

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

SHTYLLA II – PARANDALIMI DHE LUFTA KUNDËR KORRUPSIONIT

Komponenti I

Lufta kundër korrupsionit politik

Objekti dhe qëllimi

Ky dokument trajton korrupsionin politik, duke analizuar sfidat me të cilat institucionet përballen në parandalimin dhe ndëshkimin e tij. Korrupsioni politik, që përfshin abuzimin me pushtetin për përfitime personale, dëmton integritetin e institucioneve dhe minon besimin e publikut. Në fakt, nuk ka një përkufizim të njëzuar mbi atë që konsiderohet korrupsion politik (apo grand corruption), megjithatë përkufizime nga organizma ndërkombëtare kanë hartuar definicione të cilat i referohen korrupsionit politik si një plan sistematik ose të mirëorganizuar që përfshin zyrtarët publikë të nivelit të lartë që shkaktojnë dëm serioz si cenim madhor të të drejtave të njeriut.

Qëllimi i këtij dokumenti është të ofrojë një vlerësim të situatës aktuale dhe të propozojë zgjidhje konkrete për rritjen e efektivitetit të institucioneve përgjegjëse për parandalimin e korrupsionit politik. Kjo analizë përqendrohet në masat që janë marrë dhe që duhet të merren për të përmirësuar luftën kundër kësaj dukurie, me fokus të veçantë tek integriteti i zyrtarëve të lartë dhe të zgjedhurve, financimi i fushatave elektorale, korrupsioni transnacional, kontrolli paraprak për korrupsion i projektakteve, si dhe lobimi në proceset vendimmarrëse të funksionarëve të lartë dhe të zgjedhurve. Nëpërmjet një shqyrtimi të legjislacionit kombëtar dhe rekomandimeve nga Bashkimi Evropian (BE) dhe organizatat ndërkombëtare, synohet të krijohet një pasqyrë e qartë mbi progresin e bërë dhe sfidat e mbetura në luftën kundër korrupsionit politik.

Hyrje

Forcimi i integritetit të zyrtarëve të lartë dhe të zgjedhurve është një komponent kritik për të parandaluar korrupsionin politik. Kjo përfshin rregullimin dhe zbatimin e masave që lidhen me konfliktin e interesit, deklarin e pasurisë dhe kontrollin e pastërtisë së figurës. Sipas Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik, integriteti politik është thelbësor për parandalimin e korrupsionit në institucionet qeveritare dhe politike.

Financimi i fushatave elektorale është një tjetër fushë ku ekziston rreziku i korrupsionit politik. Shumë herë, fondet e përdorura në fushatat elektorale nuk janë të deklaruara plotësisht, duke lejuar influenca të jashtme dhe grupe të interesit të ndikojnë në procesin politik. Raporti i Progresit për Shqipërinë, i Komisionit Evropian (2023) thekson se ka ende hapësira për përmirësime të mëtejshme në monitorimin dhe kontrollin e financimit të fushatave politike.

Nga ana tjetër, parandalimi dhe lufta kundër korrupsionit transnacional janë sfida madhore për Shqipërinë, sidomos kur bëhet fjalë për zyrtarët e lartë. Ky fenomen kërkon bashkëpunim të

gjerë ndërkombëtar dhe rritje të kapaciteteve institucionale për të hetuar dhe ndjekur penalisht veprat e korrupsionit jashtë kufijve të vendit. Në këtë kontekst, rekomandimet ndërkombëtare për forcimin e mekanizmave të mbikëqyrjes dhe krijimin e strukturave të specializuara për hetimin e korrupsionit janë thelbësore për përmirësimin e situatës.

Në raportin Komisionit Evropian për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2023) theksohet nevoja për përmirësime të ndjeshme në procesin legjislativ, veçanërisht për të parandaluar përfshirjen e interesave të veçanta dhe për të forcuar mbikëqyrjen institucionale. Mbikëqyrja e fortë parlamentare forcon qeverisjen përmes kontrollit dhe monitorimit të rreptë të politikave dhe veprimeve të qeverisë, për të siguruar që proceset dhe vendimmarrjet të jenë transparente, gjithëpërfshirëse dhe përfaqësuese. Parlamentet kanë një gamë të gjerë mjetesh dhe mekanizmash në dispozicion për të kryer mbikëqyrje. Një nga mjetet më efikase të parandalimit të korrupsionit nga interesa të ngushta është kontrolli paraprak për korrupsion i projektakteve (*corruption proofing of legislation*). Kategoritë e faktorëve që përcaktojnë shfaqjen e risqeve të korrupsionit i referohen mangësive të një projektakti në aspektin e formulimit, koherencës legjislative, transparencës dhe aksesit në informacion, ushtrimit të të drejtave dhe detyrimeve të njeriut, ushtrimit të detyrave të autoritetit publik, mekanizmave të kontrollit, përgjegjësive, dhe sanksioneve.

