shteteve në lidhje me (i) të drejtat themelore të njeriut, përfshirë lirinë e shprehjes, dhe (ii) parimin e medias së lirë, të pavarur dhe pluralise. [324]

Për rajonin e OSBE-së, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ) ka luajtur një rol kyç për garantimin e respektimit të të drejtave themelore të përmendura më lart, nga ana e Shteteve anëtare të Këshillit të Europës. Gjykata është marrë me shumë raste në lidhje me lirinë e mendimit dhe të shprehjes dhe ka zhvilluar jurisprudencë në favor të mbrojtjes së këtyre të drejtave. [325]

Edhe OSBE-ja ka qenë një aktor i rëndësishëm në këtë drejtim. Në bazë të angazhimeve në Aktin Final të Helsinkit 1975, Organizata ka nxitur dhe forcuar të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes dhe të drejtën e lirisë së shtypit midis Shteteve pjesëmarrëse në të, nëpërmjet një sërë veprimesh dhe dispozitash në vazhdim. [326] Në këtë kontekst, Përfaqësuesi i OSBE-së për Lirinë e Medias (RFOM), i krijuar në vitin 1997, është përgjegjës për vëzhgimin e zhvillimeve për median në të 57 Shtetet pjesëmarrëse në OSBE dhe, në këtë funksion, "siguron reagim të shpejtë ndaj shkeljeve të lirisë së shprehjes dhe medias së lirë në rajonin e OSBE-së". [327] Përfaqësuesi i OSBE-së për Lirinë e Medias ka luajtur një rol të rëndësishëm në vënien e theksit te sfida të tilla si "censurimi strukturor" (presion i tërthortë mbi median nga struktura ekzistuese politike dhe ekonomike). Censurimi strukturor, ashtu si çdo trajtë tjetër censurimi, mund ta bëjë median e lirë, të pafuqishme. Përfaqësuesi ka theksuar se, garancia ligjore për lirinë e shprehjes është një parakusht thelbësor për median e lirë. Kjo është një dispozitë që gjendet në shumë kushtetuta; megjithatë, është një garanci që duhet të ekzistojë në praktikë, jo thjesht në letër. OSBE/RFOM dhe zyrat rajonale të OSBE-së kanë kryer një sërë seminaresh dhe trajnimesh për gazetarinë investigative.

14.2 Roli i medias së lirë dhe të pavarur si një mburojë kundër korrupsionit

14.2.1 Qasje ligjore

Liria e mendimit dhe liria e shprehjes njihen si të drejta kushtetuese në nivel kombëtar në pjesën më të madhe të Shteteve pjesëmarrëse në OSBE. Është jetësore që shtetet të kenë legjislacion për akses në informacion të shtjelluar mirë dhe të zbatuar në mënyrë të hollësishme (për shembull, Akte për Lirinë e Informacionit). Kjo ndihmon gazetarinë investigative, e cila nga ana e saj luan një rol të rëndësishëm në pikasjen dhe zbulimin e rasteve të korrupsionit.

Mungesa e akteve të aksesit në informacion, përfshirja e shumë përjashtimeve në zbatueshmërinë e këtyre akteve, si dhe pengesat administrative, kanë ndikim negativ në punën e gazetarëve dhe pengojnë të drejtën e njerëzve për të qenë të informuar. Ata që kërkojnë informacion, duhet të kenë mundësinë të ankimojnë refuzimin për të dhënë informacionin, pranë organit/organeve, me kompetenca të plota për të hetuar dhe zgjidhur këto ankesa.

Për të siguruar lirinë e shprehjes, sistemi ligjor duhet të jetë i pavarur nga ndikimi politik dhe të mbështetet

[322] Teksti i Konventës i disponueshëm në http://www.echr.coe.int/ Documents/Convention_ENG.pdf
[323] Teksti i ICCPR i disponueshëm në https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf
[324] Akti Final i Konferencës për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë, 1975.
[325] Shih Liria e shprehjes në Evropë: Praktika juridike në lidhje me nenin 10 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, 2007, Strasburg, Botimi i Këshillit të Evropës. I dipsonueshëm në http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18(2007).pdf
[326] Për një përmbledhje të angazhimeve të ndryshme të marra nga Shtetet pjesëmarrëse në OSBE në këtë fushë, jeni të lutur të vizitoni faqen e internetit: www.osce.org/ fom/31232
[327] Shihni http://www.osce.org/fom/186381?download=true

në një jurisprudencë kushtetuese të qëndrueshme, që mbështet konceptin e medias së lirë. Gjyqtarët mund t'i referohen për udhëzim nenit 19 të ICCPR-së, që thotë se "secili duhet të ketë të drejtën e lirisë së shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë e kërkimit, marrjes dhe përhapjes së informacioneve dhe ideve të të gjitha llojeve, pavarësisht nga kufijtë, qoftë me gojë, me shkrim, në formë të shtypur ose artistike, ose me çdo mjet tjetër të zgjedhur prej tij", si dhe dispozitave përkatëse të UNCAC-ut dhe ECHR-së.

Dy elemente thelbësore për lirinë e shprehjes dhe lirinë e medias janë pavarësia e medias dhe mbrojtja e burimeve të gazetarëve.

14.2.2 Pavarësia

Një parakusht i rëndësishëm për lirinë efektive të shprehjes dhe të medias është ekzistenca e medias së pavarur ekonomikisht dhe politikisht. Struktura e pronësisë së medias shihet si një faktor i rëndësishëm përcaktues për nivelin e saj të pavarësisë. Pronësia e diversifikuar mendohet të ketë më shumë gjasa për të ofruar një peizazh pluralist gazetaresk.

Mediat në pronësi shtetërore dhe transmetimet publike

Në shumë pak Shtete, qeveria është pronari i medias më të madhe (shpesh stacionet radiofonike dhe televizive kryesuese), një situatë që mund të minojë vetë konceptin e sigurimit të pavarësisë së mirëfilltë të medias nga ndikimet e Shtetit.

Mediat në pronësi private

Mediat në pronësi private kontrollohen nga shoqëria, nëse pronësia është e diversifikuar, transparente dhe me shumë pronarë, në mënyrë që media të jetë vërtetë pluraliste. Megjithatë, pronësia e medias private mbart edhe rrezikun e konglomerateve të medias masive.[328]
Përqendrimi i pronësisë së medias në shumë pak duar, mund të mbysë zërat që janë kundër dhe të përbëjë një rrezik për demokracinë nëpërmjet mundësisë së saj për të manipuluar opininin publik. Për të siguruar transparencën e pronësisë dhe financimit të medias, Shtetet mund të prezantojnë dispozita specifike në legjislacionin e tyre kombëtar, të tilla si ligji për mediat, ligji antimonopol, dhe ligje financiare. Kërkesat për regjistrim mund të sigurojnë gjithashtu rritje të transparencës; megjithatë, këto regjistra të medias duhet të shërbejnë vetëm në rolin informues dhe regjistrimi duhet të jetë i drejtë dhe objektiv. Instrumente të tjera që mund të përdoren janë vetërregullimi dhe kodet e etikës.

328 Shih OSBE/RFOM, Ndikimi i Përqendrimit të Medias në Gazetarine Profesionale, 2003, Vienë.I disponueshëm http://www.osce.org/fom/13870

14.2.3 Mekanizmat e vetërregullimit

Së bashku me një kuadër ligjor të fortë për të garantauar liri efektive të shprehjes dhe të medias, mekanizmat e vetërregullimit mund të përdoren për të siguruar dhe nxitur etikën dhe llogaridhënien në media. Këto mekanizma përfshijnë *kodet profesionale të sjelljes* si dhe *këshillat e shtypit* dhe a*vokatët e medias (ombudsperson)* që duhet të jenë të pavarur dhe përfshirës.

Ndonëse nuk ka një model të vetëm për një *kod sjelljeje të vetërregullimit,* janë disa elemente që duhet të përfshihen në të si:

i. ndershmëria, drejtësia, paanshmëria dhe pavarësia;
ii. respektimi i të drejtave të individit, përfshirë të drejtën për jetë private;
iii. mbrojtja e burimeve dhe informacionit konfidencial;
iv. mospranim i dhuratave apo mikpritjes; dhe
v. e drejta për qasje në informacion.

Zyra e Përfaqësuesit të OSBE-së për Lirinë e Medias ka publikuar një udhëzues praktik [329] me pyetje dhe përgjigje, për të nxitur më tej zhvillimin e vetërregullimit të medias. Publikimi vë në dukje aspekte të ndryshme të vetërregullimit të medias, përfshirë rolin e kodeve të etikës dhe sistemeve të llogaridhënies së medias.

UNESCO-ja, me mbështetje financiare nga Bashkimi Europian, ka zhvilluar një instrument reference online për llogaridhënien në media në Europën Juglindore dhe Turqi.[330] Burime të tjera online të UNESCO-s, si *Professional Journalistic Standards and Code of Ethics* [331] dhe *International Standards and Foreign Practices on Journalism Regulation* [332] ofrojnë gjithashtu udhëzime të dobishme.

Meqenëse kodi i etikës është një instrument thelbësor për vetërregullimin e medias, ai duhet të shihet nga vetë gazetarët si një pikë fillimi për referencë, duke i udhëzuar ata për rolin e tyre dhe të drejtat e detyrimet , si dhe, se si ta kryejnë më mirë detyrën dhe profesionin e tyre. Kodi i etikës u shërben jo vetëm gazetarëve, por edhe botuesve dhe pronarëve të mediave; ai ndikon dhe kontribuon në saktësinë, drejtësinë dhe besueshmërinë e informacoinit, duke sjellë kështu, përfitime për lexuesin në përgjithësi. [333]

329 OSBE/RFOM, Udhëzuesi i Vetë-rregullimit të Medias Online, 2013, Vjenë. I disponueshëm në www.osce.org/fom/99560
330 Shih www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/
331 Shih http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/
332 Shih (në rusisht) http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002118/211867r.pdf
333 Shih OSCE/RFOM, The Online Media Self-Regulation Guidebook, 2013, Vienna.

Tabela 14.1 Kodi i Sjelljes i Unionit Kombëtar të Gazetarëve në Mbretërinë e Bashkuar

Shembull i një kodi të krijuar prej një kohe të gjatë, është ai i Unionit Kombëtar të Gazetarëve në Mbretërinë e Bashkuar.I krijuar për herë të parë në vitin 1936, ai është përditësuar rregullisht për të reflektuar ndryshimet dhe përparimet në praktikën e gazetarisë:

Gazetari:

1. Gjatë gjithë kohës, mbështet dhe mbron parimin e lirisë së medias, të drejtën e lirisë së shprehjes dhe të drejtën e publikut për t'u informuar.
2. Kërkon të sigurojë që informacioni që shpërndahet, transmetohet në mënyrë të ndershme dhe është i saktë dhe i drejtë.
3. Bën përpjekje maksimale për të korrigjuar pasaktësi të dëmshme.
4. Bën dallimin midis faktit dhe opinionit.
5. Merr materiale me mjete të ndershme, të drejtpërdrejta dhe të hapura, me përjashtim të hetimeve që janë mbytëse për interesin e publikut edhe përfshijnë evidenca që nuk mund të merren nga mjete të drejtpërdrejta.
6. Nuk bën asgjë për të ndërhyrë në jetën private të ndokujt, dhimbjen apo vuajtjen, përveç se kur kjo justifikohet nga konsiderimi mbizotërues i interesit publik.
7. Mbron identitetin e burimeve që japin informacion në konfidencë dhe materialet e mbledhura gjatë punës.
8. U reziston kërcënimeve dhe tundimeve për të ndikuar, shtrembëruar apo mos dhënë informacion, dhe nuk merr avantazhe të padrejta personale nga informacioni i mbledhur gjatë detyrës, para se informacioni të bëhet i njohur nga publiku.
9. Nuk prodhon materiale që me gjasë çojnë në urrejtje apo diskriminim mbi bazën e e moshës, gjinisë, racës, ngjyrës, besimit, statusit ligjor, paaftësisë, gjendjes civile, apo orientimit seksual të personit.
10. Nuk mbështet me anë të një deklarate, me zërin apo pamjen duke i bërë reklamë, asnjë produkt tregtar apo shërbim, përveç promovimit të punës së tij apo të medias në të cilën është punësuar.
11. Gazetari duhet të kërkojë normalisht pëlqimin e një personi madhor të duhur, kur interviston ose fotografon një të mitur për një histori për mirëqënien e tij/saj.
12. Shmang plagjiaturën.

Burimi: www.nuj.org.uk/about/nuj-code/

Këshillat e shtypit të krijuar nga media mund të funksionojnë si një mekanizëm vetërregullimi. Ata mund të ngrihen, me qëllim sigurimin e një forumi të hapur për ankesat kundër medias nga ana e publikut, për të qortuar median, kur vepron në mënyrë joprofesionale dhe për të ndikuar (deri në një masë) sjelljen e saj.

Këshilli i shtypit duhet të jetë i pavarur dhe të përbëhet nga anëtarë që gëzojnë respekt të gjerë për qëndrimin e tyre jopartiak dhe për integritetin që kanë, në mënyrë që të shmanget subjektiviteti dhe qëndrimet politike. Këto organe nuk duhet të kenë kompetenca për sanksione ligjore, çka mund t'u mundësojë të bëhen censurues autoritarë. Përkundrazi, ata duhet të kenë prestigjin, besueshmërinë dhe integritetin për t'u dhënë forcë morale raporteve të tyre. Një kërkesë e dobishme është që subjekti i një ankese të kërkojë të publikojë, në mënyrë të plotë dhe të pandryshuar, gjetjet e këshillit të shtypit në rastin kur është bërë një ankesë. [334]

Meqenëse midis gazetarisë së përgjegjshme dhe asaj joetike ekziston një vijë e hollë ndarëse, konteksti i një artikulli apo i ndonjë pjese tjetër është shumë i rëndësishëm. Në këto rrethana, prekja më e lehtë dhe forca morale e një këshilli të shtypit janë më të përshtatshme për siguruar përgjegjshmërinë e medias sesa dhënia e kompetencave të gjera qeverive dhe gjykatave për ta trajtuar atë.

Dhënia e lirisë për botuesit dhe gazetarët do të thotë gjithashtu që t'i ngarkosh me barrën e vendimeve të vështira lidhur me përgjegjësinë publike. Nëpërmjet gjykimeve të përgjegjshme të editorëve dhe gazetarëve, të ndërthurura me mbështetje publike të vazhdueshme, zhvillohet një traditë dhe *kulturë e lirisë së medias*. Kjo kulturë është garantuesi i lirisë së medias dhe i aftësisë së medias për të operuar plotësisht si rojtare mbi zyrtarët publikë. Tradita duhet të mundësojë që media të jetë e ashpër në analizën e punës së atyre që gëzojnë besimin publik.

14.2.4 Mbrojtja e burimeve të informacionit të gazetarëve

GJEDNJ-ja është shprehur se "Mbrojtja e burimeve të gazetarisë është një prej kushteve bazë të lirisë së shtypit. Pa këtë mbrojtje, burimet mund të dekurajohen të ndihmojnë shtypin, për informimin e publikut mbi çështje me interes publik." Kjo, nga ana tjetër, do të dëmtonte shumë punën e gazetarëve. Urdhërimi i zbulimit të burimeve të gazetarisë justifikohet, vetëm nëse ka një kërkesë më të lartë në interesin e publikut. [335]

[334] Për më tepër mbi këshillat shih OSCE/RFOM, The Online Media Self-Regulation Guidebook, 2013, Vienna, f. 89-105.

[335] Goodwin v. Mbretëria e Bashkuar [GC], no. 17488/90, §39, ECtHR 1996.

Mbrojtja e duhur e burimeve të gazetarisë merr interes të veçantë në kontekstin e antikorrupsionit, sepse rastet që preken nga media janë shpesh sensitive në aspektin politik; dhe burimet (përfshirë sinjalizuesit) do të ngurronin t'ua tregonin shkeljet gazetarëve nga frika e hakmarrjes.

14.2.5 Kufizimet

Çdo formë kufizimi për median duhet të jetë në përputhje me legjislacionin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut me instrumentet rajonale si për shembull Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Shumë kufizime të vendosura mbi aktorët e medias janë të tërthorta. Në disa Shtete *dispozitapenale për shpifjen dhe fyerjen* përbëjnë një pengesë për lirinë efektive të shtypit, pasi ato mund të përdoren nga figura politike apo publike, për t'i penguar gazetarët të raportojnë fakte të caktuara. Akti i publikimit të informacionit për vepra të gabuara - edhe pse i vërtetë - mund të çojë në një akuzë për fyerje. Një instrument tjetër i përdorur nga disa Shtete për të kufizuar lirinë e shtypit është *regjistrimi i detyrueshëm*. Licencimi mund të përdoret për të kontrolluar tregun e informacionit.

Kufizimet e të drejtës për lirinë e shprehjes që kanë të bëjnë me të drejtat apo reputacionin e individëve privatë, çështje të sigurisë kombëtare dhe ndalime, që kanë për qëllim mbrojtjen e interesit publik janë të duhura vetëm në rastet kur këto kufizime janë në përputhje me ligjin, janë legjitime dhe të domosdoshme në një shoqëri demokratike.

Për Shtetet Palë në GJEDNJ, Neni 10 (një e drejtë e cilësuar, jo absolute) parashikon që:

1. Çdokush ka të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit dhe lirinë për të marrë ose për të dhënë informacione dhe ide, pa ndërhyrjen e autoriteteve publike dhe pa marrë parasysh kufijtë. Ky nen nuk i ndalon Shtetet që t'u kërkojnë ndërmarrjeve të transmetimit audioviziv, televiziv ose kinematografik të pajisen me licencë.

2. Ushtrimi i këtyre lirive, duke qenë se përmban detyrime dhe përgjegjësi, mund t'u nënshtrohet atyre formaliteteve, kushteve, kufizimeve ose sanksioneve të parashikuara me ligj dhe që janë të nevojshme në një shoqëri demokratike, në interes të sigurisë kombëtare, integritetit territorial ose sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit dhe parandalimin e krimit, për mbrojtjen e shëndetit ose të moralit, për mbrojtjen e dinjitetit ose të të drejtave të të tjerëve, për të ndaluar përhapjen e të dhënave konfidenciale ose për të garantuar autoritetin dhe paanshmërinë e pushtetit gjyqësor.

Legjislacioni për fyerjen dhe shpifjen

Ndonëse shumë ekspertë do të pranonin se kufizimet e parashikuara në legjislacionin për fyerjen janë të arsyeshme, pjesa më e madhe janë të të njëjtit mendim se ato duhet të interpretohen në mënyrë të ngushtë.

Pretendimet penale për shpifje dhe fyerje mund të përdoren për të intimiduar apo edhe për të burgosur apo çuar në falimentim gazetarët dhe pronarët e kompanive mediatike. Më keq akoma, po të njëjtat ligje mund të keqpërdoren për t'u mbyllur gojën, për të çuar në falimentim dhe për të burgosur kundërshtarët politikë. Asambleja Parlamentare e Këshillit të Europës në *Rezolutën 1577 (2007)Drejt dekriminalizimit të fyerjes nxit kufizim në masën më të madhe të mundshme, në zbatimin e ligjeve antifyerje dhe mbështet dekriminalizimin e fyerjes*,[336] veçanërisht heqjen e dënimit me burg, me qëllim që të mos dëmtohen të liritë themelore që janë me rëndësi jetësore për demokracinë.

Ndonëse kuadri ligjor dhe ai rregullator duhet të sigurojnë mbrojtjen e duhur për reputacionin e të pafajshmit, ata nuk duhet të krijojnë kufizime që të pengojnë median të publikojë çështje, thjesht për faktin se këto mund të dëmtojnë reputacionin e zyrtarëve publikë. Ky veprim do të minonte lirinë e shprehjes. Një vendim nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut është shprehur se, një politikan: "në mënyrë të pashmangshme dhe me vetëdije e lejon veten të jetë i hapur për një analizim nga afër të çdo fjale dhe vepre të tij si nga gazetarët edhe nga publiku i gjerë, dhe duhet të shfaqë një shkallë më të madhe tolerance."[337] Ligjet duhet gjithashtu që, të bëjnë dallimin midis gabimeve të ndershme dhe atyre të qëllimshme/ dashakeqe në raportim, dhe të lejojnë mundësinë që kërkesa e menjëhershme e faljes të llogaritet për këtë gjë, kur publikimi fyes nuk është i qëllimshëm

Përfaqësuesi i OSBE-së për Lirinë e Medias e ka përvijuar si një shqetësim të madh keqpërdorimin e ligjeve penale apo civile për shpifjen dhe fyerjen nga zyrtarët e qeverisë. Rastet penale të fyerjes shpesh çojnë në burgosjen e gazetarëve investigativë; rastet civile, kur nuk ka një kufi të sipërm për dëmshpërblim, mund të çojnë në mbylljen e medias së pavarur, shpesh në opozitë. Përdorimi i fyerjes dhe shpifjes mund të shkelë funksionin korrigjues të medias, në lidhje me vendime të rëndësishme të qeverisë apo biznesit, dhe

[336] Për hollësi mbi PACE Rezoluta 1577 (2007), shih http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en
[337] Lingens v. Austria (1986) 8 E.H.R. 407
[338] Shih OSBE/RFOM, Fundi i efektit pengues – Puna per depenalizimin e shpifjes dhe fyerjes, 2014, Vienë. I disponueshëm në http://www.osce.org/ fom/13573

Roli i medias së lirë dhe të pavarur është një element jetësor për luftimin e korrupsionit.

mund të ketë një efekt veçanërisht pengues për hetimet nga ana e gazetarëve mbi korrupsionin. [338]

Ndikimi i qeverisë nëpërmjet vendosjes apo mosdhënies së publicitetit

Në veprimtarinë e tyre, organizatat e medias varen përgjithësisht te të ardhurat nga publiciteti. Si rrjedhojë, aktorët e mëdhenj të publicitetit mund të ushtrojnë një kontroll të madh mbi përmbajtjen. Subjektet politike dhe të biznesit mund të kenë një gamë më të gjerë reporterësh, që mund të shkruajnë për ngjarje, që u shërbejnë interesave të tyre politike dhe të biznesit. Në këto lloj rrethanash, media shpesh dështon në përmbushjen e rolit të saj si rojtare. Prandaj, duhet të ketë rregulla të qarta në lidhje me vendosjen e publicitetit të financuar me fonde publike.

Kontrolli i shtypit nëpërmjet regjistrimit të gazetave dhe gazetarëve

Licencimi i gazetave mund të përdoret si një mënyrë për të kontrolluar shtypin. Arsyetimi kryesor për vendosjen e kërkesës për licencim, duhet të jetë që të sigurohet që gazeta ka adresë të regjistruar për një proces legal në rast të një shkelje të ligjit nga ana e pronarëve.

Kërkesat për licencimin e gazetarëve mund të marrin shumë forma dhe shpesh ato përfaqësojnë një formë intimidimi. Në disa vende, qeveria kërkon të rregullojë licencimin e ndërmarrjeve mediatike dhe të punonjësve të tyre në mënyrë të drejtpërdrejtë, ndërsa në disa vende të tjera mund të ketë sindikata të mediave që kërkojnë të imponojnë me forcë praktika kufizuese për anëtarët e tyre. Për këto arsye, praktikat e licencimit duhet të reduktohen dhe të thjeshtohen.

14.3 Gazetaria investigative

Gazetaria investigative me cilësi të lartë mund të zbulojë raste korrupsioni në shkallë të madhe dhe të sofistikuara, me efekte të mundshme të dëmshme në institucionet publike të një vendi si dhe në zhvillimin ekonomik dhe social të tij.

Gazetaria investigative mund të ndihmojë edhe autoritetet ligjzbatuese dhe gjyqësore për të nisur një hetim zyrtar dhe një procedim të rastit. Kjo gazetari mund të hedhë dritë në mangësitë dhe dobësitë institucionale, duke i lejuar pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ që të bëjë amendime.

Gazetaria investigative shpesh kërkon trajnim të veçantë të gazetarëve në fusha të tilla si teknika investigative, qasje dhe kufizime në dokumente dhe burime publike, trajtimi i burimeve njerëzore, raportimi etik dhe masat e sigurisë.

Gazetarët që hetojnë shkelje korruptive shpesh fillojnë duke ndjekur informata për korrupsionin apo dyshime, duke kërkuar në dokumente të disponueshme publikisht: politika publike dhe dokumente planifikimi, buxhete publike, dokumente të prokurimit publik, tabelën e pagave të shërbimit publik, deklarimin e pasurive, të dhëna të pasurive, dhe regjistra të biznesit të kompanive. Ata flasin me burime të ndryshme për të

Tabela 14.2 Rrjetet e gazetarisë investigative: shembuj

"**International Press** Institute është një rrjet global i editorëve, ekzekutivëve të mediave dhe gazetarëve kryesorë. Ne jemi të dedikuar për të çuar përpara dhe për të mbrojtur lirinë e shtypit, për të mbrojtur lirinë e mendimit dhe të shprehjes, për nxitjen e fluksit të lirë të lajmeve dhe informacionit, dhe për përmirësimin e praktikave të gazetarisë." Shihni http://www.freemedia.at/about-us.html

"**SCOOP** është një rrjet dhe strukturë mbështetëse për gazetarët investigativë. [...] Që prej vitit 2003 SCOOP-i ka mbështetur disa qindra hetime dhe ka lehtësuar kontakte kombëtare dhe ndërkombëtare midis gazetarëve, për të hetuar përtej kufijve dhe për të ndarë përvojat." Shihni http://i-scoop.org/scoop/

përcaktuar ndonjë anormalitet në sjelljen dhe mënyrën e jetesës së udhëheqjes politike dhe/ose zyrtarëve publikë, të tilla si gjenerimi i pasurisë që nuk përputhet me masën e të ardhurave. Historia duhet të publikohet vetëm kur gazetari ka besim të plotë dhe bindje të arsyeshme në saktësinë e përmbajtjes së tij. Kjo është e rëndësishme për ruajtjen e besimit publik në cilësinë dhe besueshmërinë e raportimit të medias, si dhe në shmangien e veprimeve për fyerje.

Këta gazetarë shpesh bëhen të cënueshëm ndaj kërcënimeve fizike dhe psikologjike, intimidimit, ngacmimit madje edhe rrëmbimeve dhe vrasjeve, nga ata që përpiqen të bllokojën liritë e gazetarit dhe raportimin publik.

Persona ose grupe të përfshira në veprimtari korruptive kanë interes të lartë, që të mos ekspozohen nga media, dhe, në shumë raste, do t'u referoheshin mjeteve të paligjshme për të bërë gazetarët të heshtin. Për të minimizuar këto, organizatat e gazetarëve kanë zhvilluar kode dhe strategji për të promovuar sigurinë e gazetarëve. [339]

Aksesi në informacion dhe liria e medias janë në interesin e përgjithshëm publik në një demokraci; prandaj, është detyrë e qeverisë që të mundësojë siguri për të gjithë qytetarët, përfshirë gazetarët, duke ngritur mjedisin e nevojshëm ligjor të mbështetur nga institucione të efektshme për ligjin dhe rendin.

Përveç medias përmes gazetarisë, është edhe një kanal tjetër i rëndësishëm për informimin dhe diskutimin publik - interneti. Interneti dhe aksesi i përmirësuar në të dhëna publike kanë krjuar një grup të ri të "qytetarëve gazetarë" apo aktivistë të shoqërisë civile, që ndajnë informacione për korrupsionin nëpërmjet celularëve, blogjeve, medias sociale, etj. Ky informacion ka shkallë të ndryshme për nga cilësia dhe saktësia, por mund të ketë ndikim domethënës në mendësinë publike. Gazetaria investigative me cilësi të lartë mund të plotësojë këto burime informacioni duke i dhënë publikut informacion të hulumtuar mirë, të analizuar, të vlerësuar dhe të saktë si dhe raportime mbi rreziqet e korrupsionit dhe shkeljet.

14.4 Komunikimi në media

Media mund të jetë një përfitim i madh ose një pengesë e madhe për një hetim antikorrupsion. Për këtë arsye, menaxhimi i çështjeve të medias është i rëndësishëm. Media mund të ndihmojë në gjurmimin e dëshmitarëve, ruajtjen e besimit në hetime antikorrupsion si dhe për të mbajtur publikundhe ata që preken nga një rast i caktuar, të informuar, të përfshirë dhe mbështetës të veprimtarisë antikorrupsion.

Mund të jetë edhe dhënëse e informacionit. Në këto rrethana, gazetarët mund të jenë aktorë dhe, ndoshta, dëshimitarë, në gjendje për të ndihmuar në një hetim. Media mund të marrë dijeni edhe për hetime të reja në një fazë të hershme dhe gazetarët (dhe fotografët) mund të jenë të pranishëm në një skenë krimi, në një operacion kërkimi apo në një arrestim.

Për këto arsye, është e rëndësishme që të ketë një strategji për komunikimin në media që të udhëzojë personelin, se si të administrojë shkëmbimin e informacionit. Duhet treguar kujdes që media të trajtohet në mënyrë të paanshme kur jepet informacion, të mos favorizohet një gazetar apo publikim i caktuar, duke mundësuar kështu qasje të barabartë dhe të drejtë në informacion. Në hetime më të mëdha e më komplekse për korrupsionin, këshillohet që të ketë një zyrtar të përcaktuar për marrëdhëniet me shtypin, i cili ka përvojë në: marrëdhënien me median nëpërmjet konferencave për shtyp dhe intervistave, në përgjigjet për kërkesat dhe në dhënien rregullisht të përditësimeve. Për të ndihmuar zyrtarin e shtypit në kryerjen e funksioneve të tij në mënyrë të efektshme dhe të besueshme, është thelbësore që ai/ajo të informohen rregullisht nga një hetues i lartë për ngjarjet kyçe dhe zhvillimet në lidhje me hetimin,

[339] Shih faqen e internetit të International News Safety: www.newssafety.org

të cilat kanë gjasa të tërheqin interesin e medias dhe publikut. Kjo mund të përfshijë: kërkime, fakte të reja, dëshmitarë të rinj, akuza, dëgjesa disiplinore, vendime nga prokurori/gjykatësi i hetimit, dhe datat e gjyqit.

Përveç strategjisë specifike të komunikimit në media për rastet e hetimit të korrupsionit, disa Shtete kanë një strategji më të përgjithshme komunikimi, që synon angazhimin e mbështetjes sociale për reforma antikorrupsion. Kjo strategji mund të ndihmojë në rritjen e kuptimit të komuniteteve të ndryshme dhe të publikut të gjerë për rolet e tyre, për identifikimin dhe raportimin/denoncimin e korrupsionit. Në një kohë më vonë, ata mund të shërbejnë për të ndihmuar autoritetet publike për të mbledhur informacion për raste specifike korrupsioni.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/RFOM, *Legal Leaks Toolkit*, 2010, Vienna [website]. I disponueshëm http://www.osce.org/fom/67866

2. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/RFOM, *The Online Media Self-Regulation Guidebook*, 2013, Vienna. I disponueshëm www.osce.org/fom/99560

3. United Nations Ofce on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Convention against Corruption, *Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists, 2013* [pdf]. I disponueshëm http://www.unodc.org/documents/ corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf

KREU 15

Gjyqësori

PËRMBAJTJA

15.1 Standardet dhe angazhimet ndërkombëtare 174

15.2 Shkaqet dhe trajtat e korrupsionit në gjyqësor 175

15.3 Treguesit e korrupsionit 176

15.4 Roli i burimeve 176

15.4.1 Pagat e gjyqësorit dhe personelit të gjykatave 177

15.4.2 Infrastruktura 177

15.5 Sigurimi i pavarësisë së gjyqësorit 177

15.5.1 Përzgjedhja dhe emërimi në gjyqësor 177

15.5.2 Karriera dhe koha e shërbimit në gjyqësor 178

15.5.3 Caktimi i paanshëm i çështjeve, administrimi dhe praktika e dhënies së gjykimit 179

15.6 Sigurimi i mbikëqyrjes së mjaftueshme 179

15.6.1 Kodet e sjelljes 179

15.6.2 Ankesat dhe procesi disiplinor 180

15.6.3 Roli i publikut dhe i medias 181

15.7 Përfundime 181

Bibliografi e përzgjedhur 182

KREU 15

Gjyqësori

Parandalimi dhe ndëshkimi i korrupsionit brenda gjyqësorit është me rëndësi jetësore për ruajtjen e sundimit të ligjit dhe sigurimin e aksesit në drejtësi. Korrupsioni në gjyqësor cënon të drejtat e palëve në çështje gjyqësore; por më e rëndësishmja, ai minon themelin e një sistemi ligjor dhe rezulton në një nivel të lartë korrupsioni që shtrihet në të gjithë qeverisjen dhe ekonominë e një vendi. [340]

Korrupsioni mund të ndikojë mbi çdo nivel të gjyqësorit të një vendi, që nga gjykatat bashkiake deri te këshilli gjyqësor. [341] *Ai mund të marrë shumë forma, por janë po aq elemente legjislative dhe programatike mbrojtëse, që qeveria dhe sistemi gjyqësor mund t'i përdorin për ta luftuar korrupsionin.*

Ky Kre identifikon problemin dhe diskuton shkaqet dhe treguesit e korrupsionit në gjyqësor. Më pas Kreu shqyrton rolin e burimeve. Financimi për gjyqësorin, përfshirë pagat për nëpunësit e gjyqësorit dhe financimin për infrastrukturën e gjykatave, diskutohen në kontekstin e parandalimit të korrupsionit. Gjithashtu, ai shqyrton edhe balancën midis pavarësisë dhe mbikëqyrjes së gjyqësorit dhe rëndësinë që kanë këto dy elemente në luftimin e korrupsionit.

15.1 Standardet dhe angazhimet ndërkombëtare

Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) në nenin 11 u kërkon Shteteve Palë të marrin masa për forcimin e integritetit dhe parandalimin e mundësive për korrupsion në gjyqësor: "Duke pasur parasysh pavarësinë e gjyqësorit dhe rolin e tij themelor në luftën kundër korrupsionit, secili shtet palë, në pajtim me parimet themelore të sistemit të tij ligjor dhe pa cënuar pavarësinë e gjyqësorit, merr masa për të forcuar integritetin dhe parandaluar mundësitë për korrupsion tek anëtarët e gjyqësorit. Këto masa mund të përfshijnë rregulla në lidhje me sjelljen e anëtarëve të gjyqësorit." [342]

Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimet (UNODC) ka hartuar *Udhëzuesin e Zbatimit* dhe *Kuadrin Vlerësues* për nenin 11, së pari, me synim përdorimin e tij nga anëtarët e gjyqësorit dhe të tjerë zyrtarë të qeverisë, për të kryer një analizë të brendshme mbi zbatimin nga Shteti të nenit 11 të UNCAC-ut. [343] Ai përfshin një përmbledhje të instrumenteve kryesore ndërkombëtare si dhe instrumente të UNODC-së në lidhje me pavarësinë, integritetin dhe llogaridhënien e gjyqësorit,[344] si Parimet themelore të Kombeve të Bashkuara në Pavarësinë e Gjyqësorit, Parimet e Bangalorit të Sjelljes Gjyqësore, Udhëzuesi i UNODC në Forcimin e Integritetit dhe Kapacitetit Gjyqësor, dhe të tjera.

[340] Për shkak të këtyre shqetësimeve, Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) i Këshillit të Europës i kushtoi pjesë të Raundit të Katërt të Vlerësimit (lançuar në 2012) parandalimit të korrupsionit në gjyqësor dhe prokurori. Aspektet e ndryshme të trajtuara në Kreun aktual janë pjesë e objektit të vlerësimeve të GRECO-s.

[341] Për përkufizimin e këshillit gjyqësor, shih OSCE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit për Pavarësinë e Gjyqësorit në Europën Lindore, Kaukazin Jugor dhe Azinë Qendrore nga takimi i ekspertëve në Kiev, 23-25 qershor 2010, dispozita 2. I disponueshëm http://www.osce.org/odihr/ KyivRec?download=true

[342] Teksti i UNCAC-ut i disponueshëm në https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

[343] Shih https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf

[344] Ibid., f. 5-8

Angazhimet e Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë (OSBE) vënë në dukje gjithashtu rolin kyç të paanshmërisë së gjyqësorit në funksionimin e Shteteve demokratike. Në veçanti, Dokumenti i Mbledhjes së Kopenhagës, i Konferencës mbi Dimensionin Njerëzor, i Konferencës për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë (KSBE) nënvizoi se "pavarësia e gjyqtarëve dhe veprimi i paanashëm i shërbimit publik gjyqësor" janë ndër "ato elemente të drejtësisë, që janë thelbësore për shprehjen e plotë të dinjitetit të brendshëm dhe të të drejtave të barabarta dhe të patjetërsueshme të të gjitha qenieve njerëzore." [345] Dokumenti i Mbledhjes së Moskës, i Konferencës mbi Dimensionin Njerëzor i KSBE-së rikonfirmoi angazhimin nga Shtetet pjesëmarrëse, për të "siguruar që pavarësia e gjyqësorit të garantohet dhe përcaktohet në kushtetutën apo ligjin e një vendi dhe të respektohet në praktikë, duke i kushtuar vëmendje të veçantë Parimeve Bazë për Pavarësinë e Gjyqësorit, të cilat, ndër të tjera, parashikojnë [...] ndalimin e ndikimit të parregullt mbi gjyqtarët [...]." [346]

15.2 Shkaqet dhe trajtat e korrupsionit në gjyqësor

Korrupsioni në gjyqësor, ashtu sikurse korrupsioni në përgjithësi, është një dukuri komplekse. Është e rëndësishme të bëhet dallimi midis shkaqeve të dukshme ligjore, të cilat aktivizojnë problemin në mënyrë të drejtpërdrejtë ose krijojnë mundësi për korrupsion, dhe shkaqeve mbështetëse, që ekzistojnë në nivel strukturor dhe shpjegojnë problemin në tërësi.

Faktorë të tillë si pagat e ulëta të gjyqtarëve dhe personelit të gjykatave, mungesa e qasjes publike në informacion, kompetenca të pamjaftueshme profesionale apo legjislacioni i paqartë, kategorizohen si shkaqe të dukshme ligjore. Nga ana tjetër, ndarja jo e duhur e kompetencave, institucionet e dobëta, mungesa e monitorimit të efektshëm për ushtrimin e kompetencave diskrete gjyqësore, dhe zbatimi i përciptë i ligjit, janë disa prej shkaqeve mbështetës të korrupsionit në gjyqësor.

Përpjekjet korruptive për të ndikuar mbi gjyqësorin mund të kenë fillesë nga aktorë të ndryshëm, përfshirë anëtarët e ekzekutivit në nivele të ndryshme. Krimi i organizuar luan një rol destruktiv në korrupsionin e gjyqësorit, qoftë nëpërmjet përfshirjes së drejtpërdrejtë, qoftë nëpërmjet përfshirjes së palëve të treta. [347] Përveç këtyre grupeve apo palëve të fuqishme, edhe qytetarët e zakonshëm që kërkojnë të ushtrojnë ndikim mbi rezultatin e një rasti të veçantë, shpesh janë përgjegjës drejtpërdrejt për ryshfet.

Korrupsioni brenda gjyqësorit mund të marrë trajta të ndryshme, si përvetësimi i fondeve dhe pronave publike nga gjyqtarët dhe personeli i gjykatave për përdorim vetjak, ose raste të emërimeve të qëllimshme nepotike apo të politizuaranë gjyqësor.

Megjithatë, korrupsionin në gjyqësor shkon përtej shpërdorimit të fondeve qeveritare apo emërimeve që vijnë si rezultat i ndikimeve nga biznesi apo politika: ky lloj korrupsioni nxit zbatimin jo të njëtrajtshëm të ligjit duke dhënë vendime që favorizojnë një palë të caktuar. Në këtë mënyrë, ai kërcënon të minojë të drejtën për gjykim të drejtë, paanshmërinë në vendimmarrjen gjyqësore, dhe zbatimin e barabartë të ligjit. Për shembull, gjyqtarët dhe personeli i gjykatave mund të kërkojnë ryshfet, të zhvasin favore apo të kërkojnë faljen e borxheve në këmbim të vonesave në çështjet gjyqësore, vendimit në favor të një pale, qasjes në dokumente, në të cilat pala tjetër nuk ka qasje, shkatërrimit të provave, apo duke ushtruar trajtim preferencial për një palë të caktuar nëpërmjet shpërdorimit të detyrës. Gjyqtarët mund të jenë të njëanshëm në favor të qeverisë për qëllim të përparimit në karrierën e tyre apo për të rritur mundësitë për të marrë përfitime ose bonuse.

Prandaj, çdo veprim për të të reduktuar praktikat korruptive në gjyqësor kërkon një qasje të informuar dhe që përfshin shumë aspekte.

[345] CSCE, Dokumenti i Takimit në Kopenhagen të Konferencës mbi Dimensionin Njerëzor të CSCE, 1990, dispozitat 5 dhe 5.12.
[346] CSCE, Dokumenti i Takimit në Moskë të Konferencës mbi Dimensionin Njerëzor të CSCE, 1991, dispozita 19.2.

[347] Shih për shembull, Qendra e Komisionit Europian për Studimin e Demokracisë.
Shqyrtimi i Lidhjes midis Krimit të Organizuar dhe Korrupsionit, 2010. E disponueshme në http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/report_csd_/report_csd_en.pdf

15.3 Treguesit e korrupsionit

Në luftën për integritetin në sektorin publik, qeveritë, OJF-të dhe organizatat ndërkombëtare kanë zhvillluar një numër instrumentesh vlerësimi për të matur korrupsionin. Për shembull, *Barometri Global i Korrupsionit 2013* [348] i Transparency International (TI) përmban informacion për ryshfete të raportuara, që i janë paguar gjyqësorit dhe nivelet e perceptuara të korrupsionit në gjyqësor në vende të ndryshme. UNODC-ja publikon vlerësime për integritetin në sektorin e drejtësisë në nivel vendi. [349]

Treguesit e përdorur në instrumente të tilla, përpiqen të vlerësojnë korrupsionin nga dy këndvështrime: a) perceptimi publik dhe b) dobësitë e mekanizmave të kontrollit për zbatimin e llogaridhënies në gjyqësor dhe nxitjes së integritetit. Këta mekanizma përfshijnë instrumente disiplinorë, kërkesat për deklarimin e të ardhurave dhe pasurive, dhe mbikëqyrje nga organet inspektuese.

Ndërsa perceptimet individuale mund të shihen si subjektive, kur shprehen nga grupe përfaqësuese të popullatës apo grupe specifike të sonduara, ato bëhen një burim i vlefshëm njohurie për të mësuar shkallën dhe natyrën e korrupsionit në gjyqësor.

Analiza e funksionit të mekanizmave të kontrollit, nga ana tjetër, nuk mbështetet aq në instrumente statistikore dhe është më e ngjashme me auditin institucional në qasjen e vet. Problemet që mund të dalin në dritë në këtë kontekst kanë të bëjnë me kuadrin përkatës legjislativ dhe rregullator (p.sh. kritere të papërcaktuara qartë për identifikimin e sjelljes së dënueshme për qëllim të procedimeve disiplinore, ose dhënia e kompetencave organit gjykues për të nisur një procedim disiplinor) si dhe me praktika të kundraligjshme (p.sh. ndërhyrja në sistemin e kompiuterizuar të gjykatës për caktimin rastësor të çështjeve gjyqësore).

Treguesit shpesh synojnë që të masin eficiencën e funksionimit të gjyqësorit dhe, nëse rezultatet e çështjeve janë të bazuara në një arsyetim konsistent ligjor. Disa prej këtyre treguesve mund të përfshijnë vonesat në dhënien e gjykimit, mosdhënien e provave, mosthirrjen e dëshmitarëve të caktuar, ose favorizimin.

Statistikat në lidhje me shpeshtësinë, me të cilën ekzekutivi nuk arrin të zbatojë, apo edhe të rrëzojë vendimet gjyqësore janë gjithashtu të rëndësishme, pasi tregojnë nëse respektohet apo jo pavarësia e gjyqësorit. Një tregues tjetër i rëndësishëm është numri i rasteve disiplinore të sjella kundër gjyqtarëve dhe vendimet kundër tyre. Një numër i pakët i rasteve disiplinore mund të sugjerojë një kulturë pandëshkueshmërie. Megjithatë, asnjë tregues nuk mund të tregojë qartësisht ekzistencën e korrupsionit, nëse nuk vendoset në një kontekst më të gjerë. Për shembull, një numër i pakët i rasteve disiplinore kundër gjyqtarëve mund të tregojë se gjyqësori po performon mirë.

Në lidhje me këta tregues, mënyrat për mbledhjen e informacionit, që mund të hedhin dritë mbi rrugët e ndryshme që gjen korrupsioni brenda gjyqësorit, përfshijnë:

- Shqyrtimin e ankesave të paraqitura për çështje specifike, si për shembull zhvendosja e dosjeve të çështjeve, caktimi i një rasti një gjyqtari të caktuar, ose sjellje e gabuar nga gjyqtarët;
- Ekzaminimin erezultateve të çështjeve penale ndaj gjyqtarëve, që përfshijnë akuza që lidhen me korrupsionin;
- Shqyrtimin e rasteve të dënimit, në numra jashtëzakonisht shumë të larta apo shumë të pakta dhe numri i rasteve të vendimeve për pafajësi, ose ekzaminimi i vendimeve që lejojnë dënime alternative, më pak të ashpra, si arrest shtëpie për krime të rënda;
- Shqyrtimin e numrit të rasteve të vendosura në favor të qeverisë;
- Vlerësimin e numrit dhe rrethanave të shembujve të largimit nga trupa gjyqësore, për shkak tëkonfliktit të interesit apo njëanshmërisë, në krahasim me normat e pritshme të largimit për gjyqtarë apo gjykata në situata të ngjashme;
- Krahasimin e pagave të gjyqtarëve me ato të zyrtarëve qeveritarë dhe profesionistëve juristë në situata të ngjashme (në veçanti, prokurorët);
- Analizimin e sistemeve të shpërblimit të gjyqtarëve, përfshirë benefitet dhe bonuset si pjesë e të ardhurave të tyre, dhe cilat autoritete vendosin për to.

15.4 Roli i burimeve

Infrastruktura e financuar mjaftueshëm dhe pagat në gjyqësor [350] janë faktorë kyç për parandalimin e korrupsionit në gjyqësor. Financimi i pamjaftueshëm i gjyqësorit rrit rreziqet për ryshfet dhe përvetësim.

