


KUSHTETUTA
E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË


GJYKATA KUSHTETUESE
E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

INTEGRITETI PËRTEJ LIGJSHMËRISË

Standardet për zyrtarët e lartë
në Shqipëri, në kontekstin e
procesit të anëtarësimit në BE

Raport vlerësimi
Gusht 2026



*Instituti i Studimeve Politike (ISP) është duke realizuar projektin “**Promovimi i llogaridhënies së zyrtarëve të zgjedhur**” mbështetur nga **NED** (National Endowment for Democracy). Pikëpamjet e shprehura në këtë material janë përgjegjësi e ISP-së.*

@Instituti i Studimeve Politike

INSTITUTI I STUDIMEVE POLITIKE

Web: www.isp.com.al

E-mail: contactaips@isp.com.al

PËRMBAJTJA E RAPORTIT

1. HYRJE: KONTEKSTI.....	4
2. GJETJET DHE REKOMANDIMET KRYESORE	4
3. Rekomandime për forcimin e integritetit të zyrtarëve të lartë.....	5
4. Kuadri shqiptar i integritetit.....	9
5. Etika në drejtësi dhe kufiri midis jetës private dhe funksionit publik	9
6. Vettingu dhe “kujtesa institucionale” pas përfundimit të funksionit	10
7. Dekriminalizimi, integriteti politik dhe standardi i partive.....	10
8. Konflikti i interesit në Kuvend dhe mungesa e gjurmës publike	11
9. “Të pavarur” që sigurojnë karrierë të menjëhershme politike.....	11
10. Ish-zyrtarë të drejtësisë dhe debate mbi integritetin si aktor politik.....	12
11. Lobimi dhe transparenca e ndikimit në vendimmarrje	13
12. Problemi transversal: institucionet kanë rregulla, por reagimi etik mbetet i dobët.....	13
13. ANEKS ME TË DHËNAT DHE METODOLOGJINË	14
REGJISTRI I MONITORIMIT	14
DATABASE ME PROBLEMATIKA.....	14
KODET DHE BAZA LIGJORE	16

1. HYRJE: KONTEKSTI

Shqipëria ka ndërtuar gjatë dekadës së fundit një nga kuadrot më të gjera të kontrollit të integritetit në historinë e saj institucionale. Procesi i rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve, ligji për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen ose emërohen në funksione publike, deklarimi dhe kontrolli i pasurisë, rregullat mbi konfliktin e interesit, kodet profesionale të sjelljes dhe, së fundi, rregullimi i posaçëm i lobimit, krijojnë një arkitekturë që synon të kufizojë abuzimin me funksionin publik dhe të rrisë besimin te institucionet.¹ Në plan formal, kjo është një arritje e rëndësishme. Në planin praktik, pyetja kryesore është nëse këto mekanizma kanë krijuar edhe një kulturë të integritetit, apo nëse reagimi institucional vazhdon të aktivizohet kryesisht vetëm kur ekziston një ndalim i qartë ligjor, një procedim penal ose një çështje disiplinore.

Kjo pyetje ka peshë të veçantë në fazën aktuale të negociatave për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Kapitujt themelorë të procesit të integritetit lidhin funksionimin e shtetit të së drejtës me cilësinë e institucioneve, pavarësinë, transparencën, parandalimin e konfliktit të interesit dhe llogaridhënien. Raportet e Komisionit Evropian dhe të GRECO-s nuk e reduktojnë integritetin vetëm te korrupsioni penal; ato e shohin si një sistem ku etika, konfliktet reale e potenciale të interesit, kontaktet me palë të treta, deklarimi i interesave, kufizimet gjatë dhe pas mandatit, si dhe mekanizmat efektivë të zbatimit duhet të funksionojnë së bashku.² Për një vend kandidat, përputhshmëria me këtë standard nuk lidhet vetëm me miratimin e ligjeve, por me mënyrën se si institucionet i përdorin ato në raste konkrete.

Në monitorimin e ISP-së vihet re një dallim i vazhdueshëm midis ligjshmërisë dhe përshtatshmërisë etike. Një veprim mund të mos jetë i ndaluar, por të krijojë konflikt interesi ose perceptim të arsyeshëm të afërsisë me një interes privat apo politik. Një person mund të plotësojë kriteret formale për një funksion të ri, por historia e tij profesionale mund të kërkojë një arsyetim të shtuar mbi përshtatshmërinë. Një zyrtar mund të ushtrojë një të drejtë private, por funksioni që mban mund t'i imponojë vetëpërmbytje më të madhe se ajo që kërkohet nga një qytetar i zakonshëm. Ky është thelbi i raportit: integriteti i zyrtarëve të lartë fillon nga ligji, por nuk përfundon aty.

2. GJETJET DHE REKOMANDIMET KRYESORE

Shqipëria ka investuar shumë në filtrat e integritetit, por prova e pjekurisë së sistemit nuk është vetëm sa persona kontrollohen ose ndëshkohen. Ajo është mënyra se si sillen ata që mbajnë funksionet, si reagojnë institucionet kur shfaqen dilema etike dhe sa e lehtë është për publikun të ndjekë konfliktet, kontaktet dhe vendimmarrjen. Nëse një kod etike aktivizohet vetëm kur ka shkelje disiplinore, ai humbet funksionin parandalues. Nëse një vendim negativ integriteti harrohet sapo personi kalon në një institucion tjetër, shteti nuk ruan kujtesë. Nëse Kuvendi ka rregulla për konfliktin, por qytetari nuk sheh deklarime konkrete, transparenca mbetet formale. Nëse partitë

kërkojnë standarde të larta vetëm për kundërshtarët, integriteti bëhet pjesë e retorikës dhe jo e kulturës politike.