Për të siguruar një kuadër më të fortë ligjor dhe institucional në rregullimin e lobimit, raportet ndërkombëtare kanë rekomanduar disa masa kyçe që synojnë të forcojnë transparencën dhe integritetin në proceset e vendimmarrjes publike. Raporti i Këshillit të OECD 2021 përmban një analizë të hollësishme mbi zhvillimet dhe tendencat në zbatimin e rekomandimeve të saj për transparencën në lobim dhe qasjen e barabartë në vendimmarrje publike. Raporti vë në dukje sfidat e reja që lidhen me mënyrat e ndryshme me të cilat grupet e interesit të veçantë përpiqen të ndikojnë në politikat publike, duke përfshirë edhe financimin politik.

I. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim lidhur me parandalimin e konfliktit të interesit, deklarimit të pasurisë dhe dekriminalizimit të të zgjedhurve dhe zyrtarëve të lartë

1.1. Integriteti i të zgjedhurve (konflikti i interesit)

Shqipëria ka miratuar ligjin nr. 9367, datë 07.04.2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, i ndryshuar, i cili parashikon rregullat, mjetet, mënyrat, procedurat, përgjegjësitë dhe kompetencat për identifikimin, deklarimin, regjistrimin, trajtimin, zgjidhjen dhe ndëshkimin e rasteve të konfliktit të interesit. Përpjekje të rëndësishme janë bërë në drejtim të parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit politik, veçanërisht me miratimin e Kodit të Sjelljes për deputetët në vitin 2018. Ky Kod parashikon rregulla për sa i përket kontakteve të deputetëve me lobistët apo palët e treta gjatë aktiviteteve parlamentare dhe

jo parlamentare.¹ Miratimi i Kodit të Sjelljes është vlerësuar nga Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO), megjithatë *ky i fundit thekson rëndësinë e zbatimit të këtyre rregullave, duke përfshirë sanksionet për shkeljet, për të siguruar përmbushjen e tyre.*

GRECO ka shprehur shqetësimin e tij lidhur me mungesën e rregullave të qarta për sanksionet në rast të shkeljeve të Kodit të Sjelljes. Megjithëse neni 6 i këtij Kodi parashikon aplikimin e sanksioneve, zbatimi i masave ndëshkuese mbetet i paqartë, gjë që, sipas GRECO-s, duhet të rregullohet për të siguruar zbatimin efektiv të standardeve të sjelljes. Gjithashtu, GRECO i rekomandon Byrosë së Kuvendit publikimin e udhëzimeve të detajuara për zbatimin e këtij Kodi.

Raporti i Shqyrtimit Analitik të Grupkapitujve të I “Themelorët” (2023) evidenton se korniza ligjore mbi konfliktin e interesit duhet të harmonizohet me standardet evropiane dhe *acquis* e Bashkimit Evropian (BE). Ky konstatim rievidentohet në Raportin e Komisionit Evropian për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024) sipas të cilit, rregullimi konfliktit të interesave është i paplotë, ndërsa kuadri ligjor nuk është në përputhje me standardet evropiane.

Për sa i përket integritetit të të zgjedhurve, duke u mbështetur edhe në gjetjet, problematikat dhe rekomandimet e raporteve të Komisionit Evropian dhe GRECO-s, propozohet marrja e disa masave si më poshtë:

- Forcimi i Kodit të Sjelljes së deputetëve dhe zbatimi i sanksioneve të qarta në rast të shkeljeve të rregullave mbi konfliktin e interesit, kontakteve me lobistët ose aktiviteteve të tjera të ndaluara për deputetët.
- Përmirësimi i transparencës së ndërveprimeve të deputetëve me lobistët dhe palët e treta, nëpërmjet krijimit të një platforme publike ku çdo kontakt dhe çdo propozim i bërë nga lobistët të bëhet publik dhe të mund të ndiqet nga qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile.
- Krijimi i një mekanizmi të pavarur për mbikëqyrjen e zbatimit të Kodit të Sjelljes dhe raportimin e shkeljeve.
- Krijimi i mekanizmave më të fortë për deklarimin e dhuratave dhe për zbatimin e ndëshkimeve për mosrespektimin e ndëshkimeve për mosrespektimin e këtyre rregullave.

1.2. Integriteti i anëtarëve të Këshillit të Ministrave dhe këshilltarëve politik (konflikti i interesave)

¹ Neni 21 i Kodit të Sjelljes për deputetët parashikon se: (a) ndërveprimi i deputetëve me lobistët dhe grupet e interesit duhet të bëhet publik, duke përfshirë detajet e takimit, diskutimet dhe natyrën e mbështetjes së dhënë nga këto grupe gjatë procesit legjislativ; (b) propozimet ose kërkesat e palëve të treta duhet të publikohen në faqen zyrtare të komisionit përgjegjës parlamentar; (c) deputetët ndalohet të përfshihen në aktivitete lobimi në këmbim të shpërblimeve financiare ose tjetër.

