



BASHKËPUNIMI NDËR-INSTITUCIONAL I INSTITUCIONEVE PËRGJEGJËSE PËR LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

Autorët: Natali Petrovska, Emilija Spasovska dhe Leposava Ognjanoska

Nëntor, 2020

Përmbajtja

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE.....	4
HYRJE.....	5
KOMISIONI SHTETËROR PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT	5
PROKURORIA PUBLIKE.....	6
GJYKATAT.....	8
AVOKATI I POPULLIT	8
ENTI SHTETËROR PËR REVIZION	10
INSTITUCIONET TJERA	10
BASHKËPUNIMI NDËRMJET INSTITUCIONEVE NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT	11
MEKANIZMAT E SUKSESIT TË BASHKËPUNIMIT.....	12
PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET.....	14
LITERATURA E SHFRYTËZUAR	16

Ky dokument është përgatitur nga Transparency International (Transparensi interneshënëll) me mbështetjen e popullit amerikan përmes Agjencisë të SHBA-së për zhvillim ndërkombëtar (USAID). Mendimet e shprehura në këtë dokument i takojnë autorit dhe nuk pasqyrojnë qëndrimet e Agjencisë të SHBA-së për zhvillim ndërkombëtar apo Qeverisë të Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

SHKURTESAT E SHFRYTËZUARA

KSHPKK	Komisioni shtetëror për parandalimn e korrupsionit
PP	Prokuroria Publike
PSP	Prokuroria speciale publike
PTHPNKOK	Prokuroria themelore publike për ndjekjen e krimit të organizuar dhe korrupsionit
AP	Avokati i popullit
ESHR	Enti shtetëror për revizion
GJTHPSH	Gjykata themelore penale Shkup
OKB	Organizata e kombeve të bashkuara

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Edhe pse efektet e saj dëshpruese mbi institucionet demokratike, zhvillimin ekonomik dhe social janë tashmë të dukshme, lufta kundër korrupsionit së fundi është bërë temë aktuale në politikën ndërkombëtare, si dhe në vendin tonë, ku është gjendur lartë në agjendën e institucioneve vendore. Dëshmi se lufta kundër korrupsionit është një sfidë shumështrësore dhe e vështirë është edhe vetë situata në vendin tonë, ku në pajtim me raportin e fundit të Komisioni Europian ishte theksuar se korrupsioni ende paraqet një sfidë të rëndësishme në Republikën e Maqedonisë së Veriut, sidomos në kontekst të procesit eurointegruar.

Një numër i madh i organizatave ndërkombëtare prekin këtë problem, duke krijuar dokumente të cilat japin drejtime dhe ndihmojnë në betejat afatgjate në të gjithë botën në luftën kundër korrupsionit. Kështu, që nga vitin 1997, Organizata për bashkëpunim dhe zhvillim ekonomik ka dhënë kontribut të madh në këtë përpjekje të rëndësishme me miratimin e Konventës për luftë kundër blerjes të funksionerëve të huaj në transaksionet ndërkombëtare afariste.¹ Në vitin 2002, ka hyrë në fuqi Konventa penale për korrupsion e Këshillit të Europës,² e cila zhvillon standarde të përbashkëta në lidhje me veprat penale që lidhen me korrupsionin dhe kërkon nga nënshkruesit e saj të krijojnë organe të specializuara për luftë kundër korrupsionit. Konventa e Organizatës të Kombeve të Bashkuara (OKB) kundër korrupsionit,³ e cila ka hyrë në fuqi në vitin 2005, është më universalja sipas qasjes të saj, respektivisht përfshin spektër shumë të gjërë të çështjeve, duke përfshirë edhe parandalimin e korrupsionit, kriminalizimin e korrupsionit, bashkëpunimin ndërkombëtarë dhe kthimin e mjeteve të gjeneruara nga korrupsionit. Krahas detyrimit të trupave antikorrupsion respektivisht kundër korrupsionit, këto konventa ndërkombëtare vendosin standard për punën e tyre efektive, respektivisht këto trupa duhet të jenë të pavarur nga përzierja e panevojshme, të specializuara për korrupsion, të kenë resurse dhe autorizime të mjaftueshme, si dhe bashkëpunim për përmbushjen e detyrave të tyre sfiduese.

Lënda e këtij dokumenti është problematika në bashkëpunimin ndër-institucional dhe sfidat dhe problemet me të cilat përballlet ky lloj i bashkëpunimit kundër korrupsionit, i shoqëruar me shembuj për modelet e suksesshme në vendet e botës, si dhe rekomandimet dhe propozimet për avancimin e bashkëpunimit ndër-institucional në Republikën e Maqedonisë së Veriut.

¹ http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

³ https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

HYRJE

Të përballur me sfidën e korrupsionit sistemor, shumë qeveri në vendet në zhvillim kanë vendosur për vendosjen e një apo më shumë trupave të fuqishme dhe të centralizuara kundër korrupsionit, qëllimi i të cilave është të sigurojnë ekspertizë për fushat kyesore në luftën kundër korrupsionit. Në shumicën e rasteve, këto trupa të ri të specializuar kundër korrupsionit formohen paralelisht me institucionet ekzistuese tradicionale të cilat kanë jurisdiksion respektivisht kompetenca nga aspekte të ndryshme në raport me çështjet që lidhen me korrupsion, siç janë gjykatat, prokuroritë, ministritë resore, revizori shtetëror, avokati i popullit etj. Të gjithë këto aktorë duhet të komunikojnë ndërmjet veti, sepse suksesi i tyre në masë të madhe varet nga bashkëpunimi dhe efektiviteti i institucioneve tjera. Megjithatë, ky koordinim i institucioneve antikorrupsion ka shumë pak ndikim nga krijuesit e politikave nacionale, me çrast institucionet kundër korrupsionit në shumicën e vendeve vazhdojnë të përballen me sfida të mëdha për koordinim.

