

Parandalimi dhe luftimi i konfliktit të interesit në Kosovë

Analizë e shkurtër politikash

Mbështetur nga: NED



National Endowment *for* Democracy
Supporting freedom around the world

Prishtinë, Shtator 2010

I. Hyrje

Ashtu sikur edhe për llojet e tjera të fenomeneve korruptive, perceptimi publik është se në Kosovë konflikti i interesit është mjaft i përhapur dhe se ky fenomen korruptiv nuk parandalohet e as luftohet efektivisht dhe në mënyrë sistematike. Megjithatë, ky perceptim duket të jetë deri diku i bazuar në fakte empirike, pasi që faktikisht mungojnë të dhëna të mjaftueshme dhe të besueshme mbi shkallën e përhapjes së tij. Përveç kësaj, mungojnë edhe vlerësime të hollësishme dhe neutrale të gjendjes aktuale dhe të shkallës së zbatimit të legjislacionit dhe politikave kundër korrupsionit, përfshirë atyre për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit. Për më tepër, marrë parasysh përvojën relativisht të shkurtër të institucioneve dhe shoqërisë kosovare në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit në përgjithësi, dhe të konfliktit të interesit në veçanti, një vështrim pak më i hollësishëm i legjislacionit dhe të politikave ekzistuese, si dhe të atyre pak të dhënave empirike që janë në dispozicion të publikut mbi zbatimin e tyre, del se akoma gjendemi në fazën fillestare të kompletimit të kornizës ligjore për parandalimin dhe luftimin e këtij fenomeni korruptiv në kuadër të kornizës së politikave kundër korrupsionit. Më tej, në nivelin e politikave dhe strukturave institucionale përgjegjëse për implementim ka sfida më komplekse dhe që kërkojnë ndërhyrje të shumta dhe në shumë instanca e nivele.

Kjo analizë politikash synon të ofrojë një analizë gjithëpërfshirëse të gjendjes aktuale në aspektin e parandalimit dhe luftimit të konfliktit të interesit në Kosovë. Për shkak të lidhjes së ngushtë që ka parandalimi dhe luftimi i konfliktit të interesit me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, shpesh në këtë analizë i referohemi më gjerësisht korrupsionit. Kjo edhe për shkakun se adresimi efektiv i konfliktit të interesit varet nga korniza gjithëpërfshirëse e politikave kundër korrupsionit, dhe prandaj duhet parë si e ndërlidhur ngushtë me, to, e jo si një tërësi çështjesh të izoluara nga, kjo kornizë, si në aspektin e kornizës rregullative, ashtu edhe në atë të zhvillimit e implementimit të politikave dhe të strukturave institucionale për zbatimin e efektshëm të tyre.

Në fillim të analizës prezantohet korniza ligjore për konfliktin e interesit, ku prezantohen burimet e ndryshme të legjislacionit relevant, përfshirë dispozitat përkatëse kushtetuese dhe ato nga ligjet anti-korrupsion dhe ato që rregullojnë institucionet publike. Në këtë kontekst, përveç prezantimit të gjendjes aktuale, gjithashtu bëhen përpjekje për të analizuar kornizën rregullative dhe për të identifikuar boshllëqet që përmban ajo, si dhe jepen rekomandime për adresimin e tyre. Aty gjithashtu identifikohen problemet e mundshme në zbatimin e dispozitave të caktuara, marrë parasysh shkallën aktuale të zhvillimit institucional.

Në pjesën e dytë prezantohet korniza e politikave dhe ajo institucionale për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit, përfshirë zbatimin, monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e zbatimit të saj. Përveç prezantimit të asaj çka përmban Strategjia dhe Plani i Veprimit Kundër Korrupsionit 2009 – 2011 mbi konfliktin e interesit dhe çështje të ndërlidhura me të dhe identifikimit të boshllëqeve në të, edhe në këtë pjesë paraqitet gjendja aktuale dhe bëhen përpjekje për të identifikuar boshllëqet në secilin aspekt të hulumtuar, si dhe jepen rekomandime për përmirësimin e kornizës aktuale të politikave, masat për zhvillimin e institucioneve me qëllim të implementimit të efektshëm të këtyre politikave, si dhe monitorimit, raportimit dhe vlerësimin të implementimit të tyre. Kjo përfshin edhe rekomandime specifike mbi rolin e shoqërisë civile dhe mediave në kuadër të kësaj kornize të politikave. Në fund jepet prezantohet një listë konkluzionesh dhe rekomandimesh kyçe.

II. Korniza ligjore për konfliktin e interesit

Sipas përkufizimit të Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik (më tej, *Ligji për Konfliktin e Interesit – LKI*), **konflikti i interesit** nënkupton "[...] mospajtimi[n] ndërmjet detyrës publike dhe interesit privat të një zyrtari, kur gjatë ushtrimit të funksionit të tij zyrtari ose personi i afërt ka interes privat pasuror ose personal jo pasuror, të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, që ndikon, ose mund të ndikojë në kryerjen në mënyrë të drejtë të funksionit publik, kur gjendet në situata të shkeljes së mundshme të parimeve, të kufizimeve dhe ndalesave apo detyrimeve, sipas dispozitave të këtij ligji."¹ Më tej, **interesi publik** përkufizohet si "[...] besimi dhe pritja e publikut sa i përket vendimmarrjes së paanshme dhe të drejtë të zyrtarëve në ushtrimin e funksionit publik", kurse **interesi privat** nënkupton "[...] interesin privat pasuror ose personal jo pasuror të zyrtarit që mund të ndikojë në vullnetin e tij në vendimmarrje gjatë ushtrimit të funksionit publik."²

Duke pasur parasysh dhe në ndërlidhje me këto përkufizime, **Kushtetuta e Republikës së Kosovës** përcakton **barazinë para ligjit** në njërin nga dispozitat themelore të saj, sipas së cilës "Ushtrimi i autoritetit publik në Republikën e Kosovës bazohet në parim[in] e barazisë para ligjit të të gjithë individëve [...]"³. Në këtë mënyrë obligohen të gjithë ushtruesit e autoritetit publik që, në emër të institucioneve publike, të ushtrojnë funksionet dhe obligimet e tyre përkatëse në përputhje të plotë me interesin publik, dhe duke shmangur konfliktin e këtij të fundit me interesat private dhe personale, duke u bazuar në parimet, kufizimet ndalesat dhe detyrimet e vendosura me këtë ligj. Sa u përket zyrtarëve më të lartë të shtetit të zgjedhur dhe emëruar (deputetëve të Kuvendit të Kosovës, Presidentit dhe anëtarëve të Qeverisë), si dhe të gjyqtarëve e prokurorëve, Kushtetuta përcakton shprehimisht funksionet kryesore **publike** ushtrimi i të cilave nuk është në pajtueshmëri me funksionet e tyre publike. Sipas këtyre dispozitave, asnjë anëtar i Kuvendit nuk mund të mbajë poste ekzekutive në administratë publike ose në ndërmarrje publike, ose ndonjë funksion tjetër, ashtu siç përcaktohet me ligj.⁴ Më tej, Presidenti i Republikës nuk mund të ushtrojë asnjë funksion tjetër publik e as në ndonjë parti politike, kurse gjyqtarëve u ndalohet të ushtrojnë çfarëdo funksioni në cilindo institucion shtetëror jashtë gjyqësorit, të përfshihen në ndonjë aktivitet politik ose në çfarëdo aktiviteti tjetër, qoftë ai i ndaluar me ligj ose jo-konsistent me parimet e barazisë dhe paanshmërisë që kërkon roli i gjyqtarit. Në nivelin e zyrtarëve të administratës publike, Kushtetuta përcakton se Shërbimi Civil mbikëqyrret nga një këshill i pavarur, i cili është i obliguar të sigurojë respektimin e rregullave dhe parimeve që rregullojnë shërbimin civil,⁵ kurse sipas Ligjit për Shërbimin Civil shmangia e konfliktit të interesit është njëra nga parimet themelore të këtij shërbimi, kurse Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Shërbimit Civil është përgjegjës për mbikëqyrjen e ligjshmërisë së menaxhimit në shërbimin civil, dhe rregullohet me ligj të veçantë.⁶

Sa u përket ushtruesve më të lartë të autoritetit publik në kuadër të tri institucioneve më të larta shtetërore (Kuvendit, Presidentit dhe Qeverisë) dhe të gjyqësorit, Kushtetuta shprehimisht përcakton vetëm **funksionet e tjera publike** ushtrimi i të cilave nuk përputhet me ushtrimin e funksioneve në fjalë, kurse llojet e tjera të mospërputhshmërisë duhet të rregullohen përmes ligjeve dhe akteve nënligjore që rregullojnë ushtrimin e funksioneve të veçanta publike në kuadër të institucioneve të caktuara publike. Ndër mospërputhshmëritë kryesore të tilla është edhe konflikti në mes të interesit publik dhe atij privat. Në këtë kontekst, ligji kryesor është Ligji nr. 03/L-155 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 02/L-133 për **Parandalimin e Konfliktit të Interesit në**

¹ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik, Neni 6, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2007_02-L133_al.pdf, i plotësuar dhe ndryshuar me Ligjin për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik, http://akk-ks.org/repository/docs/Ligj_per_ndryshimin_dhe_Plotësimin_e_Ligjit_per_parandalimin_e_konfliktit_te_interesit_ne_ushtrimin_e_funksionit_public.pdf

² Poaty, Neni 4

³ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Neni 3, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Kushtetuta_sh.pdf

⁴ Poaty, Neni 72

⁵ Poaty, Nenet 88, 106 dhe 101

⁶ Ligji për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, Nenet 5 dhe 9, <http://www.ks.gov.net/gazetazyrtare/Documents/Ligji%20per%20sherbimin%20civil%20%28shqip%29.pdf>

Ushtrimin e Funkcionit Publik si dhe tri ligje të tjera për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit: Ligji Kundër Korrupsionit, Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit dhe Ligji për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave të Zyrtarëve të Lartë Publikë.