Këshilli i Ministrave ka miratuar Kodin Ministror të Etikës, i cili synon të krijojë të krijojë korniza të qarta për sjelljen e ministrave dhe të zyrtarëve të tjerë të lartë, duke synuar të parandalojë dhe të menaxhojë konfliktet e interesit që mund të lindin gjatë ushtrimit të detyrës publike.² Raporti i Shqyrtimit Analitik të Grupkapitujve të I “Themelorët” (2023) evidenton natyrën gjithëpërfshirëse të kuadrit ligjor dhe institucional për parandalimin e korrupsionit dhe integritetit të zyrtarëve publikë, por njëherësh vë në dukje nevojën për të rritur koherencën për shkak të natyrës së tyre tejet komplekse, veçanërisht lidhur me zyrtarët e lartë. Në këtë kontekst, Udhërrëfyesi për Shtetin e së Drejtës ka vënë në dukje angazhimin për përcaktimin e rregullave për kufizimin e punësimit pas largimit nga detyra, nga viti 2024 e në vazhdim.

Përcaktimi i kufizimeve pas përfundimit të funksionit ekzistojnë të integruara në Kodin Etik Ministror për anëtarët e Këshillit të Ministrave por janë të paqarta e të paplota për këshilltarët politikë. Raporti i Shqyrtimit Analitik për Grupkapitujt e I “Themeloret”, i Komisionit Evropian (2023) ka konstatuar se duhen përcaktuar rregulla për periudhën pas përfundimit të ushtrimit të funksionit të anëtarëve të Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë si dhe duhen përcaktuar mekanizma efikase për zbatimin e tyre, veçanërisht për personat me funksione të larta drejtuese.

Kjo çështje ka qenë edhe në fokus të Raportit të Përputhshmërisë, i GRECO-s (2023), i cili ka konstatuar se “..., rregullat e zbatueshme si për anëtarët e Këshillit të Ministrave ashtu edhe për këshilltarët politikë nuk përmbajnë asnjë ndalim të shprehur për t’u punësuar (dmth, për të krijuar një marrëdhënie pune ose biznesi çfarëdo qoftë) në sektorë të veçantë gjatë një kohe të caktuar kur mund të krijohet një lidhje ndërmjet veprimtarive të kryera më parë nga anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë dhe veprimtaritë e sektorit të caktuar. GRECO vëren më tej se efikasiteti i kufizimeve pas largimit nga detyra në lidhje me anëtarët e qeverisë varet nga përbërja dhe funksionimi i Komisionit të Etikës...”. Përveç sa më sipër, GRECO ka ngritur shqetësimin mbi përbërjen e Komisionit të Etikës, nëse përbërja e tij ofron pavarësinë e duhur për zbatimin efikas të normave të Kodit Ministror të Etikës.

Referuar raportit të Komisionit Evropian për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024), rregullimi i "revolving doors" (*punësimi në sektorin privat pas përfundimit të funksionit në atë publik dhe anasjellas*), mbetet i paplotë.

Një çështje tjetër e cila nuk ka thuar asnjë rregullim në kuadrin e brendshëm lidhet me përcaktimin e kufizimeve përpara punësimit në sektorin publik e cila mund të shërbejë si një mundësi për drejtues me funksione të larta në operatorët privatë të ndjekin e përcaktojnë politikat shtetërore në favor të sektorit apo shoqërisë tregtare nga e cila vijjnë (reverse revolving door).

² Kodi Ministror i Etikës parashikon, ndër të tjera, (i) detyrimin e ministrave për të deklaruar konfliktet e mundshme të interesit gjatë vendimmarrjes dhe (ii) i ndalon anëtarit të Këshillit të Ministrave, që për një vit (pas përfundimit të funksionit) të emërohet në pozita drejtuese apo të përfshihet në kontrollin e shoqërive tregtare, publike a private, nëse në 2 vitet e fundit para përfundimit të ushtrimit të funksionit publik, ka qenë drejtpërdrejt i implikuar me veprimtarinë e tyre.