348 I disponueshëm në http://www.transparency.org/gcb2013
349 Për shembuj të këtyre vlerësimeve, nën kategorinë "Criminal justice integrity", shih https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

350 Shih OSCE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 13; Këshilli i Europës, Komiteti i Ministrave, Rekomandimi Rec (2010) 12 mbi gjyqtarët: pavarësia, efikasiteti dhe përgjegjësitë, dispozitat 33-38.

Gjithashtu, nëse qeveria nuk mund të përballojë sigurinë e mjaftueshme për gjykatën dhe gjyqtarët, ndërkohë që këta merren me raste të një profili të lartë dhe të rrezikshme, gjyqtarët dhe avokatët mund të kapitullojnë para kërcënimeve. Po ashtu, një sistem i gjykatave, i financuar në mënyrë të pamjaftueshme, mund të mos jetë në gjendje të procedojë çështje korrupsioni në kohë dhe në thellësinë e duhur.

15.4.1 Pagat e gjyqësorit dhe personelit të gjykatave

Standardet ndërkombëtare njohin gjerësisht rëndësinë e dhënies së pagave dhe përfitimeve të mjaftueshme për gjyqësorin. [351] Pagat e gjyqtarëve duhet të jenë të mjaftueshme, për t'u lejuar të jenë të pavarur nga ndikime të parregullta. Pagat dhe pensionet e gjyqësorit duhet të jenë të arsyeshme në krahasim me ato të marra nga profesionistë me përvojë të ngjashme. Megjithatë, gjyqtarët nuk duhet t'i detyrohen ekzekutivit nëpërmjet marrjes së benefiteve, si për shembull strehimi apo bonuset. Jo vetëm që pagat e gjyqësorit duhet të jenë të mjaftueshme, por duhet të jenë të fiksuara kundër ndërhyrjes administrative që synon manipulimin apo ndikimin e rezultatit të çështjes.

15.4.2 Infrastruktura

Sigurimi i infrastrukturës së mjaftueshme në gjykatë është po aq kritike, sa edhe financimi i pagave të gjyqësorit. Buxheti i gjyqësorit duhet t'u lejojë gjykatave të procedojnë çështjet në kohë. Ligjvënësit duhet të konsultohen me këshillin gjyqësor, kur krijohet buxheti i gjyqësorit. [352] Përveç marrjes së financimit të nevojshëm, është me rëndësi kritike, që këto fonde të mos shpërndahen thjesht në gjykatat e nivelit më të lartë në vend, por që të financohen plotësisht edhe gjykatat e niveleve më të ulëta dhe personeli i tyre.

Buxheti i gjyqësorit duhet të lejojë edhe një numër të mjaftueshëm gjyqtarësh dhe gjykatash, në mënyrë që gjyqësori të ketë personel të mjaftueshëm për të përballuar ngarkesën e punës që merr. Po ashtu, gjyqtarët dhe personeli i gjykatave duhet të kenë trajnimin dhe edukimin e nevojshëm për të kryer detyrat e tyre. Përveç personelit dhe burimeve të mjaftueshme, qeveria duhet të garantojë sigurinë e gjyqtarëve. Masat e sigurisë mund të përfshijnë prezencën e rojeve të sigurisë në gjykatë, dhe mbrojtje personale me polici, për gjyqtarët që kanë qenë subjekt i kërcënimeve. Edhe personeli i gjykatave, si për shembull, përmbarimi, mund të ketë nevojë për mbrojtje.

15.5 Sigurimi i pavarësisë së gjyqësorit

Shtetet pjesëmarrëse në OSBE janë angazhuar për të mbrojtur pavarësinë e gjyqësorit si nga aktorët qeveritarë edhe nga ata privatë. [353] Kjo pavarësi duhet të kodifikohet në legjislacionin e vendit, dhe të mbrohet në praktikë. Ndikimi nga jashtë mund të marrë një mori trajtash. Ai mund të jetë i drejtpërdrejtë, ku zyrtarë të qeverisë apo palë në një çështje, i drejtojnë gjyqtarët si të vendosin mbi një çështje të caktuar. Por, mund të marrë edhe trajta më pak të drejtpërdrejta. Për të siguruar mbrojtje nga ndërhyrjet, qeveritë duhet të sigurojnë drejtësi dhe transparencë të sistemeve për përzgjedhjen, emërimin, ngritjen në detyrë, vlerësimin dhe procedimin disiplinor të gjyqtarëve, si dhe standardizimin e sistemit të caktimit të çështjeve. Vetë procedurat e gjykimit duhet të pasqyrojnë sundimin e ligjit, ku ndiqen procese të mirëpërcaktuara në mënyrë të besueshme dhe konsistente. Gjithashtu, duhet të ketë edhe elemente mbrojtëse si udhëzime për dënimet, mbrojtje për të akuzuarit penalë dhe avokatët e tyre, dhe garanci për të drejtat e barabarta të palëve për qasje në informacion dhe rastet aktuale. [354]

15.5.1 JPërzgjedhja dhe emërimi në gjyqësor

Metodat specifike të përzgjedhjes dhe emërimit në gjyqësor mund të jenë të ndryshme nga vendi në vend, dhe nga gjykata në gjykatë, dhe nuk ekziston hierarki

[351] Komisioneri i Lartë i OKB-së për të Drejtat e Njeriut, Parimet Themelore mbi Pavarësinë e Gjyqësorit, 1985, dispozita 11; KE, Karta Europiane mbi Statutin e Gjyqtarëve, 8-10 Korrik 1998, neni 6; Shoqata Ndërkombëtare e Avokatëve, Kodi i Standardeve Minimale të Pavarësisë sëGjyqësorit, 1982, dispozita 15 (b).

[352] OSBE/ODIHR, rekomandimet e Kievit, dispozita 6.

[353] Angazhimet e Dimensionit Njerëzor të OSBE-së, Vol. 1, paragrafi 2.4.2; Dokumenti i CSCEsë i Mbledhjes së Konferencës së Kopenhagenitmbi Dimenzionin Njerëzor të CSCE-së, 1990, dispozita 5.12

[354] Parimet themelore për pavarësinë e gjyqësorit, dispozitat 5-6, 10-14; Parimet Bangalore të Sjelljes se Gjyqësorit, 2002, Vlera 5.2-5, i disponueshëm http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_ principles.pdf

midis tyre. Megjithatë, si referencë për të gjitha vendet dhe gjykatat mund të shërbejnë dy praktika të mira.

Së pari, parapëlqehet që vendimet për përzgjedhjen dhe emërimet në gjyqësor (përfshirë zgjedhjen e kryetarëve të gjykatave) të merren nga vetë gjyqësori, ose nga një organ i pavarur i përbërë nga një numër i qenësishëm gjyqtarësh. Ky organ duhet të përfshijë gjyqtarë nga nivele të ndryshme të gjykatave, jo vetëm nga gjykatat më të larta. [355] Ndërkohë që procesi i marrjes në punë dhe i përzgjedhjes duhet të jetë transparent, votimi për kandidatët duhet të jetë i fshehtë.[356] Kontrolli i organit të përzgjedhjes dhe emërimit nuk duhet të jetë vetëm në dorë të një personi të vetëm, siç është vënë në dukje nga Komisioni i Venecias i Këshillit të Europës. [357] Proceset e përzgjedhjes që udhëhiqen nga ekzekutivi apo legjislatura pa përfshirje domethënëse të gjyqësorit janë më të cënueshmit nga korrupsioni. [358]

Së dyti, vendet duhet të përcaktojnë dhe të respektojnë kritere specifike për përzgjedhjen dhe emërimin, me qëllim minimizimin e rrezikut që gjytarët të merren në punë, bazuar në dyshimin e ndikimit nga jashtë. Kriteret duhet të theksojnë neutralitetin, integritetin dhe pavarësinë. [359] .Idealisht, rregullat apo ligjet që rregullojnë përzgjedhjen dhe emërimet në gjyqësor duhet të theksojnë se, vendimet për marrjen në punë të jenë të bazuar në kualifikimet e gjyqtarit dhe në aftësinë e tij për të marrë vendime të paanshme. Përzgjedhja mund të bazohet edhe në vlerësimet psikologjike, të aftësisë së gjyqtarit për të punuar në ekip dhe për të përballuar situata stresuese dhe raste të komplikuara faktesh. [360] Procesi i përzgjedhjes duhet të bazohet në kritere të matshme , si për shembull cilësia e arsimimit dhe vitet e përvojës. Udhëzimet për përzgjedhjen dhe emërimet në gjyqësor, duhet të shprehin se, vendimet për përzgjedhjen dhe emërimet e gjyqtarëve nuk duhet të bazohen në lidhjet me partitë politike.

15.5.2 Karriera dhe koha e shërbimit në gjyqësor

Pas emërimit, ecuria e karrierës së gjyqtarit duhet të jetë e bazuar në merita dhe e mbrojtur nga ndërhyrjet e parregullta. Me qëllim minimizimin e ndikimit politik mbi vendimet për karrierën në gjyqësor, vendimet për rritjen në karrierë dhe kohën e shërbimit duhet t'u nënshtrohen kritereve të qarta, objektive, dhe neutrale. Vendimet për ngritjen në detyrë duhet të parashikohennë rregulla apo në një ligj specifik, dhe të mbështeten në "faktorë objektivë, në veçanti aftësia, integriteti dhe përvoja."[361] Këta faktorë përfshijnë njohjen e ligjit; aftësinë për të drejtuar gjykime; kapacitetin për të shkruar vendime të arsyetuara; aftësi për të përballuar ngarkesën e punës; aftësinë për të vendosur; gatishmërinë për të qenë i hapur ndaj teknologjive të reja; aftësi organizative; aftësi për të ndërmjetësuar; dhe respekt për palët. Nëse ngritja në detyrë mbështetet te vlerësimi i këtyre kualifikimeve, atëherë ai duhet të bëhet nga palë të pavarura dhe jo nga këshilli gjyqësor. Për shembull, këto vlerësime mund të bëhen nga gjyqtarë lokalë. Vendimet e tyre duhet të mbështeten te një serikriteresh. [362] Vendimet e gjyqtarëve, në kuptimin material, nuk duhet të ekzaminohen, ndonëse ato mund të gjykohen për objektivitet, qartësi dhe thellësi. Së fundi, duhettë ketë një proces ankimimi për gjyqtarët, të cilëve u është refuzuar ngritja në detyrë. [363]

Zhvillimi i kritereve objektive për përparimin në karrierë është një detyrë sfiduese. Disa statistika mund të ndihmojnë në përcaktimin e përparimit në karrierë; ndonëse vendimet nuk duhet të merren vetëm duke peshuar faktorë statistikorë.

Provimet periodike, testimet e njohurive të gjyqtarëve, nuk duhet të imponohen mbi gjyqtarët si një kërkesë për ruajtjen e vendit të punë. [364] Këto praktika mund të përdoren nga ekzekutivi për të ushtruar ndikim të parregullt. Këto provime mund t'i kthejnë termat fillestarë të gjyqtarëve në "periudha prove", duke testuar besnikërinë e tyre.

Parapëlqehet që qeveritë të garantojnë shërbim të përhershëm të gjyqtarëve në këtë cilësi. Emërimet e përhershme duhet të ndërpriten vetëm në rastet e shkeljeve të rënda të dispozitave disiplinore apo penale të përcaktuara me ligj, ose kur gjyqtari nuk është më në gjendje t'i kryejë funksionet e tij. Kryetarët e gjykatave duhet të emërohen për një mandat të përcaktuar, me të drejtë rinovimi vetëm një herë. Ashtu sikurse me përzgjedhjen dhe emërimet, vendimi për kohën e shërbimit dhe përparimin në karrierë duhet të merret ose nga gjyqësori ose nga një agjenci e pavarur. Ideale

[355] Kjo përfshin përzgjedhjen e një kryetari gjykate. OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozitat 16 dhe 7.
[356] Për procesin e rekrutimit shih OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozitat 21-23
[357] KE, Komisioni i Venecias, Opinioni 663/2012 mbi Organizimin dhe Administrimin e Gjykatave, fq. 7. I disponueshëm http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfle=CDL-AD(2012)001-e
[358] Karta Europiane mbi Statutin e Gjyqtarëve, dispozita 1.3.
[359] Parimet themelore mbi pavarësinë e gjyqësorit, dispozita 10.
[360] UNODC, Udhëzues Burimor për Forcimin e Integritetit dhe Kapacitetit Gjyqësor , 2011, fq. 9. I disponueshëm https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ ebook.pdf

[361] Parimet themelore mbi pavarësinë e gjyqësorit, dispozita 13; OSCE/ ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 29.
[362] OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 27, 30; UNODC, Udhëzues Burimor për Forcimin e Integritetit dhe Kapacitetit Gjyqësor, fq. 13.
[363] Karta Europiane mbi Statutin e Gjyqtarëve, dispozita 4.1; OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 28
[364] OSCE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 28.

është që organi vendimmarrës të përbëhet nga kategori të ndryshme të profesionistëve juristë, dhe një numër i qenësishëm, ndoshta të paktën gjysma, të jenë gjyqtarë. [365]

15.5.3 Caktimi i paanshëm i çështjeve, administrimi dhe praktika e dhënies së gjykimit

Ashtu sikurse me vendimet për përzgjedhjen, emërimet, dhe kohën e shërbimit, trajtimi aktual i çështjeve duhet të sigurojë neturalitet. Kjo përfshin caktimin e rasteve gjyqtarëve, pa marrë në konsideratë vendimin e mundshëm të gjyqtarit për këtë çështje. Një strategji e zakonshme, e administruar nga kryetari i gjykatës apo personeli në varësi të tij (por pa ndonjë input të qenësishëm nga kryetari) [366] është caktimi me rotacion i çështjeve për gjyqtarët, në rend alfabetik, apo nëpërmjet një sistemi elektronik për përzgjedhje rastësore.

Përmirësimi i administrimit të rasteve dhe i sistemeve të skedimit është një mënyrë e drejtpërdrejtë për luftimin e korrupsionit. Projekte të thjeshta mund të kenë një ndikim shumë real në uljen e mundësive për korrupsion nga avokatët dhe personeli i gjykatës, dhe në përgjithësi përmirësojnë procesin e gjykimit të çështjes.

Sistemet e kompjuterizuara për administrimin e çështjeve dhe hapësira të mirëorganizuara për skedarët mund të shmangin dështimin njerëzor në administrimin e çështjeve në një shkallë të caktuar. Gjithsesi, në fund të fundit, secili rast duhet të dëgjohet dhe arbitri duhet të jetë neutral. Gjyqtarët janë të detyruar t'i trajtojnë palët dhe avokatët në mënyrë të barabartë, dhe janë të detyruar të mos bëjnë dallim në bazë të statusit social apo ekonomik, etnisë, ndikimit politik apo ndonjë faktori tjetër. Idealisht, kjo kërkesë kodifikohet në kodet gjyqësore të vendit.

KiE-ja rekomandon që gjyqtarët të tërhiqen nga një çështje ose të heqin dorë nga dëgjimi i një çështjeje, në rast se veprimi ndryshe do të rezultonte në njëanshmëri ose konflikt interesi.[367] Këshilli thekson gjithashtu rëndësinë e dhënies në kohë të vendimeve gjyqësore.[368] Vendimet gjyqësore duhet të shkruhen dhe të shpjegohen me hollësi të mjaftueshme, në varësi të kompleksitetit të tyre. Ato duhet të publikohen, [369] dhe më pas nuk duhet të ndryshohen, përveçse nëpërmjet një procesi të ligjshëm ankimimi.

[365] KE, Komiteti i Ministrave, Rekomandimi Rec (2010) 12, dispozitat 46, 49-50; OSBE / ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozitat 7, 15.
[366] OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 12.
[367] Shih, për shembull, KE, Komiteti i Ministrave, Rekomandimi Rec (2010) 12,, dispozita 61.
[368] KE, Opinion nr. 3 i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europian mbi parimet dhe rregullat që rregullojnë sjelljen profesionale të gjyqtarëve, në veçanti etikën, sjelljet dhe paanshmërinë e papajtueshme (2002), paragrafi 26.
[369] OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit,, dispozita 32.

15.6 Sigurimi i mbikëqyrjes së mjaftueshme

Ruajtja dhe mbrojtja e pavarësisë së gjyqësorit është me rëndësi kyçe për sigurimin e neutralitetit të tij. Në të njëjtën kohë, për parandalimin dhe ndëshkimin e korrupsionit, është thelbësore që të sigurohet mbikëqyrje e gjyqësorit (veçanërisht e gjyqtarëve në poste drejtuese, si për shembull kryetarët e gjykatave), [370] personelit, avokatëve, dhe palëve në proces. Qeveritë duhet pra, që të gjejnë një baraspeshë midis mbrojtjes së gjyqësorit dhe sigurimit të mekanizmave për llogaridhënien e gjyqtarëve. Kjo përfshin sigurimin e transparencës së procesit gjyqësor. Gjyqësori, me ndihmë nga qeveria, duhet të nxitë dhe të mbështesë krijimin e kodeve të qarta dhe specifike për sjelljen e gjyqtarëve. Në mënyrë ideale, këto kode përfshijnë kontributet nga shoqatat e gjyqtarëve apo nga organet e vetadministrimit gjyqësor. Standardet profesionale dhe etike në këto kode duhet të zbatohen nëpërmjet një procesi ankimimi, sipas të cilit gjithkush mund të raportojë një shkelje të dyshuar të kodit. Veçmas, duhet të ngrihet procesi disiplinor me qëllim trajtimin e shkeljeve të rënda ose të përsëritura.

15.6.1 Kodet e sjelljes

Kodet e sjelljes në gjyqësor duhet të sigurojnë udhëzim specifik në lidhje me përgjegjësitë dhe sjelljen në gjyqësor. Një qasje e dobishme për këtë çështje është ajo e dy grupeve të veçuara të standardeve, që kodifikojnë sjelljen në gjyqësor. Grupi i parë i standardeve do të jepej nga shoqatat e gjyqtarëve, dhe do të ishte i zbatueshëm, nëpërmjet vërejtjeve ose përjashtimit nga këto shoqata. Standardi i dytë do të kodifikohej në legjislacionin për gjyqësorin, dhe do të zbatohej me anë të procedimeve disiplinore të gjyqtarëve. Të dyja llojet e Kodeve duhet të përfshijnë standarde sjelljeje që rrjedhin nga praktikat dhe standardet më të mira ndërkombëtare dhe rajonale.

Parimet e Bangalore-s shkojnë edhe më tej, duke parashikuar disa elemente shtesë të dobishme (shihni edhe Kreun 1 (1.2.11 D). Për shembull, u bëjnë thirrje gjyqtarëve të vetëedukohen mbi mënyrën se si interesat financiare të tyre, apo të familjeve, mund të kenë lidhje me çështjet para tyre. Gjyqtarët nuk mund, me dijeni, të lejojnë personelin e tyre të marrë dhurata. Sipas Parimeve të Bangalore-s, gjyqtarët kështillohen të shmangin edhe thjesht dukjen e njëanësisë, përfshirë mënyrën e trajtimit të marrëdhënieve të tyre profesionale dhe

[370] Ibid., dispozitat 11-16.
[371] Parimet Bangalore , Vlera 4.1, 4.7, 4.15. Shih edhe Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ECtHR), Pohoska v. Poland, Aktgjykim i 10 janarit 2012, para. 35-38

personale. [371] Përveç kufizimit të përfshirjes politike nga gjyqtarët, ndalimi i pjesëmarrjes së gjyqtarëve në punë me shpërblim, është një praktikë e përgjithshme në vendet europiane, përveç mësimdhënies apo kërkimit shkencor. Megjithatë, ndonëse ndalohen të përfshihen politikisht, gjyqtarët duhet të lejohen për vetëorganizim dhe mbikëqyrje dhe të mbështesin gjyqësorin.[372]

Kodi i sjelljes mund të specifikojë edhe se, në cilat rrethana gjyqtari duhet të heqë dorë nga një çështje (si alternativë, në disa vende kjo dispozitë përfshihet në Kodin e Procedurës Penale). Sipas Parimeve të Bangalore-s, heqja dorë nga gjykimi i një çështjeje është i nevojshëm, kur një gjyqtar është i njëanshëm apo i paragjykuar për çështjen para tij ose saj, ose duket se është i tillë për vëzhguesin e jashtëm. Ky paragjykim mund të lindë nga njohuria personale e një pale ose fakte; nëse gjyqtari ka shërbyer më parë si jurist ose dëshmitar në çështje; ose nëse gjyqtari apo familja e gjyqtarit ka një interes ekonomik në rezultatin e çështjes. [373]

Për kodet e hartuara dhe zbatuara nga gjyqësori i një vendi të caktuar, duhet të përfshihen sanksione disiplinore në kod, dhe ato duhet të jenë proporcionale.[374] Sanksione të mundshme përfshijnë largimine një gjyqtari nga çështja; pezullimin e gjyqtarit; vendosjen e një mase administrative, si për shembull ulje e pagës, dhe vërejtje. Është e nevojshme që dispozitat përkatëse ligjore të hartohen me kujdes, në mënyrë që të balancohet nevoja për mbikëqyrje, kundër mundësisë për keqpërdorim. Rregulloret duhet të shpjegojnë qartësisht sanksionet e mundshme për secilën shkelje. Kodet e sjelljes së zbatueshme nëpërmjet procesit disiplinor të gjyqësorit, duhet të specifikojnë masat disiplinore për secilën shkelje të renditur. [375] Megjithatë, duhet të ketë limite në kod. Për shembull, gjyqtarët nuk duhet t'i nënshtrohen një procedimidisiplinor për gabime pa dashje, jo nga neglizhenca, ose për sjellje jo të pëlqyeshme nga publiku.[376]

Ndonëse disiplina duhet imponuar mbi gjyqtarët vetëm në rastet e sjelljes së gabuar "të rëndë dhe të pajustifikueshme", [377] gjyqësori dhe shoqatat e gjyqësorit duhet të kodifikojnë standarde etike përtej atyre që mund të çojnë në veprim ligjor kundër një gjyqtari.

Siç gjyqtarët duhet t'i nënshtrohen kodit të etikës, po ashtu duhet edhe për avokatët, prokurorët dhe cilindo personel tjetër të përfshirë në funksionimin e sistemit gjyqësor të një vendi. [378] Kodet e Etikës për gjyqësorin dhe personelin e gjykatave duhet jo vetëm të jenë të mirëhartuar, por edhe të shpërndahen dhe të shpjegohen.

Standardet ndërkombëtare diktojnë që këto ankesa të hetohen vazhdimisht dhe imtësisht, ku hetimi mund të rezultojë në aksion në gjykatë nëse është e nevojshme. [379]

Ndaj gjyqtarëve mund të hetojnë dhe dëgjojnë çështje, organe të ndryshme, në varësi të nivelit të gjykatës dhe vendit përkatës. Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Europianë i KiE-së rekomandon ngarkimin e organit të pavarur mbikëqyrës të gjyqësorit, dhe jo një gjykatë, për procesin disiplinor në gjyqësor.[380] Gjithashtu, me rëndësi kritike për ruajtjen e pavarësisë dhe integritetit është fakti që duhet të sigurohet se, organet disiplinore të gjyqësorit nuk dyshohen për favorizim. Për këtë arsye, organet disiplinore të gjyqësorit duhet të përfshijnë edhe disa anëtarë jo-gjyqtarë. [381]

Gjykatat e disiplinës duhet t'u garantojnë gjyqtarëve gjykim të drejtë dhe të drejtën për të sfiduar vendimin dhe masat e marra kundër tyre. Kjo përfshin të drejtën për t'iu përgjigjur akuzava kundër tij apo saj. Vendimet përfundimtare në lidhje me procesin disiplinor në gjyqësor duhet të publikohen. [382] Duke iu përmbajtur kërkesave bazë për proces dhe transparencë të duhur, vendet mund të përpiqen të balancojnë shqetësimet potenciale të konfliktit, të pavarësisë dhe llogaridhënies së gjyqësorit.

15.6.2 Ankesat dhe procesi disiplinor

Ndërsa gjyqtarët që shkelin standardet etike të shoqatave të gjyqtarëve mund të përjashtohen nga shoqata, gjyqtarët që shkelin kërkesat e kodit të etikës në gjyqësor, mund t'u nënshtrohen procedimeve disiplinore. Gjyqtarët duhet gjithashtu të jenë subjekt i përgjegjësisë penale për shkelje më të rënda, si ryshfeti apo shpërdorimi i detyrës. Në të njëjtën kohë, organizatat ndërkombëtare rekomandojnë fort që, me disa përjashtime, gjyqtarët të kenë imunitet nga përgjegjësia civile në lidhje me veprimet e ndërmarra

[372] Parimet themelore për pavarësinë e gjyqësorit, dispozitat 8-9; Karta Europiane mbi Statutin e Gjyqtarëve dispozita 1.7.
[373] Parimet Bangalore, Vlera 2.5.
[374] KE, Komiteti i Ministrave, Rekomandimi Rec (2010) 12, dispozita 69.
[375] Shih Opinion nr. 3 i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europian mbi parimet dhe rregullat që rregullojnë sjelljen profesionale të gjyqtarëve, në veçanti etikën, sjelljet dhe paanshmërinë e papajtueshme (2002), paragrafi 73 dhe 49; Karta Europiane mbi Statutin e Gjyqtarëve, dispozita. 5.1.
[376] Komisioni Ndërkombëtar i Juristëve, Parimet Ndërkombëtare mbi Pavarësinë dhe Përgjegjshmërinë e Gjyqtarëve, Avokatëve dhe Prokurorëve, 2007, fq. 55.
[377] OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 25.
[378] UNODC, Udhëzues Burimor për Forcimin e Integritetit dhe Kapacitetit Gjyqësor, fq. 30 et seq.
[379] Parimet Ndërkombëtare mbi Pavarësinë dhe Përgjegjësitë e Gjyqtarëve, Avokatëve dhe Prokurorëve, fq. 59.
[380] Opinion nr. 3 i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europian mbi parimet dhe rregullat që rregullojnë sjelljen profesionale të gjyqtarëve, në veçanti etikën, sjelljet dhe paanshmërinë e papajtueshme, paragrafi 71.
[381] OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 9.
[382] KE, Komiteti i Ministrave, Rekomandimi Rec (2010) 12, dispozita 69; OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozitat 26, 32.

në mirëbesim gjatë realizimittë punës së tyre, dhe nuk duhet të sanksionohen për përmbajtjen e vendimeve të tyre. [383]

Ndërkohë që anashkalojnë ankime për çështje të vogla, vendet duhet të ndërmarrin veprime për ankime të arsyeshme ndaj gjykatësve, për të siguruar që gjyqtarët respektojnë standardet etike.

15.6.3 Roli i publikut dhe i medias

Transparenca është një prej faktorëve më të rëndësishëm në parandalimin dhe identifikimin e korrupsionit në gjyqësor. Në shumë vende, media luan një rol të rëndësishëm në zbulimin e rasteve të korrupsionit në gjyqësor. Kështu, proceset gjyqësore duhet të jenë të hapura për publikun dhe median, me përjashtime të kufizuara, si në rastin e procedimeve sipaskodit të familjes, situatave që përfshijnë të mitur, sekrete shtetërore, ose çështje të sigurisë kombëtare. [384]

Për të pasur qasje në procedimet gjyqësore, publiku dhe media duhet të informohen se kur dhe ku do të zhvillohen ato. Metodat e sugjeruara për shpërndarjen e kalendarit të gjykatës përfshijnë përditësime të përditshme në tabelat informative në gjykata dhe kompiuter, për akses nga publiku në hollet e gjykatave. Rekomandimi i Kievit bën thirrje që gjyqësori të nxisë në mënyrë aktive aksesin nga gazetarët dhe angazhimin e sekretarëve për shtypin ose nëpunësve të medias. [385]

Duhet vënë në dukje se gjyqtarët duhet të arrijnë një balancë midis nxitjes së transparencës dhe ruajtjes së paanësisë dhe dukjes së saj, për shembull duke shmangur bërjen e komenteve të njëanshme në lidhje me çështjet që ata po trajtojnë. [386] Për këtë qëllim, vetë gjyqtarët mund të flasin para shtypit në lidhje me projekte apo angazhime specifike në të cilat janë përfshirë, por nuk duhet të diskutojnë rastet.

Qasja publike dhe transparenca gjyqësore varen edhe nga publikimi në kohë i vendimeve gjyqësore dhe organizimi i këtyre vendimeve sipas objektit, çështjeve ligjore të përfshira dhe emrat e gjyqtarëve kompetentë. Përveç sigurimit të qasjes publike në vendimet gjyqësore, personeli i gjykatave duhet të jetë i vetëdijshëm se, nëse kërkohet nga ligji, ata janë të detyruar t'i japin cilitdo, dhe jo vetëm palëve në çështje, vendimin e kërkuar. Se cilat vendime publikohen, ndryshon nga një vend në tjetrin; organizatat ndërkombëtare si OSBE-ja dhe Banka Botërore nxisin publikimin e të paktën të gjitha vendimeve të gjykatave më të larta, meqenëse ato kanë një ndikim më të gjerë mbi të drejtat e qytetarëve.[387] Vendimet e gjykatave mund të kërkohet me ligj që të publikohen rregullisht në një fletore zyrtare (e aksesueshme për publikun); po ashtu, është ideale që vendimet të publikohen online në faqen e internetit të gjyqësorit.

Përtej aksesit të medias në sallat e gjykatave, publiku luan një rol në parandalimin e korrupsionit, edhe në mënyra të tjera. Gjykatat mund të kërkojnë mendimin e publikut nëpërmjet sondazheve, dhe duhet të inkurajojnë ankesat nga publiku në lidhje me shkeljet në sjellje nga gjyqtarët apo personeli i gjyqësorit. OJF-të mund të mbrojnë transparencën duke monitoruar çështjet gjyqësore dhe duke publikuar raporte të pavarura për gjendjen e gjyqësorit. Në disa vende, janë ngritur në nivel vendor "komitetet e përdoruesve të gjykatës", të përbërë nga punonjës të ndryshëm të qeverisë dhe qytetarë të thjeshtë, që përdorin sistemin e gjykatave. Këto komitete japin një kontekst formal për anëtarët e komunitetit,që të diskutojnë problemet brenda gjyqësorit, duke shprehur ankesat, duke rritur ndërgjegjësimin dhe duke sugjeruar zgjidhje. [388]

15.7 Përfundime

Mbrojtja ndaj korrupsionit në gjyqësor është me rëndësi kritike për të siguruar mirëfunksionimin e tij. Në një sistem demokratik qeverisjeje, gjyqësori duhet të jetë një partner i barabartë i ekzekutivit dhe legjislativit. Ai duhet të luajë rolin e siguruesit që të gjitha palët e shoqërisë të jetë llogaridhënëse para ligjit. Në të njëjtën kohë, vetë gjyqësori duhet të jetë transparent dhe llogaridhënës për veprimet e tij, ndërkohë që e ruan pavarësinë gjatë gjithë kohës.

Lufta kundër korrupsionit në gjyqësor ka një synim shumë më të gjerë, sesa thjesht të sigurojë suksesin e njërës degë të pushtetit. Gjyqësori është rojtari i fundmë, dhe ndoshta më i rëndësishëm, kundër korrupsionit në të gjithë vendin. Një gjyqësor i mirëfinancuar, i pavarur dhe llogaridhënës është kyç për parandalimin

[383] Transparency International, Raporti Global i Korrupsionit, Korrupsioni në Sistemet Gjyqësore, fq. xxvi; OSBE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 25.
[384] UNODC, Udhëzues Burimor për Forcimin e Integritetit dhe Kapacitetit Gjyqësor, 2011, fq. 86.
[385] OSCE/ODIHR, Rekomandimet e Kievit, dispozita 33.
[386] Shih Opinion nr. 3 i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Europian mbi parimet dhe rregullat që rregullojnë sjelljen profesionale të gjyqtarëve, në veçanti etikën, sjelljet dhe paanshmërinë e papajtueshme, paragrafi 49.

[387] Banka Boterore, Qasja në Informacion dhe Transparencë në Gjyqësor, 2010, fq. 24; OSBE, Raport i Përfaqësuesit të OSBE-së për Lirinë e Medias mbi Turqinë dhe Censurën në Internet, 2009, fq. 19.
[388] UNODC, Reforma e Drejtësisë Penale në Shtetet ne periudhen pas Konfliktit, 2011, fq. 49. I disponueshëm https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015_Ebook.pdf

dhe ndëshkimin e korrupsionit brenda pjesëve të tjera të qeverisjes. Rezultate të drejta dhe të arsyetuara të çështjeve mund të pengojnë apo ndalojnë korrupsionin nga persona jashtë gjyqësorit.

Përveç mekanizmave për identifikimin dhe matjene korrupsionit, vendet duhet të kenë edhe sisteme për ndëshkimin e veprave korruptive. Këto sisteme duhet të mbështeten në një kuadër ligjor të pavarur dhe të zbatuar në mënyrë të paanshme. Më tej, gjyqësori duhet të jetë i financuar mjaftueshëm, së bashku me masa zbatuese, me qëllim reduktimin e rrezikut, që personeli gjyqësor dhe gjyqtarët t'i drejtohen korrupsionit, si dhe uljen e cënueshmërisë së tyre nga korrupsioni.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ODIHR, *Kyiv Recommendations on*

2. *Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* from Expert meeting in Kyiv, 2010 [pdf]. I disponueshëm http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true

3. Transparency International, *Global Corruption Report, Corruption in Judicial Systems*, Cambridge University Press, 2007 [website]. I disponueshëm http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems

4. United Nations Ofce on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide for Strengthening Judicial Integrityand Capacity,* 2011 [pdf]. I disponueshëm https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

5. United Nations Ofce on Drugs and Crime (UNODC), *Implementation Guide and Evaluative Framework for Article* 11,UNCAC, 2014 [pdf]. I disponueshëm https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_ Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf

6. U4 Anti-Corruption Resource Centre / Justice Sector, publications [website]. I disponueshëm http://www.u4.no/themes/justice-sector/

KAPITULLI 16

Kriminalizimi i Korrupsionit

PËRMBAJTJA

16.1 Standardet ndërkombëtare 184

16.2 Veprat penale që lidhen me mitëmarrjen 189

16.3 Akte të tjera korruptive të dënueshme 193

16.4 Përgjegjësia e personave juridikë 195

16.5 Juridiksioni 196

16.6 Mbrojtja 197

16.7 Parashkrimi i ndjekjes penale 197

16.8 Sanksionet dhe penalitetet 197

16.9 Imunitetet dhe privilegjet juridiksionale 198

16.10 Konkluzione dhe vlerësim 200

Bibliografi e përzgjedhur 201

Hapësirë informative 16.1 Shembuj kombëtarë - vepra e ryshfetit 185

Hapësirë informative 16.2 Akti i Ryshfetit në Mbretërinë e Bashkuar 2010 vepra "dështimi në parandalimin e ryshfetit" (Seksioni 7) 195

Hapësirë informative 16.1 Kuadri ndërkombëtar për kriminalizimin e ryshfetit dhe korrupsionit: korrupsioni aktiv dhe pasiv i nëpunësve publikë vendas dhe të huaj 185

KAPITULLI 16

Kriminalizimi i korrupsionit

Kriminalizimi i veprave penale të lidhura me korrupsionin qëndron në thelb të çdo strategjie efektive anti-korrupsion. Një kriminalizim gjithëpërfshirës i veprave penale shërben për dy qëllime: së pari, ai krijon mjete efikase për të penalizuar ata që angazhohen në aktivitete të tilla dhe së dyti, ai vepron si një barrierë ndaj korrupsionit.

Shtetet palë të konventave përkatëse posedojnë kompetencat e nevojshme të vendosin vetë për kornizën e kriminalizimit të çështjeve që lidhen me korrupsionin. Në këtë aspekt, rëndësi duhet t'u jepet instrumentave ndërkombëtarë, iniciativave dhe udhëzuesve, të cilët janë hartuar dhe për cilët është rënë dakord dhe që së bashku formojnë atë që cilësohet si "standardi ndërkombëtar". Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) përmban një seri të kompletuar dispozitash të kriminalizimit të akteve korruptive që kanë qëllim të luftojnë mitëmarrjen dhe sjelljet e tjera të lidhura me korrupsionin. Ajo gjithashtu përmban dispozita shtesë që u adresohen institucioneve ligjzbatuese. Shtetet Palë të UNCAC kanë marrë zotimin të rishikojnë ligjet e tyre ekzistuese, institucionet dhe praktikat, dhe atje ku këto autoritete nuk ekzistojnë, t'i ngrenë, me qëllim arritjen e standardeve minimale siç është rënë dakord në Kapitullin III të UNCAC që lidhet me kriminalizimin e veprave penale të lidhura me korrupsionin.

Përveç UNCAC, ekzistojnë edhe konventa të tjera të rëndësishme për Shtetet anëtare të OSBE-së, si Konventa e OECD-së për Luftën kundër Mitëmarrjes nga Zyrtarët e Huaj në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesit (Konventa e OECD-së kundër Korrupsionit) dhe Konventa e Civile e Këshillit të Europës. Secili prej Shteteve sigurisht që mund të zgjerojë legjislacionin e tij përtej këtyre instrumentave ndërkombëtarë.

Në këtë Kapitull do të shqyrtohen komponentët kryesorë të kuadrit ligjor që kriminalizon mitëmarrjen.

16.1 Standardet ndërkombëtare

Korniza e UNCAC për kriminalizimin e mitëmarrjes godet mitëmarrjen si dhe vepra të tjera penale që lidhen me korrupsionin. Përveçse trajton mitëmarrjen (aktive dhe pasive) nga zyrtarët publikë kombëtarë dhe të huaj, si edhe të zyrtarëve të organizatave publike ndërkombëtare, ajo shkon edhe më tej duke përfshirë sjellje të tilla si përvetësimi i pasurisë, trafiku i influencës, pasurimi i paligjshëm, fshehja dhe pastrimi i të ardhurave prej korrupsionit, pengimi i drejtësisë dhe shpërdorimi i detyrës. Ajo përmban dispozita të detyrueshme dhe diskrete dhe mbulon korrupsionin në sektorin publik dhe atë privat.

Konventa e OECD-së kundër Korrupsionit trajton ndër të tjera edhe mitëmarrjen (aktive) nga ana e një zyrtari publik të huaj të përfshirë në një transaksion ndërkombëtare biznesi, nganjëherë e njohur edhe si "ana e ofertës" së mitëmarrjes Gjithashtu, Konventa Civile e Këshillit të Europës (KE) trajton kriminalizimin e mitëmarrjes duke adresuar korrupsionin aktiv dhe pasiv në sektorin privat, të kryer qëllimisht gjatë aktiviteteve të biznesit si dhe veprën penale të ndikimit të paligjshëm. Një pasqyrë e këtyre tre instrumentave jepet në Tabelën 16.1.

Tabela 16.1 Kuadri ndërkombëtar për kriminalizimin e ryshfetit dhe korrupsionit: korrupsioni aktiv dhe pasiv i nëpunësve publikë vendas dhe të huaj

KORRUPSIONI AKTIV (premtimi, ofrimi ose dhënia e favoreve) = Praktikat e mitëdhënësit		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsionin**
Nëpunësit publik vendas, Neni 15 (a): Secili shtet palë miraton ato masa legjislative dhe të tjera, që mund të jenë të nevojshme për parashikimin si vepra penale, kur kryhet me qëllim: (a) premtimi, ofrimi ose dhënia një nëpunësi publik, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, e një avantazhi të parregullt për vetë nëpunësin ose një person tjetër apo subjekt, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose të mos veprojë në ushtrim të funksioneve të tij ose të saj zyrtare;	**Nëpunësit publik vendas:** nuk trajtohet	**Nëpunësve publikë vendas, Neni 2:** Secila Palë do të miratojë masa të tilla legjislative dhe të tjera, që janë të nevojshme, për përcaktimin si vepra penale, sipas legjislacionit të saj kombëtar, kur kryhen me qëllim premtimin, ofrimin ose dhënien direkt ose indirekt të çfarëdolloj avantazhi, që nuk i takon cilitdo zyrtari publik të asaj Pale, për vete ose për dikë tjetër, ndaj tij/saj, për të vepruar ose mosvepruar në ushtrim të funksioneve të tij/saj. Konventa e shtrin objektin e saj për korrupsionin aktiv të anëtarëve të asambleve publike vendase (neni).
Foreign Public Official and Official of Public Nëpunësve publikë të huaj dhe nëpunësve të organizatave publike ndërkombëtare, Neni 16(1): Secili shtet palë miraton ato masa legjislative dhe të tjera që mund të jenë të nevojshme për të parashikuar si vepër penale, kur kryhet me qëllim premtimi, ofrimi ose dhënia një nëpunësi të huaj publik ose një nëpunësi të një organizate publike ndërkombëtare, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, e një avantazhi të parregullt, me qëllim që nëpunësi vetë ose një person tjetër apo subjekt të veprojë ose jo në ushtrim të detyrave të tij zyrtare, me qëllim që të përfitohen ose mbahen avantazhe biznesi ose të tjera të parregullta në lidhje me sjelljen e biznesit ndërkombëtar.	**Nëpunësve publikë të huaj, Neni 1:** Secili shtet palë merr ato masa që mund të jenë të nevojshme për të parashikuar si vepër penale sipas legjislacionit të tij për çdo person që i ofron me qëllim, i premton, ose i jep një nëpunësi të huaj, një avantazh të parregullt, për atë nëpunës apo për një palë të tretë, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose të mos veprojë në ushtrim të detyrave të tij zyrtare, me qëllim që të përfitohen ose mbahen avantazhe biznesi ose të tjera të parregullta në lidhje me kryerjen e biznesit ndërkombëtar.	**Nëpunësit e huaj publikë (Neni 5):** Secila Palë do të miratojë masa të tilla legjislative dhe të tjera, që janë të nevojshme, për përcaktimin si vepra penale sipas legjislacionit të saj kombëtar, sjelljen e referuar në nenet 2 (aktive) dhe 3 (pasive), kur përfshihet ndonjë nëpunës publik i një shteti tjetër. Konventa e shtrin objektin e saj për korrupsioninaktiv të anëtarëve të asambleve të huaja publike (neni 6), zyrtarëve të organizatave ndërkombëtare (neni 9), asambleve parlamentare ndërkombëtare (neni 10) dhe mbajtësve të posteve gjyqësore apo zyrtarëve të gjykatave ndërkombëtare juridiksioni i të cilëve është pranuar nga Shteti Palë (neni 12)
KORRUPSIONIPASIV (marrja apo pranimi) = SJELLJE E MARRËSIT TË RYSHFETIT/ZYRTARIT PUBLIK		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsioninr**
Nëpunësit publik vendas, Neni 15 (b): Secili shtet palë miraton ato masa legjislative dhe të tjera që mund të jenë të nevojshme për parashikimin si vepra penale, kur kryhet me qëllim: (b) kërkimi ose pranimi nga nëpunësi publik, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, i një avantazhi të parregullt për vetë nëpunësin ose një person tjetër, apo një subjekt, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose të mos veprojë në ushtrim të funksioneve të tij zyrtare. **Nëpunësve publikë të huaj dhe nëpunësve të organizatave publike ndërkombëtare, Neni 16(2):** 2. Secili shtet palë shqyrton miratimin e masave legjislative ose të tjera që mund të jenë të nevojshme për parashikimin si vepra penale, kur kryhen me qëllim kërkimi ose pranimi nga një nëpunës i huaj publik, ose nëpunës i një organizate publike ndërkombëtare, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, i një avantazhi të parregullt për nëpunësin vetë ose një person tjetër apo subjekt, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose mos veprojë në ushtrim të funksioneve të tij ose të saj zyrtare.	**Seksioni VII i Rekomandimit Antiryshfet 2009** I nxit të gjithë vendet të rrisin ndërgjegjshmërinë e nëpunësve të tyre publikë në lidhje me ligjet vendase për ryshfetin dhe mitën me qëllim ndalimin e kërkimit dhe pranimit të pagesave të vogla me qëllim lehtësimin.	**Nëpunësve publikë vendas, Neni 3:** Secila Palë do të miratojë masa të tilla legjislative dhe të tjera, që janë të nevojshme, për përcaktimin si vepra penale, sipas legjislacionit të saj kombëtar, kur kryhen me qëllim, për kërkimin ose marrjen nga cilido prej zyrtarëve publikë të saj, drejtpërdrejt ose jo, të çfarëdolloj avantazhi që nuk i takon, për vete ose për të tjerë, ose pranimi i një oferte ose premtimi apo avantazhi të tillë, për të vepruar ose mosvepruar në ushtrim të funksioneve të tij/saj. Konventa e shtrin objektin e saj për ryshfetin aktiv të anëtarëve të asambleve publike vendase (neni 4). **Nëpunësit e huaj publikë (Neni 5):** Secila Palë do të miratojë masa të tilla legjislative dhe të tjera, që janë të nevojshme, për përcaktimin si vepra penale sipas legjislacionit të saj kombëtar, sjelljen e referuar në nenet 2 (aktive) dhe 3 (pasive), kur përfshihet ndonjë nëpunës publik i një shteti tjetër. Konventa e shtrin objektin e saj për korrupsionin pasiv të anëtarëve të asambleve të huaja publike (neni 6), zyrtarëve të organizatave ndërkombëtare (neni 9), asambleve parlamentare ndërkombëtare (neni 10) dhe mbajtësve të posteve gjyqësore apo zyrtarëve të gjykatave ndërkombëtare juridiksioni i të cilëve është pranuar nga Shteti Palë (neni 12).