Shteti jonë në listen e Transparency International (Transparensi Interneshënell) për vitin 2019 është gjetur në vendin e 106-të nga 180 shtete, respektivisht ka marrë 35 pikë nga gjithsej 100.⁴ Për dallim nga vitit paraprak kur ishte në vendin e 93-të, kjo rënie mbi të cilën ndikon jo vetëm politika e keqe e trupave kundër korrupsionit, por edhe bashkëpunimi i pamjaftueshëm ndërmjet institucioneve përgjegjëse për luftën kundër korrupsionit. Në vazhdim, para se të theksohen sfidat me të cilat përballen institucionet kur bëhet fjalë për bashkëpunim, do të jepet një pasqyrë e shkurtër për një prej aktorëve kryesore në luftën kundër korrupsionit, vendosjen e tyre ligjore në vend, si dhe kompetencat e tyre dhe arsyet për të cilat janë themeluar.

KOMISIONI SHTETËROR PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT

Sa format e korrupsionit bëhen gjithnjë e më të sofistikuar, po aq institucionet konvencionale për zbatimin e ligjit janë më pak të afta që të detektojnë dhe të ndjekin format e komplikuara të korrupsionit dhe paraqitet nevoja për trup të ri i cili do të fokusohet veçanërisht dhe në mënyrë të specializuar për detektimin në kohë dhe parandalimin e korrupsionit.

Nevoja për themelimin e agjencive të specializuara kundër korrupsionit paraqitet që nga shekulli i kaluar, kurse si një prej modeleve më të suksesshme ndahet Komisioni i pavarur kundër korrupsionit në Hongkong i formuar që nga viti 1974⁵, i cili jo vetëm që heton paraqitjet respektivisht kallzimet për korrupsion, por ka autorizim që edhe të realizojë fushata për ngritjen e nivelit të vetëdijes publike dhe të bëjë revizion në sistemet udhëheqëse të ministrive dhe institucioneve të caktuara. Ky komision ka arritur një sukses shumë të madh në luftën kundër korrupsionit, ka marrë mbështetje nga komuniteti me besueshmëri prej 98-99% dhe ka bërë Hongkongun një nga vendet ku ekziston përqindja më e vogël e korrupsionit në të gjithë botën.

Në shtetin tonë në vitin 2002 me Ligjin për parandalimin e korrupsionit është formuar një trup i specializuar i dedikuar për luftën kundër korrupsionit dhe praktikave korruptuese – Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit (KSHPK), i cili ka për qëllim që të parandalojë korrupsionin.

⁴ <https://www.rai-see.org/macedonia-anti-corruption-institutional-framework/>

⁵ <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>

Në periudhën pas miratimit të ligjit, KSHPK që ishte formuar atëherë ka zbardhur raste të mëdha të korrupsionit në lidhje me skandalet serioze që kanë dridhur shtetin, që ka kthyer shpresën për drejtësi te qytetarët. Megjithatë, me kalimin e viteve kjo shpresë është shuar. KSHPK gjithnjë e më pak përgjigjej në kompetencat që duhej të zbatonte dhe në vitin 2016, më pak se 34% e qytetarëve kanë patur besim në KSHPK se mundet me sukses të përballet me korrupsionin, respektivisht më shumë se gjysma apo 58% kanë patur besim.⁶

Pikërisht për këtë arsye, në janar të vitit 2019 është miratuar Ligji i ri për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave sipas të cilit rriten kompetencat e KSHPK dhe i jepen funksione hetimore. Në këtë mënyrë konsiderohet se KSHPK do të ketë më shumë pushtet që të „gjuaj“ korrupsionin dhe më lehtë të vërtetojë gjendjen faktike. Krahas kësaj, ky ligj ka integruar parandalimin e korrupsionit me parandalimin e konfliktit të interesave, të cilët para kësaj ishin lëndë e rregullimit të ligjeve të veçanta.

Sipas ligjit të ri, KSHPK ka kompetenca të lidhura me procesin e krijimit të politikave, ndjekjes dhe mbikëqyrjes, si dhe bashkëpunimin me organe tjera shtetërore me qëllim të parandalimit të korrupsionit. Edhe pse Ligji i ka dhënë kompetenca të gjëra, megjithatë roli i KSHPK në luftën kundër korrupsionit në asnjë rast nuk është përjashtues. Më saktësisht, duke patur parasysh faktin se KSHPK nuk ka kompetenca ekzekutive, efikasiteti i saj në kuadër të planit institucional varet në pjesë të madhe nga procedurat e institucioneve tjera, si Ministria e punëve të brendshme që heton dyshimet për korrupsion, Prokuroria publike që realizon iniciativat e saj për ndjekjet penale dhe përfundimisht gjyqësori që vendos për rastet e inicuar nga Komisioni.

Sipas raportit të Komisionit europian të datës 6.10.2020⁷, Komisioni shtetëror nga shkurti i vitit 2019 deri në 31 mars të vitit 2020 ka hapur hetime për 82 raste në lidhje me pretendimet për nepotizëm në administratë. Në periudhën e njëjtë kohore, Komisioni ka mbyllur 40 raste në të cilat nuk është vërtetuar konflikti i interesave, apo konflikti i interesave është larguar. Vetëm 2 raste janë përcjellur në Prokurorinë publike, në 16 raste është kërkuar prej institucioneve kompetente që të vepronë sipas rekomandimeve të Komisionit shtetëror, ndërsa për 11 raste, procedura ende vazhdon. Gjithashtu, ka edhe 213 kërkesa të cilat ende presin, ndërsa 84 janë të mbyllura. Shtyrja e tillë e lëndëve para së gjithë është për shkak të kërkesave dhe afateve ligjore (marrja e informatave nga trupat tjerë).