Duke marrë në konsideratë konstatimet e mësipërme dhe në adresim të rekomandimeve të lëna nga Raporti i Shqyrtimit Analitik të Grupkapitujve të I “Themelorët” nga Komisioni Evropian (2023) si dhe rekomandimet e GRECO-s, si më poshtë paraqesim disa çështje që kanë nevojë për t’u adresuar:

- Përcaktimin i rregullave më të qarta për anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë lidhur me kufizimin pas përfundimit të funksionit lidhur me sektorin ku mund të punësohen dhe periudhën e ndalimit (*cooling-off period*), si dhe përcaktimi i strukturës përkatëse që do të zbatohet me efikasitet kufizimet e pas punësimit.
- Parashikimin e mekanizmave të përshtatshëm për garantimin e zbatimit efektiv të Kodit Ministror të Etikës.
- Forcimi i pavarësisë së Komisionit të Etikës nga ndikimi jo i përshtatshëm nga ekzekutivi dhe funksionimi i tij efektiv.
- Përcaktimi për herë të parë i rregullave apo shqyrtimit të imtësishëm të punësimit në sektorin publik të nivelit të lartë të drejtuesve të shoqërive tregtare të cilët marrin poste publike përmes të cilave orientojnë politikën në drejtim të biznesit të tyre (prezantimi i konceptit pre-employment restriction ose reverse revolving door).

1.3. Deklarimi i pasurisë

Deklarimi dhe verifikimi i pasurive rregullohet nga ligji nr. 9049, datë 10.04.2003 "Për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive, Detyrimeve Financiare të Personave të Zgjedhur dhe disa nëpunësve publikë", i ndryshuar, i cili përcakton rregullat për deklarimin dhe “auditimin” e pasurive, legjitimitetin e burimeve të krijimit të tyre dhe detyrimet financiare për personat e zgjedhur, nëpunësit publikë, familjet e tyre dhe personat e lidhur me ta. ILDKPKI është institucioni përgjegjës i cili kryen verifikimin dhe kontrollin e deklaramëve të pasurisë dhe interesave private të zyrtarëve të nivelit të lartë.

Raporti i Shqyrtimit Analitik të Grupkapitujve të I “Themelorët” (2023) përmend që proceset e reja përfshijnë metoda të përmirësuara të kontrollit, duke sjellë një fokus më të madh në identifikimin e parregullsive dhe zbatimin e sanksioneve kur ka mosdeklarime ose deklarime të rreme. Kjo përpjekje përmirëson transparencën dhe ndihmon në mbrojtjen e integritetit të institucioneve publike. Një tjetër aspekt i rëndësishëm i reformës, i evidentuar në raportin e mësipërm është përfshirja e një qasjeje më të detajuar dhe gjithëpërfshirëse në kontrollet e deklaratave, duke përfshirë përdorimin e teknologjisë së avancuar për të monitoruar pasuritë dhe transaksionet financiare të zyrtarëve.

Kompetencat e ILDKPKI-së nuk përfshijnë verifikimin e pasurive që mund të jenë fshehur përmes subjekteve private ose nëpërmjet pronësisë nga individë të tjerë, gjë që kufizon efektivitetin e auditimeve. Referuar Raportit të Progresit për Shqipërinë (2023), institucionet përkatëse duhet të bashkëpunojnë ngushtë për të siguruar një verifikim të duhur të të dhënave të deklaruara.

Ndërsa, për sa i përket aspektit institucional, Raporti i KE-së për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024) thekson se ekzistojnë disa mangësi në lidhje me mandatin dhe burimet njerëzore të ILDKPKI-së, të cilat rrezikojnë të ndikojnë në efektivitetin e ekzaminimeve të tij.

Referuar sa më sipër, sugjerohet adresimi i disa çështjeve si më poshtë vijon:

- Përmirësimi i mekanizmave për kontrollin dhe verifikimin e vetëdeklarimeve të zyrtarëve për integritetin dhe konfliktet e interesit.
- Vendosja e mekanizmave të rreptë për deklarimin e pasurisë dhe interesave private të zyrtarëve të lartë dhe të zgjedhurve.
- Forcimi i kapaciteteve të ILDKPKI-së (duke filluar nga vitit 2025, në përputhje me Udhërrëfyesin për Shtetin e së Drejtës 2023-2030).
- Nxjerrja e udhëzimeve të posaçme nga ILDKPKI për çështjet e konfliktit të interesave, papajtueshmërinë, dhuratat, ndalimet pas punësimit dhe aspekte të tjera të rëndësishme që lidhen me integritetin në ushtrimin e funksioneve publike, me qëllim standardizimin e praktikave dhe forcimin e integritetit institucional.
- Rishikimi dhe përmirësimi i mekanizmave për kontrollin dhe zbatimin e ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit, duke përfshirë sanksione më të forta për shkeljet e këtij ligji.

1.4. Dekriminalizimi

Procesi i pastërtisë së figurës rregullohet me ligji nr. 138/2015 "Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen, ose ushtrijnë funksione publike", i njohur si *Ligji për Dekriminalizimin*. Sipas Raportit të Progresit për Shqipërinë (2023), ky ligj ka kontribuar në rritjen e transparencës dhe besimit të publikut ndaj institucioneve publike, duke përmirësuar kontrollin mbi zyrtarët publikë dhe kandidatët politikë.