Tabela 16.1 Kuadri ndërkombëtar për kriminalizimin e ryshfetit dhe korrupsionit: korrupsioni aktiv dhe pasiv i nëpunësve publikë vendas dhe të huaj

NËPUNËSIT PUBLIKË VENDAS		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsionin**
Neni 2(a): "Nëpunës publik" është: (i) çdo person që mban një funksionlegjislativ, ekzekutiv, administrativ ose gjyqësor në një shtet palë, i emëruar ose i zgjedhur, i përhershëm ose i përkohshëm, i paguar ose i papaguar, pavarësisht nga kohëzgjatja e shërbimit të personit; (ii) çdo person tjetër që ushtron një funksion publik, duke përfshirë agjenci publike ose ndërmarrje publike, ose që kryen një shërbim publik, sipas përcaktimit të ligjit të brendshëm të shtetit palë dhe sipas zbatimit në sferën përkatëse të ligjit në shtetin palë; (iii) çdo person tjetër të përcaktuar si "nëpunës publik" në ligjin e brendshëm të shtetit palë. Megjithatë, për qëllimet e disa masave specifike që parashikohen në kapitullin II të kësaj Konvente, "nëpunës publik" është çdo person që ushtron një funksion publik ose jep një shërbim publik sipas parashikimit të ligjit të brendshëm të shtetit palë dhe sipas zbatimit në fushën përkatëse të ligjit të shtetit palë.	Nuk jepet përkufizim për nëpunësin publik vendas.	**Neni 1:** "Zyrtar publik" do të kuptohet në referencë me përkufizimin e "zyrtar" "nëpunës publik", "kryebashkiak", "ministër", ose "gjyqtar", në ligjin kombëtar të shtetit në të cilin personi në fjalë ushtron funksionin dhe sikurse zbatohet në ligjin e tij penal.
NËPUNËSIT PUBLIKË TË HUAJ		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsionin**
Neni 2 (b): "Nëpunës publik i huaj" është çdo person që ka një funksion legjislativ, ekzekutiv, administrativ ose gjyqësor të një shteti të huaj, i emëruar ose i zgjedhur, dhe çdo person që ushtron një funksion publik për një vend të huaj, duke përfshirë një agjenci publike ose një ndërmarrje publike. c) "Nëpunës i një organizate publike ndërkombëtare" është një punonjës i shërbimit civil ndërkombëtar ose çdo person që është i autorizuar nga një organizatë e tillë për të vepruar në emër të asaj organizate.	**Neni 1 (4) (a):** "Nëpunës publik i huaj" është çdo person që ka një funksion legjislativ, administrativ ose gjyqësor të një shteti të huaj, i emëruar ose i zgjedhur; çdo person që ushtron një funksion publik për një vend të huaj, duke përfshirë një agjenci publike ose një ndërmarrje publike; dhe çdo zyrtar apo agjent të një organizate ndërkombëtare publike.	Ajo nuk bën dallimin midis nëpunësit kombëtar dhe të huaj (i njëjti përkufizim si për nëpunësin publik vendas).
ZYRTARI I ORGANIZATAVE PUBLIKE NDËRKOMBËTARE		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsionin**
Neni 2 (c): "Nëpunës i një organizate publike ndërkombëtare" është një punonjës i shërbimit civil ndërkombëtar ose çdo person që është i autorizuar nga një organizatë e tillë për të vepruar në emër të asaj organizate.	Shih përkufizimin më lart për "nëpunës i huaj publik", që përfshin "çdo zyrtar apo agjent të një organizate publike ndërkombëtare". **Paragrafi 17 i Komentarëve të OECD-së:** "Organizata ndërkombëtare publike" përfshin çdo organizatë ndërkombëtare të formuar nga shtete, qeveri, ose organizata të tjera ndërkombëtare publike, pavarësisht nga forma e organizimit dhe objekti i kompetencës, përfshirë, për shembull, një organizatë rajonale për integrim ekonomik, si Komunitetet Europiane.	**Paragrafi 58 e Relacionit Shpjegues:** ..."çdo zyrtar ose punonjës tjetër i kontraktuar brenda kuptimit të rregullores së stafit, i çdo organi ose organizate ndërkombëtare apo mbikombëtare publike, në të cilën shteti është anëtar, dhe çdo person i emëruar ose jo, që kryen funksione që përkojnë me ato të kryera nga këta zyrtarë ose agjentë."

Tabela 16.1 Kuadri ndërkombëtar për kriminalizimin e ryshfetit dhe korrupsionit: korrupsioni aktiv dhe pasiv i nëpunësve publikë vendas dhe të huaj

SANKSIONET		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsionin**
Neni 30: 1. Secili shtet palë mund t'ia nënshtrojë kryerjen e një vepre penale të parashikuar sipas kësaj Konvente, sanksioneve që marrin parasysh seriozitetin e veprës penale. 2. Secili shtet palë merr ato masa që janë të nevojshme për vendosjen ose ruajtjen, në pajtim me sistemin e tij ligjor dhe parimet kushtetuese, të një drejtpeshimi të përshtatshëm ndërmjet çdo imuniteti dhe privilegji juridiksional që u është dhënë nëpunësve të tij publikë për kryerjen e funksioneve të tyre dhe mundësisë, nëse është e nevojshme, për të hetuar, ndjekur penalisht dhe gjykuar veprat penale të parashikuara në pajtim me këtë Konventë. 3. Secili shtet palë përpiqet të garantojë që të gjitha kompetencat ligjore diskrecionare sipas ligjit të brendshëm në lidhje me ndjekjen penale të personave, për veprat penale të parashikuara sipas kësaj Konvente, të ushtrohen për të maksimalizuar efektivitetin e masave të përmbarimit në lidhje me ato vepra penale, dhe, duke pasur parasysh nevojën për pengimin e kryerjes së veprave penale të tilla. 4. Në rastin e veprave penale të parashikuara sipas kësaj Konvente, secili shtet palë merr masat e duhura, në pajtim me ligjin e tij të brendshëm dhe duke marrë parasysh si duhet rregullat e mbrojtjes, për të garantuar që kushtet e vendosura në lidhje me vendimet për lirimin, gjykimin në vazhdim ose gjykimin në apel, të marrë parasysh nevojën për garantimin e pranisë së të pandehurit në gjykimet penale të mëvonshme. 5. Secili shtet palë merr parasysh seriozitetin e veprave penale përkatëse kur shqyrtohet mundësia e lirimit të hershëm ose e lirimit me kusht të personave të fajësuar për këto vepra penale. 6. Secili shtet palë, në masën që është në pajtim me parimet themelore të sistemit të tij ligjor, merr në shqyrtim procedurat nëpërmjet të cilave një nëpunës publik, i akuzuar për një vepër penale të parashikuar sipas kësaj Konvente, nëse është e përshtatshme, mund të largohet, pezullohet ose riemërohet nga organi përkatës, duke pasur parasysh respektimin e parimit të prezumimit të pafajësisë.	**Neni 3:** 1. Dhënia e ryshfetit një zyrtari të huaj publik është e dënueshme me dënime penale efektive, proporcionale dhe penguese. Gama e dënimeve është e krahasueshme me ato të zbatueshme për ryshfetin e nëpunësve publikë të vetë shtetit palë dhe, në rastin e personave fizikë, përfshin privimin e lirisë mjaftueshëm për të mundësuar ndihmë ligjore reciproke dhe ekstradim të efektshëm. 2. Në rastin kur, sipas sistemit ligjor të shtetit palë, përgjegjësia penale nuk zbatohet për personat juridikë, ai shtet palë siguron që personat juridikë t'u nënshtrohen masave jopenale të efektshme, proporcionale dhe penguese, përfshirë masa monetare, për ryshfetin e nëpunësve të huaj publikë. 3. Secila palë merr masa të tilla, si të jetë e nevojshme, në mënyrë që të parashikohet se ryshfeti dhe fitimet nga ryshfeti të një nëpunësi të huaj publik, ose pronë, vlera e së cilës përkon me atë të këtyre fitimeve, janë subjekt i kapjes dhe konfiskimit ose atyre masave monetare me efekt të krahasueshëm, që janë të zbatueshme. 4. Secila palë merr në konsideratë vendosjen e masave shtesë civile ose administrative mbi një person subjekt i masave për ryshfetin e një nëpunësi të huaj publik.	**Neni 19:** 1. Duke pasur parasysh natyrën serioze të veprave penale të vendosura në përputhje me këtë Konventë, secila palë do të sigurojë, në kuptim të këtyre veprave penale, të vendosura në përputhje me nenet 2 deri 14, sanksione dhe masa efektive, proporcionale dhe penguese, përfshirë edhe dënime me heqje liriekur janë kryer nga persona fizikë, që mund të japë shkas për ekstradim. 2. Secila Palë do të sigurojë që personat juridikë që kanë përgjegjësi, në përputhje me nenin 18 paragrafët 1 dhe 2, do të jenë subjekte të sanksioneve penale ose jopenale efektive, proporcionale dhe penguese, përfshirë edhe sanksione monetare. 3. Secila Palë do të miratojë masa të tilla legjislative dhe të tjera, që janë të nevojshme, për ta bërë atë të aftë të konfiskojë apo marrë mjetet dhe fitimet, rrjedhojë e veprave penale, të vendosura në përputhje me këtë konventë, ose prona, vlera e të cilave i korrespondon këtyre fitimeve.

Tabela 16.1 Kuadri ndërkombëtar për kriminalizimin e ryshfetit dhe korrupsionit: korrupsioni aktiv dhe pasiv i nëpunësve publikë vendas dhe të huaj

SANCTIONS		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsionin**
7. Kur kërkohet, sipasseriozitetit të veprës penale, secili shtet palë, në masën që është në përputhje me parimetthemelore të sistemit të tij ligjor, shqyrton caktimin e procedurave për largimin e personave të dënuar për akuza të ngritura, , në pajtim me këtë Konventë me anë të një vendimi gjykate ose ndonjë masëtjetër të përshtatshme, për një periudhë të përcaktuar nga ligji i brendshëm nga: (a) mbajtja e një posti publik; b) mbajtja e një posti në një ndërmarrje në pronësi të shtetit, tërësisht ose pjesërisht. 8. Paragrafi 1 i këtij neni nuk cenon ushtrimin e kompetencave disiplinore të organeve kompetente kundër nëpunësve civilë. 9. Asgjë në këtë Konventë nuk cënon parimin, sipas të cilit përshkrimi i veprave penale të parashikuara në pajtim me këtë Konventë dhe të mbrojtjes ligjore të zbatueshme ose parimetë tjera ligjore që rregullojnë ligjshmërinë e sjelljes, i rezervohet ligjit të brendshëm të shteteve palë dhe se këto vepra penale ndiqen penalisht dhe dënohen në pajtim me atë ligj. 10. Shtetet palë përpiqen të nxitin ri-integrimin në shoqëri të personave të dënuarpër veprat penale të parashikuara në pajtim me këtë Konventë. **Person juridik Neni 26 (4)** Secili shtet palë siguron veçanërisht që personat juridikë, të cilët janë të përgjegjshëm sipas këtij neni, t'u nënshtrohen sanksioneve të efektshme, proporcionale dhe penguese, penale ose jopenale, përfshirë sanksionet monetare.		
IMUNITETET DHE PRIVILEGJET JURIDKSIONALE		
UNCAC	**Konventa e OECD-së kundër ryshfetit**	**Konventa Penale e KiE-së për Korrupsionin**
Neni 30 (2) Secili shtet palë merr ato masa që janë të nevojshme për vendosjen ose ruajtjen, në pajtim me sistemin e tij ligjor dhe parimet kushtetuese, të një drejtpeshimi të përshtatshëm ndërmjet çdo imuniteti dhe privilegji juridiksional që u është dhënë nëpunësve të tij publikë, për kryerjen e funksioneve të tyre dhe mundësisë, nëse është e nevojshme, për të hetuar, ndjekur penalisht dhe gjykuar veprat penale të parashikuara në pajtim me këtë Konventë.	Nuk i trajton imunitetet/privilegjet juridiksionale	Dispozitat e kësaj Konvente nuk cënojnë dispozitat e asnjë Traktati, Protokolli ose Statuti, si dhe aktet për zbatimin e tyre, në lidhje me tërheqjen e imunitetit. **Rezoluta (97) 24 e Këshilli të Europës parashikon 20 Parimet Udhëzuese për Luftimin e Korrupsionit**, që përfshijnë "kufizimin e imunitetit nga hetimi, ndjekja penale dhe gjykimi i shkeljeve korruptive në masën e nevojshme në një shoqëri demokratike."

Secila prej këtyre konventave shoqërohet me udhërrëfyes dhe me manualë teknikë dhe raporte shpjeguese për të ndihmuar ligjvënësit dhe politikëbërësit në detyrën e tyre, për t'i zbatuar ato dhe për të mundësuar arritjen e standardeve ndërkombëtare për të cilat është rënë dakord.

OECD ka botuar manualin: *Korrupsioni: Një Fjalor i Standardeve Ndërkombëtare në të Drejtën Penale,*[389] *Rekomandimet e Këshillit për të Luftuar më tej Mitëmarrjen e Zyrtarëve Publikë të Huaj në Transaksione Biznesi Ndërkombëtare* [390] *dhe Shpjegime mbi Konventën Kundër Mitëmarrjes të OECD* [391] *dhe UNODC ka publikuar Udhëzuesin Legjislativ të UNCAC për Zbatimin e Konventës së Kombeve të Bashkuar kundër Korrupsionit* [392] *dhe Udhëzuesin Teknik për UNCAC*, si edhe Punën Përgatitore për negocimin e zbatimit të UNCAC.[393] Në vitin 2015, UNODC publikoi një studim tematik të titulluar *"Gjendja e zbatimit të Konventës së Kombeve të Bashkuara përKriminalizimin e Korrupsionit, Zbatimi i Ligjit dhe Bashkëpunimi Ndërkombëtar",* i cilipërmbledh rezultatet e ciklit të parë të rishikimit të zbatimit të konventës, parë nën prizimin e mekanizmit të rishikimit të UNCAC nga organizmat homologe. [394]

Përveç tri konventave të përmendura më sipër, institucione dhe iniciativa të tjera si Iniciativa e përbashkët e Bankës Botërore/UNODC për Rikuperimin e Aseteve të Vjedhura (StAR)[395] dhe Task Forca e Veprimit Financiar (FATF),[396] kanë kontribuar gjithashtu për këtë përpjekje, duke publikuar vlerësime teknike për vende të ndryshme dhe studime e udhëzime që ndihmojnë hartuesit e politikave dhe ligjvënësit.

16.2 Veprat penale që lidhen me mitëmarrjen

Vepra penale e mitëmarrjes e kryer nga ana një zyrtari publik lidhet me mitëmarrjen *aktive*, që është krimi i kryer nga një mitëdhënës i cili *premton, ofron të japë një ryshfet për një zyrtar*; dhe mitëmarrjen pasive që është krimi i kryer nga një zyrtar i cili kërkon ose merr një ryshfet. [397]

Përveç kësaj, mitëmarrja ndahet në veprën penale të mitëmarrjes *së brendshme* kur një person i jep ryshfet një zyrtari në vendin e tij/të saj dhe mitëmarrje *e jashtme* kur një person i jep ryshfet një zyrtari në një vend të huaj osenjë organizatë publike ndërkombëtare.

Rrjedhimisht, çdo kriminalizim i mitëmarrjes duhet të përfshijë minimalisht dispozitat e mëposhtme:

1. Veprën penale të korrupsionit aktiv të zyrtarëve publikë kombëtarë.
2. Veprën penale të korrupsionit pasiv të zyrtarëve publikë kombëtarë.
3. Veprën penale të korrupsionit aktiv të zyrtarëve të huaj dhe zyrtarëve të organizatave publike ndërkombëtare .
4. Veprën penale të korrupsionit pasiv të zyrtarëve të huaj dhe zyrtarëve të organizatave publike ndërkombëtare.

UNCAC përcakton kriteret e kriminalizimit të ryshfetit për zyrtarët vendas dhe të huaj në nenin 15 dhe 16.

Elementët kyç të veprave penale të mitëmarrjes, që idealisht duhet të reflektohen në ligjin kombëtar, shpjegohen shkurtimisht më poshtë.

- **Qëllimi**

Konventat ndërkombëtare kërkojnë që veprat penale të korrupsionit të kryhen "me dashje". Megjithatë, përkufizimi i saktë i "dashjes" varet, deri në njëfarë mase, nëse një vend i përket sistemit të common law apo sistemit të *civil law*[398]. Për shembull, vendet e *common* law e shohin lidhjen me korrupsionin si dhënien e përparësisë për një përfitim të padrejtë apo mungesën e një veprimi që rezulton në një avantazh të padrejtë (dmth që zyrtari bën një akt ose një lëshim si rezultat i përparësisë që jepet). Sidoqoftë, disa juridiksione trajtojnë si vepër të dënueshme, të kryer me dashje, si favorizimin e drejtpërdrejtë, ashtu edhe mosveprimin apo neglizhencën.

- **Zyrtari publik**

Përcaktimi i "zyrtarit publik" sipas ligjit vendor duhet të jetë sa më i gjerë, çka bën të mundshëm përfshirjen nga dispozitat e konventës të të gjithë atyreqë ushtrojnë detyra publike, të zgjedhur ose të emëruar, të paguar ose të papaguar, brenda fushë veprimit të ligjit penal.

[389] www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf
[390] http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=258&Lang=en
[391] www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG. pdf
[392] www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html
[393] https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html
[394] https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/ state_of_uncac_implementation.html
[395] http://star.worldbank.org/star/
[396] www.fatf-gafi.org/
[397] Sipas përkufizimit të Konventës Civile të KE-së mbi korrupsionin.

[398] Sistemi i common law-t përfaqëson një sistem që ka lindur ne Angli dhe është përshtatur edhe në SHBA dhe Kanada si dhe në të gjitha vendet e Commonwelthit. Ai bazohet në precedentin gjyqësor si burim i së drejtës. Në të kundërt, sistemi i civil law-t, buron nga e drejta romake apo romano-gjermanike. Shpesh quhet edhe sistemi i të drejtës kontinentale, për ta dalluar nga sistemi anglez (ishullor). Si e tillë, ky sistem apo kjo e drejtë, bazohet në interpretimin e ligjeve dhe akteve të shkruara si burim i së drejtës dhe është e kodifikuar.

UNCAC për ryshfetin ndaj nëpunësve publikë

Neni 15 Dhënia e ryshfetit nëpunësve publikë kombëtarë

Secili shtet palë miraton ato masa legjislative dhe të tjera që mund të jenë të nevojshme për parashikimin si vepra penale, kur kryhet me qëllim:

a) premtimi, ofrimi ose dhënie një nëpunësi publik, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, të një avantazhi të parregullt për vetë nëpunësin ose një person tjetër apo subjekt, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose të mos veprojë në ushtrim të funksioneve të tij ose të saj zyrtare;
b) kërkimi ose pranimi nga nëpunësi publik, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, i një avantazhi të parregullt për vetë nëpunësin ose një person tjetër, apo një subjekt, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose të mos veprojë në ushtrim të funksioneve të tij zyrtare.

Neni 16 Dhënia e ryshfetit nëpunësve publikë të huaj dhe nëpunësve të organizatave publike ndërkombëtare

1) Secili shtet palë miraton ato masa legjislative dhe të tjera që mund të jenë të nevojshme për të parashikuar si vepër penale, kur kryhet me qëllim premtimi, ofrimi ose dhënie një nëpunësi të huaj publik ose një nëpunësi të një organizate publike ndërkombëtare, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, të një avantazhi të parregullt, me qëllim që nëpunësi vetë ose një person tjetër apo subjekt të veprojë ose jo në ushtrim të detyrave të tij zyrtare, me qëllim që të përfitohen ose mbahen avantazhe biznesi ose të tjera të parregullta në lidhje me sjelljen e biznesit ndërkombëtar.

2) Secili shtet palë shqyrton miratimin e masave legjislative ose të tjera që mund të jenë të nevojshme për parashikimin si vepra penale, kur kryhen me qëllim kërkimi ose pranimi nga një nëpunës i huaj publik, ose nëpunës i një organizate publike ndërkombëtare, drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, të një avantazhi të parregullt për nëpunësin vetë ose një person tjetër apo subjekt, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose mos veprojë në ushtrim të funksioneve të tij ose të saj zyrtare.

Burimi: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

Si një tregues i fushëveprimit që duhet të synojë një ligj kombëtar, Konventa e OECD-së Kundër Korrupsionit, neni 1(4), i përcakton zyrtarët e huaj publikë si: "çdo person i cili ushtron një detyrë legjislative, administrative ose juridike në një vend të huaj, duke përfshirë një agjenci publike ose ndërmarrje publike; dhe çdo zyrtar ose agjent të një organizate publike ndërkombëtare". Përcaktimi mbulon një agjenci ose ndërmarrje publike. Shpjegimet e OECD-së (paragrafët 13-16) japin një përcaktim të "agjencisë publike" dhe "ndërmarrjes publike" dhe kjo i ndihmon hartuesit e politikave dhe ligjvënësit.

UNCAC jep deri diku një përcaktim më të gjerë të "zyrtarit publik" në nenin 2, i cili përfshin personat që ushtrojnë funksione ekzekutive: [399] "qoftë të përhershme ose të përkohshme, të paguara ose të papaguara, pavarësisht nga hierarkia e tyre funksionale", si edhe personat që ofrojnë shërbime publike.

• Premtimi, ofrimi ose dhënia e favoreve

Të tri konventat përcaktojnë mënyrat e korrupsionitaktiv si "premtim, ofrim ose dhënie favoresh" si standart të dakordësuar ndërkombëtar. Për qëllimet e Konventës Kundër Korrupsionit të OECD-së, siç përmendet edhe më sipër, ky është i vetmi standard i aplikueshëm në lidhje me mitëmarrjen e një zyrtari publik të huaj.

Për një regjim efektiv kriminalizimi të korrupsionit, premtimi, ofrimi ose dhënia e një ryshfeti, duhet të parashikohet si një vepër e plotë penale dhe është e pamundur që të trajtohet thjesht si një përpjekje për ryshfet. Rrjedhimisht, ligjvënësit duhet të marrin në konsideratë përfshirjen e tre veprimeve kyçe në aktin e mitës për të shmangur argumentet pasuese mbi interpretimin e asaj që konsiderohet si korrupsion.

Një rast specifik ndodh kur ligji kombëtar specifikon që ryshfeti duhet të pranohet nga zyrtari publik ose kur ekziston një kërkesë për të përfituar nga ryshfeti (duke përfshirë ryshfetin e huaj) në mënyrë që të ekzistojë mitëmarrja si vepër penale. Faza 1 dhe Faza 2 e vlerësimit të OECD-së (raportet mbi zbatimin e Konventës kundër Korrupsionit) kanë nxjerrë në pah vështirësitë që një numër vendesh kanë patur, për të vendosur në fokus goditjen e një vepre të rëndë të ryshfetit, që konsiderohet si e kryer edhe kur bëhet vetëm një premtim ose ofertë.

Pritshmëria e konventave ndërkombëtare është më e gjerë. Ajo parashikon elementët e veprës penale në thelb të reflektojnë, jo vetëm dhënien e një ryshfetit, por edhe ofertën ose premtimin, edhe atëherë kur nuk ka patur pranim.

• Kërkimi ose pranimi i ryshfetit

Sipas UNCAC, korrupsionipasiv përfshin dy aspekte, "kërkesën ose pranimin" e një ryshfeti. Ashtu si në rastin e korrupsionitaktiv, të dy format e mitëmarrjes

[399] Përfshin edhe ushtrinë, kur është e përshtatshme (shiko Raportin e Komisionit Ad Hoc për Negocimin e Konventës Kundër Korupsionit mbi punën e sesioneve nga i pari tek i shtati, , 2003, A/58/422/Add.1, para. 2).

Konventa e OECD-së kundër mitëmarrjes për zyrtarët e huaj publikë

Neni 1 Ryshfeti si shkelje e zyrtarëve të huaj

1. Secili shtet palë merr ato masa që mund të jenë të nevojshme, për të parashikuar si vepër penale sipas legjislacionit të tij, për çdo person që i ofron me qëllim, i premton, ose i jep një nëpunësi të huaj, një avantazh të parregullt, për atë nëpunës apo për një palë të tretë, me qëllim që nëpunësi të veprojë ose të mos veprojë në ushtrim të detyrave të tij zyrtare, me qëllim që të përfitohen ose mbahen avantazhe biznesi ose të tjera të parregullta në lidhje me kryerjen e biznesit ndërkombëtar.
2. Secila shtet palë merr masa të nevojshme për të përcaktuar se bashkëpunimi, përfshirë nxitjen, ndihmën dhe mbështetjen, ose autorizimi i një veprimi që konsiderohetryshfet nga një zyrtar i huaj publik, përbën vepër penale. Përpjekja dhe konspiracioni për t'i dhënë mitënjë zyrtari të huaj, do të përbëjë vepër penale në të njëjtën masë si përpjekja dhe konspiracioni për t'i dhënë mitë një zyrtari publik të atij shteti palë.
3. Veprat e parashikuara në paragrafët 1 dhe 2 këtu e në vazhdim do të referohen si "dhënia ryshfet një zyrtari të huaj publik".
4. Për qëllime të kësaj Konvente:
   a. "Nëpunës publik i huaj" është çdo person që ka një post legjislativ, administrativ ose gjyqësor të një shteti të huaj, i emëruar ose i zgjedhur; çdo person që ushtron një funksion publik për një vend të huaj, duke përfshirë një agjenci publike ose një ndërmarrje publike; dhe çdo zyrtar apo agjent të një organizate ndërkombëtare publike.
   b. "shtet i huaj" përfshin të gjitha nivelet dhe nën-ndarjet e qeverisë, që nga niveli kombëtar, deri në nivelin vendor;
   c. "për të vepruar ose mosvepruar në ushtrim të funksioneve zyrtare" përfshin çdo shfrytëzim të postit të zyrtarit publik, qoftë brenda ose jo brenda kompetencës së autorizuar të zyrtarit.

Burimi: për më shumë hollësi mbi Konventën dhe Komentarët përkatës shihni www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

Hapësirë informative 16.1 Shembuj kombëtarë - vepra e ryshfetit

Në Luksemburg, ryshfeti si shkelje, tradicionalisht ka kërkuar ekzistencën paraprake të një pakti korrupsioni, para se zyrtari të vepronte apo të mos vepronte në lidhje me veprimin në fjalë. Çdo hap i ndërmarrë pa pasur sukses në krijimin e një "pakti" të tillë ishte i mundur të procedohej vetëm si tentativë. Kështu, edhe dhënia e një ryshfeti, mund të mos përbënte një shkelje materiale. Një vepër e re e ryshfetit *ex post facto* është parashikuar në nenin 249 të Kodit Penal të Luksemburgut dhe tani përbën shkelje, nëse një pakt i paligjshëm korrupsioni është konkluduar, pasi një zyrtar publik e ka kryer ose nuk ka vepruar në lidhje me një veprim. Prandaj, edhe vetëm pagesa e ryshfetit e përcakton ryshfetin si shkelje, edhe në mungesë të një marrëveshjeje të mëparshme midis palëve.

Ligji francez ka një kërkesë të ngjashme për një situatëtë tillë. Ryshfeti aktiv përkufizohet si ofertë ose premtim, qoftë nëse është pranuar ose jo. Megjithatë në shqyrtimin e ryshfetit të një zyrtari publik francez, gjykatat në Francë kanë adoptuar nocionin e një pakti korrupsioni duke kërkuar prova për qëllim të përbashkët midis dhënësit dhe marrësit të ryshfetit. Ajo që kërkohet nuk është prova e një kontrate, por që dhënësi i ryshfetit e di se qëllimi i propozimit të saj/tij është të përftojë një veprim apo mosveprim dhe se pala që ka marrë ryshfetin është e vetëdijshme se ajo/ai do të marrë një avantazh të parregullt duke vepruar apo mosveprur në lidhje me këtë veprim. Ky është krijimi i legjislacionit në bazë rasti dhe jo një qasje statutore.

Burimi: Polaine, M., Kriminalizimi i Ryshfetit të Zyrtarëve Publikë Vendas dhe të Jashtëm, ese dhënë në Iniciativën Anti-Korrupsion të ADB / OECD për Seminarin e Trajnimit të vendeve te Paqësorit dhe Azisë, Pakistan, 14-17 Shkurt 2005. I disponueshëm në www.oecd.org/site/adboecdanticorruptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

parashikohen në standardet minimale ndërkombëtare të dakordësuara dhe shtetet palë duhet të kriminalizojnë të dyja mënyrat e saj për sa i përket zyrtarëve kombëtarë publikë. Në rastin e zyrtarëve të huaj publikë, Shtetet duhet të marrin në konsideratë parashikimin si vepra penale të këtyre akteve.

Në mënyrë të ngjashme me konsideratat për korrupsioninaktiv, shetet palë duhet të përpiqen të integrojnë të dy aspektet e tij në legjislacionin antikorrupsion, në mënyrë që të sigurohen, që të mos krijohen mangësi ligjore, nëpërmjet miratimit të dispozitave përkatëse.

Konventa e KE gjithashtu i referohet, përveç kësaj, edhe elementit të "pranimit". Kjo do të thotë që konsiderohet akt korruptiv përdorimi i avantazhit ose përfitimit të padrejtë për të paktën një periudhë minimale kohore, çka mundëson që të konsiderohet se zyrtari, i cili nuk e ka kërkuar avantazhin apo përfitimin, dhe që menjëherë e kthen atë tek dërguesi, nuk ka kryer vepër penale.

- **Direkt ose indirekt**

Çdo dispozitë duhet të mbulojë direkt ose indirekt, premtimin, ofrimin, dhënien, kërkesën apo pranimin e ryshfetit. Qëllimi është të trajtohen situatat ku mund të premtohet, ofrohet ose jepet një ryshfet nëpërmjet një pale të tretë dhe në mënyrë të barabartë, ku mund të kërkohet apo pranohet nëpërmjet një pale të tretë. Konventa Kundër Mitëmarrjes e OECD-së trajton ryshfetin "direkt ose indirekt" në nenin1(1) ku thuhet: "qoftë në mënyrë direkte ose nëpërmjet ndërmjetësve".

Në këtë rast objekti i Konventës është ai që përshkruhet në paragrafin 6 të Shpjegimeve të OECD-së: "Sjellja e përshkruar në paragrafin 1 është një vepër penale nëse oferta ose premtimi është bërë ose shuma e parave ose ndonjë avantazh tjetër është dhënë në emër të atij personi ose në emër të cilitdo personi tjetër fizik apo juridik".

Duke qenë se korrupsioni po bëhet gjithmonë e më i sofistikuar dhe transnacional, përdorimi i ndërmjetësve është një realitet që duhet të adresohet. Korrupsioni aktiv duhet ndjekur penalisht, si në rastin e përdorimit të një ndërmjetësi, ashtu edhe në rastin e një zyrtari publik i cili kërkon apo pranon një avantazh të padrejtë nëpërmjet ndërmjetësit. Të gjitha këto raste duhet të përfshihen në fushëveprimin e veprës penale të mitëmarrjes.[400]

- **Përfituesit nga palët e treta**

Avantazhi i padrejtë, qoftë në rastin e korrupsionit aktiv, qoftë në rastin e korrupsionit pasiv, mund t'i drejtohet një zyrtari, apo një pale të tretë. [401] Rritja e kompleksitetit të situatave korruptive mund ta kanalizojë avantazhin direkt në duart e palës së tretë, pa u prekur aspak nga zyrtari publik. Në këtë rast, ndërmjetësi mund të jetë një i afërm, një bashkëpunëtor, apo një person juridik.[402] Hartuesit e politikave dhe ligjvënësit duhet të tregojnë kujdes që t'i godasin penalisht edhe këto aktivitete të korrupsionit pasiv apo aktiv, të brendshëm apo të huaj.

Hartuesit e politikave duhet të marrin në parasysh dy skenarë të mundshëm:

(1) Avantazhi për përfituesin e palës së tretë që nuk kalon nëpër duart e zyrtarit publik;

(2) Avantazhi që kalon nëpër duart e një zyrtari publik, por në përfitim të një përfituesi nga një palë e tretë.[403]

- **Avantazhi i padrejtë**

Për njerëzit e zakonshëm koncepti i mitës ka të bëjë para së gjithash me marrjen dhe dhënien e parave. Edhe pse në disa raste kjo është e vërtetë, korrupsioni nuk kufizohet në transaksione me para në dorë. Kjo përshkruhet në nenin 1 të konventës antikorrupsion të OECD, e cila i referohet mitës si "çfarëdolloj avantazhi pasuror apo i një natyre tjetër". Konventa antikorrupsion e OKB-së i referohet mitës si "një avantazh i padrejtë".

Termi "i padrejtë" sipas përcaktimeve të të dyja konventave, është disi i i paqartë, dhe Udhëzuesi Legjislativ i UNODC në paragrafin 196 përcakton se "Shkelja duhet të përfshijë edhe raste, kur nuk ofrohen dhurata apo objekte të prekshme. Një avantazh i padrejtë mund të përfshijë kalimin e pronësisë së diçkaje materiale apo jomateriale, pasurore apo jopasurore."

Fjalorthi i OECD-së me titull "Korrupsioni – një përmbledhje e standardeve ndërkombëtare në fushën e të drejtës penale (fq.34-35) e përshkruan termin "avantazh i padrejtë" përsa vijon:

"Konventat ndërkombëtare e përshkruajnë mitën si një avantazh të padrejtë. Jo të gjitha avantazhet ndalohen. Ndalohen vetëm avantazhet e padrejta. Për shembull, konventa e OECD nuk e konsideron shkelje avantazhin e lejuar apo mundësuar nga ligji apo rregullorja e vendit nga vjen një zyrtar publik i huaj, dhe këtu përfshihet edhe sistemi i *common law* (komenti 8). Konventa e OECD konfirmon që shkelja konsiderohet si e tillë pavarësisht nga vlera e avantazhit të padrejtë të përfituar, rezultatet e tij, perceptimi zakonor lokal, toleranca ndaj këtyre pagesave nga autoritetet lokale, apo nevoja e supozuar për këtë pagesë për mbarëvajtjen e biznesit apo çfarëdo avantazhi tjetër të padrejtë (komenti 7).

Konventa e Këshillit të Europës sqaron se koncepti "i padrejtë" në kuptimin e konventës duhet të kuptohet si diçka të cilën përfituesi nuk ka të drejtën ligjore ta pranojë apo ta marrë. Termi "i padrejtë" i referohet një favori që nuk duhet marrë, dhe përfshin si favoret pasurore ashtu edhe ato jopasurore, përfshirë këtu edhe avantazhet jomateriale.

- **Veprimi apo mosveprimi si pasojë e korrupsionit**

Veprimi apo mosveprimi për shkak të korrupsionit të një zyrtari publik të huaj apo vendas gjithmonë lidhet me funksionin e tij zyrtar. Me fjalë të tjera, veprimi apo mosveprimi duhet të jetë në kuadër të punës që ai kryen. Konventa antikorrupsion e OECD, neni 1 pika 4, e përcakton këtë aspekt si vijon "veprimi apo mosveprimi në kuadër të detyrave zyrtare" përfshin çdo përdorim të funksioneve zyrtare, brenda apo jashtë kompetencave të zyrtarit."

---

[400] Një referencë e dobishme në këtë aspekt është Tipologjia e OECD për Rolin e Ndërmjetësve në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesite tetorit të vitit 2009. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/43879503.pdf

[401] Polaine, M., Kriminalizimi i ryshfetit të zyrtarëve publikë vendas dhe të huaj, i prezantuar në inisativën ADB/OECD për Azinë dhe Paqësorin, në seminarin e trajnimit të zhvilluar në Pakistan nga 14-17 shkurt 2005.
Kriminalizimi i ryshfetit të zyrtarëve publikë të dhënë në ADB / OECD Anti-www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

[402] Ibid.

[403] Ibid, f.8

Ligjvënësi duhet të kujdeset që terminologjia që lidhet me veprimin apo mosveprimin e kushtëzuar nga korrupsioni, t'i parashikojë të gjitha situatat, përfshirë këtu marrjen e parave nga ana e zyrtarit publik për të bërë apo për të mos bërë diçka, në lidhje me të cilën ai do të duhej të vepronte ndryshe, pavarësisht faktit nëse zyrtari e kreu apo jo veprën e padrejtë për të cilën ai mori mitën.

- **Sigurimi ose perfitimi i avantazheve të padrejta në kryerjen e biznesit ndërkombëtar**

Në funksion të ndjekjes penale të mitëmarrjes aktive nga ana e zyrtarëve të huaj publikë dhe zyrtarëve të organizatave ndërkombëtare, standardi ndërkombëtar i reflektuar në konventat antikorrupsion të OKB dhe OECD është kufizimi i fushëveprimit të tyre për "marrjen apo ruajtjen e avantazheve të padrejta të biznesit" në "menaxhimin e biznesit ndërkombëtar."

Duke qenë se korrupsioni aktiv i zyrtarëve të huaj, lidhet ngushtësisht me biznesin ndërkombëtar, dispozita e kriminalizimit të këtij fenomeni, duhet të përfshijë klauzolën e "avantazhit të padrejtë" për të mbuluar situatat në të cilat një kompani përshembull merr një leje për të ngritur një fabrikë, në rrethana kur kompania qartësisht nuk plotëson kriteret ligjoretë kërkuara për diçka të tillë. Me fjalë të tjera, avantazhi i padrejtë mundësohet aty ku nuk ekziston e drejta për diçka të tillë. [404]

Korruptimi i zyrtarëve të huaj, përgjithësisht përfshin individë apo korporata të cilët preferojnë të paguajnë zyrtarë publikë për të shpejtuar një proces, për shembull për të marrë një licencë apo për të zhdoganuar mallra në port. Këto pagesa përgjithësisht përshkruhen si "pagesa lehtësuese".

Ekzistojnë kundërshtitë ndryshme në lidhje me këto pagesa lehtësuese. Disa vende i konsiderojnë këto pagesa si jashtë fushëveprimit të legjislacionit antikorrupsion dhe nuk i konsiderojnë si vepër penale; vende të tjera i konsiderojnë si vepër penale që duhet parashikuar si e tillë.

Edhe pse Konventa antikorrupsion e OECD-së nuk u kërkon vendeve anëtare që t'i trajtojnë këto pagesa si vepra penale, paragrafi i 9-të i komenteve të OECD e njeh efektin gërrues të tyre. Pjesa VI e rekomandimit anti-korrupsion të vitit 2009, përcakton: "duke patur parasysh efektin gërruestë pagesave lehtësuese, veçanërisht ndikimin e tij negativ në zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik dhe shtetin ligjor (...) vendet anëtare, duhet të (1) angazhohen të rishikojnë në mënyrë periodike politikat dhe përqasjet e tyre përkundrejt pagesave lehtësuese, në mënyrë që të luftojnë në mënyrë efektive këtë fenomen, (2) inkurajojnë kompanitë të ndalojnë përdorimin e pagesave lehtësuese...".

Termi "pagesë lehtësuese" nuk përmendet në Konventën e OKB-së, dhe koncepti i saj nuk njihet në këtë konventë. Siç u përmend më lart, Konventa Civile e KE i trajton zyrtarët vendas dhe ata të huaj në të njëjtën mënyrë, dhe aktet korruptive nuk kufizohen në kontekstin e transaksioneve ndërkombëtare të biznesit. Konventa nuk bën asnjë përjashtim në lidhje me pagesat lehtësuese. Grupi i shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) e ka bërë të qartë në Raportin e Tretë Vlerësues se këto pagesa, në parim, duhet të ndalohen.

16.3 Akte të tjera korruptive të dënueshme

Siç u përmend më lart, mitëmarrja është një ndër krimet që përfshihen në një nocion më të gjerë të korrupsionit; korrupsioni mund të përfshijë edhe vepra të tjera penale si përvetësimi, tjetërsimi i pronës, trafiku i influencës, shpërdorimi i detyrës, pasurimi i paligjshëm, pastrimi i parave të pista, pengimi i drejtësisë, dhe pjesëmarrja në vepra kriminale. Të gjitha këto vepra janë përkufizuar në Konventën e OKB-së (nenet 17-27). Rastet e trafikut të influencës, pastrimit të parave dhe pjesëmarrjes në vepra penale janë përcaktuar edhe më në detaj në Konventën Civile të KE mbi korrupsionin (nenet 12-15). Në përpjekjen për të vendosur standardin ndërkombëtar, Konventa e OKB-së i detyron shtetet palë të konsiderojnë veprat e mëposhtme si vepra penale:[405]

– *Përvetësimin, tjetërsimin, marrjen apo transferimin e pronave, fondeve, titujve financiarë apo e sendeve të tjera me vlerë* nga ana e një zyrtari publik për përfitimin e tij apo të të tjerëve (Neni 17);

– *Pastrimin e parave të pista* (Neni 23) i cili përfshin konvertimin, transferimin apo fshehjen e natyrës, burimit, vendndodhjes, zhvendosjes apo pronësisë së këtyre parave. Gjithashtu, vendet palë të konventës duhet të konsiderojnë si vepër penale përdorimin apo posedimin e të ardhurave nga aktivitetet kriminale si dhe pjesëmarrjen në të gjitha veprave penale të konsideruara si të tilla nga neni 23.

[404] Ibid.

[405] Vlassis, D., Thelbi i Konventës së OKB-së kundër korrupsionit (UNCAC); statusi, struktura, dispozitat e veçanta në lidhje me masat parandaluese, kriminalizimin, zbatimin e ligjit dhe dokumentin ende të papublikuar në lidhje me rimarrjen e aseteve të dt. 20 shtator 2012.

Konsiderohet vepër penale përdorimi apo posedimi i të ardhurave të përftuara nga një numër i madh veprash të dënueshme të renditura si më poshtë vijon:

– *Pengimin e drejtësisë* (Neni 25). Veprimet e mëposhtme konsiderohen si vepra penale:

a) Përdorimi i forcës fizike, kërcënimit apo premtimit, ofrimi apo dhënia e një avantazhi të padrejtë për të kushtëzuar dhënien e një dëshmie të rreme apo për të ndërhyrë në dhënien e një dëshmie apo mbledhjen e një prove në procedura;
b) Përdorimi i forcës fizike apo kërcënimit në funksion të ndikimit në ushtrimin e detyrës së një zyrtari të një agjencie ligjzbatuese.

– *Pjesëmarrjen* në rolin e mbështetësit, bashkëautorit, apo nxitësit për kryerjen e një krimi sipas përcaktimeve të konventës (neni 27 paragrafi 1). Qëllimi është që të përfshihen brenda një përkufizimi, shkallë të ndryshme pjesëmarrjeje në krim, por të mos detyrohen vendet anëtare t'i përfshijnë të gjitha këto shkallë në legjislacionin e tyre specifik.

Vendet anëtare gjithashtu ftohen të marrin në konsideratë kriminalizimin e këtyre shkeljeve që lidhen me korrupsionin:

– *Trafiku i influencës (ndikimi i paligjshëm)(neni 18)*;
– *Shpërdorimi i detyrës* (neni 19), çka do të thotë kryerja apo moskryerja e një akti në shkelje të një ligji nga ana e zyrtarit publik, me qëllim përfitimin e një avantazhi të padrejtë nga ana e tij.
– *Pasurimi i paligjshëm* (neni 20); çka do të thotë një rritje të konsiderueshme të aseteve të një zyrtari publik, që nuk mund të shpjegohet me të ardhurat e ligjshme të tij;
– *Korrupsioni pasiv apo aktiv në sektorin privat* (neni 21);
– *Përvetësim pronash në sektorin privat* (neni 22) nga një person që drejton apo punon në një firmë private, në një pronë private, me fonde apo tituj privatë si dhe me gjithçka tjetër që i është besuar në kryerjen e funksionit të vet, gjatë aktiviteteve tregtare, financiare dhe ekonomike;
– *Fshehja apo mbajtja e pasurisë* (neni 24), në rastin kur personi është në dijeni të pasojave të krimeve të përcaktuara si të tilla në konventë;
– *Çdo përpjekje për të kryer apo përgatitur një krim sipas përcaktimeve të Konventës* (neni 27 (2), (3)). [406]

Akuza për pasurim të paligjshëm është një instrument ligjor mjaft interesant në luftën kundër korrupsionit. Kjo vepër përshkruhet në nenin 20 të UNCAC si një rritje e konsiderueshme e aseteve të një zyrtari publik, rritje të cilën ai nuk është në gjendje ta justifikojë përkundrejt të ardhurave të tij të ligjshme. Deri më sot 48 shtete të botës kanë hartuar legjislacion që godet veprën e pasurimit të paligjshëm. Në disa vende si India apo Argjentina ky legjislacion është thuajse gjysmëshekullor.

Gjatë viteve të fundit janë shtuar përpjekjet për goditjen e këtij krimi, nëpërmjet miratimit të një sërë konventash ndërkombëtare të cilat synojnë ta konsiderojnë pasurimin e paligjshëm si një krim shumë serioz që duhet marrë parasysh me përparësi, nga të gjitha vendet që synojnë ta luftojnë me efektivitet korrupsionin.

Edhe pse negociatat që i paraprinë miratimit të UNCAC ishin të vështira, ato demonstruan edhe një herë vendosmërinë e shumë vendeve për të goditur pasurimin e paligjshëm, çka ishte e vështirë, veçanërisht nëse kihet parasysh përplasja midis konceptit të pasurimit të paligjshëm dhe prezumimit të pafajësisë.

Neni 20 i UNCAC është jodetyrues. Kjo ka ardhur si pasojë e kundërshtimeve europianoperëndimore dhe amerikanoveriore të shprehuranë Konventën Ndëramerikane Kundër Korrupsionit (IACAC), të miratuar nga Organizata e Shteteve Amerikane në vitin 1996, në të cilën pasurimi i paligjshëm u konsiderua si vepër e ndëshkueshme. Gjithësesi sjellja e ndryshme ndaj kësaj vepre të ndëshkueshme tregon mënyrat, në të cilat shtetet palë përdorin instrumentet ligjore për të kapërcyer sfidat e korrupsiont.

Neni 20 i UNCAC njeh faktin se, në disa shtete vepra penale e pasurimit të paligjshëm mund të përplaset me të drejtën kushtetuese të prezumimit të pafajësisë, në lidhje me rritjen e konsiderueshme të aseteve të një zyrtari publik. Prezumimi i pafajësisë është mbrojtja përkundrejt akuzës së pasurimit të paligjshëm, akuzë e cila shtjellon se, çdo pasuri e akumuluar në rrethana që nuk mund të shpjegojnë rritjen e saj me terma të arsyeshëm, është fituar në mënyrë korruptive, derisa të provohet e kundërta. Përplasja e këtyre dy paradigmave kërkon që ligjvënësit e shteteve të ndryshme të kenë parasysh, nëse marrin përsipër të formulojnë pasurimin e paligjshëm si një vepër penale, edhe konfliktet e mundshmeme të drejtat e njeriut, veçanërisht ato që lidhen me të drejtën për gjykim të rregullt.

Ekziston një numër publikimesh të kohëve të fundit që lidhen me pasurimin e paligjshëm. Publikimi "Kriminalizimi i pasurimit të paligjshëm në funksion të

[406] Ibid.

