
Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

PROJEKTI KUNDËR KORRUPSIONIT NË SHQIPËRI (PACA)

DOKUMENT TEKNIK

KOMENTE PËR PROJEKTNDRYSHIMET NË LIGJIN PËR KONFLIKTIN E INTERESAVE DHE LIGJIN PËR DEKLARIMIN E PASURIVE TË MIRATUAR NGA KËSHILLI I MINISTRAVE NË KORRIK 2012

**Përgatitur nga:
Quentin Reed, Drejtues i Projektit PACA**

ECU-PACA-9/2012

Përmbajtja e lëndës

Hyrje	3
1. Ndryshimet në Ligjin “Për Konfliktin e Interesave” (LKI)	3
2. Ndryshimet e Ligjit “Për Deklarimin e Pasurive” (LDP)	5

Për informacion shtesë ju lutem kontaktoni:

Njësinë e Krimit Ekonomik

Drejtoria e Shoqërisë së Informacionit dhe Masave kundër Krimit

Drejtoria e Përgjithshme I – Të Drejtat e Njeriut dhe Shteti i së Drejtës

Këshilli i Evropës

F-67075 Strasburg Cedex FRANCE

Tel +33 388 41 29 76/Fax +33 390 21 56 50

Email: lado.lalovic@coe.int

Web: www.coe.int/economiccrime

Ky dokument është përgatitur me ndihmën financiare të Bashkimit Evropian. Pikëpamjet e shprehura në të nuk duhet të konsiderohen në asnjë mënyrë se reflektojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Evropian, ose të Këshillit të Evropës.

Hyrje

Më 9 korrik 2012 Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë ka miratuar projekt ndryshimet për dy ligje me rëndësi shumë të madhe për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit – të Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesave në Ushtrimin e Funksioneve Publike dhe Ligjin për Deklarimin e Pasurive dhe Kontrollin e Pasurive, të Detyrimeve Financiare të të Zgjedhurve dhe të Disa Nëpunësve Publikë. Në korrik/gusht 2010 PACA ka dhënë komente për këto dy ligje dhe për projekt-ndryshimet fillestare të përpiluara nga ILDKP-ja. Ky dokument përmban komente të shkurtra për ndryshimet e miratuara nga Qeveria.

Përfundimet kryesore të vlerësimit janë si më poshtë:

i) Në përgjithësi, ndryshimet do të zgjidhin aspekte jo të qarta në dy ligjet ekzistuese, në të cilat konceptet të tilla si “deklarimi i interesave” dhe “deklarimi i pasurive” mbivendosen në mënyrë të paqartë, ndërkohë që sanksionet për shkeljen e Ligjit për Deklarimin e Pasurive rrjedhin nga Ligji për Konfliktin e Interesit.

ii) Ndryshimet në Ligjin për Konfliktin e Interesit janë të gjitha të dëshirueshme, por mungojnë ndryshime që mbulojnë disa nga rekomandimet më të rëndësishme të PACA-s, të tilla si nevoja për qartësimin e përkufizimeve, për të trajtuar zyrtarët e zgjedhur ndryshe nga zyrtarët e përhershëm publikë dhe për të siguruar një qasje të balancuar për bërjen të pavlefshme të akteve zyrtare, kur ato merren në rrethana të konfliktit të interesit.

iii) Ndërkohë që disa ndryshime në Ligjin për Deklarimin e Pasurive përbëjnë zhvillime pozitive, ndryshimet më të rëndësishme, të cilat e zgjerojnë gamën e zyrtarëve objekt i deklarimit të pasurive dhe e shtrijnë përmbajtjen e kërkuar të deklaratave ka të ngjarë ta bëjnë ILDKP-në të pamundur për të realizuar kontrolle të plota të deklarimeve të tilla.

1. Ndryshimet në Ligjin “Për Konfliktin e Interesave” (LKI)

Ndryshimet e propozuara për LKI-në do të prezantojnë ndryshime thelbësore në ligj. Sipas mendimit tonë, të gjitha ndryshimet janë hapa pozitivë, por nevojiten ndryshime shtesë për të trajtuar shumë rekomandime të rëndësishme të PACA-s.

Në lidhje me ndryshimet e propozuara, ofrojmë komentet e mëposhtme. Sqarojmë që numrat e neneve i referohen neneve në projektligjin e ndryshuar dhe të konsoliduar, dhe jo neneve në “ligjin për ndryshim e ...”.

- Ndryshimet do ta hiqnin detyrimin e zyrtarëve publikë për të bërë “deklarata vjetore interesi”. Ky është hap i ndjeshëm: zyrtarët tashmë janë të detyruar të bëjnë deklarime vjetore të pasurive të tyre, kështu që deklaratat shtesë të interesit nuk kanë shumë kuptim. Pavarësisht nga kjo, ndryshimet përfundimtare duhet të sigurojnë se dispozita të tjera të ligjit nuk vijojnë t’i referohen këtyre deklaratave, siç bën, për shembull, nenin 42.3 i projektligjit aktual.
- Për më tepër, ndryshimet do të hiqnin nga Ligji “Për Konfliktin e Interesit” dispozitat (në nenin 17) që përcaktojnë sesa shpesh realizohet një “kontroll i plotë” i pasurive për kategori të ndryshme zyrtarësh.

- Dispozitat që e ndalojnë marrjen e dhuratave/avantazheve (neni 23.1) sipas ndryshimeve të reja do të ndryshohen, duke e hequr frazën “kur kjo mund të shkaktojë një konflikt interesi të çdo lloji”. Ky është një ndryshim i këshilluar mirë. Gjithsesi, PACA rekomandon po ashtu (siç bëhet e ditur në Dokumentin Teknik fillestar të PACA-s) të përcaktohen pragje të qarta vlere mbi të cilën dhuratat janë të papranueshme, ose që ligji t’i referohet pragjeve të tjera ekzistueses të përcaktuara në akte të tjera ligjore.
- Ndryshimet sigurojnë që (në nenin 37.9) institucionet të informojnë ILDKP-në për masat e marra për të trajtuar dhe për të zgjidhur situatat e konfliktit të interesit. Ky është një ndryshim i dëshirueshëm, pasi ILDKP-ja ka aktualisht pak informacion rreth asaj se çfarë bëjnë aktualisht institucionet për të realizuar përgjegjësitë e tyre sipas ligjit.
- Neni 41 i ndryshuar do të qartësonte se kush mund të fillojë veprimet nga ILDKP-ja, të parashikuara në këtë ligj (të tilla si kontrolle të pasurive të një zyrtari bazuar në informacionin e marrë nga publiku), duke përfshirë dhe vetë ILDKP-në. Ky ndryshim duket i këshillueshëm për qëllime qartësimi.
- Neni 42 i ndryshuar i qartëson paksa më shumë kompetencat e ILDKP-së, veçanërisht duke specifikuar rolin e saj në ndërmarrjen e veprimeve ligjore në institucionet publike dhe duke përcaktuar të drejtën e saj për të siguruar informacion nga institucionet publike. Ky ndryshim është qartazi i dëshirueshëm.
- Sanksionet për shkeljen e ligjit janë ashpërsuar në mënyrë të ndjeshme. Në rast se ILDKP-ja identifikon se zyrtarët kanë shkelur ligjin, ky ndryshim do të rrisë efektin parandalues të ligjit.

Në lidhje me **rekomandimet e PACA-s të cilat nuk janë marrë parasysh**, pikat e mëposhtme kanë rëndësi të madhe

- Përkufizimet në ligj mbeten problematike, ose më komplekse seç duhet. Veçanërisht përkufizimi i konfliktit të interesit është shumë i gjerë dhe përfshin çështje (të tilla si ndershmëria, dedikimi dhe përpikshmëria) të cilat nuk lidhen drejtpërsëdrejti me konfliktin e interesit në kuptimin ligjor të konceptit të konfliktit të interesit. PACA rekomandon (ashtu siç bëhet e ditur në Dokumentin Teknik fillestar) që përkufizimi i konfliktit të interesit të modifikohet/ndryshohet për ta harmonizuar atë me përkufizimin në Ligjin “Për Rregullat e Etikës” dhe që të fshihet nënndarja e mëtejshme e përkufizimit në disa kategori (të tilla si konflikte interesi ‘faktike’, ‘në dukje’, ‘të mundshme’, etj.).
- Ligji sërish i trajton zyrtarët e zgjedhur (pra jo të përhershëm), në veçanti deputetët, por edhe zyrtarët e zgjedhur lokalë, në mënyrë të ngjashme me zyrtarët e përhershëm publikë (të tillë si nëpunësit civilë, ose gjyqtarët). Në Dokumentin Teknik fillestar PACA theksoi qartazi se një gjë e tillë nuk është në përputhje me praktikën më të mira ndërkombëtare dhe rekomandon (ashtu siç jepet dhe në Dokumentin Teknik fillestar) që zyrtarët e zgjedhur të mos jenë objekt i ndalimeve aq strikte për aktivitetet dhe interesat private. Më specifikisht, PACA rekomandon që kufizimet në interesat private të zyrtarëve të zgjedhur të lidhen kryesisht me sigurimin që këta zyrtarë të kenë kohë të mjaftueshme për t’ju kushtuar funksionit të

tyre zyrtar; përtej kësaj, ligji duhet të sigurojë i) raportim të plotë të këtyre interesave dhe ii) dispozita të qarta për deklarime aktive të konfliktit të interesit dhe/ose skualifikim të zyrtarëve nga proceset dhe vendimet në të cilat ata kanë konflikt interesi.

- Dispozitat e ligjit (nenin 40) që lejojnë bërjen të pavlefshme të kontratave, ose të akteve zyrtare që realizohen në një situatë konflikti interesi janë përsëri të përfshira në ndryshime. Për arsyet e shpjeguara në Dokumentin Teknik fillestar, eksperti mbetet i pakënaqur me parashikimin e kësaj dispozite. PACA rekomandon që dispozitat të qartësohen mjaftueshëm për të siguruar se: i) aktet të mos bëhen të pavlefshme kur keqbërja aktuale është shumë e qartë (jo gjithmonë ndodh kështu me rastet kur është i pranishëm konflikti i interesit), ii) vendimet për të bërë të pavlefshme ose jo aktet duhet të marrin parasysh dhe pasojat e tjera të këtyre vendimeve – si për shembull në rastin kur një autostradë është ndërtuar deri në gjysmë.

2. Ndryshimet e Ligjit “Për Deklarimin e Pasurive” (LDP)

Qëllimi kryesor i ndryshimeve të propozuara në ligj është që të zgjerohet (ose në disa raste, të paktën të specifikohet më qartë) gama e zyrtarëve që kanë detyrimin të deklarojnë pasuritë e tyre, si dhe të zgjerohet përmbajtjen e asaj çfarë duhet deklaruar. Më specifikisht:

- Gama e zyrtarëve sipas ndryshimeve zgjerohet për të përfshirë shprehimisht gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, Prokurorin e Përgjithshëm, Avokatin e Popullit, anëtarët e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Inspektorin e Përgjithshëm të Inspektoriatit të Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive, zëvendës perfektët, anëtarët e enteve rregullatore, zyrtarët në nivel drejtues të Departamentit të Përgjithshëm të Parandalimit të Pastrimit të Parave, zyrtarë e tatim-taksave dhe doganave përgjegjës për mbledhjen e të ardhurave, Guvernatorin e Bankës së Shqipërisë, zëvendës guvernatorin dhe anëtarët e Këshillit Mbikëqyrës të Bankës, drejtuesit e institucioneve publike nën varësinë e institucioneve qendrore në nivel rajonal. Po ashtu, detyra për deklarim shtrihet dhe për personat juridikë ose fizikë, të cilët pas kontrolleve identifikohen si persona të lidhur me subjektet e detyruara të bëjnë deklarimin e pasurisë sipas ligjit.
- Po ashtu, pasuritë dhe interesat që duhet të deklarohen duhet të zgjerohen mjaftueshëm për të përfshirë, *inter alia*, dhurata/trajtim preferencial që e tejkalon vlerën prej 10,000 lekësh, angazhimet në aktivitete fitimprurëse, dhe shpenzime që e tejkalojnë shumën prej 500,000 lekësh.
- Ligji i ndryshuar specifikon (neni 25/1) se kontrollet e plota, pra kontrolli i saktësisë së informacionit të ofruar në deklarata, dhe jo vetëm konsistenca e brendshme e informacionit, kryhet çdo dy vjet për zyrtarët e nivelit të lartë, çdo tre vjet për një gamë të gjerë zyrtarësh të tjerë (të tillë si gjyqtarët dhe prokurorët), dhe çdo katër vjet për anëtarët e organeve kolegjiale të cilët nuk kontrollohen një herë në tre vjet. Për të gjithë personat e tjerë që janë objekt i ligjit, të paktën 4% e totalit të tyre duhet të kontrollohet çdo vit, ndërkohë që secili nëngrup përcaktohet nga Inspektori i Përgjithshëm bazuar në vlerësimin e rrezikut dhe numrin e përgjithshëm të zyrtarëve në çdo kategori. Për më tepër, ILDKP-ja mund të realizojë një kontroll të përsëritur në rast se ka dyshime për vërtetësinë e informacionit të dhënë. Kjo është e njëjta dispozitë që do të fshihet nga Ligji për Konfliktin e Interesit, me dy ndryshime

të vogla: deputetët do të jenë objekt kontrolli çdo tre vjet në vend të katër vjetëve dhe drejtuesit e lartë të administratës tatimore dhe të doganave do të futet shprehimisht në listën e zyrtarëve që janë objekt i kontrolleve një herë në tre vjet.

Në lidhje me këto dy ndryshime kyçe, ashtu siç është theksuar në Dokumentin Teknik fillestar të PACA-s i 2010-ës për LKP-në dhe ndryshimet e propozuara për të, eksperti beson se cikli aktual i zyrtarëve që janë objekt i ligjit është aktualisht shumë i gjerë: gama e zyrtarëve që janë objekt i kontrolleve përfshin një numër kaq të madh zyrtarësh, për të cilët, për shkak të burimeve të ILDKP-së, kontrolli nuk mund të përqendrohet në një kampion të mjaftueshëm zyrtarësh të nivelit të lartë (për këtë çështje, shihni po ashtu një tjetër Dokument Teknik të PACA-s, i cili jep një "Analizë të Kuadrit Aktual për Sigurimin e Shkëmbimit të Informacionit ndërmjet Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Inspektoriatit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive". Në nivele të ndryshme, të tri komponentët e ndryshimeve të përmbledhura më lart *do të rrisnin* barrën e kontrollit, ndërkohë që eksperti beson se është e pamundur për ILDKP-në të kryejë kontrolle të plota dhe të *detajuara* për gamën e gjerë të zyrtarëve në kohën e parashikuar në ndryshime. Kontrollat e plota kërkojnë krahasim intensiv të informacionit për pasuritë për secilin zyrtar publik me disa burime të tjera informacioni, të tilla si me Regjistrin e Pronave të Patundshme, regjistrin e regjistrimit të automjeteve, ALUIZNI-n, si me dhe institucione të tjera, të tilla si organet tatimore ose institucionet private financiare, dhe për shkak të mungesës së aksesit të shpejtë të ILDKP-së në disa nga këto baza të dhënash në formën dixhitale, kontrollet e duhura kërkojnë pa diskutim kohë. Megjithatë dispozita e propozuar përcakton se numri i zyrtarëve në secilën kategori të përzgjedhur do të përcaktohet nëpërmjet vlerësimit të rrezikut, respektimi i rregullit që të paktën 4% e zyrtarëve të mbuluar nga ligji do të kontrollohen çdo vit do të thotë pa dyshim se ILDKP-së do t'i duhet të kontrollojnë shumë zyrtarë.