Procesi i dekriminalizimit shpesh është i politizuar, duke bërë që rregullat të mos zbatohen në mënyrë të barabartë për të gjithë individët. **Komisioni Evropian**, në Raportin për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024) thekson se "*politizimi i institucioneve dhe pabarazia në zbatimin e rregullave kanë ndikuar negativisht në perceptimin e publikut ndaj procesit të dekriminalizimit dhe ndarjes së pushteteve*". Gjithashtu, Komisioni Evropian evidenton nevojën për reforma të mëtejshme me qëllim përmirësimin e efektivitetit të këtij procesi dhe zbatimin e tij të barabartë për të gjithë individët, pavarësisht lidhjeve të tyre politike.

Mbështetur në gjetjet, problematikat dhe rekomandimet e mësipërme, sugjerohet:

- Të realizohet një rivlerësim i plotë i procesit të dekriminalizimit për të identifikuar dhe adresuar mangësitë ekzistuese;
- Të forcohen mekanizmat e mbikëqyrjes për të parandaluar ndikimet e jashtme dhe politizimin e procesit;

- Të sigurohet që individët me rekorde kriminale të mos shmangin zbatimin e ligjit, përmes dobësive në sistem;
- Mbrojtja e integritetit të zyrtarëve të lartë me mekanizma të rreptë të kontrollit dhe mbikëqyrjes, për të parandaluar infiltrimin e personave me precedentë kriminale apo figurë morale të dyshimtë në institucionet publike.

II. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim lidhur me financimin dhe transparencën e fushatave elektorale të partive politike

Gjatë viteve të fundit, Shqipëria ka bërë përparime të ndjeshme në forcimin e kuadrit të saj ligjor për të luftuar korrupsionin dhe për të siguruar transparencë më të madhe në sektorin publik. Komisioni Evropian, në Raportin e Progresit për Shqipërinë (2023), vë në dukje se përmirësimet në ligjet për parandalimin e korrupsionit dhe financimin e partive politike janë hapa kyç drejt përmbushjes së standardeve europiane.

Open Data Albania, në një analizë të publikuar në vitin 2022, ka vënë në dukje se, edhe pse ka një përmirësim në raportimet publike të partive politike për shpenzimet e tyre gjatë fushatave, ekzistojnë ende boshllëqe të mëdha në raportimin e saktë të të ardhurave dhe shpenzimeve reale.

Komisioni Evropian thekson në Raportin për Shqyrtimin Analitik të Grupkapitujve të I “Themelorët” (2023) se mungesa e kontrollit efektiv mbi fondet e fushatave minon integritetin e proceseve zgjedhore. Po ashtu, në Raportin e Komisionit Evropian për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024), përmendet nevoja për reforma të mëtejshme në këtë fushë për të siguruar një sistem të mbikëqyrjes më të fortë dhe për të parandaluar abuzimet me financimet e fushatave politike.

Raporti (*policy brief*) i SELDI-t (2024), thekson se, megjithëse ekzistojnë rregullore të qarta, fenomeni i blerjes së votave dhe përdorimi i burimeve publike për përfitime elektorale mbetet i përhapur. SELDI vëren se zgjerimi i fuqisë punëtore në administratën publike dhe rritja e shpenzimeve për tenderat publikë para zgjedhjeve janë tregues të keqpërdorimit të resurseve shtetërore.

Në raportin e Transparency International “*Between anti-corruption reform and decline*” (2024) janë evidentuar disa problematikt kryesore lidhur me financimin politik dhe mbikëqyrjen e tij në Shqipërinë. Konkretisht: (i) mungesa e raportimit të detajuar të fushatave dhe aktiviteteve dixhitale dhe në mediat sociale; (ii) mungesa e detajeve të shpenzimeve individuale në raportet vjetore të partive politike, të cila ofrojnë në fakt vetëm përmbledhje të kategorive të shpenzimeve; (iii) mungesa e mbikëqyrjes së financave politike dhe mungesa e sanksioneve të rrepta në raste të mosdeklarimit të shpenzimeve apo tejkalimit të kufijve të shpenzimeve të vendosura nga Kodi Zgjedhor. Në disa raste, shkeljet e rregullave të financimit të fushatave kanë mbetur të pashqyrtuara apo të padënuara nga organet e menaxhimit zgjedhor.