Hapësirë informative 16.2 Akti i Ryshfetit në Mbretërinë e Bashkuar 2010 vepra "dështimi në parandalimin e ryshfetit" (Seksioni 7):

Vepra "dështimi në parandalimin e ryshfetit" parashikohet në seksionin 7 të Aktit dhe krijon një shkelje të re të "dështimit në parandalimin e ryshfetit", edhe nëse nuk ka pasur një synim korrupsioni. Kjo është hartuar në mënyrë që t'i bëjë kompanitë, si të mëdha edhe të vogla, fajtore për ryshfetin e kryer në emër të tyre, ose nga drejtorët, drejtuesit e lartë apo cilido tjetër në pozitë për të marrë apo dhënë ryshfet, në këmbim të një avantazhi për të kryer atë biznes. E vetmja mbrojtje do të jetë, që kompania të tregojë se ka krijuar "procedura të mjaftueshme" për parandalimin e ryshfetit dhe korrupsionit.

Shkelja ka juridiksion të gjerë, pasi përfshin çdoorganizatë tregtare të Mbretërisë së Bashkuar (të regjistruar ose që vepron nëpartneritet në Mbretërinë e bashkuar, kryen biznes në Mbretërinë e Bashkuar apo diku tjetër), ose çdo organ tjetër korporatë/partneritet (kudo që është e regjistruar) që kryen biznes, ose pjesë të një biznesi, në cilëndo pjesë të Mbretërisë së Bashkuar. Kompania do të konsiderohetpërgjegjëse, në rastet kur një person i lidhur me organizatën gjendet se i ka dhënë ryshfet një personi tjetër, me synim përftimin ose ruajtjen e biznesit apo një avantazhi në kryerjen e atij biznesi. Këta persona "të lidhur" me organizatën mund të përfshijnë punonjësit, agjentët, nënkontraktorët dhe marrëveshjet e sipërmarrjeve të përbashkëta (midis të tjerave). Ryshfeti mund të ndodhë në cilindo vend të botës.

Kjo shkelje e ka ndryshuar peisazhin e korporatave, dhe është debatuar gjerësisht në Mbretërinë e Bashkuar, para hyrjes në fuqi të Aktit në vitin 2011. Pas konsultimeve me sektorin tregtar, organizata të shoqërisë civile si Transparency International (Mbretëri e Bashkuar), dhe aktorë të tjerë, Qeveria nxori disa udhëzime për praktikat më të mira në lidhje me faktin se çfarë përbënin "procedura të mjaftueshme". Udhëzimet mbështeten në gjashtë parime themelore:

1. Procedura proporcionale (lidhen me natyrën, shkallën, dhe kompleksitetin e aktiviteteve).
2. Angazhimi në nivelin më të lartë (për të parandaluar ryshfetin dhe për të forcuar brenda organizatës një kulturë jotolerance ndaj ryshfetit).
3. Vlerësimi i rrezikut (kompania duhet të vlerësojë natyrën dhe shkallën e ekspozimit ndaj rreziqeve të mundshme të brendshme dhe të jashtme, të tilla si rreziqet në bazë të vendit, sektorit, transaksionit, mundësisë për biznes dhe partneritetit në biznes). Prandaj, për ato ato kompani që angazhohen në industri me rrezik të lartë, si mbrojtja dhe programet hapësinore, industritë e nxjerrjes, apo ndërtimi dhe/ose operimi në vende që renditen në pozicionet e ulëta të indeksit të korrupsionit, përgjegjësia do të jetë më e madhe.
4. Analiza e zgjeruar (kush do t'i realizojë shërbimet në emër të organizatës).
5. Komunikimi, duke përfshirë trajnimin (sigurimi se politikat dhe procedurat e parandalimit të ryshfetit janë të pranishme dhe kuptohen në të gjithë organizatën).
6. Monitorimi dhe shqyrtimi (kompanitë duhet të kenë sisteme për monitorimin dhe vlerësimin e efektshmërisë së procedurave të tyre për parandalimin e ryshfetit dhe duhet të bëjnë adaptimet e duhura, sipas rastit).

Udhëzuesit nuk i japin një mbrojtje të plotë korporatës; mbetet përgjegjësi e organizatës tregtare që të sigurojë se sjellja e saj rregullohet, dhe në rastin kur zbulohen praktika të këqija, të vetëraportohen pranë Zyrës për Mashtrime të Rënda.

Zyra për Mashtrime të Rënda ka nxjerë udhëzime për vetëraportimin nga bizneset që zbulojnë ryshfetin; praktika e vetë rregullimit ishte zhvilluar para Aktit për ryshfetin të vitit 2010.

Burimi: The United Kingdom Bribery Act, section 7.
I disponueshëm në www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7

luftës kundër korrupsionit" nga autorët Muzila L., Morales M., Mathias M. dhe Berger T. [407] Si dhe "Akumulimi i pasurisë së pajustifikuar – zbatimi efektiv i legjislacionit për kriminalizimin e pasurimit të paligjshëm" nga Qendra Burimore Antikorrupsion U4, japin përshkrime të dobishme të përpjekjeve antikorrupsion të kohëve të fundit.

16.4 Përgjegjësia e personave juridikë

Krimi i mitëmarrjes si dhe krime të tjera që lidhen me korrupsionin mund të kryhen nga persona fizikë apo juridikë. Shpeshherë janë pikërisht personat juridikë që përfitojnë nga korrupsioni dhe e nxisin atë. Asnjë strategji antikorrupsion nuk mund të quhet e plotë dhe nuk realizohet, nëse nuk sqarohen përgjegjësitë e personave juridikë. Standardet ndërkombëtarë kërkojnë mbajtjen e përgjegjësisë penale, administrative dhe civile nga personat juridikë, për të gjitha aktet që lidhen me korrupsionin, sipas përcaktimeve të konventave antikorrupsion.

Dokumenti përgatitor *(Travaux Préparatoires)* i Konventës së OECD-së në këtë sens i vë theksin përgjegjësisë korporative. Ai përshkruan sesi, në procesin e hartimit të konventës, ajo u adresua që në momentin e parë, në njohje të faktit se përgjegjësia korporative është shumë e rëndësishme në luftën kundër korrupsionit tregtar ndërkombëtar. [408]

[407] Publikuar nga Banka Botërore në vitin 2012. https://star.worldbank.org/star/publication/take-criminalizing-illicit-enrichment-fight-corruption

Megjithatë, vënia para përgjegjësisë ligjore e personave juridikë për akte korruptive, përballet me disa sfida të rëndësishme. Shtetet anëtare duhet të hartojnë dispozita të cilat "mundësojnë sanksione penale apo jo-penale të cilat janë efektive, proporcionale dhe dekurajuese, ku të përfshihen edhe sanksione financiare, të drejtuara kundër personave juridikë.[409] Personat juridikë mund të konsiderohen përgjegjës në disa mënyra – ata mund të mbajnë përgjegjësi civile, penale apo administrative. Ligjvënësit dhe politikëbërësit duhet të shqyrtojnë me kujdes mënyrën e vënies së tyre para përgjegjësisë brenda kuadrit ligjor kombëtar.
Neni 2 i konventës antikorrupsion të OECD (përgjegjësia e personave juridikë) përcakton përsa vijon "çdo shtet palë do të marrë masat e nevojshme në përputhje me parimet e veta ligjore për të vendosur para përgjegjësisë personat juridikë në rastin e korruptimit të një zyrtari të huaj publik".

Neni 3 (sanksionet) pranon se, gjithësesi, shteteve u mbeten hapësira manovre për të vepruar sipas mënyrës së tyre ndaj personave juridikë:

"Në rastin kur sistemi ligjor i një shteti palë i konventës nuk e njeh përgjegjësinë penale për personat juridikë, atëherë shteti do të sigurohet që personat juridikë do t'i nënshtrohen masave të përcaktuara nga kodi civil, ku të përfshihen edhe gjobat, të cilat të jenë të përcaktuara në mënyrë proporcionale me shkallën e rëndësisë së aktit".

Grupi i punës së OECD-së për Mitën në Transaksionet Ndërkombëtare të Biznesitka hartuar këto udhëzime për përgjegjësinë korporative :[410]

a) Niveli i kompetencave të personit, që e bën përgjegjës personin juridik për një akt korruptiv, duhet të jetë variabël dhe të reflektojë diversitetin e madh të sistemeve të vendimmarrjes tek personat juridikë. Me fjalë të tjera, përgjegjësia mund të shkaktohet edhe nga dikush që nuk ka kompetencat më të larta menaxheriale brenda një kompanie.

b) Përgjegjësia për përfshirje në akte korruptive shkaktohet edhe në nivelin më të lartë menaxherial, atëherë kur drejtuesi i kompanisë (i) ofron, premton të ofrojë apo jep një rryshfet (ii) autorizon një vartës të tij ta bëjë këtë (iii) apo nuk ia arrin të ndalojë një vartës së tij të kryejë aktin e korrupsionit, nëpërmjet paaftësisë për ta mbikqyrur atë si dhe paaftësisë për të ushtruarkontrolle të brendshme të përshtatshmesi dhe programe dhe masa parandaluese.

16.5 Juridiksioni

Miratimi i ligjeve gjithëpërfshirëse antikorrupsion sipas konventave të OKB dhe OECD kërkon një interpretim sa më të përgjithshëm të çështjes së juridiksionit, në mënyrë që çdo shtet palë i konventave të ketë juridiksion mbi çdo person fizik apo juridik, për aktet që ai ka kryer në territorin e tij, dhe në disa raste, edhe jashtë tij. [411]

Konventa antikorrupsion e OECD e njeh faktin se koncepti i juridiksionit mund të shërbejë si justifikim për të mos vepruar. Ndaj ajo inkurajon një interpretim sa më të gjerë të kriterit të territorialitetit, duke u shprehur, në komentin nr.25 se "baza territoriale e juridiksionit do të interpretohet në mënyrë të përgjithshme, në mënyrë që të mos të jetë e nevojshme një lidhje fizike midis territorit dhe aktit korruptiv".

Dispozitat e ligjit kombëtar në lidhje me juridiksionin kanë rëndësi shumë të madhe, si për kriminalizimin e korrupsionit, ashtu edhe për bashkëpunimin ndërkombëtar nëluftën ndaj tij, veçanërisht në lidhje me ekstradimin.

Përqasja tradicionale e shumë shteteve palë të konventës mbështetej mbi juridiksionin territorial. Ajo tashmë nuk është më e mjaftueshme për të luftuar krimin transnacional, dhe nuk mjafton më as për të plotësuar kriteret juridiksionale të shumë prej instrumenteve ndërkombëtarë që trajtojnë luftën kundër krimit përtej kufijve shtetërorë. Konventa antikorrupsion e OECD, e cila synon krijimin e një ekuivalentimi funksional, promovon efektivitetin e juridiksionit kombëtar mbi atë territorial, në këtë mënyrë juridiksioni ndjek individin dhe/ose personin juridik kudo që ai gjendet në botë. Kjo përqasje ka patur sukses në disa vende që kanë marrë kombësinë si bazë për vendime juridiksionale. SHBA, Japonia dhe Britania e Madhe përdorin këtë përqasje mbi bazën e kështillës që ka dhënë Grupi i Punës i OECD për luftën kundër mitëmarrjes.
Në përputhje me instrumentet ndërkombëtarë dhe dispozitat e tyre juridiksionale, çdo shtet duhet të ketë parasysh nevojën për përcaktimin e juridiksionit për të gjitha rastet e pjesëmarrjes, asociimit, konspirimit dhe përfshirjes në tentativën për kryerjen e këtij krimi.

[408] Shih OECD Konventa për Ryshfetin: Një Komentar, 1997, fq.5. i disponueshëm http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/39200754.pdf
[409] Shih nenin 26 të UNCAC dhenenin 2 të Konventës Antikorrupsion të OECD.
[410] Shih OECD, Udhëzuesi i Praktikave të Mira për Zbatimin e Disa nga Nenet e Konventës Antikorrupsion për Zyrtarët e Huaj Publikë të përfshirë në Transaksione Ndërkombëtare Biznesi, 2009: www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm

[411] Shihnenin 42 of të UNCAC dhe nenin 4 (1) të Konventës Antikorrupsion të OECD.

16.6 Mbrojtja

Njëri nga aspektet e shumtë që merren parasysh nga politikëbërësit dhe ligjvënësit antikorrupsion lidhet me natyrën dhe shkallën e mbrojtjes për të akuzuarit për korrupsion. Mbrojtja duhet marrë me kujdes në konsideratë, në mënyrë që përdorimi i saj të mos të dëmtojë përpjekjet antikorrupsion. Mekanizmi kolegjial i rishikimit, i cili ka detyrën e realizimit të përputhshmërisë me kërkesat e konventës së OECD, ka patur rezerva në lidhje me përdorimin e kufizimeve ndaj akuzave antikorrupsion në nivel ndërkombëtar, edhe pse këto kufizime mund të quhen të pranueshmen në rastin e korrupsionit në nivel lokal. Në këtë aspekt vlen të përmendet mbrojtja që ligji italian e konsideron si *concussione* e cila mund të përdoret si në rastin e mitëmarrjes në nivel kombëtar ashtu edhe ndërkombëtar.[412] Duhet kërkuar gjithmonë arritja e një ekuilibri midis instrumentave efektivë për penalizimin e korrupsionit nga një anë, dhe të drejtave të individit nga ana tjetër.

16.7 Parashkrimi i ndjekjes penale

Disa vende zbatojnë kufizime në lidhje me afatet kohore brenda të cilave është e mundur të zhvillohet hetimi antikorrupsion dhe të dërgohet çështja në gjykatë. Në përgjithësi ndodh që hetimi i rasteve të korrupsionit mund të zhvillohet për periudha të zgjatura kohore, veçanërisht nëse paraqiten kërkesa për ndihmë të ndërsjellë ligjore.

Fazat e hetimit dhe të ndjekjes penale në gjykatë duhet të kenë në dispozicion kohën e duhur.[413] Neni 29 i UNCAC mbi parashkrimin, u kërkon shteteve palë të vendosin afate të gjatapër parashkrimin e ndjekjespenale,për të gjitha krimet e përcaktuara sipas kësaj konvente, si dhe afate më të gjata, apo edhe mundësi për pezullimin e parashkrimit, në rast se i pandehuri i është shmangur drejtësisë."

Një anketë e vitit 2010 e Transparency International[414] shqyrtoi impaktin e parashkrimit të ndjekjes penale për veprat e korrupsionit në vendet e BE-së. U vërejt se në disa juridiksione, afatet e parashkrimit, ishin tepër e shkurtra, çka krijonte probleme reale në hetimin dhe ndjekjen penale të rasteve të korrupsionit. Pjesa më e madhe e vendeve të studiuara nuk i pezullonte afatet hetimore, për të mundësuar bashkëpunimin ndërkombëtar, edhe pse në disa raste merreshin masa për t'i zgjatur këto afate. Duhet patur parasysh se investigimi financiar kërkon shumë kohë dhe përpjekje, për shkak të natyrës së tij komplekse. Dispozitat për imunitetin hetimor në disa vende janë problematike, pasi afati i parashkrimit mund të përfundojë përpara se i hetuari të braktisë funksionin publik.

Ndërkohë që studimi njeh faktin se ka edhe faktorë të tjerë që mund të pengojnë hetimin efektiv, si përshembull mungesa e burimevedhe mungesa e ekspertizës ndër radhët e stafit të agjencive ligjzbatuese, përsëri afatet e parashkrimit përbëjnë pengesën më të madhe. Raporti nxit politikëbërësit të rishikojnë afatet e parashkrimit, dhe jep rekomandimet e mëposhtme:

- Goditjes së korrupsionit i duhet dhënë rëndësi e veçantë në kuadrin ligjor kombëtar;
- Parashkrimi i ndjekjes penale për veprat e korrupsionit duhet të jetë jo më pak se 10 vjet;
- Përllogaritja e afateve të parashkrimit duhet të reflektojë specifikat e rasteve të korrupsionit;
- Regjimi i parashkrimit duhet të ketë në konsideratë çështjet ndërkufitare;
- Nuk duhet të ekzistojë pandëshkueshmëria e politikanëve dhe anëtarëve të qeverive;
- Parashkrimi nuk duhet të zbatohet pas vendimit të gjykatës së shkallës së parë;
- Inkurajohet mbledhja sistematike e statistikave për ndikimin e parashkrimit të ndjekjes penale në raport me pandëshkueshmërinë.

16.8 Sanksionet dhe penalitetet

Dispozitat që kriminalizojnë korrupsionin kanë në thelb nevojën për dekurajimin e këtij fenomeni në sektorin publik,po aq sa edhe në sektorin privat, nëpërmjet sanksioneve që shprehin qëndrimin dënues të shoqërisë ndaj tyre. Sanksionet duhet të jenë efektive dhe të mbështeten në dënime të përshtatshme, si monetare ashtu edhe jo-monetare. Korrupsioni dhe rryshfeti janë krime që lidhen me përfitimin, për këtë arsye çdo përfitim prej tyre duhet të konfiskohet[415] në mënyrë që të parandalohet "gëzimi i fryteve të aktivitetit kriminal". Sanksionet duhet të zbatohen si ndaj personave fizikë, ashtu dhe ndaj atyre juridikë. Shkalla e sanksioneve

[412] Shih OECD, 2004, §§ 128–140, fq. 33–34: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/33995536. pdf ; dhe http://www.oecd.org/corruption/acn/ istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm

[413] Shih OECD: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf

[414] Shih Transparency International, Parashkrimi dhe ndikimi i tij në hetimin e korrupsionit në BE: http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web_0.pdf

është kompetencë e çdo shteti palë në konventat antikorrupsion, me kusht që ajo të plotësojë standardin ndërkombëtar të dënimit efektiv, proporcional dhe të përshtatshëm.

Në rastin e personave fizikë, duhet të ekzistojë mundësia e dënimit me burg si të dhënësit, ashtu edhe të marrësit të mitës (si në rastin zyrtarit publik ashtu edhe të personit privat). UNCAC kërkon që sanksionet të jenë në përpjesëtim të drejtë me shkallën e dëmit (neni 30 pika 1). Në rastin e zyrtarëve publikë, UNCAC, u kërkon shteteve palë të marrin në konsideratë pezullimin, largimin nga puna apo ndalimin e të drejtëspër të ushtruar funksione publike. Raporti shpjegues mbi Konventën Civile të KiE sqaron se, mundësia e dënimit me burg për korrupsion, nuk do të thotë se burgimi duhet zbatuar detyrimisht në çdo rast, por do të thotë që kodi penal duhet të krijojë mundësinë e dënimit me burg për vepra penale të një niveli të caktuar që lidhen me korrupsionin." [416]

Përsa u përket personave fizikë, sanksionet duhet të jenë në përputhje me parimet ligjore kombëtare; për këtë arsye në rast se në një vend të caktuar, përgjegjësia për korrupsionin nuk dënohet me kod penal, ajo duhet dënuar sipas mekanizmave të tjerë në dispozicion, ku përfshihen gjobat, apo konfiskimi i fitimeve, si dhe nëpërmjet dispozitave të kodit civil dhe të drejtës administrative. Lidhur me këtë, neni 3 pika dy e konventës antikorrupsion të OECD përcakton si vijon:

"Në rastin kur sistemi ligjor i një shteti palë nuk dënon penalisht personat juridikë për këtë vepër, ai duhet të sigurojë dënimin e tyre nëpërmjet masave efektive jopenale, ku përfshihen gjobat për korrupsionin e zyrtarëve të huaj publikë."

Paragrafi 24 i komenteve të Konventës Antikorrupsion përcakton: "Ndër sanksionet civile apo administrative, të cilat mund të zbatohen mbi personat juridikë për aktin e rryshfetit ndaj një zyrtari të huaj publik, mund të përfshihen përjashtimi nga e drejta për asistencë sociale apo nga përfitime publike, përjashtimi i përhershëm apo i përkohshëm nga e drejta për të marrë pjesë në tenderat publikë apo për të ushtruar aktivitet tregtar, vendosja nën mbikëqyrje të gjykatës, etj."

"Sanksionet e zbatuara nga shtetet palë ndaj personave juridikë në lidhje me rryshfetin duhet të jenë efektive, proporcionale dhe efikase" (neni 26 pika 4 e UNCAC).

Përjashtimi nga pjesëmarrja në tendera të ardhshëm është një sanksion veçanërisht i dobishëm, që mund të zbatohet krahas dënimeve penale (shih nenin 34 të UNCAC). Ky dënim zbatohet nga Banka Botërore dhe banka të tjera investimesh ndërkombëtare, për të goditur koorporatat që janë fajtore për korrupsion/ryshfet. Banka Botërore mban një listë të firmave të përjashtuara të njohur si Lista e Bankës Botërore e Firmave dhe Individëve të përjashtuar. [417]

Duke qenë se ryshfeti përgjithësisht krijon të ardhura për atë që e jep, dënimi i tij duhet të përfshijë minimalisht edhe konfiskimin e këtyre të ardhurave, edhe pse disa vende mund të zbatojnë edhe vetëm konfiskimin pa qenë e nevojshme të aplikojnë dënime të tjera apo forma të tjera të sekuestros ligjore mbi të ardhurat nga korrupsioni. [418]

16.9 Imunitetet dhe privilegjet juridiksionale

Imunitetet dhe privilegjet juridiksionale janë të lidhura ngushtë me zyrtarët publikë. Shumë vende europiane dhe aziatike kanë miratuar dispozita mbrojtëse për ta, të cilat arrijne deri tek paprekshmëria e tyre, e cila garantohet me kushtetutë, në rastin e Kreut të Shtetit, ministrave, deputetëve apo zyrtarëve të tjerë të lartë.

Imuniteti i zyrtarëve shtetërorë është një çështje komplekse, dhe vazhdon të diskutohet në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar. Konventat ndërkombëtare antikorrupsion, si ajo e OKB-së, duke e njohur rëndësinë e imunitetit, nxisin shtetet palë të gjejnë një ekuilibër sa më të mirë midis imunitetit dhe nevojës për të hetuar, ndjekur penalisht dhe dënuar të gjitha krimet e përkufizuara sipas kësaj konvente (neni 30 (2) i UNCAC).

Në nivel ndërkombëtar, imuniteti diplomatik (fillimisht i lidhur me konceptin e imunitetit shtetëror) është kodifikuar në Konventën e Vjenës për Marrëdhëniet Diplomatike (1961), e cila përcakton imunitetet dhe privilegjet e diplomatëve, përfshirë edhe atyre të organizatave ndërkombëtare si Kombet e Bashkuara. Imunitetet e njohura sipas kësaj konvente nuk i njihen individit, por shtetit apo organizatës ndërkombëtare të përfaqësuar prej tij. Shteti mund t'i tërheqë apo pezullojë këto imunitete.

Mbrojtja e imunitetit ka synime politike legjitime,

[415] Për më shumë detaje lidhur me konfiskimin shih kapitullin 20 të këtij manuali.
[416] Këshilli i Europës, Raporti Shpjegues për Konventën Civile kundër Korrupsionit, 2009, § 89. http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm

[417] www.worldbank.org/debarr
[418] Kapitulli 20 i këtij Manuali përmban të dhëna më të detajuara në lidhje me konfiskimin.

duke qenë se ajo i mundëson funksionarit kryerjen e funksioneve të tij zyrtare, dhe:

- Siguron se përfaqësuesi i zgjedhur i popullit mund të flasë lirisht në parlament pa frikën se do t'u nënshtrohet dënimeve penale apo civile (përfshirë këtu dënimet për shpifje);
– Mbron përfaqësuesit e zgjedhur nga arrestimi arbitrar dhe mohimi i të drejtës për të qenë të pranishëm në seancat parlamentare;
– Mbron kundër sulmeve keqdashëse të motivuara politikisht.

Imuniteti duhet parë si një instrument për mbrojtjen e proceseve demokratike, dhe jo si një mjet për të krijuar një shtresë individësh që janë mbi ligjin. Çdo imunitet duhet të pezullohet në mënyrë që të mundësohet hetimi i sjelljeve kriminale. Çdo shtet duhet të ketë mekanizma që sigurojnë se heqja e imunitetit nuk kryhet thjesht dhe vetëm për qëllime politike.

Në sistemet ligjore kombëtare, kuadri i imuniteteve ka dy aspekte:

1. "Paprekshmëria" (e ngjashme me atë në nivel ndërkombëtar) për disa kategori zyrtarësh shtetërorë të cilët nuk mund të arrestohen apo hetohen pa autorizimin e një instance përkatëse;

2. "Mungesa e përgjegjësisë" (apo "imuniteti funksional", siç përmendet në disa juridiksione) për anëtarët e parlamentit të cilët nuk mund të dënohen në lidhje me opinionet e shprehura gjatë mandatit të tyre.

• Parimi i paprekshmërisë

Të kuptuarit e paprekshmërisë ndryshon shumë nga vendi në vend. Variantet kryesore të saj prekin krerët e shteteve, dhe në shumë vende, edhe deputetët. Në monarkitë si Belgjika, Danimarka, Hollanda dhe Mbretëria e Bashkuar, monarku është absolutisht i paprekshëm.
Në vende të tjera ku presidenti është kreu i shtetit, pjesa më e madhe e shteteve i mundësojnë atij imunitet nga hetimi gjatë mandatit. Imuniteti i presidentit përcaktohet në kushtetutën e vendit, dhe shpesh përmban dispozita që mundësojnë hetimin e tij në raste të jashtëzakonshme, kur bëhet fjalë për tradhti ndaj atdheut apo shkelje të kushtetutës. Korrupsioni mund të përfshihet ose jo në arsyet që legjitimojnë hetimin e presidentit.

Mungesa e mbrojtjes nëpërmjet imunitetit (*rationepersonae and materiae*) nga ndjekja penale pas mbarimit të mandatit presidencial, është një mjet i mirë për ta vënë ish-presidentin para përgjegjësisë. Megjithatë, sfida më e madhe mbetet vonesa për nisjen e procedurave kundër një ish-presidenti, dhe në disa vende, ekziston pengesa shtesë, sipas të cilës ndjekja penale e ish-presidentit duhet të autorizohet nga ekzekutivi apo legjislativi. Në shumë shtete, deputetët dhe zyrtarët e lartë gëzojnë imunitet në të njëjtin nivel mbrojtjeje me kreun e shtetit, çka u mundëson atyre paprekshmëri ndaj hetimit.

Themelet e imunitetit po kontestohen gjithmonë e më shumë në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar. Në disa vende, paprekshmëria është reduktuar pas ndërmarrjes së reformave ligjore dhe ndryshimeve të praktikave legjislative.

Përqasjet e dhënies së imunitetit ndryshojnë nga vendi në vend, çka është analizuar edhe nga organizata si Unioni Ndërparlamentar, apo nga Shoqata e Sekretarëve të Përgjithshëm të Parlamenteve [419] (organi konsultativ i Unionit Ndërparlamentar) në lidhje me vendet anëtare të BE që nga viti 2001. [420]

Disa vende me demokraci të konsoliduar si Belgjika, Hollanda apo Zvicra, si dhe vende të common law si Britania e Madhe, nuk u njohin deputetëve asnjë imunitet nga ndjekja penale. Në disa vende të tjera, imuniteti lidhet vetëm me shkelje të dorës së dytë (në Finlandë imuniteti u njihet zyrtarëve vetëm në lidhje me vepra që mund të dënohen deri me gjashtë muaj heqje lirie). Në disa vende të tjera ku ekziston imuniteti, heqja e tij është e mundur vetëm me autorizim nga parlamenti, si përshembull në Rumani dhe Estoni, përveç rastit të arrestimit në flagrancë, si në Belgjikë, Kroaci dhe Danimarkë.

Një raport i vitit 1996,[421] i Komisionit të Venecias shprehej se "edhe pse parimi i ndarjes së pushteteve është i rëndësishëm, dhe shprehja e vullnetit popullor e bën të nevojshëm hartimin e rregullave për mbrojtjen e deputetëve, pandëshkueshmëria e tyre përkundrejt shkeljeve të bëra, nuk do të ishte në përputhje me parimet e demokracisë parlamentare. Imuniteti i dhënë nuk duhet të shndërrohet në pengesë për drejtësinë".

• Parimi i mungesës së përgjegjësisë

Në pjesën më të madhe të vendeve, deputetët nuk mbajnë përgjegjësi për opinionet e shprehura gjatë ushtrimit të funksionit të tyre përfaqësues. Kyimunitetështëpërgjithësisht absolut. Parimi sipas të cilët deputetët nuk mund të mbajnë përgjegjësi dhe nuk mund të ndiqen penalisht për gjërat që

[419] www.ipu.org/parline
[420] www.agora-parl.org/ node/3444
[421] Këshilli i Europës, Raport për regjimin e imunitetit parlamentar, 1996, www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e

thonë në parlament, është i gjithëpranuar. Grupe të tjera zyrtarësh publikë, që gëzojnë një imunitet të ngjashëm, përfshijnë gjykatësit dhe prokurorët.

- **Procedurat për heqjen e imunitetit**

Nuk është e lehtë të krijohen mekanizma të cilët mundësojnë heqjen e imunitetit nga njëra anë, dhe shmangin përdorimin e politizuar të tyre nga ana tjetër. Procedurat për heqjen e imunitetit shpeshherë bëhen pjesë e politikës më shumë sesa e punës së prokurorisë. Procedurat për heqjen e imunitetit ndryshojnë shumë nga vendi në vend. Në shumë shtete, nuk ekziston asnjë procedurë për këtë, ndërsa në disa shtete të tjera procedura për heqjen e imunitetit është aq e komplikuar dhe kërkon aq shumë kohë për realizimin e saj, sa kjo përbën realisht pengesë për ndjekjen penale të personave "të paprekshëm".

GRECO ka theksuar se procesi i heqjes së imunitetit duhet të jetë i qartë, objektiv, i shpejtë dhe transparent. [422] Një tjetër çështje që duhet marrë parasysh gjatë hartimit të legjislacionit për imunitetin lidhet me afatet kohore të paprekshmërisë. Në disa vende, parimi i paprekshmërisë vlen vetëm për kohëzgjatjen e një mandati. Në disa vende të tjera imuniteti është i përjetshëm. Në disa raste, imuniteti rijepet në mënyrë automatike nëse një funksionar i zgjedhur rifiton mandatin. Padyshim që imunitetete përjetshme nuk janë shumë të këshillueshëm, as të argumentueshëm.

Privilegji i imunitetit duhet të pushojë së ekzistuari sapo mbaron mandati, në të gjitha rastet që lidhen me veprat penale. Me të mbaruar mandatin, zyrtari duhet të konsiderohet si përgjegjës për çfarëdo vepre penale që ka kryer apo në të cilën është përfshirë gjatë mandatit. Argumenti për këtë është i thjeshtë. Asnjë zyrtar shtetëror nuk mund të kryejë vepra penale dhe të fshihet pas perdes së imunitetit.

16.10 Konkluzione dhe vlerësime

Shtetet duhet t'i hartojnë dispozitat e tyre për kriminalizimin e veprave të korrupsionit,duke marrë parasysh të gjithë kuadrin ekzistues të instrumentave, iniciativave dhe udhëzimeve, të cilat në tërësinë e tyre përbëjnë atë që quhet "standardi ndërkombëtar", i cili parashikon që:

– Korrupsioni aktiv dhe pasiv i zyrtarëve publikë duhet të trajtohet penalisht, si në nivel kombëtar, ashtu edhe në organizatat ndërkombëtare. Përsa i përket korrupsionit që vjen nga jashtë, akti korruptiv duhet të ketë minimalisht synim "fitimin apo ruajtjen e biznesit... në nivel ndërkombëtar" (shih konventat antikorrupsion të OECD dhe OKB). Megjithatë çdo shtet mund të marrë vendimin për të patur një fushëveprim më të gjerë të dënimit të akteve të korrupsionit të zyrtarëve të huaj.

– Përkufizimi i "zyrtarit publik" duhet të jetë sa më i gjerë që të jetë e mundur; praktika ndërkombëtare e testit funksional, lidhet me funksionin që ushtron individi, më shumë se me pozicioninpublik që ai mban.

– Shpeshherë ryshfeti premtohet, ofrohet apo jepet nga një palë e tretë, që shërben si ndërmjetëse apo merret nga një ndërmjetës, që mund të jetë një person fizik apo juridik. Dispozitat që godasin korrupsionin duhet të kenë një fushëveprimi të mjaftueshëm për ta përfshirë edhe këtë rast.

– Standardet ndërkombëtare u kërkojnë shteteve anëtare të vënë para përgjegjësisë edhe personat juridikë. Shtetet duhet të kenë politika, të cilat të jenë në përputhje me kuadrin e tyre ligjor, në lidhje me mënyrën se si do të zbatohet ligji antikorrupsion përkundrejt firmave apo korporatave – nëse ato do të ndiqen penalisht, apo do t'i nënshtrohen proceseve civile apo administrative.

– Niveli i dënimeve të dhëna duhet të pasqyrojë besnikërisht nivelin e krimit, dhe shkalla e dënimit duhet të jetë efektive, proporcionale dhe dekurajuese. Sanksionet që u drejtohen personave fizikë dhe juridikë duhet të përfshijnë heqjen e lirisë, gjobat, si dhe dënime të tjera jofinanciare, konfiskimin, pezullimin, skualifikimin, mohimin e të drejtës për të marrë pjesë në tendera apo aktivitete fitimprurëse si dhe masat disiplinore.

Çështje të tjera me rëndësi:

– Shtetet palë në konventat ndërkombëtare duhet ta zgjerojnë sa më shumë që të jetë e mundur fushëveprimin e dispozitave antikorrupsion, në mënyrë që të mbështesin sa më efektivisht punën e prokurorisë dhe të hetuesve. Konventa Antikorrupsion e OKB-së si dhe Konventa Civile e KiE mund të shërbejnë si referenca të mira në këtë drejtim. Konventa Antikorrupsion e OKB-së përmban dispozitat detyruese dhe ato opsionale për kriminalizimin e akteve korruptive si përvetësimi dhe keqpërdorimi i pronës, trafikui influencës,

[422] KiE, GRECO, Mësimet e nxjerra nga tre raunde vlerësimi (2000-2010), fq. 46. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf

shpërdorimi i detyrës, pasurimi i paligjshëm, pastrimi i parave të pista, pengimi i drejtësisë apo pjesëmarrja në kryerjen e veprës penale.

– Hetimet antikorrupsion përgjithësisht zgjasin shumë dhe kërkojnë gjetjen e provave nga juridiksione të tjera. Për këtë arsye është e nevojshme që afatet kohore të reflektojnë këto kufizime. Është e këshillueshme që llogaritja e afateve të fillojë në çastin kur vepra penale raportohet dhe kjo, kur ajo është kryer. Llogaritja e afateve duhet të marrë parasysh edhe dispozitat ekzistuese për imunitetin e zyrtarëve të zgjedhur publikë, në mënyrë që afatet ligjore të hetimit të mbulojnë mjaftueshmërisht kohëzgjatjen e mandateve të tyre.
– Duhet të merret parasysh fakti se, disa dispozita mbrojtëse që kanë të bëjnë në mënyrë të drejtpërdrejtë me mitëmarrjen dhe akte të tjera që lidhen me korrupsionin, mund të reduktojnë efektivitetin e përpjekjeve antikorrupsion të një shteti. Duhen hartuar politikat e nevojshme për të gjetur ekuilibrin e duhur midis të drejtave të individit dhe interesave të komunitetit.

– Privilegjet juridiksionale dhe imunitetet duhet të mbahen në nivelin më të ulët të mundshëm, dhe aty ku ata janë të nevojshëm, duhet të ekzistojë një procedurë për heqjen e tyre.

– Gjatë procesit të marrjes në shqyrtim apo të hartimit të legjislacionit antikorrupsion, është e këshillueshme që të merret parasysh përvoja e fituar nga një korpus gjithnjë në rritje njohurish të krijuara në kuadrin e guidave legjislative dhe teknike të Konventës Antikorrupsion të OKB-së dhe të mekanizmit për rishikimin e zbatimit të konventës.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption,* 1999 [website]. Available from http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions,* 1997 [pdf]. Available from www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Liability of Legal Persons for Corruption in Eastern Europe and Central Asia, 2015 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf

4. U4 Anti Corruption Resource Centre [website], http://www.u4.no/themes/international-drivers-of-corruption

5. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption,* 2009 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

6. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption,* 2010 [website]. Available from https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/travaux-preparatoires.html

7. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Legislative Guide for the Implementation the United Nations Convention against Corruption,* 2012 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

8. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *State of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation,* 2015 [website]. Available from https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

KREU 17

Çështje të të Drejtave të Njeriut në Hetimet Antikorrupsion

PËRMBAJTJA

17.1 Kufizime të të drejtave 204

17.2 Teknikat e posaçme të hetimit dhe të drejtat e njeriut 205

17.2.1 Interceptimi i komunikimeve 205

17.2.2 Survejimi 206

17.2.3 Përdorimi i oficerëve dhe agjentëve të infiltruar 206

17.2.4 Kontrollet 207

17.3 Mbrojtja e dëshmitarëve dhe personave raportues 207

17.4 Të drejtat e njeriut gjatë ndalimit dhe arrestimit 208

17.4.1 Liria personale 208

17.4.2 Të drejtat e njeriut gjatë burgimit 209

17.5 E drejta për një proces të rregullt 210

17.5.1 Prezumimi i pafajësisë 210

17.5.2 E drejta e personit të mos flasë dhe të mos detyrohet të dëshmojë kundër vetes 211

Bibliografi e përzgjedhur 211

KREU 17

Çështje të të Drejtave të Njeriut në Hetimet Antikorrupsion

Respektimi i të drejtave të njeriut është një pjesë thelbësore e çdo hetimi. Zbatimi i të drejtave të njeriut, të parashikuara në ligjin kombëtar dhe ndërkombëtar dhe në angazhimet e Shteteve pjesëmarrëse në OSBE, është thelbësor për parandalimin e dënimit të atyre, faji i të cilëve nuk është vërtetuar, përtej dyshimit të arsyeshëm, dhe është themeli për një sistem gjyqësor që mbështetet në sundimin e ligjit.

Të drejtat themeloreqë duhet të merren në konsideratë në çdo hetim përfshijnë të drejtën e jetës; të drejtën për të mos iu nështruar torturës dhe çdo trajtimiapo dënimi tjetër mizor, çnjerëzor, apo degradues; ndalimin ediskriminimit; lirinë ngandalimiapo arrestimi arbitrar; të drejtën për gjykim të drejtë; respektimin e privatësisë dhe të jetës familjare.

Sfida të veçanta të paraqitura nga hetimi, dhe vërtetimi i korrupsionit, si dhe përdorimi i teknikave të posaçme të hetimit, shpesh i vendosin autoritetet në pozita, në të cilat duhet të balancojnë të drejtat individuale me interesin e shoqërisë në hetimin dhe gjykimine krimeve. Kjo vendos përgjegjësi të veçantë mbi zyrtarët, për të siguruar që ata të mbeten brenda kufijve të asaj që përbën sjellje në respekt të të drejtave të njeriut. Ky Kre do të fokusohet te disa të drejta themelore të përzgjedhura, që kanë rëndësi të veçantë në hetimin e rasteve të korrupsionit, përfshirë të drejtën e privatësisë.

17.1 Kufizime të të drejtave

Ndërkohë që disa të drejta, në veçanti e drejta për të mos iu nështruar torturës dhe keqtrajtimit, janë absolute, dhe, për rrjedhojë nuk mund të kufizohen në asnjë rrethanë, disa të drejta të tjera mund të kufizohen, vetëm në kushtet e disa rrethanave të përkufizuara ngushtësisht. Instrumentet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut[423] dhe jurisprudenca nga gjykatat kombëtare dhe rajonale specifikojnë kushtet nën të cilat të drejtat mund të kufizohen. Në përgjithësi, këto kushte përfshijnë:

a.) Kufizimi duhet të ketë bazë ligjore *(parimi i ligjshmërisë)*. Çdo kufizim i të drejtave të njeriut duhet të tjetë i "përcaktuar" në ligj. Kjo do të thotë se ligji duhet të jetë mjaftueshëm, i aksesueshëm dhe se ndërhyrja duhet të jetë e parashikueshme.

b) Kufizimi duhet të mbrojë ose promovojë një synim të gjykuar si i përligjur në ligjin ndërkombëtar *(parimi i legjitimitetit)*.
Një numër standardesh të të drejtave të njeriut rendisin synime që do të konsideroheshin legjitime në lidhje me të drejta të veçanta. Këto synime përfshijnë rendin publik, shëndetin publik, moralin publik, sigurinë kombëtare, sigurinë publike dhe të drejtat dhe liritë e të tjerëve. [424]

c) Kufizimi duhet të jetë i arsyeshëm, i domosdoshëm, në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar dhe jo-diskriminues *(parimi i domosdoshmërisë)*.

Të drejtat nuk mund të kufizohen për shkak se ashtu është më e volitshme apo më e favorshme, pa marrë parasysh pasojat. Autoritetet duhet të tregojnë se dëmi nuk do të ishte parandaluar me mjete të tjera, ose me një kufizim me më pak pasoja të së drejtës në fjalë. Kufizimi duhet të ketë lidhje të drejtpërdrejtë me rezultatin e kërkuar, dhe nuk duhet të cënojëvetë thelbin e të drejtës. Gjithashtu, kufizimi i të drejtave nuk mund të zbatohet asnjëherë në mënyrë diskriminuese.

[423] Shih për shembull, Konventën Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR), Neni 19 (3) për lirinë e shprehjes dhe Qendra për të Drejtat Civile dhe Politike (CCPR), Komenti i Përgjithshëm No. 34: Liria e mendimit dhe e shprehjes (neni 19), 2011; ICCPR, neni 17, dhe CCPR, Komenti i Përgjithshëm No. 16: E drejta e respektimit dhe mosndërhyrjes në jetën private, familje, shtëpi ose letërkëmbim dhe mbrojtja e nderit dhe reputacionit (neni 17), 1988, Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) nenet 5, 8-11, 15.

[424] Shih ICCPR, nenet 12 (3), 13, 14 (1), 18 (3), 19 (3), 21 dhe 22 (2); Konventa Ndërkombëtare për te Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore(ICESCR), neni 8 (1) (a) dhe 8 (1) (c); Shih edhe CCPR, Komenti i Përgjithshëm No. 34, 2011, dhe CCPR, Komenti i Përgjithshëm No. 16, 1988.

Pakti Ndërkombëtar i të Drejtave Civile dhe Politike (ICCPR)

Neni 17

1. Askush nuk duhet të jetë objekt i ndërhyrjeve arbitrare ose të paligjshme në jetën e tij private, në familje, në shtëpi ose letërkëmbim, e as duhet t'i shkelet nderi dhe reputacioni i tij në mënyrë të paligjshme.
2. Secili ka të drejtë të kërkojë mbrojtje ligjore kundër ndërhyrjeve dhe shkeljeve të tilla.

Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ)

Neni 8 E drejta për respektimin e jetës private dhe familjare

1. Çdokush ka të drejtën e respektimit të jetës së tij private dhe familjare, banesës dhe korrespondencës.
2. Autoriteti publik në një shoqëri demokratike, nuk mund të ndërhyjë në ushtrimin e kësaj të drejte, përveçse në shkallën e parashikuar nga ligji dhe, kur është e nevojshme, në interes të sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit publik, shëndetit ose moralit ose për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të të tjerëve.

17.2 Teknikat e posaçme të hetimit dhe të drejtat e njeriut

Për shkak se teknikat e posaçme të hetimit, nga vetë natyra e tyre mund të çojnë në kufizim të disa të drejtave, në veçanti të drejtës së privatësisë, përdorimi i tyre duhet të jetë subjekt i elementeve mbrojtës dhe mbikëqyrjes. UNCAC-u specifikon në nenin 50(1) se, teknikat e posaçme të hetimit mund të përdoren për të luftuar korrupsionin me efektshmëri; prandaj, "çdo shtet palë, në hapësirën e lejuar nga parimet bazë të sistemit të tij ligjor dhe në përputhje me kushtet e përshkruara nga e drejta e brendshme", marrin masa të tilla për të lejuar përdorimin e duhur nga organet kompetente të teknikave të posaçme të hetimit dhe për të lejuar pranueshmërinë në gjykatë të provëssë ardhur nga ato. Përdorimi i teknikave të posaçme të hetimit duhet të jetë pra i duhur, në përputhje me ligjet kombëtare të hartuara sipas standardeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, dhe duhet të ekzekutohet vetëm nga autoritetet kompetente. UNCAC-u pret që Shtetet Palë të përcaktojnë këto autoritete kompetente, t'i trajnojnë dhe të fusin mekanizma mbikëqyrjeje për gjyqtarët dhe prokurorët. Çdo rast i përdorimit jo të duhur të teknikave të posaçme të hetimit, që përbën një vepërpenale, duhet të trajtohet nga sistemi i drejtësisë penale.

Në mënyrë që kufizimi të jetë i pranueshëm sipas të drejtës ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, kushti i dytë, siç gjendet në seksionin 17.1.b më lart, duhet të plotësohet gjithashtu. Organe të tilla si Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) dhe Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut ofrojnë udhëzime mbi faktin, se cilat kufizime të të drejtave janë të pranueshme dhe elementet e sigurisë të nevojshme për të parandaluar përdorimin arbitrar të kompetencave.

Teknikat e posaçme të hetimit duhet të përdoren vetëm në rast të një krimi të rëndë, në përputhjeme çështjen në hetim, dhe mjete më pak ndërhyrëse duhet të jenë të parapëlqyerat, nëse lejojnë arritjen e të njëjtit objektiv. [425]

Mbledhja e informatave në hetimin për korrupsion përfshin mbledhjen e informacionit dhe të dhënave personale, të cilat duhet të përpunohen dhe të mbrohen në përputhje me të drejtën vendase dhe ndërkombëtare, përfshirë të drejtën për të drejtat e njeriut. [426]

17.2.1 Interceptimi i komunikimeve

Interceptimi i komunikimeve - telefon, informacion dixhital ose komunikimet postare (përfshirë e-mail-in), për shembull – bie ndesh me të drejtën e privatësisë, jo vetëm të personit (personave) për të cilët ka dyshim të arsyeshëm se janë të përfshirë në veprimtari kriminale, por edhe për palë të treta që nuk janë në hetim. Komiteti i të Drejtave të Njeriut, organi kryesor i ngarkuar me mbikëqyrjen e ICCPR-së, është shprehur se, në lidhje me ndërhyrjennë jetën private, "... legjislacioni përkatës duhet të specifikojë me hollësi rrethanat specifike në të cilat mund të lejohen këto ndërhyrje. Vendimi për të përdorur këto ndërhyrjetë autorizuara duhet të merret

[425] Shih Këshilli i Evropës, Rekomandimi Rec (2005) 10 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare mbi "teknikën e veçantë të hetimit", i disponueshëm https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269 ; OSCE/ODIHR, Human Rights in Counter-Terrorism Investigations, 2013, f. 32, i disponueshëm http://www. osce.org/odihr/108930?download=true

[426] OSBE/ODIHR, Të Drejtat e Njeriut në Hetimet kundër Terrorizmit, 2013, fq. 31 - një sërë parimesh në përpunimin e të dhënave në përputhje me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut; Shih gjithashtu Këshillin e Evropës, Konventën për Mbrojtjen e Individëve në lidhje me Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale, 1981, Neni 5 - Cilësia e të dhënave i disponueshëm http://www.coe.int/en/ web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37

vetëm nga autoriteti i përcaktuar me ligj, dhe rast pas rasti". [427]

GJEDNJ-ja është shprehur se interceptimi i komunikimeve nga një autoritet publik përbën një ndërhyrjenë të drejtën e individit për respektim të letërkëmbimit dhe jetës private, siç garantohet në nenin 8 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut.[428] Prandaj kjo ndërhyrje duhet të jetë e parashikuar në ligj domosdoshmërisht, për arsyet specifike të renditura në nenin 8 (2), si dhe të jetë e arsyeshme, proporcionale, dhe jo diskriminuese.

