

Etika publike

# Konfliktet e interesit në nivel lokal dhe rajonal

Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale  
të Këshillit të Evropës

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Konfliktet e interesit në nivel lokal dhe rajonal**

Komiteti për Qeverisje

Raportuesi :<sup>1</sup>

Peter JOHN, Mbretëria e Bashkuar (L, SOC)

---

<sup>1</sup> L: Dhoma e Autoriteteve Lokale / R: Dhoma e Rajoneve  
EPP/CCE: Grupi i partive popullore evropiane në Kongres  
SOC: Grupi socialist  
ILDG: Grupi i pavarur dhe i liberal demokratëve  
ECR: Grupi i konservatorëve dhe reformatorëve evropianë  
NR: Anëtarë që nuk i përkasin asnjë grupi politik të Kongresit

# Përmbajtja

---

Përmbledhje	5
<b>REZOLUTA 434 (2018)</b>	6
<b>REKOMANDIMI 423 (2018)</b>	11
<b>MEMORANDUMI SHPJEGUES</b>	14
1. Hyrje	15
2. Përcaktimi i konflikteve të interesit	19
3. Mjetet (jo)efektive për implementim nevoja për inovacion	37
4. Drejt një matje dhe vlerësimi më të mirë të politikave të Kil-së	61
5. Pasqyrë e zymtë: trendet në të ardhmen në Kil	71
6. Konkluzione	74

## Përmbledhje

Ndërsa konfliktet e interesit ndodhin në të gjitha aspektet e jetës publike, autoritetet lokale dhe rajonale janë veçanërisht në rrezik, për shkak të afërsisë së tyre dhe kontakteve më të ngushta me qytetarët dhe ndërmarrësit lokalë. Megjithëse shumica e vendeve tani kanë rregulluar këtë çështje, rezultati është shumë shpesh shtimi i rregullave dhe rregulloreve, të cilat mund të jenë të vështira për t'u menaxhuar dhe zbatuar. Ndikim më i madh mund të arrihet duke përdorur një qasje të bazuar në vlera, duke u përqendruar në arsim, trajnim dhe transparencë.

Në rezolutën e tij, Kongresi fton autoritetet lokale dhe rajonale të vendosin dhe zbatojnë politika për integritet, duke përfshirë menaxhimin e etikës organizative dhe kujdestarët e jashtëm për integritet. Ai i bën thirrje atyre që të promovojnë zbulimin proaktiv të informacionit para se publiku ta kërkojë atë, dhe të përcaktojë rregullat për pranimin e dhuratave dhe ftesave. Ai gjithashtu i inkurajon ata të mbështesin dhe të investojnë në instrumente të buta, siç është lidhshipi etik.

Në rekomandimin e tij, ai i kërkon Komitetit të Ministrave t'u bëjë thirrje qeverive që të specifikojnë saktësisht se çfarë përbën konflikt interesi dhe të sigurojnë që autoritetet lokale dhe rajonale të kenë procedura të qarta për të identifikuar, menaxhuar dhe zgjidhur situatat e konfliktit të interesit.

## REZOLUTA 434 (2018)<sup>2</sup>

---

1. Në shumë forma, korrupsioni kontribuon në përkeqësimin e vlerave demokratike dhe për këtë arsye përbën kërcënim për qeverisjen e mirë dhe funksionimin e shtetit. Në dritën e kësaj, në tetor 2016 në seancën e tij të 31<sup>-të</sup>, Kongresi miratoi udhërrëfyesin e tij të aktiviteteve për parandalimin e korrupsionit dhe promovimin e etikës publike dhe ra dakord të përgatisë gjashtë raporte tematike, përfshirë një mbi konfliktin e interesit, për të identifikuar masat parandaluese dhe praktikatat e mira në luftën kundër korrupsionit.

2. Konfliktet - ose paraqitja e konflikteve - të interesit ndodhin në situata kur individit ka interesa personale direkte ose indirekte që mund të ndërhyjnë në interesin publik. Më shpesh ndodh kur individit ka më shumë se një rol dhe ushtron veprimtari profesionale përkrah veprimtarive të tyre publike. Ndonjëherë mund të jetë problematike të ndahen këto role, të cilat mund të rezultojnë në përdorimin e detyrës publike për avantazhe private.

3. Autoritetet lokale dhe rajonale shpesh janë të ngarkuara me

---

<sup>2</sup> E debatuar dhe miratuar nga Kongresi më 7 nëntor 2018, mbledhja e 2-të, (shih Dokumentin [CG35\(2018\)13](#), memorandum shpjegues), raportuesi: Peter JOHN, Mbretëria e Bashkuar (L, SOC).

ofrimin e shërbimeve në fusha veçanërisht të cënueshme ndaj korrupsionit siç janë planifikimi urban, ndërtimi ose shërbimet sociale. Afërsia e tyre, lidhjet e mundshme dhe shpeshtësia e kontaktit me qytetarë dhe ndërmarrës lokalë mund të krijojnë shumë mundësi që të ndodhin konflikte interesi dhe të vënë në provë integritetin e zyrtarëve të zgjedhur në nivel lokal.

4. Ndërsa vendet janë përqendruar në institucionalizimin dhe zbatimin e politikave të konfliktit të interesit, ka pak prova në lidhje me efektivitetin e tyre real. Në nivelin lokal dhe rajonal, autoritetet kanë mungesë të dhënash dhe mbikëqyrje gjithëpërfshirëse të rregulloreve në lidhje me, për shembull, pas mandatit, pranimin e dhuratave ose aktivitetet shtesë të ushtruara pranë atyre zyrtare. Kjo mund të paraqesë sfida sa i përket rregullave të zbatimit të masave ndëshkuese ose kufizimeve të përkufizimit të konfliktit të interesit, për sa i përket shtrirjes së një raporti të pranueshëm midis interesave publike dhe private, si dhe sjelljes së ndaluar. Një raport i tillë duhet të pasqyrojë pozitën e mbajtur nga nëpunësi publik dhe shkallën e 'njohurive të brendshme' të një individi, i cili potencialisht mund të përdoret për avantazhe private ose në mjedisin pas mandatit.

5. Megjithëse konfliktet e interesit janë një nga fushat më të rregulluara të politikave, shtimi i rregullave dhe rregulloreve mund të paraqesë vështirësi në menaxhimin dhe zbatimin e tyre. Mungesa e kohezionit midis teksteve të tilla mund të shkaktojë konfuzion dhe t'i bëjë këto tekste joefektive. Ndikim më i madh mund të arrihet duke përdorur qasje të bazuara në vlera, përfshirë arsimin, trajnimin dhe transparencën dhe sistemet më të mira të monitorimit.

6. Kulturat organizative në të cilat ka më shumë të ngjarë të ndodhin konflikte interesi priren të karakterizohen me nivele më të ulëta të besimit të publikut. Meqenëse shumëzimi i politikave dhe kodeve të sjelljes nuk rrit domosdoshmërisht nivelet e besimit të publikut, por mund të ketë efekt të kundërt, autoritetet lokale dhe rajonale duhet t'i kushtojnë vëmendje hartimit, zbatimit dhe shpërndarjes së mjeteve të tilla, duke shmangur rregullimin e tepërt.

7. Në dritën e konsideratave të mësipërme, Kongresi, i vetëdijshëm për ndryshimet në strukturat ligjore dhe administrative, si dhe kulturat organizative të vendeve dhe rajoneve të ndryshme brenda tyre:

**a.** i fton autoritetet lokale dhe rajonale të shteteve anëtare të Këshillit të Evropës që të:

- i.** vendosin dhe zbatojnë politika për integritet që përfshijnë si menaxhimin e etikës organizative ashtu edhe kujdestarët e jashtëm për integritet;
- ii.** krijojnë komitete të pavarura të etikës për të rishikuar aktivitetin financiar të anëtarëve, identifikuar probleme të mundshme dhe rekomanduar masa për t'i korrigjuar ato, përpara se të zbulohen deklaratimet e interesave personale për publikun, të cilat duhet të mbulojnë punë shtesë, të ardhura private, aksione ose investime që mund të bien ndesh me pozitën, punësimin në të kaluarën dhe informacionin në lidhje me aktivitetet e partnerëve;
- iii.** përcaktojnë rregulla për pranimin e dhuratave dhe ftesave, duke marrë parasysh pozitën e mbajtur nga zyrtari ose shërbyesi publik, në mënyrë që të shmangët ndikimi i jashtëm në procesin e vendim-



- marrjes dhe të garantohet paanësia në fusha të tilla si prokurimi;
- iv.** promovojnë zbulimin proaktiv të informacionit para kërkesës së publikut, për të rritur llogaridhënien, transparencën dhe hapjen e qeverisë lokale dhe rajonale dhe forcimin e besimit të publikut;
  - v.** sigurojnë që politikat e zbulimit shoqërohen me masa të duhura për zgjidhjen e konflikteve të interesit që janë identifikuar;
  - vi.** mbështesin dhe investojnë në instrumente të buta, siç është lidhshipi etik;
  - vii.** investojnë në mekanizma të avancuar të burimeve njerëzore, për të monitoruar dhe rregulluar flukset e punësimit midis sektorit privat dhe publik;
  - viii.** bëjnë vlerësime të rregullta të stafit, për të vlerësuar qëndrimet dhe zhvillimin e një klime etike midis stafit;
  - ix.** lehtësojnë raportimin e hershëm dhe *ad hoc* të konflikteve të mundshme të interesit, për shembull me deklarimin e interesit të përfaqësuesve të zgjedhur lokalë dhe rajonalë dhe zyrtarëve të nivelit të lartë publik, para dhe gjatë detyrës publike;
  - x.** vendosin e-sisteme për të thjeshtuar përpunimin dhe për të lehtësuar menaxhimin e deklarimeve të interesit;
  - xi.** konsultohen me të gjitha palët e interesit në nivelin lokal dhe rajonal, gjatë hartimit të rregullave dhe rregulloreve për konfliktin e interesit, për të maksimizuar përputhjen e tyre me politikat e zbatuara;
  - xii.** përmirësojnë koordinimin horizontal dhe vertikal me nivelet e tjera të qeverisë, për të siguruar kon-

sistencën me mekanizmat e tjerë të monitorimit dhe zbatimit;

- xiii.** përfshijnë shoqërinë civile, OJQ-të dhe shoqatat kombëtare të autoriteteve lokale dhe rajonale për të siguruar mësimin dhe trajnimin e stafit në fushën e rregullave të etikës dhe konfliktit të interesit, për të rritur ndërgjegjësimin për rregullat ekzistuese dhe për t'iu mundësuar atyre që të parashikojnë shkeljet e mundshme të integritetit;
- xiv.** ftojnë shoqatat kombëtare të autoriteteve lokale dhe rajonale të ndihmojnë në krijimin e një kornize gjithëpërfshirëse dhe rregullative dhe të kontribuojnë në promovimin dhe të kuptuarit e tij, në mënyrë që të rritet ndërgjegjësimi për masat parandaluese të konfliktit të interesit në nivelin lokal dhe rajonal;

**b.** vendos të krijojë një sistem koherent dhe efektiv për parandalimin, zbulimin dhe mbikëqyrjen e konfliktit të interesit, duke mbuluar të gjithë anëtarët e Kongresit.

# REKOMANDIMI 423 (2018)3

---

1. Konfliktet e interesit, rreziku i abuzimit të detyrës publike për avantazhe private, kanë ekzistuar gjithmonë në të gjitha nivelet e qeverisë, pasi që shumë prej atyre që punojnë për autoritetet publike do të kenë një larmi rolesh dhe përgjegjësish të tjera.

2. Të vetëdijshëm se të gjitha llojet e korrupsionit kërcënojnë efikasitetin e qeverisë, çështja e konfliktit të interesit është një nga fushat kryesore që Kongresi vendosi të adresojë në Ud-hërrëfyesin e tij të aktiviteteve për parandalimin e korrupsionit dhe promovimin e etikës publike në nivelet lokale dhe rajonale, të miratuar në sesionin e tij të 31<sup>të</sup> plenar në tetor 2016.

3. Autoritetet lokale dhe rajonale shpesh janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve në fusha që janë të cënueshme ndaj korrupsionit, siç janë planifikimi urban, ndërtimi dhe shërbimet sociale. Zbatimi i politikave të konfliktit të interesit mund të jetë një armë e rëndësishme në luftën kundër korrupsionit, duke nxjerrë në dritë aktivitete që dëmtojnë interesin publik.

4. Ndërsa shumë shtete anëtare kanë vendosur legjislacion për rregullimin e konfliktit të interesit në nivelet lokale dhe rajonale, ndikimi i këtij legjislacioni mbetet kryesisht i panjo-

hur. Masat e duhura duhet të merren nga autoritetet për të mbledhur të dhënat e nevojshme për të pasur një mbikëqyrje gjithëpërfshirëse të shtrirjes së problemit.

5. Qëndrimet dhe vetëdijesimi i publikut janë gjithashtu të rëndësishme për të siguruar efektivitetin e masave të aplikuar. Edukimi, trajnimi, seminarët dhe format e tjera të ndihmës për zyrtarët publikë mund të kontribuojnë të gjitha në ngritjen e vetëdijes për rregullat dhe procedurat ekzistuese në luftën kundër konfliktit të interesit.

6. Në dritën e konsideratave të mësipërme, Kongresi:

**a.** duke pasur parasysh:

- i.** Kodin Model i Sjelljes i Këshillit të Evropës për Zyrtarët Publikë (2000);
- ii.** Programin e Këshillit të Evropës për Veprim Kundër Korrupsionit;
- iii.** Konventën e së Drejtës Penale për Korrupsionin (ETS Nr. 173);
- iv.** Konventën e së Drejtës Civile për Korrupsionin (ETS Nr. 174);
- v.** Rezolutën (97) 24 e Komitetit të Ministrave mbi njëzet parimet udhëzuese;
- vi.** Rekomandimin CM/Rec (2014)7 e Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve;

**b.** fton Komitetin e Ministrave të inkurajojë qeveritë dhe parlamentet e shteteve anëtare dhe, kur është e zbatueshme, rajonet me kompetenca legjislative, që të:

- i.** sigurojnë që legjislacioni i tyre është plotësisht në përputhje me këtë rekomandim;

- ii.** sigurojnë që të gjitha autoritetet lokale dhe rajonale të kenë procedura të qarta për identifikimin, menaxhimin dhe zgjidhjen e situatave të konfliktit të interesit;
- iii.** specifikojnë saktësisht se çfarë përbën konflikt interesi, duke përfshirë keqpërdorimin e informacionit zyrtar konfidencial ose pasurisë, veprimin në emër të palëve të treta dhe pranimin e dhuratave dhe ftesave;
- iv.** përcaktojnë kushtet që zyrtarët publikë të përfshihen në aktivitete politike;
- v.** organizojnë seminare, konferenca, kurse trajnimi, punëtori dhe mbështetje tjetër edukative për zyrtarët publikë për të rritur ndërgjegjësimin ndaj këtyre çështjeve;
- vi.** inkurajojnë vendosjen e e-sistemeve për të thjesh-tuar procesin e deklarimeve të interesit dhe për të lehtësuar menaxhimin e tyre;
- vii.** sigurojnë mbrojtje të sinjalizuesve për raportimin e konflikteve të interesit si dhe vendosjen e kanaleve të raportimit, siç janë linjat telefonike (hotlines) të informacionit;
- viii.** promovojnë shkëmbimin e informacionit dhe njohurive ndërmjet organizatave ndërkombëtare në lidhje me luftën ndaj konfliktit të interesit;
- ix.** inkurajojnë koordinimin për këtë çështje në nivelin kombëtar, midis autoriteteve territoriale, OJQ-ve dhe grupeve të shoqërisë civile, për të siguruar që shqetësimet, përvojat dhe rekomandimet e të gjithë të interesuarve të merren parasysh.

# MEMORANDUMI SHPJEGUES4

---

---

4 Raportuesi dëshiron të falënderojë Christoph Demmke, Universitetin e Potsdamit për kontributin e tij në këtë raport.

# 1. Hyrje

---

1. Konfliktet e interesit (shkurtimisht Kil), rreziku i abuzimit të detyrës publike për avantazhe private, kanë ekzistuar gjithmonë në të gjitha nivelet e qeverisë, pasi që shumë prej atyre që punojnë për autoritetet publike do të kenë një larmi rolesh dhe përgjegjësish të tjera. Sidoqoftë, duket se autoritetet lokale dhe rajonale i nënshtrohen paraqitjes së rreziqeve të reja ndaj gjendjes së integritetit publik, me më shumë diskrecion për menaxherët, më shumë lëvizshmëri midis sektorit publik dhe privat dhe një paqartësi e caktuar e kufijve midis sektorit publik dhe privat dhe midis jetës private dhe publike si të tillë. Zhvillimet aktuale shoqërore drejt më shumë individualizimit, digjitalizimit, ndërkombëtarizimit dhe intensifikimit po gjenerojnë gjithashtu rreziqe të reja të integritetit në sektorin publik.<sup>5</sup> Debati aktual i konfliktit të interesit është se sa të rëndësishme janë politikat dhe instrumentet efektive.