Duke marrë në konsideratë konstatimet e mësipërme dhe në adresim të rekomandimeve të lëna nga raportet e Bashkimit Evropian dhe të organizatave ndërkombëtare, si më poshtë paraqesim disa çështje që kanë nevojë për t'u adresuar:

- Ligji duhet të përcaktojë qartë se cilët do të konsiderohen “palë të treta” dhe të vendosen rregulla që parandalojnë abuzimet nga burime të fshehta financimi.
- Partitë politike duhet të jenë të detyruara ligjërisht që të publikojnë të gjitha informacionet financiare mbi burimet e financimit dhe shpenzimet e tyre. Monitorimi nga KQZ-ja për këto çështje duhet të forcohet për të garantuar transparencë dhe përgjegjshmëri.
- Duhet të rishikohet mënyra se si bëhet auditimi i financave të partive politike. Për më tepër, auditimi i financave duhet të fokusohet tek partitë që përfitojnë fonde publike dhe ato që marrin pjesë në zgjedhje.
- Kodi Zgjedhor duhet të përcaktojë kufizime specifike për vetëfinancimin e kandidatëve, si dhe për donatorët individualë apo entitete të tjera.
- Duhet të përcaktohet qartë nëse ulja e çmimit të reklamave apo mbulimi mediatik i padeklaruar i partive politike dhe kandidatëve do të konsiderohet si "dhënie fondesh".
- Duke pasur parasysh ndikimin e mediave online dhe rrjeteve sociale, Kodi Zgjedhor duhet të përfshijë rregulla të qarta për monitorimin e përmbajtjes zgjedhore në këto platforma, për të garantuar barazi në mbulimin e partive politike.
- Kodi Zgjedhor duhet të rregullojë në mënyrë më të rreptë tejkalimin e minutave të lejuara për reklamat politike, duke përfshirë sanksione për partitë parlamentare që shkelin kufijtë e përcaktuar.
- Palët e treta, përfshirë organizatat joqeveritare dhe individët që nuk janë kandidatë, por përfshihen në fushata, duhet të raportojnë burimet e financimit të tyre dhe të respektojnë të njëjtat rregulla që zbatohen për partitë politike.
- Duhet të parashikohen sanksione të qarta për subjektet zgjedhore që nuk deklarojnë burimet e financimit apo që pranojnë fonde nga donatorë të ndaluar.

III. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim lidhur me parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit transnacional të zyrtarëve të lartë dhe të zgjedhurve

Përmes partneriteteve me organizata të njohura ndërkombëtare, si GRECO, UNCAC dhe Transparency International, Shqipëria ka bërë përparime të rëndësishme në rritjen e llogaridhënies institucionale dhe përafrimin me standardet ndërkombëtare për luftën kundër korrupsionit. Raportet e Komisionit Evropian kanë theksuar se ky bashkëpunim ka ndihmuar në përmirësimin e kuadrit ligjor dhe në forcimin e institucioneve përgjegjëse për ndjekjen dhe parandalimin e korrupsionit.

Në Raportin e Progresit për Shqipërinë (2023), Komisioni Evropian thekson rëndësinë e bashkëpunimit ndërkombëtar për përmirësimin e mekanizmave të mbikëqyrjes dhe kontrollit në

sektorin publik, duke theksuar se reformat duhet të vazhdojnë për të garantuar që përparimi i bërë të jetë i qëndrueshëm dhe afatgjatë.

GRECO ka theksuar se përmirësimi i mekanizmave të raportimit dhe kontrollit të financimeve të partive politike mbetet një nga fushat kryesore ku Shqipëria ka ende nevojë për përmirësime të thella. Në veçanti, forcimi i mekanizmave të mbikëqyrjes për financimin e partive politike dhe transparencën në transaksionet ndërkombëtare janë konsideruar të domosdoshme për të luftuar korrupsionin transnacional në mënyrë efektive. Gjithashtu, koordinimi ndërinstytucional dhe zbatimi i marrëveshjeve mbeten sfida të mëdha për Shqipërinë. Megjithëse legjislacioni ekzistues është përmirësuar dhe janë miratuar një sërë ligjesh dhe marrëveshjesh për të luftuar korrupsionin transnacional, efektiviteti i tyre në praktikë shpesh mbetet i kufizuar.

Komisioni Evropian, në raportin e tij për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024), thekson se një koordinim më i fortë dhe burime të mjaftueshme janë të domosdoshme për të përmirësuar hetimet dhe ndjekjet penale të rasteve të korrupsionit që përfshijnë aktorë transnacionalë. Në këtë kontekst, ka një nevojë të madhe për të rritur burimet dhe kapacitetet e Task-Forcave të dedikuara për hetimet transnacionale.

Shqipëria ende nuk ka ratifikuar Konventën për Luftën kundër Korrupsionit të Zyrtarëve të Huaj Publikë në Transaksionet e Biznesit Ndërkombëtar, një nga instrumentet më të rëndësishme ndërkombëtare për rregullimin e bashkëpunimit ndërkufitar në luftën kundër korrupsionit. Megjithëse legjislacioni aktual është pjesërisht i përafuar me këtë konventë, ka ende hapësira të rëndësishme për përmirësim.