PROKURORIA PUBLIKE

Ndjekja e shpejtë dhe efikase e veprave të korrupsionit në fillim kërkon organizim konkret të organeve të ndjekjes.

Marrëdhënia ndërmjet prokurorisë dhe trupave të specializuara kundër korrupsionit është shumë e rëndësishme sepse prokurori luan rol kryesor në ngritjen e rasteve të korrupsionit para gjykatave. Megjithatë, në shumë shtete në zhvillim, prokurorët nuk kanë pavarësi të mjaftueshme për ndjekje efikase, sidomos kur janë të përfshirë funksionarë të lartë të afërt me pushtetin politik. Dobësia e arkitekturës kundër korrupsionit, më së shumti vjen në shprehje kur hetimet e institucioneve tjera do të gjenden në udhëkryq me prokuroritë publike të cilat kanë kompetenca të ndjekin.

⁶ <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2020/01/analiza-dksk-mkd.pdf>

⁷ <https://ec.europa.eu/neighbourhood->

Standardet e Kombeve të bashkuara dhe Këshillit të Europës e theksojnë nevojën për specializim në prokurori në aspekt të luftës kundër korrupsionit. Rekomandimi i Komitetit të ministrave 19⁸(2000) thotë se me qëllim që të përballlet më mire me zhvillimin e formave të ndryshme të kriminalitetit, sidomos krimin të organizuar dhe korrupsionit, specializimi duhet të konsiderohet si prioritet, në raport me organizatën e prokurorëve publike, si në raport me trajnimin e tyre, ashtu edhe në raport me avancimin në karrierë. Gjithashtu, duhet të formohen ekipe të përbëra nga specialistë dhe ekipe shumë - disiplinare, të cilat do u ndihmojnë prokurorëve publik në kryerjen e funksioneve të tyre.

Në Republikën e Maqedonisë të Veriut ekziston prokurori e veçantë e dedikuar për ndjekjen e veprave penale nga fusha e krimin të organizuar dhe korrupsionit (PTHPNKOK). Kjo prokurori fillimin e saj e ka nisur në vitin 2004 në Departamentin për ndjekjen e kryerësve të veprave penale nga fusha e krimin të organizuar dhe korrupsionit pranë Prokurorisë publike të Republikës të Maqedonisë së Veriut dhe e njëjta në vitin 2007 kalon në prokurinë e veçantë për veprim në lëndë që lidhen me krimin e organizuar dhe korrupsionin në nivel të territorit të Republikës të Maqedonisë së Veriut. Prokuroria publike për krimin e organizuar dhe korrupsionin, kompetencat e saj i nxjerr nga Ligji për prokurorinë publike, ku saktësisht janë theksuar kompetencat e saj.

Në vitin 2015 në shtet janë paraqitur disa skandale në lidhje me ndjekjen e kundërligjshme të komunikimeve prej ku kanë dalur indicje serioze për keqpërdorim të pushtetit, dhe të gjithë këto dyshime për korrupsion të lartë në degët respektivisht eshallonet më të larta të pushtetit kanë rezultuar me formimin e Prokurorisë speciale publike (PSP) nga fundi i vitit 2015, që është themeluar me mandat prej 5 vitesh, me kompetenca që të hetojë dhe të ndjek kryerësit e këtyre veprave penale. Ky trup ishte formuar me një qëllim të vetëm – që të ndjek kryerësit e veprave penale në lidhje me korrupsionin dhe atë jo cilindo qytetarë, por funksionarë të lartë në pozita të larta të cilat ngarkohen me vepra penale sipas bisedimeve të kundërligjshme të përgjuara. Sipas Ligjit të ri për prokurorinë publike, që ka hyrë në fuqi në 30 qershor të vitit 2020, ka pushuar të vlejë Ligji për prokurorinë speciale publike, e me këtë ka pushuar së ekzistuari edhe vetë institucioni, dhe kështu lëndët nga kompetenca e PSP ishin shpërndarë në prokurorinë publike përkatëse për ndjekjen e mëtutjeshme. Në ndërkohë, ka rënë edhe besueshmëria të cilën ky institucion e gëzonte nga ana e qytetarëve, për shkak të ndjekjes penale të Prokurorisë special publike për veprën penale Keqpërdorim të pozitës dhe autorizimeve zyrtare. Pjesa më e madhe e procedurave të cilat kjo prokurori i ka filluar ende janë në vijim dhe për të njëjtat nuk mund të parashikohet përfundimi i tyre gjyqësorë.

⁸ <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>

GJYKATAT

Pa sundimin e ligjit, përpjekjet për luftë kundër korrupsioni janë të kota

Në shumë vende në zhvillim, gjyqësori është shpesh pjesa më e dobët nga arranzhimet e tërësishme institucionale kundër korrupsionit, që e shkatërron kredibilitetin e sistemit nacional si tërësi. Në fakt, zbulimi i korrupsionit nuk ka as rëndësinë më të vogël nëse i njëjti nuk sanksionohet në pajtim me dispozitat ligjore dhe nuk shqiptohet sanksioni përkatës nga organi kompetent. E drejta penale dhe të praktikuarit e saj është arma kryesore në luftën kundër korrupsionit.

Në pajtim me Parimet kryesore të Kombeve të bashkuara për pandëshkueshmëri në gjyqësor, gjyqësori në mënyrë të paanshme do të vendos në lëndët e dorëzuara te ai, në bazë të fakteve dhe në pajtim me ligjin, pa çfarëdo kufizimesh, ndikimesh të pashembullta, mashtrime, presione, kërcënime apo përzjerje, të drejtëpërdrejta apo të jo të drejtëpërdrejta, nga cilido anë apo çfarëdo arsye.⁹

Në Republikën e Maqedonisë së Veriut, pavarësia dhe integriteti i gjyqësorit është garantuar me Kushtetutën e shtetit. Gjykatat sipas Kushtetutës janë të pavarura dhe të mëvetësishme dhe gjykojnë në bazë të Kushtetutës, ligjeve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara me ligj.

Sipas Raporteve të Komisionit europian në shtetin tonë nevojiten reforma në drejtësi, por të njëjtat zbatohen me etapa dhe në mënyrë të shkallëzuar, e shënojnë përparim të vogël. Sa i përket rasteve të ngritura para organeve të drejtësisë, të cilat i referohen skandaleve me përgjimin e kundërligjshëm ku është vërtetuar manifestimi i shkallës të lartë të korrupsionit, mund të konstatohet se në afat prej më shumë se 3 vitesh, për pjesën më të madhe të lëndëve nuk ka epilog gjyqësor, procedurat gjyqësore përsëriten, dhe rrjedhimisht edhe besimi në drejtësi bie në vazhdimësi.

AVOKATI I POPULLIT

Me ndihmën e vëzhgimit kritik mund të hidhet dritë mbi vendet e errëta, edhe krahas rezistencës të atyre të cilët do të dëshironin që gjithçka të mbesë në errësirë¹⁰.

Koncepti i ombudsmanit publik rrjedh nga Kina, prej më shumë se 2000 vitesh, kurse në Skandinavi ka ardhur përmes Turqisë, me çrast Skandinavët kanë formuar zyrën në formën e saj bashkëkohore.¹¹ Me kalimin e kohës, shumica e vendeve në botë e pranojnë këtë koncept, duke zbuluar se ai është i dobishëm kur ata kanë punë me mekanizmat e fuqishme të pushtetit.

Edhe pse në aspekt historik, fokusi parësor i këtyre zyrave ishte keqpërdorimi i detyrës zyrtare në administratën publike, megjithatë në vitet e fundit fushëveprimi i punës është zgjeruar dhe tani për tani është në mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe çrrënjosjen e korrupsionit në administratën publike. Emrat e zyrave të tilla në vendet e botës variojnë nga Komisari për të drejtat e njeriut në Rusi, Mbrojtësi i të

⁹ <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>

¹⁰ https://www.lawctopus.com/academike/ombudsman-critical-appraisal/#_edn34

drejtave civile në Slloveni deri te Përfaqësusi publik që është në Gjeorgji dhe Romani.¹²

Zyra e Avokatit të popullit (AP) në shtetin tonë është themeluar në vitin 1997, kurse pavarësia e Avokatit të popullit është garantuar me Kushtetutë.¹³ Në vitin 2003 është miratuar Ligji i ri për Avokatin e Popullit (LAP), sipas të cilit institucioni është decentralizuar dhe janë hapur më shumë zyra rajonale.

Në përgjithësi, institucioni i ombudsmanit u mundëson individëve të parashtrajnë supozime për praktikën e qeverisë, të gjykatës dhe institucioneve tjera në shtet, para trupit të pavarur të ekspertëve. Duke vepruar në parashkresa, Avokati i popullit ka opsionin që të mos ngrejë procedurë, të ngrejë procedurë dhe ta ndërpesë apo ndalojë procedurën.¹⁵ Nëse parashkresa është e bazuar, dhe Avokati i popullit vendos që të ngrejë procedurë, mund të ndërmarrë disa veprime me qëllim që të zgjidh problemin dhe të parashtrajë propozime deri te institucionet kompetente, kurse me veprimin e këtillë në mënyrë shtesë kontribuon në kthimin e besueshmërisë në integritetin e institucioneve qeveritare. Ajo që është karakteristike për Zyrën e Avokatit të popullit është se mund të kryejë revizione dhe ka qasje në informatat e klasifikuara dhe mund të rezultojë në njohjen e informatave të cilat mund të zbulojnë korrupsion në qeveri, dhe rrjedhimisht ka pushtet të mjaftueshëm që të shtyp korrupsionin. Përveç asaj që është theksuar më lartë është ajo se Avokati i popullit është detyruar që të respektojë privatësinë dhe besueshmërinë e informatave për personat që dorëzojnë parashtrësia, dhe më këto garantohet një lloj i mbrojtjes të personave që parashtrajnë parashtrësia nga ndikimet e jashtme, kërcënime dhe frikësime. Zyra e Avokatit të popullit mund të iniciojë procedura edhe me iniciativë të tyre nëse vlerëson se janë shkelur të drejtat kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve.

Megjithatë, në shtetin tonë, për dallim nga vendet në të gjithë botën, Avokati i popullit ka një rol shumë të dobët, pothuajse jo ekzistues në luftën kundër korrupsionit. Praktika e deritashme tregon se është shumë i vogël numri i rasteve në të cilat Avokati i popullit ka intervenuar në aspekt të parandalimit dhe zbulimit në kohë të korrupsionit. Vetëm në vitin 2017 përmendet se Avokati i popullit ka theksuar shqetësimin në aspekt të gjendjes të burgjeve maqedonase ku sundon korrupsioni dhe ku me para të burgosurit mund të blejnë telefona mobil, shtretër, privilegje të tjera dhe drogë.¹⁶ Gjithashtu është shumë e vogël përqindja në të cilën Avokati i popullit vepron me iniciativë personale. Një nga rastet në të cilat Avokati i popullit ka deklaruar se ka ngritur procedurë, me iniciativë personale, është për rastin e përgjimit masiv të kundërligjshëm, për të cilën ka parashtruar këkesa deri te zyra e Prokurorit publik, deri te Drejtoria e sigurisë dhe kundërzbulimit, Agjencia për komunikime elektronike dhe deri te Kuvendi.¹⁷

Numri i tillë relativisht i vogël i angazhimit të Avokatit të popullit në luftën kundër korrupsionit është dëshpërues pikërisht për shkak të faktit se Avokati i popullit duke patur qasje në dosjet qeveritare ka pozitë shumë të mirë që të hulumtojë dhe kontrollojë administratën publike ku konsiderohet se është shpërndarë më gjërësisht korrupsioni. Ndoshta në atë aspekt janë të nevojshme edhe ndryshimet ligjore me të cilat Avokatit të popullit do i jepen kompetenca që të jetë më aktiv në aspekt të “gjuatjes” të korrupsionit.

¹² Raporti „Можности за создавање на институцијата омбудсман во Република Бугарија“, përgatitur nga ana e Qendrës për studimet të demokracisë, Dokumente nacionale për luftë kundër korrupsionit: http://64.49.225.236/russian/ni_National_Docs_ru.htm

¹³ Kushtetuta e Republikës të Maqedonisë “Gazeta zyrtare e RM” nr 52/91 neni 77.

¹⁴ Marrëveshja kornizë e Ohrit, e miratuar në datë 13.8.2001

¹⁵ Neni 19 nga LAP

¹⁶ <https://akademik.mk/narodniot-pravobranitel-za-sostojbite-vo-zatvorite-koruptionsija-prenatrupanost-i-degradirachki-uslovi/>

¹⁷ <https://www.pravdiko.mk/narodniot-pravobranitel-otvoril-postapka-za-prislushuvaneto/>

ENTI SHETËTOR PËR REVIZION

Çdo buxhet, madje edhe ai shtetëtor ka nevojë për mbikëqyrje.

Enti shtetëtor për revizion (ESHR) është themeluar në vitin 1997, por me punën e tij fillon në vitin 1999. Sot, ESHR është institucion qëndror për revizion të brendshëm në vend, që është përgjegjës për revizion të shpenzimeve publike në të gjithë nivelet e pushtetit. Funkcionet e ESHR dhe fushëveprimi i punës të tij revizore është përcaktuar me Ligjin për revizionin shtetëror.

Krahas revizionit të rregullsisë (revizioni financiar bashkë me revizionin e harmonizimit), nga vitit 2005, Enti shtetëtor për revizion kryen edhe revizion të suksesit, dhe në kohën më të re dhe revizion për ndjekje të rekomandimeve të dhëna dhe revizione tematike.

Ligji i ri për revizionin shtetëror është miratuar në muajin maj të vitit 2010. Ligji është në funksion të përforcimit të pavarësisë operative dhe financiare të Entit shtetëror për revizion dhe arritjen e efektivitetit dhe efikasitetit më të madh në kryerjen e revizionit shtetëror.

Në pajtim me programin vjetor për vitin 2020 në ESHR¹⁸, në kuadër të aktiviteteve të parapara në lidhje me parandalimin e korrupsionit, janë përfshirë dërgesa dhe dërgime të raporteve revizore në organet kompetente, për gjetjet të cilat tregojnë aktivitete nga kompetenca e tyre, dërgime të revizioneve me kërkesë të institucioneve të ndara, mbajtje të takimeve të punës për informimin e ndërsjellë, njohje me legjislacionin europian nga aspekti i luftës kundër korrupsionit etj.

INSTITUCIONET TJERA

Ministria e punëve të brendshme (MPB) është institucion tjetër kryesor që është përgjegjës për zbulimin dhe parandalimin e korrupsionit. Në ministri ekzistojnë trupa mes të cilave: Byroja për siguri publike, Drejtoria për siguri dhe zbulim, e gjithashtu, ekziston Kontrolli i brendshëm për standardet profesionale, që paraqet një njësi të ndarë organizative të Ministrisë që zbaton procedurat për vlerësim të ligjshmërisë të aktiviteteve të të punësuarve në ministri. Kontrolli i brendshëm dhe standardet profesionale në kuadër të Ministrisë të punëve të brendshme, miraton program kundër korrupsionit respektivisht anti-korrupsion, qëllim i të cilit është të zvogëlojë korrupsionin dhe të fus kulturën anti-korrupsion ndërmejt të punësuarve në ministri.

Gjithashtu, rol të madh në luftën kundër korrupsionit luan edhe Drejtoria e policisë financiare e cila është në kuadër të Ministrisë të financave. Sipas Ligjit për policinë financiare ajo funksionon si trup i administratës shtetërore përgjegjëse për ndjekje penale, me çrast siguron kompetenca të veçanta dhe specifike, si zbulimi i kryerësve të cilët janë të përfshirë në aktivitete të kundërligjshme në fushën e kriminalitetit financiar, larjes të parave dhe llojeve të tjera të kriminalitetit.

Qeveria në gusht të vitit 2020 ka formuar edhe një trup të cilin e ka quajtur Ekipi operativ për luftën kundër korrupsionit, në krye të së cilit është Ministria e punëve të brendshme. Deri tani qytetarët nuk

¹⁸ https://dzt.mk/sites/default/files/2019-12/GP_na_DZR_za_2020.pdf

kanë dëgjuar asgjë për operacionet e këtij ekipi operativ.¹⁹

Përveç kësaj, këtë vit është futur edhe një risi në luftën kundër korrupsionit me emërimin e Zëvendës-kryetarit të Qeverisë për zëvendës kryeministër për luftë kundër korrupsionit, zhvillimit të qëndrueshëm dhe burimeve njerëzore, i cili gjithashtu ishte emëruar si udhëheqës i Koalicionit afarist kundër korrupsionit për luftë kundër korrupsionit. Kjo platformë që vepron sipas shembullit të Mbretërisë të Hollandës dhe praktikave të vendosura pozitive në Shqipëri, do të veprojë në drejtim të luftës më dinamike kundër korrupsionit me futjen e praktikave të suksesshme ndërkombëtare. Arritja e rezultateve reale pritet vitin e ardhshëm.

BASHKËPUNIMI NDËRMJET INSTITUCIONEVE NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

Bashkëpunimi i ndërsjellë në shqyrtimin e faktorit të rëndësishëm për luftë afatgjate dhe të qëndrueshme kundër korrupsionit.

Bashkëpunimi i tillë ndërmjet aktorëve në luftën kundër korrupsionit është i nevojshëm për më shumë arsye. E para, korrupsioni është një fenomen kompleks i përhapur gjërësisht që kërkon përfshirjen e më shumë institucioneve me qëllim të zbulimit dhe çrrënjësjes së tij. E dyta, trupat parandalues shpesh nuk disponojnë me të gjithë të dhënat të cilat u nevojiten që të kryejnë operacionet e tyre dhe të marrin vendime. E treta, mungesa e mekanizmave të sanksionimit do të thotë se edhe kur trupat parandalues do të zbulojnë korrupsionin, ndëshkimi i tij përfundimtar do të varet nga aktorët tjerë.

Me bashkëpunim të brendshëm mendohet para së gjithash në komunikimin ndërmjet institucioneve relevante nacionale përgjegjëse për luftën kundër krimit financiar në nivel ligjor dhe operativ. Ndërveprimi duhet të jetë në formë të shkëmbimit të informatave, bashkëpunimit për hetime të ndërsjella, shkëmbim të personelit me qëllim që të ndahet ekspertiza e tyre me agjencinë tjetër, dhe në përgjithësi pjesëmarrja në forume në nivel të përhershëm.

Në vitin 2019, me qëllim të bashkëpunimit ndër-institucional, KSHPK edhe pesëdhjetë institucione tjera shtetërore në vendin tonë, kanë nënshkruar Memorandumin për bashkëpunim për shfrytëzimin e Sistemit për grumbullimin e të dhënave statistikore për parandalimin dhe represionin e korrupsionit dhe larjes të parave. Në kuadër të këtij hulumtimi është realizuar një anketë onlajn (elektronike) me më shumë institucione (KSHPK, PP, ESHR, AP, GJTHPSH), me të cilën prej tyre është kërkuar të përgjigjen nëse ky sistem funksionon në praktikë. Nga pesë institucionet, 3 janë përgjigjur se sistemi i tillë nuk funksionon në praktikë (KSHPK, PP, AP), ndërsa 2 prej tyre (ESHR dhe GJTHPSH) janë përgjigjur se i njëjti funksionon. Rrjedhimisht është e paqartë se cilat parametra i marrin parasysh institucionet që të vlerësojnë funksionalitetin e këtij sistemi, por duke patur parasysh se KSHPK si përdorues kryesor i këtij mjeti, të njëjtën e ka vlerësuar si jofunksionale, sillet në pikëpyetje suksesi i këtij sistemi.

¹⁹<https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%B0-%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D1%82%D0%B8%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%BE%D1%80/>

Gjithashtu, institucionet janë pyetur që të përgjigjen se me cilin prej institucioneve kanë bashkëpunim më të madh në aspekt të zbulimit dhe çrrenjosjes në kohë të korrupsionit në periudhën e viteve 2017-2020. Sipas përgjigjeve të dhëna KSHPK ka bashkëpunim të mirë me të gjithë institucionet, megjithatë institucionet tjera mes veti nuk kanë pothuajse asnjë bashkëpunim. Nga të gjithë institucionet më së shumti është veçuar Avokati i Popullit me të cilin sipas përgjigjeve të dhëna, institucionet aspak nuk bashkëpunojnë në aspekt të këtij lloji të pyetjeve. Kjo në mënyrë shtesë e vërteton faktin e angazhimit të dobët të Avokatit të popullit në këtë fushë, i cili edhe vetë kishte lënë koment se Avokati i popullit si institucion nuk është kompetent, as ka mjet për matjen e korrupsionit dhe ndjekjen e tij.

Në raport të vlerësimit të bashkëpunimit të cilin e kanë institucionet ndërmjet veti, notë më e lartë mesatare për bashkëpunim ka marrë KSHPK (4), ndërsa më të ulët AP (3,6). Këtu është me interes të përmendet se KSHPK, bashkëpunimin me PP e ka vlerësuar si relativisht ulët, respektivisht nga shkalla prej 1 deri në 5, bashkëpunimin e ka vlerësuar me 2. Nga ana tjetër PP në pyetjen e njëjtë, bashkëpunimin me KSHPK e ka vlerësuar me notën 4. Rrjedhimisht, shtrohet pyetje nëse ndoshta vlerësimi i ulët të cilin KSHPK e ka dhënë për bashkëpunimin me PP është për shkak të papërgjegjësisë nga ana e PP gjatë parashtrimit të paraqitjeve respektivisht kallzimeve për korrupsion, kurse nga ana tjetër vlerësimi më i lartë që është dhënë për KSHPK i referohet reagimit të shpejtë të këtij institucioni në kërkesat e parashtruara të PP. Në çdo rast, duke patur parasysh se bashkëpunimi ndërmjet këtyre dy institucioneve është shumë i rëndësishëm për luftën kundër korrupsionit, nevojitet që të gjinden mekanizma të cilat do të përmirësojnë komunikimin e tyre.

Megjithatë, në një gjë janë pajtuar të gjithë institucionet. Në fakt, në pyetjen nëse duhet të përmirësohet bashkëpunimi ndërmjet tyre, të gjithë janë përgjigjur pozitivisht.

MEKANIZMAT E SUKSESIT TË BASHKËPUNIMIT

Secili shtet është lënë i vetëm të zgjedhë se në cilën mënyrë do të përballet me korrupsionin dhe krimin e organizuar, kjo është e dukshme nga vetë fakti se në çdo shtet ka institucione të ndryshme me kapacitete dhe kompetenca të ndryshme në aspekt të çrrenjosjes të korrupsionit. Ekzistojnë më shumë mekanizma në bazë të së cilave mund të vendoset dhe sigurohet bashkëpunimi dhe koordinimi ndër-institucional, mes të cilave si më të njohura mund të ndahen mekanizmat: Grupi i punës, Këshilli apo komiteti koordinues, Memorandumi për mirëkuptim dhe ndarja ndër-institucionale e informatave të zbulimit.

NJËSIA E PUNËS

Njësia e punës është trup i formur ekskluzivisht me qëllim të zgjidhjes të problemit të caktuar. Njësia e punës është përgjegjëse për formulimin e pako zgjidhjeve për problemet dhe gjetjen e zgjidhjes më praktikë për çdo problem, të përcaktuar me një grup të caktuar të standardeve, siç janë ligji, rregullative, rregullat dhe kompetencat institucionale. Kjo njësi e punës mund të jetë trup i përhershëm apo ad hoc. Mund të jetë i përhershëm në raport me problemin, si lufta kundër krimit financiar në përgjithësi dhe luftimin e parave konkretisht, ndërsa përkohësisht do të mund të formohet për zgjidhjen e çështjes të caktuar siç është, për shembull, tregtia me njerëz, prerja e kundërligjshme apo kontrabandë me diamante. Gjithashtu mund të formohet njësia e përhershme e punës në nivel operativ për shkak të luftës kundër krimit financiar si pjesë e Strategjisë kundër korrupsionit dhe parandalimit të larjes të parave. Njësia e punës duhet të përfshijë persona zyrtarë nga organet ligjzbatuese, shërbimet e zbulimit, prokuroria, drejtoria e të hyrave publike, policia financiare, banka qendrore dhe trupat anti-korrupsion.

Njësia e punës jep mundësinë që të vendoset fokusi në punën operative në lidhje me rastet e rëndësishme dhe urgjente, dhe gjithashtu paraqet demonstrim të vullnetit politik për trajtimin e krimit financiar dhe korrupsionit.

KËSHILLI KOORDINUES

Disa shtete në pajtim me ligjet për luftë kundër korrupsionit themelojnë trup të nivelit të lartë përgjegjës për përcaktimin e politikës në luftën kundër korrupsionit dhe kriminalitetit. Për shembull, Republika e Moldavisë ka Këshillin koordinues për luftë kundër korrupsionit dhe kriminalitetit²⁰, i cili ka për detyrë që të koordinojë dhe të sigurojë se institucionet publike i përmbushin përgjegjësitë e tyre dhe ndërmarrin aktivitete sipas mandatit respektivisht kompetencave të tyre. Trupa tjerë të ngjajshëm janë formuar në Gjeorgji dhe Filipine. Në Filipine ka Këshill koordinues që përbëhet nga: Zyra e Avokatit të popullit, Komisioni kundër korrupsioni, Departamenti për drejtësi, Komisioni për shërbimet shtetërore, Byroja nacionale për hetime dhe Komisioni për revizion²¹. Këshilli i koordinon përpjekjet qeveritare për luftën kundër korrupsionit.

MEMORANDUMI PËR BASHKËPUNIM

Memorandumi për bashkëpunim mund të sigurojë modalitetet për shkëmbimin e informatave – në nivel operativ – ndërmjet institucioneve; ndarjen e përvojave; sigurimin e logjistikës apo mbështetjes operative në raste specifike dhe të ngjajshme. Lloji i tillë i bashkëpunimit në përgjithësi i zgjidh apo zbut problemet me koordinimin.

NDARJA E INFORMACIONEVE TË ZBULIMIT

Një nga metodat kryesore të trajtimit të korrupsionit dhe larjes të parave është të paturit e informacionit të saktë, gjithëpërfshirës dhe në kohë të zbulimit nga trupat relevante të cilat merren me hetimin dhe ndjekjen e korrupsionit dhe larjes të parave. Rrjedhimisht, ndarja e informatave të zbulimit është e rëndësishë thelbësore. Institucionet si Policia financiare, Departamenti për hetime penale të policisë, Zyra e entit revizor, Shërbimi nacional i zbulimit, si dhe të gjithë institucionet tjera relevante në luftën kundër korrupsionit duhet të kenë forum ku do mund të ndajnë këto informata. Për shembull, qeveria e Indisë në strategjinë e saj për luftë kundër korrupsionit sygjeronte formimin e trupit ndër-institucional për ndarjen e informacioneve të zbulimit.²²

20

https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/CCCEC%20risk%20assess%20methodology_draft_eng.pdf

²¹ https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG12/21_GG12_CP_Philippines.pdf

²² <http://pubdocs.worldbank.org/en/546081427730119691/AML-Module-3.pdf>

PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET

Lufta kundër korrupsionit dhe larjes të të ardhurave nga korrupsioni nuk mund të ndërmerret vetëm nga një trup i izoluar, pavarësisht se sa ai është kompetent. Rrjedhimisht, për zhvillimin e ndjekjeve të forta dhe efikase dhe hetimeve të nevojshme duhen përpjekje të përbashkëta nga aktorët kryesor nacional, komisionet kundër korrupsionit dhe të gjithë subjektet tjera qeveritare, shërbimet tatimore dhe doganore dhe institucionet tjera të cilat posedojnë informata të cilat mund të jenë të dobishme që të bashkohen pjesët e mozaikut të madh të quajtur korrupsion.

Është thelbësore që trupat e tillë me strukturë të ndryshme institucionale të gjejnë mënyra për tejkalimin e çfarëdo pengese të bashkëpunimit. Një nga pengesat më të rëndësishme është tejkalimi i qasjeve të rrënjësura tradicionale për zbatimin e hetimeve për krim financiar që një institucion nuk dëshiron t'i ndryshojë për shkak të bashkëpunimit me institucionin tjetër.

Në pajtim me Raportet e Komisionit europian për përparimin e Republikës të Maqedonisë së Veriut, mes të cilave edhe i fundit i datës 6.10.2020, edhe pse vendi ka vendosur kornizën e nevojshme juridike dhe institucionale për luftë kundër korrupsionit, megjithatë korrupsioni në vendin tonë ende është në nivel shumë të lartë. Raporti udhëzon në mungesë të vullnetit politik, kurse përzierja politike në luftën e trupave relevante e rrënon kapacitetin për përbashkë efektive me korrupsionin dhe pengon institucionet që në mënyrë proaktive dhe joselektive të veprojnë, sidomos te lëndët e nivelit të lartë.

Për shkak të kësaj, është e nevojshme që të formulohet vendimi për politikën nacionale për koordinim dhe bashkëpunim në luftë kundër krimit financiar dhe korrupsionit. Ky formalizim i bashkëpunimit ndër-institucional duhet të zbatohet përmes ndonjë direktive të detyrueshme. Ky është hap kritik në nxitjen e bashkëpunimit me të cilin institucionet e ndryshme do të mund të largojnë anash dallimet e tyre dhe do të bashkojnë resurset e tyre për një qëllim të përbashkët.

Më tutje, është e nevojshme që të përforcohet bashkëpunimi ndërmjet institucioneve me takime të shpeshta në të cilat mund të ketë përfaqësues nga çdo institucion relevant, ku do të mund të shkëmbejnë të dhëna dhe informacione, të theksohen problemet dhe dyshimet dhe të shkëmbehen përvoja. Edhe pse në vitin 2019 është nënshkruar memorandum i bashkëpunimit i cili i referohet shkëmbimit të të dhënave, është e dukshme se i njëjti nuk funksionon në praktikë, dhe në këtë drejtim duhet të intervenohet, sepse ne nuk na nevojiten memorandum në një copë letër, por i realizuar në bashkëpunim me praktikën. Gjithashtu, nuk është e nevojshme që të bëhet vetëm shkëmbimi i të dhënave. Është e nevojshme që të nënshkruhet edhe ndonjë memorandum i cili do të orientojë edhe drejtë sigurimit të mbështetjes logjistike dhe operative në raste specifike ndërmjet institucioneve.

Është e nevojshme që të shqyrtohet edhe mundësia për vendosjen e njësisë të punës në zyrën kryesore të prokurorit publik. Detyra e saj do të mund të jetë, mes të tjerash, që të sqarohen çështjet juridike dhe kompetencat gjatë hetimeve nacionale, për këshilla dhe mbështetje për çështjet për bashkëpunim dhe ndihmë të ndërsjellë dhe të organizojnë kurse për trajnim.

Gjithashtu, është e nevojshme që të përforcohet roli i Avokatit të popullit, që pothuajse nuk ka asnjë rol në luftën kundër korrupsionit, dhe kjo është e dukshme edhe nga anketa e realizuar sipas të cilës e njëjta shumë pak komunikon dhe bashkëpunon me institucionet tjera në lidhje me këtë çështje. Siç është përmendur më sipër, Avokati i popullit ka një pozitë mjaftë të favorshme me qasjen në të dhënat e klasifikuara, dhe do të ishte e dëmshme të mos shfrytëzohet mundësia e tillë për kryerjen e kontrollit dhe parandalimit në kohë të korrupsionit. Për këtë shkak, është e nevojshme që të kryhen edhe ndryshimet ligjore në aspekt të zgjerimit të kompetencave të Avokatit të popullit dhe aktivitetit më të madh në këtë

fushë.

Krahas gjithë kësaj, është e nevojshme që të gjithë institucionet bashkarisht të angazhohen për ngritjen e vetëdijes publike. Asnjë shoqëri nuk mund të pres që në mënyrë efektive të zgjidhet korrupsioni nëse qytetarët e tyre nuk kanë as vullnet, as aftësi që të ngrejne ankesa në rastet kur janë dëshmitarë të veprimeve të korrupsionit. Gjithashtu, ashtu siç kanë rol jetik në sektorin privat, mekanizmat e sigurtë dhe të siguruar të ankesave gjenden edhe në fokusin e secilës strategji qeveritare për luftën kundër korrupsionit.

LITERATURA E SHFRYTËZUAR

- Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave (“Gz zyrtare e R. Maqedonisë” nr. 12/2019 nga viti 19.1.2019)
- Ligji për Prokurorinë publike (“Gz zyrtare e R.Maqedonisë” nr. 42/2020 e datës 16.2.2020)
- Ligji për Avokatin e popullit (“Gz.zyrtare e R.Maqedonisë” nr.60/2003 e datës 22.9.2003, Ndryshime “Gz zyrtare e R.Maqedonisë” 114/2009; 181/2016; 189/2016; 35/2018)
- Ligji për Revizionin shtetëtor (“Gz zyrtare e R Maqedonisë” “nr. 66/2010 e datës 13.05.2010, Ndryshime “Gz zyrtare e R Maqedonisë” nr.: 66/2010; 12/2014; 43/2014; 154/2015; 192/2015; 27/2016; 83/2018)
- Coordination Mechanisms of Anti-Corruption Institutions, Transparency International
- Насоки за ефективна истрага и казнување на дела на корупција, Андре Симон, Клаудија Симон, Shkup, gusht 2016
- Enhancing Inter Agency Domestic and International Cooperation in Corruption Cases, module 3, The World Bank Group
- Raporti në hije për Kapitullin 23 për periudhën prill 2019 – mars 2020, Instituti për politikë europiane – Shkup, prill, viti 2020
- Sistemi nacional për integritet në Maqedoni, Transparency International (Transparensi Interneshënëll) – Maqedoni, maj 2016
- Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of models, Secretary-General of the OECD
- Rritja e efikasitetit të punës të KSHPK, Sabina Fakiq
- Praktikrat më të mira në luftën kundër korrupsionit, Organizata për siguri dhe bashkëpunim në Europë (OSBE)