Gjithashtu, legjislacioni kombëtar që parashikon këtë ndërhyrjeduhet "të jetë mjaftueshëm i qartë në termat e tij për t'u dhënë qytetarëve informacionte mjaftueshëm, në lidhje me rrethanat dhe kushtet në të cilat autoritetet publike marrin kompetenca për t'iu referuar kësaj ndërhyrjejesekrete dhe potencialisht të rrezikshme në të drejtën për respektimin e jetës private dhe letërkëmbimit."[429] Aty ku ligji parashikon diskrecion nga ana e autoriteteve, ky diskrecion duhet të përkufizohet qartë. Ligji, pra, duhet të përfshijë:[430]

- një përkufizim të kategorive të njerëzve, telefonat e të cilëve mund të përgjohen me urdhër gjykate;
- natyrën e shkeljes, e cila mund të sjellë nxjerrjen e një urdhri të tillë;
- një limit të kohëzgjatjes së përgjimit të telefonit;
- një procedurë për hartimin e raporteve përmbledhës që përmbajnë interceptime të komunikimeve;
- masa paraprake që duhen marrë për komunikimin e regjistrimeve të pandryshuara dhe në tërësinë e tyre, për inspektim të mundshëm nga gjyqtari dhe mbrojtja;
- rrethanat, përfshirë limitin kohor, në të cilin regjistrimet mund ose duhet të fshihen ose kasetat duhet të shkatërrohen, në veçanti kur një i akuzuar është shkarkuar nga akuzat apo është shpallur i pafajshëm me vendim gjykate.

17.2.2 Survejimi

Survejimi ka gjasa të përbëjë një kufizim të të drejtës së privatësisë dhe ngre shumë prej çështjeve të njëjta për të drejtat e njeriut, si ato të përshkruara në seksionin e mëparshëm. Veprimi i marrjes së informacionit privat rreth individëve që monitorohen apo palëve të treta, zakonisht pa dijeninë e tyre, e bën të pamundur për ta të japin ose të mos japin pëlqimin për regjistrimin e informacionit. Përveçse një kufizim i të drejtës së privatësisë, kjo mund të ketë ndikim në të drejtën e refuzimit të inkriminimit të vetes. Aty ku survejimi është ndërhyrës, për shembull kur ndodh në shtëpinë apo makinën e dikujt, ka shkak edhe më të madh për të siguruar që të ketë elemente mbrojtëse për parandalimin e shpërdorimit të autoritetit. Gjithashtu, ekziston rreziku që survejimi i pakontrolluar mund të ndikojë negativisht mbi të drejtën për lirinë e shprehjes.

17.2.3 Përdorimi i oficerëve dhe agjentëve të infiltruar

Oficerët dhe agjentët e infiltruar mund të kenë një rëndësi kritike për mbledhjen e informacionit në hetimet për raste korrupsioni. Përdorimi i tyre duhet t'u nënshtrohet kufizimeve dhe elementeve mbrojtëse të shprehura qartë.

Një shqetësim i veçantë në këtë kontekst ka të bëjë me futjen në kurth. Futja në kurth ndodh kur, agjentë të shtetit ushtrojnë ndikim mbi një individ, për të nxitur kryerjen e një shkeljeje, që përndryshe nuk do të ishte kryer, me qëllim sigurimin e provave dhe nisjen e procedimit penal. GJEDNJ-ja është shprehur se futja në kurth përbën një shkelje të të drejtës për gjykim të drejtë, se e drejta vendase nuk duhet të lejojë përdorimin e provave të marra me anë të futjes në kurth, dhe se edhe interesi publik për luftimin e krimit të organizuar nuk mund të justifikojë dënimin bazuar në prova të marra nëpërmjet nxitjes nga policia. [431]

[427] Shih CCPR, Komenti i Përgjithshëm No. 16, 1988, para. 8.
[428] Klass dhe të tjerët kundër Gjermanisë, gjykimi i ECtHR i datës 6 September 1978, Series A, no. 28.
[429] Malone v. United Kingdom, gjykimi i GJEDNJ i datës 2 gusht 1984, para. 67.
[430] Kruslin v. France, gjykimi i ECtHR i datës 24 prill 1990, Seritë A, no. 167 A; Huvig v France, gjykimi i GJEDNJ i datës 24 prill 1990; Valenzuela Contreras v. Spain, gjykimi i GJEDNJ i datës 30 korrik 1998

[431] Khudobin v. Russia, gjykimi i GJEDNJ i datës 26 tetor 2006, para 133-135; Teixeira de Castro v. Portugal, gjykimi i GJEDNJ i datës 9 qershor 1998, para. 36; Ramanauskas v. Lithuania, gjykimi i GEDNJ i datës 5 shkurt 2008, para 49-54

UNCAC

Neni 32 Mbrojtja e dëshmitarëve, ekspertëve dhe viktimave

1. Secili shtet palë merr masat e duhura, në pajtim me sistemin e brendshëm, dhe burimet e tij, për t'u siguruar një mbrojtje të efektshme nga hakmarrja ose frikësimi i mundshëm, dëshmitarëve dhe ekspertëve që japin deklarata në lidhje me dispozitat e parashikuara në pajtim me këtë Konventë dhe, nëse është e përshtatshme, për familjarët e tyre dhe persona të tjerë të afërt me ta.

2. Pacënuar të drejtat e të pandehurit, përfshirë ketu të drejtën per një procesi të rregullt ligjor, masat e parashikuara në pikën 1 të këtij neni mund të parashikojne, mestë tjerash,:
   a) Caktimin e procedurave për mbrojtjen fizike të këtyre personave, në masën që është e nevojshme dhe e mundshme, siç janë ndërrimi i vendbanimit dhe,autorizimi , nëse është e përshtatshme, për tëmosnxjerrë ose për të kufizuar nxjerrjen e informacionit, në lidhje me identitetin dhe vendndodhjen e këtyre personave;
   b) Caktimin e rregullave në lidhje me provat për të lejuar dëshmitarët dhe ekspertët të bëjnë deklarime, në një mënyrë që të garantojnë sigurinë e këtyre personave, siç është lejimi i marrjes së deklaratës nëpërmjet përdorimit të teknologjisë së komunikimit, si video ose mjetet të tjera të përshtatshme.

[...]

Neni 33 Mbrojtja e personave raportues

Secili shtet palë shqyrton përfshirjen në sistemin e tij të brendshëm ligjor të masave të përshtatshme, për të garantuar mbrojtjen kundër çdo trajtimi të pajustifikuar për çdo person, që raporton në mirëbesim dhe për shkaqe të arsyeshme, te organet kompetente çdo fakt në lidhje në veprat penale që parashikohen në pajtim me këtë Konventë.

Testimi për të përcaktuar nëse futja në kurth ka ndodhur, ka të bëjë me (1) një element material, nëse agjentët e shtetit kanë qendruar brenda limiteve të sjelljes "thelbësisht pasive" apo i kanë kapërcyer ato; dhe (2) një element procedural, nëse personi ka qenë në gjendje ta ngrejë çështjen e futjes në kurth, në mënyrë të efektshme gjatë procedimeve vendase, dhe se si gjykatat vendase e kanë trajtuar këtë.[432] Për sa i takon çështjes se çfarë përbën sjellje që nuk konsiderohet futje në kurth, GJEDNJ-ja ka vlerësuar se kur "në balancë, policia mund të thuhet se i është "bashkuar" aktivitetit kriminal, dhe nuk e ka iniciuar atë", veprimet e sajjanë brenda objektit të pranueshëm të punës policore të infiltruar.[433]

Veprimtaritë e infiltruara përdoren disa herë edhe për qëllime të tjera, për shembull për të testuar integritetin dhe për të vlerësuar rezistencën e personelit dhe rutinave të punës ndaj rreziqeve të korrupsionit. Elementet mbrojtëse të përmendura më lart mbeten sigurisht të zbatueshme për të parandaluar që informacioni i mbledhur të përdoret gjithashtu kundër punonjësve që nuk e kanë "kaluar testin".

17.2.4 Kontrollet

Hyrja në mjedise private dhe konfiskimi i pronës private përbëjnë kufizime të të drejtave të njeriut. Angazhimet e OSBE-së e bëjnë të qartë në mënyrë eksplicite se çdo kontrolldhe ndalim i personave, mjediseve dhe pronës private duhet të bëhet në pajtim me ligjin dhe standardet që janë të zbatueshme juridikisht.[434] Me qëllim respektimin e standardeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, legjislacioni duhet të shprehë me hollësi rrethanat e sakta në të cilat lejohet kjo ndërhyrje. Vendimi për kontrollduhet të jepet vetëm nga autoriteti i përcaktuar me ligj.[435] Legjislacioni kombëtar që autorizon policinë të hyjë dhe të kontrollojëmjediset dhe të konfiskokjë objekte si prova, duhettë parashikojë kufizime të kësaj kompetence.

Nëse ligji nuk i specifikon kufizimet për kompetencat për kontroll, kjo mund të përbëjë shkelje të së drejtës për privatësi. Po ashtu, megjithëse kontrolli mund të jetë në përputhje me procedurën dhe të ndjekë synimin legjitim të përparësisë së interesit e të sigurisë publike, nëse termat tejet të gjerë të urdhrit të kontrollitnuk sigurojne mbrojtjen e sekretit profesional, gjykata mund të konstatojënjë shkelje të të drejtës për jetë private. Duhet të ketë një marrëdhënie të arsyeshme proporcionaliteti midis mjeteve të përdorura dhe synimit të kërkuar.

17.3 Mbrojtja e dëshmitarëve dhe personave raportues

UNCAC u kërkon Shteteve Palë të marrin masat e duhura dhe, në pajtim me sistemin e brendshëm, të mbrojnë dëshmitarët (si dhe ekspertët dhe viktimat - për aq sa ata veprojnë si dëshmitarë) dhe personat raportues

[432] Bannikova v. Russia, gjykimi i GJEDNJ i datës 4 nëntor 2010
[433] Miliniene v. Lithuania, gjykimi i GJEDNJ i datës 24 qershor 2008, para. 38.
[434] Shih OSBE, 1991 Dokumenti i Moskës, para. 24
[435] CCPR, Komenti i Përgjithshëm No. 16, 1988, para. 8.

ICCPR

Neni 9

1. Secili ka të drejtën e lirisë dhe sigurisë personale. Askush nuk duhet të jetë objekt i një arrestimi ose burgimi arbitrar. Askush nuk duhet të privohet nga liria, përveç se për arsye dhe në përputhje me procedurën e parashikuar me ligj.
2. Çdo person i arrestuar duhet të informohet, në çastin e arrestimit, për arsyet e arrestimit dhe menjëherë duhet të njoftohet lidhur me çdo akuzë që bëhet kundër tij.

[…]

Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut

Neni 5

1. Secili ka të drejtën e lirisë dhe të sigurisë personale të tij. Askujt nuk mund t'i hiqet liria, me përjashtim të rasteve që vijojnë dhe në përputhje me procedurën e parashikuar me ligj:

[…]

((c) kur arrestohet ose ndalohet ligjërisht për t'u çuar përpara autoritetit gjyqësor kompetent, pas dyshimit të arsyeshëm se ka kryer një vepër penale ose kur çmohet në mënyrë të arsyeshme e nevojshme për të parandaluar kryerjen prej tij të veprës penale ose largimin pas kryerjes së saj;

[…]

("sinjalizuesit") në rastet e korrupsionit. Ndër masat që Shteti mund të marrë për të zbatuar janë programet e mbrojtjes së dëshmitarit dhe teknikat e marrjes së provave, që mundësojnë sigurinë e dëshmitarit të tilla si: përdorimi i mburojave, maskave, ose shtrembërimit të zërit, përdorimi i deklaratave të dëshmitarit përpara gjykimit, në vend të dëshmisë në sallën e gjyqit; videoregjistrimi në një vendndodhje tjetër; etj.

17.4 Të drejtat e njeriut gjatë ndalimit dhe arrestimit

17.4.1 E drejta e lirisë personale

Çdokush ka të drejtën e lirisë dhe sigurisë personale.[436] Standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut specifikojnë se askush nuk duhet të privohet nga liria, përveçse për arsye dhe në përputhje me procedurën e parashikuar me ligj. Standardet për të drejtat e njeriut e konsiderojnë privimin e lirisë si një masë të rëndë, e cila duhet të jetë përjashtim dhe jo rregull. Ndalimi ose arrestimi arbitrar ndalohet sipas të drejtësndërkombëtare.

Gjithashtu, Komiteti i të Drejtave të Njeriut është shprehur se kriteret e "arbitraritetit" të parashikuara në ICCPR, nuk duhet të barazohen me "kundër ligjit", "... por të interpretohen më gjerësisht, për të përfshirë elemente të papërshtatshmërisë, padrejtësisë, mungesës së parashikueshmërisë dhe procesit të duhur ligjor. ... Kjo do të thotë se,arresti me burg, pas një ndalimitë ligjshëm, duhet të jetë jo vetëm i ligjshëm, por edhe i arsyeshëm [437] sipas rrethanave. Ndalimi duhet më tej të jetë i domosdoshëm në të gjitha rrethanat, për shembull, për të parandaluar arratisjen, prishjen e provave apo ripërsëritjen e krimit.[438] Në përputhje me parimet bazë të të drejtave të njeriut, vendimi për të ndaluar një individ nuk duhet të jetë asnjëherë diskriminues.

Një individ mund të ndalohetnë rrethana që përfshijnë dënim nga një gjykatë kompetente; moszbatim të një urdhri të dhënë nga gjykata në përputhje me ligjin ose për të garantuar përmbushjen e një detyrimi të parashikuar nga ligji; për ta çuar individin përpara autoritetit gjyqësor kompetent, pas dyshimit të arsyeshëm se ka kryer një vepër penale ose kur çmohet në mënyrë të arsyeshme e nevojshme për të parandaluar kryerjen prej tij të veprës penale ose largimin e tij pas kryerjes së saj; kur një i mitur ndalohet ligjërisht për qëllim edukimi; për të parandaluar përhapjen e sëmundjeve ngjitëse, të personave të sëmurë mendërisht, alkoolistëve, narkomanëve ose endacakëve, dhe me qëllim që të ndalohet hyrja e paautorizuar e një personi në një vend të caktuar, ose nëse kundër tij është duke u kryer një procedurë dëbimi ose ekstradimi.[439] Kjo listë konsiderohet të jetë shteruese dhe "duhet interpretuar në mënyrë strikte".[440] Standardet ndërkombëtare parashikojnë gjithashtu të drejtën e individit për të qenë i informuar në momentin e ndalimit,për arsyet e ndalimit apo arrestimit dhe të vihet në dijeni brenda një afati sa më të shkurtër dhe në një gjuhë që ai e kupton, për arsyet e arrestimit të tij dhe për çdo akuzë që i bëhet; të drejtën për akses të menjëhershëm në procesin gjyqësor, për të përcaktuar ligjshmërinë e ndalimit; dhe të gjykimit brenda një afati të arsyeshëm ose të lirimit në gjykim e sipër; dhe të drejtën e kompensimit në qoftë se

[436] ICCPR, neni 9 (1); KEDNJ neni 5 (1).

[437] "E arsyeshme" përfshin kritere të "dyshimit të arsyeshëm". Shihni për shembull Kandzhov v. Bulgaria, no. 68294/01, gjykimi i GJEDNJ-së i datës 6 nëntor 2008; Stepuleac v. Moldova, no. 8207/06, gjykimi i ECtHR-së i datës 6 nëntor 2007.

[438] Komunikimi Nr. 458/1991, Womah Mukong v. Cameroon (te miratuara ne 21 Korrik 1994), UN Doc. CCPR/C/51/D/458/1991 (1994), para. 9.8.

[439] KEDNJ, neni 5 (1).

[440] Bouamar v. Belguim, gjykimi i ECtHR-së i datës 29 shkurt 1988, Seritë A, no. 129, para. 43.

ICCPR	KEDNJ
Neni 14.	***Neni 6. E drejta për një proces të rregullt***
1. ...çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e krijuar me ligj. ... 2.Çdo person i akuzuar për një vepër penale, ka të drejtë të konsiderohet i pafajshëm derisa fajësia e tij të provohet në përputhje me ligjin. [...]	1. Në përcaktimin... e çdo akuze të karakterit penal që drejtohet kundër tij, çdo person ka të drejtë që çështja e tij të trajtohet me paanësi dhe publikisht nga një gjykatë kompetente, e pavarur dhe e paanshme, e ngritur sipas ligjit. ... 2. Çdo person i akuzuar për një vepër penale, prezumohet i pafajshëm, derisa fajësia e tij të provohet ligjërisht. [...]

ndalimi ose arrestimi është i paligjshëm.[441] Angazhimet e OSBE-së janë gjithashtu eksplicite në këtë drejtim.[442]

17.4.2 Të drejtat e njeriut gjatë burgimit

Angazhimet e OSBE-së dhe e drejta ndërkombëtare për të drejtat e njeriut parashikojnë mbrojtjen të të drejtave njerëzore për personat në burgim. Ligji vendas duhet ta parashikojë, gjithashtu, këtë mbrojtje. Ndërsa përmbajtja e plotë e këtyre të drejtave është përtej objektit të këtij publikimi, ata që përfshihen në hetime duhet të jenë të vetëdijshëm për instrumentet përkatëse ndërkombëtare si dhe elementet mbrojtëse që ka legjislacioni kombëtar të përkufizuara në përputhje me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.[443]

Instrumentet kryesore ndërkombëtare për të drejtat e njeriut përfshijnë:

- Pakti Ndërkombëtar i të Drejtave Civile dhe Politike (ICCPR)
- Konventa kundër Torturës dhe Dënimeve e Trajtimeve te tjera Mizore, Çnjerëzore ose Degraduese, (CAT);
- Parimet për Mbrojtjen e të gjithë personave nën çdo formë ndalimi apo burgimi (1988);
- Parimet për Parandalimin Efektiv dhe Hetimin e Ekzekutimeve të Jashtëligjshme, Arbitrare dhe të Përbashkëta (1989);
- Kodi i Sjelljes për Zyrtarët Ligjzbatues (1979);
- Në lidhje me të burgosurit e mitur: Konventa e OKB-së për të Drejtat e Fëmijës; Rregullat e OKB-së për Mbrojtjen e të Miturve të Privuar nga Liria (1990); Rregullat Minimale Standarde të OKB-së për Administrimin e Drejtësisë për të Mitur (1995) ("Rregullat e Pekinit").

Këto instrumente përfshijnë elementë të rëndësishme mbrojtjeje për personat e privuar nga liria, midis të cilëve:

Ndërtesa e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në Strasburg, Francë

- e drejta të informohet në kohën e arrestimit, për natyrën dhe për shkakun e akuzës që ngrihet ndaj tij, dhe brenda një afati sa më të shkurtër, në një gjuhë që ai e kupton;
- e drejta të mbrohet nga një mbrojtës i zgjedhur prej tij që prej pikënisjes së ndalimit ose arrestimit ;
- e drejta për kujdes mjekësor;
- e drejta për të njoftuar personat e duhur, të zgjedhur prej tij ,për ndaliminqë prej pikënisjes së ndalimit ose arrestimit;
- e drejta për t'u informuar për të drejtat e tij, sipas legjislacionit vendas, që në fillim të privimit të lirisë;
- e drejta pë të mos iu nënshtruar torturave dhe keqtrajtimeve;
- e drejta për të dalë pa vonesë para një gjytari dhe e drejta për gjykim brenda një kohe të arsyeshme ose lirim gjatë gjykimit;
- e drejta që ligjshmëria e burgimit të vendoset pa vonesë nga një gjykatë.

[441] Shih ICCPR, neni 9; dhe KEDNJ neni 5 (2-4).
[442] Shih për shembull OSBE, 1989 Dokumenti i Vjenës; 1991 Dokumenti i Kopenhagës; 1991 Dokumenti i Moskës.
[443] Për informacion të hollësishëm mbi këtë çështje shih, për shembull: Kombet e Bashkuara, të Drejtat e Njeriut në Administrimin e Drejtësisë: Një Manual për të Drejtat e Njeriut për Gjyqtarët, Prokurorët dhe Avokatët, 2003. I disponueshëm në www.ohchr.org/ Documents/Publications/training9Titleen.pdf

17.5 E drejta për një proces të rregullt

E drejta për një proces të rregullt parashikohet në angazhimet e ndërmarra nga Shtetet pjesëmarrëse në OSBE dhe në instrumente ndërkombëtare dhe rajonale për të drejtat e njeriut.[444] Ajo përfshin një gamë të gjerë të të drejtave, pëfshirë ato të renditura në seksionin e mëparshëm (seksioni 17.4.2). Ndonëse një diskutim i plotë i të drejtës për një proces të rregullt del përtej objektit të këtij Udhëzuesi, është e rëndësishme të vëmë në dukje se çdo konsideratë e rregullsisë dhe drejtësisë së një procesi përfshin vlerësimin e të drejtave jo vetëm gjatë gjykimit, por edhe gjatë të gjitha fazave të hetimit. Ky seksion përmban informacion mbi prezumimin e pafajësisë dhe të drejtën për të heshtur dhe për të mos dëshmuar kundër vetes, pasi këto kanë rëndësi të veçantë në hetimet antikorrupsion dhe teknikat e posaçme të hetimit të trajtuara më lart.[445]

Përveç të drejtave të diskutuara më lart, të drejtat themelorenë gjykim përfshijnë:

- prezumimin e pafajësisë;
- të drejtën të mos detyrohet të dëshmojë kundër vetvetes ose të pranojë se është fajtor;
- të drejtën e barazisë para ligjit dhe gjykatave;
- të drejtën për gjykim nga një gjykatë kompetente, e pavarur dhe e paanshme, e ngritur sipas ligjit;
- të drejtën për dëgjim publik;
- të drejtën për t'u mbrojtur, vetë ose me një mbrojtës ligjor;
- të drejtën për të thirrur dhe për të marrë në pyetje dëshmitarët;
- të drejtën për një përkthyes dhe për përkthim;
- të drejtën për një gjykim publik;
- të drejtën për ankim.[446]

17.5.1 Prezumimi i pafajësisë

Prezumimi i pafajësisë është një parim themelor i të drejtës penale në shoqëritë demokratike. Komiteti i të Drejtave të Njeriut është shprehur se prezumimi i pafajësisë do të thotë që "barra e provës për akuzat i takon prokurorisë dhe i akuzuari gëzon përfitimin e dyshimit. Asnjë faj nuk mund të prezumohet deri sa akuza të jetë provuar përtej dyshimeve të arsyeshme. Prandaj, është detyrë e të gjitha autoriteteve publike të të mos paragjykojnë rezultatin e një gjykimi." [447]

Shkelja e të drejtës për gjykim të rregullt mund të ndodhë edhe kur zyrtarët e gjyqësorit bëjnë deklarime publike duke treguar fajin e personit para dënimit. Prezumimi i pafajësisë mund të shkeljet, jo vetëm nga gjyqtari apo gjykata, por edhe nga autoritete të tjera publike.[448]

17.5.2 E drejta e personit të mos flasë dhe të mos detyrohet të dëshmojë kundër vetes

ICCPR-ja parashikon se askush që akuzohet për një vepër penale të mos detyrohet të dëshmojë kundër vetes[449]. Në situata komplekse të korrupsionit, ku informacioni mund të mos jetë i disponueshëm apo i aksesueshëm menjëherë, është shumë e rëndësishme që të sigurohet respektimi i kësaj të drejte gjatë fazave të hershme të hetimit dhe në kontekstin e hetimit të inflitruar.

GJEDNJ-ja ka vlerësuarse, "... nuk ka dyshim se e drejta për të mos folur në hetimet e policisë dhe privilegji për të mos dëshmuar kundër vetes, janë standarde ndërkombëtare, të njohura gjerësisht, të cilat janë në thelb të nocionit për proces të rregullt sipas nenit 6".[450] E drejta për të mos folur zbatohet jo vetëm për rrëfimet e drejtpërdrejta, por edhe për deklarimet që mund të përdoren më vonë nga akuza në procedime penale.[451] Gjykata mund ta hedhë poshtë pretendimin që, për të siguruar dënimin e një rasti kompleks mashtrimi, interesi publik e justifikon pranimin e provave të marra sipas një ligjiqë e bën të detyrueshme përgjigjen ndaj pyetjeve. GJEDNJ-ja është shprehur se "interesi publik nuk mund të merret si bazë për të justifikuar përdorimin e përgjigjeve me detyrim, të marra në një hetim jogjyqësor, për të inkriminuar të akuzuarin gjatë një procesi gjykimi."452

[444] Shihni OSCE, 1989 Vienna Document, para. 13.9; 1990 Copenhagen Document, paras 5 dhe12; Ljubljana 2005 (Decision No.5/12 për respektimin e të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit në sistemet e drejtësisë penale); OSCE/ ODIHR, Legal Digest of International Fair Trial Rights, 2012, i disponueshëm http://www.osce.org/ odihr/94214?download=true

[445] Për informacion të hollësishëm mbi këtë çështje shihni, për shembull: Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, 2003.

[446] Për informacion të hollësishëm mbi këtë çështje shihni, për shembull: Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, 2003.

[447] Komiteti i të Drejtave të Njeriut, Koment i Përgjithshëm Nr. 13: Barazia para gjykatave dhe e drejta për një dëgjim të drejtë dhe publik nga një gjykatë e pavarur e themeluar me ligj (neni 14), paragrafi 7.

[448] Butkevičius v. Lithuania, gjykimi i GJEDNJ-së i datës 26 mars 2002, para. 49.

[449] ICCPR, Neni 14 (3) (g).

[450] John Murray v. UK, gjykimi i GJEDNJ-së i datës 8 shkurt 1996, para. 45.

[451] Aleksandr Zaichenko v. Russia, gjykimi i GJEDNJ-së i datës 18 shkurt 2010, para 52-60.

[452] Saunders v. UK, gjykimi i GJEDNJ-së i datës 17 dhjetor 1996, para.74.

Bibliografi e përzgjedhur

1. United Nations, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, 2003 [pdf]. Available from www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf

2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime,* 2008 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf

3. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ODIHR, *Legal Digest of International Fair Trial Rights,* 2012 [pdf]. Available from http://www.osce.org/odihr/94214?download=true

4. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ODIHR, *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers,* 2013 [pdf]. Available from http://www.osce.org/odihr/108930?download=true

KREU 18

Ndihma e Ndërsjellë Ligjore (NN)

PËRMBAJTJA

18.1 Kuadri rajonal dhe ndërkombëtar 214

18.2 Fusha e veprimit të ndihmës ligjore 216

18.3 Kërkesat formale 217

18.4 Vështirësitë në kërkimin e një NNL në rastet e korrupsionit 218

18.5 Vendimi Europian i Sigurimit të Provës (VESP) 219

18.6 Rrjetet gjyqësore dhe ligjzbatuese 220

18.7 Konkluzionet 221

Biografia e përzgjedhur 222

KREU 18

Ndihma e Ndërsjellë Ligjore

Ndihma e Ndërsjellë Ligjore (NNL) është procesi formal i mbledhjes së provave që gjenden në një shtet tjetër,nëpërmjet bashkëpunimit ndërkombëtar, në funksion të mbarëvajtjes së hetimeve apo proceseve penale. NNL është një instrumentshumë i rëndësishëm dhe shumë efektiv në luftën kundër krimit me përmasa ndërkombëtare, duke përfshirë korrupsionin. Rrjedhimisht, organet ndërqeveritare kanë kohë që punojnë, për të tejkaluar mospërputhjet legjislative dhe, veçanërisht, vështirësitë praktike në bashkëpunimin në kuadër të NNL. Tashmë ekzistojnë një sërë traktatesh dhe konventash rajonale dhe ndërkombëtare që përfshijnë dispozitat e NNL-së. Si një reflektim i rëndësisë së NNL-së në kontekstin e Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë (OSBE), të gjitha shtetet pjesëmarrëse kanë konfirmuar që nga Dhjetori 2012 angazhimin e tyre politik të nivelit të lartë, në funksion të forcimit të bashkëpunimit ndërkombëtar në luftën kundër korrupsionit dhe pastrimit të parave. [453]

Ky Kapitull ravijëzon kuadrin ligjor rajonal dhe ndërkombëtar të NNL-së, me fokus Konventën e OKB-së Kundër Korrupsionit (UNCAC), si korniza e dakordësuar botërisht kundër korrupsionit midis shteteve palë, që përmban dispozita të detajuara mbi masat NNL për hetimin,ndjekjen penale dhe procedurat gjyqësore, që rrjedhin nga veprat penale të korrupsionit. Më konkretisht, kapitulli diskuton mënyrën se si menaxhohen kërkesat formale dhe joformale për bashkëpunim ndërkombëtar, sfidat e ndërlidhura, si dhe zgjidhjet e mundshme për to.

Për më tepër, Mandati i Arrestit Europian– MAE (dhe Vendimi Europian i Sigurimit të Provës: European Evidence Warrant - VESP) për sigurimin e provave, dokumenteve dhe të dhënave për përdorim në procedurat penale për shtetet anëtare të Bashkimit Europian (BE), vë gjithashtu në pah se si bashkëpunimi konkret ndërshtetëror, nëpërmjet njohjes së përbashkët të vendimeve gjyqësore, mund të përshpejtohet dhe të bëhet më efektiv.

18.1 Kuadri rajonal dhe ndërkombëtar

Krimi po ndërkombëtarizohet gjithmonë e më shumë, ndaj rrjedhimisht, organet ligjzbatuese kanë nevojë gjithmonë e më shumë për të mbledhur sa më shpejt informacion dhe sa më shumë prova përtej kufijve të juridiksioneve të tyre kombëtare. Në ditët e sotme korrupsioni njihet si një fenomen gjithmonë e më tepër ndërkombëtar, jo thjesht kombëtar. Krimi i korrupsionit zakonisht përfshin përdorimin e llogarive bankare, dhe ngre në shumë raste struktura komplekse financiare, për të lëvizur paratë dhe asetet, të cilat jo vetëm komplikojnë hetimin, por gjithashtu kërkojnë një reagim të shpejtë. Kundrejt këtij realiteti, ndihma e ndërsjellë ligjore (NNL) formale dhe joformale, nëpërmjet shkëmbimit të informacionit dhe kanaleve të bashkëpunimit për zbatimin e ligjit, luan një rol të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit.

Komisioni i Kombeve të Bashkuara për Parandalimin e Krimit dhe Drejtësinë Penale, [454] si organi kryesor i hartimit të politikave në OKB-së në fushën e parandalimit të krimit dhe drejtësisë penale, merret me çështje të lidhura me NNL-në dhe, më në përgjithësi, me bashkëpunimin ndërkombëtar në çështjet penale përgjatë shumë viteve. Përveç kësaj, në lidhje me krimin specifik të korrupsionit, takimet e hapura të ekspertëve ndërqeveritarë, për të rritur bashkëpunimin ndërkombëtar nën UNCAC[455], kanë shërbyer për të përgatitur dhe hartuar udhëzime dhe këshilla për sfidat e bashkëpunimit ndërkombëtar. OKB-ja ka hartuar një Traktat Model mbi Ndihmën e Ndërsjellë në

[453] OSBE, Deklarata për Qeverisjen e Mirë dhe Luftën kundër Korrupsionit, Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit (MC. DOC/2/12): http://www.osce.org/cio/97968
https://www.unodc.org/unodc/commissions/CCPCJ/

[454] Shih https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/em-internationalcooperation.html

[455] Shih Paragrafin 1, Traktati Model për Ndihmën Ligjore të Ndërsjelltë në Çështjet Penale, miratuar në vitin 1990, amenduar nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së me Rezolutën. 53/112, 9 Dhjetor 1998. https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_ matters.pdf

Çështjet Penale, "si një kuadër të dobishëm që mund të ndihmojë Shtetet e interesuara në negocimin dhe përfundimin e marrëveshjeve dypalëshe, që kanë për qëllim përmirësimin e bashkëpunimit në çështjen e parandalimit të krimit dhe drejtësisë penale."[456]

Termi "procedura penale", në kontekstin e NNL-së, përfshin çdo fazë të procesit gjyqësor, i cili mund të ndryshojë nga vendi në vend: hetimi, ndjekja penale dhe procedurat gjyqësore. Konventat ndërkombëtare në këtë fushë (psh, Këshilli i Europës (KiE) 1959, Konventa Europiane mbi Ndihmën e Ndërsjellë në Çështjet Penale) kanë vendosur një parakusht të qartë, domethënë që Shtetet duhet të pranojnë t'i ofrojnë njëri-tjetrit "masën më të gjerë të ndihmës së ndërsjellë" në hetimin e krimeve, dhëniene provave dhe në ndjekjen penale të të dyshuarve për kryerjen e një vepre penale.[457]

NNL zakonisht vepron përmes marrëveshjeve, që ofrojnë një bazë ligjore për bashkëpunim ndërshtetëror, ose në bazë të reciprocitetit apovullnetit të mirë. Megjithëse BE është përpjekur të vendosë standarde brenda Europës mbi bashkëpunimin ndërkombëtar në kontekstin e çështjeve penale,[458] nuk ka një instrument të vërtetë apo traktat universal, i cili të drejtojë bashkëpunimin ndërkombëtar. Instrumentet aktuale janë

- traktatet dypalëshe;
- marrëveshjet shumëpalëshe (zakonisht rajonale);
- marrëveshjet ndërkombëtare (për shembull, konventat e OKB-së);
- reciprociteti, vullneti i mirë ose marrëveshjet ad hoc; dhe
- legjislacioni vendor që lejon bashkëpunim ndërkombëtar në çështjet penale.

NNL mundet që gjithashtu të merret edhe përmes një prej modeleve tradicionale, domethënë nëpërmjet "letërporosive", në bazë të reciprocitetit dhe të përpunuara nëpërmjet kanaleve diplomatike. Megjithatë, pavarësisht nga procesi i ngadalshëm, këto thirrje janë të kufizuara në asistencën mes gjykatëve dhe në këtë mënyrë nuk mund të jenë të disponueshme në fazat hetimore apo në fillim të ndjekjes penale, nëse aktakuza ende nuk është ngritur. [459]

Traktatet dhe Konventat me dispozitat e NNL, që kanë interes të veçantë për shtetet anëtare të OSBE-së, ku adresojnë aspektet ndërkombëtare të luftës kundër korrupsionit janë:

- Konventa e OKB-së Kundër Krimit të Organizuar Ndëkombëtar (UNTOC) (Neni 18);
- Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit (UNCAC) (Nenet 46, 54-55);
- Konventa KiE mbi Pastrimin e Parave, Kontrollin, Sekuestrimin dhe Konfiskimin e të Ardhurave nga Krimi 1990 (Nenet 7-35), Konventa mbi Pastrimin e Parave,Kontrollin, Sekuestrimin dhe Konfiskimin e të Ardhurave nga Krimi dhe Finacimi i Terrorizmit 2005 (Nenet 15-47);
- Konventa e KiE mbi Krimin Kibernetik (Nenet 25-35);
- Konventa e KiE mbi Procedurat Penale dhe Korrupsionin (Nenet 25-31);
- Konventa Ndër-Amerikane Kundër Korrupsionit (Neni XIV);
- Konventa e Organizatës për Bashkëpunimin Ekonomik dhe Zhvilimin (OECD) për luftën kundër Mitëmarrjes të Zyrtarëve të huaj Publikë të përfshirë në Transaksione Ndërkombëtare Biznesi (Neni 9) dhe Rekomandimet e 2009 për të Luftuar më tej Mitëmarrjen e Zyrtarëvetë Huaj Publikë (Seksioni XIII).

Për më tepër, Konventat që meren në baza ad hoc me ndihmën e ndërsjellë ligjore janë hartuar në kuadër të:

- KiE (Konventa Europiane mbi Ndihmën e Ndërsjellë në Çështjet Penale 1959 dhe dy Protokollet Shtesë të saj në 1978 dhe 2001);

- BE (Konventa e 2000 mbi Ndihmën e Ndërsjellë në Çështjet Penale midis Shteteve Anëtare të BE-së dhe Protokolli i saj i 2001);

- Komonuelthi i Vendeve (Komonuelthi) (Skema e Komonuelthit për Ndihmën e Ndërsjellë në Çështjet Penale e 1986, e ndryshuar në 1990, 1999 dhe 2010); dhe

- Organizata e Shteteve Amerikane (OAS) (Konventa ndër-Amerikane mbi Marrjen e Provës Jashtë Vendit e 1975 dhe Protokolli Shtesë i 1984; dhe Konventa ndër-amerikane mbi Ndihmën e Ndërsjellë në Çështjet Penale e 1992 dhe Protokolli Fakultativ i 1993).

[456] Shih: Paragrafi 1, Traktati Model për Ndihmën e Ndërsjelltë në Çështjet Penale, miratuar në 1990, ndryshuar nga UN GA Res. 53/112, 9 dhjetor 1998. https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf

[457] Neni 1 (1), Konventa e Këshillit të Europës për Ndihmesën e Ndërsjellë Ligjore e vitit 1959 http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016800656ce

[458] Konventa e Bashkimit Europian për Ndihmesën e Ndërsjellë Ligjore midis Vendeve Anëtare të BE-së në Çështjet Penale: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_ matters/l33108_en.htm

[459] Shih Stephenson K. et al., Pengesat për Rimëkëmbjen e Aseteve: Një Analizë e Pjesëmarrësve dhe Rekomandimeve, 2011, StAR Initiative, fq. 53.http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Barriers%20 to%20Asset%20Recovery.pdf

Neni 46 (3) i UNCAC përcakton që NNL mund të kërkohet për secilin nga synimet e mëposhtme:

a) Mbledhjen e provave apo marrjen e deklaratave nga personat e përfshirë në një çështje;
b) Administrimin e dokumenteve gjyqësorë;
c) Kryerjen e kontrolleve, sekuestrimeve dhe ngrirjes së aseteve;
d) Këqyrjen e objekteve dhe vendndodhjeve;
e) Dhënien e informacionit, lidhur me provat dhe vlerësimet e ekspertëve;
f) Dhënien e kopjeve origjinale apo të çertifikuara të dokumenteve dhe dosjeve, ku përfshihen dokumente qeveritarë, bankarë, dokumente të kompanive dhe bizneseve;
g) Identifikimin ose gjurmimin e të ardhurave nga krimi, si dhe të gjitha provave që lidhen me to;
h) Lehtësimin e paraqitjes vullnetare të personave në shtetin që ka paraqitur kërkesën;
i) Çdo lloj asistence që nuk bie ndesh me kuadrin ligjor të shtetit që paraqet kërkesën për ndihmë të ndërsjellë ligjore;
j) Identifikimin, ngrirjen dhe gjurmimine të ardhurave nga krimi në përputhje me dispozitat e nenit 5 të kësaj konvente;
k) Rimarrjen në zotërim të aseteve në përputhje me dispozitat e kapitullit V të kësaj konvente.

18.2 Fusha e veprimit të ndihmës ligjore

Duke qenë se korrupsioni dhe krimi ekonomik kanë një natyrë gjithmonë e më shumë ndërkombëtare, nevoja për të ngritur një kuadër sa më efektiv bashkëpunimi ndërkombëtar, është bërë gjithmonë e më e mprehtë. Bashkëpunimi ndërkombëtar duhet të jetë në gjendje të ofrojë "shkallën më të lartë të mundshme të ndihmesës së ndërsjellë". Rritja e aksesit në transaksionet elektronike, liberalizimi i kapitalit dhe i tregjeve financiare, lehtësia e udhëtimit dhe rritja e shanseve të shkelësvepër të lëvizur midis juridiksioneve për të shmangur identifikimin dhe ndjekjen penale, janë sfida që hasin agjensitë ligjzbatuese sot kudo në botë.

Nevoja për bashkëpunim të mëtejshëm mes shteteve është adresuar në shumë instrumenta ndërkombëtare (siç përmendet në pikën 18.1 më lart) dhe veçanërisht nga UNCAC, e cila përmban një sërë dispozitash për NNL, në kuadër të bashkëpunimit ndërkombëtar në fushën e së drejtës penale (neni 43 pika 1), ndihma e ndërsjellë ligjore (neni 46) dhe rikuperimi i aseteve (nenet 54-55).

Në nivelin formal, NNL përgjithësisht kërkohet kur janë të nevojshme masa detyruese, apo në rastin kur provat duhet të mblidhen në një formë të caktuar, në mënyrë që të jenë të pranueshme për procesin hetimor të shtetit që paraqet kërkesën. Sidoqoftë, ndodh që prokurorët dhe hetuesit të kërkojnë NNL pa shqyrtuar paraprakisht opsionet informale dhe të optimizuara, të cilat në fakt, mund t'ua plotësonin kërkesat pa qenë e nevojshme të ndiqeshin procedura më të komplikuara formale. Në shumë raste, përqasja joformale mund të jetë më efektive, veçanërisht në rastin kur shteti që paraqet kërkesën gjendet në një fazë të hershme të hetimit, dhe ende nuk ka filluar të mbledhë prova formale.

Opsionet për një përqasje të tillë informale mund të përfshijnë mënyrat përsa vijon:

– Komunikim direkt midis autoriteteve policore si mënyrë për të mbledhur informacion. Krahas komunikimit të drejtpërdrejtë midis autoriteteve policore, Organizata Ndërkombëtare e Policisë (INTERPOL) mbështet në vazhdimësi autoritetet policore anëtare të saj për realizimin e hetimeve (shih pjesën 18.6)
– Lloje të tjera bashkëpunimi midis agjensive ligjzbatuese;
– Komunikim konsullor dhe komunikim midis ambasadave. Misionet diplomatike dhe konsullore mund të përdoren për të mbledhur informacion, prova, si dhe deklarata të dëshmitarëve nga ana e hetuesve (me autorizimin e shtetit pritës dhe të dëshmitarit).
– Në rastin kur dokumentacioni i kërkuar është dokumentacion publik në shtetin që merr kërkesën, ai mund të sigurohet në rrugë administrative

Është e mundur, krahas rrugëve informale, të paraqitet edhe një kërkesë formale për NNL, si përshembull për të:

– Marrë dëshmi nga një dëshmitar jovullnetar;
– Marrë në pyetje një person të dyshuar;
– Kryer kontrolle, kërkime dhe për të sekuestruar apo ngrirë asetet;
– Marrë informacion për llogaritë bankare, të dhëna nga interneti dhe përmbajtjen e emaileve.

Masa në të cilën shtetet janë të gatshme t'i përgjigjen një kërkese formale për NNL, varet nga shumë faktorë që

Paragrafi 15 i nenit 46 të UNCAC
(një listë e shkurtër e pikave të cilat duhen përfshirë në kërkesën formale për NNL)

- Identiteti i autoritetit që paraqet kërkesën;
- Rasti në shqyrtim dhe lloji i hetimit, ndjekjes penale apo gjyqësore që lidhet me këtë rast, si dhe emri dhe funksionet e autoritetit që kryen hetimin, ndjekjen penale apo gjyqësore;
- Një përmbledhje të fakteve më kryesore, me përjashtim të kërkesave që lidhen me administrimin e dokumenteve gjyqësore;
- Një përmbledhje e ndihmesës së kërkuar dhe detaje të çdo procedure të veçantë që shteti kërkues dëshiron të ndiqet;
- Nëse është e mundur, të përmendet identiteti, vendndodhja dhe kombësia e të gjithë personave të përfshirë, si dhe:
- Arsyeja përse kërkohet të dorëzohen provat, informacioni, apo të ndërmerret veprimi i përmendur në kërkesë.

përfshijnë angazhimet e shtetit në kuadër të traktateve dypalëshe apo shumëpalëshe, kuadrin e tyre ligjor, marrëdhëniet midis shtetit kërkues dhe shtetit që merr kërkesën, si dhe parimin e reciprocitetit, pra aftësinë e të dyja palëve për t'i dhënë njëra-tjetrës asistencë të barazvlefshme.

18.3 Kërkesat formale

Në lidhje me veprat penale të korrupsionit, shtetet palë të UNCAC janë të detyruara të japin ndihmë të ndërsjellë ligjore në të gjitha hetimet, procedurat e ndjekjes penale dhe gjyqësore. [460] Neni 46 (3) i UNCAC përmban një listë mjaft të plotë, edhe pse jo shteruese, të llojeve të asistencës që mund të kërkohet në kuadër të dispozitave të ndihmës ligjore të ndërsjellë që mund të kërkohet formalisht.

Vendimi për t'i dhënë asistencë një shteti që ka paraqitur kërkesë për mbledhjen e provave, që gjenden në vendin që ka marrë kërkesën, mbetet gjithmonë në dorën e shtetit që merr kërkesën. Sidoqoftë, shtetet duhet të përpiqen ta ofrojnë ndihmesën e ndërsjellë ligjore "në masën më të madhe të mundshme, sipas përcaktimeve të ligjeve, traktateve, marrëveshjeve, dhe akordeve përkatëse të tyre"..." [461] Shtetet anëtare të UNCAC nuk mund të refuzojnë dhënien e NNL mbi bazën e kriminalitetit të dyfishtë, në rast se NNL nuk kërkon kryerjen e veprimeve detyruese. [462] Në rastin e krimit të korrupsionit, kur si arsye për refuzimin e kërkesave për NNL, përdoren shkaqe, si ruajtja e sekretit bankar, apo rasti kur krimi lidhet me evazionin fiskal , [463] vërehet se konventa e kufizon në mënyrë strikte përdorimin e këtyre arsyeve.