Referuar sa më sipër, sugjerohet adresimi i disa çështjeve si më poshtë vijon:

- Nevojitet një forcim i kuadrit ligjor kombëtar për të siguruar zbatimin efektiv të marrëveshjeve ndërkombëtare dhe për të ndaluar praktikat korruptive që kalojnë kufijtë, veçanërisht për të përmirësuar mekanizmat e kontrollit dhe mbikëqyrjes.
- Ratifikimi i Konventës për Luftën kundër Korrupsionit të Zyrtarëve të Huaj Publikë.
- Miratimi i projektligjit për Zyrën e Rikuperimit të Aseteve.
- Rritja e bashkëpunimit ndërinstytucional.
- Autoritetet shqiptare duhet të përmbushin angazhimet për përafrimin e plotë të kuadrit ligjor shqiptar me standardet ndërkombëtare deri në vitin 2027, siç është parashikuar në Udhërrëfyesin për Shtetin e së Drejtës 2023-2030.

IV. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim lidhur me mekanizmat për parandalimin dhe kontrollin e korrupsionit në procesin legjislativ

Shqipëria ka krijuar një bazë ligjore që rregullon procesin formal të kontrollit paraprak për parandalimin e korrupsionit në projekt-aktet normative. Një nga dokumentet kryesore për këtë

qëllim është Udhëzimi i Ministrisë të Drejtësisë nr. 6, datë 29.4.2022, i cili përcakton Metodologjinë e Unifikuar për Hartimin e Akteve Normative. Udhëzimi vendos një theks më të qartë tek parandalimi i korrupsionit në të gjitha fazat e hartimit dhe miratimit të akteve normative.

Raporti i Progresit për Shqipërinë, i Komisionit Evropian (2022) përmbillet me rekomandimin *“Mbikëqyrja parlamentare e performancës së qeverisë, përfshirë agjencitë vartëse, duhet të forcohet. Monitorimi rregullator dhe institucional, si dhe korniza e raportimit për performancën e qeverisë vazhdojnë të jenë të fragmentuara. Komunikimi me qytetarët për përpjekjet e vazhdueshme për reforma duhet të përmirësohet. Harmonizimi i praktikës së raportimit kërkon që Sistemi i Informacionit të Sistemit të Planifikimit të Integruar të zbatohet plotësisht.”*

Sugjerohet që të forcohen mekanizmat për publikimin dhe diskutimin publik të projektligjeve, duke përfshirë të gjitha grupet e interesuara përmes konsultimeve të hapura dhe transparente. OECD, në raportet e saj, sugjeron që përfshirja e qytetarëve dhe shoqërisë civile në këto procese do të zvogëlojë ndikimin e interesave të ngushta dhe do të përmirësojë cilësinë e ligjërjes.

Në raportin e Përputhshmërisë për Shqipërinë (2023), GRECO ka theksuar nevojën për institucione mbikëqyrëse më të fuqishme dhe të pavarura për të monitoruar zbatimin e ligjeve pa influencën e grupeve të veçanta. Në kushtet kur korrupsioni është identifikuar si një nga sfidat kryesore të vendit, Kuvendi ka një rol të rëndësishëm në adresimin e risqeve të korrupsionit jo vetëm në mbikëqyrjen e zbatimit por dhe në procesin e hartimit dhe miratimit të akteve.

Në Kuvendin e Shqipërisë, asnjë nga komisionet nuk merret ekskluzivisht me politikën kundër korrupsionit dhe është e paqartë nëse ndonjë nga komisionet planifikon (ose ka kapacitetin) për t'i shqyrtuar ato. Duke marrë parasysh shqetësimet për kapacitetin dhe performancën e komisioneve ekzistuese parlamentare në Shqipëri, Kuvendi mund të marrë në konsideratë krijimin e një organi të pavarur ndërpartiak anti-korrupsion, të ngjashëm me komitetin e krijuar në Kroaci³.

Komisioni Evropian në raportin e tij për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024), thekson nevojën për përmirësime të ndjeshme në procesin legjislativ, veçanërisht për të parandaluar përfshirjen e interesave të veçanta dhe për të forcuar mbikëqyrjen institucionale.

³ Kroacia ka krijuar një Këshill Kombëtar për Monitorimin e Zbatimit të Strategjisë Kundër Korrupsionit në nivel parlamentar, përveç një Këshilli për Parandalimin e Korrupsionit në nivel ekzekutiv. I pari është një komision i posaçëm parlamentar me qëllim koordinimin e zbatimit të Strategjisë Kundër Korrupsionit dhe Planit të Veprimit. Ai është ngarkuar me vlerësimin e rreziqeve të korrupsionit dhe me propozimin dhe projektimin e masave parandaluese. Me rëndësi, Këshilli drejtohet nga një përfaqësues i opozitës dhe përbëhet nga gjashtë ekspertë dhe pesë politikanë (tre nga opozita dhe dy nga partia në pushtet). Këshilli ndjek zbatimin e masave anti-korrupsion të identifikuara në Planin e Veprimit dhe kontrollon se si ministrinë e ndryshme po i zbatojnë ato. Presidenti i Këshillit paraqet raportin e tij në një seancë plenare të Parlamentit një herë në vit. Arsyeja e përgjithshme për këto organe është të sigurojnë një mekanizëm efikas për monitorimin e zbatimit të strategjive kundër korrupsionit.

