

INFRASTRUKTURA E ETIKËS DHE INTEGRITETIT NË QEVERISJEN VENDORE

Leksioni 1. Termat bazë	2
Leksioni 2. Baza teorike	4
Leksioni 3. Mekanizmat e infrastrukturës së etikës dhe masat për të luftuar korrupsionin dhe sjelljen e pahijshme	11
Leksioni 4. Shembuj të kuadrit rregullator	20
Pyetje për diskutim dhe pyetje testi	29
Përfundim.....	33
Bibliografia	34

Leksioni 1. Termat bazë

1.1. Etika

Me etikë nënkuptojmë parimet morale që qeverisin sjelljen e një personi ose kryerjen e një aktiviteti; Një grup vlerash që udhëheqin kryerjen e detyrave publike.

1.2. Integriteti

Integriteti është cilësia e të qenit i sinqertë dhe të kesh parime të forta morale.

Integriteti është një baza e qeverisjes së mirë. Ai është parakusht për legjitimitetin e punës së qeverisë dhe - në përgjithësi - për besimin tek qeveria. Kjo është arsyeja pse menaxhimi i integritetit përbën një shqetësim në rritje për vendet rreth globit për më shumë se një dekadë.

1.3. Sinjalizuesit

Sinjalizuesi është një person i cili i tregon dikujt me autoritet për diçka të paligjshme që po ndodh, veçanërisht në një institucion shtetëror ose në një kompani; Ai që zbulon shkeljet brenda një organizate për publikun ose për ata që janë në poste me autoritet.

1.4. Korrupsioni

Përkufizimi më i zakonshëm i korrupsionit është abuzimi me postin publik për përfitime personale. Ky përkufizim përfshin praktika të tilla si ryshfeti, mashtrimi, zhvatja, tregtia e influencës dhe nepotizmi/kronizmi.

Korrupsioni mund të përkufizohet si “*shturje ose kalbëzim në procesin e vendimmarrjes në të cilën një vendimmarrës (në biznes privat apo në shërbimin publik), pranon ose kërkon të shmangë kriteret, mbi të cilat duhet bazohet vendimi i tij, në shkëmbim të një shpërblimi, premtimi ose pritshmërie për të.*”

1. Termat bazë

1.1. Etika

Me etikë nënkuptojmë parimet morale që udhëheqin sjelljen e një personi ose kryerjen e një aktiviteti; Një grup vlerash që udhëheqin kryerjen e detyrave publike.

1.2. Integriteti

Integriteti është cilësia e të qenit i sinqertë dhe të kesh parime të forta morale.

Integriteti është një baza e qeverisjes së mirë. Ai është parakusht për legjitimitetin e punës së qeverisë dhe - në përgjithësi - për besimin tek qeveria. Kjo është arsyeja pse menaxhimi i integritetit përbën një shqetësim në rritje për vendet rreth globit për më shumë se një dekadë.

1.3. Sinjalizuesit

Sinjalizuesi është një person i cili i tregon dikujt me autoritet për diçka të paligjshme që po ndodh, veçanërisht në një institucion shtetëror ose në një kompani; Ai që zbulon shkeljet brenda një organizate për publikun ose për ata që janë në poste me autoritet.

1.4. Korrupsioni

Përkufizimi më i zakonshëm i korrupsionit është abuzimi me postin publik për përfitime personale. Ky përkufizim përfshin praktika të tilla si ryshfeti, mashtrimi, zhvatja, tregtia e influencës dhe nepotizmi/kronizmi.

Korrupsioni mund të përkufizohet si “*sthurje ose kalbëzim në procesin e vendimmarrjes në të cilën një vendimmarrës (në biznes privat apo në shërbimin publik), pranon ose kërkon të shmangë kriteret, mbi të cilat duhet bazohet vendimi i tij, në shkëmbim të një shpërblimi, premtimi ose pritshmërie për të saj.*”

Leksioni 2. Baza teorike

Masat represive dhe jo-represive të anti-korrupsionit

Kontrolli mbi veprimet e dënueshme të korrupsionit kërkon marrjen e masave represive (shtypëse) dhe jo represive dhe të procedurave për sanksionimin e shkeljeve dhe të sjelljes korruptive dhe joetike.

Këto masa futen në dy kategori të gjera: 1) ato që përbëhen kryesisht nga sanksionet ligjore të jashtme të vendosura nga gjykatat dhe zbatuesit e ligjit dhe 2) ato që përbëhen nga sanksionet e brendshme të zbatuara nga institucioni dhe brenda tij, bazuar në kuadrin rregullator të miratuar në vend dhe në infrastrukturën etike. Se cilat masa duhet të merren varet shumë nga serioziteti dhe natyra e veprës së korrupsionit. Rastet më të rënda të korrupsionit trajtohen kryesisht me përdorimin e masave të jashtme të sistemit ligjor; Veprat më pak serioze sanksionohen nga vetë institucioni.

Masat ndëshkuese trajtohen si në legjislacion ashtu edhe nga institucionet. Çdo vend ka një kod penal kundër korrupsionit si dhe agjencitë antikorrupsion që kombinojnë masat parandaluese dhe ndëshkuese. Shumë i rëndësishëm në këtë drejtim është kapaciteti i zbatimit të ligjit, i prokurorisë dhe gjyqësorit në hetimin dhe ndëshkimin e praktikave korruptive. Masat ndëshkuese varen nga aftësia e sistemit gjyqësor për të dhënë dënime që jo vetëm të dënojnë autorët e veprave të korruptive, por edhe trembin dhe i pengojnë zyrtarët nga kryerja e veprave të korrupsionit. Ndjekja penale dhe dënimet luajnë një rol të madh në mekanizmin ndëshkues të parandalimit dhe luftimit të korrupsionit.

Në masat jo-represive përcaktohen normat për të drejtën dhe të gabuarën si dhe kërkohet respektimi i ligjit nga zyrtarët dhe punonjësit e administratës vendore. Këto masa veprojnë në nivel vlerash, parimesh dhe standardesh nëpërmjet kodeve etike të miratuara të sjelljes dhe rregulloreve e procedurave të tjera, duke formuar kështu infrastrukturën etike brenda institucioneve.

Infrastruktura e etikës dhe integritetit dhe elementët e tyre të ndryshëm, të përshkruar më poshtë, janë pjesë e masave jo represive për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit në nivel vendor.

Infrastruktura e etikës

Infrastruktura e etikës është një qasje e rëndësishme holistike ndaj etikës së shërbimit civil dhe sjelljes profesionale, që nënkupton një pamje gjithëpërfshirëse të elementëve të ndryshëm plotësues. Këto elemente duhet të shihen dhe të funksionojnë si një sistem i tërë. Lidhur së bashku, ato përbëjnë një infrastrukturë që përmban komponentë moralë, ligjorë, rregullatorë dhe institucionalë. Për të pasur sukses në krijimin e një mjedisi më të mirë etik, kërkohet një menaxhim i mirë i infrastrukturës së përgjithshme etike.

Infrastruktura vendore e etikës ka për qëllim të rregullojë sjelljen etike të zyrtarëve dhe punonjësve vendorë duke parandaluar kështu sjelljen e gabuar (përfshirë mashtrimin, shpërdorimin ose abuzimin), korrupsionin ose aktet tjera të pamoralshme ose të paligjshme. Karakteristikat themelore të sjelljes etike janë:

1. Interesi publik vihet para interesave private;
2. Prezantohen masa efektive për të parandaluar dhe luftuar të gjitha format e korrupsionit;
3. Konflikti i interesit deklarohet sipas ligjit dhe individët që janë të përfshirë në të duhet të heqin dorë nga pjesëmarrja në vendimmarrjen përkatëse.

Sjellja etike e zyrtarëve dhe punonjësve publikë vendorë kontribuon në cilësinë e qeverisjes demokratike dhe të mirë dhe në zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik. Ajo gjithashtu kontribuon në forcimin e besimit qytetar në qeverinë lokale dhe institucionet komunale. Kjo është arsyeja pse autoritetet vendore duhet të tregojnë angazhimin e tyre për të rishikuar dhe përsosur normat e tyre etike me qëllim që të sigurojnë standarde të larta të sjelljes etike. Zyrtarët dhe punonjësit vendorë kanë qëllime të reja dhe të ndryshme dhe përballen me konflikte interesi si pasojë e reformave në sektorin publik.¹

Etika është koncepti themelor i një infrastrukture etike. Duke pasur parasysh infrastrukturën etike të qeverisjes vendore, në thelb kjo infrastrukturë i referohet “fushës së vendimmarrjes lidhur me konfliktet, nga njëra anë, mes detyrimeve që zyrtarët qeveritarë dhe punonjësit kanë ndaj publikut dhe, nga ana tjetër, detyrimet e tyre ndaj tyre dhe familjes së tyre, bashkëpunëtorëve të tyre në biznesi dhe të tjerëve me të cilët ata kanë një marrëdhënie të veçantë. Këtu përfshihet jo vetëm realiteti i këtyre detyrimeve dhe i marrëdhënieve bazë, por edhe mënyrën e shfaqjes së këtyre detyrimeve dhe marrëdhënieve tek publiku.”²

Etika e qeverisë kuptohet si “të vepruarit në mënyrë të përgjegjshme dhe profesionale, si një zyrtar ose punonjës qeverie, në rrethana të caktuara dhe duke respektuar rregullat dhe procedurat e caktuara. Ligjet e etikës së qeverisë japin udhëzime minimale, të zbatueshme për të lehtësuar vendimmarrjen me etikë. Programet e etikës qeveritare ofrojnë trajnime dhe këshilla për të lehtësuar më tej vendimmarrjen me etikë. Programet e etikës së qeverisë kërkojnë edhe deklaratimet financiar dhe të marrëdhënieve, nga të cilat sigurohen të dhëna për të ndihmuar publikun si dhe zyrtarët, të përcaktojnë më saktë nëse mund të ekzistojnë konfliktet e interesit, në mënyrë që ato të mund të trajtohen me përgjegjësi.”³

Infrastruktura e etikës bazohet në vlera. Vlerat e etikës që orientojnë sjelljen e zyrtarëve vendorë dhe të punonjësve vendore përbëjnë bazën e infrastrukturës etike të bashkisë. Vlerat bazë janë si më poshtë:

1. Paanshmëria;
2. Përgjegjësia;

¹ *Guidë për Zbatimin e Parimeve të Qeverisjes së Mirë*, Avokati i Popullit i Republikës së Bullgarisë, Sofje, shkurt 2009, p. 75, http://www.ombudsman.bg/documents/demo_manual_PPDU_2009_final-aab554.pdf.

² Robert F. Wechsler, *Local Government Ethics Programs (Programet e Etikës në Qeverinë Vendore)*, 2013, <http://www.cityethics.org/files/lgep1-0%20-%20Robert%20Wechsler.htm>.

³ Po aty.

3. Transparenca;
4. Ligjshmëria;
5. integriteti;
6. Efikasiteti;
7. Barazia;
8. Drejtësia.⁴

Infrastruktura e etikës mbështetet edhe në parime. OECD përshkruan 12 parime për menaxhimin e etikës:

1. Standardet etike për shërbimin publik duhet të jenë të qarta.
2. Standardet etike duhet të përfshihen në kuadrin ligjor.
3. Udhëzimet etike duhet t'u bëhen të ditura nëpunësve publikë.
4. Nëpunësit publik duhet të njohin të drejtat dhe detyrimet e tyre kur raportojnë shkeljet.
5. Angazhimi politik ndaj etikës duhet të përforcojë sjelljen etike të nëpunësve publikë.
6. Procesi i vendimmarrjes duhet të jetë transparent dhe i hapur për shqyrtim.
7. Duhet të ketë udhëzime të qarta për ndërveprimin ndërmjet sektorit publik dhe atij privat.
8. Drejtuesit duhet të demonstrojnë dhe të promovojnë sjelljen etike.
9. Politikat, procedurat dhe praktikrat e menaxhimit duhet të promovojnë sjelljen etike.
10. Kushtet e shërbimit publik dhe menaxhimi i burimeve njerëzore duhet të promovojnë sjelljen etike.
11. Duhet të ekzistojnë mekanizma të përshtatshëm të llogaridhënies brenda shërbimit publik.
12. Duhet të ekzistojnë procedura dhe sanksione të përshtatshme për trajtimin e sjelljeve të pahijshme.

