

VLERËSIMI ANTIKORRUPSION I LIGJEVE

PJESA 2: METODOLOGJIA

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Botues:

Regional Cooperation Council

Trg Bosne i Hercegovine 1/V,
71000 Sarajevo Bosnjë dhe Hercegovinë
Tel. +387 33 561 700, Faks +387 33 561 701
E-mail: rcc@rcc.int
adresë interneti: www.rcc.int

Autor:

Tilman Hoppe

Eksperti Anti-Korrupsion, Dr. iur., LL.M.

Përkthim:

Përkthimi jozyrtar

Nëntor, 2014

Përmbajtje

1. VLERËSIMI I HAPËSIRAVE LIGJORE PËR KORRUPSION	4
1.1 Përkufizimi.....	4
1.2 Qëllimi	4
1.3 Prioritizimi i ligjeve	6
1.4 Koha.....	8
1.5 Burimet.....	8
1.6 Vlerësimi	9
1.7 Raporti.....	9
1.8 Shpërndarja.....	10
1.9 Përputhshmëria	11
1.10 Publiciteti në internet	12
2. KUADRI LIGJOR I ZBATIMIT	13
2.1 Baza rregullatore	13
2.2 Institucioni përgjegjës	13
2.3 Përgjegjësia për Metodologjinë.....	14
2.4 Përkufizimet.....	14
2.5 Bashkëpunimi me autoritete të tjera.....	15
2.6 Trajnimi	15
2.7 Çështje të tjera	15
2.7.1 Teknikë e shëndoshë legjislativ	15
2.7.2 Proces transparent dhe me pjesëmarrje i hartimit të ligjit.....	16
2.7.3 Lobimi	16
2.7.4 Financimi i politikës	17
2.7.5 Etika në procesin legjislativ.....	17
3. TABLO: RREZIQET RREGULLATORE PËR KORRUPSION	18
3.1 Përkufizim	18
3.2 Si arrijnë rreziqet të përfshihen në rregullore	18
3.3 Kur rreziqet bëhen korrupsion konkret.....	19
4. KATEGORIA E I-RË E RREZIKUT: MUNGESA E QARTËSISË	20
4.1 Gjuha.....	21
4.1.1 Fjalët	21
4.1.2 Frazat	22
4.2 Koherenca ligjore	24
4.2.1 Dispozitat kundërtënëse	24
4.2.2 Terminologjia e papërputhshme	25
4.2.3 Referencat e paqarta	25
4.2.4 Boshllëqet rregullatore	26
5. KATEGORIA E II-TË E RREZIKUT: BOSHLLËQET NË PARANDALIM	26
5.1 E drejta publike	28
5.1.1 Kompetencat	30
5.1.2 Kompetencat dhe burimet	33

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

5.1.3 Procedurat	34
5.1.4 Vendimet.....	35
5.1.5 Mbikëqyrja.....	36
5.1.6 Sanksionet	37
5.1.7 Shqyrtimi gjyqësor.....	37
5.1.8 Mbrojtja e veçantë sektoriale	38
5.2 E drejta private	39
6. SHTOJCE: LEGJISLACIONI I KORRUPTUAR	41
7. DHJETË PARIMET E VLERËSIMIT EFEKTIV TË HAPËSIRAVE LIGJORE PËR KORRUPSION.....	44

PJESA 2: METODOLOGJIA

Kjo metodologji përmban katër pjesë kryesore:

- Procesi aktual i **vlerësimit të hapësirave për korrupsion** (Pjesa 1);
- **Kuadri ligjor** për zbatimin e vlerësimit të hapësirave për korrupsion (Pjesa 2);
- Një përshkrim të **risqeve të** korrupsionit (Pjesët 3-5);
- Një shtojcë me legjislacion që lë shteg për korrupsion (Pjesa 6).

Kjo Metodologji plotësohet me "Dhjetë parimet e vlerësimit efektiv të hapësirave për korrupsion" (Pjesa 7), që mund të shërbejnë si standarde për ushtrimet ndërkombëtare të monitorimit.

Kjo Metodologji është një strukturë bazë që përmban të gjithë elementet e nevojshëm, por që mund të përshtatet apo ndryshohet për të plotësuar nevojat e secilit vend.

1. VLERËSIMI I HAPËSIRAVE LIGJORE PËR KORRUPSION

Ky kapitull përshkruan procesin e identifikimit/vlerësimit të hapësirave për korrupsion tek legjislacioni.

1.1 Përkufizimi

Vlerësimi i hapësirave ligjore për korrupsion përbën një vlerësim të formës dhe përmbajtjes të rregullave juridike të hartuara ose të hyra në fuqi me qëllim që në të ardhmen të zbulohen dhe minimizohen risqet e korrupsionit që rregullat mund të lehtësojnë. Ka terma të ndryshëm për këtë ushtrim, të tilla si "ekspertiza e antikorrupsionit" ose "vlerësimi i antikorrupsionit".

Kjo metodologji do të përdorë shprehjen "vlerësimi i hapësirave për korrupsion" (corruption proofing) për arësyen e thjeshtë për të qenë më miqësor me lexuesin: shprehja është e shkurtër dhe dallohet nga "antikorrupsioni" që shpesh përdoret në të njëjtat fjali duke zëvendësuar "vlerësimi i hapësirave për korrupsion", por me një referencë plotësisht të ndryshme.

1.2 Qëllimi

Vlerësimi i hapësirave ligjore për korrupsion duhet të mbulojë legjislacionin **në masën më të madhe të mundshme**. Kjo bën të mundur eliminimin e risqeve edhe në fushat ku korrupsioni mund të mos jetë i zakonshëm por përsëri kanë një farë lidhje me korrupsionin. Po ashtu, si rregull kjo gjë mbështet hartimin e një ligji të mirë. Një fushë veprimi e gjerë rrethon të gjitha projektligjet dhe ligjet e miratuara si edhe ligjet e të gjitha niveleve rregullatore. Në fakt janë aktet nënligjore që shpesh përcaktojnë procedurat, tarifrat dhe afatet kohore që gjithashtu bëjnë

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

më konkrete lirinë statuoare. Shumë skema korrupsioni ndodhin kryesisht ose edhe vetëm në **nivelin lokal**. Për shembull, strehimi publik, mirëqenia publike dhe prokurimi publik janë sektorë që shpesh janë kompetencë e autoriteteve lokale. Njëkohësisht, përvoja tregon që rreziku i korrupsionit përmes ligjeve rritet sa më shumë kalohet deri tek niveli lokal sepse interesat private të ligjvënësve lokalë ndërthurren më shumë me funksionin e tyre publik.

Shënimet shpjeguese përmbajnë objektiva dhe arsyetimin e projektligjit. Duhet të mbahet parasysh se shënimet shpjeguese mund të kenë të njëjtin efekt si edhe vetë rregullorja. Gjykatat rregullisht u referohen shpjegimeve kur interpretojnë ligjin. Shumë gjykata në përfundim, përfshirë Gjykatat Kushtetuese, e njohin dhe pranojnë këtë teknikë¹. Prandaj, vlerësimi i hapësirave ligjore për korrupsion duhet të përfshijë edhe shënimet shpjeguese.

Përgjithësisht, ligjet rregullojnë të drejtat dhe/ose detyrimet e një numri të paparashikuar të individëve dhe situatave. Kjo nuk përfshin vendimet rregullatore të qeverisë **për rastet individuale**, të tilla si për licencat e telekomunikacionit ose miratimin e shkrirjes së kompanive. Ka dy arsye kryesore për përjashtimin e rasteve individuale nga fusha e veprimit e kësaj metodologjie:

- **procedura** për dhe **përmbajtja e vendimeve** individuale janë shumë të ndryshme nga ajo e ligjeve; dhe
- nëse vendimet individuale kanë të bëjnë me korrupsionin, atëherë meqënëse ato janë tashmë **rezultat i korrupsionit**, më shumë se sa të lehtësojnë korrupsionin në të ardhmen, ato mund të jenë rezultat i rryshfetit ose konfliktit të interesit, por rrallë lejojnë kërkimin e rryshfetit në të ardhmen siç do të lejonte një ligj me të meta. Vlerësimi i hapësirave për korrupsion do të duhej të përqendrohej tek vetë korrupsioni në të shkuarën, që është më shumë detyrë e agjencive të zbatimit të ligjit të cilat kanë burime dhe procedura për të shqyrtuar të gjitha format e provave.

¹ Shihni për shembull Vendimin e Gjykatës Kushtetuese në Gjermani të 30 qershor 2009, Nr. 323 and 383 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html> (English); Holger Fleischer, "Comparative Approaches to the Use of Legislative History in Statutory Interpretation", 60 American Journal of Comparative Law (2012) 401 <http://comparativelaw.metapress.com/content/lr77m72u194t8716/>>.

- Shembull:** Neni 31 I Ligjit për Prokurimet: Zyrtarët publikë ose anëtarët e familjeve të tyre nuk mund të marrin pjesë në tendera të prokuruar nga sektori në të cilin punon zyrtari.
- Shënimi shpjgues i Ligjit për Prokurimet: Neni 31 parandalon zyrtarët publikë dhe anëtarët e familjeve të tyre të ndryshojnë procedurat në favor të tyre kur ato janë kompetencë e organit publik në të cilin ata punojnë.
- Problemi:** “Sektor” tek neni 31 duhet kuptuar shumë gjerë si fushë pune (shëndetësi, mjedis, etj.) sesa thjesht autoriteti i një “organi publik” të vetëm (siç përcaktohet tek Shënimi Shpjgues), që mund të jetë shumë më i ngushtë. Kur interpretojnë “sektor”, gjykatat mund të përdorin Shënimin Shpjgues dhe të zgjedhin “organi publik” i zyrtarit publik. Është e qartë se zyrtari publik dhe familja e tij/saj duhet të ndalohen të marrin pjesë jo vetëm në tenderat e të njëjtës agjenci, por edhe të një organi publik në varësi të saj apo të lidhur me të brenda të njëjtës fushë pune.
- Zgjidhja:** Shënimi shpjgues për Ligjin për Prokurimet: Neni 31 parandalon zyrtarët publikë dhe anëtarët e familjeve të tyre të ndryshojnë procedurat në favor të tyre kur ato janë kompetencë e sektorit të organit publik në të cilin ata punojnë; kështu të gjithë tenderat e të gjithë organeve publike në të njëjtën fushë pune (shëndeti, puna, etj.) përfshihen në këtë ndalim.

Nga ana tjetër, një organ administrativ i vlerësimit të hapësirave ligjore për korrupsion me akses të kufizuar në informacion do të rrezikonte shkarkimin në mënyrë të rreme nga përgjegjësia të aktorëve.

1.3 Prioritizimi i ligjeve

Si bëhet vendosja e prioriteteve

Në parim, të gjitha projektligjet dhe ligjet e miratuara duhet t’i nënshtrohen vlerësimit të hapësirave për korrupsion. Në këtë rast, nuk do të ishin të nevojshme kritere për përzgjedhjen e ligjeve.

Një mundësi e dytë më e mirë do të ishte të rishikoheshin të gjithë projektligjet dhe një përzgjedhje e prioritizuar e të gjitha ligjeve të miratuara. **Një mundësi e tretë** shumë e mirë, por **jo e rekomandueshme**, do të ishte të rishikoheshin vetëm një numër i përzgjedhur i projektligjeve dhe ligjeve të miratuara. Vetëm alternativa e dytë dhe e tretë duhet të zgjidhen nëse nuk ka kapacitete të mjaftueshme për të kryer vlerësimin e të gjitha ligjeve.

Për alternativën e dytë dhe të tretë, organi i vlerësimit të hapësirave për korrupsion duhet të përzgjedhë ligjet mbi bazën e risqeve nëse plotësohet ndonjë prej kritereve të mëposhtme.

- 1) Kritere të përgjithshme:

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- a. fusha ligjore që zakonisht janë **të prirura** për korrupsion, përfshirë prokurimin dhe financat politike për të gjitha vendet, dhe sektorë të tjerë (në varësi të vendit) të tillë si zbatimi i ligjit, shëndetësia dhe arsimi;
- b. ligje mbi **mekanizmat** e prirur për korrupsion, të tilla si dhënia e avantazheve financiare ose licencave dhe lejeve, ose mbledhja e tarifave dhe taksave, pavarësisht nëse fusha ligjore është zakonisht e prirur për korrupsion ose jo;
- c. fusha me nivele të larta korrupsioni **të perceptuar** apo **aktual** sipas sondazheve kombëtare dhe/ose ndërkombëtare;
- d. fusha që **planet kombëtare antikorrupsion të veprimit** i vënë prioritet për reforma.

2) Incidente individuale:

- a. Raportet e medias ose shoqërisë civile mbi problemet e korrupsionit të lehtësuara nga një ligj ose që ndodhin në një fushë ligjore;
- b. Njoftimi nga autoritete të tjera mbi probleme të korrupsionit të lehtësuara nga një ligj ose që ndodhin në një fushë ligjore;
- c. Donacione të mëdha financiare politike nga një grup interesi i lidhur me sektorin ligjor (të tilla si kompanitë e energjisë që u dhurojnë para partive në pushtet përpara miratimit të ligjit);
- d. Një projektligj që kalon përmes një lobimi të fortë nga grupet e interesit;
- e. Aktorët përgjegjës për një projektligj kanë konflikt interesi me ligjin;

Organet e zbatimit të ligjit ose raportet e medias japin informacion mbi një ligj të caktuar të ndryshuar nga të dyshuarit.

Organi përgjegjës për përzgjedhjen e ligjeve duhet të hetojë të paktën përmes një studimi të thjeshtë nëse ka pasur në fakt ndonjë incident individual. Është e mjaftueshme nëse ai reagon kur merr vesh se ka pasur incidente të tilla.

Legjislacioni për të drejtën private duhet të kalojë përmes vlerësimit të hapësirave për korrupsion vetëm në raste të përzgjedhura, kur ekziston risku i korrupsionit tek rregulloret (shih 5.2 më poshtë), në veçanti tek:

- rregullat e **kontabilitetit** dhe auditimit të kompanive (që mund të keqpërdoren për të fshehur pagesat e rryshfetit);
- rregullat substantive ose procedurale mbi transferimin e **pronës** (që mund të keqpërdoren për të sulmuar asetet e dikujt tjetër).

Planet për një periudhë të caktuar (një vit, tre muaj, etj.) për përcaktimin e prioriteteve veçanërisht për ligjet e miratuara duhet të dokumentojnë përzgjedhjen e ligjeve për rishikim.

Kush duhet të përcaktojë prioritetet?

Kjo pyetje ngrihet nëse ka një organ qendror për vlerësimin e hapësirave ligjore për korrupsion, e tillë si agjencia antikorrupsion ose Ministria e Drejtësisë. Të gjitha organet shtetërore duhet të kenë të drejtë të të kërkojnë vlerësimin e hapësirave për korrupsion për një ligj të hartuar apo miratuar nga ky organ. Megjithatë, njëkohësisht, organi i vlerësimit të hapësirave ligjore për korrupsion duhet të ketë lirinë e tij kur bëhet priorizimi i ligjeve shtesë për rishikim të menjëhershëm. Në këtë mënyrë, organi i vlerësimit të hapësirave ligjore për korrupsion mund të reagojë ndaj çdo dyshimi për një draft apo ligj të miratuar që përmban risqe të veçanta për korrupsion, edhe nëse ministria përgjegjëse për atë rregullore do ta shtynte apo shmangte rishikimin me qëllim që të shmangë kritikën e publikut.

Si të informohesh për projektligjet?

Organi që ka detyrë vlerësimin e hapësirave ligjore për korrupsion nuk mund të mbështetet vetëm tek ligjet e paraqitura në parlament ose projektligjet e prezantuara në media. Ky organ duhet të sigurojë që ka kontakte të rregullta me ministritë dhe organet e hartimit të ligjeve për të ditur projektet e mundshme për hartimin e ligjeve. Ky kontakt ka të bëjë veçanërisht me ministrinë e drejtësisë, e cila, në shumicën e vendeve është organi qendror i qeverisë që koordinon hartimin e ligjeve. Një alternativë e mirë mund të jenë takimet e rregullta çdo tre muaj të grupit të punës të përbërë nga përfaqësues të organeve të ndryshme të hartimit të ligjeve dhe organit që bën vlerësimin e hapësirave ligjore për korrupsion.

1.4 Koha

Identifikimi i hapësirave për korrupsion duhet të jetë i mundur në çdo fazë të procesit legjislativ:

- procesit të shkrimit nga ministritë apo organizma të tjerë shtetërorë;
- miratimit të ligjit nga një organizëm shtetëror;
- miratimit nga qeveria;
- procesit parlamentar;
- pas miratimit.