Duke marrë në konsideratë konstatimet e mësipërme, si dhe rekomandimet e GRECO-s, si më poshtë paraqesim disa çështje që kanë nevojë për t'u adresuar:

- Kuvendi duhet t'u japë prioritet përpjekjeve për të mbështetur aktivitetet e institucioneve të pavarura. Kjo duhet të përfshijë përparësinë e emërimeve të drejtuesve të këtyre institucioneve dhe sigurimin e kritereve të qarta të përzgjedhjes dhe një testi të kompetencës profesionale. Individët me lidhje me partitë politike nuk duhet të konsiderohen për pozita drejtuese brenda institucioneve të pavarura.
- Përforcimi i transparencës përmes vendosjes së detyrimit për publikimin e programit të punës së Qeverisë.
- Kuvendi duhet të ndërmarrë nismën për krijimin e një organi të specializuar ose të delegojë këtë funksion një organi ekzistues, i cili do të jetë përgjegjës për kontrollin paraprak ndaj korrupsionit në projektaktet ligjore.

V. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim lidhur rregullimin ligjor dhe institucional të lobimit tek funksionarët e lartë dhe të zgjedhurit

Transparenca dhe llogaridhënia në proceset e lobimit janë thelbësore për të siguruar një qeverisje të ndershme dhe për të shmangur ndikimin e padrejtë të interesave të veçanta mbi vendimmarrjen politike. Raporti i Progresit për Shqipërinë (2023), i Komisionit Evropian, thekson se kjo qasje është një hap i rëndësishëm për të siguruar një proces më të hapur dhe për të ndërtuar besimin e qytetarëve në proceset vendimmarrëse.

Për të siguruar një kuadër më të fortë ligjor dhe institucional në rregullimin e lobimit, raportet ndërkombëtare kanë rekomanduar disa masa kyçe që synojnë të forcojnë transparencën dhe integritetin në proceset e vendimmarrjes publike.

Një problem i theksuar në raportin e OECD (2019) është se partitë politike shpesh marrin donacione nga burime të dyshimta, të cilat mund të ndikojnë në vendimmarrjen politike. Kjo e rrit rrezikun që interesat e jashtme apo të paligjshme të ndikojnë proceset demokratike dhe vendimet politike.

Rekomandimet e Raundit V të GRECO-s për Shqipërinë (Raporti i përputhshmërisë, 2023) kanë theksuar domosdoshmërinë e rritjes së transparencës në ndërveprimet me lobistët. GRECO ka sugjeruar futjen e detyrimeve për deklarimin e konflikteve të interesit dhe ndalimin e dhuratave që mund të ndikojnë në vendimmarrjen politike.

Në raportin e Komisionit Evropian për Shtetin e së Drejtës në Shqipëri (2024), evidentohet se mekanizmat ekzistues për raportimin dhe kontrollin e donacioneve politike nuk janë të mjaftueshëm dhe kërkojnë përforcim për të parandaluar abuzimet.

Në mbështetje të konstatimeve dhe rekomandimeve të GRECO-s, propozohet adresimi i disa çështjeve si më poshtë vijon:

- Rekomandohet që të gjitha aktivitetet e lobimit të kryera në emër të interesave të huaja, dhe çdo dhuratë apo kontribut i marrë nga zyrtarët publikë, partitë politike apo fushatat zgjedhore, të raportohen në mënyrë transparente.
- Një tjetër masë e rëndësishme është krijimi i një sistemi për të dokumentuar të gjitha palët e interesuara që llojnë ose ndikojnë në proceset vendimmarrëse.
- Rekomandohet që të gjitha trupat këshillues, përfshirë ato të brendshme dhe të jashtme, të funksionojnë në mënyrë të hapur. Kjo përfshin publikimin e informacionit mbi financimin e tyre dhe masat për integritet, si rregullat procedurale dhe parimet e sjelljes.

Në përgatitjen e dokumentit kanë dhënë kontribut:

Ekspertë të Nivelit të Lartë

Prof. Asoc. Dr. Enkeleda Olldashi - Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës

Z. Arbër Basholli - Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave

Z. Arjan Dyrmishi - Qendra për Studimin e Demokracisë dhe Qeverisjes

Znj. Erisa Proko - Qendra "Instituti për Zhvillim Strategjik"

Sekretariati Teknik

Znj. Adela Tagani - Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave

Znj. Majlinda Thomaj - Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave