



REPUBLIKA E KOSOVËS
REPUBLIKA KOSOVA | REPUBLIC OF KOSOVO
AGJENCIA PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT
AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE
AGENCY FOR PREVENTION OF CORRUPTION



METODOLOGJIA

PËR VLERËSIM TË KORRUPSIONIT NË

LEGJISLACION

Prishtinë, Gusht 2023

TABELA E PËRMBAJTJES

I. QËLLIMI DHE BAZA LIGJORE	4
1. Qëllimi i metodologjisë	4
2. Baza ligjore për përgatitjen e metodologjisë dhe vlerësim të rreziqeve të korrupsionit në legjislacion	4
3. Fushëveprimi	5
4. Përkufizimet	5
II. PROCEDURA E VLERËSIMIT TË RREZIQEVE TË KORRUPSIONIT NË LEGJISLACION	7
1. Subjektet përgjegjëse.....	7
2. Prioritizimi i vlerësimit të projekt akteve normative si dhe akteve normative	7
3. Koha e vlerësimit	8
4. Burimet e informacionit.....	9
5. Vlerësimi.....	10
6. Përgatitja dhe përmbajtja e Opinionit të vlerësimit.....	10
7. Shpërndarja e raportit/opinionit	11
8. Pajtueshmëria.....	11
9. Publikimi.....	12
III: SHPJEGIMI I RREZIQEVE POTENCIALE TË KORRUPSIONIT NË LEGJISLACION	13
1. Kuptimi i rreziqeve.....	13
1.1. Dykuptimësia/paqartësia	14
1.1.1.1 Fjalët.....	14
1.1.1.2. Ndërtimi i fjalisë	15
1.1.2. Dispozitat kontradiktore.....	15
1.1.3. Terminologjia jo konsistente	16
1.1.4. Referenca të paqarta.....	16
1.1.5. Zbrasirat Ligjore	16
1.2. Mangësitë në parandalim të korrupsionit.....	17
1.2.1. Kompetencat	18
1.2.1.1. Kompetenca e paidentifikuar	18
1.2.1.2. Fushëveprimi i paidentifikuar	18
1.2.1.3. Identifikimi i vonuar	19

1.2.1.4. Vendosja e vonuar.....	19
1.2.1.5. Kompetenca e rregullimit të mëtejshëm.....	19
1.2.1.6. Kompetencat e mbivendosura.....	20
1.2.1.7. Ndarja e kompetencave	20
1.2.1.8. Konflikti i interesit	20
1.2.2. Kompetencat dhe Burimet	21
1.2.3. Procedurat	21
1.2.3.1. Hapat e papërcaktuar	22
1.2.3.2. Afatet kohore të papërcaktuara	22
1.2.3.3. Tarifa të papërcaktuara/identifikuara	22
1.2.3.4. Përsëritja e inspektiveve	23
1.2.3.5. Procedurat me shumë ndalesa	23
1.2.3.6. Konkurse/konkurrenca për burime të kufizuara shtetërore	23
1.2.4. Vendimet	24
1.2.5. Mbikëqyrja.....	24
1.2.5.1. Transparenca dhe mbikëqyrja e shoqërisë civile	24
1.2.5.2. Ndarja e detyrave.....	25
1.2.5.3. Rotacioni	25
1.2.6. Sanksionet.....	25
1.2.7. Këshilla juridike	26
1.2.8. Masat mbrojtëse specifike të sektorit.....	27
Aneksi I: Lista vlerësuese e rreziqeve potenciale të korrupsionit në legjislacion	28
Aneksi II. Formati i Zbatimit të Kriteve për vlerësim të korrupsionit në legjislacion	32
Aneksi III. Mostër e Opinionit të Dhënë	33
Aneksi IV. Kërkesa nga Organi propozues për vlerësim të korrupsionit.....	35

I. QËLLIMI DHE BAZA LIGJORE

1. Qëllimi i metodologjisë

Metodologjia për Vlerësimin e Korrupsionit në Legjislacion (Metodologjia) ka për qëllim të ofroj një qasje të strukturuar dhe sistematike për të zbuluar dhe eliminuar rreziqet e korrupsionit në legjislacion. Metodologjia ofron udhëzime konkrete, vendos parime, vendos një listë kontrolli, dhe përcakton procedurat që do të ndiqen hap pas hapi nga ana e zyrtarëve të Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit (Agjencia), gjatë procesit të vlerësimi të projekt akteve normative dhe akteve normative në fuqi për të zbuluar dhe evituar rreziqet e korrupsionit në legjislacion.

Metodologjia ka për qëllim të ndihmojë Agjencinë në arritjen e qëllimeve të saja në parandalimin e korrupsionit në legjislacion në mënyrë më efektive dhe efikase, duke ofruar një qasje të strukturuar për identifikimin dhe evitimin e rreziqeve të tilla. Në të njëjtën kohë, Metodologjia synon të sigurojë që projekt-akti normativ dhe/ose legjislacioni në fuqi është në përputhje me standardet ndërkombëtare kundër korrupsionit.

2. Baza ligjore për përgatitjen e metodologjisë dhe vlerësim të rreziqeve të korrupsionit në legjislacion

Baza ligjore për përgatitjen dhe miratimin e kësaj metodologjie është përcaktuar në nenin 27, Paragrafi 7 të Ligjit Nr. 08/L-018 për Agjencinë për Parandalim të Korrupsionit të Kosovës¹. Metodologjia miratohet nga Drejtori i Agjencisë dhe do të jetë e aplikueshme nga publikimi i saj.

Neni 5 paragrafi 1 pika 1.2.6 dhe neni 27 i Ligjit Nr. 08/L-018 për Agjencinë për Parandalim të Korrupsionit të Kosovës i ka dhënë kompetencë të plotë Agjencisë që të jap opinione dhe të bëjë vlerësimin e çdo projekt akti normativ që është në proces të hartimit për të vlerësuar rreziqet dhe zbrazëtitrat që potencialisht mund ta rrisin korrupsionin, dhe nëse projekti akti normativ është në pajtim me standardet ndërkombëtare kundër korrupsionit.

Vlerësimi i projekt akteve normative mund të bëhet me kërkesë të organit propozues, ose vetiniciativë të Agjencisë, sipas një përparësie të përcaktuar me këtë metodologji.

Agjencia me vetë iniciativë mund të bëjë vlerësimin e rreziqeve potenciale të korrupsionit në legjislacion dhe pajtueshmërinë me standardet ndërkombëtare kundër korrupsionit edhe për aktet normative në zbatim, sipas procedurës dhe kritereve të kësaj metodologjie.

¹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

3. Fushëveprimi

Kjo metodologji është e zbatueshme në ushtrimin e funksionit të Agjencisë në vlerësimin e projekt akteve normative dhe akteve normative në fuqi, për të identifikuar rreziqet potenciale të korrupsionit në legjislacion dhe sigurimin e pajtueshmësisë së këtyre akteve me standardet ndërkombëtare kundër korrupsionit.

4. Përkufizimet

Për qëllime të kësaj metodologjie përkufizimet e mëposhtme kanë këto kuptime:

- **Aktet normative** - përmbajnë rregullat e përgjithshme të sjelljes për një marrëdhënie juridike ose për një kompleks marrëdhëniesh, që vlejnë për një numër të pacaktuar dhe të pakufizuar të individëve, për fusha të caktuara dhe kanë veprim të shumëfishtë dhe miratohen ose nxirren nga autoriteti kompetent. Në kuptim të kësaj metodologjie akte normative përfshijnë: Ligjet dhe aktet nënligjore që nxirren në zbatim të ligjeve apo për rregullimin e fushave të caktuara në bazë të kompetencave kushtetuese dhe ligjore të bartësve të institucioneve shtetërore dhe publike².
- **Konflikt interesi** – siç përcaktohet në Ligjin për Parandalimin e Konfliktit të Interesit.
- **Korrupsion** - përfshin të gjitha veprat penale të parapara në Kodin Penal të Republikës së Kosovës në kapitullin e veprave penale Korrupsioni zyrtar dhe veprat penale kundër detyrës zyrtare³ (Keqpërdorimi i pozitës apo autoritetit zyrtar, Keqpërdorimi dhe mashtrimi në prokurim publik, Keqpërdorimi i informatës zyrtare, Konflikti i interesit Përvetësimi në detyrë, Mashtrimi në detyrë, Përdorimi i paautorizuar i pasurisë, Marrja e ryshfetit, Dhënia e ryshfetit, Dhënia e ryshfetit zyrtarit publik të huaj apo personave të huaj zyrtar, Ushtrimi i ndikimit, Nxjerrja e kundërligjshme e vendimeve gjyqësore, Zbulimi i fshehtësisë zyrtare, Falsifikimi i dokumentit zyrtar, Arkëtimi dhe pagesa e kundërligjshme, Përvetësimi i kundërligjshëm i pasurisë me rastin e bastisjes apo ekzekutimit të vendimit gjyqësor, Mos raportimi ose raportimi i rremë i pasurisë, i të ardhurave, i dhuratave, i dobisë tjetër materiale ose i detyrimeve financiare).