LKI është miratuar së pari nga Kuvendi i Kosovës më 2 nëntor 2007. I njëjti është rishikuar gjatë vitit 2009 dhe është miratuar, me ndryshime dhe plotësime, më 19 nëntor 2009. Sa i përket bazës kushtetuese të tij, ligji i vitit 2009 nuk e ka anuluar shprehimisht bazën në Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme, përderisa i ka shtuar referimin në Kushtetutën e Republikës së Kosovës.⁷ Sa i përket qëllimit të këtij ligji, përderisa ai është përkufizuar ngushtësisht – “[...] parandalimi i konfliktit ndërmjet interesit publik dhe interesit privat [...]”⁸ – fushëveprimi dhe objekti i tij mbulon një gamë më të gjerë aspektesh të konfliktit të interesit, përkatësisht përcaktimin e rregullave përkatëse, por edhe zbulimin, adresimin dhe zgjidhjen e detyrueshme të rasteve të veçanta të konfliktit të interesit.⁹ Prandaj ka nevojë për një harmonizim më të mirë në mes të qëllimit të përgjithshëm të ligjit (parandalimi i konfliktit të interesit) dhe fushëveprimit të tij (përcaktimi i rregullave, subjekteve, përgjegjësive e kompetencave, si dhe identifikimi, trajtimi dhe zgjidhja e rasteve të konfliktit të interesit), pasi që nga kjo varet edhe zbatimi efektiv i tij, e ne veçanti aspektet e ndërtimit të institucioneve, kompetencave të Agjencisë kosovare Kundër Korrupsionit – AKK (përfshirë ndarjen e tyre në mes të kësaj agjencie dhe secilit institucion të veçantë, në veçanti sa i përket parandalimit të konfliktit të interesit brenda secilit institucion), bashkëpunimit të këtij institucioni të pavarur me institucionet e tjera (sidomos me agjencitë e zbatimit të ligjit) si dhe gjerësisë dhe thellësisë së mbikëqyrjes nga ana e Kuvendit.

Ky harmonizim më i mirë nevojitet edhe për shkak të përkufizimit të korrupsionit, në kuadër të të cilit bie edhe konflikti i interesit si formë e korrupsionit. Kjo pasi që LKI përcakton një qëllim të ngushtë (parandalimin e këtij lloji të shkeljeve korruptive), kurse ligjet kornizë e përkufizojnë korrupsionin gjerësisht si “[...] çdo shkelje të detyrës së personave zyrtarë ose përgjegjës në subjektet juridike dhe çdo veprimtari e iniciatorëve apo përfituesve të kësaj sjelljeje, e drejtuar si përgjigje ndaj një shpërblimi që drejtpërdrejt ose indirekt është premtuar, ofruar, dhënë, kërkuar, pranuar apo është pritur për t’u marrë për veten apo për një person tjetër.”¹⁰, përkatësisht “[...] çdo keqpërdorim të pushtetit apo çdo sjellje tjetër të personit zyrtar, personit përgjegjës apo personit tjetër me qëllim të arritjes së një përparësie apo përfitimi të kundërligjshëm për veten apo për tjetrin.”¹¹ Pra, përderisa përkufizimi i korrupsionit përfshin çfarëdo keqpërdorimi të autoritetit publik, dhe prandaj luftimi i tij kërkon adresimin edhe të çështjeve që ndërlidhen me integritetin, transparencën, llogaridhënien dhe qeverisjen e mirë (duke përfshirë kështu të gjitha nivelet e institucioneve publike), fushëveprimi i LKI-së e kufizon problematikën e këtij fenomeni korruptiv vetëm në një pjesë të strukturës së secilit institucion publik. Përveç kësaj, ky ligj nuk vendos mekanizma dhe masa zbatuese për të adresuar çështjet që ndërlidhen me integritetin, transparencën, llogaridhënien dhe qeverisjen e mirë në kontekstin e parandalimit dhe luftimit të konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik.

Më tej, ekziston një boshllëk në këtë ligj sa i përket asaj se sa strikt është në aspektin e zbatimit. Kjo pasi që ai përcakton se rregullat përkatëse duhet të zbatohen “[...] nga çdo zyrtar, kur ai merr pjesë drejtpërdrejtë apo në mënyrë të tërthortë, në një vendimmarrje gjatë ushtrimit të funksionit publik.”¹² Në këtë mënyrë, zbatimi i ligjit parimisht mbetet **në vullnetin e mirë të zyrtarëve**, pasi që ligji nuk ka vendosur obligime specifike, strikte dhe të sanksionueshme as për institucionet zyrtarë të cilëve mund të bëjnë shkelje korruptive të konfliktit të interesit e as për Agjencinë Kundër Korrupsionit (më tej, AKK) si institucion koordinues përgjegjës për luftimin e korrupsionit, e në anën tjetër akoma nuk ekziston një akt nënligjor që specifikon obligimet e tilla të institucioneve përkatëse në

⁷ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik, op. cit. nën 1, Preambula, Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik, op. cit. nën 1

⁸ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 1

⁹ Poaty, Nenet 2 dhe 3

¹⁰ Ligji Kundër Korrupsionit, Neni 2, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2004_34_al.pdf

¹¹ Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit, Neni 2, <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2009-159-alb.pdf>

¹² Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 3

zbatimin e këtij ligji. Sipas këtij ligji, AKK vetëm obligohet të nisë procedurën zyrtare, me kërkesën e mbikëqyrësit, organit mbikëqyrës të vetë zyrtarit, vetë zyrtarit të përfshirë ose të ndonjë personi tjetër.¹³ Sipas kësaj, del se kemi të bëjmë me një qasje më tepër reaktive sesa proaktive, gjë që nënkupton se ky ligj mundëson luftimin e rasteve të konfliktit të interesit **pasi të jenë shfaqur**, më tepër sesa parandalimin e efektshëm të tyre. Për më tepër, kjo qasje lë hapësira boshe sa i përket adresimit të çështjeve më të gjera dhe afatgjate të kredibilitetit publik dhe pavarësisë institucionale në zbatimin e ligjit përgjatë tërë ciklit (nga parandalimi e hetimi paraprak e deri te masat sanksionuese), në veçanti sa i përket raportit dhe vijës ndarëse në mes të secilit institucion të veçantë dhe AKK-së, si institucion koordinues i pavarur, në parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit.

Një çështje tjetër më e përgjithshme është ajo se sa ky lloj përkufizimi i konfliktit të interesit si formë e korrupsionit është në harmoni me standardet përkatëse evropiane. Sipas politikave gjithëpërfshirëse të BE-së kundër korrupsionit, të vitit 2003, ka një dallim në mes të korrupsionit në kuptimin më të ngushtë të së drejtës penale dhe në kuptimin më të gjerë socio-ekonomik. Sipas këtij dallimi, përderisa përkufizimi në kuptimin e së drejtës penale kërkon gjuhë – dhe, sipas këtij implikimi, masa – precize për tu adresuar, përkufizimi në kuptimin socio-ekonomik kërkon të merret edhe me parandalimin e krimit, dhe si i tillë përfshin koncepte të integritetit, transparencës, llogaridhënies dhe qeverisjes së mirë.¹⁴ Në këtë kontekst, parandalimi dhe luftimi i konfliktit të interesit i shërben **parandalimit të korrupsionit**. Duke qenë kështu, konflikti i interesit kërkon një **përkufizim më të gjerë sesa vetëm parandalimi**, në mënyrë që të mund të adresohet vazhdimisht dhe në mënyrë adekuate edhe si **fenomen socio-ekonomik**, e jo vetëm në kuptimin e masave ndëshkimore, qofshin ato disiplinore ose penale.

Kjo nënkupton se ai duhet të adresojë edhe aspekte të integritetit, transparencës, llogaridhënies e qeverisjes së mirë, të cilat kanë të bëjnë me zhvillim institucional dhe transformime afatgjate të mentalitetit. Prandaj nevojitet që legjislacioni për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit (qoftë ligji ose ndonjë akt nënligjor i ardhshëm) të reflektojë dhe të ndërlihet më mirë me legjislacionin që rregullon **Shërbimin Civil, Administratën Shtetërore** dhe **ndërmarrjet publike**, si dhe të reflektohet në mënyrë më gjithëpërfshirëse dhe specifike në kuadër të kornizës së politikave për këto tri lloje të subjekteve publike dhe atë për **reformën e administratës publike**. Kjo pasi që reforma e administratës publike bazohet në një qasje 'horizontale', dhe si e tillë prek përmasat e performancës dhe rezultateve të të gjitha institucioneve publike sa i përket zbatimit të legjislacionit dhe politikave përkatëse. Duke qenë kështu, procesi i reformimit të administratës publike duhet të reflektojë dhe të vendosë **obligimet** e institucioneve përkatëse për adresimin e çështjeve të korrupsionit paralelisht me **reformat institucionale**, kjo me fokus në vendosjen e strukturave administrative transparente dhe llogaridhënëse, gjë që do të kontribuonte në parandalimin e rasteve potenciale të konfliktit të interesit dhe të praktikave korruptive në përgjithësi.¹⁵

Sa i përket shërbimit civil, LKI vetëm i obligon shërbyesit civilë që të "[...] ushtr[ojnë] funksionin e tij në pajtim me ligjin dhe kodin e mirësjelljes."¹⁶ Përveç Shërbimit Civil, një pjesë e institucioneve publike, kryesisht institucionet e pavarura ekzekutive, do të mbulohet nga Ligji i ardhshëm për Administratën Shtetërore, i cili është në hartim e sipër.¹⁷ Në nivelin politik, edhe Ligji për Qeverinë,¹⁸ i cili mbulon nivelin politik në kuadër të institucioneve të Qeverisë, është në hartim e sipër. Sa u përket deputetëve të Kuvendit, Rregullorja e Punës e këtij institucioni specifikon se të drejtat shtesë të deputetëve do të rregullohen me një akt të veçantë¹⁹, por akoma nuk ka filluar hartimi i një ligji përkatës. Kjo rregullore gjithashtu përmban një Kod të Mirësjelljes, i cili i obligon deputetët që të marrin vendime që janë vetëm në interes publik, t'i shmangen hyrjes në detyrime financiare me individë dhe

¹³ Poaty, Neni 20

¹⁴ Politikat Gjithëpërfshirëse të BE-së Kundër Korrupsionit, fq. 6,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>

¹⁵ Poaty, fq. 6

¹⁶ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 9

¹⁷ Projektligji për Administratën Shtetërore, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=1,194,159>

¹⁸ Projektligji për Qeverinë e Republikës së Kosovës, <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2009-L-148.pdf>

¹⁹ Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Neni 12.3, <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Z-Rregullore%20e%20punes-shqip-20%20maj%202005-me%20ndryshime.pdf>

organizata që mund të ndikojnë në kryerjen e detyrave të tyre zyrtare, të marrin vendime objektive dhe në bazë të interesit publik, si dhe të deklarojnë dhe regjistrojnë interesat e tyre private që janë të papajtueshme me funksionet e tyre si deputetë para përfshirjes së tyre në çfarëdo diskutimi dhe vendimmarrje përkatëse që ndërlidhet me individët/entitetet e tilla.²⁰ Sidoqoftë, kjo rregullore nuk vendos asnjë mekanizëm dhe procedurë për zbatimin e këtyre dispozitave, e as nuk ekziston ndonjë akt tjetër, nënligjor apo procedural, për këtë qëllim. Madje deri më tani nuk është ndërmarrë asgjë për luftimin e rasteve të konfliktit të interesit në këtë institucion, përkundër fakteve të publikuara nga shoqëria civile që demonstrojnë përfshirjen e një numri deputetësh në konflikt të hapur interesi.²¹

Prandaj, përveç që nevojitet që LKI të qartësojë se çfarë legjislacioni ose kodesh mirësjelljeje mbulojnë stafin politik dhe atë të administratës shtetërore, gjithashtu nevojitet që përmes akteve nënligjore për zbatimin e këtij ligji dhe të ligjeve që mbulojnë institucionet e veçanta, të specifikohet se **çfarë masash specifike procedurale dhe administrative** obligohen të ndërmerren nga ana e menaxhmentit dhe autoriteteve të tjera përkatëse në kuadër të secilit institucion me qëllim të zbulimit të hershëm dhe parandalimit të rasteve të konfliktit të interesit. Këto boshllëqe duhet të adresohen për të tri kategoritë e zyrtarëve (stafin politik, Shërbimin Civil dhe administratën shtetërore) si dhe për të punësuarit në ndërmarrjet publike, duke siguruar harmonizim më të mirë të legjislacionit për konfliktin e interesit me legjislacionin përkatës që rregullon këto institucione publike. Më tej, as Kodi i Mirësjelljes për Nëpunësit Civilë²² nuk është aq specifik sa do të duhej sa i përket masave specifike procedurale dhe administrative që duhen ndërmarrë në kuadër të secilit institucion me qëllim të zbulimit të hershëm dhe parandalimit të rasteve të konfliktit të interesit.

Nga ana tjetër, LKI përmban vetëm një dispozitë e cila përcakton procedurën përkatëse për adresimin e rasteve të mundshme të konfliktit të interesit të zyrtarët e sapo-emëruar/-përzgjedhur. Sipas kësaj dispozite, "Nëse pas zgjedhjes, emërimit, ose konfirmimit të mandatit, personi zyrtar vazhdon të kryejë një aktivitet apo funksion që ky ligj e përcakton si të papajtueshëm me funksionin e ri, AKK e paralajmëron personin zyrtar dhe vendos një afat sipas të cilit atij do t'i kërkohet të ndërpres aktivitetin apo të heqë dorë nga posti. Afati i caktuar nga AKK nuk mund të jetë më i shkurtër se pesëmbëdhjetë (15) ditë apo më i gjatë se tre (3) muaj."²³ Kjo dispozitë ka së paku dy mangësi. Së pari, ajo nuk rregullon në mënyrë precize dhe transparente procedurat përmes të cilave dhe afatet brenda të cilave secili institucion është e obliguar të informojë AKK-në mbi zyrtarët e sapo-emëruar/përzgjedhur, duke e lënë këtë në vullnetin e mirë të secilit institucion dhe zyrtar. Së dyti, sa u përket afateve për hetimin paraprak të këtyre rasteve, ato janë të gjata dhe nuk janë përcaktuar në mënyrë precize. Afati i parë, brenda të cilit AKK duhet t'i drejtohet institucionit përkatës me paralajmërim për adresimin e rastit, nuk duhet të jetë më i gjatë se dy javë: pra nevojitet që AKK, pasi të jetë informuar mbi zyrtarin e ri përkatës, të ketë një periudhë dyjavore për të regjistruar ndonjë konflikt të mundshëm interesi të zyrtarit në fjalë, pas të cilit duhet ta informojë institucionin përkatës mbi të gjeturat.

Në rast se AKK zbulon çfarëdo konflikti të interesit për zyrtarin në fjalë, institucioni përkatës duhet të ketë një afat prej jo më shumë se dy javësh brenda të cilit është i obliguar të ndërmarrë masat përkatëse administrative dhe të informojë AKK-në mbi to, në mënyrë që ekzekutimi i sanksioneve administrative të mos marrë më shumë se një muaj, dhe që, në rast nevojë, të mund të procedohet në institucionet gjyqësore. Përveç afateve, LKI, ashtu sikur Ligji për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë së Zyrtarëve të Lartë, duhet gjithashtu të obligojë menaxherët brenda secilit institucion, dhe akterët e tjerë përgjegjës, që zyrtarit që ushtron funksion publik në konflikt interesi t'i suspendohet dhënia e pagës nëse vazhdon ta ushtrorë atë funksion pas kalimit të këtij afati njëmuajor, përfshirë edhe mundësinë që suspendimi i pagës të zbatohet në mënyrë retroaktive.

²⁰ Poaty, *Kodi i Mirësjelljes së Deputetëve të Kuvendit*, Neni 1 dhe 6

²¹ *Raste të Konfliktit të Interesit në Institucionet e Larta Publike*, Lëvizja FOL, maj 2010, Prishtinë, www.levizjafol.org

²² *Kodi i Mirësjelljes për Nëpunësit Civilë*, Neni 3(ix) dhe Neni 15, http://www.akk-ks.org/repository/docs/Kodi_i_Miresjelljes_per_Nepunesit_Civil.pdf

²³ *Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik*, op. cit. nën 1, Neni 8

Sa i përket përkufizimit të termit 'zyrtar'²⁴, gjë që përcakton edhe **fushëveprimin** e LKI-së, mungon një uniformitet sa i përket niveleve të zyrtarëve që mbulon ky ligj, bazuar në hierarkinë e pozitive, si në nivelin politik ashtu edhe atë administrativ (si dhe nivelet menaxheriale brenda këtij të fundit, si në Shërbimin Civil ashtu edhe në Administratën Shtetërore). Fushëveprimi i këtij ligji reflekton atë të Ligjit për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave të Zyrtarëve të Lartë Publikë. Në fakt, bazuar në raportet vjetore të të AKK-së, del se mekanizmi pothuajse i vetëm për luftimin e konfliktit të interesit që është shfrytëzuar deri më tani janë formularët e deklarimit të pasurisë dhe të dhuratave zyrtare.²⁵ Një qasje aq e kufizuar sa u përket mekanizmave dhe masave zbatuese e bën të vështirë parandalimin e vazhdueshëm dhe efektiv të rasteve të konfliktit të interesit në një numër të madh institucionesh, kjo edhe duke pasur parasysh kapacitetet e kufizuara të AKK-së. Pra nevojitet që ky ligj të përcaktojë parimisht nivelet hierarkike që janë të detyruar t'i raportojnë AKK-së dhe procedurat e llogaridhënies së brendshme për të parandaluar përfshirjen e secilit zyrtar në procedura të brendshme vendimmarrëse që përbëjnë konflikt interesi, në mënyrë që të vendosen standarde uniforme për të gjitha institucionet. Paqartësitë janë sidomos në pikat që u referohen "të gjithë ushtruesve të funksioneve publike".²⁶ Në këtë kontekst, nevojitet të specifikohet tekstualisht se për çfarë kategori specifike të të zyrtarëve publikë bëhet fjalë, në mënyrë që të bëhen plotësisht të qarta dhe transparente obligimet specifike për secilin institucion publik.

Më tej, sa u përket pikave që bëjnë fjalë për "të gjithë ushtruesit e funksioneve publike që kanë rol vendimmarrës",²⁷ duhet të **specifikohet se për çfarë lloje vendimesh** bëhet fjalë, pasi që në kuadër të secilit institucion merren një numër vendimesh të brendshme procedurale para vendimeve që kanë të bëjnë me interesin publik, por edhe vendime të tjera që nuk kanë implikime për konfliktin e interesit. Në këtë kontekst, në mënyrë që të parandalohen rastet e konfliktit të interesit, legjislacioni kornizë dhe ai zbatues, si dhe rregullat e brendshme procedurale brenda secilit institucion, duhet të fokusohen në vendimet që kanë të bëjnë me **ndërtimin e institucioneve** dhe **implementimin** e ligjeve e të politikave, si dhe çfarëdo vendimesh që bartin **implikime buxhetore**. Legjislacioni dhe rregullat e brendshme procedurale duhet të vendosin dhe sanksionojnë masa specifike **parandaluese** dhe mekanizma përkatës **kontrolli** që adresojnë si dimensionin e brendshëm ashtu edhe atë të jashtëm, me synim parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit, si në nivelin politik ashtu edhe atë administrativ. Sipas kësaj logjike, dimensionin e brendshëm është kompetencë e secilit institucion, kurse ai i jashtëm duhet përcaktuar dhe zbatuar nga AKK, përmes një akti nënligjor për zbatimin e LKI-së. Sidoqoftë, një gjë të tillë nuk e parasheh as ky ligj e as Strategjia e Plani i Veprimit Kundër Korrupsionit 2009 – 2011.

Sa i përket vendosjes së **standardeve uniforme** për të gjitha institucionet publike për zbatimin e tij, përderisa LKI nuk mbulon vetëm 'udhëheqësit e ndërmarrjeve publike'²⁸, e asnjë nivel më të ulët menaxherial (drejtorët e departamenteve) brenda këtyre ndërmarrjeve, ai i obligon tekstualisht të gjithë 'personat që kryejnë funksione publike në strukturat e rendit dhe sigurisë', 'personat e akredituar jashtë vendit si përfaqësues të Kosovës' dhe 'personat e huaj që ushtrajnë funksion publik në Kosovë, sipas porosisë dhe për interes të Kosovës'.²⁹ Sa u përket **agjencive ekzekutive dhe rregullatorëve**, LKI nuk përcakton standarde uniforme sikur për kategoritë e tjera të institucioneve publike. Kjo pasi që, së pari **nuk mbulohen të gjitha** prej tyre, por vetëm një numër i kufizuar syresh: Banka Qendrore, Forca e Sigurisë, Policia, Agjencia e Inteligjencës, Agjencia e Privatizimit, Dogana, Administrata

²⁴ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 5

²⁵ Raporti Vjetor i Agjencisë Kosovare Kundër Korrupsionit (1 janar – 31 dhjetor 2007), fq. 17, <http://www.akk-ks.org/repository/docs/Raporti%20final%20-%2026%20Shkurt%202008-f.pdf>, Raporti Vjetor i Agjencisë Kosovare Kundër Korrupsionit (1 janar – 31 dhjetor 2008), fq. 18 – 19, http://www.akk-ks.org/repository/docs/Raporti_vjetor_2008.pdf, Raporti Vjetor i Agjencisë Kosovare Kundër Korrupsionit (1 janar – 31 dhjetor 2009), fq. 31 – 32, http://www.akk-ks.org/repository/docs/Raporti_vjetor%20i_Agjencie_kunderkorrupsionit_1_Janar_31_Dhjetor_2010.pdf

²⁶ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 5, paragrafët ii, iii dhe v

²⁷ Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 2, paragrafët xxi, xxii dhe xxvi

²⁸ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 5, paragrafi vxiii

²⁹ Poaty, Neni 5, paragrafët ix, x dhe xx

Tatimore dhe Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik.³⁰ Së dyti, ekziston një laramani sa u përket **niveleve** të këtyre institucioneve që i mbulon ai ligj, pasi që diku përmenden shprehimisht vetëm udhëheqësit dhe/ose zëvendësit e tyre, e diku të gjithë personat që kanë rol vendimmarrës në kuadër të tyre. Fakti që ky ligj nuk mbulon rregullatorët, të cilët gjenerojnë të ardhura të konsiderueshme nga pasuritë publike dhe që duhet të kontribuojnë në buxhetin shtetëror, si dhe marrë parasysh kapacitetet tejet të pamjaftueshme të Kuvendit për mbikëqyrjen e rregullt dhe efektive të tyre, duket e rëndësishme primare që të vendosen dispozita precize ligjore që parashohin vendosjen e mekanizmave dhe masave përkatëse zbatuese për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik.

Sa i përket zbatimit të LKI-së, ai përcakton se AKK është autoriteti qendror kompetent për zbatimin e tij. Shikuar në aspektin e strukturës së përgjithshme institucionale, organi më i lartë përgjegjës për zbatimin e tërë legjislacionit anti-korrupsion është Kuvendi i Kosovës, kurse AKK ka përgjegjësinë që të iniciojë procedurat përkatëse për plotësimin e legjislacionit, të procedojë në prokurori informatat përkatëse për hetimin dhe përndjekjen e rasteve të korrupsionit, të parandalojë dhe eliminojë shkaqet e korrupsionit përmes kryerjes së procedurave të deklarimit të pasurisë së zyrtarëve të lartë, parandalimit të konfliktit të interesit dhe regjistrimit të dhuratave të zyrtarëve të lartë, si dhe të koordinojë zbatimin e masave për vetëdijësimin e administratës publike dhe qytetarëve mbi kornizën ligjore dhe mekanizmat anti-korrupsion, dhe ngritjen e kapaciteteve profesionale të institucioneve publike për zbatimin e legjislacionit³¹ dhe të politikave kundër korrupsionit. Më tej, marrë parasysh se AKK ka kapacitete të kufizuara dhe një numër të kufizuar procedurash për të mbuluar të gjitha institucionet dhe për të adresuar çështjen në mënyrë gjithëpërfshirëse, zbatimi i efektshëm kërkon vendosjen e një qasjeje më strategjike dhe sistematike. Prandaj ky ligj do të duhej t'i jepte AKK-së përgjegjësinë për **koordinimin** e zbatimit të legjislacionit dhe të politikave për parandalimin e konfliktit të interesit, **adresimin** e tyre përmes **hetimeve paraprake dhe dhënies së udhëzimeve** përkatëse se si duhet vepruar në raste individuale të konfliktit të interesit, si dhe përmes **monitorimit, raportimit dhe vlerësimit** të rregullt të zbatimit të këtij legjislacioni dhe të politikave, kurse secili institucion publik të obligohet për vendosjen dhe zbatimin e standardeve dhe procedurave të integritetit, llogaridhënies dhe transparencës përgjatë të gjitha strukturave dhe praktikave të menaxhimit dhe qeverisjes, sidomos sa i përket menaxhimit të financave publike dhe implementimit të politikave.

Përveç kësaj, Neni 23 i LKI-së përcakton se AKK e zbaton atë përmes akteve nënligjore. Në këtë kontekst, Neni 12 i tij përcakton se përmes një akti nënligjor do të rregullohen kufizimet e zyrtarit pas largimit nga funksioni publik, kurse Neni 20(9) e obligon AKK-në që të rregullojë organizimin dhe funksionimin e Komisionit për Shqyrtimin e Ankesave të rasteve të konfliktit të interesit përmes një akti nënligjor. Sidoqoftë, asnjë akt i tillë nuk figuron në listën e legjislacionit³² për implementimin e të cilit është përgjegjëse AKK. Pra edhe tri vjet pas hyrjes në fuqi të ligjit kornizë për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit, akoma mungon legjislacioni përkatës zbatues, e përmirësimi dhe forcimi i kornizës legislative paraqet një rëndësi të madhe ndërsa sfidat kryesore në politikën kundër korrupsionit në përgjithësi.³³

III. Korniza institucionale dhe ajo e politikave mbi konfliktin e interesit

Sa i përket strukturës së përgjithshme institucionale për zbatimin e legjislacionit për konfliktin e interesit, një përkufizim i gjerë i korrupsionit, dhe e konfliktit të interesit si formë e korrupsionit, kërkon dizajnimin dhe vendosjen e masave e mekanizmave specifike zbatues në të gjitha institucionet publike, të cilat duhet të adresojnë edhe aspekte të integritetit, transparencës, llogaridhënies e qeverisjes së mirë në kuadër të secilit institucion

³⁰ Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, op. cit. nën 1, Neni 2, paragrafët xii, xiii dhe xiv

³¹ Strategjia e AKK-së, <http://akk-ks.org/?cid=1,7>

³² Agjencia Kundër Korrupsionit – Legjislacioni, <http://www.akk-ks.org/?cid=1,43>

³³ Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën për vitin 2009, fq. 11, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/ks_rapport_2009_en.pdf

publik. Nga ana tjetër, me qëllim të zbatimit të efektshëm, kjo kërkon **ndarje më të qartë të përgjegjësiwe institucionale**, si 'horizontalisht' ashtu edhe 'vertikalisht' në kuadër të secilit institucion, si dhe të rolit të AKK-së si institucion koordinues përgjegjës për zbatimin e këtij ligji, përfshirë rrjetin e pikave të kontaktit të AKK-së nëpër institucione publike. Deri më tani, këto pika kontakti kanë shërbyer vetëm si urë lidhëse ndërmjet AKK-së dhe institucioneve përkatëse dhe atë vetëm për bartjen e informatave që janë të nevojshme për hartimin e Strategjisë dhe Planit të Veprimit dhe për raportim mbi zbatimin e tyre. Pra nuk ekziston asnjë dokument ligjor që rregullon detyrat dhe përgjegjësitë e tyre sa i përket parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, e rrjedhimisht as termat e referencës dhe përshkrimet e vendeve të punës për këto pozita. Në fakt, institucionet as nuk kanë krijuar pozita të reja për këta zyrtarë, por vetëm i kanë ngarkuar zyrtarët ekzistues me përgjegjësi shtesë për politika kundër korrupsionit. Prandaj, pjesërisht si pasojë e kësaj, "Korniza institucionale mbetet e fragmentuar.", ndërsa "Mungon bashkëpunimi në mes të akterëve relevantë, sidomos në mes të AKK-së dhe prokurorisë. Edhe Grupi Punues për anti-korrupsion ka dështuar të japë rezultate të prekshme."³⁴

LKI përcakton se AKK është autoriteti qendror kompetent për zbatimin e këtij ligji. Ky ligj gjithashtu përcakton procedurën të cilën duhet iniciuar dhe ndjekur AKK në zbulimin, hetimin paraprak dhe adresimin e rasteve të konfliktit të interesit, si dhe sanksionet përkatëse administrative dhe të tjera.³⁵ Sa u përket përgjegjësiwe të AKK-së, synimi është që përmes deklaramit të pasurisë së zyrtarëve dhe regjistrimit të dhuratave të pranuar nga zyrtarët e lartë, si dhe parandalimit të konfliktit të interesit, të **parandalohet korrupsioni** dhe të luftohen shkaqet e tij.³⁶ AKK gjithashtu është e obliguar që të mbikëqyr rastet e konfliktit të interesit dhe të ofrojë opinione në lidhje me adresimin e tyre.³⁷ Në mënyrë që të jenë efektive dhe sistematike, zbulimi, hetimi paraprak dhe mbikëqyrja e rasteve të konfliktit të interesit, bashkë me obligimet e tjera ligjore për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, kërkojnë **ngritjen e kapaciteteve institucionale**, e në veçanti ndërtim të **ekspertizës** brenda secilit institucion. Prandaj nevojitet që në vend të pikave të kontaktit të AKK-së, secili institucion publik, përfshirë institucionet e pavarura dhe ndërmarrjet publike, të themelojnë **pozita të zyrtarëve kundër korrupsionit**, të cilët duhet të funksionojnë në mënyrë uniforme, bazuar në terma të referencës dhe përshkrime të vendeve të punës të cilët duhet të zhvillohen nën koordinimin e AKK-së.

Kur jemi të mbikëqyrja e punës së AKK-së, përveç raportimit të obligueshëm vjetor në Kuvend, Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit gjithashtu e obligon Kuvendin që të themelojë një Komision Parlamentar Mbikëqyrës, njëra ndër përgjegjësitë kryesore të të cilit është mbikëqyrja dhe vlerësimi periodik i punës së AKK-së, përfshirë përmes raporteve të detajuara kurdo që e sheh të nevojshme ky komision.³⁸ Sipas informatave të publikuara nga Kuvendi, ky komision akoma nuk është funksional.³⁹ Përveç kësaj, Ligji për AKK-në nuk përcakton përbërjen e këtij komisioni dhe kriteret për përzgjedhjen e anëtarëve të tij, e as nuk vendos ndonjë afat brenda të cilit ai duhet të funksionalizohet nga ana e Kuvendit. Më tej, nuk ekziston asnjë akt ligjor ose procedural që rregullon në hollësi përgjegjësitë dhe funksionimin e tij, përfshirë bashkëpunimin dhe koordinimin e tij me institucionet dhe strukturat ndër-institucionale përgjegjëse për zbatimin e legjislacionit dhe të politikave anti-korrupsion.

Përveç masave për të cilat është përgjegjëse AKK, LKI përmban edhe dispozita të cilat synojnë parandalimin e konfliktit të interesit nga secili zyrtar përmes përcaktimit të mënyrave të sjelljes dhe parimeve të veprimit, si dhe aktiviteteve të tjera që lejohen dhe ndalohen për t'u ushtruar, përveç funksionit publik (përfshirë veprimet e ndaluara pas ndërprerjes së ushtrimit të funksionit publik), si dhe detyrimi i tyre për parandalimin e konfliktit të interesit dhe ushtrimit të ndikimit mbi vullnetin e tyre gjatë pjesëmarrjes në procese të vendimmarrjes.⁴⁰ Megjithatë, ky ligj nuk përcakton strukturat përgjegjëse, si brenda secilit institucion ashtu edhe në nivel të AKK-së,

³⁴ Poaty

³⁵ *Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik*, op. cit. nën 1, Nenet 18, 20, 21, 22 dhe 23

³⁶ *Agjencia Kosovare kundër Korrupsionit – Doracak*, fq. 5, http://akk-ks.org/repository/docs/AKK_small.pdf

³⁷ *Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit*, op. cit. nën 11, Neni 5, paragrafët 1.5 dhe 1.12

³⁸ Poaty, Nenet 2 dhe 14

³⁹ *Lista e Komisioneve të Kuvendit të Kosovës*, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=1,110>

⁴⁰ *Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik*, op. cit. nën 1, Nenet 8 – 17

Komisionit Parlamentar Mbikëqyrës dhe strukturave ndër-institucionale, e as procedurat dhe përgjegjësitë specifike menaxheriale për monitorimin dhe kontrollin e rregullt të zbatimit të këtyre dispozitave. Prandaj kërkohet vendosja e **dispozitave të tilla në kuadër të dokumenteve ligjore dhe procedurale** brenda institucioneve, dhe **reflektimi i tyre në kuadër të dokumenteve strategjike të politikave dhe planeve operative** të institucioneve për implementimin e këtyre dokumenteve strategjike. Pa ekzistencën e një infrastrukture të tillë ligjore, procedurale dhe të politikave, dhe strukturave institucionale për zbatimin e tyre, është e vështirë të fuqizohet transparenca e llogaridhënia, e kjo kërkon mbikëqyrje, kontroll, monitorim, raportim dhe vlerësim të efektshëm dhe të rregullt, si brenda secilit institucion publik, ashtu edhe nga AKK si institucion koordinues.

Përveç pjesëmarrjes në planifikim strategjik dhe monitorimit, raportimit e vlerësimit të rregullt të zbatimit të legjislacionit dhe dokumenteve strategjike të politikave në kuadër të institucioneve të tyre, përshtatjet e vendeve të punës për zyrtarët anti-korrupsion, të propozuar më sipër, duhet të obligojnë këta zyrtarë që të **përfshihen në procedurat e brendshme vendimmarrëse** të institucioneve të tyre. Sa i përket fushës së konfliktit të interesit, ata duhet të përfshihen në **monitorimin e pajtueshmërisë** së vendimmarrjes së brendshme me legjislacionin përkatës, parandalimin e shkeljeve të mundshme, dhe, në rast nevojë, raportimin e tyre te AKK. Për këtë qëllim, AKK duhet gjithashtu të zhvillojë **procedurat përkatëse për regjistrimin e interesave private** të zyrtarëve. Duke pasur parasysh rëndësinë e ndërtimit të institucioneve dhe ndjeshmërinë e fushës së prokurimit publik ndaj korrupsionit, këto procedura duhet të parashohin dizajnimin e formularëve për regjistrimin e interesave private me rastin e **rekrutimit** të zyrtarëve të rinj (përfshirë transferimet e brendshme) dhe proceset e **tenderimit**. Sa u përket rekrutimeve, me rastin e kryerjes së fazës finale të seleksionimit, secili konkurrent duhet të plotësojë këtë formular, ku të regjistrojë interesat private me secilin nga zyrtarët e atij institucioni. Ngjashëm do të veprohej edhe me entitetet që konkurrojnë për tenderë: në të gjitha fazat e procedurave tenderuese, menaxherët e këtyre të fundit duhet të plotësojnë formularin përkatës për regjistrimin e interesave të tyre private me stafin e institucionit që shpall tender. Me qëllim të mbledhjes dhe përpunimit të informatave në mënyrë sistematike, AKK gjithashtu duhet të krijojë një bazë të dhënash për konfliktin e interesit (si pjesë e një baze gjithëpërfshirëse të dhënash anti-korrupsion), e cila do të funksiononte në pajtim me dispozitat ligjore përkatëse anti-korrupsion të cilat rregullojnë qasjen në informata të tilla.

Dokumenti i vetëm i politikave që parasheh zbatimin e dispozitave ligjore për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit (së bashku me fushat e tjera të politikave kundër korrupsionit) është Strategjia dhe Plani i Veprimit Kundër Korrupsionit. Strategjia aktuale, e miratuar nga Kuvendi më 12 tetor 2009, mbulon periudhën trevjeçare 2009 – 2011.⁴¹ Ajo hartohet nga AKK, në bashkëpunim me institucionet qeveritare dhe akterët jo-qeveritarë. Më pas ajo prezantohet në Qeveri, dhe pas miratimit nga kjo e fundit, miratohet nga Kuvendi. Me miratimin e strategjisë, Kuvendi mandaton Qeverinë, AKK-në dhe institucionet e tjera përkatëse për implementimin e saj. Për këtë qëllim, nën koordinimin e AKK-së, dhe në bashkëpunim me Komisionin përkatës të Kuvendit, Qeverinë, institucionet e tjera dhe me organizatat joqeveritare, hartohet Plani i Veprimit, i cili mund të ndryshohet, bazuar në propozimet e institucioneve përgjegjëse ose në iniciativën e AKK-së.⁴² AKK gjithashtu koordinon implementimin e kësaj strategjie dhe PV dhe i raporton Kuvendit mbi këtë, në baza vjetore. Nga ana tjetër, institucionet përkatëse i raportojnë AKK-së në baza tremujore mbi implementimin e aktiviteteve dhe objektivave të parapara me Strategjinë dhe PV. Të dyja këto dokumente rishikohen në fund të secilit vit dhe miratohen, të freskuara, brenda tremujorit të parë të vitit vijues. AKK i raporton Kuvendit mbi implementimin e kësaj Strategjie dhe PV në baza vjetore, përmes raporteve vjetore, të cilat diskutohen dhe miratohen në Kuvend. Edhe pse Komisioni Mbikëqyrës i Kuvendit mund t'i kërkojë AKK-së edhe raporte *ad hoc* mbi implementimin e këtij dokumenti politikash, deri më tani këto raporte nuk janë bërë publike në asnjë lloj versioni.

⁴¹ *Strategjia dhe Plani i Veprimit kundër Korrupsionit 2009 – 2011*, http://akk-ks.org/repository/docs/Strategjia_kunder_Korrupsionit_dhe_Plani_i_Veprimit.pdf

⁴² *Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit*, op. cit. nën 11, Nenet 5 (paragrafët 1.3 dhe 1.4), 16 dhe 17

Kjo infrastrukturë ligjore mbi zhvillimin e politikave është e pamjaftueshme, dhe procesi i zhvillimit të politikave anti-korrupsion, në përgjithësi, ka tri boshllëqe kryesore. Së pari, bazuar në procedurat e miratimit dhe hyrjes së tyre në fuqi, Strategjia dhe PV faktikisht konsiderohen si **dy dokumente të ndara** nga njëri-tjetri: Qeveria dhe Kuvendi miratojnë vetëm Strategjinë, përderisa Ligji për AKK-në (Neni 17) nuk kërkon miratimin e Planit të Veprimit as nga Qeveria e as nga Kuvendi. Pasoja kryesore e kësaj është se institucionet përkatëse obligohen shprehimisht të implementojnë Strategjinë, por jo edhe PV-në, i cili duhet të përmbajë aktivitete që synojnë përmbushjen e objektivave që përmban Strategjia. Prandaj nevojitet që Strategjia dhe Plani i Veprimit të shihen edhe në mënyrë funksionale si një dokument i vetëm strategjik, dhe si të tillë të miratohen, pas finalizimit, si nga Qeveria ashtu edhe nga Kuvendi. Së dyti, kjo bazë ligjore **nuk rregullon në mënyrë precize dhe të obligueshme procesin e monitorimit, raportimit dhe vlerësimit të zbatimit** të këtij dokumenti politikash, e as nuk specifikon hollësisht përgjegjësitë e secilit institucion dhe AKK-së si institucioni koordinues. Ajo nuk rregullon as çështjet e bashkëpunimit dhe koordinimit ndër-institucional, përfshirë atë me agjencitë e zbatimit të ligjit dhe institucionet gjyqësore. Së treti, siç vërehet nga struktura e Strategjisë dhe PV-së, **nuk ekziston një qasje sektoriale** për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, përfshirë konfliktin e interesit. Sipas kësaj qasjeje, bazuar në vlerësimin paraprak të situatës nga të gjithë akterët e përfshirë në zhvillimin e politikave (përfshirë shoqërinë civile dhe mediat), do të identifikoheshin sektorët dhe fushat prioritare, prioritetet specifike në kuadër të tyre, si dhe akterët përgjegjës, në mënyrë që të fokusoheshin më mirë përpjekjet e përbashkëta në të gjitha çështjet dhe aspektet përkatëse. Kjo do të përfshinte edhe identifikimin e institucioneve dhe organizatave të shoqërisë civile që fokusohen në secilën fushë përkatëse përgjatë tërë ciklit të zhvillimit dhe zbatimit të legjislacionit dhe të politikave.

Ky boshllëk mund të adresohet përmes **akteve nënligjore** për zbatimin e ligjeve anti-korrupsion (përfshirë konfliktin e interesit) dhe **rregullave të brendshme procedurale**. Aktet nënligjore do të adresonin çështjet që prekin të gjitha institucionet dhe do t'i obligonin ato institucione, prandaj do të duhej të miratoheshin nga Qeveria dhe Kuvendi. Gjithashtu është shumë me rëndësi që aktet nënligjore të rregullojnë shprehimisht dhe në mënyrë precize çështjet e **bashkëpunimit dhe koordinimit** ndër-institucional, duke paraparë edhe sanksione. Kjo mënyrë rregullimi do të ishte më e qëndrueshme sesa praktika aktuale e memorandumëve të bashkëpunimit.⁴³ Ndonëse kjo praktikë është e pranueshme për të rregulluar marrëdhëniet me institucionet ndërkombëtare (të cilët ushtrojnë kompetenca ligjore brenda një periudhe të përkohshme), ndjekja e saj nga institucionet vendore për rregullimin e marrëdhënieve në mes tyre krijon duplikim me dispozitat kushtetuese dhe ligjore që rregullojnë sistemin e qeverisjes dhe dobëson fokusin në aspektin e monitorimit, raportimit dhe vlerësimit të zbatimit të legjislacionit e të dokumenteve të politikave. Kjo praktikë injoron hierarkinë institucionale të sistemit qeverisës, të përcaktuar me Kushtetutë, dhe reflekton një qasje më pak gjithëpërfshirëse dhe precize sa i përket procedurave të llogaridhënies. Për pasojë, dobësohen linjat e llogaridhënies dhe transparencës, madje rrezikon të shkaktojë konkurrencë ndërmjet institucioneve të ndryshme, të cilët, si nënshkrues të marrëveshjeve të bashkëpunimit, priren ta konsiderojnë veten si partnerë të barabartë, pa mbikëqyrje ligjore nga ndonjë instancë me e lartë, që shprehin vullnetin për të bashkëpunuar në zbatimin ligjit, e jo që detyrohen të bëjnë një gjë të tillë.

Sa i përket përmbajtjes së Strategjisë dhe PV-së aktuale, në përgjithësi, dhe në fushën e konfliktit të interesit, në veçanti, nevoja për adresimin e kësaj forme të korrupsionit njihet që në nivelin e **parimeve** të saj – në kuadër të parimit të qeverisjes së mirë. Te parimet që ndërliken me parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit përfshihet edhe ai i bashkëpunimit dhe koherencës, i cili mes tjerash parasheh edhe bashkëpunim në mes të gjitha institucioneve të përfshira në parandalimin e korrupsionit. Sa u përket llojeve specifike të zyrtarëve publikë që kanë për objekt, objektivat specifike të kësaj strategjie kanë si fokus prioritar: (1) nivelin politik, (2) qeverisjen lokale, (3) administratën publike qendrore, (4) agjencitë monitoruese, të zbatimit të ligjit dhe gjyqësorin, (5) financat publike dhe menaxhimin e tyre, (6) sektorin privat, dhe (7) shoqërinë civile. Në kuadër të secilit prioritet objektivat specifike bazohen në përkufizim të gjerë të korrupsionit, dhe si të tilla synojnë forcimin e integritetit,

⁴³ Deri më tani AKK ka nënshkruar pesë memorandumë të tilla: me Komisionin e Pavarur Gjyqësor dhe Prokurorial, Policinë e Kosovës, Prokurorinë e EULEX-it, Doganën e Kosovës dhe Qendrën e Inteligjencës Financiare, <http://akk-ks.org/index.php?cid=1,28&match=memorandum&offset=0>

etikës, transparencës, llogaridhënies (përfshirë këtu pasurinë e zyrtarëve të lartë dhe konfliktin e mundshëm të interesit në këtë kontekst), ngritjen e kapaciteteve institucionale dhe të profesionalizimit (përfshirë ato të institucioneve përgjegjëse për zbulimin, hetimin dhe ndëshkimin e korrupsionit, si dhe parandalimin e luftimin e korrupsionit brenda strukturave të tyre), si dhe forcimin e monitorimit dhe mbikëqyrjes nga ana e shoqërisë civile, mediave dhe publikut të gjerë.⁴⁴

Megjithëkëtë, përmbajtja e secilit kapitull të PV-së⁴⁵ tregon se Strategjia përmban një **listë tejet ambicioze objektivash**. Shikuar përgjithësisht, përveç faktit që secili aktivitet specifik nuk është i ndërlidhur drejtpërdrejt me objektivat strategjike, boshllëku tjetër fundamental është **mungesa e mbulesës së saktë buxhetore** të aktiviteteve të parapara (gjë që është specifikuar vetëm me 'po' – për ato aktivitete për të cilat organet përgjegjëse thonë se kanë alokuar buxhet). Këto dy boshllëqe e bëjnë këtë plan veprimi vështirë të besueshëm për publikun në aspektin e asaj se sa dhe si secili aktivitet përmbush objektivin strategjik përkatës të shpallur nga strategjia. Përveç çështjes së besueshmërisë në aspektin e zbatimit të objektivave të strategjisë, kjo është gjithashtu problematike në aspektin e transparencës, një parim ky kyç që promovohet përgjatë tërë Strategjisë, e në veçanti në kuadër të objektivave të synuara. Në nivelin e 'sektorit politik' (i cili, siç u vërejt në pjesën e kornizës ligjore, paraqet pjesën më pak të rregulluar me legjislacion, në krahasim me nivelet dhe kategoritë e tjera të zyrtarëve publikë), ky kapitull i PV-së **nuk përmban asnjë objektiv që synon kompletimin e kornizës rregullative** (ligjore e procedurale) për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit të stafit politik të institucioneve publike. Aktivitetet kryesore synojnë vendosjen e kornizës rregullative për pagat e të zgjedhurve politikë dhe financimin e partive politike, e megjithatë asnjëra nga to nuk janë realizuar brenda afatit të paraparë, në pritje të ligjit të planifikuar për pagat e të zgjedhurve politikë dhe financimin e partive politike. Ndonëse Kuvendi, si institucioni më i lartë përgjegjës për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, është instanca e fundit përgjegjëse për miratimin e këtyre ligjeve, ai figuron në kategorinë e institucioneve mbështetëse.

Sa i përket qeverisjes lokale, nuk është vendosur **asnjë objektiv dhe aktivitet që adreson specifikisht konfliktin e interesit** (përveç një reference të përgjithshme ndaj këtij fenomeni si indikator i forcimit të transparencës së Komiteteve komunale për Politikë dhe Financa). Nga ana tjetër, megjithëse ky kapitull përmban një objektiv që synon forcimin e integritetit, transparencës e llogaridhënies së institucioneve lokale, aktivitetet që supozohet të përmbushin këtë objektiv janë formuluar në formë objektivash dhe nuk janë aq specifike sa që të përmbushin objektivat strategjike. Më tej në nivelin e administratës publike qendrore, kapitulli përkatës i PV-së përmban një tërësi prej 34 objektivash strategjike, të cilat mbulojnë pothuajse të gjithë sektorët e qeverisjes qendrore, përfshirë rregullimin e tregut dhe të sektorit privat. Përveç se ka një masë të theksuar **duplifikimi** me dokumentet strategjike të sektorëve përkatës, edhe këtu ka **mungesë të theksuar koherence dhe ndërlidhjeje** në mes të objektivave, aktiviteteve dhe indikatorëve matës të përmbushjes dhe zbatimit të tyre. Më tej, **nuk ekziston asnjë objektiv strategjik që prek specifikisht konfliktin e interesit**, kurse numri i aktiviteteve për këtë fushë është tejet i kufizuar. Në këtë kontekst parashihet që hyrja në fuqi e LKI-së së plotësuar dhe ndryshuar të çojë në rritjen e numrit të rasteve të raportuara dhe të parandaluara të konfliktit të interesit, gjë që mund të vlejë vetëm pjesërisht, pasi që tashmë është demonstruar se ndryshimi e plotësimi i LKI-së nuk ka ndikuar konsiderueshëm në këtë të fundit. Aty gjithashtu parashihet plotësim-ndryshimi i Ligjit për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë së Zyrtarëve të Lartë Publikë, ndërkohë që indikatorët në kuadër të këtij aktiviteti faktikisht janë aktivitete me synim kompletimin e bazës ligjore dhe zbatimin e këtij ligji. Në kuadër të një numri të kufizuar sektorësh specifikë (politikatat tatimore, komunitetet dhe kthimi, dhe policia), PV parasheh kryesisht aktivitete vetëdijesimi për institucionet publike, me synim minimizimin e rasteve të konfliktit të interesit.

Edhe kapitulli mbi agjencitë monitoruese, ato të zbatimit të ligjit dhe gjyqësorin përmban masa që synojnë parandalimi i korrupsionit, përmes forcimit të mekanizmave të transparencës e kontrollit të brendshëm, përmirësimit të kornizës rregullative në nivel aktesh nënligjore dhe atyre procedurale, profesionalizimit të

⁴⁴ *Strategjia dhe Plani i Veprimit kundër Korrupsionit 2009 – 2011*, op. cit. nën 41, fq. 9 – 16

⁴⁵ Poaty, fq. 23 – 53

mëtejshëm dhe punës etike, bashkëpunimit më të mirë ndër-institucional (duke filluar nga shkëmbimi i rregullt i informatave), dhe vetëdijesimit të institucioneve dhe publikut. Specifikisht në fushën e konfliktit të interesit, masat përkatëse synojnë parandalimin e rasteve të konfliktit të interesit në Polici, përgatitjen e manualeve shpjeguese, trajnimin e pikave të kontaktit të AKK-së, si dhe krijimin dhe mirëmbajtjen e një baze të dhënash. Sidoqoftë, edhe në këtë kapitull ka duplikime të theksuara me dokumente të tjera strategjike, përderisa sa i përket fushës së konfliktit të interesit sfidë mbetet **dizajnimi i objektivave më strategjike**, si dhe aktiviteteve dhe indikatorëve matës në secilin sektor deri në atë nivel sa të çojë në vendosjen e një sistemi të efektshëm të kontrollit të brendshëm dhe monitorimit nga AKK, por edhe shoqëria civile dhe publiku i gjerë. E njëjta vlen edhe për kapitullin e menaxhimit të financave publike dhe atë mbi sektorin privat. Sa i përket kapitullit të shoqërisë civile, ajo që synohet të arrihet në parandalimin e korrupsionit, në përgjithësi, dhe në fushën e konfliktit të interesit, në veçanti (parandalimi i tij në proceset tenderuese), përveç vetëdijesimit dhe ngritjes së kapaciteteve të mediave dhe akterëve të shoqërisë civile, varet shumë nga ajo se sa efektshëm funksionojnë mekanizmat e brendshëm të kontrollit e monitorimit.