Hartuesit e çdo ligji duhet të marrin parasysh parimet e vlerësimit të hapësirave ligjore për korrupsion me qëllim që të shmangin çdo risk për korrupsion që nga fillimi i punës.

Çdo rishikim nga jashtë zakonisht fillon me ligjin siç miratohet nga një ministri. Kjo bën të mundur që çdo rekomandim për ndonjë vlerësim të hapësirave ligjore për korrupsion të futet në procesin legjislativ në një fazë të hershme kur ende "puna është dukë u bërë". Në rastet me interes të veçantë, ekspertët e vlerësimit të hapësirave l për korrupsion duhet të marrin pjesë në grupin e punës për hartimin e ligjit.

Për të garantuar që të gjitha rekomandimet ndiqen dhe që edhe ndryshimet e bëra përgjatë procesit të diskutimit të ligjit në parlament gjithashtu vlerësohen për të gjetur hapësirat për korrupsion, rishikimet duhet të përsëriten gjatë të gjithë procesit legjislativ.

1.5 Burimet

Burimet e informacionit për identifikimin e hapësirave për korrupsion

- Informacioni ligjor:
 - ligji/projektligji;
 - shënimet shpjeguese;
 - ligje të tjera të lidhura me ligjin në fjalë;
 - jurisprudencë për temën;
 - artikuj me analiza për ligjin për atë temë;
 - fusha të caktuara të ligjit, të tilla si prokurimi, mund të përdorin standarde dhe udhëzues ndërkombëtarë ose një krahasim me shembuj të huaj si një standard të vlefshëm ose nëse një ligj është vlerësuar për hapësira për korrupsion.
- Analiza funksionale:

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- raportet mbi korrupsionin të hartuara nga organizmat antikorrupsion;
- raportet e gjykatës së audituesve mbi humbjet problematike në financat publike;
- rezultatet e mekanizmave për marrjen e vlerësimeve të qytetarëve (linjat telefonike, etj);
- raportet e medias;
- kërkimi në internet;
- sondazhet;
- intervistat me ekspertë;
- intervista me aktorët që zbatojnë ligjin, zyrtarë publikë apo qytetarë privatë.

Analiza funksionale synon t'i japë përgjigje pyetjes së mëposhtme: Si mund të abuzojnë me ligjin në praktikë zyrtarët publikë dhe/ose qytetarët dhe çfarë mund të bëhet për të shmangur abuzime të tilla?

Është pak a shumë i njëjti ushtrim që kryhet edhe për të gjitha vlerësimet e riskut të korrupsionit (shih Pjesën 5 më poshtë).

1.6 Vlerësimi

Rishikimi për identifikimin e hapësirave për korrupsion përmban hapat e renditura më poshtë.

Hapi 1: **Studimi** dhe përpilimi i materialit (shih pjesën e mësipërme).

Hapi 2: Identifikimi i **risqeve** për korrupsion tek aktet rregullatore (paqartësia dhe boshllëqet në parandalim – shih pjesët 4 dhe 5).

Hapi 3: Formulimi i **rekomandimeve** se si të shmangen ose të zvogëlohen risqet e korrupsionit (shih pjesën më poshtë).

Hapi 4: Hartimi dhe shpërndarja e **raportit** (shih pjesët që vijojnë më poshtë).

Hapi 5: Ndjekja e **zbatimit** të rekomandimeve (shih pjesën 1.9).

1.7 Raporti

Raporti i vlerësimit përbëhet nga tre pjesë.

Të dhënat kryesore

Të dhënat kryesore përfshijnë ligjin dhe qëllimet e tij. Për këtë pjesë, raporti i vlerësimit mund t'i referohet thjesht dokumenteve të tjera, të tillë si shënimet shpjeguese.

Analiza

Analiza e **risqeve** për korrupsion të akteve rregullatore ndahet kryesisht në dy kategori kryesore "mungesa e qartësisë" dhe "boshllëqet në parandalim" (shih pjesët 3 deri 5 më poshtë). Analiza duhet të japë një shpjegim të shkurtër kurdoherë që nuk është e qartë se si gabimi në rregullore mund të çojë në korrupsion. Përveç kësaj, nëse ka shenja të "legjislacionit të korruptuar" raporti duhet ta vërë në dukje këtë gjë (shih pjesën 6 më poshtë).

Rekomandimet

Rekomandimet duhet të përfshijnë **formulimet alternative** të ligjit me qëllim që të ilustruhet se si mund të zvogëlohet rreziku për korrupsion. Po ashtu, kjo do të lehtësonte pranimin e rekomandimeve, sepse kritika do të ishte konstruktive në këtë rast. Me fjalë të tjera, është e lehtë të kritikosh, por jo gjithmonë e lehtë të dilet me një propozim më të mirë.

Rekomandime abstrakte të tilla si "rritja e llogaridhënies së zyrtarëve publikë" ose "përfshirja e dispozitave për një procedurë të përcaktuar në mënyrë më konkrete" janë të pamjaftueshme. Në parim, as formulimet alternative, as ndonjë pjesë tjetër e rekomandimit **nuk janë detyruese**. Nëse do të ndodhte kështu, atëherë organi që bën vlerësimin e hapësirave ligjore për korrupsion do të zëvendësonte të drejtën e posaçme të organit shtetëror që përgatit ligjet. Nuk mund të ndodhë që një organ shtetëror që shqyrton një ligj apo projektligj vetëm të dominojë të gjithë procesin legjislativ (ky do të ishte në vetvete një risk për korrupsion). Mund të ketë përjashtime për ligje nën statute nëse sipas parimeve kushtetuese është e mundur që një organ shtetëror të ketë të drejtën e mbikëqyrjes ligjore mbi një organ tjetër (kështu ministria e pushtetit vendor ka mbi ligjet e hartuara nga organet e pushtetit vendor).

Duhet të mbahet gjithmonë parasysh se risqet për korrupsion nuk rrjedhin vetëm nga rregulloret, por edhe nga shkaqe që nuk kanë të bëjnë me rregulloret. Po ashtu, nuk duhet të përpiqemi të luftojmë korrupsionin vetëm përmes rekomandimeve për rregulloret, por duhet të mbahen parasysh edhe komponentët e tjerë që parandalojnë korrupsionin (p.sh. nxitja e kulturës së etikës, stimulimi i zyrtarëve publikë që të veprojnë në përputhje me rregulloret, ritja e ndërgjegjësimit të publikut, etj.).

Afati kohor

Duhet të ketë një afat kohor të standardizuar për raportet e vlerësimit, veçanërisht për projektligjet, në mënyrë që procesi legjislativ të vazhdojë. Po ashtu, duhet të ketë kohë të mjaftueshme për hartimin e ekspertizës antikorrupsion. Afate të tilla kohore duhet të mbajnë parasysh burimet dhe afatet kohore të proceseve legjislative në vendet e veçanta. Në përgjithësi, një kohë maksimale prej 15 ditësh duhet të jetë e mjaftueshme. Njëkohësisht, ndonjëherë ka vërtet një nevojë reale për të miratuar legjislacion urgjent brenda disa ditëve, një shembull mund të jenë rastet e krizës së menjëhershme financiare. Në raste të tilla, një raport i plotë mund të hartohet dhe dërgohet pas miratimit të një ligji urgjent. Nëse ka të meta thelbësore atëherë parlamenti mund të vendosë ndryshimin e versionit të miratuar "me shpejtësi" të ligjit.

1.8 Shpërndarja

Raporti i vlerësimit duhet t'i vihet në dispozicion organeve të mëposhtme (nëse janë të ndara):

- organit shtetëror **që kërkoi** identifikimin e hapësirave ligjore për korrupsion;
- organit shtetëror që është ose ishte përgjegjës për **hartimin** e ligjit;
- **Ministria së Drejtësisë**, në mënyrë që ajo të jetë në dijeni të vlerësimeve të ndryshme që kryhen dhe mund të garantojë teknikë ligjore të njëjtë;
- **parlamentit**, në mënyrë që ai të shqyrtojë rekomandimet dhe nevojën e mundshme për veprim;
- zyrës së **presidentit**, në mënyrë që edhe ai të garantojë përputhshmërinë.

Raporti i vlerësimit mund **t'i dërgohet** direkt të gjitha organeve ose **bashkëshoqërimi** me projekt rregulloren të bëhet i detyrueshëm. Në këtë mënyrë, secili organ përgjatë procesit legjislativ ka mundësi të mbajë shënime për të sapo drafti arrin tek ajo zyrë.

1.9 Përputhshmëria

Meqënëse rekomandimet e raporteve të vlerësimit të hapësirave për korrupsion nuk janë të detyrueshme për tu zbatuar, është e rëndësishme që të ketë mekanizma alternativë për arritjen e përputhshmërisë.

Organi përgjegjës

Duhet të jetë përcaktuar qartë se kush ka përgjegjësi për zbatimin e rekomandimeve. Ky organ duhet të jetë gjithnjë parlamenti në rastin e legjislacionit dhe organi që miraton aktet nënligjore në rastin e tyre. Është e qartë se të gjitha organet që punojnë me një draft përpara se të shkojnë në parlament apo në organin që miraton mund dhe duhet të përpqen të marrin në konsideratë rekomandimet.

Detyrë që duhet të merret në konsideratë

Organi që miraton ligjin ka detyrë të shqyrtojë rekomandimet. Në rast se nuk do të veprojnë në përputhje me rekomandimet, ai duhet ta tregojë qartë këtë gje dhe të japë një shpjegim të shkurtër pse nuk i merr parasysh.

Fidbeku për përputhshmërinë

Në të gjitha rastet, organi përgjegjës duhet t'i japë mendime organizmit që bën vlerësimin e hapësirave për korrupsion mbi nivelin e përputhjes me çdo rekomandim. Idealisht, raporti i vlerësimit do të ketë një format standard për dhënien e vlerësimeve që i bashkëngjitet raportit për të bërë më të lehtë vlerësimin e përputhshmërisë nga institucioni që harton ligjin.

Ky mendim është vetëm një vlerësim mbi përputhshmërinë. Ky lloj komunikimi do ta ndihmojë organin e vlerësimit të hapësirave ligjore për korrupsion që të kuptojë më mirë se si janë trajtuar rekomandimet e tij dhe të pasqyrojë pozicionin e tij. Duhet të ketë një afat kohor për organin e hartimit të ligjit që të ofrojë opinionin e tij. Për **projektligjet**, fidbeku duhet të jepet shumë shpejt, afati më i fundit është pas miratimit të ligjit. Natyrisht, për **ligjet e miratuara**, afati kohor mund të jetë më i gjatë, por përsëri i përcaktuar me qëllim që të garantohet që ligji i miratuar të rishikohet.

Rishikimi për përputhshmërinë

Mendimi që i jepet organizmit të vlerësimit të hapësirave për korrupsion është vetëm një vetëvlerësim i përputhshmërisë. Institucioni që harton ligjin mund të jetë i mendimit që ai i ka zbatuar rekomandimet, ndërsa të tjerët, përfshirë organin e vlerësimit të hapësirave për korrupsion, mund të mendojnë ndryshe. Prandaj, një vlerësim i jashtëm mbi zbatimin e rekomandimeve duhet të plotësojë vetëvlerësimin e bërë nga vetë institucioni i miratimit të ligjit. Kjo mund të bëhet në mënyra të ndryshme:

- organizmi për **evidentimin e hapësirave për korrupsion** gjithmonë duhet të vlerësojë nëse ai përputhet me vlerësimin e bërë nga vetë institucioni që harton ligjet;

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- organizatat e **shoqërisë civile** mund të vlerësojnë përputhshmërinë ose në emër të organizmit të vlerësimit të hapësirave për korrupsion, ose me iniciativën e tyre;
- të gjithë shtetasit e interesuar (**publiku i gjerë**) mund të vlerësojnë rekomandimet dhe zbatimin e tyre nëse iu jepet mundësi t'i shqyrtojnë ato dhe versionin përfundimtar të ligjit.

Për **projektligjet**, për aq kohë sa nuk janë kthyer në ligj, vlerësimi i përputhshmërisë duhet të bëhet sa më shpejt të jetë i mundur. Në këtë mënyrë, organi që harton ligjin ka ende kohë të përfshijë rezultatin e vlerësimit të përputhshmërisë përpara se ligji të miratohet. Natyrisht, afati kohor për **ligjet e miratuara** do të jetë më i gjatë, por përsëri duhet të jetë i përcaktuar.

1.10 Publiciteti në internet

Publiciteti në internet mbështet përputhjen me rekomandimet për arsyet e përmendura më poshtë.

- **Metodologjia:** Është e qartë që publiciteti mbi metodologjinë e lejon këdo nga sfera publike apo private të kuptojë se çfarë është vlerësimi i hapësirave ligjore për korrupsion dhe si ta zbatojë atë.
- **Përzgjedhja** e ligjeve: Publiku duhet të njohë se cilat ligje janë apo nuk janë përzgjedhur për vlerësim; kjo i lejon aktorët e shoqërisë civile të marrin pjesë në rishikimin e çdo ligji që ata mund të duan të vlerësojnë, përveç atyre që tashmë janë vlerësuar nga organet shtetërore.
- Raportet e **vlerësimit:** Këto bëjnë të mundur që publiku në tërësi të dijë se çfarë përmbajnë rekomandimet dhe ky publicitet mund të ushtrojë një lloj presioni tek institucioni që harton ligjin që të veprojnë në përputhje me rekomandimet.
- **Fidbeku** për përputhshmërinë: Organi miratues i ligjit i raporton publikut edhe nëse është bërë publik opinionin për përputhshmërinë. Kështu ai do të ketë një shkak për të ofruar shkaqe të arsyeshme për moszbatimin e rekomandimeve.
- Raportet e **vlerësimit** të përputhshmërisë: Publiku mund të gjykojë vetë se deri në çfarë mase është arsyetuar mirë mungesa e përputhshmërisë.

Për këtë qëllim, **raportet** individuale të vlerësimit të hapësirave për korrupsion dhe veçanërisht rekomandimet e tyre duhet të bëhen të disponueshme në internet që publiku të ketë mundësi t'i shqyrtojë dhe të diskutojë për to. E njëjta gjë duhet të ndodhë edhe me opinionin për **përputhshmërinë** dhe raportet e vlerësimit të përputhshmërisë.

Përveç tyre, një **përmbledhje vjetore** e hartuar nga institucioni përgjegjës mbi aktivitetet për vlerësimin e hapësirave për korrupsion do të mbështesë llogaridhënien ndaj publikut. Kjo përmbledhje do të lejojë aktorët e shoqërisë civile të identifikojnë çdo ligj të miratuar apo projektligj për të bërë vlerësimin e hapësirave për korrupsion, që për ndonjë arsye nuk i është nënshtruar vlerësimit dhe kështu, do të jenë aktorët e shoqërisë civile që të rishikojnë ligjin. Po ashtu, **informacioni statistikor** është një veçori e vlefshme që e lejon publikun të marrë një përshtypje për performancën sasiore.

2. KUADRI LIGJOR I ZBATIMIT

Çdo metodologji kërkon mbështetjen me kuadër ligjor për tu vënë në zbatim. Prandaj, duhet të merren në konsideratë çështjet e përshkruara më poshtë.

2.1 Baza rregullatore

Një dispozitë ligjore garanton që të gjithë aktorët publikë të marrin pjesë në identifikimin e hapësirave ligjore për korrupsion (përfshirë shqyrtimin e përputhshmërisë). Po ashtu, ajo është niveli i përshtatshëm ligjor për t'i detyruar organet shtetërore të reagojnë ndaj vlerësimeve të dërguara nga aktorët e shoqërisë civile. Një akt nënligjor është niveli i përshtatshëm rregullator për detajimin e dispozitës ligjore. Në varësi të gjatësisë së tij, akti nënligjor mund të përmbajë vetë metodologjinë. Një alternativë tjetër, manuali me udhëzime, është ndoshta alternativa më e mirë sepse përmban edhe anën didaktike përmes shembujve ilustrues: diçka që zakonisht një ligj nuk e ka.

2.2 Institucioni përgjegjës

Në funksione, ligje dhe faza të ndryshme të procesit janë institucione të ndryshme që janë përgjegjëse për kryerjen e rishikimit të risqeve për korrupsion.

Hartimi i ligjeve

Në fazën e hartimit të ligjit, të gjitha institucionet që hartojnë ligjin, në veçanti ministritë dhe organe të tjera të ekzekutivit, duhet të veprojnë në përputhje me standardet ligjore për hartimin e ligjit për të shmangur risqet e korrupsionit. Kjo ka të bëjë veçanërisht me kategorinë e riskut "mungesa e qartësisë", sepse për këtë risk për korrupsion nuk ka nevojë për njohuri të posaçme mbi mekanizmat për parandalimin e korrupsionit.