Autoritetet kompetente të një shteti palë të konventës mund të dërgojnë informacion në lidhje me vepra penale, edhe pa marrë paraprakisht kërkesë, nëse janë të mendimit se ky informacion mund të ndihmojë një shtet tjetër palë, për të ndërmarrë apo përfunduar me sukses hetime dhe çështje penale, apo që mund të rezultojnë në hartimin e një kërkese prej shtetit tjetër.[464] Këto dispozita synojnë të inkurajojnë shtetet palë të UNCAC që të shkëmbejnë sa më shumë informacion për çështjet penale në mënyrë vullnetare dhe proaktive.

I vetmi detyrim i përgjithshëm i një shteti palë të konventës, që merr një kërkesë në kuadër të UNCAC është garantimi i konfidencialitetit të informacionit si dhe respektimi i kufizimeve për përdorimin e tij, përveç rastit kur informacioni i marrë ka natyrë shfajësuese. Në këtë rast, shteti që merr kërkesën ka të drejtën t'ia bëjë me dije këtë informacion të dyshuarit apo të akuzuarit sipas procedurave të tij.[465]

Forma e një kërkese për NNL

Nuk ekziston asnjë format universal i një kërkese për ndihmë të ndërsjellë ligjore. Megjithatë, kriteret formale janë të përcaktuara në traktatin përkatës. Kërkesa për NNL duhet të jetë një dokument i veçantë, i hartuar nga autoriteti kompetent në një format specifik, i cili duhet të përmbajë të gjithë informacionin e nevojshëm në përputhje me traktatin ndërkombëtar si dhe me legjislacionin vendas. Kërkesat e paplota mund të shkaktojnë dërgimin e një kërkese për më shumë informacion apo në refuzimin e saj, çka natyrisht mund të shkaktojë vonesa dhe pengesa në dhënien e ndihmës ligjore.

Specifikimi – Shmangia e "Ekspeditave Peshkuese"

Autoritetet qendrore të shumë vendeve marrin një numër të madh kërkesash të pasakta për ndihmë të ndërsjellë ligjore. Të gjitha këto kërkesa duhet të përmbajnë thelbin e duhur të informacionit dhe të tregojnë se provat të cilat kërkohen, janë në funksion të hetimit apo të ndjekjes penale. Provat e kërkuara

[460] Shih nenin 46 (1), UNCAC.
[461] Shih: Neni 46 (2), UNCAC.
[462] Shih: Neni 46 (9) (b), UNCAC.
[463] Shih: Neni 46 (8), UNCAC.
[464] Shih: Neni 46 (4), (5), UNCAC.
[465] Shih: Neni 46 (5), UNCAC.

Robert Wallner (majtas), Kryeprokuror i Lihtenshtejnit dhe Oliver Stolpe (djathtas), Kryekëshilltar, Iniciativa për Rikuperimin e Aseteve të Vjedhura, Seminar i OSBE-së për bashkëpunimin ndërkombëtar i mbajtur në Vjenë në 3 shtator 2012.

duhet të jenë të mirëidentifikuara. Duhet të ekzistojë një përshkrim i saktë i arsyes dhe i mënyrës në të cilën prova e kërkuar do të kontribuojë për hetimin apo ndjekjen penale. Në këtë aspekt "ekspeditat peshkuese" – apo endjet pa një qëllim të qartë, nuk lejohen, sepse të gjitha kërkesat për asistencë duhet të jenë specifike.

Një shembull i mirë në këtë drejtim është aiqë lidhet me transmetimin e të dhënave bankare. Të gjitha kërkesat për NNL duhet të japin informacion të mjaftueshëm në lidhje me bankën në fjalë apo llogarinë bankare në fjalë. Kërkesa duhet të përcaktojë qartë llojin e të dhënave që nevojiten, psh., formularët për çelje llogarie, transfertat elektronike, etj, si edhe periudhën kohore për të cilën duhen verifikuar transaksionet.

18.4 Vështirësitë në kërkimin e një NNL në rastet e korrupsionit

Rastet e korrupsionit mund të paraqesin vështirësi të veçanta në paraqitjen e kërkesave për NNL, veçanërisht në situatat e mëposhtme:

• Zyrtar i nivelit të lartë

Në rastin kur dyshohet përfshirja e një zyrtari të lartë në akte të mundshme korruptive, kërkesa për NNL mund të refuzohet, me argumentimin se preket "interesi kombëtar" apo privilegjet dhe imunitetet, veçanërisht nëse zyrtari është i nivelit të lartë apo biznesmeni është me influencë në shtetin kërkues.

Edhe pse në këto raste sfida është mjaft e vështirë, kjo nuk duhet të na pengojë të përpiqemi ta tejkalojmë atë, duke u njohur më mirë me sistemin ligjor, politik, madje edhe kulturor në vendin ku dërgojmë kërkesën.

• E drejta e ankimit

Edhe pse kjo procedurë mund të shkaktojë zvarritje të mëdha të procesit, disa shtete lejojnë njoftimin e një qytetari që preket nga një kërkesë për NNL, në lidhje me paraqitjen e kërkesës, duke i mundësuar atij të ankohetkundër ndarjes së informacionit me shtetin kërkues. Në disa vende, si përshembull Lihtenshtejni apo Zvicra, e drejta e ankimitekziston në lidhje me ruajtjen e konfidencialitetit të informacionit bankar. Gjithashtu, në disa vende, institucione të caktuara (si përshembull bankat) mund të kenë të drejta të ngjashme për të ankimuar këto kërkesa.

• Kontrolli dhe/ose sekuestrimi i aseteve

Kontrolli dhe sekuestrimii aseteve janë mjete shumë të fuqishme në duart e prokurorëve dhe hetuesve, por shpesh, në rrugën e tyre, ato hasin pengesa të natyrës praktike. Kërkesat që parashtrohen në kuadër të një dokumenti të NNL, të cilat përmbajnë në vetvete një nivel të caktuar të përdorimit të forcës shtrënguese, kanë nevojë të veçantë për një argumentim të mirë që justifikon masën e kërkuar si dhe merr parasysh kontestimet e mundshme ligjore në vendin të cilit i drejtohet kërkesa. Asnjëherë nuk është e mjaftueshme t'i dërgosh një vendi tjetër një kërkesë për ndihmë të ndërsjellë ligjore, e cila nuk jep shpjegimin e mjaftueshëm, që tregon përse plotësimi i kësaj kërkese do të ndihmojë në gjetjen e provave dhe fakteve.

• Kërkesat për ngrirjen dhe konfiskimin

Ligjetmbi konfiskimin e pasurive, dhe të ardhurave që burojnë nga krimi e në veçanti nga korrupsioni, mbeten endetë paelaboruara në shumë vende. Meqenëse shtetet e ndryshme kanë kushte të ndryshme për ekzekutimin e urdhrave për ngrirje të përkohshme ose për kufizimin e aseteve që janë subjekt i kërkesës, autoriteti kërkues, duhet të synojë të sigurojë sa më shumë informacion sa i përket lidhjes midis veprimtarisë kriminale të dyshuar dhe pasurive në shqyrtim.

UNCAC siguron ndihmë të konsiderueshme për ata që kërkojnë NNL në kontekstin e rikuperimit të aseteve: Neni 31 i Konventës përshkruan regjimin e ngrirjes dhe konfiskimit të brendshëm, ndërsa Kapitulli V qëtrajton rikuperimin e Aseteve, përmban nenet 54 dhe 55, të cilat ngrenë mekanizmat për rikuperimin e pronës nëpërmjet bashkëpunimit ndërkombëtar në sekuestrimin, ngrirjen

dhe konfiskimin. [466]

- **Aspektet sensitive të hetimit**

Mund të ndodhë fare mirë që disa informata në letrën e kërkesës të jenë të natyrës shumë sensitive, ndërsa sistemi për marrjen e NNL-së është në thelb i pasigurtë. Kjo mund të shfrytëzohet nga kriminelët ose zyrtarët e korruptuar për t'iu shmangur kërkesës. Prandaj, duhet të kihet shumë kujdes në lidhje me trajtimin e informacionit sensitiv. Të dyja konventat: UNTOC (Neni 18 (20)) dhe UNCAC (Neni 46 (20)) e adresojnë specifikisht këtë çështje, duke kërkuar pajtueshmëri me detyrimet e konfidencialitetit.

Çështja e informacionit sensitiv lidhet edhe me shqetësimet e ngritura nga shtetet, në lidhje me detyrimet dhe angazhimet e tyre për të ruajtur konfidencialitetin, gjatë transmetimit të informacionit sensitiv drejt një shteti kërkues.

Duke marrë në konsideratë sfidat e paraqitura nga administrimi i kërkesave për ndihmën e ndërsjellë ligjore, Zyra e OKB-së për luftën kundër Drogës dhe Krimit (UNODC) ka hartuar një Instrument për Hartimin e Kërkesës për NNL, në të cilin mund të kërkojnë akses profesionistët e sistemit të drejtësisë [467] .

18.5 Vendimi Europian i Sigurimit të Provës (VESP)

VESP zëvendësoi sistemin e ndihmës së ndërsjellë në çështjet penale midis shteteve anëtare të BE-së për marrjen e e objekteve, dokumenteve dhe të dhënave për përdorim në procedurën penale. VESP hyri ne fuqi në 2009 (Vendimi Kuadër 2008/978/JHA)[468] dhe vendeve anëtare iu kërkua që ta vinin në zbatim VESP deri ne Janar 2011.

VESP trajton vetëm bashkëpunimin gjyqësor dhe nuk shtrihet në bashkëpunimin midis "policisë, doganave, kufirit apobashkëpunimin administrativ"; këto mbeten brenda fushës së NNL-së nëpërmjet traktateve dhe konventave apo thjesht ndihmës informale që shtetet i japin njëri-tjetrit.

Arsyetimi themelor i VESP është të përshpejtojë bashkëpunimin rajonal nëpërmjet "njohjes reciproke" të vendimeve gjyqësore, me qëllim përfundimtar, zbatimin e vendimeve gjyqësore të një shteti anëtar të BE në një shtet tjetër anëtar të BE. Për qëllimet e NNL, VESP zëvendëson një kërkesë për ndihmë dhe e vendos atë në bazë të një urdhri gjyqësor. VESP lëshohet "për të marrë objekte, dokumente dhe të dhëna për përdorim në procedurat penale ... Kjo mund të përfshijë, për shembull, objekte, dokumente ose të dhëna nga një palë e tretë, nga një kërkim i objekteve duke përfshirë ambientet private të të dyshuarit , të dhëna historike mbi përdorimin e çdo shërbimi, duke përfshirë transaksionet financiare, të dhënat historike të deklaratave, intervistat dhe seancat dëgjimore, dhe të dhënat të tjera, duke përfshirë rezultatet e teknikave speciale hetimore". [469]

Qëllimi kryesor i Vendimit Kornizë është tejkalimi i dallimeve midis sistemeve ligjore të shteteve anëtare të BE-së, duke u nisur nga mënyra e "përafrimit" të kundërvajtjeve, procedurës, etj. Për këtë qëllim, miratimi i VESP dhe i MAE - ka kontribuar në identifikimin më efektiv të veprave penale që mund të "përafrohen". Korrupsioni është njëra nga këto vepra. Përveç kësaj, neni 13 i Vendimit të lartpërmendur kufizon arsyet për refuzimin e ekzekutimit, me qëllim të promovimit të një niveli më të lartë bashkëpunimi. Zbatimi praktik i VESP në Shtetet Anëtare monitorohet nga Këshilli Europian në përputhje me nenin 20.

Pjesëmarrësit e një seminari të përbashkët të organizuar nga OSBE / OCEEA, UNODC dhe EAG për bashkëpunimin ndërkufitar kundër korrupsionit dhe pastrimit të parave, që përfshin zyrtarë nga shtetet pjesëmarrëse të OSBE në Azinë Qendrore, Kaukazin e Jugut dhe Europën Lindore, Vjenë, 2 tetor 2014

Krahas futjes në fuqi të VESP, është vërejtur një njohje në rritje të nevojës për shtetet anëtare të BE-së, jo vetëm

[466] Për më tepër detaje, shiko Kapitullin 20 mbi Luftën kundër pastrimit të parave dhe konfiskimi dhe rikuperimi i aseteve
[467] Shiko UNODC, Mjeti i Shkruar i Ndihmës së Ndërsjelltë Ligjore Mutual, gjendet në http://www.unodc.org/mla/index.html
[468] Shiko EU, Vendimi Europian Kuadër i Këshillit mbi sigurimin e provave për qëllim të marrjes së objekteve, dokumenteve dhe të dhënave për përdorim në procedurat penale(2008/978/JHA), available from http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF
[469] Ibid., (7).

për të shkëmbyer informacion, duke përfshirë agjencitë e inteligjencës, por për ta bërë këtë me efikasitet dhe shpejtësi. Vendimi i Këshillit 2007/845/2007[470] u kërkon shteteve anëtare të ngrenë rrjetin kombëtar të Zyrave të Rikuperimit të Aseteve, për të mundësuar komunikim të drejtpërdrejtë dhe shkëmbim të shpejtë të informacionit.

18.6 Rrjetet gjyqësore dhe ligjzbatuese

Një nga sfidat kryesore për profesionistët ligjzbatues (prokurorët dhe përfaqësuesit e gjyqësorit) ka qenë mungesa e vazhdueshme e të kuptuarit të drejtë të kërkesave, të bëra brenda kuadrit të NNL-së, çka ka çuar në kërkesa që, ose janë refuzuar, ose nuk kanë qenë plotësisht në përputhje me kriteret minimale të shkëmbimit të informacionit. Rrjedhimisht, u krijuan rrjete për të lehtësuar bashkëpunimin midis Shteteve. Rrjetet e diskutuara më poshtë [471] janë shembuj të shkëlqyer të mekanizmave, që janë krijuar për të përmirësuar bashkëpunimin ndërkombëtar në çështjet penale, dhe, veçanërisht në lidhje me korrupsionin dhe rikuperimin e aseteve.

Njësitë e Inteligjencës Financiare dhe procesi Egmont

Meqënëse korrupsioni zakonisht përfshin lëvizjen e sasive të konsiderueshme të parave ose të aseteve, strategjitë për parandalimin dhe luftën kundër transaksioneve të tilla, janë bërë fokusi kryesor i punës së agjencive ligjzbatuese gjatë 15 viteve të fundit. Njësitë e Inteligjencës Finaciare (FIU) përbëjnë një komponent të rëndësishëm në këtë aspekt. Një FIU është një agjensi qendrore kombëtare, përgjegjëse për marrjen, analizimin dhe transmetimin e informacioneve shpjeguese për transaksionet e dyshimta tek autoritetet kompetente, siç janë hetuesit apo prokurorët.FIU-të gjithashtu përbëjnë një mekanizëm të rëndësishëm për ndarjen e të dhënave joformale, por të sigurta financiare për të dyshuarit, llogaritë bankare dhe transfertat e parave. FIU është gjithashtu një burim i rëndësishëm i bashkëpunimit ndërkombëtar me një theks të veçantë në luftën kundër pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit. Kanali i bashkëpunimit midis FIU-ve është krijuar si një rrjet joformal, i njohur si Grupi Egmont i FIU-ve. Grupi Egmont i FIU-ve takohet rregullisht, për të gjetur mënyra për të promovuar zhvillimin e FIU-ve dhe për të fuqizuar bashkëpunimin, veçanërisht në fushat e shkëmbimit të informacionit, trajnimit dhe shkëmbimit të përvojave. [472]

INTERPOL[473]

INTERPOL është organizata më e madhe ndërkombëtare policore në botë, roli themelor i të cilës është të ndihmojë agjencitë ligjzbatuese në mbarë botën, për të luftuar të gjitha format e krimit ndërkombëtar. INTERPOL shpërndan informacione të sigurta nga burime globale dhe mbështet një sistem që lidh 190 Zyrat qendrore kombëtare, së bashku me agjencitë e tjera të autorizuara të zbatimit të ligjit dhe partnerët strategjikë, duke u mundësuar atyre të kenë akses të menjëhershëm, të kërkojnë dhe dorëzojnë në të njëjtën kohë të dhëna vitale[474] . Ai gjithashtu siguron mbështetje ad-hoc për vendet anëtare në hetimet ndërkombëtare.

Europol[475]

Europol është agjencia ligjzbatuese e BE-së që ndihmon shtetet anëtare në parandalimin dhe luftimin e krimit të organizuar ndërkombëtar dhe të terrorizmit. Brenda kontekstit të NNL-së, Europol ndihmon për të përmirësuar shkëmbimin e informacioneve dhe të shërbimeve të inteligjencës midis organeve ligjzbatuese në të gjithë BE dhe në nivel global.

Eurojust[476]

Eurojust u krijua në 2002 për të mundësuar bashkëpunimin e efektshëm gjyqësor midis Shteteve Anëtare të BE-së. Qëllimi i tij kryesor është të mbështesë dhe forcojë bashkërendimin dhe bashkëpunimin e autoriteteve kombëtare hetuese të krimeve të rënda. Ai lehtëson ekzekutimin e kërkesave ndërkombëtare të NNL-së dhe ofron ndihmë në lidhje me kërkesat për ekstradim. Kompetenca e Eurojust mbulon të njëjtat lloje krimi dhe kundërvajtjeje për të cilat ka kompetencë edhe Europol. Për llojet e tjera të kundravajtjeve, Eurojust mund të mbështesë hetimet dhe ndjekjet penale me kërkesë të një shteti anëtar.[477]

Rrjeti Gjyqësor Europian[478]

Rrjeti Gjyqësor Europian (RGJE) është një rrjet pikash kombëtare të kontaktit, që bashkërendojnë punën për të lehtësuar bashkëpunimin gjyqësor ndërkombëtar, në çështjet penale ndërmjet shteteve anëtare të BE-së.

---

[470] Shih Vendimin e këshillit të BE-së 2007/845/JHA mbi bashkëpunimin midis zyrave të rekuperimit të aseteve të vendeve anëtare në fushën e identifikimit dhe gjurmimit të të ardhurave nga krimi apo nga pronat e lidhura me krimin. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0103:0105:EN:PDF

[471] Krahas rrjeteve të trajtuar në kapitullin 20 mbi rikuperimin e aseteve dhe inisiativën globale të pikave fokale të mbështetur ngaStAR dhe INTERPOL, ekzisojnë një sërë rrjetesh rajonale të cilët nuk janë të përfshirë këtu, por mund të gjenden në faqen zyrtare të UNODC: www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/international-cooperation-networks.html

[472] Shih: http://www.egmontgroup.org/about

[473] Shih: www.interpol.int/

[474] Shih: http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Priorities

[475] Shih: www.europol.europa.eu/

[476] Shih: http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx

[477] Shih: http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx

[478] Shih: www.ejn-crimjust.europa.eu. Përveç kësaj, ekziston një Rrjet Gjyqësor Europian në Çështjet Civile dhe Tregtare, shih http://ec.europa.eu/ civiljustice

"Pikat kombëtare të kontaktit përcaktohen nga çdo shtet anëtar nga autoritetet qendrore përgjegjëse për bashkëpunimin gjyqësor ndërkombëtar, autoritetet gjyqësore dhe autoritetet e tjera kompetente me përgjegjësi specifike në fushën e bashkëpunimit gjyqësor ndërkombëtar, si në përgjithësi, ashtu edhe për forma të caktuara të krimeve të rënda, si krimi i organizuar, korrupsioni, trafiku i drogës apo terrorizmi". [479]

Regjistri online i Autoriteteve Kompetente Kombëtare (AKK) [480]

Regjistri online i AKK jep informacion mbi autoritetet kombëtare kompetente të përcaktuara sipas Konventës së OKB-së kundër Trafikut të Paligjshëm të Substancave Narkotike dhe Substancave Psikotrope të 1988, UNTOC dhe Protokollit kundër Kontrabandës në Tokë, Det dhe Ajër të Emigrantëve, që plotëson UNTOC.

Regjistri jep informacion kontakti për mbi 600 AKK të autorizuar të marrin, t'u përgjigjen dhe të procesojnë kërkesa për një sërë veprimesh, duke përfshirë NNL-në në çështjet penale.

Ai gjithashtu përmban informacione të rëndësishme në lidhje me:

- Shtetet anëtare ne rrjetet rajonale ekzistuese;
- Kerkesat ligjore dhe proceduriale për administrimin e kërkesave;
- Referenca ndaj Konventës për Krimin e Organizuar si një bazë ligjore për kërkesat:
- Linket për ligjet kombëtare dhe faqet në internet;
- Kërkesat mund të bëhen përmes INTERPOL-it

Në fushën e rikuperimit të aseteve, Banka Botërore/ UNODC Rikuperimi i Aseteve të Vjedhura, Iniciativa (StAR) (shiko Kapitullin 1, Seksioni 1.2.6) bashkon forcat me INTERPOL-in me qëllim krijimin e një rrjeti global ekspertësh në fushën e rikuperimit të aseteve, çka jep një ndihmesë të vyer në shkëmbimin e informacionit. [481]

Qëndra Ndërkombëtare për Rikuperimin e Aseteve (ICAR) e Institutit të Baselit për (shiko Kapitullin 1, Seksioni 1.2.7) mbështet dhe ndihmon agjencitë ligjzbatuese dhe prokurorët e vendeve partnere që ndjekin çështje konkrete dhe komplekse të korrupsionit ndërkombëtar dhe/ose çështje të pastrimit të parave, që kanë edhe një aspekt të rikuperimit të aseteve. Ekspertët e ICAR gjithashtu ndihmojnë vendet anëtare në menaxhimin e kërkesave të NNL-së, përmes këshillave strategjike dhe asistencës në hartimin e tyre, si dhe nëpërmjet bashkëpunimit ndërkufitar, duke lehtësuar bashkëpunimin me juridiksionet e tjera. [482]

18.7 Konkluzionet

Natyra ndërkombëtare e korrupsionit gjithmonë e më shumë kërkon që hetuesit, prokurorët dhe gjyqtarët të kenë mundësinë të mbledhin prova që gjenden përtej juridiksioneve të tyre. Masat e bashkëpunimit ndërkombëtar janë pjesë e rëndësishme e procesit, por ato ende përbëjnë një sfidë për shumicën e profesionistëve të ligjit. Shtetet duhet, gjithashtu, të jenë palë në të gjitha traktatet kryesore / konventat përkatëse duke patur parasysh sa vijon:

- Sigurimin e fleksibilitetit në legjislacionindhe praktikën e tyre të brendshme për të përballuar njëra-tjetrën ne masën më të gjerë të mundshme të NNL-së në hetimet, ndjekjet penale dhe procedurat gjyqësore, duke minimizuar hapësirën e refuzimit në NNL dhe duke mundësuar ekzekutimin e kërkesave përkatëse në përputhje me procedurat, që bëjnë të mundur përdorimin e provave të mbledhura nga juridiksionet e huaja;
- Forcimin e mëtejshëm të efektivitetit të autoriteteve qendrore të përfshira në menaxhimin e NNL duke mbajtur hapur kanale të drejtpërdrejta të komunikimit ndërmjet tyre, për të siguruar ekzekutimin me kohë të kërkesave;
- Profesionistët ligjzbatues (prokurorët dhe gjyqësori) duhet të ndërgjegjësohen dhe të bashkohen, që të ndihmojnë në lehtësimin e bashkëpunimit formal dhe informal midis Shteteve.
- Duhet të ofrohen programe trajnimi dhe materiale udhëzuese për hetuesit, prokurorët dhe gjykatësit mbi NNL-në, të cilat mund të përmirësojnë hartimin e kërkesave për ndihmë të ndërsjellë ligjore.

[479] Shih: www.ejnforum.eu/cp/
[480] Shih: www.unodc.org/compauth
[481] Shih: http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-asset-recovery
[482] Shih: https://www.baselgovernance.org/theme/icar

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe (CoE), *European Convention on Assistance in Criminal Matters,* 1959 [website]. Available from http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/030.htm

2. Council of Europe (CoE), *Mutual Legal Assistance Manual,* 2013 [pdf]. Available from http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Publications/CAR/Mutual%20Legal%20Assistance%20Manual_EN.pdf

3. Council of the EU, *Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the EU,* 2000 [pdf]. Available from http://eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/2000%20EU%20Mutual%20Legal%20Assistance%20Convention/CAonMLA-2000-05-29-EN.pdf

4. Council of the EU, *Council Framework Decision on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters,* 2008 [pdf]. Available from http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF

5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases,* 2012 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TypologyMLA2012.pdf

6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Compendium on International Legal Instruments on Corruption,* 2005 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf

7. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Mutual Legal Assistance Request Writer Tool* [website]. Available from http://www.unodc.org/mla/index.html

8. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition,* 2012 [pdf]. Available from https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf

KREU 19

Ekstradimi

PËRMBAJTJA

19.1 Mënyrat e bashkëpunimit 224

19.2 Procedura 225

19.3 Kriminaliteti i dyfishtë apo i dyanshëm 225

19.4 Urdhër Arresti Europian (UAE) 226

19.5 Mjaftueshmëria e fakteve dhe provat 226

19.6 “Ekstradi ose ndjekje penale” 227

19.7 Arsyet e refuzimit të një kërkese ekstradimi 228

19.8 Konkluzione dhe rekomandime për veprim të mëtejshëm 229

Bibliografi e përzgjedhur 230

KAPITULLI 19

Ekstradimi

Ekstradimi është forma më e vjetër e bashkëpunimit ndërkombëtar në fushën e të drejtës penale. Ekstradimi i mundëson një shteti të marrë nën ruajtje një person jashtë territorit të vet. Ekstradimi është procesi formal nëpërmjet të cilit një shtet i kërkon një shteti tjetër transferimin dhe dorëzimin e një personi të akuzuar për një krim apo të kërkuar nga gjykata, apo, në rast se është dënuar me vendim gjyqësor, mund të kërkohet ekstradimi në funksion të vuajtjes së dënimit në shtetin që paraqet kërkesën.

Ekstradimi dhe juridiksioni janë të lidhur shumë ngushtë me njëri-tjetrin. Nuk ekziston ndonjë detyrim sipas ligjit dhe jurisprudencës ndërkombëtare në lidhje me ekstradimin. Ekstradimi kryhet përgjithësisht mbi bazën e një marrëveshjeje bilaterale të realizuar midis dy shteteve sovrane, e cila përcakton shprehimisht krimet dhe rastet kur mund të kërkohet ekstradimi, po ashtu, edhe rastet përjashtimore ndaj kësaj procedure.

Në përgjithësi, akti për të cilin kërkohet ekstradimi duhet të jetë një vepër e rëndë penale e dënueshme në të dyja juridiksionet (kriteri i veprës penale të dyanshme). Shumica e shteteve refuzojnë ekstradimin e shtetasve të tyre, nëse kërkesa për ekstradim lidhet me një situatë të cilën, shteti që merr kërkesën, e konsideron si të natyrës politike, apo si një kërkesë e cila është gjykuar një herë (parimi i ndjekjes së dyfishtë).

Duke qenë se krimi është bërë gjithmonë e më ndërkombëtar, disa shtete kanë filluar të lidhin marrëveshje rajonale apo multilaterale, për të mundësuar ekstradimin e personave të kërkuar dhe ndihmën e ndërsjellë ligjore, në mënyrë që drejtësia të mos të ketë kufij dhe pandëshkueshmëria të kufizohet në maksimum.

19.1 Mënyrat e bashkëpunimit

Komuniteti ndërkombëtar i është përgjigjur fenomenit të rritjes së krimit ndërkombëtar nëpërmjet lidhjes së marrëveshjeve shumëpalëshe, që mundësojnë ekstradimin efektiv të personave të kërkuar dhe dhënien e ndihmës së ndërsjellëligjore. Si shembull mund të përmendim instrumentat rajonalë ad hoc si Konventa Europiane për Ekstradimin e vitit 1957 të Këshillit të Europës, si dhe më së fundmi Vendimin Kuadër për Mandatin e Arrestit Europian (MAE), i cili mundëson një përqasje më të unifikuar ndaj procedurës së ekstradimit. Ekziston një numër i madh konventash të OKB-së të cilat përmbajnë dispozita të cilat u lejojnë atyre të shërbejnë si baza ekstradimi. Këtu përmendim Konventën Antikorrupsion të OKB-së (UNCAC) të vitit 2003, Konventën e OKB-së kundër Krimit të Organizuar Ndërkombëtar(UNTOC) si dhe Konventën e OKB-së kundër Trafikut të Paligjshëm të Substancave Narkotike dhe Psikotropike të vitit 1998.

Ashtu si të gjithë instrumentet ndërkombëtarë, konventat synojnë arritjen e dy objektivave: së pari të krijojnë bazën e nevojshme ligjore për bashkëpunimin midis shteteve palë, në mungesë të marrëveshjeve dypalëshe, dhe së dyti, të mundësojnë rritjen e hapësirës së veprimit të dispozitave në lidhje me krimet e ekstradueshme të specifikuara në marrëveshjet ekzistuese dypalëshe.

Pikënisja e çdo kërkese ekstradimi është baza ligjore që mundëson paraqitjen e saj. Këtu përfshihen:

- Marrëveshjet dypalëshe të ekstradimit;
- Marrëveshjet rajonale të ekstradimit, apo instrumentet ndërkombëtarë si konventa europiane e ekstradimit, skema e komunuelthit për kthimin e kriminelëve të arratisur, si dhe skema rajonale *sui generis* për kthimin e të arratisurve, si EAW e vitit 2002.
- Instrumentat universalë të së drejtës, si neni 44 i

UNCAC, neni 16 i UNTOC, apo neni 10 i Konventës Antikorrupsion të OECD-së.
- Legjislacioni kombëtar për ekstradimin.
- Reciprociteti mes shteteve.
- Marrëveshjet ad hoc mes shteteve.

Procedurat e ekstradimit mund të kenë pikëprerje të shumta, me përjashtim të mandatit europian të arrestit. Parimet themelore janë të njëjtat në të gjithë këto instrumente. Dallimet ekzistojnë vetëm në nivel detajesh.

Megjithatë, gjithmonë e më tepër, konventat universale krijojnë kritere minimale bazë për ekstradimet dhe inkurajojnë shtetet palë të përdorin një shumëllojshmëri mekanizmash, për të lehtësuar procesin e ekstradimit. Konventat gjithashtu shmangin pengesat ndaj ekstradimit, duke e mundësuar atë edhe në rastin kur vepra penale e shtetit kërkues, nuk konsiderohet e tillë në shtetin ku gjendet personi i kërkuar. [483]

19.2 Procedura

Mënyrat për të iniciuar një proces ekstradimi janë përgjithësisht dy:

1. *Kërkesa për arrest paraprak*: paraqitet nëse ekziston rreziku i arratisjes. Shumë traktate dhe konventa përcaktojnë dispozitat për arrestin paraprak dhe afatet kohore, brenda të cilave vendi kërkues duhet të paraqesë kërkesën për ekstradimin sëbashku me dokumentacionin mbështetës. Neni 16 i Konventës Europiane për Ekstradimin e vitit 1957 jep një afat 40 ditor.

Kërkesat për arrest paraprak paraqiten nëpërmjet Interpolit, por ato mund të paraqiten edhe në mënyrë të drejtpërdrejtë nga autoritetet kompetente, direkt tek shteti ku gjendet personi i kërkuar, me anë të një letre shoqëruese që përmban angazhimin se, pas saj,do të paraqitet një kërkesë e plotë për ekstradimin. Të gjitha kërkesat për arrest paraprak duhet të shoqërohen nga dokumentat e mëposhtëm:

- Mandat arresti;
- Listë akuzash;
- Përshkrim i sjelljes;
- Detaje personale (përfshirë këtu fotografinë, nëse ekziston) të personit të kërkuar.

[483] Shih nenin 44 (2), UNCAC.

2. *Kërkesa për ekstradim:* Kërkesa formale e ekstradimit bashkë me dokumentacionin mbështetës dërgohet nëpërmjet kanaleve diplomatike, nëpërmjet komunikimit direkt midis autoriteteve kompetente të të dy shteteve, apo nëpërmjet mekanizmave të tjerë, për të cilët është rënë dakord paraprakisht. Këto metoda janë të preferueshme, në rastin kur nuk ka rrezik që personi i kërkuar të largohet nga vendi ku është identifikuar. Arresti mund të kryhet vetëm nëse konsiderohet e nevojshme.

Gjithsesi, në rastin e mandatit europian të arrestit, procedura është më e thjeshtë: Autoriteti kompetent i lëshon mandatin autoritetit ekzekutues, për dorëzimin e personit në kërkim, nëpërmjet ekstradimit. (shih pjesën 19.4).

Pas arrestit të kryer nëpërmjet njërës nga këto mënyra, të gjitha procedurat në vazhdim, i nënshtrohet ligjit të vendit ku është paraqitur kërkesa. Kjo përfshin edhe ankimime të mundshme të kërkesës për ekstradim të paraqitur nga personi në kërkim.

19.3 Kriminaliteti i dyfishtë apo i dyanshëm

Pjesa më e madhe e marrëveshjeve për ekstradimin përmbajnë një klauzolë, e cila konsiderohet si një mbrojtje thelbësore – klauzolën mbi kriminalitetin e dyfishtë apo të dyanshëm. Sipas kësaj klauzole, suksesi i një kërkese ekstradimi varet nga mundësia e parashikimittë veprës penale të autorit në të dy vendet e përfshira nga kjo procedurë. Nëse ky parakusht nuk përmbushet, ekstradimi nuk ndodh. Ky parim mbështetet nga shumica e gjykatave.

Ajo që konsiderohet si një vepër e dënueshme, që është subjekt ekstradimi, ndryshon në varësi të instrumentave të përdorur dhe zbatohet përgjithësisht përkundrejt veprave të dënueshme si në vendin kërkues ashtu edhe në vendin që merr kërkesën, me një dënim mbi 1 vit heqje lirie.[484] Në disa marrëveshje, kufiri minimal i dënimit është vendosur në mbi dy vjet.[485]

Neni 43 (1) i UNCAC-ut mundëson një përqasje të bazuar mbi sjelljen, për të interpretuar kriterin e kriminalitetit të dyfishtë. Neni 44 pika 2 i UNCAC pasqyron një evolucion të përqasjes ndaj ekstradimit, duke i lejuar një shteti palë, nëse një gjë e tillë lejohet

[484] ShihKonventën Europiane mbi Ekstradimin, 1957, Neni 2. http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/024. htm
[485] Shih Skemën e Londrës për Ekstradimin brenda Komunuelthit, 2002, paragrafi. 2. http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london. pdf

nga legjislacioni vendas, të mundësojë ekstradimin për secilin nga krimet e trajtuara në UNCAC, pavarësisht nga fakti që krimet në fjalë mund të mos jenë të dënueshme brenda juridiksionit të tij. Konventa shprehet fare qartë që vepra e dënueshme nuk ka përse të jetë e përcaktuar në të njëjtën mënyrë në të dy vendet, dhe nuk është e nevojshme që ajo të klasifikohet në të njëjtën kategori veprash penale, apo të konsiderohet si vepër e dënueshme në shtetin që merr kërkesën e ekstradimit. Kjo dispozitë e lehtëson së tepërmi procedurën e ekstradimit, aty ku një gjë e tillë është e lejueshme nga ligjet e vendit që merr kërkesën.

Krahas përkufizimit të krimit si të dyfishtë, një vëmendje e veçantë i duhet dhënë datës së kryerjes së tij, e cila ka rëndësi për përcaktimin e veprës së krimit të dyfishtë. Menaxhimi i procedurës së ekstradimit nuk duhet të shkelë parimin e ligjshmërisë, veçanërisht parimin e mungesës të fuqisë prapavepruese *(nullum crimen, nullapoena sine praevia lege poenali).*

19.4 Urdhër Arresti Europian (UAE)

IUAE bazohet në njohjen e ndërsjelltë të mandateve të arrestit dhe në dorëzimin e personit të kërkuar, duke patur parasysh faktin, se mandati i arrestit është një vendim gjyqësor i lëshuar nga një vend anëtar. Njëra nga përqasjet e përdorura nga BE për të lehtësuar bashkëpunimin rajonal, bazohej mbi idenë e njohjes së dyanshme të vendimeve gjyqësore, qëllimi i të cilës ishte zbatueshmëria e një vendimi gjykate të një vendi anëtar, në të gjitha vendet anëtare të BE, pa qenë e nevojshme të filloheshin procedurat e ekstradimit apo të ndihmës së ndërsjelltë ligjore.

UAE adresoi nevojën për të thjeshtuar dhe përshpejtuar procesin mjaft të zgjatur dhe të ndërlikuar të ekstradimit. UAE erdhi si rezultat i mbledhjes së Këshillit Europian të Tetorit të vitit 1999 të mbajtur në Tampere, dhe u miratua nëpërmjet Vendimit Kuadër të Këshillit të datës 13 qershor 2002 (2002/584/JHA). UAE ishte njëra ndër masat e para që u miratuan, në funksion të eliminimit të kërkesave formale të mëparshme dhe të zëvendësimit të tyre me njohjen e dyanshme të vendimeve gjyqësore midis vendeve anëtare të BE.

Vendimi Kuadër duhet të transpozohet në legjislacionin kombëtar në mënyrë që të jetë i zbatueshëm. Një UAE mund të lëshohet për vepratë dënueshme me të paktën 12 muaj heqje lirie,nga ligji i vendit anëtar që kërkon ekstradimin, apo në rastin kur personi është dënuar më parë, me të paktën 4 muaj heqje lirie. Vendimi Kuadër jep një listë prej 32 krimesh, të cilat, nëse janë të dënueshme me mbi 3 vjet heqje lirie në legjislacionin e vendit kërkues, përjashtohen nga kriteri i verifikimit të kriminalitetit të dyfishtë.

Të 32 krimet e përfshira në listën e vendimit kuadër konsiderohen si fenomene të përbashkëta në të gjitha shtetet palë. Ato përfshijnë: pjesëmarrjen në një organizatë kriminale, terrorizmin, trafikimin e qenieve njerëzore, shfrytëzimin seksual të të miturve dhe pornografinë me të mitur, trafikimin e paligjshëm të narkotikëve dhe substancave psikotropike, armëve, lëndëve plasëse, materialeve nukleare apo radioaktive, automjeteve të vjedhura, korrupsionin, mashtrimin, pastrimin e parave, falsifikimin, përdhunimin, zjarrvënien e qëllimshme, të gjitha krimet brenda juridiksionit të Gjykatës Ndërkombëtare Penale, pengmarrjen e mjeteve fluturuese dhe lundruese, si dhe sabotimin. Parimi i krimit të dyfishtë mund të anashkalohet me argumentin se, këto krime konsiderohen krime të rënda në të gjitha shtetet anëtare, ndaj nuk është i nevojshëm verifikimi i elementit të krimit të dyfishtë. Pavarësisht nga kjo, përpjekja për anashkalimin apo tejkalimin e kriterit të krimit të dyfishtë, fillimisht nuk u prit mirë nga profesionistët e fushës, pasi një gjë e tillë prekte garancitë themelore për të drejtat e personave të akuzuar.

Gjykatat e vendeve anëtare kanë shprehur gadishmërinë për t'i zbatuar efektivisht Urdhër arrestet europiane.

Mbështetja për këto urdhraduket edhe në vendimet e dhëna nga Gjykata Europiane e Drejtësisë,[486] të cilat nxisin shtetet anëtare të interpretojnë ligjin e tyre në përputhje me qëllimin e VendimitKuadër.

19.5 Mjaftueshmëria e fakteve dhe provat

Konventat shumëpalëshe nxisin shtetet palë "të përshpejtojnë procedurat e ekstradimit dhe të thjeshtojnë kriteret e dokumentacionit", në funksion të lehtësimit të bashkëpunimit ndërkombëtar lidhur me krimet e parashikuara në këto konventa. [487]

Pjesa më e madhe e vendeve të sistemit *civil law* e konsiderojnë ekstradimin si një mjet paraprak dhe instrument ndihmës për dhënien e drejtësisë në

[486] Shih rastin C-105/03, Pupino, (2005). http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59363& pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=379451

[487] Shih për shembull, nenin 44 (9), UNCAC.

kuadër të bashkëpunimit ligjor ndërkombëtar. Synimi i mekanizmit të ekstradimit është dorëzimi i personit të kërkuar, në mënyrë që të mundësohen procedurat që po zhvillohen në një vend tjetër. Gjykatat që trajtojnë çështjet e ekstradimit nuk i shqyrtojnë provat për fajësinë e personit të kërkuar, duke qenë se një gjë e tillë është detyra dhe përgjegjësia e autoriteteve gjyqësore të vendit kërkues. Autoritetet e vendit që merr kërkesën mjaftohen me ekzistencën e një mandati të vlefshëm arresti, që i drejtohet një krimi të ekstradueshëm, me përmbushjen e kritereve procedurale si dhe me mungesën e arsyeve për të refuzuar ekstradimin.

Ndryshe nga vendet e *civil law*, vendet e *common law* (me përjashtim të atyre që njohin urdhër arrestin europian) krahas kritereve të përmendura më lart, kërkojnë edhe paraqitjen e një rasti prima facie kundër të akuzuarit, të bazuar në prova të mjaftueshme që e mbështesin atë. Kjo do të thotë, se gjatë shqyrtimit të një kërkese ekstradimi, gjykatësi duhet të vendosë se provat janë të mjaftueshme për të justifikuar akuzën, përpara se ta dorëzojë personin e kërkuar tek shteti kërkues.

Në fakt provat *prima facie* kanë rezultuar të jenë një pengesë e konsiderueshme për ekstradimin, jo vetëm sepse sistemet e ndryshme të drejtësisë ndjekin tradita të ndryshme, por edhe sepse midis vendeve që ndjekin tradita të ngjashme, ekzistojnë dallime midis rregullave që përcaktojnë pranueshmërinë e provave për proceset gjyqësore. Disa vende të *common law* kanë hequr dorë nga kërkesa e tyre për shqyrtimin e vlefshmërisë së provave në disa rrethana cilësuese. Ekziston mundësia e lindjes së një trendi pozitiv për të ulur në minimum sasinë e provave të dëshmueshme në ngarkim të personit të kërkuar, në funksion të thjeshtimit sa më të madh të procedurës së ekstradimit. Kjo përqasje është shprehur në nenin 16 pika 8 të UNTOC dhe nenin 44 (9) të UNCAC.

19.6 Ekstradim ose ndjekje penale

Në thelbtë tyre, konventate OKB-së kanë parimin e ndëshkimit efektiv të krimit – anjë kriminel nuk duhet të arrijë t'i shmanget drejtësisë. Nëse disa shtete vendosin të mos pranojnë të bëjnë ekstradimin e nënshtetasve të tyre, përgjithësisht për arsye juridike dhe kushtetuese, atëhere ata duhet të marrin përsipër edhe përgjegjësinë e ndjekjes penale. Që nga viti 1970, konventat e OKB-së përmbajnë klauzolën "ekstradim ose ndjekje penale [488] gjithashtu të njohur si *aut dedere aut judicare*.

[488] Shih nenin 44 (11), UNCAC.

Pjesa më e madhe e vendeve të *civil law* afirmojnë juridiksionin e tyre ekskluziv ndaj nënshtetasve të tyre përtë gjitha veprat penale, pavarësisht vendit ku ato janë kryer, sipas parimit juridiksional të personalitetit aktiv. Për këtë arsye, ato përgjithësisht refuzojnë ekstradimin e nënshtetasve të tyre. Kjo përqasje është diametralisht e kundërt me vendet e common law. Legjislacioni i vendeve të *common law*, në përgjithësi përmban një kusht përjashtues ndaj ekstraterritorialitetit, dhe afirmimi i juridiksionit mbi veprat penale bazuar në parimin juridiksional të personalitetit aktiv duhet të përcaktohet shprehimisht. Në mënyrë që të tejkalohen dallimet midis këtyre dy sistemeve ligjore, shumë konventa të rishikuara kohët e fundit u kërkojnë shteteve palë të marrin në shqyrtim mundësinë e shtrirjes së fushëveprimit të juridiksioneve të tyre. Konventat u kërkojnë shteteve palë të konsultohen me njëri-tjetrin, në rrethana të përshtatshme, për të shmangur problemin e përplasjes së juridiksioneve sa më shumë që të jetë e mundur.[489]

Traktatet që përmbajnë formulën *aut dedere aut judicare* mund të ndahen në dy kategori kryesore. Kategoria e parë përmban klauzolat që përcaktojnë detyrimin e ekstradimit, ndërsa detyrimi i ndjekjes penale lind vetëm pas refuzimit të ekstradimit.

Kategoria e dytë e përcakton detyrimin e paraqitjes së rastit para prokurorisë, ku ekstradimi është ose një opsion i mundshëm ose një detyrim për t'u zbatuar, në rast se shteti nuk arrin ta paraqesë çështjen në prokurori. [490]

Ndryshe nga këto raste, urdhër arresti europian e përjashton mundësinë e refuzimit për të ekzekutuar një fletëarresti mbi bazat e shtetësisë,edhe pse ai jep disa alternativa (për shembull, dorëzimin e përkohshëm) në rastin kur dispozitat kushtetuese e ndalojnë ekstradimin e bashkëkombasve. [491]

Në vendet e e *civil law*, këto dispozita krijojnë pengesa serioze, gjë që ka kërkuar amendimin e kushtetutave të këtyre vendeve, apo, në rastin tjetër, zhvillimin e një jurisprudence koherente në vendet që ndjekin *common law*, në mënyrë që urdhër arrestieuropian të përdoret

[489] Parimi 8 i Parimeve të Princetonit për Juridiksionin Universal përcakton se vendimi, nëse personi i kërkuar duhet të ekstradohet apo ndiqet penalisht aty ku është, duhet të bazohet mbi balancën e disa kritereve, të cilët po i rendisim përsa vijon: kriteri i drejtësisë dhe paanshmërisë së procesit në vendin kërkues; kriteri i përshtatshmërisë për palët e përfshira në proces dhe dëshmitarët, si dhe ekzistenca e provave nga ana e shtetit kërkues. Parimi 8 i Parimeve të Princetonit për Juridiksionin Universal, Universiteti i Princetonit, 2001: https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive_jur.pdf

[490] Paragrafi 11, Detyrimi për të ndjekur penalisht apo për të ekstraduar (aut dedere aut judicare), raporti final i komisionit të së drejtës ndërkombëtare, 2014, fq. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf

[491] Bashkimi Europian, Vendimi Kuadër i 13 qershorit 2002 për urdhër arrestin europian dhe procedurat e ekstradimit midis vendeve anëtare (2002/584/JHA). http://eur-lex.europa.eu/resource. html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.02/ DOC_1&format=PDF

në mënyrë efektive pa dëmtuar parime themelore të ngritura nga legjislacioni kombëtar.