Sa i përket përfshirjes së shoqërisë civile, në këtë Strategji Qeveria ka shprehur përkushtimin që "[...] të bashkëpunojë dhe forcojë partneritetin me shoqërinë civile dhe mediat për të fuqizuar rolin e tyre në zhvillimin, zbatimin dhe monitorimin e reformave kundër korrupsionit dhe në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies së organeve qeveritare dhe joqeveritare në Kosovë."⁴⁶ Më tej, në ndërlidhje me vlerësimin e gjendjes aktuale me qëllim të përcaktimit të objektivave, aty thuhet se ka mungesa të theksuara sa i përket presionit dhe mbikëqyrjes nga ana e organizatave të shoqërisë civile dhe mediave, por edhe kontributit të shoqërisë civile në hartimin e Strategjisë dhe PV-së. Sa i përket qasjes, synohet që përmes një qasjeje gjithëpërfshirëse të mbulohet edhe shoqëria civile dhe mediat, të përfshihen ato në aktivitete konkrete për luftimin e korrupsionit dhe që autoritetet shtetërore t'i mundësojnë shoqërisë civile qasjen në dokumentet zyrtare. Në fakt, njëra nga objektivat e përgjithshme parasheh rritjen e rolit të shoqërisë civile, si dhe të pjesëmarrjes dhe mbikëqyrjes nga ana e publikut, kurse kapitulli mbi shoqërinë civile përmban objektiva specifike që synojnë rritjen e shkallës së mbikëqyrjes nga ana e shoqërisë civile, fuqizimin e OJQ-ve, funksionimin e mediave të pavarura dhe hulumtuese, si dhe ngritjen e vetëdijes për luftimin e korrupsionit.⁴⁷

Kur jemi të përfshirja e shoqërisë civile në implementim, deri më tani janë realizuar disa fushata për vetëdijesimin e publikut mbi luftën kundër korrupsionit, në bashkëpunim me AKK-në dhe kryesisht me mbështetjen e donatorëve dhe organizatave ndërkombëtare,⁴⁸ por ka pasur edhe reagime të shoqërisë civile në diskutime publike mbi këto çështje,⁴⁹ përfshirë publikimin e emrave të disa zyrtarëve shtetërorë të përfshirë në konfliktin e interesit.⁵⁰ Megjithatë, në nivelin e bërjes së politikave, është e dukshme se Strategjisë dhe PV-së aktuale Kundër Korrupsionit i mungon një qasje strategjike dhe sistematike sa i përket përfshirjes së shoqërisë civile në vlerësimin e gjendjes dhe të strukturave institucionale për implementim, përmirësimin e zhvillimit të legjislaionit dhe të politikave, si dhe vetëdijesimit të institucioneve dhe publikut dhe nxitjes së reagimit publik në ngritjen e çështjeve që kanë të bëjnë me korrupsionin, në përgjithësi, dhe konfliktin e interesit, në veçanti. Përveç kësaj, shoqëria civile dhe mediat akoma mbeten kryesisht **reaktive**, një qasje që nuk sjell aq rezultate edhe për shkak të nivelit të ulët të zhvillimit institucional për të mundësuar qasjen në dokumentet zyrtare.⁵¹ Kjo vlen edhe sa i përket bashkëpunimit të organizatave të shoqërisë civile dhe mediave mes veti dhe zhvillimit të një qasjeje të integruar e cila do të përmbante fusha prioritare dhe prioritete specifike brenda periudhave të caktuara kohore. Nga ana tjetër, një kusht tjetër që mediat dhe shoqëria civile të luajnë rol më proaktiv në parandalimin dhe luftimin e

⁴⁶ Poaty, fq. 4

⁴⁷ Poaty, fq. 6, 8, 9, 10, 16

⁴⁸ Edukimi / Pjesëmarrja e publikut, <http://akk-ks.org/?cid=1,14>, Fushatat e mëparshme për informim, <http://akk-ks.org/?cid=1,22>

⁴⁹ Raport i Monitorimit të Aktiviteteve Institucionale në Luftën Kundër Korrupsionit – Raporti i Parë, fq. 12 – 13, Lëvizja FOL, mars 2010, Prishtinë, www.levizjafol.org

⁵⁰ Monitoruesi i Korrupsionit: Raport i Monitorimit të Aktiviteteve Institucionale në Luftën Kundër Korrupsionit – Raporti IV, fq. 14, Lëvizja FOL, qershor 2010, Prishtinë

⁵¹ Kjo është dokumentuar edhe në një raport vlerësues (të publikuar kohëve të fundit). Për më tepër, shihni hulumtimin e politikave *Indeksi i Transparencës së Institucioneve dhe Ndërmarrjeve Publike në Kosovë*, Lëvizja FOL, qershor 2010, Prishtinë

korruptionit, përfshirë konfliktin e interesit, dhe që të vendosin një qasje të integruar të përfshirjes së tyre në ndërlidhje me zbatimin e legjislacionit dhe politikave përkatëse, është **dizajnimi dhe akordimi mbi një kornizë të përbashkët të vlerësimit**. Kjo do t'u mundësonte mediave dhe organizatave të shoqërisë civile të fokusuar në anti-korruption që periodikisht të vlerësojnë zbatimin e legjislacionit dhe të politikave përkatëse, dhe që, bazuar në këto vlerësime, të identifikojnë problemet, prioritetet, dhe akterët përgjegjës, dhe në këtë mënyrë të bëjnë **presion më të organizuar dhe me objektiv të qartë te institucionet publike**, duke përdorur instrumente e mekanizma si dialog të vazhdueshëm mes veti dhe me autoritetet publike, raporte të paralajmërimit të hershëm, raporte mbi vlerësimin e kapaciteteve institucionale dhe të zbatimin të legjislacionit e të politikave, sondazhe të opinionit publik, fushata vetëdijesimi të institucioneve publike dhe publikut të gjerë, dhe të ngjashme.

Edhe Strategjia për Reformën e Administratës Publike përmban një kapitull mbi anti-korruptionin, e cila synon kompletimin e kornizës ligjore, krijimin e një sistemi dhe mekanizmeve funksionale për luftimin dhe parandalimin e korruptionit, dhe përmirësimin e koordinimit të aktiviteteve anti-korruption në kuadër të administratës publike me institucionet e tjera përgjegjëse, në veçanti me AKK-në dhe prokuroritë.⁵² Nga ana tjetër, Plani i Veprimit për Reformën e Administratës Publike në kuadër të kapitullit mbi anti-korruptionin⁵³ kryesisht parasheh aktivitete për forcimin e transparencës së administratës publike, kurse aktivitetet specifike për parandalimin dhe luftimin e korruptionit parashohin deklarimin e rregullt të pasurisë nga ana e zyrtarëve publikë, hulumtimin e rregullt të opinionit të nëpunësve të administratës publike lidhur me shkallën e pranisë së korruptionit, thjeshtëzimi i procedurave për denoncomini e korruptionit në administratën publike, si dhe hartimin e akteve nënligjore për mbrojtjen e personave që denoncojnë korruptionin. Megjithatë, ky PV **nuk përmban asnjë aktivitet me synim vendosjen e infrastrukturës procedurale dhe ngritjen e kapaciteteve institucionale** që do të mundësonin adresimin në vazhdimësi të dispozitave ligjore për monitorimin dhe kontrollin të brendshëm për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit në administratën publike. Ai nuk parasheh as ndonjë obligim të **strukturave koordinuese ndër-institucionale** për reformën e administratës publike me qëllim të vendosjes së një sistemi që do të mundësonte në mënyrë periodike **monitorimin e performancës** së institucioneve të administratës publike në parandalimin dhe luftimin e korruptionit, përfshirë konfliktin e interesit, nxjerrjen e **udhëzimeve për adresimin** e rasteve të veçanta të konfliktit të interesit, dhe në përgjithësi përdorimin e '**presionit homolog**' (peer pressure) ndaj institucioneve publike që nuk performojnë dhe promovimin e praktikave të mira të atyre që performojnë.

Në fund, procesi i raportimit që është përdorur deri më tani nga ana e AKK-së ka nevojë për përmirësime të mëtutjeshme dhe adresimin e disa boshllëqeve me qëllim të parandalimit dhe luftimit efektiv të korruptionit dhe konfliktit të interesit si formë e korruptionit. Në këtë kontekst, boshllëku fundamental është se Raporti Vjetor i AKK-së (i cili është raporti i vetëm i institucioneve publike mbi zbatimin e legjislacionit dhe të politikave anti-korruption) në fakt **nuk është raport mbi zbatimin e Strategjisë dhe Planit të Veprimit Kundër Korruptionit**, por paraqet vetëm aktivitetet e ndërmarra nga AKK në këtë aspekt. Ky është edhe një fakt që tregon se zbatimi i këtij dokumenti politikash nuk monitorohet në mënyrë të vazhdueshme e sistematike, pra nuk ka mekanizma për raportim dhe vlerësim të zbatimit të secilës objektivë dhe aktiviteti të paraparë, e rrjedhimisht as institucionet koordinuese e strukturat ndër-institucionale që parashihen me legjislacionin anti-korruption nuk funksionojnë efektshëm që të obligojnë secilin institucion që të zbatojë me përpikëri dhe me kohë të gjitha obligimet e marra në kuadër të kësaj strategjie dhe plani të veprimit. Përveç kësaj, nevojitet që AKK të publikojë, dhe Kuvendi të diskutojë, raporte gjithëpërfshirëse për zbatimin e këtij dokumenti politikash më shpesh (çdo tre muaj), në të cilat raporte duhet kontribuar edhe organizatat e shoqërisë civile që përfshihen në hartimin dhe rishikimin e rregullt të këtij dokumenti politikash. Më tej, deri më tani AKK nuk ka demonstruar qartë se ka shfrytëzuar efektivisht një mekanizëm që i ofron Ligji mbi të, atë të ofrimit të opinioneve për adresimin e rasteve të konfliktit të interesit. Megjithëse ky institucion ka mundësi që u ofron këto opinione institucioneve të veçanta, duke mos i bërë publike ato, nevojitet që këto opinione të bëhen **publike nga ana e AKK-së në formë udhëzimesh** për zbatimin e politikave

⁵² Draft-Strategjia për Reformën e Administratës Publike (2007 – 2012), fq. 25, <http://www.fridomks.org/media/01%20Draft%20Strategjia%20RAP.pdf>

⁵³ Plani i Veprimit për Reformën e Administratës Publike 2009 – 2012, fq. 22 – 26, <http://www.fridomks.org/media/02%20Plani%20Veprimit%20RAP.pdf>

dhe të legjislacionit anti-korrupsion, (natyrisht duke ruajtur konfidencialitetin e informatave senzitive, ashtu siç kërkojnë dispozitat përkatëse ligjore), të cilat udhëzime do t'i ndihmonin institucionet për të adresuar rastet e veçanta, por gjithashtu do të shërbenin si bazë për zbatimin e 'presionin homolog' në kuadër të institucioneve publike dhe presionit nga ana e shoqërisë civile e mediave, si dhe do të ndihmonin dhe lehtësonin vetëdijesimin e institucioneve publike dhe të publikut të gjerë mbi parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit, kjo me qëllim të parandalimit të efektshëm të korrupsionit.

IV. Konkluzionet dhe rekomandimet

Bazuar në këtë analizë mbi parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit si fenomen korruptiv, si në aspektin e kornizës rregullative, institucionale dhe asaj të politikave e zbatimit të tyre, si dhe mbi monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e zbatimit të tyre, kjo analizë politikash prezanton këto konkluzione dhe rekomandime kyçe:

1. Rekomandohet që të adresohen katër boshllëqet kyçe të identifikuar në kuadër të **legjislacionit kornizë**. Së pari, ai duhet të harmonizohet me dispozitat kushtetuese përkatëse dhe me kornizën ligjore në zhvillim e sipër, në mënyrë që të eliminohen paqartësitë ligjore dhe të përfshihen të gjitha institucionet publike (përfshirë agjencitë e pavarura dhe ndërmarrjet publike) në kornizën legjislative, institucionale dhe të politikave për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit si fenomen korruptiv, duke u fokusuar edhe në ndërlidhjen më të mirë reciproke në mes të këtij legjislacioni dhe legjislacionit kornizë që rregullon administratën shtetërore, strukturat politike, si dhe institucionet e pavarura dhe ndërmarrjet publike, duke reflektuar edhe dhe përkufizimin e gjerë të korrupsionit përmes adresimit të aspekteve të transparencës, llogaridhënies, integritetit, e qeverisjes së mirë. Së dyti, t'i jepet më shumë hapësirë parandalimit të konfliktit të interesit, në mënyrë që gradualisht të bëhet një avancim nga qasja e deritanishme kryesisht reaktive në një qasje më tepër proaktive. Së treti, të vendosen rregulla më të qarta, strikte dhe precize, duke rritur kështu edhe transparencën, sa u përket përgjegjësi dhe obligimeve të secilit institucion publik, m qëllim të vendosjes së një sistemi të efektshëm të kontrollit të brendshëm, raportimit e adresimit të rasteve të konfliktit të interesit, përfshirë vendosjen dhe zbatimin e standardeve uniforme për secilin institucion publik sa u përket të gjitha këtyre aspekteve të zbatimit të legjislacionit. Së fundmi, të rregullohet në mënyrë më precize procesi i zhvillimit të politikave, si dhe zbatimit, monitorimit, raportimit e vlerësimit të zbatimit të tyre, me qëllim që të qartësohen obligimet kushtetuese dhe ligjore të secilit institucion, përfshirë ato në lidhje me bashkëpunimin efektiv me institucionet koordinuese anti-korrupsion në zbatimin e kornizës ligjore përmes implementimit të politikave përkatëse që rrjedhin prej tyre.
2. **Korniza rregullative zbatuese** është shumë e pamjaftueshme, prandaj rekomandohet që ajo të plotësohet (përmes një akti nënligjor të Kuvendit mbi zbatimin e LKI-së, dhe rregullave procedurale të zhvilluara nga secili institucion publik, nën koordinimin e AKK-së), në mënyrë që të arrihen dy qëllime kyçe. Së pari, të vendosen rregulla të hollësishtme, precize dhe transparente sa u përket aspekteve të brendshme (në përgjegjësi të secilit institucion) dhe të jashtme (në përgjegjësi të AKK-së dhe Kuvendit) për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit, siç janë: monitorimi i vazhdueshëm të pajtueshmërisë së vendimmarrjes së brendshme me dispozitat ligjore për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit, regjistrimi i vazhdueshëm i interesave private të zyrtarëve të institucioneve publike, adresimi i rasteve të konfliktit të interesit brenda institucioneve dhe raportimin e tyre te AKK, shqiptimi i sanksioneve administrative e deri te ato penale (nëse është e nevojshme), e në veçanti aspekti i koordinimit dhe bashkëpunimit ndër-institucional, me synim fuqizimin e rolit dhe sigurimit të një qasjeje proaktive të AKK-së dhe Kuvendit. Kjo gjithashtu duhet të synojë ndërlidhjen më të mirë të rregullave për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit me reformën e administratës publike dhe zbatimin e politikave specifike të secilit institucion. Së dyti, të zhvillohen terma të referencës dhe përshkrime të vendeve të punës për rrjetin e pikave të kontaktit të AKK-së, të cilët, si zyrtarë anti-korrupsion, do t'i jepnin më shumë fokus dhe do ta përmirësonin dukshëm procesin e zhvillimit të legjislacionit dhe të politikave, përfshirë zbatimin e tyre dhe monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e rregullt të zbatimit të tyre.
3. Në mënyrë që kjo kornizë e avancuar rregullative të mund të zbatohet më efektshëm, ajo gjithashtu duhet që t'i japë në dispozicion AKK-së një numër më të madh **masash dhe mekanizmash zbatuese**. Nga ana tjetër, ekziston nevoja që ky institucion t'i shfrytëzojë më mirë dhe më sistematikisht ato masa dhe mekanizma zbatues që tashmë i ka në dispozicion. Përveç avancimit të pikave të saj të kontaktit nëpër institucione në zyrtarë anti-korrupsion (nën koordinimin e AKK-së, dhe me rregulla procedurale që precizojnë detyrat dhe përgjegjësitë e secilit prej tyre në mënyrë uniforme), gjithashtu rekomandohet futja në funksion e

procedurave të obligueshme për secilin institucion për monitorimin e rregullt të proceseve të brendshme vendimmarrëse, kjo me qëllim të kontrollimit të pajtueshmërisë së tyre me kornizën rregullative për konfliktin e interesit, regjistrimin e interesave private të zyrtarëve publikë, gjë që i shërben zbulimit të hershëm dhe parandalimit të rasteve të konfliktit të interesit. Së treti, rekomandohet që AKK të avancojë raportimin mbi zbatimin e Strategjisë dhe Planit të Veprimit Kundër Korrupsionit: përveç që AKK të publikojë raporte tremujore mbi implementimin e këtij dokumenti politikash, dhe që të gjitha raportet të diskutohen në Kuvend, gjithashtu nevojitet që këto raporte të jenë gjithëpërfshirëse, përkatësisht që secili institucion përgjegjës të raportojë në mënyrë të obligueshme dhe me kohë mbi zbatimin e secilit aktivitet të paraparë në këtë. Rëndësi kyçe gjithashtu ka që këto raporte jo vetëm të informojnë mbi kryerjen ose jo të aktiviteteve, por edhe të vlerësojnë zbatimin e kornizës ligjore dhe të politikave, përfshirë aspektet e zhvillimit institucional. Së fundmi, nevojitet që AKK të publikojë udhëzime për adresimin e rasteve individuale të konfliktit të interesit, të cilat, përveç që do të udhëzojnë institucionet publike për adresimin e këtyre rasteve, gjithashtu do të ndihmonin dhe lehtësonin vetëdijësimin e institucioneve publike dhe të publikut të gjerë mbi kornizën përkatëse rregullative dhe të politikave.

4. Nga ana tjetër, ky avancim sa i përket raportimit mbi këtë strategji dhe PV nuk është i mundur pa **avancimin e vetë këtij dokumenti**. Duke qenë dokumenti i vetëm i politikave kundër korrupsionit, ky dokument strategjik duhet të kthehet edhe *de facto* në një dokument të vetëm (të integruar), me një procedurë të unifikuar të hartimit dhe miratimit. Përveç specifikimit të mbulesës buxhetore dhe shmangies së duplikimit me dokumente të tjera strategjike, ai duhet të bazohet në një qasje sektoriale, e kombinuar me atë 'vertikale' (sipas fushave të politikave anti-korrupsion). Prandaj së pari nevojitet që me rastin e çdo rishikimi të tij këtij dokumenti (i cila duhet të bazohet në një vlerësim cilësor të zbatimit të aktiviteteve përgjatë periudhës paraprake njëvjeçare) të identifikohen sektorët prioritarë për periudhën në vijim dhe boshllëqet dhe të metat në secilin prej tyre, të zhvillohen objektiva strategjike për adresimin e tyre, pastaj aktivitete që vërtet përmbushin dhe janë të ndërlydhur mirë me këto objektiva, në mënyrë që të vendoset një proces i tërë ciklik për zhvillimin e politikave anti-korrupsion (përfshirë konfliktin e interesit).
5. Më tej, rekomandohet **fuqizimi i institucioneve dhe strukturave koordinuese ndër-institucionale** anti-korrupsion, si dhe **përfshirjes së shoqërisë civile**. Përveç bashkëpunimit më të mirë të AKK-së me institucionet e tjera, përfshirë agjencitë e zbatimit të ligjit dhe institucionet gjyqësore, gjithashtu nevojitet një qasje më proaktive e Kuvendit si organi më i lartë përgjegjës për zbatimin e legjislacionit dhe politikave anti-korrupsion. Kjo duhet të fillojë me themelimin e Komisionit Parlamentar Mbikëqyrës, i cili duhet të funksionojë në bazë të rregullave dhe procedurave që e bëjnë plotësisht të mbrojtur nga çfarëdo formë korrupsioni. Tjetër masë do të ishte diskutimi i rregullt i raporteve tremujore dhe udhëzimeve (të rekomanduara më sipër) në kuadër të këtij komisioni dhe në Kuvend, në mënyrë që t'u jepet më shumë rëndësi dhe të obligohet secili institucion që të adresojë të gjitha kërkesat dhe rekomandimet që përmbajnë këto raporte. Kjo do të mundësonte edhe përdorimin e 'presionit homolog' dhe promovimin e praktikave të mira. Së treti, AKK dhe Kuvendi duhet të përfshihen më efektivisht në strukturat e tjera ndër-institucionale relevante (ndër më kryesoret ato për menaxhimin e shërbimit civil, të administratës shtetërore, dhe për reformën e administratës publike), në mënyrë që gjetjet e këtyre raporteve të shfrytëzohen edhe nga ato si mjet presioni për parandalimin dhe luftimin e konfliktit të interesit (në kuadër të kornizës anti-korrupsion). Së katërti dhe në ndërlidhje me këtë, shoqëria civile dhe mediat duhet të marrin një rol më proaktiv, duke filluar nga kanalizimi i procesit të vlerësimit dhe kriterëve përkatëse, pastaj përfshirjes më të integruar dhe efektive në zhvillimin e politikave e deri te monitorimi i zbatimit të tyre dhe presioni me objektiv të qartë ndaj institucioneve publike.