



**UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË
DEPARTAMENTI I SË DREJTËS PENALE**

**DISERTACION
PËR MBROJTJEN E GRADËS SHKENCORE
“DOKTOR”**

**“VEPRAT PENALE NË ADMINISTRATËN PUBLIKE, ASPEKTET DOKTRINALE
DHE PRAKTIKE NË LEGJISLACIONIN SHQIPTAR”**

Kandidati:

Mirela KAPO

Udhëheqësi:

Prof. Dr. Sokol MËNGJESI

Tiranë, 2017

© **Copyright:** Mirela KAPO

Mirënjohje!

Përgatitja dhe finalizimii këtij punimi kaq të rëndësishëm në jetën profesionale dhe akademike ka gjetur mbështetjen, përkrahjen dhe dashamirësinë e shumë personave të tjerë të cilëve do të doja t'ju dedikoja pjesën e falënderimeve dhe mirënjohjeve.

Mirënjohje dhe falënderim për udhëheqësin shkencor, Prof. Dr. Sokol Mëngjesi, për ndihmën e dhënë, këshillat, mbështetjen dhe orientimin gjatë hartimit të temës.

Mirënjohje dhe falënderim për Prof. Dr. Artan Hoxha, për mbështetjen profesionale, akademike, psikologjike dhe shpirtërore në hartimin dhe përfundimin e këtij punimi.

Falënderime të tjera shkojnë për stafin akademik të Fakultetit të Drejtësisë, i cili më mbështeti gjatë gjithë kësaj periudhe.

Së fundi, dua t'i shpreh mirënjohje dhe falënderime familjes sime, në mënyrë të veçantë bashkëshortit tim dhe fëmijëve të mi.

Mirela KAPO

STRUKTURA

<i>Mirënjohje</i>
<i>Struktura</i>
<i>Hyrje</i>
<i>Metodologjia</i>
<i>Qëllimi i studimit</i>
<i>Zhvillimi i punimit</i>

KAPITULLI I PARË: VEPRAT PENALE NË FUSHËN E ADMINISTRATËS PUBLIKE, DINAMIKA HISTORIKE DHE KUADRI LIGJOR NË LIDHJE ME KËTO VEPRAT

1.1. Dinamika historike e veprave penale në administratën publike	21
1.2. Kuptimi i gjerë i administratës publike, referimi që i bëhet në aktivitetin administrativ, gjyqësor dhe legjislativ. Ndarja e trefishtë e pushtetit të shtetit	22
1.3. Mbrojtja e administratës publike si mbrojtje për funksionimin e saj të rregullt, mbarëvajtja dhe paanshmëria e administratës publike. Heqja e imunitetit për administratën publike	24
1.4. Mbarëvajtja, paanshmëria e aktivitetit të administratës publike dhe efienca e administratës publike si objektivi primar i modernizimit	25
1.5. Një vështrim krahasimor me legjislacionin italian	26
1.6. Veprat penale në administratën publike edhe e drejta kanunore	26
1.7. Përkufizimi i administratës publike	36
1.8. Mbulimi kushtetues i veprave penale të kryera nga ana e administratës publike	38
1.9. Marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara në kuadër të veprave penale të kryera nga ana e individëve të “veshur” me pushtet	40

KAPITULLI I DYTË: VEPRAT PENALE E VJEDHJES DUKE SHPËRDORUAR DETYRËN (NENI 135 I KODIT PENAL)

2.1. Parathënie, objekti i mbrojtjes së normës juridike. Subjektet aktive edhe pasive	46
2.2. Të mirat materiale të lëvizshme	47
2.3. Veprat penale e konsumuar dhe tentativa. Dashja	50
2.4. Veprat penale e “vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” dhe raportet me veprat e tjera penale	51

KAPITULLI I TRETË: VEPRAT PENALE TË KORRUPSIONIT

3.1. Korrupsioni dhe evoluimi historik i tij	54
3.2. Marrëveshjet ndërkombëtare lidhur me korrupsionin	62

3.3. Mënyrat edhe qëllimi i korrupsionit	65
3.3.1. Mënyrat e korrupsionit	65
3.3.2. Qëllimi i korrupsionit	66
3.4. Shkaqet e korrupsionit	67
3.5. Pasojat e korrupsionit	73
3.6. Ndikimi i korrupsionit në jetën sociale, politike edhe ekonomike	74
3.6.1. Ndikimi i korrupsionit në aspektin social	74
3.6.2. Ndikimi i korrupsionit në aspektin ekonomik	74
3.6.3. Ndikimi i korrupsionit në aspektin politik	75
3.6.4. Ndikimi i korrupsionit në cilësinë e qeverisjes së shtetit	75
3.7. Raporti i <i>Transparency Internacional</i>	76
3.8. Aktorët jopolitikë	77
3.9. Rezultatet e Sistemit të Monitorimit të Korrupsionit, Shqipëri, 2016	78

KAPITULLI I KATËRT: KORRUPSIONI NË TË GJITHA FORMAT E TIJ

4.1. Përkufizimi i funksionarëve të lartë si subjekte aktive të veprave penale të korrupsionit	83
4.2. Marrëdhënia e cenuar juridike	85
4.3. Korrupsioni aktiv, elementet përbërëse të tij dhe vendimet e spikatura gjyqësore në këtë materie	87
4.4. Të dhëna sasiore të ofruara nga aktorë të rëndësishëm	91
4.5. Korrupsioni pasiv, elementet përbërëse të tij dhe vendimet e spikatura gjyqësore në këtë materie	98
4.6. Disa probleme kryesore juridike penale të tjera që dalin nga studimi i kësaj vepre penale	103
4.7. Konkurrimi ndërmjet veprës penale të shpërdorimit të detyrës edhe asaj të korrupsionit	104
4.8. Të dhëna sasiore të ofruara nga aktorë të rëndësishëm	106
4.8.1. Raporti vjetor i Prokurorit të përgjithshëm për veprën penale të korrupsionit pasiv	106
4.8.2. Korrupsioni pasiv i personave që ushtrojnë funksione publike	107
4.8.3. Korrupsion pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të drejtësisë	108

4.8.4. Kontrolli i Lartë i Shtetit si institucioni më i lartë i administratës publike në vend	112
4.8.5. Çfarë nuk është korrupsion	117
4.8.6. Lufta kundër korrupsionit	119
4.9. Strategjia ndërsektorale kundër korrupsionit, 2015-2020	125
4.10. Objektivat kryesorë si dhe sfidat me qëllim parandalimin, ndërgjegjësimin dhe ndëshkimin e këtij fenomeni	128
4.10.1. Sfidat	128
4.10.2. Objektivat	133
4.11. Kompanitë <i>off-shore</i> edhe paraqsat fiskale, si fenomeni i ri i pastrimit të parave nga ana e zyrtarëve të lartë	144

KAPITULLI I PESTË: SHPËRDORIMI I DETYRËS

5.1. Interesi i mbrojtur, kuadri ynë kushtetues dhe jurisprudenca e GJEDNJ-së	146
5.2. Dallimi ndërmjet figurave të veprave penale të shpërdorimit të detyrës dhe korrupsionit dhe problemi i konkurrimit	172
5.3. Vendime gjyqësore të spikatura	176

KAPITULLI I GJASHTË: REFUZIMI PËR DEKLARIMIN, MOSDEKLARIMI, FSHEHJA OSE DEKLARIMI I RREMË I PASURIVE TË PERSONAVE TË ZGJEDHUR DHE NËPUNËSVE PUBLIKË

6.1. Analiza e elementeve të figurës së veprës penale	184
6.2. Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, për vitet 2014- 2015- 2016	191
6.2.1. Masat administrative	192
6.2.2. Kallëzime penale	193
6.2.3. Bashkëpunimi me institucione ligjzbatuese	194
6.2.4. Bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar	197
6.2.5. Rekomandimet e grupit të shteteve kundër korrupsionit	198

KAPITULLI I SHTATË: SHKELJA E BARAZISË SË PJESËMARRËSVE NË TENDERA APO ANKANDE PUBLIKE

7.1. Analiza e elementeve të figurës së veprës penale	207
7.2. Kuadri ligjor i BE-së për prokurimin publik	212
7.2.1. Traktati i Romës	212
7.2.2. Parimet e përgjithshme të ligjit	214
7.2.3. Direktivat e BE-së	215
7.2.4. Ligji nr.9643, datë 20.11.2006, Për prokurimin publik”, me ndryshime, si ligji bazë për realizimin e procedurave të prokurimit publik në Shqipëri	221

KAPITULLI I TETË: REFORMA NË DREJTËSI, RISITË E LEGJISLACIONIT RUMUN DHE KROAT SI MODEL SUKSESI

8.1. Struktura e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar (SPAK)	226
8.2. Qëllimi dhe objektivat e ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”	228
8.2.1. Nevoja e një ligji për organizimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar	229
8.2.2. Pritshmëritë nga zbatimi i ligjit	230
8.2.3. Konsultimi publik, parim udhëheqës në iniciimin dhe hartimin e projektligjit	231
8.2.4. Gjithëpërfshirja	232
8.2.5. Transparenca dhe konsultimi publik	232
8.2.6. Vlerësimi i projektligjit në raport me parimin e kushtetutshmërisë, si dhe me programin e dokumentet politike të reformës në drejtësi	233
8.2.7. Përmbajtja e projektligjit dhe çështje të diskutuara në komision	233
8.2.8. Objektivat qëllimet dhe parimet e projektligjit	234
8.2.9. Prokuroria e Posaçme, pavarësia funksionale e Prokurorisë së Posaçme nga Prokuroria e Përgjithshme dhe nga institucione të tjera publike dhe kompetencat e saj	235
8.2.10. Pavarësia e prokurorëve të posaçëm nga drejtori i Prokurorisë së Posaçme	

në ushtrimin e funksioneve të tyre	236
8.2.11. Struktura e Prokurorisë së Posaçme	236
8.3. Procesi i rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve”vetting”	237
8.4. Njësia për Parandalimin e Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar në Kroaci (USKOK)	241
8.5. Rasti Ivo Sanader, Kroaci	243
8.6. Komponentët e politikave antikorrupsion në Rumani	243
8.6.1. Përkufizimi i tipareve të politikave antikorrupsion	244
8.6.2. Kuadri aktual antikorrupsion në Rumani	245
8.7. Probleme praktike lidhur me veprat penale të kryera nga ana e administratës publike	248

KAPITULLI I NËNTË: PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME BAZIKE
BIBLIOGRAFIA

ABSTRAKT

Ky punim fokusohet kryesisht në trajtimin e veprave penale kundër autoritetit të shtetit duke filluar nga objekti, subjekti, si dhe përmbajtja e tyre e duke vijuar me sugjerimet për ndryshimet e nevojshme në legjislacionin shqiptar me qëllim harmonizimin me direktivat e BE-së.

Kjo temë ka trajtuar termin 'korrupsion' e më gjerë, i cili vjen nga fjala latine '*corrumpere*', që do të thotë 'thyej' ose 'shkatërroj'.

Në kontekstin e këtij punimi korrupsionin e trajtojmë në një mënyrë ndërdisiplinore sesa thjesht nga pikëpamja penale. Korrupsioni është abuzimi me pushtetin për qëllimin e përfitimit personal. E parapëlqejmë këtë përkufizim të gjerë, i cili përshtatet lehtë me rastet e sjelljes jokorrekte nga punonjësit e drejtësisë apo nga stafi i përfshirë në vendime që ndihmon sistemin e drejtësisë.

Ky punim fokusohet në pjesën më të madhe të veprave penale që kanë për bazë përfitimin e paligjshëm nga ana e zyrtarëve publikë dhe që përbëjnë një shqetësim të madh të evidentuar jo vetëm në raportet e sondazhet ndërkombëtare për vendin tonë, por edhe për vetë komunitetin e popullin të cilët i vuajnë dhe i përjetojnë drejtpërdrejt pasojat e këtyre veprave penale.

Vëmendje të veçantë në këtë punim i kushtohet edhe parajsave fiskale si një fenomen i ri në realitetin shqiptar të pastrimit të parave nga ana e zyrtarëve të lartë.

Reformimi i drejtësisë penale, shoqëruar me krijimin e “SPAK”, dhe marrja e modelit të Rumanisë edhe Kroacisë si modele suksesi shpjegon ekzistencën “uluritëse” të nevojës që ka sistemi për implementimin sa më efikas të kësaj reforme.

Së fundi, ky punim fokusohet në problematikën e hasur në hetimin e më pas në gjykimin lidhur me këto vepra penale duke bërë edhe rekomandimet përkatëse pa të cilat ky punim nuk do të kishte vlerë.

Fjalët kyçe: korrupsion, zyrtarët publikë, parajsa fiskale.

ABSTRACT

This topic focuses mainly on a review of criminal offenses against state authority, starting from the object, subject, and content, following suggestions for the appropriate changes in Albanian legislation in line with EU directives.

This topic has covered the term 'corruption', which comes from the latin word '*corrumpere*', meaning 'shatter' or 'destroy'.

According to this topic we explain corruption in an interdisciplinary way and rather than from the criminal perspective. Corruption means abuse of power for personal benefits.

We prefer this broad definition because, it is related to cases of incorrect behavior, by justice workers, or by the staff involved in decisions that are included in the justice system.

This paper mainly focuses on the explanation of criminal offenses, related to the illegal benefits by public officials, which is an important issue, noticed not only by the international polls for our country, but also for the community but also for the community and the people who are directly affected and experience these criminal offenses.

Particular attention in this paper is also devoted to the fiscal paradises as a new phenomenon in the albanian reality of money laundering by senior officials.

Reforming criminal justice, accompanied to the creation of "SPAK", and taking the model of Romania and Croatia as a model of success, explains the "seductive" exigency of the need for the system for the most efficient implementation of this reform.

Finally, this paper focuses on the problems encountered in the subsequent investigation into the trial regarding these offenses by making the relevant recommendations without which this work would be of no value.

Key words: corruption, public officials, fiscal paradise.

HJRJE

Ky punim fokusohet kryesisht në trajtimin e veprave penale kundër autoritetit të shtetit me të gjithë komponentët e tyre përbërës, duke filluar kështu nga objekti, subjekti, si dhe përmbajtja e tyre dhe duke vijuar me sugjerimet për ndryshimet e nevojshme në legjislacionin shqiptar me qëllim harmonizimin me direktivat e BE-së. Njerëzimi gjatë pjesës më të madhe të historisë së vet ka jetuar në grupe në bazë të marrëdhënieve të privileguara brenda familjes, klanit apo fisit. Lëvizjet e hershme drejt shtetformimit modern në Evropë kanë filluar në shekullin e 17-të, duke i braktisur gradualisht marrëdhëniet paternaliste shekullore ndërmjet sunduesve dhe të sunduarve, ku udhëheqësit kanë ofruar favore për subjektet e tyre në këmbim të shërbimeve dhe besnikërisë. Mendimtarët e mëdhenj të kohës, si Hugo Grotius dhe Thomas Hobbes, kanë zhvilluar teori të reja, sipas të cilave sovraniteti i udhëheqësve është i justifikuar vetëm për shkak se ai mbron interesin më të gjerë publik.

Me zgjerimin e ideve mbi sundimin e ligjit dhe të drejtat e njeriut dhe të qytetarit, janë rritur edhe pritshmëritë se autoritetet publike do të sigurojnë trajtim të barabartë për të tërë popullatën. Në Evropën e sotme, shtetet janë përgjegjëse për ruajtjen e ligjit dhe të rendit, për mbrojtjen e të drejtave pronësore, ofrimin e sigurisë sociale dhe shëndetit publik, për sistemin e arsimit, mjedisin e pastër, si dhe për menaxhimin makroekonomik, rregullimin e financave dhe monopoleve dhe ata duhet t'i bëjnë të gjitha këto në një mënyrë kompetente dhe të paanshme.

Kjo temë ka trajtuar termin 'korrupsion' e më gjerë, i cili vjen nga fjala latine '*corrumpere*', që do të thotë 'thyej' ose 'shkatërroj'. Me sa duket, akti korruptiv shkatërron ose thyen ligjin, detyrat dhe normat morale. Në përgjithësi, asnjë përkufizim në fjalorët e disponueshëm nuk këmbëngul tek aspekti ligjor i korrupsionit.

Në kontekstin e këtij punimi korrupsionin e trajtojmë në një mënyrë ndërdisiplinore sesa thjesht nga pikëpamja penale. Siç shihet, korrupsioni është abuzimi me pushtetin për qëllimin e përfitimit personal. E parapëlqejmë këtë përkufizim të gjerë, i cili përshtatet lehtë me rastet e sjelljes jokorrekte nga punonjësit e drejtësisë apo nga stafi i përfshirë në vendime që ndihmon sistemin e drejtësisë.

Ky përkufizim përfshin fitimin material apo përfitimet e ndonjë natyre tjetër që rrjedhin nga këto vepra penale. Përkufizimi përfshin si zyrtarët publikë (si gjyqtarët/prokurorët) dhe zyrtarët privatë (si avokatët ose noterët publikë), sepse korrupsioni ndikon tek interesi publik nëpërmjet kryerjes së akteve profesionale, masave dhe vendimeve në fushën ligjore. Duke e përshtatur këtë përkufizim për sistemin e drejtësisë, mund ta përkufizojnë korrupsionin gjyqësor si një akt nëpërmjet të cilit punonjësit në sistemin e drejtësisë ndikohen negativisht duke prekur paanshmërinë e procesit gjyqësor për qëllimin e nxjerrjes së një përfitimi të paligjshëm për vete ose për persona të tjerë.

Ky punim fokusohet në pjesën më të madhe të veprave penale që kanë për bazë përfitimin e paligjshëm nga ana e zyrtarëve publikë dhe që përbëjnë një shqetësim të madh të evidentuar jo vetëm në raportet e sondazhet ndërkombëtare për vendin tonë, por edhe për vetë komunitetin e popullin të cilët i vuajnë në kurrizin e tyre pasojat e drejtpërdrejta të këtyre veprave penale.

Nëse duam të evidentojmë me sukses përgjegjësit e vërtetë të këtyre veprave penale duhet të ndjekim parimin “*follow the money*”... Vëmendje të veçantë në këtë punim i kushtohet edhe parajsave fiskale si një fenomen i ri në realitetin shqiptar të pastrimit të parave nga ana e zyrtarëve të lartë.

Reformimi i drejtësisë penale, shoqëruar me krijimin e “SPAK” dhe marrja e modelit të Rumanisë edhe Kroacisë si modele suksesi shpjegon ekzigjencën “uluritëse” të nevojës që ka sistemi për implementimin sa më efikas të kësaj reforme.

Shprehje e nevojës për reformë është fakti se vetë sistemi ynë shoqëror gjatë këtyre viteve, që prej miratimit të Kushtetutës së Republikës, ka njohur zhvillime të dukshme, zhvillime që kanë nevojë të mbështeten nga reforma të vazhdueshme edhe të sistemit të drejtësisë.

Së fundi, ky punim fokusohet në problematikën e hasur në hetimin e më pas në gjykimin lidhur me këto vepra penale duke bërë edhe rekomandimet përkatëse pa të cilat ky punim nuk do të kishte vlerë.

METODOLOGJIA

Metodologjia e përdorur gjatë hartimit të këtij punimi mbështetet kryesisht në pikëpamjet doktrinare shqiptare dhe të huaja, për vetë faktin se pikërisht kësaj doktrine dhe këtij legjislacioni i është referuar dhe ligjvënësi ynë në momentin e hartimit të Kodit Penal. Gjithashtu, ndër metodat e përdorura nuk duhet të lihen mënjane as metoda e analizës, metoda empirike dhe ajo krahasimore.

Përmes metodave kërkimore dhe shkencore është tentuar nxjerrja në pah e veçorive kryesore të këtyre veprave penale, duke iu referuar kështu rolit të subjektit aktiv në kryerjen e këtyre veprave penale si dhe rolin e subjektit pasiv dhe karakteristikat e tyre. Ky punim për vetë karakteristikat e tij është mbështetur në metodën cilësore të analizimit të çështjeve të trajtuara në të. Metoda cilësore përfshin brenda saj metodën hulumtuese, përshkruese, interpretuese dhe krahasimore.

Metoda hulumtuese

Është përdorur gjatë gjithë këtij punimi. Kjo metodë përfshin në vetvete procesin e mbledhjes së materialeve si në format të shkruar, ashtu edhe në format elektronik, të mbledhjes së vendimeve të gjykatave shqiptare dhe të huaja, në funksion të shkrimit dhe strukturës së temës. Hulumtimi është një proces i cili ka shoqëruar në të njëjtën kohë edhe sistemimin e zërave bibliografikë me qëllim finalizimin e këtij punimi.

Gjatë hulumtimit të objektit të studimit, ndër metodat e përdorura përmend atë të analizës dhe sintezës, për të cilat shpresoj që të kenë siguruar arritjen e objektivave të këtij kërkimi.

Metoda përshkruese

Përshkrimi është një mjet i domosdoshëm për sqarimin e termave dhe koncepteve të ndryshme nga aspekte ligjore në ato praktike. Gjithashtu, nëpërmjet përdorimit të këtyre metodave kam pasur për qëllim analizimin e zbrazësive ligjore në legjislacion dhe dispozitat ligjore që kanë kuptime të ndryshme, për të cilat paraqitet nevoja e interpretimit të tyre dhe nevoja për të saktësuar dispozitat të cilat shpeshherë bien në kundërshtim me njëra-tjetrën. Këtu analizohet

ndikimi i mendimeve shkencore dhe legjislacionit me qëllim plotësimin e nevojave shoqërore duke pasur si tendencë përmirësimin e tij.

Nëpërmjet metodave të përdorura jam përpjekur të nxjerr në pah gjendjen reale të veprave penale kundër autoritetit të shtetit, problemet kryesore që shfaqen te këto vepra, paqartësitë e Kodit Penal në lidhje me to dhe nevojën e interpretimit me të cilën përballen subjektet e këtyre veprave.

Vendimet e gjykatave të tjera pasqyrojnë më së miri këto paqartësi dhe nxjerrin në pah domosdoshmërinë e rregullimit më së miri të këtyre veprave penale nga legjislacioni shqiptar.

Metoda interpretuese

Interpretimi ka si qëllim analizimin e gjendjes reale të këtyre veprave të cilat karakterizohen nga zbrazëtira ligjore në legjislacion si dhe analizimi i dispozitave ligjore të cilat shpeshherë bien ndesh me njëra-tjetrën.

Strukturimi i tezës ka si objektiv që të japë një trajtim teorik të veprave penale kundër autoritetit të shtetit, elementeve përbërëse të tyre, llojeve të ndryshme të tyre.

Fazat nëpërmjet të cilave ka kaluar përfundimi i këtij punimi janë dy:

Si fillim, faza e parë e kërkimit ka pasur kryesisht natyrë grumbullimi dhe seleksionimi të informacionit, si dhe sistemimi i të gjithë materialit të vlerësuar si i rëndësishëm për punimin.

Në fazën e dytë vëmendja është përqëndruar në hartimin e pjesës teorike të punimit. Kësaj faze i korrespondon një metodë studimi me karakter selektiv, empirik dhe përshkrues, kombinuar me disa nga shqetësimet dhe problematikat më kryesore në lidhje me veprat penale kundër autoritetit të shtetit.

QËLLIMI I STUDIMIT

Në qendër të këtij punimi janë vendosur veprat penale kundër autoritetit të shtetit, të cilat janë analizuar në mënyrë të detajuar duke u referuar te dispozitat dhe parashikimet e Kodit Penal në lidhje me këto vepra. Për shkak të veçorive që kanë këto vepra penale është i rëndësishëm trajtimi i hollësishëm i tyre për të nxjerrë në pah karakteristikat, veçoritë, elementet dhe kushtet e tyre. Ky punim ka si qëllim shqyrtimin dhe analizimin e të gjitha problematikave me të cilat ndeshen subjektet gjatë kryerjes së këtyre veprave penale, duke u ndalur në veçanti te situata aktuale në legjislacionin shqiptar. Me synimin për të mos pasur një punim tërësisht doktrinar, analiza e veprave penale kundër autoritetit të shtetit është gërshetuar shumë herë me praktikën e gjykatave, e cila shpeshherë ka shërbyer si një mjet në funksion të sqarimit të koncepteve dhe problemeve që ndeshen shpesh te këto grupe veprash penale.

Për vetë faktin që këto vepra kanë një rëndësi tipike ndryshe nga të tjerat, të parashikuar shprehimisht nga Kodi ynë Penal, trajtimi i tyre dhe evidentimi i problematikave më kryesore u shndërrua në qëllimin e këtij punimi. Në përfundim, në studim jepen konkluzione dhe rekomandime të vlefshme dhe të dobishme për studiuesit e së drejtës.

Pyetjet që shtrohen gjatë këtij punimi janë:

- Cili është pozicioni i veprave penale kundër autoritetit të shtetit, sipas legjislacionit tonë penal?
- Cilat janë kushtet në bazë të të cilave bëhet përcaktimi i rasteve të kryerjes së këtyre veprave penale?
- Cilat janë elementet që përbëjnë figurën e plotë të këtyre veprave penale dhe analiza e tyre?
- Çfarë parashikon e drejta ndërkombëtare dhe çfarë pozicionimi i jepet pikërisht këtyre veprave penale?
- Si shtrohet problemi i konkurrimit të këtyre veprave penale me njëra-tjetrën?

Ky punim synon t'i japë përgjigje të plota dhe shteruese në mënyrë profesionale, ligjore dhe praktike këtyre pyetjeve.

Kërkimet për realizimin e këtij punimi u zhvilluan në tri drejtime: së pari, lidhur me doktrinën-literaturën shqiptare e ndërkombëtare, së dyti në drejtim të legjislacionit vendas e të huaj, dhe së treti lidhur me jurisprudencën e gjykatave shqiptare dhe atyre të huaja.

Nëpërmjet gërshetimit dhe ndërthurjes së këtyre tri drejtimeve u bë i mundur përfundimi i këtij punimi, për të cilin shpresoj që të jetë i vlefshëm dhe i dobishëm për lexuesit dhe studiuesit e së drejtës.

Pavarësisht nga fakti që ky punim synon t'u japë një zgjidhje të arsyeshme të gjitha problematikave të shfaqura në këto vepra penale, përsëri me evoluimin e marrëdhënieve njerëzore dhe të së drejtës në veçanti shihet si domosdoshmëri përshtatja dhe përditësimi i tyre me nevojat e kohës dhe legjislacionet më të përparuara.

NJË VËSHTRIM I SHKURTËR MBI PUNIMIN

Punimi është i strukturuar në 9 (nëntë) kapituj, të cilat përbëjnë edhe bazën për ndërtimin e piramidës të së drejtës, sipas teorisë së “Kelsenit”.

KAPITULLI I PARË

Kapitulli i parë fokusohet te veprat penale në fushën e administratës publike, dinamika historike dhe kuadri ligjor në lidhje me këto vepra. Gjithashtu, shpjegohet se çfarë nënkuptohet me administratë publike dhe cilat janë kushtet e kriteret në bazë të të cilave një funksionar shtetëror quhet si subjekt i posaçëm i “krimeve të bardha”.

Studimi mbi evoluimin historik të këtyre veprave penale është mëse i domosdoshëm nëse duam të kuptojmë se për çfarë ka nevojë sistemi penal në ditët e sotme.

KAPITULLI I DYTË

Në kapitullin e dytë trajtohet vepra penale e parashikuar nga neni 135 i Kodit Penal, ajo e “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”. Një vëmendje e veçantë në këtë kapitull i kushtohet faktit e raportit të kësaj vepre penale me krimet e tjera në këtë fushë, pra konkurrimin e këtyre veprave

penale, nevojat që ka sistemi dhe mënyra e implementimit të kësaj dispozite nga ana e aktorëve edhe faktorëve të drejtësisë.

KAPITULLI I TRETË DHE KAPITULLI I KATËRT

Në këtë kapitull trajtohet tema e korrupsionit, e parë në prespektivën e duhur dhe si vepra penale tipike e atyre që quhen “krime të bardha”.

Korrupsioni është i njohur që nga kohët më të lashta. Por, në vija të përgjithshme, të gjitha burimet e përkufizojnë korrupsionin si shpërdorim të pushtetit publik për përfitime personale, siç është marrëja nga nëpunësit publikë, marrëveshjet e fshehta në prokurimet publike ose përvetësimi i fondeve publike.

Me një fjalë mund të themi se: çdokush që i shërben vetes, në mënyrë jomorale dhe joetike, është korruptor.

P.sh. GRECO¹ (grup shtetesh të BE-së (kundër korrupsionit) të formuara më 1 maj 1999), korrupsionin e definojnë me marrjen e mitos në mënyrë direkte apo indirekte nga personi që i është besuar një funksion publik apo privat, me qëllim përfitimi për vete apo edhe për persona të tjerë.

Kurse OECD², korrupsionin e definojnë me marrjen e mitos apo dhënien e premtimit nga çdo përfitues me qëllim përfitimi në mënyrë të paligjshme. Ekzistojnë edhe shumë organizata të tjera që e definojnë korrupsionin thjesht si keqpërdorim të detyrës si në sektorin publik apo privat.

Në këtë kapitull analizohen në mënyrë shteruese shkaqet dhe pasojat e këtyre veprave penale, si edhe mbulimi kushtetues e ndërkombëtar me qëllim luftimit të këtyre veprave penale.

¹ Shih, për më tepër, *GRECO*. grupi i shteteve kundër korrupsionit (GRECO) monitoron përputhshmërinë e 49 shteteve anëtare me instrumentet antikorrupsion të Këshillit të Evropës. Monitorimi i GRECO-s përfshin një “procedurë vlerësimi”, e cila mbështetet në përgjigjet e një pyetësori specifik të hartuar për vendin, objekt vlerësimi, e në vizitat në terren dhe pasohet nga vlerësimi i ndikimit (“procedura e përputhshmërisë”), e cila shqyrton masat e marra për të zbatuar rekomandimet që dalin nga vlerësimet e vendit. Përdoret një proces dinamik vlerësimi i ndërsjellë dhe presion nga kolegët, duke kombinuar eksperiencën e ekspertëve që shërbejnë si vlerësues dhe atë të përfaqësuesve të shtetit që marrin pjesë në seancë plenare. Puna e kryer nga GRECO ka çuar në miratimin e një numri të madh raportesh që përmbajnë shumë informacion faktik për politikën dhe praktikën evropiane antikorrupsion. Raportet identifikojnë arrijtet dhe mangësitë në legjislacion, rregullore, politikën dhe organizimet institucionale kombëtare dhe përfshijnë rekomandime të synuara për të përmirësuar kapacitetin e shteteve për të luftuar korrupsionin dhe për të nxitur integritetin. Anëtarësimi në GRECO është i hapur dhe i barabartë si për shtetet anëtare të Këshillit të Evropës dhe për shtetet joanëtare. Raportet e vlerësimit dhe të përputhshmërisë të miratuara nga GRECO mund të gjenden në adresën www.coe.int/greco.

² Shih, për më tepër, *OECD*, Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e Drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H. Beck, 2009, fq 71 dhe fq 72.

Aktualisht, Kodi Penal përmban 27³ nene në të cilat këto vepra penale të korrupsionit përcaktohen si krime, duke parashikuar edhe penalizimet përkatëse. Në Kodin tonë janë bërë mbi 250 shtesa e ndryshime të shpeshta, përfshi nenet për korrupsionin.⁴ Shumica prej tyre janë marrë mekanikisht pa u studiuar e konsultuar. Mjaft nga nenet për korrupsionin mund të ishin përmbledhur.

KAPITULLI I PESTË

Një nga veprat penale që shikohet si problematike për sa i përket mënyrës së hartimit të saj si dispozitë “blanket”, formulimit të vendimeve të gjykatës është vepra penale e “Shpërdorimit të detyrës”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal.

³ Nenet që lidhen me veprat penale të kryera nga ana e administratës publike.

Neni 135 - Vjedhja e kryer duke shpërdoruar detyrën, neni 164/a - Korrupsioni aktiv në sektorin privat , neni 186 - Falsifikimi i dokumenteve, neni 186/a - Falsifikimi kompjuterik, neni 189 - Falsifikimi i letërnjoftimeve, i pasaportave ose i vizave, neni 190 - Falsifikimi i vulave, i stampave ose i formularëve, neni 244 - Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike, neni 244/a - Korrupsioni aktiv i nëpunësve të huaj publikë, neni 245 - Korrupsioni aktiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë, neni 245/1 - Ushtrimi i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike, neni 248 - Shpërdorimi i detyrës, neni 256 - Shpërdorimi i kontributeve të dhëna nga shteti, neni 257 - Përfitimi i paligjshëm i interesave neni 257/a - Refuzimi për deklarimin, mosdeklarimi, fshehja ose deklarimi i rremë i pasurive, interesave privatë të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë ose i çdo personi tjetër që ka detyrimin ligjor për deklarim, neni 258 - Shkelja e barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike, neni 259 - Korrupsioni pasiv i personave që ushtrojnë funksione publike, neni 259/a - Korrupsioni pasiv i nëpunësve të huaj publikë, neni 260 - Korrupsioni pasiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose i të zgjedhurve vendorë, neni 312 - Korrupsioni aktiv i dëshmitarit, i ekspertit ose përkthyesit, neni 319 - Korrupsioni aktiv i gjyqtarit, prokurorit dhe i funksionarëve të tjerë të drejtësisë, neni 319/a- Korrupsioni aktiv i gjyqtarit ose i zyrtarit të gjykatave ndërkombëtare, neni 319/b - Korrupsioni aktiv i arbitrit vendas dhe të huaj, neni 319/c - Korrupsioni aktiv i anëtarëve të jurive gjyqësore të huaja, neni 319/9 - Korrupsioni pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë, neni 319/d - Korrupsioni pasiv i gjyqtarit ose i zyrtarit të gjykatave ndërkombëtare, neni 319/dh - Korrupsioni pasiv i arbitrit vendas dhe të huaj, neni 319/e - Korrupsioni pasiv i anëtarëve të jurive gjyqësore të huaja.

⁴ Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, Tiranë 1995 me ndryshime.

Nga veprimtaria e organeve të zbatimit të ligjit, në aplikimin e nenit 248 të Kodit Penal vërehet një protagonizëm ekstrem, që konsiston në interpretimin subjektiv personal të këtij ligji nga zyrtarët e këtyre organeve (policia, prokuroria, gjyqtarët).

Neni 248 i Kodit Penal ka pak ose aspak ndryshim nga dispozita analoge e Kodit Penal të epokës së diktaturës, duke qenë kështu prototip i reminishencës së legjislacionit të shkollës sovjetike, e pakapërcyer ende nga legjislacioni ynë penal në fuqi.

Janë vendimet gjyqësore me të spikatura që janë ofruar në këtë punim, me qëllim kompletimin e morisë së sugjerimeve që jepen për të shmangur diskrecionalitetin e aktorëve të gjyqësorit lidhur me interpretimin e normës juridike.

KAPITULLI I GJASHTË

Në këtë kapitull trajtohet koncepti i transparencës, konfliktit të interesit dhe deklarimit të pasurisë dhe me këtë rast shkohet më larg sesa thjesht statistikën, qeverisja e mirë dhe besimi në institucione. Në fakt, këto koncepte në agjendën kundër korrupsionit përfaqësojnë një tërësi të së paku tri aspekteve konkrete:

1. Identifikimit të korrupsionit dhe caqeve të mundshme të tij;
2. Parandalimit të korrupsionit dhe edukimit të institucioneve publike mbi integritetin e tyre;
3. Zhdukjes së mundësive për korrupsion politik përmes sigurimit të kornizës ligjore adekuate dhe efektive, si dhe garantimit të zbatimit të këtij legjislacioni përmes mekanizmave institucionale efektive dhe të pavarur si dhe instrumentit të sanksioneve që sigurojnë rezultate konkrete.

Meqenëse Shqipëria është përshkruar shpesh si një vend me potencial të lartë të korrupsionit politik, bazuar në shumë raporte dhe analiza statistikore, figuron që perceptimet për institucionet më të korruptuara përfshijnë gjyqësorin dhe partitë politike.⁵

Përderisa këto dy institucione përfshijnë aspekte të rëndësishme të sferës publike, fokusi primar në këtë analizë është që të analizohet fushëveprimi dhe praktika në lidhje me instrumentet e

⁵ Transparency International - Global Corruption Barometer – 2013, fq 17 “Most corrupt institutions in each country”, fq 27, fq 35 “Perceptions of corruption by institution”, në faqen zyrtare: <http://www.transparency.org/>

deklarimit të pasurisë dhe veçanërisht origjina e pasurisë dhe saktësia e të dhënave të deklaruara, si një argument për të parë modelin e kontrollit dhe monitorimit të pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë.

KAPITULLI I SHTATË

Në një sistem të caktuar, standardi i pranuar për lirinë ekonomike është fundamental, jo vetëm për të përcaktuar formën qeverisëse të këtij sistemi, por edhe për zhvillimin e një shoqërie të caktuar. Për këtë arsye, një shtet i caktuar ndërmerr një sërë masash legislative për të garantimin e principeve mbi bazën e të cilave zhvillohet kjo liri ekonomike. Një ndër këto principe është dhe detyrimi për respektimin e parimit të barazisë në iniciativën e lirë private.

Dispozita e nenit konkret, që lidhet me “shkeljen e barazisë në tendera”, përbën një masë legislative, në kontekstin penal, për t’i garantuar çdo operatori ekonomik lirinë dhe barazinë e tyre në përfitimin e së drejtës për të ofruar shërbime publike, që delegohen nga autoritetet shtetërore si dhe në përfitimet pasurore nëpërmjet ankandëve publike. Sipas kësaj dispozite, një akt i kryer nga autoriteti publik në zhvillimin e tenderave dhe ankandëve publike do të konsiderohet si element penal, kur në kryerjen e tyre nuk respektohen detyrimet ligjore të përcaktuara me ligj të posaçëm, që garantojnë lirinë dhe barazinë e operatorëve ekonomikë në tendera e ankande publike.

KAPITULLI I TETË

Perceptimi dhe besimi i qytetarëve për funksionimin e sistemit të drejtësisë dhe performancës së aktorëve institucionalë, por jo vetëm të këtij sistemi, ka kapur nivele gjithmonë e më të ulëta vitet e fundit. Raportet monitoruese të partnerëve ndërkombëtarë dhe strukturave të tyre përfaqësuese, organizatave ndërkombëtare dhe atyre lokale, si dhe sondazhet e kryera nxjerrin nivelin e besueshmërisë së qytetarëve të sistemi i drejtësisë në vlerat më të ulëta, me një trend përkeqësues, duke konstatuar si dukuri serioze negative një shtrirje endemike të fenomenit të korrupsionit.

Analiza e sistemit të drejtësisë vuri në dukje se rezultatet e punës së prokurorisë e gjyqësorit nuk u përgjigjen sa dhe si duhet sfidave aktuale të kriminalitetit dhe krimin të organizuar dhe

korruptionit në veçanti. Për sa më sipër u pa mëse e nevojshme që në kuadër të reformës në sistemin e drejtësisë, të ndryshohej Kushtetuta në disa nene të rëndësishme të saj. Prokuroria e Posaçme është një nga strukturat e reja që krijohet nga reforma.

Kjo strukturë do të jetë e pavarur nga Prokuroria e Përgjithshme dhe krijohet si strukturë për ndjekjen penale me fokus special veprat penale të korruptionit, si dhe akuzat penale kundër funksionarëve të lartë. Në mënyrë të veçantë kanë shërbyer si model sukseesi Njësia për Parandalimin e Korruptionit dhe Krimit të Organizuar në Kroaci (USKOK) dhe njësia e krijuar në Rumani.

KAPITULLI I NËNTË

Ky kapitull shërben si epilogu i një pune të palodhur, për më tepër se tre vite, lidhur me analizimin dhe gjetjen e rrugëzgjdhjes nga obskurantizmi i krijuar në vite për interpretimin e këtyre normave penale. Së fundi, evidentohet “thembra e Akilit” në hetimin dhe më pas gjykimin e krimeve të “bardha”. Gjithashtu, në këtë kapitull jepen edhe rekomandimet me qëllim reflektimin.

“Çdo njeri i veshur me pushtet priret të abuzojë me të” (Monteskie)

“Një qeverisje e përgjegjshme është ajo që jep llogari përpara publikut, mbron standardet e sjelljes dhe integritetin dhe që shpjegon dhe njëherazi mban përgjegjësi për vendimet dhe veprimet e saj. Përgjegjshmëria kërkon që të ketë rregulla, rregullore dhe mekanizma të cilat të drejtojnë ushtrimin e pushtetit publik dhe shpenzimin e fondeve publike. Duhet të ketë masa të posaçme dhe të hollësishme për të ulur risqet e korrupsionit, për të identifikuar dhe parandaluar konflikte të mundshme interesi dhe për t’u ruajtur nga pasurimi i paligjshëm. Duhet të ketë mbrojtje për ata që ekspozojnë veprimet e gabuara.”

KAPITULLI I PARË

VEPRAT PENALE NË FUSHËN E ADMINISTRATËS PUBLIKE, DINAMIKA HISTORIKE DHE KUADRI LIGJOR NË LIDHJE ME KËTO VEPRAT

1.1. Dinamika historike e veprave penale në administratën publike

Njerëzimi gjatë pjesës më të madhe të historisë së vet ka jetuar në grupe në bazë të marrëdhënieve të privileguara brenda familjes, klanit apo fisit. Lëvizjet e hershme drejt shtetformimit modern në Evropë kanë filluar në shekullin e 17-të, duke i braktisur gradualisht marrëdhëniet paternaliste shekullore ndërmjet sunduesve dhe të sunduarve, ku udhëheqësit kanë ofruar favore për subjektet e tyre në këmbim të shërbimeve dhe besnikërisë.

Mendimtarët e mëdhenj të kohës si Hugo, Grotius dhe Thomas Hobbes kanë zhvilluar teori të reja, sipas të cilave sovraniteti i udhëheqësve është i justifikuar vetëm për shkak se ai mbron interesin më të gjerë publik.

Me zgjerimin e ideve mbi sundimin e ligjit dhe të drejtat e njeriut dhe të qytetarit, janë rritur edhe pritshmëritë se autoritetet publike do të sigurojnë trajtim të barabartë për të tërë popullatën. Në Evropën e sotme, shtetet janë përgjegjëse për ruajtjen e ligjit dhe të rendit, për mbrojtjen e të drejtave pronësore, ofrimin e sigurisë sociale dhe shëndetit publik, për sistemin e arsimit, mjedisin e pastër, si dhe për menaxhimin makroekonomik, rregullimin e financave dhe monopoleve dhe ata duhet t’i bëjnë të gjitha këto në një mënyrë kompetente dhe të paanshme.

Veprat penale në administratën publike, kryesisht korrupsioni, shpërdorimi i detyrës apo pastrimi i parave janë tregues të fortë për qeverisje të keqe, amulli ekonomike dhe padrejtësi sociale. Ato shihen në mënyrë universale si kërcënime ndaj demokracisë, të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit - kërcënime aq të mëdha saqë janë përkufizuar si vepra penale në kodet penale të shteteve anëtare të Këshillit të Evropës. Megjithatë, sjellja korruptive është shumë elastike dhe ka tendencë të paraqitet në forma të ndryshme. Prandaj, luftimi i suksesshëm i krimet ekonomik kërkon angazhim të palëkundur dhe një përpjekje të vazhdueshme nga ana e autoriteteve publike.

Në Shqipëri veprat penale në administratën publike patën një evoluim të dukshëm në periudha të caktuara kohore. Fillesat lidhur me këto vepra i gjejmë në të drejtën zakonore shqiptare. Njohja e këtyre normave të përcjella brez pas brezi dhe të kodifikuara shërben si lëndë e parë për të njohur historikun e këtij fenomeni.

Futja në një kapitull të veçantë e veprave penale në administratën publike tregon rolin e veçantë të agjentëve publikë, një rol i cili nxjerr në pah sovranitetin e shtetit jo vetëm në shtetet autoritare por edhe si karakteristikë e shteteve liberale moderne: Veçantia e detyrave që u janë lënë këtyre subjekteve, që ka të bëjë me mbrojtjen e interesit të përgjithshëm si dhe ofrimin e shërbimit ndaj të gjithë komunitetit, bën që opinionin publik ta ndjejë më shumë peshën e mosrespektimit të detyrave funksionale nga funksionarët publikë dhe në të njëjtën kohë domosdoshmërinë që këto detyra të përmbushen si duhet. Pra, në veprat penale në administratën publike prevalon interesi i personalitetit të shtetit.

1.2. Kuptimi i gjerë i administratës publike, referimi që i bëhet në aktivitetin administrativ, gjyqësor e legjislativ, ndarja e trefishtë e pushtetit të shtetit

Me administratë publike në një perceptim të gjerë nënkuptohet, në përgjithësi, aktiviteti territorial i shtetit dhe i enteve publike, pra i referohet organizimit të shtetit në tërësi. Është e tepërt që të aludosh se në brendësi të aktivitetit të shtetit vlen të theksohet se për arsyet që do të jepen më poshtë përjashtohen disa aktivitete private të shtetit apo enteve. Gjithashtu, vlen të përmendet se sfera e interesave politike shtetërore përbën një interes të veçantë edhe merret në mbrojtje nga normat juridike ashtu siç merret në mbrojtje edhe pushteti gjyqësor.

Në nocionin “veprat penale në administratë” përfshihen veprat penale në pushtetin gjyqësor, administrativ dhe atë ligjvënës. Pra, është një akt i administratës publike jo vetëm akti i ndërmarrë nga pushteti ekzekutiv, qendror apo vendor, apo nga një ent publik, por edhe akti i pushtetit gjyqësor edhe ligjvënës. Kjo e dhënë *de iure condito* është kritikuar disa herë pasi në këndvështrimin penal administratë publike ka një kuptim të gjerë sepse, sipas sistemit të vjetër, ndarja e trefishtë e pushteteve ishte thjesht një ndarje e kompetencave.

Disa sisteme gjyqësore, siç është sistemi gjyqësor gjerman, nuk parashikojnë norma të njëjta penale për mbrojtjen e pushtetit administrativ dhe gjyqësor. Pra, një sjellje e njëjtë shpeshherë mund të diferencohet sipas “Përkatësisë së sjelljes”, nëse është në kundërshtim me rregullat e pushtetit të një subjekti apo të një tjetri, por është i vërtetë fakti se sikundër u tha më sipër diferencohet edhe nëse sjellja antiligjore është ndërmarrë nga një subjekt apo një tjetër. Duhet shtuar se nuk duhet nënvlerësuar fakti se struktura e veprës penale (lloji i sjelljes apo elemente të tjera përbërëse) mund të mos të lejojë realizimin, pavarësisht se cili është subjekti edhe kujt pushteti i përket ai, gjithashtu nuk duhet marrë i mirëqenë edhe fakti se ushtrimi i funksionit publik duhet të që të kushtëzojë zbatimin e normës juridike.

Po ka arsye të vlefshme për të mos bërë dallime në kod p.sh. ndërmjet veprave penale të njëjta bëhen dallime në strukturën e tyre sipas subjekteve që i kanë kryer: p.sh. sipas faktit nëse është kryer nga një drejtor i përgjithshëm i një ministrie apo nga gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese apo nga një deputet. I njëjti diskurs mund të bëhet edhe për veprën penale që ka të bëjë më nxjerrjen e sekretit shtetëror apo me shpërdorimin e detyrës apo refuzimin për të kryer një detyrë, e kështu me radhë.

Konkretisht, është natyra e sjelljes ajo që e diferencon një subjekt publik nga një person i zakonshëm dhe që bën që, në rastin e një subjekti publik, të zbatohen normat penale që mbrojnë administratën publike.

Problem i prekshëm nuk është përqëndrimi i veprave penale në administratën publike në një sektor të vetëm, pavarësisht nga përkatësia e subjekteve në pushtete të ndryshme shtetërore duke gjetur si justifikim petkun publik. Një vëmendje të veçantë duhet t’i kushtojë ligjvënësi në të ardhmen problemit të numrit të përgjithshëm të subjekteve publike me veprat penale karakteristike për secilin si edhe mbrojtjen juridike që ofron ligji për secilin dhe që të gjitha këto sa u thanë më sipër të mos të duken të ekzagjeruara në rendin juridik të një demokracie moderne.

Në demokracitë moderne, me përjashtim të rasteve të veçanta, duhet të mbizotërojë një barazi në trajtimin e të gjithë shtetasve dhe ku nocioni i administratës publike në këndvështrimin penal duhet të ketë dimension dhe përmasa më të mprehta dhe më pak të gjera.

1.3.Mbrojtja e administratës publike si mbrojtje për funksionimin e saj të rregullt, mbarëvajtja dhe paanshmëria e administratës publike. Heqja e imunitetit për administratën publike

Mbrojtja e administratës publike duhet kuptuar si mbrojtje e administratës për funksionimin e rregullt të saj, për përmbushjen si duhet të detyrave të saj. Ky funksionim i rregullt sipas doktrinës juridike ka të bëjë me detyrimin e kësaj administrate për besnikëri, bindje edhe për korrektësi të vetë administratës e të funksionarëve që janë pjesë e saj. Këto karakteristika janë detyrim por edhe njëkohësisht avantazh i administratës publike.

Duke marrë në konsideratë panoramën e përshkruar më sipër, me termin “mbarëvajtja e funksionimit të administratës publike” nënkuptohet efënca gjatë ushtrimit të pushtetit administrativ apo zbatimi në nivelin më të lartë i interesit publik, ndërsa me termin “paanshmëri e administratës publike” nënkuptohet detyrimi i funksionarëve të saj për të qenë korrektë në zbatimin e ligjit jo vetëm karshi qytetarëve por edhe karshi pushteteve të ndryshme, siç është ai politik, ekonomik dhe shoqëror.

Zhvillime të tilla meritojnë një vëmendje të madhe në faktin se disa aspekte për një funksionim të rregullt të administratës, që prekin edhe norma të veçanta penale, siç është shpërdorimi i detyrës, korrupsioni etj, janë më efëcentë nëse i drejtohen vetëm mbarëvajtjes së rregullt të administratës publike. Por vlen gjithashtu të përmendet se mbarëvajtja e rregullt e administratës publike ka edhe kufijtë e saj të mirëpërcaktuar duke i ofruar jo vetëm ligjënsit gjurmë të rëndësishme për zhvillimin e një politike penale sa më korrekte, por edhe personave të cilëve merren me interpretimin e normave juridike.

Por, edhe vetë Kushtetuta, si akti themelor i një shteti, është në funksion të mbarëvajtjes së rregullt të aktivitetit të administratës publike pasi në mënyrë eksplicite në kushtetutë është përmendur detyrimi i personave të administratës publike për të përmbushur detyrimet që i takojnë me “nder dhe disiplinë”, duke evokuar parimet e ndershmërisë e të ligjshmërisë.

Dekori i administratës publike përbëhet nga detyrimi i funksionarëve të saj për të përmbushur detyrimet ligjore dhe që janë të ekspozuar jo pak herë ndaj rreziqeve për manipulim të aktivitetit të tyre.

Në këtë mënyrë edhe për sa u tha më sipër, mbarëvajtja e aktivitetit të administratës publike nënkuptohet së bashku me paanshmërinë e saj. Por vlen të theksohet qysh tash se figura të ndryshme të veprave penale bëjnë që të dalin në pah interesa të ndryshme që marrin në mbrojtje normat juridike.

1.4. Mbarëvajtja, paanshmëria e aktivitetit të administratës publike dhe efënca e administratës publike si objektivi primar i modernizimit

Është me rëndësi të theksohet se ligjëvënsi i ardhshëm duhet të reformojë sistemin juridiko-penal duke ruajtur nje ekuilibër të raportit qytetar – autoritet publik. Një proces i tillë në vendet e Bashkimit Evropian është i ngadaltë dhe gradual. Gjithashtu, ky proces duhet të shoqërohet me një kërkesë për deburokratizimin e administratës publike si edhe një bashkëpunim i sektorit ekonomik. Por jo çdo sjellje në kundërshtim me ligjin, ndërmarrë nga ana e funksionarit publik përbën vepër penale. Nëse është një sjellje antiligjore “ e rëndësisë së vogël” përbën një thyerje të etikës së brendshme të aparatit administrativ, nëse është një sjellje “me një gravitet modest” mund të ndërhyhet nëpërmjet parashikimeve administrative, në rast se sjellja antiligjore është një sjellje që karakterizohet nga një “gravitet”, atëherë mund të përbëjë një shkelje penale dhe që i takon sistemit juridik të përcaktojë se cila është norma juridike që do të zbatohet në rastin konkret.

Besueshmëria e një kompleksi të normave penale varet më së miri nga redaktimi i normave juridike me karakter të mbyllur dhe të mirëpërcaktuar, shoqëruar me sanksionet përkatëse, që të gjitha mëse të nevojshme për një kontroll gjyqësor të matur mirë edhe efikas. Por shumë tema ngelen për t’u diskutuar në mënyrë të veçantë numri i madh i figurave të subjekteve publike.

Pra, duhen përcaktuar se cilat janë cilësitë që duhet të gëzojë një pushtetar publik që të konsiderohet i tillë edhe të meret në mbrojtje nga normat penale. Zgjidhja do të qëndronte në mirëpërcaktimin dhe listimin në mënyrë taksative të shërbimeve publike që ofrojnë aktivitete të ndryshme dhe të karakteristikave të veçanta që e bëjnë të dallueshëm një funksionar publik nga çdolloj funksionari tjetër.

1.5. Një vështrim krahasimor me legjislacionin italian

Kapitulli i dytë i Kodit Penal Italian i dedikohet veprave penale të kryera nga persona të administratës publike dhe është i ndarë në tre tituj, në të parin (neni 314-335) janë të përfshira veprat penale të kryera nga ana e zyrtarëve të administratës publike, në të dytin (neni 336-356), veprat penale të kryera nga shtetas pa cilësi të veçanta të administratës publike dhe në të tretin (357-360) janë të përfshira dispozitat e përbashkëta, të cilat përcaktojnë dispozitat me rëndësi dhe karakteristikat e subjektit.

Kapitulli i dytë është një rezultat i modifikimeve legjislative që ka pësuar kodi me kalimin e viteve, por gjatë gjithë kohës i është kushtuar vëmendje e veçantë faktit që administrata publike qëndron në qendër të vëmendjes duke bërë dallimin ndërmjet zyrtarëve të cilët kanë për detyrë të mbrojnë administratën publike nga abuzimet e ndryshme dhe nga personat që vijnë nga jashtë dhe që me veprimet apo mosveprimet e tyre prekin një interes të ligjshëm të entit publik apo të personave që punojnë në të.

1.6. Veprat penale në administratën publike edhe e drejta kanunore

Në vitet e mëparshme kanunet shqiptare, të cilat përbënin burimin kryesor të ligjit, në përmbajtjen e tyre konceptuale përfshinin edhe këto norma që fokusoheshin te korrupsioni, të cilat ishin të pakëta si shkak i realitetit historik dhe kohës kur u krijuan këto rregulla. Kështu mund të përmendim me radhë më poshtë sanksionimin që u bënte secili nga kanunet këtyre normave:

Në Kanunin e Skënderbeut, ndër të tjera, sanksionohet parandalimi dhe mbrojtja nga korrupsioni, e shprehur në pjesën e VII art.7 të tij, përkatësishtë në nenet 3461 dhe 3462, ku sipas këtij kanuni thuhet se:

“Pasuritë e patundshme të kishës ashtu edhe kryet e gjasë, orenditë e tjera, famulltari s’mund t’i përdorë për vedi pa lejen e Ipezhvit epa u këshillue me pleqt e kishës⁶ dhe nuk mund t’i shesë, ndërroj apo fali ato⁷.”

⁶Kanuni i Skënderbeut, neni 3461, fq.216.

⁷Kanuni i Skënderbeut, neni 3462, fq.216.

Nga sanksionimi i dispozitave të mësipërme mund të themi që korrupsioni përbënte një vepër të dëmshme, e cila drejtohej kundër veprimtarisë së rregullt të kishës, autoritetit të saj në popull dhe që kompromentonte ndërgjegjien e punonjësve të saj. Kështu, institucionet fetare kishin arritur të siguronin një mbrojtje juridike –penale të pronave të tyre, nëpërmjet këtyre normave.

Në Kanunin e Lek Dukagjinit, çështja e korrupsionit pasqyrohet në parathënien e tij, aty ku flitet për pikëpamjen juridike të kanunit⁸ dhe në art.1, nye e tretë, neni 3.

Në këto kanune, edhe pse preket çështja e korrupsionit, ashtu si dhe sot, nuk jepet ndonjë përkufizim i tij. Nga përmbajtja e neneve të këtyre kanuneve del se me korrupsion kuptohet dëmtimii autoritetit të kishës dhe autoriteteve të tjera publike duke përdorur pasurinë e tyre për përfitime personale.

Kanuni i Lek Dukagjinit ka një dimension më të gjerë për sa u përket veprave me natyrë korrupsioni. Ky kanun, përveç korrupsionit që mund të kryhet nga famullari në lidhje me pasurinë e kishës, parashikon dhe korrupsionin e kryer nga sulltani i Turqisë dhe zyrtarët e tjerë shtetërorë.

Për nga forma krimi i korrupsionit kryhej me ndërmarrjen e veprimeve ose mosveprimeve, që bien në kundërshtim me ligjin, të cilat konsistojnë në marrjen e shpërblimeve, dhuratave ose përfitimeve të tjera materiale me qëllim që vetes apo tjetrit t’i sjellë ndonjë përfitim material apo përfitim të ndonjë natyre tjetër.

Pra, si subjekte të deliktit të korrupsionit konsiderohej Sulltani apo ndonjë person tjetër zyrtar dhe punonjësit në institucionet fetare.

Veprat penale në administratë u sanksionuan më tej duke marrë formë në **Kodin Penal të vitit 1927**.

Këto vepra ishin të vendosura në titullin e tretë të këtij kodi, me emërtimin, “*Delikte kundra administrasionit publik*”. Ky titull ishte i ndarë në tre kaptina:

Në kaptinën e parë nga neni 184 -189 parashikoheshin format e veçanta të veprës penale të spekulimit të nëpunësve;

⁸Kanuni i Lek Dukagjinit fq. 26

Në kaptinën e dytë, neni 190 dhe neni 191, parashikoheshin format e veçanta të veprës penale të dhuntimit (*concuSSIONI*);

Në kaptinën e tretë, nga neni 192- 197 parashikoheshin format e veçanta të veprës penale të mitës.⁹

Në hartimin e këtij kodi, hartuesit janë orientuar nga Kodi Penal Italian. Ky përcaktim arrihet duke iu referuar terminologjisë së përdorur në emërtimin e veprave penale dhe në përcaktimin e nocioneve, element i këtyre veprave penale.

Subjekt i veprave penale të kryera kundër administracionit publik ishin nëpunësit shtetërorë dhe si të tillë konsideroheshin të gjithë ato persona që ushtronin funksione publike legjislative, funksione publike gjyqësore si dhe funksione publike administrative.

Dispozitat e neneve që parashikonin vepra penale konkrete kishin të një natyre pluriofensive. Ato synonin të garantonin që administrimi publik të realizohej në përputhje me parimet dhe rregullat e pranuar nga ligji dhe aktet e tjera ligjore, duke mbrojtur interesat e ligjshëm të shtetit, shoqërisë si dhe liritë, të drejtat dhe interesat e ligjshëm të individit.

Në ndryshim nga kodet e mëpasme, në këtë kod nuk parashikohej si vepër penale nocioni i përgjithshëm i shpërdorimit të detyrës (spekullimit të nëpunësve). Ashtu siç e përmendëm dhe më sipër, vepra penale e spekullimit të nëpunësve parashikohej në kaptinën e parë dhe shprehej në disa forma të posaçme.

Në dispozitën e këtij kodi parashikohej vepra penale e vjedhjes duke spekulluar me detyrën. Si forma të kryerjes së kësaj vepre penale parashikohej fshehja, heqja apo përvetësimi i të hollave apo i të mirave të tjera materiale¹⁰. Në paragrafin e dytë, zhëmtimi i dëmit ose dëmi i lehtë përcaktoheshin si rrethana të cilat lehtësonin pozitën e subjektit të kësaj vepre penale.¹¹

Neni 185 ishte pjesë integrale e nenit 184, pasi ai parashikonte si vepër penale veprimet që kryheshin për të mbuluar fajin e nëpunësit publik për veprën penale të vjedhjes duke spekulluar me nëpunësin. Kjo vepër shprehej në paraqitjen e rrethanave të rreme në akte të caktuara (falsifikimin e dokumenteve zyrtare) apo në kryerjen e veprimeve të tjera, që mbulojnë fajin për

⁹Fletorja zyrtare nr.1 ,viti 1928, Kodi Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

¹⁰Neni 184 i Kodit Penal, miratuar me ligjin, datë 28.5.1927.

¹¹ Po aty, neni 184, paragrafi i dytë.

vjedhjen. Ndërsa në paragrafin e dytë parashikohej si rrethanë lehtësuese shpërblimi i dëmit ose dëmi i lehtë.¹²

Një formë tjetër e veçantë e veprës penale të spekulimit të nëpunësve ishte dhe qëndrimi neglizhent në detyrë në kontrollin ose inspektimin e pasurive të luajtshme të shtetit, që parashikohej në nenin 186 të Kodit Penal.

Neni i sipërpërmendur parashikonte pasojën si element cilësues të veprës penale, pasi ajo do të cilësohej si e tillë vetëm në rastin kur si pasojë e këtij veprimi shteti bëhet debitor ose atij i shtohet debia e mëparshme e tij.

Në nenin 187 parashikohej, si formë e veçantë e shpërdorimit të detyrës, spekulimi i nëpunësve, që kishin për detyrë shitblerjen apo prokurimin e çdolloy sendi, me vleftën, sasinë ose fabrikimin e tyre duke përdorur çdolloy sjelljeje për arritjen e këtij qëllimi.

Në nenin 188, si vepër penale më vete, parashikohej spekulimi i nëpunësve në marrëdhëniet financiare me punëtorët ose në përdorimin e punës së tyre. Kjo vepër penale shprehet në mospagimin punëtorëve të pagave për punën e tyre apo për transport ose në përdorimin e tyre në punë angari apo për punë vetjake. Po kështu, si formë e kësaj vepre penale. ishte edhe pagimi i pjesshëm apo i mangët i çmimit të sendeve të punëtorëve. Në paragrafin e dytë të këtij neni përcaktohet detyrimi i nëpunësit për të paguar të interesuarve të drejtat e tyre (përmbushja e detyrimeve civile).¹³

Një tjetër formë e veprës penale të spekulimit të nëpunësve ishte dhe ajo e parashikuar në nenin 189. Do të cilësohej “spekulim”, sipas përcaktimit të nenit 189, edhe përdorimi i një numri më të vogël nëpunësish sesa numri i caktuar për kuadrot e zyrës dhe marrja e pagave e numrit që mungon ose heqja e nëpunësit nga shërbimi i tij dhe vendosja në punë vetjake.¹⁴

Në paragrafin e dytë të këtij neni përcaktohej si rrethanë lehtësuese koha e shkurtër e përdorimit të nëpunësit për punë vetjake.¹⁵

Në kaptinën e dytë të delikteve kundër administrimit publik parashikohej vepra penale e *concessionit* (dhuntimit)¹⁶.

Kjo vepër penale konsistonte në përdorimin e shtrëngimit¹⁷ ose të bindjes¹⁸ nga ana e nëpunësit të shtetit të një personi tjetër në mënyrë që ky i fundit t’i japë ose të zotohet që t’i japë atij ose

¹²Neni 185 i Kodit Penal, miratuar me ligjin ,datë 28.5.1927.

¹³Neni 188 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

¹⁴Neni 189 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

¹⁵Neni 189/2 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

¹⁶ Nenet 190,191 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

një personi të tretë përfitime të padrejta, pavarësisht nga natyra e tyre, duke abuzuar me nëpunësin e tij.

Po kështu, formë tjetër e kësaj vepre penale¹⁹ ishte dhe marrja në mënyrë të padrejtë e një sendi të caktuar, duke përfituar nga gabimi apo padijenja e tjetrit. Si rrethan që lehtësonte pozitën e subjektit të kësaj vepre penale ishte vlera e vogël e përfitimit të dhënë apo të premtuar.²⁰

Një tjetër vepër penale, që përfshihej në deliktet kundër administrimit publik, ishte dhe mita, e cila shprehej në disa forma të përcaktuara nga nenet 192-199, në kaptinën e tretë të titullit të tretë të Kodit Penal. Kjo vepër penale konfigurohej me marrjen ose pranimin e zotimeve për përfitime të padrejta për të kryer apo për të mos kryer një akt të ligjshëm²¹ ose një akt të kundërligjshëm²². Përfitimi i padrejtë mund të ishin të holla apo të mira të tjera materiale ose jomateriale, të cilat subjekti mund t'i kërkonte për vete ose për persona të tjerë (Korrupsioni pasiv).

Në nenin 194 parashikoheshin, si element cilësues që ndikonin në masën e dënimit, efektet e veprës penale të mitës.²³

Si të tillë, përmendeshin: të dhanunit e një punësie, rroge, pensioni, titulli nderi ose të lidhurit e një kontrate²⁴; favorizimi ose dëmtimi i një pale në një çështje civile ose i të pandehurit në një çështje penale²⁵; dhënia e një dënimi ndëshkimi kundër lirisë personale²⁶; dhënia e një dënimi me vdekje, i cili është ekzekutuar.²⁷

Ndërsa, në nenin 195 konsiderohej si vepër penale edhe rasti kur, edhe pse mungonte një marrëveshje e mëparshme, nëpunësi merrte ose pranonte premtime për përfitime të padrejta, pasi ai kishte kryer aktin zyrtar.²⁸

Neni 196 parashikonte si formë të veçantë të veprës penale të mitës dhënien apo arritjen e një akordi kriminal me nëpunësin, në mënyrë që ky i fundit të kryente një akt të caktuar që kishte të bënte me detyrën e tij (korrupsioni aktiv).

¹⁷Neni 190 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

¹⁸Neni 191 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

¹⁹Neni 191/2 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²⁰Nenet 191/2 dhe 192/3 të Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²¹Neni 192 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²²Neni 193 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²³Neni 194 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²⁴Neni 194/1 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²⁵Neni 194/2 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²⁶Neni 194/3 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²⁷Neni 194/4 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

²⁸Neni 195 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

Do të cilësohej sipas kësaj dispozite dhe rasti kur dhënia ose premtimi për përfitime të padrejta bëhej nëpërmjet një ndërmjetësi, i cili do të ndëshkohej sipas përcaktimeve të bëra në nenin 193 të këtij kodi.

Neni 197, i kaptinës së tretë, që parashikonte veprën penale të mitës, përcaktonte rrethanat të cilat përjashtonin subjektin nga përgjegjësia penale. Kështu, nëpunësi i shtetit ose personi që kërkonte të përfitonte nga akordi kriminal do të përjashtohej nga përgjegjësia penale në rast se ai lajmëronte autoritetin kompetent për këtë akord, duke pranuar si kusht mosrealizimin, qoftë dhe pjesërisht, të akordit.²⁹

Ndërsa në nenin 198 parashikohej si rrethanë lehtësuese hipoteza e moskryerjes së veprës për të cilën është marrë ose është bërë zotimi për mitë. Pra, edhe pse pala private ka përmbushur detyrimet e saj, nëpunësi shtetëror me dashje nuk përmbush detyrimin e tij si palë në akordin kriminal me privatin.³⁰

Përfitimet e padrejta, objekt mite, kur këto ishin të shprehura në të holla ose të mira të tjera materiale, konfiskoheshin dhe i kalonin shtetit.³¹

Krahas dënimit kryesor (me burgim me gjobë) në dispozitat e neneve që parashikonin format e veçanta të veprës penale të mitës, përcaktohej dhe dënimi plotësues (ndalimi i përkohshëm ose i përhershëm nga ofiqet publike).

Në vazhdimësinë historike të zhvillimit të ligjit në vendin tonë, veprat penale në administratën publike sanksionohen edhe në Kodin Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.³²

Ky kod hyri në fuqi më 1.9.1952. Në pjesën e posaçme, në kapitullin e tretë të tij, përfshiheshin një sërë dispozitash, që kishin si objekt marrëdhëniet shoqërore që rregullonin veprimtarinë shtetërore, nga neni 206 deri në nenin 217 të këtij kodi.

Lidhur me këto vepra, në nenin 206 të tij jepet përcaktimi se çfarë do të kuptohet me “person zyrtar”, pra subjekt i veprave penale të kryera kundër veprimtarisë së shtetit.

Sipas këtij përcaktimi në nocionin e personit zyrtar përfshihej çdo person, që kryente një detyrë të caktuar në një institucion, ndërmarrje shtetërore ose shoqërore, pavarësisht nga kohëqëndrimi në këtë detyrë. Përfitimi i një statusi të tillë mund të ishte rezultat i emërimit apo zgjedhjes nga

²⁹Neni 197 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

³⁰Neni 198 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

³¹Neni 199 i Kodit Penal, miratuar me ligjin datë 28.5.1927.

³²Fletorja zyrtare nr.14 viti 1952.

një autoritet kompetent. Me personat zyrtarë barazoheshin dhe ato persona që kryenin një detyrë të caktuar në kuadër të një organizimi të caktuar shoqëror.³³

Evidente në këtë kod është karakteri pluriofensiv i dispozitave të neneve, që parashikojnë vepra penale konkrete të kryera nga personat zyrtarë.

Interesi i mbrojtur nga këto dispozita kishte një natyrë pluriobjektive, ku, krahas veprimtarisë shtetërore të autoritetit publik, synohej të mbroheshin edhe interesat e ligjshme të individit, shtetit, liritë dhe të drejtat e shtetasve, si liria personale, e drejta për t'u mos u diskriminuar etj.

Në nenin 207 të tij parashikohej krimi i shpërdorimit të pozitës zyrtare. Sipas dispozitës së këtij neni, vepra penale kryhej me veprime ose me mosveprime të kundërligjshme, që binin në kundërshtim me përmbushjen e rregullt të detyrës.³⁴

Pasoja e ardhur si element cilësues i veprës duhet të ishte në limitet e një pasoje të rëndë, por megjithatë pranohej konsumimi i kësaj vepre dhe kur ekzistonte mundësia e ardhjes së pasojës së rëndë. Subjekt i veprës ishte personi zyrtar i cili vepronte gjithmonë me dashje. Nuk përjashtohej dashja indirekte.

Në ushtrimin e detyrës nga personat zyrtarë, pakujdesia, si formë faji, nuk ishte element subjektiv i veprës penale të mësipërme, pasi ajo ishte element cilësues i një vepre penale më vete dhe konkretisht asaj të parashikuar nga dispozita e nenit 211 të tij (qëndrimi i pakujdesshëm në detyrë).

Qëndrimi i pakujdesshëm në detyrë do të konsiderohej si vepër penale vetëm atëherë kur ai kishte sjellë një dëm të rëndësishëm për interesat e shtetit, për shoqërinë ose interesat e ligjshëm të individit.³⁵

Pra, Kodi Penal i vitit 1952 i jepte zgjidhje penale përgjegjësive edhe në rastin kur mospërmbushja e rregullt e detyrës kryhej nga pakujdesia, në ndryshim nga kodi i sotëm, i cili nuk e njuh pakujdesinë në mospërmbushjen e rregullt të detyrës duke lejuar që përgjegjësia në këtë rast të zgjidhet në rrugë administrative, pavarësisht nga pasoja e ardhur nga vepra.

Një tjetër vepër penale e kryer nga personat zyrtarë ishte kryerja e veprimeve të paligjshme kundër qytetarëve³⁶. Nocioni juridik për këtë vepër penale, e pranuar nga dispozita e nenit

³³Neni 206 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

³⁴Neni 207 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

³⁵ Neni 211 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

³⁶ Neni 208 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

konkret, konsistonte në kryerjen e veprimeve arbitrare nga ana e personit zyrtar në ushtrimin e detyrës së tij, të cilat cenonin integritetin moral dhe fizik të qytetarëve.

Cilësimi i veprimeve arbitrare që cenojnë integritetin fizik ose moral të personit do të cilësoheshin sipas kësaj dispozite vetëm në ato raste kur këto nuk formojnë një krim më të rëndë (nocioni i kësaj vepre penale mungon në kodin e sotëm).

Në nenin 209 parashikohet vepra penale e privimit të paligjshëm të lirisë. Do të ishim përpara kësaj vepre penale kur nga veprimet e kundërligjshme të personit zyrtar cenohet e drejta për liri dhe siguri e personit.

Dhënia e një urdhri të paligjshëm, zbatimi i të cilit cenon të drejtën për liri dhe siguri, nuk parashikohet si element objektiv i veprës penale.

Në ndryshim nga kodi penal i sotëm, në paragrafin e dytë të dispozitës së nenit konkret parashikohet si rrethanë cilësuese rënduese pasoja, kur kjo ishte e rëndë, si dhe kur vepra kryhej për interesa personale.³⁷

Në nenin 210 parashikohet vepra penale e shkeljes së barazisë së shtetasve. Nocioni juridik i pranuar për këtë veprë penale është i njëjtë me atë të pranuar nga kodi i sotëm dhe konsistonte në kufizimin në çdo mënyrë të të drejtave të qytetarëve ose në dhënien e privilegjeve të caktuara, kjo për shkak të ndryshimeve në kombësi, racë, fe etj.

Në nenin 212 parashikohet vepra penale e marrjes së mitës.

Nocioni juridik i kësaj vepre konsistonte në marrjen në çdo formë të mitës nga ana e personit zyrtar për kryerjen e një veprimi apo mosveprimi që lidhet me detyrën e tij, pavarësisht nga koha (para ose pas kryerjes së aktit zyrtar).

Si rrethanë cilësuese rënduese në paragrafin e dytë parashikohet përsëritja e veprës penale ose përdorimi i shtrëngimit ose kur vepra penale kryhej nga një person që ka një detyrë me përgjegjësi të veçantë.³⁸

Ndërsa në nenin 213 parashikohet vepra penale e dhënies së mitës, e cila mund të kryhej edhe me ndihmën e një ndërmjetësi. Në paragrafin e dytë të këtij neni parashikohet përjashtimi nga përgjegjësia penale kur mita është tërhequr me shtrëngim nga personi zyrtar ose kur fakti është kallëzuar nga vetë subjekti.³⁹

³⁷ Neni 209/1/2 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

³⁸ Neni 212/2 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

³⁹ Neni 213/2 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

Një përcaktim i tillë përjashtues ose lehtësues për pozitën e subjektit mitëdhënës është parashikuar edhe nga kodi i sotëm penal, konkretisht në nenin 245\2 të tij.

Veprët penale e kryer nga personat zyrtarë të parashikuar nga kodi penal i vitit 1952 ishte dhe falsifikimi nga personat zyrtarë⁴⁰, tregimi i rremë në raportin e realizimit të planeve⁴¹, përhapja e informatave të shërbimit⁴², veprat diskreditonjëse për pushtetin⁴³.

Rëndësi të veçantë në lidhje me veprat penale në administratën publike në zhvillimin dhe evoluimin e tyre historik paraqet edhe Kodi Penal, i miratuar me ligjin nr.5591, datë 15.6.1977.

Veprat penale të kryera kundër veprimtarisë shtetërore nga autoriteti publik ishin të vendosura në kreun e gjashtë të tij, nga neni 106 deri në nenin 110. Ajo që të bie në sy në këtë kod është numri i pakët i shkeljeve të personave të veshur me një autoritet të caktuar, që parashikoheshin si vepra penale, kjo në ndryshim me kodin e mëparshëm dhe me atë të sotmin.

Në dispozitat e neneve konkrete përdoren formulime me natyrë të përgjithshme në përcaktimin e nocioneve të parashikuara nga këto dispozita si elemnt të veprave penale, duke ia lënë praktikës barrën e përcaktimit të dimensioneve të këtyre nocioneve.

Po kështu, ky kod ashtu si dhe kodi i sotëm nuk jep përkufizime për nocione të caktuara, në ndryshim nga kodi i vitit 1952.

Në formulimet e dispozitave të veçanta të këtij kreu nuk është i përcaktuar në mënyrë eksplicite me term konkret se cili është subjekti i këtyre veprave penale, duke u mjaftuar vetëm përcaktimin e shkeljes. Por nga titulli i kreut (krime në ushtrimin e detyrës) dhe nga interpretimi teologjik i dispozitave të neneve konkrete rezulton se subjekt i këtyre veprave penale është personi që kryen një detyrë të caktuar shtetërore ose shoqërore.

Interesi i ligjshëm i mbrojtur nga këto dispozita ka një natyrë pluriobjektive, në të cilin përfshihen veprimtaria shtetërore, autoriteti publik dhe interesat e shtetit, shoqërisë ose të drejtat apo interesat e ligjshëm të shtetasve.

⁴⁰ Neni 214 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

⁴¹ Neni 215 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

⁴² Neni 216 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

⁴³ Neni 217 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952.

Në dispozitën e nenit 106 të këtij kodi parashikohej krimi i shpërdorimit të detyrës. Formulimi i kësaj dispozite është i njëjtë me nenin 207 të Kodit të vitit 1952, që parashikonte veprën penale të shpërdorimit të pozitës zyrtare.

Vepra penale do të integrohej me kryerjen e veprimeve ose mosveprimeve në kundërshtim me përmbushjen e rregullt të detyrës.

Pasoja konsiderohej si element cilësues i kësaj vepre penale, por ajo quhej e konsumuar edhe në rastet kur ekzistonte mundësia e ardhjes së pasojave të rënda për interesat e shtetit, për shoqërinë ose për të drejtat dhe interesat e ligjshme të shtetasve.

Subjekt i veprës penale ishte personi i ngarkuar me një detyrë të caktuar shtetërore ose shoqërore. Nuk njihet pakujdesia si fomë faji, pasi mospërmbushja e rregullt e detyrës nga pakujdesia parashikohej si vepër më vete⁴⁴. Vepra penale kryhet me dashje e cila mund të jetë edhe indirekte.

Në nenin 107 parashikohej vepra penale e shkeljes së barazisë së shtetasve. Në formulimin e kësaj dispozite, në ndryshim me kodin e mëparshëm dhe atë të sotmin përdoren terma me përcaktime të përgjithshme.

Vepra penale integrohet me krijimin e pabarazive kombëtare duke nënkuptuar çdo veprim që sjell privilegje apo cenon të drejtat e qytetarëve mbi baza diskriminuese. Nuk përcaktohej se cilat mund të jenë kriteret që në mohimin e një të drejte apo dhënien e një përfitimi shërbejnë si bazë diskriminuese, duke ia lënë këtë barrë praktikës.

Evidente në këtë dispozitë ishte mbrojtja në mënyrë të veçantë e të drejtave të pakicave kombëtare nga veprimet e personave të ngarkuar me një detyrë shtetërore. Veprimet diskriminuese do të cilësoheshin sipas kësaj vepre penale vetëm në rastet kur ato nuk përbënin një krim më të rëndë.

Në nenin 108, ashtu siç e kemi përmendur dhe më sipër, parashikohej vepra penale e qëndrimit të pakujdesshëm në detyrë.

Formulimi që pranohej nga kjo dispozitë ishte i njëjtë me atë, që parashikonte Kodi Penal i vitit 1952 për të njëjtën vepër penale. Do të kishim cilësim sipas kësaj dispozite, kur nga mospërmbushja e rregullt e detyrës kishin ardhur pasoja të rënda për interesat e shoqërisë, për shtetin ose për të drejtat dhe interesat e ligjshme të shtetasve.

⁴⁴ Neni 108 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.5591, datë 15.6.1977.

Aktet që përbënin mospërbushje të rregullt të detyrës duhet të ishin kryer në pakujdesi të personit që ishte ngarkuar me një detyrë shtetërore ose shoqërore, pasi në rast të kundërt do të ishim përpara veprës penale të shpërdorimit të detyrës, parashikuar nga dispozita e nenit 106 të këtij kodi.

Një vepër tjetër penale e përfshirë në kreun e krimeve në detyrë ishte marrja dhe dhënia e mitës⁴⁵. Në ndryshim nga kodi i mëparshëm (dhe i tanishëm) këto vepra penale ishin të vendosura në një dispozitë⁴⁶. Edhe në këtë nen legjislatori, për përcaktimin e këtyre veprave ka përdorur një fomulim shumë të përgjithshëm. Ai nuk përmend format e kryerjes së veprës apo nuk i kushton rëndësi kohës së realizimit të kontratës kriminale, por mjaftohet vetëm me përcaktimin se do të jemi përpara kësaj vepre penale kur mita ishte marrë në saje të detyrës.

Në ndryshim nga kodi i mëparshëm, në nenin konkret nuk ishin parashikuar rrethana të tjera cilësuse, si shtrëngimi, kryerja më shumë se një herë apo kur vepra kryhet nga një person që ka një pozitë të rëndësishme. Nuk parashikoheshin rrethana përjashtuese nga përgjegjësia penale, në rastin e dhënies së mitës, siç parashikohej në kodin e mëparshëm.

Vepër penale e kryer në ushtrim të detyrës, e parashikuar nga Kodi Penal i vitit 1977, ishte edhe falsifikimi⁴⁷. Si subjekt i kësaj vepre penale, përveç personave të ngarkuar me një detyrë shtetërore apo shoqërore (subjekt i posaçëm), ishin dhe personat jozyrtarë (subjekt i përgjithshëm).

1.7. Përkufizimi i administratës publike

Në gjuhën shqipe termi “administrata publike” dallohet nga termi “administrimi publik”, ndërsa në gjuhë të tjera për të dyja këto nocione përdoret i njëjti term: “public administration” (anglisht), “*administration publique*” (frëngjisht), “*amministrazione pubblica*” ose “*pubblica amministrazione*” (italisht). Termi “*public administration*” ka një kuptim të dyfishtë:

- në kuptimin objektiv (përkufizimi funksional), termi përcakton tërësinë e aktiviteteve të kryera që u përgjigjen nevojave të një interesi të përgjithshëm të popullsisë (rendi publik,

⁴⁵ Neni 109 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.5591, datë 15.6.1977.

⁴⁶ Nenet 109/1 dhe 109/2 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.5591, datë 15.6.1977.

⁴⁷ Neni 110 i Kodit Penal, miratuar me ligjin nr.5591, datë 15.6.1977.

tregu i shërbimeve publike, etj); ky kuptim lidhet me funksionin publik (funksioni administrativ);

- në kuptimin subjektiv (përkufizimi organik), është një tërësi subjektësh që ushtrojnë funksionin e mësipërm.

Pra, administratat publike janë njësi institucionale qeveritare, që rregullojnë funksionimin e shoqërisë. Administrata publike është një ndërfaqe në mes të qeverisë, shoqërisë civile, sektorit privat dhe qytetarëve. Ajo zbaton politikat publike të ndërmarra nga qeveria duke rritur kështu kohezionin social dhe besimin midis shtetit dhe qytetarëve.

Ndërsa administrimi publik, në veçanti, është një fushë studimi e shkencave politike. Ai studion format e organizimit të shtetit, të organizimit të demokracisë, zbatimin e politikave publike; e thënë shkurt, çdo gjë që lidhet me veprimin e organizimit të sferës publike.

Fjala “publike” që plotëson fjalën administratë apo administrim shërben për të kuptuar se kjo e fundit në vetvete ka një kuptim më të gjerë: veprimtaria e cilitdo enti ose personi ka për qëllim t’u shërbej interesave të përgjithshme, të popullsisë dhe të kolektivitetit. Këtu ekzistojnë dy qasje: një konceptim i gjerë, që konsideron pjesë të administratës edhe organizmat privatë të ngarkuar me një veprim administrativ, dhe një konceptim i ngushtë, që i përjashton ato.

Administratat publike ndahen në administratën qendrore (ministritë dhe institucionet e tjera qendrore), në administratën territoriale (njësitë e qeverisjes vendore) dhe në administratën e sigurimeve shoqërore.

Për të kryer aktivitetet e veta, administrata disponon mjetet e saj: prerogativat e fuqisë publike. Është fjala për pushtetin e komandimit, të cilën nuk e kanë personat privatë. Kjo e lejon administratën të imponojë vullnetin e saj, që asaj i transmetohet nga pushteti ekzekutiv, prej nga varet. Për shumicën e aktiviteteve të saj administratata i nënshtrohet një të drejte të veçantë, të drejtës administrative. Megjithatë, e drejta private zbatohet për disa raste të përcaktuara me ligj.

Administrata shtetërore është aparati organizativ dhe profesional, që i shërben interesit publik me paanësi, duke zbatuar legjislacionin në fuqi, duke kryer shërbimet publike dhe duke hartuar e zbatuar politikat e përgjithshme shtetërore.⁴⁸

⁴⁸ Neni 2/1 i ligjit nr.90/2012, “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”.

Legjislacioni ynë i brendshëm sanksionon që administrata shtetërore organizohet dhe funksionon sipas parimeve të mëposhtme⁴⁹:

- Sipas parimit të unitetit dhe hierarkisë, administrata shtetërore organizohet në mënyrë të atillë që çdo organ, institucion apo njësi administrative është në varësinë dhe i raporton një organi, institucioni apo njësie administrative eprorë.
- Sipas parimit të llogaridhënies, çdo organ, institucion apo njësi administrative i nënshtrohet drejtimit dhe mbikëqyrjes nga organi epror përkatës, si për veprimtarinë e vet, ashtu edhe për atë të organeve, institucioneve apo njësive administrative vartëse.
- Sipas parimit të dekoncentrimit, kryerja e funksioneve administrative, që kanë të bëjnë drejtpërdrejt me personat privatë, organizohet për t'u kryer sa më afër tyre, me qëllim lehtësimin e aksesit të tyre në informacion, në shërbimet publike, si dhe një pjesëmarrjeje të përshtatshme në procedimin administrativ, sipas ligjit.
- Sipas parimit të qartësisë në përcaktimin dhe shpërndarjen e përgjegjësive, ndarja dhe caktimi i funksioneve dhe detyrave administrative, ndërmjet organeve, institucioneve dhe njësive administrative, duhet të jenë specifike, të shmangin mbivendosjen, të jenë transparente dhe të bëhen publike në mënyrë të përshtatshme.
- Sipas parimit të ekonomisë, efijencës dhe efektivitetit, caktimi dhe shpërndarja e përgjegjësive, si dhe organizimi i administratës shtetërore duhet të sigurojnë efektivitetin në kryerjen e funksioneve dhe detyrave, efijencën në arritjen e objektivave të politikave të miratuara, si dhe ekonominë në përdorimin e të mirave dhe fondeve publike.
- Sipas parimit të bashkëpunimit, organet, institucionet dhe njësitë administrative, si dhe nëpunësit publikë, në të gjitha nivelet e administratës, bashkëpunojnë ndërmjet tyre, si dhe me organet e institucioneve të pavarura, për arritjen e objektivave ligjorë që u janë besuar, në përputhje me ligjin.

⁴⁹ Neni 3 i ligjit nr.90/2012, "Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore".

1.8. Mbulimi kushtetues i veprave penale të kryera nga ana e administratës publike

Kushtetuta është ligji më i lartë i vendit.⁵⁰ Kjo është përgjigjja më e përgjithshme dhe që zakonisht jepet nga cilido kur shtrohet pyetja se ç'është një kushtetutë dhe ç'funksion ka ajo. Një përgjigje të tillë e gjejmë kur lexojmë Kushtetutën e vendit tonë ku shprehimisht përcaktohet: që “Kushtetuta është ligji më i lartë i vendit”.

Kur e përcakton Kushtetutën si ligjin më të lartë të vendit, legjislatori përcakton se ky dokument është rregullimi juridik i cili në hierarkinë e akteve normative gjendet në pozicionin më të lartë.⁵¹

Kushtetuta është dokumenti në të cilën e ka bazën i gjithë legjislacioni i vendit tonë, i cili rregullon marrëdhëniet mes shtetit dhe personave, organeve shtetërore mes tyre dhe madje edhe përcakton bazat për rregullimin e marrëdhënieve të personave mes tyre.

Ky legjislacion jo vetëm që duhet të mbështetet te Kushtetuta, por edhe duhet të jetë në përputhje me të. Pra, Kushtetuta është një burim ose pikënisje dhe kornizë për ligjet e tjera të vendit. Por jo vetëm kaq.

Një Kushtetutë kryesisht mundëson një mënyrë organizimi të rregullit në shoqëri e cila përndryshe do ta kishte të vështirë të funksiononte në këtë mënyrë. Duke qenë e tillë, Kushtetuta është një marrëveshje e cila përcakton rregullat kryesore të “lojës” në një shoqëri.

Ajo përcakton bazën për organizimin e shoqërisë. Duke qenë e tillë, Kushtetuta përbën bazën për të garantuar njëfarë stabiliteti duke parandaluar kështu arbitraritetin.

Në lidhje me veprat penale në administratë mund të themi që, më konkretisht sanksionimin që i bën Kushtetuta mbrojtjes nga këto vepra në nenin 15 të saj.

Në paragrafin e parë të këtij neni sanksionohet që të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të padhunueshme dhe qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik.

Ndërsa në paragrafin e dytë të nenit 15 të Kushtetutës, më konkretisht sanksionohet që organet e pushtetit publik, në përmbushje të detyrave të tyre, duhet të respektojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre⁵².

⁵⁰ Ligji nr.8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, ndryshuar me ligjin nr.9675, datë 13.1.2007 si dhe ligjin nr.9904, datë 21.4.2008 (Kushtetuta).

⁵¹ Legjislatori me ligj kupton rregullimet juridike me karakter imperativ në vendin tonë dhe jo aktin normativ të miratuar nga Kuvendi i Reppublikës së Shqipërisë.

1.9. Marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara në kuadër të veprave penale të kryera nga ana e individëve të “veshur” me pushtet

Veprat penale në administratën publike, korrupsioni apo shpërdorimi i detyrës përbëjnë një sfidë serioze, që dëmton demokracinë dhe qeverisjen e mirë.

Bashkimi Evropian e trajton luftën kundër veprave penale në administratë, korrupsionit, pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit me prioritetin më të lartë dhe këtë e dëshmojnë konventat e ratifikuara.

Luftimi i këtyre dukurive negative shkon paralelisht me përpjekjet për ndërtimin e shoqërive të qëndrueshme demokratike, funksionimin e sundimit të ligjit dhe respektimin e lartë të të drejtave të njeriut.

Shqipëria në procesin e përafrimit të legjislacionit me këto vende tashmë ka bërë pjesë të sistemit të saj të brendshëm ligjor një sërë konventash në lidhje me veprat penale në administratën publike. Ndër to më të rëndësishme mund të përmendim:

- Konventën Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore dhe të protokolleve të saj shtesë;
- Konventën Civile për Korrupsionin;⁵³
- Konventën Penale për Korrupsionin. Protokollin shtesë të Konventës Penale për Korrupsionin⁵⁴;
- Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit.⁵⁵
- Konventën e Këshillit të Evropës “Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale” dhe protokollin e saj shtesë. Protokollin e dytë shtesë të Konventës së Këshillit të Evropës “Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale”.⁵⁶

⁵² Neni 15/1/2 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

⁵³ Ligji nr.8635, datë 6.7.2000, “Për ratifikimin e “Konventës Civile për Korrupsionin”.

⁵⁴ Ligji nr.8778, datë 26.4.2001 fz. 24-2001 “Për ratifikimin e "Konventës Penale për Korrupsionin".

⁵⁵ Ligji nr.9492, datë 13.3.2006, “Për ratifikimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit.

⁵⁶ Ligji nr.8498, datë 10.6.1999 FZ. 21-1999 “Për ratifikimin e Konventës së Këshillit të Europës “Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale” dhe protokollin e saj shtesë.

Pas Këshillit Evropian të Selanikut, në qershor 2003, Shqipëria u bë vend kandidat potencial për anëtarësim në BE. Më 18 shkurt 2008, Këshilli miratoi një partneritet të ri evropian me Shqipërinë.

Marrëveshja e Stabilizim - Asociimit (MSA) u nënshkrua më 12 qershor 2006 dhe hyri në fuqi më 1 prill 2009. Marrëveshja e lehtësimit të vizave BE-Shqipëri hyri në fuqi në janar 2008, ndërsa marrëveshja e ripranimit hyri në fuqi në vitin 2006. Shqipëria e dorëzoi aplikimin për anëtarësim në BE më 28 prill 2009.

Pas hyrjes në fuqi të MSA-së, u ngritën disa struktura të përbashkëta BE-Shqipëri (Këshilli i Stabilizim - Asociimit dhe nënkomitetet e tij) për monitorimin e procesit të zbatimit dhe përmbushjes së detyrimeve të dala nga Marrëveshja e Stabilizim - Asociimit.

Shqipëria në kuadër të politikës për luftën kundër korrupsionit u udhëhoq mbi bazën e standardeve të Këshilli të Evropës dhe atyre ndërkombëtare duke përdorur metodologjinë e GRECO-s (Grupi i shteteve kundër korrupsionit):

- Njëzet parimet udhëzuese për luftën kundër korrupsionit (Rezoluta KM (97) 24);
- Konventën Penale për Korrupsionin dhe protokollin e saj shtesë;
- Konventën Civile për Korrupsionin;
- Rekomandimin për kodet e mirësjelljes së zyrtarëve publikë;
- Rregullat e përgjithshme kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe të fushatave zgjedhore;
- Konventën e Organizatës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC).

Raportet korresponduese të vlerësimit përmbajnë një analizë të thelluar të kornizës kundër korrupsionit, rekomandime për përmirësim dhe masat e marra nga autoritetet e vendit tonë për të zbatuar rekomandimet e dhëna. Struktura e raporteve korrespondon gjerësisht me ato të GRECO-s.⁵⁷

⁵⁷ Për më tepër, shih raportin e GRECO-s (Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit), miratuar më 28 mars 2014 dhe botuar më 27 qershor 2014, Raundi i katërt i vlerësimit “Parandalimi i korrupsionit të deputetëve, gjyqtarëve dhe prokurorëve, vlerësimi për Shqipërinë”, faqja zyrtare e ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore, prioritetet, Lufta kundër korrupsionit, raportet e vlerësimit të GRECO-s.

Bahkimi Evropian gjithashtu ka atashuar në vendin tonë rekomandimet e projektit "*Vlerësimi i kuadrit kundër korrupsionit në Shqipëri*" (ACFA), që do ta ndihmojë vendin të ndër marrë një proces serioz reformash, me objektiva të qartë, konkretë dhe të verifikueshëm, thelbësorë për llogaridhënien kundrejt gjithë qytetarëve shqiptarë. Projekti vlerësoi kuadrin ligjor dhe institucional ekzistues për parandalimin e luftës kundër korrupsionit në Shqipëri dhe është përqendruar në fusha, si qasja në informacionin publik, financimi i partive politike, legjislacioni për mbrojtjen e bilbilfryrësve, deklarimi i pasurive të zyrtarëve publikë, rregullimi i konfliktit të interesit, hetimi, ndjekja penale dhe dënimi i korrupsionit, si dhe lufta kundër korrupsionit në sistemin gjyqësor.⁵⁸

ACFA ka bërë një numër rekomandimesh të hollësishme për politikëbërësit shqiptarë dhe institucionet shtetërore për trajtimin me seriozitet të boshllëqeve të identifikuar, me qëllim që të forcohen masat për parandalimin e korrupsionit dhe të nxitet lufta kundër korrupsionit. Në këto rekomandime përfshihen një seri ndryshimesh në kuadrin ligjor dhe forcimin e mëtejshëm të atij institucional. Janë bërë gjithsej 68 rekomandime mbi mekanizmin e qeverisjes, juridiksionin dhe sjelljen e mirë gjyqësore në fushën e hetimit, ndjekjes penale dhe dënimit të shkeljeve që lidhen me korrupsionin.

Shqipëria gjithashtu ka shprehur angazhimin e saj për të zbatuar në mënyrë aktive strategjinë e saj kundër korrupsionit, si pjesë e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI). Miratimi i Strategjisë së re Ndërsektoriale për Parandalimin dhe Luftën kundër Korrupsionit dhe për Qeverisje Transparente 2008-2013 është qartazi një zhvillim pozitiv dhe vetë strategjia është shumë ambicioze.

Strategjia ka si synim të ulë në mënyrë të vazhdueshme dhe të qëndrueshme numrin e veprave korruptive, duke rritur integritetin e institucioneve dhe nxitur mirëqeverisjen dhe transparencën.

Gjithsesi, Strategjia, duke qenë një instrument afatgjatë, duhet të zbatohet me korrektësi në mënyrë që të sjellë një ndryshim pozitiv në situatën e korrupsionit në vend.

Si rezultat, qeveria duhet të bëjë përpjekje, me mbështetjen e komunitetit ndërkombëtar, për të mbajtur angazhimin për të luftuar aktivisht korrupsionin. Plani i Integruar i Veprimit për

⁵⁸ Për më tepër, shih projektraportin "*Vlerësimi i kuadrit kundër korrupsionit në Shqipëri*" (ACFA), Anti-corruption Framework assessment project, 2014, financuar nga Bashkimi Evropian, përmendur edhe në Strategjinë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit për periudhën 2015-2020, miratuar me vendimin nr.247, date 20.3.2015, të Këshillit të Ministrave.

2009-ën, i hartuar për të zbatuar Strategjinë Ndërsektoriale, mendohet të përmbledhë plane veprimesh sektoriale të zhvilluara nga institucione të ndryshme.

Gjithsesi, nuk është e qartë se si mendohet të koordinohet në nivelin kombëtar zbatimi i këtyre planeve si dhe përparësitë e identifikuar.

Strategjia përfaqëson gjithashtu një përgjigje të qeverisë ndaj raportit të raundit të dytë të vlerësimit të përputhshmërisë së GRECO-s për Shqipërinë, të miratuar në tetor 2007.

Më tej, ajo përfaqëson një mjet për zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim - Asociimit (MSA) dhe të partneritetit evropian për Shqipërinë.

Sipas nenit 4 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (MSA), Shqipëria angazhohet të vazhdojë dhe të forcojë bashkëpunimin dhe marrëdhëniet e fqinjësisë së mirë me vendet e tjera të rajonit, duke përfshirë dhe nivel të përshtatshëm të marrëveshjeve të ndërsjella në lidhje me lëvizjen e njerëzve, mallrave, kapitalit dhe shërbimeve si dhe zhvillimin e projekteve të një interesi të ndërsjellë, në veçanti ato që lidhen me luftën kundër krimit të organizuar, korrupsionit, pastrimit të parave, migracionit të paligjshëm, trafikimit etj.

Ky angazhim përbën një faktor kyç në zhvillimin e marrëdhënieve dhe bashkëpunimin ndërmjet palëve dhe, në këtë mënyrë, kontribuon për stabilitetin rajonal.

Si rezultat, projekti i ndihmës teknike ka si synim të japë kontributin e tij për një zbatim më të mirë të masave/objektivave të parashikuar nga dokumentet strategjike të sipërpërmendura, si dhe do të shërbejë si një instrument për të ofruar dhe mbështetur reformat e ndërhyrjet në fushat e mëposhtme:

- Zbatimin e politikave dhe strategjive kundër korrupsionit (Strategjia kundër Korrupsionit dhe plani i veprimit);
- Hartimin/ofrimin e opinioneve të ekspertëve dhe mbështetje teknike për legjislacionin kundër korrupsionit, në përputhje me standardet ndërkombëtare;
- Nxitjen dhe pjesëmarrjen e shoqërisë civile në monitorimin dhe zbatimin e iniciativave kundër korrupsionit;
- Rritjen e kapaciteteve të agjencive kundër korrupsionit dhe të zbatimit të ligjit dhe të gjyqësorit për të siguruar se ato plotësojnë në mënyrë efektive detyrimet e tyre sipas ligjeve në fuqi dhe zbatojnë praktikatat më të mira ndërkombëtare;

- Kontributin për parandalimin e korrupsionit në sektorin e arsimit duke përmirësuar transparencën, përgjegjshmërinë dhe pjesëmarrjen sociale në sistemin e arsimit;
- Kryerjen e analizave të rrezikut dhe rritjen e ndërgjegjësimit në lidhje me mundësitë e korrupsionit në sistemin arsimor;
- Ofrimin e mekanizmave për të rritur integritetin dhe për të rregulluar konfliktet e interesit në lidhje me administrimin e stafit në sistemin arsimor;
- Zhvillimin e moduleve arsimore kundër korrupsionit për shkollat fillore dhe të mesme.

Në raportin e vitit 2014 të Bankës Botërore⁵⁹ theksohet se Strategjia Ndërsektoriale e Reformës Publike (Strategjia e RAP-së) për 2009-2013 nuk arriti të adresonte disa çështje të lidhura me një administratë publike efikase.

Komponentë të ndryshëm të kësaj strategjie janë përfshirë në strategji të tjera kombëtare, duke çuar në fragmentimin e saj në zbatim dhe në faktin se ajo ka trajtuar kryesisht çështje të administrimit të burimeve njerëzore. Strategjia e re e RAP-it për 2015-2020 adreson sfidat, si më poshtë:

- Nevojën për të përmirësuar realizimin e shërbimeve për qytetarët (si një nga gjashtë prioritetet kyçe të qeverisë);
- Forcimin e llogaridhënies së zyrtarëve publikë;
- Nevojën për delegim më të madh të vendimmarrjes;
- Promovimin e profesionalizmit në shërbimin civil dhe të meritokracisë në emërimet;
- Një siguri më të madhe në vijueshmërinë dhe depolitizimin e shërbimit civil;
- Nevojën për të ngritur mekanizma kontrolli më efikasë;
- Zbatimin më të rreptë të ligjit për shërbimin civil;
- Nevojën për procedurë më transparente në emërimet;
- Vëmendje më të madhe për luftën kundër korrupsionit;
- Përdorimin më të madh të teknologjisë së informacionit në ofrimin e shërbimeve;

⁵⁹ Raporti i Bankës Botërore nr.82013-AL, Kontrolli i financave publike të Shqipërisë, maj 2014, fq 39 “Countries eligible for word Bank borrowing”, faqja zyrtare: www.worldbank.org,

- Nevojën për të adresuar kërkesat për zhvillimin e kapaciteteve në administratën publike në bazë më strategjike dhe në të gjithë sistemin.

Zhvillimi i administratës publike në përputhje me standardet e administratës evropiane mbetet qëllim i kësaj strategjie për të ofruar shërbime me cilësi të lartë për qytetarët dhe bizneset në mënyrë transparente, efikase dhe të efektshme, përmes përdorimit të teknologjive moderne dhe shërbimeve novatore, në përputhje me integrimin evropian, me anë të punonjësve civilë të paanshëm dhe profesionistë, si pjesë e strukturave efikase.

Duke përmbledhur mund të themi se duke pasur një administratë publike funksionale dhe që bazohet në meritokraci, do të zvogëlohet mundësia e abuzimit nga ana e pushtetarëve dhe mundësia e akteve korruptive.

KAPITULLI I DYTË

VEPRA PENALE E VJEDHJES DUKE SHPËRDORUAR DETYRËN (NENI 135 I KODIT PENAL)

2.1. Parathënie , objekti i mbrojtjes së normës juridike. Subjektet aktive edhe pasive

Kjo dispozitë ka për qëllim të mbrojë mbarëvajtjen edhe paanshmërinë e administratës publike, nën profilin e mbrojtjes së domosdoshme të të mirave materiale që funksionarët publikë posedojnë apo kanë të drejtë të posedojnë për shkak të detyrës. Duke nxjerrë në pah në mënyrë të plotë se nuk ka rëndësi se cili është personi i cili ka marrë në mënyrë të padrejtë sendin e lëvizshëm apo të mirat materiale, ky nen vendos një theks të veçantë te abuzimet me vlerë relevante që për shkak të detyrës posedojnë zyrtarët e administratës publike. Vlen të përmendet se kjo figurë e veprës penale ka një karakter pluriofensiv dhe për sa i përket hierarkisë së interesave.

Por, që ky përdorim i sendeve të lëvizshme nga ana e zyrtarëve të administratës publike të jetë në kundërshtim me ligjin dhe të përbëjë objekt të veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”, duhet që të mirat materiale të përdorura të jenë në kundërshtim me detyrën apo funksionin e funksionarit të administratës publike apo ky përdorim të jetë në kundërshtim me ligjin për administratën publike. Pra objekti i mbrojtjes juridike nuk është mbrojtja e pronësisë⁶⁰ por administrata publike edhe funksionimi i saj.⁶¹

Subjekt aktiv i kësaj figure të veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” janë të gjithë ata persona që për shkak të detyrës apo funksionit të ushtruar janë në administratën publike apo janë funksionarë publikë. Duke shtuar se objekt i normës juridike dhe i veprimtarisë së jashtëligjshme është paraja apo të mirat materiale të lëvizshme të cilat posedohen për shkak të shërbimit apo funksionit.

SUBJEKTI PASIV , që njëkohësisht shfaqet edhe i dëmtuar nga vepra penale, është jo vetëm administrata publike që gëzon edhe mbrojtje kushtetuese, por i dëmtuar mund të shfaqet edhe interesi i një subjekti privat.

⁶⁰ Fiandaca Musco I, 183 ; Benussi inCpcomm, art 314/8 in passato;

⁶¹ Sostianzalm.conf.pe pagliaro delitti 36.

2.2. Të mirat materiale të lëvizshme

Objekti material i veprës penale është paraja apo të mirat materiale të lëvizshme që përfshin këtu jo vetëm kartëmonedhat apo monedhat të cilat janë në qarkullim sipasi ligjeve monetare të vendit apo të jashtme, por edhe çfarëdolloj tjetër e mirë materiale, e zëvendësueshme apo jo, e aftë për t'u transportuar dhe që gëzon karakteristikat për të qenë e lëvizshme. Përveç të mirave jomateriale duhet të konsiderohen të përfshira edhe të mirat e lëvizshme të cilat janë të regjistruara ashtu edhe sendet të cilat konsiderohen “të lëvizshme” pasi janë ndarë nga një send i palëvizshëm. Të përfshira në këtë listë janë edhe të ashtuquajturat “energji natyrale” që varen nga posedimi nga të mirat materiale. Por nuk përfshihen në këtë listim të ashtuquajturat “energjitë njerëzore, muskulare që kanë të bëjnë me personin, pasi nuk hyjnë në ato të mirat të cilat mund të posedohen.

Shfrytëzimi i punës së vartësit për qëllime private nga ana e funksionarit apo punonjësit publik, pavarësisht se mund të shkaktojë edhe një dëm ekonomik administratës publike, nuk përbën element të veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”.⁶²

Por, paraja apo e mira materiale e lëvizshme është një term apo nocion shumë i gjerë. Në këtë “listë” futen jo vetëm paratë por edhe titujt e kreditit (çeqe, urdhërhirime bankare), por edhe kartat e kreditit apo të debitit dhe të gjitha dokumentet të cilat funksionojnë për të blerë të mirat materiale me anë të të cilave funksionon administrata publike. Por vlen për t'u përmendur se me nocionin “para edhe të mira materiale” futen edhe certifikatat e aksioneve apo të gjitha dokumentet analoge, bono thesari si dhe dokumentet të cilat legjitimojnë (siç janë abonimet, biletat e hyrjes në manifestime kulturore, sportive etj). Pra, nuk ka asnjë dallim ndërmjet koncepteve “send” edhe “send i lëvizshëm”. Gjithashtu, në këtë kontekst duhet të shtojmë që si kriter autentik dhe selektiv nuk shërben vlera e sendit, një vlerë që ka rëndësinë e vet në rastet negative, pra shërben për të përjashtuar nga përgjegjësia penale në rastet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”, pra në ato rastet kur sendi nuk ka asnjë vlerë as monetare, as morale.⁶³ Vlera e sendit mund të përcaktohet dhe duhet të përcaktohet qoftë në raport me sendin e vetëm, qoftë edhe në raport me dobinë e sendit. Por pasi është thënë kjo, nuk mund të

⁶² Per lesculsione del peculato, pagliaro delitti, 55.

⁶³ Cfr. Pe. C 13 prill 1990, in RP 1991, 212.

përcaktohet edhe korrektesa e vendimeve të marra nga Gjykatat Italiane në rastet e vjedhjes së biletave të trenit apo të qeseve që shërbejnë për hedhjen e plehrave⁶⁴ apo të paketave për mostra në rastet e laboratoreve klinike.

Por ka edhe disa raste kur janë marrë vendime gjyqësore të cilat janë “absurde”, siç është rasti i vjedhjes së tri pullave të postës të dala nga qarkullimi.⁶⁵

Në këtë optikë konfigurohen elementet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”, edhe në rastet e marrjes së mbeturinave higjieniko-sanitare, të destinuara nga ana e administratës publike për t’u shkatërruar, por që mund të riciklohen, apo të biletave të trenit⁶⁶ apo të disa recetave të cilat rimbursohen në rastet e shërbimit “*sanitary public*”, apo të pensionit të varfërisë të marrë nga bashkia apo të armëve të dorëzuara nga ana e subjekteve private në pikat e grumbullimit dhe shkatërrimit të artilerive. Por, nga ana e doktrinës juridike njihen rastet e kundërshtimit për t’u konsideruar se konfigurohen elementet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” në rastet e shpërdorimit të fondeve publike, të cilat janë të matshme në “vlera ekonomike”.

Paraja apo sendet e lëvizshme duhet të jenë “të të tjerëve” edhe si element thelbësor duhet të posedoni për shkak të detyrës, pra e drejta e përdorimit i përket funksionarit të administratës publike por e drejta e pronësisë nuk i përket këtij të fundit. Për sa i përket posedimit, nocioni “I të tjerëve” ka të bëjë jo vetëm me të drejtën e pronësisë së sendit, kur atë e ka administrata publike, por edhe në rastet kur të drejtën e pronësisë apo të drejtën për të disponuar mbi sendin e kanë të tretë.

Sipas doktrinës juridike, në rastet kur subjekti publik do të ishte i autorizuar për të disponuar mbi paranë apo të mirën materiale që po posedon, nuk do të konfigurohen elementet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”.⁶⁷

Më rigorozë është jurisprudenca për sa i përket nocionit “para”. Funksionari publik apo personi, i cili kryen përkohësisht një detyrë publike, që, për shkak të detyrës, merret me xhirimin e parasë, hyn në marrëdhënie me të për shkak të profesionit dhe “vjedh duke shpërdoruar detyrën” nëse e posedon paranë. Kjo vlen edhe për noterin i cili, për shkak të detyrës, merr para nga persona të tretë për të paguar detyrimet që rrjedhin nga Dhoma e Noterisë, për funksionarin e policisë

⁶⁴ C, 13 dicembre 1986 in Rp 1987, 427; C 3 marzo 1990 Rp 1991)

⁶⁵ Trib.Perugia 7 shkurt 1992, in Rp 1992, 764.

⁶⁶ C.15 febbraio 1978, in Gp 1979, II, 188.

⁶⁷ Cfr. Scordamaglia, modicifa, 258.

rrugore i cili mban në mënyrë të padrejtë shumat e parave në rastet e gjobave rrugore, për mbledhësin e taksave i cili nuk derdh në arkën e shtetit, pavarësisht nga detyra e tij funksionale, për likuidatorin i cili ka për detyrë të mbledhë paratë në rastet e falimentimit.

Të ndryshme janë rastet në të cilat subjekti përfiton para për shkak të funksionit të tij, pavarësisht nga fakti se ka detyrime ndaj administratës publike.

Në fakt nuk konfigurohen elementet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” në rastet e mjekut i cili nuk derdh kontributet në Urdhrin e Mjekut apo honorarin që pacienti i lë sanitarit, por përbën vetëm “mospërbushje të detyrimit kontraktor”.

Që të konfigurohen elementet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” dhe jo të ndonjë vepre tjetër penale duhet që funksionari publik të ketë të drejtën e posedimit apo të disponojë mbi paratë apo të mirat materiale të lëvizshme për shkak të detyrës. Në veprën penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” nuk ka rëndësi nëse të drejtën e posedimit e ka për arsye tjetër, për këtë arsye termi “posedimi” merr një kuptim tjetër nga veprat e tjera penale. Në rastin konkret, të drejtën ekskluzive të posedimit e ka administrata publike, që gëzon të drejtat që njeh Kodi Civil mbi pronësinë. Pra, që veprimet e funksionarit publik të konfigurohen në veprën penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”, duhet që të disponojë mbi paratë apo të mirat materiale të lëvizshme për shkak të detyrës dhe për të realizuar qëllimet e detyrës: në rast se ai do të kishte mbi sendin thjesht një pushtet fakti, pra për arsye që nuk kanë të bëjnë aspak me detyrën e tij funksionale, nuk mund të konfigurohen elementet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”.

Pra, e drejta e posedimit mbi sendin duhet të jetë shprehje e detyrave funksionale të funksionarit publik.⁶⁸

Konfigurohen elementet e veprës penale të mësipërme edhe në rastet kur subjekti publik edhe pse nuk e mban në mënyrë materiale sendin mund ta disponojë njësoj nëpërmjet urdhrave drejtuar të tjerëve, të cilët janë në kontakt të drejtpërdrejtë apo të tërthortë me sendin. Në rastin konkret, disponibiliteti i referohet vetëm pushtetit juridik që i lejon subjektit të ketë në raport me sendin sjellje “*uti dominus*”, pushtet i cili në drejtën cilivile është i krahasueshëm me raportin ndërmjet kreditorit në një marrëdhënie të detyrueshme. Për këtë arsye, nuk do të përgjigjet për veprën penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” funksionari publik i cili, edhe pse e gëzon pushtetin, nuk pranon të marrë para nga enti në të cilin punon.

⁶⁸ CFR p.e C 24 aprile 1984, n.168.850;

Pasi janë shpjeguar juridikisht e drejta e posedimit dhe e drejta e të disponuarit mbi sendin, duhet shpjeguar se konfigurohen element të kësaj vepre edhe në rastet kur funksionari publik vepron në kundërshtim me rregullat që nuk kanë të bëjnë në mënyrë ekskluzive me detyrën e tij funksionale, në rastet kur vlera e sendit të marrë në mënyrë të padrejtë ngelet e njëjta. Për të njëjtën arsye nuk kërkohet që e drejta e posedimit të jetë autonome, mjafton që e drejta e posedimit të ndahet edhe me persona të tjerë apo nga disa organe apo kalon në disa procedura administrative, por që të jetë në kundërshtim me ligjin apo *contra legem*.

Marrja në mënyrë të kundërligjshme e të mirës materiale do të thotë që funksionari publik të sillet si *uti dominus* në raport me paranë apo të mirat materiale të lëvizshme, që i posedon për shkak të detyrës apo funksionit të tij. Interesante do të jenë rastet e konfliktit të pronësisë “*intersersio possessionis*”: subjekti nuk e respekton më të drejtën e pronësisë të të tjerëve dhe fillon të konsiderojë të mirat materiale sikur të ishin të tijat, duke disponuar ndërmjet një ose disa akteve të njapasnjëshme (që manifestohen me anë të sjelljeve apo akteve juridike), të cilat nuk përputhen me titullin e posedimit, duke krijuar një perandori që nuk i përket dhe që në mënyrë të gabuar kujton se i përket. Pra, për sa i përket posedimit mund të shfaqen dy momente që dallojnë nga njëri-tjetri:

“shpronësimi” dhe “pronësimi”: mosnjohja apo refuzimi për t’i njohur të drejtat të të tjerëve mbi sendin, duke konfirmuar të drejtat e tij mbi sendin.⁶⁹, për shembull përdorimi i padrejtë i makinës së punës, por për qëllime pune.

Mund të mohohet e drejta e të tretëve mbi sendin, para se këta të kenë të drejtën e pronësisë mbi këtë send, por mund ta bësh tëndin një send në rast se nuk konfirmon të drejtën tënde të pronësisë. Pra ushtrimi i të drejtave të pronësisë nëpërmjet krijimit të një perandorie ekskluzive, për një kohë të matshme, duhet të gjejë shprehje nëpërmjet shfaqjes së vullnetit.

2.3. Vepra penale e konsumuar dhe tentativa. Dashja

Vepra penale e “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” quhet e konsumuar në rastet e zhveshjes së pronësisë në mënyrë të padrejtë dhe kur që gjatë kësaj kohë të ketë kaluar një kohë që të jetë e matshme. Në rast se ndryshimi, edhe subjektiv në raport me sendin, paraqitet i çastit, atëherë vepra penale shfaqet e mbetur në tentativë.

⁶⁹ Doktrina italiane proto Analisi 332.

Për sa i përket dashjes, sikundër u tha më sipër, duhet që të shfaqet vullneti nga ana e funksionarit të shtetit në marrjen në mënyrë të padrejtë të sendit apo të të mirave materiale dhe nuk mund të konfigurohet element i veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” nga pakujdesia. Kjo vepër kryhet në mënyrë rigoroze me dashje dhe dashja duhet të vërtetohet si gjithmonë, hap pas hapi, në varësi të sjelljes, por nuk mund të ketë dashje *in re ipsa*.

Dashja konfigurohet nga vullneti për të bërë të vetin një send, me ndërgjegjie të plotë, për të cilin subjektit nuk i përket e drejta e pronësisë, por e drejta e përdorimit për shkak të detyrës apo funksionit. Për sa u tha më sipër, në bazë të parimeve të përgjithshme të “dashjes” si formë e shfaqjes së momentit evolutiv, në mënyrë të veçantë funksionari publik, që shfaq dashje për të marrë në mënyrë të padrejtë, do të jetë edhe i vetëdijshëm për të poseduar një send i cili nuk është i tij, duke mohuar të drejtat e pronësisë që kanë të tjerët mbi këtë send.

Në rast të gabimit mbi faktin (për shëmbull ngatërimi i dy objekteve të cilat shfaqin karakteristika identike me njëri-tjetri) përjashton momentin evolutiv në marrjen në mënyrë të padrejtë. Në rastet e *ignoranza iuris*, të cilat e pengojnë subjektin që të jetë i vetëdijshëm për detyrat e tij funksionale, do të ishte i njëjti diskurs si në rastet e gabimit mbi faktin.

2.4. Vepra penale e “vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” dhe raportet me veprat e tjera penale

Vepra penale e “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” është një vepër penale “pluriofensive” e cila nuk lë pas dore edhe mbrojtjen e së drejtës së pronësisë dhe në kuadër të kësaj vepre zbatohen rrethanat lehtësuese dhe ato rënduese. Për t’u marrë në konsideratë është rasti i konkurrimit të rrethanave në rastet e veprave penale më sensitive që nuk kanë të bëjnë me dëmin ekonomik, ku si rrethanë lehtësuese njihet në mënyrë të veçantë rasti kur subjekti ka vepruar për të kompensuar dëmin.

Vepra penale e “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” konkurren me veprën penale të “Shpërdorimit të kontributeve të dhëna nga shteti”, parashikuar nga neni 256 i Kodit Penal, pasi subjekti publik vepron për të marrë në mënyrë të padrejtë të dhënat që përmbahen në të.

Gjithashtu, nuk konkurren vepra penale e “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” me veprën penale të “Mashtrimit” pasi dallojnë nga njëri-tjetri, në radhë të parë mbi bazën e mënyrës se si është fituar e drejta e posedimit mbi sendin, pasi në rastin e veprës penale të “Mashtrimit” e

drejta mbi sendin nuk është fituar për shkak të detyrës, pasi në rastin konkret e drejta e pronësisë është fituar duke përdorur hile dhe mashtrime.

Gjithashtu, vepra penale e “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” dallon nga vepra penale e “Mashtrimit”, pasi në rastin e kësaj të fundit, e drejta e pronësisë fitohet menjëherë pas përdorimit të hileve. Por, në rast se ky mashtrim do të bëhet duke shpërdoruar detyrën funksionale, atëherë nuk do të konfigurohen elementet e veprës penale të “Mashtrimit”, por të veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën”. Gjithashtu, në rastet e veprës penale të “Vjedhjes duke shpërdoruar detyrën” mund të zbatohet si dënim plotësues “Pezullimi nga detyra”.

Lidhur me këtë vepër penale është shprehur edhe Gjykata e Lartë, në kolegjet e bashkuara në vendimin nr.3 të datës 2.11.2015, sipas së cilës “në rastin e figurës së veprës penale të vjedhjes duke shpërdoruar detyrën, të parashikuar nga neni 135 i Kodit Penal, kjo figurë e veprës penale parashikon si rrethanë cilësuese elementin në bazë të cilit vepra penale duhet të kryhet nga subjekti aktiv që, për shkak të ligjit apo të një veprimi juridik ka: i) ose për detyrë ta ruajë dhe ta administrojë pasurinë, objekt të veprës penale, ose ii) vjedhja shoqërohet me shpërdorimin e detyrës. Në bazë të kësaj dispozite, si rregull i përgjithshëm, pasuria, objekt i veprës penale, normalisht në çastin e kryerjes së veprës penale ndodhet pranë subjektit aktiv të veprës penale (autorit), duke iu besuar atij për një qëllim të caktuar për ruajtje, administrim etj., në mënyrë të ligjshme. ...Subjekt aktiv për kryerjen e veprës penale nuk është një subjekt i çfarëdoshëm, por një subjekt i cilësuar, prandaj kjo vepër penale mund të kryhet vetëm nga një subjekt i posaçëm i veprës penale që ka cilësi të veçanta (*delictum proprium*). ... Në referim të nenit 135 të Kodit Penal që parashikon veprën “vjedhje duke shpërdoruar detyrën”, me nocionin “ruajtje të pasurisë”⁷⁰ do të kuptojmë mbikëqyrjen dhe mbrojtjen e pasurisë, me qëllim që të mos e sulmojnë, dëmtojnë apo vjedhin atë. Kurse, personi që ruan pasurinë është ai i cili është ngarkuar për ta mbajtur apo për t’u kujdesur për atë pasuri. Ndërsa me nocionin “administrim” të pasurisë do të kuptojmë kujdesin e treguar për pasurinë, që ajo të përdoret mirë sipas rregullave ose sipas nevojave për ruajtjen e asaj pasurie, në bazë të drejtimit dhe organizimit të punës në një fushë të caktuar, në bazë të rregullave teknike dhe ligjeve përkatëse të shtetit.

... Kolegjet vlerësojnë se në rastin kur gjatë vjedhjes së bankës përdoret “dhunë” apo mbahet “armë” a “municione” apo ndodh “vdekja e një personi” tjetër, nuk mund të gjejnë zbatim asnjë

⁷⁰ Fjalori shqip-shqip, 1980.

nga parimet për konkurrimin e normave, përkatësisht, parimi i specialitetit, ai i subsidiaritetit, si dhe parimi i përthithjes së rrethanave të posaçme. Kjo për faktin se kemi të bëjmë me marrëdhënie juridike me objekte të ndryshme, duke u zbatuar, në këtë rast, konkurrimi i veprave penale përbërëse në masën që mbrojnë objektin e ndryshëm nga ai i pasurisë së bankës, për shkak të cenimit të më shumë sesa të një marrëdhënieje juridike, veç asaj të pasurisë së bankës. ... Kolegjet e Bashkuara arrijnë në përfundimin unifikues se: personi punonjës i bankës, i cili vjedh pasurinë e bankave ose të arkave të kursimit duke përdorur dhunë, mbajtur armë a municion apo ka shkaktuar vdekjen e një personi etj., ai do të përgjigjet për veprat penale, sipas nenit 136 të Kodit Penal së bashku me veprën penale tjetër përbërëse që mbron marrëdhënien juridike të ndryshme nga pasuria efektivisht e cenuar sipas rrethanave dhe jo për veprën penale përkatësisht, sipas nenit 135 apo nenit 139, apo nenit 140, apo nenit 141 të Kodit Penal.”.

KAPITULLI I TRETË

VEPRAT PENALE TË KORRUPSIONIT

3.1. Korrupsioni dhe evoluimi historik i tij

Parandalimi dhe lufta e fenomenit të korrupsionit në sistemin e drejtësisë është një objektiv parësor për reformimin e sistemit, në kontekstin më të gjerë të luftës në nivel kombëtar kundër fenomenit. Korrupsioni i drejtësisë mund të dëmtojë vlerat më të rëndësishme shoqërore, duke konsideruar faktin se sistemi ligjor është hartuar pikërisht për të siguruar epërsinë e ligjit, i cili shoqërohet, mes të tjerash, me ndjekjen penale dhe sjelljen para drejtësisë të veprave penale të korrupsionit.

Ligjshmëria është thelbësore për funksionimin e drejtësisë. Kjo karakteristikë e veçantë vjen nga kuptimi që ka publiku për mënyrën se si organizohet sistemi i drejtësisë, nga besimi që njerëzit kanë në kompetencën e gjyqtarëve/prokurorëve⁷¹ dhe punonjësve të tjerë të sistemit, si dhe nga njohuritë për rregullat me të cilat funksionon sistemi dhe nga pranimi i autoritetit të gjykimeve të gjykatës. Veç masave mbrojtëse ligjore të profesionalizmit, punonjësve të sistemit gjyqësor u kërkohet të kenë edhe një aftësi specifike morale dhe një sjellje të caktuar.

Korrupsioni është i njohur që nga kohët më të lashta. Edhe pse ekzistonte në të gjitha pjesët e botës, shoqëritë shpeshherë i kanë ikur diskutimit rreth këtij realiteti. Pra, korrupsioni është fenomen i përhapur në të gjitha pjesët e botës dhe është mendim i gabuar kur thuhet që korrupsioni është produkt i vetëm disa sistemeve. Fjala korrupsion është një term i paqartë. Edhe në literaturën profesionale përmban kuptime të ndryshme dhe të papadefinuara.

Ky definicion është aq i shumëllojshëm, aq sa janë edhe organizatat ndërkombëtare qeveritare e joqeveritare. Por, në vija të përgjithshme, të gjitha burimet e përkufizojnë korrupsionin si shpërdorim të pushtetit publik për përfitime personale, siç është mitëmarrja nga nëpunësit publikë, marrëveshjet e fshehta në prokurorimet publike ose përvetësimi i fondeve publike.

Me një fjalë mund të themi se: çdokush që i shërben vetes, në mënyrë jomorale dhe joetike, është korruptor.

⁷¹ Magjistria, në sistemin ligjor rumun, janë edhe gjykatësit edhe prokurorët.

P.sh. GRECO⁷² (grup shtetesh të BE-së (kundër korrupsionit), të formuara më 1 maj 1999), korrupsionin e definojnë me marrjen e mitës në mënyrë direkte apo indirekte nga personi që i është besuar një funksion publik apo privat, me qëllim përfitimi për vete apo edhe për persona tjerë.

Kurse OECD⁷³, korrupsionin e definojnë me marrjen e mitos apo dhënien e premtimit nga çdo përfitues me qëllim përfitimi në mënyrë të paligjshme. Ekzistojnë edhe shumë organizata të tjera, që korrupsionin thjesht e definojnë si keqpërdorim të detyrës si në sektorin publik apo privat.

Fjala 'korrupsion' vjen nga fjala latine '*corrumpere*', që do të thotë 'thyej' ose 'shkatërroj'. Me sa duket, akti korruptiv shkatërron ose thyen ligjin, detyrat dhe normat morale. Në përgjithësi, asnjë përkufizim në fjalorët e disponueshëm nuk këmbëngul tek aspekti ligjor i korrupsionit.

Në fjalorin shpjegues të gjuhës rumune (DEX), përkufizimi i korrupsionit merr një dimension shoqëror dhe moral, meqenëse e shpjegon si 'devijim nga morali, ndershmëria, detyra; fëlligështi, poshtërsi'⁷⁴. Në këtë drejtim, termi përdoret në përkufizimin e 'korruptimit seksual', si krimi nëpërmjet të cilit kryhet një veprim i turpshëm ndaj një të mituri. Nga ana tjetër, 'ryshfeti - mita në rumanisht (nga fjala sllave 'mito') do të thotë para ose mallra të marra prej dikujt ose të dhëna dikujt në shkëmbim të dashamirësisë së atij personi dhe që e bën atë të kryejë një detyrë të punës ose të kryejë një paligjshmëri në favor të atij që e paguan mitën ose që ofron mallrat'⁷⁵.

Fjalori Merriam - Webster e përkufizon korrupsionin si 'dëmtim i integritetit, virtutit apo parimit moral; çuarja drejt së gabuarës me anë të mjeteve të papërshtatshme apo të paligjshme (si mita)⁷⁶.

⁷² Shih, për më tepër, GRECO. Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) monitoron përputhshmërinë e 49 shteteve anëtare me instrumentet antikorrupsion të Këshillit të Evropës. Monitorimi i GRECO-s përfshin një "procedurë vlerësimi", e cila mbështetet në përgjigjet e një pyetësoi specifik të hartuar për vendin, objekt vlerësimi, dhe në vizitat në terren, dhe pasohet nga vlerësimi i ndikimit ("procedura e përputhshmërisë"), e cila shqyrton masat e marra për të zbatuar rekomandimet që dalin nga vlerësimet e vendit. Përdoret një proces dinamik vlerësimi i ndërsjellë dhe presion nga kolegët, duke kombinuar eksperiencën e ekspertëve që shërbejnë si vlerësues dhe atë të përfaqësuesve të shtetit që marrin pjesë në seancë plenare. Puna e kryer nga GRECO ka çuar në miratimin e një numri të madh raportesh që përmbajnë shumë informacion faktik për politikën dhe praktikën evropiane antikorrupsion. Raportet identifikojnë arritjet dhe mangësitë në legjislacion, rregullore, politikën dhe organizimet institucionale kombëtare dhe përfshijnë rekomandime të synuara për të përmirësuar kapacitetin e shteteve për të luftuar korrupsionin dhe për të nxitur integritetin. Anëtarësimi në GRECO është i hapur dhe i barabartë si për shtetet anëtare të Këshillit të Evropës dhe për shtetet joanëtare. Raportet e vlerësimit dhe të përputhshmërisë të miratuara nga GRECO mund të gjenden në adresën www.coe.int/greco.

⁷³ Shih, për më tepër, OECD, formuar në vitin 1960, Korrupsioni dhe Antikorrupsioni në sistemin e Drejtësisë, Cristi Danilet, Editura C.H. Beck, 2009, fq 71 fq 72.

⁷⁴ Akademia Rumune, 'Dictionarul Explicativ al Limbi Romane/ Fjalor Shpjegues i Gjuhës Rumune' botimi i dytë, Shtëpia Botuese Univers Enciclopedic, Bukuresht, 1996.

⁷⁵ Akademia Rumune, 'Micul Dictionarul Academic/ Fjalor i Vogël Akademik', volumni I, Shtëpia Botuese Univers Enciclopedic, Bukuresht, 2001.

⁷⁶ Gjetend në internet në adresën www.m-w.com.

Le Petit Robert e redukton përkufizimin e korrupsionit tek mita: 'korrupsioni është përdorimi i mjeteve të dënueshme (mitë, ryshfet, para, dhurata) me qëllim ndikimin në veprimin e një zyrtari kundër detyrave ose ndërgjegjjes së tij ose të saj'⁷⁷.

Fjalori Juridik Black jep një përkufizim ligjor më të gjerë të korrupsionit, si dhe një përkufizim i cili është më afër kuptimit që ne do të adoptojmë në këtë punim: 'një veprim që bëhet me synimin për të dhënë disa avantazhe që nuk përputhen me detyrën zyrtare dhe të drejtat e të tjerëve. Akti i një zyrtari ose personi kujdestar që në mënyrë të paligjshme dhe të gabuar përdor pozicionin ose karakterin e tij për të nxjerrë përfitim për vete ose për një person tjetër, në kundërshtim me detyrën dhe të drejtat e të tjerëve'⁷⁸.

Korrupsioni është i njohur qysh në lashtësi si një fenomen shoqëror dhe historik, 15-20 shekuj para e.r. si në Egjipt, Mesopotami, Babiloni, Asiri etj. Ky fenomen shfaqet edhe në ditët e sotme në një shkallë të gjerë që përfshin pothuajse të gjitha vendet ndërkombëtare, përfshirë kështu edhe Shqipërinë. Fenomeni i korrupsionit është shumëvjeçar dhe autorë të ndryshëm kanë shkruar për korrupsionin që nga shek i IV p.e.s dhe në hartimin e politikave ekonomike e të strategjisë ushtarake ka ekzistuar për një kohë të gjatë dhe do të vazhdojë edhe në të ardhmen, vetëm nëse qeveritë mund të gjejnë mënyra efektive për parandalimin e tij. Ai gjendet në të gjitha mjediset, në të gjitha sistemet dhe regjimet e mundshme duke përbërë një kërcënim për to, veçanërisht për demokracitë.⁷⁹

Korrupsioni është një dukuri shumëdimensionale dhe po aq i vjetër sa edhe vetë njerëzimi. Është në natyrën e vetë njeriut që të mundohet të krijojë privilegje dhe përfitime personale pa marrë parasysh nevojat e të tjerëve, qoftë edhe në disfavor të tjerëve, duke mbetur një ndër fenomenet më negative, që cenojnë demokracinë dhe shtetin ligjor në shoqërinë e sotme. Korrupsioni është i njohur që nga kohët më të lashta.

Edhe pse po ekzistonte në të gjitha pjesët e botës, shoqëritë shpeshherë i kanë ikur diskutimit rreth këtij realiteti. Pra, korrupsioni është fenomen i përhapur në të gjitha pjesët e botës dhe është mendim i gabuar kur thuhet se korrupsioni është produkt i vetëm disa sistemeve.

⁷⁷ 'Le Nouveau Petit Robert dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française'/texte remanié et amplifié sous la direction de Josette Rey/Debove et Alain Rey. - Nouv. Ed. / de Paul Robert. - Paris: Dictionnaire Le Robert, 2003. Gjithashtu shih përkufizimin që është vënë në dispozicion nga qendra kombëtare e burimeve tekstuale dhe leksikore të Francës, në adresën www.cnrti.fr/lexicographie/corruption.

⁷⁸ Black's Law Dictionary /ed. Bryan A. Garner. – 7th ed. – St. Paul: West Group, 1999.

⁷⁹ "Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.9.

Fjala korrupsion është një term i paqartë. Edhe në literaturën profesionale përmban kuptime të ndryshme dhe të papapërcaktuara. Ky definicion është aq i llojlojshëm, aq sa janë edhe organizatat ndërkombëtare qeveritare e joqeveritare.

Por, në vija të përgjithshme, të gjitha burimet e përkufizojnë korrupsionin si *shpërdorim të pushtetit publik për përfitime personale, siç është mitëmarrja nga nëpunësit publikë, marrëveshjet e fshehta në prokurorimet publike ose përvetësimi i fondeve publike*. Me një fjalë mund të themi se: *çdokush që i shërben vetes, në mënyrë jomorale dhe joetike, është korruptues*.

Në shekullin XX ai është quajtur dhe *krimi i bardhë* pasi në mënyrë specifike është e vështirë për t'u zbuluar dhe për t'u ndëshkuar ai. Ai i përshtatet të gjitha situatave duke mbijetuar edhe gjatë fushatave të organizuara kundër tij dhe konsiderohet si: *Keqpërdorimi i fuqisë apo pozitës për përfitime personale*.

Në një kuptim më të ngushtë korrupsionin mund ta përkufizojmë si: *Shkelje e detyrave nga zyrtarët publikë ose personat përgjegjës të subjekteve juridike dhe çdo veprimtari e iniciatorëve apo përfituesve të kësaj sjelljeje, në shkëmbim të një shërbimi që drejtpërdrejt ose indirekt është premtuar, ofruar, dhënë, kërkuar, pranuar apo është pritur për t'u marrë për veten apo për një person tjetër*.

Ciceroni, filozofi dhe oratori i madh romak ka vënë në dukje shkallëzimin e përhapjes së korrupsionit dhe natyrën e korrupsionit e shikonte te qenia dhe vetëdija e njeriut si dhe te prania e veseve njerëzore, domethënë i jep një shpjegim psikologjik.⁸⁰ Në të drejtën romake për herë të parë ndeshim një ligj të përpiluar posaçërisht për korrupsionin dhe përdorimin e fjalës korrupsion.⁸¹

Në mesjetë Nikola Makiaveli, korrupsionin e përcaktonte si një të keqe shtetërore, në bazë të së cilës qëndron shfrytëzimi i mundësive publike për interesa private. Ky përcaktim sot përbën thelbin e pjesës më të madhe të përkufizimeve që i japin shkencëtarët apo organizmat ndërkombëtarë këtij fenomeni. Kështu, në kohën e sotme p.sh. ITAP⁸² shprehet se: “Korrupsioni është shpërdorimi i pushtetit të marrë me delegim për qëllime private”.⁸³ Të tjerë autorë e konsiderojnë korrupsionin në formën e marrëveshjes të një personi në detyrë me funksione

⁸⁰ Aliu, E. E drejta penale romake në fjalimet gjyqësore të Ciceronit, Tribuna Juridike n.55/ 2005, f.121-126

⁸¹ “ Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.9.

⁸² SHkolla Shqiptare e Administratës Publike.

⁸³ “ Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.9-10.

publike për të siguruar përfitime materiale ose përfitime të tjera me interes personal dhe të atij që e merr atë përfitim.

Sipas Konventës Penale për Korrupsionin” të Këshillit të Evropës, si akti juridik kryesor i ratifikuar nga shteti shqiptar, fjala “korrupsion” merr kuptimin e të kërkuarit, ofrimit, dhënies dhe pranimit drejtpërdrejt ose në mënyrë të tërthortë të një mjeti apo të çdolloj tjetër avantazhi apo përfitimi që deformon kryerjen e çdo detyre ose sjelljeje për të kërkuar nga pranuesi i mitëmarrjes për pasojë dhe të avantazhit e përfitimit të padrejtë”. Ky përkufizim është pasqyruar edhe në Kodin tonë penal. Në kohën e sotme janë të shumtë autorët e huaj që trajtojnë gjerësisht kuptimin dhe format e korrupsionit deri te “shitblerja totale e nëpunësve shtetërorë”, siç shprehet studiuesi amerikan B.Reisman.⁸⁴

Pavarësisht nga diversiteti i opinioneve e i përkufizimeve ekzistojnë elemente thelbësore të përbashkëta – dhënie e marrje të përfitimit material (ryshfetit, mitës). Me krijimin e funksionimit të organizmave të vetëqeverisjes vendore, korrupsioni edhe në Shqipëri filloi të dënohej administrativisht e më pas penalisht.⁸⁵

Kështu, në statutet e Shkodrës (fillimet e shek.XIV) parashikohej si vepër penale marrja e të hollave nga gjyqtari për një gjyq dhe dënimi me gjobë e me largimin e tij përgjithmonë nga detyra e gjyqtarit.⁸⁶ Edhe në Kanunin e Lekë Dukagjinit parashikohet shprehimisht “Ndoni plak se e banë gjyqin me krahëmbajtje a kundra Kanunit veçse pse i thyem prej nëndorjeve t’anës kundërshtare, veç faqes së zezë, s’e merr kush ma për plak”.⁸⁷

Që nga krijimi i shtetit të pavarur shqiptar dhe deri në ditët e sotme, korrupsioni dënohet penalisht dhe për më tepër edhe moralisht, si i papajtueshëm me ligjin dhe me moralin e shoqërisë shqiptare në shtetin e së drejtës.⁸⁸

Në progresraportin e Komisionit Evropian për vitin 2013 theksohet forcimi i luftës kundër ,luftimi në mënyrë të vendosur i këtij fenomeni negativ dhe marrja e masave të gjithanshme për parandalimin e tij.⁸⁹

⁸⁴ “ Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.10.

⁸⁵ Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.10.

⁸⁶ Elezi, I. Statutet e Shkodrës, kreu IX, dhjetor 2003 .

⁸⁷ Gjeçovi, Sh. Kanuni i Lekë Dukagjinit, paragrafi 1016, Shkodër 1933.

⁸⁸ Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.10-11.

Në luftimin e tij armë e fuqishme efektive është edhe legjislacioni penal i Republikës së Shqipërisë, i cili, në harmoni me konventat dhe rekomandimet e ndërkombëtarëve, parashikon përcaktimin e veprave penale të korrupsionit si krime dhe penalizimin e tyre me sanksionet penale, bazuar në parimet e ligjshmërisë e të fajësisë, të përgjegjësisë penale, të mbrojtjes të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut në luftimin e kriminalitetit.

Ky legjislacion në lidhje me kriminalizimin dhe penalizimin e korrupsionit ka pësuar gjatë periudhës së tranzicionit evolucionin e tij, duke e plotësuar e ashpërsuar vazhdimisht dënimin. Pas kalimit të Shqipërisë në pluralizmin politik, në vitin 1995 doli Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë.⁹⁰

Në kod parashikoheshin vetëm dy figura krimi të korrupsionit:

- a) Kërkimi për mitëmarrje⁹¹;
- b) Marrja e mitës⁹².

Mitëdhënia nuk parashikohej si krim me motivacionin se personi që jepte mitë nuk mund të denonconte vetveten. Kufizimi i kriminalizimit vetëm te dy vepra penale të korrupsionit nuk ishte efektiv për luftimin e tij, derisa në këtë krim ka marrëveshje të drejtpërdrejta apo të tërthortë midis mitëmarrësit e mitëdhënësit dhe për këtë duhen dënuar si mitëmarrësi, ashtu dhe mitëdhënësi.

Këto mangësi u plotësuan me reformën ligjore të vitit 2004, me ligjin nr.9275, datë 16.9.2004, bazuar në Konventën Penale për Korrupsionin të Këshillit të Evropës (Strasbourg 1999), ratifikuar nga shteti shqiptar me ligjin nr.8778, datë 26.4.2001. Me këtë ligj u bë unifikimi i terminologjisë me atë të Konventës, duke zëvendësuar termin marrja e mitës me termin “korrupsion pasiv” dhe të mitëdhënies me termin “korrupsion aktiv” nën ndikimin e globalizimit në gjuhën ligjore sepse

⁸⁹ Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.11.

⁹⁰ Po aty.

⁹¹ “Kryerja e veprimeve nga punonjësi i ngarkuar me funksion shtetëror apo në shërbim publik, për të kërkuar ose urdhëruar dhënien e shpërblimeve që nuk i takojnë ose më shumë nga sa i takojnë sipas ligjit, dënohet me gjobë ose me burgim deri në shtatë vjet”. Neni 259, Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, 1995

⁹² “Marrja e shpërblimeve, dhuratave ose përfitimeve të tjera prej punonjësit të ngarkuar me një funksion shtetëror apo në shërbim publik e në ushtrim të tyre, për të kryer ose moskryer një veprim që lidhet me funksionin apo shërbimin ose për të përdorur ndikimin pranë autoriteteve të ndryshme për t'i siguruar çdo personi favorizime, dallime, vende pune e përfitime të tjera, dënohet me burgim nga tre gjer në dhjetë vjet”. Neni 260, Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, 1995.

populli ynë njih fjalët “ryshfet” apo “nën dorë”. Por më kryesorja ishte se me ligjin e vitit 2004 u kriminalizuan vepra të reja penale të korrupsionit aktiv e pasiv në sektorin privat (neni 164); korrupsioni aktiv e pasiv i personave që ushtrojnë funksione publike (nenet 244 e 259); korrupsioni i funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë (nenet 245 e 260); korrupsioni aktiv e pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë.

Në mbështetje të protokollit shtesë të Konventës Penale dhe të rekomandimeve të grupit të shteteve kundër korrupsionit (GRECO),⁹³ në vitin 2012, me ligjin nr.23 datë 1.3.2012, u bënë shtesa e ndryshime të tjera në Kodin Penal për kriminalizimin e penalizimin e veprave penale të korrupsionit aktiv e pasiv për gjyqtarët e gjykatave ndërkombëtare, jurive, arbitrit të vendit e të huaj (nenet 319/a deri 319/e).⁹⁴

Shqipëria, një vend i dalë nga tranzicioni dhe me një mbyllje prej 48 vitesh, ka mjaft probleme me korrupsionin. Ky i fundit shfaqet më së shumti në drejtësi dhe administratën publike, si dhe është i pranishëm edhe në të gjitha fushat e tjera të jetës shoqërore. Sipas analistëve të ndryshëm në Shqipëri, korrupsioni është një nga shkaqet kryesore të varfërisë që mbretëron sot në vendin tonë. Edhe pse kemi shenja të luftimit të korrupsionit mund të themi që korrupsioni në Shqipëri është në shkallë shumë të lartë dhe ndodhemi përpara një vështirësie shumë të lartë të luftimit të tij.

Korrupsioni paraqitet në të gjitha shtetet, por me një shkallë më të gjerë preken shtetet e dala nga lufta, shtetet ish-socialiste, shtetet të dala nga diktatura të gjata, por në përgjithësi janë të prekura ato shtete të cilat kanë shkallë të ulët të demokracisë apo nuk kanë demokraci fare.

Korrupsioni nga përvoja e mëparshme është parë të jetë fatal për shtetet në zhvillim dhe të pazhvilluara dhe në këto shtete është i pranishëm korrupsioni në formën më të brishtë të tij. Korrupsionin e hasim pothuajse në të gjithan ndërmarrjet publike. P.sh. në shëndetësi, gjyqësor, dogana, politikë etj.

Ka të tillë që e pranojnë korrupsionin si një nga mënyrat që të mbijetojë një popullsi siç është populli shqiptar në Shqipëri, sepse sipas tij ai që korruptohet fiton para, por njëkohësisht edhe ai që e korrupton atë (zyrtarin) fiton sepse zbut tatimin, dënimet apo ndonjë obligim tjetër ndaj shtetit.

⁹³ Akte juridike Ndërkombëtare, Tiranë 2006.

⁹⁴ Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq.13.

Janë të njohur disa indikatorë të rritjes së korrupsionit. Në vijim do të veçojmë: Ndërhyrjen shtetërore në sferën e ekonomisë, nëpërmjet ligjeve dhe urdhëresave të ndryshme, sistemin fiskal, vendimet shtetërore për shpenzimet publike ku hyjnë edhe sigurimin e prodhimeve me çmime që janë më të ulëta se në treg, financimi i partive politike etj.

Por ndër indikatorët që më së shumti ndikojnë në rritjen e korrupsionit janë:

- Burokracia tradicionale;
- Të ardhurat e ulëta;
- Mosfunksionimi i sistemit gjyqësor;
- Kontrolli i pamjaftueshëm institucional;
- Rregullat ligjore jotransparente;
- Si dhe vetë shembulli i udhëheqësve.

Gjatë viteve të fundit janë paraqitur edhe disa indikatorë që kanë ndikuar me të madhe në rritjen e korrupsionit si p.sh.:

- Rritja e intervenimit të shtetit në ekonomi;
- Rritja e tregtisë ndërkombëtare.
- Si dhe ndryshimet e sistemeve qeverisëse, sidomos kalimi i sistemeve postsocialiste në ato demokratike.

Duke qenë një fenomen negativ për çdo shoqëri, korrupsioni shoqërohet edhe me pasoja negative në segmente të caktuara të shoqërisë. Themi veprat korruptive pasi këtu nuk përfshihen vetëm korrupsioni aktiv dhe pasiv por edhe vepra të tjera penale, si shpërdorimi i detyrës etj.

Aktualisht, Kodi Penal përmban 27 nene që përcaktojnë si krime veprat penale të korrupsionit dhe parashikojnë sanksione për t'i penalizuar ato, kurse Konventa Evropiane përmban 13 nene (11 nga të cilat janë nënvariate të tyre). Nga paraqitja e sipërme rezulton se shteti ynë ka realizuar në mënyrë të kënaqshme përafrimin e legjislacionit penal me Konventën Penale të Këshillit të Evropës dhe me rekomandimet e GRECO-s për luftimin e korrupsionit aktiv e pasiv. Këto shënojnë arritje pozitive në reformën ligjore. Megjithatë, jemi larg standardeve evropiane

në ligjbërje. Studiuesi gjerman Heinz Zipf thekson se: “Në fushën penale nuk tolerohen ndërhyrje të shpejtuara, të pakonsultuara dhe të vlefshme për një kohë të shkurtër. Politika kriminale kërkon perspektiva për një afat të mesëm e të gjatë”.⁹⁵

Në Kodin tonë janë bërë mbi 250 shtesa e ndryshime të shpeshta, përfshi nenet për korrupsionin.⁹⁶ Shumica prej tyre janë marrë mekanikisht pa u studiuar e konsultuar. Mjaft nga nenet për korrupsionin mund të ishin përmbledhur.

3.2. Marrëveshjet ndërkombëtare lidhur me korrupsionin⁹⁷

- a) Përkufizimi i njohur më shumë për korrupsionin është ai që jep Banka Botërore: 'korrupsioni është përdorimi i paligjshëm i burimeve publike për përfitim personal'⁹⁸. Një përkufizim i ngjashëm për korrupsionin vjen nga *Transparency International*: 'korrupsioni është abuzimi me pushtetin e besuar për përfitim personal'⁹⁹. Përkufizimi i mëvonshëm përfshin më shumë se pushtetin publik meqenëse korrupsioni gjithmonë mund të shfaqet në sektorin privat. Kjo do të thotë jo vetëm përfitime financiare por edhe dhurata të të gjitha llojeve, duke përfshirë ato jomateriale, si ambiciet politike ose profesionale, promovimet ose primet.
- b) OKB-ja, në "Kodin e saj të sjelljes për zyrtarët e zbatimit të ligjit (1979)"¹⁰⁰, tregon se 'ndërsa përkufizimi i korrupsionit duhet t'i nënshtrohet ligjit kombëtar, ai duhet të kuptohet se përfshin kryerjen ose moskryerjen e një veprimi gjatë ushtrimit të detyrës ose në lidhje me të, si reagim ndaj dhuratave, premtimeve, iniciativave të kërkuara ose të pranuara, ose marrja e gabuar e tyre' (neni 7, shkronja “b”).

Në 'Programin global kundër korrupsionit' (1999), OKB-ja deklaron se 'esenca e fenomenit të korrupsionit është abuzimi me pushtetin, i kryer me qëllimin e nxjerrjes së një përfitimi të

⁹⁵ Zipf, H. *Politica criminale*, Giuffrè editore, Milano 1989, f.320.

⁹⁶ Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, Tiranë 1995, me ndryshime.

⁹⁷ Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H, Beck, 2009, fq 16-18.

⁹⁸ 'Të ndihmojmë vendet të luftojnë korrupsionin: Roli i Bankës Botërore', Banka Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim/ Banka Botërore, shtator 1997, fq. 19, www.worldbank.org.

⁹⁹ Në 'Parimet e biznesit për të luftuar mitën (2002), ti e përkufizon korrupsionin në çështjet e biznesit si: 'ofrimi, premtimi, dhënia, pranimi ose kërkimi i një avantazhi që çon në një veprim i cili është i paligjshëm ose shkelje e besimit'. Përkufizimi i referohet jo vetëm transaksioneve të sektorit privat, por edhe korrupsionit të agjentëve publikë për qëllimin e këtyre transaksioneve. Shih 'Parimet e biznesit për të luftuar mitën' të Transparency International që gjendet në <http://www.transparency.org/>.

¹⁰⁰ 'Kodi i sjelljes për zyrtarët e zbatimit të ligjit', miratuar me rezolutën 36/169, të datës 17 dhjetor 1979. Termi 'zyrtarë të zbatimit të ligjit' përfshin të gjithë zyrtarët e ligjit, qofshin të emëruar apo të zgjedhur, të cilët ushtrojnë pushtete policore, veçanërisht fuqinë e arrestimit ose ndalimit. Gjendet në www.ohcr.org/.

drejtpërdrejtë ose të tërthortë personal për veten ose për një person tjetër në sektorin publik ose privat'. Në fakt, ky është një përkufizim i marrë nga organizatat e lartpërmendura.

Në strategjinë e saj 'Lufta kundër korrupsionit për të përmirësuar qeverisjen' (1998), Programi i Zhvillimit të OKB-së e përkufizon korrupsionin si 'shpërdorim i detyrës së pushtetit publik ose autoritetit për përfitime private - nëpërmjet mitës, shpërdorimit të detyrës, tregtimit të influencës, nepotizmit, mashtrimit, parave për përshpejtim¹⁰¹ ose abuzimit me fondet'.

Instrumenti universal më i rëndësishëm në fushën që po shqyrtojmë këtu, Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit (2003), nuk jep një përkufizim për korrupsionin, bazuar në supozimin se koncepti ndryshon vazhdimisht dhe se nga natyra e vet ai përfshin qasje të shumëfishta.

Konventa merr një qasje përshkruese duke mbuluar format e shumëllojshme të korrupsionit që ekzistojnë aktualisht, duke ofruar gjithashtu një kuadër për format e korrupsionit që ende mund të shfaqen në të ardhmen. Shtetet palë në konventë do të penalizojnë veprat e mëposhtme penale: mitëdhënien/mitëmarrjen, tregtimin e influencës, abuzimin me funksionet, pasurimin e paligjshëm (duke përfshirë sektorin privat), pastrimin e të ardhurave nga krimi, fshehjen dhe pengimin e drejtësisë. Konventa gjithashtu i detyron shtetet që të vendosin përgjegjësinë e personave ligjorë si dhe të përcaktojnë si krime edhe pjesëmarrjen dhe tentimin.

- c) Fondi Monetar Ndërkombëtar e përkufizon korrupsionin si 'abuzim me autoritetin ose besimin publik për përfitim privat'¹⁰².
- ç) Grupi i ekspertëve për korrupsionin i INTERPOLIT e përkufizon atë si 'çdo veprim apo mosveprim nga individë ose organizata, publike ose private, duke shkelur ligjin ose besimin për përfitim ose fitim'¹⁰³.

¹⁰¹ Para të paguara për të përshpejtuar procedurat e ndryshme burokratike.

¹⁰² 'Qasja për Promovimin e Qeverisjes së Mirë dhe Luftës ndaj Korrupsionit – Udhëzues' i FMN-së, 2005, në <http://www.imf.org/>

¹⁰³ Grupi i ekspertëve për korrupsionin i INTERPOLIT në <http://www.interpol.int/> dhe Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e Drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H.Beck, 2009, fq 74.

*Duke iu referuar rreptësisht forcave policore në 'Standardet globale për luftën ndaj korrupsionit në forcat/shërbimet policore', INTERPOLI e përkufizon korrupsionin si: kërkim ose pranim, qoftë direkt apo indirekt, nga një oficer policie ose ndonjë punonjës tjetër i forcës/shërbimit policor i parave, artikujve me vlerë, dhuratave, favoreve, premtimeve ose avantazhit, qoftë për vete ose për ndonjë person, grup apo entitet, në shkëmbim të ndonjë akti apo mosveprimi tashmë të kryer ose të neglizhuar, ose që do të bëhet ose neglizhohet në të ardhmen, ose në lidhje me kryerjen e ndonjë funksioni të policimit ose të lidhur me të, ofrimit ose dhënies, qoftë direkt ose indirekt, një oficeri

d) Në memorandum shpjegues të raportit të Komitetit PACE për Çështjet Ekonomike dhe Zhvillimin para miratimit nga Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës të rezolutës 1214 (2000) për 'Rolin e parlamenteve në luftën kundër korrupsionit', korrupsioni përkufizohet si përdorimi dhe abuzimi me pushtetin publik për fitim privat¹⁰⁴.

Grupi shumëdisiplinor për korrupsionin, i ngritur nga Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës, në vitin 1994, miratoi përkufizimin e mëposhtëm provizor për korrupsionin: *'korrupsioni siç trajtohet nga GMC i Këshillit të Evropës është njëherësh mitëmarrja dhe ndonjë sjellje tjetër në lidhje me personat që u janë besuar përgjegjësitë në sektorin publik ose privat, që shkel detyrat që rrjedhin nga statusi si zyrtar publik, punonjës privat, agjent i pavarur ose ndonjë marrëdhënie tjetër e atij lloji dhe që synon fitimin e avantazheve të padrejta të çfarëdo lloji për vete ose për të tjerët'. (pika 27 e 'Raportit shpjegues të Konventës Civile mbi Korrupsionin'¹⁰⁵).*

Më vonë, Konventa e Civile për Korrupsionin do të shtjellonte se 'korrupsion' do të thotë 'të kërkosh, të ofrosh, të marrësh ose të japësh, direkt ose indirekt, një ryshfet ose ndonjë avantazh tjetër të padrejtë ose ndonjë perspektivë të tyre, që shtrembëron kryerjen siç duhet të ndonjë detyre ose sjelljeje që kërkohet nga marrësi i mitës, avantazhit të padrejtë ose perspektivës së tyre' (neni 2).

'Konventa Penale për Korrupsionin' e detajon korrupsionin si 'mitëmarrje aktive e zyrtarëve publikë'¹⁰⁶, mitëmarrje pasive e zyrtarëve publikë (duke përfshirë detyrimin e shtetit për të

policie ose ndonjë punonjësi tjetër të forcës/shërbimit policor të parave, artikujve me vlerë, dhuratave, favoreve, premtimeve, shpërblimit ose avantazhit për oficerin e policisë ose për ndonjë person tjetër ose për ndonjë person, grup ose entitet në shkëmbim të ndonjë veprimi ose mosveprimi tashmë të kryer ose të neglizhuar ose që do të kryhet ose do të neglizhohet në të ardhmen në kryerjen e ndonjë funksioni ose që lidhet me të ose që lidhet me policimin, ndonjë akt ose neglizhim në kryerjen e detyrave nga një oficer policie ose punonjës tjetër i forcës/shërbimit policor që mund ta ekspozojë një person në mënyrë të padrejtë ndaj një akuze ose dënimi për një vepër penale ose mund të ndihmojë në mënyrë të padrejtë që një person të mos akuzohet ose të çlirohet nga një vepër penale, shpërndarja e paautorizuar e informacionit konfidencial ose të kufizuar policor për shpërblimin ose ndonjë gjë tjetër, ndonjë akt ose neglizhim në kryerjen e detyrës nga një oficer policie ose ndonjë punonjës tjetër i një force/shërbimi policor për qëllimin e përfitimit të parave, artikullit me vlerë, dhuratës, favorit, premtimit, shpërblimit ose avantazhit për vete ose ndonjë person tjetër, grup ose entitet, ndonjë akt ose neglizhim që përbën korrupsion sipas një ligji të shtetit anëtar, pjesëmarrja si kryesor, bashkëkryesor, iniciues, shtytës, bashkëpunëtor në krim, ndihmës përpara faktit, ndihmës pas faktit, konspirues ose në ndonjë mënyrë tjetër në kryerjen ose përpjekjen për të kryer ndonjë akt që përmendet më sipër.

¹⁰⁴ Dokumenti nr.8652, i 18 shkurtit 2000, përgatitur nga Komiteti për Çështjet Ekonomike dhe Zhvillimin i Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës, pika II. I. 4, në <http://assembly.coe.int/>

¹⁰⁵ Raporti gjendet tek: <http://conventions.coe.int>.

¹⁰⁶ 'Zyrtar publik' do të thotë duke iu referuar përkufizimit të 'zyrtarit', 'zyrtarit publik', 'kryetarit të bashkisë', 'ministrit' ose 'gjykatësi' në ligjin kombëtar të shtetit në të cilin personi në fjalë e kryen atë funksion dhe siç zbatohet në ligjin penal të tij; konventa u referohet gjithashtu zyrtarëve publikë të huaj.

përcaktuar si vepra penale sipas ligjit të brendshëm ato sjellje që përfshijnë mbajtësit e detyrës gjyqësore ose zyrtarëve të gjykatës ndërkombëtare, juridiksioni i të cilëve pranohet nga pala), [dhe] tregtia e influencës'.

dh) BE-ja, në komunikatën përfundimtare (2003) 317 nga Komisioni për Këshillin, Parlamentin Evropian dhe Komisionin Evropian Ekonomik dhe Social për një politikë gjithëpërfshirëse të BE-së kundër 'korrupsionit' miraton përkufizimin e korrupsionit të përdorur nga programi global i OKB-së kundër korrupsionit: 'abuzimi me pushtetin për fitim privat'. Konventa për Luftën kundër Korrupsionit përfshin zyrtarët e komuniteteve evropiane ose zyrtarët e shteteve anëtare të Bashkimit Evropian (1997)¹⁰⁷ e përkufizon korrupsionin pasiv dhe korrupsionin aktiv nga zyrtarët¹⁰⁸.

3.3. Mënyrat dhe qëllimi i korrupsionit¹⁰⁹

3.3.1. Mënyrat e korrupsionit

Kur korrupsioni përfshin të paktën dy persona, kontakti midis tyre arrihet në dy mënyra:

- *drejtpërdrejt*: kjo kërkon besim të madh midis palëve, që zakonisht bazohet tek miqësia, kontaktet e mëparshme ose rekomandimi nga një person tjetër që e beson agjenti publik. Kjo mund të përfshijë edhe mënyrat e presionit që rezultojnë nga marrëdhëniet e autoritetit (p.sh., me një epror) ose nëpërmjet shantazhit;
- *tërthorazi*: kjo kërkon përdorimin e ndërmjetësve. Këto mund të jenë bashkëpunëtorët aktualë ose të mëparshëm, pjesëtarët e familjes¹¹⁰ ose personat me të cilët zyrtari hyn në kontakt shpesh,

¹⁰⁷ Konventa për Luftën kundër Korrupsionit që përfshin zyrtarët e komuniteteve evropiane ose zyrtarët e shteteve anëtare të Bashkimit Evropian' miratuar nga Këshilli Evropian u botua në Gazetën Zyrtare C 195, të 25 qershorit 1997, gjendet në: <http://europa.eu/>.

¹⁰⁸ Për qëllimet e konventës, 'zyrtarë publikë' do të thotë duke iu referuar përkufizimit të 'zyrtarit', 'oficerit publik', 'kryetarit të bashkisë', 'ministrit' ose 'gjykatësit' në ligjin kombëtar të shtetit në të cilin personi në fjalë e kryen atë funksion dhe siç zbatohet në ligjin e tij penal.

¹⁰⁹ Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e drejtësisë, Ciristi Danilet, Bucharest, Editura C.H. Beck, 2009, fq.54.

¹¹⁰ Gjyqtari Aleksandr Karpov, zëvendëskryetar i Gjykatës së Lartë të Rusisë dha dorëheqjen më 17 shkurt 2009, pasi i biri i tij u arrestua me akuzat për korrupsion. I biri i gjyqtarit dyshohej se kishte marrë 30.000 USD në shkëmbim të ndikimit mbi gjyqtarët e gjykatës në një dosje çështjeje (juridice. ro, 18.2.2009).

të tillë si personeli ndihmës i gjykatës, avokatët ose madje fqinjët e gjyqtarëve ose prokurorëve. Kontakti mund të bëhet për një akt të vetëm të paligjshëm korrupsioni ose ai mund të përsëritet (vepër penale e vazhduar).

3.3.2. Qëllimi i korrupsionit ¹¹¹

a) Mita mund të kërkohet dhe të ofrohet për të shtrembëruar rezultatin e një procesi gjyqësor ose për të kryer një akt të paligjshëm.

Kategoria e parë përfshin mosvendosjen e penaliteteve kur është shkelur ligji, lirimin e një individi të arrestuar megjithëse ndalimi i mëtejshëm do të ishte i domosdoshëm në të kundërt, ndryshimin e akuzave në mënyrë të pabazuar, keqraportimin e informacionit në procesverbalin e një çështjeje tjetër në raport, keqpërvetësimin ose shkatërrimin e provave në dosjen e çështjes, moslëshimin e fletëthirrjes, mosdorëzimin apo keqpërvetësimin e provës së dhënies së fletëthirrjes ose komunikimin e vendimit, shtyrjen e një zgjidhjeje për një dosje çështjeje, rrjedhjeje informacioni, lejimin e qëndrimit të një të pandehuri të dënuar në mjediset e policisë në vend të transferimit të tij/të saj në vendin e vuajtjes së dënimit, bërjen e një rekomandimi të favorshëm për një të ndaluar për të siguruar pezullimin e dënimit ose disponimin e paligjshëm të aseteve të një shoqërie tregtare gjatë procedurës së përgatitjes së mbylljes së saj.

Kategoria tjetër, ajo e vendimmarrjes administrative, përfshin: dhënien e një kontrate një ofertuesi i cili ka bërë një ofertë më të ulët se ofertat e tjera të marra, lëshimi i një certifikate regjistrimi kur një automobil i caktuar është prokuruar në mënyrë të paligjshme; sigurimi i mbrojtjes nga autoritetet për një grup kriminal, duke përdorur punën e të ndaluarit për ndërtimin e një ndërtese (për shembull, për personelin e agjencisë kombëtare penitenciare ose për gjyqtarët dhe prokurorët); regjistrimi i punonjësve si të pranishëm në punë pavarësisht mungesës së tyre.

b) Shumë shpesh, përfitimet ofrohen në shkëmbim të përfundimit të akteve ligjore. Kështu, në vitin 2007, në raportin për korrupsionin global nga *Transparency International*, 10% e të anketuarve nga 21 vende të mbuluara nga sondazhi u përgjigjën se ata kishin dhënë mitë në shkëmbim të një vendimi në favorin e tyre. Për shembull, mita mund të jepet nga i pandehuri, i

¹¹¹ Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H. Beck, 2009, fq 55.

akuzuar për një vepër penale të lehtë, për t'u siguruar që gjyqtari të mos marrë vendimin e dënimit me burg, por ose të vendosë për një dënim të pezulluar ose nën mbikëqyrjen e shërbimit të provës. Kjo mund të shërbejë edhe për të ndryshuar mendimin e gjyqtarit për të dhënë minimumin e dënimit ligjor në vend të maksimumit, institucionit gjyqësor për të shënuar ankesën dhe për të filluar hetimin për kriminelët e një veprë penale, ose për gjyqtarin për të planifikuar seancat më herët ose për të përshpejtuar dhënien e një vendimi. Mita mund të jepet edhe pa i kërkuar agjentit gjyqësor të bëjë ndonjë gjë të paligjshme, por si një masë mbrojtëse për të parandaluar palën kundërshtare që të korrutojë organin gjyqësor në emër të saj.

3.4. Shkaqet e korrupsionit¹¹²

Korrupsioni është një fenomen kompleks shoqëror. Shkaqet e korrupsionit dhe rrethanat që e favorizojnë shfaqjen e tij janë të shumëfishta dhe mund të variojnë nga elementet gjyqësore¹¹³ deri ato politike¹¹⁴, nga elementet administrative¹¹⁵, deri tek ato sociale dhe ekonomike¹¹⁶. Për sa i përket sistemit gjyqësor, shkaqet dhe faktorët që kontribuojnë në përhapjen e korrupsionit ose të korrupsionit të perceptuar janë:

a. *Mungesa e informacionit:*

- Sjellja e personelit. Mosnjohja nga organi gjyqësor e dosjes së çështjes, mungesa e interesit për zgjidhjen e shpejtë të çështjes, shtyrjet e pajustificuara të seancave gjyqësore, mungesa e njohjes së qarkut të brendshëm të dokumenteve ose se ku të gjendet informacioni, qytetarët do t'i marrin këto sikur duan të thonë se interesi i personelit në çështjen përkatëse duhet 'të stimulohet' ose që këto elemente nënkuptojnë një kërkesë për mitë;

¹¹² Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H., Beck, 2009, fq 46-52.

¹¹³ P.sh., mungesa e stabilitetit legjislativ, rregulloret e paplota, mospërputhjet midis ligjeve, vendimet e paparashikueshme të gjykatës, praktika jokonsistente gjyqësore.

¹¹⁴ P.sh., parlamenti dekriminalizon krimet e korrupsionit, ose rregullon dënime më të buta ose madje planifikon të çmontojë institucionet kundër korrupsionit; Presidenti i vendit fal individë të dënuar për korrupsion; anëtarët e parlamentit bllokojnë ndjekjen penale në çështjet e lidhura me korrupsionin që përfshijnë ministrat.

¹¹⁵ P.sh., sjellja e nëpunësve civilë, burokracia, mungesa e autoritetit

¹¹⁶ P.sh. pabarazitë sociale dhe aspirata për mirëqenie dhe komfort.

- Mungesa e informacionit për mënyrën se si funksionon sistemi. Shpesh, qytetarët nuk janë në dijeni të të drejtave të tyre dhe nuk kanë akses ndaj informacionit se si funksionon sistemi gjyqësor për të mbrojtur të drejtat e tyre. Kjo krijon një popullsi të cënueshme nga mashtrimi prej individëve që kërkojnë mitë në shkëmbim të sigurimit ose përshpejtimit të një zgjidhjeje për çështjen;
- Akses i papërshtatshëm për qytetarët ndaj legjislacionit. Për shembull, legjislacioni rumun disponohet pa kosto vetëm në rrethana të caktuara¹¹⁷. Legjislacioni nuk arrihet nga të gjithë të huajt ose përdoruesit e gjykatës nga minoritetet etnike për shkak të mungesës së përkthimeve në gjuhët minoritare ose të minoriteteve etnike. Udhëzimet e postuara aktualisht në faqet e internetit të institucioneve të ndryshme ose në disa gjykata, në shumicën e rasteve janë ekstrakte nga tekstet e ligjeve, më tepër sesa fletëpalosje që u shpjegojnë qytetarëve të zakonshëm se cilat janë të drejtat e tyre dhe mjetet procedurale me anë të të cilave të mbrojnë të drejtat e tyre;
- Akses i dobët në jurisprudencë. Programet kompjuterike pa pagesë që përmbajnë jurisprudencën ekzistojnë dhe përdoren vetëm brenda gjykatave dhe prokurorive të caktuara. Publiku nuk ka akses ndaj bazës të të dhënave, as edhe për çështjet në të cilat ata janë të përfshirë. Që prej 31 janarit 2006, të gjitha gjykatave u është kërkuar që ta bëjnë jurisprudencën e tyre publike nëpërmjet internetit¹¹⁸, por janë disa të cilat edhe sot nuk kanë arritur të botojnë të dhënat e kërkuara. Në këtë pikë, zhvillimi i një aplikimi, Jurindex, është duke u bërë. Deri tani, aplikimi përfshin vendimet e dhëna nga gjykatat e apelit në vitin 2008; (Sipas ligjit për mbrojtjen e të dhënave personale qysh nga dhjetori i 2016 fshihen të dhënat e ofruara nga websitet e ndryshme në rrethet gjyqësore të vendit pasi cenon “privatësinë” e subjekteve të procesit penal)
- Bashkëpunimi jo i duhur me masmedian. Informacioni konfidencial shpesh rrjedh gjatë proceseve gjyqësore, në shumicën e rasteve për shkak të 'mirëkuptimit' midis gazetarëve dhe punonjësve të caktuar. Për shembull, në qoftë se shefi i një institucioni gjyqësor bashkëpunon me median rregullisht, ky zyrtar mund të përfitojë që media të mos e botojë kritikën publike që ka si objekt zyrtarin ose aktivitetet e institucionit, ose zyrtari mund të jetë në gjendje që ta përdorë median si një mjet për të shkarkuar hakmarrjen ose presionin personal.

¹¹⁷Qeveria ofroi një faqe interneti, <http://legislatie.just.ro>, por për të pasur akses ndaj një akti normativ, pala e interesuar duhet të njohë tashmë dy çështje bazë të informacionit: numrin e ligjit dhe datën e tij.

¹¹⁸Portali i gjykatave të ligjit, në <http://portal.just.ro>.

b. Mungesa e kontrollit dhe përgjegjshmërisë:

- Mungesa e demokracisë gjyqësore. Fatkeqësisht, rregullat e pashkruara akoma mbështesin sistemin gjyqësor dhe janë përjetësuar për shkak të mungesës së kulturës së etikës profesionale. Këto rregulla përfshijnë, por nuk kufizohen me atë që shefat nuk kritikohen, fshihet inkompetenca, të mos zbulohet korrupsioni, të fitohet mbi median, sindikata e institucionit të dobësohet ose të diskreditohet ose që udhëheqësve të tyre t'u mohohet pushteti i përfaqësimit;
- Mospërfshirja e shoqërisë civile në monitorimin e sistemit. Gjykatat dhe prokuroritë janë të mbyllura ndaj bashkëpunimit me organizatat joqeveritare që identifikojnë gabimet specifike organizative; aty ku ekzistojnë raporte të vlerësimit të jashtëm, ato anashkalohen dhe rekomandimet e tyre nuk implementohen;
- Kompetenca profesionale e dobët. Si pavarësia dhe integriteti janë të bazuar në trajnimin tërësor profesional. Aty ku mungojnë këto cilësi ose janë të pamjaftueshme dhe kur personelit u krijohen raste për përfitime shtesë, shanset për korrupsion rriten. -Burokracia e tepërt dhe mungesa e organizimit. Qarku i koklavitur i dosjeve dhe të dhënat parësore, procedurat e stërzgjatura dhe jofleksible për marrëdhëniet me publikun, nëpunësit e pasjellshëm, që i kalojnë qytetarët nga një zyrë në një tjetër, mund t'i bëjnë njerëzit të ndjejnë se ata nuk kanë opsion tjetër veçse t'u drejtohen lidhjeve brenda sistemit dhe të kryejnë aktet e korrupsionit. Këto çështje lehtësohen nga monitorimi jo i duhur i procedurave administrative brenda institucionit, mosaplikimi i sanksioneve administrative në kohën e duhur dhe plotësisht ose fshehja e akteve joetike;
- Frika nga hakmarrja. Çdo punonjës që ka dijeni për veprimet e paligjshme ose joetike të kryera nga kolegët e tij ose të saj, eprorët ose vartësit është nën detyrimin ligjor dhe moral t'ua raportojë ato institucioneve përkatëse. Për shkak të riskut të ekspozimit, nuk raportohen faktikisht shkeljet, megjithëse mosnjohimi i organeve gjyqësore për zbulimin e një shkeljeje në vendin e punës, në vetvete është një krim.¹¹⁹

¹¹⁹ Ligji detyron një individ që merr dijeni se është kryer një krim që lidhet me punën të njoftojë menjëherë prokurorin; I njëjti detyrim vlen edhe për personat e punësuar në pozicione drejtuese, në lidhje me ndonjë krim të kryer në atë institucion (neni 214 dhe 227 i Kodit të Procedurës Penale dhe neni 263 i Kodit Penal përkatësisht), ose

Kodet e etikës profesionale të policisë dhe personelit të vendeve të vuajtjes së dënimit janë të vetmet që specififikisht e ndalojnë tolerancën për shkeljet e korrupsionit dhe i detyrojnë punonjësit të informojnë eprorët dhe organet kompetente për shkeljet për të cilat ata vijnë në dijeni¹²⁰.

Shkelja e këtyre dispozitave mund të sjellë përgjegjësi administrative, civile ose penale. Në fakt, në një anketim të Gallupit në janar 2008, 29% e sekretareve të gjykatës u përgjigjën se ato nuk inkurajoheshin në institucionin e tyre të njoftonin rastet e shkeljeve pa pasur frikën e hakmarrjes, ndërsa 42% thanë se ato nuk inkurajoheshin për të kritikuar vendime të caktuara të eprorëve të tyre.

Për të siguruar mbrojtjen kundër hakmarrjes që bën objekt individët të cilët raportojnë veprat e paligjshme dhe joetike, janë kaluar dy ligje: ligji për mbrojtjen e dëshmitarit¹²¹ dhe ligji për mbrojtjen e integritetit të denoncuesve¹²². Në këtë kontekst, ia vlen të përmendim rolet e masmedias dhe shoqatave profesionale dhe grupet e interesit, të cilat janë kritike për ekspozimin e rasteve të abuzimit duke pasur parasysh që presioni publik është efektiv në shumicën e rasteve;

- *Mekanizma të gabuar të përgjegjshmërisë.* Korrupsioni lulëzon aty ku risku i ekspozimit dhe ndëshkimeve është i ulët. Aktualisht, me ndryshimin e nenit 450 të Kodit të Procedurës penale për rishikimin e vendimeve, mendohet që çon në një diskrecionalitet abuziv nga ana e gjyqtarëve të Gjykatës së Apelit.

Për shembull, për ananlogji me siuatën e drejtësisë në Rumani thuhet se: Pranimi i gabimeve të gjyqimit është ende një tabu në Rumani. Media mbuloi gabime ndoshta të mëdha në çështjet e tilla, si Tundrea dhe Visan. Në vende të tjera ka debate të nxehta për çështjen.¹²³

për zyrtarët me kompetencë për inspektim dhe që kanë edhe të dhëna dhe informacion për krimet që futen nën juridiksionin e NAD (neni 14, paragrafi 1 një G. E. O nr.43/04.04.2002);

¹²⁰ Neni 19 në Kodin e Etikës Profesionale të Punonjësve të Policisë, neni 6 (k) në kodin e etikës profesionale të personelit penitenciar.

¹²¹ Ligji nr.62/19.12.2002, "Për mbrojtjen e dëshmitarëve", botuar në Gazetën Zyrtare nr.964 të 28 dhjetorit 2002.

¹²² Denoncuesit janë ata punonjës të një organizate ose ish-punonjës ose anëtarë të organizatave të caktuara që raportojnë shkeljet e ligjit dhe rregulloreve, mashtimet, veprat e korrupsionit për të cilat ata janë dëshmitarë dhe i kanë zbuluar, atyre palëve të cilat janë në gjendje ose dëshirojnë të ndërmarrin masat e kërkuara korrigjuese, ose brenda sistemit (eprorët, kolegët) ose nga jashtë sistemit (masmedia, organizatat gardiane, juristët). Këta kritikues zbuluan parregullsi të mëdha në shoqëritë private, p.sh., prodhuesit e duhanit ose edhe F.B.I ose Komisionin Evropian

¹²³ shih çështje të tilla, si Dreyfus, Villemin, Toulouse ose Outreau në Francë ose projekti i pafajësisë në SHBA.

Rreziku i vendimeve arbitrare për këtë arsye është i lartë. Megjithëse janë raportuar gabime të rënda të gjykimit gjatë viteve, nuk ka pasur penalitete të çfarëdolloji për ata që i kanë bërë ato. Pavarësisht nga dispozitat që rregullojnë përgjegjësinë civile edhe penale, pandëshkueshmëria në lidhje me gabimet e kryera me qëllim ose nga neglizhenca e rëndë shkaktojnë kosto të rëndësishme për përdoruesit e gjykatës dhe shoqërinë dhe forcojnë ndjenjën se gjyqtarët dhe prokurorët janë mbi ligjin.

Gjithashtu, toleranca për këto çështje (vetëm pak deri tani) krijon një emër të keq për shumicën e gjyqtarëve ose prokurorëve dhe nëpunësit civilë edhe për ata që janë të ndershëm. Veç këtyre, është edhe risku i vogël që nëpunësit civilë të pandershëm të penalizohen.

Mungesa e integritetit thellohet më tej nga mosarritja shkurajuese e penalizimit të të korrumpuarve. Po qe se këta shkelës nuk marrin dënime më të ashpra, nuk humbasin punën e tyre ose nuk i nënshtrohen gjykimeve të gjata, kultura e mosndëshkimit mund të vazhdojë, e cila më tej gjeneron korrupsionin¹²⁴ ;

- Korrupsioni mund të ndikojë në vendimet që merr prokuroria për të filluar një ndjekje penale, në transferimin e çështjeve tek një prokurori, transferimin e çështjeve nga një prokurori në një prokurori tjetër.

Kjo mund të ndodhë sepse vendimet e lartpërmendura bazohen në kriteret e përgjithshme të parashikuara nga ligji, me diskrecionin e gjerë të organit gjyqësor që luan një rol kyç¹²⁵. Ky diskrecion shpjegon përse gjyqtarët mund të marrin vendim ndryshe në çështje të ngjashme. Për shembull, kjo mund të shpjegojë përse vepra penale të ngjashme të kryera në rrethana të ngjashme, kanë diferenca të mëdha midis rezultateve në gjykata të ndryshme, disa të dyshuar arrestohen dhe të tjerë nuk arrestohen, ose përse disa të burgosur dënohen dhe disa të tjerë nuk dënohen.

¹²⁴ PNUD, raport studimor dhjetor 2014, “Përkatësia gjinore dhe korrupsioni në shërbimin civil shqiptar”, fq 33-53. dhe PNUD, Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H. Beck, 2009, fq 69-70.

¹²⁵ E përmendim përsëri përkufizimin e korrupsionit të PNUD-it: korrupsioni = (monopoli + diskrecion) – (përgjegjshmëri + integritet + transparencë); dhe përkufizimin e Klitgaard për korrupsionin: korrupsioni = monopoli + diskrecion – përgjegjshmëri. ‘përgjegjshmëria’ në radhë të parë do të thotë ‘transparencë’.

c. Oportunitetet

- Kufizimet e imponuara nga natyra e pozicionit. Ligji i ndalon personelit gjyqësor që të punësohen në pozicione të tjera, me përjashtim të disa posteve të mësimdhënies në shkollat e larta juridike. Ky ndalim ndikon në mënyrë të paarsyeshme, mes të tjerash, tek personeli ndihmës në gjykata dhe prokurori, të cilët nuk mund të marrin ligjërisht të ardhura shtesë, megjithëse nuk janë të përfshirë në vendimmarrje gjyqësore;
- Kontakti i drejtpërdrejtë me publikun. Diskrecioni, i kombinuar me kontaktin e drejtpërdrejtë me publikun gjeneron dobësi. Aktiviteti për një kohë të gjatë në të njëjtin post gjithashtu krijon efekte të ngjashme: në qoftë se dikush punon për një kohë të gjatë në të njëjtin pozicion, krijohen marrëdhënie si brenda dhe jashtë institucionit që mund të inkurajojnë fshehjen e korrupsionit dhe trajtimin preferencial. Kjo mund të ndodhë në mënyrë të veçantë mes atyre punonjësve të cilët kanë kontakt të drejtpërdrejtë me publikun, por edhe midis atyre punonjësve në departamentet ndihmëse (p.sh., burimet njerëzore);
- Çështjet e profilit të lartë. Etja për para të shpejtë dhe të lehtë provokohet nga kontakti me çështje, palët e të cilave janë të përfshira në asete tepër të vlefshme ose politikanë/afaristë që hetohen penalisht, gjithë ata që mund të jenë në gjendje të ofrojnë shuma të mëdha parash ose benefite të tjera në shkëmbim të vendimeve të favorshme.

ç. Rrethanat shoqërore

- Ndjekja e të njëjtave shkolla, shoqata dhe qarqe, si dhe marrëdhëniet e ngushta fisnore. Këto marrëdhënie lehtësojnë kontaktet e drejtpërdrejta me individët që kanë detyra gjyqësore të cilat mund të inkurajojnë mitëdhënien dhe tregtimin në influencë. Kërcënimi i lartë që paraqesin këto marrëdhënie midis gjyqtarëve dhe prokurorëve, nëpunësve të gjykatës, punonjësve të policisë me kolegët e tyre të mëparshëm të cilët janë bërë avokatë dhe nga politikanët që gjithashtu janë avokatë, e bëri legjislaturën që të paraqesë një numër kufizimesh për praktikimin e ligjit.
- Toleranca në shoqëri. Në shumë fusha, njerëzit e konsiderojnë pagesën e shumave shtesë të parave në shkëmbim të shërbimeve si 'normale'. Zakonisht, pacientët e quajnë normale që të paguajnë para shtesë për doktorët e tyre; në mënyrë të ngjashme, përdoruesit e gjykatës janë

më të interesuar në atë se si të fitojnë favorin e trupit gjykues më tepër sesa në paraqitjen e paanshme të çështjes së tyre. Në këtë drejtim, barometri i opinionit publik i 2007-s të fondacionit SOROS zbulon se njerëzit që kanë kontakte me elementë të sistemit të drejtësisë (tribunalin, zyrat noteriale, firmat e avokatisë) kishin njohuri se tek kush duhet të besonin në 11% të rasteve në 2007¹²⁶ dhe kishin kontakte brenda policisë në 12.5% të rasteve¹²⁷. Mosbesimi është thelluar nga ideja së cilës i kanë hedhur benzinë raportet e medias se gjyqtarët dhe prokurorët i nënshtrohen ndikimit politik;

- Moskultivimi i nderit dhe integritetit. Etika në sistemin gjyqësor reflekton etikën e shoqërisë, e cila është disi e ulët. Kjo ndodh sepse nuk ka vlerësim etike kur punësohen aplikantët dhe gjatë gjithë karrierës së tyre, vlerësimet janë disi të përcipta dhe ndonjëherë janë një mjet presioni në duart e vendimmarrësve. Ka pak ose aspak seminare që fokusohen tek etika dhe paanshmëria dhe nuk ka fare nga ata që të trajtojnë antikorrupsionin.
- Zakoni ose instikti. Për sa kohë që një punonjës është përfshirë në shkeljet e korrupsionit dhe nuk është penalizuar ose për sa kohë që bashkëpunëtorët kanë bërë të njëjtën gjë, ata do të inkurajohen të adoptojnë ose të vazhdojnë me të njëjtat forma të shkeljeve.

3.5. Pasojat e korrupsionit

Duke e cilësuar korrupsionin si një pengesë për stabilitetin ekonomik, shtetin e së drejtës dhe zhvillimin ekonomik dhe atë social në Shqipëri, edhe përpjekjet për ta luftuar atë nuk kanë sporadike, por kërkon hartimin e një strategjie dhe ngritjen e strukturave të specializuara antikorrupsion. Eksperienca tregon se strategji të tilla kanë më shumë mundësi për të qenë të suksesshme nëse ato përmbajnë tri elemente, të cilët janë të lidhur ngushtë me njëri-tjetrin:

- Zbatimi i legjislacionit
- Parandalimi;
- Ndërgjegjësimi dhe pjesëmarrja e publikut në përpjekjet antikorrupsion.

¹²⁶ Krahasuar me 26% në 1998, 19% në 2002, 8% në 2005.

¹²⁷ Krahasuar me 29% në 1998, 18% në 2002, 9% në 2005.

Korrupsioni si dukuri negative në shoqëri, mbi të gjitha, frenon zhvillimin ekonomik dhe social, duke dëmtuar sidomos vendet në zhvillim sidomos ato shtete që kanë dalë nga tranzicioni ku bëjmë pjesë edhe ne.

3.6. Ndikimi i korrupsionit në jetën sociale, politike dhe ekonomike

3.6.1. Ndikimi i korrupsionit në aspektin social

1. Ulja e nivelit të jetesës për pjesën më të madhe të popullsisë, pasi, duke ndryshuar destinacionin e fondeve, krijohet një hendek midis grupeve, atyre që përfitojnë nga korrupsioni (që janë më të pakët në numër) dhe pjesës tjetër të popullsisë (taksapaguesit) të ardhurat e të cilëve ulen me rritjen e nivelit të korrupsionit, duke ulur në këtë mënyrë nivelin e tyre të jetesës.
2. Rritja e kriminalitetit: Së pari, sepse korrupsioni në vetvete është një vepër penale por njëkohësisht ndikon në rritjen e veprave të tjera penale, si vjedhja, vrasja etj. Numri më i madh i veprave penale në Shqipëri është për vjedhjen, në të gjitha format që ajo mund të shfaqet, duke u pasuruar me veprat e tjera korruptive. Vjedhja ka të bëjë direkt me përfitimin ekonomik. Rritja e shkallës së korrupsionit ul nivelin e të ardhurave për pjesën më të madhe të popullsisë, kjo do të sjellë rritje të mundësive për kryerjen e vjedhjeve si një mundësi për të siguruar të ardhura për jetesën.

3.6.2. Ndikimi i korrupsionit në aspektin ekonomik

1. Së pari, meqenëse sukcesi ekonomik varet kryesisht nga shpërndarja optimale e burimeve, ndryshimi i destinacionit të fondeve, nëpërmjet aktiviteteve të korruptuara të menaxherëve dhe zyrtarëve përfaqëson një çrregullim të shpërndarjes dhe rrjedhimisht redukton burimet e disponueshme për rritjen ekonomike.
2. Së dyti, korrupsioni frikëson investitorët dhe dekurajon investimet e huaja direkte duke zvogëluar kështu përdorimin e burimeve të kapitalit human.
3. Në shtetet e korruptuara, komuniteti i biznesit duhet të ndajë disa nga fondet e veta për korrupsionin, gjë që shkurton investimet dhe prodhimin kombëtar bruto. · Korrupsioni i zë frymën konkurrencës së lirë, në mënyrë të veçantë kompanive të vogla. · Me rënien e

konkurrencës, ulet edhe cilësia e mallrave dhe e shërbimeve. Ulen të ardhurat shtetërore dhe rritet ekonomia në hije (informale). Aty ku tolerohet korrupsioni, punonjësit civilë marrin të ardhura të vogla dhe mbi qytetarët e thjeshtë rëndon mita që ata duhet të paguajnë për zgjidhjen e problemeve të tyre. Investitorët e huaj kanë më pak besim te shteti dhe, për këtë arsye, kontributi i tyre ndaj ekonomisë së vendit bie.

3.6.3. Ndikimi i korrupsionit në aspektin politik

1. Pasoja kryesore e korrupsionit në aspektin politik është ulja e besimit të qytetarëve ndaj qeverisjes në përgjithësi dhe qeverisë në veçanti, si përgjegjësja kryesore për nivelin e korrupsionit. Nga ana tjetër, ulja e besimit ndaj qeverisjes dhe qeverisë shoqërohet me pasoja të rënda për shoqërinë që lidhen me forcimin dhe respektimin e shtetit të së drejtës dhe shtetit social, respektimin e të drejtave dhe lirive themelore etj.
2. Mirëqenia personale gjithnjë e më shumë vlerësohet më e rëndësishme se mirëqenia publike, e cila pothuajse lihet në harresë. Politikanët dhe punonjësit civilë fillojnë të keqpërdorin pozitën e tyre për të krijuar mirëqenie personale. Të rinjtë i shohin shërbimet civile si një mënyrë jetese sa e përshtatshme, aq edhe tërheqëse. Shoqëria e korruptuar nuk arrin të shohë as motivet e luftës kundër korrupsionit. Vetë njerëzit nuk arrijnë të dallojnë nëse: janë të pakënaqur me praninë e korrupsionit si të tillë apo me faktin që dikush tjetër dhe jo ata kanë siguruar përfitime të mëdha ose më të mëdha? · Niveli i korrupsionit mund të lidhet me kulturën, mentalitetin dhe traditat e një shoqërie të caktuar. Në shoqëritë ku korrupsioni gati përligjet është shumë më e vështirë të ndryshohen veset e jetesës dhe të menduarit. Punonjësit civilë mund të demoralizohen nga pagat e ulëta, nga përgjegjësitë e punës që nuk kanë të bëjnë me llojin dhe cilësinë e saj, nga qëllimet jo të qarta të organizatës për të cilën punojnë dhe nga klientelizmi ndërmjet eprorit dhe vartësit etj.

3.6.4. Ndikimi i korrupsionit në cilësinë e qeverisjes së shtetit

1. Ulet numri i investimeve publike dhe efikasiteti i ndërmarrjeve shtetërore si dhe rritet arbitrariteti i pushtetarëve. Fushat e aktiviteteve qeveritare dhe strukturat e shpenzimeve i

nënshtrohen ndryshimit, – zyrtarë publikë të korrumpuar “miratojnë” projektet, të cilat garantojnë shuma më të mëdha.

2. Egoizmi i zyrtarëve publikë lë në hije të menduarit strategjik në kuptimin e nevojave të shtetit, prandaj mungon vëmendja e duhur për problemet ekonomike dhe sociale. Ulet cilësia e shërbimeve publike.

3.7. Raporti i Transparency International, Tiranë 2016:

Transparency International vlerëson se Shqipëria mbetet një ndër vendet me korrupsionin më të lartë në rajon për shkak të institucioneve të dobëta, kulturës së pandëshkueshmërisë dhe ndërhyrjeve politike në institucionet e mbikëqyrjes.

Në studim nënvizohet se institucionet kyçe në luftën kundër korrupsionit si zyra e Prokurorisë, Gjykata e Lartë, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve dhe Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive, ILDKPKI, janë subjekte të trysnisë dhe ndërhyrjeve politike, duke minuar aftësinë e tyre për të përmbushur detyrën e ndalimit të korrupsionit.

Policia, prokuroria dhe gjyqësori vlerësohet të kenë burime të pakëta për të kryer detyrat e tyre, ndërsa ndërhyrjet politike pengojnë ndëshkimin mes zyrtarëve të lartë.

“Kuatridhegjori i Shqipërisë nuk garanton pavarësinë e këtyre institucioneve të rëndësishme nga pushteti politik, pavarësisht se reformat e fundit janë hartuar në përputhje me kërkesat e BE-së...,” thekson raporti.

Transparency International vlerëson se partitë politike në Shqipëri kanë nivelin më të ulët të integritetit, krahasuar me të gjithë aktorët e tjerë të përfshirë në analizë. Arsyet shtrihen që nga financimi i politikës në mënyrë jotransparente e deri tek paaftësia e institucioneve për të ndëshkuar përfaqësues të elitës politike të përfshirë në korrupsion.

“Shumica e shqiptarëve nuk i sheh përfaqësuesit e tyre në parlament si anëtarë të respektuar të komunitetit të tyre. Politikanët perceptohen si njerëz që punojnë për veten e tyre dhe e shohin angazhimin politik si angazhim partiak,” thuhet më tej në raport.

Partitë politike, sipas TI nuk janë të detyruara të raportojnë fondet dhe shpenzimet në kohë fushatash zgjedhore, ndërsa votuesit nuk e dinë se kush e mbështet kandidatin e votuar prej tyre në momentin që marrin vendime.

Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ), përgjegjës për mbikëqyrjen e partive politike dhe financimin e fushatave elektorale është gjithashtu i penguar nga ndërhyrjet politike, sa kohë që partitë emërojnë anëtarët e tij.

Legjislacioni në fuqi përcakton që çdo institucion të mbajë një regjistër të veçantë për dhuratat apo rastet e vetëdeklaruar të konfliktit të interesit, por Transparency International zbuloi se 14 institucione të qeverisjes qendrore nuk kishin asnjë evidencë të tillë. Ky regjistër ekzistonte vetëm në njërin prej ministrive, në Ministrinë e Zhvillimit Urban.

“Korniza ligjore për konfliktin e interesit apo dhuratat është e papërshtatshme, ndërsa rregulloret e lobimit mungojnë tërësisht,” tha studiuesja e TI, Adela Halo gjatë prezantimit të raportit.

Transparency International rekomandon ndërhyrje urgjente në legjislacion dhe në zbatimin e tij në praktikë për parandalimin e konfliktit të interesit, përcaktimin e rregullave për lobimin dhe kufizimet për zyrtarët e lartë, pas lënies së detyrës.

3.8. Aktorët jopolitikë

Studimi i TI vlerëson se partitë politike dhe institucionet shtetërore nuk janë aktorët e vetëm që shfaqin paaftësi për të luftuar korrupsionin. Aktorët jopolitikë, si biznesi, media dhe shoqëria civile janë gjithashtu të dobët dhe të paaftë të veprojnë në mënyrë të pavarur apo të ushtrojnë kontroll mbi pushtetin politik.

Sipas raportit, biznesi shqiptar operon mes paqëndrueshmërisë së legjislativit, në kushtet e informalitetit dhe korrupsionit të lartë dhe shpeshherë vuan arbitraritetin e institucioneve publike, veçanërisht të zyrës së tatimeve apo të doganave.

Media konsiderohet gjithashtu e dobët për të luajtur rolin e vet të gardianit, për shkak të lidhjeve të ngushta me biznesin dhe politikën, çka sjell edhe një nivel të lartë të censurës dhe vetëcensurës.

Organizatave e shoqërisë civile reflektojnë sipas studimit të Transparency International një besim të ulët tek publiku shqiptar për shkak të ushtrimit të dobët të rolit të tyre.

“Roli i rojtarit të organizatave jofitimprurëse është i dobët, për shkak të një kombinimi mes burimeve të papërshtatshme dhe politizimit....Si rezultat, përpjekjet mbeten të pakëta dhe ndikimi është i parëndësishëm” thuhet në raport.

Transparency International gjykon se reforma në drejtësi është një fillim i mbarë për luftën kundër korrupsionit në Shqipëri, por ajo mbetet e paplotë.

Paralelisht me zbatimin e reformës në drejtësi, TI rekomandon një reformë të thellë zgjedhore, që të garantojë pavarësinë e administratës që menaxhon zgjedhjet si dhe një reformë mbi legjislacionin e konfliktit të interesit dhe lobimit.

Transparency International i bën gjithashtu thirrje partive politike që të zbatojnë standarde më të larta kur zgjedhin kandidatët politikë apo funksionarët publikë, në mënyrë që të garantojnë profesionalizëm dhe nivele më të larta të integritetit të tyre.

“Zyrtarët e zgjedhur dhe të emëruar duhet të kuptojnë se ata janë në ato poste për të përmirësuar jetën e qytetarëve shqiptarë. Çdo abuzim me postin duhet ekspozuar, denoncuar dhe ndëshkuar,” tha Abel e Transparency International.

3.9. Rezultatet e sistemit të monitorimit të korrupsionit, Shqipëri, 2016¹²⁸

Në kuadër të raundit të katërt të sistemit të monitorimit të korrupsionit (pas viteve 2001, 2002, 2014), Qendra Shqiptare për Kërkime Ekonomike (ACER) ndërmori në fillim të vitit një sondazh me 1000 të anketuar në të gjithë Shqipërinë ku u gjurmuan presionet e korrupsionit, përfshirja në korrupsion e qytetarëve dhe perceptimet e tyre mbi nivelin e korrupsionit në vend. Konferenca solli së bashku përfaqësues të shoqërisë civile, të sektorit publik dhe të strukturave evropiane, për të diskutuar rezultatet e prezantuara dhe rekomandimet politike të vetë raportit.

Rezultatet e sistemi të monitorimit të korrupsionit në Shqipëri, 2016 tregon se 1 në 2 qytetarë shqiptarë në moshë madhore pranon se në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë i është kërkuar ryshfet nga zyrtarët publikë (49.6 %). Kjo tregon përkatësisht një përkeqësim me rreth 5% në krahasim me studimin e 2014-tës. Kjo shifër paraqet një shtim të presionit korruptiv nga ana e zyrtarëve publikë ndaj qytetarëve. Si rrjedhojë, përfshirja e qytetarëve në korrupsion është rritur gjithashtu në mënyrë marxhinale. Ka një rritje të lehtë prej afërsisht 1% të të anketuarve që pranojnë se u kanë dhënë ryshfet zyrtarëve publikë, krahasuar me dy vite më parë.

Pjesa më e madhe e të anketuarve (38.2 %) deklaroi të jetë përfshirë në ryshfet nën presionin e zyrtarëve publikë. Vetëm 1.6% janë bërë pjesë e një transaksioni korruptiv, pa qenë nën presion

¹²⁸Qendra Shqiptare për Kërkime Ekonomike (ACER), Rezultatet e sistemit të monitorimit të korrupsionit, Shqipëri, 2016, Konferenca mbi mirëqeverisjen dhe politikën antikorruptive në Shqipëri dhe në Evropën Juglindore, Rezultatet e monitorimit dhe e ardhmja, Tiranë, 12 maj 2016, www.acer.org.

prej tyre. Dhënia e ryshfetit duke qenë nën presion ka pësuar një rritje të lehtë krahasuar me vitin 2014. Këto të dhëna tregojnë se masat antikorrupsion të ndërmarra nga qeveria, shoqëria civile dhe bashkësia ndërkombëtare nuk kanë krijuar ende rrënjë të forta, duke bërë thirrje për përforsimin e përpjekjeve në këtë drejtim. Të dhënat mund të reflektojnë edhe faktorë të përkohshëm, por tregojnë ende një mungesë të ndryshimeve të thella, të cilat priten nga të dyja palët: shoqëria shqiptare dhe partnerët evropianë.

Rezultatet tregojnë se qytetarët u japin ryshfet zyrtarëve publikë, edhe kur këto të fundit nuk ua kërkojnë një gjë të tillë. Kjo do të thotë se kemi një rritje të besimit nga ana e qytetarëve se ryshfeti pritet nga ana e zyrtarëve publikë, edhe kur ky i fundit nuk kërkohet në mënyrë specifike nga ana e zyrtarëve publikë. Një në dy shqiptarë janë tolerantë ndaj sjelljes së korrupsionit. Ky nivel mbetet pothuajse i njëjtë krahasuar me vitin 2014, me një diferencë në rritje prej 3 %. Vlen të theksohet se niveli i tolerancës ndaj korrupsionit - pranueshmeria e tij - mbetet e njëjtë qysh nga viti 2001.

Nivelet e larta të ndjeshmërisë dhe pranueshmërisë së korrupsionit në shoqërinë shqiptare cenon në vijimësi përpjekjet për të luftuar ndikimin e tij negativ. Si shembull, të pyetur nëse do të ishin në pozicionin e zyrtarit publik, 2/3 e të anketuarve (66 %) janë shprehur se do të pranonin ryshfet (nëse do të kishin një problem madhor). Ky rezultat shkon në të njëjtën linjë me rezultatet e indeksit të përfshirjes në praktikën korruptive pa presion.

Në vitin 2016, qytetarët që janë pak a shumë të ndjeshëm, përfaqësojnë shumicën dërrmuese të popullsisë mbi 18 vjeç (91%). Nga viti 2001 deri në vitin 2016, pjesa e të anketuarve që janë plotësisht të pandjeshëm ndaj korrupsionit (që do të thotë nuk do të përfshiheshin kurrë në praktika korruptive) është rritur më 3 %.

Sipas rezultateve të anketimit, në vitin 2016 grupet që perceptohen si më të korruptuarit janë gjyqtarët, doganierët, prokurorët, zyrtarët e administratës në sistemin e drejtësisë, partitë politike dhe liderët politikë. Rezultatet tregojnë që gjatë dy viteve të fundit nuk është shënuar asnjë përmirësim në besimin e qytetarëve në këto grupe. Sipas perceptimit të publikut, niveli i përfshirjes së tyre në praktika korruptive mbetet në nivele shumë të larta. Vlerësimi më i lartë negativ për gjyqtarët mbetet një pasqyrim i realitetit. Sistemi gjyqësor në Shqipëri vuan nga një sërë problemesh duke nisur me mënyrën e organizimit, statusin e funksionarëve të drejtësisë, administrimin dhe me mungesën e standardeve evropiane në funksionim.

Kjo krijon një tregues se ku mund të kërkohen shembuj të integritetit personal për të përmirësuar pozitën e sistemeve të tjera. 3/4 e të të anketuarve (76 %) mendojnë se “Korrupsioni nuk mund të reduktohet ndjeshëm”, ndërkohë që pak më shumë se 1/5 e tyre (22%) mendojnë se “Korrupsioni mund të reduktohet ndjeshëm ose të çrrënjohet”. Mosbesimi në rritje i qytetarëve në kapacitetet dhe efektivitetin e shoqërisë shqiptare për t’u përballur me problemin e korrupsionit duket se tregon një lodhje të rrezikshme nga përpjekjet e institucioneve shtetërore për të luftuar korrupsionin. Për më tepër, numri i të anketuarve që mendojnë se korrupsioni mund të reduktohet në mënyrë drastike është zvogëluar në krahasim me gjetjet në vitet 2001, 2002, dhe 2014.

KAPITULLI I KATËRT

KORRUPSIONI NË TË GJITHA FORMAT E TIJ

Termi *'korrupsion'* lidhet drejtpërdrejt me atë të *'integritetit'*. Konceptin e *'integritetit'* të agjentit publik e përfshin dhe e mbron Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit e vitit 2003, në të cilën vendi ynë është palë. Nenet kyçe të Konventës parashikojnë:

Neni 5 (1) Në përputhje me parimet themelore të sistemit të saj ligjor, secili shtet palë zhvillon dhe implementon ose bën efektive politika të koordinuara kundër korrupsionit që promovojnë pjesëmarrjen e shoqërisë dhe pasqyrojnë parimet e sundimit të ligjit, menaxhimit siç duhet të çështjeve publike dhe pasurisë publike, integritetin, transparencën dhe përgjegjshmërinë.

Neni 8 (1) Në mënyrë që të luftohet korrupsioni, çdo shtet palë do të promovojë, mes të tjerash, integritetin, ndershmërinë dhe përgjegjësinë e zyrtarëve të tij publikë, në përputhje me parimet themelore të sistemit të tij ligjor. (2) Në veçanti, secili shtet palë do të përpiqet të zbatojë në sistemet e tij institucionale dhe ligjore kodet ose standardet e sjelljes për performancën korrekte, të ndershme dhe të duhur të funksioneve publike.

Neni 11 (1) Duke pasur parasysh pavarësinë e gjyqësorit dhe rolin e tij thelbësor në luftën kundër korrupsionit, secili shtet palë, në përputhje me parimet themelore të sistemit të tij gjyqësor dhe pa paragjykuar pavarësinë e tij ligjore, do të marrë masa për të forcuar integritetin dhe për të parandaluar mundësitë për korrupsion të anëtarëve të gjyqësorit. Këto masa mund të përfshijnë rregullat për sjelljet e anëtarëve të gjyqësorit. (2) Masat për të njëjtin efekt si ato që merren sipas paragrafit 1 të këtij neni mund të përfshihen dhe të zbatohen brenda shërbimit të prokurorisë në ata shtete palë ku ai nuk është pjesë e gjyqësorit, por gëzon pavarësi të ngjashme me atë të shërbimit gjyqësor.

Mes të tjerash, sjellje me integritet përkthehet si sjellje e paanshme dhe e pakorruptuar. Në përgjithësi, përdorimi i fjalës *'korrupsion'* lidhet me termat e tillë si *'mitë'* ose *'ryshfet'*. Në realitet, korrupsioni shkon përtej pagesës ose marrjes së një ryshfeti, i cili përbën vetëm një pjesë të fenomenit të korrupsionit.

Në kontekstin e këtij punimi, korrupsionin e trajtojmë në një mënyrë ndërdisiplinore sesa thjesht nga pikëpamja penale. Siç shihet, korrupsioni është *abuzimi me pushtetin për qëllimin e*

përfitimit personal. E parapëlqejmë këtë përkufizim të gjerë, i cili përshtatet lehtë me rastet e sjelljes jokorrekte nga punonjësit e drejtësisë apo nga stafi i përfshirë në vendime që ndihmon sistemin e drejtësisë.

Ky përkufizim përfshin fitimin material apo përfitimet e ndonjë natyre tjetër që rrjedhin nga korrupsioni. Përkufizimi përfshin si zyrtarët publikë (si gjyqtarët/prokurorët) dhe zyrtarët privatë (si avokatët ose noterët publikë), sepse korrupsioni ndikon tek interesi publik nëpërmjet kryerjes së akteve profesionale, masave dhe vendimeve në fushën ligjore. Duke e përshtatur këtë përkufizim për sistemin e drejtësisë, mund ta përkufizojnë korrupsionin gjyqësor si një akt nëpërmjet të cilit punonjësit në sistemin e drejtësisë ndikohen negativisht duke prekur paanshmërinë e procesit gjyqësor për qëllimin e nxjerrjes së një përfitimi të paligjshëm për vete ose për persona të tjerë.

Ka dy lloje të këtij ndikimi negativ tek drejtësia:

I pari lidhet me ndikimet e padrejta që prekin pavarësinë e drejtësisë si sistem dhe/ose pavarësinë e gjyqtarëve si individë - faktorët e presionit që veprojnë mbi drejtësinë. Këtu mund të përfshijmë, por pa i kufizuar, ndërhyrjen politike në punësimin dhe emërimin e gjyqtarëve, ndikimet negative mbi pagat e gjyqtarëve dhe ndikimin për caktimin e çështjeve ose të gjyqtarëve në çështje të ndryshme. Analiza e masave mbrojtëse që i luftojnë këta faktorë dhe që synojnë të mbrojnë pavarësinë funksionale të sistemit dhe pavarësinë individuale të gjyqtarit (d.m.th., qëndrimin në detyrë për gjithë jetën, ekzistencën e një këshilli gjyqësor etj) nuk është qëllimi i këtij punimi.

Lloji i dytë i ndikimit të papërshtatshëm në drejtësinë e procesit ligjor lidhet me shkeljen e sjelljes etike nga zyrtarët e sistemit gjyqësor ose me 'blerjen' e dashamirësisë së tyre - mungesën e integritetit. Ky aspekt do të analizohet në seksionet në vazhdim së bashku me sektorët ku korrupsioni gjyqësor ka më shumë gjasë që të ndodhë, shkaqet e tij, si dhe metodat për parandalimin dhe pengimin e tij.

Korrupsioni mund të trajtohet si një marrëveshje e veçantë (*pactum sceleris*) mes një funksionari publik apo subjekteve të tjera të specifikuar dhe një subjekti privat, përmes të cilit i pari pranon nga i dyti, për një sjellje që lidhet me detyrën e tij, një shpërblim që nuk i takon.

Subjekti

Korrupsioni është një veprë penale me dy subjekte, ekzistenca e të dyja subjekteve është domosdoshmëri.

Nga kjo derivon korrupsion aktiv dhe pasiv, në varësi të këndëvshtrimit të faktit nga ana e të korruptuarit apo atij që korrupton.

Sjellja e të dyja subjekteve është identike (edhe subjekti që korrupton merr diçka dhe është përfitimi që arrin nga sjellja e funksionarit që lidhet me detyrën).

Sipas ligjit nr.8635, datë 6.7.2000, "Për ratifikimin e Konventës Civile për Korrupsionin, ku në nenin 2, fjala "korrupsion" merr kuptimin e të kërkuarit, ofrimit, dhënies ose pranimit drejtpërdrejt ose në mënyrë të tërthortë të një mitëmarrjeje ose çdolloj tjetër avantazhi ose përfitimi që deformon kryerjen e çdo detyre ose sjelljeje të kërkuar nga pranuesi i mitëmarrjes, për pasojë dhe të avantazhit e përfitimit të padrejtë.

Gjejmë një përkufizim krejtësisht tjetër në ligjin nr.9508, datë 3.4.2006, "Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit" që ngatërrohet me shpërdorimin e detyrës. Në pikën 4, të nenit 2 përcaktohet se: "Praktikë korruptive" është çdo veprim ose mosveprim, i kryer duke abuzuar me autoritetin publik, për sigurimin e përfitimeve të paligjshme për interesa privatë në dëm të interesave të shtetit apo të shtetasve".

4.1. Përkufizimi i funksionarëve të lartë si subjekte aktive të veprave penale të korrupsionit

Pavarësisht se dispozitat penale nuk e përcaktojnë në mënyrë eksplicite në ligjin nr.9584, datë 17.7.2006, "Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj", përcaktohet se "Institucione kushtetuese dhe institucione të tjera të pavarura, të krijuara me ligj janë: Institucioni i Presidentit, Kuvendi, Avokati i Popullit, Gjykata Kushtetuese, KLSH-ja, KQZ-ja, KSHC-ja, ILDKP-ja, Autoriteti i Konkurrencës, AMF-ja, Enti Rregullator i Telekomunikacionit, ERE, Enti Rregullator i Sektorit të Furnizimit me Ujë dhe Largimit e Përpunimit të Ujërave të Ndotura, KLD-ja, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit". Në pikën 2, të nenit 2, përcaktohet se "Funksionarë të lartë" janë titullarët e institucioneve që bëjnë pjesë në fushën e veprimit të këtij ligji, të cilët mund të jenë funksionarë politikë ose të

tjerë të emëruar, anëtarët e organeve drejtuese të tipit kolegjal të institucioneve kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj, si dhe funksione të përmendura shprehimisht në ligjet përkatëse.

Në pikën 3, të nenit 2 thuhet se “Funksionarë të kabineteve ndihmëse” janë: drejtor kabineti, këshilltar, ndihmës, zëdhënës, sekretarë.

Në pikën 4, të nenit 2, përcaktohet se “Punonjës mbështetës” janë punonjësit, marrëdhëniet e punës të të cilëve rregullohen me Kodin e Punës dhe që kryejnë detyra të karakterit mbështetës, si sekretarë, përveç sekretarëve të funksionarëve politikë dhe funksionarëve të lartë të shtetit, operatorë, teknikë të mesëm të specialiteteve të ndryshme, punonjës pastrimi, nëpunës informacioni, roje, shoferë etj.

- Në nenin 4, të ligjit nr.152/2013, “Për nëpunësin civil”, të ndryshuar, jepen disa përkufizime:
 - a) **Institucion i administratës shtetërore**, aparati i Këshillit të Ministrave, ministrat, institucionet qendrore në varësi të Kryeministrit apo ministrave, përfshirë degët territoriale dhe administratën e prefektit;
 - b) **Institucion i pavarur**, administrata e Kuvendit, Presidentit, pushtetit vendor, Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë, Prokurorisë dhe çdo insitucion i pavarur i parashikuar në Kushtetutë apo i krijuar me ligj dhe që i raporton Kuvendit, përfshirë degët territoriale;
 - c) **Nëpunës civil**, personi që kryen funksionin për ushtrimin e autoritetit administrativ, publik, merr pjesë në formulimin dhe zbatimin e politikave, monitorimin e zbatimit të rregullave dhe procedurave administrative për zbatimin e tyre;
 - ç) **Funksionar i kabinetit**, nëpunësi, pjesë e kabinetit të Presidentit, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, Zëvendëskryeminsitrit, ministrit apo pjesë e kabinetit të një titullari të një institucioni të pavarur apo funksionari të emëruar nga Kuvendi ose Presidenti, nëse parashikohet në ligj, që kryen detyra të drejtorit të kabinetit, këshilltarit, ndihmësit, zëdhënësit apo sekretarit personal të titullarit të kabinetit;
 - d) **Punonjës administrativ**, punonjësi që kryen veprimtari admisnitrative, sekretarie, mirëmbajtjeje, shërbimi, ruajtjeje dhe nuk ushtron një funksion publik;

- dh) **Njësi publike direkte shërbimi**, njësia administrative që kryen drejtpërdrejt për qytetarët shërbimet publike të arsimit parauniversitar e universitar, kujdesit shëndetësor, kulturës, sportit, artit, ndihmës sociale dhe shërbimet e tjera shoqërore;
- e) **Epror direkt**, titullari i institucionit për nëpunësit civilë të kategorisë së lartë drejtuese, përfshirë nëpunësit në pozicionet e koordinatorit të posaçëm dhe drejtuesit e institucioneve të varësisë; sekretari i përgjithshëm apo nëpunësi në pozicionin ekuivalent me të, për drejtorët e drejtorive dhe drejtuesit e degëve territoriale; titullari i institucionit të varësisë për drejtorët brenda këtij institucioni; drejtori i drejtorisë për të gjithë nëpunësit e pozicioneve të tjera;
- ë) **Korordinatori i posaçëm** mbulon detyra koordinimi, përfaqësimi, drejtimi të grupeve ndër-institucionale apo institucionale të ngarkuara nga Kryeministri apo një ministër dhe nën autorizimin e tyre.

Në nenin 19 jepen disa përkufizime:

Nëpunës civilë të kategorisë së lartë drejtuese janë këto:

Sekretar i përgjithshëm; drejtor departamenti; drejtor drejtorie të përgjithshme; pozicione të barazvlefshme me tre të parat;

Të gjitha këto dispozita nënligjore vijnë në ndihmë për përcaktimin e attributeve që duhet të ketë subjekti me cilësi të posaçme, në kuadër të veprave penale të korrupsionit.

4.2. Marrëdhënia e cenuar juridike

Ajo që është tipike për korrupsionin është se kërkimi apo marrja, ofrimi apo dhënia kanë të bëjnë detyrimisht me një sjellje që kërkohet nga funksionari, që lidhet me detyrën e tij. Nuk do të gjendemi para korrupsionit në rast se funksionari merr para apo kërkon favore të çfarëdo lloji për të kryer një veprim që nuk lidhet me detyrën e tij.

Për t'u quajtur i kryer korrupsioni, nuk është e nevojshme që veprimi që kërkohet të kryhet të jetë i përfshirë në pushtetin e detyrave të funksionarit publik, por mjafton që të jetë një veprim që kryhet nga zyra apo institucioni ku punon ky funksionar publik dhe ku ai mund të ketë akses.

Marrëdhënia juridike që cenohet nga krimi i korrupsionit ka të bëjë me administratën publike, paanësinë, korrektësinë dhe përmbi të gjitha për të mos e kthyer veprimtarinë e administratës në një Pazar, shitje – blerje.

Duhet të kemi parasysh (edhe pse legjislacioni shqiptar nuk e bën këtë ndarje) se kemi dy lloje korrupsionesh: Për të kryer detyrën sipas ligjit apo në kundërshtim me të. Në rastin e parë, kur e kryen detyrën sipas ligjit e për këtë kërkon para kemi cenimin e administratës publike në vetë funksionimin e saj, pra të parimeve të saj, në paanësi, korrektësi etj, në rastin e dytë kemi edhe një dëm tjetër që është më i prekshëm, ndoshta edhe materialisht, që derivon nga sjellja e kundërligjshme.

Do të quhen detyra në kundërshtim me funksionet e veta jo vetëm ato që janë në kundërshtim me ligjin por edhe ato që, edhe pse duken të rregullta, cenojnë parimin e korrektësisë apo barazisë, paanësisë.

Kur flasim për veprën penale të korrupsionit kemi parasysh që kjo vepër ndahet në dy lloje kryesore:

- Korrupsioni aktiv;
- Korrupsioni pasiv.

Korrupsioni aktiv nënkupton veprën penale që realizohet me anë të premtimit, propozimit ose dhënies së drejtpërdrejtë ose tërthorazi të çdolloj përfitimi funksionarit publik apo privat për të kryer ose jo një veprim në kundërshtim me detyrën apo funksionin e tij.

Korrupsioni pasiv nënkupton veprën penale që realizohet me anë të kërkimit, marrjes të çdolloj përfitimi të parregullt ose pranimi i një oferte a premtimi nga funksionari publik apo privat për të kryer ose jo një veprim në kundërshtim me detyrën apo funksionin e tij.

Me fjalë të tjera me korrupsion nënkuptojmë shkeljen e rregullave juridike me qëllim të përfitimit personal. Kjo dukuri mund të analizohet nga, më se paku, në tri këndvështrime në atë juridik, ekonomik si dhe politik.

Në konceptin juridik, korrupsioni përkufizohet jo vetëm si vepër e dënueshme, por edhe shkelje e rendit ligjor të një vendi. Në këndvështrimin ekonomik, korrupsioni është një dukuri shkatërrimtare, e cila iu kundërvihet ligjshmërisë dhe parimeve të ekonomisë. Sipas

këndvështrimit politik, korrupsioni paraqet rrezik për parimet e shtetit të së drejtës si dhe për interesin e përgjithshëm.

Sipas Organizatës së Kombeve të Bashkuara, korrupsioni minon institucionet demokratike, ngadalëson zhvillimin ekonomik dhe i bën qeveritë më pak të qëndrueshme, kurse Banka Botërore e ka përshkruar korrupsionin si një ndër pengesat më kryesore të zhvillimit ekonomik. Korrupsioni është një problem që ekziston në të gjitha vendet, ndaj, për këtë arsye, të gjitha vendet duhet të forcojnë dhe të përmirësojnë politikën, strategjinë, institucionet, kuadrin ligjor dhe të bëjnë përpjekjet konkrete të qëndrueshme për ta parandaluar dhe për ta luftuar atë.

4.3. Korrupsioni aktiv, elementet përbërëse të tij dhe vendimet e spikatura gjyqësore në këtë materie

Korrupsioni aktiv

Neni 244 i Kodit Penal parashikon: “Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike” sipas të cilit: *Premtimi, propozimi ose dhënia, drejtpërdrejt ose tërthorazi, i çfarëdo përfitimi të parregullt personit që ushtron funksionin publik*¹²⁹, për vete ose për persona të tjerë

¹²⁹ Në legjislacionin tonë flitet vetëm për funksionar publik, ndërkohë që ai italian në një dispozitë më vete ka parashikuar korrupsionin edhe për personin e ngarkuar me një shërbim publik.

Konkretisht, në nenin 320 të Kodit Penal italian gjejmë këtë dispozitë: “Korrupsioni i personave të ngarkuar me një shërbim publik”. Madje ky i fundit shkon më tej në dispozita duke bërë edhe parashikimet përkatëse, pra se çfarë nënkuptojmë me funksionar publik dhe me person të ngarkuar me shërbim publik.

Neni 358 i K.P Italian “*Nocioni i personit të ngarkuar me një shërbim publik*”:

“Për efekt të ligjit penal, quhen të ngarkuar me një shërbim publik ata të cilët me çfarëdo titulli ofrojnë shërbim publik. Me shërbim publik duhet kuptuar aktiviteti i rregulluar në të njëjtat forma si funksioni publik, por karakterizohet nga mungesa e pushteteve tipike të kësaj të fundit dhe me përjashtim të zhvillimit të detyrave të thjeshta të zakonshme dhe të veprimeve tërësisht materiale.”

*Ligji nr.9242, datë 24.6.2004, “Për ratifikimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit”, neni 2:

“*Nëpunës publik*” është: çdo person që mban një post legjislativ, ekzekutiv, administrativ ose gjyqësor, i emëruar /i zgjedhur, i përhershëm /i përkohshëm, i paguar/i papaguar, pavarësisht nga kohëzgjatja e shërbimit të personit; çdo person tjetër që ushtron një funksion publik, përfshirë një agjenci publike /ndërmarrje publike, ose që kryen një shërbim publik, sipas përcaktimit të ligjit të brendshëm dhe zbatimit në sferën përkatëse të ligjit në shtetin palë; çdo person tjetër të përcaktuar si “nëpunës publik” në ligjin e brendshëm, megjithatë, për qëllimet e disa masave specifike që parashikohen në kapitullin II të kësaj Konvente, “*nëpunës publik*” është çdo person që ushtron një funksion publik ose jep një shërbim publik sipas parashikimit të ligjit të brendshëm të shtetit palë dhe sipas zbatimit në fushën përkatëse të ligjit të shtetit palë.

*Ligji nr.9242, datë 24.6.2004, “Për ratifikimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit”, neni 2:

“*Nëpunës publik*” është:

për të kryer ose mos kryer një veprim, që lidhet me detyrën ose funksionin e tij, dënohen me burgim nga gjashtë muaj deri në tre vjet. Nenet 244/a e 245 kanë të njëjtën formulim, por ndryshon subjekti që korruptohet.

Kështu, neni 244/a parashikon si subjekt të kësaj vepre penale: “... *nëpunësit të huaj publik, nëpunësit të një organizate publike ndërkombëtare, anëtarit të një asambleje të huaj publike apo anëtarit të një asambleje ndërkombëtare parlamentare.*”.

Ndërsa neni 245 parashikon si subjekt të kësaj vepre penale: “... *funksionarët e lartë shtetërorë ose të të zgjedhurit vendorë*”.

Formulimi i këtij neni bëhet në harmoni të plotë me terminologjinë e përdorur nga Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, ratifikuar me ligjin nr.9432, datë 13.3.2006, dhe me Konventën Civile të Këshillit të Evropës kundër Korrupsionit, ratifikuar me ligjin nr.8635, datë 6.7.2000.

Objekti

Objekt i kësaj vepre penale janë marrëdhëniet juridike të vendosura për të siguruar veprimtarinë e rregullt të administratës publike, të organeve të zgjedhura, të krejt aparatit shtetëror dhe funksionit publik të personave që ushtrojnë funksione publike, në të gjitha nivelet që nga ministritë, drejtoritë e deri te bashkitë e komunat, si dhe interesat e ligjshëm të shtetasve të mbrojtura posaçërishtë nga legjislacioni penal nga veprimet apo mosveprimet e kundërligjshme.

a) “*Nëpunës publik i huaj*” është çdo person që ka një post legjislativ, ekzekutiv, administrativ ose gjyqësor të një shteti të huaj, i emëruar ose i zgjedhur, dhe çdo person që ushtron një funksion publik për një vend të huaj, duke përfshirë një agjenci publike ose një ndërmarrje publike.

b) “*Nëpunës i një organizate publike ndërkombëtare*” është një punonjës i shërbimit civil ndërkombëtar ose çdo person që është i autorizuar nga një organizatë e tillë për të vepruar në emër të asaj organizate.

*Ligji nr.8778, datë 26.4.2001, “Për ratifikimin e Konventës Penale për Korrupsionin” :

“Zyrtar publik” do të kuptohet në referencë me përkufizimin e “zyrtar” “oficer publik”, “kryebashkiak”, “ministër”, ose “gjyqtar”, në ligjin kombëtar të shtetit në të cilin personi në fjalë ushtron funksion dhe sikurse zbatohet në ligjin e tij penal;

termi “gjyqtar” i referohet paragrafit të mësipërm “a” dhe përfshin prokurorët dhe mbajtësit e shërbimeve gjyqësore;

në rastin e procedimeve që përfshijnë një zyrtar publik të një shteti tjetër, shteti procedues mund të zbatojë përkufizimin e zyrtarit publik, vetëm në rast se ky përkufizim përputhet me ligjin e tij kombëtar”;

“*Person juridik*” do të kuptohet çdo entitet që ka këtë status, sipas ligjit kombëtar të zbatueshëm, përveçse për shtete ose trupa të tjerë publikë në ushtrim të autoritetit shtetëror dhe për organizata ndërkombëtare publike.

Ana objektive

Nga ana objektive, kjo vepër penale kryhet me veprime aktive të shprehura në forma të ndryshme:

- a) Me anë të premtimit apo propozimit të drejtpërdrejtë apo të tërthortë të çfarëdo përfitimi të parregullt personit që ushtron funksione publike për vete apo për të tjerë, në të holla, mallra, shërbime të tjera favorizuese për të kryer apo për të mos kryer një veprim që ka lidhje me detyrën;
- b) Me anë të dhënies konkretisht të përfitimit të parregullt personit i cili ushtron funksione publike.

Kjo vepër penale quhet e kryer nga momenti i premtimit apo propozimit të përfitimit personit që kryen funksione publike, pavarësisht se kanë ardhur apo jo pasoja të tjera.

Subjekti

Subjekt i kësaj vepre penal është çdo person i cili ka mbushur moshën për përgjegjësi penale, është i përgjegjshëm dhe premtun apo propozon ose jep përfitim të parregullt personit i cili ushtron funksione publike.

Ana subjektive

Nga ana subjektive, kjo vepër kryhet me dashje të drejtpërdrejtë dhe me qëllim përfitimi nga personit i cili ushtron funksione publike.

Me këtë dispozitë penale vihen në mbrojtje të posaçme ligjore jo vetëm veprimtaria e rregullt dhe e ndershme e gjyqtarëve, prokurorëve ose funksionarëve të tjerë të drejtësisë, por edhe të drejtat e interesat e shtetasve, që të mos japin të holla (mitë) ose përfitime të tjera për zgjidhjen e çështjeve të tyre gjyqësore.

Sipas Kodit Penal, vepra penale e korrupsionit aktiv nga ana objektive kryhet edhe atëherë kur mitëdhënësi i jep të hollat apo përfitim të parregullt të drejtpërdrejtë por edhe tërthorazi, p.sh. I jep shoferit të gjyqtarit a të prokurorit të holla apo përfitime të tjera materiale për t'ia dhënë gjyqtarit a prokurorit për të kryer ose mos kryer një veprim që lidhet me detyrën a funksionin e

tij (p.sh. të pushojë çështjen apo të ndryshojë cilësimin juridik të veprës penale në favor të të pandehurit).

Për korrupsionin aktiv të gjyqtarit apo prokurorit ose punonjësit tjetër të drejtësisë ka përgjegjësi penale ai person (subjekt i veprës penale që premtan, propozon ose jep një përfitim të parregullt). Në këtë kuptim, bëhet përcaktimi i mitëdhënësit si person që kryen krim, pra veprën penale të mitëdhënies (personit – subjekt i përgjithshëm i korrupsionit aktiv) dhe parashikohet penalizimi i mitëdhënësit (personit – subjekt i përgjithshëm i korrupsionit aktiv).

Qëllimi i kësaj dispozite është që të godasë aktivitetin e ndërmjetësimit që kryhet në këmbim të favoreve apo përfitimeve. Kjo është një formë paraprake e korrupsionit.

Kjo vepër penale ka të bëjë me shfrytëzimin e marrëdhënieve ekzistuese me një funksionar publik nga ana e subjektit i cili kërkon të përfitojë për vete ose të tjerë, si çmim të ndërhyrjes së tij të paligjshme.

Premtimi/propozimi nuk është i nevojshëm të jetë i qartë apo i specifikuar se çfarë do të ofrohet, mjafton që të kryhen me qëllim për të turbulluar funksionarin që në rast se i ofrohet për t'iu dhënë diçka mund të ndikojë tek ai në kryerjen e detyrës. Premtimi apo propozimi nuk është i nevojshëm të jetë i specifikuar, pra shuma e parave, shërbimi që i ofrohet, ndërkohë që duhet domosdoshmërisht që të jenë të identifikuar sjelljet që i kërkohen të kryhen funksionarit publik në këmbim të këtyre ofertave.

Në rastet e dhuratave të vogla mund të përjashtohet korrupsioni, por vetëm kur detyra është kryer sipas ligjit e asnjëherë në kundërshtim me të (edhe në Shqipëri kemi konceptin e dhuratave). Në nenin 15, të ligjit nr.9367, datë 7.4.2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, parashikohet që: “Nuk deklarohen dhurata ose trajtimi preferencial kur vlera e tyre është më e vogël se 10 000 (dhjetë mijë) lekë si dhe kur dy ose më shumë dhurata ose trajtime preferenciale të dhëna nga i njëjti person, së bashku, nuk e kalojnë këtë vlerë, gjatë së njëjtës periudhë deklarimi.”¹³⁰.

Vetëm atëherë kur drejtësia vepron duke respektuar parimin e barazisë për marrjen nën përgjegjësi penale dhe dhënien e drejtësisë mund të thuhet se sistemi i drejtësisë e, në veçanti, gjykatat mund të japin drejtësi e të dënohen personat e korruptuar. Kështu jepet kontribut i vërtetë për forcimin e shtetit të së drejtës dhe zhvillimin e demokracisë.

¹³⁰ Ligji nr.9367, datë 7.4.2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”.

4.4. Të dhëna sasiore të ofruara nga aktorë të rëndësishëm

Shembull i gjykimit të korrupsionit të zyrtarëve të lartë është vendimi i Gjykatës së Lartë me të cilin u shpall i pafajshëm një person i lidhur me akuzat për korrupsion, të ngritur nga Prokuroria e Përgjithshme. Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë në seancën gjyqësore të datës 16.1.2012 mori në shqyrtim çështjen penale të dërguar nga Prokuroria e Përgjithshme, me të pandehur I.M., i akuzuar: “Për kryerjen e veprës penale të korrupsionit aktiv të funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë”, të parashikuar nga neni 245 i Kodit Penal”. Në seancën gjyqësore të datës 11.7.2011, Kolegji Penal vendosi:

- *Pranimin e kërkesës paraprake të mbrojtjes për pavlefshmërinë relative dhe papërdorshmërinë, përkatësisht të akteve procedurale dhe të akteve të ekspertimit të përpiluara nga eksperti amerikan Glenn Bard dhe eksperti nga Mbretëria e Bashkuar Adrian Philips, me arsyetimin se ishin kryer në shkelje të neneve 151 pika 4, 183, pika 1, dhe 509 të Kodit të Procedurës Penale. Në rastet kur eksperti është shtetas i huaj, përveç referimit në dispozitat e këtij kodi, duhet vepruar në përputhje edhe me Konventën Evropiane për Ndihmë Juridike në Fushën Penale, ratifikuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë me ligjin nr.8498, datë 10.6.1999*
- *Nga ana e prokurorëve nuk janë respektuar dispozitat e seksionit II “Letërporositë për jashtë shtetit”, parashikuar nga neni 509 e vijues si dhe dispozitat ligjore të parashikuara në kreun II seksioni VI (Ekspertimi), nenet 179-183/I të Kodit të Procedurës Penale në lidhje me caktimin e ekspertit amerikan dhe atij anglez, ndërsa për këtë të fundit nuk janë respektuar as detyrimet që rrjedhin nga dispozitat ligjore të Konventës Evropiane për Ndihmë Juridike në Fushën Penale... - Ekspertët e huaj duhej të bënin betimin dhe të merrnin përgjegjësinë përpara organit kompetent të shtetit të tyre, gjë që do të shërbente si garanci që ekspertimet do të ishin të sakta.*
- *Sipas nenit 509/1 të Kodit të Procedurës Penale, kërkesat e gjykatave dhe prokurorive për letërporositë jashtë shtetit, të drejtuara autoriteteve të huaja, për njoftimet dhe marrjen e provave, i dërgohen Ministrisë së Drejtësisë, e cila merr masa për t'i nisur ato... Siç rezulton për këto dokumente, këto veprime nuk kanë kaluar nëpërmjet këtij institucioni të ngarkuar me ligj.*

- *Rrëzimin e kërkesës paraprake për papërdorshmërinë e videoregjistrimit të realizuar nga shtetasi D.P., sepse është bërë në shkelje të nenit 221 e vijues të Kodit të Procedurës Penale mbi “Përgjimet”, me arsyetimin se: videoregjistrimet e realizuara jo nga organet e procedimit, por nga subjekte private nuk përfshihen në rastet dhe kriteret që përmbahen në titullin VI, kreu III, seksioni IV “Përgjimet” të Kodit të Procedurës Penale.*

Si përfundim, prokurorët kërkuan nga gjykata të deklarojë fajtor të pandehurin I.M. për veprën penale të korrupsionit aktiv të funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë, të parashikuar nga neni 245 i Kodit Penal dhe dënimin e tij me dy vjet burgim dhe 1 milion lekë gjobë.

Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë me vendimin nr.4, datë 16 janar 2012, vendosi:

- *Deklarimin e pafajshëm të të pandehurit I.M. për akuzën e kryerjes së veprës penale të korrupsionit aktiv të funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë, të parashikuar nga neni 245 i Kodit Penal, pasi fakti nuk provohet se ekziston bazuar në nenin 388, pika 1, shkronja “a” të Kodit të Procedurës Penale¹³¹.*

Vendimi nr.00-2012-343 (92) i Gjykatës së Lartë, datë 29.3.2012:¹³²

- Në datën 28.1.2010, Shabani dhe Bujari kanë goditur me sende të forta Petritin. Pas ngjarjes për t’i shpëtuar drejtësisë janë fshehur dhe janë shpallur në kërkim policor. Ndërkohë, nëpërmjet të afërmeve të tyre, kanë bërë përpjekje që të ndikojnë mbi procesin penal për të përfutur lehtësim të pozitës në mënyrë të kundërligjshme. Konkretisht, bashkëshortja e Shabanit, Mirela, është interesuar nëpërmjet kushëririt të bashkëshortit, Fatmirit, për persona të cilët mund të ndërhyjnë tek ekspertët mjeko-ligjorë, me qëllim ndryshimin nga plagosje e rëndë në plagosje të lehtë.
- Fatmiri është vënë në kontakt me Prodanin, i cili i ka premtuar se kundrejt një shpërblimi prej 2 000 eurosh, në bazë të njohjeve që ai kishte, do të ndërhynte tek ekspertët mjeko-ligjorë. Duke qenë se nuk kishte njohje të drejtpërdrejtë me ekspertët ai ka bashkëpunuar me Nduen.

¹³¹ Vendim i Gjykatës së Lartë nr.8, datë 16 janar 2013.

¹³² Vendimi nr.00-2012-343 (92) i Gjykatës së Lartë, datë 29.3.2012.

- Me gjithë marrjen e shpërblimit, ndërhyrja tek ekspertët nuk ka ndodhur për shkak të zbatimit të ligjit nga ana e ekspertëve, si dhe nuk rezulton që të gjykuarit të kenë pasur mundësi për ta realizuar këtë ndërhyrje. Për këtë shkak, është kërkuar nga familjarët që të kthejnë shumën e lekëve të paguara.
- Organi i akuzës e ka konsideruar të konsumuar veprën penale të “Ushtrimi i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike” në bashkëpunim, nenet 245/1/2 - 25 të Kodit Penal.
- Gjykatat kanë arritur në të njëjtin konkluzion se të gjykuarit Ndue dhe Prodan duhet të përgjigjen për veprën penale të “Ushtrim i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike në bashkëpunim”, neni 245/1/2 i Kodit Penal.

Një vendim i debatueshëm është ai i dhënë nga Gjykata e Shkallës së Parë për Krime të Rënda Tiranë, sipas së cilit korrupsioni jo gjithmonë nënkupton marrjen e mitës, por edhe shkëmbimin e favoreve seksuale. Por Gjykata e Apelit për Krime të Rënda ka vendosur të hedhë poshtë këtë teori lidhur me kualifikimin ligjor të veprimeve të jashtëligjshme të ndërmara nga shtetasi Shukri Xh. Në atë kohë kryetar bashkie i qytetit të Dibrës ..konkretisht:

Gjykata e Apelit për Krime të Rënda Tiranë, me vendimin nr.22, datë 3.4.2017, shprehet se: Gjykata e Shkallës së Parë për Krime të Rënda Tiranë, me vendimin nr.3, datë 12.1.2017, ka vendosur:

"Deklarimin fajtor të të pandehurit Shukri Taxhedin XH., për kryerjen e veprës penale; "Korrupsioni pasiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose i të zgjedhurve vendorë" dhe, në bazë të nenit 260 të Kodit Penal, e dënon me katër vjet burgim....Kundër vendimit ka paraqitur ankim i pandehuri Shukri Xh., nëpërmjet mbrojtësit të zgjedhur prej tij dhe përfundimisht Gjykata e Apelit vendosi: I pandehuri Shukri.Xh ka konsumuar elementet e veprës penale të "Kryerjes së marrëdhënieve seksuale duke shpërdoruar detyrën" e mbetur në tentativë, sipas neneve 105 e 22 të Kodit Penal sepse së pari: Sipas përmbajtjes tërësore të akteve të fashikullit të gjykimit, kolegji vlerësoi se veprimet aktive të kryera nga i pandehuri Shukri Xhelili, kundër të dëmtuarës, Anisa Alia, nuk mund të përfshihen në veprën penale të "Korrupsionit pasiv të funksionarit të lartë publik a të zgjedhurit vendor", pavarësisht se sjellja e tij devijante ka synuar përfitimin e padrejtë në sferën e kënaqësisë seksuale. Ndonëse në përmbajtje të nenit 260 të Kodit Penal, si dhe të dispozitave referuese të konventave ndërkombëtare kundër korrupsionit, në të cilat vendi

ynë është palë, parashikohet si rast korrupsioni pasiv edhe sjellja devijante e funksionarit publik që kërkon apo merr edhe përfitime jomateriale, në të cilat mund të mendohet se përfshihen edhe shërbimet seksuale, në kushtet kur legjislatori shqiptar ka përcaktuar një dispozitë të posaçme, sikurse është neni 105 i Kodit Penal, (elementet e së cilës garantojnë mbrojtjen e marrëdhënieve seksuale apo homoseksuale të kryera duke shpërdoruar detyrën), Kolegji vlerësoi se deklarimi fajtor i të pandehurit, Shukri, Xh, sipas nenit 260 të Kodit Penal është i gabuar e në shkelje të hapur të ligjit penal ... Kolegji konstaton se si në kërkesën për gjykim dhe diskutimin përfundimtar të Prokurorisë ashtu edhe në vendimin, objekt apelimi, ndonëse ka pasur pretendim nga mbrojtja e të pandehurit Shukri Xhelili, në lidhje me kualifikimin ligjor të veprës, nuk është analizuar ky pretendim madje as janë ballafaquar elementet e figurës së vepres penale të parashikuara nga neni 260 i Kodit Penal, me dispozitën referuese të krimeve seksuale, nenin 105 të Kodit Penal ... Sipas përmbajtjes së nenit 105 të Kodit Penal "Kryerja e marrëdhënieve seksuale ose homoseksuale duke shpërdoruar marrëdhëniet e varësisë ose të detyrës dënohet me burgim deri në tre vjet" rezulton se objekt i krimit janë marrëdhëniet juridike të vendosura për të siguruar lirinë dhe paprekshmërinë seksuale të çdo personi si dhe autoritetin e organit shtetëror ose publik nga veprimet kriminale; ndërsa sipas elementeve që përmban neni 260 i Kodit Penal, objekt i krimit janë marrëdhëniet juridike që sigurojnë, në radhë të parë, evitimin e sjelljeve devijante të subjekteve të posaçme nga synimi i tyre për përfitime materiale, për të marrë rufshet e për të siguruar përftimet e tjera, natyra e të cilave nuk mund të zgjerohet deri tek përftimet seksuale që janë objekt i drejtpërdrejtë i nenit 105 të Kodit Penal ... Me veprimet e tij kriminale, i pandehuri Shukri ka synuar të prekë në mënyrë të drejtpërdrejtë të drejtën themelore dhe ekskluzive të së dëmtuarës, Anisa.A, për të disponuar lirinë e saj seksuale, duke përfshirë edhe paprekshmërinë seksuale të saj. Por, ky i pandehur, duke qenë në funksionin e kryetarit të Bashkisë, në mënyrë të drejtpërdrejtë ka cenuar e shpërdoruar edhe funksionin e tij sepse shërbimin seksual e ka kërkuar ta arrijë duke influencuar vullnetin e së dëmtuarës nga pozita e tij publike dhe raporti i varësisë që kishte e dëmtuara ndaj tij ... Nga ana objektive krimi kryhet me veprime aktive me kryerjen e marrëdhënieve seksuale midis sekseve të ndryshme, sikurse ka ndodhur në rastin në gjykim, apo edhe homoseksuale midis personave të të njëjtit seks. Ndërsa sipas nenit 260 të Kodit Penal nga ana objektive krimi i korrupsionit kryhet duke kërkuar, marrë apo përftuar të mira materiale e jomateriale në një sferë të gjerë të natyrës së tyre, por pa kaluar kufijtë e përcaktuar në nenin 105 të Kodit Penal për kryerjen e marrëdhënieve seksuale duke

shpërdoruar marrëdhëniet e varësisë ose të detyrës... Kolegji mban në konsideratë se Konventa Civile e Këshillit të Evropës për korrupsionin, e cila është pjesë e ligjislacionit tonë, në nenin 2 të saj ka përcaktuar korrupsionin, si vijon: *Për qëllimet e kësaj Konvente, fjala "korrupsion" merr kuptimin e të kërkuarit, ofrimit, dhënies ose pranimit drejtpërdrejt ose në mënyrë të tërthortë të një mitëmarrjeje ose çdolloj tjetër avantazhi ose përfitimi që deformon kryerjen e çdo detyre ose sjelljeje të kërkuar nga pranuesi i mitëmarrjes, për pasojë dhe të avantazhit e përfitimit të padrejtë"*... Por, në dallim nga sa ka arsyetuar Gjykata e faktit në vendimin, objekt apelimi, ky Kolegj vlerësoi se *"avantazhi ose përfitimi që deformon kryerjen e detyrës"*, nuk mund të përfshijë edhe përfitimin e shërbimeve seksuale. Në rastin konkret i pandehuri Shukri Xhelili ka kërkuar nga e dëmtuara që të përfitojë prej saj favore të natyrës seksuale, në mënyrë të padrejtë dhe duke e kushtëzuar këtë kërkesë me punësimin e saj, gjithnjë në ushtrim të funksioneve të tij si kryetar i Bashkisë Dibër. Është për t'u theksuar fakti se subjekti i posaçëm i kësaj vepre penale përgjigjet penalisht edhe në rastin kur në ushtrim të detyrës për rastin konkret zbaton ose jo ligjin. Pra, vepra penale konkrete qëndron edhe sikur i pandehuri gjatë procedurës së rekrutimit në punë të së dëmtuarës të ketë zbatuar gjithë procedurën ligjore (Ligji nr.139/2015, "Për qeverisjen vendore" etj.), po ashtu edhe në rastin kur procedura nuk është ligjore, mjaft që kërkimi i përfitimit të parregullt është si të Rënda Tiranë, bazuar në nenin 428/1, shkronjat "a një kusht që zyrtari të veprojë ose të mos veprojë në ushtrim të funksioneve të tij zyrtare ... Gjykata e Apelit për Krime "dhe "b": ka vendosur -Ndryshimin e vendimit nr.3, datë 12.1.2017, të Gjykatës së Shkallës së Parë për Krime të Rënda Tiranë, në këtë mënyrë: Deklarimin fajtor të të pandehurit, Shukri Xhelili, për kryerjen e veprës penale të "Marrëdhënies seksuale ose homoseksuale duke shpërdoruar detyrën", mbetur në tentativë, të parashikuar si krim nga neni 105-22 i Kodit Penal dhe në bazë të kësaj dispozite dënimit me 2 (dy) vjet e 6 (gjashtë) muaj burgim. Në zbatim të nenit 406, paragrafi i parë, i K.Pr.Penale, dënohet përfundimisht i pandehuri, Shukri Xhelili, me 1 (një) vit e 8 (tetë) muaj burgim. Gjithashtu vendosi lënien në fuqi të vendimit nr.3, datë 12.1.2017, të Gjykatës së Shkallës së Parë për Krime të Rënda Tiranë, në pjesët e tjera të tij.

Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm për veprën penale të korrupsionit aktiv për vitin 2016

Lufta kundër korrupsionit dhe në veçanti korrupsioni në nivele të larta dhe në sistemin e drejtësisë ka qenë prioritet i rëndësishëm i veprimtarisë së institucionit të Prokurorisë edhe gjatë vitit 2015-2016. Për këtë qëllim, për të rritur dhe forcuar më tej efektivitetin e hetimit të këtyre çështjeve në shtator 2015 -2016 seksioni i hetimit të korrupsionit dhe pasurive në prokurorinë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë për Krime të Rënda u ngrit në nivel njësie dhe numri i prokurorëve në këtë strukturë u shtua në 5 prokurorë.

Gjatë vitit 2016 vërehet rritje e numrit të çështjeve të hetuara për veprat korruptive dhe rritje e efikasitetit të hetimit. Konkretisht: Nga të dhënat statistikore rezulton se në vitin 2015 ka një rritje prej 49% të numrit të procedimeve të regjistruara për veprat penale të korrupsionit, në krahasim me vitin 2014.

Ndërkaq, vërehet rritje prej 75% e procedimeve të dërguara për gjykim në krahasim me vitin 2014-2015. Në lidhje me të pandehurit, për këtë grup veprash penale vihet re një rritje e numrit të të pandehurve të regjistruar përkundrejt këtij totali në vitin 2014 prej 70%, një rritje e numrit të të pandehurve të cilët i janë dërguar gjyqit prej 29% dhe rritje e numrit të të pandehurve të dënuar nga gjykata me 110%.

Brenda grupveprave penale të korrupsionit vihet re se: Për veprën penale të parashikuar nga neni 244 i Kodit Penal “Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike”, organi i prokurorisë ka regjistruar 58 procedime penale, që përbën rritje 2,7 herë ose 176% në krahasim me vitin 2014-2015. Janë dërguar për gjykim 47 procedime penale, ndërsa në vitin 2014 rezultojnë 12 procedime të dërguara për gjykim. Në lidhje me të pandehurit për këtë grup veprash penale, vihet re rritje 168% e numrit të të pandehurve të regjistruar dhe një rritje prej 145% e numrit të të pandehurve dërguar për gjykim krahasuar me vitin 2014. Edhe numri i të pandehurve të dënuar në vitin 2015 është rritur 5,7 herë krahasuar me një vit më parë.

Për veprën penale të parashikuar nga neni 319 i Kodit Penal “Korrupsioni aktiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të drejtësisë”, organi i prokurorisë ka regjistruar 7 procedime penale me 9 të pandehur.

Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike¹³³

Pesha specifike që zë kjo vepër penale në vitin 2016 në grupin e veprave penale të korrupsionit është 27%, ndërsa në vitin 2014 pesha që zinte kjo vepër ka qenë 15%. Për vitin 2016 për veprën penale të parashikuar nga neni 244 i Kodit Penal “Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike”, organi i prokurorisë ka regjistruar 58 procedime penale, që përbën rritje 2,7 herë ose 176 % në krahasim me vitin 2014.

Janë dërguar për gjykim 47 procedime penale, ndërsa në vitin 2014 rezultojnë 12 procedime të dërguara për gjykim. Në lidhje me të pandehurit për këtë grup veprash penale, vihet re rritje 168% e numrit të të pandehurve të regjistruar dhe një rritje prej 145% e numrit të të pandehurve, dërguar për gjykim krahasuar me vitin 2014. Edhe numri i të pandehurve të dënuar në vitin 2016 është rritur 5,7 herë, krahasuar me një vit më parë. Numrin më të madh të procedimeve të regjistruara për këtë vepër e ka Prokuroria e Shkallës së Parë Tiranë me 36 procedime penale ose 62% të numrit total të procedimeve në shkallë vendi.

Prokuroria e Shkallës së Parë Korçë ka regjistruar 5 procedime penale osë 8,6% të totalit të procedimeve, prokuroritë e shkallës së parë Elbasan e Vlorë kanë regjistruar përkatësisht nga 3 procedime ose 5% të numrit total të procedimeve të regjistruara në shkallë vendi, prokuroritë e shkallës së parë Durrës, Lezhë e Shkodër kanë regjistruar përkatësisht nga 2 procedime ose 3% të numrit total të procedimeve të regjistruara, prokuroritë e shkallës së parë Berat, Dibër, Fier e Kurbin kanë regjistruar përkatësisht nga 1 procedim ose 2% të numrit total të procedimeve të regjistruara për veprën penale të parashikuar nga neni 244 i Kodit Penal “Korrupsioni aktiv i personave që ushtrojnë funksione publike”, ndërkohë që prokuroritë e tjera nuk kanë regjistruar asnjë procedim penal gjatë vitit 2015.

Korrupsioni aktiv e pasiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose i të zgjedhurve vendorë¹³⁴

Gjatë vitit 2016 është regjistruar 1 procedim penal për veprën penale të parashikuar nga neni 245 i Kodit Penal “Korrupsioni aktiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë”,

¹³³ Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2015, botuar në mars 2016, fq.216, www.parlament.al.

¹³⁴ Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2015, botuar në mars 2016, fq.220, www.parlament.al.

ndërsa në vitin 2014 nuk ka pasur asnjë procedim të regjistruar për këtë veprë. Janë regjistruar 2 procedime penale për nenin 260 të Kodit Penal “Korrupsioni pasiv i funksionarëve të lartë shtetërorë ose të zgjedhurve vendorë”, ndërkohë që në vitin 2014 rezultojnë 3 procedime të regjistruara.

*Korrupsioni aktiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të drejtësisë*¹³⁵

Për vitin 2016 për veprën penale të parashikuar nga neni 319 i Kodit Penal “Korrupsioni aktiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të drejtësisë”, organi i prokurorisë ka regjistruar 7 procedime penale me 9 të pandehur, ndërkohë që në vitin 2014 rezulton i regjistruar 1 procedim penal.

4.5. Korrupsioni pasiv, elementet përbërëse të tij dhe vendimet e spikatura në këtë materie

- Korrupsioni pasiv (mitëmarrja) i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë¹³⁶

Me ligjin nr.9275, datë 16.9.2004, në Kodin Penal u shtua neni 319/ç, me këtë përmbajtje: “*Kërkimi ose marrja, drejtpërdrejt ose tërthorazi, i çdolloj përfitimi të parregullt ose i një premtimi të tillë, për vete ose për persona të tjerë ose pranimi i një oferte a premtimi, që vjen nga përfitimi i parregullt nga gjyqtari, prokurori ose funksionarë të tjerë të organeve të drejtësisë, për të kryer ose mos kryer një veprim që lidhet me detyrën e funksionin e tij, dënohen me burgim nga tre deri në dhjetë vjet dhe me gjobë nga tetëqind mijë deri në katër milionë lekë. (neni 319/ç)”.*

Krimi i korrupsionit pasiv i gjyqtarit, prokurorit apo funksionarëve të tjerë të drejtësisë ka për objekt moralin, ndërgjegjjen dhe sigurinë e veprimtarisë së rregullt e të ndershme të gjyqtarëve, prokurorëve e të funksionarëve të tjerë të drejtësisë si dhe të drejtat e interesat ekonomikë të

¹³⁵ Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2015, botuar në mars 2016, fq.220, www.parlament.al.

¹³⁶ “Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës, i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq13-16.

ligjshme të shtetasve, të mbrojtura posaçërisht me legjislacionin penal nga veprimet ose mosveprimet kriminale.

Edhe nga ana objektive krimi i korrupsionit pasiv të kategorive të personave që u përmendën më lart ka elemente të përbashkëta në formë e në përmbajtje me korrupsionin aktiv të tyre. Dallimi kryesor i këtyre dy figurave të veprave penale (neni 319 e 319/a) qëndron te subjekti i veprës penale, sepse në rastin e korrupsionit pasiv është subjekt i posaçëm (gjyqtari, prokurori apo funksionarët e tjerë të drejtësisë).

Në kuptimin e gjyqtarit hyjnë gjyqtarët e shkallës së parë, të Gjykatës së Apelit, të Gjykatës së Lartë dhe në kuptimin e prokurorit – prokurorët e rretheve gjyqësore. Për sa u përket funksionarëve të tjerë të drejtësisë meqenëse nuk janë përcaktuar në fjalorin terminologjik, lë të kuptohen ata që kanë detyra në këto organe (sekretari i përgjithshëm, kancelari, drejtorët e departamenteve e deri te sekretarët e gjykatave).

Subjekti aktiv dhe elementet e anës subjektive

Subjekt aktiv i kësaj vepre penale është personi që ushtron një funksion publik.¹³⁷

Nga ana subjektive, krimi kryhet me dashje, që konsiston në vetëdijen për kërkimin ose pranimin e përfitimit ose të premtimit nga ana e subjektit publik dhe në vetëdijen për ofrimin e përfitimit ose dhënien e premtimit nga ana e privatit me qëllim për të kryer një akt të caktuar nga ana e funksionarit publik.¹³⁸

Qëllimi i pasaçëm i kësaj vepre penale është nxjerrja e përfitimeve të padrejta nga “shitja” akteve zyrtare dhe publike.

¹³⁷Vendimi nr.146, datë 19.2.2003, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Në këtë vendim gjykata ka cituar “... nuk u paraqit asnjë provë për të krijuar bindjen se këtë veprim i pandehuri e ka kryer për shkak të funksionit shtetëror apo publik... “Kryetari i një partie nuk është funksionar publik, pra nuk është subjekt i figurës së veprës penale të parashikuar nga neni 259 i Kodit Penal”

¹³⁸Vendimi nr.651, dhjetor 2004 i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë. Në këtë vendim gjykata ka rrëzuar pretendimin e të pandehurit, që ai nuk ka pasur post shtetëror dhe se nuk ka kryer funksion publik. Ajo citon ... edhe pretendimi tjetër i ngritur nga i pandehuri ... nuk qëndron për faktin se ai ka qenë trajner i një ekipi të njohur nga federata shqiptare. Ka qenë pikërisht ky funksion i të pandehurit, që ... ka bërë të mundur marrjen e vizave nga ambasada gjermane ... në rast se ai nuk do të kishte përdorur këtë autoritet të tij zyrtar nuk kishte se si t’i lindte e drejta as të kërkonte paisjen me viza të gjithë atyre personave. “Trajneri i një ekipi zyrtar të njohur nga federata është funksionar publik dhe njëkohësisht subjekt i veprës penale në shqyrtim”.

Objekti dhe elementet e anës objektive

Ndryshimet e bëra me ligjin nr.9274, datë 16.9.2004, duke pasur parasysh kriteret e përcaktuara në Konventën Penale mbi Korrupsionin sollën një formulim të ri juridik për veprën penale në shqyrtim. Kështu në përcaktimin e tanishëm kjo vepër, në ndryshim nga parashikimi i mëparshëm (parashikohej në dy nene kërkim për dhënie mite dhe marrje mite), konturohet vetëm në një nen.

Veprimi si element i anës objektive ka një nocion më të gjerë, ku përveç kërkimit dhe marrjes së një përfitimi të padrejtë përfshihet edhe pranimi i realizimit në të ardhmen i këtij përfitimi. Në formulimin e ri përdoret termi “përfitim i parregullt”, i cili, në ndryshim nga formulimet e mëparshme, është një term gjithëpërfshirës. Në të futet çdolloj avantazhi që funksionari publik siguron nga funksioni në bazë të akordit kriminal nga privati.

Ndërsa në formulimin e mëparshëm të nenit 260 të Kodit Penal parashikohej edhe trafiku i influencës, në parashikimet e tanishme Kodi Penal e ka parashikuar atë si vepër penale më vete në nenin 245\1. (ushtrimi i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike)

Krimi i korrupsionit pasiv ka një strukturë bilaterale. Për sa i përket këtij definicioni është përcaktuar në doktrinë dhe jurisprudencë se korrupsioni aktiv ose pasiv mund të ekzistojë në rastet kur pakti i korrupsionit përfshin funksionarin publik, konsensusin e tij.

Nga teksti i dispozitës, që parashikon veprën penale të korrupsionit pasiv, vihet në dukje se kjo vepër penale kryhet vetëm me veprime aktive që shprehen në:

- Kërkimin ..., e çdolloj përfitimi të parregullt ose të një premtimi të tillë.
- ... ose marrjen ... , që konsiston në marrjen konkrete të përfitimit të paligjshëm apo të një premtimi të tillë.
- ... ose pranimin e një oferte a premtimi që vjen nga përfitimi i parregullt.

Veprimet, të cilat formalizojnë anën objektive të veprës penale të korrupsionit pasiv, mund të bëhen në mënyrë direkte nga vetë personi, që ushtron një funksion publik ose nga nëpërmjet një personi të tretë. Ndërmjetësimi zakonisht bëhet nga një person, me të cilin funksionari ka një raport të caktuar si, familjar, miqësie, fafesisnie ose interesash etj.

Përdorimi i kësaj mënyre për të siguruar përfitime të paligjshme në ushtrimin e një funksioni të caktuar publik kamuflojnë veprimet korruptive duke ruajtur sipërfaqësisht “pastërtinë” e funksionarit dhe duke vështirësuar marrjen e provave për të proceduar ndaj tyre.

Kërkimi nënkupton një veprim të njëanshëm të subjektit të kësaj vepre penale, me anën e të cilit ai i lë të kuptojë një personi të caktuar, që ky i fundit duhet “të paguajë” për të siguruar kryerjen ose moskryerjen e shërbimit që dëshiron. Kërkimi, si shfaqje e vullnetit të subjektit, mund të paraqitet në forma të ndryshme, si; me gojë, veprime konkludente etj.

Përfitimi i parregullt apo i paligjshëm nënkupton çdolloj përfitimi të materializuar në mjete monetare apo çdo e mirë tjetër materiale (e prekshme) ose jomateriale, i cili, sipas rastit, në bazë të ligjit nuk i takon funksionarit publik.

Përfitimi jomaterial zakonisht konsiston në përkrahjen morale, që kërkon ose pranon subjekti i veprës penale, e cila mund të shfaqet në forma të ndryshme, si përfitimi i një interesi të caktuar, vendosja në një pozicion më të favorshëm të të korruptuarit apo të dikujt tjetër me të cilin ky i fundit ka një lidhje të caktuar etj.

Elementet e anës objektive të veprës penale të korrupsionit pasiv plotësohen, jo vetëm kur funksionari merr a pranon për vete përfitimet e paligjshme ose premtimet apo ofertat që rrjedhin nga këto përfitime, por edhe kur subjekti e kërkon apo e pranon atë për një person të tretë, me të cilin mund të ketë një raport të caktuar.

Ashtu siç e kemi përmendur dhe më sipër, vepra penale e korrupsionit pasiv klasifikohet si një krim plurisubjektiv dhe veçanërisht krim bilateral ku, në njërin anë qëndron funksionari publik që kërkon, merr apo pranon një përfitim të parregullt, premtim ose ofertë që rrjedh nga një përfitim i parregullt dhe në anën tjetër privati, i cili pret që përfituesi i përfitimit të paligjshëm i veshur me pushtet publik, të kryejë ose të mos kryejë një veprim i cili është lidhur me detyrën apo funksionin e tij.

Në tekstin e dispozitës përcaktohet se përfitimi i padrejtë duhet të ketë një lidhje kauzale me aktin (kryerja ose moskryerja e një veprimi) e funksionarit, mjafton që ai të ketë mundësinë të realizojë këtë akt.

Në tekstin e dispozitës nuk është shprehur në mënyrë eksplicite nëse bëhet fjalë vetëm për akte të ligjshme apo do të kemi cilësim sipas kësaj dispozite edhe në rastin kur akti, të cilin funksionari e merr përsipër për ta përmbushur, është i paligjshëm.

Kur akti është legjitim, ai duhet të kuptohet si akt që hyn në kompetencën e funksionarit dhe që prezanton shprehjen e pushtetit, që ka të bëjë me funksionin.

Një akt është i paligjshëm kur ai është kryer në kundërshtim apo jashtë kompetencës së funksionarit ose kur është kryer në kundërshtim me ligjin material dhe procedural, bazë juridike në kryerjen e aktit.

Në këtë rast, sjellja e funksionarit publik bie në kontrast me normat juridike, që kanë të bëjnë me ushtrimin e funksionit të tij duke dhunuar krahas parimit të ligjshmërisë dhe atë të besnikërisë dhe paanësisë që duhet të observohen në çdo ekzekutim të pushtetit publik.

Nga praktika nuk ka ndonjë interpretim konkret në lidhje me aludimin e mësipërm. Mendimi im në lidhje më çështjen në diskutim do të ishte se do të cilësoheshin sipas kësaj dispozite të gjitha ato akte, objekt i akordit kriminal, vullnetar apo i imponuar, që kryhen nga funksionari publik në këmbim të një përfitimi të padretjë, pavarësisht nga vlefshmëria ose ligjshmëria e këtij akti.

Ky konkludim arrihet në interpretimin teologjik të dispozitës, sipas të cilit dispozita e nenit konkret synon ndalimin e shitblerjes apo këmbimit të akteve zyrtare dhe nga terminologjia e përdorur në dispozitën e nenit konkret, sipas së cilës formë e kryerjes së veprës penale mund të jetë edhe pranimi i një oferte a premtimi që vjen nga një përfitim i padrejtë. (përfitimi i padrejtë i funksionarit rrjedh nga një përfitim i padrejtë i privatit). Pra, oferta a premtimi i pranuar nga funksionari publik rrjedh nga një përfitim i padrejtë i privatit, i cili është rezultat i zbatimit jo të rregullt të ligjit nga ana e funksionarit publik.

Është e mjaftueshme që funksionari të gjendet për shkak të funksionit në mundësinë për të përmbushur aktin kriminal për të cilin ka pranuar përfitimin ose premtimin. Në kontekstin e dispozitës duhet të theksojmë se akti duhet të jetë rezultat i veprimtarisë së funksionarit, pasi në rast se ky akt kryhet nga një funksionar tjetër në ndikim të funksionarit të korruptuar, do të jemi përpara trafikut të influencës. (neni 245\1 struktura trilaterale e krimit)

E rëndësishme është të vihet në dukje se me akt do të kuptohet jo vetëm kur ai shfaqet në formën e një akti formal (i natyrës legislative, administrative ose gjyqësore), por dhe çdo akt tjetër që zëvendëson ekzekutimin konkret të funksionit, pra edhe çdo sjellje materiale që është në raport shkakësor me përfitimin e padrejtë.

Aktet me të cilat shprehet veprimtaria e shtetit mund të jenë edhe të natyrës diskreciale. Në këtë rast, vepra penale e korrupsionit pasiv do të konfigurohej, kur funksionari në detyrimin e tij për të vepruar me paanësi në kërkim të interesit të përgjithshëm, përpara mundësisë për të adoptuar

disa zgjedhje, ai vepron në mënyrë për t'i siguruar një pozicion të privilegjuar privatit, si shpërblim për përfitim të padrejtë apo për premtimin për një gjë të tillë që ka marrë prej këtij të fundit.

4.6. Disa probleme kryesore juridike penale të tjera që dalin nga studimi i kësaj vepre penale:¹³⁹

- Problem i rëndësishëm, që shtrohet në raportet e studimit të vendimeve penale të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë dhe Gjykatës për Krime të Rënda, është ai i moskryerjes së analizës të të gjitha elementeve të figurës së veprës penale të korrupsionit në lidhje të ngushtë me çështjen, objekt gjykimi.

Analiza e elementeve përbërëse të figurës së veprës penale është e domosdoshme për të arritur në përfundim nëse i pandehuri ka përgjegjësi ose jo dhe për cilësimin juridik të drejtë të veprës penale si dhe për caktimin e dënimit.

Elementet thelbësore të figurës së veprave penale të korrupsionit janë të përbashkëta, por çdo figurë e veprës penale ka edhe veçoritë e saj.

Objekti (sendet) që jepen dhe merren në korrupsionin aktiv e pasiv mund të jenë të ndryshme, me vlera ekonomike. Këtu hyjnë paratë, çeku, letrat me vlerë, sende të tjera me vlerë, bileta transporti, shërbime të ndryshme, si transporti i mallrave, dhënia e apartamenteve për banim pa qira apo dhurimi. Në literaturë diskutohet nëse hyjnë në objekt të korrupsionit diplomat, librezat e punës etj.

Nisur nga fakti se me diploma të universiteteve private furnizohen jo vetëm shqiptarë, por edhe të huaj jam e mendimit se nuk ka vend për diskutime, por të pranohen si objekt i korrupsionit. Ndër elementet përbërëse të figurës së veprës penale të korrupsionit ka rëndësi sqarimi i anës objektive, –mënyra se si është kryer korrupsioni, me veprime aktive ose mosveprime, nëse përfitimi material është dhënë e marrë para ose pas kryerjes së favorit në interes të mitëdhënësit.

¹³⁹ “Raport studimor për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës, i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, 2014, fq 16-20.

Me rëndësi është sqarimi i pasojave nëse janë të rënda ose jo, si dhe lidhja shkakësore. Nga studimi rezulton se në vendimin nr.679, datë 30.4.2012, në çështjen e korrupsionit në sektorin privat nuk është sqaruar lidhja shkakësore dhe i pandehuri është dënuar. Jo më pak rëndësi ka sqarimi dhe saktësimi i subjektit të veprës penale të korrupsionit pasiv sepse janë subjekte të posaçme.

Veç këtyre të analizohet nëse ka bashkëpunëtorë, kush ka qenë ndërmjetës.

Elementi tjetër, ana objektive, të saktësohet në vendim se këto vepra penale kryhen me dashje të drejtpërdrejtë dhe me qëllim përfitimi material.¹⁴⁰

Paraqitja e elementeve të figurës së veprës penale pa e lidhur organikisht me faktin që përbën veprën penale që gjykohet është formale dhe nuk ka vlera praktike. Vetëm duke e ndërlidhur ngushtë me objektin e gjykimit ka efektivitetin e kërkuar dhe vërtetohet se i pandehuri ka kryer ose jo veprën penale të korrupsionit dhe bazohet përgjegjësia penale e tij.

- Mbi bazën e kësaj analize të elementeve përbërëse të figurës së veprës penale bëhet cilësimi juridik i drejtë e i saktë i veprës penale që shërben për të bërë dallimin posaçërisht kur ka konkurrim apo vepra penale të përafërta, si p.sh. korrupsioni me shpërdorimin e detyrës.

Nga studimet e vendimeve penale të gjykatave në Tiranë jepen jo pak shembuj të zbatimit e interpretimit të ndryshëm të neneve të Kodit Penal lidhur me korrupsionin e posaçërisht për dallimin e korrupsionit nga shpërdorimi i detyrës dhe për pasojë kanë sjellë ndryshime në cilësimin juridik të veprave penale në dënimin e të pandehurit.

Kjo çështje nuk ka karakter formalo – juridik, por përkundrazi është me karakter parimor për sundimin e ligjit, dhënien e drejtësisë, mbrojtjen e të drejtave e lirive të njeriut, sidomos të personave të pandehur.

4.7. Konkurrimi ndërmjet veprës penale të shpërdorimit të detyrës edhe asaj të korrupsionit

Dallim i krimit të korrupsionit nga ai i shpërdorimit të detyrës është bërë i qartë në doktrinën e së drejtës penale (pjesa e posaçme) për çdo jurist. Këto figura krimi janë më vete, por kur

¹⁴⁰ Elezi, I. E drejta penale (pjesa e posaçme) 2009.

shpërdorimi i detyrës shoqërohet me korrupsion, atëherë kemi konkurrim të tyre. Në veprën penale të shpërdorimit të detyrës, personi që ushtron funksione publike kur i kanë sjellë atij ose personave të tjerë përfitime materiale ose jomateriale të padrejta, vepron në kundërshtim me ligjin dhe është e domosdoshme ardhja e pasojës.

Ndërsa në veprën penale të korrupsionit pasiv personi kërkon ose merr përfitime për të kryer ose mos kryer një veprim që ka lidhje me detyrën por nuk vepron në kundërshtim me detyrën e tij.

- Problemi tjetër kyç në lidhje me korrupsionin është moszbatimi i rregullt i ligjit penal dhe posaçërisht pandëshkueshmëria e krimit të korrupsionit sidomos ndaj funksionarëve të lartë të drejtësisë, si dhe të shtetit në përgjithësi.

Shkaqet dhe faktorët që veprojnë në këtë drejtim janë të ndryshëm, me karakter objektiv e subjektiv. Moszbatimi i ligjit dhe pandëshkueshmëria e veprës penale lidhen me faktorët subjektivë që nga paaftësia profesionale e gjyqtarit apo prokurorit, nga mosnjohja e ligjit apo interpretimi i gabuar i dispozitës përkatëse, për shkak të shkrirjes së dispozitave të ndryshme dhe kontradiktat midis tyre.

Shtesat e ndryshimet në Kodin Penal janë të shumta e të shpeshta, kështu që njohja e kuptimi i tyre është i domosdoshëm. Kjo arrihet me leximin e literaturës juridike, të vendit e të huaj, të komentareve, nëpërmjet trajnimeve të organizuara në bashkëpunim me fakultetet e drejtësisë.

Moszbatimi i rregullt i ligjit dhe pandëshkueshmëria e veprës penale janë rezultat i presioneve politike, sidomos kur është fjala për funksionarë të lartë të akuzuar për korrupsion, fenomen ky i ndeshur jo rrallë në praktikë.

Pandëshkueshmëria mund të jetë pasojë e ndërhyrjeve të jashtme të të afërmeve, të të njohurve, miqve, shokëve që ndërmjetësojnë te gjyqtari apo prokurori për të pushuar çështjen apo për të dhënë pafajësi në shoqërinë shqiptare si vend i vogël e me lidhje të shumanshme, që reflektojnë shumë në dhënien e drejtësisë nga gjykata sidomos kundër të pandehurve për korrupsion, rrjedhimisht në pandërshkueshmërinë.

Në dhënien e drejtësisë nga gjykata, siç vëren dr. Sokol Sadushi, ish-anëtar i Gjykatës Kushtetuese me përvojë: “Janë cilësitë e gjyqtarëve, si profesionalizmi, qëndrueshmëria e parimeve morale, karakteri me virtyte të pakorruptuara, veçanërisht në lidhje me të vërtetën dhe

korrektësinë, që i bën ata të pathyeshëm ndaj çfarëdo sulmi të kontribuojnë në cilësinë e vendimmarrjes dhe në vetë pavarësinë e gjykatës”.¹⁴¹

Natyrisht duke vënë në dukje disa faktorë që lidhen drejtpërdrejt me pushtetin gjyqësor në luftimin e korrupsionit do të kemi parasysh se faktori vendimtar është vullneti politik, serioz, efektiv i pushtetarëve. Ky faktor shoqërohet e vë në lëvizje edhe faktorët e tjerë që u theksuan më lart, si dhe me faktorët organizativë, edukues të trajnimit të gjyqtarëve, prokurorëve etj.

4.8. Të dhëna sasiore nga aktorë të rëndësishëm

4.8.1. Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm për veprën penale të korrupsionit pasiv për vitin 2016

Pesha specifike që ky grup veprash penale zë për vitin 2016 përkundrejt numrit total të procedimeve penale të regjistruara në shkallë vendi është 0,65%, ndërsa për vitin 2014 ka qenë 0,42%.

TENDENCA¹⁴²

Nga të dhënat statistikore rezulton se në vitin 2016 ka një rritje prej 49% të numrit të procedimeve të regjistruara për veprat penale të korrupsionit, në krahasim me vitin 2014-2015.

Ndërkaq kemi rritje prej 75% të procedimeve të dërguara për gjykim në krahasim me vitin 2014-2015.

Në lidhje me të pandehurit, për këtë grup veprash penale vihet re një rritje e numrit të të pandehurve të regjistruar përkundrejt këtij totali në vitin 2014 prej 70%, një rritje e numrit të të pandehurve të cilët i janë dërguar gjyqit prej 29% dhe kemi rritje të numrit të të pandehurve të dënuar nga gjykata me 110% përkundrejt vitit 2014.

TË PANDEHURIT¹⁴³

¹⁴¹ Sadushi, S. Rëndësia që paraqet procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve të gjykatës së lartë dhe asaj kushtetuese, si busull orientuese për praktikën gjyqësore dhe drejtësinë kushtetuese. A paraqitet i plotë kuadri ligjor në këtë drejtim? Sfida dhe realitete. Unioni i Gjyqtarëve të Shqipërisë: Kumtesa dhe konkluzione të Konferencës, 4 maj 2012.

¹⁴² Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2015, botuar në mars 2016, fq.215.

Të dhënat socio-demografike të të pandehurve të regjistruar për këtë grup veprash penale, si gjinia, mosha, arsimi, gjendja shoqërore, vendbanimi e gjendja gjyqësore, paraqiten në mënyrë të detajuar në vijim: Nga numri i përgjithshëm i të pandehurve të regjistruar rezultojnë të pandehur të rritur (mbi 18 vjeç) 12% femra dhe 88% meshkuj.

Gjatë vitit 2015 janë regjistruar 2 shtetas të huaj. Në lidhje me arsimin e të pandehurve rezulton se 16% e të pandehurve janë me arsim deri 9-vjeçar, 42% janë me arsim të mesëm dhe 42% e të pandehurve me arsim të lartë.

Për sa i përket gjendjes shoqërore nga të dhënat statistikore vihet re se gjithsej nga sektori shtetëror janë regjistruar 50% e të pandehurve. Nga këta, 36% janë nëpunës të nivelit të lartë; 25% nëpunës të nivelit të mesëm, 4,5% nëpunës të nivelit të ulët; dhe 32% janë nëpunës të thjeshtë, nivel ekzekutues 2,5%. Nga sektori privat janë regjistruar 35% e të pandehurve dhe 15% prej tyre rezultojnë të papunë.

Rezultoni se 79% e të pandehurve kanë vendbanimin në qytet, ndërsa 21% prej tyre në fshat. Në lidhje me gjendjen gjyqësore të të pandehurve theksojmë se pjesa më e madhe e të pandehurve janë të padënuar më parë.

4.8.2. Korrupsioni pasiv i personave që ushtrojnë funksione publike¹⁴⁴

Pesha specifike që zë kjo vepër penale në grupin e veprave penale të korrupsionit për vitin 2016 është 42%, ndërsa për vitin 2014 ka qenë 57,3%.

Nga të dhënat statistikore vërehet tendenca në rritje e procedimeve të regjistruara për veprën penale të parashikuar nga neni 259 i Kodit Penal “Korrupsioni pasiv i personave që ushtrojnë funksione publike”, në vitin 2016, prej 8,5% në krahasim me vitin 2014.

Numrin më të madh procedimeve të regjistruara për këtë vepër penale e ka Prokuroria e Shkallës së Parë Tiranë, 23 procedime që përbëjnë 26% të numrit total të procedimeve në shkallë vendi.

Prokuroria e Shkallës së Parë Elbasan ka regjistruar 20 procedime ose 22% të numrit total të procedimeve në shkallë vendi, Prokuroria e Shkallës së Parë Vlorë ka regjistruar 8 procedime ose 9% të numrit total të procedimeve, prokuroritë e shkallës së parë Fier, Korçë e Shkodër kanë

¹⁴³ Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2015, botuar në mars 2016, fq.215.

¹⁴⁴ Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2015, botuar në mars 2016, fq.218.

regjistruar 6 procedime ose 7% të numrit total të procedimeve, Prokuroria e Shkallës së Parë Lushnjë ka regjistruar 5 procedime ose 6% të numrit total të procedimeve në shkallë vendi, Prokuroria e Shkallës së Parë Lezhë ka regjistruar 3 procedime ose 3% të numrit total të procedimeve në shkallë vendi, prokuroritë e shkallës së parë Durrës e Kukës kanë regjistruar respektivisht nga 2 procedime ose 2% të numrit total të procedimeve në shkallë vendi, prokuroritë e shkallës së parë Berat, Kurbin, Mat e Pogradec kanë regjistruar nga 1 procedim penal ose 1% të numrit total të procedimeve në shkallë vendi, për veprën penale të parashikuar nga neni 259 i Kodit Penal “Korrupsioni pasiv i personave me funksione publike”, ndërkohë që prokuroritë e tjera nuk kanë regjistruar asnjë procedim penal gjatë vitit 2015.

4.8.3. Korrupsioni pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të drejtësisë

145

Pesha specifike që zë kjo vepër penale në grupin e veprave penale të korrupsionit për vitin 2015 është 12%, ndërsa për vitin 2014 ka qenë 4,9%.

Nga të dhënat statistikore vërehet tendenca në rritje e numrit të procedimeve të regjistruara në vitin 2015 për veprën penale të parashikuar nga neni 319/ç i Kodit Penal “Korrupsioni pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të drejtësisë”.

Konkretisht, organi i prokurorisë ka regjistruar 25 procedime penale me 9 të pandehur, ndërkohë që në vitin 2014 janë regjistruar 7 procedime me 2 të pandehur. Janë dërguar për gjykim 2 procedime penale me akuzë ndaj 3 të pandehurve dhe nga gjykata ka përfunduar gjykimi dhe janë dënuar 2 të pandehur për vitin 2015 për këtë vepër penale.

Vendimi nr.287, datë 9.4.2014, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Elbasan:¹⁴⁶

- K.Pr.Penale nuk e përkufizon veprimin e simuluar, por parashikon se ky veprim nuk duhet të kalojë në “provokim”, duke shtyrë një person të kryejë një krim, të cilin nuk do ta kishte kryer po të mos ishte ndërhyrja e policisë. Ky ndalim është i një natyre absolute dhe passjell papërdorshmërinë e rezultatit të arritur. Këtë qëndrim mban GJEDNJ-ja në çështjen Teixeira

¹⁴⁵ Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2015, botuar në mars 2016, fq.220.

¹⁴⁶Vendimi nr.287, datë 9.4.2014, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Elbasan.

de Castro vs Portugalise. Mbi bazën e këtij qëndrimi, Gjykata e Kasacionit të R.Italisë ka theksuar se: “një proces ndalon së qeni i drejtë nëse një krim është pasojë e provokimeve të kryera nga forcat e policisë, në rrethana ku nuk janë të pranishëm elementë të nevojshëm për të arritur në përfundimin se pa ndërhyrjen e jashtme, krimi nuk do të qe kryer.”

- Gjykata thekson se gjatë hetimit janë shkelur dispozitat procedurale, e konkretisht pg.III i nënit 294/a. Në veprimet e tyre simuluese, në rastin me shtetasin Bujar, policia gjyqësore, nën drejtimin e Prokurorisë ka tejkaluar kufijtë e “veprimit simulues”, duke e shtyrë të pandehurin Pëllumb të kryejë krimet e parashikuara nga neni 259 i K.Pr.Penale. Gjykata thotë shtyrë, pasi në fakt në asnjë rast nuk provohet se nga i pandehuri janë pranuar me vullnet lekët e futura në zarf nga Bujari i cili deklaroi se ia hodhi në tavolinë pedagogut dhe menjëherë pas këtij veprimi është larguar duke i dhënë mundësi oficerit të policisë gjyqësore të sekuestrojë në tavoline zarfin e hedhur nga Bujari. Rrjedhimisht, shtetasi Bujar ka shkelur ligjin në marrëdhëniet e tij me të pandehurin, duke kaluar në “provokim” të të pandehurit. Nga provat e gjendura në fashikull (veçanërisht përmbajtja e bisedave respektive të përgjuara në datën 3.7.2012) si dhe nga mungesa e verifikimeve të personalitetit; besueshmërisë së kallëzuesve apo dhe rrethanave të tjera që lidhen me interesin e tyre, që lidhen me veprën penale për të cilën akuzohet i pandehuri, të deklaruar nga shtetasi Valbona e Bujar, Gjykata arrin në përfundimin se nëse nuk do të ishte ndërhyrja e policisë, e përfaqësuar ligjërisht nga shtetasi Bujar, nuk do të ishte kryer akti kriminal nga i pandehuri Pëllumb.
- Si përfundim, Gjykata vëren se Pëllumbi nuk mund të deklarohet fajtor për veprën penale të *“Korrupsionit pasiv të personave që ushtrojnë funksione publike”*, tre herë, sipas nenit 259 të Kodit Penal, pasi nuk vërtetohen dy nga katër elementet e figurës së veprës penale:
 1. Ana objektive - i pandehuri nuk provohet të ketë kërkuar, marrë apo pranuar drejtpërdrejt apo tërthorazi, përfitime të parregullta për të dhënë notë kaluese në provim studentëve;
 2. Ana subjektive - nga shqyrtimi gjyqësor i akteve të fashikullit për gjykim nuk rezulton që i pandehuri, në rastin e pranimit të shumës prej 10 000 lekësh nga kallëzuesi Bujar, Marjana apo Etlanda, me dashje, të ketë kryer veprimet, të cilat përbëjnë anën objektive të veprës penale të *“Korrupsionit pasiv të punonjësve që ushtrojnë funksione publike”*, neni 259 i KP.- Sipas deklarimeve të së pandehurës Marjana, rezulton se ajo në asnjë rast nuk i ka dhënë lekë profesorit për të marrë një notë kaluese. Ajo së bashku me studenten

Jolanda kishin vënë nga 5000 lekë të dyja për të blerë leksione të cilat nga stresi, duke mos pasur dhe çantë me vete i futën në fletore të cilat pedagogu i kishte ruajtur në zarf. Sipas deklarimeve të të pandehurit Bashkim rezultoi se dhe ky shtetas shumë prej 7000 lekësh ia kishte ofruar pedagogut me porosi të nuses së djalit të tij Erlanda, në këmbim të leksioneve të marra fotokopje nga pedagogu. Këto para mbasi nuk e kishte takuar pedagogun ia kishte lënë në tavolinën e punës.

- Isidori u deklarua fajtor sipas nenit 259; Klaudia sipas nenit 245/1/2; Albiona sipas nenit 245/1 të Kodit Penal.

Vendimi nr.00-2013-1188 (34), datë 31.1.2013 i Gjykatës së Lartë:¹⁴⁷

- Organi i akuzës, pasi ka kryer sekuestrimin e dokumentacionit që lidhet me ankandet dhe tenderat e zhvilluara në vitet 2006 dhe 2007 nga Drejtoria e Shërbimit Pyjor si dhe pasi ka marrë deklarime nga persona që tregojnë rrethana të hetimit, ka marrë të pandehur kallëzuesit, Ndue e Landi, duke i akuzuar për kryerjen e veprës penale të parashikuar nga neni 245/1 i Kodit Penal “*Ushtrim i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike*” dhe drejtorin e DSHP-së, Artan, duke e akuzuar për kryerjen e veprës penale të parashikuar nga neni 259 të Kodit Penal “*Korrupsioni pasiv i personave që ushtrojnë funksione publike*”. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Lezhë ka vendosur:
- Deklarimin fajtor të drejtorit për veprën penale të “Korrupsionit pasiv të personave që ushtrojnë funksione publike”, sipas nenit 259 të Kodit Penal.
- Deklarimin fajtor të të pandehurit Landi dhe Ndue, për veprën penale të “Ushtrimit të ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike”, sipas nenit 245/1 të Kodit Penal.

Vendimi nr.00-2010-1326 (898), datë 27.10.2010, i Gjykatës së Lartë:¹⁴⁸

- Hodo dhe Shabani janë punonjës të administratës doganore, respektivisht me detyrën e kryetarit dhe doganierit.

¹⁴⁷Vendimi nr.00-2013-1188 (34) datë 31.1.2013 i Gjykatës së Lartë.

¹⁴⁸Vendimi nr.00-2010-1326 (898), datë 27.10.2010, i Gjykatës së Lartë.

- Para emërimit në detyrë, Hodo ka qenë financier i një shoqërie tregtare “C”, sh.p.k., një kompani që në bashkëpunim me shoqërinë “Sh”, sh.p.k., kanë si objekt importimin e përpunimin e lëndëve të para për prodhim letre dhe produkteve të saj, si dhe eksportimin e këtyre produkteve që janë çanta letre dhe plastike.
- Gjykata e rrethit dhe ajo e apelit kanë konkluduar për deklarimin fajtor të të dy të gjykuarve për kryerjen e veprës penale, të parashikuar nga neni 259, i Kodit Penal, duke i dhënë dënimet përkatëse. Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë çmon se ndërsa për Shabanin, të dyja gjykatat morën një vendim në përputhje me ligjin, për Hodon vendimet duhet të prishen dhe duhet të vendoset pushimi i çështjes.
- Nga procesverbali i vëzhgimit të veprimeve të kryera në datën 13.3.2008, ka rezultuar se Hodo, ndryshe nga Shabani, ka kundërshtuar marrjen e parave të ofruara nga Lumiri, edhe pse ishte përballë insistimit të këtij të fundit. Marrja e të hollave në rastin e Hodos është bërë në kuadrin e një ndihme që Lumiri i ka ofruar për shkak të udhëtimit të tij në Itali në një kohë të afërt.
- Ndërkohë, Shabani rezulton të ketë pranuar zarfën ku ndodheshin paratë që iu dhanë Lumirit, sikundër nga këqyrja e praktikave doganore, ky shtetas kishte qenë në vijimësi në cilësinë e doganierit të pranimit të mallrave që eksportonte shoqëria, ku ishte ortak Lumiri.
- Për Hodon, Kolegji arrin në përfundimin se fakti i pretenduar në ngarkim të tij nuk përbën vepër penale. Nisur nga përmbajtja e dispozitës së nenit 259 të Kodit Penal, nuk rezulton të jetë konsumuar kjo vepër penale nga ky subjekt. Ka qenë detyrim i gjykatave të argumentonin ekzistencën e anës objektive dhe subjektive në kryerjen e veprës penale nga Hodo. Nuk rezulton që me veprimet e tij ky shtetas të ketë kërkuar apo marrë të holla me qëllim për të kryer ndonjë veprim apo mosveprim që ka lidhje me ushtrimin e detyrës shtetërore. Përkundrazi, pas insistimit të personit që kryente veprimin e simuluar, Hodo ka pranuar të marrë një sasi të hollash vetëm për shkak të kryerjes së një udhëtimi jashtë shtetit, të holla këto që nga procesverbalet përkatëse rezulton të jenë ofruar pikërisht me këtë qëllim (shpenzime rruge, shih procesverbalin fq.168 të fash.të prokurorisë). Në çdo rast, nisur nga fakti i pranuar, i provuar nga ana e gjykatave, se mes shtetasit Lumir dhe të gjykuarit Hodo ekzistonte një njohje e vjetër, prej më shumë se 6 vitesh, nuk mundet që ky veprim i të gjykuarit Hodo të konsiderohet si kryerje e veprës penale të parashikuar nga neni 259 i Kodit Penal.

4.8.4. Kontrolli i Lartë i Shtetit si institucioni më i lartë i auditimit publik në vend

- ***Misioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit është:***

Informimi i publikut dhe i Kuvendit të Shqipërisë në lidhje me përdorimin e burimeve me ekonomikitet, efektivitet dhe efikasitet nga pushteti qendror e lokal dhe nga njësi të tjera publike, si dhe nxitja e përgjegjshmërisë në të gjithë sektorin publik, në përputhje me praktikën më të mira të BE-së dhe me standardet ndërkombëtare të INTOSAI, duke kontribuar për qeverisjen e mirë, nëpërmjet luftës kundër korrupsionit.

KLSH-ja¹⁴⁹ me një angazhim të vazhdueshëm konstruktiv në luftën kundër korrupsionit e konsideron të domosdoshëm hartimin e një ligji që të trajtojë në mënyrë të plotë rastet e përgjegjësive materiale të të punësuarve në sektorin publik, me qëllim parandalimin e dukurive që nxisin dëmtimin e fondeve dhe asetëve publike. Në kushtet e përgjegjësisë së ulët financiare të zyrtarëve publikë, ky institucion i ka rekomanduar Kuvendit në vijimësi për dy vitet e fundit radhazi hartimin e ligjit “Për përgjegjësinë materiale”, në të cilin të trajtohet përgjegjësia financiare e punonjësve të njësive publike (zyrtarët e lartë dhe punonjësit e të gjitha niveleve) për dëmet ekonomike të shkaktuara qëllimisht apo nga neglizhenca, gjatë ose në lidhje me procesin e ekzekutimit të detyrave zyrtare.

Krahas sa më sipër me praktika shkresore të veçanta¹⁵⁰, ky rekomandim i është adresuar Kryetarit të Komisionit të Ekonomisë dhe Financave, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, Zëvendëskryetarit të Kuvendit, Kryetarit të Grupit Parlamentar të Partisë Demokratike, Kryetarit të Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste, Kryetarit të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut në Kuvend dhe Ministrit të Financave.

Nga auditimet e kryera, KLSH-ja ka konstatuar mjaft probleme dhe shkelje të dispozitave ligjore në fonde të konsiderueshme publike, që kanë sjellë shpenzimin e tyre pa kriter dhe efikasitet, ose edhe më keq, shkuarjen dëm të një pjese të tyre, nga keqmenaxhimi financiar. Institucioni më i lartë i auditimit publik është përpjekur të përcaktojë përgjegjësitë materiale të nëpunësve publikë që kanë kontribuar në këto keqpërdorime të fondeve publike, duke propozuar masa në formën e sanksioneve, kundrejt parregullsive financiare të shkaktuara prej tyre dhe të konstatuara.

¹⁴⁹ Raporti vjetor i i performancës KLSH 2015, botuar në vitin 2016, fq 15, faqja zyrtare e KLSH-së, publikime.

¹⁵⁰(Nr.659 prot, datë 6.7.2015).

Vlerësimi dhe matja e dëmit dhe adresimi i përgjegjësisë materiale kërkon procedura më konkrete, të detajuara. Përgjegjësia e përbashkët shfaqet edhe në formën e përgjegjësisë për vendimmarrjen publike. Një vendimmarrje e gabuar, rrjedhojë e një organi kolegjal (bord drejtues, këshill mbikëqyrës, komitet, etj), mund të shkaktojë dëme të konsiderueshme në menaxhimin e fondeve publike.

Praktika na ka mësuar në shumë raste kur vendimmarrjet kolegjiale kanë shkaktuar dëme të konsiderueshme në fondet shtetërore, por nuk kemi një rast të vetëm, kur shumat e humbura të jenë rikuperuar, si rrjedhojë e zhdëmtimit nga personat që kanë përgjegjësi materiale.

Duhet theksuar se rol në vendimmarrjet kolegjiale nuk kanë vetëm anëtarët e forumit përkatës (bord, këshill etj.), por, mbi të gjitha, drejtuesit e lartë të institucioneve si edhe punonjësit që përgatitin vendimmarrjet, duke marrë pjesë në procesin e vendimmarrjes. Ata nuk mund të lihen jashtë përgjegjësisë materiale solidare. Përgjegjësia materiale publike mund të jetë e plotë dhe e pjesshme. Pavarësisht nga përgjegjësia e plotë e punëmarrësit (një nëpunës shtetëror), shuma e shpërblimit të dëmit ndaj fondit ose asetit, pra përgjegjësia materiale mund të jetë e drejtpërdrejtë ose indirekte. Kështu, për dëmet e shkaktuara nga punëmarrësi, i cili ka përgjegjësi direkte, menaxherët e niveleve më të larta (shefi i sektorit, i drejtorisë e deri tek titullari i institucionit) mund të kenë përgjegjësi indirekte, për shkak se nuk i kanë ushtruar si duhet funksionet e mbikëqyrjes dhe kontrollit ndaj vartësit, përgjegjës i drejtpërdrejtë i shkaktimit të dëmit. Përgjegjësia indirekte e niveleve më të larta të menaxhimit shfaqet edhe në rastet kur dëmi nuk është vetëm monetar por lidhet me ndryshimin e destinacionit të burimeve publike, shkeljen e disiplinës financiare dhe buxhetore etj.

Objekt i këtij ligji duhet të jetë caktimi i shpërblimit të dëmit, sipas pjesëmarrjes dhe rolit të nëpunësit publik në shkaktimin e dëmeve. Ligji duhet gjithashtu të sigurojë një proces të qartë e transparent të shpërblimit të dëmit ndaj interesave publikë, duke vendosur edhe një balancë mes mundësive reale të punonjësit zhdëmtues dhe duke ruajtur minimumin jetik. Ai duhet të sanksionojë përgjegjësinë materiale të titullarëve të subjekteve publike për vendimmarrjet e gabuara në dëm të interesave publikë. Ligji duhet të përcaktojë po ashtu edhe kriteret se kur përgjegjësia materiale shndërrohet në përgjegjësi penale.

Për sa më sipër, nga ana e KLSH-së është rekomanduar: Ngritja e një grupi pune¹⁵¹ me specialistë dhe përfaqësues të legjislativit, që do të vlerësojë dhe do të punojë për hartimin e ligjit “Mbi përgjegjësinë materiale”, në të cilën të trajtohet përgjegjësia financiare e punonjësve të njësive publike (zyrtarët e lartë dhe punonjësit e të gjitha niveleve) për dëmet ekonomike të shkaktuara qëllimisht apo nga neglizhenca, gjatë ose në lidhje me procesin e ekzekutimit të detyrave zyrtare.

- ***Kallëzime penale të bëra ng ana e KLSH-së***

Në auditimet e realizuara përgjatë vitit 2015 janë konstatuar një sërë shkeljesh të qëllimshme të dispozitave ligjore e nënligjore në fuqi nga ana e një numri të konsiderueshëm nëpunësish dhe ish-nëpunësish të administratës shtetërore të të gjitha niveleve me pasojë jo vetëm shkaktimin e dëmeve ekonomiko-financiare ndaj buxhetit të shtetit por edhe dëmtimin e interesave të tjerë të ligjshëm të shtetit shqiptar, për të cilët KLSH-ja ka depozituar pranë organit të Prokurorisë kallëzimet përkatëse penale.

Në total, numri i kallëzimeve për 2015 ka qenë 51 kallëzime penale për 159 persona, nga të cilët:

- 1 Ministër¹⁵²,
- 1 Avokat i Përgjithshëm i Shtetit;
- 1 Sekretar i përgjithshëm ministrie;
- 38 Drejtorë drejtorie;
- 13 Kryetarë bashkie;
- 2 Kryetarë komune.

Trendi i kallëzimeve penale sipas niveleve të drejtimit për vitet 2014-2015 rezulton:

¹⁵¹ Raporti vjetor i i performancës KLSH 2015, botuar në vitin 2016, fq 22, pika2, faqja zyrtare e KLSH-së, publikime.

¹⁵² Aktualisht në Gjykatën e Shkallës së Parë Tiranë po zhvillohet procesi penal ndaj një ish-ministri, falë punës së suksesshme të bërë nga ana e K.LSH-së, që ka pasur si qëllim evidentimin e shkeljeve të kryera gjatë kohës që ka ushtruar funksionin publik ky shtetas.

Ndërkohë që referuar kallëzimeve penale të kryera përgjatë vitit 2014 KLSH-ja ka dërguar pranë organit të Prokurorisë 41 kallëzime penale për 149 persona.

Referuar të dhënave statistikore të ofruara nga ana e KLSH-së ka një rritje të kallëzimeve si në auditimet e institucioneve të nivelit qendror dhe në atë vendor. Rritja është si në numër rastesh dhe në numër personash të kallëzuar.

Për vitin 2015, dëmi ekonomik që i është shkaktuar buxhetit si pasojë e shkeljeve të trajtuara në këto kallëzime penale arrin në 85 837 736 mijë lekë nga 5 069 494 mijë lekë që ka qenë për vitin 2014 dhe 1 166 061 lekë të vitit 2013.

Ajo që vlen të përmendet, për vitin 2015 është rritja e cilësisë së përgatitjes së dosjes për kallëzim penal fakt që ka shkurtuar edhe kohën e përgatitjes së kallëzimeve. Duke bërë krahasimin e kallëzimeve penale të realizuara për periudhën 2008-2011, me kallëzimet penale të realizuara në periudhën 2012-2015 rezulton se ato janë rritur me 3.2 herë.

- **Kontributi i KLSH-së për forcimin e kulturës së ndëshkueshmërisë të atyre që janë në poste të larta dhe shkelin ligjin si dhe në luftën kundër korrupsionit**

Lufta kundër korrupsionit, në të cilën KLSH-ja dhe institucionet e tjera shtetërore duhet të angazhohen, si dhe pritshmëritë e opinionit të gjerë publik në lidhje me punën tonë në këtë drejtim, parashetrojnë kërkesën e kryerjes së kësaj lufte në vazhdimësi, pa kompromis dhe ndaj çdo institucioni apo nëpunësi¹⁵³.

Kjo kërkesë e domosdoshme për arritjen e një standardi të pranueshëm mirëqeverisjeje imponon nevojën e pasjes së një vullneti të fortë dhe konstant institucional në mostolerimin e asnjë rasti korrupsioni pavarësisht nga niveli ku ai shfaqet apo shkalla e shtrirjes së tij.

Këtë vullnet dhe kontribut institucional në forcimin e kulturës së ndëshkueshmërisë, sidomos ndaj zyrtarëve të lartë të administratës shtetërore, shkelës flagrantë të ligjit dhe mosbesues ndaj ekzistencës së forcës ndëshkuese të shtetit e ka treguar në mënyrë konstante Kontrolli i Lartë i Shtetit gjatë këtyre tri viteve të fundit, ku në numrin e konsiderueshëm të rekomandimeve tona

¹⁵³ Raporti vjetor i i performancës KLSH 2015, botuar në vitin 2016, fq 15, faqja zyrtare e KLSH-së, publikime.

për dhënien e masave disiplinore, largimit nga detyra si dhe bërjes së kallëzimeve penale janë përfshirë nëpunës të nivelit të lartë drejtues të administratës shtetërore.

Nisur nga shkalla e zbatueshmërisë së urdhrit nr.70, datë 18.4.2006, të Kryeministrit, “Për masat në zbatim të rekomandimeve të Kontrollit të Lartë të Shtetit, auditit të brendshëm dhe Departamentit të Kontrollit të Brendshëm Administrativ dhe Antikorrupsionit në Kryeministri, në institucionet në varësi të Kryeministrit a të ministrave” dhe në bazë të rezultateve të arritura deri më sot në praktikë, kërkohet që për vetë kushtet aktuale të administratës shtetërore si dhe nisur nga niveli i korrupsionit të perceptuar dhe të konstatuar gjerësisht, masat e marra dhe rekomandimet e dhëna duhet të përmirësohen dhe të ripërtërihen në kuadër të ridimensionimit dhe rikonceptimit të luftës ndërinstitucionale kundër korrupsionit.

Për sa i përket luftës kundër korrupsionit, KLSH-ja i është përmbajtur me rigorozitet detyrimeve dhe angazhimeve të tij institucionale, si institucioni më i lartë dhe i pavarur i auditimit të jashtëm në Republikën e Shqipërisë, të sanksionuara këto në ligjin e tij organik nr.154/2014, “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” dhe në planin strategjik, neni 15/g, ku përcaktohet: *“Kontrolli i Lartë i Shtetit, sipas rastit, në fillim, përgjatë dhe/ose në përfundim të veprimtarisë, duhet t’u drejtohet organeve të ndjekjes penale në rastet kur ndjekja e mëtejshme e zbulimeve nga auditimi është kompetencë e tyre.”*

Për periudhën janar – dhjetor 2015, KLSH-ja ka depozituar pranë organit të Prokurorisë 51 kallëzime penale për 159 persona, nëpunës dhe ish-nëpunës të administratës shtetërore të të gjitha niveleve, përfshirë këtu edhe ministrin aktual të Energjisë dhe Industrisë dhe Avokatin e Shtetit.

Referuar akuzave penale të ngritura nga KLSH-ja në këto kallëzime, shumica e tyre i përkasin veprave penale të “Shpërdorimit të detyrës”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal (57% të kallëzimeve penale) dhe “Shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike”, parashikuar nga neni 258 i Kodit Penal (43% të kallëzimeve penale).

Në shkeljet e konstatuara nga KLSH-ja gjatë auditimeve, të cilat i përcillen më pas organit të Prokurorisë, në formën e kallëzimeve penale, KLSH-ja evidenton dhe argumenton kryesisht ekzistencën e elementeve të veprave penale të “Shpërdorimit të detyrës”, “Shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike”, “Falsifikimit” etj.

Në angazhimin e KLSH-së, si institucion suprem auditimi, në luftën kundër korrupsionit, dy janë problemet kryesore të cilat shqetësojnë dhe në njëfarë mënyrë frenojnë arritjen e rezultateve konkrete në luftën kundër korrupsionit:

1. Moszbatimi i paargumentuar i rekomandimeve të KLSH-së nga ana e institucioneve shtetërore, sidomos për sa u përket masave disiplinore të largimit nga detyra të funksionarëve dhe drejtuesve të lartë shtetërorë, për të cilët KLSH-ja ka konstatuar një sërë shkeljesh të rënda në ushtrimin e detyrës së tyre funksionale duke depozituar pranë organit të Prokurorisë kallëzime penale konkrete.
2. Përpjekja aktuale dhe tendenca e qëllimshme e forcave të ndryshme politike për të etiketuar disa prej auditimeve të KLSH-së si auditime politike.

Për sa më sipër dhe duke përmbledhur duhet thënë se institucioni suprem i auditimit në Republikën e Shqipërisë ka kontribuar në mënyrë efikase me qëllim zbulimin e dëmit ekonomik në vite. Konkretisht, duke iu referuar të dhënave statistikore shihet se dëmi ekonomik i zbuluar në vitin 2008 është 4 miliardë lekë, për vitin 2009 është 7.3 miliardë lekë, ndërkohë që gjatë vitit 2012 e në vazhdim shënohet një trend në rritje për sa i përket zbulimit të dëmit ekonomik. Konkretisht, shifrat flasin qartë se në vitin 2012 zbulueshmëria shënon 13.5 miliardë lekë në vitin 2013, 15 miliardë lekë, në vitin 2015, 125.8 miliardë lekë.¹⁵⁴ Këto shifra janë tregues i qartë se KLSH-ja, si institucion suprem i auditimit ka kontributin e vet, efikas dhe të çmuar në luftën kundër korrupsionit.

Auditimet e performancës në vitet 2012-2015 kanë njohur zhvillim cilësor dhe sasior, duke u rritur mbi 2,5 herë në krahasim me periudhën 2008-2011, referuar numrit të auditimeve dhe afro 4 herë referuar numrit të institucioneve të mbuluara me këtë lloj auditimi. Zhvillimi i auditimeve është në linjë dhe në përputhje të plotë me objektivat e paravendosur në planin strategjik 2013-2017 (të ripunuar) dhe me planin vjetor të vitit 2015.

¹⁵⁴ Aktiviteti i KLSH-së, të dhëna statistikore, Raporti vjetor i i performancës KLSH 2015, botuar në vitin 2016, fq 14, faqja zyrtare e KLSH-së, publikime.

4.8.5. Çfarë nuk është korrupsion?¹⁵⁵

- a) *Bakshishi*. Është e zakonshme për klientët që t'u japin bakshish atyre që kryejnë shërbime të caktuara liberale, si taksistët, kamerierët, berberët etj., duke treguar se e vlerësojnë cilësinë e shërbimit. Nëse këta që kryejnë këto shërbime do të abuzonin me zakonet e favorshëm, ky nuk është korrupsion.
- b) *Abuzimi administrativ*. Situata kur një nëpunës civil ose zyrtar abuzon me detyrën në dëm të interesave të dikujt, pa ndjekur përfitimet personale nuk është korrupsion, por abuzim kundër interesit individual. Vetëm abuzimet e kryera me qëllimin e plotësimit të interesave personale janë korrupsion. Ndëshkimi ligjor për korrupsionin është penal (burgosje) dhe mund të çojë në humbjen e të drejtave civile, ndërsa ndëshkimi ligjor për abuzimin administrativ është gjithashtu administrativ (paralajmërim, pagesa, pezullim nga detyra etj.)
- c) *Neglizhenca*. Situata kur një nëpunës civil ose zyrtar neglizhon detyrat e punës së tij, duke ndikuar në interesat e një personi tjetër, pa ndjekur përfitimin personal, nuk është korrupsion por neglizhencë ose paaftësi administrative. Vetëm ato akte neglizhence që kryhen me qëllimin e plotësimit të interesave personale janë korrupsion. Ndëshkimi ligjor për neglizhencën është gjithashtu administrativ.
- ç) *Gabimi i drejtësisë*. Në qoftë se një akt juridiksional që kryhet nga një prokuror ose gjykatës është i gabuar ose i paligjshëm, mjetet ligjore mund ta ndreqin gabimin juridik. Këto gabime nuk mund të konsiderohen korrupsion për sa kohë që ato nuk janë kryer për qëllimin e nxjerrjes së një përfitimi personal. Ushtrimi i funksioneve në keqbesim, kur akti nuk penalizohet, është një shkelje disiplinore në rastin e gjyqtarëve/prokurorëve.
- d) *Paafësia*. Situata kur nëpunësit civilë ose zyrtarët kanë pozicione për të cilat nuk janë të kualifikuar dhe në të cilat ata nuk janë në gjendje të kryejnë detyrat e tyre - që do të thotë detyra në përputhje me kërkesat e kompetencës dhe të profesionalizmit - është rezultat i paafësisë dhe jo i korrupsionit. Moskryerja e detyrave nga dikush për shkak të paafësisë nuk është korrupsion (si rezultat i një interesi të fshehur) ose abuzim (si rezultat i keqbesimit). Ndëshkimi ligjor për korrupsionin është penal, ndërsa për paafësinë është administrativ.
- dh) *Konflikti i interesave*. Jo çdo konflikt interesash është pasojë e korrupsionit. Ndërsa korrupsioni nënkupton një veprim, një konflikt interesash është një situatë në të cilën kryerja

¹⁵⁵ Shkëputur nga materialet e fushatës kombëtare 'Mos paguaj ryshfet!' (2004). Shih www.nudaspage.ro.

e paligjshmërisë është vetëm potenciale. Lidhja midis të dyja nocioneve ligjore do të trajtohet tërësisht në pjesën IV të këtij libri.¹⁵⁶

4.8.6. Lufta kundër korrupsionit

Siç është problematikë definimi i korrupsionit ashtu është edhe formulimi i politikave në secilin shtet veç e veç për ta luftuar atë. Për këtë arsye, specialistë profesionistë të BE-së kanë formuluar edhe kritere të veçanta për luftimin e korrupsionit që duhen përmbushur nga të gjitha vendet që dëshirojnë të aderojnë në këtë bashkësi.

Në rend të parë është sigurimi i gjyqësisë së pavarur në zbulimin dhe dënimin e korrupsionit, që nuk duhet të mbetet i pasankcionuar. Është me rëndësi të përkujtojmë rastin kur BE-ja në 2008 ka pezulluar fondin e konsiderueshëm të parashikuar për Bullgarinë pikërisht për shkak të mungesës së progresit në reformat antikorrupsion dhe në drejtësi, që argumenton këmbënguljen e Komisionit Evropian për domosdoshmërinë e reformave. Edhe organizatat ndërkombëtare luajnë rol të veçantë në luftën kundër korrupsionit.

Në rend të parë synohet krijimi i disponimit për ta luftuar korrupsionin, nëpërmjet programeve të ndryshme që u ofrohen.

Bashkëpunimi me qytetarët është detyrë kryesore e këtyre programeve, pasi vetëm bashkëpunimi ndërqytetar do të sillte rezultatin e synuar.

Më 1999, OKB-ja në Kongresin e saj ka miratuar programin e plotë për vendet e saj anëtare për ta luftuar korrupsionin.

Kurse Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik *OECD*¹⁵⁷, në bashkëpunim me Agjencinë Qeveritare Amerikane për Zhvillim *USAID*, kanë formuar rrjetin kundër korrupsionit për vendet në tranzicion, që mundëson bashkëpunim dhe shkëmbim të informatave, rreth indikatorëve të korrupsionit, të cilat ndihmojnë për formulimin e politikave për ta luftuar atë.

Me një fjalë korrupsioni është e keqja apo gangrena që edhe mund ta bëjë shtetin inekzistent, prandaj qëllimi parësor i çdo qeverie duhet të jetë pikërisht luftimi i korrupsionit me të gjitha mekanizmat ekzistues.

¹⁵⁶ Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H. Beck, 2009, fq 18-19.

¹⁵⁷ *Shih po aty*, Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik, *OECD*.

Si përfundim, mund të themi se korrupsioni është një fenomen që ka lindur me njerëzimin dhe do të zhduket bashkë me të. Por, duke qenë një ulçër e të gjitha shoqërive, që shkaktohet nga rrethana të përgjithshme të natyrës njerëzore dhe nga faktorë të veçantë që pasqyrojnë zhvillimin dhe natyrën e një shoqërie të caktuar dhe që shoqërohet me pasoja negative të natyrës ekonomike, sociale dhe politike, lufta ndaj tij mbetet përherë një sfidë e hapur dhe mjeti më efektiv për ta realizuar është zbatimi praktik i legjislacionit.

Në këtë drejtim, protagonistë janë vetë qytetarët, duke zbatuar vullnetarisht ligjin, për shkak të besnikërisë ndaj tij. Por kurdoherë mbetet e hapur mundësia e moszbatimit nga të ashtuquajturit “kalorësit e lirë” (*free-rider*), të cilët mundohen të përfitojnë nga praktikatat e institucionalizuara duke mos kontribuar në to dhe në këtë rast del në pah roli i organeve që merren drejtpërdrejt me zbatimin e legjislacionit dhe atyre që kontrollojnë këtë zbatim dhe vënë në vend pasojat që rrjedhin nga ky moszbatim.

Ne jemi në ndërtim të një demokracie, pra jemi në fazën e tranzicionit. Pikërisht nga praktikatat e shteteve në tranzicion kemi vërejtur se korrupsioni si dukuri është parë të jetë si një nga sfidat më të rënda në ndërtim të një shteti demokratik.

Institucionet e Shqipërisë duhet të kenë prioritet luftën kundër korrupsionit në mënyrë që të zhvillohet ekonomikisht shteti ynë. Ato duhet të përqendrohen kryesisht në luftën kundër korrupsionit dhe dënimin e të korruptuarve me gjobën e merituar. Mirëpo nuk mjaftojnë vetëm institucionet që lufta kundër korrupsionit të fitohet, por duhet të vetëdijësohemi ne që mos të pranojmë të dhurojmë mitë për kryerjen e një pune apo për zgjidhjen e një problemi që na paraqitet. Korrupsioni është një sëmundje që ngadalë po e shkatërron Shqipërinë. Prandaj qytetarët dhe liderët tanë duhet t'i bashkojnë forcat që të asgjësojmë këtë sëmundje fatale derisa nuk është vonë. Luftimi i korrupsionit është jo i lehtë dhe duhet që të gjithë të japin kontributin e tyre në mënyrë që të fitohet lufta. Prandaj, duke pasur për bazë praktikatat e shteteve që kanë luftuar korrupsionin me sukses edhe ne duhet të bëjmë projekte konkrete për luftimin e korrupsionit dhe ato të vihen në përdorim. Duhet të bëhen thjeshtësime të procedurave qeveritare në mënyrë që të mundësohet dhe të perceptohet funksionimi më i mirë i biznesit dhe të minimizohen fushatat dhe hapësirat ku do të mund të vihet në pah korrupsioni. I rëndësishëm është edhe krijimi i një kuadri të duhur ligjor dhe institucional për parandalimin e korrupsionit.

Në vazhdimësi duhet të merren masat e duhura duke ndjekur hapat konkretë për luftimin e korrupsionit. Duhet që të bëhen përcaktime të sakta në legjislacion për çështjen e korrupsionit,

duke plotësuar kështu boshllëkun e krijuar në legjislacionin ekzistues d.m.th. të hartohen ligje ku të jepen përkufizime të sakta të termit “Korrupsion”, si dhe sanksione që prekin personat të cilët ushtrojnë korrupsionin aktiv apo pasiv. Gjithashtu, të përcaktohet qartazi nga kuadri ligjor se çfarë kuptohet me termin “ushtrimi i korrupsionit nga zyrtarët e lartë”.

Cilët do të ishin zyrtarët e lartë, të cilët përmenden nga ligji?

Nuk janë vetëm institucionet të cilat duhet të luftojnë korrupsionin, por ekzistojnë edhe shumë faktorë që kanë rolë kyç në luftën kundër korrupsionit.

Nisur nga fakti se dënohet korrupsioni në format e veta “aktiv” dhe “pasiv”, kjo ka bërë që qindra qytetarë të mos denoncojnë nga frika e ndëshkimit, pasi statistikisht gjyqësorë kanë treguar se janë dënuar në të njëjtën masë “autorët” dhe “të dëmtuarit” nga vepra penale.¹⁵⁸

Do të ishte me efikasitet që dhënësi i “mitës” të konsiderohet viktimë e veprës penale të korrupsionit dhe ndaj tij të ofrohet një politikë penale me qëllim rehabilitimin e viktimës dhe jo ndëshkimin e saj.

Një nga “luftëtarët”, që mund ta cilësojmë si katalizator të luftës kundër korrupsionit, është media. E rëndësishme është dhe ngritja e kapacitetit të medias dhe lirisë së shtypit e lirisë së shprehjes së gazetarëve e të analistëve lidhur me korrupsionin dhe çështje të tjera lidhur me Shqipërinë.

Dihet se lufta kundër korrupsionit është e pamundur nëse kemi një varfëri të lartë dhe një mesatare të ulët të pagave dhe kjo është e vërtetë edhe për vendin tonë. Prandaj, duhet që të zhvillohen dhe të implementohen strategji për zhvillimin ekonomik, krijimin e vendeve të reja të punës për të rinjtë dhe ngritjen e pagave të punëtorëve të institucioneve publike, si dhe të mësuesve e të mjekëve si shtresat e shoqërisë shqiptare të cilat statistikisht janë më të prekurat nga korrupsioni për shkak edhe të të ardhurave të tyre modeste.

Një hap tjetër shumë i rëndësishëm do të ishte decentralizimi i pushtetit lokal dhe i shërbimeve publike, duke i vendosur shumë shërbime publike nën mbikëqyrjen e përbashkët me qeveritë komunale. Ky veprim do të plotësonte dëshirat e shumicës së shqipëtarëve, të cilët besojnë se shërbimet do të funksiononin më mirë në nivelin lokal. Decentralizimi do të thjeshtësonte dhe do të kristalizonte fushatën e shërbimit, si dhe do ta sillte qeverinë më afër qytetarit. Kjo do të mundësonte që të zvogëlohet fusha e veprimit të korrupsionit, sepse qytetari nuk do të ketë nevojë që të japë mitë apo ryshfet për t’u pajisur me një dokument të udhëtimit sepse ai mund të

¹⁵⁸ Të dhëna statistikore të marra nga Gjykata e Shkallës së Parë për Krime të Rënda.

nxirret shumë shpejt edhe pa ryshfet. Gjithë kjo do të sjellë një klimë ku do të përmirësohet jeta e qytetarit në Shqipëri dhe do të minimizohet fenomeni i quajtur korrupsion.

Vetëm një bashkim i forcave do të mundësonte fitimin e luftës kundër korrupsionit sepse në këtë luftë nuk mund të na ndihmojë askush. Kjo luftë do të fitohet vetëm me bashkim dhe punën e palodhshme dhe të pamëshirshme kundër të korruptuarve.

Në aspekte dhe shkallë të ndryshme, korrupsioni ushtron ndikim negativ mbi të gjitha shoqëritë. Siç është treguar në raportin e UNODC-së për vitin 2011, korrupsioni në Shqipëri: ryshfeti sipas përvojës së popullsisë,¹⁵⁹ edhe korrupsioni i vogël mbetet një realitet i përhapur në Shqipëri dhe ka një ndikim të madh në ndërveprimin e qytetarëve privatë me zyrtarët publikë në vend.

Krahas ndikimit negativ të tyre në ekonomitë familjare private, lloje të caktuara të korrupsionit mund të kenë pasoja të rënda edhe për sektorin e biznesit dhe ecurinë ekonomike dhe mund të bëhen pengesë për investimet private dhe të huaja, tregtinë dhe zhvillimin ekonomik. Shoqëritë tregtare private mund të preken më tej nga ndikimi i krimit edhe në operacionet e tyre. Ky mund të variojë nga gjobëvënia nga grupet e organizuara kriminale, deri në mashtrimin e rëndë dhe përvetësimin e fondeve nga menaxherët, madje deri në vandalizëm dhe sulme nga konkurrentët kriminelë, ku secili prej këtyre krimeve ka potencialin t'i shkaktojë dëm të rëndë mjedisit të biznesit në të cilin veprojnë shoqëritë tregtare dhe të rritë koston e bërjes biznes.

Paralel me integrimin evropian, hap pas hapi, në Shqipëri është rritur ndërgjegjësimi për korrupsionin dhe qeveritë shqiptare në vite janë angazhuar në luftimin e kësaj dukurie. Instrumentet e rëndësishme në zhvillimin e kuadrit legjislativ për luftën kundër korrupsionit përfaqësohen nga ratifikimi i Konventës të së Drejtës Penale kundër Korrupsionit (2001) dhe Konventës të së Drejtës Civile kundër Korrupsionit (2000).

Krahas këtyre, Shqipëria ka miratuar legjislacion të rëndësishëm antikorrupsion, siç është hyrja në fuqi e ligjit për deklarimin e pasurive nga zyrtarët (2002) dhe ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit (2005), që i dhanë Inspektoratit të Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive (ILDKP), të formuar në vitin 2003, infrastrukturën ligjore për të përmbushur qëllimin e tij, që është lufta kundër korrupsionit.

Lidhur me kuadrin institucional, Shqipëria ka forcuar kapacitetin e saj institucional dhe administrativ për parandalimin, hetimin dhe ndjekjen ligjore të korrupsionit. Në vitin 2001,

¹⁵⁹ UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, krijuar në vitin 1997, pjesë grupit të Kombeve të Bashkuara për Zhvillim, për më tepër shih www.unodc.org.

qeveria shqiptare miratoi një strukturë të re për Ministrinë e Rendit Publik dhe për Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë. Sipas kësaj strukture të re, seksioni për krimin ekonomik dhe financiar është përgjegjës për luftimin e krimit financiar dhe pastrimit të parave, mashtrimit, falsifikimit dhe korrupsionit. Në vitin 2002, fillimisht u formua grupi i monitorimit antikorrupsion (ACMG) për të siguruar implementimin e planit antikorrupsion nëpërmjet monitorimit dhe këshillimit.

Vitet e fundit u hartua Strategjia Ndërsektoriale për Parandalimin, Luftën kundër Korrupsionit dhe Qeverisjen Transparente (2008) dhe çdo vit janë hartuar planet e veprimit për zbatimin e kësaj Strategjie. Të gjitha veprimtaritë përkatëse janë bashkërenduar nga Departamenti për Kontrollin e Brendshëm Administrativ dhe Antikorrupsion (DIACA), që kryen edhe kontrole të brendshme mbi të gjitha organet administrative.

Në vitin 2006, Shqipëria u bë palë në Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC). Konventa nuk e përkufizon korrupsionin në vetvete, por rendit një numër sjelljesh të ndryshme që shtetet palë në UNCAC duhet t'i dënojnë ose të shqyrtojnë dënimin e tyre (të tilla si korrupsioni aktiv dhe pasiv i zyrtarëve publikë vendorë, korrupsioni aktiv dhe pasiv i zyrtarëve publikë të huaj, përvetësimi, ushtrimi i ndikimit, shpërdorimi i funksioneve dhe pasurimi i paligjshëm).

Për më tepër, Konventa kërkon ose nxit shprehimisht dënimin e korrupsionit në sektorin privat (siç janë korrupsioni aktiv dhe pasiv në sektorin privat, përvetësimi i pasurisë në sektorin privat dhe pastrimi i produkteve të krimit), që synon posaçërisht luftimin e korrupsionit në sektorin e biznesit. Shtetet palë të UNCAC-it ranë dakord të kenë një mekanizëm vlerësimi për t'u mundësuar të gjitha palëve të vlerësojnë implementimin prej tyre të dispozitave të UNCAC-it nëpërmjet një procesi rivlerësimi të ndërsjellë.

Një ndër objektivat e këtij mekanizmi është të nxitet procesi i pjesëmarrjes në nivel kombëtar për reformën antikorrupsion dhe vlen të shënohet se Shqipëria do të vlerësohet në valën e katërt (2013- 2014).

Shqipëria ka ndërmarrë hapa të mëtjshëm dhe ka demonstruar vullnet politik të vazhdueshëm për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Raportimi, koordinimi i politikave dhe monitorimi në nivel qendror është përmirësuar përmes emërimit të Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit dhe ngritjes së një rrjeti pikash kontakti antikorrupsion në të gjitha ministritë e linjës. Janë miratuar ndryshime ligjore për veprat korruptive të zyrtarëve të lartë.

Shqipëria tashmë duhet të fokusohet në zbatimin e ligjit. Strategjia dhe plani i veprimit antikorrupsion 2014-2020 mbeten për t'u miratuar. Reformat strukturore që janë miratuar ndjekin një qasje gjithëpërfshirëse, me synim që të zhvillohet një kuadër antikorrupsion më solid dhe ku përfshihet një rang i gjerë institucionesh.

Si një hap pozitiv drejt rritjes së transparencës është publikimi nga Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurisë dhe Konfliktin e Interesit (ILDKPKI) i deklaratave të pasurisë së zyrtarëve të lartë për vitet 2012-2013. Nevojiten burime, trajnime dhe staf i specializuar për të përmirësuar efikasitetin e hetimeve dhe për të arritur një vijimësi rezultatesh (*track record*) bindëse në hetime, ndjekje penale dhe dënime në të gjitha nivelet.

Hetimet kryesisht (*proaktive*), vlerësimet sistematike të riskut dhe bashkëpunimi ndër-institucional duhet të përmirësohen. Korrupsioni vazhdon të jetë i përhapur në shumë fusha dhe mbetet një problem veçanërisht serioz.

Shqipëria ka arritur njëfarë niveli të përgatitjes në luftën kundër korrupsionit. Vitet e kaluara janë bërë disa përparime, kryesisht me miratimin e ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesëve, ligjin për krijimin e një trupe të pavarur dhe të specializuar antikorrupsion dhe me rritjen e aksesit për prokurorinë dhe policinë në regjistrat kombëtarë publikë elektronikë.

Megjithatë, korrupsioni mbetet prevalent në shumë fusha dhe vazhdon të jetë një problem serioz. Janë bërë disa përparime në përmbushjen e dy rekomandimeve të vitit të kaluar, përkatësisht me progresin e mëtejshëm të dukshëm në krijimin e një historiku solid të hetimeve, ndjekjeve penale dhe dënimeve, si dhe me rritjen e përpjekjeve për të siguruar akses të drejtpërdrejtë në bazat e të dhënave për prokurorët dhe policinë.

Nuk janë bërë përparime në ndryshimin e legjislacionit për përgjimet dhe mbikëqyrjen, afatet kohore për hetimet dhe pranueshmërinë e provave para gjykatës. Pavarësia dhe efektiviteti i institucioneve të ngarkuara me luftimin e korrupsionit vazhdon të jetë i kufizuar nga presioni politik dhe kapacitetet e dobëta administrative.

Korrupsioni është një çështje tejet komplekse dhe e ndërthurur, për të cilën mund të merren masa të ndryshme. Dimensionet e korrupsionit janë të shumta në një numër fushash, duke nisur nga shteti ligjor, opinionet dhe llogaridhënia, cilësia e masave rregullatore.

Në lidhje me kontrollin e përgjithshëm të ecurisë së korrupsionit, Shqipëria ka treguar lëkundje të dukshme përgjatë viteve.

Reformat kundër korrupsionit janë orientuar në tri fusha kryesore:

- parandalim, transparencë, gjithëpërfshirje dhe edukim të publikut;
- hetim dhe ndëshkim i akteve të korrupsionit;
- konsolidim i bashkëpunimit dhe bashkërendimit ndërkombëtar.

Arritje të tjera ishin të lidhura me ofrimin e shërbimeve publike në një numër sektorësh të qeverisë. Ato përfshijnë:

- ngritjen dhe përdorimin e një sistemi elektronik prokurimesh;
- krijimin e Qendrës Kombëtare të Regjistrimit dhe Qendrës Kombëtare të Licencimit, funksionet e të cilave i kryen aktualisht Qendra Kombëtare e Biznesit, krijuar sipas ligjit nr.131/2015, “Për Qendrën Kombëtare të Biznesit”;
- ngritjen e sistemeve elektronike të tatimeve dhe doganës, të cilët i kanë lehtësuar shumë procedurat përkatëse administrative.

Nryshimet kushtetuese që kufizojnë imunitetin e anëtarëve të parlamentit dhe gjykatësve hapën rrugën për ndëshkimin penal të korrupsionit në nivele të larta. Ndërkohë, rekomandimet e raundit të dytë dhe të tretë të grupit të shteteve kundër korrupsionit (GRECO) për Shqipërinë u zbatuan në lidhje me masat legjislative për imunitetin e zyrtarëve të lartë, pastrimin e parave dhe financimin e partive politike dhe të fushatave zgjedhore.

4.9. Strategjia ndërsektoriale kundër korrupsionit 2015-2020

Në kuadër të programeve, u hartuan “Strategjia ndërsektoriale kundër korrupsionit 2015-2020”, plani i veprimit dhe instrumenti i monitorimit për zbatimin e Strategjisë, bazuar në një proces transparent dhe përfshirës.

Korrupsioni dhe luftimi i tij vijojnë të jenë një nga sfidat kryesore dhe një nga prioritetet madhore ndërsektoriale për Shqipërinë. Gjatë viteve 2007-2010 reformat e ndërmarra nga

qeveria kanë synuar modernizimin e administratës shtetërore dhe të proceseve të saj të punës, duke kontribuar kështu në parandalimin e korrupsionit në fusha ku korrupsioni ishte në nivele tepër të larta dhe ku ndikimi mbi ekonominë e vendit ishte i ndjeshëm. Kështu, përmes reformave rregullatore në fushën e auditimit, krijimit të sistemit të prokurimit elektronik me qëllim rritjen e transparencës në fushën e prokurimeve publike, u shënua rritje e performancës së qeverisë në këto fusha, çka evidentohet edhe nga treguesit e përbërë të institucioneve të ndryshme ndërkombëtare.¹⁶⁰

Po kështu, krijimi i Qendrës Kombëtare të Biznesit, përgjegjëse për regjistrimin dhe licencimin e bizneseve, si dhe ngritja e sistemeve të E-tatimeve dhe E-doganeve, ka lehtësuar ndjeshëm procedurat administrative përkatëse dhe ka reduktuar kontaktet personale të përdoruesve/kërkuesve të shërbimit me administratën, si dhe ka kontribuar në uljen e nivelit të korrupsionit në këta sektorë.

Për sa i përket ndëshkimit të korrupsionit, arritjet kanë qenë të ndjeshme për arsye edhe të rishikimit të kuadrit ligjor që mundëson rritjen e efektivitetit të hetimeve. Ndryshimet kushtetuese për kufizimin e imuniteteve të deputetëve dhe gjyqtarëve hapën rrugën për goditjen penale të korrupsionit në nivelet e larta dhe luftimin e pandëshkueshmërisë.

Këto ndryshime u shoqëruan gjithashtu me zbatimin e rekomandimeve për Shqipërinë të raundit të dytë dhe të tretë të GRECO¹⁶¹, në lidhje me çështjet e imuniteteve, pastrimin e parave si dhe me miratimin e legjislacionit për sa i përket financimit të partive politike dhe të fushatave elektorale. Megjithatë, pavarësisht nga miratimi dhe zbatimi i pjesshëm i Strategjisë dhe planit të veprimit 2008-2013, treguesit e 2 (dy) viteve të fundit, sidomos në perceptimin e korrupsionit, kanë treguar përkeqësim të dukshëm.

Në vitin 2014, sipas barometrit global të korrupsionit, 66% e grupit të pyetur mendonte që korrupsioni në vend ishte në rritje.¹⁶² Fusha me nivel më të lartë korrupsioni sipas barometrit është drejtësia, ku procedimi dhe ndëshkueshmëria e korrupsionit mbetet ende problematike. Edhe pse janë ndërmarrë iniciativa gjatë viteve të fundit për ndëshkimin e korrupsionit, përfshi këtu krijimin e njësisive të përbashkëta hetimore, krijimin e njësisive antikorrupsion në institucione

¹⁶⁰ Shiko Control of Corruption Index, World Bank <http://info.worldbank.org/>

¹⁶¹ GRECO – Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (Group of States against Corruption)

¹⁶² Global Corruption Barometer 2013, Transparency International (<http://www.transparency.org>, fq 17, “Most corrupt institution in each country”).

ligjzbatuese etj., bashkëpunimi i agjencive ligjzbatuese për hetimin proaktiv të korrupsionit nuk ka pasur rezultate të ndjeshme për luftën kundër korrupsionit.

Në lidhje me ndërgjegjësimin mbi korrupsionin, vihet re ndërgjegjësimi në një masë të gjerë rreth problematikave të korrupsionit, të cilat perceptohen si prezente në shumë fusha të qeverisjes. Në disa fusha, si drejtësia, shëndetësia dhe partitë politike, korrupsioni konstatohet të jetë në nivele alarmante, duke cenuar kështu edhe besueshmërinë ndaj institucioneve shtetërore. Më tej, partnerë ndërkombëtarë kanë theksuar në raportet e tyre problematikat kryesore në këtë fushë, që shtrihen përtej perceptimit të korrupsionit, dhe analizojnë problematikat konkrete të situatës.

Në vitin 2014, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës ka cituar në raportet e saj mungesën e ndëshkueshmërisë për situatën e korrupsionit. Nga ana tjetër, raporti i progresit i BE-së 2014 ka theksuar që Shqipëria duhet të intensifikojë përpjekjet në luftën kundër korrupsionit, të forcojë bashkëpunimin ndërmjet agjencive ligjzbatuese dhe të eliminojë pengesat ndaj hetimeve proaktive. Gjithashtu, hetime rreth pasurisë së pajustificuar dhe korrupsion duhet të jenë efçente, duke përfshirë përdorimin efikas të hetimit financiar. Kjo do të çonte në kohë në ndërtimin e një historiku rezultatesh (*track record*) me ndjekje penale dhe dënime të formës së prerë në çështjet e korrupsionit. Sipas raportit, dy fusha ku duhet të përqëndrohen përpjekjet për të luftuar korrupsionin janë ato të shërbimeve tatimore dhe doganore ku duhet të rriten hetimet proaktive dhe të përmirësohet auditi i brendshëm dhe vlerësimi i riskut.

Në kuadrin e menaxhimit të fondeve publike, konstatohet nevoja për rritjen e transparencës në procedurat e prokurimit publik, përfshi blerjet me vlerë të vogël, me qëllim që të reduktohet risku i korrupsionit dhe të përmirësohet konkurrenca.¹⁶³

Gjithashtu, *Indicative Strategy Paper 2014-2020*¹⁶⁴ rekomandon që Shqipëria duhet të ketë një qasje gjithëpërfshirëse për krijimin e një kornize institucionale të fuqishme që parandalon korrupsionin, duke përmirësuar bashkëpunimin ndërmjet agjencive dhe duke forcuar mekanizmat e brendshëm të kontrollit, verifikimin e deklaratave të pasurisë dhe kontrollin mbi financimin e partive politike. Organizimi institucional duhet të forcohet ndjeshëm, si në aspektin e personelit dhe në drejtim të respektimit të pavarësisë së plotë të zbatimit të ligjit dhe të organeve gjyqësore që përfshihen në hetimet e rasteve të korrupsionit.

¹⁶³ Raporti i progresit i BE-së 2014, botuar në 2 maj 2014, faqja zyrtare e Ministrisë së Integritimit Evropian, fq 310-314, fq 343-352.

¹⁶⁴ IPA II- Indicative strategy paper for Albania (2014-2020) e miratuar në 18.8.2014.

4.10. Objektivat kryesorë si dhe sfidat me qëllim parandalimin, ndërgjegjësimin dhe ndëshkimin e këtij fenomeni

4.10.1. Sfidat

Sfidat¹⁶⁵ e evidentuara në këtë dokument vijnë si rezultat i vlerësimeve të raporteve të Bashkimit Evropian si dhe të vlerësimeve të ndryshme nga organizatat ndërkombëtare. Gjithashtu, prioritetet janë evidentuar bazuar në dokumente të asistencës teknike të ofruar nga projekti ACFA.¹⁶⁶ Sfida të përgjithshme që lidhen me kuadrin e gjerë të antikorrupsionit vijnë të jenë fushat më poshtë:

- Forcimi i integritetit të administratës publike;
- Reformimi i sistemit të drejtësisë dhe pavarësia e drejtësisë;
- Rritja e cilësisë së legjislacionit;
- Qëndrueshmëria e administratës publike;
- Mbështetja e pavarësisë dhe/ose autonomisë funksionale të institucioneve kyçe (ligjzbatuese dhe të pavarura);
- Mungesa e besimit apo bashkëpunimit ndërinstitucional.

Duke marrë parasysh që reforma në drejtësi si dhe në administratën publike trajtohen specifikisht në dokumentet përkatëse strategjike të qeverisë,¹⁶⁷ për të evituar përsëritjet dhe mbivendosjet, SNKK-ja i trajton sfidat më lart vetëm në kuadër të objektivave specifike të SNKK-së.

- **Në kuadrin e parandalimit evidentohen sfidat më poshtë:**

1. Transparenca në veprimtarinë shtetërore: Rritja e transparencës në veprimtarinë shtetërore mundëson një kontroll më të plotë nga ana e publikut. Ndryshimet e fundit ligjore lidhur me të drejtën e informimit, përmes miratimit të ligjit nr.119/2014, “Për të drejtën e informimit”

¹⁶⁵ “Strategjia ndërsektorale kundër korrupsionit 2015-2020”, raport monitorimi nr.2, periudha janar-qershor 2016, mars 2015, fq 4-8.

¹⁶⁶ ACFA-Anti Corruption Framework Assessment project, 2014 financuar nga Bashkimi Evropian.

¹⁶⁷ Projekt-SNRAP dhe projekt strategjia e drejtësisë (ende në proces hartimi në kohën e miratimit të SNKK).

përmirësojnë mundësitë e qytetarëve dhe subjekteve për kontrollin e veprimtarive shtetërore. Megjithatë, punë nevojitet ende lidhur me zbatimin e plotë të ligjit, përfshi këtu përmes krijimit të strukturave apo përcaktimit të personave përgjegjës në institucione që do të sigurojnë zbatimin e ligjit si dhe miratimin e akteve nënligjore për zbatimin e plotë të ligjit. Më tej, lidhur me transparencën në përdorimin e fondeve buxhetore, me ndryshimet ligjore e marsit 2014, ku Këshilli i Ministrave miratoi vendimin për kryerjen në mënyrë elektronike të procedurave të tenderimit për koncesionet dhe partneritetet publik-privat, si edhe miratimin e dispozitave që sqarojnë udhëzimet për procedurat e prokurimit me vlerë të vogël, mundësohet akses i mirë i qytetarëve në përdorimin e fondeve buxhetore. Por, ndryshimet në ligjin për koncesionet dhe partneritetet publik-privat kërkojnë rritje të transparencës lidhur me koncesionet si fusha me rrezikshmëri të lartë për korrupsion pasi kërkojnë ngritjen e sistemeve të integruara për buxhetimin, menaxhimin financiar dhe prokurimin.

Ndërkohë, në fushën e prokurimit duhet të vijojë procesi i monitorimit të proceseve të prokurimit, ndërsa nevojitet kontroll më i plotë lidhur me shkelje të mundshme gjatë proceseve të prokurimit, përfshi këtu rastet e konfliktit të interesave.

2. Parandalimi i konfliktit të interesave dhe deklarimi i pasurive në kuadër të forcimit të integritetit të nëpunësve publikë. Në maj 2014 u miratuan ndryshime në ligjet për deklarimin e pasurisë dhe konfliktin e interesit, duke shtuar numrin dhe shpeshtësinë e kontrolleve të Inspektoratit të Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurisë dhe Konfliktin e Interesit (ILDKPKI) dhe duke detyruar deklarimin e vlerave në para në dorë mbi një vlerë të caktuar dhe duke kërkuar depozitimin e tyre në bankë. Dorëzimi i informacionit të rremë është përcaktuar si vepër penale, ndërsa pritet edhe legjislacioni i ri lidhur me mbrojtjen e informatorëve të korrupsionit, si dhe ngritja e strukturave për zbatimin e këtij ligji.

Sfidë në këtë kuadër vijon të jetë bashkëpunimi i ILDKPKI-së me institucionet e tjera, pasi ILDKPKI-ja bazohet në bashkëpunimin e autoriteteve përgjegjëse dhe rolin e tyre kyç për të realizuar punën e tij. Rritja e kapaciteteve teknike të ILDKPKI-së, akses i databazave shtetërore për shkëmbimin e informacionit të nevojshëm për hetimet administrative dhe rritja e kapaciteteve të autoriteteve përgjegjëse mbeten ende sfida. Më tej publikimi i deklaramëve të pasurive (në vijim të rekomandimeve të GRECO-s dhe organizatave ndërkombëtare) si dhe kontrolli i pasurive të zyrtarëve të lartë mbeten prioritete.

3. Kontrolli i financimit të partive politike. Me gjithë progresin e sipërpërmendur lidhur me kontrollin e financimit të partive politike, përmes përmirësimit të kuadrit ligjor dhe institucional, në dispozitat ligjore, sidomos në Kodin Zgjedhor mbeten ende boshllëqe dhe probleme të evidentuara veçanërisht nga projekti ACFA. Problematika kryesore mbetet ende ngritja e strukturave për kontrollin e financimit të partive politike, caktimi i afateve të qarta të raportimit, detyrimi për regjistrimin e raporteve financiare të fushatave zgjedhore, publikimi i raporteve financiare, kufizimi i auditimit dhe kërkesave të raportimit në varësi të peshës së partive dhe thjeshtimi i raportimit financiar dhe kërkesave të auditimit në mënyrë që auditorët financiarë dhe auditorët e KQZ-së të jenë përgjegjës vetëm për auditimin e informacionit kyç.
4. Planifikimi, bashkërendimi dhe monitorimi i masave kundër korrupsionit. Në kuadër të bashkërendimit, është krijuar institucioni i Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit, si institucioni që drejton përpjekjet e qeverisë për zbatimin e masave nën prioritetin 3. Gjithashtu, KKK-ja ka luajtur një rol kyç në krijimin e rrjetit të pikave të kontaktit në institucione si dhe ka koordinuar politika të rëndësishme si ndërmarrja e hapave që do t'i sigurojnë prokurorisë akses në bazat e të dhënave të institucioneve të tjera. Por një koordinim, monitorim dhe zbatim i suksesshëm i masave kundër korrupsionit kërkon edhe rritjen e burimeve njerëzore dhe të kapaciteteve të tyre.

- **Në kuadrin e ndëshkimit evidentohen sfidat më poshtë:**

Për sa i përket kuadrit ligjor kundër korrupsionit, me ndryshimet e propozuar për t'u bërë në Kodin e Procedurës Penale gjatë vitit 2014 u mundësua transferimi i juridiksionit të çështjeve për korrupsion pasiv dhe aktiv të gjyqtarëve, prokurorëve, zyrtarëve të drejtësisë, zyrtarëve të lartë të shtetit dhe të të zgjedhurve vendorë të Prokuroria e Krimeve të Rënda dhe Gjykata e Krimeve të Rënda, duke i konsideruar këto vepra si krime të rënda dhe duke i shtuar në morinë e veprave penale të përcaktuara në nenin 75/a të Kodit të Procedurës Penale.¹⁶⁸

Në vijim të këtyre ndryshimeve si edhe të problematikave të evidentuara më parë, sfidat qëndrojnë ende të hetimi dhe ndjekja e korrupsionit. Disa nga problematikat e evidentuara nga

¹⁶⁸ Kompetenca e Gjykatës për Krime të Rënda, ndryshuar me ligjin nr.99, datë 31.7.2014.

projekti ACFA si dhe nga misioni i PAMECA-s kanë qenë sqarimi i juridiksioneve lidhur me zyrtarët e lartë si dhe me imunitetet (në vijim të ndryshimeve ligjore), sqarimi dhe sigurimi i koordinimit të duhur qendror të hetimit të shkeljeve që lidhen me korrupsionin, duke siguruar koordinim mes ZPKR-së dhe Byrosë Kombëtare të Hetimit.

Gjithashtu, duhet të ndërmerren ndryshimet e nevojshme ligjore për të rritur efektivitetin e procedurave hetimore si dhe dënimin e veprave të korrupsionit. Sfidë e rëndësishme mbetet mbështetja me burimet dhe kapacitetet e duhura për ndjekjen e korrupsionit, si pranë Prokurorisë ashtu edhe pranë NJPH-së. Roli i i Shkollës së Magjistraturës dhe Qendrës së Formimit Policor në këtë proces është thelbësor.

- **Në kuadrin e ndërgjegjësimit evidentohen sfidat më poshtë:**

Duke marrë parasysh që në këtë fushë aktorët që veprojnë janë të shumtë, qeveria duhet të marrë të gjitha masat e duhura për të iniciuar fushata ndërgjegjësuese si për rëndësinë e luftimit të korrupsionit, ashtu edhe për rolin e qytetarëve. Më tej kjo përpjekje duhet të jetë e koordinuar dhe duhet që në aktivitetet dhe veprimtaritë e qeverisë të reflektohet rëndësia e këtij prioriteti.

Strategjia e re pasqyron drejtimet kryesore të programit qeveritar lidhur me luftën kundër korrupsionit, si dhe të dokumenteve strategjike për të ardhmen, siç ato pasqyrohen më poshtë. Në programin e qeverisë, në kapitullin mbi antikorrupsionin si dhe në fushat e lidhura me luftimin e tij, janë parashikuar objektivat e mëposhtëm:

- Intensifikimi i ndjeshëm në luftën kundër korrupsionit;
- Kalimi në sitë të legjislacionit ekzistues dhe propozimi i nismave ligjore për mënjanimin sa më të madh të mundësive për t'u angazhuar në praktika korruptive në sektorin publik dhe privat;
- Ndërmarrja e nismave ligjore dhe përkrahja e zbatimit të masave që inkurajojnë njerëzit që denoncojnë korrupsionin;
- Zbatimi me përkushtim i legjislacionit dhe ndërmarrja e nismave të reja lidhur me publikimin e dokumenteve zyrtare dhe transparencën në procedurat administrative;
- Rritja e përgjegjshmërisë së zyrtarëve publikë gjatë kryerjes së detyrave të tyre;

- Mënjanimi i çdo ndikimi politik që ka shërbyer deri më sot për shkëmbime favoresh dhe influencash midis ekzekutivit e gjykatës;
- Përfshirja në mënyrë të gjerë dhe të rëndësishme e shoqërisë civile, sektorit privat dhe atij akademik në hartimin, zbatimin dhe monitorimin e nismave ligjore, strategjive dhe programeve kundër korrupsionit.

Për sa i përket parandalimit të korrupsionit, qëllimi i këtyre politikave është çrrënjësja e korrupsionit së pari nga radhët e administratës publike dhe të të gjitha segmenteve shtetërore dhe kryesisht nga institucionet që ofrojnë shërbime publike për qytetarët.

Në vijim të sfidave sa më lart, qëllimi parësor është forcimi i transparencës përmes zbatimit të legjislacionit përkatës në të gjitha fushat e veprimtarisë shtetërore, rritja e transparencës lidhur me kontrollin e financimin e partive politike, si dhe forcimi i integritetit dhe i transparencës lidhur me zyrtarët publikë.

Për sa i përket ndëshkimit të korrupsionit, insitucionet ligjzbatuese dhe veçanërisht ato të pavarura, të cilat kanë një rol thelbësor në këtë proces, duhet të monitorojnë zbatimin e ligjit dhe sundimin e shtetit të së drejtës, duke siguruar kështu transparencën dhe integritetin e organeve shtetërore.

Specifikisht, në bazë të sfidave më lart, synohet rritja e kapaciteteve dhe bashkëpunimit për hetimin e korrupsionit si dhe marrja e masave për hetimet më efikase e efektive. Ndryshime ligjore të nevojshme duhet të ndërmerren gjithashtu në kuadër të përmirësimit të hetimeve si dhe në kuadër të rritjeve të hetimeve proaktive dhe atyre me përdorimin e metodave speciale të hetimit. Shkëmbimi i informacionit duhet të përmirësohet, ndërsa organet ligjzbatuese duhet të kenë akses të mjaftueshëm dhe sa më të shpejtë në informacion.

Për sa i përket ndërgjegjësimit rreth korrupsionit, publiku duhet të marrë pjesë në luftimin e tij duke e denoncuar atë dhe duke qenë aktiv në iniciativa që synojnë në parandalimin e fenomeneve korruptive.

Në afat të gjatë, korrupsioni i nivelit të ulët (*petty corruption*) nuk duhet të jetë prezent si një nga problematikat më të rëndësishme në ofrimin e shërbimeve apo në perceptimin publik, ndërsa korrupsioni i zyrtarëve publikë dhe atyre të lartë duhet të dënohet sipas parashikimeve ligjore, duke evidentuar qartazi që ndëshkimi i ligjit aplikohet në mënyrë të barabartë për të gjithë.

4.10.2. Objektivat¹⁶⁹

Qëllimet madhore të kësaj strategjie janë parandalimi, ndëshkimi dhe ndërgjegjësimi rreth korrupsionit. Këto qëllime janë afatgjata dhe shtrihen përgjatë kohës së zbatimit të strategjisë dhe planit të veprimit.

A. Qasja parandaluese

- Në objektivat në kuadrin e qasjes parandaluese do të përfshihen:

Objektivi A 1 - Rritja e transparencës në veprimtarinë shtetërore dhe përmirësimi i aksesit të qytetarëve në informacion Pjesëmarrja qytetare në procesin kompleks të qeverisjes është një domosdoshmëri dhe garanci për ruajtjen e integritetit të qeverisjes. Nga ana tjetër, transparenca në veprimtarinë shtetërore dhe aksesit i personave privatë (qytetarë dhe biznese) në informacionin e mbajtur nga qeveria është një kusht thelbësor për pjesëmarrjen e tyre në jetën publike si dhe për mbrojtjen e interesave të tyre privatë.

Monitorimi i zbatimit të ligjit për aksesin në dokumente zyrtare ka nxjerrë në pah probleme serioze me natyrë ligjore dhe administrative të cilat cenojnë aksesin e papenguar të qytetarëve në informacionin e mbajtur nga qeveria. Qasjet sektoriale të të gjitha institucioneve zbatuese të kësaj strategjie do t'i kushtojnë një vëmendje të madhe objektivit të transparencës. Ato do të zbërthejnë në nivelin e sektorit këtë parim të rëndësishëm të qeverisjes demokratike përmes masave, si më poshtë:

1. Zbatimit të parimeve të *Open Government* përmes krijimit dhe vënies në efikasitet të portalit qeveritar “*Open Data*” si dhe shtimit të shërbimeve që ofrohen në rrugë elektronike;
2. Fuqizimit dhe vijimit të përdorimit të mjeteve elektronike që mundësojnë transparencë në administratën shtetërore, në sistemet e drejtësisë, në menaxhimin e integruar të informacionit për territorin etj;
3. Zbatimit të plotë të ligjit “Për të drejtën e informimit” si dhe ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik” si mjet për transparencën e informacionit;

¹⁶⁹ “Strategjia ndërsektoriale kundër korrupsionit 2015-2020, mars 2015, fq 8-20.

4. Pajisjes së punonjësve të policisë rrugore dhe patrullës së përgjithshme me kamera vëzhgimi gjatë kryerjes së detyrave, për mjet kontrolli dhe transparencë mbi veprimtarinë e punonjësve të policisë;
5. Publikimit të rezultateve të inspektimeve, kontrolleve apo analizave të riskut të institucioneve;
6. Proceseve transparente të rekrutimit dhe të menaxhimit të burimeve njerëzore në arsim dhe shërbimin civil;
7. Institucionalizimit të komunikimit dhe këshillimit me bashkësinë e biznesit dhe grupet e interesit në hartimin dhe miratimin e legjislacionit të fushave përkatëse si dhe në shpërndarjen e informacionit për konsulencën e lehtësimin e biznesit.

Objektivi A 2 - Rritja e transparencës në planifikimin, detajimin, menaxhimin dhe kontrollin e fondeve buxhetore

Qeverisja e mirë mundësohet përmes vjeljes së detyrimeve të taksapaguesve dhe mirëpërdorimit të fondeve buxhetore. Tipikisht, keqadministrimi i fondeve buxhetore shkaktohet nga veprimi i faktorëve të ndryshëm korruptivë mbi institucionet publike që i përdorin ato. Për këtë arsye synohen:

1. Vlerësimi i performancës së prokurimeve publike në fusha me rrezik të lartë për korrupsion dhe marrja e masave për përjashtimin e subjekteve tregtare sipas legjislacionit në fuqi;
2. Botimi i informacioneve financiare me përparësi në fushën e mbrojtjes, koncesioneve, prokurimeve dhe të ardhurave të kompanive me kapital shtetëror;
3. Prokurime publike transparente dhe efçente, përmes vlerësimit dhe matjes së performancës në bazë të treguesve konkretë dhe objektivë;
4. Rritja e kapaciteteve të strukturave të auditit lidhur me korrupsionin dhe parandalimin e tij.

Objektivi A 3 - Fuqizimi i infrastrukturës elektronike të institucioneve publike

Përmirësimi i faqeve zyrtare të internetit të institucioneve publike duke i bërë ato ndëraktive, trajtimi elektronik i ankesave, shtimi i numrit të shërbimeve që jepen në mënyrë elektronike etj. kanë një ndikim të natyrshëm në luftën kundër korrupsionit. Në ndjekje të këtij objekti, qasjet

sektoriale të institucioneve zbatuese të Strategjisë kanë premtuar zhvillime dhe zgjidhje me potencial të dukshëm antikorrupsion:

1. Zbatimi i programit “Inovacioni kundër korrupsionit” me qëllim modernizimin e shërbimeve publike, duke thjeshtuar, integruar procedurat dhe unifikuar ofrimin e shërbimeve në një qendër të vetme; Dixhitalizimi i informacionit të disponueshëm në fusha me rrezik të lartë për korrupsion dhe me ndikim të lartë në perceptimin e korrupsionit, përfshi këtu:

- a) shëndetësinë lidhur me përdorimin e barnave;
- b) drejtësinë lidhur me çështjet e delegimit me short;
- c) pronat ku parashikohet krijimi i gjeoportalit me informacion dhe akses në hartat që lidhen me pasuritë e paluajtshme dhe vlerat e tyre.

2. Dixhitalizimi i sistemit të inspektimit në punë.

Objektivi A 4 – Përmirësimi i trajtimit të denoncimeve ndaj korrupsionit

Bashkëpunimi i punonjësve të brendshëm (bilbilfryrësve) të institucioneve publike dhe/ose private me agjencitë ligjzbatuese, si edhe të publikut është i një rëndësie jetike për hetimin e suksesshëm të veprave të korrupsionit. Shqipërisë i mungon kuadri i nevojshëm ligjor për të përfituar nga kjo formë bashkëpunimi.

Në kuadrin e përmirësimit të mekanizmave për mbrojtjen e bilbilfryrësve, si mjet për mbrojtjen e nëpunësve që tregojnë integritet të lartë dhe si mjet kontrolli i veprimtarisë shtetërore parashikohet:

- 1. hartimi i kuadrit ligjor dhe i akteve nënligjore për të drejtat e bilbilfryrësve;
- 2. krijimi i strukturave përgjegjëse brenda dhe jashtë institucioneve dhe fuqizimi i tyre për trajtimin e rasteve përkatëse.

Në kuadrin e përmirësimit të mekanizmave të trajtimit të denoncimeve nga publiku dhe të bashkëpunimit me synim rritjen e besimit ndaj strukturave shtetërore parashikohet:

1. krijimi i një qasjeje unike për trajtimin e rasteve të denoncuara të korrupsionit nga publiku;
2. rritja e besimit ndaj administratës përmes transparencës në trajtimin e denoncimeve dhe publikimin e të dhënave rreth trajtimit të tyre;
3. dërgimi elektronik i ankesave dhe mundësimi i gjurmimit të shqyrtimit administrativ të ankesave nga qytetarët.

Objektivi A 5 - Forcimi i regjimit të deklarimit dhe kontrollit të pasurive të zyrtarëve publikë dhe rasteve të konfliktit të interesave

Zbatimi me rigorozitet i regjimit të deklarimit dhe kontrollit të pasurive si dhe masave për parandalimin dhe evidentimin e rasteve të konfliktit të interesit janë mjete të rëndësishme për kufizimin e korrupsionit. Monitorimi i zbatimit dhe analizat e ndryshme që i janë bërë ligjeve aktuale për deklarimin e pasurive dhe konfliktin e interesave kanë nxjerrë në pah probleme serioze me natyrë ligjore dhe administrative të cilat cenojnë efektivitetin e regjimit të kontrollit mbi zyrtarët publikë. Konsiderohen shumë të rëndësishme aktivitetet si më poshtë:

1. Ndryshimet ligjore të harmonizuara lidhur me deklarimin dhe kontrollin e pasurive të zyrtarëve me qëllim përmirësimin e procesit të deklarimit dhe kontrollit të pasurive;
2. Zbatimi i rekomandimeve të GRECO-s/ Këshillit të Evropës lidhur me deklarimin dhe kontrollin e pasurive dhe konfliktin e interesave;
3. Mundësimi i deklarimeve *on-line* të pasurisë për të gjitha subjektet deklaruese dhe publikimi i deklaratave të interesave privatë pa kërkesë;
4. Ndryshimet ligjore të harmonizuara lidhur me parandalimin e trajtimin e konfliktit të interesave dhe krijimi e funksionalizimi i regjistrimit elektronik të konfliktit të interesave;
5. Akte nënligjore të miratuara që detajojnë kërkesat e ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave për fusha të rëndësishme dhe komplekse për korrupsionin, si koncesionet dhe partneritetet publik – privat;
6. Rritja e kapaciteteve e strukturave të administratës/autoriteteve përgjegjëse për të zbuluar, trajtuar dhe zgjidhur konfliktin e interesave.

Objektivi A 6 - Forcimi i regjimit të kontrolleve mbi financimin e partive politike

Integriteti i partive politike është parakusht thelbësor për integritetin e qeverisjes dhe parandalimin e korrupsionit. Integriteti i partive rrezikohet më së shumti nga financimet e paligjshme. Në këto kushte, është e një rëndësie jetike për luftën kundër korrupsionit që Shqipëria të forcojë regjimin e kontrolleve mbi financimin e partive politike.

Ky objektivi i Strategjisë përkon plotësisht me fushën e veprimtarisë së një institucioni të pavarur që është Komisioni Qendror i Zgjedhjeve:

1. Propozimi dhe hartimi i ndryshimeve në Kodin Zgjedhor lidhur me përdorimin e burimeve apo fondeve publike gjatë fushatave zgjedhore;
2. Miratimi i akteve ligjore dhe/ose nënligjore për të mundësuar lehtësimin e procedurave të auditimit të financimit të partive politike;
3. Marrja e masave për krijimin dhe rritjen e kapaciteteve të strukturave përkatëse në KQZ për kontrollin dhe verifikimin e raporteve të auditeve;
4. Ndërmarrja e fushatave ndërgjegjësuese për blerjen e votave si dhe për evitimin e aferave korruptive për arsye politike gjatë fushatave zgjedhore.

Objektivi A 7 - Përmirësimi i efikasitetit të auditimit dhe inspektimit të brendshëm dhe përdorimi sistematik i analizave të riskut

Auditimi dhe inspektimi i brendshëm administrativ shpesh nxjerr në pah probleme të natyrës strukturore, procedurale dhe etike të cilat, po të mos eliminohen, krijojnë një terren të përshtatshëm për korrupsionin. Më tej, analizat e riskut janë një risi për administratën publike shqiptare, të parashikuara përmes ndryshimeve të fundit legjislative dhe duke njohur potencialin e kësaj metode për të parandaluar fenomene korruptive, qeveria ka zgjedhur ta bëjë përdorimin sistematik të analizave të riskut një objektivi kryesor të Strategjisë kundër Korrupsionit 2015 – 2020.

Synohet që përmes kësaj strategjie të kryhen:

1. Rishikimi i kuadrit ligjor për inspektimin financiar publik me qëllim funksionimin efektiv të tij;
2. Rritja dhe fuqizimi i kapaciteteve të strukturave të auditit të brendshëm, si dhe rritja e cilësisë së auditit si struktura që parandalojnë korrupsionin;

3. Reformimi i sistemit të inspektimit në fushën e drejtësisë me fokusin në gjykata dhe prokurori;
4. Inspekte elektronike dhe koordinimi përmes Inspektoratit Qendror për parandalimin e korrupsionit në inspekte;
5. Forcimi i monitorimit dhe kontrollit të ekzekutimit të kontratave të prokurimit publik.

Objektivi A 8- Përdorimi sistematik i evidentimit të hapësirave për korrupsion (corruption proofing of legislation)

Shpesh korrupsioni mundësohet që në fazën e hartimit të ligjeve ose akteve nënligjore. Parashikimi i procedurave komplekse për marrjen e një shërbimi, parashikimi i përgjegjësive dhe roleve të mbivendosura, parashikimi i afateve të gjata dhe të paarsyeshme etj. janë vetëm disa shembuj se si ligjet ose aktet nënligjore mund të bëhen shkak për korrupsion në sektorë të ndryshëm të qeverisjes.

Në këto kushte është e një rëndësie thelbësore për luftën kundër korrupsionit që të gjitha institucionet publike që hartojnë ligje dhe akte nënligjore të adoptojnë dhe të përdorin një metodologji për vlerësimin e hapësirave korruptive (*corruption proofing of legislation*). Ashtu si analizat e riskut, edhe vlerësimi i hapësirave korruptive (*corruption proofing of legislation*) është një risi për administratën publike shqiptare.

Duke njohur potencialin e kësaj metode në luftën kundër korrupsionit, qeveria ka zgjedhur ta bëjë përdorimin sistematik të saj një objektivi kryesor të Strategjisë kundër Korrupsionit 2015 – 2017:

1. Përfshirja e manualit për evidentimin e hapësirave për korrupsion të hartuar nga PACA në manualin e rishikuar për hartimin e legjislacionit;
2. Rritja e kapaciteteve të strukturave për të kryer vlerësimin e hapësirave për korrupsion.

Objektivi A 9 - Forcimi i integritetit të nëpunësve publikë

Ndershmëria dhe integriteti i individëve të cilët punësohen në sektorin publik është parakusht për parandalimin e korrupsionit. Në këto kushte, është vendimtare që në disa sektorë të qeverisjes të cilët janë të prirur për korrupsion (p.sh. polici, prokurime, tatime, gjyqësor etj), sektorët e

personelit të adoptojnë dhe të zbatojnë metodologji për të testuar paraprakisht integritetin e kandidatëve për këto vende pune dhe në vijimësi integritetin e punonjësve.

Aktivitetet afatgjata janë:

1. Rekrutimi në administratën publike i individëve me integritet të lartë;
2. Forcimi i integritetit të zyrtarëve të agjencive të zbatimit të ligjit dhe reduktimi i korrupsionit;
3. Rritja e kapaciteteve të institucioneve për zbatimin e sistemeve të testimit të integritetit.

Objektivi A 10 - Analizimi i prirjeve të korrupsionit dhe përmirësimi i statistikave në lidhje me veprimtarinë e agjencive ligjzbatuese kundër korrupsionit

Korrupsioni si fenomen priret të jetë dinamik në kuptimin që ai shfaqet një herë në një sektor, dhe një herë në një sektor tjetër në varësi të pranisë së kushteve të tilla favorizuese, si mungesa e transparencës, mungesa e një mekanizmi për të dëgjuar zërin e subjekteve të interesuara, mungesa e procedurave të qarta administrative dhe procedurave të ankimit etj. Në këto kushte edhe përgjigjja ndaj korrupsionit duhet të jetë dinamike.

Ky dinamizëm sigurohet nëpërmjet analizimit sistematik të prirjeve të korrupsionit, analizimit sistematik të efektivitetit të masave antikorrupsion, analizimit të statistikave të konsoliduara të qeverisë, por edhe të organeve ligjzbatuese lidhur me korrupsionin. Konsolidimi i statistikave ka qenë një prioritet për Shqipërinë, i theksuar në mënyrë të vazhdueshme nga BE-ja gjatë 10 viteve të fundit.

Është e rëndësishme që të dhënat statistikore të jenë të koordinuara midis të gjitha agjencive ligjzbatuese dhe të evidentojnë qartë fakte të tilla, si: numri i hetimeve, numri i gjykimeve, numri dhe masa e dënimeve, burimet e kallëzimeve penale, fushat e rasteve të kallëzuara dhe të dënuara etj. Objektivi specifik synon në:

1. rritjen e kapaciteteve të njësive të ndryshme të kuadrit kundër korrupsionit në Shqipëri;
2. krijimin e një sistemi të konsoliduar të dhënash (*track rekord*) lidhur me regjistrimin e hetimeve të krimit të organizuar, krimit financiar dhe korrupsionit;
3. ndërtimin e sistemeve që mundësojnë analizimin e statistikave në organet ligjzbatuese, përfshi këtu sistemet e menaxhimit të çështjeve;

4. rritjen e kapaciteteve të personelit të organeve ligjzbatuese mbi raportimin statistikor dhe analizimin e të dhënave statistikore të rasteve të korrupsionit;
5. ndërlidhjen e sistemeve të ndryshme elektronike për komunikimin e saktë të statistikave.

Objektivi A 11 - Adoptimi i politikave kundër korrupsionit në nivelin e qeverisjes vendore

Është e rëndësishme që institucionet e pushtetit vendor të përfshihen në programin antikorrupsion të qeverisë duke adoptuar objektivat dhe politkat e lartpërmendura duke i përshtatur ato me specifikat e pushtetit vendor:

1. Krijimi i *one stop shop* në nivel vendor për ofrimin e shërbimeve dhe/ose lehtësimi i procedurave për marrjen e shërbimeve;
2. Krijimi i faqeve web të përditësuara dhe publikimi i të dhënave në çdo njësi i buxheteve dhe shpenzimeve të çdo bashkie;
3. Ofrimi i praktikave më të mira njësisive të reja të qeverisjes vendore lidhur me menaxhimin dhe raportimin e financave;
4. Krijimi i mekanizmit të monitorimit dhe vlerësimit periodik të ofrimit të shërbimeve dhe ndihmës ekonomike në nivel lokal.

B. Qasja ndëshkimore

- Në objektivat në kuadrin e qasjes ndëshkimore do të përfshihen:

Objektivi B 1 - Përmirësimi i efikasitetit dhe efektivitetit të hetimeve penale kundër korrupsionit

Hetimi penal i krimit ekonomik dhe financiar duhet të jetë i shpejtë (provat që vërtetojnë kryerjen e këtyre krimeve janë veçanërisht të prirura për t'u zhdukur) dhe i aftë për të vërtetuar deri në detaj 2 gjëra: a) fajësinë dhe b) pasurimin e paligjshëm të të dyshuarve.

Për ta bërë këtë, agjencitë ligjzbatuese duhet të jenë në gjendje të përdorin mjetet speciale të hetimit (përgjime, vëzhgime etj), të kryejnë hetime të plota financiare dhe të përfitojnë nga bashkëpunimi i shumë institucioneve publike dhe private. Për këtë arsye aktivitetet e sugjeruara në këtë kuadër janë:

1. rritja e numrit të operacioneve ku përdoren teknika speciale të hetimit dhe atyre proaktive dhe rritja e kapaciteteve të strukturave të organeve ligjzbatuese;
2. rritja e operacioneve në fushën e korrupsionit;
3. përdorimi dhe menaxhimi më i mirë i informacionit për hetimin e korrupsionit;
4. forcimi i kapaciteteve nëpërmjet trajnimeve të përbashkëta me agjencitë e zbatimit të ligjit të përfshira në luftën kundër korrupsionit;
5. garantimi i qëndrueshmërisë të OPG-së dhe zyrtarëve të organeve ligjzbatuese.

Objektivi B 2 - Përmirësimi i bashkëpunimit midis institucioneve ligjzbatuese në ndjekjen penale dhe ndëshkimin penal të korrupsionit

Ndërsa hetimi dhe ndëshkimi i një krimi të zakonshëm zakonisht përfshin trion polici, prokurori dhe gjyqësori, hetimi i suksesshëm i krimit ekonomik përfshin një gamë më të gjerë aktorësh, si ILDKP-në, KLSH-në, DPPP-në, subjekte private, si bankat, firmat e ndërtimit, agjencitë e pasurive të patundshme, agjencitë e udhëtimit etj.

Bashkëpunimi i frytshëm midis organeve të hetimit dhe të gjitha këtyre subjekteve është një parakusht për suksesin e luftës penale kundër korrupsionit. Këtu përfshihen:

1. qartësimi i kuadrit të bashkëpunimit midis strukturave të ndryshme ligjzbatuese (administrativ, penal) për rritjen e efikasitetit të hetimit dhe ndëshkimit të korrupsionit;
2. mundësimi i aksesit elektronik permanent të organeve ligjzbatuese në databaza shtetërore dhe /ose shtrirja e mëtejshme e aksesit për të mundësuar shkëmbimin më efikas dhe të shpejtë të informacionit gjatë hetimeve;
3. analizimi i prirjeve të korrupsionit;
4. shkëmbim informacioni ndërmjet organeve ligjzbatuese mbi denoncimet për korrupsion, duke përfshirë edhe shkëmbimin e informacionit për fusha me rëndësi të veçantë, si drejtësia, shëndetësia, pasuritë e paluajtshme etj me synim menaxhimin më të mirë të informacionit për hetimin e korrupsionit.

Objektivi B 3 - Përmirësimi i kuadrit ligjor për ndjekjen penale të krimit ekonomik dhe financiar

Kuadri ligjor për ndjekjen penale të korrupsionit duhet t'i përgjigjet në vazhdimësi prirjeve të korrupsionit dhe problematikës së evidentuar nga hetimi dhe duhet të kryhet ndëshkimi i kësaj forme të kriminalitetit.

1. Duke shpresuar dhe besimplotë se reformimi i drejtësisë dhe ndryshimi i Kodit të Procedurës Penale do të sjellë sukses në radhë të parë për veprat penale të kryera nga funksionarët shtetërorë me synim harmonizimin e procesit të hetimeve dhe procedimeve penale anë të propozimeve të disa ligjeve, si:
 - a) ligjit për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar dhe trafikimit nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë;
 - b) ligjit për përgjimin e komunikimeve elektronike (dhe komunikimet elektronike nëse vlerësohet e nevojshme);
 - c) ligjit mbi bashkëpunimin e publikut kundër korrupsionit.

2. Amendimet duhet të kenë si synim të përmirësojnë kushtet për hetimin e korrupsionit, përfshi këtu:
 - a) afatet e hetimeve paraprake;
 - b) përdorimin e përgjimeve;
 - c) përdorimin e provave në çështje korrupsioni.

Objektivi B 4 - Përmirësimi i bashkëpunimit gjyqësor dhe policor ndërkombëtar në luftën kundër krimit ekonomik dhe financiar

Të ardhurat nga krimi ekonomik dhe financiar shpesh depozitohen ose investohen jashtë vendit. Në këto kushte është e një rëndësie vendimtare që organet ligjzbatuese të bashkëpunojnë me kundërpalët e tyre në vendet e huaja, sidomos për kryerjen e hetimit financiar. Nën këtë objektivi qasjet sektoriale e vënë theksin te nevoja për trajnime specifike dhe forcimin e lidhjeve me autoritetet simotra të vendeve të huaja.

C. Qasja ndërgjegjësuere

Në objektivat në kuadrin e qasjes ndërgjegjësuere do të përfshihen:

Objektivi C 1 – Ndërgjegjësimi dhe edukimi i publikut të gjerë mbi pasojat e korrupsionit

Bashkëpunimi i publikut në luftën kundër korrupsionit është një domosdoshmëri. Për të siguruar këtë bashkëpunim, institucionet përgjegjëse duhet të bëjnë të mundur sensibilizimin e publikut për pasojat negative të korrupsionit mbi jetën e çdo anëtar individual të shoqërisë, nëpërmjet:

1. mjeteve të ndërgjegjësimit për korrupsionin, që janë përfshirë në kurrikula shkollore të edukimit në vazhdim;
2. realizimit të fushatave kombëtare kundër korrupsionit;
3. realizimit të fushatës lidhur me denoncimin nga informatorët/bilbilfryrësit (whistleblowers);
4. trajnimeve të zyrtarëve në lidhje me zbatimin e ligjit për informatorët e rasteve të korrupsionit/bilbilfryrësit;
5. realizimit të fushatave ndërgjegjësuere për përdorimin e sistemeve të ndryshme që shmangin korrupsionin.

Objektivi C 2 - Nxitja e publikut për të përdorur aktivisht mekanizmat në denoncimin dhe parandalimin e korrupsionit

Nxitja e publikut për përdorimin e mekanizmave dhe sistemeve të ankesave është një nga instrumentet më efikase në luftën kundër korrupsionit. Krijimi i besimit se këto mekanizma funksionojnë realisht do të ndikojë në rritjen e numrit të ankesave e të denoncimeve duke ndikuar kështu pozitivisht në efikasitetin e luftës kundër korrupsionit, si:

1. krijimi i mjeteve elektronike për denoncimin e korrupsionit;
2. publikimi *on-line* i të gjitha akteve nënligjore që parashikojnë procedurat e trajtimit të ankesave dhe afatet;
3. raportimi publik mbi rastet e trajtuara të korrupsionit.

Objektivi C 3 - Inkurajimi i bashkëpunimit me shoqërinë civile

Përgjatë këtyre viteve të fundit shoqëria civile në Shqipëri ka zhvilluar ekspertizë të një niveli të lartë në lidhje me teknikat dhe metodat e hartimit e të monitorimit të masave kundër korrupsionit. Për këtë arsye, përfshirja e aktorëve të shoqërisë civile në procesin e konceptimit dhe, çka është më e rëndësishme, mundësimi i saj për të monitoruar ecurinë në zbatimin e masave antikorrupsion nga qeveria është shumë e rëndësishme. Partneriteti me shoqërinë civile dhe komunitetin e biznesit do të ngrihet në nivelin e duhur dhe do të forcohet jo vetëm përmes përfshirjes së tyre për dhënien e mendimeve, por dhe gjatë proceseve vendimmarrëse.

Ky partneritet do të fuqizohet më tej përmes takimeve konsultative për:

1. rishikimin e kuadrit ligjor mbi bashkëpunimin e publikut për denoncimin e rasteve të korrupsionit;
2. fuqizimin e bashkëpunimit të institucioneve të pavarura me median;
3. përmirësimin e konsultimit gjatë hartimit dhe vlerësimit të politikave kundër korrupsionit.

4.11. Kompanitë *off-shore* si metodat moderne të pastrimit të parave nga ana e zyrtarëve të lartë publikë

Kompanitë *off-shore* bazohen pikë së gjithash në dy parime:

1. Çdo kompani regjistrohet në një shtet të ndryshëm nga ai ku ushtron veprimtarinë e tij.
2. Është e arsyeshme të mendosh se arsyeja e krijimit të këtyre kompanive bëhet për një presion sa më të ulët fiskal dhe kushte mjedisore sa më të arsyeshme.

Kjo nevojë e kompanive të biznesit për të kërkuar kushte administrative-procedurale dhe një mjedis fiskal sa më të përshtatshëm shpjegon edhe faktin e shtimit të këtyre kompanive si kërpuddhat pas shiut kohët e fundit aty ku kontrolli fiskal është më favorizues dhe të njëjtat kushte vlejné edhe për kontrollin nga ana e pushtetit ekzekutiv ndaj këtyre kompanive. Benefitet përfshijnë taksa të ulëta ose zero; kërkesa rregullative të moderuara apo lehtësuese financiare; sekret bankar dhe anonimitet të lartë të pronësisë së korporatave

Është shumë e vështirë për të arritur në një konkluzion të shëndoshë mbi financimet “*off-shore*” për shkak të sekretit të aktiviteteve të sektorit financiar në këto vende. Hulumtimi mbi shkallën e

problemit paraqet sfidat globale me të cilat përballen sot ligjvënësit në mbarë globin, duke përfshirë edhe vendin tonë. Vendet e varfra "humbasin" më shumë se 1 trilion USD në vit për shkak të parajsave fiskale, rreth dhjetë herë më shumë se ndihma që ata marrin. Dy të tretat e kësaj shume mendohet të jetë evazion fiskal dhe shmangie detyrimesh tatimore, ndërsa pjesa tjetër transferua nga individë me të shkuar kriminale dhe të korruptuar¹⁷⁰.

Diskursi i mësipërm bëhet pasi kohët e fundit dyshohet se disa zyrtarë të lartë të administratës shtetërore janë të përfshirë në këtë skemë pastrimi parash duke përfshirë "parajsat fiskale" të cilat gjenerojnë pak ose aspak informacion lidhur me personin i cili ka transferuar para apo ka pastruar para nëpërmjet këtyre kompanive. Kujtojmë rastin e përfolur në mediat shqiptare të një ish-ministri që kishte transferuar shuma të mëdha parash pranë kompanive *off-shore*.

¹⁷⁰ The Economist, Trouble Island, 15.10. 2011 dhe The economist, Corporate anonymity, 21.1.2012.

KAPITULLI I PESTË SHPËRDORIMI I DETYRËS

5.1. Interesi i mbrojtur, kuadri ynë kushtetues dhe jurisprudenca e GJEDNJ-së

Në kuadër të debatit për përafrimin e legjislacionit të brendshëm me atë të BE-së dhe të përmbushjes së detyrimeve ndërkombëtare të marra përsipër nga Shqipëria me nënshkrimin e Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut e akteve të tjera në fushën e lirive e të drejtave themelore të njeriut, një rëndësi të veçantë paraqet ligjshmëria e dispozitës së nenit 248 të Kodit Penal nga këndvështrimi i së drejtës kushtetuese të mbrojtjes së lirive e të drejtave themelore; të jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, të Gjykatës sonë Kushtetuese dhe të krahasimit të saj me legjislacionin e përparuar bashkëkohor.

Nga analiza e bërë konstatohet se kjo normë ligjore nuk është në përputhje me Kushtetutën dhe me Konventën sepse formulimi i saj bie ndesh me nenin 29/1 të Kushtetutës dhe nenin 7/1 të Konventës, për sa i takon elementeve të qartësisë, të saktësisë e të parashikueshmërisë së ligjit, të cilat i mungojnë veprës penale të “shpërdorimit të detyrës”, të parashikuara nga neni 248 i Kodit Penal, duke e bërë atë të jetë në kundërshtim me Kushtetutën dhe me Konventën.

Nga veprimtaria e organeve të zbatimit të ligjit, në aplikimin e nenit 248 të Kodit Penal, vërehet një protagonizëm ekstrem, që konsiston në interpretimin subjektiv personal të këtij ligji nga zyrtaret e këtyre organeve (policia, prokuroria, gjyqtarët).

Vlerësuar nga fakti se niveli profesional juridik i këtyre subjekteve është akoma larg së qenit në standarde të kënaqshme si dhe nga fakti se zbatimi i ligjit penal e ka të ndaluar interpretimin subjektiv të tij jashtë kornizave ligjore të përkufizimit të veprës penale, arrihet lehtë në përfundimin se dëmi i shkaktuar nga kjo mënyrë e funksionimit të këtyre organeve është i jashtëzakonshëm qoftë në mosrespektimin e lirive dhe të drejtave themelore të shtetasve ashtu edhe në veprimtarinë shtetërore dhe në dhënien e drejtësisë.

Neni 248 i Kodit Penal ka pak ose aspak ndryshim nga dispozita analoge e Kodit Penal të epokës së diktaturës, duke qenë kështu prototip i reminishencës së legjislacionit të shkollës sovjetike, e pakapërcyer ende nga legjislacioni ynë penal në fuqi.

Legjislacioni ynë penal ka të përcaktuar se karakterizohet nga parimi i ligjshmërisë,¹⁷¹ i cili në themel të tij ka principin *'nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege'*. Praktika dhe jurisprudenca e sotme penale kanë diktuar reformimin e legjislacionit penal në vijimësi pasi ky proces konsiderohet i papërfunduar. Në këtë kontekst, vend thelbësor zë mishërimi në normën penale të parimit *'nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege'*.

Ky parim mbron një nga të drejtat më të çmuara të njeriut – të drejtën e lirisë. Ai është i lidhur me luftën kundër rrezikut të pushtetit të shfrenuar e absolut. Ai është zhvilluar së bashku me doktrina të tjera të tilla, si: *trias politica*, e projektuar për të frenuar abuzimet e pushtetit të centralizuar. Në një sistem *trias politica*, parimi i ligjshmërisë vendos detyrimet dhe kufizimet e të tria degëve të pushteteve qeverisëse. Për shembull, ato detyrojnë ligjvënësin të përcaktojë me saktësinë dhe qartësinë më të mundshme normën penale e dënimin që aplikohet për një veprë penale të caktuar, përfshi formën dhe ashpërsinë e dënimit. Ai vendos detyrimin për gjyqësorin që të kufizojë dënimet në kufijtë e përcaktuar në mënyrë eksplicite nga legjislatori dhe ndalon gjykatësit të aplikojnë dënime në mënyrë retroaktive, duke kërkuar nga gjyqësori të artikulojë arsyet në mbështetje të dhënies së një dënimi.

Parimi *'nullum crimen sine lege'* kërkon që individët të dinë ose të paktën të kenë mundësi të dinë pasojat specifike për shkak të shkeljes së një ligji të caktuar. Nga ana tjetër, ai ngarkon detyrimin ndaj ligjvënësit që të bëjë një normë të parashikueshme të qartë e të kuptueshme për individin me një edukim mesatar, që t'i mundësojë atij përmbajtjen nga shkelja e kësaj norme, duke mbrojtur kështu një interes madhor të individit siç është siguria juridike.

Qasja moderne ndaj parimit të ligjshmërisë vlerëson principin *'nullum crimen sine lege'* në përdorimin e tij jo vetëm për kufizimin e autoritetit gjyqësor, por edhe në ruajtjen e tij, duke parandaluar faktorë të tillë, si paragjykimi populist, presioni politik apo influencimi e presioni publik i menjëhershëm në dhënien e dënimit.

Ky parim largon pjesërisht këto kërcënime të mundshme ndaj drejtësisë në dhënien e dënimit si dhe në shfaqjen e një ndikimi të tillë. Kështu, përveçse në garantimin e të drejtave të të pandehurit, *'nullum crimen sine lege'* mbron gjithashtu edhe integritetin e procesit gjyqësor penal. Ai siguron një kornizë ligjore në të cilën qëndrueshmëria në dhënien e dënimit mund të jetë më e lehtë për t'u arritur në praktikë. Duke krijuar një kornizë ligjore të saktë e të qartë të

¹⁷¹ Neni 1/c dhe 2 i Kodit Penal.

normës penale, ky princip në të vërtetë ruan pavarësinë e gjyqësorit, mbron gjyqtarët nga presionet që vijnë nga ndikimet joligjore.

Me pak fjalë, një qasje e gjerë ndaj “*nulla poena sine lege*”, në përputhje me zhvillimin modern dhe njohjen e karakteristikave të tij, si një cilësi e parimeve të drejtësisë. Gjithashtu, ky princip ofron disa përfitime të ndërlidhura duke përfshirë përparimin në qëndrueshmërinë e dhënies së dënimit, ruajtjen e autoritetit gjyqësor, mbrojtjen e integritetit të drejtësisë penale dhe ruajtjen e drejtësisë në sytë e publikut.

Shtrirja e mbrojtjes së akorduar për këto interesa varet pjesërisht edhe nga shkalla e respektimit të katër attributeve të “*nulla crimen sine lege*”. Ato konsistojnë në dy kërkesa bazë të cilësisë së ligjit penal dhe të dy ndalimeve të aplikimit të tij. Kërkesat bazë janë të shprehura në parimet ligjore të “*lex scripta*” (norma e dënimi duhet të bazohet në një ligj të shkruar) dhe *lex certa* (norma penale të jetë e përkufizuar qartë dhe të jetë e dallueshme).

Dy ndalimet e përshkruara si “*lex praevia*” (ndalimi i aplikimit prapavepruese) dhe “*lex strica*” (ndalimi i aplikimit të ligjit penal me analogji). Për sa i përket cilësisë së ligjit, *lex scripta* dhe *lex certa* merren së bashku dhe janë kërkesa të njohura të “*nullum crimen sine lege*” në shumicën e sistemeve ligjore.

Sistemet ligjore kontinentale evropiane interpretojnë parimin *lex scripta* si kërkesë që norma penale e dënimit duhet të jenë të bazuara në kode (ligje të shkruara e të miratuara nga legjislativi). Edhe pse tradita e *common law* historikisht ka lejuar të përfshijë në konceptin e “*ligjeve të shkruara*” edhe ligjet e bëra nga gjykatësit, SHBA-të në mënyrë të veçantë nga shumica e vendeve të *common law*, po ndjekin një qasje ndaj sistemit *continental law* të *lex scripta*, siç dëshmohet nga praktika duke u mbështetur në ligje të kodifikuara në aplikimin e dënimeve penale.

Prandaj, mund të arrihet në përfundimin se *lex scripta*, në të cilin gjykatësit mbështetin autoritetin e tyre për të dhënë dënimin ndaj të akuzuarit, të jetë i shkruar dhe të jetë i miratuar nga legjislatura. Kështu, “*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*” kufizon përdorimin e zakoneve në dhënien e dënimit, si dhe mbron ndaj abuzimit të pushtetit dhe ruan individin kundër influencave të faktorëve të dëmshëm paragjykes, të tillë si rastet emocionale të zemërimit kalimtar apo akuzat politikisht të motivuara.

Duke kërkuar përkufizim dhe saktësi të normës penale, kërkesa *lex certa* i “*nullum crimen sine lege*” *nulla poena sine lege*” mbron interesat e individit për sigurinë juridike. Duke u kthyer në

ndalimet e quajtura *lex praevia*, *nullum crimen*, *nulla poena* kërkon respektimin rigoroz të parimit të ndalimit të efektit prapaveprues të normës penale.

Parimi i ndalimit të fuqisë prapavepruese është tipar themelor i çdo sistemi të drejtësisë penale dhe ka qenë i njohur në mënyrë eksplicite në shumë traktate e deklarata ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.¹⁷² Për më tepër, *lex praevia*, atribut i parimit të *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, ka qenë vazhdimisht një ndër dispozitat e paprekshme të instrumenteve ndërkombëtare dhe sipas disa studiuesve ky parim qëndron në thelb të mbrojtjes të të drejtave e lirive të njeriut.

Në kontekstin i *nullum crimen sine lege*, disa studiues të traditës së *civil law* e përshkruajnë elementin e *lex stricta*, si një ndalim të interpretimit të ligjit për analogji. Juristë nga tradita e *common law* e shpjegojnë *lex stricta* më shumë në përgjithësi, si kërkesë të një interpretimi strikt. Ky interpretim përfshin edhe konceptin që ligjet penale nuk duhet të interpretohen në mënyrë të zgjeruar në dëm të të akuzuarit. Në përputhje me rrethanat, ndërsa komponenti *lex stricta* i parimit *nullum crimen sine lege* ndalon zgjerimin e zbatimit të ligjit penal me analogji duke shtrirë këtë zgjerim mbi veprime që nuk bien brenda ligjit penal, *lex stricta*, atribut i *nulla poena*, ndalon zëvendësimin me një dënim alternativ për analogji.

Ky kapitull do të ndalet në analizën e nenit 248, “Shpërdorimi i detyrës”, të Kodit Penal, për sa i përket përputhshmërisë së tij me Kushtetutën; me nenin 7/1 të Konventës Evropiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) dhe jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), me parimin *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*.

Në kushtet kur gjendja e gjyqësorit në Shqipëri vlerësohet nga njohësit e ligjit si ‘shumë e keqe’,¹⁷³ jo vetëm nga perceptimi i popullsisë, por kryesisht për shkak të korrupsionit politik,¹⁷⁴ sistemik¹⁷⁵ dhe të nënshtrimit partiak të sistemit gjyqësor në tërësi,¹⁷⁶ krahas reformës së këtij

¹⁷² International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200A at 55, art. 15.1, U.N. GAOR, 21 st Sess., 1496th plen. mtg., U.N. Doc. A/6316]; Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A, at 73, U.N. GAOR, 3d Sess., 1st plen. mtg., U.N. Doc. A/810 (Dec. 12, 1948); Traktate rajonale ndërkombëtare: African Charter on Human and People's Rights art. 7(2), June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58; Organization of American States, American Convention on Human Rights, Nov. 22, 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms art. 7(1), Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 222.

¹⁷³ intervista me Joaquin Urias, ish-drejtuesi i ‘Euralius 3’ në Shqipëri: <http://www.zeriamerikes.com/> [aksesuar më 29.05.2014]

¹⁷⁴ <http://www.business-anti-corruption.com/> [aksesuar më 28.5.2014].

¹⁷⁵ “Judgment, Kapri v. Republic of Albania (Respondent) (Scotland), Trinity Term [2013] UKSC 48 On appeal from: [2012] HCJAC 84, 10 July 2013, § 24

¹⁷⁶ <http://www.zeriamerikes.com/> [aksesuar më 29.5.2014].

sistemi, kërkohet edhe një rishikim i Kodit Penal dhe saktësim e precizim i dispozitave të paqarta të tij, sipas parimit të ligjshmërisë, për të bërë të mundur minimizimin e efekteve negative të arbitraritetit të një gjyqësori me të tillë performancë, në dëm të lirive dhe të drejtave themelore të njeriut.

Nga analiza e bërë konstatohet se kjo normë ligjore - neni 248 i Kodit Penal, - nuk është në përputhje me Kushtetutën dhe me KEDNJ-në sepse formulimi i saj bie ndesh me nenin 29/1 të Kushtetutës dhe nenin 7/1 të Konventës, për sa i takon elementeve të qartësisë, saktësisë e të parashikueshmërisë së ligjit, të cilat i mungojnë nenit 248 të Kodit Penal, duke e bërë atë të jetë në kundërshtim me Kushtetutën dhe me Konventën.

➤ **Kuadri ynë kushtetues dhe jurisprudenca e GJEDNJ-së¹⁷⁷**

Në nenin 29/1 të Kushtetutës së Shqipërisë thuhet: *“Askush nuk mund të akuzohet ose të deklarohet fajtor për një veprë penale, e cila nuk konsiderohej si e tillë me ligj në kohën e kryerjes së saj, me përjashtim të veprave, të cilat në kohën e kryerjes së tyre, përbënin krime lufte ose krim kundër njerëzimit sipas së drejtës ndërkombëtare.”*¹⁷⁸

Në nenin 7/1 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut thuhet: *“Nuk ka dënim pa ligj. Askush nuk mund të dënohet për një veprim ose mosveprim që në çastin kur është kryer nuk përbënte veprë penale sipas së drejtës kombëtare ose ndërkombëtare. Po ashtu, nuk mund të jepet një dënim më i rëndë se ai që është i zbatueshëm në çastin kur vepra ka qenë kryer”*¹⁷⁹, parim ky i njohur ndryshe si: *“nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege”*.

Në nenin 1 (a), të Kodit Penal thuhet: *“Kodi Penal bazohet në parimet kushtetuese të shtetit të së drejtës [...]. Zbatimi i ligjit penal me analogji nuk lejohet”*.¹⁸⁰ Në nenin 2 *“mosdënimi pa ligj”*, Kodi Penal ka të shprehur parimin *“nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege”*, në të njëjtin format si Konventa.

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka një jurisprudencë të pasur, ndër të tjera, edhe për interpretimin e nenit 7 të Konventës. Çështja e shqyrtimit të gabimeve të ligjit - për paqartësi apo

¹⁷⁷ Shih për më tepër <http://idmalbania.org/>, fq 141-169, pdf..

¹⁷⁸ Kushtetuta e Shqipërisë, neni 29/1.

¹⁷⁹ Këshilli i Evropës, “Konventa e Mbrojtjes të të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, amenduar sipas protokollit nr.11, shoqëruar nga protokollit shtojcë dhe protokollet nr. 4, 6 e 7”, nëntor 1998, fq. 6, konsultuar më 20 Maj 2014, <http://prison.eu.org/pdf>.

¹⁸⁰ Ibid., fq. 2.

pasaktësi - nuk është më një çështje e së drejtës penale, por është një çështje e së drejtës kushtetuese, pasi futet në rrethin e të drejtave e lirive themelore.

GJEDNJ-ja në jurisprudencën e saj nënvizon posaçërisht rëndësinë e nenit 7 të Konventës si “*element thelbësor i shtetit të së drejtës*”, duke theksuar se: “*Garancia e përcaktuar në nenin 7 është një element thelbësor i shtetit të së drejtës dhe zë një vend të shquar në sistemin e Konventës për mbrojtje, siç është theksuar edhe fakti se asnjë përjashtim nga ajo nuk është i lejueshëm në bazë të nenit 15, edhe në rast të kohës së luftës ose të gjendjes së jashtëzakonshme. Ajo duhet të interpretohet dhe të zbatohet, duke u nisur nga objekti dhe qëllimi i tij në mënyrë të tillë që të sigurojë masa mbrojtëse efektive kundër ndjekjes arbitrare, akuzimit dhe dënimit*”.¹⁸¹

Parimet e përgjithshme lidhur me interpretimin e nenit 7 § 1, të përcaktuara nga GJEDNJ-ja, janë si më poshtë:¹⁸²

Neni 7 mishëron, *inter alia*, parimet se vetëm ligji mund të përcaktojë një krim dhe të përshkruajë një dënim. Detyra e parë e gjykatës është të verifikojë se në kohën kur personi i akuzuar ka kryer aktin për të cilin ai është akuzuar dhe ndiqet penalisht, kanë qenë në fuqi parashikime të ligjit kombëtar apo ndërkombëtar, të cilat e bënin atë një akt të ndëshkueshëm.

Me të njëjtën arsye, neni 7 ndalon, së pari, zgjerimin e fushëveprimit të veprave ekzistuese, të veprimeve të cilat më parë nuk kanë qenë vepra kriminale dhe, së dyti, një sajim e interpretim të zgjeruar të ligjit penal në dëm të të akuzuarit.¹⁸³

Veprat dhe dënimet përkatëse duhet të jenë të përcaktuara qartë me ligj.¹⁸⁴ Kjo kërkesë përmbushet kur individi, duke u bazuar në formulimin e dispozitës përkatëse dhe, sipas nevojës, dhe me ndihmën e interpretimit të gjykatave është në gjendje të përcaktojë se cilat veprime dhe mosveprime e bëjnë atë përgjegjës penalisht.¹⁸⁵

Kur flitet për ‘ligj’, neni 7 bën fjalë ekzaktësisht për të njëjtin koncept që Konventa përdor edhe në rastet e tjera kur përdoret ky term, një koncept i cili përfshin “*statute law*” (ligjet), si dhe “*case law*” (jurisprudenca) dhe nënkupton kërkesa cilësore për to, duke përfshirë ato të pasjes së

¹⁸¹ GJEDNJ, çështja: SW kundër Mbretërisë së Bashkuar, gjykimi i 22 nëntor 1995, §34; Çështja CR kundër Mbretërisë së Bashkuar, gjykimi i 22 nëntor 1995, § 32.

¹⁸² GJEDNJ, çështja “Kononov kundër Latvia”, Strasbourg, 4 korrik 2008, referuar në Dhomën e Madhe, 26/01/2009.

¹⁸³ GJEDNJ, çështja: Cowme dhe të tjerë kundër Belgjikës, 2000 § 145

¹⁸⁴ GJEDNJ, çështja: Achour kundër Francës, 2006, § 41.

¹⁸⁵ GJEDNJ, çështja: Cantoni kundër Francës, gjykim i datës 15 nëntor 1996, § 29.

një qasjeje në to (njohjes së ligjit) dhe qenies në gjendje për të parashikuar (*foreseeability*) ardhjen e pasojave penale.¹⁸⁶

Megjithatë, edhe nëse ligji është formuluar në mënyrën më të qartë të mundshme në të drejtën penale, sikundër në çdo fushë tjetër të së drejtës, shmangia e interpretimit gjyqësor është e pamundur. Gjithmonë do të ketë çështje të dyshimta për t'u sqaruar apo nevoja për të përshtatur përmbajtjen e ligjit me ndryshimin e rrethanave.¹⁸⁷

➤ **Analiza e nenit 248 të Kodit Penal**¹⁸⁸

Neni 248 i Kodit Penal citon: “*Kryerja ose moskryerja me dashje e veprimeve a e mosveprimeve në kundërshtim me ligjin, që përbën mospërbushje të rregullt të detyrës, nga personi që ushtron funksione publike, kur i kanë sjellë atij ose personave të tjerë përfitime materiale ose jomateriale të padrejta a kanë dëmtuar interesat e ligjshëm të shtetit, të shtetasve dhe të personave të tjerë juridikë, nëse nuk përbën vepër tjetër penale, dënohet me burgim deri në shtatë vjet dhe me gjobë nga treqind mijë deri në një milion lekë.*”.

Për të gjykuar mbi kushtetutshmërinë e nenit 248 të Kodit Penal, ai duhet parë nën optikën e zbatimit të parimit të ligjshmërisë, i njohur ndryshe si ‘*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*’, që kërkon plotësimin e:

- a) parimit ligjor *lex scripta* (krimi dhe dënimi duhet të jenë bazuar në një ligj të shkruar);
- b) parimit ligjor *lex certa* (krimi, lloji dhe masa e dënimit duhet të jenë përkufizuar qartazi dhe në një mënyrë të dallueshme);
- c) parimit *lex praevia* (ndalimi i aplikimit të efekteve prapavepruese);
- ç) parimit *lex stricta* (ndalimi i aplikimit të ligjit penal me analogji).

Nga ky këndvështrim rezulton se në tërësi kjo dispozitë nuk ka saktësinë e nevojshme dhe qartësinë e duhur, gjë që nuk bën të mundur që individi mesatar të arrijë të kuptojë e të dijë se cilat veprime apo mosveprime e bëjnë atë përgjegjës penalisht, - kërkesë kjo thelbësore për t'u spikatur në ligjin penal, sipas nenit 29/1 të Kushtetutës dhe të nenit 7/1 të Konventës.

¹⁸⁶ GJEDNJ, çështja: Cowme dhe të tjerë k. Belgjikës, § 145.

¹⁸⁷ GJEDNJ, çështja: Kononov kundër Latvia, Strasbourg, 4 Korrik 2008, referuar në Dhomën e Madhe, 26/01/2009

¹⁸⁸ Shih për më tepër <http://idmalbania.org.pdf>, fq 141-169.

Kjo normë përmban shumë koncepte, të papërcaktuara e të papërkufizuara në ligj, të pasakta, të paqarta dhe të pamjaftueshme për të përmbushur kërkesën standarde për të qenë “ligj penal”, sipas parimeve që përcakton GJEDNJ-ja. Kjo mund të thuhet për konceptet, si: ‘në kundërshtim me ligjin’, ‘mospërmbushje e rregullt e detyrës’, ‘personi që ushtron funksione publike’, ‘interesa të ligjshëm të shtetit’, ‘përfitime jomateriale të padrejta’, “personave të tjerë juridikë”, ‘nëse nuk përbën vepër tjetër penale’ etj.

Duke përfituar nga mungesa e përkufizimit ligjor të nocionit “*ligj*” për efektet e Kodit Penal, organet e zbatimit të ligjit: policia, prokuroria dhe gjykata në praktikën e tyre përdorin të gjitha aktet normative që parashikon neni 116 i Kushtetutës, duke filluar që nga urdhrat, udhëzimet e deri tek Kushtetuta.

Ky fakt tregon qartë se bëhet një interpretim tepër i zgjeruar i nocionit ‘ligj’. GJEDNJ-ja në interpretimin e këtij nocioni (*prescribed by law*) për efekt të nenit 7 të Konventës thekson se: “Kur flitet për ‘ligj’ neni 7 bën fjalë ekzaktësisht për të njëjtin koncept që Konventa përdor edhe në rastet e tjera kur përdoret ky term, një koncept i cili përfshin “*statute law*”¹⁸⁹ (ligjet), si dhe “*case law*” (jurisprudencën e GJEDNJ-së).¹⁹⁰

Kushtetuta në nenin 116 të saj ka përcaktuar hierarkinë e akteve normative: Në shkronjën “b”, të pikës 1, ka vendosur ‘ligjet’, në shkronjën “c”, të pikës 1 ka vendosur ‘aktet normative të Këshillit të Ministrave’. Neni 248 i Kodit Penal përdor fjalën ligj dhe jo ‘aktet normative të Këshillit të Ministrave’. Çdo interpretim ndryshe nga ai i bërë në jurisprudencën e GJEDNJ-së do të ishte interpretim për analogji.¹⁹¹

Edhe jurisprudenca e Gjykatës tonë Kushtetuese ka theksuar se kur bëhet fjale për liritë dhe të drejtat themelore, me ligj kuptohet ligji i nxjerrë nga Kuvendi dhe se në të tilla raste “interpretimi i nocionit ‘ligj’ duhet bërë në kuptimin e ngushtë të këtij nocioni”.¹⁹²

Çfarë duhet kuptuar me “përmbushje e rregullt e detyrës” për efekt të nenit 248 të Kodit Penal? Në Kodin Penal nuk ka ndonjë përkufizim ligjor për këtë nocion. Lënia e këtij nocioni të

¹⁸⁹ ‘Statute law’ - vullneti i shkruar i legjislaturës, i shprehur solemnisht në përputhje me formën e nevojshme për konstituimin e tij prej kushtetutës (Black’s Law Dictionary – Fifth edition”, fq. 1264).

¹⁹⁰ GJEDNJ, çështja Cowme dhe të tjerë kundër Belgjikës, 2000, § 145.

¹⁹¹ “Zbatimi i “përcaktimit të krimit me analogji” do të thotë që një çështje me subjekt të caktuar, e cila nuk është e mbuluar me ligj, me analogji të vendoset nën titullin e një rregulli ekzistues, i cili është krijuar për një çështje të caktuar me një subjekt tjetër. Duke e interpretuar përkufizimin e krimit në bazë të qëllimit të tij, dhe duke e aplikuar këtë në një kontekst të caktuar, e cila sipas formulimit tekstual të përkufizimit nuk është e mbuluar, mundësia e dënimit të sjelljes zgjerohet përtej kufijve tekstual: ‘keshtu me analogji krijohen krime të reja’ (Roelof Haveman, Olga Kavran, Julian Nicholls, Julian Nicholls, Supranational criminal law: a system sui generis, Oxford, 2003).

¹⁹² Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, vendimi nr.20, datë 11.7.2006.

padefinuar e bën atë të paqartë, të papërcaktuar dhe krijojnë premisa për një interpretim të zgjeruar të tij, siç edhe ka ndodhur në praktikën e organeve të zbatimit të ligjit. Në mungesë të një përcaktimi ligjor në ligjin penal, zbatuesit e këtij ligji gjatë zbatimit do të bëjnë interpretimin e tij sipas bindjes së tyre personale dhe sigurisht që mënyra e vetme për ta bërë atë është përdorimi i ‘analogjisë’ duke kapërcyer caqet e ligjit. Siç dihet analogjia është e ndaluar me ligj.¹⁹³

Lënia e papërcaktuar në legjislacionin penal i këtij nocioni bie në kundërshtim me parimet e përcaktuara nga GJEDNJ-ja se: “neni 7 [...] ndalon: së pari, zgjerimin e fushëveprimit të veprave ekzistuese, të veprimeve të cilat më parë nuk kanë qenë vepra kriminale dhe së dyti, një sajim e interpretim të zgjeruar të ligjit penal në dëm të të akuzuarit”.¹⁹⁴

E njëjta gjë mund të thuhet edhe për togfjalëshin: “interesa të ligjshëm të shtetit”. Ky përcaktim është kaq i gjerë dhe elastik sa në të mund të përfshihet çdo shkelje, që ka lidhje me fjalën shtet dhe mundësia e arbitraritetit nga organi i akuzës për akuzim, ndjekje e fajësim të njerëzve të pafajshëm është e pakufizuar, çka e bën atë të jetë jo në përputhje me nenin 29/1 të Kushtetutës dhe me nenin 7/1 të Konventës sepse, siç nënvizojnë shumë konstitucionalistë dhe kriminologë të shquar, për arsyen se bie në kundërshtim me detyrimin që shtetet anëtare me nënshkrimin e Konventës, kanë marrë përsipër “për të favorizuar sigurinë mbi elasticitetin në përkufizimin e kriminit”¹⁹⁵ e për të mbrojtur “thelbin e parimit “*nullum crimen*”¹⁹⁶, që shpreh ky nen.

Çfarë duhet kuptuar me togfjalëshin “personi që ushtron funksione publike” ?

Në lidhje me paqartësinë dhe pasaktësinë e këtij nocioni referojmë në librin “Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë”, ku autorët, duke komentuar mbi parimin e “saktësisë, e qartësisë së normave penale juridike” të Kodit Penal, nënvizojnë se: “Në disa nene [...] flitet për “punonjës të ngarkuar me funksion publik”, pa iu referuar ndonjë akti ligjor e nënligjor, i cili bën përcaktimin se kush janë këta punonjës me funksion publik.

Në çdo ligj penal pranohet rezerva ligjore, por ajo i nënshtrohet parimit taksativ, përcaktimit të saktë. Kërkesa për përcaktime të qarta e të sakta të formulimit të dispozitave është me rëndësi të dorës së parë edhe për ligjet të cilave u referohet dispozita penale e bardhë (blankete).¹⁹⁷ I

¹⁹³ Neni 1 (c) i Kodit Penal thotë: “Zbatimi i ligjit penal me analogji nuk lejohet”. Konventa në nenin 7 thotë: “Nuk ka dënim pa ligj. Askush nuk mund të dënohet për një veprim ose mosveprim që në momentin kur është kryer nuk përbënte vepër penale, sipas së drejtës së brendshme ose ndërkombëtare”.

¹⁹⁴ Çështja Cowme dhe të tjerë kundër Belgjikës, ECHR 2000 VII, § 145.

¹⁹⁵ Marc Ribeiro, Limiting arbitrary powers: The Vagueness Doctrine in Canadian Constitutional Law, fq.18.

¹⁹⁶ Po aty.

¹⁹⁷ Ismet Elezi, Skënder Kacupi, Maksim Haxhia, Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2009, fq. 32.

shkruar me qartësi të pamjaftueshme dhe në një mënyrë jo të saktë është edhe togfjalëshi “përfitime materiale dhe jomateriale të padrejta”.

Kodi Penal nuk ka një përkufizim ligjor të shkruar që shpreh nocionet: “përfitim i drejtë” apo “përfitim të padrejtë”; kur është ai “përfitim i padrejtë moral” etj., veçse për to mund të hamendësohet e të abstragohet duke përdorur analogjinë, që është në kundërshtim me ligjin.

I pasaktë, i papërcaktuar dhe i paqartë është edhe togfjalëshi “nëse nuk përbën veprë tjetër penale”. Ligji nr.10279, datë 20.5.2010, “Për kundërvajtjet administrative”, ka për objekt kundërvajtjet administrative, si një veprë e kryer me faj, në kundërshtim me ligjin ose aktet nënligjore, me veprim apo mosveprim dhe për të cilin parashikohet një dënim. Objekti i këtij ligji në varësi të qëndrimit subjektiv të nëpunësit të zbatimit të ligjit, sfumohet nga përmbajtja e nenit 248 të Kodit Penal, përkatësisht togfjalëshi “nëse nuk përbën veprë tjetër penale”, duke i lënë duar të lira organit të zbatimit të ligjit për çdo rast t’i përcaktojë si vepra kriminale edhe kundërvajtjet administrative, po të marrim në konsideratë edhe faktin se Kodi qëndron në hierarkinë e akteve normative më lart se ligji i thjeshtë dhe ka paritet.¹⁹⁸

Ky efekt i papërcaktuar i këtij togfjalëshi dhe paqartësia e pasaktësia e tij zgjeron fushëveprimin e kësaj veprë penale arbitrarisht. Parë nën dritën e parimeve të jurisprudencës së GJEDNJ-së të cituara këtu më lart, ky nen për këtë shprehje vjen në kundërshtim me parimin “*nullum crimen sine lege*” e për rrjedhojë me nenin 29/1 të Kushtetutës, me nenin 7/1 të Konventës, si dhe përbën cenim flagrant të parimit kushtetues të sigurisë juridike.

Lënia e papërcaktuar me ligj e koncepteve themelore bazë të nenit 248 të Kodit Penal, si dhe ideja se këto koncepte të paqarta e të pasakta “duhet të sqarohen nga Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë”, nuk është në përputhje me nenin 29 të Kushtetutës dhe nenin 7 të Konventës, sepse:

- do të ndodheshim përpara një zbatimi retroaktiv të ligjit penal, duke ‘krijuar një krim të ri’, në kundërshtim me parimin “*nullum crimen sine lege*”.
- do të gjendeshim përpara precedentit penal “*case law*”, pak i natyrshëm për tipin e së drejtës kontinentale (civil law) nga e cila anon sistemi i së drejtës penale në Shqipëri. Për më tepër, kur vetë vendet e sistemit të ashtuquajtur “*common law*”, në respekt të zbatimit të parimit “*nullum crimen sine lege*”, në praktikën e tyre të sotme kanë hequr dorë totalisht nga zbatimi i

¹⁹⁸Neni 116 i Kushtetutës.

“case law”, në përkufizimin e përcaktimit të krimit, duke iu përmbajtur parimit se vetëm në kushtet e përcaktuara në mënyrë strikte në ligj mund të ngrihet akuzë e të ndiqet individi, si p.sh. është vepruar në SHBA. Tashmë deklarohet se në SHBA koha e “*common penal law*” ka përfunduar .¹⁹⁹

Ligji penal në SHBA tashmë bëhet nga legjislatori dhe jo më nga gjykatat nëpërmjet opinioneve të gjyqtarëve dhe nuk ka arsye të jetë ndryshe në vendin tonë. E njëjta gjë mund të thuhet edhe për shumicën e vendeve me tradita të sistemit ‘civil law’.

Në ndryshim nga ky trend, neni 248 i Kodit Penal me ndryshimet e herëpashershme të tij, ka shkuar në kah të kundërt. Megjithëse ne jemi një vend me traditë diktatoriale të sistemit shoqëror dhe të ligjit penal, aktualisht zbatues të ligjit - që vlerësohen gjerësisht të kenë nivel jo fort ‘të lakmueshëm’ profesional për të interpretuar ligjin - pa përmendur faktorë të tjerë ekstraligjorë ndikues, krijojnë hapësira të pakufizuara të interpretimit abuziv të ligjit penal si në rastin e nenit 248 të Kodit Penal, duke rrëshqitur kështu në traditën e vjetër sovjetike.

Natyra e paqartë dhe e pasaktë e këtij neni godet thelbin e parimit të ligjshmërisë së ligjit penal të deklaruar në nenin 29 të Kushtetutës, nenin 7 të Konventës dhe në nenin 2 të Kodit Penal, si dhe në akte të tjera ndërkombëtare, të detyrueshme e të pranuar nga vendi ynë.

Cenimi i kësaj ligjshmërie është në thelb cenim i lirisë së individit po t’i referohemi parimit: “çdo gjë që nuk është e ndaluar me ligj, lejohet”.²⁰⁰ Ky parim i deklaruar mbron të drejtat e njeriut në radhë të parë pavarësisht nga mënyra dhe cilësia se si është bërë ligji.

Cenimi i parimit të ligjshmërisë në aspektet themelore të tij, sidomos në atë të pasjes së një përcaktimi të krimit me ligj, të nxjerrë nga legjislativi (*lex scripta*), dhe saktësinë e qartësinë e tij (*lex certa*) për të mos lejuar interpretim arbitrar subjektiv e për analogji nga zbatuesi i ligjit, shihet sot nga doktrina dhe jurisprudenca si “cenim i rëndë i parimit të ndarjes së pushteteve dhe të parimit të garantimit të lirisë së individit”.²⁰¹

¹⁹⁹Markus D. Dubber, “Reforming American Penal Law”, Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 90, Issue 1, Fall 1999, fq. 49-108.

²⁰⁰United Nations, “Draft Outline of an International Bill of Human Rights”, UN Doc. E/CN.4/21, Annex A, neni. 25, fq. 17. Dokumentet e Draft Outline, UN Doc. E/CN.4/3/Add.1 at 314-18 tregojnë që nga viti 1946 shumë shtete kishin përfshirë në kushtetutat e tyre këtë parim.

²⁰¹Machteld Boot, “Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes: Nullum Crimen Sine Lege And The Subject Matter Jurisdiction Of The International Criminal Court”, Oxford: Intersentia, 2002, paragrafi. 80, faqe 95, që ka cituar: Gjykata Kushtetuese Gjermane - BVerfGE 49, 89, 125, dhe V. Krey, “Studien Zum Gesetzesvorbehalt Im Strafrecht”: Eine Einführung In Die Problematik Des Analogieverbots, Berlin: Duncker & Humblot, 1977

Parimi i ndarjes së pushteteve është parë gjerësisht si garanci e mbrojtjes së lirive të individit dhe, në këtë aspekt, ligji penal duhet të jetë i përcaktuar vetëm në ligj - siç konkludon në një vendim të saj Gjykata Kushtetuese Gjermane.²⁰²

Neni 29 i Kushtetutës kërkon që krimi të përkufizohet me ligj të parlamentit dhe jo të lejohet që një organ ekzekutiv i tillë si prokuroria apo një organ gjyqësor si gjykatat e shkallës së parë, të lejohen të bëjnë interpretime retroaktive (me fuqi prapavepruese) e të sajojnë “krime të reja” pas ndodhjes së fakteve, siç ka ndodhur praktikisht me interpretimin e nenit 248 të Kodit Penal në proceset penale, attribute të cilat janë ekskluzivitet i legjislativit.

Praktika e aplikimit të nenit 248 të Kodit Penal në tërësi tregon se në mënyrë konstante bëhet “interpretim i zgjeruar i ligjit”. Në pjesën më të madhe të rasteve organet e zbatimit të ligjit për të provuar elementet e veprës penale specifike, të parashikuara nga neni 248 i Kodit Penal, referon (delegohet e mbështetet) në dispozita deklarative kushtetuese që përbëjnë “parime të përgjithshme blankete”, si p.sh. në dispozita të tilla si: nenet 3 dhe 15 të Kushtetutës dhe nenet 9 dhe 10 të Kodit të Procedurave Administrative etj.

Duhet thënë se njihet gjerësisht sot nga doktrina penale e sistemit kontinental të së drejtës (civil law) se ekziston një lidhje e ngushtë midis interpretimit të gjerë të ligjit penal dhe analogjisë, “duke krijuar që të dyja mundësinë e krijimit të krimeve me efekte prapavepruese”.²⁰³ Përdorimi i dispozitave deklarative dhe i parimeve të përgjithshme kushtetuese apo i atyre të Kodit të Procedurave Administrative për inkriminimin e një veprimi në kuadër të nenit 248 të Kodit Penal, përbën një zgjerim të pakufizuar të veprimit të këtij neni si dhe interpretim tepër të zgjeruar të nocionit “shpërdorim i detyrës”, që të çon në mënyrë të pashmangshme në zbatim të ligjit për analogji.

Zbatimi i kësaj praktike i jep ‘diskrecion funksional’ organit të zbatimit të ligjit që të krijojë “krime të reja”, “*ex post facto*” si dhe të përzgjedhë arbitrarisht personat që ky organ do të përndjekë e do t’i akuzojë. Kjo metodë që vërehet rëndom në praktikën e prokurorisë shqiptare dhe të gjykatave tona është i rrezikshëm për parimet e shtetit të së drejtës dhe në kundërshtim me jurisprudencën e GJEDNJ-së, e cila ka nënvizuar se: “neni 7 i Konventës ndalon *së pari*, zgjerimin e fushëveprimit të veprave ekzistuese,...dhe *së dyti*, një sajim e interpretim të zgjeruar

²⁰² Po aty

²⁰³ Po aty, §90, fq. 106.

të ligjit penal në dëm të të akuzuarit”²⁰⁴ dhe se “një vepër penale dhe dënimi i caktuar për të duhet të jenë të përcaktuara qartë në ligj”.²⁰⁵

Kapërcimi që organet e zbatimit të ligjit bëjnë në praktikë nga përmbajtja e nenit 248 të Kodit Penal tek dispozitat e ligjeve që përmbajnë parime të përgjithshme blankete të së drejtës (bie fjala për nenet 3, 15 të Kushtetutës dhe nenet 9, 10 të Kodit të Procedurave Administrative), ndodh prej defektit të kësaj dispozite penale (paqartësisë, pasaktësisë dhe të pamundësisë objektive të kualifikimit të veprës penale të pretenduar) për shkak të interpretimit të zgjeruar që bëhet shpesh nga prokuroria, me pasojë sajimin e një vepre penale të re ‘ex post facto’.

Aplikimi i parimeve të përgjithshme të së drejtës për vepra penale të caktuara, të zakonshme, vjen në kundërshtim me thelbin e parimit të ligjshmërisë në të drejtën penale, me nenin 7 të Konventës dhe 29 të Kushtetutës. Ky fenomen është një analogji e kulluar në zbatimin e ligjit. Edhe doktrina e së drejtës penale e ka konstatuar dhe paralajmëruar me kohë paqartësinë e pasaktësinë e këtij neni dhe pasojat që mund të vijnë prej tyre.

Neni 248 i Kodit Penal ka ndryshuar disa herë²⁰⁶ që në fund të fundit nuk tregon ndonjë gjendje të sigurisë juridike, por që ka ndikuar qartë në shtimin e paqartësisë në përkufizimin e kësaj vepre penale. Duke iu referuar këtij neni, Elezi ka konstatuar se “praktika e zbatimit të nenit 248 të Kodit Penal [...] tregoi se formulimi i atij neni është i paqartë e për rrjedhojë ishin lejuar edhe shtrembërime në interpretimin dhe zbatimin e tij”,²⁰⁷ duke konkluduar për nevojën e riformulimit të tij “ndryshe, më qartë e më saktë”.²⁰⁸

Më tej ai shprehet se “për arsye që nuk dihen botërisht, përsëri formulimi i nenit 248 të Kodit Penal u ndryshua me ligjin nr.9275, datë 16.9.2004”.²⁰⁹ Po ky autor, duke iu referuar termave të rinj, të papërcaktuar me ligj, që u futën në dispozitivin e këtij neni, arrin në përfundimin se për këta terma “mbetet për t’u sqaruar e për t’u përcaktuar nga Kolegjet e Bashkuara, ndryshe do të bëhen interpretime subjektive në shkelje të interesave të shtetit, të shtetasve dhe të personave juridikë”²¹⁰, ndonëse edhe Kolegjet e Bashkuara nuk mund të bëjnë përkufizime të krimit apo të

²⁰⁴ Çështja Cowme dhe të tjerë kundër Belgjikës, no.32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 dhe 33210/96, § 145.

²⁰⁵ GJEDNJ, Bakaya & Okçuoğlu v. Turkey, no. 23536/94 and 24408/94.

²⁰⁶ Shih për më tepër nenin 21 të ligjit nr.9275, datë 16.9.2004, dhe nr.9686, datë 26.2.2007.

²⁰⁷ Ismet Elezi, “E drejta Penale” (pjesa e posaçme), Tiranë, 2007, fq. 439.

²⁰⁸ Po aty

²⁰⁹ Po aty

²¹⁰ Po aty, fq. 433

sajojnë krime të reja ‘ex post facto’,²¹¹ për më tepër në kushtet e sotme të braktisjes së “*case law*” në çeshtjet penale edhe nga vendet me traditë të sistemit “*common penal law*”.

Paqartësia, pasaktësia dhe mosparashikshmëria që karakterizojnë përmbajtjen e nenit 248 të Kodit Penal janë pasojë e procesit legjislativ të përgatitjes e miratimit të ligjit nr.9275, datë 16.9.2004, “Për disa shtesa e ndryshime në ligjin nr.7895, datë 27.1.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar. Në nenin 22 të këtij ligji është bërë ndryshimi i nenit 248 i Kodit Penal, në formën që është sot në fuqi.

Nga një studim i relacionit të Këshillit të Ministrave që ka shoqëruar projektligjin²¹² konstatohet se në asnjë rresht të tij nuk përmendet se përse lindi domosdoshmëria e këtij neni? Sa është përputhshmëria e tij me Kushtetutën dhe me Konventën dhe cili model legjislativ penal është konsideruar për përkufizimin e “shpërdorimit të detyrës”? Cilat kanë qenë efektet negative të formulimit të mëparshëm të nenit 248 nga praktika gjyqësore? – detyrime këto për t’u përmbushur sipas ligjit nr 9000, datë 30.1.2003, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”. Për ironi të rastit, asnjë nga 35 nenet e ndryshuara të Kodit Penal me këtë ligj nuk është përmendur e sqaruar në relacionin prej katër fletësh që ka shoqëruar projektligjin në Kuvend. Relacioni në vend që të parqesë një analizë të hollësishme me karakter teknik, rezulton të ketë pasur vetëm një karakter propagandistik pa asnjë shpjegim tekniko-ligjor. Edhe në seancën plenare të miratimit të këtij ligji në Kuvend nuk ka pasur ndonjë debat për të dhe projektligji është miratuar ashtu siç është paraqitur nga Këshilli i Ministrave.

Nga një analizë gjuhësore dhe interpretim i shpejtë gramatikor e sintaksor mbi nenin 248 të Kodit Penal rezulton se kjo normë është shkruar në kundërshtim me rregullat gramatikore e sintaksore të gjuhës shqipe. Kështu vërehet se, ndër të tjera, ka edhe dy gjymtyrë homogjene, respektivisht: “Kryerja ose moskryerja” dhe “veprimeve a mosveprimeve”, të cilat janë të bashkuara nga lidhëzat “ose” dhe “a”. Këto lidhëza, sipas fjalorit të gjuhës së sotme shqipe “përdoren për të lidhur dy gjymtyrë të një fjalie ose zëvendësojnë njëra-tjetrën”.²¹³ Me fjalë të tjera, sipas këtij neni rregullat gramatikore e sintaksore të shqipes e lejojnë plotësisht që nga dispozitivi i këtij neni të dalë edhe rregulli si vijon: “Moskryerja me dashje e mosveprimeve në kundërshtim me ligjin, që përbën mospërmbushje të rregullt të detyrës”, që siç shihet përbën një nonsens juridik e logjik, por që ligji ynë fatkeqësisht e ofron si mundësi ligjore.

²¹¹Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, vendimi nr.20, datë 11.7.2006.

²¹² Arkivi i Kuvendit, praktika nr.1643, datë 22.6.2004

²¹³ Fjalor i Gjuhës së Sotme Shqipe, Botim i Akademisë së Shkencave, Tiranë,1980, fq.1.

Devijimin nga rregullat e gjuhës shqipe e dëshmon edhe gjatësia kilometrike e normës, e cila përfshin mbi 86 fjalë e karaktere, që e bëjnë nenin 248 jo më një normë juridike penale, por një “ese” penale, të pakuptueshme, të paqartë dhe të pasaktë. Gjithashtu, moskoordinimi i rendit sintaksor kryefjalë – kallëzues, si dhe distanca shumë e largët midis tyre sjell si pasojë dështimin e frazës në përcjelljen e mesazhit të saktë e të qartë tek lexuesi apo edhe prodhimin e frazave të pakuptimita, cilësi këto që e bëjnë një normë ligjore të jetë në kundërshtim me parimin e ligjshmërisë dhe me parimet e interpretimit të jurisprudencës së GJEDNJ-së dhe të nenit 7 të Konventës, pra në kundërshtim me nenin 29/1 të Kushtetutës.

Shkrimi i këtij neni është bërë në kundërshtim edhe me rregullat e shkrimit ligjor, duke sjellë pasojat e lartpërmendura. Manuali i shkrimit ligjor rekomandon që gjatë shkrimit të ligjit/normës ligjore “fjalitë duhet të jenë të shkurtra dhe të qarta” dhe “çdo fjali të përmbajë një numër të kufizuar konceptesh”.²¹⁴

Qëllimi i kësaj analize gramatikore të shpejtë nuk është thjesht analizë ‘për se’, por si pjesë e argumentit të jurisprudencës së GJEDNJ-së, sipas së cilës: “Kërkesa që një përkufizim ligjor të hartohet sa më saktë të jetë e mundur është pjesë përbërëse e parimit të përcaktuar në nenin 7/1 të Konventës. Ky kriter i shërben si qëllimit për t’i mundësuar individit të dijë se cilat veprime apo mosveprime do ta bëjnë atë përgjegjës, por ka si qëllim kryesor që t’i sigurojë individit një mbrojtje individuale të përshtatshme kundër arbitraritetit të akuzës”.²¹⁵

Është me vend të nënvizohet se dispozita e nenit 248 të Kodit Penal është prototip i reminishencës të së drejtes penale diktatoriale të regjimit të kaluar. Në nenin 106 të ligjit nr.5591, datë 15.6.1977, “Kodi Penal i Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë”, të ndryshuar me ligjin nr.6300, datë 27.3.1981, parashikohej: “Shpërdorimi i detyrës: Kryerja me dashje e veprave që janë në kundërshtim me përmbushjen e rregullt të detyrës shtetërore a shoqërore, ose moskryerja me dashje e detyrës, kur kanë sjellë ose dihej se mund të sillnin pasojat të rënda të interesave shtetërorë, shoqërorë ose të drejtave dhe interesave të ligjshëm të shtetasve dënohet: me riedukim nëpërmjet punës ose me heqje të lirisë gjer në dhjetë vjet.”

Duke parë evoluimin e Kodit Penal përpara vitit 1990 dhe pas tij vërehet se përmbajtja e nenit që parashikon ‘shpërdorimin e detyrës’ ka ardhur e njëjlojtë deri në ditët e sotme e nuk ka ndryshuar. Dihet se ky nen është përdorur nga regjimi diktatorial për të dënuar e mënjanuar

²¹⁴ “Manual i hartimit të ligjeve – Një guide për procesin legjislativ në Shqipëri”, Botim i Misionit Europian të Asistencës për Sistemin Shqiptar të Drejtësisë - EURALIUS”, Tiranë, 2007, fq. 93.

²¹⁵ GJEDNJ, Çështja Kokkinakis kundër Greqisë, § 50; Çështja Liivik kundër Estonisë, 25 qershor 2009, §.97.

kundërshtaret e atij regjimi duke shfrytëzuar për këtë qëllim tiparet e tij të paqartësisë, pasaktësisë etj. Ky fenomen ka rrezik të përsëritet dhe në kohën e ‘demokracisë’ e të kthehet në mjet represiv e të pakontrolluar në dorë të organeve të zbatimit të ligjit e të personave të papërgjeshëm kundër shtetasve të pambrojtur pikërisht për cilësitë e paligjshme që ka ky nen.

Nga praktika e vendeve të Evropës Lindore, me të cilat kemi pasur një të drejtë penale që buronte nga e njëjta shkollë dhe e njëjta familje politike, është me vend të veçohet praktika e Estonisë për sa i përket trajtimit të nenit për ‘shpërdorimin e detyrës’ në Kodin Penal të këtij vendi.

Sipas këtij kodi, shpërdorimi i detyrës është përcaktuar në nenin 161, ku thuhet se: “shpërdorimi me dashje nga një zyrtar i detyrës zyrtare të tij apo saj, në qoftë se ajo shkakton dëme të mëdha të drejtave ose interesave të mbrojtur me ligj të personit, ndërmarrjes, agjencisë, organizatës ose interesave të shtetit, dënohet me gjobë ose deri në 3 vjet burg.”.

Në 1 shtator 2002 Kodi Penal i Estonisë u zëvendësua me një Kod të ri Penal (Karistusseudustik), në të cilin ‘inter alia’ në nenin 289 mbi shpërdorimin e detyrës parashikohet se: “Shpërdorimi me dashje nga një zyrtar i detyrës zyrtare të tij/saj me qëllim për të shkaktuar dëme të konsiderueshme ose nëse dëmi i konsiderueshëm i është shkaktuar të drejtave të mbrojtura me ligj apo interesave të një personi tjetër apo të interesave publikë, dënohet me gjobë ose deri në tre vjet burgim.”.

Me një amendament ligjor të hyrë në fuqi më 15 mars 2007, neni 289 i Kodit Penal estonez u shfuqizua. Në memorandumun shpjegues të ministrisë estoneze të drejtësisë deklarohet se përkufizimet e gjera dhe të paqarta të elementeve të nevojshme të veprës penale ishin në konflikt me parimin e përgjithshëm të sigurisë ligjore dhe me parimin “*nullum crimen sine lege*” të përcaktuar në Kushtetutë, respektivisht në nenet 13 dhe 23.

Gjithashtu, ripërsëritet fakti se një person duhet të ketë mjaftushmërisht të qartë se çfarë lloj sjelljesh të ligjshme priten prej tij/saj dhe në cilat rrethana kjo mënyrë sjelljeje shkakton përgjegjësinë e tij/saj. Referenca është bërë gjithashtu edhe në interpretimin e nenit 7 § 1 të Konventës nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, sipas së cilës elementet e nevojshme të një veprë penale duhet të jenë të përcaktuara qartë në ligj.²¹⁶

Një arsye tjetër e dhënë në memorandumun shpjegues për shfuqizimin e nenit 289 të Kodit Penal ishte se vlerësimi i rëndësisë së dëmit jopasuror të shkaktuar nga shpërdorimi i detyrës zyrtare, i

²¹⁶ GJEDNJ, Veeber v. Estonia, nr.45771/99, 2003, § 31.

bërë nga një gjykatë në mënyrë retroaktive, përbënte një vendim të pakufizuar (diskrecionar). Kështu, mund të jetë e vështirë që një zyrtar, duke u bazuar në parimet e përgjithshme të së drejtës të parashikojë në kohën e kryerjes së veprës nëse dëmi jopasuror i shkaktuar prej tij/saj mund të konsiderohet si ‘i rëndësishëm’ për qëllimet e përkufizimit të veprës së shpërdorimit të detyrës zyrtare.

Prandaj, në kohën e kryerjes së veprës nuk mund të jetë e mundur të parashikohet me siguri të mjaftueshme nëse shpërdorimi i detyrës zyrtare në një rast të veçantë, shoqëruar me dëme jopasurore, është e dënueshme si një vepër penale. Sipas memorandumit, mund të konkludohet se në rastin e një përkufizimi të turbullt të një vepre, ekziston rreziku që ndonëse dëmi mund të konsiderohet të jetë shkaktuar vetëm për arsye të shkëljes së një rregulli, në parim kjo bën të mundur që të ngrihet akuza kundër një personi zyrtar për çdolloj shpërdorimi të ndodhur gjatë detyrës. Gjithashtu, vlerësimi i shtrirjes së dëmit në rastet individuale është konsideruar se ka shkaktuar probleme.²¹⁷

Në kodin penal estonez, deri në vitin 2002, neni që parashikonte shpërdorimin e detyrës zyrtare kishte të njëjtën përmbajtje me nenin 248 të Kodit tonë Penal. Por ligjvënësit e këtij vendi, duke e konsideruar këtë nen si një “ligj të epokës dhe të shkollës penale sovjetike”²¹⁸, e kanë shfuqizuar duke bërë modifikimet e duhura të Kodit Penal.

Ky evoluim është përshkruar në mënyrë të detajuar në vendimin e GJEDNJ-së në çështjen “Liivik kundër Estonisë”, të 25 qershorit 2009. Në këtë vendim, GJEDNJ-ja ka konstatuar shkeljen e nenit 7 të Konventës, me motivimin se neni përkatës i shpërdorimit të detyrës në Kodin Penal estonez ka rezultuar i paqartë, i pasaktë, i paparashikueshëm dhe ambigüe, “i trashëguar nga ish-sistemi ligjor sovjetik”²¹⁹ e jo në përputhje me “shtetin e së drejtës” dhe me “kushtet komplet të reja të ekonomisë së tregut”.²²⁰

Ngjashmëria identike e kësaj norme ligjore të Kodit Penal estonez me nenin 248 të Kodit tonë Penal përcakton edhe ngjashmërinë në tiparet dhe cilësitë negative si dhe pasojat që prodhojnë për shkak të origjinës së tyre të përbashkët.

Analiza e GJEDNJ-së e bërë në këtë çështje ka vlerë për të konstatuar se edhe neni ynë respektiv që përcakton ‘shpërdorimin e detyrës’ nuk përmbush standardet e kërkuara nga KEDNJ-ja. Në

²¹⁷ GJEDNJ: Çështja Liivik kundër Estonia, 25 qershor 2009, §78, §83, §84.

²¹⁸ Po aty, §97.

²¹⁹ Po aty.

²²⁰ Po aty.

vështrimin krahasues vlen të përmendet edhe neni 364 i Kodit Penal të Ukrainës, i cili rregullon ‘shpërdorimin e detyrës’ (që ka të njëjtin përkufizim e të njëjtën përmbajtje si neni 248 i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë), që është përdorur nga regjimi në Ukrainë për të burgosur kundërshtarët e tij (si p.sh. rasti i burgosjes së Julia Timoshenkos).

Për këtë dispozitë, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës ka deklaruar se: *“Asambleja konsideron që nenet 364 dhe 365 të Kodit Penal janë tepër të gjera në zbatim dhe në mënyrë efektive lejojnë kriminalizimin ‘ex post facto’ të vendimmarrjes normale [...]. Kjo bie ndesh me parimin e sundimit të ligjit dhe është e papranueshme. Prandaj, Asambleja nxit autoritetet që menjëherë të ndryshojnë këto dy nene të Kodit Penal në përputhje me standardet e Këshillit të Evropës [...]. Ajo konsideron se standardet strikte ndërkombëtare të përcaktimit të përgjegjësisë [...] penale duhet të zhvillohen”.*²²¹

Republika e Shqipërisë, si palë nënshkruese e KEDNJ-së, duhet të adoptojë në legjislacionin e saj të brendshëm ndryshimet e nevojshme “për të siguruar ekzekutimin e angazhimeve të marra”.²²²

Parimi i ligjshmërisë, thelbi i të cilit është i mishëruar në nenin 29 të Kushtetutës dhe nenin 7 të Konventës, ka impakt të drejtpërdrejtë edhe në nenin 6 të Konventës mbi të drejtën për një proces të rregullt. Në këto kushte, analiza institucionale e ligjshmërisë së nenit 248 të Kodit Penal dhe përputhja e tij me frymën e Kushtetutës dhe me aktet ndërkombëtare të detyrueshme për t’u zbatuar nga vendi ynë, bëhet imperativ.

Një nga të drejtat më themelore të njeriut është e drejta për liri. Për këtë arsye, çdo institucion i veshur me pushtet për të privuar personin nga liria e tij duhet ta ushtrojë këtë pushtet në përputhje të plotë me parimet themelore bazë të të drejtave të njeriut dhe principet e së drejtës penale. *‘Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege’* qëndron midis ruajtësve kryesorë të këtyre të drejtave.

Panorama e përgjithshme që shfaqet pas ekzaminimit të nenit 248 të Kodit Penal është që lex scripta, lex certa, lex stricta, dhe lex praevia, si elemente të parimit *‘nullum crimen sine lege’*, nuk janë mishëruar në përmbajtjen e kësaj dispozite.

Praktikat abuzive që vërehen në jurisprudencën e sotme në vend nënkuptojnë dhe aplikojnë gjerësisht nenin 248 të Kodit Penal dhe ky fakt konsiderohet alarm për rrezikun e një pushteti të

²²¹Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1862 (2012) of 26.1.2012.

²²²GJEDNJ, çështja: De Becker kundër Mbretërisë së Belgjikës, 27 mars 1962. (Seria A nr.4).

pakontrolluar, siç ka ndodhur p.sh. në rastet e dhënies së vendimeve nr.381, datë 12.3.2012, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë dhe të vendimit nr.138, datë 13.2.2013, të Gjykatës së Apelit Tiranë, të cilat përbëjnë në vetvete “abuzim të pushtetit” dhe një mungesë të plotë të qasjes ndaj parimit ‘*nullum crimen sine lege*’ nga gjyqtarët, prokurorët, etj., duke dëmtuar vetë gjyqësorin, imazhin e tij dhe, mbi të gjitha, të drejtat e liritë e individëve të prekur nga këto vendime.

Analiza e parimit të ligjshmërisë së nenit 248 të Kodit Penal, nën frymën e principit ‘*nullum crimen sine lege*’, fton studiuesit dhe zbatuesit e ligjit si dhe ligjberësit të respektojnë e të aplikojnë në legjislacionin vendas jurisprudencën e GJEDNJ-së, detyrimet e KEDNJ-së dhe qëndrimet e mbajtura nga organizma të ndryshëm, si Këshilli i Evropës apo BE-ja për sjelljen e legjislacionit penal në standardet e legjislacionit penal të vendeve të BE-së, sidomos kur bëhet fjalë për dispozita të ngjashme me nenin 248 të Kodit Penal, të analizuar me sipër, duke pasur si qëllim nxitjen e marrjes së iniciativës ligjvënëse imediate për amendimin e këtij neni dhe jo vetëm të tij.

Nga këto konkludojmë se neni 248 i Kodit Penal nuk përmbush kërkesat e nenit 29 (1) të Kushtetutës, të nenit 7(1) të KEDNJ-së dhe të jurisprudencës së GJEDNJ-së. Për këto arsye, rekomandohet shfuqizimi i tij duke bërë modifikimet përkatëse të Kodit Penal dhe duke sjellë këtë nen në standardet e ligjit penal të vendeve të përparuara evropiane. Një model i rekomandueshëm do të ishte kapitulli 17 (neni 289) i Kodit Penal Estonez.

Në ligjin penal, shpërdorimi i detyrës parashikohet si një figurë penale, e cila përfshin të gjitha ato sjellje, që konkretizojnë një përdorim ilegjitim të attributeve funksionale ose një ekzekutim ilegjitim të detyrave, që kanë të bëjnë me një funksion publik dhe që në konsequencën e tyre dëmtojnë funksionimin e mirë apo paanshmërinë në administrimin publik.

Aktet e funksionarëve publikë si element i kësaj vepre ndjekin një qëllim të jashtëm apo të ndryshëm nga ai që rezulton nga natyra e funksionit, e specifikuar nga ligji apo instrumenti tjetër ligjor, dhe që rrjedhin nga mungesa apo dështimi në zbatimin e normave specifike duke i shkaktuar një dëm interesave të ligjshëm të shtetit, individit, personave juridikë ose duke i sjellë përfitime të pamërituara të natyrës materiale, jomateriale subjektit ose personave të tretë.

Pra, përcaktimi i shpërdorimit të detyrës si vepër penale garanton mbrojtjen e ushtrimit të pushtetit publik, paanësinë dhe mirëfunksionimin e administrimit publik si dhe mbrojtjen e interesave të shtetit dhe të privatit, cenimi apo dëmtimi i të cilave është derivat i mospërmbushjes

së rregullt të funksionit publik të besuar nga shoqëria. Aktet, të cilat e formalizojnë nga ana objektive këtë vepër penale, janë devijancë apo dhunim i raporteve, normave që i referohen administrimit.

Subjekt i kësaj vepre penale është funksionari publik, i cili me koshiencë të plotë vepron në kundërshtim me përmbushjen e rregullt të funksionit duke njohur dhe parashikuar pasojat. Shpërdorimi i detyrës si vepër penale ka natyrë të përgjithshme.

Kjo dispozitë do të zbatohet kur shkeljet penale nuk cilësohen si element i ndonjë vepre tjetër penale duke shmangur kështu konfuzionin e shkaktuar në praktikë, për sa i përket raportit të dispozitës me natyrë të përgjithshme me atë me natyrë të posaçme, në zbatimin e tyre konkret.

➤ **Interesi i mbrojtur**

Nga formulimi i dispozitës penale që parashikon shpërdorimin e detyrës, ashtu dhe i dispozitave të tjera të seksionit të veprave penale kundër veprimtarisë së shtetit bie në sy kërkesa, domosdoshmëria e ushtrimit të pushtetit publik në përputhje me të drejtën publike, e cila garanton paanësinë në këtë operacion, përkujdesjen për interesin e përgjithshëm dhe ofrimin e mundësive për personat fizikë dhe juridikë për të realizuar të drejtat e tyre si dhe mbrojtjen e interesave të ligjshëm të shtetit dhe shtetasve. Interesi i mbrojtur nga kjo dispozitë ka një natyrë pluriobjektive, karakteristike e veprave penale të drejtuara kundër veprimtarisë së shtetit të kryer nga funksionarët publikë. Objekt janë:

- Garantimi dhe mbrojtja e veprimtarisë shtetërore në ushtrimin e pushtetit publik, në mënyrë që ky pushtet të ushtrohet në përputhje me ligjet dhe aktet e tjera ligjore, duke respektuar parimin e ligjshmërisë dhe paanësisë si dhe parimet e tjera të pranuar në një rend të caktuar juridik.
- Garantimi i interesit të ligjshëm të shtetit, shtetasve dhe personave të tjerë juridikë.

Elementet e anës objektive

Neni, që parashikon veprën penale konkrete, ka qenë objekt i ndërhyrjeve të herëpashershme nga ana e legjislatorit. Kështu, kjo dispozitë ka pësuar ndryshime me ligjin nr.8733, datë 24.1.2001,

dhe me ligjin nr.9274, datë 16.9.2004. Kodi Penal, miratuar me ligjin nr.7895, datë 27.1.1995, pranonte këtë formulim për veprën penale të shpërdorimit të detyrës:

“Kryerja e veprimeve që synojnë të pengojnë zbatimin e ligjit nga personi i ngarkuar me një funksion shtetëror, kur nga veprime të tilla u janë shkaktuar pasoja të rënda interesave të shtetasve ose atyre shtetërore, dënohet...”

Nga formulimi i mësipërm konkludohet se për cilësimin juridik të kësaj vepre penale është e domosdoshme ardhja e një pasoje të rëndë, e cila duhet të ketë një lidhje kauzale me veprimin e funksionarit shtetëror. Nuk njihet si formë e kryerjes së veprës penale sjellja negative (mosveprimi) e funksionarit shtetëror. Në rrethin e subjektit të kësaj vepre penale mbeten jashtë personat e ngarkuar me një funksion publik në sektorin privat.

Me ligjin nr.8733, datë 24.1.2001, u njoh si formë e kryerjes se kësaj vepre edhe mosveprimi si dhe u pranua si subjekt i saj nocioni i personave të ngarkuar me një shërbim publik. Po kështu, u theksua sërish pasoja e rëndë si element cilësues i kësaj figure krimi, e cila duhet të ketë lidhje shkakësore me aktin e subjektit.

Ndërsa, në nocionin e tanishëm të pranuar nga kodi për këtë vepër penale është zgjeruar rrethi i subjekteve pasive “personave të tjerë juridikë”, është shmangur termi “pasoje e rëndë” duke u mjaftuar vetëm me evidentimin e dëmtimit të interesave të ligjshëm të subjekteve pasive (të dëmtuarit). Vepra do të cilësohet e kryer edhe në rastin kur akti në ekzekutimin e pushtetit publik i ka sjellë përfitime të padrejta funksionarit publik ose personave të tjerë, pavarësisht nga natyra e tyre. Shtimi i kësaj terminologjie²²³ në dispozitën e nenit konkret thekson më shumë natyrën korruptive të veprës penale të shpërdorimit të detyrës.

Po kështu, legjislatori me formulimin e ri në kualifikimin ligjor të saj i ka dhënë një karakter mbetës, pra, nëse nuk ka një dispozitë të posaçme (specifike) për veprimin ose mosveprimin që përbën mospërmbushje të rregullt të detyrës së funksionarit publik, atëherë cilësimi ligjor do të jetë ai i shpërdorimit të detyrës, që jep figurën e përgjithshme të krimit.

Vepra penale e shpërdorimit të detyrës karakterizohet nga shfrytëzimi i pozicionit, që mbajnë personat e veshur me attribute publike, pavarësisht nga natyra e detyrës së tyre. Ajo kryhet me veprime ose mosveprime, të cilat bien në kundërshtim me zbatimin e ligjit. Objekt i veprës penale në shqyrtim, ashtu siç e përmendëm edhe më sipër, është veprimtaria shtetërore si dhe

²²³ “... kur i kanë sjellë atij ose personave të tjerë përfitime materiale ose jomateriale të padrejta. ...” neni 248 i Kodit Penal.

interesat e ligjshëm të shtetit dhe individit, edhe kur ky i fundit është organizuar në një formë të caktuar juridike.

Veprimtaria shtetërore ushtrohet në bazë e në zbatim të së drejtës, e cila përbën bazën dhe kufijtë e këtij aktiviteti²²⁴. Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë dhe ajo është e zbatueshme drejtpërdrejt, përveç rasteve kur ajo parashikon ndryshe. Kjo nënkupton që e gjithë veprimtaria shtetërore rregullohet me ligj dhe do të përbëjë element të anës objektive të kësaj vepre penale, çdo akti që bie në kundërshtim me Kushtetutën, ligjin dhe aktet nënligjore, të cilat duhet të jenë nxjerrë në bazë e zbatim të ligjit. Pra, edhe pse është përdorur vetëm termi ligj në dispozitën e nenit në shqyrtim, një akt do të quhet i kundërligjshëm dhe element i anës objektive të veprës penale të shpërdorimit të detyrës edhe kur ai bie në kundërshtim me Kushtetutën dhe aktet e tjera ligjore.

Kështu, do të cilësohet si shpërdorim detyre jo vetëm kur akti bie në kundërshtim me ligjin, por dhe me udhëzimin e nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, rregulloret, urdhrat në zbatim të ligjit, akte të tjera normative etj.

Vendimi nr.454, datë 12.5.2005, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Gjykata në këtë vendim citon "... Ky veprim i kryer nga ana e repartit 712 bie në kundërshtim me ligjin nr.7971, datë 26.7.1995, "Për prokurimin publik", dhe udhëzimin e Këshillit të Ministrave nr.1, datë 1.1.1996, pika 2, paragrafi i parë, për "Mallrat"..."

Vendimimi nr.475, datë 4.5.2004, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Në këtë vendim gjykata citon "... në dosjen e procedimit gjykata administroi edhe akte të tilla ku konstatohet kryerja e veprimeve në përmbushje jo të rregullt të detyrës nga ana e të pandehurve, siç është: rregullorja e brendshme e ndërmarrjes, miratuar me vendimin e Këshillit Drejtues nr.1, datë 16.3.1998, ...".

Vendimi nr.528, datë, 20.5.2004, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Gjykata në këtë vendim citon "... i pandehuri ka vepruar në kundërshtim me përmbushjen e rregullt të detyrës dhe në kundërshtim me ligjin dhe konkretisht urdhrin e ministrit të Brendshëm, i dalë në zbatim të ligjit nr.8668, datë 23.11.2000, ku në pikën ...".

Çështja nr.930, datë 20.9.2006, gjykuar nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë. Në vendimin e kësaj çështjeje gjykata citon "... është konstatuar se nga e pandehura janë konsumuar disa shkelje të akteve normative që rregullojnë shitjen e pullës, konkretisht të ligjit "Për shoqëritë tregtare",

²²⁴ Neni 4 i Kushtetutës.

udhëzimit nr.2484, datë 18.7.2002, të MTT-së, vendimit nr.405, datë 27.7.2000, të Këshillit të Ministrave, e statutit të shoqërisë “Posta Shqiptare”, sh.a. etj ...”.

Në nocionin e dhunimit të ligjit përfshihet edhe rasti tipik, kur akti nxirret nga një organ i ndryshëm nga ai që për ligjin ka pushtet për të vepruar. Në detyrën e një funksionari publik hyn dhe ajo për të mos kaluar limitet e kompetencës funksionale me të cilën është veshur.

Pra, do të përbëjë mospërbushje të rregullt të detyrës edhe rasti kur akti nga ana e funksionarit publik është kryer jashtë kompetencave të tij.

Vendimi nr.737, datë 25.7.2003, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Gjykata në këtë vendim citon “... përgjegjësia për një veprim të tillë të konkluduar si jashtë kompetencave dhe në kundërshtim me rregulloren është marrë përsipër nga vetë i pandehuri ... ajo është në kundërshtim me përmbushjen e rregullt të detyrës, pasi nuk është e përcaktuar në asnjë nga aktet e mësipërme, ku i pandehuri, dhe pse me detyrën e ish- zëvendësguvernatorit, të marrë atributet e një komisioni ...”.

Në vendimin nr.724, datë 17.7.2003, gjykata citon “... i pandehuri duke mos marrë përsipër këto kritere, në mënyrë flagrante ka kapërcyer kompetencat e caktuara në ligj ...”.

Jo çdo cenim apo dëmtim i interesave të ligjshëm të shtetit, shtetasve apo personave juridikë përbën domosdoshmërisht veprën penale të shpërdorimit të detyrës. Në dispozitë theksohet se akti duhet të vijë në kundërshtim me ligjin dhe njëkohësisht të përbëjë mospërbushje të rregullt të detyrës. Këto dy kushte kanë karakter kumulativ në raport me njëri-tjetrin dhe thelbësor në cilësimin juridik të veprës penale në shqyrtim. Në mospërbushjen e rregullt të detyrës është e nevojshme një dhunim i normave, që rregullojnë detyrën, nga të cilat derivon iligjimiteti i aktit.

Mospërbushja e rregullt e detyrës gjen shprehje, jo vetëm kur akti është kryer në mënyrë evidente “*contra legem*”, por edhe në ushtrimin e pushtetit diskrecial²²⁵, nga ana e funksionarit publik. Do të kemi mospërbushje të rregullt të detyrës në ushtrimin e pushtetit diskrecial, kur funksionari ka dhunuar rregullat²²⁶ që kanë të bëjnë me ushtrimin e këtij pushteti dhe verifikohet atëherë kur funksionari publik nuk ka ndjekur interesin konkret, nuk ka kryer si duhet detyrën, është karakterizuar nga paanësia e ndershmëria, sipas ligjit e akteve të tjera ligjore në fuqi për të siguruar një miradministrim të pushtetit publik.

²²⁵ “ Me pushtet diskrecial të administratës publike do të kuptohet e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizimin e shprehur të ligjit” neni 7 i Kodit të Procedurës Administrative.

²²⁶ “ Në ato raste kur administrata publike ushtron pushtet diskrecial, ky pushtet duhet të ushtrohet në pajtim me Kushtetutën dhe me frymën e legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë, neni 149 i Kushtetutës.

Pra, do të kemi mospërbushje të rregullt të detyrës në ushtrimin e pushtetit diskrecial, kur subjekti në kryerjen e detyrës së tij nuk ndjek një qëllim të ligjshëm apo edhe pse ndjek një qëllim të ligjshëm nuk respekton diktatin e Kushtetutës ose të frymës së legjislacionit. Mospërbushja e rregullt e detyrës karakterizohet nga dhunimi i një detyrimi, që ka të bëjë me detyrën dhe jo një detyrim, që rëndon mbi të gjithë qytetarët.

Detyrimi mund të jetë i përgjithshëm (respektimi i parimeve) ose specifik (marrëdhëniet në një praktikë të caktuar).

Detyrimi që lidhet me detyrën mund të gjejë burimin jo vetëm në ligj, por edhe në Kushtetutë e në rregulla të tjera.

Vepra penale e shpërdorimit të detyrës është një vepër penale materiale, e cila për konfigurimin juridik të saj kërkon ardhjen e një pasoje të caktuar. Karakteristikë juridike e kësaj vepre penale është se pasoja, si element i anës objektive, është kusht i domosdoshëm për cilësimin juridik. Mungesa e saj shmang subjektin nga përgjegjësia penale dhe situata faktike, mospërbushja e rregullt e detyrës zgjidhet në rrugë administrative. Pra, struktura e krimit në shqyrtim kërkon një dopie “padrejtësi” (akt i padrejtë – pasojë e padrejtë), për këtë arsye nuk e integrojnë krimin ato sjellje abuzive që prodhojnë rezultate konform së drejtës. Në tekstin e dispozitës citohet se akti i kundërligjshëm që përbën mospërbushje të rregullt të detyrës do të cilësohet si vepër penale kur i ka sjellë si pasojë:

- Përfitime të padrejta, materiale ose jomateriale, për funksionarin publik;
- Dëmtimin e interesave të ligjshëm të shtetit, të shtetasve dhe personave të tjerë juridikë.

Në ndryshim nga dispozita e mëparshme, formulimi i ri nuk kërkon që dëmtimi i interesave të ligjshëm të subjekteve pasive të jetë në limitet e një pasoje të rëndë.

Do të jemi përpara kësaj vepre penale edhe në rastin kur pasojat e mësipërme konkurrojnë me njëra-tjetrën. Pra, kur nga krimi njëkohësisht janë realizuar përfitime të padrejta, materiale ose jomateriale, duke dëmtuar interesat e ligjshëm të shtetit, shtetasve dhe personave të tjerë juridikë. Nga sa më sipër, avantazhi dhe dëmi duhet të jenë të padrejtë, cilësi kjo e nevojshme që kërkon jokonformitetin e së drejtës me rezultatin e arritur. Përfitimi mund të jetë material, si mjete monetare apo çdo e mirë tjetër, që është e prekshme ose jomateriale, që mund të shfaqet në forma të ndryshme, si përfitimi i një interesi të caktuar moral, vendosja në një pozicion më të

favorshëm të subjektit apo të dikujt tjetër me të cilin ky i fundit ka një lidhje të caktuar etj. Praktika e zbatimit të kësaj dispozite ka konsideruar të domosdoshme ardhjen e pasojës së cenimit të interesave, që duhet të jenë të ligjshëm, më tepër sesa realizimin e ndonjë përfitimi eventual.

Pra, dëmtimi i interesave të shtetit, shtetasve apo personave të tjerë juridikë nuk duhet parë vetëm në prizmin e pasojave ekonomike apo materiale, por dhe më gjerë. Një përcaktim të tillë evidenton dhe praktika gjyqësore.

Vendimi nr.129, mars 2005, i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë. Në këtë vendim gjykata citon “... Mirëpo, si nga përmbajtja e dispozitës së nenit 248 të Kodit Penal, ende të pandryshuar (që ishte në fuqi në kohën e kryerjes së veprës nga i gjykuari), ashtu edhe mbas ndryshimeve që iu bënë asaj, del se nuk kërkohet dhe as këkohet që për ekzistencën e figurës së krimit të shpërdorimit të detyrës që parashikohet prej saj të jetë vërtetuar, si pasojë, dëm ekonomik në dëm të interesave të shtetit,... po ndryshe nga ç’arsyetohet nga gjykata, nuk ishte dhe as nuk është kusht që këto pasoja të kenë karakter ekonomik. Pëkundrazi, ato mund të jenë të natyrave nga më të ndryshmet, përfshirë edhe lejimin, nëpërmjet mospërbushjes së rregullt të detyrës, të vazhdimit të shkeljes së ligjit nga ana e personave të tjerë apo mosbazueshmëria në ligje e veprimeve apo mosveprimeve në një sferë të caktuar të veprimtarisë shtetërore, sikurse janë procedurat e zhvillimit të tenderimeve me fonde publike ...”.

Vendimi nr.598, nëntor 2003, i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë. Në këtë vendim gjykata citon “... kjo pasojë konsiston në dëtimin e interesave të ligjshëm të shtetasve ose shtetit, interesa këto që nuk mund të lidhen vetëm me anën materiale. Në rastin konkret, përveç pasojës materiale të gjykuarit, si punonjës shtetërorë, me veprimet e tyre kanë dëmtuar rëndë interesat e ligjshëm të shtetit edhe në aspektin e mosfunksionimit normal të asaj veprimtarie shtetërore të realizuar nga ai autoritet doganor, pjesë e të cilit ishin.

Çështja penale nr.841, datë 4.10.2006, gjykuar nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë. Në vendimin e kësaj çështjeje gjykata citon “... Nga veprimet e të pandehurit i është shkaktuar një dëm i madh moral shtetas N. M, duke e zhveshur padrejtësisht atë nga posedimi i banesës së ndodhur në adresën e sipërcituar ... Nga sa më sipër, i pandehuri me veprimet e tij ka konsumuar plotësisht elementet e figurës së veprës penale të shpërdorimit të detyrës pasi veçse i ka shkaktuar një dëm të madh shtetas N.M, ka cenuar në mënyrë të drejtpërdrejtë edhe interesat e

shtetit duke cenuar autoritetin e tij nëpërmjet veprimeve në kundërshtim me ligjin dhe me kompetencat e tij si përmbaues ...”.

Duke qenë një vepër materiale ku për cilësimin juridik të saj është e domosdoshme arrdhja e një pasoje të caktuar, është e rëndësishme që në rastin e akuzës së shpërdorimit të detyrës të provohet lidhja shkakësore ndërmjet veprimeve ose mosveprimeve që vijnë në kundërshtim me ligjin, duke përbërë mospërmbushje të rregullt të detyrës dhe pasojës së ardhur.

I njëjti arsyetim vlen edhe për qëndrimin e mbajtur edhe nga Gjykata e Lartë me vendimin nr.127, datë 10.2.2002, dhe me vendimin nr.447, datë 18.7.2002, në të cilat theksohen mangësitë në arsyetim të gjykatave dhe përcaktohen jo të plota hetimet e organit të ndjekjes penale në dhënien e saktë të shkakut të ardhjes së pasojës, pra nëse ajo ka ardhur apo jo nga mospërmbushja e rregullt e detyrës.

Në vendimin nr.778, datë 20.12.2006, gjykata citon “... Veprimet e të pandehurit mund të konsideroheshin si shkak për ardhjen e pasojave të dëmshme vetëm nëse do të provohet se ato kanë qenë shkak kryesor dhe jo ndër shkaqet, pra vetëm nëse do të pranohej se veprimet e mosveprimet e tij në kushtet që u përshkruan do të sillnin patjetër pasojën, mbytjen e anijeve ... duhet të përcaktohet së pari se cili ka qenë veprimi ose mosveprimi determinant që solli pasojën dhe duke mos qenë i tillë fakti i mosorganizimit të ankandit për shitjen e anijeve, nuk ekziston lidhja shkakësore midis veprimeve apo veprimeve të të pandehurit dhe pasojës së ardhur e nuk ekzistojnë elementet e veprës penale të shpërdorimit të detyrës për të cilin ai është akuzuar ...”.

Nuk njihet tentativa dhe pse është një vepër materiale duke përjashtuar lidhjen kauzale midis aktit të kundërligjshëm me mundësinë e ardhjes së pasojës. Pra, vepra penale do të quhet e konsumuar në momentin kur nga akti i kundërligjshëm që përbën mospërmbushje të rregullt të detyrës ka ardhur pasoja, mungesa e saj përjashton konfigurimin e këtij krimi.

Në vendimin nr.999, nr.akti 8, datë 3.4.2017, dhënë për çështjen penale nr.3603/100/8 akti, në ngarkim të Elivar Golemi, AKUZUAR: Për kryerjen e veprës penale të “Shpërdorimit të detyrës”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal, gjykata ka konkluduar se “... Në mënyrë që të ndodhemi përpara veprës penale të shpërdorimit të detyrës duhet të ekzistojë lidhja shkakësore e drejtpërdrejtë mes veprimit apo mosveprimit të të pandehurit dhe ardhjes së pasojës kriminale, pra nxjerrjes së një përfitimi material ose jomaterial për vetë të pandehurin ose për dikë tjetër ose dëmtimi i interesave të shtetit si edhe pretendohet dhe u provua në rastin konkret. Vetë mënyra e ndërtimit të dispozitës ligjore të shpërdorimit të detyrës kërkon që për të ardhur një pasojë e

dëmshme nga veprimtaria e një subjekti të kësaj vepre penale duhet të ekzistojë pasoja e drejtpërdrejtë e veprimeve apo akteve të ndryshme me fuqi ligjore në ushtrimin e funksionit....E pandehura duke mos kryer detyrën e saj në zbatim të ligjit, duke mos ushtruar kontrolle nga ana e Departamentit të Kontrollit të drejtuar nga Inspektori i Përgjithshëm Elivar Golemi, e emëruar në këtë detyrë nga Parlamenti në vitin 2011, ka lejuar që njeri nga punonjësit e Departamentit të Emisionit dhe konkretisht personi nën hetim Ardian Bitraj, prej disa vitesh të përvetësojë nga arka stok dhe arka për veprim shuma të konsiderueshme par cash, E pandehura Elivar Golemi ka vepruar në kundërshtim me nenin 54, pika 3, shkronjat “a”, “b” dhe “c”, të ligjit nr.8629, datë 23.12.1997, “Për Bankën e Shqipërisë”, dhe udhëzimin nr.70, datë 11.9.2002, "Për disa ndryshime në rregulloren e funksionimit të Këshillit Mbikëqyrës të Bankës së Shqipërisë", miratuar me vendimin nr.157, datë 2.12.1998, të Këshillit të Ministrave ... Gjithashtu, referuar faktit se e pandehura do të deklarohet fajtores për veprën penale të "Shpërdorimit të detyrës", të parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal, gjykata çmon se duhet të aplikojë dhe nenin 35/2 të Kodit Penal.²²⁷

5.2. Dallimi ndërmjet shpërdorimit të detyrës dhe korrupsionit:

Ndërmjet këtyre dy veprave penale mund të dallojmë qartazi disa ndryshime. Në shpërdorimin e detyrës, qëllimi që karakterizon subjektin pasqyrohet në sjelljen e tij me të cilën drejtpërdrejt kërkohet të arrihet një avantazh, përfitim, për vete ose për të tjerët, si objektiv primar. Tek korrupsioni, qëllimi është të merren paratë apo përfitimi apo të jepen ato, ndërkohë tek shpërdorimi përfitimi realizohet si derivim i drejtpërdrejtë i sjelljes së paligjshme pa qenë nevoja që të jetë një person që ofron para.

Te shpërdorimi i detyrës, elementi subjektiv i veprës penale konsiston në dijeninë e përfitimit të avantazhit të padrejtë dhe në vullnetin që të veprohet në një mënyrë të caktuar me qëllim që ta arrijë atë.

Te shpërdorimi i detyrës, subjekti privat nuk përfiton pozitën e personit të dëmtuar, nëse ka fituar një përfitim të padrejtë pasi e vetmja palë e dëmtuar është administrata publike.

²²⁷ Ky vendim aktualisht është ankimuar dhe ndodhet ende në shqyrtim nga ana e Gjykatës së Apelit Tiranë.

Shpërdorimi i detyrës nuk do të ekzistojë si vepër penale kur punonjësit kryejnë detyrën në kundërshtim me normat e brendshme që rregullojnë funksionimin e tyre në rast se nuk kanë karakter formal dhe regjimin juridik të ligjit apo rregullores.

Në kuadër të shpërdorimit të detyrës, dashja indirekte apo direkte qoftë, nënkupton që subjekti kërkon si pasojë e sjelljes së tij të kundërligjshme të përfitojë menjëherë diçka në mënyrë të padrejtë ose të sjellë një dëm. Kjo nënkupton që në kuadër të funksionit administrativ, i karakterizuar nga dëshira për të realizuar një interes publik të ligjshëm edhe pse me sjelljen e tij dhunon ligjin dhe realizon një përfitim për privatët, duhet të përjashtohet ekzistenca e veprës penale.

➤ **Konkurrimi**

Ashtu siç e kemi përmendur dhe më sipër, në dispozitën e tanishme është shtuar togfjalëshi “*nëse nuk përbën vepër tjetër penale*”. Ky kusht i shprehur në mënyrë taksative në ligj eliminon praktikën e gabuar të deritanishme ku funksionarë të caktuar merreshin në përgjegjësi penale për veprën penale të shpërdorimit të detyrës ndonëse në Kodin Penal, për shkak të rrezikshmërisë së theksuar të veprës ose për shkak të cilësive të veçanta të subjektit, parashikoheshin dispozita të veçanta për shkeljet e tyre.

Pra, legjislatorit i është dashur që parimin e moskonkurimit të një dispozite të posaçme me atë të përgjithshme, për shkak të praktikës së gabuar, ta shprehë me togfjalëshin e mësipërm, duke i dhënë zgjidhje të shprehur ligjore kësaj praktike.

Kështu, një gjë të tillë Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë e ka bërë evidente këtë fenomen në vendimin nr.129, mars 2005. Në këtë vendim gjykata ka interpretuar se krimi i shpërdorimit të detyrës, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal nuk konkurren me atë të shkeljes së barazisë në tendera e ankande publike. Ajo në këtë vendim citon “... Nga shqyrtimi i dispozitave të neneve 248 dhe 258 të Kodit Penal ... si dhe vendndodhja e tyre në këtë kod, arrihet në përfundimin se të dyja ato ligjvënësi i ka vendosur dhe përfshirë, jo vetëm në të njëjtin kapitull (krimet kundër autoritetit të shtetit), por edhe në të njëjtin seksion të tij në të cilin janë renditur veprat penale kundër verprimtarisë shtetërore, të kryera nga punonjësit shtetërorë ose të shërbimit publik; pra kanë të përbashkët si objektin e përgjithshëm, ashtu edhe atë grupor të tyre.” Edhe nga ana objektive, të dyja këto figura krimi konsistojnë në kryerjen e veprimeve në kundërshtim me

ligjin, por ndryshe nga figura e krimit të shpërdorimit që është shumë e përgjithshme, pasi veprime të tilla mund të kryhen në të gjitha fushat e veprimtarisë shtetërore, pavarësisht nga sfera, sfera e veprimtarisë shtetërore në të cilën mund të kryhen veprimet në kundërshtim me ligjin dhe që përbëjnë anën objektive të figurës së krimit të parashikuar nga neni 258 i Kodit Penal është e kufizuar dhe rigorozisht e përcaktuar nga vetë ligjvënësi. Ato edhe pse në kuptimin e përgjithshëm të termit, janë veprime shpërdorimi të detyrës nga personi që ushtron funksione publike, mund të kryhen vetëm në sferën e tenderimeve. Pikërisht kjo e bën figurën e krimit të shkeljes të barazisë në tendera dhe ankande publike, parashikuar nga neni 258 i Kodit Penal, figurë të posaçme krimi, formë të veçantë të shpërdorimit të detyrës, në raport me figurën e krimit të shpërdorimit të detyrës, që parashikohet nga neni 248 i tij, e cila është figurë e përgjithshme e krimit të shpërdorimit.

Në këtë vendim gjykata ka nxjerrë në pah kushte të cilat pengojnë konkurrimin e veprave penale të kryera kundër veprimtarisë së rregullt shtetërore. Si kushte të tilla ajo përmend:

- Parashikimin e veprave penale në të njëjtin seksion, duke pasur të përbashkët të njëjtin objekt grupor. Duhet theksuar se ky përcaktim nuk është definitiv pasi siç do ta trajtojmë dhe më poshtë vepra penale e shpërdorimit të detyrës, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal konkurren me veprën penale të korrupsionit pasiv (të funksionarëve publikë ose të funksionarëve të lartë shtetërorë e të zgjedhurve vendorë), parashikuar në nenet 259 e 260 të Kodit Penal, edhe pse bëjnë pjesë në të njëjtin seksion. (kjo mbase nga mungesa e një seksioni të posaçëm për veprat penale të korrupsionit).
- Sferën e veprimtarisë shtetërore në të cilën kryhen veprimet në kundërshtim me ligjin. Kështu, vepra penale e shpërdorimit të detyrës është një vepër penale e përgjithshme, pasi aktet që përbëjnë anën objektive të saj mund të kryhen në të gjitha sferat e veprimtarisë shtetërore. Në rast se ekziston një vepër penale e posaçme që mbulon një sferë të caktuar të veprimtarisë shtetërore do të zbatohet dispozita e nenit konkret që parashikon këtë vepër penale duke përjashtuar konkurrimin me krimin e shpërdorimit të detyrës.

Moskonkurrimi i veprës penale të shpërdorimit të detyrës me atë të shkeljes së barazisë në tendera dhe ankande publike konfirmohet nga kolegji penal edhe në vendimin nr.359, tetor 2004.

Vepra penale e shpërdorimit të detyrës, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal nuk konkurron me veprën penale të kontrabandës nga punonjës që lidhen me veprimtarinë e doganave, parashikuar nga neni 175 i Kodit Penal (vendimi unifikues nr.1, datë 26.3.2002).

Kolegjet e Bashkuara në këtë vendim citojnë “... *figura e krimit të kontrabandës nga punonjës që lidhen me veprimtarinë e doganave, parashikuar nga neni 175 i Kodit Penal, është një variant i figurës së përgjithshme të krimit të shpërdorimit të detyrës, parashikuar nga neni 248 i tij, e cila realizohet në një fushë specifike të veprimtarisë shtetërore, sikurse është ajo e doganave dhe prandaj këto dy figura krimi nuk mund të konkurrojnë me njëra-tjetrën.*”.

Po kështu, vepra penale e parashikuar nga dispozita e nenit në shqyrtim nuk konkurron me veprat penale të falsifikimit të dokumenteve (neni 186- 191 i Kodit Penal), kur ky falsifikim bëhet nga persona që kanë për detyrë të lëshojnë ose të përpilojnë dokumente të caktuara (paragrafët e dytë të dispozitave të neneve të përmendura më sipër).

Këto dispozita kanë karakter të posaçëm pasi mbulojnë një sferë të veçantë të veprimtarisë së shtetit, atë të lëshimit të rregullt të dokumenteve të caktuara shtetërore dhe çdo shpërdorim me atributet e mësipërme sipas formave të parashikuara në Kodin Penal përjashton zbatimin e dispozitës së nenit në shqyrtim.

Vepra penale e shpërdorimit të detyrës nuk konkurron me veprën penale të vjedhjes duke shpërdoruar detyrën, parashikuar nga neni 135 i Kodit Penal, pasi raporti juridik i këtyre dispozitave në aplikimin e tyre, është ai që ekziston midis dispozitës së posaçme me atë të përgjithshme.

Por, nëse elementet e një vepre penale ekzistojnë pavarësisht nga elementet e shpërdorimit të detyrës, konkurrojnë të dyja këto vepra.

Në praktikën gjyqësore në lidhje me veprat penale të kryera nga funksionarët publikë kundër veprimtarisë shtetërore është pranuar fakti se vepra penale e shpërdorimit të detyrës konkurron me veprën penale të korrupsionit pasiv. Këto, në referim të parimit të konkurrimit, konkurrojnë kur fakti konkret demonstroi elementë të këtyre veprave penale, të cilat qëndrojnë më vete pavarësisht nga elementet e veprës tjetër. Korrupsioni si vepër penale konfigurohet kur funksionari publik (subjekt i kësaj vepre penale), në bazë të akordit kriminal realizon një akt që ka lidhje me detyrën ose funksionin e tij.

Akti mund të jetë i ligjshëm, e në këtë rast nuk kemi konkurrim edhe pse mundet që në rrethana të caktuara të këtë ardhur një dëm i caktuar. Por akti mund të jetë dhe i paligjshëm. Një akt i paligjshëm që lidhet me detyrën apo funksionin përbën mospërmbushje të rregullt të detyrës dhe kur ky akt shoqërohet me një pasojë të caktuar, që konsiston në dëmtimin e interesave të ligjshëm të shtetit, shtetasve apo personave të tjerë juridikë, atëherë vepra penale e korrupsionit pasiv konkurren me atë të shpërdorimit të detyrës.

Pra, këto dy vepra do të jenë në kushtet e konkurrimit kur:

- Struktura dypalëshe, karakteristikë e krimit të korrupsionit, është e pranishme edhe tek vepra penale e shpërdorimit të detyrës, pasi kjo e fundit jo gjithmonë ka një strukturë të tillë.
- Ekzistenca e aktmarrveshjes kriminale (vullnetare ose e imponuar) është e shoqëruar me përfitime të padrejta në favor të të dyja palëve duke shkelur ligjin.
- Aktet që merr përsipër të kryejë funksionari publik janë në kundërshtim me ligjin.
- Ekzistenca e një pasoje të caktuar²²⁸ është kusht juridik për cilësimin e veprës penale të shpërdorimit të detyrës.

5.3. Vendime gjyqësore të spikatura

Gjykata e Apelit Tiranë në seancën gjyqësore të datës 23.12.2015, nr.2221 i vendimit²²⁹

“... pasi dëgjoi *prokurorin*, i cili kërkoi ndryshimin e vendimit, gjykata vendosi deklarimin fajtor të të pandehurit *Ardian Fullani* për kryerjen e veprës penale “Shpërdorim detyre”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal dhe dënimin e tij me 5 vjet burg, në zbatim të nenit 406 të Kodit të Procedurës Penale, uljen e dënimit me 1/3;

Referuar nenit 248 të Kodit Penal, dënohet kryerja ose moskryerja me dashje e veprimeve a mosveprimeve, në kundërshtim me ligjin, që përbën mospërmbushje të rregullt të detyrës, nga personi që ushtron funksione publike, kur i kanë sjellë atij ose personave të tjerë përfitime materiale ose jomateriale, të padrejta, a kanë dëmtuar interesat e ligjshëm të shtetit, shtetasve, ose personave të tjerë juridikë, nëse nuk përbën vepër tjetër penale.

²²⁸Neni 248 i Kodit Penal “... kanë dëmtuar interesat e ligjshëm të shtetit, të shtetasve dhe personave të tjerë juridikë”.

²²⁹ Vendimi nr.2221 i datës 23.12.2015.

Gjykata e Apelit Tiranë çmon se për ta fajësuar të pandehurin e akuzuar se ka kryer veprën penale “Shpërdorim detyrë”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal, duhet të rezultojë se:

- Personi që ushtron funksion publik ka kryer me dashje veprime (apo mosveprime) në kundërshtim me ligjin, në mospërbushje të rregullt të detyrës.
- Kryerja ose moskryerja e veprimeve apo mosveprimeve i ka sjellë atij apo personave të tjerë përfitime materiale ose jomateriale apo ka dëmtuar interesat e ligjshëm të shtetit apo të të tjerëve.
- Veprimi në kundërshtim me ligjin, nga njëra anë, dhe përfitimi apo dëmi i shkaktuar interesave të të tjerëve, nga ana tjetër, të jenë në raportin shkak-pasojë.

Lidhja shkakësore, si një nga elementet e domosdoshme të anës objektive të figurës së veprës penale, e parashikuar në nenin 13 të Kodit Penal, vendos kushtin për ekzistencën e përgjegjësisë penale.

Thënë ndryshe, duhet individualizuar cili është veprimi apo mosveprimi i kryer nga personi që ushtron funksion publik dhe se në kundërshtim me cilin akt ligjor apo nënligjor është kryer ai, duhet individualizuar cili është dëmi i shkaktuar interesave të ligjshëm të shtetit, të shtetasve dhe të personave të tjerë juridikë, si dhe duhet analizuar nëse ky dëm është pasojë e veprimit apo mosveprimit të kryer.

Gjithashtu, duhet të rezultojë se kryerja apo moskryerja me dashje e veprimit a mosveprimit nga personi që ushtron funksion publik, nuk përbën vepër tjetër penale.

Jo çdo veprim a mosveprim i kryer në kundërshtim me ligjin apo aktet nënligjore që normojnë veprimtarinë e të pandehurit përbën veprën penale të shpërdorimit të detyrës, por duhet domosdoshmërisht që nga ky mosveprim të ketë ardhur si pasojë ose nxjerrja e përfitimeve materiale ose jomateriale të padrejta prej vetë të pandehurit ose për persona të tjerë, ose dëmtimi i interesave të ligjshëm të shtetit, shtetasve dhe të personave të tjerë juridikë, pasojë e cila në rastin konkret mungon.

Kështu, kjo gjykatë vendosi lënien në fuqi të vendimit nr.3410, datë 12.10.2015, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.²³⁰

²³⁰Vendimi penal nr.3410, datë 12.10.2015, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.

Vendimi nr.187, datë 15.4.2009, i Gjykatës së Lartë:²³¹

- Gjykata e Apelit ka ndryshuar vendimin e Gjykatës së Rrethit dhe ka deklaruar fajtor Gjinin për shpërdorim detyre, sipas nenit 248 të Kodit Penal dhe Shanin për falsifikim të dokumenteve, sipas nenit 186/3 të Kodit Penal.
- Ndryshe nga sa ka pranuar gjykata e rrethit, se nuk provohej që i gjykuari Gjini të kishte kryer veprën për të cilën akuzohej, në vendimin e saj Gjykata e Apelit arsyeton se provat ishin të mjaftueshme për të fajësuar të gjykuarin, por jo për veprën penale të marrjes së mitës, por për shpërdorim të detyrës, sipas nenit 248 të Kodit Penal. I gjykuari ka shfrytëzuar detyrën nëpërmjet falsifikimit të dokumentit, duke dëmtuar rëndë interesat e pronarëve të ligjshëm të tokës dhe veprimtarinë e organeve shtetërore vendimmarrëse.
- Gjykata e Apelit e ka deklaruar fajtor atë si dhe e ka dënuar për veprën penale të shpërdorimit të detyrës, sipas nenit 248 të Kodit Penal. Pavarësisht se për çfarë ishte filluar procedimi penal në ngarkim të të gjykuarit Gjini, Gjykata e Apelit, duke arritur në konkluzionin se ai kishte kryer veprën penale të shpërdorimit të detyrës, sipas nenit 248 të Kodit Penal, me mase dënimi të përcaktuar deri në 5 vjet burgim, nuk duhej të deklaronte fajtor e ta dënonte atë për efekt të kalimit të afateve të parashkrimit.

Vendimi nr.00-2010-793 (484), datë 19.5.2010, i Gjykatës së Lartë:²³²

- Gjykata e Shkallës së Parë e ka deklaruar të gjykuarin fajtor sipas dispozitës së nenit 259 të Kodit Penal, vendim i cili është ndryshuar nga Gjykata e Apelit Vlorë dhe i gjykuari është deklaruar fajtor dhe është dënuar sipas nenit 248 të Kodit Penal.
- Ndryshe nga sa ka arsyetuar Gjykata e Apelit, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë çmon se në çështjen, objekt gjykimi, vepra penale e kryer nga Bilbili duhet të kualifikohet sipas nenit 259 të Kodit Penal. Kjo dispozitë, ndryshe nga ajo që parashikon dispozita e nenit 248 të

• Deklarimin e pafajshëm të të pandehurit Adrian Fullani, akuzuar për veprën penale të “Shpërdorimit të detyrës” të parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal.

• Deklarohet heqja e masës së sigurimit personal shtrenguese “Detyrimi për t’u paraqitur në policinë gjyqësore” të caktuar ndaj të pandehurit Adrian Fullani me vendimin nr.00-2014-1987 (208), date 5.11.2014, të Kolegjit të Gjykatës së Lartë.

²³¹ Vendimi nr.187, datë 15.4.2009, i Gjykatës së Lartë.

²³² Vendimi nr.00-2010-793 (484), datë 19.5.2010, i Gjykatës së Lartë.

Kodit Penal, është një dispozitë e posaçme, e cila veprimet apo mosveprimet shpërdoruese të funksionarit publik dhe që lidhen me kërkimin ose marrjen e përfitimit të parregullt i kualifikon si korrupsion pasiv.

- Nenet 248 dhe 259 të Kodit Penal janë të vendosura në seksionin e dytë të kreut VIII të Kodit Penal që trajton veprat penale kundër veprimtarisë shtetërore të kryera nga punonjësit shtetërorë. Këto vepra kanë objekt të njëjtë dhe konkretisht ato marrëdhënie juridike të vendosura për të siguruar veprimtarinë normale të aparatit shtetëror, si dhe të drejtat e liritë e personit, por nga ana objektive; ndërsa krimi i parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal kryhet me veprime në kundërshtim me përmbushjen e detyrës, krimi i parashikuar nga neni 259 i Kodit Penal mund të kryhet edhe me veprime jo në kundërshtim me detyrën, por këto veprime apo mosveprime subjekti i kryen për shkak të marrjes ose kërkimit të një përfitimi material. Po kështu, nëse në dispozitën e nenit 248 të Kodit Penal, qëllimi për fitim mund të mos jetë element i domosdoshëm i figurës së krimit, tek dispozita e nenit 259 të Kodit Penal, qëllimi, pra kërkimi ose marrja e çfarëdo përfitimi të parregullt ose pranimi i një oferte të parregullt është element i domosdoshëm i figurës së kësaj vepre penale.

Vendimi nr.423, datë 25.4.2007, i Gjykatës së Lartë:²³³

- I pandehuri Myslym, kur ka marrë dënimin për këtë shkrues, hartuar nga i pandehuri Qemal, ka bërë kallëzim penal ndaj të pandehurit Qemal për “Shpifje për shkak të detyrës”, sipas nenit 240 të Kodit Penal. Mbi bazën e këtij kallëzimi, Prokuroria ka nisur procedimin penal.
- Prokuroria ka dërguar për gjykim me akuzën e mitëmarrjes të gjykuarin Myslym, me arsyetimin se duke qenë në një funksion publik ka marrë shpërblim për të mbuluar një detyrim monetar të të gjykuarit tjetër Qemal.
- Gjykatat e faktit e kanë deklaruar fajtor dhe e kanë dënuar Myslymin për veprën penale të mitëmarrjes, sipas nenit 260 të Kodit Penal, ndërkohë që kanë deklaruar fajtor Qemalin për veprën penale të parashikuar nga neni 245 i Kodit Penal.
- Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë i gjen të pabazuara në ligj vendimet e të dyja gjykatave dhe çmon se fakti për të cilin është akuzuar dhe dënuar i gjykuari Myslym nuk parashikohet si vepër penale.

²³³Vendimi nr.423, datë 25.4.2007, i Gjykatës së Lartë.

- Ndryshe nga sa arsyetojnë gjykatat e faktit, Kolegji çmon se veprimet e të gjykuarit Myslim nuk përbëjnë elemente të veprës penale të mitëmarrjes. Nga përmbajtja e dispozitës që parashikon neni 260 i Kodit Penal të pandryshuar në vitin 2004, për të pasur elementet e kësaj vepre penale, ndër të tjera kërkohet:
 - marrja e shpërblimeve nga punonjësi i ngarkuar me funksion publik;
 - shpërblimi të merret për të kryer ose për të mos kryer veprime që lidhen me këtë funksion.
- Rezulton se i gjykuari Myslym dhe grupi i kontrollit që ai drejtonte kanë përfunduar aktin e kontrollit dhe e kanë dorëzuar atë në drejtorinë përkatëse të KLSH-së në muajin shtator 2003. Në rrethanat kur kontrolli kishte përfunduar dhe akti ishte depozituar, i gjykuari nuk kishte asnjë mundësi objektive për të kryer ndonjë veprim në favor të të gjykuarit tjetër Qemal. Fakti që i gjykuari Myslym nuk ka marrë shpërblim në formën e mitës gjën arsyetim logjik edhe sepse nga akti i kontrollit, detyrimi i të gjykuarit Qemal ndaj Doganës kishte rezultuar në shumën 627 000 lekë, ndërkohë që për të mbuluar këtë shumë, gjykatat kanë pranuar se i gjykuari ka marrë mitë në shumën 750 000 lekë, pra me shumë nga vetë detyrimi i papaguar. Edhe dëshmia e dëshmitarit Robert, i cili përjashton çdo mundësi që të ndërhyhet për të korrigjuar aktet e kontrollit pas depozitimit të tyre, është një tjetër argument që bind Kolegjin për mungesën e veprës penale.

Vendimi nr.00-2012-1627 (288), datë 7.11.2012, i Gjykatës së Lartë:²³⁴

- Të gjykuarit Alfred, Bardhyl, Faik, Islam, Shefqet, duke qenë në detyra drejtuese dhe nëpunës të komunës Kashar, duke bashkëpunuar me njëri-tjetrin, në episode të veçanta penale, kanë prodhuar praktika pronësie të falsifikuara, që përbëhen nga akti i marrjes së tokës në pronësi, plani i rievimit, shkresa përcjellëse dhe certifikata familjare e përfituesve të tokës, ku pasqyrohet kryefamiljari dhe numri i anëtarëve të familjes bujqësore në datat 1.8.1991 apo 1.10.1992. Ndërsa të gjykuarit e tjerë Ismail dhe Xhevahir janë banorë të komunës me lidhje të afërta me të gjykuarit dhe kanë përfituar në mënyrë të kundërligjshme tokë në pronësi. Mbi bazën e kallëzimeve të disa të dëmtuarve, që kanë përfituar në vite aktet

²³⁴ Vendimi nr.00-2012-1627 (288) datë 7.11.2012, i Gjykatës së Lartë.

e ndarjes së tokës në pronësi dhe u janë krijuar mbivendosje me aktet e reja të hartuara nga të gjykuarit, ka filluar procedimin penal.

- Për të mundësuar regjistrimin e kontratave të sipërpërmendura në ZVRPP Tiranë, personat e mësipërm kanë kërkuar që të pajisen me vërtetim shitjeje nga kryetari i komunës., i gjykuari Faik, i cili nuk ka pranuar t'i pajisë ato me vërtetimin për shitjen e tokës. Për këto veprime Faik është akuzuar për veprën penale, sipas nenit 248, të Kodit Penal.

Vendimi nr.00-2010-283 (22), datë 20.1.2010, të Gjykatës së Lartë:²³⁵

Gjykata e Shkallës së Parë për Krimet e Rënda Tiranë ka vendosur:

- Të deklarojë fajtor Ergestin për veprën penale “*Ndihma për kalim të paligjshëm të kufirit*”, në bashkëpunim, sipas nenit 298/3 të Kodit Penal; “*Grupi i strukturuar kriminal*”, sipas nenit 333/a/1, të Kodit Penal; “*Kryerja e veprave penale nga organizata kriminale dhe grupi i strukturuar kriminal*”; “*Ushtrimi i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike*”, sipas nenit 245/1, paragrafi 2, i Kodit Penal.
- Të deklarojë të pafajshëm Ergesin për veprën penale “*Ndihma për kalim të paligjshëm të kufirit nëpërmjet shfrytëzimit të funksionit shtetëror*”, sipas nenit 298/5, të Kodit Penal, pasi nuk u provua.
- Të deklarojë fajtor Hodon për veprën penale “*Ndihma për kalim të paligjshëm të kufirit*”, në bashkëpunim, sipas nenit 298/3, të Kodit Penal; “*Ndihma për kalim të paligjshëm të kufirit*”, në bashkëpunim, duke shfrytëzuar funksionin shtetëror ose shërbimin publik; “*Grup i strukturuar kriminal*”, sipas nenit 333/a/2, të Kodit Penal; “*Kryerja e veprave penale nga organizata kriminale dhe grupi i strukturuar kriminal*”;
- Të deklarojë fajtor Arbenin për veprën penale “*Ndihma për kalim të paligjshëm të kufirit*”, në bashkëpunim, sipas nenit 298/3, të Kodit Penal, “*Grupi i strukturuar kriminal*” dhe nenit 333/a/1, të Kodit Penal; “*Kryerja e veprave penale nga organizata kriminale dhe grupi i strukturuar kriminal*” dhe në bazë të nenit 334/1 të Kodit Penal; “*Ushtrimi i ndikimit të paligjshëm ndaj personave që ushtrojnë funksione publike*”, sipas nenit 244/1, të Kodit Penal, “*Falsifikimi i vulave, i stampave ose i formularëve*” dhe në bazë të nenit 190/1, të Kodit Penal.

²³⁵Vendimi nr.00-2010-283 (22), datë 20.1.2010, i Gjykatës së Lartë.

KAPITULLI I GJASHTË

REFUZIMI PËR DEKLARIMIN, MOSDEKLARIMI, FSHEHJA OSE DEKLARIMI I RREMË I PASURIVE TË PERSONAVE TË ZGJEDHUR DHE NËPUNËSVE PUBLIKË

Republika e Shqipërisë është duke u përpjekur për të ndërtuar kapacitete institucionale në mënyrë që të sigurojë një shoqëri të lirë dhe demokratike, institucione publike të përgjegjshme dhe sundim të rendit e të ligjit.

Megjithatë, këto përpjekje shpeshherë nuk janë të lehta dhe kundërbalancohen me sfida të ndryshme, duke filluar që nga tradita postsocialiste e logjikës institucionale në njërën anë, si dhe një dominim i një kulture politike parokiale që nuk korrespondon përgjithësisht me standardet bashkëkohore të rendit demokratik, në anën tjetër. Pasojat e këtyre sfidave shfaqen në shumë dimensione, përfshirë këtu edhe mungesën e besimit në institucionet publike.

Ky mosbesim është krijuar përmes përshtypjeve të ekzistencës së fenomeneve siç është korrupsioni dhe pasurimi i paligjshëm i zyrtarëve publikë, dukuri këto të cilat kanë prekur sektorin publik të Republikës së Shqipërisë.

Korrupsioni përgjithësisht paraqet një temë të gjerë. Si i tillë, shpesh është i mbështjellë me perceptimet e të qenit prezent kudo, kryesisht në adresë të pasurimit të zyrtarëve të lartë publikë përmes shpërdorimit të pozitës dhe parasë publike.

Për shkak të natyrës së gjerë të tij dhe perceptimeve që e shoqërojnë atë, sipas pikëpamjes sime dhe qasjeve të pranura ndërkombëtarisht, është e rëndësishme që megjithatë statistikat e korrupsionit të kuptohen vetëm në shkallën se sa prej rasteve të korrupsionit arrijnë në vëmendjen e institucioneve dhe se jashtë këtij kriteri, ato nuk nënkuptojnë qëllimin, format e manifestimit dhe depërtimit të korrupsionit në institucione në përgjithësi në një vend të caktuar.²³⁶

Për këtë arsye, konsideroj se puna dhe performanca e institucioneve që kanë për synim parandalimin dhe luftimin e korrupsionit politik duhet të jetë objektivi kryesor i analizave të kësaj fushe, duke u drejtuar në vlerësimin e implementimit të legjislacionit që e adreson këtë problematikë.

²³⁶ Joutsen, M. & Keranen, J. (2009), Corruption and the prevention of corruption in Finland, Ministry of Justice, fq 3;

Përpjekjet institucionale dhe interesi për të ndërtuar mekanizmat e duhur për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit politik është duke u rritur në rrafshin global edhe për shkak të ndikimit që kanë qytetarët, shoqëria civile dhe aktorë të tjerë për sundim të rendit e të ligjit. Meqenëse sfera publike është e pranishme në shumë segmente socio-ekonomike e politike të jetës sonë të përditshme, kërkesat dhe principet e politikave që kanë për synim ndërtimin e një sektori publik të shëndetshëm udhëhiqen dhe kanë për qëllim të sigurojnë:²³⁷ transparencë, parandalim të konfliktit të interesit dhe monitorim të pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë.

Koncepti i transparencës, konfliktit të interesit dhe deklarimit të pasurisë me këtë rast shkojnë më larg sesa thjesht statistikën, qeverisja e mirë dhe besimi në institucione. Në fakt, këto koncepte në agjendën kundër korrupsionit përfaqësojnë një tërësi të së paku tri aspekteve konkrete:

1. Identifikimit të korrupsionit dhe caqeve të mundshme të tij;
2. Parandalimit të korrupsionit dhe edukimit të institucioneve publike mbi integritetin e tyre;
3. Zhdukjes së mundësive për korrupsion politik përmes sigurimit të kornizës ligjore adekuate dhe efektive, si dhe garantimit të zbatimit të këtij legjislacioni përmes mekanizmave institucionale efektive dhe të pavarur si dhe instrumentit të sanksioneve që sigurojnë rezultate konkrete.

Meqenëse Shqipëria është përshkruar shpesh si një vend me potencial të lartë të korrupsionit politik, bazuar në shumë raporte dhe analiza statistikore, figuron që perceptimet për institucionet më të korruptuara përfshijnë gjyqësorin dhe partitë politike.²³⁸

Përderisa këto dy institucione përfshijnë aspekte të rëndësishme të sferës publike, fokusi primar në këtë analizë është që të analizohet fushëveprimi dhe praktika në lidhje me instrumentet e deklarimit të pasurisë dhe veçanërisht origjina e pasurisë dhe saktësia e të dhënave të deklaruara, si një argument për të parë modelin e kontrollit dhe monitorimit të pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë.

²³⁷ 8 OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A tool to prevent corruption, OECD Publishing, fq. 12; <http://www.oecd.org/corruption>, pdf

²³⁸ Transparency International - Global Corruption Barometer – 2013, fq 17, <http://www.transparency.org/gcb>.

6.1. Analiza e elementeve të figurës së veprës penale

Refuzimi për deklarimin ose mosdeklarimin e pasurisë së personave të zgjedhur ose nëpunësve publikë sipas ligjit, kur më parë janë marrë masa administrative, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në 6 muaj.

Fshehja ose deklarimi i rremë i pasurive të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë dënohet me gjobë ose me burgim deri në tre vjet.²³⁹

Vepra penale e parashikuar nga dispozita konkrete është përfshirë në Kodin Penal me ndryshimet e bëra me ligjin nr.9274 ,datë 16.9.2004. Ky ligj solli një paketë ndryshimesh, që preknin veprat penale me natyrë korrupsioni, duke krijuar, zhvilluar apo ndryshuar nocionet që kodi penal kishte për këto vepra, para këtyre ndryshimeve. Qëllimi i miratimit të masave të tilla legjislative ishte arritja e një legjislacioni adekuat në kontekstin penal krahas masave të tjera legjislative, duke realizuar kështu edhe detyrimet që shteti ynë ka marrë si palë, në kuadër të Konventës Penale kundër Korrupsionit.²⁴⁰

Nga legjislatori ynë janë ndryshuar apo miratuar një seri ligjesh në kontrast me fenomenin e korrupsionit, që kanë një lidhje organike midis tyre dhe e gjitha në kuadër të marrjes së masave legjislative të orientuara sipas direktivave të dhëna nga instrumentet ndërkombëtare kundër korrupsionit. Një ndër këto ligje është dhe ai për deklarimin dhe kontrollin e pasurive të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë.²⁴¹

Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i rregullave për deklarimin dhe kontrollin e pasurisë, të legjitimitetit të burimeve të krijimit të saj, detyrimeve financiare për të zgjedhurit, nëpunësit publikë, për familjarët e tyre dhe për personat e lidhur me ta²⁴².

Një interpretim teologjik të këtij ligji ka bërë Gjykata Kushtetuese në vendimin nr.16, datë 11.11.2004, në të cilin citon “... Gjykata Kushtetuese konstaton se qëllimi kryesor për miratimin e ligjit nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”, ka qenë marrja e

²³⁹ Neni 257/a Kodi Penal, (Shtuar me ligjin nr.9030, datë 13.3.2003, neni 1; ndryshuar paragrafi i dytë me ligjin nr.9686, datë 26.2.2007, neni 22).

²⁴⁰ Neni 13 i Konventës Penale për Korrupsionin.(K.E)

²⁴¹ Ligji nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”.

²⁴² Neni 1 i ligjit nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”.

masave sa më efektive për intensifikimin e luftës kundër korrupsionit, rritja e besimit në institucionet shtetërore, transparencë, parandalimi i rasteve të abuzimit me pushtetin shtetëror dhe pasurimit të paligjshëm të personave të zgjedhur ose të atyre që kryejnë funksione të caktuara shtetërore. Këto fenomene të dëmshme pengojnë zhvillimin e vendit, mirëqenien e përgjithshme dhe ndërtimin e një shteti të lirë e demokratik ...”.

Pra, në këtë vendim Gjykata Kushtetuese konfirmon edhe një herë natyrën antikorrupsion të këtij ligji duke i dhënë një interpretim më të gjerë qëllimit të tij.

Kodi ynë penal, dispozitat me natyrë korrupsioni nuk i ka vendosur në një seksion më vete, por i ka shpërndarë ato nëpër seksionet e tjera sipas fushës që mbulojnë (në sektorin publik privat, në drejtësi apo në veprimtarinë tjetër shtetërore). Kjo është dhe arsyeja që neni në shqyrtim duket si i “huaj” në seksionin në shqyrtim, duke pasur një objekt me natyrë të ndryshme nga objekti grupor.

Objekt i veprës penale në shqyrtim është marrëdhënia juridike e vendosur nga legjislatori për të siguruar zbatimin e urdhërimeve të ligjit për deklarimin dhe kontrollin e pasurive të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nënpunësve publikë, zbatim i cili garantohet edhe nga ligji penal nga veprimet ose mosveprimet kriminale.

Pra, objekti konkret nuk ka një harmonizim me objektin grupor. Ky objekt është mbrojtja e parimit të ligjshëmrisë dhe parimeve të tjera në ushtrimin e veprimtarisë shtetërore, si garanci për liritë dhe të drejtat e individit dhe ruajtjen e autoritetit shtetëror, ndërsa objekti i veprës penale konkrete ka të bëjë thjesht me përmbushjen e një detyrimi ligjor për publikimin e të dhënave personale ekonomiko-financiare të personit të veshur me attribute publike.

Elementet e anës objektive. Vepra penale në shqyrtim kryhet me veprime ose mosveprime, që bien në kundërshtim me ligjin dhe që konsistojnë:

- në refuzimin për deklarim të pasurisë e të detyrimeve financiare si dhe të burimeve të origjinës së tyre;²⁴³

²⁴³Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, vendimi nr.37, datë 25.7.2013.

Kërkuesi pretendoi gjatë gjykimit se edhe për sa i përket themelit, vendimi i Këshillit të Ministrave nr.159, datë 27.2.2013, për shkarkimin e tij nga detyra është i pabazuar. Sipas tij, dënimi nga gjykata për kryerjen e një kundërvajtjeje penale, për shkak të rëndësisë së paket të saj, nuk e justifikon marrjen e një mase ekstreme nga ana e Këshillit të Ministrave.

Gjykata vlerëson se edhe ky pretendim i kërkuesit është i pabazuar. Shkelja që i atribuohet kërkuesit, mbi të cilën është mbështetur vendimi, objekt shqyrtimi, për shkarkimin nga detyra, lidhet me një vendim gjyqësor të

- në mosdeklarimin e pasurisë e të detyrimeve financiare si dhe burimeve e të origjinës së tyre.
- në deklarimin e të dhënave të rreme në lidhje me pasurinë e detyrimet financiare dhe burimet e origjinën e tyre, që shfaqet në fshehjen ose deklarimin e rremë të tyre.²⁴⁴

Detyrimi për deklarim sipas ligjit nr.9049, datë 10.4.2003, për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nënpunësve publikë, duhet të përmbushet në afatet dhe sipas kërkesave të përcaktuara në këtë ligj.

Refuzimi është një akt vullneti me anën e të cilit dikush, që ka një të drejtë ose një detyrim ligjor, refuzon ta realizojë atë. Refuzimi për deklarimin e pasurive, të burimeve dhe detyrimeve financiare shfaqet në formën e mosrealizimit të vullnetit të ligjit (refuzim për deklarim ligjor) ose

formës së prerë, i cili e ka deklaruar fajtor kërkuesin për veprën penale të refuzimit për deklarim, mosdeklarim, fshehje ose deklarim të rremë të pasurive të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë, të parashikuar nga neni 257/a, paragrafi i parë, i Kodit Penal.

Gjykata vlerëson, gjithashtu, se kryerja e veprës penale për të cilën kërkuesi është dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë dhe që u bë shkak për shkarkimin e tij nga detyra, dëmton rëndë imazhin e organeve të zgjedhura apo nëpunësve publikë, sepse është e lidhur me përmbushjen e rregullt të detyrës.

Gjykata, në jurisprudencën e saj, ka pranuar se edhe vetëm deklarimi i rremë i pasurive dhe interesave financiarë ose mosdeklarimi i tyre, i pashoqëruar me një vendim dënimi penal të formës së prerë (si në rastin në shqyrtim), konsiderohet shkelje e rëndë e ligjit, sepse lidhet me mosrespektimin e detyrimeve që burojnë nga *ligji* nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”, si dhe nga ligji nr.9367, datë 7.4.2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike” (shih vendimin nr.15, datë 3.5.2011, të Gjykatës Kushtetuese).

²⁴⁴ Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë vendimi nr.12, datë 4.2.2015.

Prokuroria pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë ka filluar procedimin penal nr.2370 të vitit 2009 në ngarkim të të pandehurit Adem Rrenga me akuzën për veprën penale “Deklarimi i rremë i pasurisë të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë, parashikuar nga neni 257/a/2 i Kodit Penal.

1. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë, me vendimin nr.1075, datë 30.06.2011, ka vendosur deklarimin e pafajshëm të të pandehurit Adem Rrenga për kryerjen e veprës penale “Deklarimi i rremë i pasurisë i personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë”, parashikuar nga neni 257/a/2 i Kodit Penal.
2. Gjykata e Apelit Tiranë, me vendimin nr.385, datë 6.4.2012, ka vendosur lënien në fuqi të vendimit nr.1075, datë 30.6.2011, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.
3. Kundër vendimit të mësipërm ka ushtruar rekurs Prokuroria e Apelit Tiranë, me anën e të cilit kërkon: Prishjen e vendimit penal nr.385, datë 6.4.2012, të Gjykatës së Apelit Tiranë, dhe dërgimin e çështjes për rishqyrtim, duke parashtruar dhe shkaqet ligjore të cituara në pjesën hyrëse të këtij vendimi.
4. Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë arrin në konkluzionin se rekursi i prokurorit të apelit është i bazuar në ligj (Neni 432 i Kodit të Procedurës Penale) dhe si i tillë duhet të pranohet. Vendimi i Gjykatës së Apelit, me të cilin është lënë në fuqi vendimi i Gjykatës së Shkallës së Parë, duke deklaruar të pafajshëm të pandehurin Adem Rrenga për veprën penale të deklarimit të rremë të pasurisë të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë, parashikuar nga neni 257/a/2 i Kodit Penal, është në kundërshtim me ligjin dhe, si i tillë, ai është i cenueshëm, pasi është marrë në shkelje të neneve 152 dhe 383/ç të K.Pr.Penale, si dhe të ligjit penal material. Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë vlerëson se vendimi i Gjykatës së Apelit është rrjedhojë e zbatimit të gabuar të ligjit procedural dhe të atij material, pasi është marrë në shkelje të neneve 152 dhe 383/ç të K.Pr.Penale dhe të nenit 257/a/2 të Kodit Penal, prandaj çështja duhet të dërgohet për rishqyrtim në Gjykatën e Apelit, e cila duhet të shqyrtojë çështjen sipas përcaktimeve dhe frymës së këtij vendimi.

të vullnetit të organit kompetent, që është shprehur në përputhje me ligjin (refuzim për deklaram me kërkesë të organit kompetent).

Do të kemi refuzim për deklaram ligjor kur subjekti i detyruar nuk pranon të bëjë deklaram sipas kërkesave të përcaktuara në ligj. Në këtë rast, ligji konkret parashikon shkarkimin nga detyra të subjektit, bërjen publike të refuzimit përveç ndjekjes penale të tij.²⁴⁵

Do të kemi refuzim për deklaram me kërkesë të organit kompetent, kur subjekti nuk i përgjigjet kërkesës së këtij organi për deklaram.²⁴⁶ Sipas këtij neni, inspektori i përgjithshëm ka të drejtë të kërkojë deklaramin e pasurive dhe burimeve të krijimit të tyre, sipas kërkesave të këtij ligji, si dhe të urdhërojë kontrollin për saktësinë e këtyre deklarimeve edhe për personat fizikë e juridikë, kur, nga verifikimet e kryera, rezulton se këta të fundit janë persona të lidhur me subjektet që mbartin detyrimin për deklaram.

Deklarimi është një akt vullneti me anën e të cilit bëhet i mundur tregimi i fakteve, rrethanave në një marrëdhënie të caktuar, që, në rastin konkret, është e përcaktuar në ligj. Do të kemi mosdeklaram kur subjekti i detyruar nuk bën deklaramin në afatin dhe sipas kërkesave të përcaktuara në ligj.

Formë tjetër e shfaqjes së veprës penale konkrete është dhe ajo e deklaramit të të dhënave të rreme, që shprehet me pasqyrimin në deklaratë të rrethanave ose të dhënave, që nga verifikimet e organeve kompetente rezultojnë se nuk i përgjigjen së vertetës. Këto deklaram të rreme mund të bëhen:

- me qëllim fshehjen e pasurive, të burimeve të tyre, të detyrimeve financiare.
- me qëllim deklaramin jo të saktë të vlerave të pasurive, të burimeve të tyre apo të vlerave të detyrimeve financiare.

Duhet bërë dallimi i deklaramit të rremë nga gabimet materiale ose të gabuara. Në rastin e parë subjekti me vetëdije të plotë plotëson me të dhëna jo të sakta deklaramin e tij, ndërsa në rastin e dytë parregullsitë në deklaram kanë arrdhur nga pakujdesia e tij.

²⁴⁵ Neni 5 i ligjit nr.9049, datë 10.4.2003.

²⁴⁶ Neni 7 i ligjit nr.9049, datë 10.4.2003

Ndërsa në rastin e parë organi kompetent administrativ bën kallëzim për ndjekje penale në prokurori, në rastin e dytë njoftohet subjekti që ka paraqitur këto deklaratime, i cili, brenda një afati të caktuar në ligj është i detyruar t'i ndreqë ato.

Refuzimi për deklaram ose mosdeklarami do të cilësohen sipas dispozitës së nenit në shqyrtim, vetëm pasi më parë ndaj subjektit të detyruar për të deklaruar janë marrë masa administrative. Ky kusht është përcaktuar në vetë formulimin juridik të paragrafit të parë të nenit ku thuhet “... kur më parë janë marrë masa administrative ...si dhe në nenin 40 të ligjit. Kështu sipas nenit 40 të ligjit, veprimi ose mosveprimi, kur nuk përbën vepër penale, përbën kundërvajtje administrative. Në këtë rast, subjekti i detyruar për deklaram, për mosrespektim të kërkesave ligjore dënohet me gjobë në një masë të caktuar dhe n.q.s brenda një afati të caktuar nga komunikimi i gjobës subjekti i detyruar vazhdon të mos përmbushë detyrimin ligjor, gjoba dyfishohet, duke njoftuar njëkohësisht edhe organet përkatëse. Ndërsa për cilësimin sipas paragrafit të dytë nuk kërkohet plotësimi i një kushti të tillë.

Paraqitja e rreme e të dhënave apo fshehja e tyre në deklaramin e pasurisë, burimeve dhe detyrimeve financiare përbën falsifikim të dokumenteve zyrtarë²⁴⁷. Cilësimi juridiko-penal i këtij falsifikimi bëhet jo sipas dispozitave penale për falsifikimin, por në bazë të paragrafit të dytë të dispozitës së nenit në shqyrtim. Kjo, pasi objekt i saj është jo vetëm garantimi në përmbushjen e një detyrimi ligjor të parashikuar në ligjin e posaçëm për deklaramin e pasurisë, burimeve dhe detyrimeve financiare, por edhe që ky deklaram të jetë real.

Refuzimi për deklaram, mosdeklarami, fshehja ose deklarami i rremë i pasurive të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë është një vepër penale formale dhe, si e tillë, ajo quhet e konsumuar që në momentin e kryerjes së veprimeve ose mosveprimeve të kudërligjshme, të mësipërme, pa u kërkuar për cilësimin e saj ardhja e ndonjë pasoje të caktuar. Tentativa nuk njihet për shkak të karakterit formal të saj.

Subjekt i veprës penale në shqyrtim është personi që kryen një funksion publik gjyqësor, funksion publik legjislativ ose funksion publik administrativ.²⁴⁸ Përveç personave të mësipërm,

²⁴⁷“ Deklaratat dhe të gjitha dokumentet që i shoqërojnë ato janë dokumente zyrtare...” neni 38 i ligjit nr.9049, datë 10.4.2003.

²⁴⁸ Neni 3 i ligjit nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklaramin dhe kontrollin e pasurive të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”

1. Mbartin detyrimin për deklaram në Inspektoratin e Lartë të Deklaramit dhe Kontrollit të Pasurive:

a) Presidenti i Republikës, deputetët e Kuvendit, Kryeministri, Zëvendëskryeministri, ministrat e zëvendësministrat;
b) nëpunësit civilë të nivelit të lartë dhe të mesëm drejtues, sipas përcaktimit të të ligjit nr.152/2013, "Për nëpunësin civil" ;

të përcaktuar në nenin 3 të ligjit, subjekte të kësaj vepre penale janë dhe personat fizikë e juridikë²⁴⁹, kur këto të fundit janë persona të lidhur me subjektet që mbartin detyrimin për deklarim (neni 7), si dhe pjesëtarët e familjes të personave, që mbartin detyrimin për deklarim, kur pasuria e tyre është e ndarë dhe e regjistruar si e tillë në organet e administratës shtetërore ose gjyqësore.

Nga ana subjektive, vepra penale konkrete kryhet me dashje direkte me qëllim refuzimin, mosdeklarimin ose fshehjen apo deklarimin e rremë të pasurisë, burimeve të saj dhe detyrimeve financiare.

Motivet mund të jenë të ndryshme dhe ashtu si dhe qëllimi nuk janë elemente cilësuese të veprës penale.

²⁵⁰Gjyqtarët janë të detyruar të deklarojnë periodikisht pasurinë dhe detyrimet financiare sipas ligjit për deklarimin e pasurive. Në prill 2014, Kuvendi miratoi disa ndryshime në ligjin për deklarimin e pasurive, si rezultat i të cilave pasuritë e gjyqtarëve do të kontrollohen më shpesh; sipas ndryshimeve, të gjithë gjyqtarët e zakonshëm duhet të auditohen çdo katër vjet. Gjatë viteve 2013 – 2014, ILDKP-ja ka zhvilluar kontrollin e plotë të pasurive të të gjithë gjyqtarëve.

-
- c) prefektët, kryetarët e këshillave të qarqeve, kryetarët e bashkive, të njëjstive bashkiake dhe të komunave;
 - ç) drejtorët e drejtorive dhe komandantët e Forcave të Armatosura në Ministrinë e Mbrojtjes dhe në Shërbimin Informativ Shtetëror;
 - d) prokurorët, gjyqtarët dhe përmbauesit e të gjitha niveleve;
 - dh) drejtuesit e institucioneve të pavarura publike;
 - e) drejtorët e përgjithshëm, drejtorët e drejtorive dhe shefat e sektorëve, (komisariateve) në qendër, rrethe e rajone, të Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë, Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe asaj të Doganave;
 - ë) anëtarët e inspektoratit të ulët të deklarimit dhe kontrollit të pasurisë;
 - f) drejtuesit e të gjitha niveleve të strukturave të kthimit e kompensimit të pronave, të privatizimit dhe regjistrimit të pasurisë;
 - g) drejtuesit e të gjitha niveleve të KRRT-ve;
 - gj) zyrtarët që zgjidhen dhe emërohen nga Kuvendi, Presidenti i Republikës, Kryeministri, ministrat ose personat e barazuar me ta;
 - h) drejtuesit e shoqërive anonime me pjesëmarrje të kapitalit shtetëror mbi 50 për qind dhe mesatarisht me më shumë se 50 punëtorë.

Mbartin detyrimin për deklarim të pasurisë në inspektoratin e ulët:

Subjektet që përcaktohen nga titullarët e ministrive dhe të institucioneve qendrore, sipas paragrafit të parë të nenit 18 të këtij ligji, duke përfshirë detyrimisht:

- a) autoritetet që urdhërojnë dhe autorizojnë përdorimin e fondeve publike dhe që i prokurojnë ato;
- b) personat që ngarkohen me mbledhjen dhe vjeljen e të ardhurave të buxhetit, qendror e vendor;
- c) nëpunësit publikë që mbikëqyrin përdorimin e fondeve publike dhe ata që, sipas ligjit, shqyrtojnë dhe japin licenca.

Kuvendi, me propozimin e Inspektorit të Përgjithshëm, vendos detyrimin për deklarim të pasurisë për funksione të tjera të paparashikuara në këtë ligj.

²⁴⁹ Përgjegjësia e personit juridik, neni 45 i Kodit Penal.

²⁵⁰ Komisioni i Posaçm Parlamentar për Reformën në sistemin e Drejtësisë, Grupi i ekspertëve të nivelit të lartë, ngritur me vendimin 96/2014, datë 27.11.2004, Analiza e sistemit të Drejtësisë në Shqipëri, qershor 2015, fq. 154 dhe 260.

Si rezultat, në vitin 2014, ILDKP-ja ka kallëzuar në prokurori gjashtë çështje në lidhje me gjyqtarë, përfshi edhe një anëtar të lartë të KLD-së.

Edhe prokurorët kanë të njëjtin detyrim për deklarimin periodik të pasurisë. Të gjithë prokurorët e rrethit gjyqësor të shkallës së parë çdo 3 vjet i nënshtrohen një kontrolli të plotë për verifikimin e vërtetësisë dhe të saktësisë të të dhënave që përmbahen në deklaratën e pasurisë dhe të interesave privatë.

Kur nga rezultatet e verifikimit të deklarimit rezulton se burimet nuk mbulojnë apo justifikojnë pasuritë ose kur për një deklaratë, pavarësisht nëse ka kaluar apo jo në kontroll të plotë, ka të dhëna, nga burime të ligjshme, për fshehje të interesave dhe të çdo të dhëne tjetër private, që është e detyrueshme të deklarohet, ose deklarime të rreme, inspektori i Përgjithshëm nis hetimin administrativ. Çdo shkelje e detyrimeve të përcaktuara në ligjin nr.9049, kur nuk përbën veprë penale, përbën kundërvajtje administrative dhe dënohet me gjobë, sipas kufijve të përcaktuar në ligj dhe procedurat për zbatimin e masave administrative dhe ankimin ndaj tyre rregullohen sipas Kodit të Procedurave Administrative dhe dispozitave të ligjit nr.10279, datë 20.5.2010, “Për kundërvajtjet administrative”.

6.2. Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2016²⁵¹

Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (Inspektorati i Lartë), gjatë vitit raportues, ka bazuar aktivitetin dhe performancën e tij institucionale në zbatimin me korrektësi të dy ligjeve të rëndësishme në luftën kundër korrupsionit; respektivisht ligjit nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe disa nëpunësve publikë”, i ndryshuar, dhe ligjit nr.9367, datë 7.4.2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, i ndryshuar, rezolutës së Kuvendit të Shqipërisë për vitin 2014 (miratuar në korrik të vitit 2015), si dhe rekomandimeve të Komisionit Evropian paraqitur në progresraportin e vitit 2015 për Shqipërinë. Inspektorati i Lartë, lidhur me performancën institucionale gjatë vitit 2015, krahas paraqitjes në mënyrë të detajuar në vijim të raportit vjetor

²⁵¹ Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2015. <https://www.parlament.al/wp-Raport-vjetor-2010.pdf>.

të arritjeve dhe sfidave për të ardhmen, dëshiron të ritheksojë vlerësimin e kryer nga Komisioni Evropian në progresraportin e vitit 2015, ku shprehimisht është evidentuar se: *“Performanca e Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave është përmirësuar dukshëm. Në vitin 2014, Inspektorati dërgoi 74 kallëzime penale në prokurori, nga të cilat 25 u dërguan për gjykim. Në vitin 2015, ILDKPKI-ja dërgoi 82 kallëzime penale pranë prokurorisë, nga të cilat 5 u dërguan për gjykim. Këto kallëzime përfunduan në 3 vendime me burgim dhe 17 gjoja. Midis kallëzimeve penale të ILDKPKI-së janë 12 gjyqtarë, 2 prokurorë dhe 6 deputetë ...”*.

Inspektorati i Lartë, krahas rolit parandalues, ka detyrimin ligjor të ushtrijë dhe kompetencat e tij ndëshkuese, përmes aplikimit të masave administrative me “gjobë”, propozimeve për masa disiplinore deri në largim nga detyra drejtuar institucioneve publike, si dhe kallëzimeve penale të depozituara pranë organit të akuzës, ndaj zyrtarëve, subjekte deklaruese, të cilët janë gjetur në shkelje të ligjit.

6.2.1. Masat administrative ²⁵²

Inspektorati i Lartë, pas amendimeve ligjore të prillit 2014, në zbatim të nenit 44 të ligjit nr.9367, datë 7.4.2005, “Për parandalimin e konfliktit të interesave...”, dhe nenit 40, të ligjit nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive...”, të ndryshuar, për shkelje të afateve të deklarimit, rregullave të deklarimit, mosdeklarimit apo vendimmarrjes në kushtet e konfliktit të interesave, gjatë dy viteve të fundit ka aplikuar masën administrative me “gjobë”, në vlerat nga 100 000 lekë (të reja) – 1 500 000 lekë (të reja), ndaj 950 subjekteve deklaruese. Masat administrative, “gjobë”, fillojnë në minimum nga 100 000 lekë (të reja) për rastet e refuzimeve për deklarim dhe rriten progresivisht për rastet e mosdeklarimeve dhe/apo për çështje të konfliktit të interesave (gjithnjë në varësi të numrit dhe llojit të shkeljeve të kryera nga subjekti). Nëse i referohemi viteve të fundit kemi këta tregues statistikorë:

- 550 masa administrative të aplikuara gjatë vitit 2015;
- 400 masa administrative të aplikuara gjatë vitit 2014 (Janar-dhjetor)²⁵³;

²⁵² Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave , viti 2015, fq.8-9.

- 0 (zero) masa administrative të aplikuara gjatë vitit 2013;
- 71 masa administrative në vitin 2012.

Në vitin 2016, numri total i masave administrative, “gjobë”, të aplikuara nga Inspektorati i Lartë, ka qenë 550. Të dhënat statistikore tregojnë se institucioni i ILDKPKI-së ka tejkaluar me 35% (për qind) numrin e përgjithshëm të masave administrative të aplikuara gjatë vitit paraardhës. Vlen të theksohet se Gjykata Administrative, me përjashtim të 3-4 rasteve, ka konfirmuar duke lënë në fuqi të gjitha vendimet e masave administrative, “gjobë”, të vendosura nga ILDKPKI-ja.

6.2.2. Kallëzime penale²⁵⁴

Një ndër shqetësimet e shprehura në raportin e progresit për Shqipërinë për vitin 2015 ishte fakti se *“Numri dhe frekuenca e kontrolleve për deklarimin e pasurive është rritur ndjeshëm, megjithatë çështjet e referuara në prokurori nuk janë hetuar”*²⁵⁵.

Inspektorati i Lartë, gjatë dy viteve të fundit, ka paraqitur 158 kallëzime penale pranë organit të akuzës, kryesisht në zbatim të neneve 257/a (1,2), 287, 244, 186 të Kodit Penal, duke përfshirë zyrtarë të të gjitha kategorive e niveleve.

Gjatë praktikës institucionale 12-vjeçare të ILDKPKI-së, 2003-2014, janë depozituar, në mënyrë kumulative, rreth 57 kallëzime penale. Kallëzimet penale të dërguara pranë organit të Prokurorisë në vitet e fundit janë, si vijon:

- Në vitin 2012 për 6 zyrtarë;
- Në vitin 2013 për 0 zyrtarë;
- Në vitin 2014 për 74 zyrtarë²⁵⁶;
- Në vitin 2016 për 84 zyrtarë, ndërkohë që në vitin 2015, numri total i kallëzimeve penale të depozituara pranë organit të akuzës ka qenë 84.

²⁵³ Nga periudha mars 2014-mars 2015 masat administrative ‘me gjobë’ kanë qenë 474. Raporti vjetor i vitit 2014.

²⁵⁴Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2015, fq.9-10.

²⁵⁵Faqe 16, Raporti i progresit për Shqipërinë për vitin 2015.

²⁵⁶ Nga periudha mars 2014- mars 2015, numri i kallëzimeve penale ka qenë me 114. Raporti vjetor i vitit 2014.

Të dhënat statistikore tregojnë qartazi se institucioni i ILDKPKI-së ka rritur me 13% (për qind) numrin e përgjithshëm të kallëzimeve penale të kryera nga institucioni gjatë vitit paraardhës. Vlen të theksohet se janë depozituar 47 kallëzime penale për zyrtarë të niveleve të larta drejtuese, si deputetë, ish-ministër, anëtarë KLD-je, gjyqtarë të shkallës së parë dhe apelit, prokurorë, ambasadorë, këshilltarë, titullarë institucionesh publike, drejtues të qeverisjes vendore, ndër të cilët 21 gjatë vitit 2014 dhe 26 kallëzime penale gjatë vitit 2015.

Kallëzimet penale të zyrtarëve të nivelit të lartë përkojnë me një shumë prej rreth 40 milionë eurosh pasuri, e cila nuk rrjedh nga burime të ligjshme dhe është e pambuluar me dokumente justifikuese ligjore. Kjo tregon për rritjen e goditjes dhe fuqisë vepruese të institucionit të ILDKPKI-së ndaj veprave penale të fshehjes së pasurisë, korrupsionit dhe krimit ekonomik.

Në këtë mënyrë dhe nëpërmjet rezultateve të arritura, Inspektorati i Lartë ka siguruar zbatimin e rekomandimit, të përcaktuar në rezolutën e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, për vitin 2014, e cila kërkonte nga Inspektorati i Lartë *“Forcimin e sistemit të deklarimit dhe kontrollit të pasurive, nëpërmjet hetimeve administrative proaktive, sidomos në pasuritë e pashpjegueshme të funksionarëve të niveleve të larta”*.

Në arritjen e këtyre rezultateve ka ndikuar dhe puna e kryer kryesisht nga institucioni duke shfrytëzuar burimet e ligjshme të të dhënave, si informacionet në median e shkruar dhe atë audiovizive, numrin jeshil/pa pagesë dhe adresat elektronike të komunikimit/e-mailit të hapur për ankesat dhe denoncimet e publikut të gjerë.

6.2.3. Bashkëpunimi me institucionet ligjzbatuese²⁵⁷

Bashkëpunimi ndërinstytucional, për vetë natyrën e punës së Inspektoratit të Lartë, është një element i dallueshëm dhe shumë i rëndësishëm. Për këtë qëllim, rritja e bashkëpunimit është rekomanduar pothuajse në të gjitha rezolutat e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë për ILDKPKI-në ndër vite.

Ndërveprimi dhe koordinimi institucional rekomandohet fuqishëm në rezolutën për vitin 2013, ashtu sikurse edhe në atë të vitit 2014, e cila parashikon shprehimisht: *“Përmirësimin e shkëmbimit të të dhënave me institucionet e administratës publike, duke mundësuar prej tyre*

²⁵⁷ Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2015, fq.15-16.

aksesin e vazhdueshëm, si dhe konkretizimin e bashkëveprimit me plane të përbashkëta, sipas memorandumeve të nënshkruara;”. Ky rekomandim është përmbushur me sukses nga Inspektorati i Lartë.

Ndonëse i përcaktuar si një detyrim ligjor, pikë së pari, ndërveprimi institucional është kusht parësor i punës së Inspektoratit të Lartë, pasi në çdo kontroll dhe hetim administrativ të kryer, mbledhja dhe përpunimi i të dhënave nga institucionet ligjzbatuese është objekt i detyrimit institucional, me qëllim garantimin e një hetimi të plotë, të gjithanshëm dhe të mbështetur në prova. Gjatë vitit 2015, bashkëpunimi i Inspektoratit të Lartë me institucionet publike shqiptare ka qenë në nivele tepër të kënaqshme duke vazhduar komunikimin institucional si bilateral, ashtu edhe multilateral.

Kështu, gjatë vitit raportues, janë nënshkruar 5 marrëveshje të reja bashkëpunimi me Komisionerin për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (datë 8.4.2015), Drejtorinë e Policisë së Shtetit (30.7.2015), Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave (16.1.2015), Koordinatorin Kombëtar kundër Korrupsionit (24.12.2015), si dhe marrëveshjen multilaterale të bashkëpunimit për parandalimin e pastrimit të parave (datë 8.4.2015). Të gjitha këto marrëveshje kanë synuar në forcimin e bashkëpunimit ndërinstytucional, si dhe në rritjen e shpejtësisë së shkëmbimit të informacionit për çështje të luftës kundër korrupsionit, parandalimit të pastrimit të parave dhe krimit të organizuar.

Gjithashtu, gjatë kësaj periudhe Inspektorati i Lartë ka rivendosur marrëdhënie ndërinstytucionale, jo vetëm me qëllim shkëmbimin e të dhënave, por dhe për plotësimin e detyrimeve ligjore, siç është rasti me Drejtorinë e Përgjithshme të Parandalimit të Pastrimit të Parave në kuadrin e një marrëveshjeje multilaterale bashkëpunimi. Bashkëpunim i frytshëm ka qenë dhe ai me Ministrinë e Integritimit Evropian, Koordinatorin Kombëtar kundër Korrupsionit dhe Ministrinë e Drejtësisë, duke informuar në mënyrë periodike/mujore arritjet dhe sfidat institucionale të ILDKPKI-së, me qëllim përmbushjen e rekomandimeve të Bashkimit Evropian (BE) për prioritetet 2 “Të sistemit të drejtësisë” dhe 3 “Të luftës kundër korrupsionit” për aderimin e Shqipërisë në BE.

Ndërveprimi institucional dhe klima e bashkëpunimit ka qenë një ndër pikat e forta të Inspektoratit të Lartë gjatë vitit 2015 duke synuar dhe zbatimin e rekomandimit të përcaktuar në rezolutën e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, për vitin 2014, i cili kërkonte nga Inspektorati i Lartë *“Angazhimin për zbatimin në kohë të detyrimeve që rrjedhin nga objektivat e masat e*

parashikuara në Strategjinë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit, si dhe ato të diktuar nga prioriteti 2 dhe 3 të udhërrëfyesit për integrimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian". Ky rekomandim është zbatuar plotësisht nga ana e ILDKPKI-së. Megjithëse, ILDKPKI-ja ka marrë masa për zbatimin e kuadrit ligjor në fuqi, hartimin dhe nënshkrimin e marrëveshjeve të reja të bashkëpunimit apo përditësimit të atyre ekzistuese vlen të theksohet se ky bashkëpunim është ende i bazuar në shkresa zyrtare, ku aksesimi i drejtpërdrejtë në bazat e të dhënave të disa institucioneve nuk është mundur ende.

Ndonëse, në legjilacionin në fuqi parashikohet detyrimi ligjor që kanë institucionet publike dhe private për të vënë në dispozicion të Inspektoratit të Lartë të dhënat e kërkuara për subjektet deklaruese dhe personat e lidhur me ta, kjo procedurë e grumbullimit të informacionit nga institucionet, e cila aktualisht kryhet në formë shkresore, merr një kohë të konsiderueshme për ILDKPKI-në, duke u reflektuar dhe në kohëzgjatjen e procesit të kontrollit apo hetimit administrativ të kryer prej saj. Për rrjedhojë, *"Fokusimi i punës në çështjet e konfliktit të interesave, evidentimi i tij përmes krijimit të aksesit të drejtpërdrejtë në database-n elektronike në institucionet kyç, për konstatimin e rasteve të konfliktit të interesave ..."*, sikurse parashikohet në rekomandimin e rezolutës së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë për vitin 2014, do të ishte një ndihmesë e madhe për Inspektoratin e Lartë në përmbushje të misionit të tij.

Bashkëpunimi dhe marrëdhëniet me organin e akuzës²⁵⁸

Ndërveprimi dhe bashkëpunimi me institucionin e ndjekjes penale rekomandohet fuqishëm në rezolutën e vitit 2014 e cila parashikon shprehimisht: "Forcimin e mëtejshëm të bashkëpunimit me institucionet ligjzbatuese në fushën e antikorrupsionit e kryesisht me organin e akuzës". Ky rekomandim është përmbushur me sukses nga Inspektorati i Lartë, i cili marrëdhëniet e tij me Prokurorin e Përgjithshëm i ka bazuar, gjëra për gjëra, në aktet ligjore dhe procedurale në fuqi. Detyra e Inspektoratit të Lartë ka qenë dhe është dërgimi i kallëzimeve penale për veprat korruptive të kryera nga zyrtarët në funksione publike, të bazuara në aktet e sipërpërmenduar, duke synuar edhe rritjen e efikasitetit të ndjekjes penale për to.

²⁵⁸ Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2016, fq.17-18.

Për vitin 2016, Inspektorati i Lartë ka paraqitur 84 kallëzime penale (Janar – dhjetor 2015) pranë organit të akuzës, fakt i cili pasqyrohet në mënyrë statistikore në raportin vjetor të Prokurorisë së Përgjithshme, me shifrën 61 referime, ku pothuajse të gjitha kallëzimet e regjistruara (me përjashtim të 2 kallëzimeve) janë për veprën penale: “Refuzimi për deklarin, mosdeklarin, fshehja ose deklarimi i rremë i pasurive, interesave privatë të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë ose i çdo personi tjetër që ka detyrimin ligjor për deklarim”, parashikuar në nenin 257/a të Kodit Penal.

ILDKPKI-ja, ashtu si edhe për raportin e vitit 2014, riparaqet shqetësimet e saj institucionale me qëllim marrjen e masave të nevojshme dhe gjetjen e rrugëve bashkëpunuese për të vazhduar trajtimin e kallëzimeve penale, të dërguara nga ILDKPKI-ja, me seriozitet, në përputhje me legjislacionin në fuqi, pasi nëse nuk ndërhyhet me masa efçente, nëse nuk i pritët rruga njëherë e mirë veprimeve të tilla haptazi antiligjore, ekzistenca e ILDKPKI-së dhe performanca e saj në rritje është e rrezikuar.

6.2.4. Bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar²⁵⁹

Nga aktivitetet dhe takimet rajonale që janë zhvilluar është konstatuar dhe nga pjesëmarrësit, që sistemi i deklarimit të interesave privatë në Shqipëri është një nga sistemet më të avancuara dhe gjithëpërfshirëse në rajon, me arritje tepër pozitive si në fushën e parandalimit dhe në atë të ndëshkimit të korrupsionit.

Gjatë vitit 2015-2016, Inspektorati i Lartë ka vazhduar komunikimin dhe shtimin e kontakteve me zyrat homologe apo agjencitë antikorrupsion në rajon dhe më gjerë për të parë dhe aplikuar eksperiencat e tyre më të mira në këtë fushë. Takime, tryeza të rrumbullakëta, konferenca dhe seminare pune janë kryer me Komisionin e Parandalimit të Konfliktit të Interesave të Kroacisë, Agjencinë Antikorrupsion të Kosovës, Agjencinë Kombëtare të Integritetit të Rumanisë, Agjencinë Antikorrupsion të Serbisë, Agjencinë e Parandalimit dhe Koordinimit të Luftës kundër Korrupsionit të Bosnjë - Hercegovinës, Komisionin e Parandalimit e Korrupsionit të Maqedonisë, Drejtorinë e Iniciativave Antikorrupsion të Malit të Zi, Qendrën Kombëtare Antikorrupsion të Moldavisë, Byronë Qendrore Antikorrupsion të Polonisë, Autoritetin e Lartë të

²⁵⁹ Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2016, fq.19.

Transparencës në Jetën Publike në Francë etj. Bashkëpunim i ngushtë dhe i frytshëm ka vazhduar dhe me Delegacionin e Bashkimit Evropian në Shqipëri, organizatat ndërkombëtare si Zyra e OSBE-së në Tiranë, Banka Botërore, Iniciativa Rajonale Antikorrupsion dhe veçanërisht me agjencitë e Shteteve të Bashkuara të Amerikës, si OPDAT, USAID etj.

Mbështetja operationale e partnerëve ndërkombëtarë apo me ekspertë për përmirësimin e kuadrit ligjor dhe institucional ka qenë e vlefshme dhe e mirëpritur nga Inspektorati i Lartë, ndaj i falënderojmë publikisht për ndihmesën e dhënë.

6.2.5. Rekomandimet e grupit të shteteve kundër korrupsionit²⁶⁰

Inspektorati i Lartë, në zbatim të rekomandimit të përcaktuar nga Kuvendi i Shqipërisë në rezolutën e vitit 2014 mbi *“Vlerësimin e zbatimit të rekomandimeve të GRECO-së, raundin e katërt, lidhur me deklarimin dhe kontrollin e pasurisë dhe parandalimin e konfliktit të interesave në radhët e deputetëve, gjyqtarëve dhe prokurorëve”* është angazhuar maksimalisht në përmbushjen e rekomandimeve.

Gjithashtu, Inspektorati i Lartë ka marrë pjesë në grupet e punës lidhur me hartimin e raportit të përputhshmërisë, të paraqitur në seancën e 71-të plenare të GRECO-s, të zhvilluar në mars të vitit 2016, duke dhënë kontributin e tij në evidentimin e plotësimit në mënyrë të kënaqshme të rekomandimeve të parashtruara.

Dy nga 10 rekomandimet e adresuara Republikës së Shqipërisë nga GRECO kishin të bënin në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë me punën dhe veprimtarinë e ILDKPKI-së dhe konkretisht lidhur me:

Rekomandimin iv.) “Bërja publike e përmbajtjes së deklaratave të pasurive të deputetëve në faqen e internetit në kohën e duhur, duke i kushtuar rëndësi privatësisë dhe sigurisë së deputetëve dhe të personave të lidhur me ta, që janë objekt i detyrimit për raportim”. Që nga hartimi i rekomandimeve të GRECO-s, raundi IV e deri në fund të periudhës së raportimit, vlen të theksohet se Inspektorati i Lartë ka marrë një sërë masash në drejtim të rritjes së transparencës së institucionit. Kështu:

²⁶⁰ Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2015, fq 19-20.

- Tarifa administrative prej 200 lekësh për publikimin e çdo deklaratë është hequr me urdhër të Inspektorit të Përgjithshëm nr.997/2014, “Për publikimin e formularëve të deklaramit të interesave privatë”, duke siguruar akses pa pagesë për të gjitha deklaratat e interesave privatë.
- Ndryshimet ligjore të vitit 2014 (Ligji nr.45/2014, datë 24.4.2014) të cilat lehtësuan procedurat e publikimit të formularëve të deklaramit të interesave privatë, duke shfuqizuar paragrafin 2 të nenit 34 “Publikimi”, i cili parashikonte mundësinë e publikimit të deklaratave të interesave privatë vetëm pasi të kishte përfunduar kontrolli paraprak dhe verifikimi aritmetik-logjik, shoqëruar njëkohësisht me vërtetimin përkatës për rezultatin e këtij kontrolli; të propozuara nga ILDKPKI-ja dhe të miratuara nga Kuvendi, janë vënë në jetë.

Këto masa janë shoqëruar me paraqitjen pranë ILDKPKI-së, gjatë periudhës së raportimit të shumë kërkesave, nga media e shkruar dhe audiovizive, shoqëria civile dhe individë për publikim deklaratash të interesave privatë për të gjitha kategoritë e subjekteve që mbartin detyrimin për deklaramit të interesave privatë. Nga këto, një pjesë e tyre kishin të bënin me publikimin e deklaratave të interesave privatë për deputetët, për të cilët është kryer, pas redaktimit të të dhënave personale dhe brenda afateve ligjore, publikimi i deklaratave të interesave privatë nga 2003-2014, për 140 deputetë. Inspektorati i Lartë ka publikuar për periudhën 2015, një numër total prej 6944 deklaratash të interesave privatë, pra praktikisht, janë publikuar të gjitha deklaratat e interesave privatë për subjektet deklaruese.

Lidhur me rekomandimin: v. i) *Deklarimet e pasurive të deputetëve të jenë objekt i kontrolleve të plota më të shpeshta; dhe ii) Të intensifikohet bashkëpunimi ndërmjet Inspektoratit të Lartë të Deklaramit të Pasurive dhe institucioneve të tjera përgjegjëse.* Inspektorati i Lartë është duke punuar, së bashku me partnerët ndërkombëtarë, lidhur me hartimin dhe propozimin e disa ndryshimeve në ligjin nr.9049, të datës 10.4.2003, “Për deklaramin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”, ku, ndër të tjera, është sugjeruar dhe hartuar ndryshimi i shkronjës “b”, të paragrafit 1, të nenit 25/1, në të cilin parashikohet tashmë kryerja e kontrollit të plotë të deklaratave të interesave privatë të deputetëve, të ndryshohet nga “çdo 3 vjet” në “çdo 2 vjet”.

Megjithatë, propozimet për ndryshimet në ligjin nr.9049/2003 pritet të përfundohen tërësisht, së bashku me raportin shpjegues, pas miratimit të reformës në drejtësi, e cila duke parashikuar krijimin e organeve të reja kushtetuese dhe ndryshimin e disa organeve aktuale, do të ketë impakt dhe mbi kategorinë e subjekteve që do të mbartin detyrimin për deklarim të interesave privatë.

Të gjitha këto masa janë vlerësuar pozitivisht nga GRECO, duke e konsideruar këtë pjesë të rekomandimit të përmbushur. Për rrjedhojë, Inspektorati i Lartë ka kontribuar në mënyrë të lavdërueshme, duke arritur edhe rezultate konkrete dhe të njohura publikisht edhe nga vetë Këshilli i Evropës (GRECO).

Procesi i deklarimit të pasurisë në *Kosovë*²⁶¹ ka filluar nga viti 2007, në kohën kur po vendoseshin bazat e para të një tradite me Konventën e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit²⁶² si dhe instrumenteve të tjera ndërkombëtare. Në fillim, ky proces, ndonëse kërkohej me ligjin kundër korrupsionit, paraqiste kryesisht një proces administrativ. Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK), si organ që zbatonte procesin e deklarimit të pasurisë (DP-së), ishte ende në proces të funksionalizimit të plotë dhe të ndërtimit të fizionomisë së saj. Pas plot shtatë vitesh, kanë ndodhur ndryshime të rëndësishme që lidhen me procesin e DP-së.

Trendi i mosdeklarimit ka qenë përgjithësisht i lartë ndër vite, deri me futjen e masës së veprës penale për mosdeklarim sipas nenit 437 të Kodit Penal të Kosovës në vitin 2013.²⁶³ Më konkretisht, në vitin 2007, nga 732 zyrtarë të lartë publikë të paraparë për të deklaruar pasurinë, 14 prej tyre kanë dështuar ta bëjnë këtë.²⁶⁴

Për këtë vit, AKK-ja nuk ka sqaruar kategoritë përkatëse të parapara me ligj për deklarimin e pasurisë se në cilën kategori të deklarimit²⁶⁵ hyjnë këto 14 raste. Në këtë periudhë AKK-ja ka iniciuar rastet për mosdeklarim të pasurisë, sipas të cilave masat e propozuara ishin:

- a) Reduktim i pagës për 1/5; dhe
- b) Propozim për shkarkim nga detyra zyrtare;

²⁶¹ Analizë - Deklarimi i pasurisë: Kontrolli dhe vërtetësia e të dhënave, kriza e depërtimit, Organizata për Demokraci, antikorrupsion dhe dinjitet, çohu, botuar në 10 qershor 2015, ne www.cohu.org, fq.18, 22-26.

²⁶² United Nations Convention Against Corruption, miratuar me rezoluten e Asamblesë së përgjithshme nr.58/4, më 31 tetor 2003, ratifikuar me ligjin nr.9492, datë 13.3.2006.

²⁶³ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës (2012): Kodi Penal i Republikës së Kosovës: Neni 437, <https://gzk.rks-gov.net/Act>.

²⁶⁴ AKK (2008), Raporti vjetor 2007, www.ACAks.org, fq 3-10;

²⁶⁵ Sipas ligjit për deklarimin e pasurisë, neni 6, parasheh katër lloje të deklarimit: “Deklarimin me marrjen e detyrës, deklarimin e rregullt vjetor, deklarimin me kërkesë të AKK-së, si dhe deklarimin pas mbarimit apo shkarkimit nga funksioni”

Në vitin 2008, numri i zyrtarëve të lartë publikë që nuk e kanë deklaruar pasurinë ka qenë po ashtu 14, nga numri i përgjithshëm prej 747,²⁶⁶ ndaj të cilëve AKK-ja ka propozuar masat e njëjta administrative si në vitin paraprak. Në vitin 2009, nga numri prej 800 zyrtarësh të lartë të paraparë për deklarim, 16 prej tyre nuk e kanë deklaruar pasurinë.²⁶⁷

Për këto vite, AKK-ja nuk ka përpunuar të dhëna të detajuara mbi numrin e zyrtarëve që nuk e kanë deklaruar pasurinë sipas kategorive të parapara me ligj, përkatësisht: me rastin e marrjes së detyrës, deklarimit të rregullt vjetor, me largim nga puna apo me kërkesë të Agjencisë. Në këtë periudhë mosdeklarimi i pasurisë nga ana e zyrtarëve të lartë publikë është trajtuar vetëm në aspektin administrativ, ashtu siç e kanë paraparë normat ligjore në fuqi

Në vitin 2010, ka hyrë në fuqi ligji për deklarimin, origjinën dhe kontrollin e pasurisë dhe dhuratave të zyrtarëve të lartë publikë,²⁶⁸ i cili solli disa risi të vogla sa i përket entiteteve që kanë për detyrim deklarimin e pasurisë si dhe një rritje e shkallës së dënimeve materiale për shkeljen e dispozitave ligjore për mosdeklarim të pasurisë, duke e avancuar aspektin e mosdeklarimit të pasurisë nga një shkelje administrative në kundërvajtëse. Neni 16 i këtij ligji parashihte masa ndëshkuese për mosdeklarim nga 150 deri në 1 500 euro, varësisht nga kategoria e shkeljes.

Në zbatim të dispozitave ligjore, AKK-ja ka iniciuar rastet në gjykata, vendimet e të cilave përfshijnë gjoba në vlerë deri 1 000 euro.

Në shtator të vitit 2011, ka hyrë në fuqi ligji i ri për deklarim të pasurisë (ligji aktual me amendamentet përcjellëse), i cili e rriti shkallën e paraparë të dënimeve materiale në rast të shkeljes së provizioneve për mosdeklarim apo deklarim të rremë të pasurisë nga 1 000 minimalja deri në 2 500 euro.

Nga krahasimi ndër vite i të dhënave, vërehet një trend i ngritjes së numrit të zyrtarëve që nuk e kanë deklaruar pasurinë pavarësisht se masat e parapara ndëshkimore janë rritur. Rasti që shënon shkallën më të lartë të mosdeklarimit paraqitet në vitin 2012, në të cilin, nga numri i përgjithshëm prej 3 656 zyrtarëve të lartë publikë të paraparë për deklarim, 277 nuk e kanë deklaruar pasurinë në kategorinë e deklarimit vjetor, 18 zyrtarë nuk kanë deklaruar me rastin e marrjes së detyrës zyrtare, 11 nuk kanë deklaruar pasurinë pas kërkesës së Agjencisë,²⁶⁹ që në

²⁶⁶ AKK (2009), Raporti vjetor 2008; <http://www.ACA-ks.org>, fq 3-9.

²⁶⁷ AKK (2010), Raporti vjetor 2009; <http://www.ACAks.org>, fq 3-13, 31 dhjetor 2010.

²⁶⁸ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës: <https://gzk.rks-gov.net>.

²⁶⁹ AKK (2013) Raporti vjetor 2012; <http://www.ACA-ks.org>, fq 4-16.

total japin numrin prej 306 zyrtarësh që nuk kanë zbatuar dispozitat ligjore. Kjo ngritje kaq e madhe e numrit të mosdeklaruesve të pasurisë meriton një shqyrtim analitik rreth shkaqeve që kanë mundur të ndikojnë në këtë shifër të lartë të zyrtarëve që kanë shkelur ligjin.

Në parim duhet pranuar se numri i zyrtarëve që kanë qenë të paraparë për të deklaruar pasurinë ka shkuar duke u rritur vit pas viti, ndërsa në vitin 2012, numri i përgjithshëm i deklaruesve ka qenë më i larti deri në atë kohë që do të mund të korrespondonte me trendin e lartë të mosdeklaruesve, megjithatë kjo nuk përbën arsyen bazë. Një nga arsyet primare që ne i kemi identifikuar si shkak për këtë papërgjegjësi të zyrtarëve të lartë publikë që kanë refuzuar ta deklarojnë pasurinë është shkalla e butë e dënimeve dhe masave ndëshkimore që gjykatat kanë dhënë në të kaluarën përkitazi me shkeljen në fjalë.

Por, krahas këtij argumenti, edhe mosfunksionimi i mirëfilltë i pikave të kontaktit apo mosinformimi adekuat rreth obligimeve ligjore mund të kenë ndikuar po ashtu në këtë trend të zyrtarëve që nuk e kanë deklaruar pasurinë. Sipas të dhënave mbi natyrën e ndëshkimeve që kanë vendosur gjykatat, shihet qartazi se dënimet janë të lehta dhe, për më tepër, të njëjtat në shumicën e rasteve janë rishqyrtuar në procesin e apelimit, gjë që tregon se të gjitha këto raste kanë kontribuar në mosndërtimin e një bindjeje dhe vetëdijeje të mirëfilltë se moszbatimi i ligjit për deklarim të pasurisë, sipas neneve të parapara, do të përbënte një shkelje që nuk amnistohet, të paktën financiarisht. Në vitin 2013 ka hyrë në fuqi Kodi Penal i Republikës së Kosovës (KPRK) i cili në nenin 437 ka paraparë si vepër penale mosdeklarimin apo deklarimin e rremë të pasurisë²⁷⁰ dhe i cili paraqet hapin e parë serioz për të fuqizuar jo vetëm masën e ndëshkimit për mosdeklarim, por edhe vetë procesin e deklarimit të pasurisë në Republikën e Kosovës. Efektet e penalizimit të mosdeklarimit të pasurisë mund të vërehen menjëherë në dy vitet e fundit.

Në vitin 2013, nga numri i përgjithshëm prej 3 869 zyrtarësh të lartë publikë të paraparë për deklarim, vetëm 35 kanë dështuar në këtë proces dhe 29 në deklarimin e rregullt vjetor, 1 pas

²⁷⁰ Neni 437 i Kodit Penal të Republikës së Kosovës: <https://gzk.rks-gov.net/>

1. Çdo person, i cili sipas ligjit është i detyruar të bëjë deklarimin e pasurisë, të të ardhurave, të dhuratave, të dobisë tjetër pasurore ose të detyrimeve financiare, dhe i cili nuk bën një gjë të tillë, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në tre (3) vjet. Vepra penale nga paragrafi 1. i këtij neni konsiderohet se është kryer kur deklarata nuk paraqitet brenda afatit për paraqitjen e deklaratës.

2. Çdo person, i cili sipas ligjit është i detyruar të bëjë deklarimin e pasurisë, të të ardhurave, të dhuratave, të dobisë tjetër pasurore ose të detyrimeve financiare, i cili falsifikon ose nuk paraqet të dhënat e kërkuara në deklaratë, dënohet me gjobë dhe me burgim prej gjashtë (6) muaj deri në pesë (5) vjet.

3. Vlera e padeklaruar e pasurisë, të të ardhurave ose të dobisë tjetër pasurore, e cila është fituar në mënyrë joligjore konfiskohet

marrjes së detyrës dhe 5 pas largimit nga funksioni.²⁷¹ Më tutje, në vitin 2014, nga numri i përgjithshëm prej 3 038 zyrtarësh, vetëm dy zyrtarë nuk e kanë deklaruar pasurinë²⁷² duke shënuar kështu shkallën më të ultët të refuzimit të deklarimit të pasurisë për sa i përket kategorisë së deklarimit vjetor. Krahasuar me vitin 2012, vitet 2013 dhe 2014, të dhënat paraqesin një ulje drastike të mosdeklaruesve për sa i përket deklarimit të rregullt vjetor të pasurisë dhe kjo mund të interpretohet si rezultat direkt i penalizimit dhe masave ndëshkimore të parapara për mosdeklarim të cilat përveç dënimit me gjobë përfshijnë edhe dënimin me burgim.

Megjithatë, kjo analizë nuk është e plotë dhe nuk mund të bëhet ndaras pa përfshirë edhe elemente të tjera që lidhen në përgjithësi me procesin e DP-së dhe që shtrojnë shumë pyetje të rëndësishme.

Përgjithësisht, i vetmi argument i ofruar nga AKK-ja lidhur me rritjen e numrit të zyrtarëve që kanë refuzuar ta deklarojnë pasurinë për vitin 2015 (71 zyrtarë të lartë publik nga të cilët 33 deklarues për herë të parë), merr për referencë shkallën e ulët të dënimeve të lëshuara nga gjykatat. Një argument i tillë, edhe pse me ndikim shumë të theksuar, nuk është i plotë duke qenë se nuk është i vetmi në gamën e gjerë të shkaqeve që mund të kenë çuar në rritje të numrit zyrtarëve që nuk e deklarojnë pasurinë.

Një aspekt me rëndësi në tërë çështjen e mosdeklarimit apo të deklarimit të rremë të pasurisë është edhe fakti se numri i zyrtarëve të lartë publikë që kanë refuzuar t'u përgjigjen kërkesave ligjore në këtë drejtim ka ekzistuar në masë të madhe si para penalizimit ashtu sikur po vazhdon të jetë edhe tani pas penalizimit, pavarësisht nga pritjet që penalizimi i mosdeklarimit dhe deklarimit të rremë të pasurisë do të arrijë efekte konkrete në uljen e kësaj dukurie.

Pra, edhe përkundër ashpërsimit të masave ndëshkuese për mosdeklarim apo deklarim të rremë të pasurisë, trendi i mosdeklarimit apo deklarimit të rremë të pasurisë ende vazhdon të mbetet i lartë dhe do të duhej të shihej me shqetësim nga ndërkombëtarët në raportimet e tyre për sa i përket shtetit të ri Kosovar.

Paraqitja e problemeve materiale me regjistra, mosplotësimi i duhur apo i pjesshëm i regjistrave dhe fshehja e të dhënave mbi pronësinë e bizneseve apo të ardhurave nga to, mbi pronësinë e pronave të patundshme, si dhe paqartësitë mbi obligimet reale të kredive të zyrtarëve të lartë publikë nëpër bankat e Kosovës, si pasojë e deklarimit të shumës së kredisë por jo edhe

²⁷¹ AKK (2014), raporti vjetor 2013; <http://www.ACA-ks.org/>, fq 5, fq 16-19, fq 28, mars 2014.

²⁷² AKK (2015) Raporti vjetor 2014; <http://www.ACA-ks.org/>, fq 14-16, fq 18-23, fq 27, mars 2015.

amortizimit të saj, janë indikatorë që një verifikim dhe vlerësim i paanshëm nga jashtë, përkatësisht nga shoqëria civile, por edhe vetë AKK-ja, është pothuajse i pamundur.

Rrjedhimisht, këto probleme përmbajtësore, por edhe materiale e teknike, paraqesin bazë për interpretim të dyanshëm të formës së deklarimit, pasi në njërën anë ekziston arsyetimi i zyrtarëve rreth gabimit të paqëllimshëm apo nga mosnjohuritë përkatëse, ndërsa në anën tjetër të njëjtat mund të interpretohen si shkelje ligjore që do të duhej të merreshin në konsideratë. Kjo natyrë e dykuptimisë paraqet një problem edhe në vetë rastet e gjykimit kundër mosdeklarimit apo deklarimit të rremë të pasurisë, për të cilat do të flitet më tutje.

Një aspekt i rëndësishëm në procesin e deklarimit të pasurisë është mekanizmi i kontrollit të plotë. Ndonëse ka vetëm një vit që realizohet dhe ende nuk mund të shihet qartë efekti i tij, pritjet janë të mëdha që ky instrument i kontrollit do të bëjë një dallim real në luftën kundër korrupsionit.

Për më tepër, raporti vjetor i AKK-së, përveç ndarjes statistikore (ndonëse konfuzë), nuk paraqet asnjë të dhënë tjetër substanciale, përkitazi informacion shtesë rreth natyrës së gjetjeve që kanë rezultuar nga kontrolli i plotë i pasurisë të 20% të zyrtarëve të lartë publikë. Ky informacion apo përshkrim shtesë rreth natyrës së gjetjeve përkitazi me deklarimin e rremë të pasurisë bëhet edhe më relevant kur kemi parasysh se disa raste (rastet e deputetëve Nait Hasani dhe Duda Balje²⁷³)

²⁷³ Rasti kundër *Hasanit* ishte iniciuar nga AKK-ja pas procesit të deklarimit të rregullt vjetor, ku pas hetimit të plotë AKK-ja kishte vërejtur se Hasani nuk e kishte deklaruar saktë pasurinë e tij në vitin 2012, duke shkelur kështu provizionet e nenit 437 të Kodit Penal të Republikës së Kosovës. Sipas AKK-së, Hasani kishte deklaruar të hyrat vjetore prej 21 200 eurosh nga paga në Kuvendin e Kosovës, mirëpo në listën e siguruar nga Kuvendi, AKK-ja kishte vërejtur shumë prej 26 485 eurish të cilat i ishin paguar atij. Nga kjo pasqyrë, AKK-ja kishte konstatuar se Hasani nuk kishte deklaruar shumë prej 5 285 eurosh, bazë kjo për të ngritur një akuzë për veprë penale. Gjatë shqyrtimit gjyqësor, Hasani ishte shprehur se ndjehej tërësisht i pafajshëm pasi që në parim të gjitha të hyrat për të cilat ishte ngritur rasti vinin nga puna në Kuvendin e Kosovës, përfshirë edhe shtesat të cilat ai nuk i kishte deklaruar, dhe se të njëjtat nuk mund të konsiderohen si të fshehura apo të mosdeklaruar pasi që të njëjtat janë bartur nga Kuvendi në llogarinë personale të tij në bankë, i janë nënshtruar tatimit përkatës, dhe se i vetmi faj i paqëllimshëm i tij ishte mosnjohuria se në regjistrin e deklarimit duheshin deklaruar edhe shtesat nga puna në komisionet parlamentare, për të cilat ai do të mund të ishte ftuar për sqarim dhe përmirësim nga ana e AKK-së.

Për më tepër, Hasani kishte ngritur këtë çështje në nivel të përgjithshëm, duke pretenduar se shumica e deputetëve të Kosovës bëjnë gabime të tilla, jo me shkas por si pasojë e mosinformimit të duhur dhe paqartësisë rreth plotësisht të formularit të deklarimit të pasurisë.

Pas shqyrtimit, gjykata kishte vendosur ta shpallë të pafajshëm Hasanin, duke hedhur poshtë kështu argumentet e AKK-së për shkaktim të veprës penale. Ky rast na dëshmon se AKK-ja nuk ka standarde të unifikuar përmes së cilave arrin në përfundime për shkaktimin e veprës penale për mosdeklarim apo deklarim të rrejshëm, por bën interpretimin tekstual të ligjit, dhe se fillimisht nuk i kontakton zyrtarët për sqarime. Përkundër që AKK-ja ka pasur në dispozicion listën e pagesave totale nga ana e Kuvendit për deputetin Hasani, të cilat nuk mund të fshihen apo të tjetërsohen, ka ardhur në përfundim për shkelje të ligjit pa marrë në konsideratë shkaqet që kanë ndikuar tek ai për të mos deklaruar edhe pjesën e shtesave, dhe pa i dhënë rast për sqarim.

Në rast se AKK-ja ka vepruar me këtë standard, atëherë nuk do të duhej të përjashtohet mundësia e dhjetëra rasteve të tjera të deputetëve të Kuvendit të Kosovës, të cilët në kolonën për deklarim të të hyrave vjetore kanë paraqitur

të cilat AKK-ja i ka kodifikuar si deklaram të rremë të pasurisë janë hedhur poshtë nga gjykatat. Gjatë vitit 2014, vetë drejtori i AKK-së Preteni kishte rastisur të jetë në mesin e 20% të zyrtarëve publikë që i janë nënshtruar kontrollit të plotë të pasurisë. Është vështirë t'i besohet mekanizmit të deklarimit dhe kontrollit të pasurisë së zyrtarëve të AKK-së për disa arsye, prej të cilave kryefjala është fakti që deri më tani, zyrtarët e AKK-së e kanë deklaruar dhe "kontrolluar" vetë pasurinë e tyre. Ndonëse në ligjin për AKK-në,²⁷⁴ është e rregulluar që Komisioni Mbikëqyrës për AKK-në të bartë përgjegjësitë për të pranuar formularët dhe për të kontrolluar pasurinë e zyrtarëve të Agjencisë, një gjë e tillë nuk ka ndodhur pasi një komision mbikëqyrës nuk është themeluar asnjëherë. Kjo mbikëqyrje është menduar të arrihet përmes Komisionit për Legjislacion, të cilit i kanë kaluar përgjegjësitë për mbikëqyrjen e punës së AKK-së.

Megjithatë, ndonëse të paraparë me ligj për të deklaruar pasurinë e tyre pranë Komisionit Parlamentar për Legjislacion, zyrtarët e AKK-së nuk e kanë bërë një gjë të tillë.²⁷⁵ Përgjashtuar vitin 2011, zyrtarët e AKK-së kanë dorëzuar formularët e pasurisë tek komisioni përkatës, në vitin 2010, 2012, 2013, 2014, AKK-ja nuk ka dorëzuar formularët e pasurisë tek komisioni përkatës dhe me këtë rast ka vetëdeklaruar dhe vetëkontrolluar pasurinë e saj, duke bërë automatikisht publikimin e regjistrave të pasurisë.

vetëm vlerën e pagës mujore nga Kuvendi, gjë që nuk nënkupton domosdoshmërisht se të njëjtit i kanë fshehur të ardhurat vjetore.

Rasti tjetër i freskët është ai i deputetës së Kuvendit të Kosovës, *Duda Balje* e gjykuar për të njëjtat arsye, për mosdeklarim të plotë të pasurisë. Ngjashëm sikur tek deputeti Hasani, edhe tek znj. Balje, AKK-ja kishte konfirmuar mosdeklarimin e të hyrave nga puna në komisionet parlamentare që kapnin shifren prej 6 471.19 eurosh. Koha e gjykimit të këtyre dy rasteve ishte shumë e afërt dhe rasti i deputetit Hasani i gjykuar si i pafajshëm u përsërit edhe te deputetja Balje, duke qenë se i paraprinte një precedent i tillë. Pikërisht këto dy raste tregojnë se iniciativa e MD-së për amendimin e nenit 437 të KPRK-së, është e panevojshme duke qenë se gjykatat e kanë shumë të qartë çështjen e motivit kur është në pyetje aspekti i deklarimit të rrejshëm të pasurisë.

Në fakt, konsiderohet se amandamenti i nenit 437 të KPRK do të mund ta komplikonte edhe më shumë aspektin e vërtetimit të deklarimit të rrejshëm të pasurisë duke qenë se hipotetikisht të gjithë të akuzuarit që shkelin këtë nen do të mund aludonin në motive dhe arsye jo të qëllimta duke e zhvleftësuar edhe më shumë dispozitën në fjalë. Problemet e konstatimit të AKK-së për shkeljet ligjore, sipas mendimit tonë duhet të adresohen në vazhden e standardizimit të praktikës së vlerësimit të pasurisë së deklaruar përmes instrumenteve dhe metodave të qarta të hetimit, dhe përderisa ekziston iniciativa e AKK-së për të paraqitur rastet për shkelje, ne konsiderojmë se kjo duhet parë me një qasje pozitive.

Megjithatë, ajo çka mbetet shqetësuese dhe një nevojë urgjente për rishikim është praktika dhe metodologjia e hetimit me të cilën Agjencia Kundër Korrupsionit vepron aktualisht e cila sipas analizës sonë karakterizohet me një mori problemesh e vakumesh esenciale pa të cilat veprimtaria e AKK-së është pothuajse irelevante. Këto vakuume që ne i kemi identifikuar rrjedhin nga studimi analitik i praktikave ndërkombëtare krahasuar me atë vendore të DP-së dhe nga gjetjet empirike.

²⁷⁴ Ligji nr. 03/L -159, për Agjencinë Kundër Korrupsionit, neni 14;

²⁷⁵ Qendra Kosovare për Gazetari Hulumtuese – QKGH; Leonida Molliqaj; “Kush e kontrollon pasurinë e Hasan Preteni?!” Korrik, 2014; <http://preportr.com/sq/I-Report>

Ndonëse ushtrimi i funksionit ligjor nga ana e Komisionit Parlamentar për AKK-në, në mbikëqyrjen e pasurisë së zyrtarëve të Agjencisë paraqet konflikt të hapur të interesit për shkak se këto dy mekanizma institucionalë janë në të njëjtën kohë mbikëqyrës të pasurisë së njëritjetrit, megjithatë as kjo masë nuk është realizuar. Në këtë rrethanë, një rishqyrtim i modelit për deklarimin e pasurisë së zyrtarëve të AKK-së në mënyrë permanente do të duhej të ishte pjesë e debatit mbi procesin e deklarimit të pasurisë në tërësi.

KAPITULLI I SHTATË

SHKELJA E BARAZISË SË PJESËMARRËSVE NË TENDERA APO ANKANDE PUBLIKE

7.1. Analiza e elementeve të vfigurës së veprës penale

Kryerja nga personi i ngarkuar me funksione shtetërore apo në shërbim publik i veprimeve në kundërshtim me ligjet që rregullojnë lirinë e pjesëmarrjes dhe barazinë e shtetasve në tendera dhe ankande publike, për të krijuar avantazhe ose privilegje të padrejta për të tretët, dënohet me gjobë ose me burgim gjer në tre vjet.²⁷⁶

➤ **Nocioni juridik**

Në një sistem të caktuar, standardi i pranuar për lirinë ekonomike është fundamental, jo vetëm për të përcaktuar formën qeverisëse të këtij sistemi, por edhe për zhvillimin e një shoqërie të caktuar. Për këtë arsye, një shtet i caktuar ndërmerr një sërë masash legjislative për garantimin e principeve mbi bazën e të cilave zhvillohet kjo liri ekonomike. Një ndër këto principe është dhe detyrimi për respektimin e parimit të barazisë në iniciativën e lirë private.

Dispozita e nenit konkret përbën një masë legjislative, në kontekstin penal, për t'i garantuar çdo operatori ekonomik lirinë dhe barazine e tyre në përfitim të së drejtës për të ofruar shërbime publike, që delegohen nga autoritetet shtetërore si dhe në përfitimet pasurore nëpërmjet ankandëve publike. Sipas kësaj dispozite, një akt i kryer nga autoriteti publik në zhvillimin e tenderave dhe ankandëve publike do të konsiderohet si element penal, kur në kryerjen e tij nuk respektohen përcaktimet ligjore të parashikuara me ligj të posaçëm, që garantojnë lirinë dhe barazinë e operatorëve ekonomikë në tendera e ankande publike.

Vepra penale konfigurohet kur veprimet në kundërshtim me ligjin, të kryera nga autoriteti publik, kanë për qëllim dhe kanë sjellë favore të padrejta për subjekte të caktuara, pjesëmarrëse në tendera dhe ankande publike, duke vendosur vullnetin kriminal mbi atë të ligjit.

²⁷⁶Neni 258 i Kodit Penal.

➤ **Interesi i mbrojtur**

Objekt i krimit në shqyrtim janë marrëdhëniet juridike të vendosura për të siguruar zhvillimin e rregullt e të drejtë të tenderit apo të ankandit publik, të mbrojtur posaçërisht me legjislacionin penal nga veprimet ose mosveprimet kriminale.²⁷⁷

Çështja penale nr.138, datë 23.1.2006, e Rrethit Gjyqësor Tiranë. Në vendimin e kësaj çështjeje gjykata citon “... të pandehurit në bashkëpunim me njëri-tjetrin kanë cenuar rëndë marrëdhëniet juridike të vendosura për të garantuar zhvillimin e rregullt dhe ligjor të procedurave në fushën e prokurimeve publike, në funksion të garantimit të një trajtimi të barabartë dhe jodiskriminues të kandidatëve pjesëmarrës në prokurim ..”²⁷⁸

Të njëjtën gjë gjykata e thekson edhe në vendimin nr.1102, datë 14.11.2005, ku ajo citon “... objekt i veprës penale të parashikuar ngan neni 258 i Kodit Penal janë marrëdhëniet e posaçme të vendosura për të garantuar veprimtarinë e shtetit në një fushë të caktuar, siç është ajo e prokurimeve publike për të garantuar një barazi të subjekteve pjesëmarrëse në tendera dhe ankande publike ...”²⁷⁹

Nga sa më sipër, duke iu referuar së drejtës, doktrinës dhe praktikës mund të konkludojmë se objekt i veprës penale në shqyrtim është garantimi dhe mbrojtja e autoritetit publik, veprimtarisë shtetërore në ushtrimin e pushtetit publik, në mënyrë që ky pushtet, posaçërisht në sferën e prokurimeve publike, të ushtrohet duke respektuar limitet e përcaktuara në Kushtetutë, ligj apo akte të tjera ligjore, si kusht për siguruar rritjen e efijencës dhe efikasitetit në procedurat e prokurimit publik, një miradministrim të fondeve publike nëpërmjet nxitjes së konkurrencës midis operatorëve ekonomikë pjesëmarrës në tender ose ankand, të cilëve duhet t’iu ofrohet një trajtim i barabartë dhe jodiskriminues.

➤ **Elementet e anës objektive**

Nga formulimi juridik i dispozitës rezulton se vepra penale në shqyrtim kryhet me anën e veprimeve, që bien në kundërshtim me ligjin. Pavarësisht se në dispozitë është përdorur termi ligj, një sjellje do të konsiderohet si element objektiv i kësaj vepre kur ajo bie në kundërshtim jo

²⁷⁷ “ E Drejta Penale në Republikën e Shqipërisë”, pjesa e posaçme 2, fq.79, E.Ismet.

²⁷⁸Vendimi nr.138, datë 23.1.2006, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

²⁷⁹Vendimin nr.1102, datë 14.11.2005, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

vetëm me ligjin, por dhe me Kushtetutën, parimet e përgjithshme, aktet e tjera ligjore të nxjerra në bazë e zbatim të ligjit, pasi veprimtaria prokuruese për realizimin e shërbimeve publike normohet jo vetëm nga ligji. Një interpretim i tillë mbështetet dhe në fomulimin e nenit 2 dhe 12\1 të ligjit nr.7971, datë 26.7.1995, “ Për prokurimin publik”.²⁸⁰

Po kështu, për konfigurimin e kësaj vepre penale në dispozitë kërkohet që aktet e kundërligjshme të kryhen për të krijuar avantazhe dhe privilegje të padrejta për të tretët. Pra, lejimi për pjesëmarrje, kualifikimi apo skualifikimi i ofertave të paraqitura nga operatorët ekonomikë apo veprimet e tjera që kanë të bëjnë me tenderimin ose me ankandin të jenë bërë jo mbi bazën e kriterëve objektive të parashikuara taksativisht në ligj, akte të tjera ligjore, por në kontrast me to për të favorizuar subjekte të caktuara jashtë çdo logjike ligjore dhe parimore.

Për mbështetjen e përcaktimeve të mësipërme na vjen në ndihmë dhe praktika gjyqësore.

Kështu, në vendimin e çështjes nr.138, datë 23.1.2006, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë citon²⁸¹ „... Në këtë mënyrë, kryetari i entit prokurues, i pandehuri, ka vepruar në kundërshtim me nenet 25 dhe 36 të ligjit “Për prokurimin publik” dhe me pikën 10, të vendimit nr.335, datë 23.6.2000, të Këshillit të Ministrave, “Për rregullat e prokurimit publik”... Në këtë vendim gjykata quan si veprim të kundërligjshëm, element të veprës penale në shqyrtim, edhe aktet e subjektit që bien në kontrast me rregullimet e tjera ligjore (VKM, udhëzim, rregullore etj).

*Si veprime të kundërligjshme që cenojnë lirinë dhe barazinë në tendera janë cilësuar nga praktika dhe amendamentet e bëra nga një person i pautorizuar, pas përfundimit të procedurave të tenderimit në kontratën me ofertuesin fitues, që rrisin vlerën e ofertës.*²⁸²

Në këtë vendim, gjykata citon „... Vlera e kontratës së arritur është shuma e çmimit të ofertës të firmës fituese, e vlerësuar nga komisioni si më e ulta në vlerësimin ekonomik të ofertave plus çmimin e një elementi sigurie shtesë të përftuar nga negociata të paautorizuara dhe për më tepër të patenderuar, çka ka sjellë në mënyrë të dallueshme shkeljen e barazisë duke favorizuar firmën franceze e duke diskriminuar firmat e tjera pjesëmarrëse ...një veprim i tillë iu ka hequr në

²⁸⁰ Autoriteti kontraktor është përgjegjës për prokurimin e fondeve publike, që i janë vënë në dispozicion, në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe të akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij. (neni 12\1) Përzgjedhja e fituesve të kontratave publike realizohet në përputhje me këto parime të përgjithshme:

- a) mosdiskriminim dhe trajtim i barabartë i ofertuesve ose kandidatëve;
- b) transparencë në procedurat e prokurimit;
- c) barazi në trajtimin e kërkesave dhe të detyrimeve, që u ngarkohen ofertuesve ose kandidatëve.(neni 2).

²⁸¹Vendimi nr.138, datë 23.1.2006, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

²⁸²Vendimi nr.737, datë 25.7.2003, i Gjykatës Rrethit Gjyqësor Tiranë.

mënyrë të padrejtë pjesëmarrësve të tjerë mundësinë e ofrimit të opsioneve të tyre për këto elemente si brenda çmimeve të tyre ashtu dhe jashtë saj, por gjithmonë brenda kuadrit të diskutimit dhe vlerësimit të ofertave ekonomike. Sa më sipër, i pandehuri ka dalë jashtë kuadrit të tij ligjor si nënshkrues i kontratës duke marrë përsipër atributet e një komisioni të tërë e, për më tepër, duke shkelur në mënyrë të hapur barazinë mes pjesëmarrësve në tender ...”.

Në këtë vendim, gjykata ka vënë në dukje se veprimet e të pandehurit janë në kundërshtim me ligjin pasi ai ka marrë atributet e komisionit, si organi i vetëm kompetent në vlerësimin e ofertave, duke shtuar elemente të reja, të cilët rrisin vlerën e ofertës pa ia nënshtruar këto ndryshime tenderimit në konkurs me firmat e tjera, gjë që shkel barazinë dhe krijon kushte favorizuese për subjektin fitues në tender.

Mosnjoftimi dhe mosdhënia e kohës së mjaftueshme për përgatitjen e dokumentacionit subjektiv të ftuar për dhënie oferte në një tender të kufizuar është evidentuar nga gjykata si vepër penale e pakontestueshme e shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera.²⁸³

Përzgjedhja e subjekteve në një tender të kufizuar, duke mos iu referuar listave të përditësuara²⁸⁴ dhe në mungesë të një analize mbi bazën e kriterëve objektive, është vlerësuar nga gjykata si shkelje e lirisë dhe barazisë së pjesëmarrësve në tendera.²⁸⁵

Në vendimin e kësaj çështjeje, gjykata citon “... *Të pandehurit në procedurën e përzgjedhjes së firmave pjesëmarrëse në tender nuk i janë referuar listave të përditësuara për të analizuar si kandidatë të mundshëm pjesëmarrës në tender të gjitha subjektet operuese në fushën e prokurimeve. Ata në bashkëpunim me njëri-tjetrin, në mënyrë preferenciale dhe diskriminuese kanë përzgjedhur për të marrë pjesë në tender pesë firma, pa marrë në analizë paraprakisht të gjitha subjektet operuese në fushën e prokurimeve, duke i mohuar në këtë mënyrë këtyre subjekteve mundësinë e të qenit pjesëmarrës në tender ...”.*

Shkelja e barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike është një vepër penale formale dhe si e tillë ajo quhet e kosumuar në momentin e kryerjes së veprimeve të kundërligjshme pa qenë e nevojshme ardhja e ndonjë pasoje të caktuar.²⁸⁶

Në këtë vendim, gjykata citon “... *Duhet sqaruar fakti se dispozita e nenit 258 të Kodit Penal nuk kërkon nga ana objektive ardhjen e ndonjë pasoje kriminale si rrezultat i veprimeve të*

²⁸³Vendimi nr.724, datë 17.7.2003, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

²⁸⁴ Kërkesat e nenit 36 të ligjit nr.7971, datë 26.7.1995, “Për prokurimin publik”.

²⁸⁵ Vendimi nr.138, datë 23.1.2006, gjykuar nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.

²⁸⁶Vendimi nr.1102, datë 14.11.2005, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

paligjshme të subjekteve të veprës penale, por e konsideron veprën të konsumuar nga ana objektive vetëm me kryerjen e veprimeve të kundërligjshme që shkelin barazinë e subjekteve konkurruese ...”.

Në veprën penale në shqyrtim nuk njihet tentativa, pra vepra nuk mund të mbetet në tentativë. Ky përcaktim arrihet duke iu referuar natyrës formale të kësaj vepre.

Një karakteristikë e dukshme e kësaj vepre penale, që shfaqet në të shumtën e rasteve është ekzistenca e bashkëpunimit në kryerjen e saj, kjo e konfirmuar dhe nga praktika gjyqësore. Një konkludim i tillë arrihet duke pasur parasysh natyrën kolegjiale të njësive të prokurimeve publike të krijuar nga autoritetet kontraktore, si organe vendimmarrëse në ndjekjen dhe zbatimin e procedurave ligjore të prokurimeve publike. Natyrisht, që jemi përpara bashkëpunimit edhe në këto raste duhet të ekzistojë një akord kriminal, i cili mund të shfaqet në forma të ndryshme duke përfshirë dhe shfaqjen e vullnetit me veprime konkludente. Në rast të kundërt, do të kishim të bënim me bashkëfajësi.

Shkelja e barasisë në tendera dhe ankande publike në raport me krimin e shpërdorimit të detyrës së parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal është një vepër penale e posaçme dhe si e tillë ajo nuk konkurren me këtë të fundit. Një përfundim i tillë, përveç rregullimit ligjor²⁸⁷, saktësohet edhe nga praktika gjyqësore me vendimin nr.129, mars 2005 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.

Vepra penale në shqyrtim mund të konkurrojë me veprën penale të korrupsionit pasiv të parashikuar nga neni 259 i Kodit Penal. Ky fenomen shfaqet kur në rastin konkret paraqiten elementet e të dyja veprave penale të mësipërme. Dhe do të kemi konkurrim midis këtyre veprave kur:

- ekziston një akord kriminal, vullnetar ose i imponuar nga funksionari, në kushtet e parashikuara në nenin 259, sipas së cilës funksionari publik merr përsipër kryerjen e një veprimi ose mosveprimi që ka lidhje me funksionin apo detyrën e tij;
- ky akt, objekt akordi, të jetë në kundërshtim me ligjin sipas kushteve të caktuara në nenin 258, pra të jetë në kundërshtim me ligjet që rregullojnë lirinë e pjesëmarrjes dhe barazinë

²⁸⁷ Formulimi për krimin e shpërdorimit të detyrës të pranuar me ndryshimet e fundit në kodin penal përjashton konkurrimin e kësaj vepre me veprat e tjera të kryer nga funksionarët publik, që kanë një natyrë të posaçme. Kryerja ose moskryerja me dashje e veprimeve a e mosveprimeve në kundërshtim me ligjin ..., nëse nuk përbën vepër tjetër penale ...

e shtetasve në tender dhe ankande, për t'i krijuar të tretëve palë ne akordin kriminal favorizime të padrejta.

Pasoja si element objektiv nuk ka rëndësi për cilësimin juridik të këtyre veprave dhe si e tillë ajo nuk merret parasysh, si në rastin e raportit të shpërdorimit të detyrës me korrupsionin pasiv për të vënë në dukje konkurrimin e tyre.

➤ **Subjekti aktiv dhe elementet e anës subjektive**

Subjekti i veprës penale konkrete është i posaçëm, nëse personi i ngarkuar me funksion shtetëror ose me shërbim publik, i cili duke shfrytëzuar statusin e tij si anëtar i njësisë së prokurimit të krijuar nga autoriteti kontraktor, kryen veprën penale.

Nga ana subjektive, krimi kryhet me dashje direkte dhe me qëllim për të krijuar avantazhe ose privilegje të padrejta për subjekte të veçanta gjatë procedurave të tenderit²⁸⁸.

Të njëjtën gjë gjykata e ka theksuar edhe në çështjen nr.138, datë 23.1.2006. Në vendimin e kësaj çështjeje gjykata citon “... *Kështu, kryetari i entit prokurues dhe anëtarët e Komisionit të Vlerësimit të Ofertave, në bashkëpunim me njëri-tjetrin, me dashje direkte, kanë shkelur dispozitat e ligjit “Për prokurimin publik“, lidhur me procedurën e përzgjedhjes së subjekteve pjesëmarrëse në “tenderin e kufizuar“, me qëllimin e posaçëm për të privilegjuar pjesëmarrjen në tender për fazën e parë dhe të dytë të subjekteve ...”.*

Motivet mund të jenë të ndryshme me natyrë materiale ose morale dhe ashtu si edhe qëllimi nuk janë elemente të domosdoshme për cilësimin juridik të kësaj vepre penale.

7.2. Kuadri ligjor i BE-së për prokurimin publik²⁸⁹

Në rastin e prokurimit publik, është e nevojshme të shqyrtojmë jo vetëm direktivat e prokurimit në vetvete, por edhe kontekstin në të cilin ato janë miratuar. Edhe me miratimin e direktivave zbatohen më shumë dispozita të përgjithshme të Traktatit të Romës, si edhe më shumë parime të përgjithshme të ligjit, të cilat do të udhëheqin interpretimin e direktivave.

²⁸⁸Vendimi nr.1102, datë 14.11.2005, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

²⁸⁹Trajnim në prokurimin publik për vendet përfutuese nga IPA.

7.2.1. Traktati i Romës²⁹⁰

Traktatet e BE-së ('kushtetuta' e tyre) nuk përfshijnë ndonjë dispozitë të qartë në lidhje me prokurimin publik. Sidoqoftë, ato krijojnë një sërë parimesh thelbësore të cilat mbështesin Bashkimin Evropian. Këto parime zbatohen në mënyrë të njëjtë edhe në fushën e prokurimit publik. Nga këto parime themelore, më të rëndësishmit që lidhen me prokurimin publik janë:

- Ndalimi i diskriminimit mbi bazën e kombësisë²⁹¹. Ky parim do të thotë se një ofertues nga një shtet anëtar duhet të trajtohet në të njëjtën mënyrë si një ofertues nga shteti anëtar i autoritetit kontraktor. Kjo nuk është njëlloj si parimi i trajtimit të barabartë, i cili nuk mbështetet në konceptin e kombësisë. Ky nen vlen vetëm për shtetasit e komunitetit, individët dhe personat juridikë që janë rezidentë në ndonjë prej shteteve anëtare të Komunitetit. Shtetasit nga vendet joanëtare përjashtohen nga mbrojtja sepse ata 'nuk janë brenda fushës së veprimit' të traktateve.
- Lëvizja e lirë e mallrave dhe ndalimi i kufizimeve sasiore mbi importet dhe eksportet dhe masat që kanë efekt të njëjtë²⁹². Objektivi i këtij parimi është t'i ndalojë shtetet anëtare, përmes autoriteteve të tyre kontraktore, që të blejnë vetëm produkte kombëtare (fushatat "bli produkt vendas"). Ai zbatohet si për masat me përdorim të qartë që synojnë haptas të diskriminojnë mallrat e huaja (si p.sh. klauzolat për mallra vendase), ashtu edhe për masat me përdorim të paqartë që zbatohen njëlloj për mallrat vendase dhe ato të huaja, por që megjithatë diskriminojnë tërthorazi mallrat e huaja, në kuptimin që e bëjnë hyrjen në treg më të vështirë për produktet e importuara sesa për ato vendase. Dispozitat për lëvizjen e lirë të mallrave zbatohen edhe për produktet me origjinë nga shtetet anëtare edhe për produktet që vijnë nga vendet e treta dhe që janë në qarkullim të lirë në shtetet anëtare. Produktet që vijnë nga vendet e treta konsiderohen që janë në qarkullim të lirë në shtetet anëtare, nëse veprohet në përputhje me formalitetet e importit dhe nëse taksat apo detyrimet doganore me efekt të njëjtë si detyrim për t'u paguar, mblidhen në atë shtet anëtar.

²⁹⁰ Trajnim në prokurimin publik për vendet përfituese nga IPA, fq.6-7.

²⁹¹ Neni 12 i Traktatit të KE-së.

²⁹² Neni 28 e në vijim i Traktatit të KE-së.

- E drejta dhe liria e themelimit të një biznesi²⁹³. Në të vërtetë kjo do të thotë se një ofertues nga një shtet anëtar do të lejohet të zhvillojë një biznes në një tjetër shtet anëtar nëpërmjet themelimit të një enti lokal.
- E drejta për të ofruar shërbime²⁹⁴. Në të vërtetë kjo do të thotë se një ofertues i cili ndodhet në një shtet anëtar do të ketë të drejtën të dorëzojë një ofertë në një tjetër shtet anëtar pa pasur nevojën për të krijuar një ent lokal ose përfaqësues.

7.2.2. Parimet e përgjithshme të ligjit ²⁹⁵

Përveç këtyre parimeve themelore në Traktat, disa parime të përgjithshme të ligjit kanë dalë nga praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED). Si parime të përgjithshme, këto do të zbatohen gjithashtu në kontekstin e prokurimit publik dhe në fakt disa prej tyre janë zbatuar nga GJED-ja në rastet që kishin të bënin me mosmarrëveshje në prokurim publik. Ato janë të rëndësishme sepse do të përdoren shpesh nga GJED-ja për të plotësuar boshllëqet në legjislacion dhe për të dhënë zgjidhje në parim për situata që shpesh janë shumë të komplikuar. Më të rëndësishmet nga këto parime të përgjithshme të ligjit në kontekstin aktual janë:

- Trajtimi barabartë: Ky parim kërkon që situatat identike të trajtohen në të njëjtën mënyrë ose që situatat e ndryshme të mos trajtohen në të njëjtën mënyrë. Nuk varet nga kombësia (si te parimi i mosdiskriminimit), por mbështetet në idenë e drejtësisë ndaj individëve. Kështu, trajtimi i ndryshëm i dy ofertuesve nga i njëjti shtet do të ishte trajtim i pabarabartë, por duke qenë me të njëjtën kombësi, nuk do të kishim diskriminim (mbi bazën e kombësisë). Çështja "*Danish Bridge*" është një shembull i mirë i trajtimit ndryshe.²⁹⁶

²⁹³ Neni 43 e në vijim i Traktatit të KE-së.

²⁹⁴ Neni 49 e në vijim i Traktatit të KE-së.

²⁹⁵ Trajnim në prokurimin publik për vendet përfituese nga IPA, fq.7-8.

²⁹⁶ Gjykata Evropiane e Drejtësisë: Çështja "*Danish Bridge*" Në këtë rast, kishte dy shkelje të pretenduara të ligjit të prokurimit në fjalë. Së pari, një klauzolë që kërkonte përdorimin e mallrave dhe punës vendase. Së dyti, mënyra në të cilën punëdhënësi i kishte dhënë mundësinë njërit prej ofertuesve që të paraqiste një ndryshim të specifikimeve, në kundërshtim me udhëzimet e përcaktuara në dokumentet e tenderit. Shkelja e parë ishte qartësisht diskriminuese dhe si e tillë rezultonte në trajtim të pabarabartë ndërmjet ofertuesve që e përmbushnin kushtin e kombësisë dhe atyre që nuk e përmbushnin, edhe nëse ata përmbushnin specifikimet e mallit. Shkelja e dytë nuk ishte diskriminuese, sepse nuk bënte dallim ndërmjet ofertuesve me dhe pa kombësi vendase. Ajo thjesht e trajtonte një ofertues ndryshe nga të tjerët. Ky është trajtim i pabarabartë por nuk është domosdoshmërisht diskriminues. Ai mund të jetë gjithashtu (rastësisht) diskriminues nëse do të zbatohet për kombësi të ndryshme. Çështja C-234/89 *Commission v Denmark* [1993] ECR I-3353.

- **Transparenca:** Ky parim vendos mbi autoritetin kontraktor detyrimin e transparencës, i cili konsiston në garantimin, në përfitim të çdo ofertuesi të mundshëm, të një niveli publikimi që është i mjaftueshëm për të mundësuar hapjen e tregut të shërbimeve ndaj konkurrencës dhe shqyrtimin e paanësisë në procedurat e prokurimit.²⁹⁷
- **Njohja e përbashkët:** Në praktikë, kjo do të thotë që shteti anëtar ku ofrohet shërbimi duhet të pranojë specifikimet teknike, dëshmitë e kontrolleve, diplomat, certifikatat dhe kualifikimet e kërkuara në një shtet tjetër anëtar, nëse njihen si ekuivalente me ato që kërkohen nga shteti anëtar në të cilin ofrohet shërbimi.
- **Proporcionaliteti:** Parimi i proporcionalitetit kërkon që çdo masë e zgjedhur të jetë e nevojshme dhe e përshtatshme, në frymën e objektivave të kërkuar. Në rastin e enteve kontraktore, duhet thënë, për shembull, se kur bëhet përzgjedhja e kandidatëve apo ofertuesve, entet kontraktore nuk duhet të imponojnë kushte teknike, profesionale dhe financiare që janë të tepruara dhe jo në proporcion me objektin e kontratës.

Këto parime të përgjithshme të ligjit janë deklaruar në shumicën e rasteve nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë. Këto parime janë rregulla të pashkruara që nuk përfshihen në Traktat, por të frymëzuara nga ato parime të përgjithshme e të përbashkëta të ligjit të pranuar në sistemet ligjore kombëtare të shteteve anëtare të BE-së.

Është me rëndësi të kujtojmë se këto parime të përgjithshme zbatohen në mënyrë të pavarur nga direktivat, që do të thotë se, edhe kur nuk zbatohen direktivat, parimet përsëri mund të zbatohen. Kështu për shembull, kontratat me vlerë nën kufijtë e ulët monetarë të BE-së nuk mbulohen nga direktivat, por janë objekt i parimeve të përgjithshme.

²⁹⁷ Gjykata Evropiane e Drejtësisë: Çështja "Coname" Kur direktivat nuk gjejnë zbatim për kontratën në fjalë (ose sepse ajo është jashtë direktivave, ose nën vlerën e kufirit të ulët monetar), gjen zbatim parimi i transparencës, i cili kërkon një mënyrë për publikimin e njoftimit të kontratës së propozuar. Ky mund të jetë rasti kur kontrata në fjalë mund të jetë me interes për një sipërmarrje të vendosur në një shtet tjetër anëtar. Megjithatë, kjo nuk kërkohet kur mungesa e publikimit të njoftimit justifikohet për shkak të rrethanave "objektive" ose "të veçanta", si p.sh. kur në lojë është vetëm një interes ekonomik shumë modest. Çështja C-231/03 Consorzio Aziende Metano ('Coname') v Padania Acque SpA ('Coname') [2005] ECR I-7287.

7.2.3. Direktivat e BE-së²⁹⁸

Parimet e përgjithshme të ligjit janë të vështira për t'u zbatuar në situata specifike dhe kanë tendencën të jenë negative në përmbajtje, d.m.th. ato prirën të ndalojnë sjelljen e papajtueshme, por, në të njëjtën kohë, nuk japin udhëzime pozitive për zbatimin e tyre në situatat konkrete ku ato janë të vlefshme. Për këtë arsye, ishte e nevojshme të futej në praktikë konformiteti procedural për të arritur aksesin jodiskriminues në tregjet e prokurimit publik. Si pasojë, Komuniteti miratoi një sërë direktivash për prokurimin, të cilat parashtrojnë se si këto parime të përgjithshme zbatohen në kontekstin specifik të prokurimit publik.

Direktivat kryesore

Ka pasur një sërë direktivash. Përpara vitit 2004, në sektorin publik ka pasur tri direktiva kryesore që mbulonin punët, mallrat dhe shërbimet, të cilat janë ndryshuar disa herë. Këto direktiva nuk përfshinin kontratat e dhëna nga entet që operonin në sektorët e shërbimit të ujit, energjisë, transportit ose telekomunikacioneve, të cilat nga viti 1990 janë mbuluar nga një seri tjetër direktivash specifike për sektorin e shërbimeve. Sidoqoftë, që nga viti 2004 ka pasur një direktivë të veçantë që aplikohet në sektorin publik dhe një tjetër që aplikohet në sektorin e shërbimeve:

- Direktiva për sektorin publik është **direktiva 2004/18/KE**.
- Direktiva për sektorin e shërbimeve është **direktiva 2004/17/KE**.

Këto direktiva mbulojnë vetëm rregullat procedurale. Ka dy direktiva të tjera që zbatohen për ankesat dhe shqyrtimin (d.m.th. për zbatimin e direktivave). Këto njihen si direktivat për mjetet/procedurat e ankimit:

- Në sektorin publik, mjetet/procedurat e ankimit rregullohen nga **direktiva 89/665/KE**.
- Në sektorin e shërbimeve publike, mjetet/procedurat e ankimit rregullohen nga **direktiva 92/13/KE**.

²⁹⁸Trajnim në prokurimin publik për vendet përfituese nga IPA, fq.9-12.

Këto të dyja janë ndryshuar në mënyrë thelbësore nga një direktivë e re: direktiva 2007/66/KE. Afati për implementimin ishte 20 dhjetori 2009. Për më tepër, tashmë ka një direktivë të re, e cila aplikon një regjim më elastik dhe konfidencial në prokurimin e mallrave ushtarake dhe punëve e shërbimeve që lidhen me to: kjo është direktiva 2009/81.

Duhet shtuar se këto direktiva procedurale dhe për mjetet/procedurat e ankimit mbështeten nga legjislacioni i mëtejshëm i cili përballet me aspekte të ndryshme të procesit të prokurimit. Këtu hyjnë në veçanti:

- Direktiva e Komisionit 2001/78/KE për përdorimin e formularëve standardë në publikimin e njoftimeve të kontratave publike;
- Rregullorja e Komisionit 1564/2005 e cila vendos formularët standardë për publikimin e njoftimeve në kuadrin e procedurave të prokurimit publik në bazë të direktivave 2004/17/KE²⁹⁹ dhe 2004/18/KE.³⁰⁰

²⁹⁹ Siç përcaktohet edhe në preambulën e kësaj direktive “kontratat duhet të shpërblehen mbi bazën e kritereve objektive të cilat sigurojnë pajtueshmërinë me parimet e transparencës, jodiskriminimit dhe trajtimit të barabartë dhe të cilat garantojnë se tenderat janë vlerësuar në kushtet e konkurrencës efektive. Si rezultat, është e nevojshme që të lejohet aplikimi i vetëm dy kritereve për shpërblimin: ‘çmimi më i ulët’ dhe ‘tenderi më i favorshëm ekonomik’. Që të sigurohet pajtueshmëria me parimin e trajtimit të barabartë në shpërblimin e kontratës është e nevojshme të përcaktohet obligimi – i vendosur nga praktika juridike – që të sigurohet transparenca e nevojshme që u mundëson të gjithë tenderuesve që të jenë në mënyrë të arsyeshme të informuar mbi kriteret dhe masat të cilat do të aplikohen për të indentifikuar tenderin më të favorshëm ekonomik.

Gjithashtu, autoritetet kontraktuese janë të obliguara që të trajtojnë operatorët ekonomikë në mënyrë të barabartë dhe jodiskriminuese si dhe “obligohen të veprojnë në mënyrë transparente.

Zhvillimi i procedurave transparente parashihet edhe me rastin e konkurseve të projektimit me ç’rast subjektet e interesuara duhet të ftohen për konkurrencë me anë të një njoftimi për konkursin. Për sa i takon mjeteve të komunikimit, kjo direktivë ka paraparë se “komunikimet, shkëmbimet dhe ruajtja e informacionit duhet të jenë të tilla që të sigurohet mbrojtja e integritetit dhe konfidencialitetit të të gjithë informacionit të komunikuar nga pjesëmarrësit në konkurs dhe se juria konstaton pëmbajtjen e planeve dhe projekteve vetëm pas skadimit të afatit kohor për dorëzimin e tyre. Është përcaktuar se “Shtetet anëtare do të sigurojnë zbatimin e kësaj direktive me mekanizma transparentë, të disponueshëm dhe efektive. Për këtë qëllim, ato mundën, përveç tjerash, të emërojnë apo të themelojnë një organ të pavarur.”

³⁰⁰ Edhe Direktiva 2004/18 EC, që në preambulën e saj përcakton se “shpërblimi i kontratave të nxjerra në shtetet anëtare në emër të shtetit, autoriteteve lokale apo regjionale dhe organeve të tjera të qeverisura nga e drejta publike” përveç tjerash është edhe subjekt i parimit të transparencës.

Është paraparë se “kontratat duhet të shpërblehen mbi bazën e kritereve objektive të cilat sigurojnë pajtueshmërinë me parimin e transparencës, jodiskriminimit dhe trajtimit të barabartë dhe të cilat garantojnë se tenderat janë vlerësuar në kushtet e konkurrencës efektive. Si rezultat, është e nevojshme që të lejohet aplikimi i vetëm dy kritereve të vlerësimit: ‘çmimi më i ulët’ dhe ‘tenderi më i favorshëm ekonomik’.”

Kjo direktivë i ka obliguar autoritetet kontraktuese që të “trajtojnë operatorët ekonomikë në mënyrë të barabartë dhe jodiskriminuese si dhe të veprojnë në mënyrë transparente. Ndërsa, “informacioni i caktuar për shpërblimin e kontratës apo përfundimin e kontratës kornizë mund të mos publikohet nëse lëshimi i informacionit të tillë do të mund të pengonte zbatimin e ligjit apo ndryshe do të mund të ishte në kundërshtim me interesin publik, do të mund të dëmtonte interesat komerciale legjitime të operatorëve ekonomikë privatë apo publikë apo mund të paragjykonte konkurrencën e drejtë midis tyre.

Objekti i direktivave procedurale: Direktivat synojnë të koordinojnë procedurat kombëtare për shpalljen e kontratave fituese, duke prezantuar një grup minimal rregullash të përbashkëta procedurale që pasqyrojnë parimet bazë të Traktatit sesa të arrijnë harmonizimin e të gjitha rregullave kombëtare për prokurimin publik. Direktivat nuk kërkojnë të imponojnë një regjim të ri rregullator të përbashkët për shtetet anëtare të BE-së në fushën e prokurimit dhe shtetet anëtare mund të vazhdojnë të zbatojnë procedurat e tyre kombëtare të përshtatura me direktivat. Si rezultat, shtetet anëtare janë të lira të rregullojnë një numër çështjesh, kryesisht ato me natyrë praktike.

Në këtë mënyrë shtetet anëtare mund parashikojnë, për shembull, përdorimin e dokumenteve standarde të tenderit dhe dokumenteve të kontratës; ata mund të kërkojnë zbatimin e procedurave specifike për hapjen e ofertave ose të procedurave për dorëzimin e ofertave; ata mund të kërkojnë dorëzimin e sigurimit të duhur të ofertës ose të kontratës dhe mund të vendosin detyrime specifike kontraktuale për kontratat publike që vijnë si rezultat i prokurimit publik.

Legjislacioni shqiptar për prokurimin është hartuar në respektim të direktivës, për shkak edhe të detyrimit që ka qeveria shqiptare për përafrimin e legjislacionit shqiptar me atë të BE-së. Për shkak se Shqipëria nuk është akoma shtet anëtar dhe për hir të disa problemeve të theksuara me transparencën në procedurat e prokurimit publik, shpeshherë konstatohet se ligji shqiptar është më strikt se direktiva. Shembuj me të cilët mund të ilustrujmë nga ligji ka shumë, por ndër to përmendim:

1. Në parim, në Shqipëri zbatohen rregullat e prokurimit publik, të parashikuara në ligjin nr.9643, datë .20.11.2006, “Për prokurimin publik”, me ndryshime, për procedurat mbi dhe nën kufirin e lartë monetar. Për të gjitha kontratat me vlerë mbi 400 000 lekë (afërsisht 3 000 euro) aplikohen procedurat e prokurimit.

Edhe kjo direktivë për sa i takon mekanizmave mbikëqyrës ka paraparë se “Shtetet anëtare duhet të sigurojnë zbatimin e kësaj direktive me mekanizma transparentë, të disponueshëm dhe efektivë. Për këtë qëllim, ato mundën, përveç tjerash, të emërojnë apo të themelojnë një organ të pavarur”.

Përfundimisht i ofertuesve që janë fajtorë për korrupsion dhe më përgjithësisht, për sjellje të keqe profesionale, është një armë e fuqishme për të ndëshkuar dhe gjithashtu në një farë mënyre për të parandaluar sjelljet e sëmura biznesore. Neni 45 i direktivës 2004/18/EC përcakton obligimin për të përjashtuar ofertuesit që janë dënuar për shkeljet e caktuara të listuara (veçanërisht korrupsionit) sikurse edhe mundësinë e përjashtimit të ofertuesve për një numër të praktikave të tjera të sëmura biznesore (duke përfshirë shkeljen e rëndë profesionale).

2. Të gjitha procedurat e parashikuara në legjislacionin shqiptar ndjekin pothuajse të njëjtat hapa si procedura e hapur, me disa ndryshime kryesisht në afate.

Shembuj të tillë nga ligji mund të sjellim shumë. Këto parashikime nuk janë një transkriptim i direktivës, por ato nuk bien ndesh me të, nga ana tjetër sigurojnë një transparencë më të lartë në përdorimin e fondeve publike. Në thelb, rregullat e përbashkëta të direktivave konsistojnë në zbatimin e parimeve bazë të përmendura më lart, sidomos për mosdiskriminimin, trajtimin e barabartë dhe transparencën në:

- publicitetin e kontratave të propozuara të prokurimit;
- hartimin e specifikimeve teknike në zgjedhjen e procedurave të prokurimit;
- kualifikimin dhe përzgjedhjen e ofertave;
- shpalljen e kontratave fituese.

Megjithatë, direktivat zbatohen vetëm për kontratat e propozuara të prokurimit që kanë një vlerë financiare mbi një kufi monetar të përcaktuar. Më shumë sesa të kërkonte rregullimin me saktësi të të gjitha kontratave të prokurimit publik brenda BE-së, organi ligjvënës i Komunitetit zgjodhi të rregullojë në direktiva vetëm ato kontrata me efekt të qartë ndikues në tregtinë ndërmjet shteteve anëtare. Ato që përfshihen në këtë përkufizim të gjerë janë:

- a) kontratat me vlerë të mjaftueshme të lartë për të tërhequr ofertues nga shtete të tjera anëtare (d.m.th. ku përfitimet e mundshme nga fitimi i kontratës janë më të mëdha se shpenzimet ekstra për furnizimin e mallrave, të punëve ose të shërbimeve nga një distancë e largët); dhe/ose
- b) ato kontrata qëllimet e të cilave janë të përshtatshme për tregtinë ndërkufitare.

Në legjislacionin shqiptar, ligji që aplikohet për realizimin e procedurave të prokurimit publik, mbi dhe nën kufirin e lartë monetar (EU *thresholds*) është ligji nr.9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, me ndryshime. Pra, është i njëjti legjislacion që zbatohet për të gjitha llojet e kontratave.

Shteteve anëtare u kërkohet të marrin të gjitha masat e duhura për të garantuar përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga Traktati apo që rezultojnë prej masave të marra nga institucionet e Komunitetit.

Direktivat për prokurim nuk zbatohen automatikisht: me qëllim që të japin efektin e tyre brenda shteteve anëtare, ato duhet të implementohen ose të "transpozohen" në ligjin kombëtar. Për këtë arsye, shteteve anëtare u kërkohet të marrin masat e nevojshme për t'u dhënë fuqinë e plotë dispozitive të direktivave në ligjin kombëtar dhe të sigurohen që asnjë dispozitë tjetër kombëtare nuk dëmton zbatueshmërinë e tyre.

Kjo normalisht merr trajtën e transpozimit të direktivave në ligjin kombëtar dhe të shfuqizimit të të gjitha dispozitiveve ligjore që bien në kundërshtim me to. Direktivat janë detyruese vetëm në aspektin e rezultatit që duhet të arrihet, por lënë në dorë të autoriteteve kombëtare zgjedhjen e formës dhe të metodave. Kështu, nuk është e nevojshme që shtetet anëtare të BE-së të prodhojnë një kopje të saktë të direktivave në legjislacionin e tyre kombëtar, edhe pse disa shtete anëtare kanë bërë pikërisht këtë, duke iu referuar vetë direktivave. Shqipëria, në kuadër të anëtarësimit, ndër të tjera ka dhe detyrimin e përafritit të legjislacionit të prokurimit publik me atë të BE-së.

Detyrimi për të përafuar plotësisht legjislacionin shqiptar të prokurimit me direktivën respektive është i shtrirë në kohë. Për pasojë, duke qenë se vinte nga një model, UNICITRAL, u vendos që transpozimi i direktivës të mos ishte i menjëhershëm pasi autoritetet kontraktore dhe operatorët ekonomikë do ta kishin të vështirë përshtatjen. Nga ana tjetër direktiva u lë hapësira vendimmarrëse institucioneve, autoriteteve kontraktore, gjë e cila në kushtet e Shqipërisë mund të krijonte hapësira për abuzivitet. Për këtë arsye u vendos një përafritim i shkallëzuar i direktivës në legjislacionin shqiptar.

Aktualisht, legjislacioni Shqiptar ka një përafritim të kënaqshëm me direktivën (konkluzion ky i studimeve të disa donatorëve mbi ligjin shqiptar). Shqipëria ka nënshkruar Marrëveshjen e Stabilizim - Asociimit në vitin 2006. Kjo marrëveshje hyri në fuqi në vitin 2010 dhe sipas saj, legjislacioni për prokurimin publik duhet të përafrohet brenda 4 viteve nga hyrja në fuqi, pra deri në vitin 2014. Megjithatë, moszbatimi i saktë ose në kohë i direktivave nuk do të thotë se direktivat nuk kanë fuqi ligjore.

Shtetet anëtare nuk kanë të drejtë të privojnë objektet e këtyre direktivave (p.sh. ofertuesit) nga të drejtat që ata gëzojnë sipas këtyre direktivave. Sipas doktrinës së GJED-së për 'fuqinë direkte ligjore', të drejtat që jepen nga direktivat mund të imponohen nga individët në gjykatat e tyre

kombëtare ku përmbushen kushtet e duhura. Kjo ndodh kur shteti anëtar nuk arrin ta implementojë/transpozojë direktivën në ligjin kombëtar brenda datës së caktuar (çdo direktivë ka një datë brenda së cilës ajo duhet transpozuar) ose kur e ka transpozuar direktivën në kohë, por nuk e ka bërë atë saktë.

Kushtet e nevojshme për t'i dhënë fuqi direkte ligjore një direktive të caktuar janë:

- detyrimi i imponuar ndaj shteteve anëtare të jetë i qartë dhe i saktë,
- i pakushtëzuar dhe
- në rastin e zbatimit të masave, shteteve anëtare ose institucioneve të Komunitetit nuk u vihet ndonjë kufi për lirinë e veprimit.

Është me rëndësi të kujtojmë se ofertuesit kanë mundësi të mbështeten në dispozitat e Direktivave për prokurimin edhe kur ato nuk janë transpozuar në ligjin kombëtar, me kushtin që të jenë përmbushur kushtet fuqisë direkte ligjore.

7.2.4. Ligji nr.9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, me ndryshime, si ligji bazë për realizimin e procedurave të prokurimit publik në Shqipëri³⁰¹

Historia e prokurimit publik në Shqipëri, deri në ligjin aktual, është relativisht e shkurtër. Deri në vitet '90 nuk kishte ekonomi tregu në Shqipëri, për pasojë dhe koncepti i prokurimit publik nuk ekzistonte. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.400, datë 17.11.1990, “Për blerjen dhe kryerjen e shërbimeve jashtë sektorit shtetëror”, mund të konsiderohet si akti i parë ligjor që i hapi rrugën marrëdhënies shtet - privat. Ishte akoma shpejt për të folur për një akt të mirëfilltë që rregullonte prokurimin publik, por gjithsesi, nëpërmjet këtij akti iu dha mundësia ndërmarrjeve shtetërore të blinin nga kooperativat dhe privatët mjete kryesore (ishte një listë e limituar).

Më pas vendimi nr.191, datë 22.3.1993, i Këshillit të Ministrave, “Për sistemin e blerjeve publike dhe veprimtarinë e blerjes dhe të shërbimeve që kryejnë ndërmarrjet dhe institucionet që financohen nga buxheti i shtetit” shënoi një hap të mëtejshëm drejt futjes së konceptit për prokurimin publik, por akoma këtu nuk gjejmë termin “prokurim publik”. Këtë term e gjejmë të përdorur për herë të parë në vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 467, datë 17.8.1993, “Për procedurat e prokurimit me fonde shtetërore”.

³⁰¹ Ligji nr.9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”.

Me gjithë futjen e konceptit të prokurimit publik, deri në vitin 1995 në Shqipëri nuk kishte ende një ligj për prokurimin publik, duke bërë kështu që kuadri ligjor në këtë drejtim të ishte ende i paplotë. Duke pasur në konsideratë rëndësinë gjithnjë e më të madhe që merrte procesi i prokurimit publik, me futjen e vendit në ekonominë e tregut, nevoja për rregullimin e kësaj fushe me një akt ligjor kthehej në domosdoshmëri. Ligji i parë për prokurimin publik është ligji nr.7971, datë 26.7.1995, “Për prokurimin publik”, i ndryshuar (sipas UNCITRAL-United Nations Commission on International Trade Law). Ky ligj është shfuqizuar në vitin 2006 me ligjin në fuqi.

Ligji nr.9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, me ndryshime, është akti ligjor, i cili përcakton institucionet në sistemin e prokurimit publik dhe detyrat e tyre. Institucionet që veprojnë në sistemin e prokurimit publik në Shqipëri janë:

Agjencia e Prokurimit Publik³⁰²

Në nenin 13 të ligjit gjejmë të përcaktuar institucionin e Agjencisë së Prokurimit Publik dhe detyrat e funksionet e saj. Sipas këtij neni, Agjencia e Prokurimit Publik është organ qendror, person juridik publik në varësi të Kryeministrit, që financohet nga buxheti i shtetit.

Detyrat e saj janë:

- a) Paraqet në Këshillin e Ministrave propozime për rregullat e prokurimit;
- b) Nxit dhe organizon kualifikimin e punonjësve të qeverisjes qendrore dhe vendore, të përfshirë në veprimtaritë e prokurimit publik;
- c) Harton dhe nxjerr Buletinin e Njoftimeve Publike, siç është përshkruar në rregullat e prokurimit. Agjencia e Prokurimit Publik shpall në Buletinin e Njoftimeve Publike listën e operatorëve ekonomikë të përjashtuar, në përputhje me nenin 45 të këtij ligji;
- ç) Harton dokumentet standarde të tenderit, që do të përdoren në procedurat e prokurimit, sipas rregullave të prokurimit publik;
- d) Në përputhje me kërkesën, jep këshilla dhe asistencë teknike për autoritetet kontraktore, që ndërmarrin një procedurë prokurimi;

³⁰² Trajnim në prokurimin publik për vendet përfituese nga IPA, fq.18-19

- dh) Paraqet një raport vjetor në Këshillin e Ministrave për funksionimin e përgjithshëm të sistemit të prokurimit publik;
- e) Bashkëpunon me institucionet ndërkombëtare dhe me ente të tjera të huaja për çështje që lidhen me sistemin e prokurimit publik;
- ë) Planifikon dhe bashkërendon ndihmën teknike të huaj për Shqipërinë në fushën e prokurimit publik;
- f) Nxiti dhe mbështet përdorimin e standardeve teknike ndërkombëtare për përgatitjen e specifikimeve teknike kombëtare, si dhe mban lidhje të vazhdueshme me Drejtorinë e Përgjithshme të Standardizimeve;
- g) Monitoron mbarëvajtjen e sistemit të prokurimit publik nëpërmjet informacioneve të marra nga raportet periodike të autoriteteve kontraktore, si dhe nga raportet e organit qendror blerës apo Avokatit të Prokurimeve. Procedurat e monitorimit miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave.
- gj) Në rast shkeljesh të këtij ligji dhe të akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij, vendos gjoba sipas nenit 72 të këtij ligji ose i propozon drejtuesit të autoritetit kontraktor apo organeve më të larta masa disiplinore për personat e autoriteteve kontraktore, që i kanë kryer këto shkelje;
- h) Harton dhe përshtat rregulloret e saj të brendshme.

Gjithashtu, Agjencia e Prokurimit Publik përjashton një operator ekonomik nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit, pavarësisht nga çështja penale, që mund të ketë filluar, për një periudhë nga 1 deri në 3 vjet për:

- a) keqinformim dhe dorëzim të dokumenteve, që përmbajnë të dhëna të rreme për qëllime kualifikimi, përcaktuar në nenet 45 e 46 të këtij ligji;
- b) veprime korruptive të përcaktuara në shkronjën “a”, të pikës 1, të nenit 2644, të këtij ligji;
- c) dënime për vepra penale, të parashikuara në pikën 1, të nenit 45, të këtij ligji;
- ç) mospërbushje të detyrimeve kontraktuale në kontratat publike në 3 vitet e fundit.

Nëpunësit e Agjencisë së Prokurimit Publik gëzojnë statusin e nëpunësit civil, ndërsa personeli tjetër emërohet nga drejtori i Agjencisë dhe statusi i tyre rregullohet me Kodin e Punës.

Komisioni i Prokurimit Publik

Në ligjin e prokurimit, nenet 19/1 – 19/7, përcaktohet ngritja dhe funksionimi i institucionit më të ri në këtë fushë, atë të Komisionit të Prokurimit Publik, përbërja, zgjedhja dhe mandati (neni 19/2), kriteret për t'u zgjedhur anëtar i Komisionit (19/3), papajtueshmëritë e funksionit të anëtarit të Komisionit të Prokurimit Publik (neni 19/4), mbarimi i funksionit të anëtarit (neni 19/5), struktura dhe organika, (neni 19/6).

Në nenin 19/1 përcaktohet se: “Komisioni i Prokurimit Publik është organi më i lartë në fushën e prokurimeve, që shqyrton ankesat për procedurat e prokurimit, në përputhje me kërkesat e përcaktuara në LPP. Komisioni i Prokurimit Publik, në përfundim të shqyrtimit të ankesave, merr vendime, të cilat janë administrativisht përfundimtare.

Autoritetet kontraktore: Autoriteti kontraktor është përgjegjës për prokurimin e fondeve publike, që i janë vënë në dispozicion, në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe të akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij. Autoriteti kontraktor duhet të mbajë procesverbale dhe dokumentacion të plotë për procedurat e kryera në përcaktimin e fituesit të kontratës, në mënyrë të tillë që të lejojnë kontrollin e zbatimit të ligjit.

Autoriteti kontraktor krijon një regjistër për të gjitha procesverbalet për dokumentet e tenderit dhe çdo dokument tjetër, që lidhet me procedurat e përcaktimit të fituesit. Në rastin e prokurimit elektronik, administrimi i të dhënave apo i procesverbaleve realizohet nga vetë sistemi, sipas përcaktimit në rregullat e prokurimit me mjete elektronike. Autoriteti kontraktor çdo 4 muaj duhet të dorëzojë në Agjencinë e Prokurimit Publik një raport për veprimtaritë e tij të prokurimit. Formatit dhe përmbajtja e këtij raporti përcaktohen në rregullat e prokurimit.

Autoriteti kontraktor krijon njësi prokurimi brenda strukturës së vet, detyrat e përgjegjësitë e së cilës përkufizohen në rregullat e prokurimit publik. Autoritetet kontraktore mund të kërkojnë mbështetje në formën e këshillave dhe udhëzimeve nga Agjencia e Prokurimit Publik gjatë krijimit të njësive të tyre të prokurimit, të veçanta ose të përbashkëta.

Organi qendror blerës: Në nenin 11, të ligjit “Për prokurimin publik”, gjejmë të përcaktuar se kur më shumë se një autoritet kontraktor ka nevojë për të njëjtat mallra, punime apo shërbime, atëherë ata, nëse marrin një vendim të tillë, mund:

- a) t'i ngarkojnë njërit prej tyre detyrën e prokurimit të këtyre mallrave, punimeve apo shërbimeve, në emër të të tjerëve;

b) ta udhëzojnë organin qendror blerës, të krijuar në përputhje me rregullat e prokurimit, të kryejë procedurat përkatëse të përzgjedhjes së fituesit të kontratës.

Autoriteti kontraktor mund t'i kërkojë organit qendror blerës të kryejë një procedurë të caktuar të përzgjedhjes së fituesit ose një sërë procedurash të tilla në emër të tij, kur blerja e përqendruar do të ishte më e leverdishme për shkak të rritjes së sasisë së kërkuar për furnizimet me mallra të ngjashme dhe kushte të ngjashme sipas tregut. Në kryerjen e procedurave të përzgjedhjes së fituesit, organi qendror blerës zbaton dispozitat e ligjit "Për prokurimin publik". Këshilli i Ministrave, me kërkesën e një autoriteti kontraktues ose me nismën e vet, mund të ngarkojë për procedura të veçanta prokurimi një autoritet tjetër kontraktues si organ qendror blerës. Me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.53, datë 16.1.2009, "Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime, në emër dhe për llogari të Kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë", i ndryshuar, është krijuar organi qendror blerës, i emërtuar "Drejtoria e Përgjithshme e Blerjes së Përqendruar", si drejtori pranë Ministrisë së Brendshme.

Është propozuar shpesh se korrupsioni në prokurimin publik duhet të trajtohet duke rritur nivelin e transparencës në lidhje me, në veçanti, vendimet e marra nga zyrtarët e prokurimit gjatë gjithë procedurës. Kjo do të lejojë kandidatët dhe ndoshta publikun e gjerë për të shqyrtuar vendimet e zyrtarëve publikë dhe kështu të veprojnë si një instrument efikas kundër korrupsionit.³⁰³

Në këtë kontekst, është e nevojshme që legjislacioni i prokurimit të promovojë dhe të garantojë zbatimin e parimit të transparencës në të gjitha fazat e zhvillimit të aktivitetit të prokurimit me qëllim të rritjes së besueshmërisë së publikut në kontratat e shpërblyera nga autoriteti kontraktues.

Sidoqoftë, përkundër përparimit të bërë, "në përgjithësi, legjislacioni i prokurimit ende nuk është në linjë me standardet evropiane. Shqipëria ende ka nevojë të kompletojë dhe të përmirësojë kornizën ligjore në fushën e prokurimit publik".

Fuqizimi i parimit të transparencës në procedurat e prokurimit publik, në pajtim me standardet evropiane të përcaktuara me *acquis communautaire*, do të rriste edhe besueshmërinë e publikut në ligjshmërinë e procedurave të prokurimit publik.

³⁰³ European Commission Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy towards a more efficient european procurement market, Brussels, 27.1.2011, f. 50.

KAPITULLI I TETË

REFORMA NË DREJTËSI, RISITË E LEGJISLACIONIT RUMUN DHE KROAT SI MODEL SUKSESI

8.1. Struktura e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar (SPAK)

Sfidat më të cilat është ndeshur sistemi i drejtësisë që nga miratimi i Kushtetutës kanë qenë nga më të ndryshmet, si për nga karakteri i tyre, ashtu dhe nga shkaqet që kanë gjeneruar shpeshherë situata të vështira në mirëfunksionimin e sistemit si një i tërë. Shprehje e nevojës për reformë është fakti se vetë sistemi ynë shoqëror gjatë këtyre viteve, që prej miratimit të Kushtetutës së Republikës, ka njohur zhvillime të dukshme, zhvillime që kanë nevojë të mbështeten nga reforma të vazhdueshme edhe të sistemit të drejtësisë.

Dinamika e zhvillimit të shoqërisë në aspektin ekonomik dhe shoqëror, si dhe problematikat e shfaqura brenda sistemit kanë sjellë si prioritet kyç nevojën për përshtatje të legjislacionit të institucioneve kryesore të sistemit të drejtësisë me pritshmërinë e shoqërisë shqiptare kryesisht në elemente të tilla që ndikojnë në rritjen e integritetit të sistemit, në pavarësinë, eficientë, besueshmërinë, transparencën, llogaridhënien dhe përgjegjshmërinë e tij. Gati i gjithë korpusi i normativës ligjore, që rregullon funksionimin e institucioneve të lartpërmendura, të cilat përbëjnë sistemin e drejtësisë, kanë qenë objekt i ndryshimeve të herëpashershme apo dhe ribërjes së tyre, siç është rasti i ligjit për organizimin dhe funksionimin e sistemit gjyqësor i vitit 2008, i cili ishte produkt i një konsensusi të gjerë politik parlamentar.

Perceptimi dhe besimi i qytetarëve për funksionimin e sistemit të drejtësisë dhe performancës së aktorëve institucionalë, por jo vetëm të këtij sistemi ka kapur nivele gjithmonë e më të ulëta vitet e fundit. Raportet monitoruese të partnerëve ndërkombëtarë dhe strukturave të tyre përfaqësuese, organizatave ndërkombëtare dhe atyre lokale, si dhe sondazhet e kryera nxjerrin nivelin e besueshmërisë së qytetarëve të sistemi i drejtësisë në vlerat më të ulëta, me një trend përkeqësues, duke konstatuar si dukuri serioze negative një shtrirje endemike të fenomenit të korrupsionit.

Analiza e sistemit të drejtësisë vuri në dukje se rezultatet e punës së prokurorisë nuk u përgjigjen sa dhe si duhet sfidave aktuale të kriminalitetit dhe krimit të organizuar e korrupsionit në veçanti. Analiza theksoi se kjo gjendje përcaktohet nga shkaqet e mëposhtme:

- a) Modeli organizativ tërësisht i centralizuar dhe hierarkik i prokurorisë, i cili mund të bëhet shkas për ndikimin politik mbi sistemin si dhe për cenimin e pavarësisë së brendshme të prokurorëve;
- b) Roli i kufizuar këshillimor i Këshillit të Prokurorisë në administrimin e çështjeve që lidhen me statusin e prokurorit;
- c) Mangësitë në rregullimin e statusit të prokurorit;
- ç) Mungesa e mekanizmave të efektshëm për llogaridhënien dhe përgjegjshmërinë e prokurorëve;
- d) Mungesa e mekanizmave të efektshëm për vlerësimin e performancës së prokurorëve.

➤ **REFORMA NË DREJTËSI**

Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, i krijuar me vendimin nr.96/2014, të Kuvendit të Shqipërisë, në përputhje me objektin e veprimtarisë së tij, bëri analizën e gjendjes aktuale të organizimit dhe funksionimit të sistemit të drejtësisë dhe bazuar në gjetjet e saj hartoi Dokumentin Strategjik për Objektivat e Reformës në Sistemin e Drejtësisë.

Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi propozoi hartimin e një pakete të plotë projektligjesh të nevojshme për reformimin e legjislacionit që rregullon organizimin dhe funksionimin e institucioneve të sistemit të drejtësisë, në veçanti të organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë së Posaçme. I gjithë ky proces është realizuar me kontributin dhe mbështetjen e institucioneve të sistemit të drejtësisë, ekspertëve vendas dhe ndërkombëtarë, subjekteve të tjera të interesuara si dhe opinionit publik.

Me vendimin nr.14, datë 30.7.2015, Komisioni miratoi dokumentin “Analiza e sistemit të drejtësisë në Shqipëri”, i cili përbën të parin dokument gjerësisht të konsultuar në publik që analizon mbi baza objektive, shkencore dhe profesionale, nga pikëpamja ligjore dhe e zbatueshmërisë së ligjit, gjendjen aktuale të sistemit dhe të gjitha ato probleme që ky sistem mbart për sa i përket organizimit, funksionimit, mirëqeverisjes, efijencës dhe administrimit të tij.

Komisioni i Posaçëm, me vendimin nr.15, datë 30.7.2015, miratoi dokumentin “Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë” si dhe planin e veprimit për zhvillimin e strategjisë për reformimin e sistemit të drejtësisë në Shqipëri, dokumente të cilat kanë zbërthyer në masa konkrete objektivat strategjike të reformës në sistemin e drejtësisë, duke përcaktuar ligjet të cilat do t’i nënshtrohen ndërhyrjes nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi.

Strategjia për reformimin e drejtësisë ndër të tjera synon të trajtojë e të japë zgjidhje për një nga fenomenet më negative që karakterizon sistemin e drejtësisë në vend, korrupsionin. Ekzistenca dhe niveli i korrupsionit në drejtësi nuk është vetëm një çështje e perceptimit nga publiku, por edhe një fakt i konstatuar nga raportet e organizatave kombëtare dhe ndërkombëtare, sipas të cilave sistemi i drejtësisë nuk është i çliruar nga influencat e jashtme. Në këto kushte, ngritja e një strukture të posaçme antikorrupsion për zbulimin, hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit është domosdoshmëri me qëllim zbulimin, parandalimin dhe ndëshkimin e këtij fenomeni negativ për shoqërinë.

Në zbatim të ndryshimeve kushtetuese, bazuar edhe në analizën e sistemit të drejtësisë në Shqipëri dhe në dokumentin “Strategjia e Reformës në Sistemin e Drejtësisë”, ekspertët e nivelit të lartë vendas e ndërkombëtarë, të caktuar nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, hartuan projektligjin “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”.

8.2. Qëllimi dhe objektivat e ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”

Projektligji “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar” është hartuar në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të ndryshuar.

Projektligji është produkt i ekspertizës së dhënë nga grupi i ekspertëve të nivelit të lartë, vendas dhe ndërkombëtarë, pranë Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë në përputhje dhe në zbatim të parashikimeve të ligjit nr.76/2016, “Për disa shtesa dhe

ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.³⁰⁴

Projektligji është hartuar në zbatim të objektivave të përgjithshëm të sistemit të drejtësisë për të garantuar që Struktura e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar (shkurtimisht SPAK) të jetë një strukturë:

- e pavarur ndaj çdolloj ndikimi;
- e paanshme në funksionimin e saj;
- me përgjegjësi, llogaridhënie, integritet të lartë moral dhe profesional në të gjitha nivelet strukturore të saj;
- efiçente dhe profesionale;
- e besueshme, transparente dhe e aksesueshme prej publikut.

Qëllimi final i këtij projektligji është garantimi i ndëshkueshmërisë së veprave penale në fushën e korrupsionit, përmes forcimit të zbulimit e hetimit proaktiv dhe bashkëpunimit të ngushtë mes strukturave të specializuara antikorrupsion.

8.2.1. Nevoja e një ligji për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar

Nga analiza e sistemit të drejtësisë në tërësi dhe asaj penale në veçanti u konstatuan problematika në organizimin, funksionimin e institucioneve që objekt të veprimtarisë së tyre kanë luftën kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar. Projektligji synon të adresojë gjetjet mbi hetimin e korrupsionit të identifikuar nga dokumenti analitik, të cilat përfshijnë:

- kuadrin institucional të hetimit të korrupsionit, si dhe ndarjen e detyrave midis hallkave të ndryshme të agjencive ligjzbatuese;
- burimet njerëzore dhe financiare në dispozicion të hetimit të korrupsionit;

³⁰⁴ relacioni Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, Tiranë, 4 tetor 2016, raport – për projektligjin “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”, e dhënë zyrtare.

- teknikat e përdorura në hetimin e korrupsionit;
- cilësinë e bashkëveprimit mes prokurorisë dhe institucioneve të tjera në procesin e hetimit të korrupsionit.

Problematikat e konstatuara përcaktuan domosdoshmërinë e hartimit të këtij projektligji, i cili rregullon organizimin dhe funksionimin e strukturave të specializuara për zbulimin, hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit dhe krimit të organizuar, përmes krijimit të gjykatave të posaçme kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, Prokurorisë së Posaçme dhe Njësisë së Posaçme Hetimore, e cila emërtohet “Byroja Kombëtare e Hetimit”.

8.2.2. Pritshmëritë nga zbatimi i projektligjit

Pritshmëritë dhe dobishmëria e hartimit dhe miratimit të këtij projektligji del qartë nga qëllimi dhe objektivat e tij.

Qëllimi i projektligjit është:

- a) Garantimi i funksionimit të Prokurorisë së Posaçme, si një prokurori e specializuar, për të ushtruar kompetencat e parashikuara nga pika 1, e nenit 148/dh, të Kushtetutës, në mënyrë efektive dhe të pavarur nga çdo ndikim i paligjshëm, i brendshëm apo i jashtëm.
- b) Garantimi i funksionimit të Njësisë së Pavarur Hetimore (NJPH) për të hetuar veprat penale të korrupsionit dhe krimit të organizuar, si dhe veprat e tjera penale të kryera vetëm nga subjektet e parashikuara në pikën 2, të nenit 135, të Kushtetutës, të pavarur nga çdo ndikim i paligjshëm, i brendshëm apo i jashtëm.

Projektligji i hartuar garanton:

- krijimin e një strukture të pavarur e cila të funksionojë sipas parimeve të qëndrueshmërisë, besueshmërisë dhe qartësisë së kompetencave;
- statusin e veçantë të gjyqtarëve dhe prokurorëve të SPAK dhe hetuesve të Byrosë së Hetimit;
- paanshmërinë dhe palëvizshmërinë e tyre nga detyra;

- mundësinë e përzgjedhjes në këto funksione të individëve me integritet të lartë etiko-moral dhe profesional;
- që prokurorët e gjyqtarët e SPAK t'i nënshtrohen kontrollit të së shkuarës së tyre dhe, duke qenë objekt i monitorimit të vazhdueshëm, të gëzojnë trajtimin dhe përfitimet e duhura financiare si dhe të kenë akses të gjerë në bazat e të dhënave të institucioneve, kur këto janë të domosdoshme në ushtrimin e ndjekjes penale.

Projektligji gjithashtu synon parashikimin e:

- rregullave për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar dhe Njësisë së Pavarur Hetimore, të krijuara sipas pikës 4, të nenit 148, të Kushtetutës;
- kushteve dhe procedurës për emërimin e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme;
- kompetencave lëndore parësore dhe të tjera të gjykatave të posaçme kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar dhe Prokurorisë së Posaçme;
- kushteve dhe kriterëve shtesë që duhet të përmbushin shtetasit për t'u emëruar, transferuar apo për t'u ngritur në detyrë si gjyqtarë ose punonjës pranë gjykatave të posaçme, prokurorë dhe punonjës pranë Prokurorisë së Posaçme, si dhe për t'u punësuar pranë Njësisë së Pavarur Hetimore;
- marrëdhënieve të Prokurorisë së Posaçme me institucione të tjera shtetërore, subjekte të tjera publike apo private, si dhe me publikun;
- riorganizimit dhe funksionimit të procesit të kontrollit të figurës, vëzhgimit të të dhënave financiare dhe vëzhgimit të telekomunikacioneve të gjyqtarëve të gjykatave të posaçme kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme, drejtorit, zëvendësdrejtorit, hetuesve dhe shërbimeve të policisë gjyqësore të Byrosë Kombëtare të Hetimit, si dhe vëzhgimit të të dhënave financiare dhe vëzhgimit të telekomunikacioneve të anëtarëve të afërt të familjeve të tyre.

8.2.3. Konsultimi publik, parim udhëheqës në iniciimin dhe hartimin e projektligjit

Procesi i hartimit të projektligjit “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”, si gjithë procesi i reformës në sistemin e drejtësisë është ndërtuar në mënyrë të tillë që të respektojë parimet e gjithëpërfshirjes, transparencës, profesionalizmit, pajtueshmërisë me standardet ndërkombëtare dhe konsultimit të gjerë midis të gjithë aktorëve në këtë proces.

8.2.4. Gjithëpërfshirja

Projektligji u hartua gjatë periudhës nëntor 2015 – qershor 2016 nga ekspertët e nivelit të lartë, vendas dhe ndërkombëtarë, pranë Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, të cilët përfaqësojnë institucionet më të rëndësishme të sistemit të drejtësisë, institucionet akademike që kontribuojnë në sistemin e drejtësisë si dhe përfaqësuesit e misioneve dhe organizatat e partnerëve ndërkombëtarë.

Në përbërje të grupit të punës për hartimin e këtij projektligji kanë qenë ekspertë të nivelit të lartë vendas e ndërkombëtarë, si përfaqësues të misionit OPDAT nga Shtetet e Bashkuara të Amerikës, përfaqësues të misionit EURALIUS IV nga Bashkimi Evropian, si dhe kanë shërbyer si konsulentë të jashtëm drejtues dhe ekspertë të strukturave me një status të ngjashëm si Zyra e USKOK-ut në Kroaci dhe DNA-së në Rumani.

Grupi i punës është asistuar nga Sekretariati Teknik, i përbërë nga juristë, përfaqësues të Kuvendit, Prokurorisë së Përgjithshme, prokurorive të rretheve gjyqësore dhe gjyqtarë.³⁰⁵

Duke ndjekur të njëjtën metodologji për secilën shtyllë të reformës në drejtësi, pranë çdo grupi që u ngarkua me hartimin e projektligjeve më të rëndësishme organike të sistemit të drejtësisë, është ngritur dhe ka funksionuar një grup konsultimi *Think Tank* ku janë atashuar gjyqtarë, prokurorë, oficerë të policisë gjyqësore, përfaqësues së Ministrisë së Punëve të Brendshme, Drejtoria e Përgjithshme e Parandalimit të Pastrimit të Parave, përfaqësues të Ministrisë së Drejtësisë, avokatë, pedagogë të së drejtës penale etj.

³⁰⁵ Vetë autorja ka qenë pjesë e konsultimit “think Tank” lidhur me këtë projektligj.

8.2.5. Transparenca dhe konsultimi publik

Grupi i ekspertëve të nivelit të lartë pranë Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, në procesin e hartimit të projektligjit ka zhvilluar debate dhe diskutime proaktive, duke mundësuar një proces konsultimi të gjerë dhe gjithëpërfshirës. Struktura bazë për hartimin e këtij projektligji është diskutuar së bashku me projektligjin për disa shtesa dhe ndryshime në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, gjatë tryezave të konsultimit publik të zhvilluara përgjatë periudhës nëntor - dhjetor 2015 dhe maj 2016.

Komentet e marra nga pjesëmarrësit gjatë tryezave konsultative janë shqyrtuar dhe vlerësuar në mbledhjet e grupit hartues dhe janë reflektuar në tekstin e projektligjit.

Një ndihmesë në hartimin e projektligjit “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar” ka qenë dhe organizimi i tryezave të rrumbullakëta me qëllim marrjen e eksperiencave dhe praktikave të suksesshme nga vendet e rajonit, si Zyra e USKOK-ut në Kroaci, DNA-së në Rumani dhe praktikat e drejtësisë penale në Itali etj.

8.2.6. Vlerësimi i projektligjit në raport me parimin e kushtetutshmërisë, si dhe me programin e dokumentet politike të reformës në drejtësi

Projektligji u hartua në bazë e për zbatim të ligjit nr.76/2016, “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, miratuar në muajin korrik 2016.

Projektligji është në përputhje të plotë me “Strategjinë e Reformës në Sistemin e Drejtësisë” dhe me “Analizën e sistemit të drejtësisë në Shqipëri”, të cilat janë miratuar nga Komisioni i Posaçëm për Reformën në Drejtësi. Në këto dokumente janë parashtruar përfundime, objektiva dhe detyra.

Projektligji është harmonizuar me legjislacionin shqiptar në fuqi dhe referohet pajtueshëm në disa ligje që rregullojnë çështje në fusha të ngjashme. Ai është harmonizuar edhe me projektligje të tjera që po hartohen dhe do të miratohen në mbështetje dhe në zbatim të kësaj pakete kushtetuese. Për hartimin e projektligjit, ekspertët janë mbështetur dhe në legjislacione dhe eksperiencia pozitive nga vendet e tjera të BE-së.

8.2.7. Përmbajtja e projektligjit dhe çështje të diskutuara në komision

Projektligji përbëhet nga 10 krerë, 58 nene dhe 5 shtojca, pjesë e këtij ligji. Varianti integral i projektligjit që i bashkëngjitet këtij raporti reflekton:

- a) çështjet e ngritura nga anëtarët e komisionit gjatë diskutimit në parim dhe nen për nen të projektligjit;
- b) vlerësimet dhe riformulimet e ekspertëve hartues në përgjigje të çështjeve të ngritura gjatë debatit në komision, përfshi edhe një pjesë të konsiderueshme nga propozimet e bëra në opinionin e deputetëve të opozitës dhe amendamenteve të prezantuara në mbledhjen e komisionit dhe gjatë procesit të konsultimit publik.

8.2.8. Objekti, qëllimi dhe parimet e projektligjit

Projektligji përcakton qartë objektin dhe qëllimin e tij:

- a) parashikimi i rregullave për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar dhe Njësisë së Pavarur Hetimore, të krijuara sipas pikës 4, të nenit 148, të Kushtetutës;
- b) parashikimi i kushteve dhe procedurave për emërimin e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme;
- c) parashikimi i kompetencave lëndore parësore dhe të tjera të gjykatave të posaçme kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar dhe Prokurorisë së Posaçme;
- ç) parashikimi i kushteve dhe kriterëve shtesë që duhet të përmbushin shtetasit për t'u emëruar, transferuar apo për t'u ngritur në detyrë si gjyqtarë ose punonjës pranë gjykatave të posaçme, prokurorë dhe punonjës pranë Prokurorisë së Posaçme, si dhe për t'u punësuar pranë Njësisë së Pavarur Hetimore;
- d) parashikimi i marrëdhënieve të Prokurorisë së Posaçme me institucione të tjera shtetërore, subjekte të tjera publike apo private, si dhe me publikun;
- dh) organizimi dhe funksionimi i procesit të kontrollit të figurës, vëzhgimit të të dhënave financiare dhe vëzhgimit të telekomunikacioneve të gjyqtarëve të gjykatave të posaçme

kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme, drejtorit, zëvendësdrejtorit, hetuesve dhe shërbimeve të policisë gjyqësore të Byrosë Kombëtare të Hetimit, si dhe vëzhgimit të të dhënave financiare dhe vëzhgimit të telekomunikacioneve të anëtarëve të afërt të familjeve të tyre.

Projektligji në nenin 3 përmban përkufizime të termave të përdorur në dispozitat e tij, si: *informacioni sensitiv* që nënkupton dokumentet elektronike ose fizike, fotografitë, regjistrimet, të dhënat, emrat ose çdo informacion tjetër me shkrim ose verbal, që merret gjatë apo si rrjedhojë e një hetimi penal në përputhje me këtë ligj. Lidhur me termin “*Struktura e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar*” e cila shkurtimeisht quhet SPAK përdoret për t’iu referuar Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar dhe Njësisë së Posaçme Hetimore, që do të quhet Byroja Kombëtare e Hetimit.

8.2.9. Prokuroria e Posaçme, pavarësia funksionale e Prokurorisë së Posaçme nga Prokuroria e Përgjithshme dhe nga institucionet e tjera publike dhe kompetencat e saj

Në nenet 4 dhe 5, projektligji përcakton përbërjen e Strukturës së Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar si, Prokuroria e Posaçme dhe Byroja Kombëtare e Hetimit, bazuar në parashikimet e nenit 148/dh të Kushtetutës.

Prokuroria e Posaçme ushtron ndjekjen penale dhe përfaqëson akuzën në emër të shtetit para Gjykatës së Shkallës së Parë kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, Gjykatës së Apelit kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar dhe Gjykatës së Lartë, merr masa dhe mbikëqyr ekzekutimin e vendimeve penale, si dhe kryen detyra të tjera të ngarkuara me ligj. Në pikën 2, të nenit 4, të projektligjit përcaktohet se Prokuroria e Posaçme i kryen funksionet e saj në mënyrë të pavarur, nëpërmjet prokurorëve të posaçëm, të cilët emërohen nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë në përputhje me këtë ligj.

Prokuroria e Posaçme ngrihet si një institucion i pavarur hetimor. Në projektligj parashikohen disa rregullime të ndryshme për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë së Posaçme nga sa janë parashikuar në projektligjin “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”. Prokuroria e Posaçme dhe Byroja Kombëtare e Hetimit ka buxhetin e

vet të pavarur nga buxheti i Prokurorisë së Përgjithshme. Prokuroria e Posaçme është kompetente për hetimin dhe ndjekjen penale të çdo veprë të parashikuar nga nenet 8 dhe 9 të këtij projektligji në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë. Konkretisht, në nenin 8 të projektligjit parashikohet se “Kompetenca lëndore parësore e gjykatave kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar përcaktohet në nenin 75/a, të Kodit të Procedurës Penale. Kompetenca lëndore parësore e gjykatave kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar nuk mund të tejkalojë kompetencën e përcaktuar nga neni 135, pika 2 e Kushtetutës. Më tej, neni 9 i projektligjit parashikon se nëse Prokuroria e Posaçme kryen një hetim brenda kompetencave të parashikuara në nenin 8, kjo prokurori ka kompetencë për të hetuar dhe ndjekur penalisht çdo veprë tjetër penale që është e lidhur me hetimin apo çështjen penale në kompetencë të saj. Prokuroria e Posaçme në ushtrimin e ndjekjes penale ka kompetencë për të kërkuar nga gjyqtarët e gjykatave kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar zbatimin e dispozitave të legjislacionit në fuqi për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit dhe korrupsionit nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë. Prokuroria e Posaçme në ushtrimin e ndjekjes penale, bazuar në kompetencën lëndore të parashikuar në nenin 8 të projektligjit ka të drejtë për të kërkuar zbatimin e legjislacionit në fuqi për mbrojtjen e dëshmitareve dhe bashkëpunëtorëve të drejtësisë. Përcaktimi i kompetencave lëndore në projektligjin për Prokurorinë e Posaçme në lidhje me ushtrimin e ndjekjes penale e dallojnë Prokurorinë e Posaçme nga Prokuroria e juridiksionit të përgjithshëm.

Projektligji, në dallim me organizimin e prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm, i njeh të drejtën prokurorëve të Prokurorisë së Posaçme të përfaqësojnë akuzën për çështjet në juridiksionin e tyre penal në Gjykatën e Shkallës së Parë, në Gjykatën e Apelit kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar dhe para Gjykatës së Lartë.

8.2.10. Pavarësia e prokurorëve të posaçëm nga drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme në ushtrimin e funksioneve të tyre

Në ushtrimin e funksioneve të tyre, prokurorët e Prokurorisë së Posaçme veprojnë dhe marrin vendime në mënyrë të pavarur, bazuar në parimet e ligjshmërisë, objektivitetit dhe paanshmërisë. Prokurori i Prokurorisë së Posaçme është përgjegjës për çështjen që i ngarkohet dhe i pavarur në

punën e tij. Drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme nuk mund t'i udhëzojë prokurorët e Prokurorisë së Posaçme për themelin e çështjeve.

8.2.11. Struktura e Prokurorisë së Posaçme

Për ushtrimin e funksioneve të saj kushtetuese, Prokuroria e Posaçme mbështetet nga personeli i këtyre sektorëve: Kancelari, sektori i dokumentacionit, sektori i ekspertizës, sektori i hetimit financiar, sektori i bashkëpunimit ndërkombëtar dhe ndërlidhjes për hetimet e përbashkëta, sektori për asistencën për individët me status të posaçëm dhe Koordinatorin për Marrëdhënien me Mediat. Të gjithë kandidatët për personel të Prokurorisë së Posaçme duhet të përmbushin kushtet e sigurisë para se të emërohen në këta sektorë. Struktura e SPAK-ut parashikon në kompetencën e vet veprat penale 244, 244/a, 245, 245/1, 257, 258, 259, 259/a, 260, 319, 319/a, 319/b, 319/c, 319/ç, 319/d, 319/dh, 319/e të Kodit Penal

Si pjesë e kësaj strukture projektligji parashikon sektorin për *asistencën për individët me status të posaçëm*, i cili ofron shërbime për individët me status të posaçëm sipas Kodit të Procedurës Penale, përfshirë viktimat e krimeve që janë brenda kompetencave të kësaj Prokurorie, si dhe për dëshmitarët në hetimet dhe çështjet e ndjekura nga kjo Prokurori, në përputhje me ligjet përkatëse. Këta individë duhet të jenë psikologë, sociologë apo të diplomuar në degë të tjera të lidhura me këtë fushë.

I gjithë rregullimi ligjor që projektligji ka parashikuar për organizimin dhe funksionin e Byrosë Kombëtare të Hetimit siguron pavarësinë e kësaj strukture, në përputhje me dispozitat e reja kushtetuese, konkretisht pika 4, e nenit 148, në të cilën thuhet: “*Prokuroria e Posaçme dhe Njësia e Posaçme Hetimore për ndjekjen penale dhe hetimin e veprave penale të korrupsionit, krimin të organizuar dhe çështjeve penale sipas nenit 135, pika 2, të Kushtetutës janë të pavarura nga Prokurori i Përgjithshëm. Njësia e Posaçme Hetimore është në varësi të Prokurorisë së Posaçme.*”

Për të qenë pjesë e strukturës SPAK duhet që:

- të kryhet skanimi rigoroz i pasurive dhe figurës së gjyqtarëve, prokurorëve dhe hetuesve, si kusht paraprak për emërimin e tyre në këto struktura, statusi i tyre.

- të hiqet dorë nga të drejtat për privatësi, si kusht për emërimin në detyrë dhe aksesin në informacion.
- të ushtrohet kontrolli periodik i pasurive dhe figurës së gjyqtarëve, prokurorëve dhe hetuesve, oficerëve të shërbimeve të policisë gjyqësore dhe punonjësve të gjykatave kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, Prokurorisë së Posaçme dhe Byrosë Kombëtare të Hetimit.

8.3. Procesi i rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve³⁰⁶”procesi i vetingut”

Shqipëria synon të ndërmarrë një reformë të gjerë të sistemit të drejtësisë. Një nga masat kryesore në këtë kuadër është rivlerësimi i të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve për të zbuluar ndikimin e krimit të organizuar, politikanëve dhe korrupsionit mbi ta, si dhe për të vlerësuar kualifikimet e tyre.

*Korniza ligjore e Komisionit të Venecias*³⁰⁷

Edhe në vendet e tjera janë bërë përpjekje të ndryshme që gjyqtarët dhe prokurorët t'i nënshtrohen një vlerësimi të kualifikimit. Në shembujt e fundit përfshihen Kosova, Serbia dhe Ukraina. Vendimet e fundit të Komisionit të Venecias për proceset e vlerësimit të kualifikimit dhe lustracionit për Ukrainën japin detajet e nevojshme në lidhje me këtë lloj procesi.³⁰⁸

Procesi transitor për ndërmarrjen e vlerësimeve të kualifikimit për gjyqtarët dhe prokurorët në detyrë, i paraqitur nga Ukraina, nuk u konsiderua i përshtatshëm nga KV, por si koncept ai nuk u rrëzua. Në opinionet e dhëna shprehen disa koncepte bazë të cilat duhet të respektohen gjatë vlerësimit të kualifikimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Opinioni i përbashkët shprehu qartë që një vlerësim i kualifikimit për gjyqtarët në detyrë duhet të jetë “tërësisht si rast i veçantë dhe të

³⁰⁶ Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq.15-16.

³⁰⁷ Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq.15

³⁰⁸ Shih Opinioni e Përbashkët të Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë për të Drejtat e Njeriut (DHR) të Drejtorisë së Përgjithshme për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetin Ligjor (DP) të Këshillit të Europës mbi Ligjin për Sistemin Gjyqësor dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe ndryshimet në ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Ukrainës, Mendim i Komisionit të Venecias nr.801/2015 §§71-81 (23 mars, 2015), dokumenti nr.CDLAD(2015)007 dhe parimet bazë të përcaktuara në opinionin përfundimtar mbi ligjin mbi pastrimin e qeverisjes (Ligji i lustracionit) të Ukrainës, Opinioni i Komisionit të Venecias nr.788/2014 (19 qershor, 2015), dokumenti nr.CDL-AD(2015) 012.

bëhet sipas garancive tepër rigoroze për të mbrojtur ata gjyqtarë që janë të përshtatshëm për të ushtruar detyrën e tyre.”³⁰⁹

Në fakt, Shqipëria është para një situatë tepër të veçantë. Shqipëria është një vend kandidat për në BE, por nga opinionet e dhëna rezulton se ka një mosbesim të theksuar në sistemin e saj gjyqësor dhe të prokurorisë dhe me tregues të një gjyqësori dhe sistemi prokurorie të paaftë për t’u vetërregulluar në të gjitha nivelet. Me një konvergencë të paprecedent të vullnetit politik për reformën në gjyqësor dhe mbështetjen thelbësore ndërkombëtare, ky është një moment në histori që sistemi shqiptar i drejtësisë mund t’i nënshtrohet një reforme të thellë dhe të plotë.

Megjithatë, është e qartë që një reformë e tillë mund të injorohet, plotësisht ose pjesërisht, pa një vlerësim të qenësishëm të atyre njerëzve që përbëjnë sistemin. Shqipëria nuk dyshon që ekzistojnë rrethana tepër të veçanta të cilat i justifikojnë këto masa dhe beson që propozimi ofron garanci të mjaftueshme rigoroze për të mbrojtur të drejtat e gjyqtarëve dhe prokurorëve në detyrë.³¹⁰

Rivlerësimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve³¹¹

Disa nga arsyet kryesore të ndërmarrjes së kësaj reforme të thellë në sistemin e drejtësisë është shkalla e lartë e korrupsionit në Shqipëri, niveli i ulët i cilësisë së punës së tij si dhe mosfunksionimi i mekanizmave ekzistues të kontrollit të gjyqtarëve dhe prokurorëve për rastet e shkeljeve të ligjit gjatë ushtrimit të detyrës. Ekzistenca dhe niveli i korrupsionit në drejtësi nuk është më çështje perceptimi në Shqipëri. Jo vetëm publiku³¹² e konfirmon shkallën e lartë të korrupsionit por edhe gjyqtarët tashmë e pranojnë se sistemi i drejtësisë nuk është i çliruar nga influencat e jashtme.³¹³

³⁰⁹ Opinion i përbashkët i Komisionit të Venecias nr.801/2015 §74.

³¹⁰ Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq .16.

³¹¹ Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq .16-17

³¹² Corruption in Albania, Perception and Experience, Institute for Development Research and Alternatives, Pg. 22-24 (2009).

³¹³ Survey of Albanian Judges, Center for Transparency and Freedom of Information (2012). Gjithshtu në Barometrin Global të Transparency International 2013, gjyqësori është listuar si një nga institucionet më të korruptuara në Shqipëri.

Ndër masat që janë propozuar të merren me qëllim ndryshimin e situatës së rëndë në sektorin e drejtësisë janë:³¹⁴

- a) Ngritja e një sistemi rivlerësimi tërësor të gjyqtarëve dhe prokurorëve me qëllim uljen e ndikimit të krimit të organizuar, politikës dhe elementeve të tjera korruptivë në dhënien e drejtësisë, por edhe rritjen e cilësisë profesionale të gjyqtarëve e të prokurorëve. Janë parashikuar mekanizma konkretë për të arritur pasjen e një rezultati pozitiv dhe real nga ky proces rivlerësimi. Synohet që sistemi i vlerësimit të bazohet mbi një sistem të fortë të deklarimit të pasurisë duke përfshirë krijimin e një gjykate dhe zyre të prokurorisë antikorrupsion si dhe të një shërbimi hetimor për këtë qëllim.³¹⁵
- b) Përfshirja në procesin e rivlerësimit të kontrollit tërësor të gjyqtarëve dhe prokurorëve në 3 elemente të rëndësishme: pasuritë e gjyqtarëve dhe prokurorëve, zbulimin ose identifikimin e lidhjeve të tyre me krimin e organizuar dhe së fundi vlerësimin e punës së bërë dhe aftësitë e tyre profesionale. Nëse rezultati final i këtyre tri testeve rezulton negativ ose i pamjaftueshëm, Komisioni do të dalë me një vendim që varion nga detyrimi i gjyqtarit ose prokurorit për riaftësim pranë Shkollës së Magjistraturës për një vit e, në rast se aftësitë profesionale nuk janë të mjaftueshme, deri në largimin nga detyra. Ekzaminimi i trefishtë i gjyqtarëve dhe prokurorëve ka për qëllim jo vetëm shkëputjen një herë e mirë të elementëve të lidhur me krimin, por edhe të atyre të paafte që i kanë përfituar vendet e punës mbi bazën e lidhjeve korruptive, politikisht ose financiarisht. Sistemi aktual i vlerësimit, i cili është më shumë një sistem vetëmbrojtës për këta elementë sesa vetërregullues, ka rezultuar i dështuar në identifikimin dhe nxjerrjen jashtë sistemit të këtyre gjyqtarëve dhe prokurorëve. Për këtë arsye, del i nevojshëm vlerësimi profesional i gjyqtarëve dhe prokurorëve.³¹⁶
- c) Propozimi i krijimit të një Komisioni të Pavarur të Kualifikimit që do të bëjë vlerësimin e të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve, pavarësisht nga niveli dhe juridiksioni. Ai do të ketë mandat të kufizuar nga data 1 janar 2016 deri në datën 31 dhjetor 2025. Anëtarët e Komisionit do të jenë juristë të cilët kanë përvojë të gjatë (të paktën 15 vjet) si gjyqtarë,

³¹⁴ Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq .16.

³¹⁵ Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq .16.

³¹⁶ Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq .17.

prokurorë, avokatë ose profesorë të së drejtës si dhe gëzojnë reputacion të lartë. Ata do të kenë statusin e anëtarit të GJL. Vendimet e Komisionit do të shqyrtohen nga Kolegji i Posaçëm i Kualifikimit pranë Gjykatës së Lartë. Kolegji i Posaçëm do të përbëhet nga anëtarë që do të gjykojnë vetëm çështjet që lidhen me vlerësimin dhe rivlerësimin, sipas aneksit. Detajet e funksionimit të Komisionit dhe të Kolegjit do të parashikohen në ligj. Ky proces do të kryhet nga strukturat vendase në mbikëqyrjen e vëzhguesve ndërkombëtarë, me qëllim rritjen e besueshmërisë ndaj procesit. Vëzhguesit ndërkombëtarë që do të kenë akses në dosjet e gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe do të mbikëqyrin të gjithë procesin vendimmarrës, do të asistojnë procesin si dhe do të ofrojnë çdo lloj ndihme që do të jetë e nevojshme për komisionin dhe kolegjin e kualifikimit. Me qëllim garantimin e procesit por edhe uljen e mundësisë së korrupsionit brenda komisionit, anëtarët e tij do të kenë një trajtim të posaçëm për veten dhe familjen e tyre. Atyre do t'u garantohet edhe mbrojtje e posaçme nga shteti.³¹⁷

8.4. Njësia për parandalimin e Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Kroaci (USKOK)

Njësia për Parandalimin e Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Kroaci (USKOK) është krijuar në vitin 2002 duke pasur nën juridiksion gjithë territorin e Kroacisë. Në mënyrë që të ishte sa më efektive në vitin 2010 u krijua një polici specifike – Zyra Kombëtare e Policisë për Parandalimin e Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Kroaci (PNUSKOK). Kjo është vijuar me krijimin e departamenteve të veçanta të USKOK-së për të gjykuar raste të USKOK, në të katër gjykatat më të mëdha të Kroacisë, në Zagreb, Osijek, Rijeka and Split.³¹⁸

Aktiviteti i USKOK-së përgjatë viteve është karakterizuar nga suksesi dhe eficienta. Gjatë viteve 2007 - 2014 janë kryer mijëra hetime dhe 3454 persona janë akuzuar dhe janë dërguar përpara gjykatës 3098 persona, 2915 prej të cilëve janë dënuar.

Lidhur me krimin e organizuar, USKOK-ja ka ndërmarrë veprimtari të shumta ndaj grupeve të krimin të organizuar dhe organizatave kriminale të përfshira në trafikimin e qenieve njerëzore,

³¹⁷ Material shoqëruar i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015), fq. 17.

³¹⁸ (USKOK) Njësia për Parandalimin e Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Kroaci.

kontrabandën ndaj emigrantëve, trafikimin e armëve në vende të BE-së, heroinës kokainës nga vende të Amerikës së Jugut, kontrabandimin e cigareve, pijeve alkoolike etj.

Lidhur me aferat korruptive, USKOK-ja ka ndërmarrë një sërë veprimesh për hetimin e të gjitha formave të korrupsionit duke aplikuar “Tolerancë zero” kundër çdolloj korrupsioni. Zyrtarë të nivelit lartë janë akuzuar dhe dënuar, përfshirë ish-Kryeministrin e Kroacisë, dy zëvendësministra, ministrin e Brendshëm, Ambasadorin e Kroacisë në Kombet e Bashkuara (OKB), gjeneralë të Ushtrisë Kroate si dhe zyrtarë të lartë të Agjencisë së Sigurimit dhe Shërbimeve Inteligjente.

Janë hetuar gjithashtu dhe disa kyetarë bashkishë, prefektë, kryetarë komunash, zyrtarë të lartë të tatim-taksave, profesorë universitetesh të Kroacisë si dhe disa gjyqtarë. Pyetja ngritur nga Ministri i Brendshëm nëse kryetarët e bashkive të dënuar në gjykatën e shkallës së parë duhet të linin detyrën përpara se Gjykata e Apelit të vendoste, është një çështje delikate. Prezumimi i pafajsisë nuk parashikon lejimin e masave përfundimtare. Gjithsesi, në ligjin disiplinor heqja dorë nga detyra është një gjë e njohur. Ky nuk është një aktivitet që mbulohet nga zyra e Prokurorisë.

Aktiviteti i USKOK-së rregullohet nga një kuadër i ri ligjor, nga ana procedurale me pesë parime themelore:

1. **Qasja e metodës proaktive.** Kjo përkthehet në atë që prokurori të reagojë sa më shpejt kur mëson diçka, menjëherë merr masa, kryen verifikime duke u dhënë urdhra të prerë policëve dhe strukturave të tjera shtetërore në mënyrë të menjëhershme pa prituri për indikacione të tjera.
2. **Qasja multidisiplonore,** e cila do të thotë se nëse rastet që janë shumë të komplikuar atëherë nuk mjaftojnë vetëm njohuritë ligjore. Njohuri profesionale të tjera janë të domosdoshme si ekspertë finance, ekspertë në fushën e ndërtimit etj. Shteti duhet të parashikojë një buxhet të veçantë për kontraktimin e tyre.
3. **Puna në grup dhe bashkëpunimi ndërmjet agjencive.** Puna nuk mund të kryhet vetëm nga zyra e Prokurorisë. Është me rëndësi përfshirja e agjencive të tjera. Duke filluar nga 2006 USKOK-ja ka të drejtë akses në databazën e administratës tatimore, ndërsa që në 2007 në atë të Ministrisë së Brendshme. Për këtë janë nënshkruar marrëveshje midis USKOK-së dhe prokurorëve të institucioneve relevante.

4. **Bashkëpunimi ndërkombëtar.** Ky lloj bashkëpunimi ndihmon në gjetjen e gjurmimin e parave. Shumë marrëveshje (multilaterale and bilaterale) janë nënshkruar për shkëmbimin e informacionit, që, në kuadër të asistencës ligjore të përbashkët, prokurori të ketë dëshmi dhe fakte.
5. **Kryerja e investigimeve financiare.** Disa veprimtari të veçanta janë fokusuar në kryerjen e investigimeve financiare me qëllim gjurmimin e rrjedhjes së parave dhe konfiskimin e asetëve dhe përfitimeve të paligjshme. USKOK-ja ka kryer hetime financiare në mënyrë të pavarur dhe si rezultat i tyre janë konfiskuar çdo vit sasi parash dhe asete të tjera nga persona të dyshuar, në shuma parash që tejkalojnë buxhetin e USKOK-së tre herë më shumë. Në këtë mënyrë, USKOK-ja nuk u kushton asgjë takasapaguesve kroatë. USKOK-ja është një organ qendror me vetëfinancim.³¹⁹

8.5. Rasti Ivo Sanader³²⁰, Kroaci

Rasti i hetimit të Sanader dhe kompanisë të njohur FIMI MEDIA ka nisur nga informimi proaktiv i vazhdueshëm në media. Gazetarët raportojnë që Sanader mbante ora dore shumë të shtrenjta, një prej të cilave vlente mbi 100 000 euro.

Hetimi ka nisur pas indicieve të para dhe ishte shumë i vështirë grumbullimi i provave. Hetimi u krye nga një skuadër, që përbëhej nga 7 prokurorë dhe që punonin 16 orë në ditë, përfshi të shtuna dhe të diela. Është arritur të merren fakte të rëndësishme, që çonin në konkluzionin se ish-Kryeministri ishte përfshirë në aktivitete korruptive kriminale. Dëshmitarë të ndryshëm janë kontaktuar ku kanë dhënë fakte shumë të rëndësishme veçanërisht për fillimin e procesit.

Prokurorët që kanë punuar me këtë çështje kanë marrë në pyetje një numër të madh personash. Fakte dhe prova janë verifikuar për marrjen e të dhënave të nevojshme. Gjatë hetimit janë marrë në pyetje më tepër se 500 persona, disa prej tyre më shumë sesa një herë në mënyrë të përsëritur. Një prej tyre, bashkëfajtor me ish-Kryeministrin, Mladen Barišić është pyetur 19 herë pasi prokurorët nuk besonin në deklaratat e tij. I është kërkuar gjykatës të vendosë monitorim me kamera dhe audioregjistrime.

³¹⁹ Po aty.

³²⁰Rasti Ivo Sanader.

Një hetim i hollësishëm financiar është kryer lidhur me asetet e Sanader. Ka pasur një bashkëpunim shumë të mirë me agjencinë e parandalimit të parave të pista, administratës tatimore dhe ndihmë e veçantë ligjore nga Austria dhe SHBA-të.

Është kërkuar heqja e imunitetit të Sanader, për të cilën Parlamenti ka vendosur menjëherë. Ai është arrestuar në Austri më 10 dhjetor 2010 dhe është ekstraduar në Kroaci për veprime të mëtejshme procedurale. Ish-Kryeministri për këtë çështje është dënuar me 8 vjet heqje lirie.

8.6. Komponentët e politikave antikorrupsion në Rumani³²¹

Qëllimi i politikës antikorrupsion është që të reduktojë korrupsionin dhe të rritë besimin në institucione, i cili lidhet direkt me qeverisjen e mirë. Veçanërisht, që prej vitit 2000 në Rumani janë përvijuar strategji për luftën kundër korrupsionit, janë amenduar ligje dhe janë krijuar institucione. Ajo që mungon megjithatë është arsimimi antikorrupsion, krijimi i praktikave më të mira, menaxhimi efikas dhe mjetet specifike për të shtypur dhe luftuar sjelljen që devijon nga standardet. Një strategji antikorrupsion për gjyqësorin duhet të mbulojë dy fusha veprimi: parandalimin dhe luftën³²².

Parandalimi i korrupsionit kërkon që të eliminojë dobësitë e paraqitura në pjesën e dytë të këtij punimi. Veprimet kundër korrupsionit duhet të aspirojnë që të kufizojnë monopolin, të largojnë pushtetet diskrecionare³²³ dhe të garantojnë transparencën. Këto duhet t'u shtohen fushatave informative për mënyrën se si menaxhohen dhe operohen institucionet përkatëse, por edhe për instrumentet ekzistuese antikorrupsion; rritjen e përgjegjësisë së personelit, veçanërisht duke implementuar kodet e sjelljes; rezoluta për papajtueshmërinë dhe rregulloret për konfliktin e interesit.

Lufta kundër korrupsionit i drejtohet si aktiviteteve të inspektimit (inspektimi i përgjithshëm administrativ dhe auditit financiar) dhe ndëshkimeve (pasoja kur konstatohet një parregullsi specifike). Me këto nënkuptohen mekanizmat e inspektimit të brendshëm për të kontrolluar

³²¹ Corrected Version handbook corruption, albanian, datë 28.12.2010, fq.94.

³²² Disa flasin për një qasje me tre shtylla: arsimit (rritja e sensibilitetit për grupet e riskut dhe për publikun e gjerë), parandalimi (paraqitja e praktikave antikorrupsion tek institucionet legjislative dhe ekzekutive), dhe frenimi (efektiviteti nëpërmjet specializimit dhe trajnimit); disa të tjerë flasin për tre shtresa të tjera: parandalimi, kontrolli dhe ndëshkimi.

³²³ Shih edhe rekomandimi R (80) 2 për ushtrimin e të drejtave diskrecionare nga autoritetet administrative, miratuar nga Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës më 11 1980, në www.coe.int/admin.

përputhshmërinë me etikën profesionale, kufizimin e ndërhyrjeve të faktorëve administrativë në kryerjen e detyrave gjyqësore, ndarjen e kompetencave gjyqësore nga ato jojuridiksionale; së bashku me dhënien e mbështetjes për institucionet gjyqësore dhe administrative kundër korrupsionit.

Me sa duket, implementimi i metodave antikorrupsion eventualisht do të çojë jo vetëm tek një rritje integriteti e personelit dhe vetë reformës së gjyqësorit, por ndoshta tek forcimi i metodave antikorrupsion duke siguruar pavarësinë dhe efikasitetin e sistemit.

8.6.1. Përkufizim i tipareve të politikave antikorrupsion³²⁴

- a) Në lidhje me grupet e saj objekt, një politikë e tillë së pari dhe kryesisht duhet të ketë objekt personelin në institucionet përkatëse, të cilëve u duhet kërkuar dhe u duhet inkurajuar sjellja e drejtë. Nga njëra anë, punonjësit duhet të këshillohen që të jenë të paanshëm dhe të përgjegjshëm, nga ana tjetër ata duhet të paralajmërohen për ndëshkimet që rrjedhin nga shkelja e ligjit ose standardeve të sjelljes. Ajo duhet të trajtojë edhe individët *jashtë* institucioneve, d.m.th., ata që u drejtohen ose mund t'u drejtohen këtyre 'shërbimeve'. Këta individë jo vetëm që duhet të trajnohen për llojin e sjelljes që ata kanë të drejtë të presin nga personeli me të cilin do të jenë në kontakt, por duhet edhe të paralajmërohen për pasojat potenciale nëse tentojnë të korruptojnë zyrtarin.
- b) Në lidhje me gamën e saj, mund të hartohet një strategji e përgjithshme, e vlefshme për të gjitha institucionet, bashkë me një strategji sektoriale për një fushë ose institucion specifik.

8.6.2. Kuadri aktual antikorrupsion në Rumani³²⁵

Zhvillimi i një strategjie efektive antikorrupsion kërkon, para së gjithash, përzgjedhjen e rregullave që përkufizojnë drejtimit kryesore për veprim, masa, përgjegjësi dhe burime. Nga instrumentet ndërkombëtare të përmendura në kapitullin e mëparshëm, që përshkruajnë politikat kuadër për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin, më të rëndësishmet janë Rezoluta e Këshillit të Evropës 24 e vitit 1994 për Njëzet Parimet Udhëzuese në Luftën kundër Korrupsionit,

³²⁴ Corrected version handbook corruption, albanian, datë 28.12.2010, fq.94-95.

³²⁵ Corrected version handbook corruption, albanian, daatë 28.12.2010, fq.95-98.

Konventa e Ligjit Penal kundër Korrupsionit³²⁶ dhe Konventa e Ligjit Civil kundër Korrupsionit³²⁷ e Këshillit të Evropës, 1999 dhe Konventa e OKB-së³²⁸ për luftën kundër korrupsionit e vitit 2003. Ato duhet të implementohen faktikisht dhe jo të mbeten thjesht aspirata.

Në Rumani mjetet për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin janë mbështetur tek këto instrumente ndërkombëtare. Ato në mënyrë strategjike parashikojnë rregullat e mëposhtme të miratuara nga qeveria:

- a) Programi Kombëtar për Luftën kundër Korrupsionit dhe Plani Kombëtar i Veprimit kundër Korrupsionit i vitit 2001³²⁹;
- b) Strategjia Kombëtare Antikorrupsion e vitit 2004 (SNA I)³³⁰, modifikuar me Strategjinë Kombëtare Antikorrupsion 2005 (SNA II) dhe Plani i Veprimit për Implementim³³¹;
- c) Strategjia e Reformës së Gjyqësorit 2003 - 2007³³² dhe plani i veprimit për implementim³³³, ku kapitulli II i kushtohet një direktive që detajon parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në gjyqësor³³⁴. Përmendim Strategjinë Kombëtare 2008 – 2010³³⁵ për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në sektorët e cënueshëm ku strategjitë në

³²⁶ Ratifikuar nga parlamenti rumun me ligjin nr.27/16.1.2002, botuar në Gazetën Zyrtare nr.65, 30 janar 2002.

³²⁷ Ratifikuar nga parlamenti rumun me ligjin nr.147/1.4.2002, botuar në Gazetën Zyrtare nr.260, 18 prill 2002.

³²⁸ Ratifikuar nga parlamenti rumun me ligjin nr.365, 15.9.2004, botuar në Gazetën Zyrtare nr.903, 5 tetor 2004.

³²⁹ Miratuar me vendimin e qeverisë nr.1.65/25.10.2001, botuar në Gazetën Zyrtare nr.728, datë 15.11.2001.

³³⁰ Vendimi i qeverisë nr.1944/datë 10.11.2004, që miratoi Strategjinë Kombëtare Antikorrupsion të vitit 2004,, botuar në Gazetën Zyrtare nr.1 199, datë 15 dhjetor 2004, modifikuar me Strategjinë Kombëtare Antikorrupsion 2005-2007.

³³¹ Shih vendimin e qeverisë nr.231, datë 30.3.2005, botuar në Gazetën Zyrtare të Rumanisë nr.272, datë 1 prill 2005, që miratoi planin e veprimit për implementimin e Strategjisë Kombëtare Antikorrupsion 2005-2007.

³³² Shih vendimi i qeverisë nr.1052/2003, që miratoi Strategjinë e Reformës në Gjyqësor 2003 -2007.

³³³ Shih vendimin e qeverisë nr.232/30.3.2005, botuar në Gazetën Zyrtare nr.273, datë 1 prill 2005, që miratoi planin e veprimit për implementimin e Strategjisë së Reformës së Gjyqësorit dhe vendimin e qeverisë nr.233/30.3.2005, për krijimin, organizimin dhe funksionimin e Këshillit për Koordinimin e Implementimit të Strategjisë Kombëtare Antikorrupsion për 2005-2007, botuar në Gazetën Zyrtare nr.273, datë 1 prill 2005.

³³⁴ Ky kapitull përfshin tre objektiva, me masa korresponduese: (1) sigurimin e transparencës në kryerjen e detyrave të gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe parandalimin e korrupsionit, duke monitoruar dorëzimin e deklaratave të pasurisë dhe të interesit nga gjyqtarët dhe prokurorët, krijimin e një mekanizmi për të kontrolluar këto deklarata dhe papajtueshmëritë e mundshme, caktimi rastësor i çështjeve, duke siguruar pavarësinë e prokurorëve, duke implementuar kodin e etikës profesionale për gjyqtarët dhe prokurorët; (2) transpozimin e standardeve antikorrupsion të BE-së, OKB-së, KiE-së dhe OECD-së, duke amenduar ligjet për heqjen e imunitetit të noterëve publikë dhe zyrtarëve të zbatimit të ligjit në gjykatë; (3) rritjen e integritetit dhe rezistencës ndaj korrupsionit për të plotësuar standardet evropiane, duke reformuar Drejtorinë e Përgjithshme për Mbrojtjen dhe Antikorrupsionin në Ministrinë e Drejtësisë.

³³⁵ Shih Gazetën Zyrtare të Rumanisë nr.514, datë 8 qershor 2008, që botoi Strategjinë Kombëtare për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në sektorët e cënueshëm dhe në administratën vendore publike për periudhën 2008-2010.

administratën publike vendore trajtojnë sektorin e kujdesit shëndetësor, sektorin financiar dhe fiskal, rendin publik dhe sigurinë, arsimin, administratën publike vendore, por jo gjyqësorin;

- ç) Plani i veprimit 2007 - 2010 kërkonte si pjesë e një mekanizmi për bashkëpunim edhe verifikimin e progresit në vazhdim nga ana e Rumanisë, krijuar nga Komisioni Evropian³³⁶.

Në aplikimin e këtyre programeve janë miratuar disa akte normative nga qeveria dhe parlamenti. Kodi Penal në kapitullin e tij për krimet që lidhen me punën, penalizon pesë vepra penale: konfliktin e interesit, mitëmarrjen, mitëdhënien, marrjen e përfitimeve të padrejta dhe tregtimin e influencës (nenet 253/1-257).

Ligji nr.78/2000³³⁷ për parandalimin, zbulimin dhe ndëshkimin e shkeljeve të korrupsionit, rregullon krimet e korrupsionit, krimet e krahasueshme me korrupsionin, krimet e lidhura me korrupsionin dhe krimet kundër interesave financiarë të komunitetit evropian.

Ligji nr.263/2002 ratifikoi Konventën Evropiane për Pastrimin, Kërkimin, Kapjen dhe Konfiskimin e të Ardhurave nga krimi (nënshkruar në Strasburg në 8 nëntor 1990).

Vendimi i qeverisë nr.43/2002 rregullon aktivitetin e Drejtorisë Kombëtare Antikorrupsion.

Ligji nr.161/2003 për masat për të siguruar transparencën në ushtrimin e detyrave publike, të detyrës publike dhe në mjedisin e biznesit dhe për parandalimin dhe ndëshkimin e korrupsionit ('paketa antikorrupsion') krijoi një kuadër ligjor efikas për parandalimin e korrupsionit të nivelit të lartë dhe sigurimin e qeverisjes së mirë.

Me vendimin e qeverisë nr.504/2003 u miratua programi për zbatimin e ligjit nr.161/2003. Në mënyrë që të parandalohet përdorimi i fondeve të paligjshme, ligji nr.43/2003 u miratua dhe trajton financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore.

Ligji nr.52/2003 përcaktoi parimet e transparencës në vendimmarrje në administratën publike që janë njoftimi paraprak, konsultimi dhe pjesëmarrja aktive e qytetarëve në vendimet administrative dhe në hartimin e projektligjeve administrative.

³³⁶ Plani i veprimit për plotësimin e kërkesave në mekanizmin për bashkëpunim dhe verifikim për progresin në vazhdim të bërë nga Rumania në gjyqësor në luftën kundër korrupsionit, miratuar me vendimin e qeverisë nr.1346/31.10.2007, botuar në Gazetën Zyrtare nr.765, datë 12 nëntor 2007. Mekanizmi u krijua sipas vendimit të KE 2006/928/EC, të 13 dhjetorit 2006, botuar në Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian nr.354, të 14 dhjetorit 2006.

³³⁷ Shih ligjin botuar në Gazetën Zyrtare nr.219, datë 18 maj 2000.

Ligji nr.7/2004 për Kodin e Sjelljes për zyrtarët publikë rregullon normat e sjelljes profesionale për zyrtarët publikë, synon rritjen e cilësisë së shërbimit publik dhe menaxhimin e promovuar të mirë për realizimin e interesit publik dhe eliminimin e burokracisë.

Ligji nr.251/2004 përcakton masat në lidhje me asetet e marra falas gjatë aktivitetit zyrtar gjatë kryerjes së detyrave publike.

Udhëzimi i qeverisë nr.24/2004 ka si objekt rritjen e transparencës në ushtrimin e funksioneve publike dhe detyrës publike si dhe forcimin e masave për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit.

Ligji nr.303/2004 miratoi statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, ndërsa ligji nr.304/2004 miratoi mënyrën e organizimit të gjyqësorit.

Ligji nr.144/2007 për krijimin, organizimin dhe operimin e Agjencisë Kombëtare të Integritetit krijoi institucionin e ngarkuar për kontrollin e aseteve të marra gjatë detyrave publike, papajtueshmëritë dhe konfliktet e interesit.

Në sistemin gjyqësor, vetëm MAI duhet të paraqesë një politikë antikorrupsion sektoriale meqenëse rendi publik dhe siguria shikohen si një sektor i cënueshëm në vetë Strategjinë Kombëtare Antikorrupsion 2008-2010. Në lidhje me Ministrinë e Drejtësisë, vetëm në vitin 2001 u miratua një plan veprimi sektorial antikorrupsion me një urdhër të ministrit të Drejtësisë.

Dokumenti identifikonte sektorët e mëposhtëm të cënueshëm dhe faktorët e riskut brenda Ministrisë së Drejtësisë: 1) Zyra për dhënien e shtetësisë; 2) Shërbimi i marrëdhënieve me publikun; 3) Drejtoria gjyqësore; 4) Drejtoria e Përgjithshme për Shërbimin Penitenciar.

Në gjykatat e drejtësisë dhe në Ministrinë Publike - 1) Marrëdhëniet me publikun; 2) Aktiviteti gjyqësor; 3) Zyrat e sekretarive të gjykatave; 4) Çaktimi i çështjeve³³⁸.

8.7. Probleme praktike në sistemin juridik shqiptar lidhur me veprat penale të kryera nga ana e administratës publike

- Nga studimi i vendimeve gjyqësore nuk u konstatua referimi i drejtpërdrejtë në konventat ndërkombëtare të ratifikuara. Përgjithësisht, gjykatat e konsiderojnë këtë një çështje që duhet të trajtohet në bazë të legjislacionit të brendshëm, i cili duhet të përfshijë detyrimet

³³⁸ Shih qeveria e Rumanisë, lufta kundër korrupsionit në Rumani. Masa për të përshpejtuar implementimin e strategjisë kombëtare, Bukuresht 2002, në <http://x.gov.ro/obiective/pganticoruptie/anticoruptie-2002-2.pdf>.

ndërkombëtare në përmbajtjen e tij dhe pak është bërë traditë njohja e drejtpërdrejtë e marrëveshjes apo zbatimi i saj i drejtpërdrejtë.

- Nga studimi i vendimeve gjyqësore u konstatua se nuk pasqyrohej qëndrimi institucional ndaj personit të akuzuar, pra nëse ndaj tij ishin marrë masa disiplinore të karakterit administrativ apo jo. Kjo ka ndodhur vetëm në pak raste të evidentuara në vendimet e dhëna nga gjykata e Vlorës. Ne mendojmë se gjykata duhet ta evidentojë një fakt të tillë me qëllim që të zbatojë një politikë penale më të efektshme.
- Gjatë monitorimit të disa prej proceseve gjyqësore, të cilat janë në vijim, pranë Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë, nga skuadra e studentëve monitorues u vunë re shtyrje të seancave gjyqësore. Kjo rezulton edhe nga monitorimi i afateve të proceseve të përfunduara. Shkaqet kryesore për shtyrjen e seancave gjyqësore janë, kryesisht, mungesa e prokurorit, mungesa e avokatit, mosparaqitje e dëshmitarit, mosparaqitja e të pandehurit që është në gjendje arresti ose mungesa e gjyqtarit të çështjes.
- Ka një numër të madh çështjesh të pushuara nga prokuroria dhe dhënie të pafajësisë nga gjykata. Disa shkaqe u parashtruan nga konsultat dhe analizat në rrethet gjyqësore, objekt monitorimi. Por, mendojmë se ka nevojë për analiza konkrete të tyre, madje edhe rast pas rasti, në çështjet më tipike, me qarqe profesionistësh dhe ato akademike, të cilat do të ndihmojnë në evidentimin e shkaqeve që çojnë në pushimin e gjykimit dhe dhënien e pafajësisë, por edhe në bërjen e rekomandimeve të nevojshme për përmirësimet ligjore dhe zbatimin e tyre në praktikë ose për rritjen e efektivitetit të organit të prokurorisë.
- Nuk ka padi civile në procesin penal në lidhje me dëmin. Nga arsyetimi i vendimeve nuk rezulton që padia civile të jetë veçuar me vendim të ndërmjetëm të gjykatës në procesin e gjykimit penal. Në disa raste, gjykata ka thirrur ekspertë për të përcaktuar saktë dëmin, por ky ka qenë një detyrim për efekt të kualifikimit ligjor të veprës. Në politikën penale nuk janë mbajtur parasysh gjithmonë nga gjykata të gjitha rrethanat, që e favorizojnë ose jo të gjykuarin në kryerjen e veprës penale.
- Gjykatat në përgjithësi nuk aplikojnë dënimet plotësuese.

KAPITULLI I NËNTË

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME BAZIKE

Rekomandimet shërbejnë si udhëzues për përpjekjet për reformë për të promovuar pavarësinë e gjyqësorit dhe përgjegjshmërinë dhe për të inkurajuar një zbatim më efektiv, efikas e të drejtë. Siç e demonstroi ky volum, reforma e shumanshme, holistike e gjyqësorit është një hap themelor drejt rritjes së drejtësisë dhe luftës kundër korrupsionit që degradon sistemet ligjore dhe shkatërron jetët në të gjithë botën. Me parantezën se kur flasim për korrupsion nuk nënkuptojmë vetëm veprat penale të korrupsionit në këndvështrimin e ngushtë por të gjitha veprat penale kundër administratës publike të cilat gjenerojnë për autorët përfitime të paligjshme.

- Implementimi i standardeve ndërkombëtare³³⁹ për të mbështetur rregulloret e brendshme me qellim që të hartohet një strategji antikorrupsion për gjyqësorin, bazuar në disa parime. Natyrisht në mënyrë që të arrihen masat specifike, strategjia antikorrupsion për gjyqësorin duhet të përqafohet nga të gjithë vendimmarrësit përkatës dhe duhet të shoqërohet me një plan që përcakton kurset e veprimit, masat konkrete, afatet, zyrtarët përgjegjës dhe burimet që nevojiten për implementimin.
- Një mekanizëm i pavarur nga mekanizmat e brendshëm duhet të ekzistojë për monitorimin konstant të progresit në arritjen e objektivave, efekti i këtyre masave duhet të monitorohet dhe plani fillestar duhet të azhurnohet rregullisht. Kjo strategji duhet të implementohet dhe të monitorohet nga një organ i pavarur (siç kërkohet nga neni 6 i Konventës së OKB-së kundër korrupsionit). Përfitimi nga kjo strategji publike e integritetit për sistemin gjyqësor është se ajo direkt përballon sfidat e ndërtimit të një sistemi të aftë për t'u përballur me pritshmëritë e qytetarëve. Kjo mund të ndodhë pavarësisht nga ngarkesa e trashëgimisë së regjimit komunist, i cili përkufizohet si mungesa e sensit të përgjegjshmërisë publike dhe të një

³³⁹ Konventa e OKB-së në nenin 11 njih integritetin e gjyqësorit si një komponent qendror të çdo strategjie për të matur korrupsionin, veçanërisht mes gjyqtarëve dhe prokurorëve. Me një organ gjyqësor të përbërë nga një grup individësh në shumë vende, promovimi i integritetit gjyqësor është një veprim i synuar me potencial të lartë. Projektet për integritetin gjyqësor dhe forcimin e kapacitetit janë implementuar tashmë dhe po zhvillohen në Indonezi, Iran, Mozambik dhe Afrikën e Jugut nëpërmjet UNODC.

kulture publike të aftë për të identifikuar qartësisht zyrtarët e ndershëm³⁴⁰. Është domosdoshmëri absolute për politikën antikorrupsion që të ketë objekt, mes të tjerash, për caktimin e treguesve të korrupsionit në gjyqësor, që mund të përdoren si shenja dalluese të mangësive të mundshme në lidhje me korrupsionin³⁴¹.

Këta tregues mund të përfshijnë një numër aspektesh që lidhen me sjelljen e përgjithshme të profesionistëve (p.sh. një rritje e rëndësishme e pasurisë së zyrtarit publik, standarde të larta të jetesës, kontaktet me komunitetin e biznesit dhe qarqet e krimit dhe mjediset e blerjes së mallrave ose shërbimeve). Ja vlen të analizojmë gjithashtu treguesit profesionalë, të tillë si shkelja e rregulloreve të brendshme, marrja përsipër në mënyrë vullnetare e detyrave ose kompetencave, kohëzgjatja e zgjidhjes së çështjeve (tepër e gjatë ose në të kundërt tepër e shkurtër), zhdukja e provave në dosje, aksesit nga njerëzit që janë të jashtëm për detyrën, kontaktet e gjera private me palët e interesuara, cilësia e diskutueshme e shpjegimeve për udhëzimet e dhëna/marra, praktikat e paqëndrueshme, një rritje në numrin e ankesave kundër një zyrtari, përpjekjet për të biseduar me kolegët për të trajtuar një çështje në mënyrë të veçantë, fshehja e parregullsive, një numër i madh deklarimesh i të pandehurve të pafajshëm ose marrja e një detyre të veçantë mbas dorëheqjes. Kjo kërkon një sistem vlerësimi të integruar që kombinon vlerësimin individual të zyrtarit publik, vlerësimin e institucionit dhe vlerësimin e sistemit gjyqësor.

Parandalimi i korrupsionit në sistemin gjyqësor

- Siç kemi treguar gjatë gjithë këtij punimi, cenueshmëria nga korrupsioni shfaqet aty ku përgjegjësi të caktuara janë *monopol* i institucioneve të caktuara, ku vendimet merren arbitrarisht dhe ka mungesë transparence, ku sistemit dhe individëve iu mungon *përgjegjësia* dhe *integriteti*. Kontrolli i korrupsionit kërkon politika që i trajtojnë këto aspekte. Prandaj, ai kërkon garë, ligjshmëri, transparencë, përgjegjshmëri. Por, jo të gjitha këto kërkesa mund të plotësohen në të njëjtën kohë në të gjithë sektorët e sistemit të drejtësisë. Për shembull,

³⁴⁰ Institutul pentru o Societate Deschisa, Monitorimi i Procesit të Anëtarësimit në BE: Politikat e Korrupsionit dhe Luftës kundër Korrupsionit, Exclus SRL, Bukuresht 2002, fq. 37.

³⁴¹ Shih UNODC dhe OSBE, aksesit në drejtësi – pavarësia, paanshmëria dhe integriteti i gjyqësorit. Komploti i vlerësimit të drejtësisë kriminale, shtëpia botuese e OKB-së, Nju Jork, 2006, fq. 14.

ndërsa liberalizimi është i mundshëm në aktivitetin e avokatëve, noterëve publikë dhe përmbauesve, por ai nuk është i mundshëm për gjyqtarët të cilët, sipas ligjit, kanë një monopol mbi dhënien e drejtësisë.

- Prandaj, praktikat e parandalimit të korrupsionit duhet t'i trajtojnë njëjloj si instrumentet gjyqësore edhe praktikat administrative. Nuk është nevoja që të krijohen formula të reja. Përkthimi dhe shpërndarja e dokumenteve ndërkombëtare, njohja e rregulloreve të brendshme dhe implementimi i praktikave të mira të marra nga institucionet e huaja ose të brendshme do të jenë të mjaftueshme.

Parandalimi i korrupsionit tek personeli gjyqësor

Në nivel individual, si gjyqtarët e prokurorët dhe personeli tjetër gjyqësor duhet të edukohet me parimet antikorrupsion. Para se të hyjë në fuqi, strategjia antikorrupsion duhet të luajë gjithashtu një rol edukues.

Për të parandaluar korrupsionin mes personelit gjyqësor dhe për të reduktuar mundësitë për korrupsion janë të mundshme zgjidhjet e mëposhtme:³⁴²

1. Do të rekomandoja në radhë të parë rishikimin e Kodit Penal me synim parashikimin e këtyre dispozitave nëpërmjet të cilave do të synohet rritja e efektshmërisë të ndëshkueshmërisë së këtij fenomeni. Konkretisht, të bëhen ndryshime në nenet 245/1 dhe 248 të Kodit Penal, ku të parashikohet përgjegjësia penale e personave të tretë që kanë përfituar me dashje nga ushtrimi i ndikimit të paligjshëm ose shpërdorimi i detyrës së funksionarit publik.

2. Të ketë kritere objektive dhe të kryhen trajnime profesionale:

- Vlerësimi duhet të jetë i rregullt dhe duhet të synojë që të gjejë zgjidhjet për të përditësuar dhe për të përmirësuar në mënyrë konstante trajnimin profesional të personelit gjyqësor, si në mjediset formale të mësimin dhe në ato joformale; - Ekspertët e insolvencës dhe praktikantët duhet të emërohen nga organet gjyqësore sipas kritereve që sigurojnë konkurrencë të drejtë dhe promovimin e kompetencës:

³⁴² Corrected version handbook corruption, albanian, date 28.12.2010, fq.103-105.

- Trajnimi i stafit gjyqësor duhet të përfshijë gjithashtu njohuri teknike bazë për t'u mundësuar atyre që të zbulojnë gabimet e paqëllimshme të personelit gjyqësor ndihmës, si ekspertët. Trajnimi i specializuar në këtë drejtim dhe publikimi i manualeve të praktikës së mirë rekomandohen shumë;
- Zhvillimi i teorisë së paanshmërisë së dukshme: sistemi duhet të përqafojë teorinë që nënvizon rëndësinë e paanshmërisë së dukshme dhe konflikteve të dukshme (të mundshme) të interesit. Si rregull, agjentët publikë paraqesin formalizëm të tepërt - ata nuk rrinë pa marrë vendime edhe në rastet e konfliktit faktik të interesit kur një çështje nuk rregullohet specifikisht nga ligji. Kjo tregon një mospërfillje të parimeve të përgjithshme dhe, ç'është më e rëndësishme, teorinë e paanshmërisë së dukshme, që do të përjashtonte përfshirjen e tyre në çështje;
- Punësimi i personelit, përzgjedhja, promovimi dhe sistemi i rregullt i vlerësimit duhet të bazohen ekskluzivisht në vlerësimin objektiv të meritave, të performancës dhe aftësive profesionale. Kriteret duhet të komunikohen paraprakisht, të jenë objektive dhe transparente dhe të kundërshtueshme në gjykatë.
- Masat e testimit të integritetit nga koha e marrjes në punë dhe në mënyrë të rregullt, duke përdorur agjentë të fshehtë mes mjeteve të tjera, duhet t'u komunikohen personelit. Procedurat e duhura nevojiten për përzgjedhjen dhe trajnimin e atyre që do të mbajnë pozicione publike të cilat konsiderohen si të cenueshme nga korrupsioni në mënyrë të veçantë. Me sa duket, këto procedura duhet të përfshijnë kontrollues të ndershëm;
- Reduktimi i kontaktit të drejtpërdrejtë me publikun për të eliminuar burimet e drejtpërdrejta të ndikimit negativ: Ky kontakt kryesisht përfshin departamentet ndihmëse në gjyqësor, që mund të zvogëlohen me anë të teknologjive moderne (të tilla si e-maili, telefoni, pagesat elektronike, postimi i informacionit të çështjes përkatëse në internet ose në tryezat e informacionit); publikimi i kalendarit të trupit gjykues, të pjesëtarëve të trupit gjykues, të listave të zëvendësuesve (për të kontrolluar se si janë formuar trupat gjykues); ose arkivimin elektronik të dosjeve të çështjes (për të reduktuar kohën që nevojitet nga punonjësit e arkivit ose të eliminohen ata tërësisht). Agjentët e vendimmarrjes gjithashtu mund të mbrohen. Arkitektura e vendit të punës nuk duhet të lejojë ndërhyrjen e publikut në punën e përditshme të agjentëve publikë. Masat për këtë arsye mund të përfshijnë edhe rotacionin e rregullt të personelit që punon në sektorët e cenueshëm (p.sh., zyrat e marrëdhënieve me publikun,

- zyrat që caktojnë çështjet në mënyrë rastësore)³⁴³ ose madje transferimin e tyre në zona të ndryshme gjeografike; - Kuptimi i saktë i detyrave të tij dhe detyrave të të tjerëve;
- Fitimi i njohurive që janë të dobishme në marrëdhëniet publike (psikologji, sociologji, gramatikë, retorikë);
 - Asimilimi i praktikës në çështjet disiplinore: Kjo përfshin komunikimin rregullisht për punonjësit të sanksioneve që zbatohen për ta në periudha përkatëse dhe arsyet pse organi disiplinor e bëri këtë.³⁴⁴ Theks i veçantë duhet t'i vihet shpërndarjes dhe sigurimit të konsistencës së praktikës gjyqësore në lidhje me kundërshtimin dhe përjashtimin e gjyqtarëve nga gjykimi, për të cilët ende nuk ka të dhëna publike. Në fakt, mungesa e praktikës gjyqësore konsistente është një problem i madh në Rumani, siç ilustron Beian kundër Rumanisë (2008). Në atë çështje, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut theksoi se mungesa e precedentit bëhet burim i pasigurisë gjyqësore dhe minon besimin publik tek gjyqësori. Në të kundërt, precedenti kontradiktor i gjykatave të ndryshme dhe vendimet inkonsistente të trupave gjykues në të njëjtën gjykatë hapin derën për praktika arbitrare;
 - Trajnimi për etikën: Rëndësia e kodit të sjelljes si një instrument kyç në parandalimin e korrupsionit do të detajohet më poshtë;
 - Diskutimi i rregullt nga profesionistët e ligjit për rolin e gjyqësorit dhe përgjegjësitë e çdo profesioni ligjor. Përfaqësuesit e të gjitha profesioneve ligjore duhet të takohen rregullisht dhe të identifikojnë format e përshtatshme të bashkëpunimit. Ata duhet të dinë se sjellja e secilit është kritike për krijimin e një perceptimi pozitiv të publikut për integritetin e sistemit. Detyrimi dhe mjetet për të mos u shoqëruar me kolegët me sjellje të padrejtë gjithashtu duhet të marrë vëmendje të veçantë.
 - Organizimi i debateve për korrupsionin në gjyqësor;
 - Vënia në dijeni për rregulloret ndërkombëtare si për detyrat funksionale dhe për korrupsionin: Punonjësit duhet të jenë në dijeni që integriteti nuk mund të imponohet, por të

³⁴³ "Lëvizshmëria e nëpunësve civilë brenda një autoriteti ose një institucioni publik do të arrihet kryesisht duke siguruar mbrojtjen e nëpunësve civilë në fushat e cenushme nga korrupsioni, nëpërmjet caktimit të rregullt të detyrave të ndryshme ose nëpërmjet transferimit të përkohshëm në departamente të tjera të institucionit ose autoritetit publik" thotë Strategjia Kombëtare 2008-2010 për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në sektorë të cenushtëm dhe administratën publike dhe vendore.

³⁴⁴ Si shembull negativ, përmendim se SCM vetëm nxjerr deklarata shtypi për sanksionimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, duke specifikuar emrin dhe aktin ligjor që rregullon formën përkatëse të shkeljes, pa detaje për shkeljen. Institucionet e tjera gjyqësore nuk japin madje as statistikën për sanksionet që aplikojnë. Prandaj, personeli nuk mund të identifikojë llojet e sjelljeve të padëshirueshme që mund të ndëshkohen nga ligji.

përqafohet në mënyrë individuale. Kjo kërkon shpjegimin dhe paraqitjen e përpjekjeve të bëra më përpara nga vende të tjera ose nga organizata ndërkombëtare;

- Përfshirja në trajnime profesionale të specializuara për integritetin në sektorin publik edhe të moduleve të antikorrupsionit: Mund të organizohen seminare të rregullta etike, ndoshta nga trajnerët e etikës dhe deontologjisë me Institutin Kombëtar të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve ose metoda të tjera mund të përdoren për të promovuar kulturën e integritetit;
 - Deri në një farë mase, lufta kundër korrupsionit mbivendoset me përpjekjet për të eliminuar burokracinë e tepërt, për të përmirësuar efikasitetin dhe për të rritur profesionalizmin e agjentëve publikë.
3. Një nga problemet kryesore që ndikon tek gjyqësori është ngarkesa e tepërt e punës. Me qëllim eliminimit të veprave penale me bazë korrupsioni, duhet që të ketë një ngarkesë pune optimale për gjyqtarët e prokurorët dhe kjo nuk ka ndodhur ende. Shpesh, publiku i ngatërron gabimet në trajnim ose në performancën e gjyqtarëve e të prokurorëve me mungesën e integritetit, që përforcon akuzat për korrupsion. Por e vërteta është se me gjysmën e gjyqtarëve të detyruar për të zgjidhur 100-150 çështje në muaj dhe prokurorëve 51-100 çështje³⁴⁵, gabimet janë të pashmangshme.
4. Reduktimi i pushtetit diskrecionar: Legjislacioni duhet të modifikohet në mënyrë që të reduktojë fuqinë diskrecionare të dhënë nga ligji.

Vendimet e agjentëve publikë duhet të shoqërohen me deklaratat e arsytimit, në mënyrë që ato të mund të analizohen nga palët e interesuara dhe të kontrollohen për ligjshmërinë dhe plotësinë e tyre në qoftë se apelojnë.

5. Rritja e transparencës: Raportet e punës së gjykatave, jetëshkrimet e gjyqtarëve dhe prokurorëve e të dhënat e tyre statistikore ose të anëtarëve të trupave gjykues nuk janë publike.
6. Rikthimi i praktikës së publikimit të vendimeve gjyqësore: Kjo është arsyeja përse i duhet dhënë vëmendje e veçantë kompjuterizimit, që ndihmon të reduktojë rastet e korrupsionit. Kompjuterizimi është i rëndësishëm për palët, duke filluar nga regjistrimi i çështjeve dhe gjetja e informacionit zyrtar në lidhje me gjyqtarët që gjykojnë një çështje të veçantë, deri tek përdorimi i internetit në mënyrë që të gjurmohet çështja dhe ligji ekzistues i çështjes. Është

³⁴⁵ Barometri i sistemit të drejtësisë, i kryer nga Instituti për Politikën Publike dhe Instituti Kombëtar i Gjyqtarëve dhe Prokurorëve në vitin 2008, gjendet në www.ipp.ro.

me dobi dhe për masmedian, e cila mund të jetë në gjendje të përdorë informacionin për aktivitetin e përgjithshëm të një gjykate, prirjet e krimit etj.

7. Forcimi i përgjegjësisë: Të drejtat dhe detyrimet profesionale duhet të rregullohen sa më qartë që të jetë e mundur. Duhet t'i shpërndahen personelit kodet deontologjike të të gjitha institucioneve ligjore dhe duhet të kontrollohet implementimi i tyre. Udhëheqësit e institucionit duhet të paralajmërojnë personelin për të përmbushur, në mënyrë korrekte dhe në kohën e duhur, detyrimin e tyre për të dorëzuar deklaratat e pasurisë, interesave dhe farefisit. Kjo masë duhet të shoqërohet me monitorimin nga afër të implementimit të saj dhe me sanksione për ata që nuk e zbatojnë.
8. Përcaktimi i standardeve financiare dhe kohore për menaxhimin e çështjeve si dhe i rregullave të qarta për aksesin ndaj zyrave në institucion dhe domosdoshmëria e ekzistencës së një sistemi kujtese për të paralajmëruar se ka skaduar afati përfundimtar për një detyrë specifike.
9. Përfshirja e anëtarëve të trajnuar në personelin që merret me rekrutimin e punonjësve dhe në komisionet e prokurimit publik. Rregulloret e brendshme ose kodet deontologjike duhet të detyrojnë përdorimin e aseteve publike në mënyrë ekskluzive për interesin publik;
10. Udhëheqja dhe inspektimi efektiv: Trajnimi i personelit të institucionit, duke përfshirë stafin ndihmës dhe administrativ, duhet të organizohet rregullisht. Rekomandohen inspektimet e panjoftuara. Do të jetë e dobishme që të montohen edhe kamera në zonat ku personeli dhe publiku kanë kontakt të drejtpërdrejtë. Njoftimi publik i këtyre masave, bashkë me procesverbalet e seancave dhe proceset e gjykimit, që të kontrollohet saktësia e procesverbaleve dhe të vlerësohet sjellja e gjyqtarëve dhe prokurorëve, gjithashtu mund të pengonin shkeljet e korrupsionit. Në elementet e tjera që duhen kontrolluar përfshihen arsyet për shtyrjen e procesit, arsyet për ndryshimin e caktimeve fillestare të çështjes (veçanërisht zëvendësimi i anëtarëve të trupit gjykues, më tepër sesa zëvendësimi i gjyqtarit dhe situatat për përjashtimin e tij), dhe mospërputhshmëritë apo trajtimi i aseteve të konfiskuara.
11. Testimi i integritetit është një metodë tjetër thelbësore ku subjekti përballet me një situatë që i ngjan rasteve të jetës reale, në mënyrë që të mundësojë se si të identifikojë reagimet dhe si të adoptojë sjelljen e duhur. Analiza e këtyre konstatimeve të testeve mund të çojë në identifikimin e sektorëve të cënueshëm, të faktorëve të riskut, të përmirësimit të praktikave të mira në institucion ose ndryshimet e mundshme në detyrat apo pozicionet e punonjësve. Rekomandohet edhe përdorimi i agjentëve të fshehtë që ofrojnë mitë për personelin gjyqësor.

12. Zgjerimi dhe përhapja e informacionit për luftën kundër korrupsionit: Përveç fushatave kombëtare, të centralizuara³⁴⁶, kjo mund të bëhet në çdo institucion duke nxjerrë rregulla strikte në lidhje me detyrimet e stafit e të publikut dhe duke theksuar pasojat që krimet e korrupsionit kanë mbi sistemin dhe për përgjegjësinë personale.
13. Bashkëpunimi midis institucioneve, si atyre brenda gjyqësorit dhe atyre jashtë sistemit, të tilla si ato të sistemit të sigurimit kombëtar (në fakt, në çështjet e korrupsionit, bashkëpunimi i organeve të ndjekjes penale me shërbimet informative është i pashmangshëm) ose ato të sistemit arsimor (punonjësit e policisë tashmë kryejnë aktivitete në shkolla, të cilat mund të kryhen edhe nga gjyqtarët dhe prokurorët). Por krijimi i kanaleve të dialogut midis gjyqësorit dhe politikëbërësve, nëpërmjet tryezave të rrumbullakëta, debateve publike, koalicioneve me organizatat e shoqërisë civile është po aq i nevojshëm;
14. Në zbatim të politikave të MSA-së³⁴⁷ janë bërë nga ana e qendrës, pranw ministrisë së çështjeve edhe pushtetit vendor, përçapje lidhur me përdorimin e sistemit elektronik për regjistrimin dhe gjurminin e të dhënave mbi rastet e korrupsionit e të statistikave të harmonizuare, duke vënë në dispozicion të përdoruesve sistemin elektronik www.act-albania.al që përbën sistemin elektronik dhe menaxhohet nga ana e Komisionerit Kombëtar kundër Korrupsionit, krijuar me vendim të Këshillit të Ministrave nr.824, datë 7.10.2015. Në këtë databazë, institucionet, pjesë e ekzekutivit, gjykatat edhe prokuroritë do të regjistrojnë rastet e veprave penale të parashikuara nga neni 135, 164/a, 186, 186/a, 189, 190, 244, 244/a, 245, 245/1, 248, 256, 257, 257/a, 258, 259, 259/a, 260, 312, 319, 319/a, 319/b, 319/c, 319/ç, 319/d, 319/dh, 319/e. Duhet shënuar se pavarësisht kësaj risie, çdo gjë mbetet në fazën e përpjekjeve fillestare diletante të cilat kanë nevojë për maturi me qëllim pasjen e një *output-i* final.

³⁴⁶ Fushatat kryesore antikorruption të kryera në Rumani janë si më poshtë: "mos jep mitë, fushata e parë në shkallë kombëtare antikorruption, implementuar në vitin 2004 nga Fondacioni Koncept, TI-Ro, rinia Ariel dhe Teatri i fëmijëve, Shoqata për Komunikimin me Kabëll, media OOPS, Shoqata e Botuesëve të Mediave on-line, www.nudaspaga.ro; fushata e përgjegjësisë antikorruption", kryer nga M.A.I. nëpërmjet Drejtorisë së Përgjithshme Antikorruption në, www.mai-dga.ro; "unë as jap as marrë mitë" – a duhet të ketë mitë? Iniciativë e Ministrisë për Integrimin Evropian në vitin 2006, www.demascaspaga.ro; "gjyqësori, një shtyllë e shoqërisë", nisur në vitin 2006 nga Ministria e Drejtësisë, fushata e parë antikorruption në gjykata dhe prokurori; "dëno korrupsionin!", një fushatë e nisur M.A.I. nëpërmjet ADG në vitin 2007; fushata "jo mitës", iniciuar nga Ministria e Drejtësisë dhe e implementuar nga një grup OJQ-së dhe Shoqëri të Komunikimit, www.faraspaga.ro; "mita e parë", kryer në 2007 nga Fondacioni Koncept dhe Transparency Internacional Rumani, www.primaspaga.ro; fushata "ki besim tek gjyqtarët dhe prokurorët!", implementuar në 2008 nga Shoqata e alternativave sociale, bazuar në Iasi, www.alternativesociale.ro.

³⁴⁷ Marrëvshjes për Stabizim- Asociim.

15. Një ndër sfidat afatshkurtra është rritja e hetimeve proaktive, si një parakusht për ndërtimin e një historie të ndjekjes penale efektive në të gjitha nivelet, sidomos në ato zona ku ka një perceptim të fortë publik për korrupsion. Fatkeqësisht në përgjithësi, hetimet vazhdojnë të kenë më shumë një natyre reaktive sesa proaktive si dhe natyra e vlerësimi i korrupsionit nuk kryhen në mënyrë sistematike. Institucionet shtetërore që merren me luftën kundër korrupsionit mbeten të ndjeshme ndaj presionit dhe ndikimit politik. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për të siguruar kritere transparente dhe në bazë të meritave për emërimet dhe shkarkime.
16. Në zbatim të detyrave për luftimin dhe parandalimin e krimeve “elitare” janë një varg masash të tjera konkrete që duhen marrë, konkretisht të përmirësohen mekanizmat dhe mjetet për hetimin e rasteve të korrupsionit, në mënyrë të veçantë, teknikat e hetimeve të veprave penale në fushën e korrupsionit dhe në mënyrë të veçantë ato teknika që kanë të bëjnë me gjetjen dhe marrjen e provave.
17. Të nxitet dhe të vlerësohet padia civile në procesin penal lidhur me gjykimin e këtyre veprave penale. Në fund të fundit këto janë vepra penale të cilat gjenerojnë përfitim të paligjshëm për autorët edhe varfërim të pajustificuar për administratën publike. Në mënyrë që kjo e fundit të zhdëmtohet qoftë edhe pjesërisht për dëmin e shkaktuar, rekomandohet ngritja në çdo rast e padisë civile në procesin penal, gjë e cila nuk duhet të lihet në diskrecionalitetin e palëve por të quhet si “*cdonditio sine qua non*” nga norma juridike.
18. Në çdo rast kur i pandehuri deklarohet fajtor për kryerjen e veprave penale në fushën e korrupsionit në sektorin publik të aplikohet dënimi plotësues për ndalimin e ushtrimit të funksioneve publike.
19. Të unifikohet praktika gjyqësore në aspektin doktrinal për sa i takon vendosjes së kritereve në përcaktimin e nivelit të rrezikshmërisë së veprave penale në fushën e korrupsionit, me qëllim që gjykatat të mos përdorin standarde të dyfishta në këtë drejtim;
20. Angazhimi i shoqërisë civile, kërkimi, monitorimi dhe raportimi. Organizatat e shoqërisë civile mund të kontribuojnë për kuptimin e çështjeve që lidhen me korrupsionin gjyqësor duke monitoruar incidencën e korrupsionit si dhe treguesit potencialë të korrupsionit, të tilla si vonesat dhe cilësia e vendimeve.
21. Përcaktimi i qartë ligjor se çfarë nënkuptohet me termin “funksionarë të tjerë të organeve të drejtësisë” dhe cilët janë funksionarët që do të hyjnë në kategorinë e veprave penale që kanë

të bëjnë me nenin 319/ç të Kodit Penal, “Korrupsioni pasiv i gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë”.

22. *Follow the money*, duke qenë se hetimi edhe gjykimi i këtyre veprave penale shfaqet kompleks pasi gjithmonë krimi i “bardhë” është dy hapa para hetimit. Duke ndjekur përfitimet edhe pasurimin e pajustificikuar nga ana e zyrtarëve publikë gjenden provat në drejtim të atribuimit të autorësisë së këtyre veprave penale. Për këtë arsye duhet të ekzistojë një seksion i veçantë në Drejtorinë e Pastrimit dhe Parandalimit të Parave që meret me monitorimin e më pas me raportimin e çdo transaksioni pasurie të dyshimtë të kryera nga ana e funksionarëve publikë apo rrethit të ngushtë familjar të tyre.
23. Konfiskimi i këtyre asetëve (të lëvizshme apo të palëvizshme qoftë) sipas ligjit “Për parandalimin edhe goditjen e krimit të organizuar” për të gjitha veprat penale të kryera nga ana e zyrtarëve publikë³⁴⁸ do të shënonte arritjen më të madhe në këtë materie dhe fundin e çdo orvajtjeje të dëshpëruar për riformulimin e këtyre normave juridike sa herë që palët politike bien dakord për të shpëtuar njëri-tjetrin. Vlen të theksohet se veprat penale që duhet të hyjnë në kategorinë e “dyshimit të arsyeshëm”, i bazuar në indicie,³⁴⁹ krahas atyre të parashikuara nga neni 164/a, 244, 244/a, 245, 245/1, 256, 257, 257/a, 258, 259, 259/a, 260, 319/a, 319/b, 319/c, 312, 319, 319/ç, 319/d, 319/dh, 319/e të Kodit Penal, duhet të jenë ato të parashikuar nga neni 135, 186, 186/a, 189, 190, 248, i Kodit Penal, si vepra penale “elitare” të kryera nga ana e punonjësve të veshur me pushtet dhe që hyjnë në ato me karakter korruptiv edhe që gjenerojnë përfitim të paligjshëm. Një zyrë ekspertize financiare pranë çdo prokurorie do të ishte ideale për hetimin e këtyre veprave penale që kërkojnë një ekspertizë të lartë ekonomike për të arritur *outputi*-n final produktiv.
24. Parashikimi ligjor i subjektit me cilësi të posaçme si rrethanë cilësuese e nenit 287 të Kodit Penal mbi “Pastrimin e produkteve të veprës penale ose veprimtarisë kriminale” do të ishte një sukses i vërtetë dhe arritje në fushën e së drejtës penale të posaçme.
25. Duke pasur parasysh se Gjykata kundër Korrupsionit dhe krimit të organizuar gjykon edhe veprat penale sipas neneve 244, 244/a, 245, 245/1, 257, 258, 259, 259/a, 260, 319, 319/a, 319/b, 319/c, 319/ç, 319/d, 319/dh, 319/e do të ishte domosdoshmëri për një drejtësi penale

³⁴⁸ Nenet 135, 164/a, 186, 186/a, 189, 190, 244, 244/a, 245, 245/1, 248, 256, 257, 257/a, 258, 259, 259/a, 260, 312, 319, 319/a, 319/b, 319/c, 319/ç, 319/d, 319/dh, 319/e të Kodit penal.

³⁴⁹ Ligji për parandalimin edhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit korrupsionit dhe krimeve të tjera nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë (I ndryshuar me ligjin nr.70/2017).

në kufirin e drejtësisë ideale që nga ana e kësaj gjykate të specializuar të gjykoheshin edhe veprat penale të “shpërdorimit të detyrës”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal dhe “pastrimit të produkteve të veprës penale” të kryer nga ana e personave me cilësi të posaçme.

26. Krijimi i “Institucionit të Hetuesit të Fshehur”, përdorimi i dëshmitarëve me identitet të mbrojtur, përfshirë verifikimin e llogarive bankare sikundër dëshmojnë eksperiencat e drejtësisë penale në vendet, si Amerikë, Angli dhe shumica e vendeve të BE-së, mund të jetë një hap galopant në luftimin e më pas parandalimin e veprave penale të kryera nga ana e punonjësve me cilësi të posaçme.

27. Mediat, shoqëria civile dhe pjesëmarrja e publikut. Ngritja e vetëdijës së publikut është një element shumë i rëndësishëm i fushatës antikorrupsion. Në bazë të ligjit mbi informimin publik, shoqëria civile dhe gazetarët mund të grumbullojnë shumë informata relevante për identifikimin e modeleve të mundshme të korrupsionit. Duhet bërë përpjekje për të pasur një legjislacion sekondar që mundëson implementimin efikas të ligjit. Forcimi i gazetarisë hulumtuese është jetike për t'i xjerrë në pah rastet e korrupsionit. Në planin e veprimit antikorrupsion të qeverisë duhet të përmenden mundësitë ligjore për forcimin e pozitës së pavarur të gazetarëve dhe theksohet përgjegjësia e tyre në rastet e shkeljeve të ligjit. Një pjesë tjetër qenësore në parandalimin e korrupsionit është përfshirja e shoqërisë civile në fushatën me bazë të gjërë të antikorrupsionit. Komunat dhe bashkitë e vendit mund të zhvillojnë konsultime për të miratuar dhe zbatuar plane veprimi anti-korrupsion. Fushata mund të përqëndrohet në grumbullimin dhe shpërndarjen e të dhënave të sakta përkitazi me korrupsionin në një zonë lokale.

Lufta kundër korrupsionit dhe veprave të tjera penale të kryera nga ana e funksionarëve publikë në Shqipëri do të fitohet vetëm nëse ajo fiton karakter gjithëkombëtar dhe nëse këtë luftë pakompromis e përkrahin institucionet e vendit. Vetëdija qytetare duhet të ngrihet në nivelin evropian. Tek të gjithë duhet të krijohet një bindje e përgjithshme se duke luftuar korrupsionin, ne luftojmë për mbrojtjen e rendit ligjor, të demokracisë dhe të drejtave të njeriut, qeverisjes së mirë, ndershmërisë dhe drejtësisë sociale, konkurrencës, rritjes ekonomike, besimit të përgjithshëm tek institucionet publike dhe vlerave morale të shoqërisë. Luftën kundër korrupsionit mund ta fitojmë nëse i lajmërojmë të gjitha rastet dhe nëse në këtë luftë kyçen të gjithë.

BIBLIOGRAFI

LIBRAT

1. Bazat e doktrines te se drejtes penale, Sokol Mengjesi, Tirane 2016.
2. Kanuni i Skënderbeut. Shkodër 1993.
3. Kanuni i Lek Dukagjinit. Tiranë 1999.
4. Vuko, P. Bazat e Etikës, Rilindja, Prishtinë, 1981.
5. McLahn, I. Fjalori Politik i Oksfordit, Tiranë, 2008.
6. Robert, D. Administrimi Publik, UFO PRESS, Tiranë, 2007.
7. Koxhaj, A. Administrimi Publik në Sektorin Publik, Tiranë, 2008.
8. Prof. Dr. Elezi, I. E Drejta Penale, në Republikën e Shqipërisë, Pjesa e Posaçme II, Albi,n Tiranë 1999.
9. Elezi, I. E drejta penale (pjesa e posaçme) 2009.
10. Elezi, I; Kacupi, S; Haxhia, M; Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2009.
11. Elezi, I, E drejta Penale, (pjesa e posaçme), Tiranë, 2007.
12. Antolisei, “Manuale di diritto penale”, parte speciale, Milano 2002.
13. Manuale di diritto penale, parte generale “Cedam”, 2002.
14. “Manual i hartimit të ligjeve – Një guidë për procesin legjislativ në Shqipëri”, botim i Misionit Evropian të Asistencës për Sistemin Shqiptar të Drejtësisë - EURALIUS”, Tiranë, 2007 .
15. Fjalor i Gjuhës së Sotme Shqipe, Botim i Akademisë së Shkencave, Tiranë ,1980 e 2002.
16. Sadushi, S. Rëndësia që paraqet procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve të gjykatës së lartë dhe asaj kushtetuese, si busull orientuese për praktikën gjyqësore dhe drejtësinë kushtetuese. A paraqitet i plotë kuadri ligjor në këtë drejtim? Sfida dhe realitete. Unioni i Gjyqtarëve të Shqipërisë: Kumtesa dhe konkluzione të Konferencës, 4 maj 2012.
17. Elezi, I. Statutet e Shkodrës, kreu IX, dhjetor 2003 .
18. Gjeçovi, Sh. Kanuni i Lekë Dukagjinit, paragrafi 1016, Shkodër 1933.

19. Aliu, E. E drejta penale romake në fjalimet gjyqësore të Ciceronit, Tribuna Juridike n.55/2005,
20. Rakipi, A. Korrupsioni dhe Evazioni Fiskal, Tiranë 2003.
21. Prof.Dr Gjonça, L. Korrupsioni, Veprat Penale Përbërëse, Krimi i Organizuar, Tiranë 2004.
22. Akte juridike ndërkombëtare, Tiranë 2006.
23. Tribuna juridike nr.46,viti 2004.
24. Jeta juridike nr.1, tetor 2005.
25. Jurisprudenca e Gjykatës së Strasburgut / Ledi Bianku- Tiranë: Qendra Evropiane, 2005.
26. Akademia Rumune, ‘Dictionarul Explicativ al Limbi Romane/ Fjalor Shpjegues i Gjuhës Rumune’ botimi i dytë, Shtëpia Botuese Univers Encinlopedic, Bukuresht, 1996.
27. Akademia Rumune, ‘Micul Dictionarul Academic/ Fjalor i Vogël Akademik’, volumi I, Shtëpia Botuese Univers Encinlopedic, Bukuresht, 2001.
28. Përmbledhjen e instrumenteve kombëtare dhe ndërkombëtare të arbitrazhit, shih Cristi Danilet, Claudiu Ignat, Zeno Sustac, Medierea – standarde si proceduri, Editura Universitara, Bukuresht, 2008.
29. Corrected Version HANDBOOK CORRUPTION, ALBANIAN, datë 28.12.2010.
30. Corruption in Albania, Perception and Experience, Institute for Development Research and Alternatives, Pg. 22-24 (2009).
31. Survey of Albanian Judges, Center for Transparency and Freedom of Information (2012).
32. ‘Le Nouveau Petit Robert dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française’/texte remanié et amplifié sous la direction de Josette Rey/Debove et Alain Rey. - Nouv. Ed. / de Paul Robert. - Paris: Dictionnaire Le Robert, 2003.
33. Black’s Law Dictionary /ed. Bryan A. Garner. – 7th ed. – St. Paul: west Group, 1999.
34. Zipf, H. Politica criminale, Giuffre editore, Milano 1989
35. Codice Penale .(I Delitti Contro La Publica Amministrazione), Libro II. Milano . dott Giuffre, editore 2000.
33. Codice Penale (operativo). Annotato Con Dottrina E Giurisprudenza. Edizione IV, Giugno 2006. (a cura di Nikola Russo ,Luciano Ciafardini, Gennaro Lannarone, Ferdinando Lignola.)
36. Diritto Penale XXI secolo. (Europeo,Storico,Comparato). Anno V- 2/2006. CEDAM.
37. Rreth Konventës Evropiane, Antonio Novincki

38. International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200A at 55, art. 15.1, U.N. GAOR, 21st Sess., 1496th plen. mtg., U.N. Doc. A/6316]; Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A, at 73, U.N. GAOR, 3d Sess., 1st plen. mtg., U.N. Doc. A/810 (Dec. 12, 1948);
39. Haveman, R; Kavran, O; Nicholls, J; Supranational criminal law: a system sui generis, Oxford, 2003.
40. Traktate rajonale ndërkombëtare: African Charter on Human and People's Rights art. 7(2), June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58; Organization of American States, American Convention on Human Rights, Nov. 22, 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms art. 7(1), Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 222.
41. Intervista me Joaquin Urias, ish-drejtuesi i 'Euralius 3' në Shqipëri:
42. "Judgment, Kapri v. Republic of Albania (Respondent) (Scotland), Trinity Term [2013] UKSC 48 On appeal from: [2012] HCJAC 84, 10 July 2013, § 24
43. Marc Ribeiro, Limiting arbitrary powers: The Vagueness Doctrine in Canadian Constitutional Law.
44. Markus D. Dubber, "Reforming American Penal Law", Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 90, Issue 1, Fall 1999.
45. United Nations, "Draft Outline of an International Bill of Human Rights", UN Doc. E/CN.4/21, Annex A.
46. Machteld Boot, "Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes: Nullum Crimen Sine Lege And The Subject Matter Jurisdiction Of The International Criminal Court", Oxford.
47. Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1862 (2012) of 26.1.2012
48. Joutsen, M. & Keranen, J. (2009), Corruption and the prevention of corruption in Finland, Ministry of Justice.
49. OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A tool to prevent corruption, OECD Publishing.

KONVENTA DHE MARRËVESHJE E RAPORTE NDËRKOMBËTARE

1. Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, amenduar sipas protokollit nr.11, shoqëruar nga protokollit shtojcë dhe protokollet nr. 4, 6 e 7, nëntor 1998.
2. Konventa Penale për Korrupsionin.
3. Konventa Civile për Korrupsionin.
4. Rezolutë e Asamblesë së përgjithshme të INTERPOLIT, nr.4, në sesionin 68, 8-12 nëntor 1999.
5. Raportet e vlerësimit të Grupit të Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO), Raundi i parë i vlerësimit, Raundi dytë i vlerësimit, Raundi tretë i vlerësimit, Raundi i katërt i vlerësimit.
6. Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit, miratuar me rezolutën e Asamblesë së Përgjithshme, më 31 tetor 2003.
7. Konventa për luftën kundër korrupsionit që përfshin zyrtarët e Komunitetit Evropian apo zyrtarët e shteteve anëtare të BE-së, botuar në Gazetën Zyrtare nr.195, datë 25 qershor 1997.
8. Konventa për mbrojtjen e interesave financiare të Bashkimit, botuar në Gazetën Zyrtare C 316, të datës 27 nëntor 1995 dhe hyrë në fuqi më 17 tetor 2002.
9. Raport Studimor i Komitetit Shqiptar të Helsinkit “Për denoncimin, hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit:”, dhjetor 2016.
10. Raport Studimor i Komitetit Shqiptar të Helsinkit për veprat penale të korrupsionit dhe formave të shpërdorimit të detyrës, 2014.
11. Manuali i OKB-së për Masat Praktike Antikorrupsion për Prokurorët dhe Hetuesit (2004).
12. Përmbledhje e Instrumenteve Ligjore për Korrupsionin e OKB-së (2003, ribotuar në 2005).
13. Manuali i OKB-së për Politikant Antikorrupsion (2001).
14. Manuali i Praktikave më të Mira në Luftën kundër Korrupsionit të OSBE-së (2004).
15. Vendimi kuadër 2003/568/JHA, i datës 22.7.2003, i Këshillit të Bashkimit Evropian për luftën kundër korrupsionit në sektorin privat, botuar në Gazetën Zyrtare L102, datë 31 korrik 2003, fq. 54-56.
16. Vendimi kuadër i Këshillit 205/212/JAI, i 24 shkurtit 2005, për konfiskimin e të ardhurave të lidhura me krimin, dobitë dhe pasuritë, botuar në Gazetën Zyrtare L68, e 15 marsit 2005, fq. 49-51.

17. UNODC, Forcimi i Integritetit Gjyqësor Kundër Korrupsionit, 2000, në www.unodc.org.
18. Plani i Veprimit Antikorrupsion (1996), i hartuar nga Grupi Ndërdisciplinor kundër Korrupsionit, miratuar nga Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës në përgjigje të rekomandimeve të konferencës së 19 të Ministrave të Drejtësisë të Evropës.
19. Global Corruption Barometer 2013, Transparency International.

KODET

1. Kodi Penal, miratuar me ligjin .28.5.1927, fletorja zyrtare nr.1 viti 1928.
2. Kodi Penal , miratuar me ligjin nr.1470, datë 23.5.1952, fletorja zyrtare nr.14, viti 1952.
3. Kodi Penal, miratuar me ligjin nr.5591, datë 15.6.1977.
4. Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, Tiranë 1995 me ndryshime.
5. Kodi Penal i Republikës së Kosovës.
6. Kodi i sjelljes për zyrtarët e zbatimit të ligjit', miratuar me rezolutën 36/169, të datës 17 dhjetor 1979.
7. Kodi Model i Sjelljes për Zyrtarët Publikë, miratuar nëpërmjet rekomandimit nr. (2000) 10 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës.
8. Kodi Ndërkombëtar i Sjelljes për Zyrtarët Publikë, miratuar me rezolutën 51/59 të Asamblesë së Përgjithshme të OKB, më 12 dhjetor 1996,
9. Kodi i Etikës Profesionale të Punonjësve të Policisë, Rumani.

LIGJE

1. Ligji nr.8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", ndryshuar me ligjin nr.9675, datë 13.1.2007, si dhe ligjin nr.9904, datë 21.4.2008 (Kushtetuta).
2. Ligji nr.8635, datë 6.7.2000, "Për ratifikimin e Konventës Civile për Korrupsionin"
3. Ligji nr.8778, datë 26.4.2001, fz. 24-2001 "Për ratifikimin e Konventës Penale për Korrupsionin".
4. Ligji nr.9242, datë 24.6.2004, "Për ratifikimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit".

5. Ligji nr.9492, datë 13.3.2006, “Për ratifikimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit.
6. Ligji nr.8498, datë 10.6.1999, fz. 21-1999, “Për ratifikimin e Konventës së Këshillit të Evropës “Për GRECO (Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit)”.
7. Ligji nr.9367, date 7.4.2005, “Për parandalimin e konfliktit te interesave në ushtrimin e funksioneve publike”.
8. Ligji nr.9049, datë 10.4.2003, “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë”.
9. Ligji nr.7971, datë 26.7.1995, “Për prokurimin publik”.
10. Ligji nr.9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”
11. Ligji nr.90/2012, “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”.
12. Ligji nr.62/19.12.2002, “Për mbrojtjen e dëshmitarëve”, Rumani.
13. Ligji nr.03/L -159, “Për Agjencinë kundër Korrupsionit, Kosovë”.

VENDIMET E GJYKATAVE KOMBËTARE DHE NDËRKOMBËTARE

1. Vendimi i Gjykatës së Lartë nr.8, datë 16 janar 2013.
2. Vendimi nr.149, datë 30.5.2012, KPGJL.
3. Vendimi nr.00-2012-343 (92) i Gjykatës së Lartë, datë 29.3.2012.
4. Vendimi nr.146, datë 19.2.2003 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë.
5. Vendimi nr.651, dhjetor 2004 i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.
6. Vendimi nr.287, datë 9.4.2014 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Elbasan.
7. Vendimi nr.00-2013-1188 (34) datë 31.1.2013, i Gjykatës së Lartë.
8. Vendimi nr.00-2010-1326 (898), datë 27.10.2010, i Gjykatës së Lartë.
9. Vendimi nr.2221, i datës 23.12.2015.
10. Vendimi penal nr.3410, datë 12.10.2015, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.
11. Vendimi nr.00-2014-1987 (208), datë 5.11.2014 të Kolegjit të Gjykatës së Lartë.
12. Vendimi nr.187, datë 15.4.2009, i Gjykatës së Lartë.
13. Vendimi nr.00-2010-793 (484), datë 19.5.2010, i Gjykatës së Lartë.
14. Vendimi nr.423, datë 25.4.2007, i Gjykatës së Lartë.
15. Vendimi nr. 00-2012-1627 (288), datë 7.11.2012, i Gjykatës së Lartë.

16. Vendimi nr.00-2010-283 (22), datë 20.1.2010, i Gjykatës së Lartë.
17. Vendimi nr.20, datë 11.7.2006, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë.
18. Vendim nr.37, datë 25.7.2013, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë.
19. Vendimi nr.159, datë 27.2.2013, i Këshillit të Ministrave.
20. Vendimin nr.15, datë 3.5.2011, i Gjykatës Kushtetuese.
21. Vendimi nr.12, datë 4.2.2015, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë.
22. Vendimi nr.1075, datë 30.6.2011, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.
23. Vendimi nr.385, datë 6.4.2012, Gjykata e Apelit Tiranë.
24. Vendimi nr.138, datë 23.1.2006, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.
25. Vendimin nr.1102, datë 14.11.2005, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.
26. Vendimi nr.138, datë 23.1.2006, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.
27. Vendimi nr.737, datë 25.7.2003, i Gjykatës Rrethit Gjyqësor Tiranë.
28. Vendimi 724, datë. 17.7.2003, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.
29. Vendimi nr.138, datë 23.1.2006, gjykuar nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.
30. Vendimi nr.1102, datë 14.11.2005, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
31. Arkivi i Kuvendit, praktika nr.1643, datë 22.6.2004.
32. Gjykata Evropiane e Drejtësisë: Çështja "Danish Bridge".
33. GJEDNJ, çështja C-234/89 Commission v Denmark [1993] ECR I-3353.
34. Gjykata Evropiane e Drejtësisë: Çështja "Coname".
35. GJEDNJ, çështja C-231/03 Consorzio Aziende Metano ('Coname') v Padania Acque SpA ('Coname') [2005] ECR I-7287.
36. GJEDNJ, çështja "SW kundër Mbretërisë së Bashkuar", gjykimi i 22 nëntor 1995, §34;
37. GJEDNJ, çështja "CR kundër Mbretërisë së Bashkuar", gjykimi i 22 nëntor 1995, § 32.
38. GJEDNJ, çështja "Kononov kundër Latvia", Strasbourg 4 korrik 2008, referuar ne Dhomën e Madhe, 26/01/2009.
39. GJEDNJ, çështja: "Achour kundër Francës", 2006, § 41.
40. GJEDNJ, çështja: "Cantoni kundër Francës", gjykim i datës 15 nëntor 1996, § 29.
41. GJEDNJ, çështja: "Kononov kundër Latvia", Strasbourg, 4 korrik 2008, referuar ne Dhomën e Madhe, 26/01/2009
42. GJEDNJ, çështja "Cowme dhe të tjerë kundër Belgjikës", ECHR 2000 VII, § 145.
43. GJEDNJ, Bakaya & Okçuoğlu v. Turkey, no. 23536/94 and 24408/94.

44. GJEDNJ, çështja “Kokkinakis kundër Greqisë”, § 50; çështja “Liivik kundër Estonisë”, 25 qershor 2009, §.97.
45. GJEDNJ, Veeber v. Estonia, nr.45771/99, 2003, § 31.
46. GJEDNJ: çështja “Liivik kundër Estonia”, 25 qershor 2009, §78, §83, §84.
47. GJEDNJ, çështja: “De Becker kundër Mbretërisë së Belgjikës”, 27 Mars 1962. (Seria A nr.4).
48. Vendimi i qeverisë nr.1.944/10.11.2004, që miraton Strategjinë Kombëtare Antikorrupsion 2005-2007, botuar në Gazetën Zyrtare nr. 1.199 15dhjetor 2004, Rumani.
49. Vendimi i qeverisë nr.1052/2003649 që miraton Strategjinë e Reformës në Gjyqësor, 12 shtator 2003, Rumani.
50. Vendimin e qeverisë nr.233/30.03.2005, Rumani.

TË TJERA

1. Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale dhe protokollin e saj shtesë.
2. Progresraporti i Komisionit Evropian.
3. Raporti i Bankës Botërore nr.82013-AL, Kontrolli i Financave Publike të Shqipërisë, maj 2014.
4. Raporti vjetor i Prokurorit të Përgjithshëm mbi gjendjen e kriminalitetit, viti 2015.
5. Raporti vjetor i performances KLSH për vitin 2015.
6. “Vlerësimi i kuadrit kundër korrupsionit në Shqipëri” (ACFA).
7. Korrupsioni dhe antikorrupsioni në sistemin e drejtësisë, Cristi Danilet, Bucharest, Editura C.H.Beck, 2009.
8. Raporti i progresit i BE-së 2014.
9. IPA II- Indicative strategy paper for Albania (2014-2020), e miratuar në 18.8.2014.
10. “Strategjia ndërsektoriale kundër korrupsionit 2015-2020”, mars 2015, fq 4-8.
11. ACFA-Anti Corruption Framework Assessment project, 2014 financuar nga Bashkimi Evropian.
12. Projekt-SNRAP dhe projektstrategjia e drejtësisë (ende në proces hartimi në kohën e miratimit të SNKK).
13. “Strategjia ndërsektoriale kundër korrupsionit 2015-2020”, mars 2015.

14. Raporti vjetor i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, viti 2015.
15. Organizata për Demokraci, Anti-korrupsion dhe Dinjitet, Analizë - Deklarimi i pasurisë: Kontrolli dhe vërtetësia e të dhënave, 2015.
16. AKK (2009), raporte vjetorore 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013 dhe 2014.
17. ‘Të ndihmojmë vendet të luftojnë korrupsionin: Roli i Bankës Botërore’, Banka Ndërkombëtare e Rindërtimit dhe Zhvillimit/ Banka Botërore, shtator 1997.
18. ‘Parimet e biznesit për të luftuar mitën’ të Transparency International.
19. Qasja për promovimin e qeverisjes së mirë dhe luftës ndaj korrupsionit – Udhëzues’ i FMN-së, 2005.
20. Dokumenti nr.8652, i 18 shkurtit 2000, përgatitur nga Komiteti për Çështjet Ekonomike dhe Zhvillimin i Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës, pika II. I. 4.
21. Gazeta Zyrtare C 195, e 25 qershorit 1997.
22. ‘Mos paguaj ryshfet!’ (2004).
23. Qendra Kosovare për Gazetari Hulumtuese – QKGH; Leonida Molliqaj; “Kush e kontrollon pasurinë e Hasan Pretenit” korrik, 2014.
24. European Commission Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy towards a more efficient european procurement market, Brussels, 27.01.2011.
25. Material shoqërues i projektamendamenteve kushtetuese (pas opinionit ad interim të Komisionit të Venecias, datë 21 dhjetor 2015).
26. Opinion i përbashkët i Komisionit të Venecias nr.801/2015 §74.
27. Njësia për Parandalimin e Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Kroaci. (USKOK).

Burime në Internet

1. www.coe.int/greco.
2. www.m-w.com.
3. www.cnrti.fr/lexicographie/corruption.
4. <http://www.transparency.org>.
5. www.ohcr.org/.

6. <http://www.imf.org/>.
7. <http://www.interpol.int/>.
8. <http://assembly.coe.int/>.
9. <http://conventions.coe.int/treaty>.
10. <http://europa.eu/>.
11. <http://legislatie.just.ro>.
12. <http://portal.just.ro>.
13. <http://eeas.europa.eu>.
14. <http://www.klsh.org.al/>
15. www.nudaspage.ro.
16. [hptt/www.USAID.com](http://www.USAID.com)
17. <http://info.worldbank.org/>.
18. <http://www.transparency.org/>
19. <http://www.zeriamerikes.com/media/video/mediaarchive>, [aksesuar më 29.5.2014].
20. <http://www.business-anti-corruption.com/> [aksesuar më 28.5.2014].
21. <http://www.zeriamerikes.com/media/video/mediaarchive> [aksesuar më 29.5.2014].
22. <http://prison.eu.org/>
23. <http://idmalbania.org/>
24. <http://www.oecd.org/>.
25. <http://reformanedrejttesi.al/>.
26. <https://www.parlament.al/>.
27. <http://www.ACA-ks.org>.
28. <https://gzk.rks-gov.net>.
29. <http://x.gov.ro/>.