Projektligjet dhe ligjet e miratuara dhe aktet nënligjore

Kur një vend ka një institucion të specializuar për parandalimin e korrupsionit, ky organ duhet të ketë detyrë rishikimin e projektligjeve dhe ligjeve të miratuara dhe akteve nënligjore. Ky organ mund të jetë një agjenci ose komision antikorrupsion (pranë ekzekutivit), ose një komision parlamentar për çështjet e korrupsionit. Nëse nuk ka një organ të tillë të specializuar, atëherë Ministria e Drejtësisë ende duket të jetë alternativa e dytë e natyrshme më e mirë sepse zakonisht ajo ka njohuritë e përshtatshme për vlerësimin e efektit të akteve rregullatore. Institucioni i specializuar për luftën kundër korrupsionit apo Ministria e Drejtësisë mund të krijojnë një këshill konsultativ për këtë detyrë për të siguruar ekspertizë dhe kualifikime të ndryshme.

Shoqëria civile

Pa asnjë dyshim, qytetarët me dëshirën e tyre mund të rishikojnë projektligjet ose ligjet e miratuara. Megjithatë, është e arsyeshme të përcaktohet roli i tyre në këtë proces, sepse kjo do ta detyronte institucionin që harton ligjin të shqyrtojë rekomandimet e tyre dhe të ofrojë

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

mendime. Në situatën ideale, shoqëria civile duhet të jetë pjesë e çdo mekanizmi formal për identifikimin e hapësirave për korrupsion; kjo mund të jetë si një grup këshillimor për organin antikorrupsion apo komisionin parlamentar. Nëse ata e dërgojnë më parë vlerësimin antikorrupsion, atëherë përfaqësuesit e shoqërisë civile duhet të paraqiten vetë dhe të dëgjohen në seanca dëgjimore.

Avantazhi i pjesëmarrjes së shoqërisë civile në vlerësimin e hapësirave për korrupsion është i qartë: ajo nuk është pjesë e organeve shtetërore dhe prandaj mund të mbajë më me lehtësi një qëndrim të ndryshëm. Njëkohësisht, shoqëria civile duhet vetëm të plotësojë përpjekjet e shtetit: legjislativi i mirë është përgjegjësia kryesore e shtetit dhe institucionet shtetërore përgjithësisht kanë më shumë mundësi të kenë informacionin e nevojshëm për të vlerësuar historikun dhe rrethanat e ligjit.

Niveli rajonal dhe lokal

Kurdoherë që një vend ka qeverisje të nivelit rajonal dhe/ose vendor, institucionet e hartimit dhe miratimit të ligjeve duhet të jenë përgjegjëse për vlerësimin e hapësirave për korrupsion të projektligjeve dhe ligjeve të miratuara.

Ekspertët

Përsa i përket kualifikimit të ekspertëve në institucionet shtetërore që kryejnë vlerësimin e hapësirave ligjore për korrupsion, është e qartë se ata duhet të jenë juristë (ose personel me një kualifikim juridik të ngjashëm). Ndryshe, ata nuk do t'i kuptonin pasojat e teknikës dhe interpretimit ligjor. Organi që bën vlerësimin e hapësirave për korrupsion mund të ketë në dispozicion një listë me ekspertë të jashtëm për të ndihmuar për ligje shumë të specializuara ose teknike.

2.3 Përgjegjësia për Metodologjinë

Institucioni qendror për luftën kundër korrupsionit duhet të hartojë metodologjinë e vlerësimit të hapësirave për korrupsion. Procesi i hartimit duhet të jetë me pjesëmarrje dhe konsultime. Në të duhet të marrin pjesë institucione shtetërore nga sektorë të ndryshëm dhe nivele të ndryshme të qeverisjes si edhe përfaqësues të botës akademike dhe shoqërisë civile. Kjo do të ndihmojë të garantohet ndikimi i mjaftueshëm i aktorëve që janë të pavarur nga shteti. Organet në nivel rajonal dhe lokal mund ta miratojnë këtë metodologji përmes një vendimi të posaçëm dhe mund ta ndryshojnë metodologjinë sipas nevojave të tyre. Megjithatë, duket se nuk ka të ngjarë që metodologjia të kërkojë përshtatje për nevojat në nivel rajonal ose lokal. Shoqëria civile mund të hartojë një metodologji – mundësisht e mbështetur nga donatorë ndërkombëtarë – sa herë që autoritetet shtetërore nuk plotësojnë detyrën e tyre për hartimin e metodologjisë.

2.4 Përkufizimet

Metodologjia duhet të japë një numër përkufizimesh përfshirë "korrupsion" dhe terma të tjerë: qartësia e termave e bën një dokument më të kuptueshëm. Po ashtu, ajo bën të sigurtë që përdoruesit e metodologjisë i kuptojnë gjërat njëjloj, në të njëjtën mënyrë. Disa përdorues mund të kenë një koncept të ngushtë për korrupsionin duke kuptuar vetëm rryshfetin, mitmarrjen, ndërsa zakonisht vlerësimi i hapësirave për korrupsion përfshin një shkallë më të gjerë të

ngjarjeve, të tilla si shpërdorimi i detyrës, përvetësimi apo shkelja e rregullave që kanë të bëjnë me konfliktin e interesit. Në një shkallë të madhe, përkufizimet varen nga veçantitë e vendit, si për shembull si përkufizohet korrupsioni në legjislacionin kombëtar dhe cili institucion apo organ është zgjedhur si organi mbikëqyrës.

2.5 Bashkëpunimi me autoritete të tjera

Institucioni i vlerësimit të hapësirave për korrupsion duhet të bashkëpunojë me organe të tjera në dy aspekte:

- ai duhet të dijë projektet për projektligjet; dhe
- ai duhet të ketë njohuri për të gjithë informacionin paraprak në lidhje me ligjin.

Kuadri rregullator për vlerësimin e hapësirave për korrupsion duhet të pasqyrojë të dyja aspektet.

2.6 Trajnimi

Vlerësimi i hapësirave për korrupsion është një koncept që kërkon trajnim për ata që nuk e njohin atë. Në veçanti, institucionet përgjegjëse për hartimin e ligjeve në të gjitha nivelet duhet të njohin risqet për korrupsion që rrjedhin nga "mungesa e qartësisë" ose nga "boshllëqet". Kjo është e vërtetë edhe për deputetët dhe punonjësit e parlamentit. Në një situatë ideale, trajnimi do të përfshinte edhe çështje më të gjera si qeverisja e mirë dhe integriteti në marjen e vendimeve nga publiku siç përshkruhet më poshtë.

Trajnimi duhet të jetë interaktiv dhe të përdorë edhe shembuj praktikë. Ai do të përfshijë simulimin e rishikimit të ligjeve².

2.7 Çështje të tjera

Vlerësimi i hapësirave për korrupsion kërkon disa parakushte pa të cilat edhe metodologjia më e mirë rrezikon të dështojë në arritjen e ndonjë efekti të dukshëm. Prandaj, kërkohet të merren parasysh çështjet e mëposhtme.

2.7.1 Teknikë e shëndoshë legjislative

Vlerësimi i hapësirave për korrupsion nuk mund të zëvendësojë kulturën e përgjithshme të teknikës së hartimit të ligjit në mënyrë të shëndoshë. Ai mund të ndërtohet vetëm mbi bazën e një teknike ekzistuese. Duhet të zbatohen udhëzime të qarta mbi teknikën e hartimit të ligjeve si pjesë e kulturës së përgjithshme legjislative ose duhet të ketë trajnim të gjerë për mënyrën

² Për tre shembujt shihni Ann Seidman, Robert Seidman dhe Nalin Abeysekere, "Assessing Legislation – A Manual for Legislators", 2003 page 165 f <<http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>>.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

e hartimit të ligjeve. Seksioni 2.2 i pjesës 1 (Studimi krahasues) rendit shembuj ndërkombëtarë të udhëzimeve të gjera mbi teknikën e shëndoshë legjislative.

2.7.2 Proces transparent dhe me pjesëmarrje i hartimit të ligjit

Kultura e pjesëmarrjes së shoqërisë civile në procesin legjislativ garanton që aktorë të ndryshëm të zbulojnë **rreziqet për korrupsion**. Po ashtu, transparenca dhe pjesëmarrja do të pengojnë që rreziqet për korrupsion të shfaqen në legjislacion sepse organet e hartimit të ligjeve do të jenë të vetëdijshëm që shoqëria civile do të luajë rolin e vet mbikëqyrës në çdo kohë.

Por, aktorët e shoqërisë civile mund të vlerësojnë plotësisht risqet për korrupsion vetëm nëse projektligjet dhe ligjet e miratuara botohen **në internet**. Niveli i transparencës së ligjeve të paraqitura për diskutim në parlament mbetet ende i pamjaftueshëm dhe në këtë fazë shpesh është shumë vonë për pjesëmarrje që sjell rezultate. Prandaj, institucionet publike duhet të informojnë publikun sa më shpejt të mundën për **planin për hartimin** e ligjeve. Mekanizma të tillë për konsultimin me publikun duhet të jenë proaktive dhe institucionet publike duhet të jenë të detyruara të shqyrtojnë dhe të **reagojnë** ndaj sugjerimeve të bëra nga aktorët e shoqërisë civile.

Transparenca dhe mekanizmat e konsultimit me publikun duhet të jenë në përputhje me kriteret ndërkombëtare, të tilla si më poshtë:

- "Kodi i Praktikës mbi Konsultimet"³ i Mbretërisë së Bashkuar, i rishikuar, rekomanduar nga OECD;⁴
- "Traktati i Lisbonës"⁵ i Bashkimit Europian (neni 10 dhe neni 11);
- "Dokumenti i Bardhë për qeverisjen europiane"⁶ i vitit 2001 i Komisionit Europian.

Ka edhe më shumë kriteret dhe botime krahasuese mbi pjesëmarrjen e publikut⁷.

2.7.3 Lobimi

Një shoqëri demokratike mbështetet tek pluralizmi i interesave. Kështu, të gjithë anëtarët e shoqërisë "lobojnë, ushtrojnë presion" vazhdimisht për atë që ata duan: qytetarët organizohen në shoqata dhe parti politike, zgjedhin përfaqësuesit e tyre në parlament, kërkojnë të drejtat e tyre nga organet administrative, dalin në rrugë për manifestime dhe mbajnë referendume. Megjithatë, në jetën reale, jo të gjithë anëtarët e shoqërisë kanë të njëjtën aftësi për t'i bërë të tjerët t'i dëgjojnë. Disa aktorë kanë më shumë para për t'i përdorur për aktivitete lobimi, ndërsa të tjerë kanë më shumë mundësi për të ndikuar tek vendimmarrësit. Në këtë mënyrë, interesa të njëjta konkurrojnë me mjete të ndryshme, të pabarabarta për tërheqjen e vëmendjes së

³ <<https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>>; Raporti i vendit, Mbretëria e Bashkuar, faqe 81 <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>>

⁴ Raporti i vendit, Suedi, faqe 93 <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropesweden.htm>>

⁵ Traktati i Lisbonës që amendon Traktatin e Bashkimit Europian dhe Traktatin që krijon Komunitetin Europian, 13 dhjetor 2007 <http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/index_en.htm>; <<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/>>

⁶ Eszter Hartay (ECNL), "Best Practices on Citizen Participation in WB and EU Member States", 2014 <www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014>

<www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014>

⁷ European Centre for Not-for-Profit Law, "Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation", 2010 <<http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/>>; European Institute of Public Participation (EIPP), "Public Participation in Europe – An International Perspective", 2009 <www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp_in_e_report_03_06.pdf>

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

zyrtarëve publikë. Kuadri rregullator për vendimmarrjen publike duhet të parandalojë çdo shtrembërim të pakontrolluar të konkurrencës politike nga njerëz me para ose akses të privilegjuar dhe lobistët tek zyrtarët publikë. Kjo do të thotë që të ketë një rregullore të posaçme për lobimin ose që t'u kushtohet më shumë vëmendje gjatë procesit të lobimit.

Në vitin 2010, shtetet anëtare të **OECD**-së miratuan "**10 Parimet** për Transparencë dhe Integritet në Lobim"⁸. Më tej, Komiteti Europian i **Këshillit të Europës** për Bashkëpunimin Juridik (CDCJ) porositi në vitin 2013 një studim për të përcaktuar mundësinë e përgatitjes së një **instrumenti ligjor** europian për kuadrin ligjor për lobimin⁹. Mbi bazën e studimit, Këshilli i Europës mund të miratojë një instrument ligjor në fillim të vitit 2015. **OJQ**-të ndërkombëtare mbështesin përgatitjen e standardeve ndërkombëtare: Fondacioni Sunlight botoi në vitin 2013 "Udhëzime ndërkombëtare për lobimin (International Lobbying Disclosure Guidelines)", ndërsa¹⁰ në të njëjtin vit, Access Info Europe bëri publik qëndrimin e vet mbi "Transparenca e lobimit përmes ligjeve për të drejtën për informim (Lobbying Transparency via Right to Information Laws)"¹¹.

2.7.4 Financimi i politikës

Donacionet financiare për politikën janë ndoshta mënyra më e fortë e ndikimit në legjislacion në mënyrë të ligjshme. Prandaj, janë të domosdoshme transparenca e donacioneve që bizneset u bëjnë partive politike përmes grupeve të interesit dhe kufizime të caktuara për donacionet. Padyshim, legjislacioni për financimin e politikës duhet të ndalojë dhënien e dhuratave në shkëmbim të favoreve legjislative.

Në të kaluarën, Këshilli i Europës ka qenë institucioni që vendosi standardin kryesor në këtë fushë. Në vitin 2003, Komiteti i Ministrave të Shteteve Anëtare miratoi "Rekomandimin (2003)⁴ mbi Rregullat e Përbashkëta kundër Korrupsionit në Financimin e Partive Politike dhe Fushatave Elektorale."¹² Komisioni i Venecias i Këshillit të Europës dhe OSCE/ODIHR miratuan në vitin 2010 "Udhëzime për rregulloren për partinë politike"¹³, e cila, në kapitullin XII përmban rekomandime të hollësishme mbi "Financimin e partive politike".

2.7.5 Etika në procesin legjislativ

Sjellja e dobët etike e ligjvënësve mund të jetë një rrezik i fortë për një legjislacion që lë vend për korrupsion. Duhet të ketë ndëshkime të gjera penale për rryshfetin e deputetëve si edhe një kuadër ligjor për etikën. Konventat ndërkombëtare kundër korrupsionit trajtojnë aspektin e rryshfetit. Po ashtu, ka edhe një numër manualesh dhe standardesh mbi etikën¹⁴.

⁸ <[http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID="+250](http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=)>.

⁹ Parliamentary Assembly Recommendation 2019 (2013) <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19951&lang=en>>.

¹⁰ <<http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>>.

¹¹ <<http://www.access-info.org/en/lobbying-transparency/526-lobbying-report>>.

¹² <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>>.

¹³ OSCE/ODIHR dhe Komisioni i Venecias, "Guidelines on Political Party Regulation", Strasburg, 25 tetor 2010, Studimi Nr. 595/2010, CDL-AD(2010)024, kapitulli XII <<http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29024-e.asp>>.

¹⁴ Task Forca globale mbi Etikën Parlamentare, "Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians", 2009/2010 <www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf>; GOPAC "Anti-Corruption Assessment Tool for Parliamentarians - User guide" <http://gopacnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool_EN.pdf>; OPPD, "Parliamentary Ethics, A Question of Trust", 2011 <www.agora-parl.org/node/8871>.

3. TABLO: RREZIQET RREGULLATORE PËR KORRUPSION

3.1 Përkufizim

Rreziqet rregullatore për korrupsion janë përkufizuar për qëllime të kësaj metodologjie si më poshtë:

“Rreziqet rregullatore për korrupsion janë veçori ekzistuese ose të munguara në një ligj, që mund të kontribuojnë tek korrupsioni, pavarësisht nëse është synuar rreziku ose jo”.

Korrupsioni përfshin të gjitha format siç janë përcaktuar tek Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit: veprat penale (rryshfetin), trafikun e influencave, shpërdorimin e detyrës, përvetësimin, duke shkelur dispozitat në lidhje me konfliktin e interesit, favorizimin dhe financimin e gabuar të palës tjetër.

Sa për statutet, aktet nënligjore dhe të gjitha nivelet e tjera të ndryshme të instrumenteve ligjore, kjo metodologji do të përdorë shprehjen uniforme “ligjet”, nëse nuk përcaktohet ndryshe. Ajo i referohet tërësisht “sistemit të rregullave të cilat një vend ose komunitet i caktuar i njej si rregullatore të veprimeve të anëtarëve të saj dhe të cilat ai mund t’i zbatojë me anë të vendosjes së ndëshkimeve¹⁵.