2. Rritja e interesimit në Kil nuk ka prodhuar ende konsensus për mënyrën më të mirë për të trajtuar Kil-në në kontekste të ndryshme, situata, sektorë, kategori të personelit dhe në lidhje me zgjedhjen e duhur të instrumenteve të politikës. Nevojitet gjithashtu më shumë punë në atë se 'cilat lloje të shpërblimeve ose gjobave funksionojnë më mirë për të krijuar stimuj për sjellje të përgjegjshme dhe llogaridhënëse, përfshirë kërkimin

---

<sup>5</sup> Aris van Veldhuisen/Dominique Snel, 2014, Integriteit in Ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Hague

për përmirësim (Jarvis/Thomas, 2009).<sup>6</sup> Kjo nuk do të thotë që sisteme premtuese dhe të fuqishme të Kil-së nuk ekzistojnë. Në fakt, shumë vende janë në proces të institucionalizimit dhe profesionalizimit të sistemeve të tyre të Kil-së. Sidoqoftë, politikat e Kil-së duhet të integrohen më mirë në politikat e tjera. Deri më tani, shumica e politikave janë 'politikë shtimi' (plugin policy) që mbush boshllëqet që prodhojnë politika të tjera dhe logjika të tjera të qeverisjes.

3. Trendet e fundit në studimet e Kil-së tregojnë gjithashtu një interes në rritje për të vlerësuar efektivitetin e politikave të integritetit, format e institucionalizimit të etikës dhe për të identifikuar se cilat infrastruktura etike funksionojnë më mirë. Gjatë dizajnit të instrumenteve efektivë, duhet të ketë një lidhje midis dizajnit dhe zbatimit të politikave. Kjo do të thotë që çdo rregull ose politikë duhet të testohet nëse mund të zbatohet. Vëmendja në monitorimin e Kil-së ilustron një paradoks: nga njëra anë, kurrë nuk ka pasur qaq shumë përpjekje për të rregulluar dhe menaxhuar Kil-në, për të matur korrupsionin dhe për të përcaktuar sjelljen joetike. Nga ana tjetër, provat shkencore në lidhje me trendet dhe të dhënat, dhe efektiviteti i reformave, masave dhe instrumenteve të ndryshme, ende mungojnë.

4. Ende nuk ka konsensus në lidhje me mekanizmin me të cilin një instrument mund të ndikojë në prodhimin dhe arritjet. Përkundër shumë përpjekjeve dhe popullaritetit të qasjeve të matjes (për shembull nga ato të Transparency International), asnjë metodologji ende nuk ekziston për të matur me saktë-

---

<sup>6</sup> Mark D. Jarvis & Paul G. Thomas, 2009, 'Kufijtë e Llogaridhënies: çfarë mund dhe nuk mund të arrihet në Dialektikën e Llogaridhënies?' Punim i prezantuar në Universitetin Dalhousie, Halifax, 11-13 nëntor, f.11



si nivelet e korrupsionit dhe Kil-në.<sup>7</sup> Kjo gjithashtu lidhet me matjen e Kil-së me kalimin e kohës. A po rritet apo zvogëlohet Kil-ja? Analizimi i zhvillimit dhe efektivitetit të politikave të Kil-së (në nivelin nënkombëtar) përbën sfidë të madhe për shkencat juridike, politike dhe administrative.

5. Provat e disponueshme duket se sugjerojnë se ndërsa disa forma të Kil-së janë në rënie, të tjerat mbesin të qëndrueshme dhe megjithatë të tjera po rriten. Prandaj, nuk është për t'u habitur që pavarësisht provave në lidhje me ekzistencën e problemit, ekziston zhgënjimi për ndikimin e kufizuar të përpjekjeve rregullative, politike dhe institucionale të Kil-së. Ekziston gjithashtu pasiguri se si të trajtohen më mirë politikatat e Kil-së, të cilat prodhojnë dinamika dhe kontradikta të reja.

6. Ky raport do të shqyrtojë efektivitetin e rregullave, politikave dhe standardeve të Kil-së në nivelin nënkombëtar. Në të gjitha vendet në mbarë botën ekziston mirëkuptimi i përbashkët, në nivelin qendror, rajonal dhe lokal, që rregullat dhe standardet janë të nevojshme për të kontrolluar dhe menaxhuar Kil-në e përfaqësuesve të zgjedhur. Më shumë sesa "personat e tjerë publikë", përfaqësuesit e zgjedhur i ekspozohen një numri Kil-ve. Ata ushtrojnë pozita të rëndësishme të pushtetit dhe ndikimit, ndërveprojnë rregullisht me sektorin privat, marrin vendime të rëndësishme që kanë ndikim financiar, mbajnë funksione të rëndësishme në borde, agjenci ose komitete, posedojnë informacione për çështje të rëndësishme, alokojnë grante të fondeve publike dhe bëjnë emërimë në pozita. Për

---

<sup>7</sup> P. M. Heywood, Matja e Korrupsionit: perspektivat, kritikata dhe kufijtë, në: P.M. Heywood (redaktor), 2015, Doracakut Routledge i Korrupsionit Politik Doracakët e Routledge, Nju Jork. Shih gjithashtu A. Mungiu-Pippidi, (2016), Kërkesa për Qeverisje të Mirë, Cambridge University Press 2016.

më tepër, përfaqësuesit lokalë dhe rajonalë vendosin masa për të decentralizuar shërbimet publike, për të rritur partneritetet publiko-private, për të përmirësuar orientimin ndaj klientit dhe qytetarit, për të promovuar politikat e kontraktimit të jashtme dhe për të rritur lëvizjen midis sektorit publik dhe privat. Të gjitha këto zhvillime kanë ndikim në paraqitjen e Kil-së së re.

7. Çështjet e Kil-së sfidojnë shumë supozime popullore dhe gjithnjë e më shumë vënë në pikëpyetje supozimet tradicionale në lidhje me efektet e qeverisjes së mirë dhe politikave të integritetit dhe ngrënë pikëpyetje për rezultatet e reformave në këtë fushë të politikave.

## 2. Përcaktimi i konflikteve të interesit

---

8. Në të gjitha vendet, dhe në të gjitha rajonet dhe komunitat lokale, ka konfuzion në lidhje me shumë çështje që bien nën ombrellën e politikave të Kil-së, mosmarrëveshje për rëndësinë e problemit të Kil-së dhe zhgënjim për efektet e pasigurta të politikave të Kil-së. Kështu, politikat e Kil-së kanë shumë gjëra të përbashkëta me politikat e kundër korrupsionit: “Si mund të matim diçka që është fshehur në masë të madhe?” Për të zgjidhur një konflikt dhe për të bërë dallimin midis situatave të vërteta, të dukshme, reale dhe të mundshme të konfliktit zakonisht kërkohen shkathtësi ligjore, teknike dhe menaxheriale dhe të kuptuar themelor të shumë çështjeve dhe këndvështrimeve të përfshira.

9. Sot, përcaktimi i Kil-së po bëhet gjithnjë e më i vështirë, sepse koncepti si i tillë funksionon si një ombrellë që përfshin të gjitha llojet e tenseve midis roleve zyrtare dhe private. Kjo vështirësi ka të bëjë me dinamikën dhe zgjerimin e konceptit si i tillë. Siç e thekson Ackerman, ne jetojmë në një epokë ku njerëzit po marrin role, identitete dhe besnikëri gjithnjë e më konfliktuale.<sup>8</sup> De Graff gjithashtu vëzhgon zhvillimet drejt

---

<sup>8</sup> Susan Rose-Ackerman, Korrupsioni dhe konfliktet e interesit, në: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud (Ed.), 2016, Korrupsioni dhe Konfliktet e Interesit, Studime në të Drejtën Krahasuese dhe Kulturën Ligjore, f. 3

konflikteve më me vlerë në shoqëritë tona.<sup>9</sup> Koncepti i Kil-së po zgjerohet. Gjuha e përdorur mund të jetë gjithashtu konfuze: “të kesh interes” nuk është e njëjtë me “të jesh i interesuar” për një çështje.

10. Padyshim, tendencat drejt një nocioni gjithnjë e më të gjerë të konfliktit të interesit çojnë në gjetjen e konflikteve të interesit kudo në jetën shoqërore.<sup>10</sup> Deri më tani askush nuk e di me siguri se si trendet drejt konflikteve më me vlerë dhe dilemave më me vlerë kanë të bëjnë me zhvillimin e konflikteve të interesit. Siç e theksoi Anecharico/Jacobs vite më parë: “standardi publik i moralit gjithashtu është bërë shumë më i rreptë.... Sjellja e pranuar më parë ... tani konsiderohet joetike dhe sjellja më parë joetike tani konsiderohet kriminale”.<sup>11</sup>

11. “Gjatë tridhjetë viteve të fundit diçka transformuese ka ndodhur me të vërtetë në të kuptuarin tonë të konflikteve të interesit. Në fakt, dy gjëra kanë ndodhur - njëra në konceptimin tonë të “konfliktit”, tjetra në nocionin tonë të “interesit”. Ne kemi arritur të marrim një qasje të qartë objektive ndaj konfliktit. Dhe ne kemi evoluar të kuptuarit thellësisht subjektiv të interesit”.<sup>12</sup> “Deri në mesin e viteve 1960<sup>ta</sup>, “lloji i interesit privat” që trajtonte diskursin e konfliktit të interesit mbeti kryesisht monetar - pra “objektiv”.<sup>13</sup> Tani kjo ka evoluar drejt çështjeve

---

9 Gjalit de Graaf, 2015, E Ardhmja e Ndritur e Pluralizmit të Vlerave në Administratën Publike, në: Administrata dhe Shoqëria, f. 1-9

10 Anne Peters, Konflikti i Interesit si problem ndër-sektorial, në: Anne Peters/Lukas Handschin (eds.), 2012, Konflikti i Interesit në Qeverisjen Globale, Publike dhe Private, Kembrixh, Cambridge University Press, f. 6

11 Frank Anecharico/James B. Jacobs, 1996, Ndjekja e Integritetit Absolut, University of Chicago Press, Çikago, f. 16.

12 Stark, Konflikti i Interesit në Jetën Publike Amerikane, Harvard, Kembrixh, 2000, f.4

13 “Interesat monetare janë të vështira, të jashtme dhe të dukshme me sy të lirë”, Stark, Konflikti i Interesit, op cit., f.5

subjektive, ideologjike dhe dëmeve emocionale. “Ne kemi lëvizur përtej objektivit dhe parasë për të përqaftuar një gamë të madhe të tipareve subjektive dhe psikologjike”<sup>14</sup> Zgjerimi i përkufizimeve dhe kërkesave për zbulimin e detyrimeve ndaj miqve dhe partnerëve të tjerë bien ndesh menjëherë me vlera të tjera të tilla si “e drejta për privatësi” dhe “liria e individit”.

12. Një Kil ndodh në situata kur një person ka role të shumta dhe mund të thuhet se mban dy kapele. Në shumicën e vendeve, ky mund të jetë rasti me ligjvënësit të cilët mund të ushtrojnë veprimtari profesionale pranë pozitës së tyre si parlamentarë. Në përgjithësi, kur individët kanë më shumë se një rol zyrtar, mund të jetë e vështirë të mbash rolet të ndara.

13. Prandaj, Kil mund të rezultojë në “abuzim të detyrës publike për avantazh privat” dhe mban potencial për sjellje të padrejtë. Udhëzimet e OBZHE-së japin përkufizimin vijues: ‘Konflikti i interesit përfshin një konflikt midis detyrës publike dhe interesave private të një zyrtari publik, në të cilin zyrtari publik ka interesa të cilësisë private, të cilat mund të ndikojnë në mënyrë jo të duhur në kryerjen e detyrave dhe përgjegjësi të tyre zyrtare.’<sup>15</sup>

14. Një ilustrim i këtij përkufizimi është rasti i Presidentit Trump: Më 12 qershor 2017, Distrikti i Kolumbisë (SHBA) dhe Shteti i Merilandit (SHBA) parashtruan një veprim ligjor kundër Presidentit Donald Trump në cilësinë e tij si President i Shteteve të Bashkuara. Padia pretendoi shkelje nga Presidenti i dy dispozitave të Kushtetutës së SHBA-ve që kërkojnë të sigurojnë

---

<sup>14</sup> Stark, Konflikti i Interesit, op cit, f. 203

<sup>15</sup> OBZHE (2003), Rekomandimi i Këshillit për udhëzuesit për menaxhimin e konfliktit të interesit në shërbimet publike, qershor (2003), faqe 4

që ai i shërben me besnikëri popullit amerikan, pa ngatërresa financiare dhe jo-financiare me aktorë të tjerë kombëtarë dhe ndërkombëtarë. Presidenti Trump zotëron dhe kontrollon qindra biznese në të gjithë botën, duke përfshirë hotele dhe pronat tjera. Si pasojë, ai po përdor pozitën e tij si President për të "rritur këtë patronazh të ndërmarrjeve të tij dhe diplomatët e huaj dhe zyrtarë të tjerë publikë e kanë bërë të qartë se pozita e të pandehurit si President rrit gjasat që ata të frekuentojnë pronat dhe bizneset e tij" (f. 5/6 e ankesës).

15. Këto konflikte të mundshme interesi ngrenë pyetje serioze nëse Presidenti u shërben besnikërisht njerëzve, pa efekte shtrembëruese ose komprometuese të nxitjeve financiare të ofruara nga kombet e huaja, udhëheqësit e tyre, shtetet individuale në Union, Kongres ose pjesë të tjera të qeverisë federale. Ata sigurojnë që amerikanët nuk duhet të mendojnë nëse një President që urdhëron bijtë dhe bijat të vdesin në toka të huaja vepron nga shqetësimi për interesat e biznesit të tij privat; ata nuk kanë pse të pyesin nëse kanë humbur vendet e tyre të punës për shkak të negociatave tregtare në të cilat Presidenti ka një interes personal; dhe ata kurrë nuk kanë pse të pyesin nëse Presidenti mund të ulet në anën tjetër të tryezës së negociatave nga udhëheqësit e huaj dhe të përfaqësorë me besnikëri demokracinë më të fuqishme të botës, i pangarkuar me frikën për dëmtim të kompanive të tij" (Ankesa, faqe 2).

16. Konfliktet e interesit kanë shumë të përbashkëta me korrupsionin dhe mashtrimin. Sidoqoftë, konfliktet e interesit nuk duhet të përzihen me shkelje të integritetit të tilla si korrupsioni dhe mashtrimi.<sup>16</sup> Në realitet, koncepti i Kil-së si i tillë

---

<sup>16</sup> Leo Huberts, 2014, Integriteti i Qeverisjes, Palgrave Mc Millan, Basingstoke,

është në «kufirin» e korrupsionit, mashtrimit dhe formave të tjera të sjelljes joetike. Kil ka të bëjë me shumë aktivitete dhe interesa shoqërore dhe profesionale. Më në fund, konfliktet e interesit mund të ndodhin në çdo kohë dhe mund të shkojnë nga shmangia e disavantazheve personale deri te kërkimi i fitimit personal. Po sikur Kil të mos ketë asnjë lidhje me interesat monetare dhe madje interesat personale të mos luajnë ndonjë rol? Në këto raste, Kil merr karakterin e një dileme, por aspak formën e një veprë penale. Prandaj, duhet gjithashtu të bëhet dallimi midis personave që kanë Kil të qëllimshëm dhe atyre që kanë konflikt interesi madje pa e kuptuar. Kjo gjithashtu ilustron se jo të gjithë shkelësit e rregullave dhe politikave të konfliktit të interesit janë thjesht njerëz të pakujdesshëm, të ligë.

## 2.1 Qëllimi dhe objektivi i politikave të Kil-së

17. Në përgjithësi, politikat e konfliktit të interesit nuk duhet të ofrojnë vetëm një mjet për parandalimin e konfliktit të interesit. Në vend të kësaj, ato gjithashtu duhet të:

- ▶ rrisin besimin e publikut në qeveri;
- ▶ demonstrojnë nivelin e lartë të integritetit të shumicës së përfaqësuesve të zgjedhur dhe zyrtarëve qeveritarë;
- ▶ parandalojnë ndodhjen e konfliktit të interesit sepse aktivitetet zyrtare do t'i nënshtroheshin shqyrtimit publik;
- ▶ ndalojnë personat, financat personale të cilëve nuk do të përballonin shqyrtimin publik për të hyrë në shërbimin publik, dhe;
- ▶ mundësojnë më shumë publikut të gjykojë punën e zyrtarëve publikë në dritën e interesave të tyre të jashtme financiare.

18. Duke pasur parasysh këtë listë të gjerë të objektivave dhe qëllimeve të politikave të Kil-së, është një pyetje e rëndësishme nëse politikat e konfliktit të interesit mund t'i arrijnë këto objektiva. Këtu, më e vështira është marrëdhënia midis politikave të konfliktit të interesit dhe niveleve të besimit.

19. Koncepti i Kil-së ka të bëjnë fuqimisht me zhvillimin e besimit si i tillë. Arsyja më e rëndësishme për zgjerimin e politikave të Kil-së është mungesa në rritje e besimit në "deklarimet vetë-shërbyese të të fuqishmëve".<sup>17</sup> Në përgjithësi, politikat e konfliktit të interesit pasqyrojnë një mungesë në rritje të besimit tek autoritetet publike, zyrtarët publikë dhe «të fuqishmit». «Si pasojë, ligjvënësit priren të përballen, gjithnjë e më shumë, me detyrën e vështirë për të hartuar tipologji të situatave dritë jeshile, portokalli dhe të kuqe, për kategoritë e ndryshme të zyrtarëve publikë dhe organeve rregullative».<sup>18</sup> Shpesh, ekziston një korrelacion i qartë midis rregullimit të Kil-së dhe zhvillimit të besimit: Sa më të ulëta nivelet e besimit, aq më shumë rregullohen Kil-të. Kjo përsëri ilustron se si Kol-të kanë të bëjnë me kontekstin kombëtar. "Niveli i besimit të publikut në qeveri (...) ndikon në zgjedhjen e legjislacionit".<sup>19</sup> Si të tilla, rregullat e Kil-së janë instrument që komunikon në mënyrë implicite se ato janë instaluar për shkak të mosbesimit dhe konfliktit të mundshëm që është i pranishëm në grup<sup>20</sup> që është vetëdije e krijuar që njerëzit nuk mund t'i besojnë njëri-

---

17 Susan Ackerman, *Korrupsioni dhe konfliktet e interesit*, në: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud (Ed.), *Korrupsioni dhe Konfliktet e Interesit*, op cit, f. 6

18 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Korrupsioni dhe Konfliktet e Interesit*, op cit, f. XV

19 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Korrupsioni dhe Konfliktet e Interesit*, op cit, f. XIX

20 Marshall Schminke (eds) (2010), *Etika Menaxheriale*, Routledge, Nju Jork, f. 121



tjetrit, «atëherë ndërtimi i marrëdhënieve bashkëpunuese dhe të besueshme për kohë të gjatë mund të jetë i vështirë».<sup>21</sup>

20. Meqenëse politikat e Kil-së janë në thelb politika mosbesimi, megjithatë nuk është e qartë se si ato mund të kontribuojnë në rritjen e besimit tek përfaqësuesit e zgjedhur dhe në institucionet publike. Sa më shumë rregulla dhe standarde të vendosen, aq më shpesh rregullat dhe standardet mund të shkelen. Si pasojë, media dhe publiku mund ta interpretojnë këtë si shenjë e rënies së standardeve etike. “Kështu, në vend që të zvogëlohet numri i rasteve të sjelljes joetike, duke deklaruar sjellje joetike e cila më parë ishte në përputhje me rregullat, numri absolut i skandaleve dhe rasteve të sjelljes joetike rritet, duke krijuar kështu paraqitjen e zyrtarëve publikë duke u bërë më joetik. Sidoqoftë, standardet më të larta etike çojnë në shërbim publik përgjithësisht më etik.”<sup>22</sup> Prandaj, ekziston një korrelacion i qartë midis rregullimit të Kil-së dhe zhvillimit të besimit: sa më të ulëta nivelet e besimit në institucionet publike, aq më e fortë është tendenca për të menaxhuar Kil-në me rregulla të hollësishme.

21. Kritikë të tillë si Nieuwenburg<sup>23</sup> (por edhe Anechiarico dhe Jacobs,<sup>24</sup> Makenzie<sup>25</sup> dhe Stark<sup>26</sup>) argumentojnë se më shumë rregulla të etikës nuk japin domosdoshmërisht përgjigje efek-

---

21 Schminke, *Etika menaxheriale*, op cit, f.121

22 Nathalie Behncke, N. (2005), “Etika si pite me mollë: Gara me armë e standardeve etike në fushatat kongresiste dhe presidenciale”, EGPA-Paper, “Etika dhe Integriteti i Qeverisjes: Një dialog transatlantik”, Leuven, qershor 2005, f. 8

23 Paul Nieuwenburg, 2007, *Paradoksi i Integritetit*, në: *Integriteti Publik*, 2007, vëll. 9, Nr. 3

24 Annechiarico/Jacobs, *Ndjekja e Integritetit Absolut*, op cit.

25 G. S. Mackenzie, *Prova e Skandalit: A e bëjnë ligjet e etikës qeverinë më të mirë?* Instituti Brookings, Uashington DC, 2002

26 Stark, *Konflikti i Interesit*, op cit.

tive ndaj rënies së besimit të publikut dhe çështjeve të integritetit, por mund të shkaktojnë edhe më shumë cinizëm në lidhje me institucionet publike dhe politike, duke argumentuar se zgjerimi i rregulloreve të etikës dhe më shumë diskutime publike rreth nevojës për më shumë rregulla dhe më të mira (të konfliktit të interesit) nuk kanë kontribuar në rritjen e besimit të publikut në qeveri, por kanë pasur efektin e kundërt. Më shumë "rregullore të etikës dhe më shumë zbatues të etikës kanë prodhuar më shumë hetime dhe ndjekje penale për çështje etike.... Cilatdo rregullore të reja etike që mund të jenë krijuar ... ato kanë bërë pak për të zvogëluar publicitetin dhe polemikat publike në lidhje me sjelljen etike të zyrtarëve publikë."<sup>27</sup>

22. Ato demonstrojnë se zgjerimi i rregulloreve dhe më shumë diskutime publike në lidhje me nevojën për rregulla më të mira të Kil-së nuk kanë kontribuar në rritjen e besimit të publikut tek qeveria. "Përkundër numrit në rritje të rregullave dhe rregulloreve, politikanët vazhdojnë të premtojnë standarde gjithnjë e më të larta etike si një mjet për të fituar vota. Prandaj, masat e etikës shpesh vendosen nga politikanët duke pasur parasysh problemin e perceptuar të zvogëlimit të besimit të publikut në klasën politike. Sidoqoftë, qëllimi i rritjes së besimit të publikut, rrallëherë përmbushet në realitet."<sup>28</sup> (Rosenson 2006, 137).

23. Sidoqoftë, nuk duhet të theksohet tepër kjo variabël shpjeguese. Sot, rregullimi i politikave të etikës është i popullarizuar. Si pasojë, të jesh kundër më shumë rregullave dhe

---

<sup>27</sup> Mackenzie, op cit, f.112.

<sup>28</sup> Rosenson, 2006, op cit, f. 137

standardeve është e rrezikshme nga pikëpamja politike dhe gjithashtu mund të jetë kontradiktore dhe joefektive. Nga ana tjetër, politikat e etikës po politizohen gjithnjë e më shumë. Politikanët mund të jenë të sigurt se thirrjet për iniciativa të reja do të duartrokiten nga qytetarët, sepse këto thirrje pasqyrojnë një perceptim të përhapur në shoqëritë evropiane që nivelet e korrupsionit dhe konfliktit të interesit po rriten dhe diçka duhet bërë. Nga këndvështrimi i bartësit të një detyre publike (dhe madje edhe më shumë i një përfaqësuesi të zgjedhur, një ligjvënësi apo një Ministri) do të ishte e dëmshme të ishte kundër standardeve të reja ose edhe më të larta etike. Në fakt, thirrja për standarde më të larta etike është gjithnjë e më shumë objekt i fushatave zgjedhore në shumë vende.

24. E keqja e këtij zhvillimi është se etika si çështje e politikës abuzohet si stigmatizim moral. Gjithnjë e më shumë politikanë përdorin “akuza për sjellje joetike si armë politike...”<sup>29</sup> Rregullat e etikës në veçanti janë burimet që politikanët mobilizojnë për të sulmuar dhe diskredituar kundërshtarët e tyre. Si pasojë, etika përdoret gjithnjë e më shumë si instrument moral për të denoncuar kundërshtarët politikë. Sidoqoftë, zgjidhja e problemit nuk është që të derregullohen rregullat dhe politikat e Kil-së për të rritur besimin e publikut. Në fakt, derregullimi nuk ka të ngjarë të përmirësojë situatën në vendet me besim të ulët.

---

<sup>29</sup> Williams, Shpërthimi i Etikës: Burimet dhe Katalizatorët, në: Saint-Martin/Thompson, Etika Publike dhe Qeverisja, op cit, f. 41.

## 2.2 Sfida specifike për autoritetet rajonale dhe lokale

25. Të gjitha vendet pranojnë që komunat janë shumë të cenueshme nga Kil, pasi ato shpesh janë përgjegjëse për vendimmarrjen dhe ofrimin e shërbimeve në sfera të njohura për cenueshmërinë e tyre ndaj korrupsionit (planifikimi urban, ndërtimi, shërbimet sociale dhe licencimi). Direktiviteti dhe shpeshësia më e madhe e marrëdhënieve të tyre me qytetarët ofrojnë tundime që testojnë integritetin e politikanëve vendorë dhe shërbyesve publikë. Duke marrë parasysh këta faktorë, integriteti i politikanëve vendorë dhe shërbyesve publikë meriton vigjilencë shtesë (Klitgaard, Maclean- Abaroa dhe Parris 2000).

26. Në Evropë, një përmbledhje koherente e rregullave, politikave dhe instrumenteve ekzistuese nuk ekziston ende në nivelin nënkombëtar, ndërsa në Shtetet e Bashkuara, Konferenca Kombëtare e Legjislativave të Shteteve ofron informacion krahasues mbi politikat e konfliktit të interesit në të gjitha shtetet e SHBA-ve.<sup>30</sup> Në Evropë, informacioni krahasues ende mungon dhe qasjet ekzistuese në fushën e Kil-së janë të fragmentuara. Vendosja e sistemeve lokale të integritetit kërkon që institucionet, politikat, praktikat dhe instrumentet rajonale dhe lokale të kontribuojnë në integritetin e një rajoni të caktuar dhe komunës lokale. Karakteristika themelore e perspektivës së sistemit të integritetit është se përshkruan elemente dhe kushte që janë të rëndësishme për integritetin e qeverisjes lokale. Krahasuar me konceptin më të zakonshëm të menaxhimit të etikës organizative, sistemet lokale të integritetit përfshijnë përpjekjet e menaxhimit të etikës

---

30 (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

organizative dhe kujdestarët e jashtëm për integritet (të tillë si auditorët e jashtëm financiarë, avokati i popullit dhe sistemet e policisë dhe drejtësisë).

27. Termi “sistem i integritetit” përdoret (gjithnjë e më shumë), pasi sistemet kombëtare të integritetit kanë ekzistuar për më shumë se një dekadë dhe janë kuptuar mirë (Pope 2000). Një sistem kombëtar i integritetit mund të përshkruhet si një tempull grek me njëmbëdhjetë shtylla, të tilla si legjislacioni, agjenci vëzhgimi dhe media; shtyllat qëndrojnë në ndërgjegjësimin e publikut dhe vlerat e shoqërisë. Sistemet kombëtare të integritetit janë përdorur edhe për të hartuar integritetin e vendeve në të gjithë botën.<sup>31</sup> Sistemet lokale të integritetit janë shumë të rëndësishme për integritetin e qeverisjes lokale dhe për besimin e publikut në qeverinë në përgjithësi (Nieuwenburg 2007).

28. Për të mundur krahasimin e sistemeve të integritetit, është e nevojshme një kornizë. Një mjet i tillë konceptual duhet të jetë i gjerë (për shembull me miratimin e listave të kontrollit), por edhe duhet të përfshijë masa dhe praktika specifike të cilat konsiderohen të rëndësishme. Hoekstra dhe Kaptein përcaktojnë institucionalizimin e politikave të integritetit si procesin e transferimit të ambicieve të integritetit në rezultatet e synuara me anë të strukturave mbështetëse, agjencive të specializuara dhe proceseve të formalizimit brenda një konteksti të caktuar<sup>32</sup>. “Në ditët e sotme nuk duket se ka ndonjë mungesë njohurish dhe ekspertize mbi përmbajtjen e politikave të integritetit dhe masave dhe instrumenteve që

---

31 Leo Huberts & Frederick Six, 2012. Sistemet lokale të integritetit, drejt një kornize për analizën dhe vlerësimin krahasues. Integriteti publik, vëll. 14, Botimi 2, f. 152.

32 Alain Hoekstra, & M. Kaptein, 2012. Institucionalizimi i Integritetit në Qeverinë Vendore. Integriteti publik, vëll. 15, Botimi 1, f. 5-28

një organizatë mund të miratojë. Sidoqoftë, aspektet organizative të integritetit, mënyra se si duhet të institucionalizohet integriteti brenda organizatave, janë lënë pas dore.

29. Shumica e autoriteteve nënkombëtare përqendrohen në legjislacion, rregulla, standarde dhe kode. Sidoqoftë, gjithnjë e më shumë, vendet pranojnë që administrimi efektiv i konfliktëve të integritetit kërkon politikë integruese e cila varet jo vetëm nga vendosja e masave efektive ligjore parandaluese dhe ndëshkuese, por edhe nga udhëzimi, parandalimi, qasjet e bazuara në vlera, stimujt, kultura e duhur etike, instrumentet e monitorimit, udhëheqjes dhe (menaxhimit) për rritjen e vetëdijesimit. Sjellja e duhur duhet të mbështetet me mjedis organizativ miqësor etik, të karakterizuar nga fakti që variablat janë të ndërvarura. Sa i përket sistemeve lokale të integritetit të praktikave më të mira, Huberts et al. (2014)<sup>33</sup> diskutoni Komisionin e Pavarur të Hong Kongut Kundër Korrupsionit (ICAC) dhe Byrotë e Integritetit në Amsterdam dhe Hamburg. Prezantimet profesionale në uebsajte për çështje të integritetit mund të shihen në Qytetin e Bremenit dhe Zentrale Antikorruptionsstelle (ZAKS) (<http://www.zaks.bremen.de/>).

30. Është shumë më e vështirë të promovohet integriteti kur ndarja e pushteteve midis ekzekutivit dhe gjyqësorit është e paqartë, sesa në një sistem me një ndarje të qartë të pushteteve. Marrëdhëniet e ngushta midis sektorit politik dhe atij privat janë të ndjeshme dhe japin shkas për Kil. Me rritjen e kontakteve midis këtyre dy sektorëve për shkak të trendit në rritje drejt partneritetit privato-publik, situatat me Kil po bëhen gjithnjë e më të shpeshta. Problemi mund të jetë më

---

33 Huberts, Integriteti i Qeverisë, op cit, f. 187.

i madh në vendet e vogla, ose në kontekste institucionale ku njerëzit kanë kontekste të afërta personale dhe «mikropolitika» (Neuberger) luan një rol të rëndësishëm. Studimi i çështjes estoneze tregon se si lidhet Kil me madhësinë e një vendi.

### **Madhësia e një vendi dhe marrëdhëniet me Kil - rasti i Estonisë**

1. Me një popullsi nën 1.3 milion, Estonia është një nga vendet më të vogla në Evropë. Madhësia e popullsisë ndikon në Kil në sektorin publik. Kjo nuk do të thotë që Estonia ka nivele më të larta të Kil-së thjesht për shkak të madhësisë së saj (në realitet, ajo ka nivele relativisht të ulëta të korrupsionit, mashtrimit dhe Kil-së). Akoma, madhësia e vendit lidhet me Kil-në. Së pari, sepse pak aktorë punojnë në administratë. Kjo do të thotë që njerëzit e njohin njëri-tjetrin (personalisht) me rezultatin që strukturat e vendimmarrjes dhe komunikimit janë më pak të zyrtarizuara dhe anonime sesa në administrata më të mëdha. Kështu, fakti që fuqia punëtore publike është e vogël mund të ketë efekte pozitive dhe/ose efekte negative (efekte anësore përmes më shumë mundësive për kontroll shoqëror të aktorëve) për shkak të mundësive të zgjeruara për të krijuar rrjete dhe lidhje personale të cilat e bëjnë më të vështirë mirëmbajtjen strikte të procedurave dhe proceseve të zyrtarizuara të vendimmarrjes
2. Një problem tjetër është qarkullimi i lartë i punës në sektorin publik. Qarkullimi i lartë favorizon nivele të larta ndërveprimi midis sektorit publik dhe privat, lehtëson korrupsionin dhe dobëson njohuritë e institucionale. Kjo përsëri mund të mbështesë paraqitjet e Kil.

33. Duke parë këtë rast, bëhet e qartë se përqendrimi tradicional në përqasjet e centralizuara të Kil kërkon një ndryshim rrënjësor. Në të ardhmen, menaxhimi i konfliktit të interesit ka nevojë për kombinim shumë më të mirë midis qasjeve nga lart-poshtë dhe nga poshtë-lart dhe përqendrim më të fortë në nevojën për çështje institucionale (të tilla si nevoja për sistem të qëndrueshëm lokal të integritetit) dhe mbështetje më të mirë dhe më shumë investime në instrumente të butë siç është lidershipi etik.

## 2.3 Përmbajtja e politikave dhe regjimeve të Kil-së

34. Për një kohë të gjatë, politikat e Kil-së drejtoheshin nga inputet. Përfaqësuesit e zgjedhur u përqendruan në miratimin e gjithnjë e më shumë rregullave dhe kodeve, por më pak në zbatimin e politikave. Në vitet 1980<sup>ta</sup>, Transparenca Ndërkombëtare ishte organi i parë që promovoi konceptin e infrastrukturës së etikës dhe regjimeve të etikës. Ky ishte një reagim ndaj “boshllëkut të zbatimit” në terren. Më pas, organizatat ndërkombëtare si OBZHE, Këshilli i Evropës dhe BE filluan të miratojnë pako mjetesh të dobishme, udhëzime dhe manuale praktike të Kil-së për vendimmarrësit dhe zyrtarët publikë. Kërkesat për “Lidership Etik”<sup>34</sup> më të mirë dhe institucionalizimi i politikave të integritetit<sup>35</sup> u bënë popullore.

---

34 Karin Lasthuizen, 2008, Çuarja drejt Integritetit: Hulumtime empirike në efektet e Lidërshiptit në Etikë dhe Integritet. Amsterdam: Universiteti i Amsterdamit

35 Alain Hoekstra, 2016, Institucionalizimi i Menaxhimit të Integritetit: Sfidat dhe zgjidhjet në kohërat e krizave financiare dhe masat shtrënguese. Në: Lawton, A., Z. van der Wal dhe L.W.J.C. Huberts (Eds.) (2016), The Shoqëruesi (Companion) i Routledge në Etika dhe Organizatat e Shërbimit Publik



35. Një përmbledhje e literaturës tregon se shumica e vendeve adresojnë pyetjet vijuese:

- ▶ Çfarë duhet të mbulohet? Çështjet aktuale të konfliktit të interesit të mbuluara mund të organizohen në katër kategori, përkatësisht, konfliktet në lidhje me aktivitetin në detyrë publike (aktivitetet që kanë të bëjnë me detyrën publike); konfliktet në lidhje me aktivitetin politik (p.sh. nëse bartësi i detyrës publike synon të kandidojë për zgjedhje); veprimtari tjetër (p.sh. funksione të tjera publike, aktivitete bamirësie etj.); dhe interesa financiare.
- ▶ Në cilën pikë kohore kërkohet mbulimi? Kjo adreson kohën para marrjes së detyrës publike (para detyrës), gjatë detyrës (në detyrë) dhe pas largimit nga detyra publike (pas detyrës).
- ▶ Kush duhet të adresohet? Rregullat e etikës përqendrohen në bartësin e detyrës. Sidoqoftë, disa nga situatat e mundshme të konfliktit të interesit përfshijnë gjithash-tu familjen e bartësit të detyrës dhe marrëdhënie të tjera (p.sh. partnerët, miqtë dhe kontaktet profesionale para detyrës).
- ▶ Si mund të zbatohet pajtueshmëria? Rregullat e etikës zakonisht përfshijnë dispozita mbi parandalimin e konfliktit të interesit (p.sh. përmes trajnimit), zbatimin e brendshëm (d.m.th. brenda detyrës), zbatimin e jashtëm (p.sh. raportimin tek organet e jashtme) dhe sanksionet (d.m.th. pasojat e sjelljes joetike).

36. Në ndërkohë, shumë vende kanë lëvizur nga një fokus në rregullimin e politikave të Kil-së drejt menaxhimit të Kil-së dhe nga qasjet nga lart-poshtë në qasje më komplekse

të bazuara në vlerë, përfshirë edukimin, trajnimin, kërkesat e transparencës dhe sistemet më të mira të monitorimit. Si pasojë, sistemet moderne të Kil-së nuk bazohen më thjesht në ligj, pajtueshmëri dhe penalizim të keqbërjes, ato janë të orientuara drejt parandalimit të Kil-së nga ndodhja dhe inkurajimit të sjelljes së duhur përmes udhëzimeve dhe masave orientuese, të tilla si trajnimi dhe vendosja e kodeve të sjelljes. Si pasojë, të gjitha vendet tani ofrojnë një gamë të gjerë instrumentesh në luftën kundër sjelljes joetike dhe paraqitjes së Kil-së. Për shembull, në Norvegji, në vend të “masave të forta”, mekanizmat e ankesave dhe politikave të sinjalizuesve luajnë rol kritik në luftimin e korrupsionit.

37. Vendet kanë filluar të investojnë në institucionalizimin dhe zbatimin e politikave të Kil-së. Në shumë raste, gjithashtu autoritetet rajonale dhe lokale kanë filluar të institucionalizojnë infrastrukturën e Kil-së. Megjithatë, ka shumë pak dëshmi në lidhje me rezultatet dhe efektet e politikave të Kil-së. Në shumicën e rasteve, autoritetet lokale dhe rajonale vetë nuk kanë të dhëna dhe as mbikëqyrje gjithëpërfshirëse në lidhje me rregullimin, menaxhimin dhe efektivitetin e politikave të etikës lidhur me efektivitetin e rregulloreve dhe politikave në lidhje me aktivitetet ndihmëse, pas mandatit, pranimin e dhuratave, përdorimin e burimeve organizative dhe të dhënave. Ose, nëse rregullat dhe procedurat janë efektive në lidhje me deklarin e Kil-së, sinjalizimin, raportimin e Kil-së potenciale etj.

38. Kjo mungesë e provave do të thotë për politikë-bërësit që sfida të caktuara duhet të adresohen: së pari, ata duhet të pyesin nëse disa Kil janë aq të dëmshëm sa duhet të penal-

izohen edhe nëse nuk rriten në nivelin e mashtrimit ose korrupsionit. Së dyti, a ka vendosur shteti përzjerjen e duhur të ndalesave ex ante dhe ndëshkimeve ex post. Së treti, nevoja për të tërhequr vijën pikërisht midis rreshtimeve të toleruara të interesave publike dhe private dhe situatave ose sjelljeve të ndaluara.<sup>36</sup>

39. Ekzistojnë mendime të ndryshme për sa i përket dizajnit të duhur të instrumenteve (ligjërisht të detyrueshme), nevojës për (ose kufijtë për) transparencë dhe llogaridhënie, efektivitetin e instrumenteve të buta dhe qasjet e bazuara në vlera dhe mendime të ndryshme lidhur me të cilat disa procese dhe procedura kanë potencial për të qenë efektive. Kjo e fundit mund të vlerësohet vetëm nëse instrumentet përdoren, testohen dhe implementohen. Siç duket, shpesh, instrumentet perceptohen si më efektive kur ekzistojnë, të njohur dhe të zbatuar në administratë. Për shembull, instrumentet e reja të buta shpesh konsiderohen të jenë më pak efektive thjesht sepse ato janë edhe më pak të njohura. Shpesh, perceptimet pozitive në lidhje me efektivitetin e një instrumenti mund të rriten vetëm nëse instrumenti zbatohet në praktikë. Për shembull, nëse ofrohet trajnim për etikën në Kil, ai gjithashtu konsiderohet të jetë më efektiv. Nëse kryhet analizë e rrezikut, efektiviteti i tij konsiderohet të jetë shumë më i lartë sikur efektiviteti i këtij instrumenti të konsiderohet vetëm në teori<sup>37</sup>.

40. Duhet përmendur gjithashtu se gjykimet nëse instrumentet janë efektive varen shumë nga grupi i të anketuarve dhe

---

36 Yseult Marique, Integriteti në kontratat publike angleze dhe franceze: Ndryshimi i kulturave administrative?, Në Auby/Breen/Perroud, op cit, f. 85. (Auby/Breen/Perroud, Hyrje, f. XV)

37 J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010, Integriteit van het lokaal bestuur, Boom, f. 96-97.

kultura organizative. Për shembull, politikanët gjykojnë efektivitetin e instrumenteve ndryshe nga administratorët, dhe një administratë policie mund të ketë një këndvështrim tjetër nga një Ministri. Në të ardhmen, do të jetë e rëndësishme të përcaktohen më tej efektet e instrumenteve dhe politikave të ndryshme në kontekste të ndryshme. Vetëm atëherë do të jetë e mundur të përparohet më tej në lidhje me pyetjen nëse politikat dhe instrumentet e etikës janë efektive apo jo. Prandaj, ne rekomandojmë vazhdimin e punës pasi vetëm kjo do të mundësojë analizë të rregulluar në lidhje me efektivitetin e instrumenteve të ndryshme në kontekste të ndryshme dhe ndihmon në sjelljen e një diskurs më racional dhe jo-ideologjik.

## 3. Mjetet (jo)efektive për implementim nevoja për inovacion

---

### 3.1 Diskutimi i mjeteve dhe instrumenteve - a janë ato (jo)efektive?

41. Parakushtet për zbatimin efektiv të politikave të konfliktit të interesit varen nga zgjedhja dhe dizajnimi i instrumenteve, ose mjeteve efektive, për zbatim. Për të qenë të suksesshëm, instrumentet e politikave kërkojnë pajtueshmëri nga palët e interesit (politikanë kombëtarë, shërbyes civilë, qytetarë dhe palë të tjera të interesit).

42. Në disa vende, kjo është më e lehtë nëse proceset e vendimmarrjes janë më konsensuale dhe nivelet e besimit në institucionet publike janë më të larta. Në këto raste, qeveria mund të përdorë instrumente relativisht të buta, të tilla si marrëveshje vullnetare, kode ose udhëzime. Siç është treguar diku tjetër, vendet me nivele të larta mosbesimi, kultura vendimmarrëse konfliktuale dhe nivele të larta korrupsioni shpesh kanë edhe një numër të lartë të rregullave ligjërish të detyrueshme dhe të hollësishme në fushën e Kil-së, ndërsa kjo nuk ndodh aq shumë në vendet 'me besim të lartë' p.sh. vendet skandinave. Kështu, efektiviteti i masave në fushën e Kil-së nuk varet vetëm nga zgjedhja e instrumenteve (nga lart-posh-

të, komandimi dhe kontrolli, ligjërisht i detyrueshëm, zbatimi i drejtpërdrejtë, sanksionet) por edhe nga konteksti dhe kultura kombëtare. “Ku të vendoset kufiri midis konflikteve që duhet të jenë të jashtëligjshme në vetvete dhe atyre ku zbulimi është i mjaftueshëm varet nga niveli i besimit të publikut në qeveri dhe madhësia e vendit. Kur niveli i besimit është i lartë, qytetarët mund të jenë të gatshëm të pranojnë një rregull që lejon një udhëheqës të agjencisë të punësojë të afërmit e tij ose të saj për sa kohë që marrëdhënia zbulohet paraprakisht. Kur publiku është dyshues ndaj qeverisë, mund të jetë i nevojshëm një rregull që ndalon punësimin e të afërmve”.<sup>38</sup>

43. Normalisht, qeveritë kanë në dispozicion një zgjedhje shumë të madhe të mjeteve. Në pasqyrën e mëposhtme, ne kemi vendosur t'i klasifikojmë këto mjete në kategori të tilla si mjete ekonomike, mjete ligjore, mjete bindëse, mjete menaxheriale dhe të tjera. Kategorizime të tjera bëjnë dallimin midis qasjeve ‘karrota dhe shkopinj’ ose qasjeve ‘ligji i butë dhe i fortë’.

44. Sot, diskutimet në lidhje me pro dhe kundër të zgjedhjes së duhur të instrumenteve vazhdojnë në fushën e Kil-së. Deri më tani, me sa duket, interesi në rritje për politikën e Kil-së nuk ka prodhuar domosdoshmërisht më shumë qartësi dhe konsensus mbi efektivitetin e politikave të Kil-së në kontekste të ndryshme, zgjedhjen e duhur të instrumenteve të politikave brenda dizajnit më të përshtatshëm organizativ të infrastrukturave të etikës dhe pyetjen se çfarë lloje të stimuljeve, shpërblyemeve ose ndëshkimeve funksionojnë më mirë në cilën situatë.

---

<sup>38</sup> Richard E. Messick, *Konsideratat e politikave gjatë hartimit të legjislationit për konfliktin e interesit*, në: Jean-Bernard Auby et al., *Korrupsioni dhe Konflikti i Interesit*, op cit, f. 115

Për shembull, ndërsa disa ekspertë kërkojnë nevojën për më shumë qasje të sjelljes dhe më shumë 'ngacmime' në fushën e etikës, të tjerët besojnë se ka shumë pak kontroll dhe monitorim. Përsëri, të tjerët tregojnë nevojën për më shumë stimuj të brendshëm për të bërë mirë dhe paralajmërojnë kundër një përqendrimi tepër të fortë në qasjet e pajtueshmërisë. Përsëri, të tjerët janë skeptikë për sa i përket efektivitetit të qasjeve të bazuara në vlerë dhe instrumenteve të buta.

45. Sidoqoftë, ekzistojnë prova për rëndësinë e klimës së përgjithshme etike të organizatave dhe rëndësinë e drejtësisë organizative<sup>39</sup> dhe marrëdhëniet midis udhëheqjes etike dhe sjelljes pasuese. Përkundër pikëpamjes se sjellja etike nuk mund të mësohet në raste individuale, organizatat mund të dizajnojnë struktura, procese dhe strategji për të inkurajuar dhe mbështetur një sjellje të tillë. Këtu fokusi zhvendoset nga gjendja e punonjësve individualë në mundësinë e dizajnit të strukturave të shëndosha organizative dhe sistemeve koherente të menaxhimit të integritetit. Në ditët e sotme, midis studiuesve mbizotëron konsensusi se integriteti është përgjegjësi e organizatës dhe menaxhimit.

---

39 Shih veçanërisht Treviño, L.K. 1990. Një perspektivë kulturore për ndryshimin dhe zhvillimin e etikës organizative. *Hulumtimi në Ndryshimin dhe Zhvillimin Organizativ*, 4: 195-230; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. Personi moral dhe menaxheri moral: Si ekzekutivët zhvillojnë reputacion për leadership etik. *Rishikimi i Menaxhimit i Kalifornisë*, 42: 128-132; Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Drejhtësia Sociale dhe përvoja e emocioneve*, Routledge, Nju Jork, 2011 Trevino, op cit.

## 3.2 Konceptimi i rregullave, kodeve të etikës dhe kodeve të sjelljes

46. Në përgjithësi, nuk ka shkurtime të rregullave, por mungesë të qartësisë dhe shkallës së lartë të fragmentimit të rregullave ekzistuese. Në ndërkohë, rregullat e Kil-së janë zbatuar nga një larmi organizatash ndërkombëtare si OKB-ja, OBZHE-i, Këshilli i Evropës dhe BE-ja (OLAF), secila duke siguruar rregullat, standardet, kodet (model) dhe udhëzimet e veta. Këtu duhet shtuar rregullat dhe standardet e shumta kombëtare, rajonale dhe lokale.

47. Sipas shifrave të fundit në vendet e BE-së (2008), në shumicën e vendeve të BE-së, qasja 'dominuese' është adresimi i Kil-së me legjislacionin që mbulon të gjithë sektorin e administratës publike. Legjislacioni përkatës është në fuqi në 23 shtete anëtare, 17 prej të cilave kanë miratuar kodet e sjelljes dhe 14 kanë një qasje 'të kombinuar', me legjislacionin dhe kodet e sjelljes për të adresuar Kil-në në administratën publike. Kësaj duhet t'i shtohen legjislacioni ekzistues, rregullat dhe standardet mbi Kil-në në vendet federale dhe të decentralizuara. Sidoqoftë, kjo pasqyrë përmbledh vetëm nëse ekziston një legjislacioni përkatës ose kodet. Ajo nuk shqyrton detajet ose intensitetin e kërkesave për integritet, as ekzistencën e legjislacionit dhe rregullave në qeveri të ndryshme nënkombëtare. Për shembull, në Gjermani, secili nga 16 landet ka miratuar legjislacionin e vet mbi korrupsionin, mashtrimin dhe Kil-në.

48. Sipas Demmke et al. (2008), përdorimi i ligjit është forma mbizotëruese e rregullimit. Ndërsa shumica e shteteve



anëtare të BE-së kanë miratuar ligje të përgjithshme kundër korrupsionit ose kundër mashtrimit, më pak kanë miratuar gjithashtu ligje dhe rregullore specifike të Kil-së. Pak vende kanë miratuar ligje të përgjithshme të Kil-së që zbatohen për të gjitha institucionet. Në vend të kësaj, shumica e vendeve kanë rregulla të ndryshme dhe të ndara për institucione të ndryshme. E njëjta gjë mund të thuhet për kodet. Pothuajse në të gjitha vendet, rajonet dhe administratat lokale kodet e etikës janë krijuar për institucione individuale. Vetëm rralë (si në rastin e "Shtatë Parimeve të Jetës Publike" në MB) ato zbatohen për të gjithë sektorin qeveritar. Për më tepër, ndërsa disa vende kanë sisteme shumë të rregulluara, të tjerët rregullojnë vetëm disa tema specifike.

49. Një tjetër dallim mund të bëhet midis instrumenteve rregullative: këtu, është e rëndësishme të theksohen dallimet midis shumicës së vendeve që rregullojnë Kil-në nga ligjet dhe rregulloret e përgjithshme dhe/ose specifike sektoriale (dhe kodet) dhe Mbretëria e Bashkuar, dhe për një pjesë të Holandës dhe Danimarkës, të cilat rregullojnë Kil-në pothuajse ekskluzivisht, në rastin e MB, ose pjesërisht, në rastin e Danimarkës dhe Holandës, përmes kodeve sektoriale të përgjithshme dhe specifike. Sa i përket institucioneve kombëtare, dendësia më e lartë rregullative mund të gjendet për Bankat Qendrore Evropiane dhe për Qeverinë. Parlamentet janë institucionet më pak të rregulluara. Ndërsa dallimet midis Bankave Qendrore dhe qeverive nuk janë shumë domethënëse, ato janë domethënëse midis të gjitha institucioneve dhe parlamenteve. Shkalla relativisht e ulët e rregullimit të parlamenteve në Evropë zbulon pyetjen nëse parlamentet janë të nën-rregulluara nga ana strukturore. Dhe nëse po, pse është

kështu? Literatura amerikane sugjeron që parlamentet në të vërtetë janë të nën-rregulluara nga ana strukturore, sepse ligjvënësit duhet të rregullojnë vetveten. Sidoqoftë, në të vërtetë shumica e parlamenteve nuk janë shumë të etur për të rregulluar vetveten.