² <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=8696>

³ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>

- **Organ propozues** - nënkupton organin i cili është përgjegjës për procedurat e hartimit të projektit fillestar në përputhje me parimet dhe standardet e hartimit të legjislacionit të përcaktuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës dhe nga Zyra e Kryeministrit⁴.
- **Vlerësimi kundër - korrupsion i akteve ligjore** – rishikimi i formës dhe substancës së akteve ligjore të hartuara apo miratuara me qëllim të zbulimit dhe minimizimit të rreziqeve të hapësirave për korrupsion në legjislacion⁵.

⁴ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3259>

⁵ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

II. PROCEDURA E VLERËSIMIT TË RREZIQEVE TË KORRUPSIONIT NË LEGJISLACION

1. Subjektet përgjegjëse

Çdo organ propozues, në cilësinë e hartuesit duhet të sigurojë që aktet normative të hartohen në përputhje me rregullat në fuqi për hartimin e legjislacionit, si dhe të hartohen në mënyrë të tillë që nuk krijojnë hapësirë si dhe minimizojnë rreziqet e paraqitjes së korrupsionit gjatë zbatimit të tyre, po ashtu të janë në linjë me standardet ndërkombëtare kundër korrupsionit.

Organet propozuese gjatë fazës së hartimit të projekt akteve normative, varësisht nga kompetencat e tyre duhet të minimizojnë rrezikun e korrupsionit në fazën e hartimit dhe miratimit të tyre.

Agjencia, si subjekt i autorizuar me Ligjin e lartcekur për Agjencinë për Parandalim të Korrupsionit të Kosovës bënë monitorim të pavarur të projekt akteve normative në përputhje me kërkesat e ligjit dhe sipas kësaj metodologjie.

Kjo metodologji, duke përfshirë edhe listën e kontrollit është publike, prandaj, çdo subjekt mund të përdor standardet e përcaktuara me këtë metodologji për të ofruar komente për organet propozuese gjatë fazës së konsultimeve publike të projekt akteve normative.

2. Prioritetizimi i vlerësimit të projekt akteve normative si dhe akteve normative

Agjencia me vetiniciativë zgjedh për vlerësim të rreziqeve dhe zbrazëtirave që potencialisht mund ta rrisin korrupsionin projekt aktet normative dhe aktet normative nëse përmbushen ndonjë nga kriteret e mëposhtme:

- Kriteret e përgjithshme:
 - a) legjislacionin nga sektorët që zakonisht janë të ekspozuar ndaj korrupsionit, duke përfshirë prokurimin dhe financimin e partive politike dhe sektorë të tjerë si p.sh. zbatimi i ligjit, shëndetësia dhe arsimit;
 - b) legjislacionin nga sektorët që përfshijnë mekanizma të ekspozuar ndaj korrupsionit, siç është dhënia e përfitimeve financiare ose të licencave dhe lejeve, ose mbledhjen e tarifave dhe taksave;
 - c) legjislacioni në sektorët për të cilët niveli i korrupsionit është më lartë sipas përcëpsionit vendor dhe ndërkombëtar; si dhe

- d) legjislacionin nga sektorët që planet kombëtare të veprimit kundër korrupsionit i kanë prioritet për reforma.
- Kriteret (rastet) e veçanta:
- a) legjislacionin i cili sipas raporteve të mediave ose të shoqërisë civile kanë identifikuar rreziqet për korrupsion;
 - b) legjislacionin i cili sipas njoftimeve nga autoritetet e tjera zbatuese paraqesin rrezik për korrupsion;
 - c) legjislacionin nga sektori ku ka donacione të mëdha financiare politike nga një grup interesi lidhur me ligjin, sektori (siç janë kompanitë energjetike që dhurojnë para për partitë qeverisëse përpara miratimit të ligjit);
 - d) një projekt akt normativ që i nënshtrohet lobimit të madh nga grupet e interesit;
 - e) në legjislacionin në të cilin palët e interesuara përgjegjëse kanë konflikt interesi;
 - f) në legjislacionin ku organet e zbatimit të ligjit ose raportet e mediave ofrojnë informacione se i njëjti është keqpërdor nga të dyshuarit.

Agjencia dokumenton prioritizimin e projekt akteve normative dhe akteve normative për vlerësim në planin vjetor.

Edhe në rastin e kërkesave nga organi propozues për vlerësim të projekt akteve normative, kur numri i kërkesave është më i madh se kapacitetet e Agjencisë për të vlerësuar dokumentet e tilla në të njëjtën kohë, Agjencia do të prioritizoj shqyrtimin e kërkesave dhe vlerësimin e projekt akteve normative duke marrë për bazë kriteret e përcaktuara në pikën 1 dhe 2 si më sipër.

3. Koha e vlerësimit

Agjencia, me vetë iniciativë mund të bëjë vlerësimin e projekt akteve normative dhe akteve normative në çdo fazë të procesit legjislativ:

- a) Në procesin e hartimit nga qeveria, ministritë, komunat ose organet e tjera shtetërore;
- b) Në fazën e miratimi nga ministria, qeveria, komunat apo organet tjera shtetërore;
- c) Në procesin të miratimit në Kuvendin e Kosovës;
- d) Në çdo kohë gjatë zbatimit të akteve normative.

Për projekt aktet normative, vlerësimi i të cilave është filluar me kërkesë të organit propozues, Agjencia do të bëjë vlerësimin brenda 15 ditëve të punës nga data e pranimit të kërkesës për vlerësim të projekt aktit. Në rast se Agjencia, duke vepruar mbi bazën e metodologjisë, vije në përfundim se projekt akti normativ nuk mund të trajtohet brenda kësaj periudhe kohore, për shkak të prioriteteve në vlerësimin e akteve tjera, e informon organin propozues për një vendim

të tillë. Megjithatë Agjencia me vetë iniciativë bazuar në kriteret e lartcekura tek prioritizimi i vlerësimit të projekt akteve normative dhe akteve normative mund të kryej vlerësimin e projekt aktit në fazat e mëvonshme të hartimit dhe miratimit të tij.

4. Burimet e informacionit

Agjencia në të gjitha situatat e fillimit të procedurës së vlerësimit të rrezikut të korrupsionit në legjislacion do të përdor të gjitha burimet e mundshme në dispozicion për të filluar procedurën e vlerësimit.

- Informacioni ligjor përfshinë burimet në vijim:
 - a) Projekt aktin normativ ose aktin normativ;
 - b) Koncept dokumentin;
 - c) Memorandumin shpjegues;
 - d) Akte normative të tjera që lidhen me aktin në fjalë;
 - e) Raste praktike;
 - f) Standarde dhe udhëzime ndërkombëtare ose shembuj të huaj si një pikë referimi të vlefshëm nëse një akt normativ është provë e korrupsionit.
 - g) Aktet normative si dhe udhëzuesit përkatës në fuqi përkitazi me standardet e hartimit të legjislacionit;
 - h) Aktet normative lidhur me procesin e konsultimit publik;

- Analiza funksionale përfshinë burimet në vijim:
 - b) Raportet e dala nga vlerësimet e ndryshme nga organet kundër korrupsionit;
 - c) Raportet nga Zyra Kombëtare e Auditimit për keqpërdorim të fondeve publike;
 - d) Rezultatet nga mekanizmat për lajmërimin e qytetarëve (linjat telefonike etj.);
 - e) Raportet në media;
 - f) Kërkime në internet;
 - g) Analiza;
 - h) Intervista me ekspertë;
 - i) Intervista me palët e interesuara që zbatojnë aktin normativ, goftë si zyrtar publik ose qytetar privat.

Analiza funksionale synon kryesisht të identifikojë përgjigjet për pyetjen e mëposhtme:

- Si mundën zyrtarët publikë dhe/ose qytetarët të keqpërdorin aktin normativ dhe çfarë mund të bëhet për të parandaluar keqpërdorimet e tilla?