19.7 Arsyet e refuzimit të një kërkese për ekstradim

Miratimi apo refuzimi i një kërkese ekstradimi varet nga shteti që merr kërkesën e ekstradimit. Arsyet e refuzimit të një kërkese ekstradimi janë të ndryshme. Ato mund të përfshijnë:

- Ndjekjen penale të dyfishtë (double jeopardy): askush nuk mund të gjykohet dy herë për të njëjtin krim. Nëse personi në fjalë është gjykuar, dënuar apo shpallur i pafajshëm në lidhje me krimin për të cilin kërkohet ekstradimi, kërkesa nuk do të pranohet;
- Përjashtimi në lidhje me shkaqe politike (shih më poshtë)
- Afatet e parashkrimit – kërkesa e ekstradimit refuzohet, nëse data e kryerjes së veprës në fjalë është përtej afateve të parashkrimit, të përcaktuara në ligjin e vendit që merr kërkesën;
- Mosha: kërkesa mund të refuzohet për shkak të moshës së personit, për të cilin është bërë kërkesa e ekstradimit;
- Mungesa e specifikës: Nëse krimi nuk është nga ato që mund të gjykohet vetëm në vendin që ka paraqitur kërkesën, sipas përcaktimeve të traktatit të ekstradimit, atëherë kërkesa mund të refuzohet;
- Ekstradimi i mëparshëm: Nëse shteti që merr kërkesën e ekstradimit ka në ruajtje personin për të cilin është bërë kërkesa, për shkak të një kërkese të mëparshme ekstradimi, ai mund të kërkojë leje paraprake nga shteti që ka ekstraduar personin për herë të parë;
- Të drejtat e njeriut: ekstradimi mund të refuzohet nëse ekzekutimi i tij shkel të drejtat e njeriut sipas konventave ndërkombëtare në fuqi në shtetin që merr kërkesën. Përshembull, Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut ndalon ekstradimin e një personi në një vend, ku është në fuqi dënimi me vdekje përveç rastit kur, shteti që kërkon ekstradimin angazhohet zyrtarisht të mos ekzekutojë dënimin me vdekje;
- Diskriminimi: Nëse shteti që merr kërkesën, ka arsye të mjaftueshme për të konkluduar se kërkesa është bërë për të ndëshkuar një person për arsye të gjinisë, racës, fesë, kombësisë, etnisë apo opinioneve politike, apo pranimi i kërkesës së ekstradimit mund të dëmtonte personin e kërkuar për secilën nga këto arsye (neni 6 pika 14 e UNTOC-ut, neni 44 pika 15 e UNCAC-ut);
- Gjendja mendore apo fizike: nëse personi subjekt i kërkesës së ekstradimit është në gjendje të keqe shëndetësore, në masën që do ta bënte të papërshtatshëm ekstradimin, kërkesa mund të refuzohet apo shtyhet deri në përmirësimin e gjendjes;
- Përjashtimi i veprave që lidhen me ushtrinë: veprat e dënueshme me ligj ushtarak nuk janë të dënueshme nëpërmjet të drejtës së zakonshme penale.

Në veçanti, përjashtimi për ekstradimin për arsye politike, ka tërhequr vëmendjen e instrumentave universale të të drejtave të njeriut, dhe meriton padyshim një shqyrtim të veçantë. Historikisht, ky përjashtim ka dhënë arsye për refuzimin e ekstradimit në shumë vende, të cilat nuk dëshironin të jepnin ndihmesë në dënimin e aktivistëve politikë, për shkak të përpjekjeve të tyre të konsideruara si tradhti apo kryengritje, në funksion të synimit të tyre për të detyruar elita të caktuara qeverisëse të ndryshojnë politikat e tyre, çka konsiderohet si akt krimi "i pastër" apo "absolut".

Kjo përqasje është mjaft e drejtpërdrejtë, gjithësesi vështirësitë më të mëdha ekzistojnë në gjetjen e rrugës së drejtë përkundrejt akteve të krimeve "relative", çka nënkupton kriminalitet të lidhur me aktivitetin politik. Pikërisht ky spektër aktesh kriminale kërkon një punë të veçantë nga ana e gjykatave kombëtare dhe organizmave ndërkombëtare.

Traktatet e ekstradimit përgjithësisht i referohen termit "krim politik" pa e përcaktuar më tej atë. Shtetet që marrin një kërkesë ekstradimi me këtë argumentim, kanë të drejtën ekskluzive të vendimmarrjes për ta përkufizuar një vepër të dënueshme si kriminale apo politike. [492]

Megjithatë, mjaft instrumente të OKB-së kundër terrorizmit si dhe vetë UNCAC kanë identifikuar një grup veprash të dënueshme, të cilat nuk cilësohen si "krime politike".[493]

Shumë gjykata kombëtare janë udhëhequr në interpretimin e këtij termi nga traktatet e OKB si dhe nga komentet e përgjithshme dhe interpretimet e bëra nga komitetet dhe komisionet e të drejtave të njeriut.

---

[492] Shih Van den Wijngaert, C., Përjashtimet ndaj krimit politik në lidhje me ekstradimin: Problemi delikat i ekuilibrimit të të drejtave të individit me kërkesat e rendit publik ndërkombëtar, 1980, fq. 44-45.

[493] Neni 44 (4) i UNCAC-uti vendos krimet e korrupsionit dhe ryshfetit jashtë kritereve përjashtuese.

19.8 Konkluzione dhe rekomandime për veprim të mëtejshëm

Ekstradimi është procesi formal i dorëzimit të një personi të akuzuar apo dënuar për një krim nga një shtet në tjetrin. Në mënyrë që asnjë shtet të mos shndërrohet pa dashje në një "liman të sigurt" për persona të akuzuar apo të dënuar për krime të rënda, si korrupsioni dhe mitëmarrja, ata duhet të jenë të vëmendshëm që, krahas zbatimit të traktateve dhe konventave, të kujdesen edhe për aspektet e mëposhtëm:

- Shtetet duhet të marrin masa për të thjeshtuar dhe përshpejtuar procedurat e ekstradimit.
- Ata duhet të identifikojnë sfidat që lindin nga nevoja për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, dhe t'i zgjidhin ato;
- Shtetet duhet të njohin dhe pranojnë konventat ndërkombëtare si bazën për çdo marrëveshje ekstradimi, marrëveshje për ndihmëne ndërsjellë ligjore dhe bashkëpunimin ndërkombëtar në fushën e luftës kundër krimit;
- Shtetet duhet të marrin në shqyrtim përqasje bashkëpunuese në nivel rajonal, në mënyrë që të përshpejtojnë ekstradimin, si dhe të përdorin instrumentet përkatëse, si urdhër arrestin europian ;
- Shtetet duhet të shtojnë kapacitetet e autoriteteve kompetente kombëtare dhe të përmirësojnë të kuptuarit e procesit të ekstradimit në përputhje me angazhimet rajonale dhe kombëtare të tij;
- Shtetet duhet të japin asistencë për hartimin e kërkesave të ekstradimit dhe për organizimin e programeve të trajnimit për hetuesit, prokurorët, dhe të gjithë sistemin e drejtësisë, duke përfshirë këtu edhe hartimin e manualeve dhe udhëzuesve për praktikat e ekstradimit dhe procedurat që lidhen me të.

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, *European Convention on Extradition,* 1957 [website]. Available from http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=024&CM=8&CL=ENG

2. European Union, *Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States* (2002/584/JHA), 13 June 2002 [website]. Available from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002F0584

3. The Commonwealth Secretariat, *The London Scheme for Extradition within the Commonwealth,* 2002 [pdf]. Available from http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london.pdf

4. The Commonwealth Secretariat, *Scheme Relating to Mutual Assistance in Criminal Matters within the Commonwealth (including amendments made by Law Ministers in April 1990, November 2002 and October 2005)* (Harare Scheme) [pdf]. Available from https://cms.unov.org/DocumentStorage/GetDocInOriginalFormat.drsx?DocID=395e66e4-f7a2-44d1-ae56-538c601f46be

5. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Revised Manuals on the Model Treaty on Extradition and on the Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters*, 2002, [pdf]. Available from https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf

6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *United Nations Convention on Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto,* 2004 [pdf]. Available from www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf

7. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Legislative Guide for the Implementation of the United Convention against Corruption,* 2012 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

KREU 20

Parandalimi i Pastrimit të Parave dhe Konfiskimi e Rikuperimi i Aseteve

PËRMBAJTJA

20.1 Pastrimi i parave 232

20.2 Konfiskimi dhe rikuperimii aseteve 238

20.2.1 Kuadri ndërkombëtar për konfiskimin dhe rikuperimin e aseteve 238
20.2.2 Konfiskimi i aseteve bazuar te dënimi 239
20.2.3 Konfiskimi i pasurisë edhe kur mungon dënimi (in rem) 240
20.2.4 Procedurat civile (In Personam) 242
20.2.5 Marrëveshjet për rastet e ryshfetit të zyrtarëve të huaj 242
20.2.6 Kthimi i asetevetë konfiskuara 242
20.2.7 Organet kombëtare të rikuperimit të aseteve 243
20.2.8 Bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar 243

20.3 Konkluzione 245

Biografi e përzgjedhur 246

Hapësirë informative 20.1 Modelet kryesore të Njësive Financiare të Inteligjencës 233
Hapësirë informative 20.2 Përkufizimi i Personave të Ekspozuar Politikisht - PEP sipas Task Forcës së Veprimit Financiar 235
Hapësirë informative 20.3 Përkufizimi i PEP sipas Direktivës së tretë të Bashkimit Europian për pastrimin e parave 235
Hapësirë informative 20.4 Përkufizimi kanadez për PEP 235
Hapësirë informative 20.5 Përkufizimi i Shteteve të Bashkuara të Amerikës për PEP 236
Hapësirë informative 20.6 Përkufizimi i Mbretërisë së Bashkuar Britanike për PEP 236
Hapësirë informative 20.7 Rekomandimet Kryesore të Iniciativës së Rikuperimit të Aseteve të Vjedhura (StAR) mbi PEP-ët 237
Hapësirë informative 20.8 Rast studimor: Tunizia 242

Figure 20.1 Struktura tre-pjesëshe e UNCAC Neni (3) – Kthimi dhe shpërndarja e aseteve 238

KAPITULLI 20

Parandalimi i pastrimit të parave dhe konfiskimi dhe rikuperimi i aseteve

Krimi i përvetësimit, qoftë korrupsion, mashtrim, ose trafikim i lëndëve narkotike, armëve apo qenieve njerëzore niset nga perspektiva e përfitimit financiar. Për të shijuar përfitimet nga krimet e tyre, autorët dhe zyrtarët e korruptuar shpesh pastrojnë paratë, duke i vendosur ato në institucione financiare, duke lëvizur fonde nëpërmjet sistemit ndërkombëtar financiar, në mënyrë që të fshehin origjinën e tyre kriminale, si dhe i ribashkojnë fondet në mënyrë të tillë, që ato të duken si të ardhura nga burime të pastra. Kur Shtetet dështojnë në konfiskimin e te ardhurave nga krimi, shkelësit, përfshirë edhe zyrtarët e korruptuar, mund të vazhdojnë t'i përdorin këto fonde të paligjshme edhe gjatë dënimit me burgim ose pasi e kanë kryer atë.

Në mënyrë që të ndihmohet parandalimi dhe ndërprerja e procesit të pastrimit të parave, vendet duhet të zbatojnë masa parandaluese kundër pastrimit të parave, të cilat përfshijnë: legjislacionin gjithëpërfshirës, krijimin e njësive të specializuara të qeverisë, mbështetjen e bashkëpunimit ndërinstitucional dhe ndërkombëtar, si dhe bashkëpunim të ngushtë me sektorin privat.

Sergey Kapinos (qendër-majtas), Kryetar i Qendrës së OSBE-së në Bishkek dhe Melis Mambedjanov, Kryetar i Shërbimit inteligjent financiar shtetëror pranë zyrës së Presidentit të Republikës së Kirgizstanit, duke nënshkruar një marrëveshje bashkëpunimi gjatë prezantimit të projektit të përbashkët për të luftuar pastrimin e parave, më 15 maj 2014.

Parandalimi, indentifikimi dhe bllokimi sa më i efektshëm i pastrimit të parave ka përfitimet e veta të dukshme, që përfshijnë uljen e joshjes nga aktivitetet kriminale, duke i bërë procedimet penale më të kushtueshme, duke i ndaluar shkelësit të përfitojnë nga kryerja e veprimtarive të tyre të jashtëligjshme dhe duke i lejuar Shtetet të identifikojnë më lehtë dhe të godasin aktivitet kriminale në territorin e tyre, si dhe të rrisin të ardhurat shtetërore.

Identifikimi i pasurive, të cilat mund të jenë të lidhura me korrupsionin masiv, shoqërohet me vështirësi, në pjesën më të madhe për shkak të pushtetit që mund të përdorin zyrtarët e korruptuar. Institucionet financiare, agjencitë qeveritare dhe punonjësit duhet të jenë gjithashtu të kujdesshëm për të raportuar transaksione të dyshimta që kanë të bëjnë me zyrtarë të nivelit të lartë.

Ndërkohë, shembujt kanë treguar se, kur zyrtarët e korruptuar humbasin pushtetin, autoritetet kombëtare dhe ndërkombëtare duhet të veprojnë shpejt për të identifikuar pasuritë që i janë vjedhur shtetit. Megjithatë, procesi i gjetjes, kufizimit dhe konfiskimit të atyre pasurive mund të jetë sfidues, veçanërisht në nivel ndërkombëtar.

Ky kre ofron një pasqyrë të regjimeve dhe proceseve kundër pastrimit të parave, përshkruan praktikat që janë zhvilluar për të zvogëluar rreziqet e pastrimit të parave, që lidhen me zyrtarët e korruptuar dhe shqyrton bazat ligjore dhe mekanizmat e bashkëpunimit ndërkombëtar për konfiskimin dhe kthimin e pasurive të vëna në mënyrë të paligjshme.

20.1 Parandalimi i pastrimit të parave

Raste të shpeshta kanë treguar se, zyrtarët e korruptuar dhe shkelësit në përgjithësi, kërkojnë shpesh t'i

Hapësira informative 20.1 Modelet kryesore të Njësive Financiare të Inteligjencës (Financial Intelligence Units)

- **Modeli Gjyqësor** vendoset brenda degës gjyqësore të qeverisjes nga ku "zbulimet" për veprimtari të dyshimtë financiare janë marrë nga organethetimore të një vendi, nga sektori i tij financiar, në mënyrë që pushteti gjyqësor të mund të futet në lojë p.sh., konfiskimi i fondeve, ngrirja e llogarive, marrja në pyetje, ndalimi i njerëzve dhe kryerja e kërkimeve.
- **Modeli i Zbatimit të Ligjit**, bashkë mesistemet ekzistuese të zbatimit të ligjit zbaton masat kundër pastrimit të parave, duke mbështetur përpjekjet e autoriteteve të shumëllojshme ligjzbatuese ose të gjyqësorit, që gëzojnë të njëjtat kompetenca ose ndonjëherë edhe kompetenca konkurruese për të hetuar pastrimin e parave.
- **Modeli administrativ** është një autoritet administrativ i centralizuar dhe i pavarur , i cili merr dhe përpunon të dhënat nga sektori financiar dhe u transmeton zbulimet që ka bërë, autoriteteve gjyqësore ose atyre ligjzbatuese, për të kryer ndjekje penale. Ky model funksionon si një "amortizator" midis autoritetevefinanciare dhe atyre ligjzbatuese.
- **Modeli Hybrid** shërben si një ndërmjetësues për zbulimet dhe lidh autoritetet gjyqësore dhe ato të zbatimit të ligjit. Ky model ndërthur elemente të të paktën e dy modeleve të FIU-t.

Burimi: The Egmont Group of Financial Intelligence Units. (Grupi Egmont i Njësive të Inteligjencës Financiare) Marrë nga:www.egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units-fius

vendosin të ardhurat nga krimi në llogari bankare dhe klasat e aseteve, të cilat për shkak të vendndodhjes së tyre apo strukturës së pronësisë janë të vështira për t'u identifikuar nga organet e zbatimit të ligjit [494]. Procesi i fshehjes së origjinës së paligjshme të pasurive njihet si pastrimi i parave. Përkufizimet ligjore ndryshojnë sipas juridiksionit, por në përgjithësi, pastrimi i parave mund të përshkruhet se ndodh në tre faza të ndryshme: vendosja, shtresëzimi dhe integrimi.

- Faza e vendosjes përfshin vendosjen e të ardhurave të paligjshme në sistemin financiar. Kjo ndodh, për shembull, duke depozituar para në një llogari bankare.[495]
- Faza e shtresëzimit përfshin kryerjen e transaksioneve financiare ndërmjet llogarive dhe shpesh kryerjen e transaksioneve financiare përtej kufijve kombëtarë, me qëllim që të fshihet origjina e të ardhurave.
- Faza përfundimtare e pastrimit të parave është integrimi. Fondet që janë vendosur dhe shtresëzuar futen përsëri në ekonominë e ligjshme nëpërmjet blerjes së mallrave luksoze ose pasurive të patundshme, aksioneve të kompanive dhe investimeve të tjera që synojnë të mbajnë ose të gjenerojnë vlerë.

Standardet ndërkombëtare për trajtimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit janë përcaktuar kryesisht nga Task Forca e Veprimit Financiar (FATF)[496] .Rekomandimet e FATF-it, të zhvilluara fillimisht në vitin 1990 dhe të rishikuara më së fundi në vitin 2012, ofrojnë një kornizë gjithëpërfshirëse për Shtetet, për të ndërtuar, mbajtur dhe përmirësuar përpjekjet për të luftuar pastrimin e parave dhe financimin e terrorizmit, si në nivel kombëtar dhe në atë ndërkombëtar. Vendet anëtare të FATF-it dhe organet rajonale të stilit FATF bëjnë vlerësime reciproke të Rekomandimeve të FATF-it. Vlerësimet e ndërsjella të rekomandimeve të rishikuara përqendrohen, jo vetëm në përputhjen teknike (dmth. në zbatimin e kërkesave specifike të Rekomandimeve të FATF-it, duke përfshirë kuadrin ligjor dhe mënyrat e zbatimit, por edhe në ekzistencën, kompetencat dhe procedurat e autoriteteve kompetente), por më e rëndësishmja, edhe në efektivitetin e zbatimit të këtyre rekomandimeve.

Qëllimi kryesor për marrjen e masave kundër pastrimit të parave është që institucionet financiare dhe bizneset, si dhe profesione të caktuara jofinanciare të mbrohen nga shfrytëzimi i atyre që kërkojnë të lëvizin ose të ruajnë të ardhurat apo përfitimet nga krimi. Rekomandimet e FATF u kërkojnë shteteve të miratojnë një kornizë të përshtatshme ligjore për të penalizuar, parandaluar, identifikuar dhe penguar pastrimin e parave, si dhe të punojnë me të gjithë aktorët e duhur, përfshirë sektorin privat, për të zbatuar atë kuadër.

Në përgjigje të Rekomandimeve të FATF-it, Shtetet kanë miratuar një sërë sistemesh rregullatore dhe mbikëqyrëse, për të vëzhguar pajtueshmërinë e sektorit privat me rregullat kundër pastrimit të parave dhe për

[494] Shih p.sh. Willebois, E., Halter E.M., et al., The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It,2011, i disponueshëm https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf

[495] Nuk ka fazë vendosjeje kur të ardhurat jo-cash nga krimi kanë hyrë në sistemin financiar, për shembull, në rastin e vjedhjeve të llogarive bankare nga interneti.

[496] Shih Kapitulli 1, Seksioni 1.2.9, për detaje të mëtejshme mbi FAFT, dhe www. fatf-gafi. org; detyrimet ndërkombëtare janë formuluar në nenet 6 dhe 7 të Konventës së Kombevetë Bashkauara kundër Krimit të Organizuar Transnacional (UNTOC), dhe nenet 14 dhe 23 të Konventës së Kombeve të Bashkaura kundër Korrupsionit (UNCAC).

të menaxhuar bashkëpunimin ndërkombëtar në rastet ndërkufitare. Në pothuajse çdo sistem kombëtar, Njësia e Inteligjencës Financiare (FIU) luan një rol kryesor si marrësja më e rëndësishme apo e vetme e raporteve të transaksioneve të dyshimta dhe zbulimeve të tjera financiare, si një qendër njohurish kombëtare mbi pastrimin e parave dhe si një qendër për të siguruar shkëmbimin ndërkombëtar të informacionit me organet kryesore, duke përfshirë edhe FIU të tjera.

FATF-i rekomandon që institucionet financiare, bizneset dhe profesionet e caktuara jofinanciare (më tutje të referuara si subjekte raportuese) të detyrohen të ushtrojnë kujdesin e duhur ndaj konsumatorëve dhe të paraqesin raporte të aktiviteteve të dyshimta. Shumë shtete, përveç bankave, kanë përfshirë edhe detyrime kundër pastrimit të parave për institucione ose shërbime, të tilla si: kompanitë e kartës së kreditit, shërbimet e transferimit të parave dhe përpunuesit e pagesave online. Avokatët, noterët dhe profesionet e tjera që shërbejnë si ndërmjetës ose ndërmjetësues financiarë, ose ata që ndihmojnë në krijimin e mjeteve të korporatave apo trusteve, janë gjithashtu subjekt i legjislacionit kundër pastrimit të parave. Tregtarët e mallrave me vlerë të lartë, të tilla si: veprat artistike, metale dhe gurë të çmuar, madje edhe automjete mund të preken gjithashtu. Edhe kazinotë dhe shitësit e pasurive të paluajtshme po futen gjithnjë e më shumë në regjimet kombëtare kundër pastrimit të parave. Qëllimi i këtyre detyrimeve është të ruajnë integritetin e sistemeve financiare dhe të krijojnë një klime vigjilence kundër krimit, duke zvogëluar kështu mundësitë për kriminelët dhe zyrtarët e korruptuar për të pastruar paratë përmes vendosjes, shtresëzimit dhe integrimit të të ardhurave të paligjshme dhe për të shmangur përfshirjen e padëshiruar të ndërmjetësve financiarë në pastrimin e të ardhurave nga korrupsioni.

Në mënyrë që të ndalojnë pastrimin e parave përpara se të ndodhë, standardet ndërkombëtare rekomandojnë që, një njësi raportuese të identifikojë zotëruesin që përfiton nga cilido klient potencial dhe aktual, duke përcaktuar identitetin e klientit dhe duke verifikuar emrin e klientit në listat e kriminelëve të njohur, terroristëve dhe personave të ekspozuar politikisht (PEP). Këto masa identifikimi janë gjerësisht të referuara si vigjilenca e duhur ndaj klientit ose kërkesat sipas parimit Njihe Klientin Tënd, dhe ato përbëjnë një komponent kyç të anës parandaluese të regjimeve kundër pastrimit të parave.

Një masëtjetër kundër pastrimit të parave është ushtrimi i presionit ndaj krimit financiar duke identifikuar, raportuar dhe hetuar aktivitete të dyshimta financiare. Autoritetet publike mbështeten gjerësisht tek subjektet raportuese për të shqyrtuar transaksionet mbi treguesit e veprimtarisë së dyshimtë dhe për t'i raportuar këto aktivitete tek FIU dhe më tej, tek autoritetet e zbatimit të ligjit për hetime të mundshme. Në një regjim tipik kundër pastrimit të parave, rregullatorët dhe agjencitë mbikëqyrëse punojnë për të siguruar që, subjektet raportuese të dërgojnë raporte të transaksioneve të dyshimta në FIU-në e një vendi. FIU më pas analizon raportet dhe zhvillon dosjet për hetime të mëtejshme nga autoritetet ligjzbatuese. Më pas, autoritetet e zbatimit të ligjit dërgojnë rastin për ndjekje penale dhe së bashku me prova të formave të ndryshme, kjo veprimtari financiare e dyshimtë, mund të përbëjë bazën për një dënim me akuza për pastrim parash.

Rekomandimet e FATF, të rishikuara në vitin 2012, u kërkojnë shteteve dhe sektorit privat të përdorin një qasje me bazë rrezikun, gjatë përpjekjeve kombëtare kundër pastrimit të parave. Mes autoriteteve kombëtare, kjo qasje me bazë rrezikun ndaj pastrimit të parave përfshin një vlerësim të qartë të Shtetit për madhësinë dhe natyrën e rrezikut të pastrimit të parave, dobësitë në sistemin aktual të pastrimit të parave dhe pasojat e pastrimit të suksesshëm të parave. Ndërmjet subjekteve të sektorit privat, qasja e bazuar në rrezik përfshin një rishikim të rreziqeve që shfaqen në tregje, në produkte dhe te klientët, me të cilët banka ose kompania punon. Me identifikimin e dobësive, shtetet dhe subjektet e sektorit privat pritet të jenë më të afta t'i drejtojnë burimet e tyre drejt zonave më të rrezikshme, duke rritur kështu efektivitetin e përgjithshëm në luftën kundër pastrimit të parave, të cilat rrjedhin nga të gjitha llojet e krimeve, përfshirë edhe korrupsionin. Gjatë shqyrtimit të udhëzimeve të saj të qasjes me bazë rrezikun, FATF-i miratoi Udhëzimet e Bazuara në Rrezik për Sektorin Bankar[497] në vitin 2014. Gjatë identifikimit dhe vlerësimit të rrezikut të pastrimit të parave / financimit të terrorizmit (AML/CTF), bankat duhet të marrin në konsideratë, mes një sërë faktorësh, juridiksionet me nivele relativisht më të larta të korrupsionit.

Masat kundër pastrimit të parave si mjet anti-korrupsion

Paratë pastrohen me qëllim që shkelësit të shijojnë përfitimet nga krimet e tyre, dhe, përfitimet nga korrupsioni,janë gjithashtu pjesë e këtij qëllimi. Jo vetëm që zbatimi i Rekomandimeve të FATF ndihmon shtetet në reduktimin e rreziqeve të pastrimit të parave, por gjithashtu mbështet objektivat e Konventës së Kombeve të Bashkuara për Krimin e Organizuar Ndërkombëtar

[497] Marrë nga http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf

Hapësirë informative 20.2 Përkufizimi i Personave të Ekspozuar Politikisht (PEP) sipas Task Forcës për Veprim Financiar

"PEP të huaj: individë, të cilëve u është besuar ose janë ngarkuar me funksione publike të larta nga një vend i huaj, për shembull Kryetarët e Shtetit ose të qeverisë, politikanët dhe qeveritarët e niveleve të larta, zyrtarët gjyqësorë ose ushtarakë, drejtuesit e lartë të korporatave shtetërore.

PEP vendorë/të brendshëm: individë, të cilëve u është besuar ose janë ngarkuar me funksione publike të larta brenda vendit, politikanët dhe qeveritarët e niveleve të larta, zyrtarët gjyqësorë ose ushtarakë, drejtuesit e lartë të korporatave shtetërore, zyrtarë të rëndësishëm të partive politike.

PEP të organizatave ndërkombëtare: persona, të cilëve u është besuar ose janë ngarkuar me funksione të larta në një organizatë ndërkombëtare, që u referohet anëtarëve të menaxhimit të lartë ose individëve mefunksione të ngjashme, p.sh. drejtorët, zv. drejtorët dhe anëtarët e bordeve apo funksione të tjera të ngjashme.

Anëtarët e familjes janë individë, të cilët janë të lidhur dhe një PEP në mënyrë të drejtpërdrejtë (lidhje gjaku) ose mes martesave apo formave të ngjashme civile të bashkëjetesës.

Bashkëpunëtorët e ngushtë janë individë, të cilët janë të lidhur ngushtë me PEP, në mënyrë shoqërore apo në atë profesionale."

Burimi: FATF Udhezues, *Personat e Ekspozuar Politikisht Rekomandimet 12 dhe 22*, 2013, marrë nga http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pep-rec12-22.pdf

Hapësirë informative 20.3 Përkufizimi i PEP sipas Direktivës së tretë të Bashkimit Europian për pastrimin e parave

"Persona fizikë, të ciët janë ose kanë qenë të ngarkuar me funksione të larta publike dhe anëtarët e afërt të familjes së tyre ose persona që njihen si bashkëpunëtorë të afërt të këtyre personave."

Burimi: Direktiva 2005/60/EC e Parlamentit Europian dhe e Këshillit.

Hapësirë informative 20.4 Përkufizimi Kanadez i PEP

Akti për ngrirjen e pasurive të zyrtarëve të huaj të korruptuar (The Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act) i marsit të vitit 2011, thotë se me "person të ekspozuar politikisht" kuptojmë një person "i cili mban ose ka mbajtur një nga këto poste në emër të një shteti të huaj dhe përfshin çdo person, i cili, për arsye personale ose biznesi, është ose ka qenë i lidhur ngushtë me këtë person, përfshirë edhe një anëtar të familjes:

a) kryetari i shtetit ose kryetari i qeverisë;
b) anëtar i këshillit ekzekutiv të qeverisë ose anëtar i legjislativit/deputet;
c) zëvendësministër ose një post i ngjashëm;
d) ambasador ose atashe ose këshilltar i një ambasadori;
e) oficer ushtarak me gradën gjeneral ose më lart;
f) drejtues i një kompanie shtetërore ose i një banke shtetërore;
g) drejtues i një agjencie qeveritare;
h) gjyqtar;
i) udhëheqës ose kryetar i një partie politike të përfaqësuara në legjislativ; ose
j) mbajtës i çfarëdo posti apo pozite të përcaktuar."

Ky Akt u jep autoriteve kanadeze fuqinë për të ngrirë pasuritë e një PEP me kërkesë të një shteti tjetër.

Burimi: Akti për ngrirjen e pasurive të zyrtarëve të huaj të korruptuar, Mars 2011 (Freezing Assets of Corrupt Foreign Ofcials Act of March 2011) [499]

(UNTOC) dhe Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC).

Duke njohur lidhjet midis korrupsionit dhe pastrimit të parave, neni 14 i UNCAC-së i detyron Shtetet Palë të krijojnë regjime gjithëpërfshirëse "për të penguar dhe zbuluar të gjitha format e pastrimit të parave". Gjithashtu, FATF njeh përdorimin e masave kundër pastrimit të parave në luftën kundër korrupsionit, duke vënë në dukje se "masat e marra nga vendet për të luftuar pastrimin e parave dhe financimin e terrorizmit, (ML/TF) janë mjete të fuqishme dhe të dobishme në luftën kundër korrupsionit." [498]

TMë tej, FATF vëren se: "Korrupsioni ka më shumë gjasa të mbetet i pandëshkuar në rrethana të paqarta, kur të ardhurat e këtyre krimeve pastrohen dhe aktiviteti korruptiv fillestar nuk mund të gjurmohet, si në rastin

[498] Shih FATF, Best Practices Paper: The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption, (Dokumentin për praktikat më të mira: Përdorimi i rekomandimeve të në luftën kundër korrupsionit) FATF 2013, p. 3. Marrë nga http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf
[499] Marrë nga: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-31.6/FullText.html

Hapësirë informative 20.5 Përkufizimi i PEP në Shtetet e Bashkuara të Amerikës

Akti PATRIOT i SHBA-ve, Neni 312, Titulli 3, i referohet "figurës së lartë politike të huaj" e cila është në një masë të madhe e ngjashme me përkufizimin e PEP. Ky Akt bën thirrje për shqyrtimin më të kujdesshëm të llogarive bankare private të hapura ose të mbajtura nga ose në emër të një "figure të lartë politike të huaj, ose ndonjë anëtari të afërt të familjes ose bashkëpunëtori të ngushtë të një figure të lartë politike të huaj.

Burimi: Akti PATRIOT i SHBA-ve i vitit 2001[502]

Hapësirë informative 20.6 Përkufizimi i PEP në Mbretërinë e Bashkuar

Përkufizimi i PEP në Rregulloren së Mbretërisë së Bashkuar për pastrimin e parave është i kufizuar te PEP-ët e huaj:

"Një person i ekspozuar politikisht" nënkupton një person që është:

a) një individ të cilit, në çdo kohë në vitin pararendës, i është besuar një funksion publik i shquar nga:
   i. një shtet tjetër përveç Mbretërisë së Bashkuar;
   ii. një institucion i Komunitetit; ose
   iii. një organizëm ndërkombëtar,
   Duke përfshirë edhe atë person, që ndodhetnë cilëndo nga kategoritë e listuara në paragrafin 4 (1) (a) të Shtojcës 2

b) një anëtar i familjes së ngushtë të një personi të përmendur në nënparagrafin (a) [...]; ose

c) një bashkëpunëtor i ngushtë, i njohur i një personi të referuar në nënparagrafin (a) [...] "

Gjithashtu, Rregullorja për pastrimin e parave thekson se:

a) "individët, të cilëve u janë besuar ose kanë qenë të ngarkuar me funksione të shquara publike përfshijnë:
   i. krerët e shteteve, krerët e qeverisë, ministrat dhe zëvendësministrat ose ndihmësat e ministrave;
   ii. anëtarët e parlamentit [deputetët];
   iii. anëtarë të gjykatave të larta, të gjykatave kushtetuese ose të organeve të tjera gjyqësore të nivelit të lartë, vendimet e të cilave në përgjithësi nuk i nënshtrohen ankimimittë mëtejshëm, përveç rasteve të jashtëzakonshme;
   iv. anëtarë të gjykatave të auditimit ose të bordeve të bankave qendrore;
   v. ambasadorë, të ngarkuar me punë dhe punonjës të lartë të forcave të armatosura; dhe
   vi. anëtarë të organeve administrative, drejtuese ose mbikëqyrëse të ndërmarrjeve shtetërore;

b) kategoritë e përcaktuara në paragrafët (i) deri në (vi) të nënparagrafit (a) nuk përfshijnë zyrtarë të nivelit të mesëm ose më të ulët;

c) anëtarët e ngushtë të familjes përfshijnë:
   i. bashkëshortin;
   ii. bashkëjetuesin
   iii. fëmijët dhe bashkëshortët ose bashkëjetuesit e tyre; dhe
   iv. prindërit;

d) Personat që njihen si bashkëpunëtorë të ngushtë përfshijnë:
   i. çdo individ që dihet se ka pasur pronësi të përbashkët fitimprurëse në një person juridik ose marrëveshje ligjore ose ndonjë marrëdhënie tjetër biznesi me një [PEP]; dhe
   ii. çdo individ i cili ka pronësi të vetme fitimprurësetë një personi juridik ose një marrëveshje ligjore, e cila dihetse është krijuar për përfitimin e një PEP. "

Burimi: Rregulloret e Pastrimit të Parave 2007 [503]

kur fshihet pronësia e pasurive, si dhe kur transaksionet dhe transferimet lënë një gjurmë jo të plotë gjatë auditimit. Zbatimi efektiv i Rekomandimeve të FATF rrit transparencën e sistemit financiar, duke krijuar një shteg të besueshëm të marrëdhënieve të biznesit, të transaksioneve dhe zbulon pronësinë e vërtetë dhe lëvizjen e pasurive." [500]

Kur të ardhurat e korrupsionit pastrohen, hetimet për korrupsion duhet të përfshijnë patjetër edhe ato për pastrim parash. Kështu, kur zbatohen siç duhet, përpjekjet kundër pastrimit të parave dhe kundër korrupsionit mund të plotësojnë reciprokisht njëra-tjetrën.

Personat e Ekspozuar Politikisht

Sipas FATF, personat e ekspozuar politikisht (PEP) janë ata individë, të cilëve u janë besuar funksione publike të shquara[501] . Përkufizimet kombëtare ndryshojnë, por shumë shtete kanë përcaktuar PEP-et si kryefamiljarë, politikanë të lartë, zyrtarë të shquar gjyqësorë dhe anëtarët e ngushtë të familjes dhe bashkëpunëtorët e tyre.

[500] Shih FATF, Udhëzues dhe notë informuese reference mbi përdorimin e rekomandimeve të FATF për të luftuar kundër korrupsionit (A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption), 2012. Marrë nga http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Corruption%20 Reference%20Guide%20and%20 Information%20Note%202012.pdf

[501] Shih edhe Nenin 52 (1), UNCAC.

[502] See www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf

[503] Marrë nga www.legislation.gov.uk/uksi/2007/2157/pdfs/uksi_20072157_ en.pdf

Hapësirë informative 20.7 Rekomandimet Kryesore të Iniciativës së Rikuperimit të Aseteve të Vjedhura (StAR) mbi PEP-ët:

Rekomandimi kryesor 1:
Zbatoni shtimin e kontrollit te të gjithë PEP-ët
Ligjet dhe rregulloret e huaja dhe të brendshme nuk duhet të bëjnë dallime ndërmjet PEP-ve vendas dhe të huaj. Standardet e miratuara nga FATF dhe përcaktuesit e standardeve rajonale dhe kombëtare duhet të ushtrojnë kontrollin e duhur për PEP-ët e huajdhe vendas.

Rekomandimi kryesor 2:
Kërkoni një deklaratë të përfitimit nga pronësia
Gjatë hapjes së llogarisë, dhe, sipas nevojës, pas këtij veprimi, bankat duhet të kërkojnë nga konsumatorët të plotësojnë një deklaratë me shkrim për identitetin dhe detajet e personit(ave) fizik që është pronari(ët), përfitues kryesor i marrëdhënies së biznesitose, transaksioni të përdoret si hap i parë për të realizuar kërkesat për kontrollin e duhur të konsumatorëve për pronësinë.

Rekomandimi kryesor 3:
Kërkoni formularët e deklarimit të pasurisë dhe të të ardhurave
Një zyrtari publik duhet t'i kërkohet të paraqesë një kopje të çdo forme të deklarimit të pasurisë dhe të ardhurave të dorëzuar pranë autoriteteve, si dhe përditësimet e mëvonshme. Nëse një klient refuzon, banka duhet të vlerësojë arsyet dhe të përcaktojë, duke përdorur një qasje të bazuar në rrisk, nëse do të vazhdojë me marrëdhënien e biznesit

Rekomandimi kryesor 4:
Rishikimi periodik i klientëve PEP
Klientët PEP duhet të rishikohen nga drejtuesit e lartë ose nga një komision, që përfshin të paktën një drejtues të lartë duke përdorur një qasje të bazuar në rrisk, të paktën një herë në vit, dhe rezultatet e rishikimit duhet të dokumentohen.

Rekomandimi kryesor 5:
Shmangni vendosjen e afateve për kohën gjatë të cilës një PEP trajtohet si i tillë
Kur një person pushon së qeni i ngarkuar me një funksion të shquar publik, vendet nuk duhet të vendosin afate kohore për periudhën e kohës që personi, anëtari i familjes ose bashkëpunëtori i ngushtë duhet të trajtohet si PEP.

Burimi: Greenberg T.S. et al., *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector*, 2012, the Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative. Marrë nga https://star.worldbank.org/star/publication/politically-exposed-persons

Duke pasur parasysh fuqinë që përdorin PEP-et dhe gjasat që disa PEP të korruptuar përpiqen të pastrojnë të ardhurat e krimit të tyre, Rekomandimi 12 i FATF-it u bën thirrje vendeve të krijojnë ente raportuese që merren me PEP-ët e huaj, vendas ose të organizatave ndërkombëtare, qoftë si klientë apo si pronarë përfitues; të vendosin burimin e pasurisë dhe burimin e fondeve të PEP dhe të monitorojnë nga afër marrëdhëniet e biznesit. Në marrëdhëniet e biznesit me rrezik të lartë, Rekomandimi 12 bën thirrje për të njëjtin kujdes të shtuar për t'u zbatuar në lidhje me PEP, anëtarët e tyre të familjes dhe bashkëpunëtorët e tyre të ngushtë, gjithashtu.

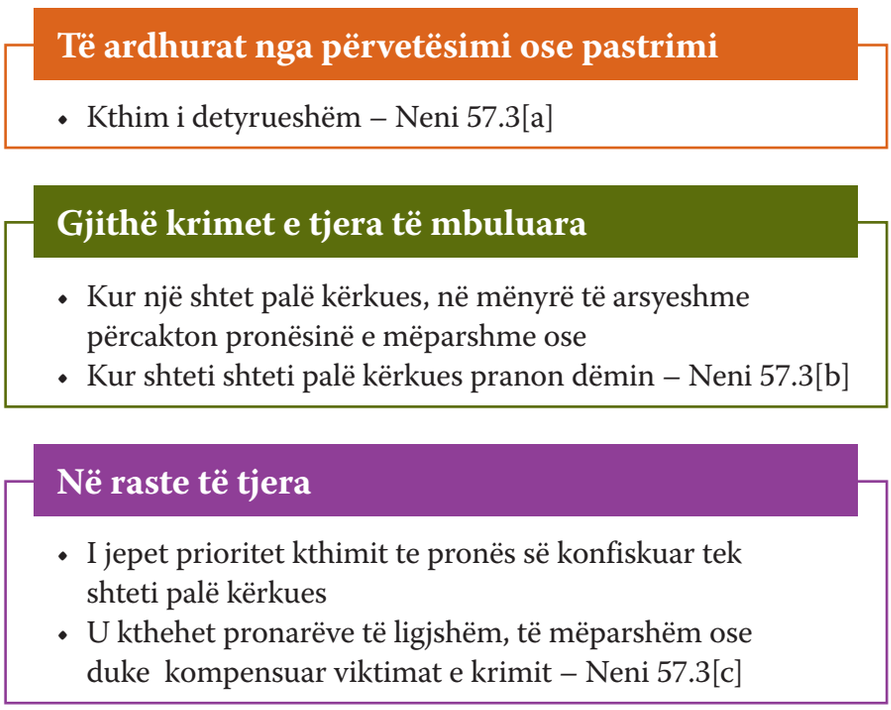
Përpjekjet kombëtare për të vëzhguar PEP janë fokusuar historikisht te PEP të huaj. Megjithatë, në vitin 2012, gjatë rishikimit të Rekomandimeve të tij, FATF-i ka vendosur një theks më të fortë te PEP vendas. Ky zgjerim i përkufizimit të PEP është shumë sfidues; shumë vende kanë ende punë per t'i përputhur plotësisht praktikat e tyre.

Ndonëse shumë shtete kanë prodhuar përcaktime ligjore për PEP, praktikat e zbatimit të përpjekjeve për të monitoruar PEP dhe për të identifikuar aktivitete të dyshimta, kanë mbetur të paplotësuara. Sfidat e paraqitura për një regjim sa më efektiv të PEP janë të shumta. Për shembull:

- PEP-ët shpesh fshihen pas strukturave komplekse që përfshijnë trustet anonime dhe personat juridikë të krijuara në shtete, që nuk kanë mundësitë ose e kanë ligjërisht të pamundur të identifikojnë përfituesit.
- Korporatat guackë, të regjistruara në juridiksione që nuk mbledhin ose shpërndajnë në mënyrë adekuate informacione mbi përfituesit, mund të përdoren nga PEP-ët e korruptuar për të hapur llogari bankare, për të transferuar fonde dhe për të blerë pasuri.
- Me një planifikim të kujdesshëm, krijohet mundësia, që emri i përfituesit të një marrëveshjeje financiare të mos dalë në asnjë dokument publik
- Në rastet kur shfaqet emri i një përfituesi, mund të jetë emri i një të afërmi ose i një bashkëpunëtori profesional, i cili nuk është kapur në përcaktimin e një vendi të caktuar dhe si rezultat, marrëdhënia e biznesit nuk mund t'i nënshtrohet vëzhgimit dhe kontrollit të klientit.

PEP-ët, të cilët kanë njohuri mbi çështjet financiare ose këshillohen nga ekspertë financiarë, mund të jenë të suksesshëm në identifikimin e juridiksioneve, institucioneve dhe marrëveshjeve financiare specifike, që kanë më pak gjasa të kontrollohen ose të përballen me zbatimin e ligjit. Përpjekjet kombëtare dhe globale kundër pastrimit të parave, janë në fund të fundit po aq të forta sa përbërësit e tyre më të dobët. Prandaj, efektiviteti i përpjekjeve për të parandaluar PEP-ët e

Figura 20.1 Struktura tre-pjesëshe e UNCAC Neni 57 (3) - kthimi dhe shpërndarja e pasurisë



Burimi: Iniciativae Rikuperimit të Aseteve të Vjedhura (StAR)e Bankës Botërore dhe UNODC, 2014.

"Kthimi i pasurive, sipas këtij kapitulli, është parimi themelor i kësaj Konvente dhe shtetet palë i ofrojnë njëri-tjetrit masën më të gjerë të bashkëpunimit dhe ndihmës në këtë drejtim"

korruptuar, për të zhvendosur dhe fshehur të ardhurat nga krimi do të përkrahej në të gjithë bordin, përmes forcimit të kontrolleve kundër pastrimit të parave.

20.2 Konfiskimi dhe rikuperimi i aseteve

Konfiskimi i pasurive të paligjshme është kryer tradicionalisht duke konfiskuar dhe shkatërruar drogë ose armë, që janë të implikuara drejtpërdrejt në kryerjen e krimeve. Megjithatë, kjo qasje është parë si e pasigurt për trajtimin e shumë krimeve moderne të përvetësimit si: trafiku ndërkombëtar i drogës, trafikimi i qenieve njerëzore dhe korrupsioni, për të cilat, shuma të mëdha parash mund të pastrohen dhe përdoren për të bërë blerje dhe investime që nuk janë të lidhura dukshëm me krimin. Zbatimi i ligjit ka një efekt të kufizuar parandalues kur shkelësit, zyrtarët e korruptuar dhe familjet e tyre, janë në gjendje të gëzojnë frytet e krimit edhe gjatë ose pas dhënies së dënimit me burg.

Për të frenuar në mënyrë kuptimplotë krimin e përvetësimit, vendet kanë parë të nevojshme të përqëndrojnë përpjekjet te zbatimi i konfiskimit të të ardhurave dhe instrumenteve të krimit. Instrumenta ndërkombëtare të tilla si Konventa e Vjenës mbi Trafikimin e Drogës, e miratuar në vitin 1988, paraqitën një standard ndërkombëtar mbi konfiskimet, që lidhen me trafikimin e drogës, duke hapur rrugën për konventat shtesë ndërkombëtare që kanë përfshirë edhe konfiskimin e të gjitha krimeve të përvetësimit, duke përfshirë ryshfetin dhe çdo vepër tjetër që lidhet me korrupsionin. Deri më sot, Konventa e Kombeve të Bashkuara mbi Krimin e Organizuar Ndërkombëtar dhe Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, përbëjnë mbledhjen më të gjerë të mjeteve ndërkombëtare për konfiskimin e të ardhurave nga krimi. UNCAC gjithashtu përmban Kapitullin V (nenet 51-59) që i kushtohet rikuperimit të aseteve.