50. Nën-rregullimi i parlamenteve duket të jetë vërtet problematik. Për shembull, një studim i fundit i GRECO diskuton ekspozimin e parlamentarëve të Këshillit të Evropës ndaj korrupsionit dhe konfliktit të interesit. "PACE - si çdo asamble tjetër parlamentare kombëtare ose mbikombëtare - nuk është immune ndaj rreziqeve të korrupsionit".<sup>40</sup> Në të vërtetë, shumë studime nga Transparency International tregojnë se sektori politik është një nga sektorët më të korruptuar nga të gjithë. Nëse ky vëzhgim është i saktë, duhet të nxirret gjithashtu nga konkluzioni se përfaqësuesit dhe ligjvënësit e zgjedhur duhet të rregullohen më fort sesa kategoritë e tjera të tilla si, për shembull, shërbyesit civilë.

51. Në fushën e Kil-së, një numër në rritje i autoriteteve ndërkombëtare, evropiane, kombëtare, rajonale dhe lokale kanë miratuar lloje të ndryshme të kodeve. Për shkak të këtij interesi në rritje për miratimin e këtij instrumenti specifik në luftën kundër korrupsionit, mashtrimit dhe Kil-së, interesi po rritet edhe për vlerësimin e efektivitetit të kodeve.

52. Sidoqoftë, ekziston një mungesë e marrëveshjes se çfarë duhet të përfshijnë këto dokumente etike. Sipas OBZHE-it, ekziston një dallim përkufizues midis kodeve të sjelljes dhe kodeve të etikës. Kodi i sjelljes shërben si instrument i një qas-

---

<sup>40</sup> GRECO, Vlerësimi i Kodit të Sjelljes për Anëtarët e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës, GRECO (2017) 5 fin, 19 qershor 2017, f. 4

jeje të pajtueshmërisë të bazuar në rregulla. Ai përshkruan në mënyrë sa më specifike dhe pa dykuptimësi të mundshme se çfarë lloj sjellje pritet dhe vendos procedurat e rrepta të monitorimit dhe ndëshkimit për të zbatuar kodin. Kodi etik është i rrënjësor në qasjen e menaxhimit të bazuar në vlera, duke u përqendruar në vlerat e përgjithshme sesa në udhëzimet specifike, duke i dhënë më shumë besim kapaciteteve të punonjësve për arsyetimin moral. Kodi i etikës kërkon të mbështesë dhe drejtojë zbatimin e këtyre vlerave në situatat e përditshme të jetës reale (OBZHE, 2009, f. 34).

53. Kodet për kategoritë e ndryshme të institucioneve, sektorëve, politikave dhe kategorive të personelit gjithashtu i nënshtrohen një ndryshimi të konsiderueshëm. Për më tepër, kodet e ndryshme ndryshojnë për sa i përket efekteve të tyre ligjore dhe politike. Gjithashtu, në lidhje me termin “kod” shumë vende bëjnë dallimin midis kodit të etikës, kodit të sjelljes dhe kodit të rregullave dhe rregulloreve.<sup>41</sup>

54. Sipas Frankel, tri lloje të kodeve të etikës mund të identifikohen. Kod aspirues është një deklarament idealesh për të cilat praktikuesit duhet të përpiqen. Në vend të përqendrimit në nocionet e së drejtës dhe së gabuarës, theksi është në realizimin më të plotë të arritjeve njerëzore. Një lloj tjetër është një kodi edukativ, ai që kërkon të mbështesë të kuptuarit e dispozitave të tij me komente dhe interpretime. Është bërë përpjekje e vetëdijshme për të demonstruar se si kodi mund të jetë i dobishëm në trajtimin e problemeve etike të lidhura me praktikën profesionale. Një lloj i tretë është kodi rregullativ, i cili përfshin një sërë rregullash të hollësishme për të

---

<sup>41</sup> M. Van Wart, Kodet e etikës si dokumente të gjalla, në: Integriteti Publik, vëll. 5, Nr. 4, f. 331.

administruar sjelljen profesionale dhe për të shërbyer si bazë për gjykimin e ankesave. Rregulla të tilla prezumohen të jenë të zbatueshme përmes një sistemi monitorimi dhe zbatimi të një sërë sanksionesh. Megjithëse i dalluar nga pikëpamja konceptuale, në të vërtetë çdo kod mund të kombinojë tiparet e këtyre tri llojeve. Vendimi se cili lloj kodi është i përshtatshëm për çdo profesion të vetëm në një moment të caktuar do të pasqyrojë domosdoshmërisht një përzjerje të konsideratave pragmatike dhe normative."<sup>42</sup>

#### **Kategoritë e kodeve<sup>43</sup>**

- Ligjërishit i detyrueshëm ose vullnetar
- Aspirues, i orientuar në respektim ose rregullativ,
- Marrëdhëniet edukative ose publike
- Instrumenti ose udhëzuesi i etikës integruese
- Kombinuar me sanksione ose pa mekanizma parandalues
- Të detajuar ose të përgjithshëm/të shkurtër

### **3.3 Efektet e rregullave dhe kodeve të Kil-së - më shumë rregulla, më shumë efektivitet?**

55. Raporti i KE-së Kundër Korrupsionit 2014 sugjeron që kërkohen përpjekje të rëndësishme shtesë në shumë qarqe për të përkthyer në praktikë reale kërkesat e përcaktuara në ligj ose në kode të sjelljes. Viteve të fundit, politikat e Kil-së janë bërë më të rregulluara, më të hollësishme, më të institucionalizuara por edhe më burokratike dhe të fragmentuara. Sot, shumica e vendeve ofrojnë qasje gjithnjë e më të sofistikuar të Kil-së në

<sup>42</sup> Frankel, M.S. 1989, Kodet Profesionale: Pse, si dhe me çfarë ndikimi?, në: Revista e Etikës së Biznesit, Nr. 8, f. 110-111, 1989.

<sup>43</sup> Demmke et al., Rregullimi i Konflikeve të Interesit, op cit, f. 146.

sektorë të ndryshëm, për nivele të ndryshme qeveritare dhe për kategori të ndryshme njerëzish, të tillë si menaxherë, ligjvënës, bankierë dhe gjyqtarë. Përveç këtyre ndalimeve dhe kufizimeve, vende dhe institucione të ndryshme zbatojnë masa të reja për zbulimin e detyrave, kërkesave të transparencës, instrumenteve të monitorimit dhe kontrollit dhe politikave të trajnimit dhe ndërgjegjësimit. Pavarësisht nga kufizimi i qenësishëm për të rregulluar “sjelljen”, disa vende krijojnë lista mbresëlënëse të ndalimeve dhe kufizimeve.

56. Si rezultat, rregullat dhe standardet ekzistuese janë të fragmentuara dhe jo konsistente. Për shembull, GRECO (2017)<sup>44</sup> potencon në Vlerësimin e tij të Kodit të Sjelljes për Anëtarët e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës: “Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës (PACE) ka miratuar gjatë dhjetë viteve të fundit rregulla të ndryshme për të qeverisur sjelljen e anëtarëve të vet dhe për të ruajtur integritetin e tyre. Sidoqoftë, shumëzimi i teksteve - të cilat janë bashkuar në mënyrë të papërsosur në vitin 2015 në një përmbledhje të titulluar “Kodi i sjelljes për anëtarët e Asamblesë Parlamentare” (Déontologie des membres de l’Assemblée Parlementaire) - ka çuar në një kornizë rregulative e cila ka nevojë për disa përmirësime (...). Ndërveprimi midis teksteve të ndryshme është i paqartë dhe mund të shkaktojë konfuzion. Grupe të ndryshme standardesh janë miratuar në mënyrë të njëpasnjëshme për t’u marrë me kategori të ndryshme të aktiviteteve/funksioneve parlamentare (...). Një kornizë rregulative e vetme, gjithëpërfshirëse dhe më koherente mbi standardet e integritetit, e cila do të zëvendësonte tekstet e ndryshme të shpërndara, do të rrisë nivelin e të kuptuarit dhe të ndërgjegj-

---

44 GRECO, Vlerësimi i Kodit të Sjelljes për Anëtarët e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës, GRECO (2017) 5 fin, 19 qershor 2017

jësimit për këto standarde nga ata që synojnë t'i zbatojnë dhe t'iu përmbahen atyre. Do të kontribuonte edhe në kufizimin e dyshimeve të panevojshme kur bëhet fjalë për zbatimin e tyre".<sup>45</sup>

57. Dendësia më e lartë rregullative mund të gjendet në bankat qendrore kombëtare dhe qeveritë kombëtare. Parlamentet janë institucionet më pak të rregulluara. Gjithashtu, këtu, gjendja brenda Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës (PACE) është përfaqësuese për shumë parlamente kombëtare: Ndërsa "PACE ka luajtur rol kryesor në promovimin e nevojës për të rregulluar dhe rritur transparencën e lobimit dhe kontakteve të palëve të treta, këto të fundit nuk janë të rregulluara siç duhet dhe gjithëpërfshirëse në lidhje me vetë PACE". Raporti i lartpërmendur i GRECO-s arrin në përfundimin se PACE ka mungesë rregullash dhe standardesh, veçanërisht në lidhje me Kil-në dhe marrjen e dhuratave.

58. Në Bashkimin Evropian, vendet anëtare të BE-së që hynë në BE pas vitit 2005 janë përgjithësisht më të rregulluara sesa vendet e vjetra anëtare, ndërsa SHBA dhe Kanada kanë nivele më të larta të rregullave të hollësishme sesa shumica e vendeve evropiane.

---

45 Në raportet e raundit të katërt të vlerësimit të GRECO-s të miratuara deri më sot, vendosja e një kodi sjelljeje për parlamentarët, ose përmirësimi i qasjes së përgjithshme të pasuara me rregullat ekzistuese, ishte shpesh një nga pikat fillestare të rekomanduara - kjo kishte të bënte me më shumë se 40 vende anëtare të GRECO-s. Rekomandimet specifike mbi qëndrueshmërinë, uniformitetin dhe cilësinë e përgjithshme të rregullave tashmë në fuqi iu drejtuan veçanërisht Irlandës (§50, rekomandimi i i raportit), Italisë (§46, rekomandimi i), Letonisë (§38, rekomandimi iii) , Maltës (§31, rekomandimi i), Polonisë (§40, rekomandimi ii) dhe Portugalisë (§47, rekomandimi ii).

59. Vendet ndryshojnë shumë për sa i përket shkallës së politikave të transparencës, kompetencave të komisioneve dhe komiteteve të ndryshme etike, kërkesave për trajnim dhe zbulim (p.sh. deklarimi i të ardhurave personale, deklarimi i të ardhurave familjare, deklarimi i pasurive personale dhe familjare, etj.). Për më tepër, ekzistojnë dallime të rëndësishme për sa i përket rregullave dhe standardeve në fushën e politikave pas mandatit (ekzistenca e periudhave të ftohjes, kufizime të rrepta, fleksibile ose pa kufizime dhe kontrolli i aktiviteteve të pas mandatit), kufizime të plota ose vetëm të pjesshme dhe kontrole të dhuratave dhe formave të tjera përfitimesh, kufizime personale dhe familjare mbi pronën dhe kërkesat e tjetërsimit. Në përgjithësi, çështja e pas mandatit ndryshon shumë. Prandaj nuk është për t'u habitur që GRECO gjen në vlerësimin e vet të rregullave dhe politikave të PACE se "Dispozitat e ndryshme që shfaqen në përmbledhjen e vitit 2015 nuk vendosin kufizime të rrepta "pas mandatit", për shembull në formën e të ashtuquajturës periudha të "ftohjes" të cilat do të kufizonin - ndër të tjera - cenueshmërinë e anëtarëve të PACE ndaj ofertave të papërshtatshme apo edhe rryshfeteve në formën e perspektivave profesionale. Anëtarët e PACE janë kështu të lirë të ndër marrin ndonjë aktivitet profesional ose aktivitet tjetër pas mandatit të tyre".<sup>46</sup>

60. Hyrja në fuqi e një ligji ndërkombëtar, kombëtar dhe racional, udhëzimeve, pakove të mjeteve dhe subvencioneve ekzistuese në fushën e ndërtimit të kapaciteteve, transpozimit, zbatimit të standardeve etike përbën një rën nga pengesat kryesore në luftën evropiane kundër Kil-së. Sigurisht, mekanizmat e ndryshëm të monitorimit ndërkombëtar përg-

---

46 GRECO, op cit.

jithësisht konsiderohen se kanë kontribuar në përputhje me nivelin kombëtar, rajonal dhe lokal. Sidoqoftë, ekziston gjithashtu një mungesë në rritje e integritimit horizontal dhe vertikal për sa i përket konsistencës me mekanizmat e ndërlidhur me monitorimin dhe zbatimin dhe sundimin e ligjit në përgjithësi, si dhe midis niveleve të qeverisjes ndërkombëtare, evropiane, kombëtare, rajonale dhe lokale. Asnjë vend, institucion ose asamblë parlamentare nuk bën thirrje për derregullimin e politikave të etikës. Në vend të kësaj, të gjitha vendet dhe organizatat ndërkombëtare po vazhdojnë të zgjerojnë pakot e tyre të mjeteve.<sup>47</sup>

61. Në qershor 2017, qeveria e sapozgjedhur franceze shpalosi “ligjin e ri të moralizimit” të premtuar nga të sapozgjedhurit Emmanuel Macron për të pastruar politikën franceze pas një serie skandalesh mashtrimi. Ministri Bayrou tha se projektligji nuk kishte për qëllim «zgjidhjen e problemeve personale të moralit» por eliminimin e Kil-së. Ligji i ri duhet të përqendrohet në Kil dhe kërkon që anëtarët e parlamentit, përfaqësuesit lokalë dhe shërbyesit e lartë civilë do të ndalojnë punësimin e anëtarëve të familjes së tyre dhe u kërkohet të deklarojnë interesin personal. Në vend që t’u jepet një shumë parash për shpenzime pa pasur nevojë të justifikojnë shpenzimet, ata do të duhet të paraqesin fatura për t’u rimbursuar për ato që kishin shpenzuar. Çdo personi të dënuar për krim ose shkelje në lidhje me ndershmërinë e tyre do t’i ndalohej detyra publike për 10 vjet. Vetëm një ditë pas prezantimit të projektligjit të ri, presidenti francez u përball me siklet pasi njërit prej ministrave të tij iu kërkua të jepte dorëheqje për

---

47 Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012, Efektiviteti i Etikës së Shërbimit Publik dhe Qeverisja e Mirë në Administratën Qendrore të Eu-27, Peter Lang, Frankfurt/M., f. 133



një marrëveshje pronësie, një rast tregon se ligjet e konfliktit të interesit janë bërë edhe instrument politik. Sipas Stark, politikat e Kil-së janë bërë një «fushë e minuar morale» (Stark, 2000<sup>48</sup>). Ndërsa “rasti i Presidentit Trump” ilustron ekzistencën e konflikteve të shumta të interesit, rasti i “Presidentit Macron” ilustron “politizimin” e Kil-së.

62. Sipas Stark, “ne kemi ardhur për të kërkuar siguri nga bartësit e detyrave publike se gjykimi i tyre zyrtar është i pangarkuar në mënyra që kërkojnë ekskursione gjithnjë e më të sofistikuar në psikologjitë e tyre (dhe shpesh të vetë atyre) morale”<sup>49</sup>. Rrjedhimisht, “Ne tani ua ndalojmë me masë parandaluese të gjithë zyrtarëve të hyjnë në një numër gjithnjë e në rritje rrethanash të specifikuar, të vërtetueshme faktikisht, sepse ato mund të çojnë në konflikt të brendshëm”<sup>50</sup>. Sidomos në kohërat e lajmeve të rreme, skandaleve gjithnjë të reja dhe interesit mediatik. Perceptimet e (pa)drejtësisë mund të manipulohet lehtësisht nëse konflikti i interesit bëhet stigmatizues moral, armë politike dhe matje morale e personave, kur “në të vërtetë është vetëm ligj”<sup>51</sup>.