5. Vlerësimi

1. Vlerësimi i rrezikut të korrupsionit në legjislacion do të bazohet në hapat e renditur si më poshtë.

- a) Hulumtimi dhe përpunimi i materialit (shih pjesën e mësipërme burimet e informacionit).
- b) Identifikimi i rreziqeve të korrupsionit në legjislacion (dykuptimësia/paqartësia dhe mungesa e mekanizmave parandalues); - (shih në pjesën në vijim).
- c) Formulimi i rekomandimeve se si të shmangët ose zvogëlohet rreziku i korrupsionit,
- d) Hartimi dhe shpërndarja e opinionit,
- e) Monitorimi i përfshirjes së rekomandimeve.

6. Përgatitja dhe përmbajtja e Opinionit të vlerësimit

Opinionit i vlerësimit i përgatitur nga Agjencia përbëhet kryesisht nga tre pjesë.

- **Të dhënat kryesore** – përfshijnë projekt aktin normativ, aktin normativ dhe objektivat e tij. Në këtë pjesë mund të përfshihet edhe informacioni se si është filluar vlerësimi i këtij projekt akti normativ ose akti normativ, dhe faktorët që kanë shtyrë Agjencinë për të bërë një vlerësim të tillë. Në këtë pjesë do duhet të specifikohet edhe cili është organi përgjegjës për hartimin e projekt aktit normativ dhe miratimin e tij dhe organin përgjegjës për zbatimin e të njëjtit. Kjo do të ndihmonte më tej në pjesën e rekomandimeve dhe në sigurimin e pajtueshmërisë me rekomandimet.
- **Analiza** – Analiza e vlerësimit të korrupsionit strukturohet kryesisht nga dy kategori kryesore: “dykuptimësi/paqartësi” dhe “mungesa e mekanizmave parandalues”. Analiza duhet të japë një shpjegim të shkurtër kudo që nuk është e qartë se si gabimi në rregullim mund të çojë potencialisht në korrupsion. Në shtojcë të kësaj metodologjie është bashkangjitur një listë kontrolli me pyetje specifike të cilat do të merren në konsideratë gjatë vlerësimit të çdo projekt akti normativ ose akti normativ nga ana e Agjencisë.
- **Rekomandime** – Rekomandimet duhet të përfshijnë formulime alternative për aktin në fjalë në mënyrë që të ilustron se si mund të zvogëlohet rreziku i korrupsionit. Kjo do të lehtësonte edhe pranimin e rekomandimeve, pasi kritika do të ishte konstruktive dhe në funksion të përmirësimit të projekt aktit normativ ose aktit normativ. Në pjesën e rekomandimeve, Agjencia duhet të ketë kujdes që të mos përdor terminologji të përgjithshme si “*rritja e llogaridhënies së zyrtarëve publikë*” ose “*përfshirja e dispozitave për një procedurë më konkrete të përcaktuar*” të cilat janë të pamjaftueshme. Në parim, as formulimet alternative dhe as ndonjë pjesë tjetër e rekomandimit nuk janë të detyrueshme. Duhet pas parasysh, që roli i Agjencisë nuk është të hartoj akte normative, sidoqoftë, roli i agjencisë është ndihmës si një organ profesional në parandalimin e korrupsionit. Përveç kësaj, duhet pasur parasysh se rreziqet e korrupsionit nuk burojnë vetëm nga rregullimi, por edhe nga shkaqe jashtë aspektit rregullator. Anasjelltas, nuk mund dhe nuk duhet të

përpiqemi të luftojmë korrupsionin vetëm përmes rekomandimeve për rregullimin, por të kemi parasysh edhe komponentët e tjerë që parandalojnë korrupsionin (p.sh. nxitja e një kulture etike, nxitja që zyrtarët publikë të respektojnë rregullat në fuqi, duke rritur ndërgjegjësimin e publikut, etj).

7. Shpërndarja e raportit/opinionit

Raportet e vlerësimit vihen në dispozicion të subjekteve të mëposhtme:

- a) Organi propozues që ka kërkuar vlerësimin e projekt aktit normativ;
- b) Organi shtetëror që është ose ka qenë i ngarkuar për hartimin e aktit normativ që është në fuqi;
- c) Qeveria e Republikës së Kosovës;
- d) Kuvendi i Republikës së Kosovës;
- e) Kuvendit Komunal për rastet e akteve normative që miratohen në nivel të komunës;
- f) Autoritetin zbatues përgjegjës;

Raporti i vlerësimit mund t'u dërgohet drejtpërdrejt të gjitha subjekteve të cilat përfaqësohen në grupe punuese duke bashkangjitur projekt aktin normativ me qëllim që të njëjtat të njoftohen lidhur me rekomandimet e dhëna. Megjithatë, në rastet kur akti normativ miratohet në nivel të Komunës, Ministrisë ose Qeverisë, Agjencia duhet të vlerësoj se cilave institucione u dërgohet opinioni. Ndërsa sa i përket akteve normative në zbatim, Agjencia vlerëson edhe autoritetet përgjegjëse zbatuese.

8. Pajtueshmëria

Meqenëse rekomandimet nga raportet e vlerësimit të korrupsionit nuk janë të detyrueshme, mekanizmat për sigurimin e pajtueshmërisë janë të rëndësishme. Prandaj për të siguruar pajtueshmërinë dhe për të përcjellë implementimin e rekomandimeve është me rëndësi:

- a) identifikimi i qartë në opinion i **Autoritetit përkatës**, (që kryesisht është hartuesi i projekt aktit normativ, miratuesi i projekt aktit normativ dhe zbatuesi i aktit normativ) për zbatimin e rekomandimeve. Natyrisht, çdo organ që trajton një draft përpara se të arrijë në parlament ose në organin tjetër duhet të përpiqet të marrë parasysh rekomandimet.
- b) Autoriteti përkatës ka për detyrë të marrë parasysh rekomandimet. Në rast se nuk dëshiron të inkorporoj (përfshijë) rekomandimet, duhet ta tregojë këtë në mënyrë eksplicite dhe të sigurojë një shpjegim i shkurtër pse. Prandaj, Agjencia duhet të (njoftohet) për inkorporonim (përfshirjen) ose jo të rekomandimeve të saj në projekt akte normative.
- c) Në të gjitha rastet, autoriteti përkatës duhet t'i japë Agjencisë komente lidhur me pajtueshmërinë apo jo me çdo rekomandim. Raporti i vlerësimit do të ketë një fletë për

komente të standardizuar të bashkangjitur për të evidentuar komentet e pajtueshmërisë nga organi përgjegjës.

- d) Agjencia do të caktojë një afat kohor për organin hartues të projekt aktit normativ për të dhënë komente. Për projekt aktet, komentet duhet të jepen më së largu pas miratimit të ligjit. Natyrisht, për ligjet e miratuara afati kohor do të jetë më i gjatë, por gjithsesi i caktuar në mënyrë që të sigurohet se ligji i miratuar është duke u rishikuar.
- e) Agjencia do të shqyrtojë nëse pajtohet me vetëvlerësimin e autoritetit përkatës.

9. Publikimi

Agjencia vë në dispozicion në faqen e saj në internet dokumentet e mëposhtme:

- a) Metodologjia: Publikimi i metodologjisë mundëson palëve të treta që të kuptojnë se çfarë ka të bëjë me vlerësimin e korrupsionit në legjislacion.
- b) Përzgjedhja e ligjeve: Publiku duhet të dijë se cilat ligje janë përzgjedhur apo jo për vlerësim; kjo do t'u mundësojë palëve të interesuara të shoqërisë civile të ndërhyjnë në lidhje me çdo akt normativ, përveç atyre të vlerësuara tashmë nga organet shtetërore, mund të dëshirojë të vlerësojë.
Në rastet kur Rekomandimet e Agjencisë nuk janë marrë për bazë, Agjencia do të publikoj opinionet e vlerësimit. Këto i mundësojnë publikut të gjerë të dijë se çfarë përmbajnë rekomandimet. Në këtë rast do të publikohen edhe komentet për pajtueshmërinë të përcjella nga organi përgjegjës.
- c) Agjencia do të përfshijë një përmbledhje vjetore të aktiviteteve të vlerësimi të korrupsionit në raportin vjetor duke përfshirë informacion statistikor mbi performancën.

III: SHPJEGIMI I RREZIQEVE POTENCIALE TË KORRUPSIONIT NË LEGJISLACION

1. Kuptimi i rreziqeve

Rreziqet potenciale të korrupsionit përcaktohen për qëllimin e kësaj metodologjie, veçori ekzistuese ose që mungojnë në një akt normativ e që mund të kontribuojnë në korrupsion, pavarësisht nëse rreziku ishte i synuar apo jo”.

Ekzistojnë dy kategori të rreziqeve potenciale të korrupsionit në legjislacion:

- a) dykuptimshmëria/paqartësia dhe
- b) Mungesa e mekanizmave parandalues;

Vetë nocioni i dykuptimshëm/paqartësish nënkupton mundësinë e interpretimit të një dispozite të caktuar në dy ose më shumë mënyra. Ky lloj paqartësie mund të jetë rezultat i gjuhës së formuluar në mënyrë të papërshtatshme dhe të paqartë ose mos harmonizimit ligjor. Në të dyja rastet, mungesa e qartësisë sjell pasaktësi dhe pështjellimin e dispozitave ligjore, që lejon interpretim të ndryshëm të ligjit.

Ligji në fjalë mund të jetë shumë i qartë dhe i drejtpërdrejtë e sërish të ketë mungesa e mekanizmave parandalues lejon mundësinë e shkëlqes së rregulloreve me rrezik më të ulët përgjegjësie, për shkak të mungesës së sanksioneve ose për shkak të sanksioneve joefektive dhe minimale.

Lidhur me gjuhën e përdorur, vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet përzgjedhjes së fjalëve dhe ndërtimit të fjalive. Harmonizimi ligjor ka të bëjë me marrëdhënien logjike dhe adekuate midis dispozitave të ndryshme të të njëjtit ligj ose midis ligjeve të ndryshme. Kur lidhja nuk është e qartë, një paqartësi e tillë mund të krijojë rrezik korrupsioni.

Dy ose më shumë dispozita ligjore mund të jenë në konflikt, më saktësisht, të kundërshtohen njëra me tjetrën. Konflikti mund të ndodhë brenda një ligji të vetëm (konflikti i brendshëm) ose mes ligjeve të ndryshme (konflikti i jashtëm).

Zbrazëtirat ligjore mund të jenë të reja ose ekzistuese në kohën e miratimit të normave përkatëse ligjore, që ligjbërësi thjesht nuk i ka përfshirë dhe, përveç kësaj, shfaqen edhe pas miratimit të normave për shkak të marrëdhënieve të reja që nuk i ka parashikuar ligjbërësi.

Gjuha e paqartë ose teknika ligjore nga njëra anë, dhe zbrazëtirat ligjore që lidhen me mekanizmat e parandalimit nga ana tjetër, shpeshherë janë të ndërlidhura.

Gjatë vlerësimit theksi do të vendoset te kontrollimi i dispozitave që nuk janë mjaftueshëm të qarta, dispozitat që lënë hapësirë për kompetenca diskrecionale, dispozitat që lënë hapësirë që çështje të caktuara të rregullohen ose saktësohen më tutje me akte tjera normative.

Pa dyshim, që është mjaft e vështirë të përfshihen në mënyrë përmbledhëse të gjitha rreziqet ligjore për korrupsion, sepse ato janë kaq të llojllojshme dhe ndryshojnë vazhdimisht me ndryshimin e ligjeve.

Prandaj është e nevojshme të përfshihet një strukturë (listë) konkrete dhe e hollësishme e rreziqeve për korrupsion, siç edhe parashihet me metodologjinë rajonale.

1.1. Dykuptimësia/paqartësia

Dykuptimësia/paqartësia mund të jetë rezultat i gjuhës së paqartë ose mos harmonizimit ligjor; në të dyja rastet, mungesa e qartësisë i jep secilit përdorues të aktit normativ mundësinë të bëjë interpretimin për përfitim personal korruptiv.

Përafërsisht, ekzistojnë dy lloje të ndryshme të gjuhës së paqartë: zgjedhja e fjalëve dhe ndërtimi i fjalisë.

Ka skema të panumërta për ta bërë gjuhën të paqartë; megjithatë, për sa i përket rreziqeve të korrupsionit, zbatohen parimet kryesore të përbashkëta të përshkruara më poshtë.

1.1.1.1 Fjalët

Shprehjet e përgjithshme dhe juridike mund të kenë më shumë se një kuptim. Prandaj, për çdo fjalë duhet të përfaqësojë ose një kuptim të përbashkët ose një përkufizim të qartë ligjor.

Shembull: Neni X: Kompetenca do të përcaktohet nga vendbanimi i qytetarëve.

Problemi: Çfarë do të thotë konkretisht vendbanimi – vendbanimi apo vendqëndrimi?

Zgjidhja: Kompetenca do të përcaktohet sipas vendbanimit të qytetarit.

Kompetenca do të përcaktohet nga vendbanimi i qytetarit, që nënkupton vendbanimin ligjor të regjistruar .

*Kompetenca do të përcaktohet nga vendbanimi i shtetasit. Vendbanimi përcaktohet sipas **Ligjit për Vendbanimin dhe Vendqëndrimin.***

1.1.1.2. Ndërtimi i fjalisë

Format kryesore të paqartësisë që lidhen me ndërtimin e një fjalisë janë të përshkruara më poshtë.

Është e paqartë se në cilën pjesë të një fjalisë është bashkëngjitur një fjalë (paqartësi e bashkëngjites).

Shembull: Neni: Aplikanti dorëzon aplikacionin me konfirmim nga drejtori.

Problemi: “Dorëzon me konfirmim nga drejtori” apo “aplikacion i shoqëruar me konfirmim nga drejtori”?

Zgjidhja: Me konfirmimin nga drejtori, aplikanti dorëzon aplikimin

1.1.2. Dispozitat kontradiktore

Dy ose më shumë dispozita ligjore mund të bien ndesh me njëra-tjetrën. Konfliktet mund të shfaqen brenda të njëjtit akt normativ (konflikti i brendshëm) ose ndërmjet akteve të ndryshme (konflikti i jashtëm). Konfliktet e jashtme mund të ndodhin në hierarkinë e normave në të njëjtin nivel ose midis niveleve të ndryshme (vendimi apo akti nënligjor kundrejt ligjit, kushtetutës ose ligjit ndërkombëtar). Teorikisht, norma në nivelin më të lartë zëvendëson normat e nivelit më të ulët; megjithatë, një konflikt mund të krijojë paqartësi.

Shembull: Neni X: Ligji për Azil: “Pasi të plotësohen të gjitha kërkesat ligjore për statusin politik të refugjatit, Departamenti për Shtetësi, Azil dhe Migrim në kuadër të MPB-së mund ti njoh statusin e refugjatit”.

Neni X: Kushtetuta: “Refugjatët politikë kanë të drejtën e azilit”.

Problemi: Ligji për Azil thotë sikur Departamenti për Shtetësi, Azil dhe Migrim në kuadër të MPB-së ka diskrecion, në kundërshtim me të drejtën e paraparë me Kushtetutë.

*Zgjidhja: Ligji për Azil: “Pasi të plotësohen të gjitha kërkesat ligjore për statusin politik të refugjatit, Departamenti për Shtetësi, Azil dhe Migrim në kuadër të MPB-së **duhet** ti njoh statusin e refugjatit”.*

1.1.3. Terminologjia jo konsistente

Terminologjia duhet të jetë jo vetëm e qëndrueshme brenda një akti (shih seksionin 2.1 më lart), por edhe ndërmjet akteve të ndryshme. Një fjalë duhet të ketë vetëm një kuptim jo vetëm në një akt, por edhe në të gjithë kuadrin ligjor të një vendi.

Shembull: Neni X: Aplikanti është përgjegjës për paraqitjen e dokumenteve të mëposhtme.

Problemi: “Përgjegjës” është një shprehje e përdorur në të drejtën administrative dhe penale, duke treguar pasoja të ndryshme juridike.

Zgjidhja: Aplikanti është i detyruar të dorëzojë dokumentet e mëposhtme.

1.1.4. Referenca të paqarta

Dispozitat që u referohen dispozitave të tjera të të njëjtit akt ose akteve të tjera duhet të kenë një kuptim të qartë dhe të arsyeshëm. Shembuj të praktikave të këqija janë: “në përputhje me legjislacionin në fuqi”, “sipas ligjit”, “në mënyrën e përcaktuar”, “sipas dispozitave ligjore”, “ndjekja e rregullave/procedurave/afateve të përcaktuara nga Ministria/autoritet tjetër”, “përrjashtimet/kushtet/aktet e tjera të përcaktuara me ligj”, etj.

Shembull: Neni x: Agjencia nxjerr vendimin brenda afateve kohore të përcaktuara me ligj.

Problemi: Është e paqartë nëse afatet kohore janë të përcaktuara nga ky ligj apo një tjetër (i cili) ligj?

*Zgjidhja: Agjencia nxjerr vendimin brenda afateve kohore të përcaktuara **në nenin NN të Ligjit për Procedurën e Përgjithshme Administrative.***

1.1.5. Zbrastësirat Ligjore

Zbrastësirat ligjore përkufizohen si më poshtë: “Situata në të cilën, rregullave ligjore ekzistuese u mungojnë bazat e mjaftueshme për të dhënë një përgjigje përfundimtare në një çështje ligjore [...]. Asnjë përgjigje e saktë e disponueshme nuk e udhëheq vendimin.”