Rekomandimi i OECD kërkon që shtetet të ndërmarrin veprime duke përdorur këto parime për të siguruar që institucionet dhe sistemet e tyre të funksionojnë mirë dhe të nxisin sjelljen etike, si dhe për të rishikuar procedurat dhe praktikrat e tyre në këtë drejtim. Procesi i rishikimit ndihmon edhe në evidentimin e pikave të forta dhe të dobëta të strukturës etike dhe u mundëson qeverive të përmirësojnë sistemet që kanë ngritur për menaxhimin e etikës.⁵

Një nga komponentët kryesorë të luftës kundër korrupsionit në administratat vendore është institucionalizimi i një infrastrukture të qëndrueshme të etikës. Kjo e fundit është në thelb kuadri i vlerave morale dhe parimeve etike që kanë një ndikim të qëndrueshëm në sjelljen profesionale të nëpunësve publikë, zyrtarëve të administratës vendore dhe zyrtarëve të zgjedhur vendorë. Në këtë infrastrukturë bëjnë pjesë edhe masat që bazohen në ato vlera disiplinore të kombinuara në një sistem të përditësuar dhe të balancuar:

1. Një kornizë e vlerave morale dhe parimeve etike;

⁴ “Trajnimi për etikën për zyrtarët vendorë”, Rrjeti anti-korrupsion i OECD për Evropën Lindore dhe Azinë Qendrore, mars 2013, f. 22,

<http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>.

⁵ “Menaxhimi i Etikës: Rekomandim i OECD-së”, *Focus (Gazeta e Menaxhimit Publik - Public Management Gazette)*, Nr. 9, qershor 1998, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/1900037.pdf>.

2. Një kod etike ose të sjelljes etike;
3. Një program për zbatimin efektiv të rregullave të kodit të etikës dhe socializimin e një kuadri etik;
4. Hartimi i legjislacionit kombëtar antikorrupsion dhe kuadrit rregullator vendor;
5. Përcaktimi i procedurave administrative vendore dhe i organeve antikorrupsion;
6. Mekanizmat për sinjalizuesit;
7. Sanksionet për praktikat korruptive;
8. Mekanizmat për bashkëpunimin ndërmjet njësive të ndryshme antikorrupsion në nivele të ndryshme;
9. Mekanizmat e monitorimit dhe kontrollit;
10. Struktura dhe vlerësimi i menaxhimit;
11. Bashkëpunim i ngushtë me shoqërinë civile (OSHC / OJQ);
12. Ombudsmani Bashkiak si pjesë e infrastrukturës etike;
13. Trajnimi për etikën për zyrtarët vendorë të zgjedhur dhe të emëruar si një element i rëndësishëm i infrastrukturës së etikës

Infrastruktura e etikës është pjesë e një politike gjithëpërfshirëse e antikorrupsionit dhe integritetit, e cila jo vetëm siguron masat parandaluese të korrupsionit dhe qeverisjen e mirë brenda një bashkie të caktuar, por përcakton edhe standardet përmes kuadrit rregullator të miratuar për trajtimin e ndershëm, të drejtë, të paanshëm dhe profesional të qytetarëve dhe respektimin e interesit publik në ofrimin e shërbimeve cilësore.

Infrastruktura e etikës si një kornizë për praktikat antikorrupsion dhe sjelljen profesionale të bazuar në etikë trajton edhe disa çështje kryesore politike:

1. Hartimi i kuadrit të politikave (vlerat etike dhe standardet, strategjitë që trajtojnë rrezikun, ligjet dhe rregulloret, koordinatorët dhe agjencitë);
2. Krijimi i besimit të publikut përmes transparencës dhe llogaridhënies (qeveria e hapur, kontrolli dhe monitorimi i jashtëm);
3. Promovimi i integritetit dhe kufizimi i korrupsionit (menaxhimi dhe trajnimi i burimeve njerëzore, deklarimi i zyrtarëve publikë);
4. Zbulimi i korrupsionit dhe marrja e masave (mekanizmat e sinjalizimit, hetimet, ndjekjet penale dhe sanksionet).⁶

Dilemat e etikës

Rregullat etike, parimet dhe vlerat që rregullojnë sjelljen e zyrtarëve publikë dhe integritetin personal kanë edhe ato dilema etike. Disa shembuj të dilemave etike janë:

⁶ Nick Thijs, "Quality of Public Administration", European Union: Committee of the Regions, https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/19.05.2015%20SEMINAR%20-%20Administrative%20capacity/ethics_thijs%20ppt.pdf.

Puna e padeklaruar

Punoni si konsulent në zyrën e taksave dhe e kuptoni se kolegu juaj bën punë të padeklaruar në shtëpi, si për pastrimin ashtu dhe për rregullimin e shtëpisë. A duhet të bëni diçka këtu?

Shijues i drekës

Jeni ftuar të flisni në një seminar për rregullat e prokurimit publik, të organizuar nga një firmë konsulence juridike me emër në kryeqytet. Në këtë seminar do të flasin edhe shumë ekspertë që janë me shumë interes. A duhet të merrni pjesë në drekën që organizohet pas përfundimit të seminarit?

Asetet e komunitetit

Jeni gati për t'iu përveshur detyrave të shumta të shtatorit pas mbarimit të pushimeve dhe shkoni në depon e furnizimeve për të marrë materiale dhe pajisje pune që ju duhen për të filluar punën. Për habinë tuaj, shihni se depoja është gati bosh dhe i drejtoheni personit përgjegjës për të marrë përgjigje se kur do të vijnë furnizimet me dosjet, blloqe, stilolapsa, etj.. Përgjegjësi i depos ju thotë se furnizimet erdhën para një muaji, por që tani -pak para fillimit të shkollës- shumë njerëz “marrin hua” disa materiale shtesë për fëmijët e tyre për në shkollë. A duhet të thoni ndonjë gjë?

Çmimet

Një furnitor i rëndësishëm i bashkisë organizon forumin vjetor me përdoruesit e shërbimit të tij. Në këtë forum organizohet edhe një lotari, dhe me t'u regjistruar pas mbërritjes në këtë forum ju mund të fitoni një iPad. Ju e fitoni çmimin, por a mund ta pranoni atë, duke qenë se jeni të punësuar në bashki?

Kanalet zyrtare apo jo?

Keni një shef që nuk ka shumë interes tek risitë, gjë që është shumë acaruese. Përprojekjet e përsëritura për të diskutuar këtë me shefin kanë dështuar. Tani keni në dorë një projekt tek i cili keni shumë besim dhe po vrisni mendjen si të vazhdoni më tej. Në një parti ju takoni shefin e shefit tuaj dhe nisni një bisedë. Me sa duket mendoni se kjo mund të jetë një mundësi e mirë për të zbuluar me qetësi nëse mund të vazhdoni më tej me projektin, duke e ditur se shefi juaj ka shumë gjasa të mos ishte dakord. A mendoni se duhet të përfitonit nga kjo mundësi?

Infrastruktura e integritetit

Zyrtarët e zgjedhur të qeverisjes vendore dhe punonjësit e administratës bashkiake pritet të përmbushin standardet më të larta të sjelljes dhe ndershmërisë personale gjatë kryerjes së detyrave publike. Kjo do të thotë që ata duhet t'i shërbejnë publikut në një mënyrë të ndërgjegjshme dhe të kujdesshme, duke shmangur konfliktet e interesit dhe përdorimin e pandershëm të ndikimit, duke rregulluar çështjet private në një mënyrë që nxit besimin e publikut ose shkurtimeisht duke vepruar me integritet.

Integriteti i administratës vendore ka të bëjë kryesisht me menaxhimin e konfliktit të interesave dhe parandalimin e korrupsionit. Kjo nënkupton domosdoshmërinë e krijimit të një infrastrukture të shëndoshë dhe me rregulla normative të integritetit për të përfshirë të gjitha dispozitat ligjore dhe institucionale në një sistem gjithëpërfshirës antikorrupsioni.

Infrastruktura e integritetit mbulon aspekte të ndryshme të integritetit në një mënyrë koherente dhe sistematike, duke ofruar zgjidhje për problemin e fragmentimit të politikës së integritetit që haset shpesh në nivele të ndryshme të qeverisjes: kombëtare, rajonale ose vendore. Në këtë infrastrukturë përfshihen fushat e politikave dhe njësitë administrative në të cilat mund të zbatohen politikat e integritetit, si dhe çështjet dhe instrumentet e integritetit.

Ekzistojnë modele të ndryshme të infrastrukturës së integritetit, të tillë si *Kuadri i Integritetit i OECD-së*. Sipas OECD-së, Kuadri i Integritetit është një qasje mbarë-sistemi dhe gjithëpërfshirëse që bazohet në dekada të tëra hulumtimesh dhe analizim të dhënash. Në këtë kuadër bëhen bashkë instrumente, procese dhe struktura për promovimin e integritetit dhe parandalimin e korrupsionit në institucionet publike. Kuadri i Integritetit merr parasysh edhe faktorët dhe kushtet e zbatimit që ndikojnë në integritetin e punonjësve brenda dhe jashtë institucioneve publike.

Kuadri i ndihmon politikëbërësit dhe drejtuesit të largohen nga një vizion i fragmentuar i mozaikut të menaxhimit të integritetit drejt një qasjeje dinamike që mbështet zbatimin e politikave në institucionet publike. Po ashtu, kuadri ofron bazën për hartimin e të dhënave në lidhje me zbatimin e instrumenteve të integritetit dhe ndikimin e institucioneve publike.

Shtyllat kryesore për një menaxhim të shëndetshëm të integritetit janë instrumentet, politikat dhe strukturat. Instrumentet kanë katër funksione kryesore:

1. Përcaktimi dhe përkufizimi i integritetit (analiza e rrezikut, kodet, konflikti i interesit);
2. Udhëzimi (trajnimi, këshillimi, deklaratat);
3. Monitorimi (politikat e ankesave, sinjalizimi, regjistrimi i lobistëve);
4. Zbatimi (hetimet, ndëshkimet).

Instrumentet në model kuptohen si formë përmes proceseve - planifikimi, zbatimi, vlerësimi dhe përshtatja - dhe strukturat, të cilat i referohen aspektit organizativ të menaxhimit të integritetit: kush është përgjegjës në menaxhimin e integritetit dhe për çfarë dhe si

bashkërendohen nismat e aktorëve që ndikojnë në integritetin e punonjësve të tjerë të së njëjtit institucion.

Tre shtyllat ndahen në dy shtresa. Shtresa e parë përfshin instrumentet bazë të integritetit, të cilat synojnë të nxisin kryesisht integritetin, siç është kodi i etikës, politika e konfliktit të interesit, marrëveshjet e sinjalizimit ndër të tjerash; Proceset kryesore të zhvillimit dhe “aktorët kryesorë të integritetit”. Qëllimi i tij kryesor është të nxisë integritetin në institucionet e sektorit publik.

Shtresa e dytë përmban instrumentet, proceset dhe aktorët plotësues të menaxhimit të integritetit - instrumentet, proceset dhe aktorët për menaxhimin e shëndetshëm të infrastrukturës së integritetit, *p.sh.* prokurimi publik dhe lidhja e kontratave synojnë kryesisht vlerën ekonomike të fondeve publike. Instrumentet plotësuese janë pjesë e fushave të menaxhimit, si menaxhimi i personelit, prokurimi dhe menaxhimi i kontratave ose menaxhimi i cilësisë.

Elementet e Kuadrit të Integritetit janë të ndërvarura dhe kuadri në tërësi varet nga një kontekst më i madh, si konteksti i brendshëm, i cili përcakton klimën brenda institucioneve publike dhe konteksti të jashtëm që i referohet një mjedisi më të gjerë të sektorit publik dhe qeverisjes.⁷

Në praktikë ekzistojnë dy praktika të përgjithshme për çështjet etike. Qasja e parë përqendrohet në rregullat e rrepta që duhen ndjekur, sanksionet për shkeljet dhe sistemet e kontrollit për të siguruar respektimin e rregullave. Qasja tjetër bazohet në integritet, që synon nxitjen e sjelljes etike dhe ofrimin e stimujve për sjellje të mirë. Kuadri efikase etike duhet t'i përfshijë të dy këto elemente dhe t'i përdorë ato në një mënyrë të ekuilibruar dhe plotësuese.⁸

Duke u bazuar në këtë dallim, dy kornizat për menaxhimin e integritetit quhen qasja e respektimit të legjislacionit dhe qasja e integritetit:

1. Qasja e respektimit, qëllimi i së cilës është parandalimi i sjelljeve joetike, përdorimi i kontrolleve të jashtme nëpërmjet instrumenteve të tilla si legjislacioni, kodet e sjelljes dhe procedurat e përcaktuara mirë; dhe
2. Qasja e integritetit, e cila synon të nxisë sjelljen etike, duke përdorur kontrollet e brendshme përmes instrumenteve të tilla si trajnimi dhe zhvillimi, kodet e etikës dhe këshilltarët e integritetit.⁹

Për trajtimin shtesë e çështjes së integritetit, shih Seksionin 8: Shembuj të praktikave të mira - *Indeksi i Sistemit Vendor të Integriteti 2015 në Bullgari.*

⁷ “Kuadri i integritetit”, *OECD*, <http://www.oecd.org/gov/44462729.pdf>.

⁸ “Krijimi i një infrastrukture efikase të etikës”, *Focus (Gazeta e Menaxhimit Publik - Public Management Gazette)*, Nr. 7, dhjetor 1997, <http://www.oecd.org/digital-government/1900006.pdf>.

⁹ Timo Moilanen, Office for the Government as Employer, Government of Finland, cited in *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, p. 144, ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en.

Leksioni 3. Mekanizmat e infrastrukturës së etikës dhe masat për të luftuar korrupsionin dhe sjelljen e pahijshme

Brenda infrastrukturës etike të administratave vendore janë ngritur mekanizma të ndryshëm për parandalimin e korrupsionit dhe sjellje të pahijshme nga ana e zyrtarëve vendorë. Në to përfshihen akte rregullatore siç janë kodet e etikës, si dhe pjesë të dokumenteve të tjera normative vendore që rregullojnë sjelljen e zyrtarëve. Përveç kornizës rregullatore, ekzistojnë programe dhe praktika të ndryshme institucionale për monitorimin dhe kontrollin e brendshëm dhe të jashtëm mbi sjelljen etike dhe integritetin e zyrtarëve të zgjedhur vendorë dhe punonjësve administrativë si dhe për denoncimin e korrupsionit: zyrtari i integritetit, zyrtari i respektimit, vëzhguesit civilë, komisionet e etikës, sinjalizimi, etj.

Kodi i Etikës

Etika nuk ka të bëjë vetëm me moralin dhe integritetin personal në sektorin e administratës publike, por politikat e integritetit po kodohen si standarde për sjellje, që duhet të respektohen nga të gjithë zyrtarët publikë. Standarde të tilla të kodifikuara, ose siç njihen më gjerësisht - kodet e etikës, bëhen gjithnjë e më të zakonshme në Evropë. Ato jo vetëm vendosin standarde, por kërkojnë edhe detyrimin e respektimit dhe angazhimit të zyrtarëve publikë.

Miratimi dhe zbatimi në praktik i kodeve të etikës për administratat vendore, që plotësojnë legjislacionin ekzistues kombëtar, synon të rregullojë normat morale dhe etike, si dhe sjelljen anti-korrupsion në detyrat e shërbimit të zyrtarëve vendorë. Përcaktimi i kodeve të tilla rekomandohet në një sërë dokumentesh të Këshillit të Evropës dhe Bashkimit Evropian.

Kodet e etikës janë dokumente themelore që sigurojnë kuadrin rregullator për zyrtarët e zgjedhur ose nëpunësit civilë / punonjësit e emëruar për mënyrën se si të kryejnë detyrat e tyre dhe të përmbushin përgjegjësitë e tyre publike. Kodet përshkruajnë norma për sjelljen etike dhe përcaktojnë sjelljet që janë të papranueshme në institucionet publike. Shkurtimisht, ato orientojnë sjelljen. Si të tilla, kodet e etikës shërbejnë si mekanizëm i rëndësishëm për parandalimin e korrupsionit dhe janë element kyç në çdo strategji antikorrupsion.

Kodet efektive funksionojnë në dy nivele - institucionale dhe simbolike. Brenda institucioneve, kodet përcaktojnë kufijtë e sjelljes dhe pritshmëritë për sjellje duke dhënë tregues të qartë se çfarë sjelljeje është e ndaluar (p.sh. ryshfeti, nepotizmi/krushqit, përvetësimi, mashtrimi, zhvatja, konflikti i interesave, shkelja e detyrave, keqpërdorimi i pushtetit, aktiviteti kriminal), dhe çfarë pritet nga zyrtari për sa i përket sjelljes (p.sh.,

paanshmëria ndaj qytetarëve, të punojë në interes të publikut, llogaridhënia, transparenca).¹⁰ Kufijtë dhe kodet standarde të etikës kanë një funksion kontrollues. Për më tepër, kodet etike vendosin disiplinë dhe inkurajojnë integritetin personal.

Kodi vendor i etikës është një dokument i brendshëm i rëndësishëm, që rregullon sjelljen e zyrtarëve të zgjedhur dhe të emëruar në nivel vendor. Miratimi i kodeve të etikës rrjedh nga nevoja për të mbrojtur interesin publik dhe interesat e individëve në një bashki të caktuar nga keqpërdorimet e zyrtarëve vendorë dhe të punonjësve të administratës.

Kodet vendore të etikës hartohen në përputhje me dispozitat e legjislacionit kombëtar për administratën dhe në një farë mase të mbështesin strukturat e tyre bazë. Shumica e kodeve etike vendore kanë struktura pak a shumë të ngjashme në të cilat parimet kryesore për sjelljen etike dhe profesionale përfshijnë sundimin e ligjit, interesin publik, paanshmërinë, ndershmërinë dhe detyrën publike. Kodet theksojnë rëndësinë e standardeve të caktuara të sjelljes në marrëdhëniet ndërmjet zyrtarëve publikë vendorë dhe qytetarëve.

Normalisht, kodet etike fillojnë me një preambulë dhe disa deklaratatë të përgjithshme rreth parimeve dhe vlerave të pranuar; kodet bëjnë një përshkrim të shkurtër edhe të qëllimeve dhe idealeve të institucionit. Përveç kësaj, ato përcaktojnë dispozitat dhe rregullat specifike për sjelljen etike të zyrtarëve të zgjedhur vendorë (kryetari, këshilltarët vendorë) dhe zyrtarët e emëruar ose punonjësit e administratës vendore. Në dispozitat e kodeve të tilla përfshihen:

1. Vlerat dhe parimet e administratës vendore dhe mostoleranca e korrupsionit;
2. Standardet e sjelljes etike që priten në të gjithë qeverinë vendore;
3. Udhëzime specifike për zyrtarët dhe punonjësit e zgjedhur kur ata ndeshen me situata të sjelljes jo etike ose me praktika korruptive;
4. Udhëzime për vendimmarrje transparente;
5. Të drejtat dhe përgjegjësitë;
6. Dispozita për shmangien e konfliktit të interesit;
7. Udhëzime se si të merren me çështjet e ndjeshme në lidhje me punën e qeverisjes vendore (përfshirë mbrojtjen e sinjalizuesve).¹¹

Në mënyrë të strukturuar, kodet e etikës përfshijnë standardet e sjelljes së zyrtarëve të zgjedhur dhe të emëruar, standarde që duhet të mbahen parasysh gjatë ushtrimit të detyrave nga zyrtarët vendorë duke u shërbyer komuniteteve vendore në mënyrë transparente dhe të përgjegjshme. Kodet në thelb rregullojnë marrëdhëniet me qytetarët, sjelljen profesionale, konfliktin e interesit, marrëdhëniet me kolegët dhe sjelljen personale.

Edhe njësitë/postet e ndryshme administrative që zbatojnë masat antikorrupsion dhe rregullat etike janë pjesë e infrastrukturës etike.

Punonjësi/oficeri i integritetit

¹⁰ Shih, p.sh., Stuart C. Gillman, "Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Success and Lessons" (a document prepared for the PREM, World Bank), Washington DC, winter 2005, pp. 5-6, <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.

¹¹ "Local Governance Integrity: Principles and Standards", *Transparency International*, 2015, p. 15, [http://www.delog.org/cms/upload/pdf-account/Transparency International 2015 LocalGovernanceIntegrity PrinciplesStandards EN.pdf](http://www.delog.org/cms/upload/pdf-account/Transparency%20International%202015%20LocalGovernanceIntegrity%20PrinciplesStandards%20EN.pdf).

Oficerët e integritetit, të quajtur edhe komisionerë të integritetit, luajnë një rol të rëndësishëm në organizimin, koordinimin dhe menaxhimin e integritetit brenda administratave të qeverisë vendore dhe ofrimin e këshillave për politika dhe programe trajnimi për çështjet e etikës dhe integritetit. Ata janë pjesë e rëndësishme edhe e kornizës vendore të llogaridhënies.

Oficeri i integritetit është përgjegjës për infrastrukturën e integritetit. Ai/ajo mbikëqyr respektimin e standardeve të larta të sjelljes etike që priten nga zyrtarët e zgjedhur dhe të emëruar të nivelit vendor.

Mandati i zyrës së oficerit të integritetit ka katër komponentë themelorë:

1. Këshillues - jep këshilla për zyrtarët vendorë publikë dhe punonjësit vendorë në përputhje dhe respektimin e kodit të etikës dhe normat, vlerat, dhe procedurat e tjera të parashikuara në dispozita të ndryshme të kuadrit rregullator; trajtimin e çështjeve etike dhe integritetin dhe rregullimin e sjelljes etike zyrtarëve brenda bashkisë. Zyrtari i integritetit harton planet e politikave të integritetit dhe siguron zbatimin e tyre.
2. Hetimi i ankesave – oficeri i integriteti heton ankesat për shkelje të rregullave të etikës dhe sjelljes së gabuar nga ana e zyrtarëve vendorë, bën hetime dhe trajton rastet e raportuara të shkeljeve të integritetit. Nëse gjatë kryerjes së rolit të tij hetimor, zyrtari i integritetit konstaton shkelje, ai/ajo mund të rekomandojë sanksione dhe gjopa për t'u vendosur nga organet përkatëse administrative.
3. Gjykimi i ankesave - që do të thotë se zyrtari integriteti ka autoritetin për të përcaktuar nëse një zyrtar publik vendor në fakt ka shkelur rregullat etike dhe dispozitat e tjera të kuadrit rregullator në lidhje me etikën dhe integritetin.
4. Edukimi dhe trajnimi - Oficerët e integritetit publikojnë raporte të rregullta për çështje të integritetit dhe etikës në institucion si dhe për rastet e ankesave. Ata japin informacione për rëndësinë e etikës dhe integritetit për besimin e publikut në qeverinë vendore. Nga ana tjetër, ata planifikojnë programet e trajnimit të etikës dhe integritetit për zyrtarët vendorë.

Punonjësi/oficeri i respektimit të rregulloreve

Oficeri i respektimit të rregulloreve është një punonjës, ndër përgjegjësitë e të cilit janë edhe sigurimi që zyrtarët vendorë të veprojnë duke respektuar rregulloret vendore dhe politikat e brendshme. Oficerët e respektimit të rregulloreve mund të hartojnë ose përditësojnë politikat e brendshme për të zbutur rrezikun e shkeljes së ligjit dhe rregulloreve nga administrata dhe të drejtojnë auditimet e brendshme të procedurave.

Oficeri i respektimit të rregulloreve duhet të ketë një njohuri të plota të administratës dhe të jetë i ndërgjegjshëm se ku mund të ndodhin shkelje të rregulloreve. Ka shumë rëndësi që ky oficer të komunikojë në mënyrë efektive parimet etike të bashkisë dhe rregulloret. Ai duhet të organizojë seanca trajnimi të rregullta për zyrtarët dhe punonjësit vendorë për të komunikuar ndryshimet dhe përditësimet kryesore që u bëhen rregulloreve dhe kodeve. Oficeri i respektimit të rregulloreve duhet të punojë me njësitë e biznesit dhe me drejtuesit për të siguruar që janë hartuar planet që japin udhëzime se si t'i të veprohet në rast shkeljeje të mundshme të rregulloreve dhe kodeve.

Në rast se ndodh ndonjë shkelje e rregullore, është e rëndësishme që oficeri i respektimit të rregulloreve të ketë gati masat disiplinore të duhura për të shmangur përsëritjen në të ardhmen. Është detyra e këtij oficeri që të sigurojë që procedurat e respektimit të rregulloreve të monitorohen dhe rishikohen vazhdimisht për të ndihmuar në identifikimin e fushave të mundshme ku mund të bëhen përmirësime. Oficeri i respektimit të rregulloreve vendore pritet të ofrojë një pamje objektive të politikave vendore.

Oficeri i respektimit të rregulloreve duhet të ketë aftësi unike për të siguruar që puna dhe veprimtaria e administratës vendore të jenë në përputhje të plotë me rregulloret dhe procedurat. Ka shumë rëndësi që ky punonjës të ketë standarde të larta etike dhe ndershmëri, duke qenë se ai/ajo është përgjegjës për të siguruar që administrata vendore të respektojë rregulloret në fuqi. Oficeri i respektimit të rregulloreve duhet të jetë i besueshëm, duke treguar përkushtim dhe unitet në lidhje me rregulloret dhe procedurat administrative dhe normative vendore. Është e rëndësishme që oficerë të tillë të tregojnë standarde të larta etike për kolegët e tyre dhe të udhëheqin me anë të shembullit personal. Ata duhet të kenë aftësinë për të diktuar veprimet që mund të rezultojnë në shkelje rregulloreje.

Ombudsmani i bashkisë

Ombudsmani i bashkisë është ndërmjetës publik i bashkisë, i cili nuk harton akte ligjore dhe nuk mund të pezullojë ose revokojë një akt apo veprim të një autoriteti vendor. Ai kërkon zgjidhje për ankesat e qytetarëve në kontekstin e ligjeve ekzistuese dhe në bazë të burimeve shoqërore dhe morale të ndikimit. Ai ushtron kompetencat e tij/saj përmes propozimeve dhe raporteve tek autoritetet vendore dhe atyre të autorizuar për të hartuar akte dhe ndërmarrë veprime ligjore që janë subjekt i ankesave të qytetarëve.

Ombudsmani vendor vepron si korrigjues i administratës; Ai/ajo bën rekomandime për ndryshime në rregulloret dhe procedurat dhe në mekanizmat e funksionimit të administratës vendore në raportet e tij të rregullta në bazë të ankesave të qytetarëve, duke shërbyer si një formë e mundshme në mbrojtje të të drejtave të qytetarëve.

Praktika tregon se Ombudsmani vendor kryen një funksion të rëndësishëm edukativ, i cili përgjigjet një nevoje reale të shoqërisë vendore për të përmirësuar ndërgjegjësimin dhe kulturën institucionale dhe juridike të qytetarëve, duke synuar kapërcimin e tjetërsimit nga autoritetet vendore dhe rritjen e besimit tek institucionet vendore.

Komisionet etike dhe komitetet e etikës

Është praktikë e zakonshme që të krijohen komisione etike dhe komitete të etikës brenda bashkive për të mbikëqyrur zbatimin dhe respektimin e normave etike dhe shkeljet e ndryshme të sjelljes nga ana e zyrtarëve vendorë.

Instituti i Pushtetit Vendor bën një dallim midis komiteeve të etike dhe komisioneve të etikës. Komiteti i etikës është “një trup i përhershëm i projektuar për të qenë një burim këshillimi për zbatimin e politikave dhe mbështetjen për etikën brenda institucionit. Ky mund të luajë edhe

një rol edukativ brenda institucionit dhe jashtë në komunitet.” Komiteti është një grup individësh që ofrojnë këshilla dhe sugjerime se si të promovohet dhe të përmirësohet programi i etikës i bashkisë. Anëtarët e këtij komiteti mund të vijnë nga publiku i gjerë, mund të jenë zyrtarë vendorë ose një kombinim i të opsioneve.¹²

Komisioni i etikës përkufizohet si “një organ i përhershëm me autoritet të deleguar për të interpretuar dhe zbatuar rregulloret e etikës brenda juridiksionit të institucionit. Edhe komisioni i etikës mund të ketë një rol në trajnimin dhe edukimin e punonjësve për etikën.” Komisioni i etikës zakonisht është një organ i pavarur që siguron mbikëqyrje të jashtme dhe zbatim të ligjeve të etikës. Qëllimi kryesor i komisionit të etikës është të rrisë besimin e publikut në procesin e zbatimit të etikës duke i dhënë atij formën e një organi pothuajse të pavarur.¹³

Detyrat specifike që zakonisht i caktohen komisioneve të etikës bien në tri kategori më të gjera:

1. Mbikëqyrja dhe zbatimi i ligjeve ose kodeve të etikës vendorë;
2. Dhënia e këshillave për zyrtarët vendorë për etikën dhe ligjet e etikës; dhe
3. Trajnimi i zyrtarëve vendorë për ligjet e etikës dhe për vetë etikën.

Shumica e komisioneve të etikës priren të përqendrohen në ligjet e etikës në krahasim dhe jo në vetë etikën (sjellja e bazuar në vlera që shkon përtej kërkesave minimale të ligjit).¹⁴

Sinjalizimi

Sinjalizimi është akti i denoncimit ose zbulimit të informacionit mbi kërcënimin ose dëmtimin e interesit publik. Në kontekstin e qeverisjes së mirë, një zyrtar në administratën publike ose në gjyqësor mund të denoncojë veprimtari të paligjshme ose joetike duke e raportuar atë në institucion (për shembull, tek eprori ose auditor i brendshëm) ose jashtë një pale të tretë (si p.sh. organe të ligjit, auditor i jashtëm, avokati i popullit, koordinatori i integritetit, agjencia kundër korrupsionit, media, etj.). Hulumtimet për rastet e sinjalizimit tregojnë se në shumicën e rasteve nuk bëhet asgjë për shkeljen e raportuar, dhe shumë shpesh është sinjalizuesi (informatori) ai që vuan pasojat (“vrasja e lajmëtarit”). Pasojat nisin me shkarkimin, uljen në detyrë, masa disiplinore, ngacmimin ose ftohtësinë e kolegëve ose humbjen e perspektivave për karrierës.¹⁵

Për të qenë efektive në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, njësit e qeverisjes vendorë duhet të kenë mekanizma adekuate të sinjalizimit brenda administratave të tyre për të

¹² *Understanding the Role of Ethics Commissions*, Institute for Local Government, December 2007, pp. 2-3, http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_Everyday_Ethics_Dec07_0.pdf. For a comprehensive account of ethics commissions see Robert Wechsler, *Local Government Ethics Programs*, listed in the recommended readings section below!

¹³ Po aty.

¹⁴ Po aty., p. 5.

¹⁵ *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, pp. 137-138, ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en.

mundësuar funksionimin e kanaleve zyrtare të raportimit të veprave të korrupsionit, duke ndihmuar kështu në kapërcimin e problemeve të zbulimit të korrupsionit. Për më tepër, për të inkurajuar sinjalizuesit që të denoncojnë korrupsionin dhe për të kapërcyer hezitimin e tyre të përgjithshëm për vepruar kështu brenda institucionit të tyre nga frika e hakmarrjes apo e humbjes së shoqërisë, zyrtarët kanë nevojë për mbrojtje nëpërmjet një mekanizmi efektiv që do t'u jepte atyre besim si sinjalizues/informatorë të mundshëm.

Meqenëse sinjalizimi konsiderohet se është në interes të qeverisjes së mirë dhe të publikut, mbrojtja e sinjalizuesve është e detyrueshme sipas nenit 9, “Mbrojtja e punonjësve sipas Konventës së Këshillit të Evropës për të Drejtën Civile për Korrupsionin”. Sipas nenit “Çdo Shtet do të sigurojë në ligjin e tij të brendshëm mbrojtje të përshtatshme nga çdo sanksion i pajustificuar për punonjësit që kanë baza të arsyeshme për të dyshuar për korrupsion dhe që raportojnë në mirëbesim dyshimin e tyre ndaj personave ose autoriteteve përgjegjëse.”¹⁶

Ka kanale të ndryshme të denoncimit dhe të zbulimit, të përmbledhura mjaft mirë nën pikën 4 në aneksin e *Rekomandimit CM/Rec(2014)7 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare për mbrojtjen e informatorëve, Këshilli i Evropës*. Rekomandimi përcakton se korniza kombëtare duhet të nxisë një mjedis që inkurajon raportimin ose denoncimin në mënyrë të hapur. Individët duhet të ndjehen të sigurt për të shprehur lirisht shqetësimet e interesit publik. Duhet të vendosen kanale të qarta për denoncimin dhe dhënien e informacioneve shpjeguese për interesin publik dhe rekursi për to duhet të lehtësohet përmes masave të duhura. Kanalet për denoncim dhe raportim janë

- raporte brenda një organizate ose ndërmarrjeje (përfshirë personat e caktuar për të marrë raporte në mirëbesim)
- raporte tek organet rregullatore publike përkatëse, agjencitë e zbatimit të ligjit dhe organet mbikëqyrëse
- dhënia e informacioneve shpjeguese publikut, për shembull gazetarit, deputetit apo këshilltarit bashkiak.

Nga rrethanat individuale të çdo rasti do të përcaktohet edhe kanali më i përshtatshëm. Punëdhënësit duhet të inkurajohen për të përcaktuar procedurat e raportimit të brendshëm. Punonjësit dhe përfaqësuesit e tyre duhet të konsultohen për propozimet për hartimin e procedurave të raportimit të brendshëm, nëse është e përshtatshme. Si rregull i përgjithshëm duhet të nxitet raportimi i brendshëm dhe denoncimi tek organet publike kompetente, agjencitë e zbatimit të ligjit dhe institucionet mbikëqyrëse.¹⁷

Roli i shoqërisë civile në monitorimin e respektimit të normave etike në nivel vendor si pjesë përbërëse e infrastrukturës etike

¹⁶ “Civil Law Convention on Corruption”, Council of Europe: Strasbourg, 4.11.1999, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f3>.

¹⁷ *Rekomandimit CM/Rec(2014)7 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare për mbrojtjen e informatorëve, Këshilli i Evropës*, miratuar nga Komiteti i Ministrave më 30 prill 2014, në takimin e 1198 zëvendësministrave, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5.

Publiku ka të drejtë të informohet se si i shfrytëzojnë burimet vendore që u janë besuar institucionet publike vendore. Prandaj, veprimet dhe sjellja e zyrtarëve vendorë i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe kontrollit nga ana e qytetarëve. Monitorimi nga afër prej shoqërisë civile mbi qeverisjen vendore është kështu thelbësore për qeverisjen e mirë, transparencën dhe llogaridhënien.

Shoqëria civile dhe organizatat e saj (OSHC-të, OJQ-të) kanë një vend të rëndësishëm në infrastrukturën e përgjithshme të etikës dhe janë të rëndësishëm në procesin e monitorimit dhe kontrollit të veprimitarisë së administratës vendore.

Aktivitetet antikorrupsion të OSHC/OJQ-ve mund të përfshihen në kategori të ndryshme, me një shkallë të ndryshme suksesi, përkatësisht:

1. Ndërgjegjësimi dhe shpërndarja e informacionit;
2. Fajësimi dhe turpërimi
3. Advokimi për reforma dhe përcaktimin e agjendës;
4. Zbulimi i rasteve të korrupsionit;
5. Monitorimi dhe kontrolli i aktorëve vendorë;
6. Presioni dhe ushtrimi i ndikimit i institucioneve vendore politike dhe administrative për të vepruar kundër autorëve të veprave korruptive;
7. Propozimi i rregullave antikorrupsion dhe dokumenteve rregullatore..

Advokimi është një nga rrugët kryesore që mund të përdoret nga qytetarët për të bindur zyrtarët e fuqizuar vendorë të përmirësojnë rregullat dhe rregulloret që përcaktojnë sjelljen e tyre zyrtare dhe për t'i bërë ato të veprojnë në mënyrë të ndershme dhe transparente. Advokimi zakonisht kryhet nga organizatat e shoqërisë civile dhe OJQ-të, shpesh duke punuar në rrjete për të rritur efektivitetin e veprimitarive të tyre.

Në thelb, mund të përvijohen katër objektiva për fushatat e advokimit në nivel vendor:

1. Advokimi që fokusohet në ndryshimin për më mirë të rregullave etike dhe kuadrit të brendshëm rregullator për të bërë të mundur më shumë transparencë, hapje, llogaridhënie dhe për të zvogëluar numrin e rastet dhe praktikave korruptive;
2. Advokimi për ndryshimin e politikave ekzistuese ose hartimin e politikave të reja vendore për të cilat janë të angazhuara OJQ-të;
3. Advokimi që përqendrohet në praktikën kur një praktikë e një rregulloreje ose politike është në kundërshtim me misionin ose qëllimin e rregullores ose politikës përkatëse. Advokimi në këtë rast përdoret për të siguruar që këto politika të zbatohen dhe respektohen me rigorozitet. Kjo situatë është veçanërisht e dukshme në rastin e praktikave korruptive ku janë hartuar dhe miratuar rregulloret dhe politikat, por shkeljet ndodhin sepse këto rregulla dhe politika ose injorohen ose shmangen nga zyrtarët vendorë.
4. Advokimi për të bërë ndryshime në sjellje, veçanërisht në fushën e qëndrimeve joformale dhe praktikave tradicionale dhe kur kuadri rregullator ekzistues mbi sjelljen

etike ose nuk njihet ose shmanget nga zyrtarët e korruptuar. Këtu përfshihen dhuratat, shantazhet, favoret, konflikti i interesit, nepotizmi dhe favorizimi i miqve, etj.¹⁸

OSHC-të dhe OJQ-të janë institucione kyçe për përfshirjen e shoqërisë civile në procesin e monitorimit të politikave, veprimeve dhe vendimeve vendore, si dhe të sjelljeve të zyrtarëve vendorë dhe respektimin nga e ana e tyre e normave dhe rregulloreve në fuqi. Si një formë e monitorimit të jashtëm, nëpërmjet monitorimit dhe vëzhgimit nga afër shoqëria civile ushtron presion mbi zyrtarët që këta të fundit të veprojnë në përputhje me standardet e larta etike të sjelljes profesionale dhe integritetit personal dhe ndihmon në pakësimin e rasteve dhe praktikave korruptive.

Monitorimi, siç përcaktohet në Manualin Praktik për OJQ-të në Luftën Kundër Korrupsionit, “është një nga mjetet kryesore të përdorura nga OJQ për të drejtat e njeriut, mjedisore e të tjera në ndjekjen e objektivave të tyre të reformave. Ky është një mjet që përdoret gjithnjë e më shumë në luftën kundër korrupsionit. Monitorimi i bën një diagnozë problemeve (veçanërisht për dallimin midis retorikës dhe realitetit), vlerëson situatat aktuale dhe funksionimin në praktikë të sistemeve dhe mund të nxjerrë në pah sistematikisht praktikat korruptive me kalimin e kohës (duke siguruar kështu një bazë për veprim advokues). Është një mjet që është i vlefshëm në vetvete, por është bërë më efektiv kur bashkohet me informimin dhe advokimin publik.”¹⁹

Hapja e mbledhjeve të këshillit bashkiak/vendor dhe të komisioneve të ndryshme vendore (qytetarëve, OSHC-ve), siç është rasti në shumë bashki në Bullgari, është një praktikë e mirë e përfshirjes së shoqërisë civile në çështjet vendore dhe është një kanal në procesin e monitorimit dhe kontrollit mbi vendimmarrjen politike në bashki.

Transmetimi i këtyre seancave në mënyrë elektronike në faqen e internetit të bashkisë është po ashtu një praktikë e mirë, siç ilustron me rastin e Sofjes. Për ta bërë këtë, duhet të ekzistojë një kuadër rregullator.

Për të qenë efektivë dhe për të arritur qëllimet e tyre, OSHC-të dhe OJQ-të duhet të krijojnë rrjete organizatash që kanë qëllime të përbashkëta, të formojnë partneritete me qeveritë vendore dhe të forcojnë legjitimitetin e tyre brenda komuniteteve vendore.

Vëzhguesi civil

Prezantimi i vëzhguesit civil është një mënyrë tjetër me të cilën shoqëria civile mund të realizojë monitorim dhe kontroll të drejtpërdrejtë mbi sjelljen etike, respektimin e normave dhe rregulloreve në fuqi dhe veprimet e zyrtarëve vendorë në fushat të mbulojnë ato.

¹⁸ Shih, për shembull, Richard Holloway, *NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs Can Use Monitoring and Advocacy to Fight Corruption*, NDI, pp. 171 – 172, <https://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>.

¹⁹ Po aty., p. 24.

Vëzhguesi civil propozohet dhe përzgjidhet nga organizatat joqeveritare vendore dhe legjitimohet për publikun, mediat dhe autoritetet vendore si një figurë kryesore në zbatimin e monitorimit dhe kontrollit civil në forume të ndryshme vendore.

Në kompetencat e vëzhguesit civil përfshihen monitorimi në fushën e aktiviteteve vendore si: prokurimi dhe kontraktimi vendor, licencimi i aktiviteteve ekonomike dhe komerciale, dhënia me qira, riparimi dhe ndërtimi i ndërtesave vendore, puna në përpunimin e kërkesave, ankesave dhe propozimeve nga ana e qytetarëve, si dhe në fushat tjera me rëndësi për bashkinë.

Vëzhguesi civil monitoron procesin e vendimmarrjes në fusha të caktuara gjatë mbledhjeve të këshillit bashkiak/vendor, si dhe gjatë mbledhjeve të komiteteve të përhershme vendore dhe autoriteteve të tjera të specializuara vendore. Ai/ajo ka akses tek dokumentet, procesverbalet dhe vendimet e autoriteteve vendore dhe ka të drejtë të bëjë raporte me gojë dhe me shkrim mbi punën e administratës vendore. Ai gjithashtu monitoron respektimin e rregullave dhe procedurave ligjore me qëllim mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve dhe organizatave të tyre.

Vëzhguesi civil duhet të përgatisë raporte të rregullta për aktivitetet e tij/saj për të informuar publikun dhe mediat për rezultatet e monitorimit. Po ashtu, ai mund të bëjë analiza periodike publike të gjendjes së korrupsionit në qytetet dhe bashkitë përkatëse si dhe të hartojë propozime për përmirësimin e punës së institucioneve vendore.

Institucionalizimi i vëzhguesit civil kërkon bashkëpunim vullnetar të autoriteteve vendore në bazë të legjislacionit për të drejtat e qytetarëve dhe pjesëmarrjes së tyre në qeverisjen vendore. Për këtë qëllim midis bashkisë dhe OJQ-së zakonisht nënshkruhet një memorandum i veçantë ose një marrëveshje për bashkëpunimin dhe prezantimin e zyrës së vëzhguesit civil. Në këtë marrëveshje përcaktohen kompetencat e vëzhguesit civil dhe ndërveprimi i tij me këshillin bashkiak, kryetarin e bashkisë dhe administratën vendore, si dhe masën dhe kufijtë e përcaktuar sipas kushteve dhe marrëveshjeve të tjera vendore.

Leksioni 4. Shembuj të kuadrit rregullator

Etika dhe sjellja e Komisionit Evropian

Rubrika Etika dhe Sjellja në faqen e internetit të Komisionit Evropian përcakton se çfarë sjellje pritet nga stafi i Komisionit në detyrat e tij profesionale dhe marrëdhëniet me publikun. Për më tepër, në këtë rubrikë theksohet se favorët dhe dhuratat nga palët e treta janë të papranueshme pa marrë leje paraprake nga Komisioni si dhe përcaktohen standardet për sjelljen etike.

Nëse dikush nuk arrin të përmbushë këto standarde, ekziston një sistem mbrojtës i standardeve të larta profesionale që përfshin:

- **Hetimet administrative dhe procedurat disiplinore**

Sistemi disiplinor zbatohet për çdo dështim në përmbushjen e detyrimeve sipas Rregullores së Personelit, qoftë me dashje ose nga neglizhenca. Zyra e Hetimit dhe Disiplinës e Komisionit kryen hetime të paanshme administrative dhe përgatit procedurat disiplinore. Kjo zyrë merret me të gjitha çështjet që bien jashtë kompetencave ose që nuk janë duke u hetuar nga Zyra Evropiane Kundër Mashtrimit. Kështu, hetimet administrative mund të çojnë në hapjen e procedurave disiplinore. Këto mund të çojnë në një varg dënimesh financiare ose jo financiare në raport me sjelljen e pahijshme në fjalë. Ndëshkimet financiare mund të përfshijnë shtyrje të ngritjes në detyrë e të rritjes së pagës, largimi nga posti, ose uljen e pensionit.

- **Sinjalizimi**

Bazuar në Rregulloren e re të Stafit, jemi të detyruar të raportojmë mashtrime të mundshme ose raste korrupsioni, që dëmtojnë interesat e Komuniteteve, ose një dështim serioz në përmbushjen e detyrimeve profesionale, brenda Komisionit ose drejtpërdrejt tek Zyra Evropiane kundër Mashtrimit. Çështja mund të raportohet edhe jashtë Komisionit, tek institucionet e tjera evropiane, me kusht që të veprohet në mirëbesim dhe t'i mundësohet Zyrës Evropiane Kundër Mashtrimit një periudhë e arsyeshme për të reaguar.

- **Paaftësia profesionale**

Vlerësimi vjetor i stafit të Komisionit monitoron arritjet, aftësitë dhe sjelljen. Nëse një anëtar i stafit e ka të vështirë të përmbushë standardet e kërkuara, ai/ajo duhet të ndjekë një program trajnimi me qëllim përmirësimin e punës, program që përfshin objektiva specifike që duhet të arrihen brenda një kohe të caktuar. Në skenarin më të keq, kur mungesa e performancës vazhdon, pasi janë shterur edhe përpjekjet për të korrigjuar situatën, mund të nisë procedurë e largimit nga puna ose e zbritjes në detyrë, sipas nenit 51 të Rregullores së Stafit.²⁰

²⁰ "Ethics and Conduct", *European Commission*, http://ec.europa.eu/civil_service/admin/ethic/index_en.htm.

1.5. Karakteristikat kryesore të një kuadri etik për sektorin publik

Pas propozimit presidencës holandeze të karakteristikave kryesore të një kuadri etik për sektorin publik, këto karakteristika u miratuan në nëntor të vitit 2004 nga ana e Drejtorit të Përgjithshëm përgjegjës për Administratë Publike në shtetet anëtare dhe institucionet e Bashkimit Evropian në takimin e tyre të 43-të në Maastricht.²¹

Shkurtimisht, kuadri etik përbëhet nga gjashtë **vlera themelore** (pjesërisht të duplikuara):

- Parimi i sundimit të ligjit (shtetit ligjor);
- Paanshmëria/objektiviteti;
- Besueshmëria/transparencë;
- Detyra e kujdesit;
- Mirësjellja dhe gatishmëria për të ndihmuar në mënyrë të respektueshme;
- Profesionalizmi/përgjegjshmëria

Ky kuadër përshkruan **standardet specifike të sjelljes** për çështje të veçanta, si derivate ose specifikime më të detajuar të vlerave themelore, në lidhje me:

- Trajtimin e informacionit/konfidencialitetin/lirinë e fjalës;
- Pranimin e dhuratave ose favoreve;
- Shmangien e konflikteve të interesit;
- Përdorimin e burimeve, pajisjeve dhe pronës publike;
- Përdorimin e pajisjeve të email-it, intranetit dhe internetit;
- Blerjen dhe lidhjen e kontratave

Për zbatimin, promovimin dhe stimulimin e vlerave dhe standardeve të integritetit, kuadri etik përcakton dispozita me qëllim nxitjen e kulturës që ndihmon në promovimin e standardeve më të mira të integritetit brenda institucionit, ku mbulohen:

- Rekrutimi;
- Trajnimi;
- Lëvizshmëria;
- Komunikimi;
- Udhëheqja.

Së fundi, kuadri etik përcakton udhëzimet për **metodat dhe procedurat** që mund të përdoren nga nëpunësit civilë kur ata ndeshen me situata në të cilat integriteti luan një rol të konsiderueshëm:

- Këshilltari konfidencial i integritetit;
- Procedura e denoncimit të shkeljeve të integritetit;

²¹ “Main Features of an Ethics Framework for the Public Sector”, *European Public Administration Network*, <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=48>.

- Sanksionet.²²

Rekomandimi CM/Rec(2014)7 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve, Këshillit të Evropës

Komiteti i Ministrave, sipas kushteve të nenit 15.b të Statutit të Këshillit të Evropës ... rekomandon që shtetet anëtare të kenë një kuadër normativ, institucional dhe juridik për të mbrojtur individët të cilët, në kontekstin e marrëdhënies së tyre të punës, denoncojnë ose zbulojnë informacione për kërcënimin ose dëmtimin e interesit publik. Për këtë qëllim, shtojca e këtij rekomandimi përcakton një sërë parimesh për të orientuar shtetet anëtare gjatë rishikimit të ligjeve të tyre kombëtare ose kur hartojnë ligje dhe rregullore ose kur bëjnë ndryshime, sipas nevojës dhe të përshtatshme në kontekstin e sistemeve të tyre ligjore.

Shtojca e Rekomandimit

VII. Mbrojtja kundër hakmarrjes

21. Sinjalizuesit duhet të mbrohen kundër hakmarrjes të çdo forme, qoftë direkt ose indirekt, nga punëdhënësi i tyre dhe nga persona që punojnë për punëdhënësin ose veprojnë në emër të tij. Forma të tilla hakmarrjeje mund të përfshijnë shkarkimin, pezullimin, uljen në detyrë, humbjen e mundësive të ngritjes në detyrë, transferime ndëshkuese dhe reduktime ose zbritje page, ngacmime ose trajtime të tjera ndëshkuese apo diskriminuese.

22. Mbrojtja nuk duhet të humbasë vetëm mbi bazën se individë që bërë denoncimin ose zbulimin kishte gabuar, duke qenë se mendimi apo kërcënimi i perceptuar ndaj interesit publik nuk u materializua, me kusht që ai ose ajo të ketë pasur arsye për të besuar në saktësinë e informacionit.

23. Një sinjalizues duhet të ketë të drejtë për të ngritur, në procedurat e duhura civile, penale ose administrative, faktin se denoncimi apo zbulimi është bërë në përputhje me kuadrin kombëtar ligjor e rregullator.

24. Kur punëdhënësi ka vënë në vend një sistem të brendshëm raportimi dhe sinjalizuesi e ka bërë denoncimin në publikun pa përdorur sistemin e brendshëm, kjo mund të merret parasysh gjatë marrjes së vendimeve për trajtimin ligjor apo nivelin e mbrojtjes për t'iu ofruar sinjalizuesit.

25. Në procedura ligjore lidhur me një dëm që i është bërë sinjalizuesit dhe me kusht që ai të vërtetojë me baza të arsyeshme se beson se dëmi ishte një formë hakmarrjeje për denoncimin apo zbulimin që kishte bërë, i bie barra punëdhënësit të vendosë dhe vërtetojë se dëmi nuk ishte i qëllimshëm.

²² Kjo përmbledhje e karakteristikave kryesore është cituar nga *Cilësia e Administratës Publike: Manuali me instrumente për punonjësit vendorë*, Luksemburg: Zyra e Botimeve e Bashkimit Evropian, 2015, ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en.

26. Për personat që kanë qenë viktime të hakmarrjes se kanë bërë denoncime për dëme të interesit publik, veçanërisht në rastet e humbjes së vendit të punës, duhet të ketë mjete lehtësimi në dispozicion për ta në bazë të pasojave të procedimit civil.²³

Pothuajse të gjitha bashkitë në Bullgari kanë miratuar dokumente të ndryshme që rregullojnë sjelljen etike të zyrtarëve të tyre të zgjedhur apo të emëruar dhe ngritjen e standardeve të larta profesionale, në përputhje me legjislacionin kombëtar. Bashkia e Sofjes është shembulli kryesor.

Rregullorja e brendshme për organizimin dhe funksionimin e Këshillit Bashkiak të Sofjes

SHMANGIA E KONFLIKTIT TË INTERESIT NË PUNËN E KËSHILLIT BASHKIAK TË SOFJES DHE ADMINISTRATËS SË BASHKISË SOFJE

Neni 159. Këshilltarët vendorë, kryetarët dhe nënkryetarët e Bashkisë së Sofjes dhe rrethet e tij, Kryearkitekti i Bashkisë Sofje, sekretari i Bashkisë, Avokati i Popullit dhe Zëvendës Avokatit të Popullit, përfaqësuesit e Bashkisë së Sofjes në organet drejtuese ose mbikëqyrëse të kompanive me aksione financiare vendore, ose të subjekteve juridike jofitimprurëse, drejtuesit dhe anëtarët e organeve të menaxhimit dhe kontrollit të kompanive vendore dhe subjekteve tjera juridike të përcaktuara me ligj ose akt të një organi të vetëqeverisjes vendore, zyrtarët në administratën vendore me përjashtim të punonjësve që zënë kanë poste teknike, janë personat që mbajnë pozita publike brenda Bashkisë së Sofjes dhe Këshillit Bashkiak të Sofjes, të cilët janë subjekt i dispozitave të Ligjit për parandalimin dhe deklarimin e konfliktit të interesave.

Neni 160. (1) Komiteti i Përhershëm për marrëdhënie me shoqërinë civile, parandalimin dhe zbulimin e Konfliktit të Interesave ushtron kompetencat e një komiteti të këshilltarëve, sipas nenit 25, paragrafi 2, pika 3 të Ligjit për parandalimin dhe zbulimin e konflikteve të interesit.

(2) Komisioni sipas paragrafit 1 vepron në përputhje me Ligjin për parandalimin dhe zbulimin e Konfliktit të Interesit në lidhje me personat brenda juridiksionit të tij.

(3) Anëtarët e Komisionit sipas paragrafit 1 kryejnë detyrat e tyre, duke respektuar parimin e paanshmërisë dhe bindjes së brendshme dhe dispozitat e Ligjit për parandalimin dhe zbulimin e konfliktit të interesave.

Neni 164. (1) Këshilli Bashkiak e Sofjes miraton Kodin e Etikës për sjelljen e këshilltarëve vendorë.

(2) Kodi i Etikës trajton rregullat etike që rregullojnë marrëdhëniet e personave sipas paragrafit 1 me qytetarët, marrëdhëniet me kolegët dhe drejtuesit, orientime për sjelljen profesionale dhe personale, si dhe ndalimin për përdorimin e informacionit zyrtar dhe vendor për përfitime personale.

²³ Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve (Miratuar nga Komiteti i Ministrave më 30 prill 2014, në takimin e 1198 të zëvendësministrave), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5.

Për një përmbledhje të kuadrit rregullator të Bashkisë së Sofjes dhe të dokumenteve e tjera kombëtare dhe evropiane Shih edhe Manualin e Etikës të listuar në seksionin e rekomandimeve për materiale të tjera për t'u lexuar.

Shembuj të praktikave të mira

Indeksi i Sistemit Vendor të Integritetit 2015 në Bullgari

I pari Indeksi i Sistemit Vendor të Integritetit në Bullgari u krijua në vitin 2015 nga Transparency International - Bullgari, si pjesë e një nisme trevjeçare. Njëzet e gjashtë organizata partnere civile në të gjithë vendin u përfshinë në këtë projekt. Qëllimi i nismës nuk është thjesht të vlerësojë performancën më mirë dhe më të keqe të administratave dhe strukturave vendore. Indeksi ofron një platformë për shkëmbimin e praktikave të mira dhe zhvillimin e kapaciteteve të të gjithë aktorëve të procesit politik, të shoqërisë civile dhe biznesit në nivel vendor në qytetet dhe rajonet bullgare.

Ky indeks synon të bëjë një vlerësim gjithëpërfshirës të institucioneve ekzistuese dhe mekanizmave që në mënyrë efektive të mund të kontribuojnë në zhvillimin dhe funksionimin e qëndrueshëm të komunitetit vendor në bazë të kushteve të politikave të respektuara dhe të parashikueshme vendore dhe të një mjedisi ekonomik që është tërheqëse për biznesin.

Indeksi është renditja e parë vjetore e bazuar në kërkime krahasuese për institucionet kryesore të autoriteteve vendore dhe të bashkive. Indeksi i Sistemit Vendor të Integritetit ofron një tablo krahasuese të kapacitetit antikorrupsion, rolin dhe rëndësinë e këshillit vendor, të kryetarit të bashkisë, të administratës vendore, partive politike, sistemit gjyqësor, policisë, biznesit, medias dhe shoqërisë civile në të gjitha 27 qendrat vendore rajonale të Bullgarisë. Kur këto autoritete të funksionojnë në bazë të standardeve kryesore të pavarësisë, transparencës dhe integritetit, atëherë ato do të formojnë një sistem të shëndoshë integriteti vendor dhe do të bëjnë të mundur një qeverisje efektive dhe integrale.

Për më tepër, Indeksi ndihmon në realizimin e një analize krahasuese të bashkive në këto qendra rajonale në bazë të informacioneve nga një larmi burimesh duke mbuluar një periudhën kohore të dy viteve të fundit.

Indeksi i Sistemit Vendor të Integritetit përqendrohet në kërkimin dhe vlerësimin e nëntë institucioneve kryesore dhe aktorëve, të cilët formojnë kolonat e sistemit të integritetit vendor sipas metodologjisë së Transparency International. Këto janë institucionet dhe aktorët tek veprimtaria e të cilëve, në mënyrën më të drejtpërdrejtë, varet klima e biznesit dhe mundësitë për zhvillimin e qëndrueshëm të komunitetit: *Këshilli Bashkiak, kryetari i bashkisë, administrata vendore, partitë politike vendore, gjykatat, policia, biznesi, media dhe civilja shoqëria.*

Kur studiojmë secilën prej këtyre kolonave, fokusi vendoset në vlerësimin e tre dimensioneve

kryesore:

- Kapaciteti i përgjithshëm për veprim;
- Roli në promovimin e sistemit vendor të integritetit;
- Rregullat e brendshme të menaxhimit në kategoritë e transparencës, llogaridhënies dhe integritetit.

Vlerësimi i secilit dimension merr vlerat në një shkallë nga 1 në 5, ku 1 është për vlerësimin e dobët të performancës dhe 5 për performancë shumë të mirë.

Indeksi bazohet në modelin e plotë të Transparency International për sistemin e integritetit kombëtar, sistem që mundëson vlerësimin në nivelin e qeverisjes vendore të institucioneve kryesore qeveritare të përfshira në luftën kundër korrupsionit. Kur këto institucione veprojnë në përputhje me standardet kryesore të transparencës dhe llogaridhënies, ato formojnë një sistem të qëndrueshëm vendor të integritetit që është efikas në luftën kundër e korrupsionit.

Vlera totale e Indeksit Sistemit Vendor të Integritetit për vitin 2015 është 3.14 pikë përqindje nga një vlerë maksimale prej 5.

Praktika të mira në aplikimin e parimit të sjelljes etike në kuadrin e projektit “Qeverisja e Mirë dhe kultura organizative e autoriteteve vendore në Bullgari”

Në mes të vitit 2007, nëntë pilot bashkia bullgare nisën projektin “Qeverisja e mirë dhe kultura organizative e autoriteteve vendore në Bullgari”, qëllimi kryesor i të cilit ishte zhvillimi i kapaciteteve antikorruption në nivelin e vetëqeverisjes vendore. Nëntë bashki pilot (Veliko Tarnovo, Kozloduit, Karxhali, Mezdra, Montana, Pazarxhik, Panagyurishte, Sliven dhe Sofje) u njohën me mundësitë për përmirësimin e integritetit brenda administratave të tyre.

Termi ‘Integritet’ është përkthyer si ndershmëri në bullgarisht (nga latinishtja). Ekzistojnë katër instrumenteve kryesore për rritjen dhe ruajtjen e tij (integritetit): përmirësimi i cilësisë së shërbimeve administrative; përmirësimi i ofrimit të informacionit dhe rritja e transparencës; rregullimi i sjelljes së punonjësve; dhe, përmirësimi i vetë-vlerësimit. Qëllimi është arritja e një transparence më të madhe në punën e administratës vendore, që është edhe një kusht i padiskutueshëm për krijimin e besimit në çdo institucion publik.

Në të nënta bashkitë pilot, u ngritën grupe vendore veprimi për hartimin e një plani për përmirësimin e integritetit. Secili grup përbëhej nga punonjës të administratës vendore, përfaqësues të shoqërisë civile dhe mundësisht ekspertë të jashtëm. Para hartimit të planit, u identifikuan dhe analizuan dobësitë - zonat e ndjeshme ku ka rrezik më të madh të veprimeve të pandershme nga ana e administratës. Për këtë qëllim, u organizuan disa seminare me punonjësit e administratës vendore dhe u përpilua një inventar i problemeve kryesore që lidhen me integritetin. Seminare të ngjashme u organizuan edhe për ekspertët e jashtëm, për qytetarët, përfaqësuesit e biznesit, gazetarët, etj., sepse ata kanë përshtypje të jashtme për punën e administratës. Pas rezultateve të seminareve, u planifikuan takimet e ardhshme për

përmirësimin e situatës dhe për të përcaktuar se cilat mjetet mund të aplikohen për përmirësimin dhe ruajtjen e integritetit.

Hapi tjetër për grupin ishte përgatitja e draftit të planit të veprimit. Plani kishte të paktën dy faza. Në fazën e parë u shqyrtuan temat kryesore bazë që do të trajtoheshin për një periudhë dyvjeçare. Faza tjetër u planifikua në bazë të përvojës së fazës së parë si dhe të rezultateve të monitorimit dhe vlerësimit. Plani u paraqit në këshillin bashkiak dhe pas miratimit nga këshilli nisi zbatimi i tij.

Roli i OJQ-ve në advokimin për rregulla më të mirë etike në administratën publike vendore - Projekti NORMCORM

Një praktikë e mirë e kohëve të fundit e partneritetit dhe bashkëpunimit mes autoriteteve vendore dhe OJQ-ve në fushën e masave jo-represive për parandalimin e korrupsionit dhe kodifikimin e standardeve të larta etike të sjelljes për zyrtarët vendor është Model Jo-Represiv për Uljen e Korrupsionit në Nivel Vendor – Projekti NORMCOM.

Projekti NORMCORM zbatohet nga një bashkëpunim i konsorciumit të tre OJQ-ve - RiskMonitor, Shoqata për Zhvillimin e Sofjes (Bullgari) dhe MEPCO (Republika Çeke) - në periudhën maj 2013 - prill 2015. Projekti u bashkëfinancua nga Programi i Demokracisë dhe Qeverisjes, Programi për Parandalimin dhe Luftën kundër Krimin.

Projekti synon të përmirësojë praktikën ekzistuese për parandalimin e korrupsionit në Bashkinë e Sofjes dhe administratat e qarkut, duke promovuar një qasje jo-represive në trajtimin e sjelljes korruptive. Projekti synonte të rriste edhe kompetencat profesionale të personelit vendor për hartimin dhe zbatimin e masave efikase kundër korrupsionit, me qëllim garantimin e praktikave të mira vendore dhe rritjen e transparencës së shpenzimeve publike.

I tërë projekti u realizua në bashkëpunim të ngushtë dhe në bashkërendim mes partnerëve të projektit dhe përfaqësues të Bashkisë së Kryeqytetit (këshilltarët e zgjedhur vendorë, kryetarët dhe zëvendës kryetarët e rajoneve të Sofjes, si dhe stafi vendor).

Aktivitetet kryesore të projektit ishin:

1. Krijimi i një manuali të kuptueshëm dhe të lehtë në përdorim për zyrtarët vendorë;
2. Hartimi i një udhëzues gjithëpërfshirës për praktikën anti-korrupsion dhe mënyrat për identifikimin dhe trajtimin e tyre (Udhëzuesi i Anti-korrupsionit);
3. Përpunimi i një sistemi treguesish për realizimin e monitorimit të brendshëm institucional në lidhje me funksionet anti-korrupsion të administratës vendore;
4. Hartimi i raportit vjetor të modelit të monitorimit, në bazë të treguesve;
5. Tryeza të rrumbullakëta me përfaqësues të shoqërisë civile, bizneset, OJQ, median;
6. Trajnime të specializuara për stafin vendor, duke përfshirë një aktivitet për shkëmbim përvojash në bashkinë e Pragës.

Në bashkëpunim dhe shkëmbim të vazhdueshëm me këshilltarët vendorë dhe zyrtarë të rangut të lartë, u hartuan dokumentet e mëposhtme nga partnerët e projektit, dokumente që më pas iu dorëzuan administratës vendore:

1. *Manual për Sjelljen Etike dhe parandalimin e korrupsionit për zyrtarët publikë në Bashkinë e Sofjes ;*
2. *Guida kundër korrupsionit;*
3. *Menaxhimi Financiar Vendor - Metodologjitë e buxhetit të qytetarëve;*
4. *Model sistemi për treguesit për monitorimin e nivelit të korrupsionit në Bashkinë e Sofjes: Instrumenti për identifikimin dhe matjen e rreziqeve të korrupsionit ;*
5. *Strategjia për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në Bashkinë e Sofjes (2015 - 2020).*

(Të gjithë këto dokumente mund të gjenden në faqen e internetit të projektit. Dokumentet që lidhen me infrastrukturën e etikës janë të listuara edhe në seksionin e rekomanduar për lexime të mëtejshme për këtë temë.)

Strategjia iu paraqit Këshillit Bashkiak të Sofjes për diskutim në komisionet e përhershme dhe për miratim prej tij. Për shkak të zgjedhjeve vendore në fund të vitit 2015, procesi i miratimit u shty, dhe shpresohet se strategjia do të vihej përsëri në programin e punës së Këshillit në vitin 2016.

Aktivitetet e bashkëpunimit me autoritetet vendore (në mënyrë kronologjike):

1. Diskutimi i parë në tryezë të rrumbullakët me këshilltarët vendorë dhe përfaqësues të tjerë të Bashkisë së Kryeqytetit. Anëtarët e Komitetit të Përhershëm të Etikës, të Drejtave Civile, Kërkesave dhe Ankesave dhe të Komitetit të Përhershëm të Pushtetit Vendor dhe Kuadrit Ligjor diskutuan me ekipin NORMCORM për mundësitë për bashkëpunim në zbatimin e projektit, për Manualin e Etikës , dhe treguesit e rrezikut të korrupsionit.
2. Seminari i parë i trajnimit për zyrtarët vendorë – “Standardet etike në punën e punonjësve të bashkisë”: Tridhjetë përfaqësues të administratës vendore dhe anëtarë të katër komisioneve të përhershme të Këshillit Bashkiak morën pjesë në këtë seminar. Ekipi i projektit prezantoi dhe shpërndau një Manual praktik për Etikën. Temat kryesore që u diskutuan: standardet etike dhe parimet në administratën publike; menaxhimi i integritetit - standardet ndërkombëtare dhe legjislacionin evropian; Infrastruktura Etike: Kodet e Etikës, si mjete të etikës profesionale; Procedurat për përcaktimin e shkeljeve të rregullave etike: analiza e kuadrit ligjor; përgjegjësitë ligjore dhe ndëshkimi për shkeljen e rregullave etike për këshilltarët dhe zyrtarët vendorë; dhe një model e një matricë për monitorimin e brendshëm të rreziqeve të korrupsionit në Bashkinë e Sofjes.
3. Vizitë studimore e pesë zyrtarëve vendorë në Pragë. Përfaqësuesit e bashkisë kishin mundësi të mësonin për format dhe mënyrat e ndjekura nga Çekia në luftën kundër korrupsionit dhe të identifikonin praktikatat e mira që mund të transferoheshin në Sofje për përmirësimin e masave ekzistuese anti-korrupsionit në këtë bashki. Vëmendje e veçantë iu kushtua treguesve për matjen e korrupsionit, sistemeve të monitorimit dhe masave anti-korrupsion në kuadër të buxhetimit me pjesëmarrje në nivel vendor.
4. Seminari i dytë i trajnimit për zyrtarët vendorë – “Menaxhimi strategjik dhe masat

antikorrupsion në nivel vendor”: Pjesëmarrësit u njohën me metodat strategjike të menaxhimit në nivel vendor dhe me buxhetimin me pjesëmarrje, të cilat janë parakushte për një bashki të hapur dhe transparent. U prezantua dhe u diskutua me pjesëmarrësit drafti i një strategjie për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në Bashkinë e Sofjes.

5. Diskutimi i dytë në tryezë të rrumbullakët me këshilltarët vendorë dhe përfaqësues të tjerë të Bashkisë së Sofjes për të diskutuar projekt-propozimin e *Strategjisë për Parandalimin dhe Luftën kundër Korrupsionit në Bashkinë e Sofjes (2015 - 2020)*.
6. Konferenca përfundimtare me pjesëmarrjen e këshilltarëve vendorë, përfaqësues të Bashkisë së Sofjes dhe aktorë të tjerë, me temë “Parandalimi i korrupsionit në nivelin vendor: Përvoja e BE-së”. Objektivi Konferenca ishte njohja aktorëve nga Bashkisë së Sofjes dhe grupeve të qytetarëve me përvojën evropiane në fushën e parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit dhe zbatimit të tij në nivel vendor.

Kjo praktikë tregon një proces të mirë hap pas hapi të partneritetit dhe bashkëpunimit mes autoriteteve vendore dhe OJQ-ve në fushën e masave jo-represive dhe etike për të luftuar korrupsionin. Ky model i kombinimit të dokumenteve me propozime, diskutimeve, seminareve të trajnimit dhe konferencave për etikën dhe infrastrukturën e integritetit me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të bashkive, këshillave vendore dhe organizatat joqeveritare mund të zbatohet edhe tek bashkitë shqiptare. Në këtë mënyrë do të nxiten dhe forcohen marrëdhëniet e ngushta dhe të qëndrueshme mes qeverisë vendore dhe shoqërisë civile për çështjet e etikës, integritetit dhe sjelljes profesionale, të cilat janë në themel të përpjekje të vazhdueshme për luftën kundër korrupsionit.

Pyetje për diskutim dhe pyetje testi

Pyetjet për diskutim

Pyetja 1: A mendoni se përkufizimet e propozuara të etikës, integritetit, sinjalizuesit, korrupsionit, etj., vlejné për kontekstin shqiptar dhe janë të mjaftueshme për të kuptuar në mënyrë të përgjithshme çështjet e infrastrukturës etike të trajtuara në modulën e trajnimit?

Pyetja 2: Cila është marrëdhënia midis etikës dhe infrastrukturës së integritetit dhe përpjekjeve për të parandaluar dhe zvogëluar korrupsionin në nivel vendor?

Pyetja 3: Pse integriteti është një aspekt themelor i rregullimit të sjelljes etike të zyrtarëve të qeverisjes vendore? Cili është funksioni i kodeve të etikës në nivel bashkie?

Pyetja 4: Cilat janë vlerat, parimet dhe standardet e një infrastrukture etike? A janë këto vlera, parime dhe standarde praktikisht të zbatueshme dhe nëse jo, si mund të përmirësohen ato? A i mbulojnë të gjitha aspektet kryesore të një infrastrukture etike apo mund të shtrihen më tej për të përfshirë edhe aspekte të tjera? Cilat janë gjithnjë e më shumë të zbatueshme në praktikë?

Pyetja 5: Cilat janë implikimet për qeverisjen e mirë të etikës dhe integritetit? Cilat masa të bazuara në vlera dhe në disiplinë ekzistojnë për parandalimin e korrupsionit në administratën vendore? Cilat mekanizma të infrastrukturës etike ekzistojnë për të parandaluar korrupsionin dhe sjelljen joetike?

Pyetja 6: Sa e rëndësishme është shoqëria civile në monitorimin e infrastrukturës etike dhe në sigurimin e respektimit të kuadrit rregullator vendor nga ana e zyrtarëve të qeverisjes vendore? A ka më shumë hapësirë për zgjerimin e angazhimit të shoqërisë civile dhe bashkëpunimin mes autoriteteve vendore dhe OSHC/OJQ-ve? Çfarë mekanizmash e masash ekzistojnë për angazhimin e OJQ-ve/OSHC-ve? Si mund të zbatohen ato në kontekstin e bashkive në Shqipëri?

Pyetja 7: Çfarë mund të bëhet më shumë për të motivuar dhe mobilizuar shoqërinë civile lokale dhe OJQ-të që të përfshihen më aktivisht në monitorimin dhe kontrollin e pajtueshmërisë me normat dhe kuadrin rregullator të infrastrukturës së etikës komunale? A janë ata aktive në emërimin e vëzhguesve civilë për të shtyrë më tej monitorimin dhe kontrollin qytetar mbi sjelljen etike, pajtueshmërinë me normat dhe rregulloret ekzistuese dhe veprimet e zyrtarëve komunal në fushat që kanë të bëjnë?

Pyetja 8: A duhet të përmirësohen më tej legjislacioni kombëtar dhe kuadri rregullator vendor, në lidhje me çështjet etike dhe integritetit në Shqipëri, me qëllim që: 1) të përmbushin kërkesat e BE-së dhe të legjislacionit në vend, 2) të përmirësojnë qeverisjen e mirë përmes vendosjes së infrastrukturës së shëndoshë të etikës dhe integritetit; 3) të mundësojnë përfshirje më aktive të shoqërisë civile/komuniteteve vendore?

Pyetja 9: A janë kodet e etikës të mjaftueshme për autoritetet vendore që këto të fundit të rregullojnë sjelljen e zyrtarëve publikë vendorë?

Pyetja 10: Cili është roli i punonjësve të integritetit, të respektimit të ligjit, ombudsmanëve në nivel bashkie dhe komisioneve të etikës në rregullimin institucional të infrastrukturës së etikës dhe integritetit?

Pyetja 11: A janë të mjaftueshme rregulloret e bashkisë për të mbrojtur sinjalizuesit për zbulimin dhe raportimin e akteve të korrupsionit apo rastet e mosrespektimit të standardeve dhe normave etike?

Pyetja 12: Informacionet e ofruara në këtë modul a i mbulojnë fushat kryesore të infrastrukturës etike në nivel vendor me qëllim inkurajimin e sjelljes etike dhe uljes së korrupsionit dhe praktikave korruptive? A mund të përdoren praktikrat e mira të paraqitura si modele për zbatimin në praktikë? Çfarë tjetër do të donit të shihni të përfshirë në modulën e trajnimit?

Pyetja 13: Cilat janë procedurat e kuadrit ligjor për caktimin e shkeljeve të rregullave të etikës?

Pyetja 14: Cilat janë përgjegjësitë ligjore dhe detyrimet për shkelje të rregullave të etikës për kryetarët dhe nënkryetarët e bashkive, për këshilltarët bashkiakë dhe për punonjësit e bashkisë?

Pyetje testi

Pyetja 1: Etika është parimet morale që orientojnë sjelljen e një personi ose kryerjen e një aktiviteti, një grup vlerash që udhëheqin kryerjen e detyrave publike. E vërtetë apo E gabuar?

E vërtetë E gabuar

Pyetja 2: Integriteti është cilësia e të qenit i sinqertë dhe të kesh parime të forta morale. E vërtetë apo e gabuar?

E vërtetë E gabuar

Pyetja 3: Sinjalizuesi është personi që i bie bilbilit kur një futbollist thyen rregullat e lojës. E vërtetë apo E gabuar?

E vërtetë E gabuar

Pyetja 4: Karakteristikat bazë të sjelljes etike janë:

- a) interesi publik vihet para interesave private
- b) prezantimi i masave efektive për të parandaluar dhe luftuar të gjitha format e korrupsionit

- c) konflikti i interesit deklarohet siç duhet dhe individët që janë të përfshirë në të duhet të mos marrin pjesë në marrjen e vendimeve përkatëse
- d) të gjitha sa më sipër
- e) asnjë nga të mësipërmet

Pyetja 5: Cilat nga të mëposhtmet nuk është pjesë e infrastrukturës së etikës?

- a) përgjegjshmëria dhe transparencja
- b) ligjshmëria dhe drejtësia
- c) liria dhe siguria
- d) paanshmëria dhe barazia
- e) integriteti dhe efikasiteti
- f) të gjitha sa më sipër
- g) asnjë nga të mësipërmet

Pyetja 6: Cilat parime themelore janë pjesë e strukturës së kodeve të etikës vendore?

- a) parimet dhe vlerat e miratuara
- b) qëllimet dhe idealet e institucionit
- c) dispozitat dhe rregullat për sjellje etike
- d) të gjitha sa më sipër
- e) asnjë nga të mësipërmet

Pyetja 7: Oficeri i zbatimit është një punonjës përgjegjës dhe të cilit janë të sigurojë që zyrtarët vendorë respektojnë kërkesat e rregullores së bashkisë dhe të politikave të saj të brendshme. E vërtetë apo E gabuar?

E vërtetë E gabuar

Pyetja 8: Disa nga kanalet për raportimin dhe zbulimin janë:

- a) raporte brenda një organizate ose ndërmarrjeje (përfshirë personat e caktuar për të marrë raporte në mirëbesim)
- b) raporte tek organet rregullatore publike përkatëse, agjencitë e zbatimit të ligjit dhe organet mbikëqyrëse
- c) dhënia e informacioneve shpjeguese publikut, për shembull gazetarit, deputetit apo këshilltarit bashkiak
- d) të gjitha sa më sipër
- e) asnjë nga të mësipërmet

Pyetja 9: Korrupsioni është përdorimi i ligjshëm i shërbimit publik dhe marrja e burimeve publike për përfitime personale. E vërtetë apo E gabuar?

E vërtetë E gabuar

Pyetja 10: Vëzhguesi civil propozohet dhe përzgjidhet nga qeveria vendore si figura kryesore për zbatimin e monitorimit dhe kontrollit civil në forume të ndryshme vendore.

E vërtetë apo E gabuar?

E vërtetë E gabuar

Përgjigjet e sakta

Pyetja 1: **E vërtetë**

Pyetja 2: **E vërtetë**

Pyetja 3: **E gabuar**

Pyetja 4: **d) të gjitha sa më sipër**

Pyetja 5: **c) liria dhe siguria**

Pyetja 6: **d) të gjitha sa më sipër**

Pyetja 7: **e) E vërtetë**

Pyetja 8: **d) të gjitha sa më sipër**

Pyetja 9: **E gabuar**

Pyetja 10: **E gabuar**

Përfundim

Ky modul nuk përbën një përmbledhje gjithëpërfshirëse të të gjitha çështjeve etike apo të strukturave që kanë të bëjnë me luftën kundër korrupsionit dhe me standardet e larta që duhet të ke zyrtari apo institucioni i bashkisë.

Në fakt, ai sqaron disa elemente bazë të infrastrukturës së etikës dhe i rekomandon lexuesit të zbulojë më shumë për çështjen duke ndjekur adresat në bibliografi dhe leximet që sugjerohen për mësuar më shumë për këto çështje.

Është më se e kuptueshme që trajnimi mund të shtrihet në fushat të tjera që nuk trajtohen në këtë modul, por që janë me rëndësi për rritjen e njohurive dhe aftësive të përgjithshme të zyrtarëve vendorë dhe aktivistëve të shoqërisë civile, të tilla si konflikti i interesit, prokurimi, dhe fusha të tjera ku parandalimi përmes funksionimit efektiv të infrastrukturës etike vendore (rregulloret, procedura, praktika dhe institucionet) luan një rol tejet të rëndësishëm.

Bibliografia

- “Civil Law Convention on Corruption”, Council of Europe: Strasbourg, 4.11.1999, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f3>.
- “Creating an Effective Ethics Infrastructure”, *Focus (Public Management Gazette)*, Issue 7, December 1997, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/1900006.pdf>.
- “Ethics and Conduct”, *European Commission*, http://ec.europa.eu/civil_service/admin/ethic/index_en.htm.
- “Ethics Training for Public Officials”, OECD Anticorruption Network for Eastern Europe and Central Asia, March 2013, p. 22, <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>.
- “Local Governance Integrity: Principles and Standards”, *Transparency International*, 2015, p. 15, [http://www.delog.org/cms/upload/pdf-account/Transparency International 2015 LocalGovernanceIntegrity PrinciplesStandards_EN.pdf](http://www.delog.org/cms/upload/pdf-account/Transparency%20International%202015%20LocalGovernanceIntegrity%20PrinciplesStandards_EN.pdf).
- “Main Features of an Ethics Framework for the Public Sector”, *European Public Administration Network*, <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=48>.
- “Managing Ethics: An OECD Recommendation”, *Focus (Public Management Gazette)*, Issue 9, June 1998, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/1900037.pdf>.
- Guide to Applying Good Governance Principles*, Ombudsman of the Republic of Bulgaria, Sofia, February 2009, p. 75, http://www.ombudsman.bg/documents/demo_manual_PPDU_2009_final-aab554.pdf.
- Integrity Framework, *OECD*, <http://www.oecd.org/gov/44462729.pdf>.
- Nick Thijs, “Quality of Public Administration”, European Union: Committee of the Regions, https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/19.05.2015%20SEMINAR%20-%20Administrative%20capacity/ethics_thijs%20ppt.pdf.
- Prof. Dr. Petrus C. van Duyne, “Will Caligula Go Transparent? Corruption in Acts and Attitudes”, *Forum on Crime and Society*, 2001, vol. 1, nr. 2, 73-98.
- Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, pp. 137-138, ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en.
- Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers*, Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers’ Deputies, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5.
- Richard Holloway, *NGO Corruption Fighters’ Resource Book – How NGOs Can Use Monitoring and Advocacy to Fight Corruption*, NDI, pp. 171 – 172, <https://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>.
- Robert F. Wechsler, *Local Government Ethics Programs*, 2013, <http://www.cityethics.org/files/lgep1-0%20-%20Robert%20Wechsler.htm>.
- Stuart C. Gillman, “Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Success and Lessons” (a document

prepared for the PREM, World Bank), Washington DC, winter 2005, pp. 5-6, <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.

Timo Moilanen, Office for the Government as Employer, Government of Finland, cited in *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, p. 144, ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en.

Understanding the Role of Ethics Commissions, Institute for Local Government, December 2007, pp. 2-3, http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_Everyday_Ethics_Dec07_0.pdf. For a comprehensive account of ethics commissions see Robert Wechsler, *Local Government Ethics Programs*, listed in the recommended readings section below!