63. Johnston (2005)<sup>52</sup> argumenton se rregulloret ligjore injorojnë aspektet thelbësore të perceptimeve të moralit dhe drejtësisë në shoqërinë si tërësi, duke injoruar përbërësit jetësorë të lidërshiptit dhe llogaridhënies në administratën publike. Sistemet që përqendrohen në rregulla, pajtueshmëri

---

48 Andrew Stark, 2000, Konflikti i Interesit në Jetën Publike Amerikane, Harvard, Kembrixh, f. 263

49 Stark, Konflikti i Interesit, op cit, f. 3

50 Stark, Konflikti i Interesit, op cit, f. 264

51 Stark, Konflikti i Interesit, op cit, f. 266

52 M. Johnston, 2005, Mbajtja e përgjigjeve, ndryshimi i pyetjeve: Përkufizimet e korrupsionit të rishikuara, në: Politische Vierteljahreszeitschrift, f. 69

dhe sanksione janë më të lehta për t'u zbatuar, pa mëdyshje dhe përbëjnë mjet të dobishëm për politikë-bërësit për t'iu përgjigjur kërkesave të publikut pas skandaleve individuale të korrupsionit. Përveç kësaj, menaxhimi i pajtueshmërisë u siguron menaxherëve të lartë mburoja ligjore, pas argumentimit të Johnstonit (2005)<sup>53</sup> se ata mund të përdorin dispozita ligjore për të fajësuar aktin e shkeljes së ligjit në vend të keqfunksionimeve sistematike organizative në lidhje me lideritet dhe mungesë të llogaridhënies. Sidoqoftë, qasjet e pajtueshmërisë mund edhe të krijojnë efekte anësore negative. Edhe pse qasja është e përshtatur mirë për të siguruar "pajtueshmëri me ligjet", kultivimi i një kulture integriteti shumë pak ka të ngjarë.

64. Kështu që, nuk ka shkurtime të rregullave dhe standardeve në fushën e Kil-së. Kil-të po bëhen më të rregulluara por jo domosdoshmërisht të menaxhuara ose zbatuara më mirë në shumë vende. Për shkak të fragmentimit të rregullave, nuk ka edhe mirëkuptim në lidhje me përkufizimin e Kil-së, pasi shumë përkufizime mbivendosen. Fokusi në rregullim në vend të zbatimit mund të shpjegohet si më poshtë. Në shoqëritë bashkëkohore, duket se kur shfaqen skandale politike dhe konflikte të reja interesi "...dështimi i atribuohet hartimit të dobët dhe jo të mjaftueshëm të ligjit; zakonisht, zgjidhja është ndërhyrjet ligjore 'më të mençura'... Pas skandalit serioz, shqetësimet në lidhje me garantimin e integritetit dhe me shfaqjen e integritetit shkel efektshmërinë. Rrallëherë merret parasysh edhe tregtimi i integritetit/efikasitetit".<sup>54</sup>

---

53 M. Johnston, Mbajtja e përgjigjeve, op cit, f. 69

54 Annechiarico/Jacobs, Ndjekja e Integritetit Absolut, op cit, f. 12.

### 3.4 Rregulloret e Kil-së si instrumente efektive në luftën kundër korrupsionit

65. Përvoja tregon se rregullat dhe standardet mund të kenë edhe efekte anësore të cilat janë negative dhe pozitive, siç janë rezultatet e përmirësuara shoqërore, por edhe më shumë burokraci dhe barra administrative. Rregullat e Kil-së mund të bien ndesh me të drejta të tjera, të paqëndrueshme, kundër-produktive në praktikë, ose mund të krijojnë pengesa për sjelljen e njerëzve me përvojë në detyra publike. OBZHE ka paralajmëruar se qasjet tepër të rrepta, ndalimet dhe kufizimet e tepruara kanë efekte të mbrapshta. Prandaj, një politikë moderne e Kil-së duhet të vendosë ekuilibër midis nevojës për të rregulluar çështjet e Kil-së dhe garantimit të lirisë dhe fleksibilitetit individual dhe organizativ.<sup>55</sup>

66. Ekzistenca e rregullave dhe standardeve strikte nuk është garanci për qeveri etike. Sidomos në disa prej vendeve qendrore dhe lindore duket se një nga objektivat e vendosjes së rregullave të rrepta dhe të hollësishme ishte ndalimi me masë parandaluese i bartësve të detyrës publike “të hyjnë në një numër gjithnjë e në rritje rrethanash të specifikuar, të vërtetueshme faktikisht, sepse ato mund të çojnë në konflikt të brendshëm.”<sup>56</sup> Një objektiv tjetër ishte padyshim plotësimi i kërkesave të anëtarësimit në BE. Gjendja në disa prej shteteve të Evropës Qendrore (si Bullgaria) është në një kontrast interesant me gjendjen në shumicën e vendeve skandinave, të cilat kanë shumë më pak rregulla dhe standarde, por në të njëjtën kohë nivele relativisht të ulëta të korrupsionit dhe rryshfetit.

---

55 OBZHE, Menaxhimi i Konfliktëve të Interesit, 31 mars 2006, f. 8.

56 Stark, Konflikti i Interesit, op cit, f. 264

67. Kjo merr parasysh hipotezën se më shumë rregullore nuk çojnë në më pak korrupsion. Në vend të kësaj, duket se nuk kërkohet më shumë rregullim në ato situata ku ekzistojnë nivele të larta të besimit të publikut. Sidoqoftë, kjo nuk do të thotë që vendet me nivel të lartë korrupsioni dhe konflikte interesi duhet të kenë më pak rregulla në zbatim. Rregullat strikte nuk janë kusht i domosdoshëm për nivele të ulëta të Kil-së. Masat e tepërta të etikës mund të dëmtojnë interesin e publikut në vend që ta rrisin atë. Problemi është se perceptimet subjektive të niveleve në rritje të Kil-së "rrezikojnë të pasqyrojnë predispozitat e përgjithshme të qytetarëve ndaj qeverisë, në vend të korrupsionit real që e përjetojnë".<sup>57</sup>

### 3.5 Aspektet pozitive të rregullave dhe standardeve<sup>58</sup>

68. Dikush mund të argumentojë se rritja e rregulloreve dhe pritshmërive në fushën e etikës duhet të mirëpritet dhe të pasqyrojë qëndrime më kritike dhe të pjekura të qytetarëve ndaj autoriteteve. Në fakt, qytetarët nuk tolerojnë sjellje joetike më shumë se kurrë. Njerëzit presin që zyrtarët publikë të kenë standarde të larta të integritetit, sepse ata kanë pushtet të konsiderueshëm, ndikim dhe diskrecion vendimmarrës. Për shkak të kësaj, standardet e integritetit duhet të vendosen në nivele të larta.

---

57 Stephen van de Walle, Dekontaminimi i treguesve subjektivë të korrupsionit, Punim i prezantuar në konferencën e EGPA-së, Leuven, qershor 2005, f. 16

58 Ky kapitull u referohet gjetjeve të Demmke et al. (2008), Rregullimi i Konfliktive të Interesit, op cit, f. 117-121.

69. Një studim nga Gaugler<sup>59</sup> tregon se sa më i lartë prestigji dhe pozita e një bartësi të detyrës publike, aq më shumë kompani dhe organizata kërkojnë të vendosin kontakte dhe t'u ofrojnë anëtarësime pranimit atyre. Prandaj, politikanët kryesorë dhe shërbyesit civilë shpesh marrin pozita ose funksione të reja dhe të rëndësishme në kompani dhe organizata pasi ta kenë lënë detyrën. Duke ditur këtë, duket e përshtatshme që rregullat dhe standardet specifike duhet të rregullojnë sjelljen e bartësve të detyrës publike dhe të shërbyesve publikë. Gjithashtu, mbështetësit e më shumë rregullave etike dhe më të mira në fushën e regjistrimit të pasurive financiare pretendojnë se rregullat dhe standardet janë të rëndësishme sepse bartësit e detyrave publike dhe zyrtarët e lartë "mbajnë pozita të një rëndësie të tillë dhe një llogaridhënie të tillë që publiku mund të pretendojë një të drejtë të arsyeshme për të ditur disa nga detajet e financave të tyre personale dhe konfliktet e mundshme që mund të krijojnë".<sup>60</sup>

70. Një sistem transparent që vëzhgohet nga çdonjëri në një organizatë, sigurisht që do t'u demonstrojë anëtarëve të publikut se roli i tij i duhur kryhet në mënyrë të drejtë dhe të pandikuar nga konsiderata të papërshtatshme. Sidomos, kërkesat shpesh të vështira për transparencë dhe deklarim të informacionit zbulojnë informacione të rëndësishme për publikun. Ekzistenca e kërkesave të rrepta për transparencë nuk mund të përmirësojë automatikisht besimin e publikut. Kështu, integriteti, çiltërsia dhe besnikëria ndaj interesit publik janë kushtet e nevojshme për rritjen e besimit të publikut. Partitë politike që janë për më shumë rregulla ose më të mira jo gjith-

---

59 Gaugler, M., Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken 2006, f.108

60 Mackenzie, Dëshmi skandalesh, op cit, f. 168

monë pretendojnë se këto do të ulin korrupsionin dhe Kil-në. Sidoqoftë, standarde shtesë mund të parandalojnë zyrtarët publikë dhe bartësit e detyrës publike nga sjellja e dyshimtë. Feldheim dhe Wang demonstrojnë se sjellja etike e zyrtarëve publikë përmirëson besimin e publikut. Autorët konstatojnë nivele më të larta të besimit të publikut në qytete ku menaxherët kanë perceptime më të larta të sjelljes etike<sup>61</sup>.

### 3.6 Debatimi i efektivitetit të kodeve të sjelljes

71. Përkundër hulumtimeve ekzistuese, nuk është ende e qartë se si dhe nëse kodet e sjelljes i përmbushin objektivat e tyre. Kjo pasiguri mund të shpjegohet me shumëllojshmërinë e llojeve ekzistuese të kodeve, dallimet e konteksteve institucionale, politike dhe ligjore dhe vështirësitë për të përcaktuar kodet si të tilla.

72. Sipas një ankete të fundit<sup>62</sup> në lidhje me ndikimin e kodeve, vetëm dy studime tregojnë se kodet e sjelljes mund të kenë ndikim pozitiv në qëndrimin dhe sjelljet e punonjësve, ndërsa shumica e studimeve konkludojnë se kodet kanë ndikim të kufizuar. «Rezultatet (...) nuk zbuluan efekte domethënëse në qëndrimin ose sjelljen etike. As kodet e sjelljes nuk ushtruan ndikim të drejtpërdrejtë në qëndrimin organizativ<sup>63</sup> Efektet pozitive raportohen vetëm nëse kodet kombinohen me elementë të tjerë që inkurajojnë kulturat etike lokale. Në përgjithësi, literatura zbulon një gamë të gjerë përcaktuesish dhe rezultatesh të kodeve të sjelljes siç janë rëndësia e elementeve të ndryshme të

---

61 M.A. Feldheim/X.Wang, 2004, Etika dhe Besimi i Publikut, në: Integriteti Publik, 2003-2004, vëll. 6, f. 73

62 Julia Thaler dhe Bernd Helmig, 2016, A ndikojnë me të vërtetë Kodet e Sjelljes dhe Lidershipi Etik në Qëndrimet dhe Sjelljen e Punonjësve Publikë, në: Rishikimi i Menaxhimit Publik, vëll. 18, 9, 1365-1399

63 Thaler dhe Helmig, op cit, f. 1378

përmbajtjes, siç janë shpeshhtësia e komunikimit, dhe mbështetja menaxheriale për kodin.<sup>64</sup> Thjeshtë prania e një kodi të sjelljes si një artefakt kulturor zyrtar është krahasuar me përforcimin personal të përmbajtjes së një kodi.<sup>65</sup> Studimet zbulojnë ndikim pozitiv të kodeve në sjelljen në perceptimet etike, të tilla si vetëdijesimi dhe të kuptuarit e çështjeve etike, mbështetja për sjelljet etike dhe sjellja me të vërtetë etike.<sup>66</sup> Sidoqoftë, në përgjithësi, sipas Thaler dhe Helmig, ndikimi i kodeve të sjelljes në qëndrimet dhe sjelljet e punonjësve në administratën publike ka nevojë për hetime të mëtejshme.<sup>67</sup>

73. Për më tepër, kodet mund të jenë të dobishme vetëm për ata njerëz që duan udhëzime, sepse ata duan të veprojnë në mënyrë etike. Nëse një bartës i një detyre publike dëshiron të veprojë në mënyrë joetike, nuk ka të ngjarë që një kod të shkaktojë pengesë.<sup>68</sup> Si pasojë, kodet duhet të kenë efekt edukativ. “Sidoqoftë, pasi të jenë shkruar, ndodhin probleme të konsiderueshme”. Për shembull, kodet pa strategji efektive të zbatimit institucional dhe mbështetje nga lart kanë të ngjarë të jenë relativisht të padobishme. E njëjta gjë është e vërtetë nëse nuk ekziston asnjë zbatim dhe asnjë sanksion për sjellje të keqe. Sipas Gilman, “Kodet e suksesshme mbështeten në ambient të gatshëm për t’i ushqyer ato”.<sup>69</sup>

---

64 M. Kaptein, 2011, Drejt kodeve efektive: Testimi i marrëdhënies me sjellje joetike. Gazeta e Etikës së Biznesit, 99: 233-251

65 M.S. Schwartz, 2004, Kodet efektive të etikës të korporatave: Perceptimet e përdoruesve të kodit. Gazeta e Etikës së Biznesit, 55: 323-34

66 B. Stevens, B. 2008, Kodet etike të korporatave: Instrumente efektive për ndikimin e sjelljes. Gazeta e Etikës së Biznesit, 78: 601-609

67 Julia Thaler dhe Bernd Helmig, a ndikojnë me të vërtetë Kodet e Sjelljes dhe Liderhipi Etik në Qëndrimet dhe Sjelljen e Punonjësve Publikë, op cit, 1368/1369.

68 Hine, Kodet e Sjelljes, në: Saint-Martin/Thompson, op cit, f. 45.

69 S.Gilman, 2005, Kodet e etikës dhe kodet e sjelljes si mjete për promovimin e një shërbimi publik etik dhe profesional: Suksese dhe Mësime Krahasuese, Uashington, DC, 2005

74. Një efekt tjetër anësor paraqitet nga Anechiarico dhe Jacobs (1997). Në analizën e tyre të projektit kundër korrupsionit të kryer në administratën e qytetit të Nju Jorkut, autorët arrijnë në përfundimin se kodet e sjelljes mund të lehtësojnë një imazh të korruptuar stigmatizues të zyrtarëve publikë, duke rezultuar në motivim më të ulët të punës dhe presion më të lartë për t'u përputhur me vlerat e përhapura. Me këtë, paralajmërimi dhe frika e sjelljes së gabuar etike mund të çojë në vendim-marrje më të ngadaltë, duke përfshirë konsultimin e disa instancave që i kundërvihen paradigmës së efikasitetit prapa decentralizimit të gjykimit të menaxhimit dhe kufijve të paqartë midis sektorëve publikë dhe privatë (Anechiarico & Jacobs, 1997, f. 174).

75. Kur shoqëria e pranon korrupsionin, kodet e sjelljes duhet të shoqërohen me mekanizma të avancuar të burimeve njerëzore të tilla si rekrutimi dhe zëvendësimi i stafit. Në një situatë ku instancat dhe mekanizmat e kontrollit të orientuar kah pajtueshmëria ndikohen në thelb nga korrupsioni, d.m.th. në ndjekjen penale ekzekutive dhe ndëshkimin gjyqësor, kodet e sjelljes të zyrtarëve publikë (OBZHE, 2016, f. 8). Ky 'paradoks i menaxhimit të integritetit' është pranuar edhe në mesin e studiuesve të tjerë të etikës publike. Sipas Nieuwenbourg<sup>70</sup>, edhe pse kodet duhet të shihen si instrumente për të rikthyer besimin në administratën publike midis qytetarëve duke treguar përpjekje për udhëzim etik, instrumentalizimi i një diskutimi etik që debaton rolin e integritetit në administratë mund të kthehet mbrapsht nëse politikat nënkuptohen si veprim përgjegjës pas-skandalit. Në skenar të tillë, zbatimi i një kodi mund të

---

<sup>70</sup> Paul Nieuwenbourg, 2007, Paradoksi i Integritetit. Revista e Integritetit Publik, vëll. 9, 2007



shihet si tregues i mungesës së integritetit në radhë të parë, duke rezultuar në më shumë mosbesim publik se më parë. Një nga dobësitë e kodeve të sjelljes është se në shumicën e rasteve, ato karakterizohen me mekanizma të dobët të zbatimit në krahasim me instrumentet e tjera dhe zbatimi i tyre varet në masë të madhe nga ekzistenca e një ambienti të besimit.

76. Në këtë kontekst, një faktor i rëndësishëm për t'u marrë parasysh është konsultimi me të gjitha palët kryesore të interesit në fazën e zhvillimit, përfshirja e të gjithë personave kryesorë në hartimin e një kodi të tillë. Një kod efektiv dhe objektivat e tij duhet të formulohen në një proces gjithëpërfshirës nga poshtë-lart që ka më shumë të ngjarë të ketë rezultate më të mira, sepse punonjësit u përballën me zhvillimin e tij dhe prandaj janë më të tërhequr për ta respektuar. Për shkak të procesit të hartimit gjithëpërfshirës nga poshtë-lart, mund të sigurohet gjithashtu që përmbajtja e kodit të shprehet në mënyrë të tillë që të kuptohet dhe zbatohet lehtësisht.

77. Është e rëndësishme që kodi të hartohet në mënyrë të qartë, konsistente dhe gjithëpërfshirëse, reale për zbatimin e tij praktik. Konsistenca do të thotë që ai harmonizohet me legjislacionin dhe procedurat ekzistuese, ndërsa qartësia duhet të synojë minimizimin e paqartësisë. Sidoqoftë, objektivi i më shumë qartësisë është po aq i vështirë për t'u arritur sa kërkesa për më pak burokraci në shtetet anëtare ose rregullim më të mirë në nivelin e BE-së dhe të vendit.

