

Forumi i Politikave të Integritimit monitoron nga afër procesin e integritetit në Bashkimin Evropian dhe institucionet e përfshira në të, duke u përqendruar kryesisht në koordinimin ndër-institucional ndërmjet njësive dhe dokumenteve dhe raporteve të tyre ligjore. Treguesit e monitorimit dhe rregullat metodologjike përfshijnë aktet normative dhe/ose legjislativ të miratuara; aktivitetet e kryera (numri i takimeve, plan-veprimeve, raportet, strategjitë për të adresuar mangësitë e identifikuara nga raporti i KE, etj.); fazën e zhvillimit paraprakisht të instrumenteve; si dhe shqyrtimin institucional dhe publik të rezultateve të arritura.

## HYRJE

Lufta kundër korrupsionit kërkon qasje komplekse, të përbërë nga vizione e analiza të vëna në jetë nga një seri institucionesh dhe mjetesh të koordinuara për të mbrojtur shtetin e së drejtës, të drejtat e njeriut, shpenzimet publike, ekonominë dhe mirëqenien, me qëllimin final atë të përmirësimit të cilësisë së jetës dhe dinjitetit të qytetarëve. Duke qenë çështje shqetësuese në Shqipëri, lufta kundër korrupsionit qëndron shumë lart në agjendën politike zyrtare të vendit, sidomos lidhur me procesin e integritetit Evropian. Ajo përfaqëson një nga pesë kriteret politike, të cilat sëbashku me reformën e gjyqësorit, reformën e administratës publike, të drejtat themelore dhe luftën kundër krimit të organizuar, duhet të përmirësohen në mënyrë të kënaqshme në mënyrë që Shqipëria të vazhdojë më tutje me perspektivën Evropiane. Bashkimi Evropian po përdor fuqinë e kushtëzimit për të ndryshuar kontekstin e korrupsionit dhe sëbashku me donatorë të tjerë dhe agjenci të

# KËRKOHET ANTI-KORRUPSIONI: ANALIZË E QASJES INSTITUCIONALE NDAJ LUFTËS KUNDËR KORRUPSIONIT NË SHQIPËRI

Arnisa Tepelija  
EU Policy Hub

specializuara të organizatave ndërkombëtare po mbështet procesin me asistencë teknike. Ndërsa disa indekse kanë shfaqur përmirësim në politikën e anti-korrupsionit të ndërmarra vitet e fundit, por stagnacion në impakt<sup>1</sup>, barometrat e lidhur me perceptimin publik të korrupsionit flasin për përkeqësim të situatës<sup>2</sup>. [Indeksi i perceptimit të korrupsionit 2018](#), i publikuar në Janar 2019 ishte fatkeqësisht larg nga të qenit i kënaqshëm. Shqipëria zbriti në këtë indeks me dy pikë dhe shtatë vende në 2018 krahasimisht me 2017, e pozicionuar me 36 pikë e 99a mes 180 vendeve të listës, më ulët se çdo vend tjetër në Ballkanin Perëndimor. Anketa e opinionit publik [Balkan Barometer 2019](#) tregon se Shqipëria perceptohet si vendi më i korruptuar në Ballkan nga qytetarët e vet. Ndërsa kjo ka angazhuar qeverinë që të deklarojë luftë kundër korrupsionit përmes masash e reformash, mënyra se si po luftohet korrupsioni nuk është gjithmonë shumë e qartë, si në qasjen e BE-së, ashtu edhe në qasjen institucionale shqiptare.

liston Shqiperine në vend të 103 nga 126 shtete në rang global.

<sup>1</sup> Shiko [Indeksin e Transformimit BTI per anti-korrupsionin](#)

<sup>2</sup> Shiko [World Justice Project Rule of Law Index 2019](#), indikatorin e mungesës së korrupsionit, që

[Raporti i 2019 i Komisionit Evropian për Shqipërinë](#) vlerëson njëfarë niveli përgatitjeje në luftën kundër korrupsionit. Vlerëson si arritje ndryshimet në ligjin për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive, Ligjin për Prokurimin Publik, si dhe miratimin e një Kodi Etike për Anëtarët e Parlamentit, siç edhe Task-Forcën kundër Korrupsionit. Raporti i referohet edhe hapave të adhsëm në luftën kundër korrupsionit: kodit elektorale dhe ligjit të ri të financimit të partive politike, si edhe ndryshimet e pritura në Ligjin për Konfliktin e Interesit. Raporti i referohet po ashtu një aspekti të reformës në drejtësi në *sektorin lufta kundër korrupsionit*, që lidhet me krijimin e Strukurave të Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar – SPAK: *“Krijimi i Këshillit të Lartë të Prokurorisë (KLP) lejoi nisjen e punës për krijimin e agjencive të specializuara kundër korrupsionit (Strukturës së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar – SPAK, Byrosë Kombëtare të Hetimit - BKH). Sapo të mbarojë vetingu i kandidatëve, agjencitë do të bëhen operationale dhe kjo do të fuqizojë kapacitetin e përgjithshëm për të hetuar dhe proceduar korrupsionin. Gjithsesi, në përgjithësi, korrupsioni është prevalentë në shumë fusha dhe mbetet një çështje për t’u shqetësuar.”*

Po t’u hedhim një sy dokumentave strategjikë dhe raporteve, mund të themi me bindje që ekziston një reformë në drejtësi, e cila synon, mes të tjerash, të pastrojë elementet korruptive nga gjyqësori nëpërmjet veting-ut të gjyqtarëve dhe prokurorëve, por jo vetëm: të krijojë edhe Prokurorinë Speciale dhe Gjykatën Speciale për krime të lidhura me korrupsionin, të nëpunësve të lartë shtetërorë. Përmirësimet përmes reformës në administratën publike janë raportuar me të drejtë si luftë ndaj korrupsionit, sidomos

përsa i përket riorganizimit metodologjik të agjencive shtetërore, deklaruar nga Qeveria që në 2017 si prioritet, me asistencën e trupave të specializuara si SIGMA dhe OECD, të cilat mbështesin aspekte të ndryshme, të lidhura mes të tjerash edhe me parimin e përgjegjshmërisë së institucioneve, qeverisjen e mirë dhe përgjegjësinë institucionale dhe përgjegjësinë menaxheriale të ministrive dhe agjencive<sup>3</sup>. Një reformë elektorale është më e shumëpritura për momentin, sidomos në termat e rregullimit ligjor të financimeve të partive politike. Një synim të tillë të qartë për t’u dedikuar reformës anti-korrupsioni nuk ka pasur akoma. Ekziston përshtypja që anti-korrupsioni qëndron diku mes reformës së drejtësisë, asaj të administratës publike dhe reformës elektorale, pa një shtyllë të vetën.