Një zbrastësirë mund të ndodhë nëse ka rregulla kontradiktore (për këtë alternativë shih 1.1.2 Dispozitat kontradiktore më lart) ose sepse akti normativ është përmban gjuhë të përgjithësuar e cila mund të interpretohet në mënyra të ndryshme dhe kontradiktore.

Shembull: Neni X – “Pavlefshmëria e zgjedhjeve vendore” – Ligji për Zgjedhjet: Zgjedhjet janë të pavlefshme nëse plotësohet ndonjë nga kushtet e mëposhtme: ...

Problemi: Nuk ka asnjë dispozitë për të rregulluar ushtrimin e qeverisjes vendore dhe çka ndodh pasi zgjedhjet lokale janë anuluar.

Zgjidhjet: Zgjedhjet janë të pavlefshme, dhe komuna shkon në zgjedhje të reja, nëse plotësohet ndonjë nga kushtet e mëposhtme:

1.2. Mangësitë në parandalim të korrupsionit

Një mangësi parandaluese është mungesa e një mekanizmi në një akt që do të stimulonte ose pengonte shfaqjen e korrupsionit.

Shembull: Neni X: Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave të konfliktit të interesit të parapara në nenet NN, komisioni disiplinor mund të shqiptoj sanksionin e mëposhtëm: paralajmërim me shkrim.

Problemi: Mungesa e ndonjë sanksioni tjetër përveç një paralajmërimi me shkrim ndoshta nuk do të ndodhë të pengojë zyrtarët publikë jobesnikë që të shkelin rregullat.

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit: Në rast të shkeljes së konfliktit të interesit të parapara në dispozitat e neneve NN, komisioni disiplinor duhet të shqiptoj një nga sanksionet e mëposhtme: paralajmërim me shkrim, ulje pagash, ulje në detyrë ose largim nga puna.

Sigurisht, paqartësia mund ta bëjë çdo mekanizëm parandalues të dobët. Prandaj, gjuha e paqartë ose teknika ligjore nga njëra anë dhe mungesa e mekanizmave parandalues nga ana tjetër shpesh ndërliken.

Shembull: Neni X: Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave të konfliktit të interesit të parapara në nenet NN, komisioni disiplinor mund të shqiptoj sanksionet e përcaktuara me ligj: paralajmërim me shkrim.

Problem: Nëse, për shembull, Ligji për kundërvajtje parashikon sanksione të mëtejshme, ligji i mësipërm do të ishte i paqartë - a është një paralajmërim me shkrim i vetmi sanksion, apo ka "sanksione të tjera siç parashikohen" nga ligji për kundërvajtjet?

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit: Në rast të shkeljes së dispozitave të konfliktit të interesit të parapara në nenet NN, komisioni disiplinor mund të shqiptoj sanksionet e parashikuara në nenin NN të Ligjit për kundërvajtjet.

1.2.1. Kompetencat

1.2.1.1. Kompetenca e pidentifikuar

Kjo mangësi në parandalim të korrupsionit shpesh ndodh kur hartuesit e një akti normativ duan të tregojnë veprime, por pa e kuptuar realisht: është vendosur një grup i plotë rregullash, por nuk ka autoritet për zbatimin e aktit. Kjo mangësi parandaluese shpesh përkon me gjuhën ose teknikën e paqartë ligjore, vetëm duke lënë të kuptohet në mënyrë të paqartë organin përgjegjës për zbatimin e ligjit.

Shembull: Neni X: Ky ligj zbatohet nga ministria/ agjencia kompetente.

Problemi: A ka një rregull tjetër që përcakton qartë se cila ministri është kompetente? A do ta dinin të gjithë përdoruesit⁶ e ligjit për këtë rregull?

Zgjidhja: Neni X: Ky ligj zbatohet nga ministria/ agjencia kompetente, si të përcaktuara në aneksin N të ligjit nr. NN për qeverinë.

Neni X: Ky ligj zbatohet nga agjencia për mbrojtjen e mjedisit. [më konkrete dhe kështu një zgjidhje më e mirë]

1.2.1.2. Fushëveprimi i pidentifikuar

Kompetenca kërkon përkufizim në atë mënyrë që të përfshijë të gjitha aspektet e një akti normativ.

Shembull: Neni X: Ligji i kundërvajtjeve: Komisionet Displimore janë përgjegjëse për hetimin e të gjitha shkeljeve disiplinore.

Problemi: Kush është përgjegjës për administrimin e sanksioneve?

Zgjidhja: Neni X: Ligji i kundërvajtjeve: Komisionet Displimore janë përgjegjëse për hetimin e të gjitha shkeljeve disiplinore dhe administrimin e sanksioneve.

⁶ Termi përdorues në këtë rast ka kuptimin e institucioneve zbatuese të ligjit dhe subjektet ndaj të cilave zbatohet ligji.

1.2.1.3. Identifikimi i vonuar

Ligjvënësi mund t'ia delegojë identifikimin një organi ekzekutiv; megjithatë, rreziku i kësaj qasjeje është se identifikimi i organit kompetent për zbatimin mund të mos ndodhë kurrë.

Shembull: Neni X: Ligji për Energjinë: Ministria e Ekonomisë përcakton organin kompetent me vendim.

Problemi: Pse ligjvënësi nuk mund ta përcaktojë vetë organin kompetent? Deri kur do të merrte vendim Ministria? Cilat janë kriteret për këtë vendim?

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Energjinë: Organi kompetent për zbatimin e këtij ligji është Agjencia për Mbrojtjen e Mjedisit.

1.2.1.4. Vendorsja e vonuar

Organi kompetent për zbatimin mund të mos ekzistojë në kohën e miratimit të aktit normativ. Kjo sjell rrezikun që vonesat në zbatimin e ligjit mund ta shtyjnë ligjvënësit t'ia delegojë identifikimin një organi ekzekutiv.

Rreziku i kësaj qasjeje është se identifikimi i organit kompetent për zbatimin mund të mos ndodhë asnjëherë.

Shembull: Neni X: Ligji për Energjinë: Agjencia për Mbrojtjen e Mjedisit është organi kompetent për zbatimin e këtij ligji.

Problemi: Në rast se Agjencia nuk ekziston akoma dhe për më shumë kohë, cili organ do jetë kompetent?

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Energjinë: Organi kompetent për zbatimin e këtij ligji është Agjencia për Mbrojtjen e Mjedisit; deri në themelimin dhe funksionalizimin e saj, Ministria e Energjisë është organi kompetent.

1.2.1.5. Kompetenca e rregullimit të mëtejshëm

Shpesh aktet normative ia delegojnë kompetencën për të rregulluar detaje të mëtejshme të një procedure ose të kriterëve për një vendim një organi ekzekutiv. Organi ekzekutiv ose mund ta shfrytëzojë qëllimisht këtë pushtet për të lehtësuar mundësitë e korrupsionit ose të hartojë pa dashje akte normative të gabuara.

Shembull: Neni X: Ligji i Prokurimit Publik: Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik rregullon detaje të mëtejshme të procedurës së tenderit.

Problemi: Ligji nuk ofron ndonjë udhëzim se cilat janë ato detaje. Vetë ligjvënësi duhet të përcaktojë parametrat kryesorë.

Zgjidhja: Neni X: Ligji i Prokurimit Publik: Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik përcakton formularët për dorëzimin e tenderëve.

1.2.1.6. Kompetencat e mbivendosura

Mund të ketë më shumë se një organ kompetent për zbatimin e së njëjtës detyrë. Kjo mund të çojë në mungesë zbatimi ose në abuzim të qytetarëve përmes përsëritjes së inspektimeve administrative (të mbivendosura). Një gabim i tillë rregullator është një rast paqartësie (shih seksionin 1.1.4. Referenca të paqarta më lart).

1.2.1.7. Ndarja e kompetencave

Ndonjëherë, disa organe janë kompetente në aspekte të ndryshme të një akti normativ. Kompetenca të tilla të ndara mund të sjellin rrezikun e mungesës së zbatimit.

Për shembull, GRECO vuri në dukje në një nga vlerësimet e tij: “Shumësia e organeve ka efekte negative për atë që pengon një organ të vetëm të marrë përgjegjësi efektive për procesin. Si rezultat, çdo organ varet nga të tjerët dhe pret raportet ose gjetjet e tyre. Rezultati është se asnjë nga organet nuk duket të ketë një pasqyrë globale gjithëpërfshirëse [...]”

1.2.1.8. Konflikti i interesit

Konflikti i interesit lind nga një rrethanë në të cilën zyrtari ka interes privat, që ndikon, mund të ndikojë ose duket se ndikon në kryerjen me paanshmëri dhe objektivitet të detyrës së tij zyrtare. Po ashtu, kur personi zyrtar merr pjesë personalisht në çështje zyrtare për të cilën ai/ajo, apo ndonjë anëtar i familjes së tij/saj, ose ndonjë person juridik që ka të bëjë me të, ka interes financiar.

Shembull: Neni X: Ligji i Prokurimit: Ofertuesit me të kaluar kriminale dhe anëtarët e familjes së zyrtarëve publikë që punojnë në Zyrat e prokurimit përjashtohen nga ofertimi.

Problemi: Anëtarët e familjes janë vetëm një pjesë e atyre personave me të cilët mund të lindë një konflikt interes. Mund të mendohet për vetë zyrtarët publikë, miqtë e tyre të ngushtë apo partnerët e tyre të biznesit.

Zgjidhja: Neni X: Ligji i Prokurimit: Ofertuesit me të kaluar penale dhe ata me Konflikt interesit, siç përcaktohet në nenin NN të Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit, përjashtohen nga ofertimi.

1.2.2. Kompetencat dhe Burimet

Është e rëndësishme që një organ publik të ketë të gjitha kompetencat dhe burimet e nevojshme për të kryer detyrat e saj.

Shembull: Neni X: Ligji për Ndërmarrjet Publike: Ministria e Ekonomisë ka këto kompetenca për ushtrimin e mbikëqyrjes së ndërmarrjeve publike: 1) shqyrtimi i raporteve vjetore, 2) pjesëmarrja në mbledhjet e bordit dhe 3) të kërkoj thirrjen e mbledhjeve të jashtëzakonshme të bordit.

Problemi: Ministria nuk ka të drejtë të kërkojë ndonjë informacion tjetër përveç atij që përmban raportet vjetore.

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Ndërmarrjet Publike: Ministria e Ekonomisë ka këto kompetenca për ushtrimin e mbikëqyrjes mbi ndërmarrjet publike: 1) të drejtën për të shqyrtuar raportet vjetore, 2) pjesëmarrjen në mbledhjet e bordit, 3) të kërkojë thirrjen e mbledhjeve të jashtëzakonshme të bordit, 4) të kërkojnë çdo informacion mbi kompaninë nga bordi i drejtorëve, 5) të kryejnë auditime të veçanta dhe 6) të emërojnë ose shkarkojnë anëtarët e bordit.

Burimet përfshijnë gjithashtu financimin. Sa herë që një projekt akt normativ apo akt normativ përfshin kosto financiare, në këtë rast duhet të verifikojë nëse ka fonde të mjaftueshme, siç parashikohet për zbatimin e tij.

1.2.3. Procedurat

Disa procedura zbatohen për çdo vendim sipas së drejtës publike. Sa herë që një autoritet publik mund të ushtrojë shumë diskrecion, ndodhin rreziqe korrupsioni.

1.2.3.1. Hapat e papërcaktuar

Hapat e çdo procedure duhet të jenë të qarta.

Shembull: Neni X: Ligji për Ndërtim: Drejtoria Komunale e Urbanizmit lëshon një vendim për lejen e ndërtimit pasi të ketë shqyrtuar kërkesën.

Problemi: Çfarë nënkupton "i shqyrtuar"? A mund të kërkojë Drejtoria Komunale e Urbanizmit për më shumë dokumentacion? A konsultohet Drejtoria Komunale e Urbanizmit me organe të tjera shtetërore? etj.

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Ndërtim: Drejtoria Komunale e Urbanizmit lëshon një vendim për lejen e ndërtimit pasi të ketë shqyrtuar kërkesën, duke përfshirë një ose të gjithë hapat e mëposhtëm: [...]

1.2.3.2. Afatet kohore të papërcaktuara

Duhet të ketë afate të qarta kohore, përndryshe zyrtarët publikë mund të vonojnë procedurat dhe qytetarët të nxiten të japin ryshfet në mënyrë që ta përshpejtojnë procedurën.

Shembull: Neni X: Ligji për Ndërtim: Drejtoria Komunale e Urbanizmit lëshon një vendim për lejen e ndërtimit pasi të ketë shqyrtuar kërkesën.

Problemi: A ka një kohë maksimale për procesin?

*Zgjidhja: Neni X: Ligji për Ndërtim: Drejtoria Komunale e Urbanizmit nxjerr vendim për objektin leje pasi të ketë shqyrtuar kërkesën **brenda afatit maksimal prej tre muajsh.***

1.2.3.3. Tarifa të papërcaktuara/identifikuara

Duhet të ketë një grup të qartë tarifash.

Shembull: Neni X: Ligji për dokumentet e udhëtimit: Ministria e Punëve të Brendshme lëshon pasaportën për një tarifë ndërmjet 10€ dhe 100€ në varësi të urgjencës së lëshimit.

Problemi: Është e paqartë se çfarë tarife korrespondon me cilin rast.

Zgjidhja: Neni X Ligji për dokumentet e udhëtimit: Ministria e Punëve të Brendshme lëshon pasaportën me tarifë prej 10€ në raste të rregullta, 50€ në rast të lëshimit brenda 3 ditëve dhe 100€ për lëshim brenda 24 orëve.

1.2.3.4. Përsëritja e inspektimeve

Kërcënimi i inspektimeve të përsëritura në mënyrë abuzive është një mjet i zakonshëm për marrje të rryshfetit nga qytetarët. Në të kundërt, qytetarët mund gjithashtu të japin rryshfet për ta shmangur inspektimin. Kështu, duhet të ketë një grup të qartë kriteresh se sa shpesh, kush dhe sa herë inspektohet një biznes apo person.

Shembull: Neni X: Ligji për Administratën Tatimore dhe Procedurat: Administrata Tatimore mund të kryejë kontrolle të rregullta.

Problemi: A ka një numër maksimal për inspektimet për periudhë? Si zgjidhen objektivat e këtyre inspektimeve?

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Administratën Tatimore dhe Procedurat: Administrata Tatimore mund të kryejë kontrolle të rregullta. Një inspektim i rregullt mund të bëhet vetëm një herë në tre vjet. Subjektet tatimore të inspektuara janë përzgjedhur si më poshtë: [...]

1.2.3.5. Procedurat me shumë ndalesa

Qytetarët shpesh duhet të ndërveprojnë me disa agjenci dhe kjo i bën procedurat jo vetëm të rënda, por shumëfishon rreziqet e korrupsionit.

Shembull: Neni X Ligji për Shoqëritë Tregtare: Aplikanti duhet të dorëzojë dokumentacionin nga regjistrat e mëposhtme: regjistri i gjendjes civile, regjistri tatimor, regjistri i veprave penale dhe regjistri i falimentimit.

Problemi: Për çdo procedurë, ekziston një rrezik korrupsioni.

Zgjidhja: Neni X Ligji për Shoqëritë Tregtare: Aplikanti për regjistrimin e biznesit do të marrë të gjithë dokumentacionin nga autoritetet e mëposhtme: Agjencia e Regjistrimit Civil - gjendjen civile, Administrata Tatimore – borxhet eventuale tatimore, Policia e Kosovës – dosjet eventuale penale, dhe Gjykata Themelore – procedurë eventuale të falimentimit.

1.2.3.6. Konkurse/konkurrenca për burime të kufizuara shtetërore

Kjo ka të bëjë me prokurimin e shërbimeve, vendet e lira të punës, ankandet publike, lejet, licencat, apo subvencionet. Në raste të tilla, është e rëndësishme që të ketë procedura transparente me kritere objektive.

1.2.4. Vendimet

Kriteret për të drejtat dhe detyrimet duhet të formulohen qartë në mënyrë që të kufizohet diskrecioni.

Shembull: Neni X: Ligji për Ndërtim: Një ndërtesë që nuk është në përputhje me këtë ligj mund të rrënohet.

Problemi: A e sjell këtë rrezik ndonjë shkelje e ligjit, qoftë edhe një formalitet i vogël?

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Ndërtim: Një ndërtesë mund të rrënohet nëse nuk është në përputhje me dispozitat e mëposhtme të këtij ligji: [...]

1.2.5. Mbikëqyrja

Çdo organ publik duhet të ketë mbikëqyrje nga një organ i autoritetit më të lartë, qoftë edhe nga publiku i gjerë. Prandaj, çdo projekt akt normativ apo akt normativ duhet të sigurojë se ka mbikëqyrje të mjaftueshme ekzekutive, parlamentare, tjetër ose të shoqërisë civile. Mbikëqyrja gjyqësore është një mekanizëm parandalues shtesë.

1.2.5.1. Transparenca dhe mbikëqyrja e shoqërisë civile

Mbikëqyrja nga shoqëria civile shpesh i nënshtrohet akteve normative të veçanta, në veçanti akteve normative mbi konsultimin publik dhe akteve normative për lirinë e informimit.

Shembull: Neni X: Ligji për Komunikimet Elektronike: Autoriteti Rregullativ i Komunikimeve Elektronike dhe Postare është person juridik i pavarur.

Problemi: Çfarë do të thotë "i pavarur"? A nuk ka mbikëqyrje nga një organ publik? Cili është raporti me publikun?

Zgjidhja: Neni X Ligji për Komunikimet Elektronike: Autoriteti Rregullativ i Komunikimeve Elektronike dhe Postare është organ ligjor i pavarur nga organet e tjera ekzekutive, por i raporton Kuvendit si më poshtë: [...]për Komunikimet Elektronike gjithashtu raporton çdo dy herë në vit duke përfshirë informacionin e mëposhtëm: [...]. Të gjitha vendimet e tij janë publike sipas Ligjit për Qasje në Dokumente Publike.

1.2.5.2. Ndarja e detyrave

Nëse e gjithë fuqia vendimmarrëse është e përqendruar në një vend, atëherë nuk ka kontroll horizontale apo balancat ndërmjet zyrtarëve publikë.

Shembull: Neni X: Ligji i Prokurimit Publik: Planifikimi, dhënia dhe menaxhimi i një u kontrate publike duhet të zbatohet nga i njëjti zyrtar publik.

Problemi: Rregulli e bën relativisht të lehtë për një zyrtar publik të manipulojë tenderin për të favorizuar një palë të caktuar dhe për të fshehur çdo mashtrim në prokurim.

Zgjidhja: Neni X: Ligji i Prokurimit Publik: Kur jepen kontrata publike, planifikimi dhe përshkrimi i kërkesave do të mbahen të ndara në aspektin organizativ si nga zbatimi i procesit të dhënies së kontratës ashtu edhe nga menaxhimit të kontratës.

1.2.5.3. Rotacioni

Një mjet efektiv për të përballuar rrezikun e korrupsionit është rotacioni i stafit. Ky mjet i menaxhimit të personelit duhet të përdoret gjerësisht në zonat veçanërisht të cenueshme ndaj korrupsionit.

Për ta bërë këtë kërkohet që stafi të jetë i gatshëm të marrë funksione të ndryshme në intervale të rregullta. Si rregull, periudha e detyrës nuk duhet të kalojë disa vjet - edhe nëse kjo zakonisht rezulton në më shumë punë (koha e nevojshme për t'u njohur me detyrat e reja).

Shembull: Neni X: Ligji i Prokurimit Publik: Planifikimi, dhënia dhe menaxhimi i një kontrate publike duhet të zbatohet nga një njësi prokurimi në çdo organ shtetëror.

Problemi: Rregullit i mungon ndonjë dispozitë për rotacionin e vendeve të punës, duke lejuar kështu zhvillimin e marrëdhënieve potencialisht korruptive.

Zgjidhja: Neni X: Ligji i Prokurimit Publik: Planifikimi, dhënia dhe menaxhimi i një kontrate publike duhet të zbatohet nga një njësi e prokurimit në çdo organ shtetëror. Stafit në këtë njësi duhet të kalojë në një funksion të ri jashtë njësisë të paktën çdo pesë vjet.

1.2.6. Sanksionet

Sanksionet mund të jenë problem në drejtime të ndryshme:

- Sanksionet e papërcaktuara ose të tepruara mund t'i ndihmojnë zyrtarët publikë të marrin ryshfet nga qytetarët;
- Sanksionet e dobëta ose mos sanksionimi (për qytetarët) mund të lehtësojnë korrupsionin nga qytetarët;

- Sanksionet e dobëta ose mos sanksionimi (për zyrtarët publikë) mund të lehtësojnë korrupsionin nga zyrtarët publik.

Shembull: Neni X: Ligji për Shoqëritë Tregtare: Mbajtja e një biznesi në kundërshtim me kërkesat e regjistruara, dënohet me tarifë deri në 0,5 qarkullim vjetor të biznesit.

Problemi: Çfarë do të thotë “shkelje e kërkesave të regjistruara” – ndonjë shkelje formale?

Cilat “xhiro vjetore” nënkuptohen – ato aktuale, të kaluara apo të parashikuara? 0,5 qarkullim vjetor si tarifë normalisht do të falimentonin çdo biznes.

*Zgjidhja: Neni X: Ligji për Shoqëritë Tregtare: Mbajtja e një biznesi në kundërshtim me kërkesat e regjistruara në nenin NN dënohet me një tarifë deri në **0,5 qarkullim vjetor të vitit në të cilin ka ndodhur vepra penale, e përcaktuar nga faktorët e mëposhtëm: [...]***

1.2.7. Këshilla juridike

Këshilla juridike është e rëndësishme si një mbrojtje kundër arbitraritetit të autoriteteve të pushtetit. Mbrojtja ka për qëllim të inkurajojë, përkrah dhe lehtësojë shfrytëzimin e mjeteve juridike efektive të nevojshme për adresimin e shkeljeve të caktuara. Kjo kërkon një përqendrim më të madh në vetë mjetin juridik të nevojshëm për adresimin e shkeljes dhe sigurimin e kompensimit për atë shkelje. Mjetet e tilla parandalojnë padrejtësinë dhe shpërdorimin e pushtetit duke ofruar një korrigjim apo shqyrtim për gabimet e shkaktuara nga ana e autoriteteve.

Shembull: Neni X: Ligji për Ndërtim: Refuzimi i lëshimit të lejes së ndërtimit është subjekt rishikim të plotë ligjor.

Problemi: Po nëse Drejtoria Komunale e Urbanizmit lëshon një leje ndërtimi që është e pamjaftueshme? Po nëse Drejtoria Komunale e Urbanizmit dështon të ndërmarrë ndonjë veprim? Po sikur Drejtoria Komunale e Urbanizmit të nxjerrë vendime të tjera, si për shembull për rrënimin e një ndërtese “të paligjshme”? Çfarë do të thotë “shqyrtim ligjor” dhe, në veçanti, cila gjykatë është kompetente?

Zgjidhja: Neni X: Ligji për Ndërtim: Shkelje e çdo të drejte sipas këtij ligji është objekt ankimimi ligjor nëpërmjet gjykatave administrative.

Neni X: Ligji për Ndërtim: Të gjitha vendimet sipas neneve NN janë objekt ankimimi ligjor në gjykatat administrative.

1.2.8. Masat mbrojtëse specifike të sektorit

Lista e mësipërme e mangësive parandaluese tregon disa nga kategoritë kryesore, por nuk është një listë kufizuese. Çdo sektor punon me rregulla dhe praktika të ndryshme. Për shembull, për një mësues dhe një mjek, disa rreziqe korrupsioni janë të ngjashme dhe disa të ndryshme. Në mënyrë të ngjashme, menaxhimi i financave publike dhe prokurimi publik kërkojnë secila një mori masash mbrojtëse specifike nga praktikrat korruptive.

Aneksi I: Lista vlerësuese e rreziqeve potenciale të korrupsionit në legjislacion

1. Paqartësia/dykuptimësia		
1.1	Gjuha	
1.1.1	Zgjedhja e fjalës. A përdoren formulime të sakta dhe të drejta në projekt akt normativ apo akt normativ	
1.1.2	Ndërtimi i fjalive. A janë fjalitë dhe fjalët të ndërlidhura në mënyrë që nuk lejojnë paqartësi apo dykuptimësi?	
1.2	Harmonizimi ligjor	
1.2.1	Dispozitat kontradiktore. A ka dispozita në ligje të tjera që mund të jenë në kundërshtim me projekt aktin normativ apo aktin normativ.	
1.2.2	Terminologji jokonsistente. A mundëson projekt akti normativ apo akti normativ një kuptim ndryshe për një term të caktuar ose kuptim që është në kundërshtim me një ligj tjetër?	
1.2.3	Referencat e paqarta. A është e paqartë për lexuesin kur në ligj jepet një referencë për një ligj ose shembull tjetër?	
1.2.4	Zbrazëtira Ligjore. A janë përfshirë të gjitha aspektet e nevojshme që duhen rregulluar?	
1.2.5	Struktura unike e ligjeve	
2. Mungesa e Mekanizmave Parandalues		
2.1	Kompetencat	
2.1.1	Kompetenca të paidentifikuara. A është definuar në projekt akti normativ dhe akt normativ ndonjë organ përgjegjës për të gjitha kompetencat dhe detyrat e parapara?	
2.1.2	Shtrirje e paidentifikuar. A është “harruar” në projekt akt normativ apo akt normativ që organit/trupit kompetent t’i jepen kompetencat e duhura për të kryer detyrat?	
2.1.3	Identifikimi i vonuar. Nëse projekt akti normativ apo akti normativ parashikon themelimin e një organi të ri ose dhënien e kompetencave të reja – a është e qartë se cili organ do të kryejë detyrat derisa të formohet organi i ri ose derisa organi i ri të marrë përsipër	

	ekzekutimin e detyrave në praktikë?	
2.1.4	Vendosja e vonuar. Nëse projekt akti normativ apo akti normativ parasheh një organ kompetent për zbatimin që mund të mos ekzistojë në kohën e miratimit të projektligjit.	
2.1.5	Kompetenca për rregullim të mëtejshëm. Nëse projekt akti normativ apo akti normativ parashikon themelimin e një organi të ri për kompetenca që më parë janë ushtruar nga një organ tjetër, a është e qartë se kush do t'i ushtrojë kompetencat derisa të themelohet organi i ri ose derisa të fillojë punën?	
2.1.6	Kompetenca të mbivendosura. A parashikon projekt akti normativ apo akti normativ kompetencat për një organ shtetëror, të cilat tashmë ushtrohen nga një organ tjetër?	
2.1.7	Ndarja e kompetencave. Nëse projekt akti normativ apo akti normativ parasheh që akti të zbatohet nga disa organe, a janë definuar të gjitha kompetencat që duhet t'i ushtrojë secili organ?	
2.1.8	Konflikti i interesit. A përmbajnë dispozita për konflikt interesi projekt akti normativ apo akti normativ?	
2.2	<p>Kompetencat dhe burimet: Është e rëndësishme që një organ publik të ketë të gjitha kompetencat dhe burimet e nevojshme për kryerjen e detyrave të tij.</p> <ul style="list-style-type: none"> i. A e përcaktojnë qartë dispozitat bazën ligjore dhe kërkesat për ofrimin e mbështetjes financiare? ii. A korrespondon metoda e mbështetjes financiare me karakteristikat e saj? iii. A është e nevojshme mbështetja financiare? iv. A ekziston tashmë mbështetje e disponueshme e paraparë në akte të tjera ligjore për të njëjtat objektiva? A ka tashmë mbështetje të siguruar (p.sh. projekte ose mbështetje të drejtpërdrejtë buxhetore) nga organizata zhvillimore ndërkombëtare ose vende të huaja për të njëjtat objektiva? v. A është mbështetja financiare e nivelit të duhur ose e tepërt? vi. A ka mekanizma për mbledhjen e opinionëve të palëve të interesit dhe të ekspertëve kur vendosen kriteret e përzgjedhjes së përfituesve? vii. A janë këto kriteret të hapura për publikun dhe a do të publikohen? 	

	<p>viii. A ka një mekanizëm dhe kritere të qarta për përzgjedhjen dhe a është i hapur për publikun?</p> <p>ix. A ka ndonjë mekanizëm vlerësimi për përzgjedhjen e përfituesve? A është i drejtë?</p> <p>x. A ka mekanizma të mbikëqyrjes dhe monitorimit që kërkojnë dëshmi për të provuar përdorimin e mbështetjes për arsytet për të cilat është ofruar?</p> <p>xi. A ka mekanizma për të parandaluar marrjen e paligjshme dhe shpenzimin e paligjshëm të mbështetjes financiare?</p> <p>xii. A ka sanksione dhe mekanizma për zbatimin e sanksioneve?</p>	
2.3	Procedurat	
	2.3.1 Hapat e papërcaktuar. A janë identifikuar të gjitha fazat e procedurës?	
	2.3.2 Afatet kohore të pidentifikuara. A përcaktohen qartë afatet në procedim, për shembull kur personat fizikë ose juridikë mund të kërkojnë realizimin e një të drejte të caktuar, brenda cilit afat duhet të vendoset për kërkesën)?	
	2.3.3 Tarifa të pidentifikuara. A janë identifikuar tarifat në procedim?	
	2.3.4 Përsëritja e inspektimit. A janë të qarta, objektive dhe transparente kriteret e përfshira në procedurë?	
	2.3.5 Procedurat me shumë ndalesa. A ka kritere të qarta për përmbushjen e një të drejte të caktuar ose imponim të një obligimi të caktuar?	
	2.3.6 Konkurse për burime të kufizuara shtetërore. A janë vendosur kritere të qarta për ndarjen e resurseve të kufizuara shtetërore (detyra, subvencione) dhe a janë procedurat transparente?	
2.4	Vendimet (diskrecioni i tepruar) A parashohin të drejta diskrete të caktuara që tejkalojnë qëllimin për të cilin janë dhënë projekt akti normativ apo akti normativ?	
2.5	A parashihet që të gjitha vendimet të përmbajnë arsytetime?	
2.6	A parashihet mjet juridik për të kontestuar një vendim dhe cili është organi kompetent që duhet të vendosë për mjetin juridik?	
2.7	A ekzistojnë dispozita që lejnë mundësi për vendim diskrecional dhe a janë ato adekuate dhe të bazuara ne ligj?	
2.8	Mbikëqyrja	

<p>2.8.1 Transparenca dhe mbikëqyrja e shoqërisë civile. A parashihen procedura dhe rezultate që sigurojnë transparencë dhe mundësojnë mbikëqyrjen nga shoqëria civile ose mediat?</p>	
<p>2.8.2 Ndarja e detyrave. A është shmangur përqendrimi i tepërt i kompetencave në një organ shtetëror, sektor, njësi apo te një zyrtar i vetëm?</p>	
<p>2.8.3 Rotacioni. A parashihet rotacioni i zyrtarëve në njësitë me rrezik të lartë (për shembull, prokurime publike, polici, doganë, atk etj.)?</p>	
<p>2.9 Sanksionet: disponueshmëria e sanksioneve efektive, proporcionale dhe bindëse. A janë paraparë sanksione të arsyeshme, proporcionale dhe adekuate?</p>	
<p>2.10 Këshilla juridike: Këshilla juridike është e rëndësishme si një mbrojtje kundër arbitraritetit të pushtetit të autoriteteve. Mjetet e tilla parandalojnë padrejtësinë dhe shpërdorimin e pushtetit duke ofruar një korrigjim apo shqyrtim të bërë për gabimet e shkaktuara nga ana e autoriteteve. A është paraparë një mjet i rregullt juridik (ankesë/parashtresë) dhe procedurë e qartë në dy instanca?</p>	
<p>2.11 Masat mbrojtëse specifike të sektorit: sipas nevojës nga rreziqet specifike të korrupsionit në sektor A është paraparë e drejta e mbrojtjes gjyqësore?</p>	

Aneksi II. Formati i Zbatimit të Kritereve për vlerësim të korrupsionit në legjislacion

Kategoria 1			
Pyetje	Dispozita relevante	Rreziku i korrupsionit	Rekomandim
Standardet ndërkombëtare	Dispozita relevante	Standardi relevant ndërkombëtar	Rekomandim
Komente shtesë			
Referencat			

Aneksi III. Mostër e Opinionit të Dhënë

Emri i aktit normativ			
Vlerësuesi (vlerësuesit)		Pozita	
Ekspert i kontraktuar		Vendi i punës, numri i regjistrimit të Subjektit të Pavarur	
Vlerësim i kërkuar i korrupsionit		Vlerësim i pa kërkuar i korrupsionit	
Data (marrja e dokumentacionit)		Data (vendimi për kryerje të Vlerësimit të Korrupsionit)	
Data (fillimi i Vlerësimit të Korrupsionit)			
Data e dhënies së opinionit			
Kriteret e zbuluara	Dispozita relevante	Rreziku i korrupsionit (shpjegimi)	Rekomandim

Standardet ndërkombëtare	Dispozita relevante	Standardi relevant ndërkombëtar	Rekomandim

Aneksi IV. Kërkesa nga Organi propozues për vlerësim të korrupsionit

Titulli i aktit normativ					
Kategoria	Miratimi		Plotësim/Ndryshim		
Lloji i aktit normativ	Ligj	Dekret	Rregullore	Vendim	Udhëzim adm.
Akte normative të lidhura					
Agjencia e interesuar		Pika e kontaktit		Detajet e kontaktit	
Afati kohor legjislativ		Data e kërkuar për dhënien e opinionit			
Shtojcat					
Emri, titulli, detajet e kontaktit të parashtruesit					
Nënshkrimi				Data	