3.2 Si arrijnë rreziqet të përfshihen në rregullore

Grupet e interesit që kontribuojnë në hartimin dhe miratimin e një ligji mund ose të **synojnë** të krijojnë mundësi për korrupsion për veten e tyre dhe/ose për të tjerët, ose të jenë **të pavetëdijshëm** për rreziqet që krijojnë përmes formulimit të keq të ligjeve ose nëpërmjet mos marrjes parasysh në mënyrë të plotë të asaj çfarë ligji mund të bëjë për të parandaluar korrupsionin. Aktorë të ndryshëm kanë mundësi të ndryshme, me dashje ose nga pakujdesia, për të shkaktuar përfshirjen e rreziqeve rregullatore për korrupsion në çdo fazë të procesit të bërjes së ligjit. Kjo vlen për sa më poshtë:

- hartuesit e ligjit;
- vendimmarrësit në organet hartuese (ministri, zëvendës ministri, etj);
- vendimmarrësit në qeveri (zyra e presidentit ose kryeministrit dhe kabineti);
- vendimmarrësit në parlament;
- lobistët profesionistë apo qytetarët individualë përmes ndikimit të tyre mund të shkaktojnë shfaqjen e rreziqeve të korrupsionit në një rregullore në të gjitha nivelet.

¹⁵ <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/law?q=law>>.

3.3 Kur rreziqet bëhen korrupsion konkret

Në fund të fundit, ka vetëm dy kategori të rreziqeve rregullatore për korrupsion: "mungesa e qartësisë" dhe "mungesa e mekanizmave parandalues".

Mungesa e qartësisë mund të jetë rezultat i gjuhës së paqartë ose i teknikës jo koherente ligjore; në të dyja rastet, mungesa e qartësisë i siguron çdo përdoruesi të ligjit mundësinë për ta vërtitur **interpretimin** e ligjit në favor të korrupsionit të tij. Për shembull, një zyrtar publik mund të argumentojë se një rregullore e paqartë e një regjimi doganor i lejon atij/asaj të vonojë importet (duke i bërë kështu "pagesat informale të përshpejtimin" një domosdoshmëri). Në të njëjtën kohë, një gjë e tillë mund të privojë qytetarët nga opsioni i marrjes së një vendimi të drejtë në gjykatë: kur është e paqartë se çfarë do të thotë një rregull ligjor mundësitë për të fituar një padi kundër shtetit janë të pakta. Ky problem është madje akut në vendet me një **gjqësor** shumë të korruptuar: ligjet e paqarta e bëjnë më të lehtë për gjyqtarët që të kërkojnë rryshfet. Kështu që, në fund të fundit, rregulloret me dy kuptime mundësojnë **dy herë** korrupsion: përmes administratës dhe gjyqësorit.

Një ligj mund të jetë shumë i qartë dhe jo me dy kuptime, por ende të tregojë një mungesë të **mekanizmave parandalues**. Kjo i lejon përdoruesit të ligjit të bëjë korrupsion me rrezik të zvogëluar për t'u mbajtur ligjërisht përgjegjës. Për shembull, një mungesë e plotë e sanksioneve për shkeljet e konfliktit të interesit mund "t'i mundësojë" një zyrtari publik të japë leje ndërtimi për të afërmit e tij/saj.

Si zyrtarët publikë, ashtu edhe qytetarët mund të përfitojnë nga rreziqet rregullatore të korrupsionit.

- **Zyrtarët publikë** mund të përdorin një rregullore me të meta si pretekst për të kërkuar rryshfet; për shembull, kur gjuha e një ligji është e paqartë në lidhje me çështjen nëse një aplikant ka të drejtë t'i jepet licenca ose jo, një zyrtar publik mund të bëhet "bujar" me interpretimin e ligjit nëse edhe aplikanti është po aq "bujar".
- **Qytetarët** mund të përdorin rregulloret me të meta për të kërkuar favore të cilat ligji nuk ka synim t'i japë. Ashtu si në shembullin e mësipërm, gjuha e paqartë e ligjit në këtë mënyrë mund të nxisë një qytetar që t'i ofrojë një zyrtari publik një rryshfet në këmbim të një interpretimi "bujar" të ligjit.

Korrupsioni nuk ndodh vetëm në marrëdhëniet ndërmjet zyrtarëve publikë dhe qytetarëve, por mund të ndodhë edhe në mesin e zyrtarëve publikë apo vetë qytetarëve.

- Korrupsioni **publik - publik**: Një zyrtar publik mund të përdorë rregulloret me të meta për t'i dhënë një tjetër zyrtari publik (të të njëjtës përkatësie të partisë politike) një promovim të papërligjur.
- Përvetësimi **publik**: Një zyrtar publik mund të përdorë mungesën e kushteve për dokumentacion në një rregullore për të devijuar pagesat administrative që mblidhen nga qytetarët duke i çuar në xhepat e tij.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- Korrupsioni **privat - privat**: Një qytetar mund të përdorë rregulloret me të meta për të privuar një qytetar tjetër nga prona, një shembull është një padi ligjore civile. Kjo praktikë njihet në disa vende si "bastisje e privatëve ose e korporatës"¹⁶.

Mungesa e mekanizmave për parandalim e lehtëson korrupsionin nga ana e zyrtarëve publikë apo qytetarëve në **tre drejtime**.

- Ajo mund të pengojë **zbatimin** e plotë të një ligji dhe kështu i mundëson një zyrtari publik apo një qytetari të vijojë punën e tij të korruptuar pa u ndeshur me ligjin (mungesa e mekanizmit të zbatimit, mungesa e kompetencës , etj).
- Ajo mund të krijojë mundësi shtesë për korrupsion duke i veshur zyrtarët publikë me **pushtet** të panevojshëm në mënyrë që ata pastaj të mund ta "shesin" atë me para (procedura të komplikuar apo të dyfishta, mungesa e afateve, etj).
- Ajo mund të lerë boshllëqe që mund të parandalojnë **mbajtjen përgjegjësi para ligjit** të palëve të interesuara të korruptuara (mungesa e shqyrtimit gjyqësor, mungesa e sanksioneve, etj).

4. KATEGORIA E I-RË E RREZIKUT: MUNGESA E QARTËSISË

Togfjalëshi "mungesa e qartësisë" do të thotë: e aftë për t'u kuptuar në më shumë kuptime se një¹⁷. Mungesa e qartësisë në rregullore vjen si pasojë e përdorimit të një gjuhe të keqe ose nga teknika të këqija ligjore. Në të dyja rastet, lexuesi i një ligji gjendet duke pyetur veten se cili është interpretimi i drejtë i ligjit. Lexuesit e korruptuar të ligjit lehtësisht do ta kapin këtë mundësi dhe do ta shfrytëzojnë atë në avantazhin e tyre.

Të gjitha udhëzimet për përdorimin e një gjuhe të qartë dhe teknike uniforme ligjore gjatë **hartimit të manualeve** ose ligjeve për aktet normative kanë vetëm një qëllim, i cili është shmangia e paqartësisë. Me fjalë të tjera, ta bëjë atë që thotë ligji sa më të qartë për lexuesin.

¹⁶ Thomas Firestone, "Armed Injustice: Abuse of the Law and Complex Crime in Post-Soviet Russia", 38 Denv. J. Int'l L. & Pol'y (2010) 555 <<http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>>

¹⁷ Sanford Schane, "Ambiguity and Misunderstanding in the Law", 26 Thomas Jefferson Law Review, 2002 167 <<http://idiom.ucsd.edu/~schane/law/ambiguity.pdf>>. Për arsye të thjeshtësisë didaktike, gjërat e vogla të shkencës gjuhësore lihen jashtë kontekstit; për më shumë hollësi shikoni, për shembull, Stefan Höfler dhe Alexandra Bünzli, "Controlling the Language of Statutes and Regulations for Semantic Processing, Presentation", <<https://files.ifi.uzh.ch/hoefler/hoeflerbuenzli2010splet.pdf>>; Stefan Höfler, "Legislative Drafting Guidelines: How Different are they from Controlled Language Rules for Technical Writing?", in Tobias Kuhn, Norbert E. Fuchs, "Controlled Natural Language", Seminari i Tretë Ndërkombëtar 2012, Berlin/Heidelberg, faqet 138-151 <<http://dx.doi.org/10.5167/uzh-63553>>.

4.1 Gjuha

Afërsisht, ka dy lloje të ndryshme të gjuhës me dy kuptime: përzgjedhja e **fjalës** dhe ndërtimi i **fjalisë**¹⁸. Veçanërisht, ndërtimi i gjuhëve të ndryshme përfshin rreziqe të ndryshme tek hollësitë që ato kanë. Gjuhët sllave (kroatishtja, serbishtja, etj), indo-europiane (shqipja) ose romane (rumanishtja) kanë rregulla dhe liri të ndryshme për përdorimin e nyjeve, ndajfoljeve, renditjen e fjalëve, shumësit dhe pjesores. Megjithatë, rregullat e mëposhtme të përgjithshme të shkrimit të mirë ligjor, zbatohen për të gjitha gjuhët:²³⁷

- përdorni fjali të shkurtra (një mendim një fjali);
- pikat kryesore të vendosen në fillim;
- vetëm një fjali kryesore dhe jo më shumë se një fjali të varur (nëse është e mundur);
- idetë kryesore në fjalinë kryesore;
- përdorni foljet dhe shmangni emrat;
- shmangni renditjet e gjata të përcaktuesve, në veçanti të pjesoreve të zgjatura; në vend të tyre përdorni fjali lidhëse;
- shmangni formën pësore dhe përdorni formën veprorë;
- thuajini gjërat sa më shkurt (hiqni fjalët shtesë – përdorni fjalë të shkurtra).

Ka skema të panumërta për ta bërë gjuhën të paqartë; megjithatë, në lidhje me rreziqet e korrupsionit, zbatohen parimet kryesore bazë si më poshtë.

4.1.1 Fjalët

Shprehjet e përgjithshme dhe ligjore mund të kenë më shumë se një kuptim. Prandaj, çdo fjalë duhet të përfaqësojë ose një kuptim që zakonisht pranohet nga të gjithë ose një përkufizim të qartë ligjor.

Shembull: Juridiksioni do të përcaktohet nga vendi i banimit të qytetarit.

Problemi: Çfarë do të thotë konkretisht vendbanim – vendi ku **aktualisht jeton** apo vendi ku është regjistruar?

Zgjidhja: Juridiksioni do të përcaktohet nga vendi ku qytetari është aktualisht duke jetuar në atë kohë.

Juridiksioni do të përcaktohet nga vendbanimi i qytetarit, që do të thotë vendbanimi i **regjistruar** ligjor.

Juridiksioni do të përcaktohet nga vendi i banimit të qytetarit. Vend-banimi përcaktohet sipas **Statutit X**.

Nuk duhet të përdoren fjalë që nuk janë në përdorim të gjerë apo që nuk kuptohen gjerësisht,

¹⁸ "German Guide to the Form of Legal Acts", botimi i tretë, 2008 <http://hdr.bmj.de/page_b.1.html#an_62> (gjermanisht; një përkthim në anglisht po përgatitet nga Ministria Federale Gjermane e Drejtësisë).

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

apo që nuk gëzojnë një pranim të përgjithshëm në gjuhë.

- fjalë arkaike;
- neologjizma (fjalë të futura në gjuhë së fundmi, të tilla si "ta bësh me *photoshop*");
- fjalë dhe shprehje të huaja;
- shkurtesa.

Aty ku e shihni të vështirë zbatimin e këtyre këshillave, ju duhet të merrni në konsideratë të jepni një shpjegim të fjalës. Në një ligj, një fjalë duhet të ketë vetëm **një kuptim**.

Përdorimi i **njëjësit dhe shumësit**, gjithashtu, mund të jetë burim paqartësie.

Shembull: Ministri përcakton procedurat për llojet e ankesës të specifikuar në këtë nen.

Problemi: A duhet Ministri të përcaktojë procedurë të veçantë për secilën lloj ankese apo një procedurë të vetme për të gjitha, apo a mundet ministri të zgjedhë njërën nga këto dy opsione?

Zgjidhja: Ministri përcakton **një** procedurë për **çdo** lloj ankese të specifikuar në këtë nen.

4.1.2 Frazat

Format kryesore të paqartësisë që kanë lidhje me ndërtimin e një fjalie (sintaksën) përshkruhen si më poshtë.

Është e paqartë se me cilën pjesë të një fjalie **lidhet** fjala (paqartësi të lidhjes)

Shembull: Aplikanti paraqet kërkesën me konfirmim nga drejtori.

Problemi: "E paraqet pasi është konfirmuar nga drejtori" apo "kërkesa shoqërohet nga një konfirmim i drejtorit"?

Zgjidhja: **Pas** konfirmimit nga ana e drejtorit, aplikanti paraqet kërkesën.

Një frazë apo fjalë i referohet diçkaje **të përmendur më herët**, por ka më shumë se një mundësi (paqartësi anaforike).

Shembull: Përfaqësuesi i agjencisë dhe aplikanti bien dakord për format e procedurës; në vijim, ai/ajo konfirmon marrëveshjen me shkrim.

Problem: Kush është "ai/ajo"?

Zgjidhja: Përfaqësuesi i agjencisë dhe aplikanti bien dakord për format e procedurës; në vijim, përfaqësuesi i agjencisë konfirmon marrëveshjen me shkrim.

Për shkak të **renditjes** së lirë të **fjalëve**, mund të jetë e paqartë se cila frazë emërore është kryefjala dhe se cili është kundrinori i drejtë i një fjalie (paqartësi funksionale).

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Shembull: Procedura të veçanta zbatohen për aplikantët e biznesit me shkrim.

Problemi: Procedurat apo aplikantët me shkrim?

Zgjidhja: Procedura të veçanta **me shkrim** zbatohen për aplikantët e biznesit.

Lidhja mund të jetë e paqartë në frazat pronore të tilla si "inspektimi i agjencisë" (paqartësi lidhjeje).

Shembull: Inspektimi i Agjencisë hap procedurat.

Problemi: "Inspektimi ndaj agjencisë" apo "inspektimi i kryer nga agjencia"?

Zgjidhja: Inspektimi i kryer **nga** agjencia hap procedurën.

Përdorimi i **kohës** së **shkuar** apo të ardhme mund të shkaktojë paqartësi. Zakonisht një ligj duhet të përdorë kohën e tashme.

Shembull: Çdo kapiten do të duhet të dorëzojë dokumentet e mëposhtme tek drejtori para se të hyjë në një port.

Problemi: Ky detyrim është vetëm për të ardhmen?

Zgjidhja: Çdo kapiten dorëzon dokumentet e mëposhtme tek drejtori para se të hyjë në një port.

Ndajfoljet qartësojnë **strukturën ligjëruese** të një fjalie. Dallimi mes "dhe" dhe "ose" është në veçanti i rëndësishëm në listën e kushteve (paqartësia "**dhe/ose**").

Shembull: Kërkesa është e pranueshme nëse

- aplikanti është të paktën 14 vjeç,
- prindërit japin pëlqimin e tyre, ose
- një kujdestar tjetër ligjor jep pëlqimin e tij/saj.

Problemi: Nëse aplikanti është 14 vjeç, a është i nevojshëm pëlqimi shtesë i prindërve apo i një kujdestari ligjor?

Zgjidhja: Kërkesa është e pranueshme nëse:

- aplikanti është të paktën 14 vjeç, **ose**
- prindërit japin pëlqimin e tyre, ose
- një kujdestar tjetër ligjor jep pëlqimin e tij/saj.

Kërkesa është e pranueshme nëse:

- aplikanti është të paktën 14 vjeç; **dhe**
- prindërit apo një kujdestar tjetër ligjor japin pëlqimin e tyre.

Duhet të tregohet kujdes tek ndajfoljet e tjera të ngjashme: "deri më tani", "ndërkohë", "me

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

kusht që”, “e tillë si” dhe “në veçanti”. Sipas **doktrinës ligjore**, këto ndajfolje zakonisht tregojnë lidhjen mes rregullave abstrakte dhe shembujve konkretë, mes deklaratave zgjatuese dhe kufizuese apo mes deklaratave të renditura.

Një ligj nuk duhet që të lidhë frazat me “dhe/ose” apo “respektivisht” pasi këto janë dykuptimore. Veçanërisht, ligji duhet të bëjë të qartë nëse nuk ka rëndësi nëse kushtet janë plotësuar në mënyrë alternative apo bashkërisht.