Kështu lindin pyetje se në çfarë konsiston në fakt një qasje ekskluzive e luftës kundër korrupsionit dhe si përkthehet kjo në konfigurimin institucional, kush e udhëheq dhe mban përgjegjësinë për avancimin e saj.

### KONFIGURIMI ANTI-KORRUPSION

#### Agjencitë e përfshira në luftën kundër korrupsionit

Nuk ka një drejtim të qendëruar institucional të anti-korrupsionit në Shqipëri. Një qasje ekskluzive e anti-korrupsionit duhet të kërkohej në aspektin e parandalimit të korrupsionit, në [Strategjinë Ndër-Sektoriale kundër Korrupsionit 2015-2020](#), dokumenti kryesor i politikave anti-korrupsion. Vizioni i saj është të krijojë *“Institucione shqiptare transparente dhe me integritet të lartë, që gëzojnë besimin e qytetarëve dhe garantojnë shërbim cilësor dhe të*

<sup>3</sup> [Monitoring Report, the Principles of Public Administration](#), May 2019.

*pakorruptueshëm". Përkthyer në konfigurimin institucional, lufta kundër korrupsionit është akoma e shpërndarë nëpër institucione në terma të udhëheqjes së luftës kundër korrupsionit e sidomos përgjegjësisë për të, me dy institucione kryesore që veprojnë si agjenci të parandalimit të korrupsionit: Koordinatorin Kombëtar kundër Korrupsionit (KKK) dhe tendencën e tij në rritje për të udhëhequr qasjen e parandalimit të korrupsionit, si dhe një rol persistues të ILDKPK falë funksioneve anti-korrupsion që ka. Strategjia parashikon 18 objektiva të gjera dhe gjithëpërfshirëse, të kategorizuara në qasjen parandaluese, ndëshkuese dhe ndërgjegjësuere. Qasja parandaluese ka 11 objektiva, ndërsa qasjet ndëshkuese dhe ndërgjegjësuere kanë respektivisht nga 4 dhe 3 objektiva. Që nga miratimi i saj, Strategjia është implementuar përmes masash specifike ndër dy Plane Veprimi (PV 2015 – 2017 dhe PV 2018-2020), që përshkojnë secili numër të ndryshëm institucionesh. Plani i Veprimi 2018-2020 është bazuar në parimet e derregullimit dhe digjitalizimit, në të njëjtën linjë me reformën e administratës publike, por nuk përcakton fusha prioritare, duke shpërndarë objektivat ndër-sektoriale ndër 84 institucione. Sipas analizës kuantitative të progresit të Strategjisë (shiko raportin e [Pasaportës së Indikatorëve](#)), ka pasur përmirësim të ndjeshëm në disa aspekte, shumica të lidhura me aspektin parandalues dhe transparencën e institucioneve, si psh publikimi i pyetjeve dhe përgjigjeve të qytetarëve, programet e transparencës apo përmirësimi i sistemeve elektronike të institucioneve<sup>4</sup>. Ndërkohë që duket se nuk ka progres të kënaqshëm në të tjera aspekte të qasjes parandaluse,*

kryesisht të atyre nën mandatin e KKK, të tilla si vlerësimi i riskut të korrupsionit nëpër institucione dhe planet e integritetit. Ndërkaq në qasjen ndëshkuese mungojnë akoma rregullimet ligjore dhe të dhënat mbi procedimet e çështjeve të korrupsionit ato sidomos të konfiskimit të pasurive të fituara nga afëra korruptive. Shtylla e tretë, ndërgjegjësimi, me përjashtim të disa përparimeve përmes asistencës së BE-së<sup>5</sup> (Forumet Konsultative me OSHC, si dhe disa aktivitete ndërgjegjësuere nën ombrellën e KKK), ka mungesë të një strategjie të qëndrueshme komunikimi e edukimi.

Meqenëse Strategjia nuk do të ndryshohet edhe pas vitit 2020, Plani i ri i Veprimit 2019 - 2023 ka trashëguar të njëjtat objektiva, ndërsa në të njëjtën kohë prezanton masa të reja ndër-sektoriale dhe zvogëlon numrin e institucioneve raportuese nga 84 në 29. Ne i grupuam ato sipas kriterëve të perkatesise në një qasje të caktuar (parandaluese, ndëshkuese dhe ndërgjegjësuere), dhe njëkohësisht sipas kriterit të mandatit dhe funksioneve anti-korrupsion që kanë (politikeberje, monitorim, dhe raportim e mbledhje të dhenash), dhe kjo është çka u konstatua:

### **a. Mbi qasjen parandaluese:**

*Agjencitë mbikqyrëse me funksione tipike anti-korrupsion janë institucione të pavarura, si psh:*

- Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i pajisur me setin e evet të koordinatoreve dhe fuqi ligjzbatuese për zbatimin e programeve të transparencës, informacionit dhe shërbimeve të ofruara me bazë kërkesash.

<sup>4</sup> [Deklarata per shtyp e Zv. Ministres](#) në takimin tremujor të Komitetit Koordinues të anti-korrupsionit për monitorimin e Planit të Veprimit, Korrik 2019.

<sup>5</sup> Projekti i Binjakëzimit kundër Korrupsionit ka mbështetur KKK që nga viti 2017, ndër të tjera me

plane ndërgjegjësimi dhe nisma të përfshirjes së shoqërisë civile në mënyrë periodike (Forumet Konsultative).

- Inspektoriati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesit – ILDKPKI, i mandatuar me fuqi hetimore administrative dhe financiare.
- Komisioni Qendror i Zgjedhjeve – KQZ, përgjegjës për kontrollin e financave të partive politike, sidomos përmes auditimit të financave të partive politike.

