

RAUNDI I PESTË I VLERËSIMIT

Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit
në pushtetin qendror (funksione të larta ekzekutivi) dhe
në agjenci ligjzbatuese

RAPORT VLERËSIMI

SHQIPËRIA



Miratuar nga GRECO
në Mbledhjen Plenare të 86^{të} (Strasburg, 26-29 tetor 2020)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABELA E PËRMBAJTJES

I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	4
II. HYRJE DHE METODOLOGJI	6
III. KONTEKSTI	7
IV. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT DHE PROMOVIMI I INTEGRITETIT NË QEVERISJEN QENDRORE (FUNKSIONE TË LARTA EKZEKUTIVE)	9
SISTEMI QEVERTAR DHE FUNKSIONET E LARTA EKZEKUTIVE.....	9
<i>Sistemi qeveritar.....</i>	9
<i>Statusi dhe shpërblimi i personave me funksione të larta ekzekutive</i>	11
<i>Kontrollet e integritetit.....</i>	12
<i>Shpërblimi dhe përfitime të tjera.....</i>	13
ANTIKORRUPSIONI DHE POLITIKA E INTEGRITETIT, KUADRI RREGULLATOR DHE INSTITUCIONAL.....	14
<i>Antikorrupsioni dhe politika e integritetit</i>	14
<i>Kuadri ligjor</i>	15
<i>Kodi i sjelljes.....</i>	16
<i>Ndërgjegjësi.....</i>	17
TRANSPARENCA DHE MBIKËQYRJA E VEPRIMTARIVE EKZEKUTIVE TË QEVERISË	18
<i>Transparenca e ligjbërjes dhe procesi i buxhetimit</i>	18
<i>Njohja me informacionin</i>	19
<i>Palët e treta dhe lobistët</i>	20
<i>Mekanizmat e kontrollit</i>	21
KONFLIKTI I INTERESIT.....	22
NDALIMI OSE KUFIZIMI I DISA VEPRIMTARIVE	24
<i>Papajtueshmëritë, veprimtaritë e jashtme dhe interesat financiare</i>	24
<i>Kontratat me organe shtetërore</i>	25
<i>Dhuratat</i>	25
<i>Shpërdorimi i burimeve publike</i>	26
<i>Keqpërdorimi i informacionit konfidencial</i>	26
<i>Kufizime pas periudhës së punësimit.....</i>	26
DEKLARIMI I PASURISË, TË ARDHURAVE, DETYRIMEVE DHE INTERESAVE	27
<i>Kërkesat për deklarimin/dhënien e informacionit</i>	27
<i>Mekanizmat e kontrollit</i>	27
LLOGARIDHËNIA DHE MEKANIZMAT E ZBATIMIT	28
<i>Mekanizmat jo-penal të zbatimit</i>	28
<i>Procedimet penale dhe imunitetet</i>	29
V. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT NË AGJENCITË LIGJZBATUESE.....	31
ORGANIZIMI DHE LLOGARIDHËNIA E AUTORITETEVE LIGJZBATUESE/POLICORE	31
<i>Pasqyrë e autoriteteve të ndryshme ligjzbatuese.....</i>	31
<i>Organizimi dhe llogaridhënia e organeve ligjzbatuese të përzgjedhura</i>	32
<i>Njohja me informacionin</i>	34
<i>Besimi i publikut tek organet ligjzbatuese.....</i>	35
<i>Sindikatat dhe organizatat profesionale</i>	35
ANTIKORRUPSIONI DHE POLITIKA E INTEGRITETIT, KUADRI RREGULLATOR DHE INSTITUCIONAL.....	36
<i>Antikorrupsioni dhe politika e integritetit</i>	36
<i>Masat e menaxhimit të riskut për fushat me prirje për korrupsion</i>	36
<i>Trajtimi i operacioneve të fshehta dhe kontakteve me informatorë dhe dëshmitarë</i>	37
<i>Parimet etike dhe rregullat e sjelljes</i>	37
<i>Këshilla, trajnime dhe ndërgjegjësi.....</i>	38
REKRUTIMI, KARRIERA DHE KUSHTET E PUNËS.....	39
<i>Kërkesat për rekrutim</i>	39
<i>Procedura e emërimit dhe ngritja në gradë më të lartë</i>	39
<i>Vlerësimi profesional</i>	41
<i>Rotacioni.....</i>	43
<i>Përfundimi i shërbimit dhe shkarkimi nga detyra.....</i>	43
<i>Pagat dhe përfitimet.....</i>	44

KONFLIKTI I INTERESIT.....	44
NDALIMI OSE KUFIZIMI I DISA VEPRIMTARIVE	44
<i>Papajtueshmëritë, veprimtaritë e jashtme dhe interesat financiare.....</i>	<i>44</i>
<i>Dhuratat</i>	<i>45</i>
<i>Kontaktet e palëve të treta, informacione konfidenciale</i>	<i>46</i>
<i>Kufizime pas periudhës së punësimit.....</i>	<i>47</i>
DEKLARIMI I PASURISË, TË ARDHURAVE, DETYRIMEVE DHE INTERESAVE	48
<i>Kërkesat për deklarimin.....</i>	<i>48</i>
<i>Mekanizmat e kontrollit</i>	<i>48</i>
MBIKËQYRJA DHE ZBATIMI.....	48
<i>Mbikëqyrja dhe kontrolli i brendshëm, procedurat disiplinore.....</i>	<i>48</i>
<i>Mbikëqyrja e jashtme dhe kontrolli</i>	<i>49</i>
<i>Sistemi i ankesave.....</i>	<i>50</i>
<i>Detyrimet e raportimit dhe mbrojtja e sinjalizuesve</i>	<i>50</i>
<i>Procedimet penale dhe imunitetet</i>	<i>52</i>
<i>Statistikat</i>	<i>52</i>
VI. REKOMANDIME DHE NDJEKJA	53

I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

1. GRECO vlerëson kuadrin ligjor për parandalimin e korrupsionit mes personave të cilëve u janë besuar funksione të larta ekzekutive (PTEF) dhe Policisë së Shtetit në Shqipëri si gjithëpërfshirës, por disi të shkëputur dhe tepër kompleks. Fokusi tani duhet të vihet në koherencën e tij të përgjithshme dhe në zbatimin efektiv, në përmirësimin e kapaciteteve të organeve përgjegjëse për zbatimin e tij dhe në miratimin e një qasjeje proaktive në drejtim të hetimeve. Një manual që paraqet standarde dhe rregullore të ndryshme, duke ofruar udhëzime për detyrimet e PTEF dhe të policisë dhe për rolin e secilit organ përgjegjës për zbatimin do të lehtësonte zbatimin aktual të rregullave dhe mbikëqyrjen efektive.
2. Strategjia Ndërsektorale kundër Korrupsionit dhe Plani i Veprimit për zbatimin e tij parashikojnë miratimin dhe zbatimin e një Plani Integriteti nga çdo ministri. Sidoqoftë, këto plane nuk janë hartuar ende. GRECO bën thirrje për miratimin e tyre të shpejtë dhe për marrjen parasysht të rreziqeve specifike të integritetit me të cilat mund të përballen ministrat dhe këshilltarët e tyre politikë gjatë ushtrimit të detyrave të tyre.
3. Një Kod Etik Ministror u miratua në vitin 2013, por GRECO dyshon nëse zbatohet në praktikë dhe nëse është funksional Komisioni i Etikës që parashikohet në Kod. Ai rekomandon adresimin e këtij boshllëku dhe kombinimin e masave që do të miratohen me veprimtari sistematike ndërgjegjësimi për çështje që lidhen me integritetin e të gjithë PTEF-të, përfshirë edhe këshilltarët politikë. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet në këtë kontekst rregullave të qarta pas periudhës së punësimit dhe zbatimit të tyre. Është krijuar kuadri i përgjithshëm për deklarimin e interesave private, rregullisht gjatë ushtrimit të funksioneve, si edhe rast pas rasti. Sidoqoftë, nuk ka raste të PTEF që kanë qenë të detyruar të tërhiqen nga një dosje ose diskutim specifik për shkak të një konflikti interesi ad hoc, i cili hedh dyshime mbi efikasitetin e sistemit në praktikë.
4. Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe Konfliktin e Interesit (ILDKPKI) është përgjegjës për marrjen dhe shqyrtimin e formularëve të deklarimit të pasurisë dhe interesave të PTEF-ve dhe policisë. Për qëllim të efikasitetit, platforma elektronike për deklarimin dhe publikimin e këtyre deklarimeve duhet të bëhet funksionale sa më shpejt të jetë e mundur dhe ILDKPKI duhet të përmirësojë kapacitetin e tij monitorues dhe procedurat. Nga ana tjetër, çështjet që ILDKPKI dërgon në prokurori duhet të ndiqen si duhet. Kjo kërkon funksionimin efektiv të Prokurorit të Posaçëm kundër Korrupsionit (SPAK) dhe krijimin e bashkëpunimit efektiv me ILDKPKI.
5. Për sa i përket Policisë së Shtetit, në vetingun e përkohshëm është shfaqur një shqetësim specifik. Ka të ngjarë që si rezultat i tij të largohet nga forca policore një numër i konsiderueshëm i stafit të kualifikuar, duke e bërë të vështirë ushtrimin e funksioneve kryesore të policisë. Drejtësia dhe efektiviteti i procesit janë gjithashtu në diskutim, pasi ai nuk trajton në mënyrën e duhur të gjitha rreziqet e mundshme të integritetit. Prandaj, duhet të zëvendësohet me kontrole të rregullta të integritetit gjatë karrierës së policisë. Gjithashtu, rregullat e dhura pas periudhës së punësimit duhet të rishikohen në këtë kontekst.
6. Një shqetësim kritik ka të bëjë me praktikën aktuale që Policia e Shtetit mund të marrë donacione private dhe sponsorizime, të cilat - nëse një praktikë e tillë do të lejohet - duhet të rregullohen në mënyrë rigorozë për të kufizuar çdo risk korrupsioni dhe konflikti interesi. Po kështu, mundësia që Policia të ofrojë shërbime shtesë në këmbim të pagesës duhet të rregullohet në mënyrë rigorozë.
7. Politizimi në Policinë Shqiptare është gjithashtu një çështje shqetësuese. Për ta ulur nivelin e politizimit, duhet të merren masa që të rritet qëndrueshmëria e drejtuesve të lartë në pozicionet e tyre, pavarësisht nga ndryshimet politike në vend dhe që pozicionet e nivelit të mesëm drejtues

të emërohen nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit dhe jo nga Ministri i Brendshëm. Rregullat e etikës duhet të plotësohen me udhëzime praktike, si dhe masa të ndërgjegjësimit, trajnimit dhe këshillimit - përfshirë mbrojtjen e sinjalizuesve, në mënyrë që të rritet besimi te sistemi.

II. HYRJE DHE METODOLOGJI

8. Shqipëria u bashkua me GRECO-n në vitin 2001 dhe është vlerësuar në kuadrin e Raundit të Parë (në Prill 2002), të Dytë (në Tetor 2004), të Tretë (në Nëntor 2008) dhe të Katërt (në Tetor 2013) të Vlerësimit të GRECO-s. Raportet përkatëse të Vlerësimit, si dhe Raportet vijuese të Përputhshmërisë, i gjeni në faqen e internetit të GRECO (www.coe.int/greco). Raundi i Pestë i Vlerësimit filloi më 1 janar 2017.¹

9. Objektivi i këtij raporti është të vlerësojë efektivitetin e masave të miratuara nga autoritetet e Shqipërisë për të parandaluar korrupsionin dhe për të promovuar integritetin në qeverisjen qendrore (funksionet e larta ekzekutive) dhe në agjencitë ligjzbatuese. Raporti përmban një analizë kritike të situatës, duke reflektuar përpjekjet e bëra nga aktorët në fjalë dhe rezultatet e arritura. Ai identifikon mangësitë e mundshme dhe jep rekomandime për përmirësim. Në përputhje me praktikën e GRECO-s, rekomandimet përmes Kreut të Delegacionit të GRECO-s ju drejtohen autoriteteve të Shqipërisë, të cilat përcaktojnë institucionet/organet kombëtare që janë përgjegjëse për marrjen e masave të nevojshme. Brenda 18 muajve pas miratimit të këtij raporti, Shqipëria do të raportojë përsëri mbi masat e marra në përgjigje të rekomandimeve të GRECO-s.

10. Për të përgatitur këtë raport, ekipi vlerësues i GRECO-s (këtu e më tutje i quajtur "GET"), vizitoi Shqipërinë nga data 18 deri më 22 nëntor 2019, dhe i referohet përgjigjeve të dhëna nga Shqipëria për Pyetësin e Vlerësimit (Greco (2016) 19), si edhe informacioneve të tjera të marra, përfshirë edhe atë nga shoqëria civile. GET përbëhej nga z. Adnan DLAKIĆ, Këshilltar Ekspert për Luftën kundër Korrupsionit, Ministria e Sigurisë, Departamenti për Luftën kundër Krimin të Organizuar dhe Korrupsionit (Bosnjë dhe Hercegovinë), znj. Anca JURMA, Këshilltare e Kryeprokurorit, Drejtoria Kombëtare kundër Korrupsionit, Prokuroria pranë Gjykatës së Lartë të Kasacionit dhe Drejtësisë (Rumani), z. Aleksejs LOSKUTOVS, ish Drejtues i Byrosë për Parandalimin dhe Luftën kundër Korrupsionit (KNAB) (Letoni) dhe z. Björn THORVALDSSON, Prokuror, Drejtues i Prokurorisë për Krime Ekonomike, Prokuror Rrethi i Reykjavik (Islandë). GET u mbështet nga z. Stéphane LEYENBERGER dhe znj. Sophie MEUDAL-LEENDERS nga Sekretariati i GRECO-s.

11. GET intervistoi përfaqësues të Kryeministrit, Ministrisë së Drejtësisë, Ministrisë së Financave, Departamentit të Administratës Publike, Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit, Shërbimit të Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave dhe Komisionit të Vlerësimit të Jashtëm për Policinë e Shtetit. Ai gjithashtu takoi përfaqësues të Parlamentit, Avokatit të Popullit, Kontrollit të Lartë të Shtetit, Inspektoratit të Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe Konfliktit të Interesit, Prokurorisë së Përgjithshme, si dhe përfaqësues nga qarqet akademike dhe OJQ-të dhe media.

¹ Më shumë informacion për metodologjinë ndodhet në Pyetësin e Vlerësimit që e gjeni në [faqen e internetit të GRECO-s](#).

III. KONTEKSTI

12. Shqipëria është anëtare e GRECO-s që në vitin 2001 dhe ka kaluar katër runde vlerësimi që përqendrohen në tema të ndryshme në lidhje me parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Në mbyllje të procedurave të përputhshmërisë, 93% e rekomandimeve të vlerësimit të raundit të parë, të dytë, të tretë dhe të katërt ishin zbatuar plotësisht. Procedura e përputhshmërisë në lidhje me raundin e katërt të vlerësimit që përfshin deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët u ndërpre më 25 shtator 2020, ku një nga dhjetë rekomandime mbetën pjesërisht të zbatuara.

13. Niveli i korrupsionit mbetet i lartë në Shqipëri. Sipas indeksit të perceptimit të korrupsionit të botuar nga Transparency International, Shqipëria zuri vendin e 106^{të} nga 180 vende në 2019, ndërsa ishte e 99^{ta} në 2018, e 91^{ta} në 2017 dhe 83^{ta} në 2016. Në përgjithësi, korrupsioni mbizotëron në shumë fusha të jetës publike e biznesit dhe mbetet një çështje shqetësuese. Ai sfidon besimin e publikut në institucionet e shtetit dhe jetën politike.

14. Më 25 mars 2020 Këshilli i Bashkimit Europian vendosi të hapë negociatat e anëtarësimit me Shqipërinë - që kërkon miratim nga anëtarët e Këshillit në konferencën ndërqeveritare. Këshilli theksoi se përpara konferencës së parë ndërqeveritare, Shqipëria duhet të bëjë inter alia financim transparent të partive politike dhe fushatave elektorale, të sigurojë zbatimin e vazhdueshëm të reformës gjyqësore dhe të finalizojë krijimin e strukturave të specializuara kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar dhe të forcojë më tej luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar².

15. Niveli politik në Shqipëri është i vetëdijshëm për nevojën për të adresuar në mënyrë të efektshme korrupsionin. Nën presionin veçanërisht të Bashkimit Europian dhe të Këshillit të Europës - brenda kuadrit të Programeve të Përbashkëta dhe raporteve të GRECO-s - gjatë viteve të fundit janë marrë një sërë masash për të ulur korrupsionin në vend. Kushtetuta shqiptare u ndryshua në vitin 2012 për të kufizuar imunitetin e politikanëve, nëpunësve publikë dhe brenda gjyqësorit. Që nga viti 2011 janë miratuar një sërë ligjesh për të forcuar integritetin e sektorit shtetëror, për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin, si dhe një plan i ri veprimi 2018-2020 për zbatimin e Strategjisë Ndërsektorale kundër Korrupsionit. Është miratuar Kodi i Sjelljes së Deputetëve dhe Kodi Etik Ministror. Krijimi i Task Forcës Antikorrupsion pritet të rrisë proaktivitetin e hetimeve administrative.

16. Disa nëpunës të nivelit të lartë shtetëror janë dënuar për vepra penale të korrupsionit (përfshirë gjyqtarët, prokurorët dhe një ish-sekretar i përgjithshëm i Ministrisë së Drejtësisë)³. Megjithatë, duhet të përmirësohet zbatimi konkret i këtij kuadri të përgjithshëm. Mungojnë "historitë e suksesit" në luftën kundër korrupsionit, të cilat do të rrisnin besimin e publikut te sistemi. Kanë përfunduar procedurat për krijimin e organeve të specializuara anti-korrupsion, të përbëra nga Struktura e Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar (SPAK), Byroja Kombëtare e Hetimit (BKH) dhe Gjykata kundër korrupsionit të nivelit të lartë⁴.

17. Disa raste në lidhje me politikanët kanë dalë në titujt kryesorë, për shembull mbi korrupsionin dhe kontrabandën e drogës që dyshohet se janë përdorur për financimin e fushatave elektorale⁵, mbi pastrimin e parave dhe falsifikimin e dokumenteve shtetërore⁶ dhe pagesën e

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>

³ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>

⁴ Ky informacion është dhënë nga autoritetet shqiptare pas vizitës në terren.

⁵ <http://en.rfi.fr/wire/20190618-courts-cannabis-corruption-albania-struggles-against-old-demons>

⁶ <https://balkaninsight.com/2019/06/14/albania-opposition-leader-faces-money-laundering-charges/>

kontratave të lobimit përmes shoqërive offshore⁷. Një gazetare britanike u bë objekt shënjestre nga një fushatë shpifjesh në mars 2019 pas artikujve të saj në lidhje me korrupsionin, manipulimin e votave, dhunën në protesta dhe lidhjet e qeverisë me krimin e organizuar dhe pastrimin e parave⁸.

18. Situata politike në Shqipëri mbetet e tensionuar. Në mars 2019, mijëra shqiptarë protestuan për të kërkuar dorëheqjen e qeverisë së Kryeministrit dhe bënë thirrje për zgjedhje të parakohshme, duke theksuar inter alia korrupsionin, koston e rritur të arsimit, blerjen e dyshuar të votës në zgjedhjet e 2017 dhe akuzat për lidhjen e qeverisë me krimin e organizuar. Pasi bojkotuan më parë Parlamentin, opozita parlamentare hoqi dorë plotësisht nga mandatet, duke marrë kritika nga Bashkimi Europian dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës. Vazhdojnë tensionet e rënda mes Qeverisë dhe Presidentit të Republikës. Presidenti anuloi dhe shtyu zgjedhjet e qershorit 2019, gjë që bëri që Komisioni i Venecias të dilte në përfundimin që Presidenti kishte "tejkalar kompetencat e tij sipas Kushtetutës"⁹. Çështja e emërimit të gjyqtarëve kushtetues ka çuar gjithashtu në tensione mes Qeverisë dhe Presidentit dhe deri tani akoma nuk është krijuar gjykata Kushtetuese. Komisioni Parlamentar Hetimor nisi një procedurë kundër veprimeve të Presidentit të Republikës në drejtim të zgjedhjeve vendore dhe qëllimi e tij më vonë u shtri në rolin e Presidentit në emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Presidenti i Republikës organizoi një tubim të madh më 2 mars 2020 duke akuzuar shumicën në pushtet për shkeljen e kushtetutës. Disa nisma ndërkombëtare janë ndërmarrë muajt e fundit për të rifilluar dialogun mes opozitës dhe shumicës parlamentare, ku finalizimi i reformës zgjedhore dhe përbërja e Gjykatës Kushtetuese kanë qenë dy përparësi kryesore - sidomos brenda kuadrit të procesit të anëtarësimit në BE.

19. Reforma në drejtësi është komplekse, duke përfshirë reformën ligjore, një përbërje të re të organeve kryesore gjyqësore dhe një proces vetingu për gjyqtarët dhe prokurorët. Tashmë janë marrë hapa të rëndësishme. Sidoqoftë, ritmi i reformës gjyqësore mund të përshpejtohet në mënyrë që të mos dobësohet kontrolli gjyqësor i zbatimit të ligjit. Procesi i vetingut të gjyqtarëve dhe prokurorëve vazhdon ende dhe Gjykata e Lartë nuk është ngritur deri tani. Kapaciteti i sistemit të gjykatës administrative për të trajtuar çështjet e mbartura është përmirësuar në shkallën e parë, por çështje të mbartura vazhdojnë të numërohen në shkallën e apelit sepse Shqipëria ka vetëm një gjykatë apeli administrativ. Legjislacioni për mbrojtjen e të drejtës së qytetarëve për të kërkuar dëmshpërbim është në fuqi, por çështjet gjyqësore janë të rralla për shkak të padijes së publikut për të drejtat e tyre.

⁷ https://www.coe.int/en/web/corruption/bilateral-activities/ukraine/-/asset_publisher/plqBCeLYiBJQ/content/albanian-opposition-leader-accused-of-money-laundering

⁸ https://www.coe.int/en/web/media-freedom/detail-alert?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&sojdashboard_WAR_coesoportlet_alertId=45633886

⁹ <https://wires.coe.int/#/news/show/349964>

IV. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT DHE PROMOVIMI I INTEGRITETIT NË QEVERISJEN QENDRORE (FUNKSIONE TË LARTA EKZEKUTIVE)

Sistemi qeveritar dhe funksionet e larta ekzekutive

Sistemi qeveritar

20. Shqipëria është një shtet unitar dhe republikë parlamentare. Qeveria, e udhëhequr nga Kryeministri, është aktualisht pushteti më i lartë ekzekutiv.

21. *Presidenti i Republikës* zgjidhet për pesë vjet nga Parlamenti dhe mund të ri-zgjidhet një herë. Ai/ajo mund t'i drejtohet Parlamentit, të ushtrojë të drejtën e faljes, të japë shtetësinë dhe dekorata nderi dhe grada të larta ushtarake. Me propozimin e Kryeministrit, ai/ajo bën emërimet të ndryshme (diplomatët, Drejtorin e Shërbimit Informativ, akademikët më të lartë) dhe lidh marrëveshje ndërkombëtare. Presidenti i Republikës cakton datën e zgjedhjeve për parlamentin, autoritetet vendore, referendumet. Ai/ajo mund të kërkojë informacion me shkrim nga drejtuesit e institucioneve shtetërore dhe mund të nxjerrë dekrete.

22. Siç është rënë dakord nga GRECO, Kreu i Shtetit do të mbulohet në raundin e 5^{të} të vlerësimit nën “pushteti qendror” (funksionet e larta ekzekutive) kur ai/ajo merr pjesë aktivisht rregullisht në zhvillimin dhe/ose ekzekutimin e detyrave shtetërore, ose këshillon qeverinë për këto detyra. Këto mund të jenë përcaktimi dhe zbatimi i politikave, zbatimi i ligjeve, propozimi dhe/ose zbatimi i legjislacionit, miratimi dhe zbatimi i akteve nënligjore/dekreteve, marrja e vendimeve për shpenzimet e qeverisë, marrja e vendimeve për emërimin e individëve në funksionet kryesore ekzekutive.

23. GET vëren se funksionet e Kreut të Shtetit të Shqipërisë, në një masë të madhe, kanë karakter zyrtar, përfaqësues dhe ceremonial dhe ai/ajo nuk merr pjesë aktive dhe rregullisht në detyrat shtetërore dhe nuk këshillon qeverinë për detyra të tilla. Presidenti i Republikës merr disa vendime për emërimet; megjithatë, vendime të tilla ndjekin një proces para-përzgjedhës në të cilin ai/ajo nuk është i përfshirë dhe roli për të propozuar një kandidat për Kryeministër ndjek rezultatet e zgjedhjeve dhe duhet të miratohet nga Parlamenti. Nga kjo rrjedh që funksionet e Presidentit të Republikës së Shqipërisë nuk bëjnë pjesë në kategorinë e “personave të cilëve u janë ngarkuar funksione të larta ekzekutive” (PTEF).

24. Ligji nr. 90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore” përcakton organizimin e administratës shtetërore, nën përgjegjësinë e Këshillit të Ministrave i cili ushtron funksione të larta ekzekutive në nivelin kombëtar. Ai përbëhet nga Kryeministri, dhe aktualisht një zëvendës Kryeministër, 3 ministra të Shtetit (pa portofol; 2 meshkuj dhe 1 femër), ministra (7 meshkuj dhe 8 femra) dhe 31 zëvendësministra (19 meshkuj dhe 12 femra). Kryeministri dhe ministrat janë organet më të larta të administratës shtetërore. Këshilli i Ministrave përcakton drejtimit kryesor të politikës së shtetit. Ai mund t'i propozojë ligje Parlamentit. Merr vendime me propozim të Kryeministrit ose ministrit përkatës. Nxjerr vendime dhe udhëzime.

25. *Kryeministri* përfaqëson Këshillin e Ministrave dhe drejton mbledhjet e tij. Ai/ajo paraqet dhe prezanton drejtimit kryesor të politikës shtetërore dhe është përgjegjës për to. Ai/ajo siguron zbatimin e legjislacionit dhe politikave, koordinon dhe mbikëqyr punën e ministrave dhe institucioneve të tjera të administratës qendrore të shtetit. Kryeministri zgjidh mosmarrëveshjet mes ministrave. Tre Departamente të përfshira në çështje të integritetit janë krijuar brenda Kryeministrisë: Departamenti i Mirëqeverisjes, i cili punon në bashkëpunim të ngushtë me Kabinetin, Departamenti Ligjor dhe Departamenti i Transparencës dhe Antikorrupsionit.

26. Ligji nr. 9000/2003 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Ministrave" parashikon që Kryeministria është person juridik publik që mbështet veprimtarinë e Këshillit të Ministrave, zëvendës Kryeministrit dhe ministrave të Shtetit. Ajo përfshin aparatën e Këshillit të Ministrave, kabinetin e Kryeministrit, kabinetin e zëvendës Kryeministrit dhe kabinetin e ministrave të Shtetit. Struktura dhe organigrama e Kryeministrisë përcaktohet me urdhër të Kryeministrit, me propozimin e Sekretarit të Përgjithshëm.