Shembull: Incidentet e mëposhtme çuan në mbylljen e biznesit: mungesa e higjienës dhe/ose certifikatës shëndetësore për kuzhinierin.

Problemi: A janë të dy incidentet të nevojshëm për të mbyllur biznesin?

Zgjidhja: Incidentet e mëposhtme, në mënyrë **alternative ose bashkërisht**, çuan në mbylljen e biznesit: mungesa e higjienës dhe/ose mungesa e certifikatës së shëndetësisë së kuzhinierit.

Fjalët e tepërta nuk janë vetëm çështje e stilit të keq, por në të njëjtën kohë shkaktare të mungesës së qartësisë.

Shembull: Rregulloret në nenet 10 dhe 12 zbatohen përkatësisht.

Problemi: Cili është dallimi mes rregulloreve në nenet 10 dhe 12 dhe vetë nenet?

Zgjidhja: Nenet 10 dhe 12 zbatohen përkatësisht.

Në mënyrë të ngjashme me fjalët e tepërta, edhe **deklaratat jonormative** janë burim i mungesës së qartësisë pasi nuk është e qartë se deri në cilën masë ato përbëjnë të drejta dhe detyrime (deklaratat deklarative si përshkrime, shpjegime, arsyetime, informata apo lutje). Deklaratat e qëllimit janë gjithashtu problematike, përveçse kur ndodhen në një nen të veçantë në fillim të tekstit, ose nëse janë të nevojshme për interpretimin e një dispozite.

4.2 Koherenca ligjore

Koherenca ligjore i referohet marrëdhënies logjike dhe të rregullt të dispozitave të ndryshme në të njëjtin ligj apo ligjeve të ndryshme me njëri tjetrin. Kjo paqartësi mund të përbëjë një rrezik për korrupsion kurdoherë që marrëdhënia nuk është e qartë.

4.2.1 Dispozitat kundërthënëse

Dy ose më shumë dispozita ligjore mund të bien ndesh me njëra-tjetrën. Konfliktet mund të paraqiten brenda njërit dhe të njëjtit ligj (konflikt i brendshëm) ose mes ligjeve të ndryshme (konflikti i jashtëm). Konfliktet e jashtme mund të ndodhin në hierarkinë e normave të të njëjtit nivel ose midis niveleve të ndryshme (dekret kundrejt statutit, kushtetutës apo ligjit ndërkombëtar). Teorikisht, norma në nivel më të lartë shfuqizon normat e nivelit më të ulët; megjithatë, një konflikt mund të krijojë paqartësi.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Shembull: Neni 10 i Dekretit për Procedurat e Azilit: "Sapo të përmbushen të gjitha kriteret statutore për statusin politik të refugjatit, agjencia mund të japë azil."

Neni 15 i Kushtetutës: "Refugjatët politikë kanë të drejtë për azil."

Problemi: Neni 10 i Dekretit nënkuptohet sikur agjencia e ka diskrecionin, në kundërtënie me të drejtën e qartë që parashihet në Kushtetutë.

Zgjidhja: Neni 10 i Dekretit për Procedurat e Azilit: "Sapo të përmbushen të gjitha kriteret statutore për statusin politik të refugjatit, agjencia **duhet** të japë azil."

4.2.2 Terminologjia e papërputhshme

Terminologjia duhet të përputhet jo vetëm brenda një ligji (shih seksionin 4.1.1 më lart), por edhe me ligje të ndryshme. Një fjalë duhet të ketë vetëm **një kuptim** jo vetëm në një ligj, por edhe në të gjithë kuadrin ligjor të një vendi. Nëse kjo nuk është e mundur, atëherë devijimi ka nevojë për tregues të qartë.

Shembull: Aplikanti është ligjërisht përgjegjës për dorëzimin e dokumenteve të mëposhtme.

Problemi: "Përgjegjës ligjërisht" është një shprehje e përdorur në të drejtën civile dhe penale, e cila ka pasoja të ndryshme ligjore.

Zgjidhja: Aplikanti është **i detyruar** që të dorëzojë dokumentet e mëposhtme.

Përdorimi i qëndrueshëm i terminologjisë është gjithashtu i rëndësishëm për fjalët e përgjithshme me një kuptim të përcaktuar në **doktrinën ligjore**, të tilla si:

- "mund", "do të", "duhet";
- "supozohet" kundrejt "konsiderohet";
- "gjithmonë" kundrejt "në parim".

4.2.3 Referencat e paqarta

Dispozitat që i referohen dispozitave të tjera të të njëjtit ligj apo ligjeve të tjera duhet të kenë kuptim të qartë dhe të arsyeshëm. Shembuj të praktikës së keqe janë: "në përputhje me legjislacionin në fuqi", "sipas ligjit", "në mënyrën e përcaktuar", "sipas dispozitave ligjore", "duke ndjekur rregullat/procedurën/afatet e përcaktuara nga Ministria/një autoritet tjetër", "përfundim/kushte/akte të tjera të krijuara me ligj", etj.

Shembull: Agjencia merr vendimin brenda afateve kohore siç përshkruhet në ligj.

Problemi: Është e paqartë nëse afatet kohore janë përshkruar nga ky ligj apo tjetër ligj (cili)?

Zgjidhja: Agjencia merr vendimin brenda afateve kohore siç përshkruhen në **nenin 10 të Ligjit për Procedurat Administrative**.

4.2.4 Boshllëqet rregullatore

Boshllëqet rregullatore janë përkufizuar si më poshtë: "Situata në të cilën rregullat ekzistuese ligjore nuk kanë bazë të mjaftueshme për të siguruar një përgjigje përfundimtare në një çështje gjyqësore [...] . Nuk ka përgjigje të saktë në dispozicion që të udhëzojë marrjen e vendimit"¹⁹

Nëse ekzistojnë rregulla kundërthënëse mund të krijohet një boshllëk (për këtë alternativë shih pikën 4.2.1 më lart) ose për shkak se ligji është i papërcaktuar mirë.

Shembull: Neni 10 – "Pavlefshmëria e zgjedhjeve vendore" – Kodi Zgjedhor: Zgjedhjet janë të pavlefshme nëse përmbushet një nga kushtet e mëposhtme:...

Problemi: Nuk ekziston asnjë dispozitë për të rregulluar ushtrimin e qeverisjes vendore pasi zgjedhjet vendore janë anuluar.

Zgjidhja: Zgjedhjet janë të pavlefshme nëse plotësohet një nga kushtet e mëposhtme: ...

Qeveria vendore e zgjedhur më herët vazhdon funksionet deri sa të përsëriten zgjedhjet.

5. KATEGORIA E II-TË E RREZIKUT: BOSHLLËQET NË PARANDALIM

Një boshllëk në parandalim është mungesa e një mekanizmi në një rregullore, i cili do të vepronte si **nxitje** kundër korrupsionit, apo që **frenon** korrupsionin.

Shembull: Neni 2 i Ligjit për Konfliktin e Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave për konfliktin e interesit tek nenet 1-9, komisioni disiplinor mund të japë sanksionin e mëposhtëm: paralajmërim me shkrim.

Problemi: Mungesa e ndonjë sanksioni tjetër përveç paralajmërimit me shkrim, ndoshta nuk e **frenon** dot zyrtarin e pandershëm publik që të mos thyejë rregullat.

Zgjidhja: Neni 2 i Ligjit për Konfliktin e Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave për konfliktin e interesit, tek nenet 1-9, komisioni disiplinor **duhet** të administrojë **një nga** sanksionet e mëposhtme: paralajmërim me shkrim, **ulje të rrogës, ulje në pozitë apo përjashtim.**

Shembull: Neni 1, paragrafi 2 i Ligjit për Konfliktin e Interesit: Një zyrtar publik duhet t'i qëndrojë larg çdo konflikti interesi siç përshkruhet në paragrafin 1.

Problemi: Ligji i paraqet situatat e konfliktit të interesit si tabu, jo si diçka me të cilën zyrtari publik apo eprori i tij/saj duhet të sillet në mënyrë të arsyeshme dhe transparente. Kështu që

¹⁹ Fjalori Blackwell i Filozofisë Perëndimore 2004, "Legal gap"
<http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9781405106795_chunk_g978140510679513_ss1-19>

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

ligjit i mungon madje edhe nxitja e një zyrtari publik për të raportuar situatat e konfliktit të interesit.

Zgjidhja: Neni 1, paragrafi 2 i Ligjit për Konfliktin e Interesit: një zyrtar publik duhet të **raportoje** çdo situatë të konfliktit të interesit, siç përshkruhet në paragrafin 1, tek **eprori i tij/saj. Rregullat e mëposhtme zbatohen për të menaxhuar konfliktin e interesit:.[...]**

Natyrisht, **mungesa e qartësisë** mund ta bëjë edhe më të dobët çdo mekanizëm të dobët parandalimi. Prandaj, gjuha me dy kuptime ose teknika ligjore në një rën anë dhe boshllëqet e parandalimit në anën tjetër shpeshherë ndërliohen.

Shembull: Neni 2 i Ligjit për Konfliktin e Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave për konfliktin e interesit, të neneve 1-9, komisioni disiplinor mund të administrojë sanksionet e përshkruara në ligj: paralajmërim me shkrim.

Problemi: Për shembull, nëse kodi për shkeljet disiplinore parashikon sanksione të mëtejshme, ligji i mësipërm do të ishte me dy kuptime – a është paralajmërimi me shkrim i vetmi sanksion, apo ekzistojnë edhe të tjera “sanksione siç përshkruhen” nga ligji për shkeljet disiplinore?

Zgjidhja: Neni 2 i Ligjit për Konfliktin e Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave për konfliktin e interesit, të neneve 1-9, komisioni disiplinor mund të administrojë sanksionet e parapara në **nenin 12 të Kodit të Shkeljeve Disiplinore (Ligji Nr. 456).**

Megjithatë, si mungesa e qartësisë ashtu edhe boshllëqet në parandalim janë rreziqe **të veçanta** të korrupsionit: Edhe ligji më i qartë e pa asnjë ambiguitet përsëri mund të mos i ketë mekanizmat për parandalimin e korrupsionit.

Shembull: Neni 2 i Ligjit për Konfliktin e Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave për konfliktin e interesit, të neneve 1-9, komisioni disiplinor mund të administrojë sanksionet e mëposhtme: paralajmërim me shkrim.

Problemi: Ligji nuk është aspak me dy kuptime, mungesa e çdo sanksioni, përveç atij me paralajmërim me shkrim, me shumë gjasa nuk do t'i **frenoje** zyrtarët e pandershëm publikë që të mos shkelin rregullat.

Mekanizmat për parandalimin e korrupsionit janë të shumtë. Tek “Mekanizmat e OKB-së kundër korrupsionit”²⁰ renditen, në 280 faqe, mekanizma të ndryshëm parandalues për një kuadër të plotë kombëtar kundër korrupsionit. Shumë prej këtyre masave **nuk** varen nga **rregulloret**; kjo ka të bëjë, për shembull, me mekanizma të tillë si “menaxhimi i orientuar drejt rezultateve”, “përdorimi i stimuljeve pozitive për të përmirësuar kulturën dhe motivimin e punonjësve”, “paktet e integritetit”, “ngritja e vetëdijes publike dhe fuqizimi i saj”, “trajtime për median dhe gazetaria investigative”, “integriteti kombëtar dhe takimet për planifikimin e veprimeve” ose “plan veprimet e antikorrupsionit”.

Jo të gjithë prej tyre janë të rëndësishëm në kontekstin e rregulloreve. Kështu që duhen identifikuar ato rreziqe që janë relevante brenda kontekstit të korrupsionit në rregullore.

²⁰ UNODC, botimi i tretë, 2004, 592 faqe <www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf>

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Natyrisht askush nuk mund të listojë në mënyrë shteruese të gjitha rreziqet rregullatore për korrupsion pasi ata janë aq të shumtë dhe në ndryshim e sipër, sa edhe ligjet. Megjithatë, ato janë të gjitha variacione të së njëjtës formë bazë të rrezikut.

Zbulimi i boshllëqeve në sistemet e parandalimit të korrupsionit është në të vërtetë objektivi i vlerësimit të përgjithshëm të rrezikut të korrupsionit.

Ky seksion për boshllëqet në parandalim ka shumë mundësi që të reflektojë, në një formë të kondensuar, pjesë të asaj që publikimet në vlerësimin e rrezikut për korrupsion i përshkruajnë gjerësisht, të tilla si:

- Nisma Rajonale Kundër Korrupsionit "Vlerësimi i rrezikut për korrupsion në institucionet publike" 2014;²¹
- Dokumenti Teknik i Këshillit të Europës "Udhëzues i metodologjisë vlerësuese të rrezikut për korrupsion" me autor Quentin Reed dhe Mark Philp për Projektin PACA, dhjetor 2010;²²
- Manuali i USAID-it për Vlerësimin e korrupsionit, 2006;²³
- Tilman Hoppe/Këshilli i Europës "Hartimi dhe zbatimi i politikave antikorrupsion" 2013: Kapitulli 3.2 "Vlerësimi i forcës së masave të qeverisë"²⁴ (në anglisht dhe rusisht).

5.1 E drejta publike

Krahasuar në nivel global, korrupsioni ndodh më së shumti brenda sferës publike²⁵. Kështu që e drejta publike është burimi kryesor i rreziqeve të korrupsionit. E drejta publike përfshin të drejtën kushtetuese, të drejtën administrative, ligjin për tatimet dhe të drejtën penale, si dhe të gjitha ligjet procedurale²⁶. Funkzioni kryesor i ligjit publik është që të rregullojë një nga sa më poshtë²⁷:

- licencimin, lejet, certifikatat;
- subvencionet dhe grantet;
- prokurimet publike;
- inspektimet dhe auditimin;
- mbledhjen e të ardhurave dhe pagesave;
- menaxhimin e pronës shtetërore;

²¹ <<http://www.rai-see.org/publications.html>> (publikime të planifikuara).

²² <www.coe.int/paca>

²³ <www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

²⁴ <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20(2).pdf)>.

²⁵ Shih, për shembull, përfundimin e *Transparency International* "Global Corruption Barometer" për vitin 2013, i cili paraqet një anketim të më shumë se 114,000 të anketuarve në 107 vende, faqe 3: "Institucioneve Publike i është besuar mbrojtja e njerëzve që vuajnë nga nivelet më të larta të rryshfetit. [...] Shtyllat demokratike të shoqërive shikohen si më të korruptuarat." <<http://www.transparency.org/gcb2013/report/>>.

²⁶ Jonathan Law, Elizabeth A. Martin, "Oxford Dictionary of Law", botimi i shtatë 2003 <<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199551248.001.0001/acref-9780199551248>>.

²⁷ Shih Dokumentin Teknik të Këshillit të Europës "Udhëzues i metodologjisë vlerësuese të rrezikut të korrupsionit" me autor Quentin Reed dhe Mark Philp për projektin PACA (dhjetor 2010), faqe 16/Shtojca 1 <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/PACA_en.asp>.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- rregullat;
- zbatimin e ligjit.

Rreziqet kryesore të përgjithshme për korrupsion brenda secilës fushë të lartpërmendur rrjedhin nga tri faktorë²⁸.

- **Diskrecioni**: nëse fushëveprimi është i gjerë në sasi të panevojshme, një zyrtar publik mund të përfitojë nga kjo. Zyrtarët publikë normalisht mund të ushtrojnë diskrecion në lidhje me procedurat dhe vendimet mbi themelin e çështjes (të tilla si dhënia e një lejeje).
- **Llogaridhënia**: nëse një zyrtar publik nuk ka frikë kur abuzon me ligjin, atëherë kjo rrit rrezikun për korrupsion.
- **Transparenca**: nëse veprimet e një zyrtari publik mbeten jashtë syve të publikut, atëherë është më e lehtë që të abuzohet me ligjin.

Natyrisht, ekziston edhe komponenti **etik** shtesë dhe vendimtar: asnjë prej rreziqeve të mësipërme nuk do të materializohet në vendet ku zyrtarët publikë kanë një nxitje dhe motivim të qartë për të vepruar në mënyrë etike²⁹. Megjithatë, etika është më shumë se një çështje rregullimi (ndoshta nuk është as një çështje e kodit të "duhur" të etikës), por më shumë një çështje zbatimi. Prandaj nuk është një rrezik "rregullator" për korrupsion.

Mënyrat më të rëndësishme për të kufizuar nivelin e '**diskrecionit**' të zyrtarit publik përmes mjeteve rregullatore janë:

- duke kufizuar **çështjet** për të cilat një zyrtar publik mund të vendosë (një ligj duhet të lejojë vetëm një zyrtar publik të vendosë për çështje të caktuara);
- duke kufizuar se **kush** mund të japë mendim dhe të reagojë;
- duke kufizuar **kriterin** thelbësor i cili ndikon në vendim;
- përmes efektit të detyrueshëm të **precedentëve** (një kërkesë e tillë normalisht parashikohet në një ligj të përgjithshëm për administratën apo në ndonjë dekret ministror).

Mënyrat më të rëndësishme për të patur **transparencë** janë:

- publikimi online i të gjitha rregulloreve, dekreteve dhe vendimeve të brendshme;

²⁸ Shiko, në të njëjtin kuptim: Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeysekere, "Assessing Legislation – A Manual for Legislators", 2003, Kapitulli 9, faqet 155-168 <<http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>>.

²⁹ Tilman Hoppe /Këshilli i Europës, "Designing and Implementing Anti-corruption Policies" 2013 (anglisht dhe rusisht), Kapitulli 3.2 "Vlerësimi i forcës së masave qeveritare", faqe 20: "Megjithatë, Gjykata Supreme e Amerikës është shembulli më i qartë për këtë formulë: Gjykata gëzon një monopol të vendimmarrjes përfundimtare gjyqësore, diskrecion të gjerë dhe pa llogaridhënie formale; sipas Klitgaard, nga Gjykata pritet që të jetë tepër e korruptuar dhe me tendencë për t'u korruptuar, gjë e cila nuk është e vërtetë në realitet." <<http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/>

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- arsyetimet me shkrim për vendimet;
- qartësimi nëse vendimet janë publike në përputhje me legjislacionin për lirinë e informacionit;
- njoftimi publik në lidhje me takimet, planet dhe dokumentet publike.

Transparenca krijon **llogaridhënie** ndaj publikut dhe për këtë arsye mjetet e mëposhtme janë të rëndësishme:

- dokumentimi i të gjitha vendimeve;
- shqyrtimi i brendshëm administrativ nga niveli vijues në hierarki;
- shqyrtimi gjyqësor i jashtëm;
- mbikëqyrja e vendimeve nga instanca të jashtme, të tilla si autoritetet mbikëqyrëse, këshillat e qytetarëve apo avokatët e popullit;
- llogaridhënie financiare përmes auditimeve të rregullta.

Diskrecioni, llogaridhënia dhe transparenca janë të gjitha pak a shumë relevante si **komponentë tipikë** të cilësdo të drejte publike:

- kompetencat (Cili organ publik e ka në ngarkim?);
- pushteti (Çfarë pushteti ka organi për të kryer detyrat e tij);
- procedurat (Cilat janë hapat drejt marrjes së një vendimi?);
- vendimet (Cilat janë kriteret për të marrë një vendim në një çështje?);
- mbikëqyrja (Kush, me mbështetje që vjen nga transparenca e mjaftueshme, e kontrollon organin publik?);
- sanksionet (Çfarë ndodh në rastin e një shkeljeje?);
- shqyrtimi gjyqësor (A munden qytetarët t'i kërkojnë gjykatave të rishqyrtojnë vendimet administrative?).

Boshllëqet rregullatore në parandalimin e korrupsionit janë të strukturuar mirë sipas këtyre **komponentëve** tipikë. Në këtë mënyrë një ekspert i cili identifikon hapësirat ligjore për korrupsion, mund të shqyrtojë sistematikisht ligjin duke ndjekur komponentët tipikë të tij dhe jo parimet abstrakte të tilla si "diskrecioni", "llogaridhënia" ose "transparenca".

5.1.1 Kompetencat

Kompetenca e papërcaktuar

Ky boshllëk në parandalim ndodh shpesh kur hartuesit e ligjit duan të tregojnë se po veprojnë, por në të vërtetë nuk nënkuptojnë atë: një seri e plotë rregulloresh është vënë në veprim, por

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

ende nuk ekziston një autoritet për zbatimin e ligjit. Ky boshllëk në parandalim shpesh përkon me një gjuhë të paqartë ligjore ose teknike, e cila vetëm shkarazi nënkupton organin përgjegjës për zbatimin e ligjit.

Shembull: Neni 10: Ky ligj zbatohet nga ministria/agjencia kompetente.

Problemi: A ka ndonjë rregull e cila përcakton në mënyrë të qartë se cila ministri është kompetente? A janë në dijeni të gjithë përdoruesit e ligjit për këtë rregullore?

Zgjidhja: Neni 10: Ky ligj zbatohet nga ministria. Agjencia kompetente, **e përcaktuar në Shtojcën 1 të Ligjit Nr. 401 për Qeverinë.**

Neni 10: Ky ligj zbatohet nga **agjencia për mbrojtjen e mjedisit**. [më konkrete dhe si pasojë një zgjidhje më e mirë]

Fushëveprimi i papërcaktuar

Kompetenca kërkon përkufizim në një mënyrë që përfshin të gjithë aspektet e një ligji.

Shembull: Neni 10 i Kodit për Shkeljet Disiplinore: Agjencia për shërbimin civil është përgjegjëse për hetimin e shkeljeve disiplinore.

Problemi: Kush është përgjegjës për administrimin e sanksioneve?

Zgjidhja: Neni 10 i Kodit për Shkeljet Disiplinore: Agjencia për shërbimin civil është përgjegjëse për hetimin e të gjitha shkeljeve disiplinore **dhe administrimin e sanksioneve.**

Identifikimi i vonuar

Ligjvënësi mund t'ia delegojë identifikimin një organi ekzekutiv; megjithatë, rreziku i kësaj qasjeje është se identifikimi i organit kompetent për zbatim mund të mos bëhet kurrë.

Shembull: Neni 8 i Ligjit për Energjinë: Ministria e Energjisë do të përcaktojë organin kompetent me anë të një dekreti.

Problemi: Përse nuk mundet legjislativi ta përcaktojë vetë organin kompetent? Deri kur duhet të marrë vendim Ministria? Cilat janë kriteret për marrjen e këtij vendimi?

Zgjidhja: Neni 8 i Ligjit për Energjinë: **Agjencia e Mjedisit është organi kompetent për zbatimin e këtij ligji.**

Themelimi i vonuar

Organi kompetent për zbatimin mund të mos ekzistojë në kohën e miratimit të projektligjit. Kjo nënkupton rrezikun që vonesat në zbatimin e ligjit mund të bëjnë që ligjvënësi ta delegojë identifikimin tek një organ ekzekutiv. Rreziku i kësaj qasjeje është se identifikimi i organit kompetent për zbatim, mund të mos bëhet kurrë.

Shembull: Neni 8 i Ligjit për Energjinë: Agjencia për Mjedisin është organi kompetent për zbatimin e këtij ligji.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Problemi: Në rast se Agjencia nuk ekziston ende, dhe për shumë kohë në të ardhmen, cili organ është i ngarkuar ndërkohë?

Zgjidhja: Neni 8 Ligji për Energjinë: Agjencia për Mjedisin është organi kompetent për zbatimin e këtij ligji; deri në themelimin e saj, organi kompetent ndërkohë është Ministria e Energjisë.

Kompetenca për rregullime të mëtejshme

Ligjet shpesh e delegojnë autoritetin tek një organ ekzekutiv për të rregulluar më tej hollësi të një procedure apo kriterëve për një vendim. Organi ekzekutiv mundet ose ta shfrytëzojë me qëllim këtë pushtet për të lehtësuar mundësitë për korrupsion, ose të hartojë pa dashje akte nënligjore me të meta.

Shembull: Neni 13 i Ligjit për Prokurimin: Agjencia e Prokurimeve rregullon hollësitë e mëtejshme të procedurës së tenderit.

Problemi: Ligji nuk jep asnjë udhëzim në lidhje me se cilat janë këto hollësi. Legjislativi vetë duhet të përcaktojë parametrat kyçë të tyre.

Zgjidhja: Neni 13 i Ligjit për Prokurimin: Agjencia e Prokurimeve **përcakton formatet për dorëzimin e tenderëve.**

Padyshim ka nevojë për delegimin e ligjbërjes tek organet ekzekutive. Pikat kyçe të legjislacionit, për sa i përket rreziqeve për korrupsion, janë përfshirë shpesh tek aktet nënligjore, siç janë afatet kohore për procedurat, tarifat apo kërkesat formale për aplikimet. Prandaj, identifikimi i hapësirave ligjore për korrupsion duhet të shtrihet deri tek aktet nënligjore.

Kompetencat e mbivendosura

Nuk mund të ketë më shumë se një organ kompetent për zbatimin e të njëjtës detyrë. Kjo mund të çojë në një mos zbatim apo abuzim ndaj qytetarëve përmes inspektimeve të përsëritura (të mbivendosura) administrative. Një gabim i tillë rregullator është një rast i mungesës së qartësisë (shih seksionin 4.2.1 më lart).

Kompetencat e ndara

Ndonjëherë, disa organe janë kompetent, secili, për një aspekt të ndryshëm të një ligji. Kompetenca të tilla të ndara mund të sjellin rrezikun e mos zbatimit, pasi çdo organ mund t'i drejtohet tjetrit kur është fjala për situata delikate.

Për shembull, GRECO vuri në dukje në një nga vlerësimet e saj se: "Shumëllojshmëria e organeve ka efekte negative pasi bëhet pengesë që një organ i vetëm të marrë përgjegjësi të efektshme për procesin. Si rezultat, çdo organ varet nga organet e tjera dhe pret raportet apo gjetjet e tyre. Rezultati është se asnjë prej organeve nuk ka një pasqyrë gjithëpërfshirëse globale" [...]³⁰

Konflikti i interesit

³⁰ Raundi i Tretë i Vlerësimit, Raporti i Vlerësimit për Moldavinë, "Transparency of Party Funding" (Theme II), GRECO Eval III Rep (2010) 8E, Strasbourg, 1 Prill 2011, në Nr. 73 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp>.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Konflikti i interesit përfshin një konflikt midis detyrës publike dhe interesave private të një zyrtari publik, ku interesi privat i zyrtarit, në mënyrë jo të përshtatshme, mund të ndikojë në kryerjen e detyrave dhe përgjegjësiwe zyrtare të tij/saj³¹. Zakonisht, konflikti i interesit është objekt i legjislacionit të posaçëm. Megjithatë, edhe me një legjislacion të tillë në fuqi, konfliktet e interesave janë sfidë standarde për çdo të drejtë publike.

Shembull: Neni 12 i Ligjit për Prokurimin: Pjesëmarrësit me precedent penal në tender dhe anëtarët e familjes së zyrtarëve publikë që punojnë në organin e prokurimit përjashtohen nga tenderi.

Problemi: Anëtarët e familjes janë vetëm një pjesëz e atyre personave me të cilët mund të lindë konflikti i interesit. Mund të mendojmë edhe për vetë zyrtarët publikë, shokët e tyre të ngushtë apo partnerët e bizneseve të tyre.

Zgjidhja: Neni 12 i Ligjit për Prokurimin: Pjesëmarrësit, me precedent penal, në tender **dhe ata me konflikt interesi, siç përcaktohet në nenin 12 të Ligjit për Shërbimin Publik**, përjashtohen nga tenderi.

5.1.2 Kompetencat dhe burimet

Është e rëndësishme që një organ publik të ketë të gjitha kompetencat dhe burimet e nevojshme për të kryer detyrat e tij.

Shembull: Neni 5 i Ligjit për Ndërmarrjet Shtetërore: Ministria e Ekonomisë ka kompetencat e mëposhtme për kryerjen e mbikëqyrjes së ndërmarrjeve shtetërore: 1) shqyrton raportet vjetore, 2) merr pjesë në mbledhjet e bordit dhe 3) kërkon thirrjen e takimeve të jashtëzakonshme të bordit.

Problemi: Ministria nuk ka asnjë të drejtë të kërkojë ndonjë informacion përveç atij që përmban raportin vjetor.

Zgjidhja: Neni 5 i Ligjit për ndërmarrjet shtetërore: Ministria e Ekonomisë ka kompetencat e mëposhtme për kryerjen e mbikëqyrjes së Ndërmarrjeve Shtetërore: 1) të drejtën për të shqyrtuar raportet vjetore, 2) merr pjesë në mbledhjet e bordit, 3) kërkon thirrjen e takimeve të jashtëzakonshme të bordit, **4) kërkon çdo informacion për kompaninë nga bordi i drejtorëve, 5) kryen auditime të veçanta të ndërmarrjes dhe 6) emëron apo shkarkon anëtarët e bordit.**

Burimet përfshijnë edhe **financimin**. Kurdo që një projektligj përfshin kosto financiare, organi për identifikimin e hapësirave për korrupsion duhet të verifikojë nëse ka fonde të mjaftueshme, siç është paraparë për zbatimin e tij, sepse përndryshe ligji do të mbetet, jo më shumë se një shprehje e vullnetit të mirë.

³¹ OECD, "Managing Conflict of Interest in the Public Service – A Toolkit", 2005, faqe 13 <www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

5.1.3 Procedurat

Procedura të caktuara zbatohen për çdo vendim, sipas të drejtës publike. Rreziqet për korrupsion ekzistojnë sa herë që një autoritet publik ka diskrecion tepër të lartë në veprimet e tij.

Hapa të papërcaktuar

Hapat që ndërmerren në një procedurë duhet të jenë të qartë.

Shembull: Neni 5 i Ligjit për Ndërtimin: Agjencia lëshon një vendim për lejen e ndërtimit pasi ajo ta ketë procesuar kërkesën.

Problemi: Çfarë përfshin fjala "procesuar"? A mundet agjencia të kërkojë dokumente të tjera? A këshillohet kjo agjenci me organe të tjera shtetërore? etj.

Zgjidhja: Neni 5 i Ligjit për Ndërtimin: Agjencia lëshon një vendim për lejen e ndërtimit pasi ajo ta ketë procesuar kërkesën, **përfshirë një apo të gjithë hapat e mëposhtëm: [...].**

Afatet kohore të papërcaktuara

Duhet të ekzistojnë afate kohore të qarta, përndryshe zyrtarët publikë mund të vonojnë procedurat dhe qytetarët nxiten të bëjnë pagesa për të përshpejtuar procedurën.

Shembull: Neni 5 i Ligjit për Ndërtimin: Agjencia lëshon një vendim për lejen e ndërtimit pasi ajo ta ketë procesuar kërkesën.

Problemi: A ka një afat kohor maksimal të procesit?

Zgjidhja: Neni 5 i Ligjit për Ndërtimin: Agjencia lëshon një vendim për lejen e ndërtimit pasi ajo ta ketë procesuar kërkesën **brenda tre muajsh maksimalisht.**

Pagesat e papërcaktuara

Ekziston nevoja për pagesa të qarta.

Shembull: Neni 5 i Ligjit për Pasaportat: Agjencia lëshon pasaportën kundrejt një pagese prej €10 dhe €100 në varësi të urgjencës së lëshimit.

Problemi: Është e paqartë se cilit rast i përkon secila pagesë.

Zgjidhja: Neni 5 i Ligjit për Pasaportat: Agjencia lëshon pasaportën kundrejt një pagese prej €10 **në rastet e zakonshme, 50€ në rast se lëshohet brenda 3 ditësh dhe €100 për lëshim pasaporte brenda 24 orësh.**

Përsëritja e inspektimeve

Kërcënimi me anë të kontrolleve abuzive të vazhdueshme është një mjet i zakonshëm për të marrë rryshfet nga qytetarët. Nga ana tjetër, qytetarët gjithashtu mund të dëshirojnë të japin rryshfet për të shmangur inspektimin. Kështu që, ka nevojë për një kriter të qartë se sa shpesh, kush e kryen dhe si kryhet një inspektim i një biznesi apo personi.

Shembull: Neni 14 i Ligjit për Tatimet: Administrata e tatimeve mund të kryejë inspektime të rregullta.

Problemi: A ekziston ndonjë numër maksimal inspektimesh për një periudhë? Si përzgjidhen subjektet për t'u inspektuar?

Zgjidhja: Neni 14 i Ligjit për Tatimet: Administrata e tatimeve mund të kryejë inspektime të rregullta. **Një inspektim i rregullt mund të bëhet vetëm një herë në tre vjet. Subjektet e inspektuar nga tatimet përzgjidhen si më poshtë: [...]**

Procedurat me shumë ndalesa

Qytetarët shpesh janë të detyruar të ndërveprojnë me disa agjenci dhe kjo i bën procedurat jo vetëm të rënduara, por shton rrezikun e korrupsionit.

Shembull: Neni 9 i Ligjit për Regjistrimin e Bizneseve: Aplikanti duhet të dorëzojë dokumentacionin tek autoritetet e mëposhtme: regjistri civil, autoritetet e tatimeve, regjistri i historisë penale dhe regjistri i falimentimit.