*Institucionet strategjike janë njëkohsisht agjenci të ekzekutiv, si psh:*

- Koordinatori Kombëtar kundër Korrupsionit dhe Pikat e Kontaktit kundër Korrupsionit, përgjegjëse për Strategjinë Ndër-Sektoriale kundër Korrupsionit, raportimin për Planin e Veprimit dhe monitorimin e tij; KKK gjithashtu përgjegjëse për planet e integritetit, vlerësimin e risqeve të korrupsionit.
- Ministria e Punëve të Brendshme dhe Agjencia për Vetëqeverisjen Vendore, përgjegjëse për planet e integritetit dhe masat e anti-korrupsionit në nivel vendor.
- Ministria e Financave, përgjegjëse për rregullimet e Inspektimeve Financiare, Kontrollin Financiar dhe rregullimin e asetëve të konfiskuara.

Agjencitë aktive në parandalimin e korrupsionit dhe që veprojnë si Agjenci Anti-Korrupsion *operojnë në nivele të ndryshme*: Ministria e Drejtësisë në rolin e saj si KKK, apo Ministria e Financave dhe Ekonomisë janë institucione ekzekutive me detyra raportuese ndaj Këshillit të Ministrave, ndërsa institucionet e pavarura me funksione tipike anti-korrupsionit, si psh ILDKP, IDP, KQZ, kanë detyrime raportimi ndaj Kuvendit. Hezitimi i institucioneve të pavarura për të raportuar në ekzekutiv lidhur me Strategjinë, është manifestuar në rastin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, i

cili, në vend që t'i raportonte Koordinatorit Kombëtar lidhur me Strategjinë, zgjodhi të kryejë një auditim performance ndaj saj, bazuar në kompetencat që i janë dhënë nga ligji dhe standardet, duke rezultuar në Tetor 2018 me [Raportin e Auditimit të Performancës "Strategjia e Anti-Korrupsionit"](#).

- Qasja ndëshkuese e Strategjisë**  
është më së shumti një qasje bazuar në mbledhjen e të dhënave të vëna në dispozicion nga organet ligjzbatuese si psh Drejtoria e Përgjithshme e Policisë, Prokuroria e Përgjithshme, Gjykatat e Shkallës së Parë, Gjykata e Apelit dhe Gjykata e Lartë, lidhur me procedimet penale ndaj korrupsionit, si dhe kapacitetet e Ministrisë së Drejtësisë për të menaxhuar statistikën. Ministria e Financave dhe e Ekonomisë është e vëmja që mban një detyrë më strategjike, atë të kornizës rregullatore të menaxhimit të pasurive të konfiskuara, por ky proces nuk ka filluar akoma.
- Qasja ndërgjegjëse dhe bashkëpunimi me shoqërinë civile**  
kompetencë e KKK dhe e Agjencisë për Mbështetjen e Shoqërisë Civile është thuajse jo-ekzistente, por ka filluar të aktivizohet me mbështetjen e BE-së. Bashkëpunimi me shoqërinë civile po ashtu është përmirësuar, po jo në pikën për të vendosur besim të ndërsjellë. Këto iniciativa mund të bëhen të qëndrueshme vetëm nëse KKK rrit kapacitetet përmes një drejtorie komunikimi dhe një strategjie komunikimi dhe edukimi.

Konfigurimi institucional i Planit të Veprimit 2019-2023 të Strategjisë Ndër-Sektoriale kundër Korrupsionit:

Qasja / Funksionet AK	Institucione politikëbërëse	Institucione mbikëqyrëse	Zbatim, mbledhje të dhënash dhe raportim
<b>Parandaluese</b>	- Koordinator Kombëtar kundër Korrupsionit dhe Pikat e Kontaktit Anti-Korrupsion	- Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale – IDP - Inspektoriati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesit – ILDKPKI - Komisioni Qendror i Zgjedhjeve – KQZ - Koordinator Kombëtar kundër Korrupsionit dhe Task-Forca Nder-Institucionale AK - Agjencia e Prokurimit Publik – PPA - Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit- AKSHI	- Koordinator Kombëtar kundër Korrupsionit - 11 Ministritë e Linjës - Policia e Shtetit - Shërbimi për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat (SHÇBA) - Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore (AMVV)
<b>Ndëshkuese</b>	Ministria e Financave dhe Ekonomisë		- Ministria e Brendshme; Drejtoria e Përgjithshme e Policisë; Prokuroria e Shtetit, Gjykatat e Shkallës së Parë, Gjykatat e Apelit, Gjykata e Lartë
<b>Ndërgjegjëse</b>	- Koordinator Kombëtar kundër Korrupsionit dhe Pikat e Kontaktit Anti-Korrupsion - Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore (AMVV)		- Policia e Shtetit - Agjencia për Dialog dhe Bashkëqeverisje

### Drejt një Agjencie Anti-Korrupsioni të Ekzekutivit? **KKK- nga bërja e politikave dhe koordinimit drejt një mandati operacional dhe hetimor**

Kompetencat politikëbërëse dhe strategjike të KKK gjenden në VKM nr. 506, datë 13.09.2017 "[Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të Ministrisë së Drejtësisë](#)": "Në rolin e Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit, bashkërendon punën për hartimin e politikave dhe përgatitjen e akteve ligjore e nënligjore për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit, si dhe ushtron çdo përgjegjësi tjetër shtetërore që i ngarkohet me ligj ose akte të Këshillit të Ministrave." Prej 2013 deri në 2017, roli i Koordinatorit Kombëtar ishte kompetencë e Ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore, detyrë që i

kaloi në 2017 Ministrisë së Drejtësisë. Transferimi i kompetencave të KKK nga një Ministër Shteti pa portofol drejt një Ministrie me burime dhe staf është konsideruar përmirësim në luftën kundër korrupsionit, meqenëse ky institucion është përgjegjës për një numër në rritje të kompetencave anti-korrupsion. Në fakt, disa nga kompetencat e dhëna në fillim Ministrisë së Drejtësisë, lidhur me raportimin në Strategjinë e Anti-Korrupsionit të organeve të qeverisjes vendore, i është rikthyer komponentit të qeverisjes vendore me planin e ri të veprimit, këtë herë nën Agjenci të Ministrisë së Brendshme. Siç sugjeron edhe VKM-ja nr.506, kompetencat thelbësore të KKK janë të lidhura me draftimin e dokumentave strategjikë, koordinimin e procesit të raportimit të Planit të Veprimit

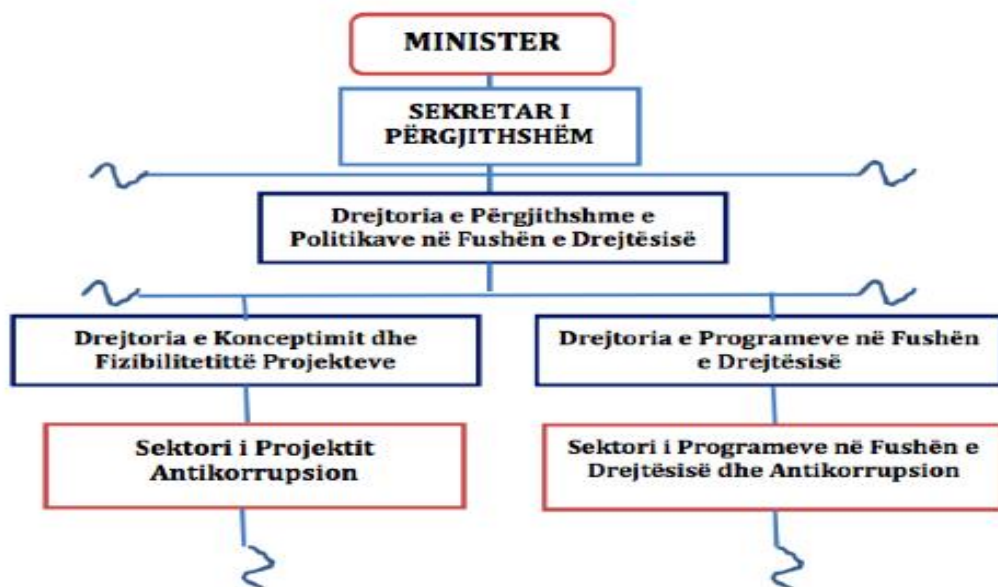


në zbatim të Strategjisë Ndër-Sektoriale kundër Korrupsionit, si dhe monitorimin tre-mujor dhe vjetor të Planit të Veprimit. KKK është po ashtu përgjegjëse për raportimin ndërkombëtar lidhur me anti-korrupsionin (Greco, Moneyval, UNCAC), dhe për fushatat ndërgjegjëse, iniciativa në komunikim më publikun dhe bashkëpunimin me shoqërinë civile. Që prej 2018, KKK shërben si Drejtues i Komitetit Koordinues që përbëhet nga Zv.Ministrat e 11 Ministrive të përfshira në Strategjinë Ndër-Sektoriale kundër Korrupsionit, si dhe institucioni drejtues i Task-Forcës Ndër-Institucionale Anti-Korrupsion që kryen hetime administrative në institucione dhe propozon masa të caktuara apo procedime penale. Sipas Planit të Veprimit 2019-2023, KKK ka serish prerogativa të vecanta lidhur me zhvillimin e planeve të integritetit nëpër institucione në nivel qendror, të kryeje vlerësime të riskut të korrupsionit në institucione dhe në lëgjisllacion; mbledh statistika dhe të dhëna lidhur me procedimet penale të korrupsionit, dhe ekskluzivitetin e një strategjie komunikimi,

ndërgjegjësimi dhe bashkëpunimi me shoqërinë civile.

*Nga të gjitha detyrat e sipërmendura të lidhura me anti-korrupsionin, deri më tani Ministria e Drejtësisë në rolin e saj si Koordinator Kombëtar kundër Korrupsionit, është marrë pothuajse ekskluzivisht me zbatimin dhe monitorimin e Strategjisë Kombëtare kundër Korrupsionit 2015-2020. Kjo së paku prej faktit që, prej Shtatorit 2017 deri në Nëntor 2019, nuk ka pasur në Ministri struktura të dedikuara anti-korrupsionit. Sektorët që merren me anti-korrupsionin janë të grupuara nën Drejtorinë e Përgjithshme të Politikave në Fushën e Drejtësisë, më së shumti në Sektorin e Programeve në Fushën e Drejtësisë dhe Anti-Korrupsionit (3 nëpunës) dhe Sektorin e Projektit Anti-Korrupsion (1 nëpunës). Një tjetër Sektor i shtuar në 2017 është Sektori i Politikave dhe Strategjive në Fushën e Drejtësisë (3 nëpunës), që merren kryesisht me Strategjinë Ndër-Sektoriale kundër Korrupsionit, por jo ekskluzivisht. Shikoni strukturën aktuale të KKK për anti-korrupsionin:*

**Skema 1: Varësia organizative e sektorëve të angazhuar me antikorrupsionin**



Burimi: Ministria e Drejtësisë, përpunuar nga grupi i auditimit të KLSH

*Rrjeti i Pikave të Kontaktit kundër Korrupsionit është formal. Ka një mungesë të listave të tyre të përditësuara, mungesë të implementimit të termave të tyre të referencës, si dhe mungesë të trajnimeve të duhura. Kjo, sëbashku me vështirësitë e zakonshme të ndryshimeve në staf dhe bashkëpunimit ndër-institucional e bën sistemin të jetë larg prej të qenit eficient si dhe të vuajë nga burokracia dhe nga distanca prej monitorimit publik.*

*Shtrirja e kompetencave të KKK nga një agjenci anti-korrupsioni strategjike drejt një institucioni operacional, megjithë mungesën e burimeve dhe mjeteve, fillon në 2018 me [VKM nr.241 date 20.4.2018](#), "Për miratimin e planit të veprimit 2018-2020, në zbatim të Strategjisë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit 2015-2020, e të Pasaportës së Indikatorëve, krijimin, funksionimin dhe detyrat e Komitetit Koordinator për Zbatimin e Strategjisë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit, 2015 - 2020, dhe Task-Forcës Ndërinstitucionale Antikorrupsion, me KKK në rolin e drejtuesit të Task Forcës Ndër-Institucionale Anti-Korrupsion. Task-Forca Anti-Korrupsion, nën drejtimin e KKK dhe bashkëpunimin e Njesisë për Transparencë dhe Anti-Korrupsion nën Zyrën e Kryeministrit, e specializuar në kryerjen e hetimeve administrative bazuar në ankesat dhe akuzat e korrupsionit ose praktikave abuzive dhe arbitrare administrative, ka qenë aktive në hetime administrative të kthyera ndonjëherë në procedime penale, me rezultate të shumta, në fakt [445 masa vetëm në 2018](#)<sup>6</sup>, në ndëshkimin e zyrtarëve të ulët dhe të mesëm, me synimin për të targetuar zyrtaret e lartë në të ardhmen. Ka gjithsesi një mungesë analize risku korrupsioni*

brenda strukturës, që çon në mungesë të vendosjes së prioriteteve apo të një plani afatgjatë hetimi.

Numri i madh i kompetencave strategjike dhe operacionale të KKK, si dhe detyrimet në kuadër të Planit të Veprimit 2019-2023, kanë qenë shtysa e krijimit të strukturave të reja të dedikuara, në mënyrë që KKK të jetë më i angazhuar dhe eficient në luftën kundër korrupsionit. Me 20 Shtator 2019, në Mbledhjen e Grupti Tematik për Implementimin e Strategjisë Ndër-Sektoriale kundër Korrupsionit, Ministria e Drejtësisë deklaroi krijimin e një njësie të re Anti-Korrupsion brenda Ministrisë, Drejtorinë e Programeve dhe Projekteve Anti-Korrupsion, të përbërë nga dy Drejtori. Drejtoria e Parë do të merret me dokumentat strategjike, raportimin dhe monitorimin e raportimit, ndërsa drejtoria tjetër do të jetë Drejtoria inteligjence/operacionale, që koordinon hetimet përmes një rrjeti të ri të koordinatorëve anti-korrupsion, funksionalisht të varur nga MD, të mandatuar me hetime të çështjeve të korrupsionit në 17 agjenci që ofrojnë shërbime. *Fakti që nuk është parashikuar një drejtori e tretë për komunikimin strategjik është shqetësues.* Drejtoria operacionale do të lidhet me platformën e bashkëqeverisjes për të marrë sinjalizime lidhur me korrupsionin e zyrtarëve publikë, do të kryejë analizë të vlerësimit të riskut, dhe t'ia furnizojë Task-Force Anti-Korrupsion. Kjo tregon për një vullnet të KKK për të fuqizuar sistemin e hetimeve administrative. Gjithsesi, ka arsye për të qenë skeptikë për një rrjet të ri koordinatorësh: *së pari*, ky sistem ka provuar të jetë një barrë koordinimi për institucionin qendror; *së dyti*, nuk është një qasje gjithëpërfshirëse ndaj fenomenit të

<sup>6</sup> Shiko [Deklaraten e Ministres së Drejtësisë](#) mbi masat e marra në kuadër të Task Forces AK, për vitin 2018.

korupsionit të madh; së *treti*, është një sistem i cili nuk e shkurton fazën e e hetimit administrative përpara se të arrijë në strukturat e ardhshme hetimore e të SPAK-ut. Është një sistem i cili gjithsesi nuk plotëson dot hendekun e sinjalizimit të korupsionit.

### Hendeku i sinjalizimit të korupsionit

Agjencitë Anti-Korupsion kanë tendencën të mbështeten shumë në platformat e raportimit të korupsionit, si mjete që iniciojnë dhe ndihmojnë proceset hetimore, gjenerimin e statistikave, analizat e tendencave të korupsionit, identifikimin e fushave me më tepër rrezik, të motivojë përfshirjen e qytetarëve në luftën kundër korupsionit dhe të fitojë besimin e tyre për shqetësimet e adresuara.

Në Shqipëri, sistemi i raportimit të korupsionit është i shpërndarë në shumë mjete dhe platforma. Përvec platformave të ndryshme të denoncimit të shpërndara në institucione të përfshira në luftën kundër korupsionit, si psh [Komisariati Dixhital i Policisë së Shtetit](#) dhe numri jeshil, [Aplikacioni i Avokatit të Popullit](#) për ankesat, [numri jeshil i Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave](#), etj, tentativat për të krijuar platforma të raportimit të korupsionit për të gjithë qytetarët e Shqipërisë janë drejtuar nga Kryeministria. Në 2015, Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore, në atë kohë në rolin e KKK, prezantoi një platformë raportimi të korupsionit nën logon KorruptsJon. Procesimi i informacionit ishte qendror dhe i adresohet institucioneve të targetuara, në mënyrë që ato të marrin masa. Në 2017, Kryeministri e deklaroi faqen jo funksionale, dhe ajo u mbyll. Tani qytetarët janë të ftuar të raportojnë çështje

korupsioni sëbashku me ankesa ndaj sjelljeve jo të mira të nëpunësve, në platformën e bashkëqeverisjes shqiperiaqeduam.al. Në fakt kjo është një platformë dialogu e cila strehon shumë lloje komunikimi të qytetarëve ndaj institucioneve publike, si psh feedback, iniciativa dhe këkresa, jo domosdoshmërisht targetuese të korupsionit. Raportimi i korupsionit merr të njëjtin trajtim si kategoritë e tjera, nuk është anonim dhe nuk ka rezultuar në procedime të zyrtarëve të nivelit të lartë. Kjo ngre çështjen e shpërndarjes së raportimit të korupsionit mes çështjesh të tjera si një çështje negative, sidomos lidhur me punën e njësive të ardhshme të procedimit të korupsionit – SPAK.

[Ligji nr. 60/2016 "Për sinjalizuesit dhe mbrojtjen e sinjalizuesve"](#) i ka dhënë ILDKPKI-së shtyllën e tretë të kompetencave të vetave, pas atyre të dhena me Ligjin nr 9049, 10 prill 2003 ["Për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive, të Detyrimeve Financiare të Zgjedhurve dhe disa Nepunesve Publike"](#) si dhe [Ligjit nr. 9367 date 7.4.2005 "Për Parandalimin e Konfliktit të Interesave në Ushtrimin e Funksioneve Publike"](#). Ligji për Sinjalizuesit e ka kthyer këtë institucion në agjencinë kryesore për zbatimin e tij, si një institucion i jashtëm sinjalizimi, sëbashku me 163 njësitë përgjegjëse në secilën prej agjencive publike dhe private që plotësojnë kriteret sipas ligjit. Ndërkohë që ILDKPKI është përmirësuar në trajtimin e deklarimit të pasurive<sup>7</sup> dhe të konfliktit të interesit, përmes asistencës ndërkombëtare edhe falë nevojave të reformës në drejtësi, e njëjta gjë nuk mund të thuhet për systemin e sinjalizimit. Sfera e ligjit për sinjalizimin mbulon vetëm punonjës të sektorit publik dhe privat që janë në gjendje të

<sup>7</sup> Shiko [Sistemin Elektronik për Deklarimin e Pasurive të zbatuar tek ILDKPKI](#) me suportin e BE, USAID dhe KE në Shqipëri.



identifikohen si të tillë përpara njësive përgjegjëse dhe/ose ILDKPKI-së, përgjegjëse për të trajtuar sinjalizimin. Kjo do të thotë dy gjëra: së pari, ky nuk është sistem përfshirës për të gjithë qytetarët, së dyti, nuk është sistem anonim, për sa kohë që sinjalizuesit kanë detyrimin të identifikohen fillimisht para njësive përgjegjëse e pastaj të depozitojnë një kërkesë për mbrojtje.

Ky ligj është konsideruar si një hap përpara në luftën kundër korrupsionit, sidomos nga BE-ja<sup>8</sup>, por tre vite pas miratimit të tij, është larg të prodhuarit të efekteve të dëshiruara. Një [raport i ndërmjetëm i Komitetit të Helsinkit](#), i lëshuar me 5 Qershor 2019, vë në dukje mangësi të shumta në zbatimin për ligjin mbi sinjalizimin. Në 2 vite e 10 muaj prej miratimit të ligjit e deri në publikimin e raportit, nuk ka pasur asnjë rast sinjalizimi qoftë i brendshëm apo i jashtëm, nga ndonjëra prej 11 ministrive të linjës të marra në analizë. Ndërkohë ILDKPKI vetë ka marrë 8 sinjalizime dhe 1 kërkesë për mbrojtje në 2016 dhe 16 sinjalizime e 3 kërkesa për mbrojtje në 2017<sup>9</sup>. Ky nivel i ulët i raportimit është shuë i ulët krahasimisht me nivelin e lartë të perceptimit të korrupsionit në Shqipëri. Raporti flet më tutje për ndërgjegjësim të ulët lidhur me ligjin, raportim të ulët dhe të pamjaftueshëm, si dhe mungesë të ndjekjeve të rasteve të raportimeve të jashtme të ILDKPKI të dërguara në Prokurori. Përveç mangësive të ligjit, arsyet e listuara për dështimin e këtij mekanizmi, kanë të bëjnë me mënyrën se si njësitë përgjegjëse janë konceptuar dhe funksionojnë, se si kauditët e brendshme, dmth njësitë përgjegjëse perceptojnë punën e tyre, mungesën e trajnimit, dhe mbingarkesën e njësive përgjegjëse si dhe të ILDKPKI me kompetencat e reja.

### REKOMANDIME: MODELE ALTERNATIVE

#### Perspektiva e një Agjencie të Centralizuar Anti-Korrupsion

Analiza e mësipërme është një ndjekje e lamenteve që paraqesin shpërndarjen dhe fragmentimin e qasjes kundër korrupsionit në Shqipëri. Në këtë perspektivë, gjendja aktuale është larg të qenit efiente dhe vuan nga mungesa e analizave të situatës, burokracia, shumë pika kontakti dhe koordinatorë, mbiraportim, hetime ad-hoc dhe mungesa e një planifikimi bazuar në vlerësim risku, mungesa e strategjive të komunikimit efektiv dhe edukimit edukimi, si dhe distanca e funksionimit të proceseve nga shqyrtimi i publikut.

Nuk ka receta universale të modeleve të Agjencie Anti-Korrupsion, por kërkimi i një agjencie që të unifikojë luftën kundër korrupsionit në Shqipëri është i legjitimuar. [Deklarata e Xhamajkës për Parimet e Agjencie Anti-Korrupsion](#) është pikë reference për standardet e agjencie kundër korrupsionit, standarde të tilla si: *pavarësi financiare, pavarësi nga influenza e paligjshme politike, llogaridhënie e brendshme, raportim i jashtëm*. Për të rivendosur besimin, është e nevojshme që të koordinohen strukturalisht të gjitha përpjekjet e fragmentuara për t'iu qasur korrupsionit në një përpjekje të vetme: ***një agjenci e specializuar anti-korrupsion, me kompetenca të qarta strategjike dhe të hetimit administrativ që nga fillimi, me staf të trajnuar dhe të zgjedhur nën shqyrtimin publik për pastërtinë e figurës, që është i aftë të: bëjë analiza të vazhdueshme të trendeve të korrupsionit, të përkthyer në dokumenta strategjikë, të bëjë planet e integritetit në institucione qendrore, të kryejë hetime administrative mbi pasuritë,***

<sup>8</sup> Shiko [Raportin e 2016 të Komisionit Evropian për Shqipërinë](#), fq 17.

<sup>9</sup> [Raporti i ndërmjetëm i monitorimit të sinjalizimit, Komiteti i Helsinkit](#), fq 2, paragrafi e.

***interesat dhe performancën, të menaxhojë një sistem efektiv të raportimit të korrupsionit dhe të ketë një funksion ndërgjegjësues dhe edukues ndër qytetarët, përfshi bashkëpunimin me shoqërinë civile.***

Nëse presupozohet që në bazën ligjore të kësaj agjencie do të sigurohen pavarësia financiare dhe funksionale, statusi i saj mund të jetë objekt diskutimi, në çdo rast në nivelin më të lartë vendimmarrës. Bazuar në eksperiencën institucionale shqiptare dhe besimin e madh në agjenci të pavarura më shumë se sa në ato të varura nga ekzekutivi, modeli i më i përshtatshëm do të ishte një institucion i pavarur, që i raporton Kuvendit, si në Modelin 1 më poshtë, i kombinuar me Modelin 2, që shkrin strukturat aktuale të ILDKPKI, KKK dhe Task-Forces me funksionet e tyre aktuale dhe disa të përmirësuara në një Agjenci të pavarur multifunksionale.

### **Modeli 1. Agjencia e pavarur për Parandalimin e Korrupsionit (Modeli i Republikës së Maqedonisë së Veriut)**

Rasti i Agjencisë Anti-Korrupsion në Republikën e Maqedonisë së Veriut, specifikisht Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit është një model agjencie të pavarur, llogaridhënëse ndaj Parlamentit<sup>10</sup>, me detyra strategjike, por edhe me kompetencat për të krijuar kushtet për ngritjen e integritetit në institucione të tjera publike, si dhe ndarjen e përgjegjësisë me Prokurorinë<sup>11</sup> për detektimin dhe procedimin e rasteve të korrupsionit. Është një model i aplikueshëm në Shqipëri, meqenëse roli aktual i KKK është parandalues. E dyta arsye e mirë për këtë model është përfshirja e publikut dhe e Organizatave të

Shoqërisë Civile, të cilat kanë krijuar një Platforme të Shoqrise për monitorimin e politikave anti-korrupsion<sup>12</sup>. Pas skandaleve të korrupsionit dhe doreheqjes së anetareve të këtij Komisioni, në Janar 2019 u miratua Ligji i ri për zgjedhjen e 5 anëtarëve dhe Presidentit të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit. Ai ka prezantuar një formulë të re për të garantuar integritetin e vetë këtij institucioni. Përveç rolit të Komisionit Parlamentar për Zgjedhjet dhe Emërimet në Republikën e Maqedonisë së Veriut, procedura parashikon edhe detyrën e tyre për të intervistuar të gjithë kandidatët të cilët kanë përmbushur kushte të lajmërimit publik për këtë agjenci dhe që janë testuar dhe listuar paraprakisht.<sup>13</sup> Organizatat e Shoqërisë Civile kanë qenë tërësisht të përfshira në këtë proces, duke u drejtuar kandidatëve pyetje publike, të cilat lidhen me integritetin e tyre dhe aftësinë për të përmbushur detyrat sipas ligjit. I gjithë procesi u transmetua live. Kandidatët iu nënshtruan një procedure vetingu dhe i gjithë procesi zgjati më pak se dy javë. Pas forcimit të kuadrit ligjor dhe përfshirjes së shoqërisë civile, Komisioni ka qenë shumë aktiv në procedimin e rasteve të konfliktit të interesit edhe në nivele të larta, deklarimit të pasurive dhe rasteve të influencës së padëshrueshme politike në zgjedhje.<sup>14</sup> Kjo duhet të konsiderohet iniciative e mirë për rajonin tonë.

### **Modeli 2. Zyra e Parandalimit dhe e Luftës kundër Korrupsionit nën ombrellën e Kryeministrit (Modeli i Letonisë)**

Zyra e Parandalimit dhe Luftës kundër Korrupsionit është një institucion i pavarur nën mbikëqyrjen e Këshillit të Ministrave. Mbikëqyrja e Kryeministrit është e kufizuar

<sup>10</sup> Shiko <https://www.acauthorities.org/country/mk>

<sup>11</sup> Shiko [raportin e RAI-t mbi strukturën organizative të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit](#), fq 56.

<sup>12</sup> Shiko [Shadow report](#) mbi kapitullin 23 për periudhën Qershor 2018 – Mars 2019 të European Policy Institute Skopje, fq 55.

<sup>13</sup> *Idem*, fq 56.

<sup>14</sup> *Idem*, fq 57-58.

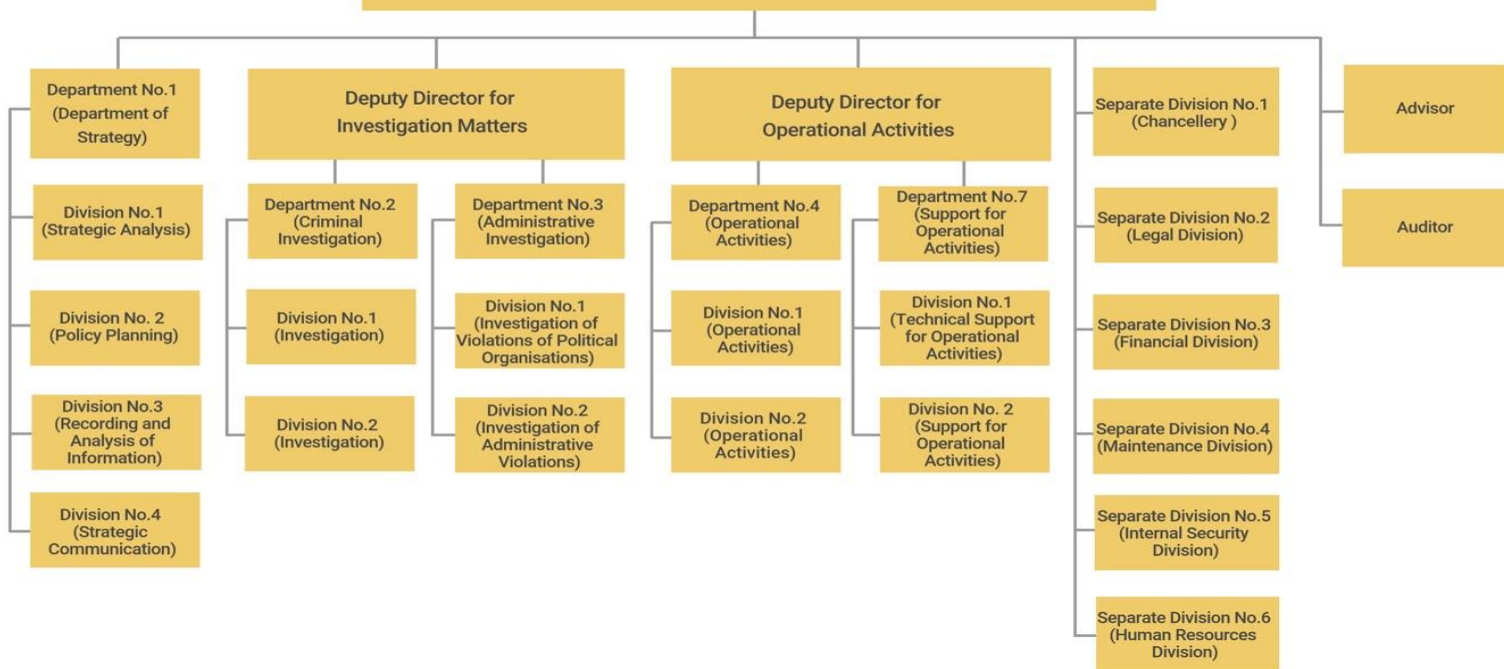
në kontrollin e ligjshmërisë së vendimeve. Kjo zyrë është agjenci hetimore para-gjyqësore dhe mban edhe kompetenca policore. Stafi menaxhues përbëhet nga Drejtori dhe dy Zëvendës Drejtorë të cilët janë secili në krye të një prej degëve:

- Dega e Parandalimi të Korrupsionit kontrollon nëpunësit civilë (konfliktin e interesit), kontrollin e financave të partive politike, analizat e trendeve të korrupsionit dhe masat që duhen ndërmarrë, si dhe edukimin e nëpunësve civilë dhe të publikut rreth korrupsionit.
- Dega e Hetimeve është përgjegjëse për detektimin e çështjeve penale të

korupsionit duke përdorur inteligjencën dhe hetimin e krimeve të korrupsionit, bazuar në Ligjin për Aktivitetet Operative, Kodit Penal dhe Kodit të Procedurës Penale të Letonisë.

Ekziston një Departament Strategjik brenda këtij institucioni, si dhe një sistem i tërë mbështetës administrativ, logjistik, i burimeve njerëzore dhe i sigurisë së brendshme. Agjencia mbështetet edhe nga i ashtuquajti Këshill Konsultativ Publik, që siguron pjesëmarrjen e publikut dhe edukimin e publikut mbi anti-korrupsionin, si dhe i drejton rekomandime kësaj Agjencie në mbledhje të rregullta.

### Director of the Bureau



### Një sistem raportimi i korrupsionit për një Agjenci Anti-Korrupsioni

Në mënyrë që raportimi i korrupsionit të jetë anonim, i besueshëm dhe përfshirës për të gjithë shoqërinë, Agjencia Anti-Korrupsion duhet të mbështetet në një sistem të ngjashëm ose të njëjtë në parim

me sistemin BKMS. [Sistemi i Monitorimit BKMS \(Business Keeper Monitoring System\)](#) është një model që synon të sigurojë mbrojtje më të mirë të sinjalizuesve, ndërkohë që mundëson përdorimin e informacioneve të brendshme në luftën kundër korrupsionit. BKMS është

sistem sinjalizuesish i certifikuar dhe i përdorur nga shumë Agjenci Anti-Korrupsion në Evropë dhe në pjesë të tjera të botës. Është një software i gjendur në internet, që ofron një portal i cili mundëson individët të raportojnë korrupsionin në mënyrë anonime. Pasi shikon masat që ofron sistemi për të garantuar anonimitetin e tij, përdoruesi drejtohet dhe udhëzohet për të zgjedhur llojin e korrupsionit që i përshtatet më së shumti informacionit që ai/ajo do të donte të ndante me autoritetet, si dhe ftohet që ta përshkruajë këtë informacion. *Ndërtimi i portalit nuk i lejon hetuesit të gjurmojë identitetin e sinjalizuesit, duke e bërë sistemin një platformë komunikimi anonime.* Përdoruesit ftohen që të zgjedhin pseudonime për të hapur një adresë e-maili të siguar (një chat brenda sistemit). Anonimiteti i informacionit të dhënë ruhet përmes kriptimit dhe metodave të tjera të sigurisë. Pas nisjes së informacionit, përdoruesit/es i nisen të dhëna lidhur me statusin e procedimit të çështjes së nisur prej tij/saj përmes kutisë së dialogut të siguar. Nëse ka akoma çështje për t'u sqaruar rreth informacionit të dhënë, pyetjet i drejtohen sinjalizuesit përmes kutisë së dialogut të sigurtë. Sistemi është i aftë të auto-gjenerojë të dhëna lidhur me rastet e raportuara, ato të proceduara si dhe ato të pushuara.

Në Shqipëri, ky sistem mund të promovohet edhe përmes platforma ekzistuese, si psh shqiperiaqeduam.al, por duke përdorur një server tjetër që do t'i drejtonte sinjalizuesit drejt dialogut të sigurt dhe anononim, të menaxhuar nga stafi i specializuar investigativ i Agjencisë Anti-Korrupsion. Ky sistem do të mbushte hendekun e raportimit të korrupsionit që i mungon strukturave të ardhshme të ndëshkimit dhe procedimit të korrupsionit (SPAK dhe BKH)

### KONKLUZION

Anti-korrupsioni kërkon transformime institucionale, shoqërore dhe të sjelljes. Nuk ka zgjidhje të shpejta. Lufta kundër korrupsionit në Shqipëri duhet t'i nënshtrohet një procesi rikonceptualizimi, pra një reforme, në mënyrë që ta pajisë këtë proces me shtysën e duhur, llogaridhënien, transparencën dhe përfshirjen e duhur për t'i kthyer besimin qytetarëve. Deri më tani një reflektim i tillë nuk ka pasur vend në strukturat e dedikuara anti-korrupsionit. Nevojitet një manifestim vullneti serioz nga qeveria për të plotësuar angazhimet e ndërmarra. Proces i kërkon një ndryshim nga mentaliteti i adoptimit të ligjeve dhe politikave në mekanizma zbatues/monitorues, modele llogaridhënieje dhe transformime gjithëpërfshirëse shoqërore. Kjo nuk mund të realizohet pa një qasje të fortë institucionale, eficiente dhe me impakt, të aftë për të unifikuar dhe harmonizuar përpjekjet në luftën kundër korrupsionit: një Agjenci që udhëheq luftën ndaj korrupsionit, me vizion strategjik, kompetenca administrative hetimore, staf të specializuar, platforma efektive të raportimit të korrupsionit, me fokus në përfshirjen e publikut dhe edukimin e tij dhe angazhim lidhur me detyrimet ndërkombëtare dhe rajonale. Nga ana tjetër, organizatat e shoqërisë civile duhet të jenë të pranishme dhe aktive duke monitoruar proceset, mundësisht përmes platformave të koordinuara. Shqipërisë i nevojiten praktika të mira dhe rezultate konkrete në qasjen ndaj sfidave të anti-korrupsionit. Më shumë përpjekje do të na duhen për të kaluar nga qasjet reflektive në veprim. Lufta finale e anti-korrupsionit është dorëzimi i saj tek qytetarët e Shqipërisë.