20.2.1 Kuadri ndërkombëtar për konfiskimin dhe rikthimin e pasurisë

Neni 12 i UNTOC dhe neni 31 i UNCAC kërkojnë nga Shtetet Palë të miratojnë masa të tilla që mund të jenë të nevojshme për të identifikuar, gjurmuar, ngrirë ose sekuestruarpronën që mund të jetë objekt i një urdhri të mundshëm konfiskimi.

"Kthimi i pasurive, sipas këtij kapitulli, është parimi themelor i kësaj Konvente dhe shtetet palë i ofrojnë njëri-tjetrit masën më të gjerë të bashkëpunimit dhe ndihmës në këtë drejtim".

UNCAC trajton gjetjen dhe kthimin e pasurive, që vijnë nga veprat e lidhura me korrupsionin. Neni 51 deklaron se kthimi i pasurive është një parim themelor dhe kërkon që shtetet palë t'i lejojnë njëra-tjetrës masën më të gjerë të bashkëpunimit dhe ndihmës në këtë fushë.

Kapitulli V i UNCAC-ut përcakton detyrimet e mëposhtme për Shtetet Palë:

- Të marrin masa parandaluese: të kërkojnë nga institucionet financiare të verifikojnë identitetin e klientëve, të ndërmarrin hapa të arsyeshëm për të përcaktuar identitetin e pronarëve përfitues të fondeve të depozituara në llogaritë me vlerë të lartë dhe të kryejnë kontroll më të madh të llogarive të individëve, të cilëve u janë besuar funksione të shquara publike, si dhe anëtarëvetë familjes së tyre dhe bashkëpunëtorëve të ngushtë (neni 52 (1));
- Të lehtësojnë veprimet e drejtpërdrejta civile dhe administrative nga shtetet e tjera (neni 53);
- Të njohin dhe ofrojnë ndihmë të ndërsjellë ligjore në bazë të urdhrave të huaja të konfiskimit, në lidhje me të ardhurat e krimit, pronës, pajisjeve dhe instrumenteve të tjera që lidhen me veprat penale të korrupsionit (nenet 54 dhe 55);
- Të kthejnë pronat tek shtetet kërkuese dhe pronarët legjitimë, për të kompensuar viktimat (neni 57).

Paragrafi 3 i Nenit parashikon tre pika të rëndësishme udhëzuese siç ilustrohet në Figurën 20.1.

Pika e fundit mbi kthimin e pasurive është një ndryshim i rëndësishëm nga modeli i ndarjes së aseteve të mishëruara në Konventën e Kombeve të Bashkuara mbi Krimin e Organizuar Ndërkombëtar (UNTOC). UNTOC-u synon të promovojë bashkëpunimin ndërkombëtar, në mënyrë që të parandalojë dhe luftojë më mirë krimin e organizuar ndërkombëtar. Nenet e saj 12-14 trajtojnë çështjen e konfiskimit, marrjes dhe asgjësimit të pasurisë.

Në mënyrë të ngjashme me UNCAC, UNTOC-u kërkon që Shtetet Palë të mundësojnë konfiskimin e të ardhurave dhe instrumenteve të krimit të organizuar. Kur të ardhurat janë transformuar ose konvertuar në prona të tjera, ose janë përzier me prona të ligjshme, Neni 12 e bën këtë pronë të detyruar për t'u konfiskuar.

UNTOC-u e lejon shtetin konfiskues, të disponojë pasuritë e konfiskuara në përputhje me ligjin e tij të brendshëm. Kur bëhet kërkesë për kthimin e pasurisë, Shteti konfiskues,sipas nenit 14, kërkohet të konsiderojë parësor kthimin e pronës së konfiskuar tek shteti kërkues.

Shumë shtete kanë bërë ndryshime në kuadrin e tyre ligjor kombëtar për të qenë në përputhje me UNCAC dhe për të lehtësuar konfiskimin dhe rikuperimin e të ardhurave nga krimi, duke përfshirë veprat e lidhura me korrupsionin. Regjimet më të forta të konfiskimit të pasurive parashikojnë identifikimin, ngrirjen, sekuestrimin dhe konfiskimin e të ardhurave nga krimi, duke përfshirë fondet e fituara në mënyrë të paligjshme, pasuri të paluajtshme dhe pasuri të tjera. Gjithashtu, ato u lejojnë shteteve të kërkojnë ngrirjen dhe konfiskimin nga shtetet e tjera dhe nga ana tjetër, të ekzekutojnë urdhrat e huaja të ngrirjes dhe konfiskimit.

Konventa e Këshillit të Europës mbi pastrimin, kontrollin, sekuestrimin dhe konfiskimin e të ardhurave nga krimi dhe financimi i terrorizmit[504] u siguron shteteve mjete të forta dhe mekanizma bashkëpunimi për të rritur efektivitetin e tyre në ndjekjen e rasteve të pastrimit të parave, që rrjedhin nga veprat penale, përfshirë korrupsionin .

Rëndësia themelore e parandalimit efektiv të transferimeve të të ardhurave nga krimi, vjedhja, përvetësimi dhe devijimi tjetër i pasurive publike; si dhe rikthimi i pasurive të vjedhura për të rritur kredibilitetin e përpjekjeve anti-korrupsion të vendeve, janë pranuar gjithashtu nga të gjitha shtetet anëtare të OSBE-së në Deklaratën mbi Qeverisjen e Mirë të Këshillit të Ministrave të vitit 2012. Ato kanë rënë dakord që, rikuperimi efektiv i aseteve kërkon vullnet të fortë politik, duke krijuar kornizat e nevojshme ligjore dhe institucionale, duke fuqizuar praktikuesit me aftësitë dhe burimet e duhura dhe duke krijuar një bashkëpunim proaktiv dhe të shpejtë kombëtar dhe ndërkombëtar dhe korniza bashkëpunimi të këtyre rrjeteve. Gjithashtu, ato kanë shprehur mbështetje politike për zbatimin e angazhimeve ndërkombëtare të rikuperimit të aseteve.

20.2.2 Konfiskimi i aseteve bazuar te dënimi

Rikuperimi i aseteve pas dënimit luan një rol thelbësor në adresimin efikas të krimit të përvetësimit. Është e qartë se, kriminalizimi i sjelljes, nga të cilat krijohen të ardhurat ose fitimet e paligjshme, nuk është i mjaftueshëm për të ndëshkuar ose penguar një shkelës: edhe nëse arrestohet dhe dënohet, shkelësi do të jetë në gjendje të gëzojë përfitime të paligjshme, personalisht ose nëpërmjet familjeve apo bashkëpunëtorëve të tij. Prandaj, pa konfiskimin e pronave të fituara në mënyrë

[504] Shih: Këshilli i Europës, Konventa për pastrimin, kontrollin, sekuestrimin dhe konfiskimin e të ardhurave nga krimi dhe financimin e terrorizmit (CETS No.198), 2005, marrë nga www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/ about/about_en.asp

të paligjshme, mbetet perceptimi se krimi paguan dhe sistemi i drejtësisë penale është i paefektshëm në heqjen e nxitjes për krimin e përfitimit.

Për këtë arsye, Shtetet duhet, në masën më të madhe të mundshme, sipas sistemit të tyre kombëtar të së drejtës, të kenë kuadrin e nevojshëm ligjor për të mundësuar konfiskimin pas dënimit. Një regjim i fortë konfiskimi do të sigurojë identifikimin, ngrirjen, sekuestrimin dhe konfiskimin e të ardhurave dhe burimeve të krimit.

Ka disa sisteme të rikthimit të pasurive bazuar në dënim, në varësi të pasurisë që konfiskohet:

(i) Sistem i bazuar në prona
Një sistem i bazuar në prona, mundëson konfiskimin e pasurisë që rezultojnësi të ardhura ose si burime të krimit ("pronë e ndotur"):

– Të ardhurat e drejtpërdrejta të krimit, të tilla si fondet e vjedhura ose të marra si ryshfet;
- Të ardhurat indirekte të krimit, të tilla si prona të blera me fondet e vjedhura ose vlerësimi në vlerën e pagesave të ryshfetit;
- Instrumente të krimit - prona që mund të jetë fituar me ligj, por është përdorur për të kryer një krim. Ndërsa disa juridiksione pranojnë se çdo përdorim i pasurive edhe nëse është periferik ndaj krimit, justifikon konfiskimin, të tjerët kërkojnë më shumë se një lidhje të rastësishme: krimi duhet të jetë i varur ose rezulton i ardhur direkt nga përdorimi i pasurisë. [505]

Konfiskimi i pasurisë pas dënimit, në disa vende është i detyrueshëm- shembujt përfshijnë Gjermaninë, Italinë, Finlandën, and Suedinë. [506]

Ndonjëherë mund të jetë e vështirë të vlerësohet shuma e të ardhurave nga krimi ose një gjë e tillë mund të jetë e vështirë të paraqitet si provë. Në raste të tilla, disa juridiksione vlerësojnë të ardhurat duke marrë parasysh natyrën e veprës, shtrirjen e veprimtarisë kriminale dhe rrethanat e tjera të rëndësishme.

Meqënëse kjo bazë për rikthimin është specifike për pronën, konfiskimi bëhet i vështirë në rastet kur prona nuk mund të gjendet, është transferuar tek një palë e tretë, është jashtë shtetit, është zvogëluar ndjeshëm në vlerë ose është përzier me prona të tjera.

(ii) Bazuar në vlerë, ose sistemi i përfitimeve
Një sistem i bazuar në vlerë ose përfitim, lejon përcaktimin e vlerës së të ardhurave dhe instrumenteve të krimit dhe konfiskimin e një vlere ekuivalente, në formën e një dënimi monetar. Sipas këtij sistemi, gjykata llogarit përfitimin e drejtpërdrejtë dhe të tërthortë të shkelësit të dënuar për një vepër të caktuar. Gjykata do të lëshojë një urdhër konfiskimi për shumën e përfitimit të përllogaritur ose për shumën e aseteve të realizueshme nga ana e të pandehurit, nëse këto janë më të ulëta se përfitimi i përgjithshëm i përfituar.

Shembuj të vendeve që lejojnë konfiskimin të bazuar në vlerë përfshijnë Mbretërinë e Bashkuar, Danimarkën, Francën dhe Holandën. [507]

Sipas këtij sistemi, përfitimi duhet të lidhet me veprën penale, për të cilën i pandehuri është dënuar. Megjithatë, në rastet kur prokuroria nuk ka sukses për të provuar të gjitha akuzat ose zgjedh të ndjekë vetëm një numër akuzash të caktuara, mund të jetë problematike të përcaktohet përfitimi aktual që është marrë nga i pandehuri. [508]

(iii) Sistemi i kombinuar
Në fakt, shumica e shteteve adoptojnë një kombinim të dy sistemeve. Zakonisht, sistemi i bazuar në vlerë bëhet në kushte të caktuara, për shembull, kur të ardhurat janë përdorur, shkatërruar ose fshehur nga shkelësi.

Procedurat e konfiskimit pas një dënimi penal janë përgjithësisht, por jo gjithmonë, të një natyre civile dhe përdorin standardin civil të provës (balancën e probabiliteteve). Edhe barra e provës ndryshohet shpesh: prona e caktuar konsiderohet e ardhur ose instrument i veprës, për të cilën është dhënë dënimi dhe është barrë e personit të dënuar për të provuar të kundërtën.

20.2.3 Konfiskimi i pasurisë edhe kur mungon dënimi (in rem)

Konfiskimi ose marrja e pasurisë edhe kur mungon dënimi, ose *in rem*, (që nuk mbështetet në dënim NMD) në përgjithësi, nuk kërkon një procedim penal dhe një dënim. Procedurat e NMD-së janë zakonisht veprime gjyqësore kundër pasurive dhe jo individëve, të cilat lejojnë një qeveri të konfiskojë pasuritë, pavarësisht provave të pamjaftueshme për të mbështetur dënimin

[505] Brun, J.-P, Gray, L., Scott, C., and Stephenson, K.M., "Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners", 2011, Iniciativa për Rikuperimin e Aseteve te Vjedhura, fq. 109-111.
[506] Shih: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafcking/confiscation-and-asset-recovery/ index_en.htm; dhe Komisioni Europian, Raporti Vlerësimi i efektivitetit të praktikave të Shteteve Anëtare të BE-së në identifikimin, gjurmimin, ngrirjen dhe konfiskimin e pasurive kriminale (01/06/2009).

[507] Ibid.
[508] Brun, J.-P, Gray, L., Scott, C., and Stephenson, K.M., "Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners", 2011, Iniciativa për Rikuperimin e Aseteve te Vjedhura, fq. 113.

Specialistë nga bankat e nivelit të dytë të Kazakistanit mësojnë për standardet ndërkombëtare kundër pastrimit të parave ne programin ndërkombëtar te certifikimit në OSBE, Almaty, 9 Dhjetor 2015

penal ose në rastet kur shkelësi nuk është i disponueshëm për shkak se ai ose ajo ka vdekur, është i arratisur, ka imunitet, është i fuqishëm ose thjesht i panjohur. Konfiskimi sipas parimit NMD mund të përdoret për të rikuperuar të ardhurat e krimeve, në rastet kur fuqia dhe ndikimi i zyrtarëve të korruptuar ose fakteve të tjera parandalojnë hetimet penale. Përveç kësaj, me bashkëpunim ndërkombëtar të ngushtë, konfiskimet sipas parimit NMD mund të përdoren për konfiskimin e pasurive të vendosura jashtë shtetit ku ka ndodhur vepra e korrupsionit.

Neni 54 (1) (c) i UNCAC-ut trajton në mënyrë specifike konfiskimin e pasurive të NCB: "Do të konsiderojë të marrë masa të tilla për të lejuar konfiskimin e një prone të tillë pa njëdënim penal, në rastet kur shkelësi nuk mund të ndiqet penalisht për shkak të vdekjes, fluturimit ose mungesës ose në raste të tjera të përshtatshme."

Argumentet kundër modelit NMD të konfiskimit/ marrjes së pasurive:

1. *Shkelja e prezumimit të pafajësisë duke zhvendosur barrën e provës: individit i kërkohet të provojë, përtej dyshimit të arsyeshëm, se, pasuritë nuk janë të lidhura me një krim, ndërsa autoritetet duhet të provojnë vetëm me balancën e probabilitetit se asetet janë të ardhura ose instrumente të krimit.*

2. *Shkelja e së drejtës të pronës: pasuria merret pa përcaktimin e fajit.*

Përgjigjet e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ) në favor të konfiskimit sipas parimit NMD të pasurisë:

1. Konfiskimi është masë parandaluese, e cila projektohet për të nxjerrë nga qarkullimi paratë që supozohet të jenë të lidhura me veprime të paligjshme. Nuk përcakton një padi penale kundër aplikantit dhe nuk mund të krahasohet me një sanksion penal. Megjithatë, *konfiskimi nuk justifikohet kur individi është liruar.* [509]

2. Zhvendosja e barrës së provës tek i akuzuari nuk është i papajtueshëm me paanshmërinë e gjykimit, për aq kohë sa mbrojtjes i ofrohen garanci të përshtatshme procedurale. Për shembull, në çështjen *Butler kundër Mbretërisë së Bashkuar*, autoritetet doganore nuk kishin lirinë e duhur për të kapur dhe konfiskuar paratë e aplikantit: ushtrimi i kompetencave të tyre ishte subjekt i mbikëqyrjes gjyqësore dhe në asnjë fazë aplikantit nuk i ishin paraqitur supozime të pakundërshtueshme të fakteve ose të ligjit. Gjykatat e brendshme vlerësuan provat përpara tyre, e panë me kujdes dhe e bazuan urdhrin e konfiskimit në ato prova.[510]

3. Ndërhyrja në të drejtën e pronës lejohet nën kushte të caktuara (Neni 1 i Protokollit 1 të GJEDNJ)-së). Pavarësisht nga çdo ankesë, qëllimi parandalues i konfiskimit justifikon zbatimin e menjëhershëm të

[509] KEDNJ, rasti Geerings kundër Holandës, Aplikimi nr. 30810/03, Gjykimi i datës 1 mars 2007, § 47.
[510] KEDNJ, rasti Butler kundër Mbretërisë së Bashkuar, Aplikimi nr. 41661/98, vendimi i pranueshmërisë Vendimi për pranueshmërinëi datës 27 June 2002, p. 12-13; Arcuri dhe të tjerë kundër Italisë, Aplikimi nr. 52024/99, vendimi i pranueshmërisë i datës 5 korrik 2001, f. 5-6.

Hapësirë informative 20.8 Rast studimor: Tunizia

Pasi ish presidenti tunizian Ben Ali u hoq nga detyra në vitin 2011, Këshilli i Bashkimit Europian (BE) urdhëroi ngrirjen e pasurive të të gjithë individëve "përgjegjës për keqpërdorimin e fondeve të shtetit tunizian". Megjithatë, më 28 maj 2013, pas një sfide ligjore të dy prej dhëndurëve të Ben Aliut dhe të nipit të gruas së tij, Gjykata e Përgjithshme e BE-së anuloi sanksionet ndaj këtyre tre individëve. Sipas gjykimit të Gjykatës, tre individët u vendosën në listën e sanksioneve të BE-së, sepse ata i nënshtroheshin hetimeve gjyqësore nga autoritetet tuniziane për operacionet e pastrimit të parave. Megjithatë, Gjykata vlerësoise, ligji tunizian nuk përfshinte edhe pastrimin e parave në dispozitat që parashikonin "shpërdorimin e fondeve publike". Gjykata më tej u shprehse nuk ishte vërtetuar se, hetimet në Tunizi kishin të bënin me pastrimin e fondeve publike, e jo private. Fakti që individët ishin të lidhur me Ben Aliun, u konsiderua e pasigurt për të krijuar një prezumim, se hetimet e pastrimit të parave kanë të bëjnë me shpërdorimin e fondeve shtetërore. Fondet e mbajtura në emrat e tre individëve që ishin ngrirë u urdhëruan më pas të lirohen. [516]

tij dhe konfiskimi *inrem* është proporcional, nëse ai ndjek një qëllim që është në interes të përgjithshëm, për shembull lufta kundër krimit të organizuar, trafikut të drogës dhe korrupsionit.[511]

20.2.4 Procedimet civile *In Personam*

Mund të ketë raste ku as dënimi penal, as konfiskimi sipas parimit NMD nuk është i mundur. Për shembull, i dyshuari mund të ketë ikur ose të ketë të drejtën e imunitetit nga juridiksioni; ose prokuroria mund të mos jetë në gjendje të përmbushë standardin penal të provës (përtej dyshimit të arsyeshëm). Në të njëjtën kohë, procedurat e konfiskimit sipas parimit NMD mund të mos jenë të disponueshme, sepse vendndodhja e aseteve të paligjshme është e panjohur ose mungon bashkëpunimi me shtetin në të cilin ndodhen këto asete. Në situata të tilla, shtetet kanë mundësinë t'u drejtohen gjykatave kombëtare të shteteve të tjera dhe të nisin procedime civile për rimarrjen e drejtpërdrejtë të pronës ndaj individëve të dyshuar. [512]

Procedimet civile in personam i sigurojnë palës së dëmtuar (në këtë rast- shteti) disa lloj zgjidhjesh të tilla si:

- Rimarrja e pronës që është fituar në mëyrë të paligjshme nga i pandehuri;
- Kompensimi për dëmet e shkaktuara nga sjellja e paligjshme;
- Revokimii një kontrate që është dhënë në mënyrë korruptive;
- Kërkesë ndaj të pandehurit të kthejë fitimet e paligjshme, të fituara pas pasurimit të paligjshëm, duke përfshirë edhe rastet, në të cilat viktima nuk ka pësuar ndonjë dëm. [513]

20.2.5 Marrëveshje për rastet e huaja të ryshfeteve

Gjithashtu, shtetet mund të marrin kontrollin e të ardhurave nga korrupsioni, nëpërmjet zgjidhjes së rasteve të huaja të ryshfetit. Në rastet e shqyrtuara nga Iniciativa e Rikuperimit të Aseteve të Vjedhura të Bankës Botërore dhe UNODC, sanksionet monetare kundër korporatave arritën në 6.9 miliardë dollarë ndërmjet viteve 1999 dhe 2012. [514]

Megjithatë, në shumicën dërrmuese të rasteve, sanksionet monetare u imponuan nga vende të ndryshme, prej vendit ku ishin punësuar zyrtarët e korruptuar ose ata që supozoheshin se ishin të korruptuar. Përveç kësaj, në rastet e shqyrtuara, vetëm 197 milionë dollarë, ose 3.3% e sanksioneve monetare u kthyen në ato vende, ku zyrtarët e të cilave u kanë marrë ryshfet ose dyshohet se e kanë bërë këtë. [515]

20.2.6 Kthimi i pasurive të konfiskuara

Kthimi i pasurive të konfiskuara arrin kulmin e procesit të rikuperimit të aseteve. Autoritetet e vendit pritës duhet të planifikojnë paraprakisht, se si të riatdhesojnë dhe disponojnë fondet dhe të vendosin rregullat e duhura të administrimit. Administrimi i kthimit të pasurisë është kompleks dhe duhet të përfshijë marrjen parasysh të kohës së kthimit, ndikimet buxhetore dhe ekonomike, si dhe institucionet dhe palët e interesuara

[511] GJEDNJ, Raimondo kunder Italise, Aplikimi nr. 12954/87, Aktgjykim i 22 Shkurtit1994, § 30; "Arcuri and Others v. Italy", Aplikimi nr. 52024/99, Vendimi i pranimit të 5 Korrikut 2001, fq. 5.

[512] Neni 53 i UNCAC u kërkon shteteve palë të marrin masa që të lejojnënjë tjetër shtet palë të iniciojë veprim civil në gjykatat e tij për të fituar pronësi nëpërmjet komisionit për një krim të vendosur në përputhje me këtë Konventë.

[513] Brun, J.-P. et al., "Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners", 2011, Iniciativa për Rikuperimin e Aseteve te Vjedhura, fq. 160-168; Shih Brun, J.-P. et al., Public Wrongs, "Private Actions: Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets", 2015, Iniciativa për Rikuperimin e Aseteve te Vjedhura.

[514] Shih Oduor, J.A., Fernando, F.M.U. et al., "Left Out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery", 2013, Iniciativa për Rikuperimin e Aseteve te Vjedhura, fq. 2, I disponueshem ne http://star.worldbank.org/star/sites/ star/files/9781464800863.pdf

[515] Ibid.

[516] Shih StAR rasti i Zine El Abidine Ben Ali (Bashkimi Europian), i disponueshem http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18602

për t'u përfshirë në vendimmarrje. Është e rëndësishme të sigurohet se përgatitjet për asgjësimin e pasurive janë bërë në mënyrë transparente dhe duke ndjekur procedurat e duhura. [517]

Përdorimi final i pasurisë së konfiskuar ndryshon sipas juridiksionit, veprës penale dhe çështjes. Disa juridiksione i shpërndajnë pasuritë e konfiskuara në buxhetin qendror publik, ndërsa të tjerët ua ndajnë pasuritë agjencive të zbatimit të ligjit, të përfshirë në hetimin e krimit. Në rastet e korrupsionit të madh në shkallë ndërkombëtare, ku pasuritë i janë vjedhur kryesisht një shteti, qëllimi i përbashkët është kthimi i pasurisë së konfiskuar tek pronari i ligjshëm, i cili në këto raste është vendi i origjinës.

Megjithatë, kthimi i të ardhurave nga korrupsioni i madh, shpesh është i mbushur me sfida. Natyra ndërkombëtare e kthimit të pasurive mund të krijojë një numër pengesash teknike dhe politike që variojnë nga dallimet në legjislacion, ekspertiza teknike e pamjaftueshme, mungesa e vullnetit politik për të mbrojtur procesin e kthimit dhe shqetësimet për kthimin e pasurisë, në vendet që ballafaqohen me paqëndrueshmëri ose çështje të vazhdueshme korrupsioni [518]. Një sfidë kyçe, megjithatë, ilustrohet nga një studim rasti më poshtë; kur proceset gjyqësore në dy vende të ndryshme e trajtojnë korrupsionin, pastrimin e parave dhe rimëkëmbjes së pasurive nga perspektiva të ndryshme, vendet mund të përballen me vështirësi të mëdha në përafrimin e përpjekjeve të tyre për të konfiskuar dhe kthyer përgjithmonë të ardhurat nga korrupsioni i madh.

20.2.7 Organizmat kombëtare të kthimit të pasurive (ORP)

Në nivel kombëtar, shumë vende kanë krijuar organizma të caktuar për rikthimin e pasurive, për të shërbyer si një qendër kombëtare e njohurive për çështjet e rikthimit të pasurive dhe për të drejtuar përpjekjet kombëtare për identifikimin, frenimin dhe rikthimin e të ardhurave nga krimi, duke përfshirë shkeljet e lidhura me korrupsionin. Ekzistojnë disa modele të ndryshme për organizmat e rikthimit të pasurive (ORP), duke përfshirë:

- Një ORPi caktuar me kompetencën për të trajtuar rikuperimin e aseteve (konfiskimi pas dënimit dhe konfiskimi *in rem*) në lidhje me të gjitha veprimet kriminale/të paligjshme.
- Një ORP i caktuar me kompetencë të kufizuar në administrimin e pasurive, të cilat janë të bllokuara/ngrira, ndërkohë që zyrtarëtë prokurorisë/ose të agjencive të zbatimit të ligjit janë përgjegjës për të dyja procedimet, ato pas dënimit dhe për procedurat e konfiskimit *in rem.*
- Asnjë ORP i caktuar. Kompetencat e rikuperimit të aseteve, përfshirë edhe administrimin e pasurive, u jepen subjekteve ekzistuese në përputhje me fushat e tyre të kompetencës.

Përvoja ka treguar se krijimi i një ORP multidisiplinore mund të jetë një mjet shumë efektiv për lehtësimin e bashkëpunimit ndërkombëtar; kur zyrtarët në vende të tjera kërkojnë ndihmë juridike në rastet e rimarrjes së aseteve, është më e lehtë për ata që t'i drejtojnë kërkesat e tyre në një ORP të vetme, sesa në disa agjenci të ndara

David Shaulov (djathtas) i Ministrisë së Ekonomisë të Uzbekistanit dhe Batyr Sheraliev (majtas) i Komitetit doganor diskutojnë një rast studimor gjatë një seminari të organizuar nga OSBE, për një vlerësim të rrezikut kombëtar për pastrimin e parave dhe financimin e terrorizmit, Tashkent, 22 shtator 2014

me kompetenca dhe nivele të njohurisë rreth proceseve të rikuperimit të aseteve.

20.2.8 Bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar

Çështjet e rikthimit të pasurive shpesh i kalojnë kufijtë kombëtarë: individët dhe pasuritë e tyre lëvizin dhe faza të ndryshme të këtyre krimeve mund të konsumohen në më shumë se një vend. Prandaj, rikuperimi i aseteve, shpesh përfshin disa juridiksione të ndryshme me sisteme të ndryshme ligjore. Siç është diskutuar më parë, dallimet midis sistemeve ligjore paraqesin sfida

[517] Për më shumë për kthimin e aseteve të konfiskuara shih "Rimëkëmbjen e Aseteve të Vjedhura. Menaxhimi i Pasurive të Kthyera: Konsiderata të Politikave, 2009, Iniciativa për Rikuperimin e Asetevete Vjedhura. I disponueshem ne https://star.worldbank.org/star/sites/star/ files/ManagementReturnedAssets.pdf

[518] Shih gjithashtu Stephenson K. M. et al., "Barriers to Asset Recovery", 2011, Iniciativa për Rikuperimin e Aseteve te Vjedhura. I disponueshem ne https://star.worldbank.org/star/sites/star/ files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf

të shumta për praktikuesit që kërkojnë bashkëpunim ndërkombëtar; Nuk është gjithmonë e qartë se cilat organe kombëtare duhen kontaktuar për ndihmë ligjore ose si të kërkohet ndihmë e ndërsjellë juridike (NNL) efektive. Për të ndihmuar në zbutjen e kësaj sfide, një numër i anëtarëve të G7 dhe G20 kanë dhënë udhëzime për proceset e rimëkëmbjes së pasurive dhe praktikat e ndihmës ligjoretë ndërsjellë[519] . Përveç kësaj, janë zhvilluar një sërë rrjetesh të bashkëpunimit ndërkombëtar.

Rrjetet e bashkëpunimit

Një mënyrë efektive për të rritur bashkëpunimin ndërmjet organizmave të rikuperimittë aseteve të shteteve të ndryshme është nëpërmjet rrjeteve të bashkëpunimit formal apo joformal. Rrjete të tilla zakonisht kërkojnë, që shtetet të caktojnë pikat e kontaktit në organet kompetente kombëtare të zbatimit të ligjit dhe/ose në organet gjyqësore, të cilat mund të kontaktohen nga homologët e tyre nga shtetet e tjera, për të lehtësuar ndërveprimin ndërmjet juridiksioneve të ndryshme. Rrjetet e bashkëpunimit mund të shkëmbejnë informacion dhe ekspertizë ndërmjet anëtarëve të tyre.

Shembuj të këtyre rrjeteve përfshijnë:

– *Rrjetin e agjencive të rikuperimit të aseteve të Camden (The Camden Asset Recovery Inter-Agency Network- CARIN), i cili mbledh praktikues dhe ekspertë nga agjencitë e zbatimit të ligjit dhe autoritetet gjyqësore, për të shkëmbyer ekspertizë në të gjitha aspektet e trajtimit të të ardhurave nga krimi. Anëtarësia është e hapur për shtetet anëtare të BE-së, ndërsa shtetet e tjera dhe organizatat ndërkombëtare mund të bashkohen si vëzhgues ose bashkëpunëtorë. Ndër të tjera, vëzhguesit dhe bashkëpunëtorët e tanishëm përfshijnë Eurojustin, INTERPOL-in, Bankën botërore dhe Fondin Monetar Ndërkombëtar.* [520]

– Rrjeti i agjensivepër *rikuperimine asetevei* Afrikës Jugore (*The Asset Recovery Inter-Agency Network ofSouthern Africa-* ARINSA) është rrjeti qendror CARIN i pikave të kontaktit nga rajoni i Afrikës Jugore. ARINSA ka statusin e vëzhguesit në CARIN.

– Rrjeti i *rikuperimit të aseteve* të GAFISUD-it (Red de Recuperacion de Activos de GAFISUD (RRAG)) është një tjetër rrjet i stilit CARIN, i cili mbledh pikat fokale nga Amerika Veriore, Qendrore dhe Jugore. Ashtu si ARINSA, RRAG ka statusin e vëzhguesit me CARIN.

– Iniciativa për pikat fokale globale (GFPI), e themeluar nga INTERPOL dhe Iniciativa e *rikuperimit të aseteve* të vjedhura (StAR), trajton *rikuperimin e aseteve* të paligjshme, të lidhura me korrupsionin dhe pikat fokale janë praktikuesit anti-korrupsion. Anëtarësia është e hapur për të gjithë anëtarët e INTERPOL-it.[521]

– Grupi Egmont i njësive të inteligjencës financiare është një rrjet i njësive të inteligjencës financiare nga të gjitha shtetet, me qëllim përmirësimin e bashkëpunimit në luftën kundër pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit. Ai mundëson shkëmbimin e sigurt të informacionit midis anëtarëve të tij nëpërmjet Egmont Secure Web (ESW). [522]

Krahas rrjeteve të lartpërmendura, që përqendrohen kryesisht në të ardhurat e krimit, ekzistojnë organe të tjera formale për të lehtësuar një bashkëpunim më të gjerë në çështjet penale si INTERPOL,[523] Europol[524] dhe Eurojust[525] për të cilat është folur në Kapitullin 18.

Rol i organizatave ndërkombëtare

Disa organizata janë fokusuar në trajtimin e sfidave për rikthimin efektiv të pasurive përmes përgatitjes së materialeve të njohurive dhe asistencës teknike:

– Iniciativa StAR e Bankës Botërore dhe UNODC punojnë, sipas kërkesës, me vendet në zhvillim dhe qendrat financiare për të rikuperuar asetet e vjedhura, duke ofruar këshilla teknike dhe duke hartuar strategjitë e rastit, kornizat ligjore dhe institucionale, raportet kërkimore dhe manualëpër çështje relevante teknike, një bazë të dhënash për rastet ndërkombëtaretë përfunduara dhe ato aktive të rikthimit të pasurive dhe udhëzuesit e vendeve për rikuperimin e aseteve në vendet e G7 dhe qendra e tjera financiare. [526]

– Qendra Ndërkombëtare për Rikuperimin e Aseteve (ICAR) ofron trajnime në terren për vendet, ofron këshillim në trajtimin e rasteve të veçanta të rikuperimit të aseteve për autoritetet ligjzbatuese dhe krijon mjete dhe produkte informatike, të tilla si softueri dhe modulet e e-learning për të lehtësuar zbatimin e proceseve të rikuperimit të aseteve. [527]

– Grupi i hapur ndërqeveritar i punës i Kombeve

[519] Shihpublikime në lidhje me StARnë http://star.worldbank.org/ star. Shih gjithashtu "G20 Assets Tracing Country Profiles", 2012, në https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Assets_ Tracing_Country_Profiles%20ACWG.pdf; dheG20 Një udhëzues hap pas hapi: Kërkimi i ndihmës së ndërsjelltë juridike në çështjet penale nga vendet e G20, 2012, nëhttps://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/ library/MLA_Guide.pdf

[520] 33 Shih: Europol, Camden "Asset Recovery Interagency Network (CARIN) Manual", 2012. Marrë nga https://www.europol.europa.eu/content/publication/camden-asset-recovery-inter-agency-network-carin-manual-1665

[521] Shih www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-asset-recovery

[522] Shih www.egmontgroup.org/

[523] Shih www.interpol.int/

[524] Shih www.europol.europa.eu/

[525] Shih www.europol.europa.eu/

[526] Shih StAR corruption cases databases, available from http://star.worldbank.org/corruption-cases/

të Bashkuara për rikuperimin e e aseteve mbledh Shtetet Anëtare të OKB-së dhe këshillon Konferencën e shteteve palë në UNCAC për zbatimin e mandatit të saj, lidhur me kthimin e të ardhurave nga korrupsioni. [528]

– UNODC ofron asistencë teknike për vendet, që kërkojnë të forcojnë kapacitetet e tyre institucionale, ligjore dhe operacionale të rikuperimit. Gjithashtu, ofron një mori mjetesh për praktikuesit e rikthimit të pasurive përmes faqes së saj të internetit duke përfshirë, mes tjerash:
  - TRACK, platforma qendrore e "Mjeteve dhe burimeve për njohuri kundër korrupsionit", duke përfshirë një bibliotekë ligjore të korrupsionit dhe legjislacionit të lidhur me rikuperimin e aseteve në vendet anëtare.
  - Udhëzuesin legjislativ për zbatimin e UNCAC.
  - Udhëzuesin teknik për UNCAC.
  - Profilet e vendit për rezultatet e shqyrtimit të UNCAC (përfshirë listat kontrolluese të vetëvlerësimit, përmbledhjet ekzekutive dhe raportet e vendeve).
  - Mjetin e shkrimit të kërkesës për ndihmë të ndërsjellë ligjore.
  - Përmbledhjen e Instrumenteve ligjore ndërkombëtare kundër korrupsionit.
  - Manualin e Bashkëpunimit ndërkombëtar për qëllime të konfiskimit të produktit të krimit.

OSBE-ja punon me partnerët e mësipërm dhe partnerëtë tjerë, për të rritur ndërgjegjësimin për praktikat më të mira dhe sfidat që lidhen me vendndodhjen, konfiskimin dhe kthimin e të ardhurave nga korrupsioni.

20.3 Përfundime

Paraja pastrohet me qëllim që t'ju mundësojë shkelësve, duke përfshirë zyrtarët e korruptuar, të gëzojnë të ardhurat nga krimet e tyre. Prandaj, zbatimi efektiv i masave kundër pastrimit të parave, do të forcojë ndjeshëm aftësinë e shteteve për të parandaluar,që të ardhurat nga korrupsioni, të hyjnë në sektorin financiar, si dhe kur të ardhurat korruptive zhvendosen në sektorin financiar, të ndihmojë autoritetet në identifikimin, kufizimin dhe rikuperimine tyre.

Megjithëse shumë shtete kanë krijuar përkufizime ligjore të personave të huaj të ekspozuar politikisht (PEP), shumë të tjerëkanë ende për të bërë të njëjtën gjë për PEP-ët e brendshëm. Po ashtu, shtetet duhet të shtojnë përpjekjet e tyre praktike për të monitoruar PEP-ët dhe për të identifikuar aktivitetin e dyshimtë. Një mënyrë e rëndësishme për ta bërë këtë është krijimi i partneriteteve publik-privat, për identifikimin e personave të ekspozuar politikisht, pronarëve përfitues të pasurive dhe transaksioneve të dyshimta.

Përveç kësaj, shtetet duhet të zbatojnë angazhimet që kanë marrë për të zhvilluar regjime efektive të parandalimit, identifikimit, sekuestrimit dhe konfiskimit. Ata duhet ta bëjnë këtë duke krijuar rikthimin e pasurive si një prioritet politik dhe duke zhvilluar strategji specifike për rikthimin e pasurive, duke përfshirë krijimin e kornizave institucionale të dedikuara për rikuperimin, administrimin dhe asgjësimin e tyre sa më efektiv. Hartimi dhe zbatimi i mekanizmave të bashkërendimit me shumë palë, si bashkëpunimi ndërmjet agjencive që merren me trajtimin e deklaratave të pasurisë dhe mbikëqyrjen e pastrimit të parave, mund të jenë veçanërisht efektive në parandalimin dhe identifikimin e korrupsionit.

Për të zgjeruar varietetin e alternativave të mundshme, për të luftuar korrupsionin dhe kundërvënien ndaj sjelljeve të tilla, shtetet, në përputhje me UNCAC, mund të konsiderojnë aplikimin e konfiskimit sipas parimit NMD të pasurive dhe të lejojnë zbatimin e urdhrave të konfiskimit sipas parimitNMD të lëshuara nga juridiksionet e tjera.

Meqënëse gjetja dhe kthimi i pasurive të konfiskuara është një veprimtarikomplekse dhe me kërkesa nga ana teknike, janë krijuar një numër mekanizmash dhe rrjetesh të bashkëpunimit rajonal dhe ndërkombëtar, për të mundësuar politikëbërësit, profesionistët dhe ekspertët të shkëmbejnë informacion, për të ndërtuar kapacitete dhe për të mbështetur njëri-tjetrin. Ndonëse janë bërë përparime, ende mbetet shumë për t'u bërë,me qëllim që të afrohen së bashku tradita, korniza dhe praktika të ndryshme ligjore, në mënyrë që të lehtësohet bashkëpunimi më efektiv i rikthimit të pasurive. Aktorët ndërkombëtarë mund të ndihmojnë në këtë drejtim duke ofruar materiale njohurish dhe shërbime teknike.

[527] Shih http://www.baselgovernance.org/icar/
[528] Shih http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group2.html

Bibliografi e përzgjedhur

1. Council of Europe, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (CETS No.198), 2005 [website]. Available from www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/about/about_en.asp

2. Financial Action Task Force (FATF), *The FATF Recommendations,* 2012 [website]. Available from http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html

3. Financial Action Task Force (FATF), *A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption,* 2012 [website]. Available from http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/useofthefatfrecommendationstosupportthefightagainstcorruption.html

4. Financial Action Task Force (FATF), *FATF Report. Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption. Assistance to Reporting Institutions,* 2012 [pdf]. Available from http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf

5. Financial Action Task Force (FATF), *Best Practices Paper: The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption,* 2013 [pdf]. Available from http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf

6. Financial Action Task Force (FATF), *Guidance. Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22),* 2013, [pdf]. Available from http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pep-rec12-22.pdf

7. Financial Action Task Force (FATF), 2013, *Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems,* [pdf]. Available from http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf

8. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism (MC.DOC/2/12),* 2012 [website]. Available from http://www.osce.org/cio/97968

9. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Greenberg, T. S. et al., *Stolen Asset Recovery – A Good Practice Guide for Non-Conviction based Asset Forfeiture,* 2009 [website]. Available from https://star.worldbank.org/star/publication/good-practice-guide-non-conviction-based-asset-forfeiture

10. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). *Stolen Assets Recovery. Management of Returned Assets: Policy Considerations,* 2009. Available from https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf

11. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Brun, J.-P. et al., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, 2011 [website]. Available from https://star.worldbank.org/star/publication/asset-recovery-handbook

12. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Oduor J.A. et al., *Left Out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery,* 2013 [website]. Available from http://star.worldbank.org/star/publication/left-out-bargain-settlements-foreign-bribery-cases-and-implications-asset-recovery

13. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Convention against Corruption,* 2009 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

14. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Legislative Guide for the Implementation of the United Convention against Corruption,* 2012 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

15. Gray L. et al., *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Assets Recovery,* Stolen Asset Recovery (StAR) Series, 2014 [pdf]. Available from https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/few_and_far_the_hard_facts_on_stolen_asset_recovery.pdf

Shkurtime dhe akronime

ACN	Rrjeti Anti-Korrupsion për Evropën Lindore dhe Azinë Qendrore
ADB	Banka Aziatike e Zhvillimit
ARB	Organizëm për kthimin e pasurive
ARINSA	Rrjeti Ndër-Agjencor për Kthimin e Pasurive i Afrikës së Jugut
CARIN	Rrjeti Ndër-Agjencor i Kthimit të Pasurive të Camden
CCPR	Qendra për të Drejtat Civile dhe Politike
CIS	Komonuelthi i Shteteve të Pavarura
CoE	Këshilli i Evropës
COSP	Konferenca e Shteteve Palë
EAG	Grupi euroaziatik për luftimin e pastrimit të parave dhefinancimin e terrorizmit
EAW	Urdhri Europian i Arrestimit
EBRD	Banka Europiane për Rikonstruktimin dhe Zhvillimin
ECHR	Konventa Europiane për të drejtat e njerut
ECOSOC	Këshilli Ekonomik dhe Social
ECtHR	Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriurt
EEW	Mandat Evidence Europian
EU	Bashkimi Europian
FATF	Task Forca për Veprim Financiar
FIU	Njësitë e Inteligjencës Financiare
FSRB	Organizëm rajonal i stilit të FATF
G20	Grupi i 20-të
G8	Grupi i 8-të
GA	Asambleja e Përgjithshme
GDP	Prodhimi i Brendshëm Bruto
GPA	Marrëveshje për Prokurim Qeveritar
GRECO	Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit
IACA	Akademia Ndërkombëtare kundër Korrupsionit
IAP	Plan Aksioni kundër Korrupsionit i Stambollit
ICAC	Komision i Pavarur kundër Korrupsionit
ICAR	Qëndra Ndërkombëtare për Rikuperimin e Aseteve
ICCPR	Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike
IMF	Fondi Monetar Ndërkombëtar
INTERPOL	Organizata Ndërkombëtare e Policisë Kriminale
IRG	Grupi për Rishikimin e Zbatimit
MENA	Lindja e Mesme dhe Afrika Veriore
ML/TF	Pastrimi i parave /financimi i terroristëve
MLA	Ndihmë e Ndërsjellë Ligjore
NCB	Nuk mbështetet te dënimi
NGO	Organizatë joqeveritare
OCEEA	Zyra e Koordinatorit për Veprimtari Ekonmike dhe Mjedisore të OSBE-së
ODIHR	Zyra për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut
OECD	Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
OGP	Parnteriteti për Qeveri të Hapur
OSCE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë
PEFA	Programi për Shpenzimet Publike dhe Llogaridhënien Financiare
PEP	Person i ekspozuar politikisht
RFOM	Përfaqësuesi i Lirisë së Medias
SEE	Europa Juglindore
SIGMA	Mbështetje për nismën për Përmirësimin në Qeverisjes dhe Administrim
SMEs	Ndërmarrje të Vogla dhe të Mesme
StAR	Nisma për Rikuperimin e Aseteve të Vjedhura
TI	Transparency International
UN	Kombet e Bashkuara
UNCAC	Konventa e Kombeve të Bashkaura kundër Korrupsionit
UNCITRAL	Komisioni i Kombeve të Bashkuara për të Drejtën për Tregtinë Ndërkobëtare
UNDP	Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim
UNECE	Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Europën
UNESCO	Organizata e Kombeve të Bashkuara për Arsimin Shkencën dhe Kulturën
UNODC	Zyra e Kombeve të Bashkaura për Drogat dhe Krimin
UNTOC	Konventa e Kombeve të Bashkaura kundër Krimit të Organizuar
WCO	Organizata Botërore e Doganave
WGB	Grupi i Punës për Ryshfetin
WTO	Organizata Botërore e Tregtisë

Falenderime për fotot

Faqe (t)	Fotografi
Kapaku	Musicman80 - Dollar Photo Club
2, 20, 50, 56, 67, 98, 142, 165, 226	OSBE
5	OSBE/ Jonathan Perfect
10	OSBE/ Sarah Crozier
13	Ministria e Drejtësisë, Federata Ruse
33	OECD/ Andrew Wheeler
39	OECD/ Hervé Cortinat
44	UNIS Vienë
60	Bacho Foto - Fotolia.com
70	mary416 - Fotolia.com
77 (kolazh)	OSBE/ Roel Janssens, Petronela Durekova
89	St22 - Fotolia.com
91	utah778 - Fotolia.com
93	OSBE/ Maxim Kan
105	OSBE/ Micky Kroell
113	Olexandr Kovalenko
117	OSBE/ Jacopo Leone
153 (collage)	OSBE/ Petronela Durekova
161	muharrem öner - istockphoto
170	liveostockimages – Fotolia.com
171	Andrey Popov - Fotolia.com
173	Gary Blakeley - Fotolia.com
202	stocknshares - istockphoto
205	ifeelstock - Fotolia.com
212	OSBE/ Ursula Froese
213, 237	OSBE/ Roel Janssens
235	OSBE/ Bibigul Izbair

Organizata per Siguri dhe Bashkepunim ne Evropë (OSBE)

Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienë, Austri
Tel.: +43 1 514 360

pm@osce.org
www.osce.org

facebook.com/osce.org

@osce

youtube.com/osce

Manual në Luftën kundër Korrupsionit

Organizata për Sigurinë
dhe Bashkëpunimin në Shqipëri