78. Një faktor tjetër i rëndësishëm për të garantuar funksionimin efektiv të kodeve lidhet me fazën e zbatimit. Shpesh, hartimi dhe miratimi i kodeve të sjelljes shihet si qëllim në

vetvete. Pasi të miratohen, ato shpesh harrohen dhe nuk zbatohen më tej. Sidoqoftë, ky është vetëm hapi i parë dhe për ta bërë kodin një dokument të vlefshëm dhe pjesë të kulturës organizative, trajnimi dhe ngritja e vetëdijes për përmbajtjen e kodeve duhet të jetë detyrë e vazhdueshme. Për më tepër, në lidhje me komunikimin e kodeve të ndryshme, shumë administrata përqendrohen në shpërndarjen përmes internetit dhe intranetit. Prandaj nuk ka të ngjarë që zyrtarët publikë dhe anëtarët e komiteteve të monitorimit të kujtohen rregullisht në jetën e tyre të përditshme për ekzistencën e kodeve. Dikush mund të dyshojë edhe nëse këto janë kanalet më efektive të komunikimit.

79. Në shumicën e rasteve, kodi i sjelljes ripërsërit dhe shtjellon vlerat dhe parimet e mishëruara tashmë në legjislacion. Kjo është e dobishme pasi vlerat dhe standardet përkatëse në shumë vende janë të shpërndara në dokumente të shumta ligjore, gjë që e bën të vështirë gjetjen e informacionit dhe kuptimin e idesë së përgjithshme të shërbimit publik. Siç konkludon Transparency International (TI, 2013, f. 5), përfitimi kryesor i një kodi të sjelljes është organizimi i kornizës etike të një institucioni në një dokument. Me anë të kësaj, një dokument i vetëm mund të sigurojë udhëzime të qarta se si duhet interpretuar sjellja praktike sipas ligjit dhe dilemave etike.

80. Nëse përdoret siç duhet, legjislacioni dhe kodi i sjelljes plotësojnë njëri-tjetrin në mënyrë efektive. Siç argumentohet nga Doig dhe Wilson (1998, f. 142)<sup>71</sup>, kodi i sjelljes mund të përbëjë mundësi për administratë publike që të krijojnë kapital moral dhe të përmirësojnë sjelljen etike të fuqisë së saj

---

71 Alain Doig & J. Wilson, 1998. Efektiviteti i kodeve të sjelljes. Etika e Biznesit: Një përmbledhje evropiane, 7 (3). f. 14

punëtore. Ky supozim mbështetet nga tri arsye të ndryshme. Së pari, kur standardet etike janë gjithëpërfshirëse dhe të njohura mirë, punonjësit kanë më shumë gjasa të identifikojnë dhe shmangin sjelljet e gabuara. Së dyti, punonjësit hezitojnë të kryejnë keqbërje etike kur njerëzit rreth tyre e dinë se çfarë dhe pse është e gabuar, dhe së treti, punonjësit besojnë se zbulimi i keqbërjes është më i mundshëm në mjediset e ndërgjegjshme për etikën (TI, 2013, f. 4).

81. Kodet e etikës dhe kodet e sjelljes mund të shihen si dy hapa në zhvillimin e etikës zyrtare. Si hap i parë, autoritetet publike shpesh fillojnë duke identifikuar vlerat e tyre thelbësore dhe i promovojnë ato duke shpallur një deklaram të vlerave thelbësore (kodi i etikës). Pas kësaj, ndërsa përparon diskutimi mbi etikën e shërbimit publik, shteti është i gatshëm të vendosë udhëzime më sistematike dhe të hollësishme në formën e një kodi të sjelljes. Mund të ketë një hap të tretë në zhvillim, për të zbritur kodet e sjelljes në nivel agjencish për të siguruar udhëzime më specifike dhe të dobishme për situata praktike. Kjo mundëson një qasje nga poshtë-lart të kodeve që çon në një angazhim më të fortë. E keqja është se kjo qasje rrit mospërputhjet, të cilat mund të fragmentojnë etikën e shërbimit publik nëse nuk koordinohen. Në shumë vende, rregullat dhe kodet e etikës duken mirë në vetvete, por kjo nuk do të thotë që institucionet e ndryshme dhe njerëzit i marrin ato seriozisht. Problemi shpesh është mungesa e kapacitetit dhe përpjekjes në procesin e zbatimit. Kodet funksionojnë vetëm kur ato përfshijnë besimet dhe praktikat ekzistuese të njerëzve dhe janë të dizajnuara, të kuptuara dhe të mbështetura mirë nga ata që duhet t'i zbatojnë ato në jetën e tyre të përditshme dhe mund të jenë efektive vetëm në një atmosferë besimi.

82. Dallimet midis kodeve të ndryshme, funksioneve të tyre, natyrës dhe kuptimit politik dhe juridik të tyre në tradita dhe kultura të ndryshme sugjerojnë që nuk do të ishte e mençur të sugjerohet ndonjë formë e kodit model ose praktikat më të mira. Hine sugjeron që ndërsa kodet më të njohura dhe më popullore janë ndoshta kodet britanike, amerikane dhe kanadeze,<sup>72</sup> kodi gjerman “duket se i afrohet asaj që mund të mendojmë si kod model i sjelljes. Ky është i detajuar, praktik dhe me sa duket merit mjaft seriozisht nga departamentet dhe njëlloj nga shërbyesit civilë individualisht.”<sup>73</sup> Një pyetje tjetër është nëse kodi gjerman do të “përshtatet” në kulturat t[ tjera ligjore dhe administrative. Kodet kombëtare nuk mund të eksportohen lehtë dhe nuk do të kenë të njëjtin kuptim, pranim dhe qëllim në kulturat e tjera administrative. Prandaj çështja për vendosjen e kodeve të përbashkëta në kultura të ndryshme ligjore, administrative dhe institucionale “mund të konsiderohet si e diskutueshme”<sup>74</sup>

83. Në këtë mënyrë, Doig dhe Wilson (1998)<sup>75</sup> sugjerojnë që zbatimi i duhur i një kodi duhet të shoqërohet me lidhshmëri të etikës të menaxhmentit të lartë (Doig & Wilson, 1998, f. 141). Ky argument mbështetet edhe nga Demmke (2005, f. 99), i cili thotë se të kuptuarit e pastër racional të etikës është i padobishëm. Etika e promovuar në kode është efektive vetëm nëse nxit motivimin për sjellje praktike etike. Për këtë qëllim, etika duhet të kuptohet si proces i vazhdueshëm udhëheqës, mësimnxënës dhe mësimdhënës gjithëpërfshirës. Kështu që, ndikimet afatshkurtra nuk janë shumë të mundshme.

---

72 Për shembull [Kodi Ministror](#) britanik: [Kodi i etikës dhe udhëzimit procedural për ministër](#), [Kodi kanadez i konfliktit të interesit dhe kodi i pas mandatis për bartësit e detyrës publike](#) ose [Standardet e sjelljes etike për punonjësit e degës ekzekutive](#) e SHBA-ve.

73 Hine, Kodet e Sjelljes, në: Saint-Martin/Thompson, op cit, f. 66.

74 Hine, Kodet e Sjelljes, në: Saint-Martin/Thompson, op cit, 66.

75 Doig dhe Wilson, op cit.

## 4. Drejt një matje dhe vlerësimi më të mirë të politikave të Kil-së

---

### 4.1 Drejt monitorimit kombëtar të politikave të etikës

84. Të dhënat e OBZHE-it tregojnë se vendet kanë filluar të zbatojnë dhe përdorin më shumë mjete diagnostikuese për të matur ndikimin e politikave. Ndërsa në vitin 2012 vetëm 27% e të gjitha vendeve aplikuan masa të ndryshme vlerësimi në fushën e Kil-së, shifrat u rritën në 55% në vitin 2014.<sup>76</sup> Vendet janë bërë më aktive në rritjen e ndërgjegjësimit dhe përmirësimin e të kuptuarit të politikave të Kil-së. Në vitin 2014, 77% e të gjitha vendeve u ofruan trajnim mbi Kil-në zyrtarëve publikë. 68% e të gjitha vendeve ofruan këshilla zyrtare kur zyrtarët publikë dyshuan për ligjshmërinë e incidenteve, procedurave dhe politikave.<sup>77</sup>

---

76 OBZHE, Anketë mbi Menaxhimin e Konfliktit të Interesit në Degën Ekzekutive dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve, OBZHE, Paris OBZHE, Menaxhimi i Konfliktëve të Interesit, Publikuesi OBZHE, Paris, 2014. Julio Bacio Terracino, OBZHE, Zëvendës Shef i Divizionit të Integritetit të Sektorit Publik, Drejtoria për Qeverisje Publike dhe Zhvillim Territorial, Parandalimi dhe Menaxhimi i Konfliktit të Interesit në Sektorin Publik, Prezantimi në PowerPoint.

77 OBZHE (2014), Anketë mbi Menaxhimin e Konfliktit të Interesit në Degën Ekzekutive dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve, OBZHE, Paris

85. Van Dooren tregon se më shumë vende tani po investojnë në vlerësimet e stafit dhe vlerësojnë qëndrimet e stafit në lidhje me zhvillimin e klimës etike në organizata. "Vlerësimet e stafit janë një nga burimet e shumta për monitorimin e integritetit, por potencialisht një burim shumë i fortë. Në radhë të parë, personeli e di më së miri se çfarë po ndodh brenda zyrës mbështetëse. Ata janë dëshmitarë kryesorë të përmirësimeve ose rënies së integritetit ose klimës së integritetit. Si rezultat, vlerësimet e stafit mund të ofrojnë tregues më të vlefshëm të integritetit real krahasuar me vlerësimet e të jashtëmëve që shpesh (por jo gjithmonë) nuk kanë përvoja të drejtpërdrejta me sjelljen e keqe. Gjykimi i tyre ... bazohet në atë që shohin në punën e tyre të përditshme".<sup>78</sup>

86. Pavarësisht nga këto trende, në shumicën e vendeve, mungesa e njohurive dhe trajnimit për Kil janë arsye kryesore se pse nëpunësit civilë nuk janë të përgatitur të parashikojnë Kil të mundshëm.<sup>79</sup> Për shembull, siç tregon një studim polak, shumica e stafit në ministri dhe zyra të tjera qendrore kanë njohuri dhe përgatitje të pamjaftueshme për të reaguar siç duhet ndaj situatave të Kil-së<sup>80</sup> Në përgjithësi, "ka dallime të mëdha institucionale në qasjet ndaj Kil-së. Disa ministri kanë sisteme relativisht të përgatitura dhe të zhvilluara për të luftuar korrupsionin, përfshirë rreziqet që lidhen me konfliktin e interesit (p.sh. Ministria Kombëtare e Mbrojtjes). Të tjerat duket se kanë ca infrastrukturë në këtë fushë, por nuk përdoret siç duhet. Në ministri të tjera, ndërgjegjësimi i Kil-së është aq i ulët sa që edhe zgjidhjet më themelore që janë në dispozicion

---

78 Po aty

79 Fondacioni Stefan Batory (2014), Konflikti i Interesit në Administratën e Qeverisë Polake, Varshavë

80 Fondacioni Stefan Batory (2014), op cit., f. 13

nuk njihen si mjete për të luftuar problemin «<sup>81</sup>

87. Mungesa e vetëdijes për rregullat dhe politikat është gjithashtu problem për përfaqësuesit e zgjedhur. Siç thuhet në raportin e lartpërmendur të GRECO: “Në përgjithësi, anëtarët e PACE raportohet se janë pak të vetëdijshëm për standardet ekzistuese të integritetit. PACE duhet të tregojë vendosmëri më të madhe në ngritjen e vetëdijes së anëtarëve dhe në ofrimin e trajnimeve dhe udhëzimeve për implikimet e rregullave të sjelljes.”<sup>82</sup>

## 4.2 Efektiviteti i politikave të zbulimit<sup>83</sup>

88. Viteve të fundit politikat e zbulimit janë bërë instrumente të rëndësishëm në monitorimin e politikave të Kil-së. Parimi i zbulimit proaktiv, që informacioni duhet të jetë i disponueshëm publikisht para kërkesës publike, është i rëndësishëm për arritjen e llogaridhënies, transparencës dhe hapjes më të madhe në qeveri. Trendi drejt kërkesave gjithnjë e më mëdha të zbulimit është një çështje e njohur. Disponueshmëria publike e informacionit të zbuluar nga vendimmarrësit kryesorë shihet si e rëndësishme për të forcuar besimin në qeveri. Popullariteti i zbulimit publik “duket pjesërisht për shkak të lehtësisë së zbatimit dhe mesazhit që ai dërgon për angazhimin ndaj transparencës në qeveri.”<sup>84</sup>

89. Për më tepër, detyrimet për të deklaruar interesat personale në publik do të kontribuojnë në krijimin e një sektori poli-

---

81 Fondacioni Stefan Batory, op. cit, f. 14

82 GRECO, 2017, op cit, f. 3

83 Demmke et al. (2008), Rregullimi i Konfliktëve të Interesit, op cit, f. 128/129.

84 Gerard Carney, Konflikti i interesit, op. cit

tik më të hapur dhe transparent, i cili është thelbësor nëse legjitimiteti dhe besimi i qytetarëve duhet të rritet. Aktualisht, më shumë vende zbatojnë parimin e zbulimit në fushën e Kil-së. Dallimet ende ekzistojnë midis qasjeve vullnetare dhe atyre të detyrueshme. Për shembull, brenda Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës “Deklarimet në lidhje me Kil-në bëhen nën përgjegjësinë e vetme të secilit anëtar. Kjo konsiderohet e mjaftueshme që ai/ajo të deklarojë thjesht se nuk ka interesa që bien ndesh me përgjegjësitë e synuara. Rregullat nuk parashikojnë mënyra për të kundërshtuar në një fazë të mëvonshme një anëtar të PACE, situata e të cilit mund të kishte ndryshuar më pas ose i cili do të kishte bërë deklaram të rremë, ose për përjashtimin ose zëvendësimin e tij/saj, situata të tilla në fund të fundit trajtohen politikisht”<sup>85</sup> Ndërsa situata është akoma tipike për shumë parlamente, institucionet e tjera parashikojnë rregulla më të rrepta dhe detyruese.

90. Trendi në shumicën e vendeve është të përqipemi për më shumë transparencë dhe kërkesa për zbulim në lidhje me jetën private të përfaqësuesve të zgjedhur. Kërkesat e reja përfshijnë një detyrim për të regjistruar punë shtesë, të ardhura private ose aksione, ose për të siguruar informacion në lidhje me aktivitetet e një partneri, të cilat mund të bien ndesh me pozitën e tij/saj publike. Ekzistojnë gjithashtu rregulla mbi pranimin e dhuratave dhe ftesave për të parandaluar ndikimin e jashtëm të padëshiruar në vendim-marrje. Kjo mund të përfshijë darkë të ofruar nga firma private ose pranim dhurate e cila mund të përfshijë festë të ofruar nga ndonjë aplikant në një procedurë të prokurimit publik. Sa më e lartë pozita, aq më e rreptë është politika, rregulloret dhe kodet dhe kërko-

---

85 GRECO (2017), op cit.



het më shumë transparencë. Sipas OBZHE, pozitat e paguara jashtë janë interesat privatë më të rregulluar në të tri degët e qeverisë.<sup>86</sup>

91. Vështrime mbi intensitetin e kërkesave për integritet janë gjithashtu të disponueshme nga të dhënat e OBZHE-së mbi qasjet për të siguruar integritet në degën ekzekutive të qeverisë dhe në shërbimin civil në formën e një treguesi të përbërë të niveleve të zbulimit dhe disponueshmërisë publike të interesave private.<sup>87</sup>

92. Dallimet kanë të bëjnë me shkallën e hapjes dhe çështjet e sanksionimit nëse anëtarët nuk zbulojnë ose zbulojnë shumë vonë. Sipas Demmke et al. 2008, veçanërisht ato shtete anëtare që hynë në BE në 2005/2007 në veçanti kanë kërkesa shumë të hollësishme për zbulimin. Ka ndalime në honorare, kufizime në të ardhura të fituara nga jashtë dhe kufizime në pranimin e dhuratave.

93. Duhet të bëhet dallimi midis deklarimeve publike ose konfidenciale të interesave financiare, deklarimit të interesave shtesë dhe nëse deklarimet duhet të ruhen në një regjistër të interesit. Ndërsa në disa raste zyrtarët publikë kanë detyrime të deklarojnë vetëm interesat e tyre financiarë, në shumicën e rasteve ata gjithashtu duhet të deklarojnë çështje të tjera si aktivitetet profesionale, anëtarësimet e nderit dhe prezantimet në regjistrat e interesit. Kështu, pyetjet më të rëndësishme kanë të bëjnë me atë që duhet të deklarohet, nëse deklarimet duhet të bëhen publike, nëse organet e pavarura

---

86 OBZHE (2015), Qeveria me një vështrim, Publikuesi OBZHE, Paris, f. 209.

87 OBZHE (2015) Qeveria në një vështrim, publikimi i vitit 2015, Integriteti i sektorit publik, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

duhet të kenë fuqinë për të monitoruar regjistrat dhe nëse duhet të ketë sanksione për mospërputhje.