Në një vend që negocion anëtarësimin në Bashkimin Evropian, standardi nuk mund të kufizohet te formula “nuk është e ndaluar”. Pyetja duhet të jetë nëse sjellja, emërimi, marrëdhënia ose vendimarrja është e pajtueshme me besimin e veçantë që funksioni publik kërkon. Kjo qasje nuk zëvendëson ligjin dhe as nuk krijon fajësi morale pa procedurë; përkundrazi, ajo mbron ndarjen midis përgjegjësisë penale, disiplinore dhe etike dhe u jep institucioneve mundësinë të reagojnë përpara se çdo problem të shndërrohet në krizë ose skandal.

Në këtë kuptim, faza e ardhshme e reformës së integritetit duhet të fokusohet më pak në prodhimin e rregullave të reja dhe më shumë në zbatimin e atyre që ekzistojnë, në gjurmën publike të konfliktit të interesit, në rregullat post-mandat, në transparencën e lobimit dhe në krijimin e mekanizmave realë të këshillimit etik. Shqipëria ka ndërtuar në pjesën më të madhe infrastrukturën ligjore të integritetit; sfida është ta shndërrojë atë në kulturë institucionale dhe në standard të përditshëm sjelljeje.

3. Rekomandime për forcimin e integritetit të zyrtarëve të lartë

Rekomandime për standardet etike në sistemin e drejtësisë

- I. KLGJ dhe KLP të zhvillojnë procedura të qarta për vlerësime etike jo-disiplinore, të dallueshme nga hetimi disiplinor dhe nga vlerësimi profesional. Qëllimi i tyre duhet të jetë parandalimi, orientimi dhe mbrojtja e besimit publik.*
- II. Këshilltarët e Etikës të kenë mundësi të japin opinione paraprake për aktivitetet jashtëfunksionale të magjistratëve me profil të lartë, veçanërisht kur aktiviteti ka financim publik ose privat, pjesëmarrje politike, sponsorizim apo ekspozim të lartë mediatik.*
- III. Për drejtuesit e gjykatave dhe prokurorive të aplikohet standard i shtuar i vetëpërmbytjes dhe distancës nga aktorët politikë. Kodi i Etikës Gjyqësore të shoqërohet me raste praktike mbi ftesat, ceremonitë, aktivitetet lokale, sponsorizimet dhe marrëdhëniet jashtëfunksionale.*
- IV. Gjykatat e nivelit më të lartë dhe organet e qeverisjes së sistemit të kenë procedurë të brendshme për trajtimin e pretendimeve publike të dokumentuara për konflikt interesi ose sjellje etike, duke publikuar në mënyrë të arsyetuar nëse çështja është shqyrtuar dhe çfarë standardi është aplikuar.*
- V. Të publikohet çdo vit një përmbledhje e anonimizuar e dilemave etike, opinioneve dhe rasteve të trajtuara, në mënyrë që kodi etik të shndërrohet nga dokument normativ në praktikë institucionale.*

Rekomandime për emërimet pas vettingut dhe kujtesën institucionale

- I. Për funksionet e larta administrative, hetimore, inspektuese, doganore, tatimore, financiare dhe rregullatore të aplikohet një vlerësim i posaçëm i integritetit dhe përshtatshmërisë përpara emërimit.*

- II. Vendimet përfundimtare të rivlerësimit të konsiderohen informacion relevant për përshtatshmërinë, pa krijuar ndalim automatik apo të përrjetshëm. Institucioni emërues duhet të shpjegojë pse gjetjet e mëparshme janë ose nuk janë relevante për funksionin e ri.
- III. Dorëheqja nga sistemi, shkarkimi përfundimtar dhe rastet kur procedura nuk ka përfunduar të trajtohen si kategori juridikisht të ndryshme. Çdo vlerësim të respektojë të drejtën për t'u dëgjuar dhe parimin e proporcionalitetit.
- IV. Për emërimet me risk të lartë, arsyetimi mbi integritetin të bëhet pjesë e dokumentacionit publik të procedurës, duke shmangur si "harresën institucionale" ashtu edhe stigmatizimin e përrjetshëm.

Rekomandime për dekriminalizimin dhe standardet e partive politike

- I. Partitë politike të miratojnë kode të brendshme të integritetit me kritere publike, të njëjta dhe të parashikueshme për drejtuesit dhe kandidatët.
- II. Të dallohen qartë fazat juridike: hetimi, akuza formale, masa e sigurimit, vendimi jo i formës së prerë dhe dënimi përfundimtar. Masat politike nuk duhet të paraqiten si përcaktim fajësie.
- III. Për rastet me risk të lartë reputacional të parashikohen masa të ndërmjetme dhe të rishikueshme, si pezullimi i përkohshëm nga funksioni drejtues ose tërheqja nga vendimarrja e caktuar.
- IV. Vendimet e organeve të etikës së partive të bëhen publike dhe kriteret të aplikohen njësoj për mazhorancën dhe opozitën. Integriteti nuk mund të përdoret vetëm si instrument i konkurrencës politike.

Rekomandime për konfliktin e interesit dhe transparencën parlamentare

- I. Kuvendi të bëjë funksional një Regjistër Publik të Konflikeve të Interesit të Deputetëve, ku të evidentohen çështja, natyra e interesit dhe mënyra e menaxhimit të tij.
- II. Deputeti të ketë detyrim deklarimi përpara pjesëmarrjes në procedurën ku ekziston një interes i drejtpërdrejtë personal dhe, kur konflikti është konkret, të aplikohet mosmarrja pjesë në vendimarrjen specifike.
- III. Të parashikohet procedurë e posaçme për rastet kur deputeti ushtron kontroll të direkt parlamentar ndaj një institucioni ligjzbatues që zhvillon procedurë individuale ndaj tij.
- IV. Të kërkohet deklarim dhe transparencë e shtuar kur ligjvënësit hartojnë ose votojnë kritere të një funksioni ku vetë mund të jenë kandidatë ose përfitues pas mandatit.
- V. Kuvendi të ketë një mekanizëm këshillues etik me raport vjetor publik mbi deklaratimet, rastet e përjashtimit nga vendimarrja dhe interpretimet e kodit të sjelljes.

Rekomandime për "revolving doors" dhe periudhat pas mandatit

- I. Të identifikohen funksionet me risk të lartë post-mandat dhe të përcaktohen periudha proporcionale "cooling-off" prej 6, 12 ose, në raste të veçanta, 24 muajsh, sipas natyrës së kompetencës dhe informacionit që ka pasur zyrtari.

- II. *Për funksionet kuazi-gjyqësore dhe organet e pavarura të shqyrtohet kufizimi i përkohshëm i kalimit të menjëhershëm në poste drejtuese partiake ose në funksione që lidhen drejtpërdrejt me subjektet që institucioni ka mbikëqyrur.*
- III. *Aktivitetet profesionale të ish-zyrtarëve të kategorive më të larta të deklarohen për një periudhë pas mandatit, ndërsa përdorimi i informacionit konfidencial të mbetet i ndaluar edhe pas përfundimit të detyrës.*
- IV. *Për rastet me risk të lartë të ekzistojë mundësia e një opinioni etik paraprak mbi aktivitetin e propozuar pas mandatit.*

Rekomandime për privilegjet ligjore dhe përfitimet në vendimmarrje

- I. *Çdo projektligj që krijon mbrojtje procedurale, imunitet ose privilegj të ri për zyrtarë të lartë të shoqërohet me një vlerësim të ndikimit mbi integritetin dhe konfliktin e interesit.*
- II. *Relacioni të identifikojë kategoritë që përfitojnë, të arsyetojë domosdoshmërinë dhe proporcionalitetin dhe të analizojë nëse ekzistojnë alternativa më pak kufizuese.*
- III. *Mbajtësit aktualë të funksionit që kanë interes të drejtpërdrejtë të deklarojnë këtë interes gjatë konsultimit dhe vendimmarrjes.*
- IV. *Për ndryshimet që përcaktojnë kriteret e emërimit në funksione të larta të përdoren dispozita tranzitore që shmangin përfitimin e menjëhershëm të hartuesve nga rregullat që vetë kanë miratuar.*

Rekomandime për ish-zyrtarët, avokatinë dhe median

- I. *Dhoma Kombëtare e Avokatisë të zhvillojë udhëzime mbi deklarin e interesit profesional kur avokati komenton publikisht një çështje, institucion ose procedurë me të cilën ka lidhje të drejtpërdrejtë.*
- II. *Ish-gjyqtarët, ish-prokurorët dhe ish-zyrtarët e lartë të respektojnë kufizime të qarta për çështjet ku kanë pasur përfshirje institucionale, informacion konfidencial ose përgjegjësi të drejtpërdrejtë gjatë mandatit.*
- III. *Për ish-zyrtarët shumë të lartë të shqyrtohen kufizime proporcionale post-mandat për lobimin ose përfaqësimin në çështje që kanë qenë nën përgjegjësinë e tyre.*
- IV. *Angazhimi politik i avokatit/zyrtarit të bëhet transparent kur është relevant/në konflikt interesi për/me temën që ai analizon publikisht.*

Rekomandime për lobimin dhe gjurmën e vendimmarrjes

- I. *Regjistri i lobimit të jetë elektronik, publik dhe i kërkueshëm sipas lobistit, klientit, institucionit, zyrtarit të kontaktuar dhe çështjes që është objekt ndikimi.*
- II. *Zyrtarët e lartë të publikojnë takimet me lobistë dhe përfaqësues të interesave, duke bërë të mundur lidhjen e kontaktit me vendimmarrjen konkrete.*
- III. *Projektligjet me ndikim të lartë të shoqërohen me një “legislative footprint” ku të evidentohen kontributet e jashtme kryesore dhe ndryshimet që kanë rezultuar prej tyre.*

- IV. *Të përcaktohen sanksione efektive dhe të publikohen masat e marra për shkeljen e rregullave të lobimit. Shoqëria civile, peticionet qytetare, kërkimi akademik dhe konsultimi publik të mos barazohen mekanikisht me lobimin profesional.*
- V. *Pas dy viteve të para të zbatimit të ligjit të kryhet një vlerësim i pavarur mbi funksionimin real të regjistrarit dhe ndikimin e tij në transparencën e vendimmarrjes.*

Rekomandime të përgjithshme për mekanizmat e etikës dhe integritetit

- I. *Çdo institucion kushtetues dhe i pavarur të ketë një mekanizëm të identifikueshëm këshillimi etik, me procedurë për trajtimin e dilemave dhe sinjalizimeve të argumentuara.*
- II. *Opinionet etik të ndahet qartë nga përgjegjësia penale dhe disiplinore. Institucioni duhet të ketë mundësi të konstatojë se një sjellje është e papërshtatshme ose duhet shmangur, edhe kur nuk ekziston bazë për sanksion.*
- III. *Institucionet të publikojnë raporte vjetore mbi konfliktet e deklaruara, përjashtimet nga vendimmarrja, opinionet etike, aktivitetet post-mandat dhe masat parandaluese.*
- IV. *Në kuadër të procesit të anëtarësimit në BE, raportimi mbi etikën dhe integritetin të bëhet pjesë e treguesve të performancës institucionale, jo vetëm e raporteve mbi korrupsionin dhe procedimet penale.*

4. Kuadri shqiptar i integritetit

Ligji nr. 84/2016 për rivlerësimin kalimtar krijoi një mekanizëm të jashtëzakonshëm për vlerësimin e pasurisë, figurës dhe aftësisë profesionale të magistratëve. Ligji nr. 138/2015 për dekriminalizimin vendosi kufizime konkrete për individët që zgjidhen ose emërohen në funksione publike, ndërsa sistemi i deklarimit të pasurive dhe interesave ka krijuar prej vitesh detyrime periodike për kategori të gjera zyrtarësh. Në vitin 2026 kuadri u zgjerua më tej me ligjin e ri për parandalimin e konfliktit të interesit dhe me ligjin për lobimin.³ Këto mekanizma kanë qëllime dhe procedura të ndryshme, por të gjitha mbështeten mbi të njëjtën premisë: personi që ushtron pushtet publik duhet të jetë i kontrollueshëm, transparent dhe i aftë të demonstrojë se vendimmarrja e tij nuk orientohet nga interesa të papërshtatshme.

Problemi kryesor nuk është më mungesa e instrumenteve, por fragmentimi i tyre. Një vendim integriteti mund të ketë efekt të fortë brenda një sistemi dhe pothuajse asnjë peshë në një sistem tjetër. Një detyrim për deklarim mund të ekzistojë në rregullore, por të mos krijojë gjurmë publike. Një kod etike mund të jetë i detajuar, por të mos prodhojë opinione, këshillim ose reagim të dukshëm kur lind një dilemë publike. Në këtë mënyrë, institucionet respektojnë shpesh prapë minimal të ligjit, por jo domosdoshmërisht standardin më të lartë që qytetarët presin nga drejtuesit e tyre.

5. Etika në drejtësi dhe kufiri midis jetës private dhe funksionit publik

Një nga rastet që e bën të dukshëm këtë problem lidhet me aktivitetet jashtëfunksionale të magistratëve të nivelit të lartë. Në një rast publik të monitoruar nga ISP, drejtuesi i një prej institucioneve më të larta gjyqësore dhe bashkëshortja e tij, gjithashtu magjistrate, janë angazhuar prej disa vitesh në organizimin e një aktiviteti kulturor lokal. Aktiviteti paraqitet si veprimtari jashtë funksionit gjyqësor. Në të janë ftuar figura publike dhe politike, përfshirë në mënyrë të përsëritur drejtuesin e ekzekutivit dhe përfaqësues të shumicës politike, ndërsa organizimi ka pasur edhe mbështetje nga autoriteti vendor. Këto fakte, të marra më vete, nuk provojnë ndikim politik mbi vendimmarrjen gjyqësore dhe raporti nuk bën një pretendim të tillë. Ato, megjithatë, ngrenë pyetjen nëse drejtuesi i një institucioni të lartë të drejtësisë duhet të aplikojë ndaj vetes një standard më të lartë distance dhe vetëpërmbajtjeje, edhe kur vepron jashtë detyrës.

Kodi shqiptar i Etikës Gjyqësore e shtrin standardin e integritetit, paanshmërisë dhe sjelljes së hijshme edhe jashtë ushtrimit të drejtpërdrejtë të funksionit. Parimet e Bangalore-s kërkojnë që gjyqtari jo vetëm të jetë i pavarur dhe i paanshëm, por edhe të shmangë situatat që mund të krijojnë dukjen e papërshtatshmërisë; ndërsa CCJE thekson se sjellja e gjyqtarit duhet të vlerësohet edhe nga këndvështrimi i një vëzhguesi të arsyeshëm dhe të informuar.⁴⁵ Në këtë logjikë, argumenti se një aktivitet është “privat” ose “jashtë funksionit” nuk është i mjaftueshëm. Gjyqtari ka të drejtë të marrë pjesë në jetën shoqërore, kulturore e akademike, por sa më i lartë të jetë funksioni, aq më e madhe është përgjegjësia për të shmangur një perceptim të panevojshëm familjariteti me aktorë politikë që mund të jenë palë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, në marrëdhënie me sistemin e drejtësisë.

Në Shqipëri ekzistojnë Këshilltarë të Etikës pranë organeve të qeverisjes së sistemit, por

nga informacioni publik nuk rezulton ende një praktikë e konsoliduar e shqyrtimit etik të rasteve publike si kategori më vete, e ndarë nga vlerësimi profesional ose përgjegjësia disiplinore. Po kështu, kur drejtues ose anëtarë të gjykatave më të larta përballen me pretendime publike për konflikt interesi apo sjellje të diskutueshme etike, nuk ekziston një praktikë e qartë, e parashikueshme dhe transparente e një vlerësimi institucional etik. Kjo krijon një boshllëk: ose çështja arrin pragun disiplinor, ose mbetet pa një përgjigje institucionale. Në praktikat më të konsoliduara evropiane, etika ka edhe funksion këshillues e parandalues; institucioni mund të konkludojë se një sjellje nuk përbën shkelje disiplinore, por se duhet shmangur për shkak të perceptimit që krijon.

6. Vettingu dhe “kujtesa institucionale” pas përfundimit të funksionit

Procesi i rivlerësimit solli largimin nga sistemi të një numri të konsiderueshëm gjyqtarësh dhe prokurorësh. Në vitet pasuese janë shfaqur raste kur ish-magjistratë me vendime negative të rivlerësimit janë emëruar në poste të administratës, përfshirë funksione me natyrë kontrolluese, hetimore ose financiare. Në raste të tjera ish-magjistratët janë dorëhequr përpara përfundimit të procesit dhe më pas janë rikthyer në funksione publike. Këto dy situata nuk janë juridikisht të njëjta. Shkarkimi nga vettingu nuk është dënim penal dhe dorëheqja nuk është vendim negativ rivlerësimi; asnjëra nuk mund të shndërrohet në ndalim të përjetshëm për të punuar.

Por një shtet që ka investuar mjete të jashtëzakonshme për të vlerësuar integritetin e një personi nuk mund të sillt sikur rezultati i atij procesi bëhet i parëndësishëm sapo kandidati kalon nga një degë e pushtetit në një tjetër. Në funksionet me risk të lartë duhet të ekzistojë një “kujtesë institucionale”: institucioni emërues duhet të dijë çfarë është konstatuar më parë, të vlerësojë nëse këto të dhëna kanë lidhje me funksionin e ri dhe, kur ka një histori negative të dokumentuar, të arsyetojë pse kandidatura konsiderohet megjithatë e përshtatshme. Ky nuk është ndëshkim i dytë, por dallimi midis të drejtës formale për të kandiduar dhe përgjegjësisë së shtetit për të zgjedhur personin më të përshtatshëm për një funksion me besim të lartë publik.

7. Dekriminalizimi, integriteti politik dhe standardi i partive

Ligji i dekriminalizimit vendosi kufij të qartë dhe të matshëm për ushtrimin e funksioneve publike. Siguria juridike kërkon që këto kufij të respektohen: kur ndalimi ligjor nuk ekziston ose ka përfunduar, nuk mund të krijohet përmes presionit publik një ndalim i përjetshëm. Megjithatë, rikthimi në poste të rëndësishme shtetërore ose partiake i individëve që kanë qenë më parë subjekt i mekanizmave të dekriminalizimit ngre një çështje tjetër, atë të standardit politik. Një parti mund të vendosë kritere etike më të larta se pragu penal dhe mund të kërkojë nga drejtuesit e saj një standard që nuk paragjykon fajësinë, por mbron reputacionin e organizatës dhe besimin e publikut.

Nga monitorimi i ISP-së nuk rezulton një praktikë e qëndrueshme ku partitë kryesore të pezullojnë nga funksionet drejtuese persona për shkak të problematikave të dekriminalizimit ose të aplikojnë rregulla të paracaktuara për zyrtarët që janë nën hetim zyrtar, nën akuzë, ose ndaj të cilëve

janë vendosur masa sigurie. Në raste të ndryshme, persona në këto situata kanë vijuar të mbajnë poste në strukturat drejtuese partiake. Kjo nuk duhet interpretuar si provë fajësie: hetimi dhe akuza nuk janë vendim gjyqësor. Problemi është se mungesa e çdo standardi të ndërmjetëm krijon mesazhin se integriteti është kriter për kundërshtarin, por jo gjithmonë për anëtarin e vet. Partitë evropiane përdorin në forma të ndryshme pezullimin e përkohshëm, kufizimin nga funksionet drejtuese ose tërheqjen nga vendimmarrja si masa politike që nuk zëvendësojnë procesin penal dhe mund të rishikohen kur ndryshon statusi juridik.

8. Konflikti i interesit në Kuvend dhe mungesa e gjurmës publike

Konflikti i interesit në institucionet përfaqësuese nuk lidhet vetëm me pasurinë ose përfitimin financiar. Ai mund të lindë kur një deputet ushtron kontroll parlamentar ndaj një institucioni ligjzbatues që ka një procedurë konkrete ndaj tij; kur merr pjesë në hartimin e një norme që prek drejtpërdrejt interesin personal; ose kur ligji ndryshon kriteret për një funksion ku vetë ligjvënësi mund të kandidojë pas mandatit. Mandati parlamentar nuk humbet për shkak të një hetimi, dhe çdo kufizim duhet të respektojë përfaqësimin politik dhe prezumimin e pafajësisë. Megjithatë, pikërisht për këtë arsye konfliktet konkrete duhen menaxhuar me instrumente më të lehta dhe më transparente: deklaram, përjashtim nga një vendimmarrje specifike, delegim ose publikim i arsyes së pjesëmarrjes.

Faqja e Kuvendit parashikon rubrikën “Deklarime të deputetëve”, por nga verifikimi publik i ISP-së nuk u identifikua një praktikë funksionale ku të publikohen raste konkrete të konfliktit të interesit, natyra e interesit dhe mënyra se si deputeti është tërhequr ose konflikti është menaxhuar. Ky konstatim nuk do të thotë se nuk ekzistojnë procedura të brendshme ose se asnjë deklaram nuk është bërë; ai tregon se qytetari nuk ka sot një gjurmë publike të krahasueshme me praktikën e Parlamentit Evropian. Kodi i Sjelljes i Parlamentit Evropian parashikon deklaram të interesave dhe mekanizëm këshillues për rastet e konfliktit, duke i bërë këto pjesë të transparencës parlamentare.⁶ Për Shqipërinë, funksionalizimi i një regjistri të tillë do të ishte një ndër ndërhyrjet më të thjeshta dhe njëkohësisht më të dukshme për rritjen e llogaridhënies.

9. “Të pavarur” që sigurojnë karrierë të menjëhershme politike

Në disa raste, persona që kanë mbajtur funksione në organe të pavarura, në struktura të vettingut ose në institucione ku neutraliteti politik ka qenë pjesë e vetë mandatit, kanë kaluar në një periudhë shumë të shkurtër pas përfundimit të detyrës në role partiake ose politike. Kjo është e ligjshme në mungesë të një ndalimi specifik dhe askush nuk mund të humbasë përfundimisht të drejtën për t’u angazhuar në politikë. Problemi është efekti retrospektiv që krijon një kalim i menjëhershëm: publiku pyet nëse afërsia politike ka lindur pas mandatit apo ka ekzistuar ndërkohë që zyrtari duhej të ishte i pavarur.

Institucionet evropiane e menaxhojnë këtë risk përmes rregullave mbi “revolving doors”, deklaramit të aktiviteteve pas mandatit dhe periudhave “cooling-off”. Komisioni Evropian përdor një

Komitet të Pavarur Etik për vlerësimin e aktiviteteve të caktuara pas mandatit të ish-komisionerëve, ndërsa BQE aplikon periudha të diferencuara sipas nivelit të riskut dhe natyrës së funksionit.⁷⁸ Logjika nuk është ndëshkimi i ish-zyrtarit, por mbrojtja e mandatit që sapo ka përfunduar. Për funksionet kuazi-gjyqësore, rregullatore ose ato që kanë pasur akses në informacion sensitiv, një periudhë e arsyeshme distance mund të mbrojë si individin nga dyshimet, ashtu edhe institucionin nga perceptimi i politizimit.

Një tjetër zonë e integritetit lidhet me projektligjet që krijojnë mbrojtje procedurale, imunitete ose privilegje të posaçme për funksione të larta. Pavarësia e institucioneve mund të kërkojë garanci të veçanta kundër ndërhyrjes politike, ndaj vetë ekzistenca e një mbrojtjeje nuk është problem. Çështja bëhet më delikate kur mbajtësit aktualë të funksionit marrin pjesë në hartimin, promovimin ose negocimin e normave nga të cilat mund të përfitojnë vetë, ose kur deputetë miratojnë kritere që mund t'u hapin mundësinë e kandidimit për një funksion pas mbarimit të mandatit.

Në këto raste duhet të ketë më shumë se një relacion teknik. Një “Integrity Impact Assessment” do të duhej të identifikonte përfituesit e drejtpërdrejtë, të argumentonte domosdoshmërinë dhe proporcionalitetin e mbrojtjes, të analizonte alternativa më pak kufizuese dhe të kërkonte deklaram të interesit nga personat që marrin pjesë në vendimmarrje. Ky instrument nuk ekziston sot si praktikë e konsoliduar në Shqipëri, por është në përputhje me parimin evropian që zyrtari duhet të shmangë jo vetëm konfliktin real, por edhe situatën ku publiku mund të dyshojë se norma po hartohet për interesin e vetë hartuesve.

10. Ish-zyrtarë të drejtësisë dhe debate mbi integritetin si aktor politik

Një fenomen tjetër lidhet me ish-ministra, ish-gjyqtarë, ish-prokurorë ose ish-zyrtarë të tjerë të lartë që pas largimit nga funksioni kalojnë në profesionin e avokatit dhe, paralelisht, marrin rol të rregullt si komentatorë publikë ose si mbështetës politikë. Disa prej tyre përfaqësojnë persona të akuzuar në çështje të korrupsionit ose kriminalitetit të rëndë dhe komentojnë në media institucionet që hetojnë ose gjykojnë klientët e tyre. Në këtë pikë duhet shmangur një keqkuptim themelor: avokati nuk identifikohet me klientin dhe mbrojtja e një personi të akuzuar për vepra të rënda është pjesë e shtetit të së drejtës. Konventa e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Profesioneve të Avokatit e mbron shprehimisht këtë parim.⁹

Çështja e integritetit lidhet me transparencën e roleve. Kur një ish-prokuror komenton publikisht institucionin që po heton klientin e tij, publiku duhet të dijë se ai ka një interes profesional konkret. Kur një ish-gjyqtar paraqitet si ekspert neutral mbi një proces ku përfaqëson njërën palë, roli profesional duhet të bëhet i qartë. Kur këtij kombinimi i shtohet angazhimi i drejtpërdrejtë politik, kufiri midis ekspertit, avokatit dhe aktorit politik mund të bëhet i padukshëm. Ligji shqiptar për profesionin e avokatit dhe kodi profesional parashikojnë detyrime mbi pavarësinë dhe konfliktin e interesit, por zhvillimi i medias televizive ka krijuar një zonë ku nevojiten udhëzime më të qarta mbi deklaramin e interesit profesional gjatë komentit publik.¹⁰

11. Lobimi dhe transparenca e ndikimit në vendimmarrje

Miratimi i ligjit të posaçëm për lobimin në vitin 2026 është një hap i rëndësishëm, sepse për herë të parë krijon një bazë të qartë për të bërë të dukshme një pjesë të kontakteve që synojnë të ndikojnë në vendimmarrjen publike. Këshilli i Evropës e konsideron lobimin aktivitet legjitim në një demokraci, por kërkon transparencë mbi përfaqësuesin e interesit, klientin, objektin e ndikimit dhe kontaktet me zyrtarët.¹¹ Sfida shqiptare është që regjistri i lobimit të mos shndërrohet në një listë formale emrash, ndërkohë që kontakti real vazhdon të ndodhë përmes kanaleve joformale.

Për këtë arsye standardi duhet të shkojë nga pyetja “kush është regjistruar si lobist?” tek pyetja “kush ka ndikuar në këtë vendim?”. Projektligjet me ndikim të lartë duhet të kenë një gjurmë të kontributeve të jashtme; takimet e zyrtarëve të lartë me përfaqësues interesi duhet të publikohen; ndërsa regjistri duhet të lejojë kërkim sipas subjektit, institucionit, ligjit dhe interesit të përfaqësuar. Përvoja evropiane tregon se transparenca e lobimit funksionon vetëm kur informacioni është i aksesueshëm dhe i lidhur me vendimmarrjen konkrete, jo vetëm me identitetin e lobistit.

12. Problemi transversal: institucionet kanë rregulla, por reagimi etik mbetet i dobët

Rastet e mësipërme kanë natyrë të ndryshme, por lidhen nga e njëjta dobësi: mekanizmat shqiptarë janë shumë më të qartë kur duhet të ndëshkojnë një shkelje të provuar sesa kur duhet të trajtojnë një dilemë etike. KLGJ dhe KLP kanë struktura këshillimi etik, Kuvendi ka rregulla mbi konfliktin e interesit, partitë kanë statute dhe kode të brendshme, ndërsa institucionet e pavarura kanë detyrime mbi integritetin. Megjithatë, nga monitorimi publik nuk del ende një praktikë e qëndrueshme ku institucionet të publikojnë raste, opinione, këshillime, vetëpërgjashtime ose masa parandaluese. Në shumë raste përgjigjja mbetet binare: ose nuk ka shkelje, ose kërkohet hetim penal/disiplinor.

Praktika evropiane sugjeron një hallkë të tretë. Parlamenti Evropian ka mekanizëm këshillues për sjelljen e anëtarëve; Komisioni Evropian ka Komitet të Pavarur Etik për çështje të caktuara gjatë dhe pas mandatit; BQE ka mekanizma etikë për funksionarët e lartë.¹² Këto organe nuk ekzistojnë për të kriminalizuar sjelljen, por për të dhënë orientim, për të parandaluar konfliktin dhe për të bërë të dukshme se institucioni ka reaguar. Shqipërisë nuk i duhet domosdoshmërisht një institucion i ri qendror; i duhet një standard i përbashkët që çdo institucion të ketë një derë ku dilema etike mund të hyjë dhe një procedurë përmes së cilës ajo merr përgjigje.

13. ANEKS ME TË DHËNAT DHE METODOLOGJINË

REGJISTRI I MONITORIMIT

ID	Kategoria	Institucioni / funksioni	Formulimi anonim për raport	Rasti konkret / faktet për verifikim
1	Etika në drejtësi	Drejtues i lartë gjyqësor / magistratë	Drejtues i lartë gjyqësor dhe një magistratë organizojnë aktivitet kulturor lokal me pjesëmarrje të figurave të larta politike.	Të dokumentohen organizimi, ftesat, deklaratat publike, pjesëmarrja politike dhe mbështetja institucionale/lokale.
2	Post-vetting	Administratë / funksion sensitiv	Ish-magjistrat me vendim negativ të rivlerësimit emërohet më pas në një funksion publik sensitiv.	Të dokumentohen vendimi përfundimtar i vettingut dhe akti zyrtar i emërimit.
3	Post-vetting	Administratë / funksion publik	Ish-magjistrat që është larguar ose ka dhënë dorëheqje gjatë procesit të rivlerësimit merr më pas funksion publik.	Të verifikohet mënyra juridike e largimit dhe emërimi i mëvonshëm.
4	Dekriminalizimi	Administratë / parti politike	Person i prekur më parë nga mekanizmat e dekriminalizimit rikthehet në funksion publik ose politik.	Të dokumentohen vendimi/akti i mëparshëm, përfundimi i kufizimit dhe funksioni i ri.
5	Integriteti partiak	Parti politike	Zyrtar nën hetim, akuzë zyrtare ose masë sigurie vijon të mbajë funksion drejtues partiak.	Të dokumentohen statusi procedural, funksioni partiak dhe çdo reagim i partisë.
6	Revolving doors	Institucion i pavarur → politikë	Ish-zyrtar i një organi vettingu ose institucioni të pavarur kalon shumë shpejt në funksion politik/partiak.	Të dokumentohen data e përfundimit të mandatit dhe data/natyra e funksionit të ri.
7	Konflikti parlamentar	Kuvendi i Shqipërisë	Deputet me interes personal/procedural merr pjesë në kontrollin ose vendimmarrjen ndaj institucionit relevant.	Të dokumentohen roli parlamentar, procedura individuale dhe çdo deklarament interesi ose recusal.
8	Integriteti legjislativ	Institucion i lartë / Kuvend	Ndryshim ligjor krijon mbrojtje, privilegj ose kritere nga të cilat mund të përfitojnë mbajtësit aktualë apo hartuesit.	Të dokumentohen projektligji, relacioni, amendamentet, propozuesit dhe kategoria përfituese.
9	Konflikt rolesh	Ish-zyrtar / avokat / media / politikë	Ish-zyrtar i lartë ushtron avokatinë në çështje sensitive dhe komenton publikisht institucionet/procedurat relevante, me angazhim politik paralel.	Të dokumentohen funksioni i mëparshëm, përfaqësimi profesional, daljet publike dhe pozicionimi politik relevant.
10	Reagimi institucional	KLGP / KLP / gjykata të larta / institucione të pavarura	Pretendim publik i dokumentuar për etikë ose konflikt interesi nuk merr përgjigje etike të identifikueshme publikisht.	Të dokumentohen çështja, kompetenca, kërkesa/sinjalizimi dhe reagimi ose mungesa e reagimit.

DATABASE ME PROBLEMATIKA

ID	Problematika	Institucionet	Pyetja e monitorimit	Standardi ligjor / etik / evropian	Treguesi që monitorohet	Risku	Rekomandimi
----	--------------	---------------	----------------------	------------------------------------	-------------------------	-------	-------------

1	Etika e magjistratëve jashtë funksionit	KLJG, KLP, gjykatat, prokuroritë	A krijojnë aktivitetet private ose publike perceptim të arsyeshëm të afërsisë politike apo cenimit të paanshmërisë?	Kodi i Etikës Gjyqësore; Bangalore; CCJE	Opinione etike, reagime, aktivitete me aktorë politikë	Mesëm–i lartë	Procedura të qarta për vlerësim etik jo-disiplinor
2	Emërimet pas vettingut	Ekzekutivi, administrata, institucionet emëruese	A merret parasysh historia e dokumentuar e integritetit në vlerësimin e përshtatshmërisë?	Ligji 84/2016; fit & proper / suitability	Vendime vettingu kundrejt emërimeve të reja	I lartë	Integrity & Suitability Review për funksionet sensitive
3	Dekriminalizimi dhe rikthimi	KQZ, administrata, partitë	Si menaxhohet rikthimi pas përfundimit të kufizimeve ligjore?	Ligji 138/2015	Rikthime, arsyetime, standarde partiake	Mesëm	Transparencë dhe standarde të arsyetuara të integritetit
4	Integriteti brenda partive	Partitë politike	A ekzistojnë rregulla të njëjta për drejtuesit nën hetim, akuzë ose masa sigurie?	Prezumimi i pafajësisë; kode etike partiake	Pezullime, dorëheqje, vendime etike	I lartë	Kode integriteti dhe masa proporcionale të ndërmjetme
5	Konflikti i interesit në Kuvend	Kuvendi	A deklarohen dhe menaxhohen konfliktet konkrete të deputetëve?	Ligji për konfliktin e interesit; praktika e PE	Deklarime, regjistër publik	I lartë	Regjistër publik dhe procedurë recusal
6	Revolving doors / cooling-off	Inst. të pavarura, organe vettingu, ekzekutiv, parti	A ka distancë të mjaftueshme midis mandatit të pavarur dhe rolit të ri politik/privat?	Praktika EC/ECB dhe standarde evropiane	Koha midis funksioneve; natyra e rolit të ri	Mesëm–i lartë	Periudha proporcionale sipas riskut
7	Vetë-përfitimi legjislativ / privilegjet	Kuvendi, institucionet propozuese	A marrin pjesë përfituesit potencialë në hartimin e mbrojtjeve ose kritereve për veten?	Konflikti i interesit; proporcionaliteti	Projektakte, amendamente, përfitues, deklarime	I lartë	Integrity Impact Assessment dhe deklarim interesi
8	Konflikti i roleve të ish-zyrtarëve	Dhoma e Avokatisë, media, ish-zyrtarë	A deklarohet interesi profesional/politik kur personi paraqitet si ekspert publik?	Ligji/Kodi i Avokatisë; CoE	Disclosure në media; lidhja me çështjet e klientëve	Mesëm	Standard disclosure pa cenuar pav. e avokatit
9	Transparenca e lobimit	Kuvendi, ekzekutivi, autoriteti përgjegjës	A krijohet gjurmë publike e ndikimit në vendimmarrje?	Ligji 12/2026; CM/Rec(2017)2	Regjistri, takimet, legislative footprint	I lartë	Regjistër funksional dhe legislative footprint
10	Reagimi institucional ndaj etikës	KLJG, KLP, gjykata të larta, inst.kushtetuese	A trajtohen dilemat etike edhe kur nuk arrijnë pragun disiplinor ose penal?	Kodet e etikës; praktika e organeve etike të BE	Opinione, vendime, raporte vjetore	I lartë	Mekanizma autonomë të këshillimit dhe shqyrtimit etik

KODET DHE BAZA LIGJORE

ID	Institucioni / kategoria	Kodi / instrumenti etik	Baza kryesore ligjore	Organi / mekanizmi përgjegjës
1	Gjyqtarët / KLGJ / Gjykata e Lartë	Kodi i Etikës Gjyqësore, Vendim KLGJ nr. 171, 22.04.2021	Kushtetuta; ligji 96/2016; ligji 115/2016; ligji 98/2016	KLGJ; Këshilltari i Etikës; ILD/KLGJ për disiplinën
2	Prokurorët / KLP	Kodi/rregullat etike të prokurorit dhe aktet e KLP	Kushtetuta; ligji 96/2016; ligji 115/2016	KLP; Këshilltari i Etikës; ILD/KLP për disiplinën
3	Gjykata Kushtetuese	Të verifikohet kodi i posaçëm publik; rregulla kushtetuese, ligjore dhe të brendshme	Kushtetuta; ligji 8577/2000, i ndryshuar	Gjykata Kushtetuese / mekanizmat sipas ligjit dhe akteve të brendshme
4	Deputetët / Kuvendi	Kodi i Sjelljes së Deputetëve; Udhëzuesi i Detajuar për Sjelljen	Kushtetuta; Rregullorja; konflikti i interesit; pasuritë; dekriminalizimi	Strukturat e Kuvendit; ILDKPKI sipas kompetencës
5	Ministrat / funksionet e larta ekzekutive	Rregulla integriteti të shpërndara; të verifikohet instrumenti unik aktual	Kushtetuta; konflikti i interesit; pasuritë; dekriminalizimi; lobimi; aktet e KM	KM/Kryeministria; ILDKPKI; autoritetet sipas kompetencës
6	Banka e Shqipërisë	Kodi i Etikës i Bankës së Shqipërisë	Kushtetuta; ligji 8269/1997, i ndryshuar; Statuti; aktet e brendshme	Këshilli Mbikëqyrës / strukturat e brendshme
7	Administrata publike / nëpunësit civilë	Rregulla etike të shërbimit civil dhe kode/rregullore të brendshme	Ligji 152/2013; konflikti i interesit; pasuritë; Kodi i Procedurave Administrative	DAP; HR; eprorët; ILDKPKI sipas kompetencës
8	Institucionet e pavarura kushtetuese / ligjore	Kode etike ose rregulla të brendshme sipas institucionit	Ligjet organike + ligjet horizontale për konfliktin, pasuritë, informimin, lobimin	Sipas institucionit
9	Partitë politike	Statute, rregullore dhe kode të brendshme, kur ekzistojnë	Kushtetuta; ligji 8580/2000; ligji 138/2015; Kodi Zgjedhor	Organet statutore/disiplinore të partisë
10	Avokatët / ish-zyrtarët që ushtrojnë avokatinë	Kodi Etik i Avokatit	Ligji 55/2018; aktet e Dhomës Kombëtare të Avokatisë	Dhoma Kombëtare e Avokatisë / organet disiplinore
11	Subjektet e deklaramit / konfliktit të interesit	Regjim ligjor horizontal	Ligji 9049/2003, i ndryshuar; ligji aktual për konfliktin e interesit	ILDKPKI dhe autoritetet përgjegjëse
12	Zyrtarët e kontaktuar nga lobistët / vendimmarrësit	Regjim transparence dhe integriteti i lobimit	Ligji 12/2026 + aktet nënligjore	Autoriteti përgjegjës; institucionet e kontaktuara