27. *Ministri* drejton, nën përgjegjësinë e tij/saj, veprimet sipas kompetencave të tij/saj. Ai/ajo nxjerr urdhra dhe udhëzime. Ai/ajo ushtron detyra të tjera të ngarkuara nga Këshilli i Ministrave ose nga Kryeministri. Ministria kryen të gjitha funksionet administrative brenda fushës përkatëse të përgjegjësisë shtetërore, përveç atyre që u delegohen shprehimisht institucioneve specifike ose agjencive autonome. Fusha e veprimtarisë përcaktohet me vendim të Këshillit të Ministrave, me propozimin e ministrit.

28. Ministrat janë persona juridikë publikë, të përfaqësuar dhe të drejtuar nga ministri, të cilat mbështesin veprimtarinë e ministrave. Ministrat përgjigjen para Këshillit të Ministrave dhe Parlamentit për të gjithë veprimtarinë e ministrisë, institucioneve të varësisë dhe agjencive të pavarura. Ministrat dhe institucionet e varësisë mund të kenë degë territoriale. Ministrat mund t'ua delegojnë autoritetin e tyre funksionarëve politikë dhe nëpunësve të lartë civilë për përmbushjen e detyrave funksionale¹⁰. Zëvendësministrat zëvendësojnë ministrat sipas Kodit të Procedurës Administrative. Ata janë pjesë e hierarkisë administrative vetëm kur zëvendësojnë ministrat.

29. Çdo anëtar i Këshillit të Ministrave ka të drejtë të paraqesë mendimin e tij/saj në mbledhjen e Këshillit të Ministrave dhe të ushtrojë të drejtën e votës për projekt-aktet. Sapo merren vendimet, ata nuk duhet të shprehin ndonjë kundërshtim, dhe duhet të mbrojnë ose të mbështetën vendimet, pavarësisht nëse kanë marrë pjesë apo jo në mbledhje apo nëse kanë votuar pro ose kundër tyre. Vlerësimet, debatet dhe raportet janë konfidenciale.

30. Ushtrimi i pushtetit diskrecionar të anëtarëve të Këshillit të Ministrave organizohet me ligj¹¹. Gjatë ushtrimit të pushtetit diskrecionar, aktet administrative duhet të jenë të qarta dhe të përfshijnë arsyen e ushtrimit të diskrecionit.

31. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 893/2014 parashikon organizimin dhe funksionimin e *kabineteve*, të cilat mbështesin ministrat. Ato nuk janë pjesë e strukturës hierarkike të ministrisë. Zyrtarët e kabinetit nuk ushtrojnë kompetenca drejtuese ose administrative mbi stafin ministror. Ato përbëhen nga Drejtori dhe këshilltarët (maksimumi 9, përfshirë Drejtorin dhe sekretarët - jo më shumë se 2 sekretare). *Këshilltarët politikë brenda kabineve* (këtu e më tutje "këshilltarët politikë") këshillojnë ministrat për politikat publike dhe vendimet përkatëse të zbatimit.

Ata kanë marrëdhënie me administratën e ministrave pasi mund të kërkojnë informacion nga drejtoritë përkatëse mbi aktivitetet e përditshme dhe çështje me rëndësi të veçantë për të siguruar marrëdhënie funksionale dhe bashkëpunimi midis drejtorive, si dhe artikullimin e duhur mes funksioneve të drejtimit të ministrit dhe strukturave të ministrisë. Këshilltarët politikë bashkëpunojnë gjithashtu me drejtoritë në lidhje me procedurat dhe afatet ligjore në ushtrimin e veprimtarisë administrative. Prandaj, ata konsiderohen si PTEF në kuptimin e këtij raporti.

¹⁰ Ligji nr. 90/2012, "Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore".

¹¹ Ligji nr. 44/2015, "Kodi i Procedurës Administrative".

32. Përveç këshilltarëve politikë, vetëm Kryeministri mund të ketë këshilltarë të jashtëm. Këta këshilltarë nuk punësohen me kohë të plotë brenda kabinetit, por emërohen *ad-hoc* dhe mbi baza personale dhe punojnë me kohë të pjesshme ose për të këshilluar Kryeministrin për një temë të caktuar. Disa prej tyre mund të punojnë *pro bono*. Ata mund të jenë këshilltarë të huaj. GET konsideron që këshilltarët e jashtëm duhet të konsiderohen si PTEF në kuptimin e këtij raporti, pasi ata marrin pjesë në vendimmarrje në lidhje me politikat publike. Këta këshilltarë të jashtëm përfshihen në termin "këshilltarë politikë" që përdoret në paragrafët dhe rekomandimet më poshtë.

33. *Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave* është nëpunësi më i lartë civil i Këshillit të Ministrave¹². Ai/ajo organizon dhe ndihmon në drejtimin e duhur të mbledhjeve të Këshillit, ndjek dhe verifikon procesin e vendimmarrjes derisa aktet të marrin fuqi ligjore, përgatit programet e veprimtarisë së Këshillit, drejton aparatit e tij, administron buxhetin dhe është drejtuesi i entit të prokurimit të Kryeministrisë. GET konsideron që Sekretari i Përgjithshëm është nëpunës civil i nivelit të lartë dhe sjell në vëmendje që nëpunësit civilë janë vlerësuar tashmë në kuadër të Raundit të Dytë të Vlerësimit të GRECO-s. Prandaj, Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, si edhe *sekretarët e përgjithshëm brenda ministrave*, të cilët drejtojnë strukturat administrative të ministrave, nuk bëjnë pjesë në kategorinë e PTEF për qëllimet e këtij raporti.

Statusi dhe shpërblimi i personave me funksione të larta ekzekutive

34. *Kryeministri* emërohet nga Presidenti i Republikës me propozimin e partisë ose koalicionit të partive që kanë shumicën e vendeve në Parlament (neni 96 i Kushtetutës).

35. *Qeveria* zgjidhet nga Parlamenti (shumica e deputetëve) bazuar në propozimin e Kryeministrit. Ministrat shkarkohen nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kryeministrit, brenda 7 ditëve. Zëvendësministrat emërohen dhe lirohen nga detyra nga Këshilli i Ministrave, me propozimin e Kryeministrit. Anëtarët e Këshillit të Ministrave në të njëjtën kohë mund të jenë deputetë të Parlamentit.

36. *Ministrat* përgjigjen përpara Këshillit të Ministrave dhe Parlamentit për të gjithë veprimtarinë e ministrisë, si edhe të institucioneve dhe agjencive të pavarura pranë ministrisë, sipas fushës përkatëse të veprimtarisë shtetërore. Kryeministri gjithashtu mund t'u kërkojë ministrave përgjegjës shpjegime, deklarata dhe verifikime administrative. Ai/ajo mund të pezullojë zbatimin e akteve të ministrave dhe drejtorëve të institucioneve qendrore, me iniciativën e tij/saj ose me kërkesë të subjekteve të interesuara, kur konstaton shkelje të Kushtetutës, ligjeve ose akteve të Këshillit të Ministrave.

37. Mbledhjet e Këshillit të Ministrave zhvillohen *in camera*. Ato janë të vlefshme kur janë të pranishëm më shumë se gjysma e anëtarëve të tij.

38. Kryeministri dhe çdo anëtar tjetër i Këshillit të Ministrave duhet t'u përgjigjen interpelancave dhe pyetjeve të deputetëve brenda tre javëve. Përveç kësaj, interpelancat për çështje urgjente mund të adresohen nga Kryetari i grupit parlamentar (me maksimumi dy interpelanca në muaj) ose shtatë deputetë (çdo deputet mund të firmosë maksimumi dy interpelanca në muaj), dhe ato më pas paraqiten si pika e parë në rendin e ditës në një nga seancat plenare të javës. Një anëtar i Këshillit të Ministrave mund të marrë pjesë në mbledhjet e parlamentit ose të komisioneve të tij; atij/asaj i jepet fjala sa herë që ai/ajo e kërkon.

¹² Ligji nr. 152/2015 "Për shërbimin civil"

39. Emërimi, lirimi ose shkarkimi i *këshilltarëve politikë* bëhet me urdhër të Kryeministrit/ministrave, me propozimin e Shefit të Kabinetit. Këshilltarët politikë gëzojnë statusin e “funksionarëve politikë”. Ata nuk janë nëpunës civilë, janë të punësuar bazuar në Kodin e Punës, por u nënshtrohen të gjitha rregullave të tjera që zbatohen për administratën publike (Ligji 90/12 për administratën shtetërore zbatohet për këshilltarët politikë), veçanërisht në lidhje me integritetin dhe etikën: i nënshtrohen ligjit për dekriminalizimin (nr. 138/2015), ligjit për konfliktin e interesit (nr. 9367/2005), vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 714/2004 për veprimtaritë e jashtme dhe dhuratat, si dhe Ligjit për Rregullat e Etikës në administratën publike (nr. 9131/2003) - shih më poshtë.

40. Bazuar në Ligjin nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit” të gjitha institucionet duhet të publikojnë të dhëna për edukimin dhe kualifikimin e këshilltarëve politikë që i nënshtrohen detyrimit për të deklaruar pasuritë e tyre sipas ligjit, si dhe një përkthim të procedurave të përzgjedhjes që zbatohen, kompetencat dhe detyrat e tyre dhe procedurën që ndjekin për të marrë vendimet.

41. Lista e këshilltarëve politikë është publike dhe gjendet në internet. Sidoqoftë, GET vuri në dukje se këto lista nuk përmendin përgjegjësitë e tyre. Meqenëse këshilltarëve politikë mund t'u jepet një larmi e madhe pune nga ministrat, mund të trajtojnë informacion konfidencial dhe të jenë pjesë e procesit të vendimmarrjes politike, GET është i mendimit se duhet të ketë më shumë transparencë për statusin dhe kompetencat e tyre. Të njëjtat rregulla në lidhje me papajtueshmëritë dhe parandalimin e konfliktit të interesit duhet të zbatohen edhe për këshilltarët e jashtëm të Kryeministrit. **GRECO rekomandon që, për qëllim transparence, emrat e këshilltarëve politikë të publikohen në internet dhe që informacioni për punën e tyre kryesore dhe aktivitetet ndihmëse të gjendet lehtësisht në internet.**

Kontrollet e integritetit

42. Është e ndaluar që autorët e veprave penale të emërohen në funksione publike të anëtarëve të Këshillit të Ministrave ose të kabineteve¹³. Kohëzgjatja e ndalimit përcaktohet me ligj, sipas veprave penale dhe funksioneve në fjalë. Prandaj, kandidatët për një pozicion të PTEF duhet të plotësojnë dhe të nënshkruajnë një formular vetëdeklarimi të integritetit, me anë të të cilit shprehet se nuk ekzistojnë shkaqe për të mos u zgjedhur ose emëruar. Parlamenti miraton rregullat e detajuara dhe afatet për plotësimin, dorëzimin, administrimin dhe publikimin e vetëdeklarimit, si edhe marrjen e masave për zbatimin e ndalimeve të parashikuara nga ky ligj. Anëtarët e Këshillit të Ministrave duhet të paraqesin formularët e tyre të vetëdeklarimit të integritetit në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve - nëse nuk kanë dorëzuar më parë një vetëdeklarim si kandidatë në Parlament, ndërsa këshilltarët politikë i paraqesin ato në Njësinë e Burimeve Njerëzore të çdo ministrie linje dhe në Kryeministri.

43. Procedura specifike zbatohen për të verifikuar të dhënat e deklaruara në formularët e vetëdeklarimit. Organet, të cilave u është besuar verifikimi dhe procedura për fillimin e tij, ndryshojnë në varësi të funksioneve përkatëse: anëtarët e Këshillit të Ministrave kontrollohen nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, formularët e Zëvendësministrave kontrollohen nga Kryeministria, këshilltarët politikë i nënshtrohen kontrollit të Ministrit për të cilin punojnë. Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm është gjithashtu kompetente për verifikimin e formularëve të vetëdeklarimit. Masat për mbrojtjen e të dhënave janë përfshirë në këto procedura. Çdo organ shtetëror ose subjekt juridik, përfshirë gjykatat, ka detyrimin të bashkëpunojë me organet të cilave u është besuar verifikimi i të dhënave. Mosbashkëpunimi ose refuzimi për të bashkëpunuar në procesin e verifikimit përbën vepër penale. Nëse formularët e vetëdeklarimit konsiderohen jo të plotë, ato

¹³ Neni 3 i Ligjit nr. 138/2015.

kthehen me një afat të ri pesë ditor për t'i plotësuar. Nëse personi në fjalë nuk arrin të paraqesë formularin e plotësuar të vetëdeklarimit, konsiderohet se formulari nuk është dorëzuar. Vetëdeklarimet e rreme janë objekt i masave penale. Sipas informacionit që i është dhënë GET, deri tani asnjë çështje në lidhje me PTEF nuk i është drejtuar Prokurorisë.

44. Vetëdeklarimet mund të bëhen publike, në mënyrë të plotë, në çdo kohë me kërkesë të palëve të interesuara, në përputhje me Ligjin për informacionin publik. Kërkesa për marrjen e informacionit nga formularët e vetëdeklarimit nuk mund të refuzohet ose të kufizohet - refuzimi ose kufizimi për të dhënë këtë lloj informacioni përbën vepër penale. Disa ministra kanë bërë publike në faqet e tyre të internetit vetëdeklarimet e këshilltarëve politikë, megjithatë, GET thekson se nuk duket se kjo praktikë është ndjekur nga çdo ministri. GET inkurajon autoritetet shqiptare të parashikojnë publikimin sistematik të tyre.

Shpërblimi dhe përfitime të tjera

45. Pagat e Kryeministrit dhe ministrave llogariten bazuar në ligj¹⁴. Pagat e zëvendësministrave dhe këshilltarëve politikë përcaktohen me Vendim të Këshillit të Ministrave¹⁵. Nivelet e shpërblimit mujor janë si më poshtë (bruto / neto):

- Kryeministri: 228 730 lek (1 810 euro)¹⁶ / 171 091 lek (1 355 euro).
- Zëvendës Kryeministri: 187 610 lek (1 486 euro) / 141 772 lek (983 euro).
- Drejtori i Kabinetit të Kryeministrit: 162 900 lek (1 290 euro) / 124 154 lek (982 euro).
- Këshilltar i Kryeministrit: 153 300 lek (1 213 euro) / 117 309 lek (928 euro).
- Ministër: 174 760 lek (1 383 euro) / 132 610 lek (1 049 euro).
- Zëvendësministër: 153 300 lek (1 212 euro) / 117 309 lek (928 euro).
- Drejtor Kabineti i Ministrit: 138 540 lek (1 096 euro) / 105 639 lek (835 euro).
- Këshilltar politik: 121 100 lek (958 euro) / 91 461 lek (723 euro).
- Paga mujore e ndihmësve të jashtëm të Kryeministrit është deri në 40% të pagës së Kategorisë I-b. Masa e pagës përcaktohet nga Kryeministri.

Disa nga këto kategori, për kualifikimet, mund të marrin shtesë prej 20 000-30 000 lek në muaj nëse kanë tituj shkencorë.

46. Përfitimet e tjera përcaktohen me Vendim të Këshillit të Ministrave si më poshtë:

- Ministrat, Zëvendësministrat, Drejtorët e Kabinetit, këshilltarët politikë marrin rimbursimin total/të pjesshëm të shpenzimeve të telefonit celular.
- Ministrat dhe Zëvendësministrat, këshilltarët politikë të Kryeministrit, Zëvendëskryeministrat marrin një pagesë për pjesëmarrjen në takimet e Këshillit Kombëtar të Territorit.
- Pozicionet e sipërpërmendura gjithashtu përfitojnë shpërblim nga 5 000 lekë (40 €) dhe 20 000 lekë (160 €) për pjesëmarrje në borde ose komisione të ndryshme të administratës qendrore, duke u kufizuar në 2 komitete/borde.

47. Ligji përcakton përfitimet financiare mujore në lidhje me shpenzimet e transportit për ushtrimin e detyrave funksionale:

- Kryeministri, Zëvendëskryeministri, ministrat: mjetet e transportit në dispozicion dhe shoferi.
- Drejtori i Kabinetit të Kryeministrit: 35 000 lekë (276 €) në muaj.
- Këshilltar i Kryeministrit: 35 000 lekë (276 €) në muaj.

¹⁴ Ligji nr.9584/2006 "Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe të institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj".

¹⁵ Vendim i Këshillit të Ministrave nr.187/2010.

¹⁶ Paga mesatare bruto gjatë tremujorit të parë të vitit 2019 është 51 531 lek (421 euro) në muaj.

Funksionet e tjera nuk përfitojnë nga këto rregullime.

48. Të gjitha institucionet duhet të publikojnë të dhëna për pagat e personave që kanë detyrimin të deklarojnë pasuritë e tyre sipas ligjit¹⁷. Shtesat monitorohen nga auditi i brendshëm dhe i jashtëm.

49. GET vëren se disa paga të PTEF, në veçanti ato të këshilltarëve politikë, janë relativisht të ulëta krahasuar me pagën mesatare mujore në Shqipëri, dhe kjo mbetet vështirësi kur bëhet fjalë për parandalimin e korrupsionit.

Antikorrupsioni dhe politika e integritetit, kuadri rregullator dhe institucional

Antikorrupsioni dhe politika e integritetit

50. Në vitin 2018, Shqipëria miratoi Planin e Veprimit 2018-2020 për zbatimin e Strategjisë Ndërsektorale kundër Korrupsionit 2015-2020¹⁸. Një Komitet Koordinues përbëhet nga Ministri i Drejtësisë (si Koordinator Kombëtar Kundër Korrupsionit - KKKK) dhe 10 Zëvendësministra (rrjeti i anti-korrupsionit në nivelin politik). Ai mblidhet çdo 4 muaj për të diskutuar dhe për të miratuar raportin e monitorimit të zbatimit të strategjisë antikorrupsion. Në të njëjtin vit, u miratua Pasaporta e Indikatorëve, që synonte të bëhej mjeti kryesor i monitorimit për t'u përdorur nga KKKK dhe politikëbërësit për të zbatuar në mënyrë efektive Strategjinë.

51. Sipas Planit të Veprimit, çdo ministri duhet të hartojë, të miratojë dhe të zbatojë Planin e saj të Integritetit. GET u informua që Ministria e Drejtësisë në Shqipëri, si KKKK¹⁹, së fundmi kishte krijuar një rrjet koordinatorësh anti-korrupsion në çdo institucion publik. Sipas Ministrisë së Drejtësisë, koordinatorët kundër korrupsionit supozohet të zhvillojnë një mekanizëm të vlerësimit të riskut të korrupsionit në çdo organ publik, i cili do të identifikojë dhe do të vlerësojë shfaqjen e riskut të korrupsionit dhe do të hartojë një raport të vlerësimit të riskut i cili do të përdoret më vonë nga Ministria e Drejtësisë për hartimin e raporteve periodike kombëtare. Një program i realizuar me ndihmën teknike të PNUD-it do të mbështesë përgatitjen e këtyre planeve të integritetit.

52. GET përgëzon nismën e Ministrisë së Drejtësisë dhe programin e zhvilluar me asistencën teknike të PNUD-it në lidhje me planet e integritetit. Plani i Integritetit dhe Metodologjia për Vlerësimin e Riskut të Integritetit për administratën qendrore të Ministrisë së Drejtësisë u miratuan pas vizitës në terren, më 7 tetor 2020. Ato përmbajnë rregulla për PTEF mbi sjelljen dhe veprimet e tyre gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre, duke marrë parasysh rregullat ekzistuese në lidhje me integritetin. Plani dhe metodologjia janë publikuar në faqen e internetit të Ministrisë²⁰.

53. Megjithatë, këto Plane Integriteti nuk janë hartuar ende për ministrinë e tjera. Planet e integritetit supozohet se bazohen në vlerësimin e riskut kundër korrupsionit që duhet të identifikojë faktorët kryesorë të riskut të korrupsionit. Menaxhimi i rrezikut duhet të bëhet nga çdo njësi publike - Shqipëria numëron 120 njësi auditimi me 400 auditë. Që nga nëntori 2019, i vetmi vlerësimi i riskut kryer në nivelin e subjekteve publike bëhet në bazë të Ligjit nr. 10296/2010

¹⁷ Sipas Ligjit nr 119/2014 "Për të drejtën e informimit".

¹⁸ Plani i Veprimit kundër Korrupsionit 2020-2023 ka hyrë në fuqi më 1 korrik 2020, përfshirë 84 masa në lidhje me qasjen parandaluese, ndëshkuese dhe masa për ndërgjegjësimin dhe edukimin. GET nuk ka pasur mundësi që ta analizojë.

¹⁹ Vendim i Këshillit Ministrave 506/2017.

²⁰ www.drejtesia.gov.al

“Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”, si edhe “Manualit për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin” të miratuar me urdhër të Ministrit të Financave në vitin 2016. Sipas përfaqësuesve të Ministrisë së Financave që takuan GET, mekanizmi aktual i vlerësimit të riskut i zhvilluar në bazë të ligjit nr. 10296/2010 nuk përfshin identifikimin dhe monitorimin e riskut të korrupsionit. Gjithashtu, GET vëren se këto plane integriteti do të duhet të përfshijnë rregulla për parandalimin e korrupsionit të PTEF-ve. Projekt plani i përgatitur brenda Ministrisë së Drejtësisë, i cili përfshin gjithashtu vlerësimin e sjelljes etike të Ministrit, Zëvendësministrit, Shefit të Kabinetit dhe këshilltarëve politikë, mund të shërbejë si shembull për ministrinë e tjera.

54. GRECO rekomandon që i) të miratohen dhe të zbatohen plane konkrete integriteti nga të gjitha ministrinë, që të përmbajnë një analizë sistematike të riskut në lidhje me integritetin me të cilin mund të përballen ministrat dhe këshilltarët politikë gjatë ushtrimit të detyrave të tyre dhe mekanizma të monitorimit dhe pajtueshmërisë dhe ii) që të hartohen dhe të zbatohen masat e duhura korrigjuese që synojnë posaçërisht PTEF-të.

Kuadri ligjor

55. Në Shqipëri, legjislacioni dhe kuadri kundër korrupsionit dhe për integritetin është gjithëpërfshirës, por disi kompleks. Legjislacioni është miratuar për aspekte të ndryshme të parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit dhe disa institucione kanë rol në zbatimin e tij, ndërkohë që nga viti 2018 Ministria e Drejtësisë ka marrë rolin e koordinatorit kombëtar kundër korrupsionit. Ligji nr. 9367/2005 “për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, përcakton rregullat, mjetet, procedurat, përgjegjësitë dhe kompetencat për identifikimin, deklarimin, regjistrimin, trajtimin, zgjidhjen dhe ndëshkimin e rasteve të konfliktit të interesit, të cilat vlejné për të gjithë nëpunësit publikë, përfshirë PTEF-të. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 714/2004 “për veprimtaritë e jashtme dhe dhënien e dhuratave gjatë veprimtarive të punonjësve të administratës publike” zbatohet gjithashtu për të gjithë punonjësit e administratës publike. Ky kuadër plotësohet me Ligjin nr. 9049/2003 “për Deklarimin e Pasurive”, Ligjin nr. 138/2015 “për garantimin e integritetit të personave të zgjedhur, të emëruar ose që ushtrjnë funksione publike” (i ashtuquajtur i ligji i dekriminalizimit), si edhe ligjet dhe vendimet që miratojnë rregullat e etikës, të tilla si Ligji nr. 9131/2003 “për Rregullat e etikës në administratën publike”, Vendimi nr. 830/2013 “për Kodin Etik Ministror” dhe Vendimi i Parlamentit nr. 61/2018 “për Kodin e Sjelljes së Deputetëve”.

56. GET vlerëson këtë kuadër ligjor gjithëpërfshirës dhe ambicioz që mbulon aspektet më të rëndësishme të luftës kundër korrupsionit. Fokusi tani duhet të vihet në koherencën e tij të përgjithshme dhe në zbatimin efektiv të këtyre normave, në përmirësimin e kapaciteteve të organeve përgjegjëse për zbatimin e tij dhe në miratimin e një qasjeje proaktive në drejtim të kontrollit administrativ dhe gjyqësor. Disa bashkëbisedues konsideruan se normat e ndryshme janë disi të shpërndara dhe të vështira që të gjithë aktorët përkatës të punojnë me to. Është shfaqur shqetësimi që jo të gjithë subjektet e këtij legjislacioni kanë dijeni si duhet për normat që duhet të zbatohen.

57. Për shembull, ishte mjaft e vështirë për GET që të zbulonte se cilat janë rolet dhe përgjegjësitë përkatëse të organeve të ndryshme të cilave u është besuar kontrolli i vetëdeklarimeve të bëra nga PTEF për interesat e tyre private.

58. Thuhet se kompleksiteti i sistemit është arsyeja e heqjes dorë nga procedura, të cilat nuk përfundojnë gjithmonë. Nuk ka asnjë “histori suksesi” për t’u theksuar në lidhje me mbikëqyrjen e integritetit të PTEF-ve. Kjo dobëson besimin e publikut në të gjithë sistemin antikorrupsion.

59. Një prezantim dhe artikulum më koherent i tërësisë së normave që synojnë të garantojnë integritetin e PTEF do ta bënte më të lehtë për PTEF, për autoritetet publike që kanë detyrë të mbështetin dhe monitorojnë zbatimin të tyre dhe për publikun në përgjithësi që të krijojë një pasqyrë të rregullave të zbatueshme. Kjo do të lehtësonte një zbatim konkret të këtyre normave në një mënyrë më graduale, mbikëqyrje efikase të tyre dhe, kur është e përshtatshme, zbatim efektiv të dënimeve për shkelje.

60. Prandaj, **GRECO rekomandon që të harmonizohet dhe të rritet koherenca e brendshme e kuadrit ligjor dhe institucional për luftën kundër korrupsionit dhe integritetin e nëpunësve publikë, veçanërisht në lidhje me PTEF-të, për shembull duke mbledhur normat dhe rregulloret në një manual dhe duke dhënë udhëzime për detyrimet e çdo kategorie dhe për rolin e çdo organi përgjegjës.** Kjo vlen gjithashtu edhe për policinë e Shtetit.

Kodi i sjelljes

61. Përgjigjet në pyetësor i referohen Kodit të Sjelljes të deputetëve²¹, i cili vlen për Kryeministrin, Zëvendëskryeministrin dhe ministrat kur ata janë në të njëjtën kohë deputetë të Parlamentit. Ai përmban rregulla për sjelljen gjatë veprimtarisë parlamentare dhe jo-parlamentare. Zbatohet për të gjitha aspektet e jetës publike të një deputeti dhe përcakton parimet e përgjithshme të etikës, përfshirë detyrimin për të shmangur konfliktet e interesit me detyrën dhe për të mos përdorur pozicionin për interes personal²². Kodi u plotësua në shtator 2018 me një Manual për Sjelljen në Parlament, i cili u miratua nga Byroja e Kuvendit. Megjithatë, jashtë seancave ose komisioneve Parlamentare, ky kod nuk ka të bëjë me anëtarët e Këshillit të Ministrave që nuk janë në të njëjtën kohë deputetë, ose këshilltarë politikë.

62. Kodi Etik Ministror i miratuar nga Këshilli i Ministrave në 2013, bazuar në legjislacionin e sipërpërmendur²³ jep në veçanti rregulla të hollësishme për transparencën dhe llogaridhënien, konfliktet e interesit, veprimet e ndaluara në lidhje me integritetin personal, përdorimin e pasurisë publike, procesin e ligjërbërjes, papajtueshmëritë dhe kufizimet, pranimin e dhuratave dhe favoreve të tjera, kufizimet pas periudhës së punësimit.

63. Kodi parashikon një Komision të Etikës që do të krijohet me urdhër të Kryeministrit. Megjithatë, GET nuk ka mundur të vlerësojë as këtë Urdhër, as përbërjen e Komisionit dhe mënyrën e emërimit të tij. Komisioni i Etikës mund të fillojë një çështje për shkelje të mundshme të Kodit të Etikës bazuar në informacionin e vënë në dispozicion nga media, ankesat ose çdo burim tjetër të ligjshëm dhe të interpretojë Kodin dhe normat ligjore që rregullojnë sjelljen e anëtarëve të Këshillit të Ministrave. Një anëtar i Këshillit të Ministrave mund të kërkojë një mendim këshillimor mbi sjelljen ose veprimet që duhen ndjekur në kryerjen e detyrave të tij/saj - ky interpretim mund të përdoret nga PTEF brenda kuadrit të procedimeve disiplinore, por nuk është detyruar në kuadër të rasteve të tjera të ngjashme. Komisioni i Etikës mund t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshime në Kod.

64. Kodi parashikon masa disiplinore për shkeljen e Kodit. Ato vendosen nga Kryeministri, i informuar përmes një akti të shkruar nga Komisioni i Etikës që nxjerr përfundimin se Kodi i Etikës është shkelur.

65. Në pamje të parë, dhe me kusht që Komisioni i Etikës të funksionojë në mënyrë të efektshme dhe që përbërja e tij të garantojë drejtësinë e tij, GET e sheh Kodin Etik Ministror si një instrument

²¹ Vendim i Kuvendit nr. 61/2018

²² Shihni Raportet e GRECO-s për Raundin e Katërt të Vlerësimit.

²³ Shihni para. 53 më sipër.

të duhur për promovimin e integritetit mes anëtarëve të Kabinetit, me përjashtim të Kryeministrit. Në fakt, GET thekson se nuk është bërë asnjë parashikim për rastin e shkeljes së Kodit nga Kryeministri, pasi atij/asaj i është besuar marrja e masave disiplinore.

66. Megjithatë, GET thekson se ky Kod nuk u përmend në përgjigjet e pyetësorit të vlerësimit, mes referencave kryesore të kuadrit rregullator, dhe u përmend vetëm gjatë intervistave të mbajtura në terren. Asnjë informacion nuk u nda në lidhje me funksionimin e Komisionit të Etikës dhe rezultatin e punës së tij. Profesorë të së drejtës që u takuan me GET nuk kishin dijeni për ekzistencën e këtij Kodi. Prandaj, GET pyet veten nëse ky tekst thelbësor, i botuar në Fletoren Zyrtare në shtator 2013, është vënë në dijeni të anëtarëve të Këshillit të Ministrave dhe zbatohet siç duhet, dhe nëse Komisioni i Etikës mbledhet rregullisht, shqyrton çështjet dhe merr vendime disiplinore.

67. Autoritetet i konfirmuan GET që këshilltarët politikë ishin të trajtuar në rregullat që zbatohen për nëpunësit publikë, siç përcaktohet veçanërisht në Ligjin 9131/2003 “Për rregullat e etikës në administratën publike” dhe ligje të tjera (shih paragrafin 38 më lart). Megjithatë, ashtu si në rastin e ministrave, asnjë informacion mbi zbatimin praktik të kuadrit normativ nuk u nda me GET, për shembull sa shpesh njësitë e personelit të institucioneve të administratës publike marrin kërkesa nga këshilltarët politikë për këshilla në rast të dilemave etike ose sa shkelje të kuadrit normativ janë konstatuar.

68. GRECO nënvizon nevojën për të mbështetur anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë për arritjen e standardeve të integritetit dhe, në të njëjtën kohë, për të informuar publikun mbi sjelljen që mund të presin prej tyre. Prandaj, **GRECO rekomandon që i) Kodi Etik Ministror ekzistues të plotësohet me udhëzime konkrete për zbatimin e tij në lidhje me konfliktin e interesit dhe çështje të tjera të lidhura me integritetin (p.sh. dhuratat, kontaktet e palëve të treta, lobimet etj); ii) të sigurohet funksionimi efektiv i Komisionit të Etikës, ose ndonjë mekanizëm tjetër i besueshëm i mbikëqyrjes dhe sanksioneve, sidomos në lidhje me Kryeministrin, dhe iii) rregullat etike të plotësohen me shembuj ilustrues dhe mekanizmat e zbatimit për këshilltarët politikë.**

Ndërgjegjësimi

69. Programet dhe aktivitetet e trajnimit dhe ndërgjegjësimit për promovimin e integritetit dhe parandalimin e konfliktit të interesit dhe korrupsionit, që synojnë nëpunësit e niveleve të larta të administratës qendrore, zhvillohen nga organe të ndryshme, veçanërisht Ministria e Drejtësisë, Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe Konfliktin e Interesit (ILDKPKI) dhe Shkolla Shqiptare e Administratës Publike. Që nga shtatori 2016, Shqipëria ka zbatuar një projekt 3-vjeçar Binjakëzimi të financuar nga BE: “Mbështetje për formulimin, koordinimin dhe zbatimin e politikave antikorrupsion”. Megjithatë, duket se programe të tilla trajnimi dhe ndërgjegjësimi nuk kanë të bëjnë me anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë. Sipas informacionit të mbledhur nga GET, disa prej tyre kanë marrë pjesë me raste në disa nga këto aktivitete, por një program sistematik trajnimi, i synuar për PTEF, nuk është krijuar akoma. Ky program duhet të përfshijë trajnimin e duhur për Kodin Etik Ministror ekzistues dhe legjislacionin dhe kuadrin për integritetin dhe kundër korrupsionit.

70. Për më tepër, GET vëren se mungon këshillimi individual dhe konfidencial i PTEF-të mbi çështje të lidhura me integritetin, konfliktet e interesit, etj. Në fakt, ndryshimet ligjore të vitit 2014 prezantuan një ndarje të kompetencave ndërmjet ILDKPKI dhe autoriteteve përgjegjëse në institucionet publike sa i përket mbështetjes së drejtpërdrejtë, trajnimit dhe këshillimit të zyrtarëve që kanë për detyrë të deklarojnë interesat dhe pasuritë private. Për rrjedhojë, ILDKPKI zhvillon vetëm trajnime për autoritetet përgjegjëse dhe jo për zyrtarë të veçantë të cilët duhet të

marrin një ndihmë të tillë nga autoritetet e tyre përkatëse. Njësitë përgjegjëse për këshillimin e administratës publike për çështje të lidhura me integritetin duhet të krijohen në çdo institucion, sidomos në Kryeministri dhe ministri. Duket se këto institucione nuk funksionojnë në mënyrë të efektshme dhe të rregullt.

71. GRECO rekomandon që anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë t'i nënshtrohen ndërgjegjësimit sistematik për çështje të lidhura me integritetin, sidomos Kodin Etik Ministror dhe legjislacionin dhe kuadrin për integritetin dhe kundër korrupsionit, përmes trajnimit të rregullt, udhëzimeve të dedikuara dhe këshillimit konfidencial.

Transparenca dhe mbikëqyrja e veprimtarive ekzekutive të qeverisë

Transparenca e ligjbërjes dhe procesi i buxhetimit

72. Ministrat mund të marrin vendime me natyrë normative (akte nënligjore), vendime me natyrë individuale (akte nënligjore), të vendosin për udhëzime me natyrë shpjeguese dhe rregullore të brendshme. Publikimi i tyre parashikohet me ligj. Të gjitha projektaktet (përveç atyre me karakter individual) i dërgohen Ministrit të Drejtësisë, i cili vlerëson ligjshmërinë e formës dhe përmbajtjes së tyre.

73. Në rast urgjence, Kryeministri mund të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjin, për marrjen e masave të përkohshme, të cilat duhet të miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve (neni 101 i Kushtetutës). Një vendim specifik nga Gjykata Kushtetuese përcakton se si mund të përdoret kjo procedurë²⁴.

74. Procedura për hartimin e legjislacionit organizohet me Ligjin nr. 9000/2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, nga vlerësimi paraprak i shërbimeve të ministrisë përkatëse deri te miratimi nga Këshilli i Ministrave. Procedura përfshin një proces konsultimi (shih më poshtë).

75. Për debatet në Këshill zbatohen rregullat e konfidencialitetit. Procesverbalet e mbledhjeve të Këshillit të Ministrave firmosen nga Sekretari i Përgjithshëm, por nuk janë publike. Pas çdo takimi, Sekretari i Përgjithshëm harton një raport përfundimtar mbi çështjet e përgjithshme të shqyrtuara në takim dhe ky raport përfundimtar bëhet publik dhe gjendet lehtësisht.

76. Publikimi i *buxhetit* të çdo institucioni publik bëhet sipas ligjit “Për të drejtën e informimit”. Buxheti vjetor miratohet nga Kuvendi më 15 dhjetor të vitit paraardhës. Pas miratimit të ligjit për buxhetin, ministrinë e linjës bëjnë detajimin e fondeve për njësitë shpenzuese të qeverisjes së përgjithshme, në përputhje me alokimin e fondeve buxhetore, të miratuara nga Ministri i Financave dhe përparësitë e njësive të qeverisjes së përgjithshme. Me miratimin e Ligjit për buxhetin vjetor, autorizohen shpenzimet e ministrive të linjës dhe institucioneve qendrore të buxhetit. Çdo njësi e qeverisjes së përgjithshme është e detyruar të marrë konfirmim nga Ministria e Financave, para se të fillojnë procedurat e prokurimit një ose disa-vjeçar, në mënyrë që të sigurohet që fondet e synuara për prokurime të jenë brenda kufijve të miratuar për angazhimet. Në vitin 2020, Parlamenti krijoi një nën-komision për të monitoruar zbatimin dhe kontrollin e buxhetit të shtetit. Kapitulli III i Rregullores së Kuvendit përcakton procedurën për shqyrtimin e buxhetit të shtetit dhe faturat financiare.

77. Nuk ka fonde zyrtare diskrecionare në dispozicion të PTEF. Të gjitha fondet në dispozicion për secilin institucion shpërndahen në bazë të Ligjit për Buxhetin Vjetor. Fondet buxhetore për

²⁴ Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 5 datë 05 shkurt 2014.

nevoja të jashtëzakonshme janë pjesë e fondit rezervë të Këshillit të Ministrave. Transparenca në alokimin e këtyre fondeve sigurohet përmes një vendimi të Qeverisë për përdorimin dhe mbikëqyrjen e tyre nga Kontrolli i Lartë i Shtetit.

78. Transparenca dhe mbikëqyrja e veprimtarive të qeverisjes qendrore sigurohen përmes përgatitjes, miratimit dhe publikimit²⁵ të buxhetit të miratuar, raporteve vjetore, raporteve të gjashtëmujorit, raporteve të fundvitit. Raportet e monitorimit të buxhetit mbi performancën financiare, produktet dhe objektivat e politikës, të kryera për secilën ministri, paraqiten çdo tre muaj dhe çdo vit në Ministrinë e Financave dhe publikohen në faqen e tyre të internetit dhe në faqen e internetit të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

Njohja me informacionin

79. Njohja me informacionin publik garantohet me Kushtetutë²⁶. Informacioni mbi sjelljen që pritët nga PTEF vihet në dispozicion të mbarë publikut, bazuar në ligj²⁷. Organet e sektorit publik duhet të zbatojnë *programe institucionale të transparencës*, duke përdorur në veçanti faqet e internetit. Çdo ministri duhet të publikojë informacionin bazë për organizimin dhe funksionimin e saj në faqen e saj të internetit. Ky informacion duhet të përfshijë strukturën organizative të organeve, normat përkatëse, procedurat për të paraqitur një kërkesë për informacion, procedurat e ankimit kundër vendimeve përkatëse, të dhënat për zyrtarët (sidomos pagën e tyre kur janë objekt i detyrimit për të deklaruar pasurinë e tyre), përshkrimin e procedurave të përzgjedhjes, kompetencat dhe detyrat e zyrtarëve të lartë, mekanizmat e monitorimit dhe kontrollit, të dhënat buxhetore. Ekziston edhe një procedurë për dhënien e informacionit publik me kërkesë, pa qenë nevoja që kjo kërkesë të jetë e motivuar. Organet e sektorit publik janë të detyruara të informojnë kërkuuesin nëse e kanë apo jo informacionin e kërkuar, dhe refuzimet duhet të arsyetohen me shkrim dhe duhet të përfshijnë orientim për të drejtën e ankimit²⁸. Organet e sektorit publik gjithashtu duhet të krijojnë dhe arkivojnë një kopje dixhitale të faqes së tyre zyrtare të internetit.

80. Sidoqoftë, sipas disa bashkëbiseduesve me GET, mungesa e informacionit të dhënë nga disa ministri dhe cilësia e faqeve të internetit, sa i përket përmbajtjes, lë për të dëshiruar.

81. Procesi i njohjes së publikut dhe *konsultimit publik për projektligjet*, projekt dokumentet strategjike kombëtare dhe lokale dhe politikat me interes të lartë publik rregullohet me Ligjin nr. 146/2019 “për konsultimin publik”. Ai monitorohet nga Zyra e Kryeministrit. Regjistri Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike bën publike të gjitha projektligjet. Mund të bëhen konsultime të drejtpërdrejta dhe takime publike me palët e interesuara (shpesh shoqëria civile). Pas përfundimit të procesit të konsultimit publik, mendimet dhe rekomandimet mbledhen nga koordinatori i konsultimit publik të organit përkatës publik në mënyrë të strukturuar dhe transparente. Rishikimi i tyre kryhet nga organi publik përgjegjës për hartimin e aktit.

82. Përveç këtij sistemi, Kuvendi zhvillon konsultime publike që përfshijnë palët e interesuara dhe shoqërinë civile (81 seanca dëgjimore mbi procesin legjislativ u zhvilluan në vitin 2019). Autoritetet tregojnë për shembull se Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut ka dëgjuar 166 përfaqësues të shoqërisë civile në vitin 2019 dhe se rreth 70% e ndryshimeve të propozuara nga palët e interesit dhe shoqëria civile janë marrë parasysh nga ky Komision.

²⁵ <http://www.financa.gov.al/al/legjislacioni/buxheti-thesari-borxhi/buxheti>

²⁶ Neni 23.

²⁷ Ligji nr 119/2014 “Për të drejtën e informimit”

²⁸ Ligji nr. 44/2015, “Kodi i Procedurës Administrative”.

83. GET u informua se Regjistri kishte filluar të funksiononte: 222 akte u botuan në periudhën 2017 - 2020, të konsultuara nga më shumë se 145 000 vizitorë. Megjithatë, GET u informua nga disa bashkëbisedues të shoqërisë civile se ky sistem duhet të përdoret më shpesh. Për qëllim të efikasitetit të procesit të konsultimit, palët e zakonshme të interesit (veçanërisht OJQ-të të cilat janë të specializuara në një fushë të caktuar të veprimtarisë) do të preferonin të merrnin njoftime dhe të përfshiheshin në konsultim në mënyrë më të drejtpërdrejtë. Për më tepër, të njëjtët bashkëbisedues pretenduan se afati ligjor prej 20 ditësh pune (i cili mund të zgjatet në 40 ditë nëse akti është veçanërisht kompleks ose i një rëndësie të veçantë) për konsultimin e projektligjeve nuk respektohet gjithmonë në praktikë, dhe se ka raste kur tekstet u vihen në dispozicion palëve të interesuara përkatëse 2-3 ditë para afatit ose para se të shpallet një takim konsultimi.

84. Ligji parashikon mundësinë e zbatimit të procesit të konsultimit publik për disa akte administrative individuale ose normative dhe e bën këtë proces të detyrueshëm për aktet nënligjore që miratojnë dokumentet strategjike. Sipas autoriteteve, aktet nënligjore publikohen në faqet e internetit të autoriteteve përkatëse publike. Sidoqoftë, një shqetësim specifik u shpreh nga anëtarët e shoqërisë civile në lidhje me njohjen me legjislacionin dytësor. Sipas bashkëbiseduesve të GET, një pjesë e projekt-legjislacionit dytësor përkatës nuk është botuar dhe nuk ka asnjë proces konsultimi publik në këtë drejtim. Kjo mund të çojë në konflikt midis normave. Gjithashtu, disa çështje që trajtohen në aktet nënligjore mund të jenë me interes të lartë publik.

85. Prandaj, **GRECO rekomandon që të merren masa plotësuese për ta bërë procesin e konsultimit të projekt legjislacionit parësor dhe dytësor me interes publik specifik më të efektshëm për palët e interesuara veçanërisht, sidomos përmes faqeve zyrtare të internetit që janë më të lehta për t'u përdorur nga përdoruesit.**

Palët e treta dhe lobistët

86. Kodi i Etikës parashikon akreditimin e lobistëve, grupeve të interesit dhe organizatave të shoqërisë civile në nivelin e Parlamentit ²⁹. Megjithatë, legjislacioni shqiptar nuk rregullon kontaktet e PTEF-ve me lobistët dhe palët e tjera të treta që kërkojnë të ndikojnë në procesin e vendimmarrjes së qeverisë, dhe as nuk ka ndonjë nismë të njohur ligjore për të trajtuar këtë çështje. GET gjeti një perceptim mes përfaqësuesve të Qeverisë që nuk ka nevojë të rregullohen marrëdhëniet e anëtarëve të qeverisë me palët e treta. U kuptua që, meqenëse Qeveria nuk miraton ligje, ato nuk mund të ndikohen nga palët e treta. Nga ana tjetër, anëtarët e shoqërisë civile theksuan mungesën e transparencës mbi ndikimin e sektorit privat në politikat e shtetit, projektet ose projektligjet dhe shprehën nevojën për rregullimin e kësaj çështjeje. GET krijoi përshtypjen e qartë se, në botën e biznesit, kontakte të drejtpërdrejta mund të ndodhin lehtësisht midis përfaqësuesve të shoqërive private që dëshirojnë të zhvillojnë biznesin e tyre dhe anëtarëve të qeverisë të cilët janë përgjegjës për menaxhimin e sektorëve të ndryshëm të ekonomisë dhe shoqërisë, duke i rregulluar ato, duke marrë vendime për vendosjen e përparësive në buxhet dhe për shpenzimet, duke hartuar legjislacion, etj. Gjithashtu, lloje të tjera të grupeve mbrojtëse, që përfaqësojnë nevojat e ndryshme sociale, jo domosdoshmërisht të lidhura me biznesin, mund të përpiqen të ndikojnë tek anëtarët e qeverisë për të nxitur politika të caktuara për përfitimet e tyre të veçanta. Në çdo rast, është e rëndësishme të sigurohet transparenca e këtyre kontakteve dhe të shmanget shfaqja e konfliktit të interesave dhe për këtë qëllim, kërkohet një rregullore.

87. **GRECO rekomandon që i) të përcaktohen rregulla të hollësishme se si personat me funksione të larta ekzekutive vendosin kontakte me lobistë dhe palë të tjera të treta që kërkojnë të ndikojnë në legjislacionin e shtetit dhe aktivitete të tjera dhe që ii) të sigurohet transparenca**

²⁹ Shihni Raportet e GRECO-s për Raundin e Katërt.

e mjaftueshme për qëllimin e këtyre kontakteve (zyrtare dhe jo zyrtare), identitetin e personit (personave) me të cilin (me të cilët) (ose në emër të të cilit/cilëve) janë vendosur kontaktet dhe çështje/t specifike të diskutuara.

Mekanizmat e kontrollit

88. Personi ose subjekti që pretendon shkeljen e një të drejte ose një interesi të ligjshëm ka të drejtë *t'i ankohet Kryeministrit*, kundër veprimit të një ministri ose drejtuesi të një institucioni qendror nën përgjegjësinë e Kryeministrit³⁰. Kryeministri, me iniciativën e tij / saj ose me kërkesë të palëve të interesuara, mund të konstatojë shkelje të Kushtetutës, ligjeve ose akteve të Këshillit të Ministrave, të pezullojë zbatimin e akteve të një ministri ose të një drejtuesi të një institucioni qendror.

89. Neni 131 i Kushtetutës parashikon që Gjykata Kushtetuese vendos, *inter alia*, për pajtueshmërinë e akteve normative me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare; mosmarrëveshjet midis pushteteve, si dhe midis pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore, dhe gjykon ankesat e individëve kundër çdo akti të autoritetit publik që shkel të drejtat dhe liritë themelore të garantuara nga Kushtetuta. Aktet normative të Këshillit të Ministrave mund të apelojnë në *Gjykatën Administrative të Apelit*, me përjashtim të mosmarrëveshjeve që kanë të bëjnë me akte nënligjore normative që janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese³¹. Mosmarrëveshjet që rrjedhin nga aktet individuale administrative, aktet normative juridike dhe kontratat administrative publike janë në kompetencën e *gjykatave administrative*³².

90. *Ministri i financave* është përgjegjës për koordinimin, harmonizimin dhe monitorimin e përgjithshëm të veprimtarisë së auditimit të brendshëm në njësitë e sektorit publik. Ai mbështetet nga Bordi i Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik dhe struktura përgjegjëse për harmonizimin e auditit të brendshëm të Ministrisë së Financave. Strukturat përgjegjëse për harmonizimin e auditit të brendshëm dhe njësitë e auditit të brendshëm duhet të bashkëpunojnë me Kontrollin e Lartë të Shtetit bazuar në parimet e bashkëpunimit të vazhdueshëm, angazhimit, mirëkuptimit dhe besimit të ndërsjellë. Ministria e Financave raporton çdo vit përpara Qeverisë.

91. Mbikëqyrja kryesore e jashtme e buxhetit të shtetit dhe performanca e efektshme e organeve shtetërore kryhet nga i) *Kontrolli i Lartë i Shtetit* i cili raporton çdo vit përpara Parlamentit³³ dhe nga ii) nënkomisioni, pjesë e Komisionit të Përhershëm Parlamentar të Ekonomisë dhe Financave të krijuar me qëllimin e vetëm për të monitoruar dhe kontrolluar dhe zbatuar buxhetin e shtetit. Kontrolli i Lartë i Shtetit mbikëqyr veprimtarinë ekonomike të institucioneve shtetërore, i paraqet Kuvendit një raport mbi zbatimin e buxhetit të shtetit dhe mendimin e tij mbi raportin e Këshillit të Ministrave për shpenzimet dhe informon kuvendin për rezultatet e auditit. Auditit mbulon pajtueshmërinë, ligjshmërinë, rregullsinë, menaxhimin financiar, kontabilitetin dhe ekonominë, efikasitetin dhe efektivitetin e menaxhimit të fondeve publike ose të pronës shtetërore. Kontrolli i Lartë i Shtetit publikon gjetjet dhe rekomandimet e tij të auditimit³⁴. Gjithashtu, është krijuar një mekanizëm që ndjek mënyrën e përdorimit të buxhetit në përputhje me rekomandimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe përmes raporteve të tij vjetore (shih gjithashtu paragrafin 94).

³⁰ Kodi i Procedurës Administrative.

³¹ Neni 8 i Ligjit nr. 49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", të ndryshuar.

³² Neni 7 i Ligjit nr. 49/2012.

³³ Ligji nr. 154/2014.

³⁴ www.klsh.org.al

92. Përveç rolit të tij thelbësor në monitorimin e deklarimeve individuale të pasurive dhe interesave private (shih më poshtë), *Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurisë dhe Konfliktit të Interesit* (ILDKPKI) ushtron kompetencat e mbikëqyrjes mbi autoritetet përgjegjëse për përmbushjen nga ana e tyre të detyrave dhe përgjegjësive, në mënyrë që të përmirësohet performanca e organeve administrative në ushtrimin e këtyre detyrave.

93. *Avokati i Popullit* mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individëve nga veprimet e paligjshme ose mosveprimet e organeve të administratës publike³⁵. Ai/ajo mund të fillojë hetimin e çështjeve individuale me iniciativën e tij ose me kërkesë në lidhje me shkeljet e të drejtave dhe lirive ose interesave të ligjshëm që burojnë nga veprime të parregullta të administratës publike. Avokati i Popullit mund të paraqesë rekomandime pranë institucioneve të administratës publike dhe të adresojë shkeljet e gjetura. Në vitin 2018, Avokati i Popullit u drejtoi organeve të administratës publike (autoriteteve qendrore dhe vendore) 171 rekomandime. Sipas informacionit të mbledhur nga GET, përgjigjet e vonuara dhe të papërshtatshme mbeten problematike për Avokatin e Popullit.

94. Një *mekanizëm ndërinstitucional* i përbërë nga 24 komisione të pavarura kushtetuese monitoron pushtetin qendror dhe jep rekomandime përmes Parlamentit. Është krijuar një Platformë Ndërinstitucionale Online për të dhënë informacion mbi nivelin e zbatimit të rekomandimeve drejtuar pushtetit ekzekutiv.

95. *Parlamenti* ushtron mbikëqyrje të drejtpërdrejtë të anëtarëve të Qeverisë përmes instrumenteve parlamentare të kontrollit të parashikuara në Kushtetutë dhe në Rregulloren e Brendshme të Kuvendit, sidomos në lidhje me parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Parlamenti mund të bëjë pyetje, të pranojë mocionet për debat, të organizojë seanca dëgjimore të anëtarëve të Këshillit të Ministrave ose këshilltarëve të tyre politikë dhe t'u drejtojë institucioneve qendrore dhe publike kërkesa për informacion. Parlamenti ka të drejtë dhe, me kërkesë të një të katërtës së anëtarëve të tij, është i detyruar të caktojë një komision hetimor për të shqyrtuar çështje të veçanta³⁶. Përfundimet e tyre nuk janë detyruese, por mund t'i njoftohen prokurorisë. Autoritetet dhanë shembullin e një komisioni hetimor të ngritur në vitin 2016 për të hetuar zbatimin e procedurave të privatizimit, i cili arriti në përfundimin se disa zyrtarë të lartë kanë kryer veprime të paligjshme dhe çështjet janë çuar në prokurori - çështja aktualisht është në pritje në gjykatën e apelit. Autoritetet gjithashtu iu referuan krijimit të dy komisioneve hetimore në lidhje me ish-ministrat për të parë çështjet e lidhura me integritetin në kontekstin e detyrave të tyre ministrore³⁷. Autoritetet komunikuan se këto komisione hetimore nuk funksionuan, për shkak të dorëheqjes së disa deputetëve.

96. GET vëren se procedurat e kontrollit parlamentar nuk janë kryer gjithmonë për të marrë një vendim përfundimtar, pasi puna e komisioneve, në disa raste, është anuluar për arsye politike (dorëheqja e disa deputetëve për shembull). Disa bashkëbisedues të GET nënvizuan se kjo ndikon te besimi i publikut në politikën antikorrupsion. GET mund të dalë në përfundimin se kontrolli parlamentar, siç zbatohet, duket mjaft i dobët në formën e tij aktuale.

Konflikti i interesit

97. Ligji nr. 9367/2005 “*për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike*” përcakton nocionet e interesit privat dhe konfliktit të interesit. Ligji mbulon nëpunësit publikë të cilët kanë interesa private të drejtpërdrejta ose jo që ndikojnë, mund të ndikojnë ose

³⁵ Neni 60 i Kushtetutës.

³⁶ Neni 77 i Kushtetutës dhe neni 25 i Rregullores së Brendshme të Kuvendit.

duket se ndikojnë në mënyrë të gabuar në përmbushjen e përgjegjësive dhe detyrave të tyre publike. Kufizimet në lidhje me interesat private mund të zbatohen gjithashtu për bashkëshortin, bashkëjetuesin, fëmijët e rritur, prindërit e nëpunësit dhe ata të bashkëshortes dhe bashkëjetueses.

98. Ligji parashikon katër raste në të cilat nëpunësit publikë duhet të paraqesin një deklaratë për interesat private. Çdo nëpunës, përfshirë PTEF-të dhe disa kategori të nivelit të lartë të policisë, duhet të plotësojnë një deklaratë kur marrin detyrën, çdo vit kur janë në detyrë dhe kur largohen nga detyra. Vetëdeklarimi i interesave i dërgohet Inspektoratit të Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurisë dhe Konfliktin e Interesit (ILDKPKI). Gjithashtu, vetëdeklarimet duhet të bëhen rast pas rasti (deklarata ad hoc), kur ekziston një interes privat që mund të çojë në konflikt interesi. Një deklaratë rast pas rasti duhet të bëhet gjithashtu nga nëpunësi publik kur kërkohet nga eprori i tij/saj ose institucioni epror. Të dhënat e mbledhura në deklarata vihen në dispozicion të publikut - duke respektuar legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave personale. Deklaratat e interesit privat priten të publikohen në faqen e internetit të ILDKPKI (www.ildkpk.al). Sistemi do të jetë plotësisht në funksion në vitin 2021 (shih paragrafin 119 më poshtë).

99. Ligji parashikon që një anëtar i Këshillit të Ministrave nuk mund të marrë pjesë në shqyrtimin e një çështjeje, nëse ai/ajo ka një interes personal në të, ose kur konfirmohen arsye serioze për anshmëri. Kërkesa për të mos marrë pjesë në vendimmarrjen për çështjen në shqyrtim duhet t'i paraqitet Kryeministrit, para mbledhjes së Këshillit të Ministrave ose drejtpërdrejt gjatë takimit, nga një anëtar i Këshillit në fjalë, ose nga një anëtar tjetër i Këshillit kur ai/ajo ka dijeni për një konflikt të mundshëm interesi. Abstenimi i një ministri nga pjesëmarrja në vendim duhet të regjistrohet në procesverbalin e mbledhjes. Megjithatë, autoritetet shqiptare i treguan GET se nuk ka shembuj të abstenimeve ose konflikteve të njoftuara të interesit të regjistruara në procesverbalin e mbledhjeve të Këshillit të Ministrave. GET i duket e pamundur që nuk ka lindur asnjë situatë konflikti interesi në lidhje me një anëtar të Këshillit të Ministrave që nga miratimi i ligjit në vitin 2005. Prandaj, GET dyshon fort nëse ligji po zbatohet në mënyrë të efektshme. Kjo mund të jetë gjithashtu provë se, siç u përmend më lart (shih rekomandimin e GRECO-s në paragrafin 60), kuadri ligjor ekzistues për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin midis PTEF ekziston vetëm në letër dhe nuk zbatohet siç duhet, duke rezultuar në mungesë koherence në tërësinë e normave dhe mungesë ndërgjegjësimi nga palët e interesit.

100. GRECO rekomandon që abstenimi i një ministri ose zëvendësministri nga pjesëmarrja në një vendim të Këshillit të Ministrave për shkak të një konflikti të mundshëm interesi të regjistrohet në fakt në procesverbalin e mbledhjeve të Këshillit të Ministrave, siç e kërkon ligji.

101. Meqenëse sistemi i deklarimit fillestar është një sistem i përzier që përfshin edhe deklarimin e pasurisë, deklaratat e interesit përfshijnë detyrimet e përshkruara nga ligji në lidhje me deklarimin e pasurive dhe detyrimeve financiare (shih më poshtë). Në parim, deklaratat bëhen me shkrim.

102. Ligji parashikon procedurën dhe datat e verifikimit të këtyre deklaratave si edhe sanksionet për mosdeklarim ose deklarim të rremë. Shkelja e detyrimeve të përcaktuara në ligj, për sa kohë që nuk përbën vepër penale, është shkelje administrative, që dënohet me gjobë, e rregulluar nga Kodi i Procedurës Administrative. Kodi Penal (neni 257) parashikon një akuzë penale në rast të përfitimeve të siguruara në mënyrë të paligjshme, ku ekziston një konflikt interesi.

103. Institucione të ndryshme kanë kompetenca në lidhje me trajtimin e deklarimeve: autoriteti ose struktura përgjegjëse e çdo institucioni publik, zakonisht Drejtoria e Burimeve Njerëzore, ka rol aktiv dhe detyrim të mbledhë deklarimet e bëra nga nëpunësit dhe, brenda afatit të caktuar

me ligj, të përcjellë këto deklaratime në ILDKPKI. ILDKPKI më pas administron, regjistron deklaratimet e interesave private dhe kryen verifikimet dhe hetimet administrative për deklaratimet e paraqitura. Roli i autoriteteve përgjegjëse të secilit institucion publik është më i rëndësishëm në trajtimin e deklaratimeve rast për rast; në këtë rast, ato mbledhin informacion, verifikojnë besueshmërinë e tij dhe vënë në dijeni personat në fjalë për informacionin e mbledhur për kontrollin e deklaratave me qëllim që ata të reagojnë. Për sa i përket deklaratimeve rast për rast (deklaratime ad hoc), GET nuk e ka të qartë në çfarë mase zbatohet sistemi në praktikë për anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë, pasi autoritetet me të cilat u takuan GET treguan se Drejtoritë e Burimeve Njerëzore të ministrave të ndryshme nuk kishin regjistruar deklaratime rast për rast të konfliktit të interesit.

104. ILDKPKI ka hartuar, miratuar dhe publikuar udhëzimet dhe urdhrat e nevojshëm për zbatimin e kuadrit ligjor, në lidhje me deklaratimin dhe kontrollin e konfliktit të interesit. Të gjitha këto materiale gjenden lehtësisht në faqen zyrtare të internetit të ILDKPKI. Gjatë vizitës në terren, përfaqësuesit e ILDKPKI informuan GET se si autoriteti qendror përgjegjës për zbatimin e këtij ligji, Inspektorati i Lartë mban një marrëdhënie shumë të ngushtë me organet përgjegjëse - drejtoritë e burimeve njerëzore - të institucioneve shtetërore, duke ju dhënë udhëzime specifike, këshilla dhe trajnime dhe mendime me kërkesë. Pastaj u takon organeve përgjegjëse të japin këshilla dhe udhëzime për nëpunësit publikë brenda secilit institucion.

105. GET vëren se është krijuar kuadri i përgjithshëm për deklaratimin e interesave private, si rregullisht gjatë ushtrimit të funksioneve, ashtu edhe rast pas rasti për anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët e tyre. Sidoqoftë, nuk ka raste konkrete të PTEF që kanë qenë të detyruar të tërhiqen nga një dosje ose diskutim specifik për shkak të një konflikti ad hoc të interesit, i cili hedh dyshime mbi efikasitetin e sistemit në praktikë.

106. Autoritetet nuk kanë qenë në gjendje të japin një pasqyrë të qartë se si zbatohen dispozitat e konfliktit të interesit në praktikë nga PTEF, përfshirë këshilltarët politikë, nëse atyre u ofrohet udhëzim dhe nëse ndërgjegjësohen mjaftueshëm, veçanërisht në lidhje me rastet kur ata duhet të paraqesin një deklaratim rast për rast dhe si të reagojnë kur përballen me një situatë të mundshme të konfliktit të interesit. Disa bashkëbisedues shprehën mendimin se atyre u duhet dhënë më shumë udhëzim për zbatimin e rregullave të konfliktit të interesit. GET është i bindur se zbatimi i rregullave komplekse për parandalimin e konfliktit të interesit dhe deklaratimin e pasurive në lidhje me ministrat, zëvendësministrat dhe këshilltarët politikë duhet të lehtësohet me udhëzimet e duhura për zbatimin e tyre praktik. Ai i referohet përsëri në këtë kontekst rekomandimit të tij në paragrafin 60.

Ndalimi ose kufizimi i disa veprimtarive

Papajtueshmëritë, veprimtaritë e jashtme dhe interesat financiare

107. Sipas Kushtetutës (neni 103), ministrat nuk mund të ushtrojnë asnjë veprimtari tjetër shtetërore dhe as të kenë funksione në shoqëri fitimprurëse. Ligji nr. 9367/2005 "Për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksioneve Publike" plotëson këtë kuadër dhe parashikon parandalimin e konfliktit të vazhdueshëm të interesit: ministrat dhe zëvendësministrat nuk mund të mbajnë funksione drejtuese në shoqata fitimprurëse dhe jofitimprurëse, sindikata ose organizata profesionale ose ndonjë organizatë tjetër, përveçse kur kërkohet nga vetë funksioni. Ata nuk mund të ushtrojnë veprimtari private që gjenerojnë të ardhura dhe nuk mund të zotërojnë aksione ose pjesë të kapitalit të një shoqërie tregtare me ushtrimin e plotë të të drejtave që rrjedhin nga pronësia e tyre.

108. Këshilltarët politikë janë punonjës me kohë të plotë dhe i nënshtrohen legjislacionit të zbatueshëm për nëpunësit civilë të nivelit të lartë³⁸. Këshilli i Ministrave specifikon rregullat për klasifikimin e një veprimtarie të jashtme si të lejueshme ose jo. Këshilltarët politikë nuk mund të angazhohen në veprimtari të jashtme që pengojnë kryerjen e detyrës së tyre zyrtare, që bien në kundërshtim me qëllimin dhe objektivat e pozicionit të tyre zyrtar ose që dëmtojnë imazhin e administratës publike. Për më tepër, ata nuk mund të angazhohen në veprimtari të jashtme nëse do të rezultojë ose duket se do të rezultojë një konflikt interesi me pozicionin e tyre zyrtar. Ata nuk mund të ushtrojnë veprimtari private që gjenerojnë të ardhura dhe nuk mund të jenë anëtarë të organeve drejtuese në organizata fitimprurëse ose OJQ aktive në një fushë që mbivendoset me fushën e juridiksionit të tyre. Ata mund të zotërojnë, me ushtrimin e plotë të të drejtave që rrjedhin nga pronësia e tyre, aksionet ose pjesë në kapitalin e një shoqërie tregtare kur shoqëria nuk është aktive në një fushë që mbivendoset me fushën e juridiksionit të tyre. Veprimtaritë e jashtme në parim lejohen në fushën e mësimdhënies, kulturës, veprimtarive shoqërore ose sportive. Këshilltarët politikë nuk mund të shërbejnë si ekspertë në gjykata ose të përfaqësojnë persona fizikë ose juridikë, organizata vendore ose të huaja pa autorizim specifik. Në çdo rast, kryerja e veprimtarive të jashtme duhet të autorizohet sipas hierarkisë. Në parim këshilltarët nuk shpërblehen për veprimtari të jashtme kur këto veprimtari lidhen me detyrat e tyre kryesore. Ata duhet të informojnë eprorin e tyre pa vonesë në rast dyshimi për një konflikt të mundshëm interesi.

Kontratat me organe shtetërore

109. Sipas Ligjit nr. 9367/2005, PTEF nuk mund të lidhë një kontratë ose nënkontratë me ndonjë institucion shtetëror kur ata kontrollojnë, në mënyrë aktive ose pasive, aksione ose pjesë të kapitalit në institucion, kur ata kanë kompetencë themelore në procesin e vendimmarrjes për vlerësimin e ofruesve dhe ofertave dhe në përcaktimin e kushteve të kontratës, ose interesave të tjera private. Përjashtimet e këtyre ndalimeve parashikohen në raste të jashtëzakonshme - kur kërkohet nga funksioni, të kontrolluara nga ILDKPKI dhe të bëra publike. Këto rregulla zbatohen gjithashtu për çdo person në lidhje me të cilin nëpunësi ka një interes.

Dhuratat

110. Kodi Etik Ministror përfshin një ndalim të përgjithshëm për anëtarët e Këshillit të Ministrave që të marrin dhurata, favore, premtime ose trajtim preferencial në lidhje me detyrën e tyre zyrtare dhe parashikon përjashtime specifike nga ky rregull. Dhuratat me karakter simbolik, siç përcaktohet me ligj dhe me Kod, përjashtohen nga ky rregull. I njëjti Kod përmban rregulla të reagimit në rast dyshimi (kërkohet këshillë nga Komiteti i Etikës ose ILDKPKI) dhe parashikon regjistrimin e dhuratave të marra në një regjistër të mbajtur nga Sekretari i Përgjithshëm i ministrisë përkatëse. Institucionet përgjegjëse nuk janë të detyruara të publikojnë informacione mbi dhuratat.

111. GET u siguria që rregullat³⁹ që zbatohen për nëpunësit publikë në lidhje me menaxhimin e dhuratave vlejné edhe për këshilltarët politikë. Ato përmbajnë një kapitull mbi ofertat, dhuratat

³⁸ Ligji nr. 9131/2003 "për etikën e administratës publike", Ligji nr 152/2013 "Për nëpunësit civil", dhe Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 714/2004 "Për veprimtaritë e jashtme dhe dhënien e dhuratave gjatë veprimtarive të nëpunësit të administratës publike" që rregullojnë papajtueshmëritë dhe veprimtaritë e jashtme. Ligji nr. 9367/2005 "Për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike" organizon kufizimet ose ndalimet sa i përket pronësisë së aksioneve ose pjesëve të kapitalit të shoqërive tregtare.

³⁹ Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 714/2004 për veprimtaritë e jashtme dhe dhënien e dhuratave gjatë veprimtarive të nëpunësit të administratës publike, i miratuar në zbatim të ligjit nr. 9131/2003 për rregullat e etikës në administratën publike.

dhe favoret ku jepet përkufizimi i dhuratave dhe rregulla për dhuratat e ndaluara si dhe të lejuara. Një punonjës mund të mbajë dhurata të lejueshme pa qenë i detyruar t'i deklarojë ato nëse nuk e kalojnë vlerën prej 10 000 lekësh (80 €). Në asnjë rast ata nuk mund të pranojnë para. Në rast dyshimi, vlera e një dhurate vlerësohet nga njësia e Burimeve Njerëzore e institucionit ku punon nëpunësi dhe dhuratat me vlerë më të lartë se 10 000 lekë dërgohen në njësinë e inventarit. Ligji nr. 152/2013 "Për Nëpunësin Civil" parashikon masa disiplinore në rast përfitimi të drejtpërdrejtë ose jo, në formën e dhuratave, favoreve, premtimeve ose trajtimeve preferenciale. Sipas këndvështrimit të GET, kuadri normativ për dhuratat duket i përshtatshëm. Sidoqoftë, do të ishte e dobishme për PTEF që të marrin udhëzime të mëtejshme në lidhje me çështjen e dhuratave, duke pasur parasysh që kufiri midis dhuratave të ndaluara dhe të lejuara nuk është gjithmonë i lehtë për t'u përcaktuar dhe respektimi i këtyre dispozitave nuk është i lehtë për t'u mbikëqyrur. Në këtë drejtim, GET i referohet rekomandimit iii (paragrafi 68).

Shpërdorimi i burimeve publike

112. Kodi Penal përcakton një kuadër dhe masa pasuese që nuk u lejojnë PTEF-ve të ushtrojnë ndikim të paligjshëm, të shpërdorojnë paratë publike ose pronën publike në këmbim të përfitimeve të drejtpërdrejta ose jo, sidomos në kuadër të fushatave zgjedhore.

Keqpërdorimi i informacionit konfidencial

113. Kodi Etik Ministror, si edhe një tërësi legjislacioni - Ligji "për nëpunësit civilë", Ligji "për rregullat e etikës në administratën publike", Kodi i Punës, Kodi i Procedurës Administrative - përcaktojnë kuadrin për të parandaluar keqpërdorimin e informacionit konfidencial nga PTEF-të.

Kufizime pas periudhës së punësimit

114. Kodi Etik Ministror (Neni 37) përcakton kufizimet ndaj anëtarëve të Këshillit të Ministrave pas largimit të tyre nga funksioni publik. Ata nuk mund të emërohen në pozicione drejtuese ose të përfshihen në kontrollin e shoqërive tregtare, publike ose private për një vit nëse, gjatë 2 viteve para përfundimit të funksionit të tyre publik, ata kanë qenë të përfshirë drejtpërdrejt në aktivitetin tregtar të këtyre shoqërive. Komisioni i Etikës mund të nxjerrë një vendim zyrtar me shkrim në lidhje me përjashtimet nga këto kufizime. Sidoqoftë, GET kujton shqetësimet e tij për zbatimin konkret të këtij Kodi dhe funksionimin efektiv të Komisionit të Etikës (shih paragrafin 61 dhe në vijim më lart).

115. GET nuk iu dha informacion i qartë për kufizimet pas periudhës së punësimit për këshilltarët politikë. Rregullat e vetme ligjore në këtë drejtim duket se janë të përfshira në Ligjin 9131/2003 "mbi rregullat e etikës në administratën publike" i cili parashikon që nëpunësit e administratës publike (e cila, sipas autoriteteve, referuar nenit 2 të Ligjit, përfshin këshilltarët politikë) nuk duhet të përdorin informacionin e marrë gjatë ushtrimit të detyrës së tyre për interes personal. Për një periudhë 2 vjeçare, pas lirimit të tij/saj nga detyra, një ish-punonjës nuk duhet të përfaqësojë asnjë person ose organizatë në një mosmarrëveshje ose në marrëdhënie tregtare me administratën publike, në lidhje me punën që ai/ajo kryente ose në përputhje me atë. GET konstaton se këto rregulla duhet të bëhen më të qarta në lidhje me ndalimin e punësimit në sektorë të veçantë gjatë një kohe të caktuar kur mund të vendoset një lidhje midis aktiviteteve të kryera më parë nga këshilltari politik dhe aktiviteteve të sektorit të caktuar. Një kuadër i qartë ligjor për kufizimet pas periudhës së punësimit për këshilltarët politikë do të forconte tërësinë e rregullave që garantojnë integritetin e tyre. Rregulla të tilla duhet të përfshijnë mekanizmat e monitorimit, si për ministrat ashtu edhe këshilltarët, për të siguruar efektivitetin e sistemit të ndalimit.

116. Prandaj, **GRECO rekomandon që të sigurohet zbatimi i rregullave të qarta për kufizimet pas periudhës së punësimit si për anëtarët e Këshillit të Ministrave ashtu edhe për këshilltarët politikë dhe që për të gjithë PTEF-të të zbatohet një mekanizëm efektiv zbatimi në lidhje me këto rregulla.**

Deklarimi i pasurisë, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

Kërkesat për deklarin/dhënien e informacionit

117. Deklarimi i pasurisë dhe interesave private rregullohet me Ligjin nr. 9049/2003 “Për deklarin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publik”. PTEF, si dhe punonjësit e policisë, duhet të deklarojnë pasuritë e tyre në Inspektoratin e Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe Konfliktin e Interesit (ILDKPKI) kur marrin një detyrë (brenda 30 ditësh), çdo vit (deri më 31 Mars), gjatë ushtrimit të funksionit, dhe kur largohen nga funksioni (brenda 15 ditëve).

118. PTEF duhet të deklarojë të gjitha aktivet e akumuluar, pasuritë e paluajtshme dhe të luajtshme, dhuratat me vlerë më shumë se 10 000 lekë, detyrimet financiare dhe interesa të tjera, si dhe angazhimin në aktivitete që krijojnë të ardhura. Deklarimi duhet të përfshijë pasuritë e PTEF-ve dhe familjes së tyre të ngushtë (burri/gruaja, bashkëjetuesi dhe fëmijët e rritur). Kur prona e anëtarëve të familjes ndahet dhe regjistrohet si e tillë në organet e administratës shtetërore ose gjyqësore, deklarimi duhet të paraqitet veçmas nga secili anëtar i familjes. Nëpunësit (dhe anëtarët e tyre të ngushtë të familjes janë përgjegjës për vërtetësinë dhe saktësinë e të dhënave të deklaruara. Deklarimet duhet të pasqyrohen në një regjistër zyrtar dhe të publikohen në faqen e internetit të ILDKPKI (www.ildkpk.al).

119. Krijimi i një platforme elektronike është mbështetur nga Bashkimi Europian dhe donatorë të tjerë ndërkombëtarë në mënyrë që PTEF të deklarojnë në mënyrë elektronike pasurinë dhe interesat e tyre private te ILDKPKI. Sidoqoftë, kjo platformë do të funksionojë vetëm në vitin 2021. Sipas autoriteteve me të cilat është takuar GET, faza pilot ishte gati të finalizohet në mënyrë që të mund të bëhet funksionale gjatë vitit 2020: programi kompjuterik është krijuar, operatorët janë trajnuar, testi është kryer tashmë me sukses. GET nuk sheh asnjë pengesë që sistemi të bëhet funksional së shpejti, dhe kjo do të ishte me vlerë të madhe për të mbështetur ILDKPKI në gamën e gjerë të detyrave dhe për të forcuar efikasitetin dhe besueshmërinë e tij. Prandaj, **GRECO rekomandon që të bëhet funksionale sa më shpejt të jetë e mundur platforma elektronike e krijuar për deklarin dhe publikimin e deklarimeve të pasurisë dhe interesit .**

Mekanizmat e kontrollit

120. ILDKPKI është përgjegjës për kontrollin e të gjitha deklarimeve të pasurive dhe interesave private. Është një institucion i pavarur i cili filloi të funksionojë në vitin 2003⁴⁰. Nën përgjegjësinë e Inspektorit të Përgjithshëm, ai administron deklarin dhe pasurisë dhe detyrimeve financiare dhe kontrollin e deklarimeve. ILDKPKI raporton çdo vit në Parlament, si dhe sa herë që thirret nga Kuvendi; ai gjithashtu mund të kërkojë një seancë dëgjimore me Kuvendin. Raportet vjetore të tij publikohen në Internet⁴¹, ashtu si edhe informacioni mbi rolin e tij parandalues dhe sensibilizues. ILDKPKI gjithashtu menaxhon dhe përmirëson politikat dhe mekanizmat për parandalimin dhe shmangien e konfliktit të interesave (shih më lart paragrafin 97 dhe në vijim). Ai monitoron dhe këshillon mbi mekanizmat që synojnë menaxhimin e statusit të sinjalizimit⁴².

⁴⁰ Ligji nr. 9049/2003 “Për deklarin dhe kontrollin e pasurive, detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të nëpunësve të tjerë publikë”.

⁴¹ <http://www.ildkpk.al/raporte-vjetore-en/?lang=en>

⁴² Ligji nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”.

121. ILDKPKI ka të drejtë të urdhërojë inspektimin e saktësisë së deklarimeve të pasurive dhe interesave private. Për të verifikuar të ardhurat e deklaruara, ai mund të kërkojë informacion nga të gjitha institucionet shtetërore dhe personat juridikë privatë. Kontrolli matematikor dhe logjik bëhet për çdo deklaram. Ky proces kontrolli kryhet brenda vitit kalendarik të dorëzimit të deklarimeve. Një kontroll i plotë kryhet çdo 2 vjet në lidhje me Kryeministrin, zëvendëskryeministrat, ministrat dhe zëvendësministrat dhe çdo 3 vjet në lidhje me nëpunësit civilë të nivelit të lartë drejtues në administratën publike. ILDKPKI mund të fillojë një hetim administrativ kur rezulton se burimet nuk mbulojnë ose justifikojnë pasuritë, ose kur të dhënat janë të dyshimta ose dyshohet për deklaram të rremë.

122. ILDKPKI ka buxhetin e tij të pavarur, të caktuar nga Kuvendi, i cili vendos për numrin dhe pagat e punonjësve me propozim të Inspektorit të Përgjithshëm. Për të nxitur dhe rritur përgjegjshmërinë dhe pavarësinë e institucionit, ndryshimet e bëra në Ligjin nr. 9049/2003 në 2017/2018 parashikuan një procedurë të qartë për zgjedhjen e Inspektorit të Përgjithshëm, për një mandat 7 vjeçar, dhe një shumicë të cilësuar të anëtarëve të Kuvendit për emërimin dhe përfundimin e mandatit.

123. Buxheti vjetor i alokuar për ILDKPKI është rritur: 106 824 240 lekë në vitin 2014 kundrejt 142 700 000 lekë (1 122 000 euro) në vitin 2019. Stafi është shtuar nga Kuvendi nga 35 anëtarë në vitin 2003 në 70 në vitin 2019 dhe numri i inspektorëve është shtuar nga 12 në 28, duke përfshirë 12 ndihmës inspektorë. Sidoqoftë, puna e inspektorëve është intensive, duke pasur parasysh që janë zgjeruar kompetencat e ILDKPKI: përveç monitorimit të deklarimit të pasurisë, konfliktit të interesit dhe ligjit të sinjalizuesve, është përfshirë në procesin e vetingut të gjyqtarëve, prokurorëve dhe policisë. Ndërmjet 2014 dhe 2019, ILDKPKI ka menaxhuar 240 procese verifikimi, të cilat përfaqësojnë rreth 60 dosje të kontrollit të plotë për inspektor në vit).

124. ILDKPKI shprehet se ka bashkëpunim të mirë me autoritetet tatimore dhe Njësitë e Inteligjencës Financiare për marrjen e të dhënave të nevojshme për verifikimet e tij. Megjithatë, disa nga bashkëbiseduesit që u takuan me GET theksuan se cilësia e raporteve të tij mund të përmirësohej. Sipas bashkëbiseduesve të GET, një pjesë e konsiderueshme e çështjeve të përcjella nga ILDKPKI në prokurori nuk ndiqen si duhet. Vështirësi hasen nga të dy institucionet, sidomos pamjaftueshmëria e burimeve të nevojshme nga ILDKPKI për të përmbushur gamën e plotë të detyrave që ka sipas ligjit, si dhe mungesa e proaktivitetit dhe efektivitetit të ndjekjes penale. Shpresohet që ngritja së fundmi e prokurorisë së posaçme kundër korrupsionit (shih paragrafin 134 më poshtë), që duhet të ketë prokurorë tepër të specializuar dhe burime të duhura njerëzore dhe teknike, do të sjellë një rritje të efektivitetit të trajtimit të çështjeve penale, përfshirë ato që janë dërguar nga ILDKPKI. Nga ana e tij, ILDKPKI duhet të forcojë më tej kapacitetin e tij për të kryer verifikime dhe hetime administrative të deklarimeve të interesit, sidomos për PTEF-të dhe punonjësit e policisë.

125. **GRECO rekomandon që të sigurohen burimet e nevojshme ligjore, njerëzore, financiare dhe burime të tjera në mënyrë që ILDKPKI të përmirësojë kapacitetin e tij për të kryer verifikimin efikas të deklarimeve të pasurive dhe interesave private.**

Llogaridhënia dhe mekanizmat e zbatimit

Mekanizmat jo-penal të zbatimit

126. Rastet e korrupsionit hetohen administrativisht nga Task Forca Ndërinstitucionale Antikorrupsion (TFNAK) e cila është përgjegjëse për inspektimet ndërinstitucionale sipas planit të veprimit të Strategjisë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit. Ajo drejtohet nga Ministri i Drejtësisë dhe përbëhet nga përfaqësues të Kabinetit të Kryeministrit, Drejtori i Përgjithshëm i Agjencisë së

Prokurimit Publik, Inspektori i Përgjithshëm i Inspektoratit Qendror, Drejtori i Departamentit të Burimeve, Transparencës dhe Administratës, brenda Kryeministrisë. TFNAK ka të drejtë të ndërmarrë inspektime në institucionet që ofrojnë shërbime për qytetarët, bazuar në informacionin e marrë nga strukturat e trajtimit të ankesave, organet e kontrollit të brendshëm dhe Portali i Bashkëqeverisjes, përmes grupeve ndërinstitucionale të inspektimit. TFNAK rekomandon masa disiplinore dhe i referon çështjet penale te prokuroria. Bazuar në këto inspektime, rekomandohen masa legjislative dhe administrative. Ministri i Drejtësisë organizon një konferencë shtypi çdo javë për të prezantuar rezultatet e TFNAK. GET nuk iu konfirmua që masat e marra deri tani nga TFNAK kanë të bëjnë me PTEF-të.

127. Për periudhën 2014-2018, ILDKPKI ka vendosur 1812 gjoba administrative për mosdeklarim të interesave private, konflikt interesi, si dhe për shkelje të Ligjit nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”. Sa i përket PTEF-ve, 37 gjoba administrative janë vënë në pesë vitet e fundit. Gjykata Administrative ka konfirmuar shumicën e gjobave të vendosura nga ILDKPKI.

128. Sipas përfaqësuesve të ILDKPKI që u takuan me GET, inspektorët nuk kanë gjetur asnjë rast të mosparaqitjes së deklarimeve të interesit. Sidoqoftë, verifikimet e ILDKPKI në vitet 2015-2019 rezultuan në disa referime në prokurori ose tek autoritetet tatimore për dyshim të fshehjes së pasurive që kishin të bënin me një ministër të arsimit në vitin 2015, një zëvendësministër dhe një këshilltar në vitin 2017, 4 këshilltarë në vitin 2018, 4 këshilltarë dhe 4 zëvendësministra në vitin 2019. Një ish-ministër i Punës u dënua për veprën penale të “vjedhjes me anë të shpërdorimit të detyrës” dhe u dënua me dy vjet burg.

129. Qeveria ka siguruar instrumente që lehtësojnë ndërveprimin me publikun për shpërndarjen transparente dhe efikase të shërbimeve publike, dhe gjithashtu për marrjen e kallëzimeve për veprimet e dyshuara të korrupsionit që përfshijnë të gjithë nëpunësit, ministrat, zëvendësministrat dhe këshilltarët politikë. Gama e mjeteve të monitorimit dhe vlerësimit është zgjeruar përmes platformës së bashkëqeverisjes: www.shqiperiaqeduam.al, për t'u marrë me cilësinë e shërbimeve publike të ofruara, si dhe për të krijuar mundësinë për të dëgjuar çështjet dhe shqetësimet e qytetarëve dhe për të dhënë vlerësime. Platforma menaxhohet nga Agjencia për Dialog dhe Bashkëqeverisje nën autoritetin e Kryeministrit. Që nga qershori i vitit 2020, janë regjistruar pothuajse 69 000 kërkesa dhe janë zgjidhur më shumë se 40 000 (58%) (si në nivelin qendror ashtu edhe në atë vendor).

130. Ligji nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” zbatohet për veprime ose praktika të dyshuara të korrupsionit në sektorin publik dhe privat, sidomos aktivitete të PTEF-ve. Kjo çështje trajtohet më poshtë, në seksionin që ka të bëjë me agjencitë e zbatimit të ligjit.

Procedimet penale dhe imunitetet

131. Kontrollat e vetëdeklarimeve për interesat private dhe pasuritë, si edhe kontrollat specifike të kryera nga organet përkatëse mund të çojnë në ndjekje penale. PTEF nuk kanë imunitet, përveç anëtarëve të Këshillit të Ministrave që janë gjithashtu parlamentarë; në këtë rast, zbatohet regjimi i imunitetit për deputetët: ata nuk mund të arrestohen ose të privohen nga liria pa miratimin e Kuvendit, përveç kur kapen në flagrancë; deputetët mund të kufizojnë vullnetarisht imunitetin e tyre gjatë kohëzgjatjes së mandatit duke miratuar me shkrim fillimin e ndjekjes penale për korrupsion aktiv dhe pasiv.

132. Sipas informacionit që i është dhënë GET, asnjë nga çështjet e referuara në prokurori ose institucione të tjera të zbatimit të ligjit nga ILDKPKI nuk ka përfshirë anëtarë të Këshillit të Ministrave ose këshilltarë politikë. Ministria e Drejtësisë mbledh dhe analizon të dhëna statistikore sipas Kodit Penal, por ky informacion nuk fokusohet te PTEF në mënyrë specifike.

133. Gjatë viteve të fundit, disa PTEF kanë dhënë dorëheqjen për shkak të dyshimeve për korrupsion, akuzave publike ose veprave të tjera.

134. Siç u përmend më lart (shih paragrafin 124), një numër i konsiderueshëm i çështjeve të dërguara nga ILDKPKI në prokurori nuk ndiqen penalisht si duhet. Mungesa e proaktivitetit dhe efektivitetit të prokurorisë është theksuar nga disa bashkëbisedues të GET si një shpjegim për nivelin e dobët të zbatimit konkret të raporteve të ILDKPKI. Kjo pengon rolin e ILDKPKI në hetimin e deklarimeve të rreme ose rasteve të korrupsionit, përfshirë këtu edhe PTEF-të. Brenda Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm (prokuroria e krimeve të rënda), vetëm një prokurori, të mbështetur nga një ndihmës ligjor dhe një sekretar administrativ i është besuar ndjekja e procedurave të kontrollit të integritetit. Prokuroria e Posaçme Kundër Korrupsionit (SPAK) dhe Gjykata e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimeve të Organizuara janë ngritur dhe SPAK ka filluar të funksionojë në dhjetor 2019 dhe ka në përbërje 12 prokurorë (nga 15 të planifikuar). Ai mbështetet nga një staf teknik, përfshirë 13 oficerë të policisë gjyqësore dhe 36 staf administrativ. Për më tepër, Drejtuesi i Byrosë Kombëtare të Hetimit ndihmon punën e Prokurorisë të Posaçme dhe procesi i emërimit të 60 prokurorëve po vazhdon aktualisht. SPAK ka paraqitur disa kërkesa për gjykimin e çështjeve penale në Gjykatën e Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar. Bashkëpunimi institucional midis ILDKPKI dhe SPAK është formalizuar veçanërisht përmes një Memorandumi Mirëkuptimi.

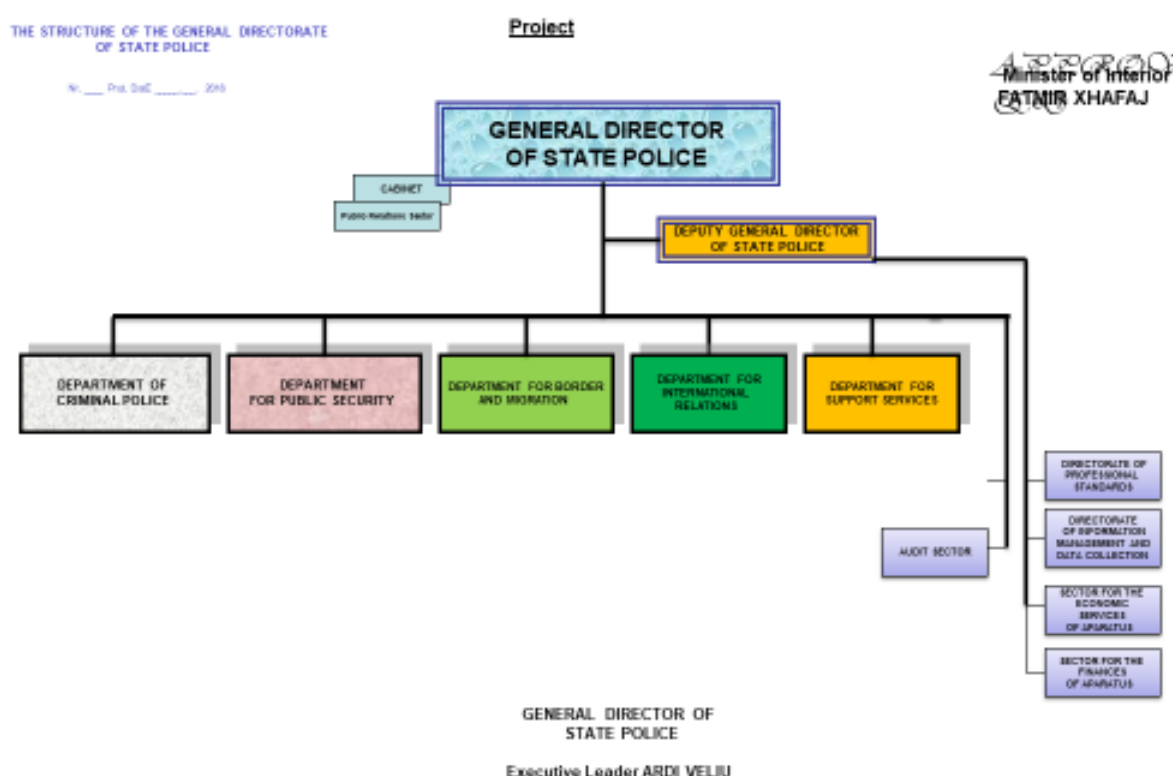
135. **GRECO rekomandon që i) të përfundojë si një çështje me përparësi rekrutimi i stafit të prokurorisë dhe stafit teknik në Prokurorinë e Posaçme Kundër Korrupsionit (SPAK) dhe që anëtarëve të tij t'u ofrohen burime të përshtatshme njerëzore dhe teknike dhe prokurorët të marrin trajnim specializimi të lartë, dhe ii) të vendoset në mënyrë efektive bashkëpunimi i duhur me ILDKPKI për të përmirësuar në mënyrë të efektshme zbatimin e raporteve të ILDKPKI në rastin e shkeljes të ligjeve mbi konfliktin e interesave dhe deklarimit të pasurisë nga PTEF dhe punonjësit e policisë.**

V. PARANDALIMI I KORRUPSIONIT NË AGJENCITË LIGJZBATUESE

Organizimi dhe llogaridhënia e autoriteteve ligjzbatuese/policore

Pasqyrë e autoriteteve të ndryshme ligjzbatuese

136. Policia e Shtetit është organi i vetëm i zbatimit të ligjit në Shqipëri. Ajo kryen funksionet themelore të rendit dhe ligjit në vend, përfshirë kontrollin e migracionit dhe kufirit, nën mbikëqyrjen administrative të Ministrisë së Brendshme. Ajo përbëhet nga Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit në nivelin qendror dhe nga drejtoritë vendore të policisë së shtetit. Kuadri ligjor i Policisë jepet në Ligjin për Policinë e Shtetit (nr. 108/2014, i ndryshuar në vitin 2018, këtu e tutje “LSP”) dhe Rregulloren e Policisë së Shtetit (2015). Strategjia e Rendit Publik (Programi i Policisë së Shtetit) 2015-2020 synon përmirësimin e efikasitetit të Policisë së Shtetit, në vijim të një reforme të gjerë të policisë.



137. Policia është një organizatë civile, e cila është e organizuar në mënyrë hierarkike. Në nivelin kombëtar, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, me qendër në Tiranë, drejtohet nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit. Në nivelin lokal, ka 12 Drejtori Vendore të Policisë dhe 7 Drejtori që merren me migracionin, secila e drejtuar nga një drejtor i cili përgjigjet para Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit. Gjithashtu, disa struktura të veçanta, të tilla si Byroja Kombëtare e Hetimit, veprojnë në një pjesë ose të gjithë territorin e Shqipërisë nën autoritetin e Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit. Buxheti vjetor i Policisë së Shtetit ishte 17 352 246 000 lekë (afërsisht 138 milion euro) në vitin 2019.

138. Që nga korriku i vitit 2020, Policia e Shtetit punëson 11 645 persona, nga të cilët:

- 10 537 janë punonjës me status policie dhe
- 1 108 janë nëpunës civilë.

Punonjësit me status policie:

- 7 815 inspektorë, përfshirë 387 pozicione të lira;
- 2 525 persona në vijën e parë të drejtimit (nënkomisarë, komisarë dhe kryekomisarë), përfshirë 281 pozicione të lira;
- 189 persona në vijën e mesme të drejtimit (drejtues dhe drejtues të parë), përfshirë 16 pozicione të lira;
- 8 persona në pozicione strategjike drejtuese;

Punonjësit civilë:

- 392 nëpunës civilë;
 - 704 punonjës administrate;
 - 12 punonjës janë staf akademik në Akademinë e Sigurisë.
-
- Janë 1 562 punonjëse femra në Policinë e Shtetit, nga të cilat 979 kanë status policie dhe 583 janë punonjëse civile.

139. GET vëren se përqindja e personelit femër në Policinë e Shtetit është rreth 13%. Pavarësisht disa masave për të përmirësuar demografinë e femrave - takime me OJQ-të dhe publikun, aktivitete trajnuese, veprime për të promovuar një mjedis të sigurt në punë - autoritetet pranuan që tërheqja e personelit femër ishte sfidë, veçanërisht në policinë e qarkullimit rrugor dhe të kufirit. GET inkurajon autoritetet shqiptare të ndjekin përpjekjet e tyre drejt një ekuilibri më të mirë gjinor në Policinë e Shtetit, pasi diversiteti është instrument kryesor për parandalimin e të menduarit në grup dhe nga ana tjetër korrupsionin.

140. Policia e Shtetit iu nënshtrua një reforme në vitin 2014, gjatë së cilës u ndryshua kuadri ligjor, u rihap Akademia e Sigurisë dhe u prezantua sistemi i menaxhimit të çështjeve. Byroja Kombëtare e Hetimit u krijua në vitin 2016, si një strukturë e veçuar nga Policia e Shtetit. Disa nga objektivat e reformës ishin forcimi i luftës kundër korrupsionit dhe trajtimi i politizimit të policisë, por kjo gjithashtu çoi në mungesë të kapacitetit. Shumë oficerë policie u pushuan nga puna ose u larguan nga forca; të tjerët u transferuan. Lëvizja e stafit në Policinë e Shtetit është e lartë - një çështje që Policia e Shtetit përpiket të adresojë - dhe vetingu kalimtar që po ndodh aktualisht (shih më poshtë) ka të ngjarë të rezultojë, siç bëri në gjyqësor, në shkarkime të mëtejshme ose largime të stafit.

141. Përkundër këtij sfondi, disa nga bashkëbiseduesit e GET theksuan mungesën e përvojës dhe kapacitetit teknik për hetimin e korrupsionit dhe krimin ekonomik. Megjithatë raportohet se Policia e Shtetit planifikon të rekrutojë 500 të rinj çdo vit, nuk është e sigurt nëse kjo do të jetë e mjaftueshme për të përmbushur nevojat aktuale të plotësimit me staf dhe nevojat që do të lindin nga procesi i vetingut. Gjetja e kandidatëve të mjaftueshëm të kualifikuar gjithashtu mund të rezultojë sfiduese. GET nënvizon se burimet e pamjaftueshme strukturore mund të pengojnë zbatimin e politikave të integritetit (për shembull përgjithësimi i të ashtuquajturave rutina dhe procedura të bazuara në "4 sy", rritja e përpjekjeve për trajnim, etj.). Ai inkurajon autoritetet shqiptare të sigurohen që burimet e akorduara për Policinë e Shtetit të jenë të mjaftueshme që t'i japin mundësi të kryejë punën në mënyrë efektive, veçanërisht në lidhje me zbatimin aktual të politikave të lidhura me integritetin.

Organizimi dhe llogaridhënia e organeve ligjzbatuese të përzgjedhura

142. Drejtori i Përgjithshëm është përgjegjës për organizimin, drejtimin dhe kontrollimin e veprimtarive të policisë. Ai/ajo menaxhon burimet njerëzore dhe buxhetin, nxjerr akte

administrative siç përcaktohet në Rregulloren e Policisë dhe përfaqëson policinë. Ai/ajo përgjigjet drejtpërdrejt para Ministrit të Brendshëm.

143. Ministri i Brendshëm përcakton dhe mbikëqyr zbatimin e politikave, drejtimet strategjike dhe menaxhimin e buxhetit të policisë, por ai/ajo nuk ndërhyr në pavarësinë operacionale të policisë dhe nuk është i përfshirë në drejtimin e saj operacionale (neni 4 LPSH). Në veçanti, Ministri nuk informohet për hetimet dhe informacionet e marra përmes tyre, ose për identitetin, operacionin dhe informacionin e marrë nga dëshmitarët ose informatorët (neni 8 LPSH). Pavarësia operacionale dhe asnjëanësia politike e Policisë së Shtetit parashikohen në nenin 5 LPSH.

144. Udhëzimet me natyrë politike nuk janë të lejueshme. Një punonjës policie që dyshon në ligjshmërinë e një urdhri duhet menjëherë të informojë eprorin e tij/saj dhe të kërkojë që urdhri të jepet me shkrim nëse është e mundur. Eprorët janë të detyruar të japin urdhrin me shkrim kur kërkohet. Nëse punonjësi ka ende arsye për të dyshuar në ligjshmërinë e urdhrin, ai/ajo duhet ta kundërshtojë atë dhe të informojë menjëherë eprorin e eprorit të tij/saj (neni 86 LPSH).

145. Fondet për Policinë e Shtetit jepen nga Buxheti i Policisë së Shtetit, i cili është një kapitull i veçantë brenda buxhetit të Ministrisë së Brendshme, i menaxhuar nga Drejtori i Përgjithshëm (neni 137 LPSH). Është parashikuar një fond i veçantë për operacionet speciale, informatorët dhe mbrojtjen e dëshmitarëve, i cili menaxhohet gjithashtu nga Drejtori i Përgjithshëm (neni 138 LPSH). Për më tepër, Policia e Shtetit mund të pranojë donacione private dhe sponsorizime (neni 139 LPSH), të cilat duhet t'i vihen në dijeni Drejtorit të Përgjithshëm. Informacioni për një financim të tillë është në dispozicion të publikut.

146. Të gjitha të dhënat në lidhje me alokimin e buxhetit dhe administrimin financiar janë publike. Ai i raportohet Ministrit të Brendshëm dhe Ministrit të Financave dhe i nënshtrohet legjislacionit të auditimit dhe inspektimit nga Ministria e Financave dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit.

147. Çështja e donacioneve private dhe sponsorizimeve u diskutua gjerësisht gjatë vizitës dhe GET mori informacione të kundërta. Neni 139 i LPSH parashikon vetëm që Policia e Shtetit mund të pranojë donacione. Autoritetet sqaruan pas vizitës se pranimit i donacioneve bazohet në ligjin nr. 7892 e vitit 1994 për sponsorizimet, të ndryshuar dhe në rregulloret e lëshuara nga ministria e financave dhe Drejtori i Përgjithshëm. Sipas informacionit të marrë nga GET, donacionet duhet të aprovohen nga Drejtoria e Përgjithshme në nivelin qendror, por ky autoritet mund t'u delegohet drejtorëve vendorë. Donacionet mund të jenë vetëm në natyrë. Një listë e donacioneve që iu dha GET përmbante më së shumti pajisje për policinë (vetura, pajisje mbikëqyrjeje, IT dhe mobilie zyre etj.). Donatorët mund të jenë persona fizikë ose juridikë, vendas ose të huaj. Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit mban një bazë të të dhënave ku regjistrohen të gjitha donacionet e pranuar, por kjo bazë e të dhënave aktualisht nuk është e arritshme në internet. Sipas shifrave që iu dhanë GET, donacionet përfaqësonin rreth 2-3% të buxhetit të Policisë së Shtetit në 2017 dhe 2019, por deri në 12% në 2018. Sponsorizimi thuhet se ndodh gjithashtu në nivelin vendor bazuar në nevoja, por GET nuk mori asnjë informacion apo shifër të saktë mbi këtë fenomen.

148. GET e kupton që donacionet private përfaqësojnë burime shtesë të mirëpritura për Policinë e Shtetit në kontekst të mungesës së buxhetit, por ato ngrenë pyetje të shumta nga perspektiva e parandalimit të korrupsionit. Donatorët nuk janë vetëm njësi publike, të tilla si shtete të huaja ose organizata ndërkombëtare, por edhe shoqëri private dhe disa janë persona privatë. Disa shoqëri private kanë dhuruar pajisje me vlerë disa qindra mijëra euro në vit. Meqenëse këto donacione janë pranuar me sa duket në nivelin vendor, kjo në mënyrë të pashmangshme ngre dyshime ose bën që të duket se ka ndodhur quid pro quos. Nga drejtuesi i cili ka pranuar një donacion mund të pritët që të mbyllë një sy për disa aktivitete ose të përdorë

burimet e policisë për të mbrojtur ambientet private. Gjithashtu mund të jetë e vështirë të dallohen donacionet nga dhuratat, të cilat janë të ndaluara në parim. GET është shumë i shqetësuar për marrjen e donacioneve dhe sponsorizimeve nga Policia e Shtetit. Lejimi i këtij lloji financimi është shumë i rrezikshëm dhe i diskutueshëm nga pikëpamja e ruajtjes së pavarësisë dhe asnjëanësisë së Policisë së Shtetit. Nëse donacionet private do të pranohen në një farë forme, GET është i pikëpamjes së fortë se këto duhet të rregullohen në mënyrë rigorozë, të kontrollohen dhe të jenë transparente, në mënyrë që të sigurohet mbrojtja e duhur e pavarësisë së policisë kundër konfliktit të interesave dhe korrupsionit të mundshëm. Përdorimi i donacioneve të tilla nuk duhet të hedhë dyshime për objektivitetin e veprimtarisë policore.

149. Duke marrë parasysh sa më sipër, **GRECO rekomandon i) që të bëhet një analizë e gjerë mbi kuadrin ligjor dhe praktikën e donacioneve private dhe sponsorizimeve për Policinë e Shtetit dhe që, në dritën e gjetjeve të saj, të miratohen rregulla që të refuzohen donacionet private/sponsorizimet për Policinë ose, të paktën, të kufizohet risku i korrupsionit dhe konfliktit të interesit në këtë drejtim; dhe ii) që donacionet dhe sponsorizimet e marra të publikohen rregullisht (përfshirë on-line), duke treguar natyrën dhe vlerën e secilit donacion, si dhe identitetin e donatorit⁴³.**

150. Në një farë mase, GET është njësoj e shqetësuar për nenin 81 të LPSH, i cili parashikon që policia e shtetit mund të ofrojë, me kërkesë, shërbime shtesë për personat juridikë dhe fizikë, qoftë publik ose privatë, në këmbim të pagesës. Sipas informacionit të marrë pas vizitës në terren, shërbimet e ofruara aktualisht nga Policia e Shtetit lidhen kryesisht me dhënien e licencave për shoqëritë private të sigurisë dhe stafin e tyre, për përdorimin e armëve dhe për përdorimin civil të eksplozivëve, piroteknikës dhe fishekzjarrëve. Shërbimet e lejuara dhe tarifavat e detajuara të pagesave përcaktohen nga tre udhëzime të përbashkëta të Ministrisë së Brendshme dhe Ministrisë së Financave. Autoritetet theksojnë se këto shërbime ofrohen nga strukturat e Policisë së Shtetit dhe se punonjësit e policisë nuk mund të ofrojnë vetë shërbime jashtë orarit zyrtar kundrejt pagesës. Megjithatë, GET gjithashtu mësoi gjatë vizitës që shërbimet dhe tarifavat shtesë do të përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave i cili është aktualisht në përgatitje e sipër. GET theksoi se ofrimi i shërbimeve shtesë nga policia në këmbim të pagesave përfshin risk të konfliktit të interesit dhe korrupsionit. Është e rëndësishme që këto risqe të merren parasysh gjatë hartimit të sistemit, veçanërisht në lidhje me llojin e shërbimeve që do të ofrohen, marrësit e mundshëm, organin vendimmarrës dhe procesin e vendimit, si dhe menaxhimin dhe kontrollin financiar të sistemit të tarifave të marra. GET dëshiron ta mbajë këtë çështje nën kontroll. Prandaj, **GRECO rekomandon që politika e ofrimit të shërbimeve shtesë nga Policia e Shtetit në këmbim të pagesës të marrë parasysh riskun e korrupsionit dhe konfliktit të interesit.**

Njohja me informacionin

151. Policia e Shtetit i nënshtrohet Ligjit për të drejtën e informimit (nr. 119/2014). Informacioni që do të jepet *ex officio* përfshin të dhënat buxhetore dhe të shpenzimeve dhe informacionin mbi prokurimin ose procedurat e konkurrencës. Për më tepër, LPSH përcakton që policia duhet të informojë publikun dhe mediat për veprimtaritë e saj. Për këtë qëllim, është krijuar një sektor për komunikimin me median dhe publikun në Drejtorinë e Përgjithshme dhe është caktuar një

⁴³ Gjatë mbledhjes plenare, autoritetet shqiptare shpjeguan që në 19 tetor 2020 ishte miratuar Urdhri i Drejtorit të Përgjithshëm nr.856 “për krijimin e grupit të punës për përgatitjen e procedurës standarde për pranimin dhe administrimin e dhuratave për Policinë e Shtetit”. Urdhri ka të bëjë me publikimin online të donacioneve për Policinë e Shtetit, që raportohet se po ndodh aktualisht (shihni për shembull <https://www.asp.gov.al/donacion-per-femijet-e-punonjesve-te-policise-se-shtetit/>, <https://www.asp.gov.al/kisha-ortodokse-autoqefale-e-shqiperise-donacion-per-policine-e-tiranes/>, <https://www.asp.gov.al/kompania-gjiofarm-donacion-per-policine-e-tiranes/>).

zëdhënës i trajnuar i policisë në secilën drejtori vendore. Policia e Shtetit dhe drejtorja vendore shpërndajnë gjithashtu informacion në lidhje me veprimtaritë e tyre në mediat sociale.

152. Sipas LPSH, çdo drejtori vendore e policisë duhet të caktojë një pikë kontakti për komunikimin me median dhe publikun, e cila luan rolin e koordinatorit të informacionit në rajon dhe koordinon veprimet me koordinatorin e emëruar nga Drejtori i Përgjithshëm, i cili përfaqëson të gjithë Policinë e Shtetit.

Besimi i publikut tek organet ligjzbatuese

153. Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) zhvilloi anketa mbi integritetin e policisë në Shqipëri. Kohët e fundit, një raport vlerësimi i etikës dhe integritetit të Policisë së Shtetit i qershorit 2019⁴⁴ i kryer në bazë të skenarëve hipotetikë të shpërndarë për anëtarët e Policisë së Shtetit nxorri se:

- Shkeljet e integritetit të policisë janë kuptuar kryesisht që marrin formën e marrjes së rryshfetit dhe vjedhjes oportuniste, megjithëse llojet e shkeljeve që dëmtojnë integritetin e organizatës policore janë të shumta;
- Punësimi i dyfishtë i punonjësve të policisë nuk raportohet si shkelje e rëndë e integritetit të organizatës policore dhe është mirëpritur dhe pranuar nga kolegët për shkak të pagës së ulët të punonjësve të policisë;
- Gatishmëria për të kallëzuar shkeljet mbetet e ulët. Përgjashtimet nga kjo tendencë përfshijnë shkeljet më të rënda të integritetit;
- Oficerët e rinj të policisë (me përvojë më pak se 5 vjet në Policinë e Shtetit) dhe oficeret e policisë, femra, raportojnë një qëndrim më të butë ndaj shkeljes së integritetit dhe më pak gatishmëri për t'i raportuar ato;
- Kultura e heshtjes kur bëhet fjalë për kallëzimin e veprave penale të korrupsionit nga kolegët e tyre vazhdon të mbizotërojë në Policinë e Shtetit dhe dëshira për të kallëzuar shkeljet është vazhdimisht e ulët.

154. Sipas një anketimi të opinionit publik të kryer nga IDM në 2017⁴⁵, forca policore është institucioni më i besuar në Shqipëri, me 61% të të anketuarve që i besojnë asaj (46% e të anketuarve kanë besim në institucionet shqiptare). Besimi është rritur në krahasim me studimin e mëparshëm të vitit 2016, me 66% të të anketuarve të kënaqur që rekrutimi i policisë kryhet përmes konkurseve të hapura, krahasuar me 56% në 2016. Megjithatë, shumica dërrmuese e të anketuarve (69%) besojnë se politikanët ndikojnë te puna e policisë (79% në 2016). 52% besojnë se korrupsioni në forcën e policisë është i përhapur (62% në 2016), dhe bashkëpunëtorët më të ngushtë të Ministrisë (52% e të anketuarve besojnë se janë të korruptuar), ndjekur nga policia kufitare (49%) perceptohet si njësi policore më e korruptuar. Perceptimi i korrupsionit mes policisë së qarkullimit rrugor është përmirësuar dukshëm, duke u perceptuar si i korruptuar nga 63% e të anketuarve në 2016 dhe nga 43% në 2017.

Sindikatat dhe organizatat profesionale

155. Drejtorja e Përgjithshme e Policisë së Shtetit bashkëpunon me sindikatat dhe organizatat e mëposhtme:

- Sindikata e Punonjësve të Policisë së Shtetit⁴⁶: ka mbi 7 000 anëtarë. Mes detyrave të tjera, ajo monitoron testet e rekrutimit për kandidatët e rinj në Akademinë e

⁴⁴ <http://idmalbania.org/report-on-assessment-of-state-police-ethics-and-integrity-june-2019/>. Shihni edhe <http://69.175.61.114/~policeintegrity/>

⁴⁵ <http://idmalbania.org/pointpulse-perceptimi-publik-mbi-policine-e-shtetit-2017/>

⁴⁶ <http://sindikatapolicise.com/anglisht/>

Policisë dhe ofron ndihmë ligjore për punonjësit e policisë. Ajo ka ndihmuar veçanërisht 500 nga 700 punonjës të policisë të dëbuar nga policia që nga viti 2014;

- Shoqata Ndërkombëtare e Policisë (IPA);
- Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM);
- Instituti i Studimeve Ligjore Publike (ISPL);
- Shoqata Ndërkombëtare e Drejtuesve të Policisë (IACP);
- Shoqata e Drejtuesve të Policive të Europës Juglindore (SEPCA).

Antikorrupsioni dhe politika e integritetit, kuadri rregullator dhe institucional

Antikorrupsioni dhe politika e integritetit

156. Strategjia e Rendit Publik (Programi i Policisë së Shtetit) 2015-2020 përfshin parimet e transparencës, llogaridhënies dhe policimit në komunitet për të sjellë policinë shqiptare më pranë standardeve të BE-së.

157. Politika e përgjithshme anti-korrupsion e Shqipërisë përfshihet në Strategjinë Ndërsektorale kundër Korrupsionit 2015-2020, e cila përmban 18 objektiva. Ministria e Drejtësisë dhe Koordinatori Kombëtar kundër Korrupsionit koordinojnë dhe mbikëqyrin zbatimin e kësaj strategjie. Për këtë qëllim, një Plan Veprimi 2018-2020 u miratua nga Këshilli i Ministrave në 20 prill 2018. Ai përmban 97 masa anti-korrupsion për të zbatuar 18 objektivat e strategjisë dhe shoqërohet nga "Pasaporta e Indikatorëve". Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit raporton rregullisht mbi zbatimin e Strategjisë Kundër Korrupsionit, si dhe statistika të konsoliduara dhe historik rezultatesh mbi korrupsionin pranë Komisionit Europian. Strategjia kundër Korrupsionit, Plani i Veprimit dhe raportet e zbatimit janë publikuar në faqen e internetit të Ministrisë së Drejtësisë⁴⁷.

158. GET u informua se, në kohën e vizitës vlerësuese, Policia e Shtetit ishte një nga institucionet e para në Shqipëri që kishte hartuar një plan integriteti për të zbatuar strategjinë anti-korrupsion, me ndihmën e shoqërisë civile dhe ndihmën ndërkombëtare. Ky plan përmban 74 masa që do të zbatohen për të gjitha komisariatet. GET e mirëpret këtë iniciativë si një hap të domosdoshëm për të vlerësuar më mirë dobësitë në proceset dhe praktikat ekzistuese, në mënyrë që të zbatohen masat që synojnë parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Pas vizitës në terren, u informua se plani i integritetit u miratua në 12 tetor 2020. GET thekson se zbatimi i planit të integritetit në nivelin e Policisë së Shtetit do të jetë thelbësor në forcimin e sistemit të tij të menaxhimit të integritetit dhe dëshiron të mbajë këtë proces në kontroll. Për rrjedhojë, **GRECO rekomandon që plani i integritetit për Policinë e Shtetit të zbatohet si një çështje me përparësi.**

Masat e menaxhimit të riskut për fushat me prirje për korrupsion

159. Matrica e riskut të korrupsionit në Policinë e Shtetit është zhvilluar në kuadër të një projekti të asistencës teknike të financuar nga BE, me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të Policisë së Shtetit, Shërbimit për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat, Ministrisë së Brendshme dhe Ministrisë së Drejtësisë. Bazohet në standardet dhe metodologjitë ndërkombëtare në këtë fushë, në veçanti standardet ISO. Sipas kësaj matrice, fushat më të ekspozuara ndaj korrupsionit u identifikuan në hetimin e krimit, rekrutimin dhe karrierën, korrupsionin e policisë së qarkullimit rrugor dhe zbatimin e ligjit, policinë kufitare dhe procesin e prokurimit. Të dhënat nga matrica e analizës së riskut janë përfshirë në planin e integritetit i cili është në fazat përfundimtare të miratimit.

⁴⁷ <https://drejtesia.gov.al/strategjia-ndersektorale-kunder-korrupsionit/>

160. Një projekt tjetër i asistencës i financuar nga BE synon krijimin e sistemit të analizës së riskut për policinë kufitare. Vizita e vlerësimit u zhvillua në korrik 2019 dhe u përgatit një raport vlerësimi. Sidoqoftë, miratimi i planit të veprimit bazuar në rekomandimet e raportit të vlerësimit u shty për shkak të pandemisë COVID-19.

161. Analiza "mbi fenomenet e paligjshmërisë të identifikuar në Policinë e Shtetit" e kryer nga Shërbimi i Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave (SHÇBA) zbuloi fenomenet e mëposhtme:

- tendenca e abuzimit të pushtetit dhe korrupsionit pasiv për të favorizuar kultivimin e lëndëve narkotike kryesisht nga oficerët e zbatimit të ligjit, drejtuesit e parë dhe të mesëm, agjencitë e zbatimit të ligjit, por edhe për hetimin e krimin, në bashkëpunim me punonjësit e qeverisjes vendore;
- tendenca për të favorizuar ndërtimin e paligjshëm dhe korrupsionin pasiv, kryesisht nga punonjësit e rendit publik në bashkëpunim me stafin e Inspektoratit Vendor Ndërtimor Urbanistik;
- tendenca për të abuzuar me detyrën dhe korrupsionin pasiv për të favorizuar kalimin e paligjshëm të kufirit dhe kontrabandën nga punonjësit e policisë kufitare, kryesisht ata të kufirit tokësor shtetëror;
- tendenca të sjelljes korruptive dhe abuzimi me detyrën nga punonjësit e strukturave të qarkullimit rrugor.

162. Disa masa janë duke u zbatuar në përgjigje të disa risqeve të identikuara. Për shembull, kontrollet mbi aksesin në teknologjinë e informacionit kryhen nga Drejtoria e Teknologjisë së Informacionit dhe Sektori i Menaxhimit, Kriptimit dhe Mbrojtjes së të Dhënave. Departamenti për Kufirin dhe Migracionin ndalon përdorimin e celularëve nga punonjësit e policisë në detyrë në pikat e kontrollit të kufirit. Këta anëtarë të stafit gjithashtu i nënshtrohen rotacionit të rregullt.

Trajtimi i operacioneve të fshehta dhe kontakteve me informatorë dhe dëshmitarë

163. Operacionet e fshehta autorizohen nga prokuroria dhe kontrollohen prej saj. Ato kryhen në përputhje me Kodin Penal, Kodin e Procedurës Penale, udhëzimet dhe procedurën standarde.

164. Kontaktet me palë të treta, të tilla si informatorët dhe dëshmitarët, i nënshtrohen konfidencialitetit sipas RPPSH. Informatorët që bëhen bashkëpunëtorë të drejtësisë duke firmosur një marrëveshje me prokurorin kanë të drejtë për mbrojtje të veçantë, së bashku me familjet e tyre. Një ligj i veçantë rregullon mbrojtjen e dëshmitarëve dhe bashkëpunëtorëve të drejtësisë⁴⁸. Drejtoria për Mbrojtjen e Dëshmitarëve dhe Bashkëpunëtorëve të Drejtësisë është një strukturë qendrore e dedikuar e Policisë së Shtetit dhe është përgjegjëse për përgatitjen, ndjekjen dhe zbatimin e programit të mbrojtjes.

Parimet etike dhe rregullat e sjelljes

165. Pjesa III e Rregullores së Policisë së Shtetit (neni 105 deri 124) përmban parimet etike që rregullojnë veprimtarinë e policisë dhe rregullat e sjelljes të zbatueshme për punonjësit e policisë. Mes tyre janë parimet e ligjshmërisë, llogaridhënies, mbrojtjes së interesave publike dhe qytetare, barazisë dhe mosdiskriminimit, proporcionalitetit në përdorimin e forcës, paanësisë, integritetit dhe konfidencialitetit. Rregullat e sjelljes përfshijnë *inter alia* autoritetin dhe respektin, etikën e sjelljes dhe normat e sjelljes gjatë dhe jashtë detyrës. Këto parime dhe rregulla janë të detyrueshme sipas nenit 94 të LPSH. Punonjësit duhet t'i pranojnë ato. Kontrolli i brendshëm dhe i jashtëm - kryesisht nga Departamenti i Standardeve Profesionale dhe Shërbimi i Çështjeve të

⁴⁸ [Ligji nr. 10 173 i 22 tetorit 2009 për mbrojtjen e dëshmitarëve dhe bashkëpunëtorëve të drejtësisë](#)

Brendshme dhe Ankesave (shih më poshtë nën zbatimin) parashikohet të garantojë pajtueshmërinë me këto rregulla, të cilat janë të zbatueshme (neni 123 dhe 124 RRPSh).

166. GET vëren se parimet etike dhe rregullat e sjelljes të përfshira në RRPSh janë formuluar në pjesën më të madhe në një mënyrë shumë të përgjithshme. Disa parime dhe rregulla, si ligjshmëria, llogaridhënia, konfidencialiteti në përdorimin e mediave sociale, etika e sjelljes dhe të tjera sigurisht që do të përfitonin nga shpjegimi i mëtejshëm dhe ilustrimi me komente dhe raste konkrete. Udhëzimet duhet të kuptohen si një manual që përfshin shembuj praktikë, veçanërisht të bazuar në përvojën në Shqipëri, për të ilustruar kompleksitetin e situatave që mbulohen nga këto parime dhe hapat që duhet të ndërmerren për të shmangur ose eliminuar kërcënimet e korrupsionit⁴⁹. Kjo duhet të fillojë me nocionin e konfliktit të interesit, i cili duhet të bëhet i qartë dhe të ilustruhet siç duhet. Ky manual duhet të jetë shtylla e trajnimit fillestar dhe të vazhdueshëm dhe duhet të jetë një instrument i ndryshueshëm që vlerëson zhvillimet e fundit. **GRECO rekomandon që parimet etike dhe rregullat e sjelljes të përfshira në Rregulloren e Policisë së Shtetit të plotësohen me një manual që përmban udhëzime praktike të cilat marrin parasysh specifikën e Policisë së Shtetit, shumëllojshmërinë e detyrave dhe dobësitë.**

Këshilla, trajnime dhe ndërgjegjësimi

167. Akademia e Sigurisë ofron trajnim fillestar dhe të vazhdueshëm për të gjithë punonjësit e Policisë së Shtetit. Trajnimi për parimet etike është një nga temat e trajtuara gjatë trajnimit të vazhdueshëm, me module që kanë të bëjnë me "etikën dhe integritetin policor", "kodin etik policor" dhe "etikën dhe integritetin në Policinë e Shtetit". Gjatë trajnimit fillestar, disa tema të lidhura me etikën janë përfshirë në modulën e politikës së përgjithshme, përkatësisht: kodi i sjelljes (dy orë), etika policore (tre orë) dhe përmbledhje për etikën (pesë orë).

168. Sipas autoriteteve, punonjësit e policisë mund t'i drejtohen për këshilla Departamentit të Administratës Publike ose Departamentit të Burimeve Njerëzore, në varësi të temave. Sidoqoftë, nuk ka një mekanizëm specifik këshillimi për çështjet e integritetit.

169. GET konsideron se mund të bëhen më shumë përpjekje që çështjet e etikës dhe integritetit të mbahen në qendër të vëmendjes gjatë trajnimit fillestar dhe të vazhdueshëm. Për më tepër, tashmë është vërejtur se parimet etike dhe rregullat e sjelljes të përfshira aktualisht në RRPSh janë të detajuara në mënyrë të pamjaftueshme dhe u mungon udhëzimi plotësues në formën e një manuali që përmban ilustrime, i cili do të shërbente si pikë referimi dhe mjet operacional. Në këtë aspekt, ai i referohet rekomandimit të tij të mëparshëm në paragrafin 166. Trajnimi duhet të mbulojë në terma të qarta të gjitha fushat problematike duke përdorur këtë manual dhe duke identifikuar risqet e korrupsionit si materialet kryesore të referencës. Për më tepër, GET dëgjoji nga disa bashkëbisedues se stafi i policisë nuk ishte gjithmonë i trajnuar sa duhet për të trajtuar çështjet komplekse të korrupsionit dhe krimit ekonomik. Për këtë arsye, ai konsideron se duhet të bëhen përpjekje për të përmirësuar trajnimin e vazhdueshëm të personelit të dedikuar për hetime lidhur me korrupsionin dhe krimin ekonomik në mënyrë që të rritet kapaciteti i tyre për të drejtuar hetimet në këto lloj çështjesh.

170. Për më tepër, GET vëren se aktualisht nuk ka asnjë procedurë këshillimi që personeli policor të marrë këshillim konfidencial për çështje integriteti. Megjithatë Departamenti i

⁴⁹ Pas vizitës në terren, autoritetet iu referuan një Manuali të vitit 2015 për "Etikën dhe Integritetin e Policisë". Edhe pse ky është dokument i mirë, GET thekson që është manual për trajnerët, i cili "është përgatitur për të mbështetur strukturat e trajnimit dhe menaxhimit të Policisë së Shtetit për krijimin dhe zbatimin e programeve të trajnimit për etikën". Si i tillë, nuk e zëvendëson një manual që përmban udhëzime praktike të dhëna në mënyrë specifike për punonjësit e policisë.

Administratës Publike dhe Departamenti i Burimeve Njerëzore mund të ofrojnë këshilla informale, nuk ka persona të besueshëm që gjenden lehtësisht dhe që janë të trajnuar posaçërisht, të cilëve ndonjë punonjës i policisë mund t'u drejtohet me besim për të marrë informacion mbi çështjet e integritetit. Kjo do të ishte e rëndësishme, për shembull, kur punonjësit e policisë dëshirojnë të raportojnë atë që ata e perceptojnë si sjellje të pahijshme, për shembull që përfshin eprrorët e tyre të drejtpërdrejtë, dhe duan konfirmim para se të sinjalizojnë dhe të kërkojnë mbrojtje.

171. Në funksion të paragrafëve të mësipërm, **GRECO rekomandon (i) që të forcohet trajnimi fillestar dhe i vazhdueshëm i punonjësve të policisë për çështje të integritetit, si dhe trajnimi i specializuar për hetuesit që merren me rastet e korrupsionit dhe krimet ekonomik; (ii) që të krijohet një sistem dhe të emërohen persona të besuar të trajnuar në mënyrë që të jepen këshilla konfidenciale për çështjet etike dhe të integritetit për të gjithë stafin e policisë.**

Rekrutimi, karriera dhe kushtet e punës

Kërkesat për rekrutim

172. Punonjësit e Policisë së Shtetit rekrutohen bazuar në dispozitat e LPSH, RRPSH, Ligjit për Shërbimin Civil për personelin e shërbimit civil dhe Kodit të Punës për stafin administrativ.

173. Rekrutimi bëhet përmes pranimit në Akademinë e Sigurisë, pas një konkursi të hapur. Ndër kushtet për pranim janë shtetësia shqiptare, përfundimi i arsimit të mesëm, vërtetimi i besueshmërisë dhe gjendje gjyqësore të pastër. Për funksionet ku kërkohen njohuri specifike, ekziston një kusht shtesë i përvojës 5 vjeçare të punës në fushën përkatëse. Njësia e Burimeve Njerëzore verifikon përmbushjen e këtyre kriterëve.

174. Konkursi për pranim në Akademinë e Sigurisë shpallet të paktën në dy gazeta kombëtare dhe në faqen e Policisë së Shtetit. Kandidatët konkurrojnë për nevojat e drejtorive vendore ku kanë vendbanimin e tyre. Konkursi, i cili organizohet nga Akademia e Sigurisë, përfshin ndër të tjera një test me shkrim, një intervistë me gojë dhe një test psikologjik. Verifikimi përfundimtar kryhet nga strukturat vendore të burimeve njerëzore të policisë, me qëllim që të verifikohet që as kandidati, as anëtarët e familjes së tij/saj të mos jenë të përfshirë në veprimtari kriminale. Si lista e kandidatëve të kualifikuar për të marrë pjesë në konkurs ashtu edhe lista përfundimtare e kandidatëve të pranuar publikohen në faqen e internetit të policisë së Shtetit. Kandidatët kanë të drejtë të apelojnë në të gjitha fazat e procedurës në Komisionin e Shqyrtimit të Ankesave ose në institucionet e jashtme të mbikëqyrjes së policisë.

175. Kandidatët e suksesshëm i nënshtrohen trajnimit bazë për një vit në Akademinë e Sigurisë, pas së cilës ata pranohen në polici, duke iu nënshtruar një periudhe prove 1-vjeçare, gjatë së cilës vlerësohen rregullisht. Emërimi përfundimtar i nënshtrohet marrjes së një rezultati të pranueshëm në këto vlerësime.

Procedura e emërimit dhe ngritja në gradë më të lartë

176. Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit emërohet nga Këshilli i Ministrave me propozim të Ministrit të Brendshëm për një mandat prej 5 vjetësh, të rinovueshëm një herë.

177. Ministri i Brendshëm emëron Zëvendës Drejtorin e Përgjithshëm të Policisë së Shtetit (për një mandat 4 vjeçar, të rinovueshëm një herë), drejtorët e departamenteve dhe Drejtuesin e Byrosë Kombëtare të Hetimit, me propozim të Drejtorit të Përgjithshëm. Ministri gjithashtu

emëron Drejtorin e Përgjithshëm të Shërbimit për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat. Të gjithë punonjësit e tjerë të Policisë së Shtetit emërohen nga Drejtori i Përgjithshëm.

178. Ngritja në detyrë ndodh përmes një sistemi pikëzimi, pas një konkursi. Kushtet për të aplikuar për gradë më të lartë përfshijnë vjetërsinë dhe rezultat të pranueshëm nga vlerësimet e performancës. Konkurset organizohen nga Akademia e Sigurisë dhe kandidatët vlerësohen nga komisionet e vlerësimit, të përbërë nga tre punonjës policie, të emëruar nga Drejtori i Përgjithshëm. Organi vendimmarrës nuk mund të refuzojë kandidatët e paraqitur nga komisionet e vlerësimit. Kandidatët kanë të drejtë të apelojnë në çdo fazë të procedurës.

179. Kushtet për emërimin në pozicione më të larta përfshijnë të gjitha kërkesat e integritetit, të tilla si “integritet dhe figurë të pastër morale” për Drejtorin e Përgjithshëm dhe zëvendësin e tij/saj.

180. GET është i mendimit se modalitetet e rekrutimit dhe ngritjes në detyrë të parashikuara në LPSH dhe RRPSH duken të mjaftueshme në letër. Sipas disa bashkëbiseduesve, ato kanë kontribuar në kualifikimin më të mirë dhe në më pak politizim të punonjësve të policisë të nivelit të ulët dhe të mesëm, megjithëse shprehën disa shqetësime në lidhje me mundësinë e pranimit të personelit ushtarak në polici. Sidoqoftë, politizimi është ende i përhapur në nivelet më të larta të strukturës policore. GET u informua nga disa bashkëbisedues për një lëvizje të konsiderueshme të stafit të nivelit të lartë me çdo ndryshim të qeverisë. Asnjë nga Drejtorët dhe Zëvendësdrejtorët e Përgjithshëm nuk duket se kanë mbaruar as mandatin e tyre të parë, duke dhënë dorëheqjen për “arsye personale” kur është emëruar një Ministër i ri i Brendshëm. Drejtuesit e lartë të policisë së shtetit gjithashtu perceptohen nga vetë punonjësit e policisë si të politizuar⁵⁰. GET është i bindur se pavarësia operationale e Policisë së Shtetit mund të forcohet vetëm nëse drejtuesit e lartë qëndrojnë në funksionet e tyre, pavarësisht nga ndryshimet politike në vend. Çdo depolitizim në nivele më të ulëta do të dështojë nëse vetë drejtuesit e lartë nuk udhëheqin me shembull. Qëndrueshmëria e shtuar gjithashtu do t'i ndihmojë ata të ndjekin politikën afatgjatë që janë të nevojshme për të sjellë ndryshime organizative në Policinë e Shtetit. Prandaj, **GRECO rekomandon që të merren masa për të rritur qëndrueshmërinë e nivelit të lartë drejtues të Policisë së Shtetit, pavarësisht ndryshimeve politike në vend**⁵¹.

181. Një pengesë tjetër për pavarësinë operationale të Policisë së Shtetit është fakti që drejtorët e departamenteve emërohen nga Ministri i Brendshëm, sipas të njëjtave kritere si Zëvendës Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit. Ndërsa është e kuptueshme që Drejtori i Përgjithshëm dhe Zëvendës Drejtori i Përgjithshëm të emërohen nga Ministri, GET vëren se fakti që kjo kompetencë emërimi shtrihet deri tek drejtuesit e departamenteve cenon pa qenë nevoja pavarësinë operationale të Policisë së Shtetit. Ajo thekson që LPSH (neni 7 paragrafi 3) përcakton që Ministri nuk duhet të ndërhyjë në pavarësinë operationale të policisë dhe nuk duhet të përfshihet në menaxhimin operational të policisë. Kjo duket në kundërshtim me emërimin e drejtuesve të departamenteve nga Ministri, që vetëm mund të forcojë politizimin. GET gjithashtu vëren se drejtuesit e departamenteve japin llogari para Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit. Prandaj, logjika është vetëm që ai/ajo t'i emërojë ata. Qëndrimi i autoriteteve është që kompetenca e Ministrit për emërim është vetëm formale në rastin e drejtuesve të departamenteve, pasi kandidatët propozohen nga Drejtori i Përgjithshëm. Sipas GET, kjo është edhe një arsye tjetër për të hequr këtë formalitet. Për rrjedhojë, **GRECO rekomandon që drejtuesit e departamenteve të Policisë së Shtetit të emërohen nga Drejtori i Përgjithshëm.**

⁵⁰ <https://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/11/Police-Integrity-and-Corruption-in-Albania-2.0.pdf>

⁵¹ Gjatë mbledhjes plenare, autoritetet shqiptare u shprehën që lëvizja e stafit ishte ulur me 26% gjatë periudhës 2013 dhe 2019 (lëvizja e punonjësve të policisë me 39.8% në 2013 dhe me 13.4% në 2019).

Vlerësimi profesional

182. Punonjësit e policisë i nënshtrohen dy llojeve të vlerësimit të rregullt: i) një vlerësim individual të aftësive profesionale të menaxhuar nga Drejtoria e Burimeve Njerëzore dhe ii) vlerësimi i performancës së strukturave të policisë nga Drejtoria e Standardeve Profesionale.

183. Vlerësimi profesional individual i punonjësit kryhet nga eprori i tij/saj i drejtpërdrejtë. Ai ka të bëjë me arritjen e objektivave të punës dhe vlerësimin e sjelljes profesionale dhe shërben për të marrë vendime objektive në lidhje me periudhën e provës, ngritjen në detyrë, transferimin, trajnimin dhe largimin nga puna. Ky vlerësim ndodh në fund të çdo viti kalendarik, si dhe gjatë periudhës së provës, pas transferimeve, ngritjeve në gradë, kur fillon procedimi disiplinor, në raste të veçanta, të tilla si dhënia e çmimeve ose medaljeve ose me kërkesë të punonjësit. Në vitin 2018, rreth 9 558 punonjës policie iu nënshtruan vlerësimit profesional individual, si edhe 1 071 nëpunës civilë. 1 929 punonjës janë vlerësuar më tej për transferim.

184. Vlerësimi profesional i strukturave të policisë bëhet në mënyrë periodike, sipas një plani vjetor të miratuar nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit. Synohet vlerësimi i punës së kryer në përputhje me politikat dhe procedurat e vendosura, matja e qëllimeve afatshkurtra dhe afatgjata, dokumentimi i çdo konflikti mes akteve ligjore, akteve nënligjore dhe procedurave standarde të funksionimit dhe vlerësimi i përdorimit të pajisjeve, armëve dhe burimeve të tjera dhe pajisjeve teknike. Vlerësimet e rregullta kryhen përmes vlerësimeve në terren dhe analizimit të raporteve të vlerësimit, informacionit dhe të dhënave të tjera, në fund të çdo viti kalendarik. Jepen rekomandime, të cilat ndiqen më pas në vlerësimin e radhës. Vlerësimet e jashtëzakonshme kryhen gjithashtu në përgjigje të një situate, ngjarjeve ose problemi të veçantë.

185. Punonjësit e policisë nga grada "inspektor" në gradën "komisar" i nënshtrohen testimit fizik dhe profesional çdo vit.

Programet e testimit janë hartuar nga Akademia e Sigurisë (neni 154 RRPSh). 7 577 punonjës policie janë testuar për aftësitë e tyre profesionale në vitin 2018.

186. Shërbimi i Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave (SHÇBA) është gjithashtu kompetent për të administruar testimin e integritetit për të verifikuar etikën dhe integritetin e punonjësve të policisë.

187. Përveç këtyre proceseve të rregullta, aktualisht në Policinë e Shtetit po zhvillohet një proces vetingu kalimtar, në përputhje me Ligjin nr. 12/2018 "për Vlerësimin kalimtar dhe periodik të punonjësve të Policisë së Shtetit, Gardës dhe Shërbimit të Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave në Ministrinë e Brendshme". Ky proces vetingu përfshin:

- vlerësimin e pasurisë sa i përket legjitimitetit të pasurisë dhe përmbushjes së detyrimeve financiare, përfshirë interesat private të punonjësve dhe të të afërmeve të tyre;
- kontrollin e figurës që synon të verifikojë deklaratimet e punonjësve dhe të identifikojë punonjësit që kanë kontakte të papërshtatshme me personat e përfshirë në veprimtari kriminale; kjo bëhet me anë të verifikimit me informacionin e organeve përkatëse, të tilla si Drejtoria e Sigurimit të Informacionit të Klasifikuar, Drejtoria e Përgjithshme për Parandalimin e Pastrimit të Parave, etj;
- vlerësimin e aftësive profesionale që kontrollon përshtatshmërinë e nivelit të edukimit dhe trajnimit me pozicionin e mbajtur, si dhe respektimin e rregullave etike dhe kryerjen e detyrave.

188. Të gjithë punonjësit e policisë së Shtetit kanë paraqitur dokumentacionin e nevojshëm për procesin e vetingut, me përjashtim të rreth 200 punonjësve të policisë, përfshirë disa me grada të larta, të cilët kanë zgjedhur të japin dorëheqjen, siç parashikohet nga Ligji nr. 12/2018. Këtu përfshihet një formular deklarimi pasurie, një formular deklarimi për kontrollin e figurës dhe një formular vetëvlerësimi të aftësisë profesionale. Sipas ligjit, të dhënat penale, pasqyrat financiare, pasuritë, referencat nga punëdhënësit e mëparshëm, testet e integritetit dhe testet e drogës janë subjekt i kontrollit. Të gjithë punonjësve u kërkohet të kalojnë provime / teste, përfshirë ato mbi çështjet etike.

189. Procesi i vetingut kryhet aktualisht nga një Komision i Jashtëm Vlerësimi (KJV), i përbërë nga pesë organe vlerësimi me tre anëtarë secili - të cilët kryejnë vetingun e zyrtarëve më të lartë dhe të stafit të SHÇBA - dhe së shpejti do të kryhet paralelisht nga SHÇBA për stafin e nivelit të mesëm dhe të ulët pasi të ketë kaluar vetingun, sipas ndryshimeve në ligjin e miratuar në qershor 2020.

190. KJV përbëhet nga 15 anëtarë:

- 5 anëtarë të emëruar nga Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) nga radhët e punonjësve të tij;
- 10 anëtarë të zgjedhur nga një bord i përbërë nga 5 anëtarë, që përfaqësojnë Ministrinë e Brendshme (përfaqësuesi i së cilës kryeson bordin), Avokati i Popullit, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, Shërbimi Informativ Shtetëror dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Midis atyre 10 anëtarëve, 5 zgjidhen paraprakisht mes 10 profesorëve të Universitetit të Tiranës dhe 5 me konkurs të hapur.

191. KJV ndihmohet nga një sekretariat teknik me 15 punonjës, të zgjedhur përmes një procedure të hapur nga bordi i përzgjedhjes.

192. KJV dhe SHÇBA kanë akses në të gjitha informacionet e nevojshme për kryerjen e procesit të vetingut dhe institucioneve shtetërore dhe agjencive ligjzbatuese u kërkohet të bashkëpunojnë me ta. Procesi i rregullt është i garantuar, dhe punonjësi i vlerësuar ftohet në një seancë dëgjimore para vendimit të vlerësimit. KJV dhe SHÇBA mund të vendosin të: konfirmojnë punonjësin në detyrë; të kërkojnë që ai/ajo të marrë pjesë në një program trajnimi; të kërkojnë nga titullari i institucionit të ri-emërojë një ish-punonjës; të pushojnë nga puna punonjësin. Vendimi i vlerësimit është i arsyetuar dhe mund të ankimohet në gjykatën administrative kompetente.

193. Procesi kalimtar i vetingut nga KJV fillimisht duhej të përfundonte brenda 2 viteve nga hyrja në fuqi e ligjit në mars 2018, por Parlamenti vendosi në qershor 2020 të heqë këtë afat. Pas përfundimit të procesit kalimtar të vetingut, personeli subjekt i ligjit do t'i nënshtrohet një vlerësimi periodik çdo tre vjet, "bazuar në analizat e rrezikut për struktura ose njësi specifike, si dhe informacione ose të dhëna të ndryshme".

194. Procesi kalimtar i vetingut, i cili është një përparësi për Policinë e Shtetit dhe qeverinë, u diskutua gjatë gjatë vizitës në terren. GET ka dyshime të forta rreth këtij procesi për sa i përket realizueshmërisë, përshtatshmërisë dhe pasojave të mundshme për funksionimin e duhur të policisë në vitet e ardhshme; dyshimet e tij u ndanë nga shumë bashkëbisedues. Vlerësimi i rreth 12 000 punonjësve të policisë do të sjellë një sforcim të madh në Policinë e Shtetit dhe do të zgjasë me vite, ndoshta shumë më shumë se sa parashikohet në ligj⁵². Ka të ngjarë të rezultojë, siç ndodh aktualisht në sistemin e drejtësisë ku gjyqtarët dhe prokurorët po kalojnë përmes një procesi të

⁵² Si ilustrim, në periudhën nëntor 2019 deri në 7 shkurt 2020, vetëm 8 persona u votuan nga KJV. Deri në korrik 2020, u vlerësuan me sukses 20 persona.

ngjashëm, në një numër të konsiderueshëm të stafit të kualifikuar të larguar nga forca policore, ose vullnetarisht ose të shkarkuar pas një rezultati negativ të vetingut - rreth 200 punonjës policie tashmë kanë dhënë dorëheqjen përpara fillimit të procesit të vetingut. Përkundër sfondit të një lëvizjeje tashmë të lartë të stafit, kjo mund ta bëjë të vështirë ushtrimin e funksioneve kryesore të policisë dhe mund të bëjë më shumë dëm sesa mirë.

195. Dyshime janë ngritur edhe në lidhje me drejtësinë e procesit. Ndryshe nga procesi i vetingut që po bëhet aktualisht për gjyqtarët dhe prokurorët, verifikimi i pasurive nuk bëhet nga ILDKPKI, i cili ka njohuritë dhe pavarësinë e nevojshme, por nga stafi i shkëputur nga ILDKPKI në komisionet e vlerësimit dhe nga SHÇBA. Ky konfigurim ofron më pak garanci. Për më tepër, GET është i shqetësuar se procesi kalimtar i vlerësimit nuk trajton në mënyrën e duhur të gjitha rreziqet e mundshme të integritetit, të tilla si ato që lidhen me abuzimin e substancave, bixhozin, etj. Rreziqe të tilla mund të dalin gjatë procesit fillestar të rekrutimit në Akademinë e Sigurisë, por asnjë proces i rregullt kontrolli nuk zhvillohet më vonë gjatë karrierës së një punonjësi policie. GET gjithashtu mendon se vlerësimi i kualifikimeve profesionale dhe vlerësimi i integritetit duhet të jenë dy procese të ndara.

196. Prandaj, GET është i bindur që procesi aktual kalimtar i vetingut duhet të zëvendësohet me një mekanizëm për vlerësimin e integritetit të personelit rregullisht gjatë karrierës së tyre dhe për qëllimet e ngritjes në detyrë. Ndërkohë, dhe të paktën, vetingu kalimtar duhet të përqendrohet në funksionet më të ekspozuara ndaj riskut të integritetit. **GRECO rekomandon i) që funksionet më të ekspozuara ndaj riskut të integritetit të trajtohen me përparësi gjatë procesit të vetingut, në lidhje me planin e integritetit dhe mjetet e tjera ekzistuese të menaxhimit të riskut; dhe ii) që kontrollet për integritetin e kandidatëve të kryhen në kontekstin e ndryshimeve të postit dhe ngritjes në detyrë dhe në intervale të rregullta gjatë karrierës së punonjësve të policisë.** Qëndrimi i autoriteteve shqiptare është që Ligji nr. 12/2018 ofron standarde të përshtatshme për kryerjen e një procesi të drejtë të bazuar në të gjitha kriteret e procesit të rregullt ligjor, që mekanizmat e mëparshëm nuk arritën të adresonin siç duhej çështjet e integritetit dhe që gjyqtarët dhe prokurorët e vlerësuar duhet të ndihmohen nga punonjësit e policisë të cilët e kanë kaluar me sukses një proces të ngjashëm. Bazuar në këto arsye, ata e kundërshtojnë rekomandimin.

Rotacioni

197. Nuk ka sistem rotacioni në Policinë e Shtetit. Thënë kjo, nëpunësit më të lartë emërohen për një afat të caktuar.

Përfundimi i shërbimit dhe shkarkimi nga detyra

198. LPSH dhe ligji për SHÇBA rendisin arsyet e ndërprerjes së shërbimit, p.sh. dalja në pension, shkurtime nëse nuk mund të gjendet ndonjë funksion i përshtatshëm alternativ, dënimi për kryerjen e një vepre penale, shkarkimi nga puna si masë disiplinore.

199. Shkarkimi gjithashtu mund të ndodhë si rrjedhojë e rezultateve negative në vlerësimin profesional. Arsyet shtesë të lidhura me profesionalizmin e dobët ose sjelljen problematike parashikohen për zyrtarët më të lartë në Policinë e Shtetit: Drejtori i Përgjithshëm, Zëvendësi i tij, drejtorët e departamenteve, drejtorët e drejtorive vendore dhe shefat e komisariateve shkarkohen nga detyra kur "objektivat strategjikë nuk përmbushen për shkak të veprimtarisë së tyre të dobët profesionale". Në periudhën 2017-2019, 11 shefa të komisariateve dhe 3 drejtorë të drejtorive vendore të policisë u shkarkuan për këtë arsye.

200. Drejtuesi i Byrosë Kombëtare të Hetimit shkarkohet nga detyra për “shkelje të Kushtetutës ose shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të detyrës” ose për “sjellje që diskreditojnë rëndë pozicionin dhe reputacionin e tij”. Drejtori dhe Zëvendës Drejtori i Shërbimit për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat shkarkohen më tej për dy vlerësime negative, me argumente të dokumentuara nga Ministri.

Pagat dhe përfitimet

201. Pagat ndryshojnë sipas gradës dhe vjetërsisë. Për shërbime shtesë dhe largësi nga vendbanimi jepen dieta. Pagat mujore bruto në Policinë e Shtetit janë si më poshtë:

- Inspektor: nga 65 800 në 82 919 lekë (afërsisht 533 deri 672 euro);
- Nënkomisar dhe kryekomisar: nga 90 500 deri në 94 600 lekë (afërsisht 733 deri 767 €);
- Kryekomisar: 105 500 lekë (rreth 855 €);
- Grada drejtues: nga 117 500 në 128 500 lekë (afërsisht 952 deri në 1 041 euro);
- Grada drejtues i parë: nga 128 500 deri në 131 000 lekë (afërsisht 1 041 deri në 1 062 euro);
- Drejtues i lartë: 98 936 lekë (afërsisht 802 €);
- Drejtues madhor: 171 000 lekë (afërsisht 1 386 €).

202. Siç është theksuar tashmë në lidhje me PTEF, GET vëren se disa paga të stafit të policisë janë relativisht të ulëta krahasuar me pagën mesatare mujore në Shqipëri, dhe kjo mbetet vështirësi kur bëhet fjalë për parandalimin e korrupsionit.

Konflikti i interesit

203. Të njëjtat rregulla zbatohen për punonjësit e policisë si ato të përshkruara në lidhje me PTEF (shih pjesën për konfliktin e interesit në pjesën IV të këtij raporti). Sipas ILDKPKI, deklaratimet rast për rast të interesave private nga punonjësit e policisë do të merren nga Departamenti i Burimeve Njerëzore të Policisë së Shtetit. Sidoqoftë, GET u informua nga përfaqësuesit e policisë se asnjë deklaratim i tillë nuk është marrë në praktikë. Kjo tregon mungesë të efikasitetit të sistemit, të theksuar tashmë nga GET në lidhje me PTEF. Sqarimi i sistemit të rekomanduar në paragrafin 60 është gjithashtu i rëndësishëm në lidhje me Policinë e Shtetit.

204. Referencë i bëhet edhe kapitullit III të Ligjit nr. 12/2018 për procesin e vlerësimit kalimtar. Prandaj, punonjësit duhet të deklarojnë, sa i përket vetes dhe personave të lidhur me to, të ardhurat personale, shpenzimet, udhëtimet private jashtë vendit, arsimimin e fëmijëve, pasurinë e paluajtshme dhe të luajtshme, investimet dhe instrumentet e tjerë financiare, llogaritë bankare, detyrimet financiare ndaj personave fizikë dhe juridikë si edhe të gjitha marrëdhëniet juridike me vlerë pasurore-ekonomike dhe burimet e këtyre pasurive. Procedura e vlerësimit e kryer nga SHÇBA ose KJV synon, ndër të tjera, identifikimin e konfliktit të interesit dhe mund të rezultojë në pushimin nga puna të punonjësit.

Ndalimi ose kufizimi i disa veprimtarive

Papajtueshmëritë, veprimtaritë e jashtme dhe interesat financiare

205. Sipas LPSH (neni 91), punonjësit e Policisë së Shtetit nuk lejohen të kenë ndonjë veprimtari të jashtme, përveç mësimdhënies, për të cilën ata duhet të marrin leje me shkrim nga eprori i tyre. Sipas disa prej bashkëbiseduesve të GET, është e zakonshme kryerja e paautorizuar e aktiviteteve të jashtme, e lidhur me paga të ulëta dhe mospagim të orëve shtesë. Sidoqoftë, edhe

përfaqësuesit e Policisë së Shtetit edhe të Shërbimit të Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave siguruan GET se ishin marrë masa në lidhje me raportimin e këtyre fakteve dhe ishin ndërmarrë sanksione ndaj fajtorëve. GET inkurajon autoritetet policore të zbatojnë kontrole të rrepta për të siguruar që të gjitha rastet e veprimtarive të jashtme të paautorizuara të dalin në dritë, madje edhe në mungesë të kallëzimeve.

206. LPKI (neni 31) parashikon që zyrtarët e nivelit të lartë dhe të mesëm drejtues të Policisë së Shtetit mund të zotërojnë aksione ose pjesë në kapital të një shoqërie tregtare, pa asnjë kufizim, me përjashtim të rastit kur shoqëria ushtron veprimtari në një sferë që përputhet ose mbivendoset me sferën e juridiksionit të zyrtarit. Në një rast të tillë, aksionet dhe pjesët mund të mos zotërohen me ushtrimin e plotë të të drejtave që rrjedhin nga zotërimi i tyre.

Dhuratat

207. Në tekste të ndryshme ligjore ka rregulla të ndryshme për dhurata.

208. Sipas Rregullores së Policisë së Shtetit “Punonjësi i policisë nuk pranon dhurata për shkak të detyrës”. Ai deklaron të gjitha dhuratat që merr në aktivitetet zyrtare për shkak të reciprocitetit. Pranimi i çdo dhurate përbën shkelje të rëndë disiplinore.

209. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 714, datë 22 tetor 2004 “për veprimtarinë e jashtme dhe dhënien e dhuratave gjatë veprimtarisë së nëpunësit të administratës publike” bën të mundur që nëpunësit civilë të pranojnë “dhurata të lejueshme” deri në një vlerë prej 10 000 lekësh (rreth 80 €) pa i deklaruar ato. Dhuratat mbi këtë vlerë duhet t'i deklarohen eprorit të tyre dhe departamentit të burimeve njerëzore. Në rast dyshimi, punonjësi duhet të deklarojë dhuratën dhe t'i kërkojë departamentit të burimeve njerëzore që ta vlerësojnë. Departamenti i burimeve njerëzore inventarizon dhuratat e deklaruar, të cilat përdoren për qëllimin e veprimtarisë së institucionit, si dhe “dhuratat që nuk mund të kthehen sipas nenit 11 të ligjit nr. 9131 të 8 shtatorit 2003 mbi rregullat e etikës në administratën publike.” Vendimi specifikon gjithashtu se “nëse punonjësi dëshiron të mbajë një dhuratë të marrë mbi 10 000 lekë, ai/ajo duhet të paguajë diferencën e vlerës së saj”.

210. Ligji nr. 9367, datë 7 prill 2005 “për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike” gjithashtu përmban rregulla në lidhje me dhuratat. Dhuratat mbi 10 000 lekë duhet të deklarohen brenda 30 ditëve, tek eprori i drejtpërdrejtë i punonjësit dhe te departamenti i burimeve njerëzore.

211. Gjithashtu, GET u bë i vetëdijshëm për udhëzimet praktike në lidhje me pranimin e dhuratave në polici. Ky udhëzim përmban shembuj të dhuratave simbolike të pranueshme që nuk kanë nevojë të regjistrohen dhe raste në të cilat dhuratat nuk mund të pranohen, të tilla si dhurata nga viktimat e krimit ose gazetarë, dhurata në lidhje me prokurimin e mallrave dhe shërbimeve, etj. Ky udhëzim është i mirëpritur dhe duhet të përfshihet në manualin që do të miratohet siç rekomandohet në paragrafin 166. Sidoqoftë, të gjithë bashkëbiseduesit treguan se dhuratat nuk ishin deklaruar në praktikë, megjithëse duhej të ndodhte kështu sipas Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 714 dhe LPKI. Më 7 tetor 2020, Drejtori i Përgjithshëm miratoi Urdhrin nr. 820 “për përcaktimin e rregullave në lidhje me pranimin dhe deklarimin e dhuratave” i cili u është përcjellë të gjitha strukturave qendrore dhe vendore të policisë për të siguruar mbikëqyrjen dhe zbatimin e plotë nga të gjithë punonjësit e Policisë së Shtetit. GET e mirëpret këtë hap pozitiv, por dëshiron ta mbajë këtë çështje në kontroll. Prandaj, **GRECO rekomandon që rregullat mbi pranimin dhe deklarimin e dhuratave nga punonjësit e policisë t'i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe zbatimit të duhur.**

Shpërdorimi i burimeve publike

212. Punonjësit e policisë duhet të administrojnë saktë pasurinë që ata përdorin gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre dhe ta përdorin atë vetëm për qëllime të përcaktuara në ligj dhe RRPSH (neni 88 LPSH). Kompjuterët dhe posta elektronike duhet të përdoren vetëm për qëllime biznesi (neni 80 RRPSH). Dëmtimi i pronës së policisë përbën shkelje disiplinore, ashtu si edhe përdorimi i pronës së policisë për qëllime politike (neni 202, 204, 205 dhe 212 RRPSH).

Kontaktet e palëve të treta, informacione konfidenciale

213. RRPSH përmban rregulla për ruajtjen e konfidencialitetit të shërbimit dhe dokumenteve përkatëse (neni 34 dhe 35), të cilat zbatohen për të gjithë punonjësit e policisë. Konfidencialiteti është i zbatueshëm gjithashtu për kontaktet me palët e treta.

Kufizime pas periudhës së punësimit

214. Pas përfundimit të mandatit të tij/saj, Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit nuk kthehet në Policinë e Shtetit, por ai/ajo mund të kryejë funksione këshillimore dhe edukative. Nuk ka kufizime pas periudhës së punësimit të zbatueshme për punonjësit e tjerë të policisë.

215. Gjatë vizitës në terren, GET u vë në dijeni të krijimit në vitin 2019 të një shoqërie private të sigurisë, Illyrian Guard, e cila është 100% në pronësi të shtetit dhe menaxhohet nga Ministria e Brendshme. Sipas Vendimit të Këshillit të Ministrave 177 të 4 prillit 2019, ajo “ofron shërbime të paguara për palët e treta në fushën e rendit dhe sigurisë publike [... Ajo] ofron shërbime mbështetëse për Ministrinë e Brendshme dhe institucionet e varësisë, për zbatimin të kompetencave që i atribuohen Ministrisë së Brendshme, sipas fushës së përgjegjësisë shtetërore”. GET ka dyshime të forta rreth krijimit të Illyrian Guard. Publiku ka ngritur shqetësime për sa i përket lidhjes së kontratave të prokurimit dhe nepotizmit në punësimin e personelit. Për më tepër, krijimi i një shoqërie tregtare e cila është 100% në pronësi të shtetit - dhe për të cilën shpenzohen paratë publike - metribute në fushën e rendit dhe sigurisë publike, që funksionon nën kontrollin e Ministrisë së Brendshme, por pa garancitë ligjore të transparencës, integritetit dhe pa mekanizmin e parandalimit të korrupsionit që zbatohen në zyrat e shtetit, ngre shqetësime serioze në lidhje me parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Prandaj, **GRECO rekomandon që punonjësit e Illyrian Guard t'i nënshtrohen të njëjtave masa ligjore dhe rregullatore (përfshirë rregullat e zbatueshme të sjelljes dhe transparencës në procedurat e prokurimit publik) ashtu si punonjësit e Policisë së Shtetit**. Qëndrimi i autoriteteve shqiptare është që Illyrian Guard nuk kryen detyra policore, që procedurat e ndërmarra nga ajo bëhen në përputhje të plotë me rregullat e prokurimit publik dhe që rekrutimi i personelit është kryer me procedurë të hapur, duke respektuar legjislacionin dhe procedurat e rekrutimit në vend. Për këto arsye, ata e kundërshtojnë rekomandimin.

216. Për më tepër, duke marrë parasysh procesin aktual, të vazhdueshëm të vlerësimit kalimtar në polici, ka shqetësime që Illyrian Guard dhe shoqëri të tjera të sigurisë mund të ofrojnë mundësi punësimi për punonjësit e policisë që zgjedhin ose duhet të largohen nga policia për shkak të çështjeve të integritetit⁵³ - ose për të tjera arsye. Siç u shpreh zëvendës Ministri i Brendshëm, “burimi kryesor i rekrutimit të personelit [për Illyrian Guard] do të jetë Policia e Shtetit. Ka shumë punonjës me përvojë në Policinë e Shtetit të cilët, për një arsye ose një tjetër, nuk kanë pasur ecuri në karrierë.” Autoritetet theksuan se asnjë nga punonjësit e policisë të cilët janë pushuar nga puna për çështje integriteti nuk është punësuar ndonjëherë nga Illyrian Guard dhe se shkarkimi për çështje integriteti është një kriter skualifikues për marrjen e licencës që kërkohet për të qenë pjesë e Illyrian Guard. Ky rregull është i dobishëm, me kusht që të zbatohet në mënyrë e duhur dhe t'i nënshtrohet mbikëqyrjes. Gjithashtu, punonjësit e policisë duhet të mbulohen nga kufizime të rregulluara qartë pas periudhës së punësimit, në mënyrë që të parandalohet situata ku ata që kanë hetuar shoqëri ose persona të caktuar të punësohen prej tyre ose t'u ofrojnë këshilla ligjore për një periudhë të mjaftueshme kohe pasi të jenë larguar nga detyra. Për rrjedhojë, **GRECO rekomandon hartimin e rregullave të qarta për kufizimet pas periudhës së punësimit, të shoqëruara me një mekanizëm efektiv zbatimi për punonjësit e policisë**. Për arsyet e përmendura më sipër, autoritetet shqiptare e kundërshtojnë rekomandimin.

⁵³ Shihni për shembull [artikullin](#) publikuar në exit news më 13 gusht 2019.

Deklarimi i pasurisë, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

Kërkesat për deklarin

217. Të njëjtat rregulla zbatohen për punonjësit e policisë si për PTEF-të. Ata duhet t'i paraqesin në ILDKPKI formularët e deklaramit të pasurisë dhe interesave kur marrin funksionet e tyre, çdo vit dhe pas përfundimit të funksioneve të tyre. Sistemi është përshkruar me detaje në Kapitullin IV të këtij raporti dhe GET i referohet gjetjeve të tij dhe rekomandimeve të përfshira në paragrafin 119.

Mekanizmat e kontrollit

218. Të njëjtat rregulla zbatohen për punonjësit e policisë si për PTEF-të. Formularët e deklaramit kontrollohen nga ILDKPKI, siç përshkruhet në Kapitullin IV të këtij raporti (shih paragrafët 120 dhe në vijim).

Mbikëqyrja dhe zbatimi

Mbikëqyrja dhe kontrolli i brendshëm, procedurat disiplinore

219. Njësia e Burimeve Njerëzore e Policisë së Shtetit është përgjegjëse për zbatimin e rregullave të sjelljes nga punonjësit.

220. Departamenti i Standardeve Profesionale (DSP) vlerëson rregullisht performancën e strukturave qendrore dhe vendore të policisë. Gjithashtu ai heton shkeljet disiplinore të kryera nga punonjësit e Policisë së Shtetit. Në mënyrë periodike ai shkëmben informacion me SHÇBA për hetimin e ankesave kundër punonjësve të policisë.

221. Rregullat për disiplinën për Policinë e Shtetit jepen në Pjesën V të RRPSH. Shkeljet disiplinore kategorizohen si të lehta ose të rënda. Shkeljet e lehta përfshijnë sjellje të lehtë diskretituese, mosbindje, pakujdesi në detyrë, etj. Shkeljet e rënda janë për shembull sjellja e rëndë diskretituese, nxjerrja e paautorizuar e informacionit policor ose korrupsioni. Të drejtën për të filluar procedim disiplinor e ka eprori i punonjësit me gradë të mjaftueshme, punonjësit e strukturave qendrore të Policisë së Shtetit dhe punonjësit e DSP kur janë identifikuar shkelje disiplinore gjatë vlerësimit të punës së strukturave të policisë. Nëse çështja përmban elemente të një vepre penale, ajo dërgohet gjithashtu për shqyrtim në SHÇBA.

222. Shkeljet e lehta hetohen në vend ndërsa ato më të rënda hetohen nga DSP. Punonjësi gëzon të drejtat e mbrojtjes dhe dëgjohe gjatë procedurës. Hetimi përfundon me një raport që përmban shkeljet, faktet dhe provat dhe masat disiplinore të rekomanduara. Masat disiplinore jepen nga eprorët e punonjësve - Drejtori i Përgjithshëm, zëvendës Drejtori, Drejtorët e Departamentit Qendror, drejtuesit e strukturave vendore të policisë - në varësi të vendit të punës së punonjësit dhe rëndesës së masës. RRPSH përmban një sërë masash disiplinore, nga vërejtja te pushimi nga puna.

223. Punonjësi ka të drejtë të ankimojë masën, brenda 5 ditëve të punës për masa të lehta ose brenda 10 ditëve të punës për ato të rënda. Ankimi dëgjohe nga një komision qendror ose vendor i apelimit i caktuar çdo vit nga Drejtori i Përgjithshëm ose drejtuesit e strukturave në nivelin vendor. Takimet e apelit janë të hapura për punonjësit e policisë përveç rasteve kur çështja është sekrete. Ato gjithashtu mund të jenë të hapura për shtypin nëse masa është rezultat i një ankese nga një qytetar ose institucion. Afati i parashkrimit për hetimet disiplinore është një vit nga kryerja ose marrja dijeni për veprën penale.

Mbikëqyrja e jashtme dhe kontrolli

224. Shërbimi i Çështjeve të Brendshme dhe Ankesave (SHÇBA) është institucioni mbikëqyrës për Policinë e Shtetit (si dhe Gardën e Republikës dhe Policinë për Mbrojtjen nga Zjarri dhe Shpëtimi). Ai është i pavarur nga këto struktura. Ka një staf prej 126 personash, nga të cilët 62 janë punonjës policie dhe 64 janë nëpunës civilë. Të gjithë anëtarët e stafit kanë certifikata personale të sigurisë, të cilat përfshijnë një verifikim të përforcuar të figurës. SHÇBA ka për detyrë të parandalojë, zbulojë dhe hetojë veprat penale dhe shkeljet e ligjit të kryera nga punonjësit e policisë gjatë ushtrimit të detyrave të tyre, trajtojë ankesa të qytetarëve kundër stafit të policisë, të ruajë integritetin e stafit, të verifikojë pasurinë e punonjësve të policisë sipas ankesave dhe të japë rekomandime të përgjithshme për funksionimin e policisë.

225. SHÇBA është krijuar brenda Ministrisë së Brendshme me Ligjin Organik nr. 70/2014 “Për Shërbimin e Çështjeve të Brendshme dhe Ankesat”. Stafi i tij operacional ka arsimimin e punonjësve të lartë të policisë ose master në drejtësi dhe të paktën tre vjet përvojë pune përkatëse. Ata i nënshtrohen procesit të vetingut kalimtar siç përshkruhet më sipër.

226. SHÇBA fillon hetimet administrative ose penale bazuar në ankesat, denoncimet ose informacionet publike të marra përmes të gjitha kanaleve në dispozicion: linjë telefonike e gjelbër, postë zyrtare dhe elektronike, qasja e drejtpërdrejtë e qytetarëve në Zyrën e Ankimit, kontakt nga institucione të tjera publike dhe private, vëzhgim i medias dhe rrjetet sociale, si dhe inspektime të planifikuara dhe të paplanifikuara. Stafi i tij operacional katribute të policisë gjyqësore. Nëse SHÇBA identifikon shkeljet administrative nga një punonjës policie, ai i dërgon gjetjet e hetimit të tij drejtuesit të strukturave përkatëse të Policisë së Shtetit, me një rekomandim për të filluar hetimet disiplinore. Ai gjithashtu mund të rekomandojë çdo masë administrative për të shmangur rreziqet dhe për të eliminuar pasojat e shkeljeve. Rekomandimet e SHÇBA duhet të pranohen. Hetimet disiplinore kryhen më pas nga DSP (shih më lart). Në rast se identifikohet një shkelje penale, çështja i referohet prokurorit. SHÇBA ndjek zbatimin e rekomandimeve të tij përmes informacionit të marrë nga DSP dhe inspektimet e tij dhe kërkesave për reagim. Sipas informacionit që i është dhënë GET, 99% e rekomandimeve të marra ishin zbatuar nga organet përkatëse. Moszbatimi përbën shkak që DSP të fillojë inspektimin dhe në të njëjtën kohë të informojë Ministrin e Brendshëm.

227. Ministria e Brendshme, Ministria e Financave dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit mbikëqyrin menaxhimin e fondeve publike nga Policia e Shtetit. Ministria e Financave raporton çdo vit para qeverisë dhe Kontrollit të Lartë të Shtetit në Parlament. Parlamenti ushtron mbikëqyrje mbi qeverinë dhe ka autoritetin të mbikëqyrë zbatimin dhe mbikëqyrjen e ligjit. Zhvillon seanca të rregullta dëgjimore me aktorë të ndryshëm.

228. ILDKPKI ushtron kontroll për deklarimin e pasurisë dhe konfliktin e interesave (shih paragrafët 120 dhe në vijim).

229. Avokati i Popullit ka një mandat të gjerë për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Avokati mund t'i paraqesë qeverisë, parlamentit ose çdo organi publik, në formë konsultimi, me kërkesë të tyre ose përmes ushtrimit të pushtetit të tij hetimor, mendime, rekomandime, propozime dhe raporte për çdo çështje që lidhet me promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Në vitin 2018, Avokati i Popullit trajtoi 146 ankesa kundër Ministrisë së Brendshme dhe Policisë së Shtetit (91 në 2017) për tema të ndryshme, të tilla si keqtrajtimi fizik ose psikologjik në kohën e arrestimit, shoqërimit ose marrjes në pyetje nga policia; shoqërime të paligjshme; mosmarrja ose mosndjekja e kallëzimeve ose ankesave; mosmbajtja e procesverbaleve të veprimeve të kryera nga punonjësit

e policisë; mosdhënia e informacionit, etj. Avokati i Popullit gjithashtu vuri në dukje frikën e hakmarrjes nga qytetarët për kallëzimin e rasteve të dhunës. Në kohën e vizitës po hetonte lëvizjen e lirë të migrantëve pas disa ankesave të marra.

230. Gjithashtu, Komisioneri për Informimin dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi kanë një rol mbikëqyrës në lidhje me fushat e tyre përkatëse të kompetencës.

231. Në fund, Prokuroria mbikëqyr hetimet dhe veprimtarinë e policisë gjyqësore. Çdo punonjës policie ka attribute të policisë gjyqësore në përputhje me kodin e procedurës penale dhe ligjin për organizimin dhe funksionimin e policisë gjyqësore. Në këtë kuadër, Prokuroria mund të nxjerrë udhëzime të përgjithshme me shkrim për oficerët e policisë gjyqësore dhe të kërkojë fillimin e hetimeve për shkelje disiplinore dhe ankesa kundër oficerëve të policisë gjyqësore.

Sistemi i ankesave

232. SHÇBA ka drejtori të posaçme për marrjen dhe trajtimin e ankesave kundër punonjësve të policisë për korrupsion ose sjellje jo etike, përkatësisht Drejtorinë e Inspektionit dhe Trajtimit të Ankesave, të përbërë nga Seksioni i Trajtimit të Ankesave dhe Zyra e Pritjes. Zyra e Pritjes është e hapur për publikun nga ora 8 e mëngjesit deri në orën 10:00 nga e hëna deri të shtunën. Ajo gjithashtu ka një “linjë telefonike të gjelbër”. Ankesat mund të bëhen në mënyrë anonime. Ankesat merren gjithashtu nga stacionet e shërbimit elektronik që ndodhen në drejtoritë vendore të policisë. SHÇBA ka faqen e vet të internetit⁵⁴, postera me numrin e gjelbër të telefonit dhe kontakte në të gjitha pikat kufitare dhe në zyrat e pritjes së publikut në drejtoritë vendore të policisë. SHÇBA herë pas here zhvillon fushata promovuese.

233. Seksioni i Trajtimit të Ankesave mban, regjistron dhe vlerëson ankesat. Më pas ua drejton strukturave vendore të policisë për verifikim të mëtejshëm. Në rast se identifikohen shkelje administrative, ajo e dërgon çështjen në strukturat kompetente të policisë dhe në rast të shkeljeve penale e dërgon në prokurori. SHÇBA njofton ankuesin me shkrim për mënyrën e trajtimit të ankesës dhe e informon atë për të drejtën e ankimit tek institucioni kompetent.

234. Të gjitha strukturat vendore të policisë dhe sekretaritë kanë zyra pritjeje që mund të marrin ankesa. Ankesat kundër punonjësve të policisë regjistrohen në një regjistër ankesash i cili mbahet në secilën strukturë të policisë. Ankesat mund të adresohen personalisht, me të gjitha mjetet e komunikimit ose në mënyrë anonime. Çdo strukturë duhet të raportojë në DSP ankesat e marra çdo muaj. Një Sektor i Ankesave të Qytetarëve në Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit gjithashtu regjistron dhe trajton ankesat.

235. Qeveria ka prezantuar gjithashtu një platformë të bashkëqeverisjes të menaxhuar nga Agjencia për Dialog dhe Bashkëqeverisje nën autoritetin e Kryeministrit për t'u marrë me cilësinë e shërbimeve publike dhe për të marrë ankesa.

Detyrimet e raportimit dhe mbrojtja e sinjalizuesve

236. Të gjithë punonjësit e Policisë së Shtetit kanë detyrimin të raportojnë tek eprori i tyre për çdo shkelje të dyshuar të një kolegu me të cilën ata përballen, qoftë në detyrë ose jashtë saj (neni 89 LPSH, neni 217 RRPSh).

⁵⁴ www.shcba.gov.al

237. Ligji nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”⁵⁵ zbatohet për veprime ose praktika të dyshuara të korrupsionit në sektorin publik dhe privat. Ai ka krijuar një mekanizëm të ri në Zyrën e Inspektorit të Përgjithshëm të ILDKPKI për të hetuar raste dhe për të inkurajuar raportimin e rasteve të korrupsionit.

238. Ligji parashikon krijimin e mekanizmave të brendshëm të raportimit në të gjitha autoritetet publike qendrore dhe vendore me më shumë se 80 punonjës (163 njësi raportimi janë krijuar, përfshirë edhe Policinë e Shtetit), ndërsa ILDKPKI funksionon si një mekanizëm i jashtëm raportimi. Një sinjalizues mund të jetë çdo individ i cili është ose ka qenë punonjës i ndonjë subjekti publik ose privat. Raportimet mund të bëhen përmes çdo mjeti komunikimi dhe sinjalizuesi mund të mbetet anonim. Për të qenë të vlefshëm, raportimi duhet të bëhen me mirëbesim dhe të përfshijë: identitetin e sinjalizuesit dhe detajet e kontaktit; faktet përkatëse të çështjes; referencën përkatëse të veprimit të pretenduar të korrupsionit në Kodin Penal për aq sa është e mundur; në rast të sinjalizimit të jashtëm, arsyetimi për përdorimin e këtij mekanizmi.

239. Përveç funksionimit si mekanizëm i raportimit të jashtëm, ILDKPKI ka për detyrë: monitorimin dhe nxjerrjen e udhëzimeve për mekanizmat e brendshëm dhe të jashtëm të sinjalizimit; përcaktimin e shkeljeve administrative dhe vendosjen e gjobave sipas ligjit për sinjalizuesit; marrjen dhe hetimin e kërkesave për mbrojtje nga masat e hakmarrjes ndaj sinjalizuesve dhe garantimin e mbrojtjes së tyre ndaj masave të tilla; ofrimin e ndihmës dhe mbështetjes në lidhje me zbatimin e ligjit për sinjalizuesit; ndërgjegjësimin e publikut për sinjalizimin.

240. ILDKPKI heton raportet e marra dhe i transmeton ato në Prokurori ose Policinë e Shtetit nëse ato vërtetohen. Masat e mbrojtjes që mund t'u japë sinjalizuesve janë ose të përgjithshme, si mbrojtja e identitetit të tyre, ose më specifike si mbrojtja ndaj hakmarrjes. Punonjësit që kanë pësuar hakmarrje kanë të drejtë për kompensim.

241. ILDKPKI aktualisht po punon për rritjen e kapacitetit, ndërgjegjësimin dhe ndihmën e institucioneve për zbatimin e ligjit për sinjalizuesit. Ai ka marrë 161 raporte vjetore nga autoritetet publike nga të cilat duket se 7 njësi kanë regjistruar dhe trajtuar raste të sinjalizimit sipas ligjit. ILDKPKI gjithashtu veprimi si një mekanizëm i raportimit të jashtëm në 8 raste në 2017, 16 raste në 2018 dhe 14 raste në 2019. Pesë kërkesa për mbrojtje u trajtuan në periudhën 2017-2019 dhe u arrit në konkluzion se asnjë masë hakmarrjeje nuk ishte marrë nga punëdhënësi i sinjalizuesit.

242. Ligji për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve është ende relativisht i ri dhe efektiviteti i tij u vu në dyshim nga disa prej bashkëbiseduesve. GET vuri në dukje mungesën e besimit të sistemi, bazuar në frikën se identiteti i sinjalizuesve nuk është plotësisht i mbrojtur. Kjo parandalon përdorimin e kanaleve të disponueshme të raportimit të shkeljeve. Duket se kjo është veçanërisht e vërtetë për Policinë e Shtetit, ku akoma mbizotëron kultura e heshtjes. Asnjë rast i sinjalizimit të jashtëm në lidhje me stafin e policisë nuk është raportuar në ILDKPKI dhe GET nuk ka marrë asnjë indikacion për efektivitetin e mekanizmit të brendshëm të sinjalizimit. GET beson se për të inkurajuar raportimin e praktikave korruptive brenda Policisë së Shtetit dhe për të ndryshuar perceptimin negativ në lidhje me efektivitetin e masave të mbrojtjes, është e rëndësishme që niveli drejtues t'i japë mesazhe të forta stafit, duke e inkurajuar të raportojë shkelje dhe të ofrojë mbrojtjen e identitetit të sinjalizuesve. Gjithashtu, është thelbësore që të trajnohet dhe të ndërgjegjësohet i gjithë stafi i policisë për këtë qëllim. Kjo temë duhet të përfshihet në çdo udhëzim praktik mbi sjelljen etike në Policinë e Shtetit. Duke marrë parasysh sa më sipër, **GRECO rekomandon që të sigurohet efektiviteti i zbatimit të ligjit për sinjalizuesit, sidomos përmes trajnimit të rregullt dhe informimit të stafit të policisë për masat e mbrojtjes së sinjalizimit.**

⁵⁵ <http://www.ildkpk.al/legjislacioni-section3-en/?lang=en>

Procedimet penale dhe imunitetet

243. Punonjësit e Policisë së Shtetit nuk gëzojnë imunitet nga ndjekja penale. Ata hetohen dhe gjykohen sipas Kodit të Procedurës Penale. Veprat e korrupsionit, pavarësisht nga personi ose subjekti që i ka kryer, ndiqen nga Prokuroria e Posaçme dhe gjykohen nga Gjykata e Posaçme. GET i referohet shqetësimeve të tij dhe rekomandimeve të përfshira në paragrafët 134-135.

Statistikat

244. Masa disiplinore të marra për shkelje etike në policinë e shtetit:

- 2015: 11 shkarkime, 56 shtyrje deri në dy vjet të periudhës për ngritje në gradë, 22 masa të lehta disiplinore;
- 2016: 11 shkarkime, 28 shtyrje deri në dy vjet të periudhës për ngritje në gradë, 17 masa të lehta disiplinore;
- 2017: 15 shkarkime, 55 shtyrje deri në dy vjet të periudhës për ngritje në gradë, 23 masa të lehta disiplinore;
- 2018: 24 shkarkime, 59 shtyrje deri në dy vjet të periudhës për ngritje në gradë, 29 masa të lehta disiplinore;
- 2019: 11 shkarkime, 33 shtyrje deri në dy vjet të periudhës për ngritje në gradë, 32 masa të lehta disiplinore;

245. Treguesit e hetimit administrativ të SHÇBA për periudhën janar-shtator 2019:

- Sektori i Inspektimit të SHÇBA pranoi dhe trajtoi 1 437 ankesa publike dhe 4 993 thirrje në linjën e gjelbër të telefonit;
- Sektori i Inspektimit të Përgjithshëm të SHÇBA ka kryer 10 inspektime të planifikuara, 14 inspektime të paplanifikuara dhe 27 inspektime për trajtimin e ankesave.
- Në përfundim të hetimit administrativ të ankesave dhe inspektimeve, dosjet në lidhje me 8 punonjës iu referuan prokurorive përkatëse të rrethit për fillimin e procedimit penal; dosjet e 296 punonjësve iu referuan Drejtorisë së Standardeve Profesionale në Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit për fillimin e procedimeve disiplinore.

246. Treguesit e hetimit penal të SHÇBA për periudhën janar-shtator 2019: 195 çështje u referuan në prokurori, në lidhje me 3 punonjës policie të nivelit të mesëm, 95 punonjës policie të nivelit drejtues dhe 252 oficerë të zbatimit të ligjit.

VI. REKOMANDIME DHE NDJEKJA

247. Nisur nga gjetjet e këtij raporti, GRECO i jep Shqipërisë rekomandimet e mëposhtme:

Në lidhje me pushtetin qendror (funksione të larta ekzekutive)

- i. që për qëllim transparence, emrat e këshilltarëve politikë të publikohen në internet dhe që informacioni për punën e tyre kryesore dhe aktivitetet ndihmëse të gjendet lehtësisht në internet (paragrafi 41);
- ii. që i) plane konkrete integriteti të miratohen dhe të zbatohen brenda të gjitha ministrive, duke përfshirë një analizë sistematike të riskut në lidhje me integritetin me të cilin mund të përballen ministrat dhe këshilltarët politikë gjatë ushtrimit të detyrave të tyre dhe mekanizma të monitorimit dhe pajtueshmërisë dhe ii) që masat e duhura rregullore që synojnë posaçërisht PTEF-të të hartohen dhe të zbatohen (paragrafi 54);
- iii. të harmonizohet dhe të rritet koherenca e brendshme e kuadrit ligjor dhe institucional për luftën kundër korrupsionit dhe integritetin e nëpunësve publikë, veçanërisht në lidhje me PTEF-të, për shembull duke mbledhur normat dhe rregulloret në një manual dhe duke dhënë udhëzime për detyrimet e çdo kategorie dhe për rolin e çdo organi përgjegjës (paragrafi 60);
- iv. që i) Kodi Etik Ministror ekzistues të plotësohet me udhëzime konkrete për zbatimin e tij në lidhje me konfliktin e interesit dhe çështje të tjera të lidhura me integritetin (p.sh. dhuratat, kontaktet e palëve të treta, lobimet etj); ii) të sigurohet funksionimi efektiv i Komisionit të Etikës, ose ndonjë mekanizëm tjetër i besueshëm i mbikëqyrjes dhe sanksioneve, sidomos në lidhje me Kryeministrin, dhe iii) rregullat etike të plotësohen me shembuj ilustrues dhe mekanizmat e zbatimit për këshilltarët politikë (paragrafi 68);
- v. që anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe këshilltarët politikë t'i nënshtrohen ndërgjegjësimit sistematik për çështje të lidhura me integritetin, sidomos Kodin Etik Ministror dhe legjislacionin dhe kuadrin për integritetin dhe kundër korrupsionit, përmes trajnimit të rregullt, udhëzimeve të dedikuara dhe këshillimit konfidencial (paragrafi 71);
- vi. që të merren masa plotësuese për ta bërë procesin e konsultimit të projekt legjislacionit parësor dhe dytësor me interes publik specifik më të efektshëm për palët e interesuara veçanërisht, sidomos përmes faqeve zyrtare të internetit që janë më të lehta për t'u përdorur nga përdoruesit (paragrafi 85);
- vii. që i) të përcaktohen rregulla të hollësishme se si personat me funksione të larta ekzekutive vendosin kontakte me lobistë dhe palë të tjera të treta që kërkojnë të ndikojnë në legjislacionin e shtetit dhe aktivitete të tjera dhe që ii) të sigurohet transparencë e mjaftueshme për qëllimin e këtyre kontakteve (zyrtare dhe jo zyrtare), identitetin e personit (personave) me të cilin (me të cilët) (ose në emër të të cilit/cilëve) janë vendosur kontaktet dhe çështje/t specifike të diskutuara (paragrafi 87);

- viii. që abstenimi i një ministri ose zëvendësministri nga pjesëmarrja në një vendim të Këshillit të Ministrave për shkak të një konflikti të mundshëm interesi të regjistrohet në fakt në procesverbalin e mbledhjeve të Këshillit të Ministrave, siç e kërkon ligji (paragrafi 100);
- ix. që të sigurohet zbatimi i rregullave të qarta për kufizimet pas-punësimit si për anëtarët e Këshillit të Ministrave ashtu edhe për këshilltarët politikë dhe që për të gjithë PTEF-të të zbatohet një mekanizëm efektiv zbatimi në lidhje me këto rregulla (paragrafi 116);
- x. që të bëhet funksionale sa më shpejt të jetë e mundur platforma elektronike e krijuar për deklarimin dhe publikimin e deklarimeve të pasurisë dhe interesit (paragrafi 119);
- xi. që të sigurohen burimet e nevojshme ligjore, njerëzore, financiare dhe burime të tjera në mënyrë që ILDKPKI të përmirësojë kapacitetin e tij për të kryer verifikimin efikas të deklarimeve të pasurive dhe interesave private (paragrafi 125);
- xii. që i) të përfundojë si një çështje me përparësi rekrutimi i stafit të prokurorisë dhe stafit teknik në Prokurorinë e Posaçme Kundër Korrupsionit (SPAK) dhe që anëtarëve të tij t'u ofrohen burime të përshtatshme njerëzore dhe teknike dhe prokurorët të marrin trajnim specializimi të lartë, dhe ii) të vendoset në mënyrë efektive bashkëpunimi i duhur me ILDKPKI për të përmirësuar në mënyrë të efektshme zbatimin e raporteve të ILDKPKI në rastin e shkeljes të ligjeve mbi konfliktin e interesave dhe deklarimit të pasurisë nga PTEF dhe punonjësit e policisë (paragrafi 135);

Në lidhje me agjencitë ligjzbatuese (Policia dhe Shërbimi i Kufirit)

- xiii. i) që të bëhet një analizë e gjerë mbi kuadrin ligjor dhe praktikën e donacioneve private dhe sponsorizimeve për Policinë e Shtetit dhe që, në dritën e gjetjeve të saj, të miratohen rregulla për heqjen dorë nga donacionet private/ sponsorizimet për Policinë ose, të paktën, të kufizohet risku i korrupsionit dhe konfliktit të interesit në këtë drejtim; dhe ii) që donacionet dhe sponsorizimet e marra të publikohen rregullisht (përfshirë on-line), duke treguar natyrën dhe vlerën e secilit donacion, si dhe identitetin e donatorit (paragrafi 149);
- xiv. që politika e ofrimit të shërbimeve shtesë nga Policia e Shtetit në këmbim të pagesës të marrë parasysht riskun e korrupsionit dhe konfliktit të interesit (paragrafi 150);
- xv. që plani i integritetit për Policinë e Shtetit të zbatohet si një çështje me përparësi (paragrafi 158);
- xvi. që parimet etike dhe rregullat e sjelljes të përfshira në Rregulloren e Policisë së Shtetit të plotësohen me një manual që përmban udhëzime praktike të cilat marrin parasysht specifikën e Policisë së Shtetit, shumëllojshmërinë e detyrave dhe dobësitë (paragrafi 166);
- xvii. (i) që të forcohet trajnimi fillestar dhe i vazhdueshëm i punonjësve të policisë për çështje të integritetit, si dhe trajnimi i specializuar për hetuesit që merren me rastet e korrupsionit dhe krimit ekonomik; (ii) që të krijohet një sistem dhe të emërohen persona të besuar të trajnuar në mënyrë që të jepen këshilla konfidenciale për çështjet etike dhe të integritetit për të gjithë stafin e policisë (paragrafi 171);

- xviii. që të merren masa për të rritur qëndrueshmërinë e nivelit të lartë drejtues të Policisë së Shtetit, pavarësisht ndryshimeve politike në vend (paragrafi 180);
- xix. që drejtuesit e departamenteve të Policisë së Shtetit të emërohen nga Drejtori i Përgjithshëm (paragrafi 181);
- xx. i) që funksionet më të ekspozuara ndaj riskut të integritetit të trajtohen me përparësi gjatë procesit të vetingut, në lidhje me planin e integritetit dhe mjetet e tjera ekzistuese të menaxhimit të riskut; dhe ii) që kontrollet për integritetin e kandidatëve të kryhen në kontekstin e ndryshimeve të postit dhe ngritjes në detyrë dhe në intervale të rregullta gjatë karrierës së punonjësve të policisë (paragrafi 196);
- xxi. që rregullat mbi pranimin dhe deklarimin e dhuratave nga punonjësit e policisë t'i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe zbatimit të duhur (paragrafi 211);
- xxii. që punonjësit e Illyrian Guard t'i nënshtrohen të njëjtave masa ligjore dhe rregullatore (përfshirë rregullat e zbatueshme të sjelljes dhe transparencës në procedurat e prokurimit publik) ashtu si punonjësit e Policisë së Shtetit (paragrafi 215);
- xxiii. të hartohen rregulla të qarta për kufizimet pas periudhës së punësimit, të shoqëruara me një mekanizëm efektiv zbatimi për punonjësit e policisë (paragrafi 216);
- xxiv. që të sigurohet efektiviteti i zbatimit të ligjit për sinjalizuesit, sidomos përmes trajnimit të rregullt dhe informimit të stafit të policisë për masat e mbrojtjes së sinjalizimit (paragrafi 242);

248. Sipas Rregullit 30.2 të Rregullores së Brendshme, GRECO fton autoritetet e Shqipërisë që të paraqesin një raport për masat e marra në zbatim të rekomandimeve të lartpërmendura deri në 30 prill 2020. Masat do të vlerësohen nga GRECO përmes procedurës specifike të tij për përputhshmërinë.

249. GRECO fton autoritetet e Shqipërisë që të autorizojnë, sa më shpejt që të jetë e mundur, publikimin e këtij raporti, dhe të vendosin në dispozicion të publikut përkthimin e tij në gjuhën kombëtare.

Për GRECO-n

Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) monitoron përputhshmërinë e 49 shteteve anëtare me instrumentet antikorrupsion të Këshillit të Europës. Monitorimi i GRECO-s përfshin një “procedurë vlerësimi” që bazohet në reagimet specifike të vendit ndaj një pyetësori dhe vizitave në terren, dhe që ndiqet nga një vlerësim i ndikimit (“procedura e përputhshmërisë”) që analizon masat e marra në zbatim të rekomandimeve që rrjedhin nga vlerësimet e vendit. Zbatohet një proces dinamik i vlerësimit të ndërsjellë dhe presionit të kolegëve, duke kombinuar ekspertizën e profesionistëve që veprojnë si vlerësues dhe përfaqësuesit të shtetit në seancë plenare.

Puna e kryer nga GRECO ka çuar në miratimin e një numri të konsiderueshëm raportesh që përmbajnë një mori informacionesh faktike mbi politikat dhe praktikant europiane anti-korrupsion. Raportet identifikojnë arritjet dhe mangësitë në legjislacionin kombëtar, rregulloret, politikat dhe strukturat institucionale dhe përfshijnë rekomandime që synojnë të përmirësojnë kapacitetin e shteteve për të luftuar korrupsionin dhe për të promovuar integritetin.

Anëtarësimi në GRECO është i hapur, në mënyrë të barabartë, për vendet anëtare të Këshillit të Europës dhe vendet jo anëtare. Raportet e vlerësimit dhe përputhshmërisë të miratuara nga GRECO, si edhe informacione të tjera mbi GRECO-n, i gjeni në: www.coe.int/greco. www.coe.int/greco.