Problemi: Për secilën procedurë ekziston një rrezik për korrupsion.

Zgjidhja: Neni 9 i Ligjit për Regjistrimin e Bizneseve: **Regjistri i bizneseve merr të gjithë dokumentacionin nga autoritet e mëposhtme:** regjistri civil, autoritetet e tatimeve, regjistri i historisë penale dhe regjistri i falimentimit.

Konkurrenca për burimet e kufizuara shtetërore

Kur shteti shpërndan burimet ai shpesh përballlet me një kërkesë më të lartë se ajo që mund të ofrojë. Kjo ka të bëjë me prokurimin e shërbimeve, vendeve të punës ose subvencionet. Në raste të tilla është e rëndësishme që të ketë procedura transparente me kritere objektive për shpërndarjen. Burimet e përshkruara më poshtë japin informacion për parandalimin e korrupsionit në procedurat konkurruese.

5.1.4 Vendimet

E drejta publike detyron ose i jep të drejta ndërmarrjeve private apo shtetërore; kështu që kriteret për këto detyrime dhe të drejta duhet të formulohen sa më qartë në mënyrë që të kufizohet diskrecioni.

Shembull: Neni 12 i Ligjit për Ndërtimin: Një ndërtesë që nuk është në përputhje me këtë ligj mund të priset.

Problemi: A e përmban këtë rrezik çdo shkelje e këtij ligji, qoftë edhe një formalitet i vogël?

Zgjidhja: Neni 12 i Ligjit për Ndërtimin: një ndërtesë mund të shkatërrohet **nëse nuk është në përputhje me dispozitat e mëposhtme të këtij ligji: [...]**

5.1.5 Mbikëqyrja

Çdo organ publik ka nevojë të mbikëqyret ose auditohet nga një organ i autoritetit më të lartë, qoftë edhe vetëm nga publiku i gjerë. Çdo e drejtë publike në këtë mënyrë duhet të sigurojë se ka mbikëqyrje të mjaftueshme nga ana e ekzekutivit, parlamentit apo shoqërisë civile. Mbikëqyrja gjyqësore është një mekanizëm shtesë parandalues (shih 5.1.7 më poshtë).

Transparenca dhe mbikëqyrja nga ana e shoqërisë civile

Mbikëqyrja nga ana e shoqërisë civile është shpesh objekt i ligjeve të veçanta, sidomos ligjeve për konsultimin publik dhe ligjeve për lirinë e informacionit.

Shembull: Neni 12 i Ligjit për Telekomunikacionin: Agjencia Rregullatore është një organ ligjor i pavarur.

Problemi: Çfarë do të thotë "i pavarur"? A nuk mbikëqyret ai nga ndonjë organ publik? Cila është marrëdhënia me publikun?

Zgjidhja: Neni 12 i Ligjit për Telekomunikacionin: Agjencia Rregullatore është një organ ligjor i pavarur nga organet e tjera ekzekutive, **por i raporton Parlamentit, si më poshtë: [...]** **Agjencia Rregullatore gjithashtu i raporton dy herë në vit publikut përfshirë edhe informacionin e mëposhtëm: [...]. Të gjitha vendimet e saj janë objekt i dhënies së informacionit sipas Aktit për Lirinë e Informacionit. Këshilli i saj Mbikëqyrës përfshin përfaqësues nga shoqëria civile, siç përcaktohet nga neni 8 i Ligjit për Konsultimin Publik.**

Ndarja e detyrave

Nëse i gjithë pushteti vendimmarrës përqendrohet në një vend, atëherë nuk ka më kontroll horizontal të parimit të kontrollit dhe balancimit të pushtetit mes zyrtarëve publikë.

Shembull: Neni 12 i Ligjit për Prokurimin: planifikimi, shpallja e fituesit dhe kontabiliteti i një kontrate publike duhet të zbatohet nga i njëjti zyrtar publik.

Problemi: Ky rregull e bën relativisht të lehtë për një zyrtar publik që të manipulojë tenderin për të favorizuar një palë të caktuar dhe që të fshehë çdo mashtrim me prokurimet.

Zgjidhja: Neni 12 i Ligjit për Prokurimin: Kur shpallen fituesit e kontratave publike, planifikimi dhe përshkrimi i kriterëve në aspektin organizativ **duhet të jetë i ndarë** si përsa i takon zbatimit të procesit të shpalljes së fituesit ashtu edhe nga kontabiliteti pasues.

Rotacioni

Një mjet efikas për t'u përballur me rrezikun për korrupsion është rotacioni i stafit. Ky mjet për menaxhimin e personelit duhet të përdoret gjerësisht në zonat veçanërisht të cënueshme nga korrupsioni. Një gjë e tillë kërkon që stafi të jetë i gatshëm të marrë funksione të ndryshme në intervale të rregullta kohore - si rregull, periudha e detyrës nuk duhet të kalojë pak vite - edhe në qoftë se kjo zakonisht rezulton në më shumë punë (kohë e nevojshme për t'u njohur nga afër me detyrat e reja).

Shembull: Neni 19 i Ligjit për Prokurimin: Planifikimi, shpallja e fituesit dhe kontabiliteti i një kontrate publike duhet të zbatohet nga një njësi e dedikuar prokurimi në secilin organ shtetëror.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Problemi: Ky rregull nuk ka asnjë dispozitë për rotacionin në punë dhe në këtë mënyrë mundëson zhvillimin e lidhjeve të mundshme korruptive.

Zgjidhja: Neni 19 i Ligjit për Prokurimin: Planifikimi, shpallja e fituesit dhe kontabiliteti i një kontrate publike duhet të zbatohet nga një njësi e dedikuar prokurimi në secilin organ shtetëror. Staf i kësaj njësie duhet të bëjë rotacion në një funksion të ri jashtë njësisë të paktën çdo pesë vjet.

5.1.6 Sanksionet

Sanksionet mund të jenë problem në disa drejtime:

- sanksionet e papërcaktuara apo të **tepërta** mund t'i ndihmojnë zyrtarët publikë që të zhvatin rryshfete nga qytetarët;
- sanksionet e dobëta apo të munguara (për **qytetarët**) mund të lehtësojnë korrupsionin nga ana e qytetarëve;
- sanksionet e dobëta apo të munguara (për **zyrtarët publikë**) mund të lehtësojnë korrupsionin nga ana zyrtarëve publikë.

Shembull: Neni 12 i Ligjit për Tregtinë: Mbajtja e një biznesi në shkelje të kriterëve të regjistrimit me anë të një pagese dënohet me një gjobë të barabartë deri me xhiron vjetore të 5 viteve të biznesit.

Problemi: Çfarë do të thotë "shkelje e kriterëve të regjistrimit" – çdo shkelje formale? Cilat "xhiro vjetore" nënkuptohen këtu – aktualet, të kaluarat apo ato të projektuara? Xhiro vjetore e 5 viteve, si pagesë, do të vriste cilindo biznes.

Zgjidhja: Neni 12 i Ligjit për Tregtinë: Mbajtja e një biznesi në shkelje të kriterëve të regjistrimit, neni 8, paragrafi 1, dënohet me një gjobë deri në **0.5** të xhiros vjetore **të vitit gjatë të cilit ka ndodhur shkelja, e përcaktuar nga faktorët e mëposhtëm: [...]**

Udhëzimet e mira në hartimin ligjor normalisht përmbajnë udhëzime të hollësishme se si të hartohen dispozita për sanksionet³²

5.1.7 Shqyrtimi gjyqësor

Shqyrtimi gjyqësor është i rëndësishëm dhe shërben si mbrojtje kundër arbitraritetit të pushtetit ekzekutiv. Fusha e gjerë e veprimit të shqyrtimit gjyqësor dhe modalitetet e qarta të tij janë të rëndësishme.

Shembull: Neni 12 i Ligjit për Ndërtimin: Refuzimi për të lëshuar një leje ndërtimi i nënshtrohet një shqyrtimi të plotë ligjor.

Problemi: Po nëse agjencia lëshon një leje ndërtimi e cila është e pamjaftueshme? Po nëse agjencia dështon në marrjen e ndonjë mase? Po nëse agjencia lëshon vendime të tjera, të tilla

³² Shih, për shembull, dy faqet "Shtojca 2" e "German Guide to the Form of Legal Acts", botimi i tretë, 2008 <http://hdr.bmj.de/anhang_2.html> (gjermanisht; përkthimi në anglisht aktualisht po përgatitet nga Ministria Federale Gjermane e Drejtësisë).

si prishja e një ndërtese “të paligjshme”? Çfarë do të thotë “shqyrtim ligjor” dhe në veçanti, cila gjykatë është kompetente?

Zgjidhja: Neni 12 i Ligjit për Ndërtimin: Shkelja **e çdo të drejte sipas këtij ligji është objekt ankese në gjykatën administrative.**

Neni 12 i Ligjit për Ndërtimin: Të gjitha vendimet sipas **neneve 4-9 janë objekt i ankesës ligjore përmes gjykatave administrative.**

5.1.8 Mbrojtja e veçantë sektoriale

Lista e mësipërme e boshllëqeve në parandalim tregon disa nga kategoritë kryesore, por kjo nuk është një listë shteruese. Çdo sektor punon me rregulla dhe praktika të ndryshme. Për shembull, për një mësues dhe një mjek disa nga rreziqet për korrupsion janë të ngjashme dhe disa janë të ndryshme. Në mënyrë të ngjashme, menaxhimi financiar publik dhe prokurimi publik kërkojnë një numër garancish të veçanta që të jenë të mbrojtur kundër korrupsionit. Ekzistojnë burime informacioni për çdo sektor. Shih referencat e mëposhtme për më shumë hollësi dhe shembuj:

- Nisma Rajonale Kundër Korrupsionit, “Vlerësimi i rrezikut të korrupsionit në institucionet publike” (2014)³³;
- UNODC, “Mekanizmi i OKB-së për antikorrupsionin” (botimi i tretë) (2004)³⁴;
- UNODC, “Udhëzimi teknik për UNCAC” (2009) (anglisht dhe rusisht)³⁵;
- OSBE, “Praktikat më të mira në luftën kundër korrupsionit” (2004) (anglisht dhe rusisht)³⁶;
- *Transparency International*, “Përballja me korrupsionin: Elementët e një sistemi kombëtar të ndershëm”, TI Burimi i librit (2000) (anglisht)³⁷;
- UNODC/UNCAC, “Inventari i vetëvlerësimit” (anglisht dhe rusisht)³⁸;
- OECD, “Menaxhimi i konfliktit të interesit në shërbimin publik”: Një mekanizëm” (2005); “Institucionet e specializuara të antikorrupsionit. Shqyrtimi i modeleve” (2006) (në anglisht dhe rusisht); “Lobistët, qeveria dhe besimi i publikut” (2009); “Deklarimi i pasurisë për zyrtarët publikë: një Mekanizëm për të parandaluar korrupsionin ”(2011) (në anglisht dhe rusisht); “Manuali i ndërgjegjësimit ndaj rryshfetit për kontrollorët e tatimeve” (2009) etj³⁹;
- USAID, “Manual i vlerësimit të korrupsionit” (2006) Shtojca 3, faqe 94 -“Udhëzimet Diagnostifikuese: Lista e rreziqeve për korrupsion në sektorë të ndryshëm” (doganat, shëndetësia, partitë politike, etj)⁴⁰;
- U4 Qendra Burimore për Anti korrupsionin⁴¹;

³³ <<http://www.rai-see.org/publications.html>> (botime të planifikuara)

³⁴ <www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf>

³⁵ <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

³⁶ <www.osce.org/eea/13738>

³⁷ <www.transparency.org/publications/sourcebook>

³⁸ <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>

³⁹ <www.oecd.org/corruption/keyoccdanti-corruptiondocuments.htm> .

⁴⁰ http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html .

⁴¹ <www.u4.no/> .

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- Dokumenti Teknik i Këshillit të Europës, "Udhëzues metodologjik i vlerësimit të rrezikut të korrupsionit" nga Quentin Reed dhe Mark Philp për Projektin PACA (dhjetor 2010), faqe 16/Shtojca 1⁴²;
- Këshilli i Europës, "Projekt kundër korrupsionit, pastrimit të parave, dhe financimit të terrorizmit në Republikën e Moldavisë" (MOLICO) – Përkthimi në anglisht i draftit "Metodologjia e vlerësimit të rrezikut të korrupsionit në institucionet publike"⁴³;
- Grupi i Punës PROVIDUS/CBSS i Institucioneve Demokratike, "Parandalimi i korrupsionit në administratën publike në vendet e rajonit të Detit Baltik" (2008)⁴⁴.

Jo të gjitha rreziqet specifike të renditura në burimet e mësipërme janë relevante nga një këndvështrim rregullator, por shumë prej tyre janë të tillë.

Ekzistojnë gjithashtu shumë standarde për secilin sektor specifik, të tillë siç janë prokurimet:

- Portali antikorrupsion i biznesit;
- Mekanizmi i kujdesit të duhur për prokurimin publik⁴⁵;
- OECD, "Rritja e integritetit në prokurimin publik: Lista e kontrollit" (2008)⁴⁶;
- Instituti Chr. Michelsen, "Bazat e integritetit në prokurim: Një udhëzues" (Versioni 3, 23 shkurt 2010)⁴⁷;
- OKB/Marrëveshja globale, "Lufta kundër korrupsionit në zinxhirin e furnizimeve: Një udhëzues për klientët dhe furnitorët" (qershor 2010)⁴⁸;
- *Transparency International*, "Manual për vënien në kontroll të korrupsionit gjatë prokurimit publik" (shkurt 2006)⁴⁹.

Megjithatë, do të ishte përtej fushëveprimit të kësaj Metodologjie nëse rendisim burime të tilla për secilën fushë të së drejtës publike; sidoqoftë, ata mund të gjenden për studim përmes platformave të ndryshme kundër korrupsionit në internet.

5.2 E drejta private

Ndryshe nga e drejta publike, **e drejta private** ka të bëjë me marrëdhëniet mes individëve privatë. Megjithatë, ne duhet të kemi parasysh se edhe e drejta private mund të lehtësojë korrupsionin. Ekzistojnë tre skema kryesore se si mund të ndodhë kjo.

- **Korrupsioni Privat - Publik:** Kontabiliteti i dobët dhe rregullat e dobëta të dokumentimit në ligjin e biznesit (privat) mund ta bëjnë të vështirë gjurmimin e një rryshfeti tek një

⁴² <www.coe.int/paca>.

⁴³ <www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf>.

⁴⁴ <http://www.mfa.gov.lv/data/file/petijumi/corruption_prevention.pdf>.

⁴⁵ <http://www.business-anti-corruption.com/tools/du-diligence-tools/public-procurement-tool.aspx>.

⁴⁶ <<http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>>.

⁴⁷ <www.cmi.no/file/?971>.

⁴⁸ <www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/Fighting_Corruption_Supply_Chain.pdf>.

⁴⁹ <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement>.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

kompani ose një individ konkret brenda një kompanie. Mungesa e përgjegjësisë civile të një kompanie private për dhënien e rryshfetit nga një prej punonjësit e saj mund të vendosë stimulën e gabuar.

- Përvetësimi **publik**: Shpeshherë, për bizneset private zbatohen shumë apo shumica e të njëjtave rregulla që kanë kompanitë shtetërore. Nëse ligji për biznesin privat përmban kontabilitet dhe rregulla të dobëta dokumentimi mund të jetë më e lehtë që zyrtarët publikë të përvetësojnë para nga një kompani shtetërore.
- Korrupsioni nga **privati në privat**: Një qytetar mund të përdorë rregulloret me të meta për të privuar një qytetar tjetër nga prona, për shembull, në një padi civile. Kjo praktikë njihet në disa vende si "bastisje private apo e korporatës"⁵⁰.
- Zakonisht, keqbërësi i jep rryshfet zyrtarëve publikë, të tillë si prokurorëve ose gjyqtarëve, për të lehtësuar bastisjen nga ana e tij/saj. Një rast tipik do të ishte një person që merret me biznes e që i jep rryshfet një gjyqtari për të fituar një vendim gjyqësor kundër një konkurrenti duke patur si synim definitiv nxjerrjen e tij apo saj jashtë fushës së biznesit⁵¹.

Nga skemat e mësipërme rezultojnë tre pikat hyrëse kryesore, si më poshtë.

Kontabiliteti i dobët dhe rregullat e dobëta të dokumentimit

Konventa e të Drejtës Civile për Korrupsionin e Këshillit të Europës i referohet nenit 10 të saj që "kontabilitetet vjetore të kompanive të hartohen qartë dhe të japin një panoramë të vërtetë dhe të drejtë të pozicionit financiar të kompanisë" dhe "që auditorët të konfirmojnë se kontabilitetet vjetore paraqesin një panoramë të qartë të gjendjes financiare të kompanisë".

Rregullat e dobëta për transferimin e pronave

Rregullat për pronat gjenden tek ligjet klasike për pronat, por gjithashtu edhe tek ligjet për shoqëritë (pronësia) ose tek rregulloret për pronësinë intelektuale. Mënyrat në të cilat rregulloret mund të lehtësojnë bastisjen e pronës së një qytetari tjetër janë të shumta, siç tregohet në shembujt e mëposhtëm.

Shembull: Neni 18 i Kodit Civil: Blerësi nuk merr pronë nëse ai/ajo e dinte në kohën e blerjes se shitësi nuk ishte pronari i saj.

Problemi: Po sikur transaksioni të ketë qenë i mbushur me shenja që tregojnë mashtrim edhe nëse blerësi nuk ka ditur asnjë gjë në lidhje me pronësinë e shitësit?

Zgjidhja: Neni 18 i Kodit Civil: Blerësi nuk merr pronë nëse ai/ajo e dinte ose **duhej ta kishte ditur** në kohën e blerjes se shitësi nuk ishte pronari i saj.

Procedura e dobët gjyqësore

Jo vetëm e drejta materiale, por edhe ligji procedural mund të lehtësojë bastisjet e korrupuara

⁵⁰ Thomas Firestone, "Armed Injustice: Abuse of the Law and Complex Crime in Post-Soviet Russia", 38 Denv. J. Int'l L. & Pol'y (2010) 555 <<http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>>; shih shënimin 234, të përmendur më parë. Shih gjithashtu Valts Kalnins dhe të tjerë/Këshilli i Europës, "Proposals for Strengthening the Prevention of the Misuse of Public Authority in the Corporate Sector in the Russian Federation", 2014, dhe "Comparative Analysis on Preventing Misuse of Public Authority in the Corporate Sector", 2014 <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOPI/PRECOPI_TP_default_en.asp>.

⁵¹ Ibid.

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

ndaj pronave. Ligji procedural ka të bëjë jo vetëm me procedurën civile, për shembull, por edhe me rregulloret e falimentimit.

Shembull: Neni 23 i Ligjit për Falimentimin: Administratori i likuidimit shet mallrat e debitorit sipas një plani të miratuar nga gjykata.

Problemi: Për të rritur kontrollin dhe balancimin e pushteteve, kreditori dhe debitori duhet të kenë disa të drejta në shitjen e mallrave.

Zgjidhja: Neni 23 i Ligjit për Falimentimin: Administratori i likuidimit shet mallrat e debitorit sipas një plani të miratuar nga gjykata **që është objekt kundërshtimi nga kreditori dhe nga debitori në përputhje me nenin 23a.**

Shembull: Neni 24 i Kodit të Procedurës Civile: Efekti i një vendimi shtrihet deri tek palët e treta për sa të drejtat dhe detyrimet e tyre janë objekt i vendimit.

Problemi: Palët e treta mund të mos kenë pasur asnjë mundësi që të ndikojnë tek marrja e atij vendimi.

Zgjidhja: Neni 24 i Kodit të Procedurës Civile: Efektet e një vendimi shtrihen tek palët e treta për sa të drejtat dhe detyrimet e tyre janë objekt i vendimit, **nëse ata kanë lajmëruar për procedurën sapo palët kanë marrë vesh apo duhej ta kishin marrë vesh lidhjen e palës së tretë.**

Të paktën nga perspektiva e korrupsionit, ligji i procedurës civile përmban shumë elementë të së drejtës publike sa herë që ai rregullon çështjen se si palët civile duhet të paraqiten tek një autoritet publik (gjykata). Megjithatë, këtu ajo renditet që të njoftojmë lexuesin e kësaj Metodologjie për faktin se korrupsionin mund ta lehtësojë jo vetëm e drejta publike "klasike", si ligji administrativ, por edhe procedura civile. Në sistemin e të drejtës kontinentale disa vende e trajtojnë procedurën civile si publike, ndërsa të tjerët e konsiderojnë atë si private⁵².

Në dallim me të drejtën publike⁵³, në ligjin privat rreziqet rregullatore për korrupsion materializohen për arsye të ngjashme: **diskrecioni** (abuzimi nga një gjyqtar në një padi civile), mungesa e transparencës (të tilla si rregullat e **kontabilitetit**) ose mungesa e **llogaridhënies** (shqyrtimit të pamjaftueshëm gjyqësor).

6. SHTOJCE: LEGJISLACIONI I KORRUPTUAR

Kategoritë e rrezikut, I (Mungesa e qartësisë) dhe II (Boshllëqet në parandalim) kanë të bëjnë të gjitha me lehtësimin e incidenteve të **ardhshme të korrupsionit**. Megjithatë, ekziston edhe

⁵² James G. Apple dhe Robert P. Deyling, "A Primer on the Civil-Law System", Federal Judicial Centre, 1995, faqe 23 <[www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CivilLaw.pdf/\\$file/CivilLaw.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CivilLaw.pdf/$file/CivilLaw.pdf)>.

⁵³ Shih më lart 5.1 "E drejta Publike".

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

një kategori e tretë, e cila nuk ka të bëjë me lehtësimin e korrupsionit të ardhshëm, por që lidhet përsëri me korrupsionin. Një shembull:

Një grup industrial dhuron fonde për fushatën e partisë politike në pushtet. Në këmbim, qeveria miraton një përjashtim në ligjin e taksave duke i bërë kështu grupit industrial një favorizim në lidhje me taksimin.

Favorizimi lidhur me taksat në vetvete në këtë rast nuk paraqet korrupsion, sepse kjo nuk përbën rryshfet, përvetësim apo shpërdorim të detyrës. Çdo favor tatimor i ardhshëm i bërë në bazë të ligjit në fjalë, do të ishte në fakt **plotësisht i ligjshëm** formalisht, edhe në qoftë se donacioni i parë financiar politik është dhënë në këmbim të përjashtimit nga taksat. Kështu që rregullorja nuk do të "kontribuonte në korrupsion" në të ardhmen si ndonjë rryshfet apo përvetësim i ardhshëm. Në të kundërtën, zakonisht korrupsioni do të kishte ndodhur tërësisht përpara se rregullorja të hynte në fuqi (dhënie rryshfet ligjvënësit, shkelje e financimit politik, etj). Për këtë arsye (përveç kategorive I dhe II të rrezikut për korrupsion), ky rast i legjislativitetit të korruptuar:

- nuk do të përbente rrezik për vepra të tjera korruptive **në të ardhmen**;
- do të ndiqte vetëm një vepër penale në të **shkuarën**.

Thënë ndryshe, të tilla "ligje të korruptuara" paraqesin dëmin e bërë nga korrupsioni në vend të vetë korrupsionit. Pikërisht për shkak të këtij dëmi, identifikimi i hapësirave ligjore për korrupsion nuk duhet të verbojë veten me incidente të tilla, por të nxjerrë në pah këto shenja. **Tregues** të një legjislativiteti të tillë të korruptuar mund të gjenden në veçanti në fushat e përmendura më poshtë.

- Veprimtaritë e jashtëligjshme:
 - shkelja e rregullave të **lobimit** nga grupet e interesit (shih më lart 2.7.3);
 - shkeljet e **financimit politik** nga kushdo që përfiton nga një ligj (shih më lart 2.7.4);
 - shkeljet procedurale gjatë procesit legjislativ, në veçanti për **transparencën** (shiko më lart 2.7.2);
 - shkeljet e **etikës** nga ana e ligjvënësve, të tilla si dispozitat për konfliktin e interesit (shih më lart 2.7.5);
 - incidentet e **rryshfetit**.
- Veprimtaritë ligjore munden, përsëri, të nxjerrin në pah korrupsionin e fshehtë në procesin legjislativ:
 - **privilegjet** e dyshimta në ligj për grupe të caktuara interesi;
 - donacionet e mëdha (por të ligjshme) **financiare politike** nga cilido që përfiton nga një ligj (shih më lart 2.7.4);
 - veprimtaritë e jashtëzakonshme (të ligjshme) të **lobimit** nga ana e grupeve të interesit (shih më lart 2.7.3);
 - mungesën e **transparencës** në procesin legjislativ (qoftë edhe formalisht brenda kufijve ligjorë), të tillë si fshehjen e disa aspekteve financiare të ndikimit që mund të ketë një projektligj (shih më lart 2.7.2);

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

- sfidat **etike** (pavarësisht përputhshmërisë me rregullat) ku legjislatorë të mirënjohur, me interesa tek kompanitë që përfitojnë nga një ligj, abstenojnë nga votimi, por përsëri mbetet çështja e ndikimit *de facto* të tyre (shih më lart 2.7.5);
- disavantazhet e dukshme apo shpërdorimin e **fondeve publike**, të tilla si:
 - dhënien e pronës publike pronarëve privatë nën vlerën e tregut, apo
 - mbifinancimin e institucioneve publike për të cilat dihet se ekzistojnë fakte përvetësimi apo pasurimi të paligjshëm (siç deklarohet për shembull në raportet e gjykatës së auditorëve).

Një organ i jashtëm për identifikimin e hapësirave ligjore për korrupsion duhet të kërkojë gjithmonë ndonjë prej treguesve të mësipërm dhe duhet ta rendisë secilin tregues në **raportin e tij të vlerësimit**. Kjo jo domosdoshmërisht çon në ndonjë përfundim, por mund të çojë në shqyrtim të mëtejshëm nga ana e organeve të zbatimit të ligjit ose shoqërisë civile dhe, në rastin e projektligjeve, mund të sinjalizojë anëtarët e parlamentit. Është e qartë se një organ për identifikimin e hapësirave ligjore për korrupsion normalisht nuk do të kishte as mandatin dhe as fuqinë për të hetuar më tej tregues të tillë, nëse nuk do të kishte kompetenca të zbatimit të ligjit (si Qendra Kombëtare Antikorrupsion në Moldavi).

Në të njëjtën kohë duhet të kemi parasysh se jo çdo privilegj ose trajtim preferencial i një grupi interesi është domosdoshmërisht shenjë e një procesi të korruptuar legjislativ. Të gjitha ligjet e kësaj bote janë një shprehje e asaj që duan grupe të caktuara interesi. Procesi demokratik është ndërtuar mbi supozimin se në fund mbizotërojnë interesat e veçanta. Organi për identifikimin e hapësirave ligjore për korrupsion duhet ta nxjerrë këtë në pah vetëm nëse ka tregues se procesi legjislativ ka qenë (formalisht) i korruptuar. Çdo gjë tjetër do të përbënte ndërhyrje në **politikat e përgjithshme**.

7. DHJETË PARIMET E VLERËSIMIT EFEKTIV TË HAPËSIRAVE LIGJORE PËR KORRUPSION

Parimi 1: Fusha e veprimit

Vlerësimi i hapësirave ligjore për korrupsion duhet të jetë i mundur për të gjithë projektligjet, ligjet e miratuara, ligjet e të gjitha niveleve rregullatore (statutet dhe aktet nenligjore), ligjet e të gjitha burimeve rregullatore (qendrore, rajonale, lokale si edhe parlamentare dhe të ekzekutivit përfshirë ligjet presidenciale) dhe të të gjithë sektorëve (e drejta administrative, penale dhe private). Vlerësimi duhet të përfshijë edhe shënimet shpjeguese sepse ato mund të luajnë një rol vendimtar për interpretimin e ligjit.

Parimi 2: Vendosja e prioriteteve

Në situatë ideale, të gjitha ligjet duhet të kalojnë në vlerësim. Çdo prioritizim duhet të bëhet në bazë të riskut, për shembull legjisacioni në fushat e prirura për korrupsion që përfshijnë transaksione të prirura për korrupsion, ose në fusha me raste reale të korrupsionit. Të gjitha organet shtetërore dhe institucioni përgjegjës për identifikimin e hapësirave për korrupsion duhet të kenë të drejtë të përzgjedhin ligje për rishikim.

Parimi 3: Risqet për korrupsion tek aktet rregullatore

Vlerësimi i hapësirave për korrupsion mbulon kryesisht dy kategori të risqeve për korrupsion tek aktet rregullatore: "mungesa e qartësisë" në gjuhë apo teknikë ligjore dhe "boshllëqet", të tilla si mungesa e afateve të përcaktuara kohore për procedurat. Përveç këtyre, organi i vlerësimit të hapësirave ligjore për korrupsion duhet t'i kushtojë vëmendje çdo të dhëne që tregon se mund të jetë korruptuar, shtrembëruar vetë procesi legjislativ.

Parimi 4: Afati kohor

Vlerësimi i hapësirave ligjore për korrupsion duhet të kryhet në të gjitha fazat e procesit legjislativ. Kjo përfshin hartimin në nivel ministrie, miratimin nga qeveria, procesin parlamentar dhe hyrjen në fuqi.

Parimi 5: Institucioni përgjegjës

Në fazën e hartimit të ligjit, të gjitha organet pjesëmarrëse, veçanërisht ministrinë dhe organe të tjera të qeverisë, duhet të veprojnë në përputhje me standardet e teknikës ligjore për të shmangur risqet për korrupsion. Po ashtu, komisionet parlamentare duhet të marrin pjesë në identifikimin e risqeve për korrupsion. Përveç tyre, një organ i specializuar për parandalimin e korrupsionit duhet të jetë përgjegjës për rishikimin e projektligjeve dhe ligjeve të miratuara dhe akteve nenligjore. Organi i specializuar duhet të bashkëpunojë me organe të tjera shtetërore me qëllim që të marrë informacion që në fillim për projektligjet dhe informacion paraprak mbi legjisacionin. Është e qartë se qytetarët duhet të jenë në gjendje të rishikojnë lirisht ligjet e hartuara apo miratuara dhe në çdo kohë kur e shohin të përshtatshme. Nuk duhet të ketë kritere kualifikimi apo regjistrimi që pengojnë pjesëmarrjen e tyre të lirë.

Parimi 6: Rekomandimet

STUDIMI KRAHASUES DHE METODOLOGJIA

Institucionet e hartimit të ligjeve duhet të kenë detyrimin të marrin në konsideratë rekomandimet e bëra nga organi i identifikimit të hapësirave ligjore për korrupsion. Po ashtu, institucionet e hartimit të ligjeve duhet të japin përgjigje se cilat rekomandime i kanë përfshirë dhe arsytet për moszbatimin e rekomandimeve të tjera. Në rastet kur shoqëria civile dërgon një vlerësim antikorrupsion, përfaqësuesit e saj duhet të dëgjohen personalisht në seanca dëgjimore publike.

Parimi 7: Përputhshmëria

Organi i identifikimit të hapësirave ligjore për korrupsion duhet të monitorojë përputhjen me rekomandimet pas identifikimit të hapësirave për korrupsion. Në situatë ideale, raporti i vlerësimit ka një format standard për vlerësim bashkëngjitur raportit për të bërë më të lehtë opinionin mbi përputhshmërinë që jepet nga organi i hartimit të ligjit.

Parimi 8: Publiciteti në internet

Publiciteti në internet është një element thelbësor i identifikimit të hapësirave për korrupsion dhe ka të bëjë me metodologjinë, përzgjedhjen e ligjeve, raportet e vlerësimit (përfshirë ato të shoqërisë civile), mendimin për përputhshmërinë, përmbledhjet vjetore të aktiviteteve për vlerësimin e hapësirave për korrupsion dhe informacion statistikor.

Parimi 9: Kuadër më i gjerë për transparencën dhe integritetin

Për arritjen e një efekti të dukshëm, vlerësimi i hapësirave për korrupsion kërkon një kuadër të shëndoshë rregullator. Ky përfshin teknikë të mirë ligjore, përgatitje të ligjeve në mënyrë transparente dhe me pjesëmarrje, lobim, dhe etikë në procesin legjislativ. Është veçanërisht e rëndësishme që projektet mbi ligjet e ardhshme dhe draftet e para të bëhen publike sa më shpejt të jetë e mundur dhe jo thjesht të çohen në parlament për diskutim.

Parimi 10: Trajnimi dhe ndërgjegjësimi i publikut

Trajnimi ndëraktiv, praktik për çështje të vlerësimit të hapësirave ligjore për korrupsion është i domosdoshëm për të gjitha organet shtetërore që janë përgjegjëse për hartimin e ligjeve në të gjitha nivelet. Po ashtu, publiku duhet të vihet në dijeni për metodologjinë e përdorur për rishikimin e ligjeve për identifikimin e hapësirave për korrupsion me qëllim që të kryejë funksionin e vet mbikëqyrës në mënyrë efektive dhe të marrë pjesë në konsultimet publike i përgatitur.