Për pasojë, PACA rekomandon sërish që ILDKP-ja të bëjë një vlerësim të sinqertë dhe të saktë për kohën që i duhet për të realizuar një kontroll të detajuar dhe efektiv të një zyrtari. Bazuar në këtë vlerësim, gama e zyrtarëve që janë objekt i kontrolleve duhet të përshtatet/ndryshohet (dhe thuajse me siguri të ulet në numër), dhe duhet po ashtu të rregullohet dhe koha ose shpeshësia e kryerjes së kontrolleve për të siguruar një kampion të kuptimtë të çdo kategorie të rëndësishme zyrtarësh që kontrollohen çdo vit.

Në lidhje me ndryshimet e tjera të propozuara, komentet e ekspertit jepen të përmbledhura më poshtë.

- Detyrimi i zyrtarëve për të bërë deklaram të pasurive para se të marrin funksionin/pozicionin e tyre zyrtar është më i qartë/më i shtjelluar (neni 5/1). Ndryshimet riprezantojnë detyrimin e bërjes së deklaratës pas lënies së detyrës (neni 7/1). Për më tepër, deklaratat periodike (vjetore) të pasurive, pas deklaratës së parë, do të përfshijnë vetëm ndryshimet në pasuri dhe detyrime, jo një deklaratë të re të plotë. Eksperti i konsideron të tria këto ndryshime si të ndjeshme.
- Ndryshimet duket se përcaktojnë se Inspektori i Përgjithshëm mund të riemërohet në të njëjtin funksion sërish dhe shprehin qartë se ai/ajo, pas lënies së detyrës, ka të drejtë të emërohet në të njëjtin funksion, ose në një funksion ekuivalent që ka pasur para emërimit të tij/saj si Inspektor i Përgjithshëm. Eksperti i konsideron të dyja këto ndryshime si të ndjeshme.
- Ndryshimet prezantojnë qartë (neni 25/2) detyrën e ILDKP-së për të filluar një hetim administrativ në rastet kur rezultatet e kontrollit tregojnë se pasuritë nuk mbulohen nga burimet e deklaruara të të ardhurave, ose kur ka tregues që zyrtari po

i fsheh pronat e tij, ose nuk e ka dhënë informacionin e kërkuar nga ligji. Kjo është dispozitë e nevojshme për të siguruar vijimësi në ndjekjen e shkeljeve. Gjithsesi, projekt neni 25/2 thotë që procedura e hetimit administrativ do të kryhet në përputhje me Kodin e Procedurave Administrative. PACA e ka theksuar në Dokumentin Teknik fillestar se procedurat për një hetim të tillë duhet të përcaktohen vetëm duke iu referuar Kodit dhe, si rezultat, rekomandon sërish që ndryshimet në LKP të përcaktojnë një proces që është i përshtatshëm dhe përkon me nevojat e ILDKP-së dhe që garanton të drejtat procedurale të zyrtarëve publikë.

- Neni 27 i ndryshuar përcakton afatet kohore brenda të cilave zyrtarët duhet t'i përgjigjen kërkesave të ILDKP-së për qartësimin e informacionit të ofruar në deklaratata. Pa dyshim që ky është një ndryshim i këshillueshëm.
- Sanksionet administrative për shkeljet e dispozitat e LDP-së do të riprezontohen në ligj (Kreu IV), duke i dhënë fund situatës kurioze në të cilën ishin përcaktuar sanksionet në ligjin aktual duke përdorur ligjin për konfliktin e interesit, pas shfuqizimit të sanksioneve në dispozitat e LDP-së fillestare. Pa dyshim që ky është zhvillim pozitiv. Për më tepër, këto ndryshime duket se e sigurojnë ILDKP-në (Inspektorin e Përgjithshëm) të vendosë sanksione në mënyrë të drejtpërdrejtë (në nenin 40.2). Sërish edhe ky është një ndryshim i dëshirueshëm.