



Organizata për
Demokraci, Antikorrupsion
dhe Dinjitet, Çohu!

Analizë

PARANDALIMI I KONFLIKTIT TË INTERESIT NË USHTRIMIN E FUNKSIONIT PUBLIK

Ligji dhe praktikat
vendore dhe
ndërkombëtare





Organizata për
Demokraci, Antikorrupsion
dhe Dinjitet, Çohu!

Analizë

PARANDALIMI I KONFLIKTIT TË INTERESIT NË USHTRIMIN E FUNKSIONIT PUBLIK

**Ligji dhe praktikat
vendore dhe
ndërkombëtare**



Kjo analizë është mundësuar me mbështetje të
KFOS- Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur



Deklaratë mohimi:

Përmbajtja e kësaj analize është përgjegjësi e plotë e Organizatës Çohu!, dhe rrjedhimisht nuk reflekton qëndrimet e donatorëve të projektit.

Autorë:

Arton Demhasaj dhe Altin Ademi

Lekturoi:

Besa Kalaja

Origjinali është shkruar në shqip

Publikuar nga:

Organizata për Demokraci, Antikorrupsion dhe
Dinjitet, Çohu!
Rruga: Rrustem Statovci Nr.17; Prishtinë, Kosovë
Tel / +381 (0)38 248 506
www.cohu.org

PËRMBAJTJA

1

HYRJE

06

2

**Të Gjeturat
Kryesore**

07

3

**Vendimet e
AKK-së për
konflikt të
interesit**

09

4

**Konflikti i
Interesit -
Modele dhe
Perspektiva
Krahasuese**

12

5

**Përfundime dhe
rekomandime**

16

1

HYRJJE

Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik (Ligji), edhe pse si qëllim ka qartësimin e kësaj fushe si dhe krijimin e konditave për identifikimin dhe parandalimin e konfliktit të interesit, prapëseprapë nuk do të arrijë në praktikë ta bëjë një gjë të tillë. Kodifikimi juridik i konfliktit të interesit është njëra prej sferave më të ndërlikuara në luftën kundër korrupsionit. Kryesisht ky ndërlikim lidhet me faktin se a përbën konflikti i interesit një vepër penale në vetvete apo është vetëm njëra prej rrugëve për gjenerimin e veprave tjera penale mirëpo që në vetvete, konflikti i interesit nuk përbën vepër penale.

Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit të lartë publik ka nevojë për obligime përkatëse të raportimit, pasi aktualisht rastet e konfliktit të interesit vazhdojnë të jenë kryesisht të pa raportuara¹. Bazuar në hulumtimin e Çohu!, ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit të lartë publik duhet ndryshuar dhe amendamentuar në mënyrë që ligji si i tillë, të jetë i harmonizuar me Kodin Penal², i cili e parasheh konfliktin e interesit vepër penale.

Më qëllim të përmbushjes së kërkesave që dalin nga MSA-ja, institucionet e Kosovës premtojnë se do të krijojnë hapa konkret në kompletimin e kornizës ligjore në përputhje me standardet e BE-së. Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit do të ndryshohet duke adresuar obligimet përkatëse të raportimit të rasteve të konfliktit. Me ndryshimet e tilla gjithashtu do të plotësohet/ndryshohet Ligji për konflikt të interesit, duke parashikuar ekzekutimin e sanksioneve me bindëse dhe proporcionale.³

1 Komunikata e Komisionit Evropian për studimin e fizibilitetit për MSA mes BE-Kosovë 2012.

2 EU- Kosovo Stabilization Association Process Dialogue (SAPD), Conclusions Ref. Ares (2014)393846-18/02/2014

3 Plani I Veprimit për MSA 2012.

2

TË GJETURAT KRYESORE

Te gjeturat kryesore te këtij hulumtimi janë:

Kategorizimi i Konfliktit të Interesit - nevoja për kategorizim të konfliktit të interesit **sipas funksioneve zyrtare**, (p.sh. një kategorizim mund të jetë: konflikti i interesit që përfshin funksionet politike, dhe kategoria që i përfshin funksionet e shërbimit civil);

Rregullimi dhe sanksionimi me Kodin Penal, (s qarimi i veprës penale konflikti i interesit);

Fshehja e Konfliktit të Interesit;

Afatet për shmangien e konfliktit të interesit;

Shkeljet ligjore të AKK-së me rastin e deklarimit të konfliktit të interesit (rastet);

Parashkrimi apo vjetërsimi (me projektligjin e ri);

Aspektet krahasuese.... etj.

ÇOHU! konsideron se është i nevojshëm gjithashtu **klasifikimi i konfliktit të interesit sipas niveleve apo funksionve të zyrtarit**. Klasifikimi i konfliktit të interesit sipas niveleve apo funksionve të zyrtarit do të ishte me rëndësi për të shmangur gjithashtu kolezionin e mundshëm të Ligjit për parandalim të konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik me Kushtetutën e vendit dhe me ligje të tjera. Klasifikimi i konfliktit të interesit sipas funksioneve duhet të bëhet për arsye se nuk mund të konsiderohen të njëjta ndalesat si për funksionet e larta politike si për funksionet e tjera civile. Shembull: *Ligji për konfliktin e interesit thotë se zyrtarët kanë të drejtë të ushtrojnë poste në organet udhëheqëse të partive politike, ose të jenë në krye të partive politike krahas ushtrimit të funksionit publik.*

Sipas dispozitës së tillë, zyrtarët e lartë publikë, në këtë rast edhe vet presidenti, mund të ushtrojnë funksione udhëheqëse në subjekte politike.

Një dispozitë e tillë në veçanti nuk mund të vlejë për presidentin e vendit, për arsye se bie në kundërshtim direkt me Kushtetutën. Kushtetuta e Republikës së Kosovës ndalon ushtrimin e funksionit të udhëheqësit të partisë krahas me funksionin e presidentit të vendit (rasti Sejdiu).

ÇOHU! konsideron se **“ushtrimi i vazhdueshëm i konfliktit të interesit”** përbën një vepër penale dhe si i tillë duhet të penalizohet me Kodin Penal të Kosovës. Në këtë kuptim, Ligji ka si të metë të tij themelore mos penalizimin e “ushtrimit të vazhdueshëm të konfliktit të interesit” pasi që si kategori juridike nuk është e përfshirë në Kodin Penal. Kështu, penalizimi jo i qartë i konfliktit të interesit ka bërë që një numër i zyrtarëve të lartë publikë të ushtrojnë funksione që realisht përbëjnë konflikt interesi⁴ dhe si të tilla do të duhej të ishin të dënueshme.

Përveç kësaj, edhe kategoritë si: **“fshehje e konfliktit të interesit”**; **“mosdeklarimi /refuzimi i deklarimit të konfliktit të interesit”**; apo **“deklarimi i rrejshëm i konfliktit të interesit”**, nuk janë të përfshira në Kodin Penal dhe rrjedhimisht as në ligj. Si të tilla, mungesa e penalizimit të këtyre kategorive juridike, bënë që Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit mos të jetë efektiv në praktikë në parandalimin dhe luftimin e shfaqjes së konfliktit të interesit.

4 ÇOHU! në fillim të viti 2008 ka bërë kallëzim penal ndaj kryeministrit të Kosovës Hashim Thaçi, pasi që ky kishte propozuar Dino Hasanaj si kryetar të Bordit të AKM-së. **Vendimi** i datës 25.03.08, me të cilin Qeveria propozon z. Dino Asanaj për anëtar bordi në AKM, përkundër asaj që i njëjti ishte aksionar në kompaninë IPKO. Z. Asanaj është caktuar anëtar bordi me vendim të PSSP-së.

Vendimi i prokurorit ndërkombëtar datë 17.04.08, me të cilin e ka hedhur kallëzimin penal ushtruar nga ÇOHU! kundër kryeministrit Hashim Thaçi, me arsyetimin se veprimet e z. Thaçi **nuk përbëjnë vepër penale** e cila ndiqet zyrtarisht, por duke pohuar që emërimi i z. Asanaj në bord të AKM-së është konflikt interesi sepse IPKO dhe PTK kanë nënshkruar një marrëveshje interkoneksioni ku interesi pronësor i z. Asanaj në IPKO mund të bjerë në konflikt me përgjegjësitë e tij në administrimin e PTK që është ndërmarrje publike dhe kjo paraqet shkelje të nënparagrafit (d) seksioni 12.5 të rregullores 2005/18 i cili thotë që “Asnjë person nuk mund të bëhet ose të mbetet drejtor nëse...d) ka interesa të cilat janë në kundërshtim me përgjegjësitë e tij sipas nenit 15”.

Po ashtu, Levizja FOL në maj ka publikuar një listë me 7 zyrtarë të lartë publikë **të cilët kanë vazhduar t'i ushtrojnë dy funksione të cilat janë në konflikt interesi me njëra tjetrën. Shih Koha Ditore 12.05.2010.**

3

VENDIMET E AKK-së PËR KONFLIKT TË INTERESIT

Vendimet me të cilat AKK-ja vendosë për gjendjen e konfliktit të interesit, përmbajnë një sërë paqartësish dhe gabimesh, të cilat i bëjnë vendimet e tilla të mos jenë të njëjta varësisht prej zyrtarit.

Në përgjithësi vendimet e AKK-së për konflikt të interesit mund të kategorizohen në tri grupe:

1. *Vendime me të cilat vertetohet gjendja e konfliktit të interesit dhe lënda dërgohet në procedurë kundërvajtëse në gjykatën kompetente;*

2. *Vendimet me të cilat mbyllet procedura e konfliktit të interesit, pas shmangies së konfliktit ose për mungesë provash, por që konflikti i interesit është në mes sferës **publike dhe private**; si dhe*

3. *Vendimet me të cilat mbyllet procedura e konfliktit të interesit për mungesë provash, por që konflikti i interesit është në mes sferës **publike dhe publike**.*



Hulumtimi i organizatës ÇOHU! identifikon se vendimet e AKK-së në përgjithësi përmbajnë këto paqartësi:

- **Së pari** në shumicën e vendimeve nuk kemi datën e fillimit të hetimit nga AKK,
- **Së dyti** nuk kemi datën e thirrjes së zyrtarit në Agjenci për të diskutuar lidhur me gjendjen e konfliktit të interesit dhe për ballafaqimin e fakteve të palëve,
- **Së treti** nuk kemi datë të caktuar se për sa kohë duhet që zyrtari ta shmangë konfliktin e interesit, dhe
- **Së katërti**, afati i dytë paralajmërues te disa zyrtarë, të cilët nuk e respektojnë afatin e parë të AKK-së.

Rasti: **Abdyl Hasani**

AKK mbyllë rastin për prova të pamjaftueshme për të deshmuar konfliktin e interesit. Hasani punon si kryesues i bordit të kompanisë regjionale Hidromorava, dhe njëkohësisht punon në kompaninë private “Bejta Commerce”. Mundësia e konfliktit të interesit në këtë rast ekziston për arsye se Hasani mund të ndikojë në kompaninë regjionale Hidromorava që të jipen tenderë për kompaninë private “Bejta Commerce”, ku Hasani është i punësuar. Sido që të jetë në vendimin e AKK-së në këtë rast, **nuk referohet fare se në bazë të cilit nen të Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit**, rasti në fjalë hidhet poshtë për arsye te provave të pamjaftueshme. Pra, AKK ka nxjerrë vendim pa u referuar fare në ligjin që e rregullon këtë fushë.

Rastet e dy njoftimeve paralajmëruese

Në disa raste AKK-ja u dërgon nga dy njoftime paralajmëruese zyrtarëve që gjinden në konflikt të interesit, me të cilët kërkon nga zyrtarët që të shmangin gjendjen e konfliktit të interesit. Në këto raste Agjencia nuk referohet fare në ligj, me anë të të cilit ekzistojnë ose jo këto afate. (**rasti Milazim Shatri, Veton Nevzati, Gani Ibrahim, Agron Kryeziu** etj.), në të gjitha këto raste Agjencia ka dërguar nga dy shkresa paralajmëruese për zyrtarët, dhe atë pasi që nuk është respektuar afati i dhënë në shkresën e parë për shmangie të konfliktit i dërgohet edhe shkresa e dytë.

Ligji nuk njih dërgimin e dy shkresave paralajmëruese, në nenin “18 procedura administrative e Agjencisë për rastet e konfliktit të interesit, paragrafi 7. *Nëse pas zgjedhjes, emërimit, ose konfirmimit të mandatit, personi zyrtar i lartë vazhdon të kryej një aktivitet apo funksion që ky ligj e përcakton si të papajtueshëm me funksionin e ri, Agjencia e paralajmëron personin zyrtar të lartë dhe vendosë një afat sipas të cilit atij do t’i kërkohet të ndërpresë aktivitetin apo të heqë dorë nga posti.”* Kjo nënkupton shkresën paralajmëruese që Agjencia i dërgon zyrtarit me anë të të cilës kërkon që të shmangë konfliktin e interesit dhe në të cilën shkresë, do të duhej të vendosej një afat i caktuar, brenda së cilës do të duhej të bëhej shmangia e konfliktit. Ky afat nuk është i caktuar me ligj, dhe kjo i mbetet Agjencisë ta vendosë, mirëpo kjo është një e metë e ligjit, sepse afati duhet të përcaktohet me ligj, dhe jo t’i lihet Agjencisë vendosja e afatit, për arsye të heqjes së mundësisë së keqpërdorimit në varësi të zyrtarit. Kjo për arsye se për një zyrtar mund të lejohet një afat më i gjatë e për një tjetër një afat më i shkurtër.

Nëse nuk respektohet afati i dhënë nga Agjencia në shkresën paralajmëruese, duhet filluar procedura kundërvajtëse e paraparë me ligj. Sipas paragrafit 8 dhe 9 të nenit 18 të Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit, *në rast se personi zyrtar i lartë vazhdon të kryej aktivitete apo funksione të papajtueshme sipas këtij ligji, pavarësisht nga paralajmërimi i Agjencisë, atëherë Agjencia i kërkon institucionit ku zyrtari i lartë ushtron funksionin që të fillojë procedurën për shkarkimin e tij. Organi kompetent ku personi zyrtar i lartë vazhdon të kryej një aktivitet ose funksion te papajtueshëm me këtë ligj, duhet të fillojë procedurën për shkarkimin nga funksioni sipas kërkesës së Agjencisë.*

Rasti: Flamur Keqa

Rast i dyshuar për konflikt të interesit në sferën publik-publik, është ai i Flamur Keqës, i punësuar si drejtor në MTI (edhe pse i suspenduar, mirëpo mund të hiqet suspendimi në çdo kohë) dhe anëtar i bordit në KEK. Edhe pse ushtrimi i këtyre dy funksioneve nuk mund të konsiderohen konflikt i interesit në bazë të Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik, pranimi i pagesës për mbledhje të bordit si lloj meditimje, është në kundërshtim me nenin 15 pika 2 e ligjit. AKK përmes vendimit për mbyllje të rastit për mungesë provash, pikërisht bazohet për mos-shkelje të këtij neni, e që realisht është e kundërta, sepse neni 15 pika 2 thotë *“...Zyrtari i lartë në cilësinë e anëtarit të organizatës drejtues të ndërmarrjes në pronësi publike apo shoqërisë aksionare me pronë publike, mirëpo nuk ka të drejtë kompensimi me pagë të rregullt, përveç të drejtës në kompensimin e shpenzimeve të udhëtimit dhe shpenzimeve tjera të nevojshme”*. Ndërsa zyrtari në fjalë në bazë të vendimit të AKK-së, pranon meditimje për takimet e bordit. Pranimin e meditimjes për takimet e bordit e bëjnë pikërisht në shkelje të ligjit zyrtarin në fjalë dhe këtu AKK ka nxjerrë një vendim kundërligjor, duke e konstatuar gjendjen si në pajtim me ligjin.

Rasti: Haki Maxhuni

Dy pozita publike, drejtor i njësisë së auditimit të brendshëm në MTI dhe anëtar i bordit në ujësjellësin e Mitrovicës. Pozitat e zyrtarit në bazë të vendimit të AKK-së konsiderohen si pozita jo vendimmarrëse, e realisht të dy pozitat janë vendimmarrëse, sepse drejtori e udhëheq dhe merr vendime për departamentin që udhëheq, gjithashtu organ vendimmarrës në një kompani publike është bordi i drejtorëve. Referenca ligjore e AKK-së, është neni 15 pika 2 ku thotë *“Zyrtari i lartë në cilësinë e anëtarit të organizatës drejtues të ndërmarrjes në pronësi publike apo shoqërisë aksionare me pronë publike, nuk ka të drejtë kompensimi me pagë të rregullt, përveç të drejtës në kompensimin e shpenzimeve të udhëtimit dhe shpenzimeve tjera të nevojshme”*. Në vendimin e tillë nuk sqarohet njëjtë si në rastin Keqa nëse zyrtari merr meditimje për mbledhjet e bordit në kompaninë e ujësjellësit Mitrovica apo jo, për arsye se pagesa për anëtar të bordit është pagesë që bëhet me meditimje e jo më pagë fikse.

Rasti: Bajram Mustafa

Rasti mbyllet për mungesë provash për konflikt të interesit ndërmjet pozitave të kordinatorit në Trepça dhe anëtar i bordit në ndërmarrjen publike Iber Lepenci. Në vendimin e AKK-së vetëm konstatohet se mbyllet rastit për mungesë provash dhe fare nuk referohet se në bazë të cilës dispozitë ligjore të Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit mbështetet vendimi. Edhe vendimi si ky, ishte i tillë pa referim në Ligjin për konflikt të interesit edhe pse pozitave e zyrtarit janë funksione të larta dhe lejojnë hapësirë për dyshime. Të dy pozitat janë pozita të sferës publike, ndërmarrje publike.

Rasti: Qemaj Mustafa

Me vendim të AKK-së konstatohet gjendja e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik, me ç'rast Mustafa ushtron funksionin e kryetarit të Komunës së Gjilanit dhe njëkohësisht njëri ndër pronarët e kompanisë private “Frutta Viva”. Sipas vendimit të AKK-së, shkresa e parë paralajmëruese është bërë me datën 15.07.2011, zyrtari është bindur për situatën e konfliktit të interesit, mirëpo edhe 4 muaj pas paralajmërimit të agjencisë nuk e ka shmangur situatën e konfliktit të interesit. Pas kësaj kohe agjencia prapë i dërgon një shkresë tjetër paralajmëruese (shkresa e dytë), me ç'rast kërkon nga zyrtari të shmangë konfliktin brenda afatit të dhënë ligjor. Në rastin e tillë, së pari nuk dihet fare për afatin e dhënë nga Agjencia për zyrtarin për ta shmangur konfliktin e interesit, edhe pse në bazë të vendimit janë 4 muaj në mes të shkresave dhe zyrtari nuk e ka shmangur konfliktin e interesit. E dyta në vendim të Agjencisë thuhet se brenda afatit ligjor, mirëpo ligji askund nuk përmend afatin se për sa kohë duhet zyrtari të bëjë shmangien e konfliktit të interesit, por kjo ka mbetë në disponibilitet të Agjencisë që të vendosë.

ÇOHU! konsideron se pikërisht këtu mund të ndodhë keqpërdorimi i afateve të dhëna. Fakti që ligji nuk parasheh afate të rregullta dhe strikte për periudhat e deklarimit, i jep Agjencisë të drejtë në përdorimin e afateve të ndryshme, varësisht prej zyrtarit. Gjithashtu mos publikimi, ose mungesa e afatit të dhënë për shmangien të konfliktit të interesit në vendimet e Agjencisë krijon hapësirë për të dyshuar në keqpërdorim të afateve. Hipotetifikisht Agjencia mund të lejojë edhe shkeljen e afateve nga zyrtarët nëse nuk e respektojnë afatin e dhënë.



4

KONFLIKTI I INTERESIT - MODELE DHE PERSPEKTIVA KRAHASUESE

Konflikti i interesit është temë brenda kornizës së temave që kanë për qëllim luftimin dhe parandalimin e dukurive antiligjore dhe antidemokratike në sferën institucionale. Si i tillë, rregullimi i shmangies së konfliktit të interesit përbën një nga tri shtyllat themelore në fushën kundër korrupsionit, paralelisht me Deklarimin e Pasurisë dhe Konfiskimin e Pasurisë. Meqenëse konflikti i interesit është shtruar në agjendën legjislative relativisht vonë, nga perspektiva globale ka laramani sistemesh dhe rregullimesh duke filluar nga definimi se çfarë paraqet konflikti i interesit e deri te kodifikimi i parandalimit, dënimit dhe pasojave të ushtrimit të tij nga zyrtarët e lartë publikë. Një pjesë e mirë e legjislacionit që rregullon këtë fushë, bazohet edhe në aspektet socio-kulturore përveç atyre normative

edhe në formatin e institucioneve të atyre shteteve. Për një pjesë të vendeve, (Amerika Latine, Azia, Afrika) çështja e konfliktit të interesit deri vonë është konsideruar si çështje e etikës personale dhe nuk ka qenë e disiplinuar me norma ligjore.

Megjithëse nuk ka modele unike, në rrafshin ndërkombëtar përherë e më shumë vërehet përafrimi drejt standardeve unike. Vendet e zhvilluara në njëzetvjeçarin e fundit i kanë kushtuar rëndësi të konsiderueshme përmirësimit të këtij aspekti. Marrë në përgjithësi, trendet kryesore në fushën e konfliktit të interesit në 20 vitet e fundit përfshijnë:

- a) Tendencën për përkufizime të qarta të konfliktit të interesit;
- b) Nxitjen e një kodi të ri të sjelljes;
- c) Përmirësimin dhe thjeshtësimin e standardeve në mënyrë që të gjejnë aplikim në shkallë të gjërë;
- d) Zgjerimin e shkallës së përfshirjes së zyrtarëve të lartë publikë në organet administrative e jo vetëm ato politike;
- e) Përforsimin e monitorimit dhe parandalimit;
- f) Kampanja vetëdijesimi;

Nëse e marrim në përgjithësi, praktika legjislative ekzistuese në perspektivën globale sugjeron se ka tri modele të përgjithshme të kornizës ligjore të konfliktit të interesit:

- a) **Qasjet restriktive**, të cilat rregullojnë, ndalojnë dhe kufizojnë një numër të madh çështjesh, kërkojnë dhe obligojnë zyrtarët që të deklarojnë pasuritë, marrëdhëniet dhe konfliktet e mundshme si dhe ruajnë të drejtën për të ushtruar një kontroll të plotë dhe një monitorim të plotë të konfliktit të mundshëm të interesit. Në këtë listë futen vendet si Koreja e Jugut, Polonia, Irlanda, Lituania, Italia, Kanadaja, Franca etj;
- b) **Qasjet e Moderuara**, të cilat rregullojnë, ndalojnë dhe kufizojnë një numër çështjesh por lënë mundësinë për përjashtime të caktuara dhe kanë më pak mekanizma të kontrollit dhe monitorimit; në këtë listë janë SHBA-të, Gjermania, Suedia, etj.
- c) **Qasjet e Buta**, të cilat kryesisht bazohen mbi vullnetin e lirë të zyrtarëve për të parandaluar dhe shmangur konfliktin e interesit si dhe bazohen në një numër të rregulloreve të brendshme (vetë-rregullimeve) dhe vetë-sanksionimeve. Në këtë listë mund të referohen vendet si Brazili, Australia dhe Zelanda e Re të

cilat kanë një numër të madh agjencish publike ndaj zyrtarëve të së cilave ka rregulla më liberale;

Përveç klasifikimit të qasjeve për nga forca sanksionuese e normave, në praktikën legjislative të konfliktit të interesit ekziston edhe një model strukturor që ndahet në dy qasje përfshirë:

- a) Qasja e përgjithshme, sipas së cilës legjislacioni reflekton vetëm pjesët e përgjithshme të normave, parandalimeve dhe sanksionimeve të konfliktit të interesit, praktikë kjo që zbatohet në SHBA, Gjermani, Itali, Finlandë, Suedi, etj; si dhe
- b) Qasja preskriptive (përshkruese) sipas së cilës, legjislacioni reflekton trajtimin e rasteve të veçanta të konfliktit të interesit duke definuar përmes rasteve atë së çka paraqet konflikti dhe si duhet parandaluar ai; të cilën e kanë një pjesë e madhe e vendeve të BE-së, Kanadaja, Koreja e Jugut.

Duhet kuptuar që në disa raste më të decentralizuara të legjislacionit, ka elemente jo vetëm të aspektit publik, por edhe atij civil dhe komercial (Gjermania, Koreja e Jugut);

Një element tjetër që duhet marrë në konsideratë në aspektin krahasues, është se disa legjislacione siç është ai i Koresë së Jugut, konfliktin e interesit e sanksionojnë dhe e bëjnë të dënueshëm edhe kur nuk ekziston *“quid pro quo”*.

Po ashtu është me rëndësi të theksohet se në një pjesë konflikti i interesit rregullohet me legjislacion primar, sekondar dhe me rregullore të brendshme të institucioneve përkatëse. Megjithëse trendi është që çdo shtet të ketë një legjislacion primar në lidhje me konfliktin e interesit.

Nga laramania e sistemeve ligjore që rregullojnë konfliktin e interesit, më poshtë janë veçuar Koreja e Jugut, Polonia, Portugalia, Kanadaja, Gjermania.





Vetëm për shkak të konfliktit të interesit të pa deklaruar, zyrtari mund të penalizohet deri në 3 vjet burgim efektiv



Zyrtari publik me rastin e marrjes së detyrës duhet të deklarojë interesat e tij private ekonomike për vitin paraprak dhe vitin pasues në mënyrë të detajuar si dhe të dëshmojë kontratat e lidhura para një viti dhe ato për të cilat ka konkurruar nëse ka biznes privat.

4.1. Koreja e Jugut

Koreja e Jugut deri në vitin 2001 ka pasur një Kod të Etikës që ka pasur referenca të parandalimit dhe dënimit të konfliktit të interesit. Pas vitit 2001, Koreja e Jugut hartoi legjislacion të ri në shumë fusha përfshirë atë kundër korrupsionit. Në vitin 2015 u miratua Ligji për Ndalimin e Pasurimit të Paligjshëm dhe Parandalimit të Konfliktit të Interesit të Zyrtarëve të Lartë Publik. Ky ligj, karakterizohet për zgjerimin e nocionit “zyrtar publik” duke përfshirë gjyqtarët, shërbyesit civil në nivelin qendror dhe lokal, si dhe gazetarët, mësuesit e shkollave publike si dhe drejtuesit dhe mësuesit e shkollave private. Gjykata Kushtetuese kishte vlerësuar të ligjshme përfshirjen e gazetarëve dhe mësuesve duke konsideruar se edhe ata bëjnë punë publike apo të interesit publik. Po ashtu me këtë ligj është sanksionuar parimi Quid Pro Quo, sipas së cilit pavarësisht nëse zyrtari i lartë publik ka përfituar apo jo në një situatë që paraqet konflikt të interesit, ai ndiqet penalisht pa qenë nevoja që prokuroria të dëshmojë anën materiale të përfitimit. Pra vetëm për shkak të konfliktit të interesit të pa deklaruar, zyrtari mund të penalizohet deri në 3 vjet burgim efektiv.

Ligji po ashtu parasheh kufizime monetare të dhuratave, darkave dhe përfitimeve legale të zyrtarit nga palë të tjera. Disa aspekte të këtij ligji lidhen edhe me sektorin privat dhe korporatat e bizneset private, të cilat priten të hartojnë kode të etikës të bazuara në këtë ligj. Modeli korean paraqet një model të shtrirë nga niveli politik, tek niveli administrativ dhe ai publik dhe është një ndër shembujt e parandalimit dhe luftimit të thellë të korrupsionit.

4.2. Kanadaja

Kanadaja ka një Ligj për Konfliktin e Interesit të vitit 2006, të amandamentuar disa herë, i cili rregullon fushën e konfliktit të interesit të zyrtarëve të lartë publikë, me theks të veçantë ndaj atyre që kanë poste politike apo janë të emëruar për të bartur funksione në emër të Kurorës Mbretërore. Karakteristikat e këtij Ligji janë të shumta por me theks të veçantë sanksionohen dy aspekte. Së pari, përveç provizioneve të përgjithshme të obligimeve të zyrtarëve të lartë publikë për të shmangur konfliktin e interesit gjatë ushtrimit të detyrës, ligji përcakton në mënyrë strikte edhe kushtet e punësimit të zyrtarit publik pas lënies së detyrës publike. Kjo pjesë e bën ligjin kanadez ndër më të ashprit nga perspektiva krahasuese. Aspekti i dytë përfshinë ndalimin e konfliktit të interesit në aspektin e punësimit të çdo zyrtari partiak mes vete, anëtarëve të familjeve të tyre, apo edhe shokëve të tyre. Zyrtari publik me rastin e marrjes së detyrës duhet të deklarojë interesat e tij private ekonomike për vitin paraprak dhe vitin pasues në mënyrë të detajuar si dhe të dëshmojë kontratat e lidhura para një viti dhe ato për të cilat ka konkurruar nëse ka biznes privat. Ministrat e qeverisë po ashtu e kanë rreptësisht të ndaluar që të punësojnë apo ndikojnë në punësimin e ndonjë prej familjarëve, shokëve apo të afërmëve të ndonjë ministri tjetër të kabinetit qeveritar. Po ashtu, ligji kanadez ndalon rreptësisht zyrtarin publik përderisa është duke ushtruar detyrën, që të luajë çfarëdo roli në ngritjen e fondeve për partinë e tij.



Zyrtarët publik e kanë të ndaluar të ushtrojnë çfarëdo veprimtarie të jashtme dytësore

4.3. Polonia

Polonia çështjen e konfliktit të interesit e ka të rregulluar në disa ligje ndërlidhëse. Karakteristika themelore që e dallon sistemin polak të parandalimit të konfliktit të interesit lidhet me përfshirjen në deklaram të konfliktit të mundshëm të interesit dhe parandalimit të tij, të të gjithë zyrtarëve të lartë publikë në nivelin qendror dhe lokal që marrin pjesë në çfarëdo cilësie zyrtare në procesin e tenderimit dhe prokurimit publik. Kjo paraqet karakteristikën dalluese të sistemin polak.

4.4. Italia

Në vitin 1957 Italia ka vënë në zbatim Kodin përmes së cilit është zbatuar politika shtetërore e “ekskluzivitetit të shërbimit publik” që ndalon çdo zyrtar publik të ushtrojë çfarëdo veprimtarie të jashtme dytësore. Kjo është karakteristika dalluese e modelit Italian.

4.5. Portugalia

Karakteristika dalluese e modelit portugez të Ligjit të konfliktit të interesit lidhet me faktin se i njëjti shtrihet deri në nivelin lokal, duke u pamundësuar asamblistëve dhe përfaqësuesve të nivelit lokal të mbajnë detyra publike në çfarëdo bordi, ndërmarrje shtetërore si punë dytësore, si dhe ndalojnë çdo lloj aktiviteti të prokurimit të kompanive të tyre apo të afërmve të tyre me komunat në të cilat ata janë zgjedhur si përfaqësues.

Konkluzione të përgjithshme:

- Një element që duhet pasur në konsideratë është edhe çështja e monitorimit. Shumica prej vendeve që kanë ndryshuar legjislacionin së paku në 10 vitet e fundit, janë fokusuar në themelimin e organeve të pavarura shtetërore që do të marrin përsipër monitorimin e zbatimit të legjislacionit mbi konfliktin e interesit, duke e parë si të vetmen mundësi për të ndikuar në zbatimin e legjislacionit të kësaj fushe. Megjithatë, një pjesë e madhe e vendeve, përfshirë edhe ato të BE-së si Gjermania, Britania, Polonia, e tjera nuk kanë ndonjë organ qendror që mbikëqyrë zbatimin e ligjeve të kësaj fushe.
- **Qasjet holistike:** Finlanda paraqet një shembull ku konflikti i interesit konsiderohet si çështje e brendshme e imazhit dhe ndërgjegjes së individit që bart postin e zyrtarit, dhe një numër rregullimesh ligjore e administrative kanë në fokus edukimin e zyrtarit më shumë sesa sanksionimin e konfliktit të interesit;
- Në botë ka sisteme që përfshijnë në masë të madhe zyrtarët politikë dhe ata që emërohen për pozita drejtuese, pastaj sisteme që përfshijnë zyrtarët politikë dhe shërbyesit civil, si dhe sisteme që përfshijnë zyrtarët politikë, shërbyesit civilë dhe administrativë si dhe “shërbyesit publikë” (rasti i Koresë). Megjithatë, është shumë vështirë të gjesh ndonjë model të kategorizuar me ndarje strikte. Modelet ekzistuese përgjithësisht janë modele të përziera sa i përket shtrirjes në kategorizimin e zyrtarëve. Po ashtu ka edhe modele të përziera sa i përket shtrirjes në kategorizimin e pushtetit qendror dhe lokal;
- Në teori, njihet sistemi australian si një sistem i bazuar në edukim etik në vend se të sanksionohen procedurat komplekse të parandalimit të konfliktit të interesit. Pastaj ai kanadez i cili është sistem parandalues. Modeli francez i cili është parandalues përmes rregulloreve që rishikohen shpesh.
- Në teori ka po ashtu klasifikime të legjislacionit mbi konfliktin e interesit që përfshijnë vetëm degën ekzekutive të pushtetit siç referohet kryesisht SHBA-ja. Pastaj modele të legjislacionit që përfshijnë ekzekutivin, legjislativin dhe gjyqësorin si dhe modele të tjera që për këto tre degë shkojnë jo vetëm në nivelin qendror por edhe në atë lokal.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

📌 PËR DRAFTLIGJIN PËR PARANDALIMIN E KONFLIKTIT TË INTERESIT NË USHTRIMIN E FUNKSIONIT PUBLIK

Draftligji aktual i propozuar për parandalimin e konfliktit të interesit, nëse krahasohet me disa prej legjislacioneve të referuara këtu, jep përshtypjen se i njëjti adreson kryesisht konfliktin e interesit si proces aktual, por ka pak referencë të konfliktit të interesit në dukje si dhe konfliktit potencial të interesit.

● [Draftligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik](#), prapë si të metë kryesore ka **mungesën e kategorizimit të konfliktit të interesit sipas niveleve/pozitave të ndryshme të zyrtarëve publikë**. Ligji, edhe pse parasheh disa parime të përgjithshme rreth të drejtave dhe përgjegjësiive për zyrtarët publikë, këtë e bënë duke i futur të gjitha nivelet e zyrtarëve në një kategori.

ÇOHU! konsideron se kjo sjellë pasojën e mos implementimit të disa dispozitave ligjore; p.sh. **te nenit 23 pika 2** “Për shkelje të detyrimeve të përcaktuara në paragrafin 1⁵ të këtij neni, gjykata mund të shqiptojë ndaj zyrtarit apo drejtuesit të institucionit, përveç dënimit me gjobë, edhe masën mbrojtëse të ndalimit të ushtrimit të funksionit publik me kohëzgjatje prej gjashtë (6) muaj deri në dy (2) vjet.”

5 Çdo shkelje e detyrimeve të përcaktuara në këtë ligj e që nuk përbën veprë penale sipas Kodit Penal të Republikës së Kosovës, paraqet kundërvajtje dhe dënohet me gjobë si më poshtë:

Ne konsiderojmë se gjykata nuk mund të vendosë masën e ndalimit të ushtrimit të funksionit publik, për kundërvajtje: për presidentin, kryeministrin, ministrat dhe deputetët. Kjo dispozitë ligjore është në kundërshtim edhe me Kushtetutën e vendit dhe Ligjit për zgjedhje dhe një sërë dokumentesh të tjera ligjore.

● Si e metë tjetër kryesore e ligjit është edhe mungesa e **“fshihjes së konfliktit të interesit” apo refuzimit të deklarimit të konfliktit të interesit**, si shkelje të ligjit dhe detyrave të zyrtarit. Kjo për faktin se këto dy kategori juridike, nuk janë të përfshira në Kodin Penal të Kosovës si vepra penale.

● **Neni 3 pika 1.3** të ndryshohet dhe të vendosen të gjitha funksionet publike që duhet të konsiderohen se mund të gjinden në situata të konfliktit të interesit.

● **Neni 3 pika 1.10** përfitimi i padrejtë: Dispozita e tillë ligjore nuk ka fare sqarim se çka konsiderohet përfitim i padrejtë. ÇOHU! konsideron se në rastin e tillë, ekziston nevoja për sqarim se çka nënkupton përfitimi i padrejtë.

● **Neni 7 pika 3** Personi që ofron informata të bazuara për rastet e konfliktit të interesit gëzon mbrojtje në pajtim me ligjin. Në rastin e tillë, ligji nuk ka fare dispozita që flasin për mbrojtjen e zyrtarëve që ofrojnë informata

të bazuara për konflikt të interesit. Andaj në këtë dispozitë ligjore duhet specifikuar se cilat janë të drejtat që i ofrohen informatorit si masë mbrojtëse.

● **Neni 8 pika 1** “Me marrjen e detyrës dhe gjatë ushtrimit të saj, zyrtari ka për detyrë të parandalojë dhe të zgjidhë vetë në mënyrën më efektive të mundshme, çdo situatë të konfliktit ndërmjet interesave të tij publike dhe private”.

Këtu, nuk parashihet se sa është afati ligjor, brenda të cilit zyrtari i lartë është i obliguar ta parandalojë konfliktin e interesit, si dhe nuk sqarohet se çka nënkuptohet me mënyrën më efektive të mundshme. Po ashtu, në **piken 3** të këtij neni, parashihet që: “Çdo udhëheqës dhe institucion udhëheqës duhet të marrë të gjitha masat e nevojshme për të parandaluar dhe zgjidhur rastet e konfliktit të interesit”, përderisa askund nuk caktohen se cilat janë masat e nevojshme që udhëheqësi obligohet t'i ndërmarrë.

● **Neni 12 pika 1** veç funksioneve të përmendura, ÇOHU! konsideron se duhet përmendur edhe funksioni i ndërmjetësuesit.

● **Neni 15 pika 3**, afati kohor i bartjes së të drejtave në udhëheqje të ndërmarrjes është caktuar 30 ditë.

ÇOHU! konsideron se: e para, duhet të caktohet a janë 30 ditë kalendarike apo ditë pune, sepse kjo mund të keqinterpretohet dhe keqpërdoret, si dhe e dyta, afati i tillë duhet të shkurtohet në maksimum 5 ose 10 ditë.

● **Neni 16 pika 1** Nëse ekziston tentimi i ndikimit në vullnetin e tij, zyrtari duhet ta lajmërojë me shkrim dhe të konsultohet me udhëheqësin apo institucionin udhëheqës të organit që e ka zgjedhur apo emëruar në mënyrë që të mënjanohet çdo ndikim në vullnetin e tij.

Në këtë pikë nuk sqarohet nëse tentimi i ndikimit në vullnetin e zyrtarit mund të ushtrohet nga vetë udhëheqësi, dhe në një situatë të tillë hipotetike kë duhet ta lajmërojë zyrtari me shkrim për tentim ndikimi në vullnetin e tij. Pika 4 “Nëse konstatohet se votimi dhe vendimi është në kundërshtim me vullnetin e zyrtarit, ai duhet të shpallet i pavlefshëm nga institucioni ku është nxjerrë”. Edhe në këtë pikë nuk sqarohet se çka mund të ndodhë në situatën në të cilën vendimi mund të jetë marrë dhe ekzekutuar, si mund të shpallet i pavlefshëm ky vendim?

● **Neni 22 pika 2** Inicimi i procedurës për konflikt të interesit në Agjenci nuk mund të fillojë në qoftë se kanë kaluar dy (2) vite nga data e kryerjes së veprimit, përveç kur parashihet ndryshe me ligj.

Konsiderojmë se kjo pikë duhet të largohet përfundimisht, sepse lejon parashkrimin ose vjetërsimin e rasteve të konfliktit të interesit. Kjo nënkupton një amnisti për shkelësit e këtij ligji dhe situata kur qëllimisht zyrtarët kanë lejuar situata të konfliktit të interesit, dhe për këto raste është kuptuar pas dy viteve, ky rast nuk mund të iniciohet për shkak të parashkrimit...

● **Neni 23** sanksionet...ÇOHU! konsideron se të gjitha sanksionet duhet të rriten më shumë, për shkak se shumë zyrtarë do të lejonin situata të konfliktit të interesit, dhe me gjithë dëshirë do të paguanin gjrobat e parapara si p.sh. 1,500 euro.



66

Draftligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik, prapë si të metë kryesore ka mungesën e kategorizimit të konfliktit të interesit sipas niveleve/pozitave të ndryshme të zyrtarëve publikë. Ligji, edhe pse parasheh disa parime të përgjithshme rreth të drejtave dhe përgjegjësive për zyrtarët publikë, këtë e bënë duke i futur të gjitha nivelet e zyrtarëve në një kategori.