94. Të dhënat e OBZHE-it tregojnë se nivelet e kërkesave për integritet prirën të jenë proporcionale me vjetërsinë, d.m.th. sa më i lartë të jetë niveli i shërbyesit civil, aq më i lartë është niveli i kërkesave për integritet. Është interesante të theksohet se kërkesat për integritet për shërbyesit e lartë civilë dhe shërbyesit civilë janë mesatarisht më të ulëta për shtetet anëtare 'të vjetra' (26 nga 100 pikë) sesa për shtetet anëtare 'të reja' (32 nga 100 pikë).

95. Vendet me nivelet më të larta të kërkesave për integritet për shërbyesit e lartë civilë dhe shërbyesit civilë janë Letonia (88), Estonia (39), Franca, Suedia dhe Mbretëria e Bashkuar (të gjitha 38); vendet me nivelet më të ulëta përfshijnë Republikën e Sllovakisë (4), Portugalinë (8), Poloninë (17) dhe Italinë (19).<sup>88</sup>

96. Ndërsa këto përmbledhje sugjerojnë që shumica e vendeve kanë përpjekje substanciale të dedikuara për t'i adresuar Kil-të si që ndikojnë në administratën publike, ato nuk japin informacion mbi nivelet reale të pajtueshmërisë/efektivitetit të kërkesave për integritet. Si pasojë, GRECO paralajmëron situata nëse "nuk ka sistem të përgjithshëm për deklarimin e pasurive, të ardhurave dhe interesave (...), duke këmbëngulur në nevojën për të siguruar qëndrueshmërinë e aranzhimeve të tilla deklarative për qëndrueshmërinë e politikave kombëtare të integritetit parlamentar. Informacioni që do të zbulohet duhet të jetë (i) i saktë - veçanërisht në lidhje me elementet e të ardhurave dhe profesionet në organizata fitimprurëse

---

<sup>88</sup> Blomeyer dhe Sanz, Kodi i Sjelljes për Komisionerë - përmirësimi i efektivitetit dhe efikasitetit, Studim për Parlamentin Evropian, Bruksel PE 411.268, 200

ose jofitimprurëse, dhe interesat e pronësisë përfundimtare përfituese të mbajtura brenda ose jashtë vendit; (ii) i azhurnuar vazhdimisht; dhe (iii) i plotësuar me informacione për të afërmit e ngushtë. Këto aranzhime deklaruese mund të kontribuojnë dukshëm në transparencë në lidhje me përfaqësuesit e zgjedhur, në shkurajimin për sjellje korruptive dhe në menaxhimin më të mirë të konfliktit të interesit<sup>89</sup>.

### 4.3 Zhvillimet kritike në fushën e zbulimit

97. Me gjithë popullaritetin e instrumenteve të zbulimit, diskutimet mbi pro dhe kundrat e kërkimit nga njerëzit që të deklarojnë Kil mbesin tema debati brenda vendeve dhe institucioneve të ndryshme. "Ithtarët e zbulimit publik argumentojnë që bartësit e detyrës publike mund të qëndrojnë në pozita në mënyrë legjitime - dhe të vetëdijsëm - për interesat e tyre financiare për aq kohë sa ato interesa bëhen të dukshme për publikun gjithashtu..."<sup>90</sup>. Dhe akoma më shumë: "Me zbulimin e plotë (...), publiku mund të gjykojë vetë nëse ndonjë zyrtar i caktuar është në konflikt interesi. Duke e ditur këtë, zyrtarët do të sillen siç duhet"<sup>91</sup>. Zbulimi i pastër e hedh publikun në rolin e ligjvënësit dhe gjykuesit dhe si arbitër ligjor të së drejtës dhe të gabuarës.<sup>92</sup> Sigurisht, në shumicën e rasteve, zbulimi nuk funksionon në mungesë të masave të tjera (ligjore) të zbatimit. Sidoqoftë, shpesh, zbulimi përdoret thjesht si mjet për të kontrolluar nëse një person është i zhveshur nga interesa konfliktuale. Në shumë vende, politikat e zbulimit janë më të popullarizuara sesa politikat e zbatimit. Ndërsa besimi është i

---

89 GRECO, op cit.

90 Stark, Konflikti i Interesit në Jetën Publike, op cit., f. 236

91 Stark, Konflikti i Interesit në Jetën Publike, op cit, f. 250

92 Stark, Konflikti i Interesit në Jetën Publike, op cit, f. 251

lartë në efektivitetin e politikave “të buta” të zbulimit, besimi është i ulët në efektivitetin e masave “të forta” të zbatimit. Në fakt, ajo që shpesh shihet është se politikat e zbulimit nënkuptojnë që organeve administrative, komiteteve të etikës dhe qytetarëve u jepen faktet, të dhënat e papërpunuara të formularëve të zbulimit dhe atëherë ne besojmë se këto organe dhe/ose publiku do të marrë gjykimin e duhur.

98. Edhe në mesin e atyre që favorizojnë një sistem publik të zbulimit, ka mendime të ndryshme në lidhje me pikat e informacionit që duhet të kërkohen nga zyrtarët që t'i zbulojnë. Disa besojnë se nga zyrtarët duhet të kërkohet të raportojnë identitetin e pasurive të tyre, por jo vlerat e tyre. Të tjerë besojnë se vlera e një pasurie është parashikues kritik nëse do të shkaktojë Kil. Dallimet gjithashtu duhet të merren parasysh midis zyrtarëve publikë që ushtrojnë funksione të rëndësishme shtetërore dhe zyrtarëve të tjerë publikë.<sup>93</sup> Thirrja për të rregulluar çështjet pas mandatit më fort për anëtarët e qeverisë sesa për zyrtarët e zakonshëm publik gjithashtu buron nga këto dallime.

99. Një kritikë tjetër kundër deklaramit të interesave është se sistemet e raportimit janë shpesh shumë të thjeshta, thjesht duke kërkuar që personi të raportojë në mënyrë të përgjithshme. Deklarimet dhe regjistrat funksionojnë vetëm nëse kërkesat (për atë që duhet të deklarohet) janë të qarta dhe të njohura. Duhet të ketë gjithashtu mjete për të monitoruar këto deklarime dhe regjistra në mënyrë efektive dhe të pavarur dhe sanksionet për mosrespektim. Nëse e gjithë kjo nuk ekziston, do të jetë e vështirë të zbulohet një informacion i gabuar, mashtrues ose i pjesshëm.

---

93 J. Fleming./I.Holland, 2000, Motivimi i sjelljes etike në ministrat e qeverisë, Konferenca e Institutit Ndërkombëtar për Etikë Publike, Otava, shtator 2000, Nr. 1.

100. Politikat dhe regjistrat e zbulimit duhet të dizajnohen në mënyrë të tillë që mbledhja, ruajtja dhe menaxhimi i formularëve të detajuar të zbulimit të mos shkaktojë burokraci të re të Kil-së. Vendosja e një deklarimi interesi mund të shkaktojë ngarkesë të rëndësishme burokratike në drejtim të menaxhimit, azhurnimit dhe mbrojtjes së të dhënave. Një problem tjetër është sfida ligjore: ndërsa në disa vende nga njerëzit kërkohet të deklarojnë informacione të hollësishme (p.sh. të ardhurat dhe pasuritë e familjes së tyre) në një regjistër, në vendet e tjera kërkesat e hollësishme për t'u regjistruar nuk pranohen lehtësisht, me besimin se regjistron konflikt me të drejta themelore (privatësinë, të drejtat personale, të drejtat e familjes, etj.). Për shkak të qëndrimeve të ndryshme ndaj regjistrave dhe deklarimeve financiare, disa vende kërkojnë kërkesa të hollësishme për zbulim, ndërsa të tjerët kërkojnë shumë më pak informacion.

101. Deklarimet ose regjistrat e Kil-së kanë kuptim vetëm nëse ato menaxhohen dhe ndiqen me vendime menaxhimi. Përndryshe, ato mund të përfundojnë si performancë rituale e plotësimi të formularëve. Tipike për shumë organizata është raporti i sipërpërmendur nga GRECO për "Vlerësimin e Kodit të Sjelljes për Anëtarët e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës". Ndërsa GRECO bën thirrje për një sistem zbulimi që "duhet të jetë (i) i saktë - veçanërisht në lidhje me elementet e të ardhurave dhe profesioneve në organizatat fitimprurëse ose jofitimprurëse, dhe interesat e pronësisë përfundimtare përfituese të mbajtura brenda ose jashtë vendit; (ii) i azhurnuar vazhdimisht; dhe (iii) i plotësuar me informacione për të afërmit e ngushtë", raporti mbetet i heshtur se kush është duke mbledhur informacionin, si është mbledhur, kush e me-

naxhon informacionin, kush rekomandon konkluzione dhe çfarë lloji të konkluzioneve, p.sh. sanksionet.<sup>94</sup>

102. Në një anketë të kohëve të fundit në lidhje me Menaxhimin e Kil-së, OBZHED<sup>95</sup> konkludon që, pas mbledhjes së formularëve të zbulimit, vetëm 63% e të anketuarve verifikojnë marrjen e formularëve dhe vetëm 32% kryejnë auditim ose rishikojnë saktësinë e informacionit. Kështu që, nga një këndvështrim praktik, duket se ekziston një pikë ku shumë kërkesa të Kil-së, nëse nuk menaxhohen mirë, bëhen joefektive, joefikase dhe madje edhe kundër-produktive.

103. Kështu që, edhe nëse politikat e zbulimit janë të rëndësishme, ato më së shumti zbulojnë Kil pa dhënë ndonjë udhëzim për zgjidhjen e tyre. Për të ofruar sugjerime të mundshme, një opion mund të jetë ai i propozuar nga Thompson: “Komitetet e pavarura të etikës mund të rishikojnë rregullisht aktivitetin financiar të anëtarëve, të identifikojnë problemet e mundshme dhe të rekomandojnë masa për t’i korrigjuar ato. Ato do të publikonin informacionin vetëm nëse anëtarët nuk do t’i korrigjonin problemet. Komitetet mund të kërkojnë shumë më shumë informata sesa zbulohen tani, por shumica e anëtarëve do të duhet të bëjnë shumë më pak publike. Si gjithmonë, rrjedhjet do të ishin rrezik, por të dy komitetet e etikës kanë të dhëna jashtëzakonisht të mira në mbrojtjen e informacionit konfidencial. Për më tepër, informacioni mund të drejtohet më specifikisht në problemet që mund të kenë anëtarë të veçantë.”<sup>96</sup>

---

94 GRECO, 2017, op cit.

95 OBZHE (2014), Anketë mbi Menaxhimin e Konfliktit të Interesit në Degën Ekzekutive dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve, OBZHE, Paris

96 Thompson, Kapërcimi i konflikteve të interesit në etikën e Kongresit, op cit, f. 7

## 5. Pasqyrë e zymtë: trendet në të ardhmen në Kil

---

104. Politikat e Kil-së ende kanë tendencë të përqendrohen në inputet sesa në monitorimin e politikave dhe anën e prodhimit, megjithëse disa vende kanë filluar ta zhvendosin vëmendjen e tyre në zbatimin e politikave të Kil-së. Sa i përket zgjedhjes së instrumentit, vendet ende përqendrohen në vendosjen e rregullave dhe kodeve gjithnjë e më shumë. Në të njëjtën kohë, përkufizimet e Kil-së vazhdojnë të zgjerohen.

105. Aktualisht, më shumë transparencë, hapje, llogaridhënie, rregulla të reja etike dhe qasje në informacionin e mbajtur nga qeveria, si dhe deklarim më efektiv i interesave janë duartrokatur gjerësisht si mjete juridike për publikun dhe mangësitë individuale. Sidomos në fushën e konfliktit të interesit, kërkesat për më shumë transparencë dhe deklarim të informacionit, etj. supozohet të disiplinojnë institucionet dhe përfaqësuesit e zgjedhur duke bërë publike informacionet në lidhje me konfliktet e tyre të interesit. Si kjo, zbulimi dhe transparenca veçanërisht lidhen pozitivisht me sjelljen etike, pasi ekspozimi i publikut prezumohet të veprojë si stimul: sa më shumë që publiku të dijë, aq më mirë njerëzit do të sillen. Kërkesat për transparencë dhe hapje janë gjithashtu të njohura pasi supozohet se i bëjnë institucionet dhe bartësit e detyrës së tyre

publike si më të besueshëm edhe më të besuar. Për më tepër, më shumë kërkesa për raportim në lidhje me Kil-në duhet të kontribuojnë pozitivisht në besimin e publikut. Sidoqoftë, këto sugjerime nuk janë pa vështirësi. Për shembull, siç u diskutua, zbulimi publik kërkon sisteme efektive të menaxhimit dhe mund të prodhojë sasi të mëdha informacioni. Një çështje tjetër është nëse ky informacion - i cili ofrohet për shqyrtim publik - është me interes dhe lehtësisht i kuptueshëm.

106. Një sfidë tjetër është që zbulimi financiar dhe regjistrat publik lehtë mund të abuzohen politikisht për interesa politike dhe të përdoren për të stigmatizuar kundërshtarët politikë. Ngjashëm, deklaratimet dhe regjistrat ofrojnë shumë mënyra të abuzimit për qëllime populiste. Kështu që, përkundër të gjitha synimeve pozitive, më shumë transparencë mund të ketë edhe efekte anësore të pafavorshme.

107. Mbetet të shihet nëse këto trende do të vazhdojnë. Gjatë viteve të kaluara, janë spikatur pretendimet për të drejta të tjera të ndërtuara mbi konfidencialitetin, fshehtësinë, sigurinë dhe kufizimin e së drejtës për privatësi. Mbetet një pyetje e hapur se si trendet e kohëve të fundit drejt më shumë hapjes dhe transparencës do të përputhen me trendet e reja që bëjnë thirrje për më shumë kontroll, mbrojtje të të dhënave, siguri, menaxhim më të rreptë të informacionit, monitorim më të mirë të performancës individuale dhe madje edhe kufizim të të drejtave të njeriut etj. Kësaj duhet t'i shtohet trendi i përgjithshëm i "digjitalizimit".

108. Në përgjithësi, në të gjitha vendet, ne vëzhgojmë trende drejt paqartësisë së kufijve midis gjendjes së shoqërisë,



qeverisë dhe qytetarëve, sektorit publik dhe privat, punës dhe kohës së lirë, zyrës dhe punës në shtëpi. Këto trende kanë implikime në zhvillimin e Kil-së. Dallimet midis vlerave të sektorit publik dhe privat janë duke u zvogëluar. Nëse trendet aktuale vazhdojnë, e ardhmja do të dominohet nga më shumë konflikte me vlera dhe vlera të reja.

## 6. Konkluzione

---

109. Sot, rregullat, politikat dhe udhëzimet kombëtare dhe ndërkombëtare janë të bollshme në fushën e Kil-së dhe asnjë debat politik nuk kalon pa përmendur rëndësinë e integritetit. Por ekzistenca e instrumenteve dhe njohurive etike nuk është e njëjtë me njohuritë praktike të etikës (ethical know-how). Kështu që, duket se është më e lehtë për të mësuar, predikuar, studiuar, mbrojtur dhe debatuar etikën sesa të praktikohet sjellja. Në fushën e Kil-së, monitorimi dhe matja e Kil-së ende përbëjnë sfidat më të mëdha.

110. Autoritetet lokale dhe rajonale duhet të jenë të vetëdijshme se vendosja e kodeve të sjelljes, regjistrat e zbulimit dhe rregulloret e tjera të Kil-së janë vetëm hapi i parë. Këto kode duhet të zbatohen, vlerësohen dhe monitorohen në mënyrë efektive, gjë që kërkon udhëheqje, burime dhe një vullnet të fortë politik.

111. Një ndryshim i vërtetë në kulturën organizative dhe politike drejt një kulture që është më e përgjegjshme dhe që ruan standarde të larta etike do të kërkojë përpjekje të qëndrueshme nga të gjitha nivelet e qeverisë. Sidoqoftë, është sfida që duhet ballafaquar.



Ndërsa konfliktet e interesit ndodhin në të gjitha aspektet e jetës publike, autoritetet lokale dhe rajonale janë veçanërisht në rrezik, për shkak të afërsisë së tyre dhe kontakteve më të ngushta me qytetarët dhe ndërmarrësit lokalë.

Megjithëse shumica e vendeve tani kanë rregulluar këtë çështje, rezultati është shumë shpesh shtimi i rregullave dhe rregulloreve të cilat mund të jenë të vështira për t'u menaxhuar dhe zbatuar. Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të Evropës ka miratuar një raport për këtë çështje. Qasjet e sugjeruara përfshijnë krijimin e komiteteve të pavarura të etikës për të rishikuar aktivitetin financiar të anëtarëve, zbulimin proaktiv të informacionit pa kërkesë paraprake publike dhe miratimin e rregullave strikte për pranimin e dhuratave dhe fesave.

Kongresi bën thirrje për një përcaktim të qartë të asaj që përbën një konflikt interesi dhe për të siguruar që autoritetet lokale dhe rajonale të kenë procedura të qarta për identifikimin, adresimin dhe zgjidhjen e konflikteve të interesit.

SQI

[www.coe.int](http://www.coe.int)

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, including all members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions – and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities.