



**ROLI I INSPEKTORIATIT TE LARTE TE DEKLARIMIT
DHE KONTROLLIT TE PASURISE (ILDKP) NE LUFTEN
KUNDER KORRUPSIONIT NE SHQIPERI**

Hyrje:

Kur Shqipëria më së fundmi vendosi të miratonte dhe kishte në fuqi një ligj, i cili detyronte zyrtarët e lartë të shtetit, por jo vetëm, të bënin publike të ardhurat e tyre, shumë pak e besuan se kjo do të mund të ishte një metodë efiçente në luftën kundër korrupsionit në vend. Më së shumti e gjitha ngjante me një “detyrë shtëpie” të kohës, e cila për pasojë do të kishte vetëm një seri më shumë burokratësh shteti dhe individësh që arkivojnë të dhëna pa fund, sesa një metodë reale për të bërë presion e për të vënë përpara përgjegjësisë zyrtarë e politikanë që abuzojnë apo vënë pasuri në mënyrë të padrejtë.

Me të drejtë për të gjithë mund të kishte lindur atëherë pyetja, mbase jo shumë sot, se: nëse në Republikën e Shqipërisë ka audite të brendshme për çdo Ministri apo institucion tjetër publik, nëse ka një ligj dhe funksionon Kontrolli i Lartë i Shtetit e nëse më së shumti ka e duhet të ketë një prokurori e cila duhet të jetë e aftë të hetojë dhe zbulojë çdo vepër penale në kushtet e abuzimit me detyrën nga funksionarët e lartë të shtetit, atëherë pse do duhet të shtojmë një institucion, i cili ndër të tjera shton shpenzimet e arkës së shtetit dhe serisë së burokratëve të emëruar me “mik”, do t'i shtohet një seri tjetër e ngjashme?!

Nëse vëmë re me kujdes kompetencat e insitucioneve të përmendura më lart në raport me ILDKP-në ata kanë një dallim esencial, jo i vetmi, por ndoshta më specifik: vetëdeklarimi! Sa intriguese aq edhe, ndoshta në pamje të parë, e pamundur, në rastin e Inspektoratit të Lartë të Deklarimit të Pasurive personi i veshur me pushtet, i zgjedhur apo emëruar ka detyrimin ligjor të deklarojë të ardhurat dhe pasuritë para dhe në mënyrë periodike mbasi është zgjedhur apo emëruar në pozicionin përkatës.

Nëse fjala intriguese ngjan shumë entuziaste, ndoshta është me vend të kujtojmë se në atë kohë, por jo vetëm, flitej për pushtetarë që zotëronin më së shumti një apartament në kohën kur zgjidheshin apo emëroheshin dhe në më pak se një vit, për habinë e të gjithëve ishin pronarë të një makine luksoze dhe vile në bregdet, bëhej dhe bëhet fjalë për kohë kur beteja për shtetin e së drejtës dhe respektin për pasurinë e përbashkët është një betejë “heronjsh” kundër atyre që në fakt janë më të këqinjt e më shkatërruesit

e shtetit: “të korruptuarit”. Ndoshta duke ditur këtë, është e kuptueshme se deri diku lufta ndaj korrupsionit me metodat e “vjetra” kishte dështuar, por të gjithë e patën të vështirë të besojnë se futja në lojë e një institucioni të ri të kësaj natyre do të bënte ndonjë ndryshim.

Edhe sikur të mos kishte një seri abuzimesh të zbuluara deri më tani në sajë të ILDKP, edhe sikur të mos kishte raporte që përgëzojnë punën në një terren si ky i joni, fakti, që zyrtarët kanë përgjegjësinë, detyrimin përpara të gjithëve të bëjnë publike të ardhurat e tyre, edhe sikur vetëm moralisht të ndihen nën presionin e opinionit publik, është mjaftueshëm për të thënë e konkluduar se ILDKP përbën shtyllën shumë të rëndësishme në luftën kundër korrupsionit në vend.

Një qëndrim të tillë ka mbajtur edhe Gjykata jonë Kushtetuese në vendimin e saj nr. 14 të vitit 2004. Nuk kishte as një vit nga hyrja në fuqi e ligjit, kur ai u atakua si jo kushtetues me motivimin se bie në kundërshtim me Nenin 22 dhe 23 të Kushtetutës së Republikës, si edhe Nenin 10 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, nene këto që lidhen me lirinë e shprehjes dhe marrjes së informacionit, si edhe me Nenin 35 të Kushtetutës dhe Nenin 8 të Konventës në lidhje me mbrojtjen e jetës private dhe familjare.

Sigurisht, ky është një ndër të shumtat vendime ku Gjykata Kushtetuese arsyeton dhe analizon gjatë mbi elementë të të drejtave të njeriut në raport edhe me vendime të ngjashme të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut. Gjithsesi, vlen të theksohet në këtë vendim qëndrimi i Gjykatës sonë Kushtetuese: *“Gjykata Kushtetuese vë në dukje gjithashtu, se vetë neni 35 i Kushtetutës, krijon mundësinë e bërjes publike të të dhënave personale edhe pa pëlqimin e personit, nëse një gjë të tillë e “kërkon ligji” (paragrafi 1) ose në rastet e “parashikuara me ligj” (paragrafi 2). Një kufizim i tillë, në kushte të caktuara, gjen mbështetje edhe nga Neni 17 i Kushtetutës (kufizimi të bëhet “...vetëm me ligj, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve...”).*

Duke pasur parasysh edhe KEDrNj si dhe jurisprudencën e GjEDrNj, vlerësohet se rastet që do të justifikonin në tërësi kufizimin me ligj të kësaj të drejte do të ishin siguria kombëtare, mirëqenia ekonomike e vendit, mbrojtja e rendit kushtetues,

parandalimi i veprave penale, mbrojtja e të drejtave dhe lirive të të tjerëve, etj. Në çdo rast konkret, legjitimitimi ose jo i ndërhyrjes do të varej kryesisht nga intensiteti i saj, shkalla e cënimit të jetës private, domosdoshmëria e kësaj ndërhyrje në shoqërinë demokratike dhe në realitetin konkret që e ka diktuar atë, efektiviteti dhe proporcionaliteti në raportin e qëllimit që është synuar të arrihet dhe mjeteve të përdorura për arritjen e tij. Mbi të gjitha duhet patur parasysh se sa më shumë të depërtohet në sferën e jetës intime apo sensitive, aq më shumë rritet edhe detyrimi i pushtetit publik për mbrojtjen e jetës private.

Është një vendim ku jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese është e plotë dhe mbi të gjitha synon të kuptojë dhe gjykojë mbi thelbin dhe rëndësinë e ligjit si të tillë, e për këtë ajo shprehet: *“Gjykata Kushtetuese konstaton se qëllimi kryesor për miratimin e ligjit Nr.9049 “Për deklarin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë” ka qenë marrja e masave sa më efektive për intensifikimin e luftës kundër korrupsionit, rritja e besimit në institucionet shtetërore, transparenca, parandalimi i rasteve të abuzimit me pushtetin shtetëror dhe pasurimit të paligjshëm të personave të zgjedhur ose të atyre që kryejnë funksione të caktuara shtetërore. Këto fenomene të dëmshme pengojnë zhvillimin e vendit, mirëqënien e përgjithshme dhe ndërtimin e një shteti të lirë e demokratik. Prandaj ligjvënësi ka synuar që në këtë betejë të rëndësishme për fatet e demokracisë në Shqipëri t’i sigurohet një pjesëmarrje aktive dhe publikut. Kjo pjesëmarrje garantohet përmes transparencës, njohjes dhe vlerësimit të publikut të gjerë edhe me të dhënat mbi deklarinmet e pasurisë së personave të zgjedhur apo zyrtarë”.*

Kjo “betejë” e fituar, e parë ligjore, vë në dukje edhe njëherë, jo vetëm rëndësinë e deklarinmet të pasurisë, por më së shumti edhe atë të bërjes publike, transparente të saj. Gjykimi i publikut, sytë dhe veshët e tyre janë shumë të ndjeshëm dhe të mprehtë në çështje të kësaj natyre. Shqipëria, në realitet, krahasuar jo me vendet fqinje (të cilat po aq së fundmi kanë miratuar ligje të kësaj natyre), por me kulturën Europiane në përgjithësi, në këtë drejtim ishte e vonuar. Në vendet perëndimorë një biletë avioni e pamërituar ka përbërë shkak për dorëheqje ministri, apo edhe një dhuratë e shtrenjtë ose edhe pasurimi i befshëm dhe i dyshimtë i ndonjë gjyqtari. Thënë këtë, skrupujt janë

shumë të pakët kur bëhet fjalë për privatësinë e pasurisë së zyrtarëve të lartë apo edhe familjarëve të tyre.

Sa më sipër, konstatojmë se dimensionet e punës së ILDKP janë tre: Së pari “deklarimi”, i cili me ndryshimet e bëra të ligjit është pothuajse i pashmangshëm. Së dyti “publikimi” dhe së treti “hetimi”, i cili që të jetë efektiv kërkon edhe rezultate konkrete. Nëse në dy rastet e para është bërë progres pothuajse i mjaftueshëm, ne do ndalemi më së shumti në dimensionin e tretë. Kjo, mbasi ky duket se përbën të ardhmen reale të këtij institucioni, forcimi sa më tepër i të cilit mund sjellë shumë progres në luftën ndaj korrupsionit në Shqipëri.

Përshkrim i përgjithshëm i legjislacionit Shqiptar për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurisë

1. Subjektet:

Legjislacioni Shqiptar në fuqi parashikon një numër të gjerë subjektësh dhe zyrtarësh të cilët kanë detyrimin të deklarojnë pasurinë e tyre. Këto subjekte do të mund t'i klasifikonim, bazuar në ligjin në fuqi për këtë qëllim në pesë kategori kryesore, të cilat do të ishin;

- a. *Personat e zgjedhur në nivel qendror dhe lokal me votim të drejtpërdrejtë sipas Kushtetutës dhe ligjeve të vendit.* Këtu sigurisht mund të rendisim deputetët, por jo vetëm, pasi përfshihen në këtë kategori edhe kryetarët e komunave si edhe bashkive përkatëse. Zakonisht në Shqipëri mazhoranca fituese formon kabinetin qeverisës bazuar në emrat e deputetëve të zgjedhur, por ky nuk duhet kuptuar si një rregull në Kushtetutën tonë. Mund të ketë raste kur një ministër nuk mban në të njëjtën kohë postin e deputetit. Kjo nuk do të thotë në asnjë rast se përjashtohet nga detyrimi për deklarim, por do të klasifikohet në kategorinë e dytë.
- b. *Drejtuësit dhe zyrtarët më të lartë të Shtetit të emëruar.* Kjo kategori është e gjerë, e cila fillon me Presidentin e Republikës, për të përfshirë më tej ministra,

nëse këto të fundit nuk janë deputetë të zgjedhur, zëvendësministra, por në këtë kategori bien edhe drejtues të institucioneve të tjera siç mund të jetë KRRT apo edhe zyrtarë të tjerë që emërohen ose zgjidhen nga Kuvendi, Kryeministri si edhe ministrat, apo persona që barazohen me to.

- c. *Nënpunësit e lartë civilë* meritojnë të grupohen më vete për shkak të pozitës dhe statusit që ligji i njeh specifikisht kësaj kategorie. Në rastin e deklarimit dhe kontrollit të pasurive nuk përfshin të gjithë individët që gëzojnë këtë status, por ligji kufizohet në drejtorët e drejtorive, shefa sektori, drejtorë të përgjithshëm dhe të gjithë ata që sipas ligjit janë nënpunës civilë të nivelit të lartë dhe të mesëm drejtues.
- d. Edhe pse shpesh mund të jenë të emëruar apo zgjedhur nga Kuvendi ose Kryeministri, *drejtuesit e institucioneve të pavarura publike* janë një kategori me rëndësi nga pikëpamja Kushtetuese. Këtu nënkuptohen të gjithë drejtuesit që nuk përfshihen në kategorinë e dytë, si Prokurori i Përgjithshëm, Kreu i Kontrollit të Lartë të Shtetit apo edhe Avokati i Popullit, nënkryetari i Këshillit të Lartë të Drejtësisë e të tjerë të ngjashëm me to që parashikohen si të tillë me ligj apo Kushtetutë.
- e. Së fundmi, por me shumë rëndësi, janë *kategoria e gjyqtarëve të të gjithë niveleve*. Këtu nuk bëjnë përjashtim gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, pavarësisht se formalisht nuk janë pjesë e sistemit gjyqësor në Shqipëri.

Bazuar në parashikimet ligjore, është e mundur të konkludojmë se kategoria e personave të cilët kanë detyrimin të deklarojnë pasurinë është relativisht e gjerë dhe nuk përjashton pothuajse asnjë kategori individësh të veshur me pushtet dhe që duhet të kenë detyrimin të bëjnë të ditur pasurinë dhe të ardhurat e tyre. Në çdo rast ligji nuk mjaftohet me kaq, dhe do të ishte e mundur të shtonim edhe një kategori tjetër të gjashtë; *të gjithë ata që vetë Inspektori i Përgjithshëm i propozon Kuvendit*. Sigurisht në këtë rast Inspektori i Përgjithshëm nuk gëzon diskrecion dhe së fundmi vendimi mbetet politik e në zgjedhje të Kuvendit, por ligji ka krijuar pothuajse të gjithë hapësirën e mundshme për të mos përjashtuar individë të veshur me pushtet nga bërja transparente e burimit të të ardhurave.

Duhet theksuar, sa i takon subjekteve ligjore në këtë aspekt se ligji ka vetëm dy raste në të cilin përfshihen individë privatë në detyrimin për deklarimin e pasurive. Rasti i parë janë familjarët e personave që përmenden në kategoritë e mësipërme, dhe rasti i dytë është ai i personave të lidhur me ta. Sa i takon këtyre të fundit, ligji mbetet pak evaziv dhe jo shumë specifikues. Cilët janë në kuptimin e ligjit individët/personat që lidhen me personat që ushtrojnë funksione publike? A duhet të konsiderohen të tillë individë që punojnë me ta, apo rrethi më i gjërë i familjes ose çdo person tjetër që dyshohet të ketë lidhje pasurore, kontraktore apo çdo formë tjetër të lidhjes? Ndoshta në këtë kategori shumë mirë mund të ishin personat, të cilët në kuptimin e ngushtë të ligjit (strictu sensu) nuk janë familjarë, por janë bashkëjetues, pavarësisht se formalisht nuk kanë lidhur martesë.

Kodi i familjes tashmë e njeh dhe e sanksionon institutin juridik të “bashkëjetesës”, si edhe e rregullon me ligj regjimin e ndarjes pasurore për dy individë që bashkëjetojnë ashtu siç e bën edhe në rastin e martesës së dy individëve. Thënë këtë, ndoshta një interpretim i gjerë i ligjit, formalisht do të lejonte përfshirjen në këtë kategori edhe të bashkëjetuesve. Ky debat është relevant në Shqipëri, në kushtet kur akuza të ndërsjellta të zyrtarëve publike janë lidhur pikërisht me pasurinë dhe të ardhurat e disponuara nga bashkëjetuesi, por që sipas ligjit formalisht nuk kishte detyrimin për t’i bërë publike ato. Gjithsesi, në një sistem formalist ligjor si ky i yni, i takon ligjit të bëjë specifikimet përkatëse e për pasojë pak vend do mbetet për interpretim. Nga ana tjetër, fakti që për dyshime të arsyeshme, ILDKP ka kompetencë të hetojë e investigojë më gjërë në rrethin e personave që lidhen me personin që ka detyrim të deklarojë, në çdo rast krijon mundësinë e transparencës.

Por, çfarë do të thotë hetim në termat e ILDKP-së dhe sa ky hetim përbën zbulim efektiv, në kuptimin ligjor të së vërtetës, përtej çfarë është deklaruar në formën përkatëse?

2. Hetimi

Hetimi që kryhet nga Inspektorati i Lartë është i një natyre shume të posaçme në raport me hetimin që kryejnë organet e specializuara në vend. Forma e hetimit të ILDKP në

këtë rast, parë nga ky këndvështrim, edhe pse e kufizuar ndoshta në kompetenca, ka një seri avantazhesh.

Specifika në këtë rast është, se personi të cilit mund t'i hetohet pasuria në fakt është i detyruar vetë të vërë në dispozicion provat dhe të dhënat që lidhen me personin e tij. Parimi në funksionimin e prokurorisë dhe drejtësisë penale është, se në çdo rast barra e provës bie mbi organin që ka akuzën, të cilit në bazë të indicjeve dhe dyshimeve të arsyeshme i takon të grumbullojë prova dhe fakte në mungesën totale të bashkëpunimit me personin nën akuzë. ILDKP, edhe pse jo një organ hetimi në kuptimin e mirfilltë, sërish ka të gjithë mundësinë dhe lehtësinë të grumbullojë të dhëna për të dalë në konkluzione apo dyshime të arsyeshme. Për analogji do të përngjante me një prokuror, ku të gjithë individët që potencialisht mund të jenë autorë të një veprë penale, i tregojnë në mënyre periodike dhe sistematike prokurorisë në lidhje me veprimet e tyre, duke ia lehtësuar kështu kësaj të fundit detyrën për hetimin dhe ngritjen e dyshimeve të arsyeshme.

Refuzimi për deklaram, mosdeklarimi apo deklarimi i rremë, me ndryshimet e bëra në Kodin Penal, përbëjnë veprë penale të dënueshme deri me burgim¹. Një masë e tillë sigurisht jep garanci më të mëdha dhe nga ana tjetër përmbush standartet Europiane në këtë drejtim. Pavarësisht formës dhe organeve që kanë detyrimin për të mbledhur të dhëna të tilla, mosdeklarimi përbën një veprë penale, e cila mund të ketë për pasojë edhe burgimin.

Hetimi në rastin e ILDKP, sipas ligjit mund të klasifikohet në tre hapësira kohore për të grumbulluar të dhëna në lidhje me një individ. Momenti i parë është koha kur personi zyrtar sapo emërohet në detyrën përkatëse. Momenti i dytë është faza periodike mbas kohës së emërimit apo zgjedhjes në funksionin përkatës, e cila përfundon në fund të marsit të çdo viti. Shkelja e afatit të deklarimit mund të sjellë pasoja administrative deri në penale ashtu siç edhe e përmendëm. Së fundmi faza e tretë, sipas rastit, konsiston

¹ Shiko Neni 257/a të Ligjit Nr. 9030, datë 13.03.2003 "PËR NJË SHITESË NË LIGJIN NR. 8240, DATË 10.4.1997 "KODI PENAL I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË", NDRYSHUAR ME LIGJIN NR. 8279, DATË 15.1.1998 DHE ME LIGJIN NR.8733, DATË 24.1.2001"

në dhënien e informacioneve më të detajuara, në rast se një gjë e tillë kërkohet nga ILDKP ose sipas shortit përkatës, ose sipas dyshimeve apo vetë kërkesës së ILDKP-së. Pikërisht, funksionet hetuese dhe investiguese fillojnë në këtë moment, në hapësirën e tretë dhe më të rëndësishme në luftën ndaj korrupsionit.

Pyetja jetike për të gjykuar në lidhje me efikasitetin e kësaj forme hetimi është se sa në fakt, këto të dhëna janë një mundësi për të ngritur dyshime të arsyeshme në lidhje me abuzimin apo rastet korruptive nga ana e zyrtarëve të lartë. Një vështrim i përgjithshëm në legjisllacionin e vendeve fqinj, por edhe të vendeve Europiane sugjeron se po, kjo është e mundur. Ligji ynë, që në krye specifikon se ILDKP duhet të sigurohet mbi **legjitimitimin** e të ardhurave të deklaruara. Duke disponuar të dhëna rreth të ardhurave dhe pasurisë përpara marrjes së detyrës, si dhe duke marrë të dhëna periodike pas marrjes së saj, ILDKP ka mundësi që nga përlogaritja aritmetike e logjike të kuptojë se realisht rritja e pasurisë është në proporcion të zhdrejtë me të ardhurat e deklaruara. Dyshimi ka vend, e më pas i takon organit të akuzës të hetojë dhe verifikojë vërtetësinë apo jotë dyshimeve.

Sistemi më i suksesshëm është gjykuar të jetë ai francez. Sigurisht aplikimi i tij në Shqipëri është i pamundur, për vetë faktin se organi kompetent për mbledhjen dhe hetimin e të dhënave të këtij lloji është ai i tatimeve. Shqipëria ashtu siç edhe të gjitha vendet e rajonit kanë zgjedhur formën e një organi të pavarur për këtë qëllim dhe jo të një strukture pjesë e pushtetit ekzekutiv, e cila më së shumti mbart “naming” jo të mirë në raste korruptive. Ajo që, pavarësisht kësaj, e bën të suksesshëm rastin francez është se; subjektet deklaruese janë të gjithë shtetasit francezë, dhe jo vetëm zyrtarët e lartë. Kjo, shmang diskutimin se çfarë ndodh nëse të ardhurat e fituara në mënyrë korruptive transferohen në persona të tjerë, që nuk i përkasin as rrethit familjar. Shtimi i befshëm i pasurisë së një individi, transfertat e dyshimta bankare apo blerjet në shuma të mëdha, që nuk justifikohen nga të ardhurat apo pasuria, përbëjnë shkak për hetim dhe kontrollin e mëtejshëm. Në një sistem aq formal, sa ai francez, kontrolli është pothuajse i centralizuar dhe ushtron diktatin e vet gati në mënyrë të pagabueshme. Së dyti, kompetencat e gjëra të organeve tatimore për të marrë dhe administruar të dhëna të kësaj natyre, e bën pothuajse të pambrojtur nga imuniteti çdo zyrtar. Kalimi i hetimit në

pjesën më të madhe tek organet hetimore si prokuroria, ka disavantazhin e mbrojtjes që gëzojnë ndaj hetimit zyrtarët e lartë, për shkak të imunitetit. Në këto kushte, organet administrative nuk kanë asnjë detyrim që të kërkojnë heqjen e imunitetit dhe pengesave të këtij lloji, për grumbullimin në mënyrë sa më të kopsitur të të dhënave pothuajse po aq mire sa do të bënte prokuroria.

Gjithsesi, ligji aktual për Tatimin mbi të Ardhurat dhe Udhëzimi Nr.9, datë 26.4.2011 i Ministrisë të Financave) parashikon një procedurë të ngjashme. Kështu, sipas tij të gjithë qytetarët, tatimpagues individë rezidentë apo të vetëpunësuarit rezidentë, që realizojnë të ardhura në territorin e Republikës së Shqipërisë duhet të deklarojnë të ardhurat e tyre vjetore, duke përfshirë këtu:

- a) tatimpaguesit individë, të cilët gjatë një viti realizojnë të ardhura vjetore jo më shumë se 200 000 lekë;
- b) tatimpaguesit që janë të vetëpunësuar e që kanë një qarkullim vjetor deri në 2 000 000 lekë;
- c) të gjithë taksapaguesit, të cilët gjatë një viti realizojnë të ardhura vetëm nga paga dhe për të cilat punëdhënësi i ka paguar taksat në burim, të ardhura nga pensioni apo të ardhura nga vetëpunësimi për të cilat i kanë paguar taksat

Ndërhyrja në këtë rast nga ana e institucionit të tatimeve sipas modelit francez, do zgjeronte rrethin deri në praktikisht çdo individ pavarësisht të ardhurave që ka, për pasojë do ishte i kontrollueshëm çdo transaksion monetar i mundshëm.

Zgjerimi i kompetencave dhe kapaciteteve hetuese të ILDKP, mund të sillte rrezikun e krijimit të një institucioni paralel me prokurorinë në çështje hetimore. Nga ana tjetër, kjo do të shmangte në mënyrë indirekte, problematikën tashmë të shumë përfolur, që lidhet me imunitetin dhe pamundësinë jo vetëm për të gjykuar por edhe hetuar në lidhje me këtë.

Pavarësisht kësaj, nga pikëpamja hetimore, ILDKP i mundëson Prokurorisë pikërisht atë që vetë në kushte normale do ta kishte të vështirë të bënte. Kjo mbasi, në Shqipëri, imunitetit shtrihet në fazën e hetimit, çka në shumë raste e bën të pamundur për

Prokurorinë të grumbullojë të dhëna të mjaftueshme për të kërkuar heqjen e tij. Nëse këtë funksion e kryen ILDKP në fazat e para, ato të grumbullimit të të dhënave dhe transferimit të tyre tek prokuroria, atëherë në mënyrë indirekte është shmangur problemi “imunitet”, dhe më së fundmi hetimi ka një bazë më të plotë.

Thënë sa më sipër, kuptohet qartë, pesha, rëndësia dhe efektshmëria e një institucioni si ILDKP në luftën ndaj korrupsionit.

Përmbyllje:

Për sa më sipër, edhe pse progresi ka qenë ndër më të mirat për këtë institucion, beteja ligjore dhe amendimet në vijim janë dhe mbeten me shumë rëndësi. Prandaj ne propozojmë sa më poshtë:

1. Zgjerimi i rrethit të personave që duhet të kenë detyrimin për të deklaruar pasurinë ose një pjesë të saj që lidhen me zyrtarët e lartë. Po aq, në këtë sektor të ligjit të përfshihet specifikisht bashkëjetuesi. Është e rëndësishme, që për këta të fundit që duhet të shtohen në rrethin e personave që kanë detyrimin për të deklaruar të jenë para përgjegjësishë administrative dhe, në rast refuzimi të vazhdueshëm e recidivist, edhe penale për mosdeklarim. Kjo masë thjesht do bënte efektiv deklarin.
2. Zgjerimi i rrethit të deklaruësve për drejtuesit e lartë në sektorin e shëndetësisë, arsimit si edhe pushtetit vendor.
3. Zgjerimi i kompetencave të Inpektoriatit në lidhje me procesin e hetimit, në drejtimin e burimeve për grumbullimin e të dhënave, rrethit të personave që mund të hetojë si edhe kushtet në të cilat mund të ngrejë dyshime të arsyeshme. Po aq, ligji duhet të parashikojë detyrimin e institucioneve ndihmëse në hetim, si ato bankare, apo tatimore të vënë në dispozicion në një kohë të arsyeshme të dhënat e kërkuara. Një skemë specifike dhe e detajuar hetimi, por me kompetenca të gjera për ILDKP-në do të ishte shtysa më e mirë drejt një hetimi efektiv.

4. Zgjerimi i hetimit administrativ është një kusht, i cili siç edhe theksuam më sipër ndihmon më së shumti në luftën ndaj korrupsionit dhe eviton vështirësinë e prokurorisë në hetim për shkak të imunitetit. Ky hetim, me anë të ligjit duhet të përfshijë mundësinë e hetimit në raste që lidhen me fshehjen e pasurisë apo pastrimin e parave. Konstatimi i shkeljes, pa patur mundësinë e zbulimit të pasurisë së fshehur dhe fakteve që provojnë jolegjitimitetin e saj, përbën bazën që mund t'i shërbente më së miri Prokurorisë.

Ndoshta me të drejtë, në këtë fazë do mund të shtrohej pyetja nëse po krijojmë institucione paralele me Prokurorinë si edhe po synojmë të mbivendosim kompetenca, të cilat në një skenar të keq do rezultonin në mosbërje të detyrës nga të gjitha palët. Sigurisht ka një rrezik të tillë dhe të mundshëm. Por së pari, propozime të tilla ligjore duhet të shoqërohen domosdoshmërisht me akte plotësuese nënligjore, por edhe me rritje kapacitetesh njerëzore e logjistike për vetë institucionin në fjalë. Hetimi është një ndërmarrje komplekse, e cila kërkon staf të përgatitur, profesional, të paanshëm dhe me integritet të lartë. Faktet tregojnë, që të gjitha këto cilësi në një, ne kemi vështirësi t'i përmbledhim, por shpresa është aty!

Nga ana tjetër, vullneti politik për ndryshime të këtij lloji mund të ishte hezitues, por i mundshëm. Pajisja me ligj e ILDKP me kompetenca të plota, përbën bazën dhe fillësën e një lufte edhe më të fortë ndaj korrupsionit, për të cilën kanë detyrim të gjithë.



HIDAA in the fight against corruption in Albania

Introduction:

When Albania finally decided to approve and adopt a law, which would oblige the high public officials, but not only, to make public their income, a few believed that this would prove to be an efficient method in the fight against corruption in the country. It mostly looked like another “homework” of the time, which would consequently provide one more range of state bureaucrats and individuals to archive endless data, rather than a real method to put pressure and enhance the accountability of politicians and public officials who abuse or acquire illegal assets.

We could all have properly asked at that time, maybe not much these days, that: if in the Republic of Albania there are internal audits for each Ministry or other public institution, if there is a law and proper functioning of the High State Control office, even more we have a General Prosecutor`s Office able to investigate every penal act in the conditions of abuse with the power that high public officials have, then why would it be necessary to add one more institution, which among others raises the expenditures of state budget and the range of bureaucrats commonly named as “friend” ?

If we have a close look at the competences of institutions mentioned above and compare them to the HIDAA, we do prove an essential difference, not only, but probably the most specific: self-declaration! As intriguing as impossible could seem at a first look, in the case of HIDAA, the person with power, elected or nominated, has the legal obligation to declare the income and assets before and in a periodic manner after elected or appointed in the relevant position.

If the word intriguing sounds much enthusiastic, maybe it`s the moment to bear in mind that in that time, but not only, we used to refer to public officials who possessed mostly an apartment when elected or appointed and in less than one year period, surprisingly they were owners of a luxurious car or a villa in the coast. It refers to a time when the battle for the state, the rule of law state, and the respect for the common fortune is a battle of “heroes” against the ones which in fact are the worst and most destructors of the state: “the corrupted”. Having to know this, it is understandable that at some point the fight against corruption with the “old”

methods had failed, but for all it proved difficult to believe that having a new institution of such nature would bring any change.

Even if there would not exist series of abuses disclosed until now by HIDAA, even if there would not exist reports to congratulate the ground work like this ours, even the public officials would only morally feel under public opinion`s pressure, it contents the fact that officials have the responsibility and obligation to make public their income to conclude that HIDAA is one of the strongest component in the fight against corruption in our country.

A similar approach was held by our Constitutional Court with its decision no.14, in year 2004. It was not even a year from entering into force of the law, when it was proved as unconstitutional with the motivation of overlapping with the Article 22 and 23 of Constitution of Albania, as well the Article 10 of European Convention for Human Rights, which are associated with the freedom of expression and information gain, as well as Article 35 of the Constitution and Article 8 of the Convention for protecting the private and familiar life.

Subsequently, this is one of the many decisions when the Constitutional Court reasons and analyzes on human rights elements comparing to similar decisions of European Court for Human Rights. Eventhough, it is worth mentioning that in this decision of our Constitutional Court: “The Constitutional Court puts also an emphasis, that the Article 35 of the Constitution, creates opportunities to disclose the personal data even without the acceptance of the person, if such a thing is required by law (paragraph 1) or in the cases “predicted by law” (paragraph 2). Such a limitation, in special conditions, is supported by the Article 17 of the Constitution (the limitation shall be made “...only by law, for a public interest or for the protection of other persons` rights...”)

Having in mind also the CoHR as well as the jurisprudence of HRC, it is evaluated that the cases to justify the overall limitation of this right would be: the national security, the economic prosperity of the country, the protection of constitutional order, the prevention of penal cases, protection of rights and freedoms of others etc. In every specific case, the legitimization or not of the intervention would depend mainly on its intensity, the scale of invasion of private life, the necessity of such

intervention in the democratic society and in the concrete reality that has dictated it, the efficiency and proportionality in the report of scope that has aimed to achieve and the right tools to achieve it. Overall we should bear in mind that the more it is infiltrated in the sphere of private or sensitive life, the more the obligation of public power to protect private life is enhanced.

It refers to a decision when the jurisprudence of Constitutional Court is complete and overall, aims to understand and judge on the essence and the importance of the law as such, and to this extent it cites: “The Constitutional Court notices that the main scope for approving the Law No. 9049 “On the Declaration and Audit of the Assets, Financial Obligations of the Elected and Certain Public Officials” has been undertaking the most effective measures to intensify the fight against corruption, gain the trust in state institutions, transparency, prevention of abusive cases with state power and the illegal enrichment of elected persons or those that exert certain state functions. These harmful phenomena hamper the development of the country, the overall prosperity and the functioning of a free and democratic state. Accordingly, the lawmaker aimed that in this important battle for the fate of democracy in Albania to ensure an active participation of the public. This participation is guaranteed through transparency, acknowledge and evaluation of the entire public and with the data on declarations of assets of elected persons or officials”.

This first legal winning “battle”, puts an emphasis not only in the importance of declaration of assets, but mostly in that of public disclose and its transparency. The public role in judging, their eyes and ears are much sensible and witty in cases of this nature. Albania, in reality, comparing not only to the neighbor countries (which recently has adopted laws of such nature), but with the European culture in general, was delayed in this direction. In the western countries, an undeserved flight ticket has been the cause for the resignation of a minister, or even an expensive gift or the immediate enrichment and suspicious of any judge. Saying this, the scruples are much less when talking on the privacy of high officials` assets or even their familiars`.

As above explained, we notice that the dimensions of the HIDAA work are three: firstly, “the declaration” which is almost inevitable with the law amendments; secondly, “the publication”; and thirdly “the investigation” which to be effective requires even concrete results. Due to the sufficient progress made in the first two cases, we will mostly analyze the third dimension because we think it refers to the real future of the institution, further consolidation of which might bring much progress in the fight against corruption in Albania.

General description of the Albanian legislation on Declaration and Audit of Assets

The Subjects

Albanian legislation in force predicts a large number of subjects and officials whom have the obligation to declare their fortune. For this purpose, we could classify these subjects, according to the law in force, in five main categories, which are:

The elected persons in the local and central level with direct voting according to the Constitution and the country`s laws. Here we could, of course, enumerate the deputies, but not only, because in this category are included also the head of communes and relevant municipalities. Usually in Albania, the ruling majority founds the governing cabinet based on the deputies selected, but this can not be understood as a rule for our Constitution. There might be cases when a minister does not exert in the same time the post of the deputy. Its does not mean that in any case he/she would be excluded by the obligation for declaration, but would be classified in the second category.

The directors and highest state officials appointed. This category is large, and it begins with the President, to include further ministers, if they are not elected deputies, vice ministers; but in this category are included as well head of other institutions as might be Nacional Council of Radio and Television or even other officials who are elected or appointed by the Parliament, the Prime Minister, or the ministers or persons equal to them.

High civil employees merit to be grouped separately for the purpose of the position and the status that the law recognizes specifically this category. In the case of declaration and audit of assets, it does not include all individuals that possess this status, but the law is limited in the director of directories, head of sector, general

directors and all those that according to law are civil employees of medium and high level directing.

Even though there might be often appointed or elected by the parliament or the Prime Minister, the head of independent institutions fall into a category important by constitutional perspective. Here are intended all the directors not falling under second category, such as the General Prosecutor, head of High State Control or the Ombudsman, vice chair of High Council of Justice and others similar to them predicted by law or Constitution.

Last but not least by importance, it is the category of judges of all levels. Here are not excluded the judges of Constitutional Court even though formally they are not part of judicial system in Albania.

Based on legal predictions, it is possible to conclude that the category of persons who are obliged to declare the fortune is relatively large and it does not exclude almost any category of individuals with power and who shall have the obligation to make known their fortune and income. In any case, the law is not contented to that extent, and it would be possible to add another sixth category; all those persons proposed to the Parliament by the General Inspector himself. It is sure that in any case the General Inspector does not possess discretion and lastly the decision remains political and in the choice of the parliament, but the law has guaranteed almost all possible space to not exclude individuals with power from transparent disclose of their income sources.

It is worth to highlight that according to the legal subjects in this aspect, the law has only two cases where there are included private individuals in their obligation for asset declaration. The first case is related to the family members of persons mentioned in above categories, and the second case of the individuals related with them. As per the second ones, the law remains a bit evasive and not much specified. Who are in the legal sense the individuals/persons related to the persons who exert public functions? Should considered as such individuals who work with them, or the larger range of family or any person dubious to have fortune or contractual relation or any other form of relation? Maybe in this category should be

as well included the persons, which in a strictu sensu are not considered as family members, but are cohabitant regardless of not being formally related in marriage. The family code recognizes now and sanctions the juridical institute of “cohabitance”, and also regulates by law the regime of fortune separation for two individuals who cohabit as in the case of marriage of two individuals. Mentioning this, possibly a wider interpretation of the law, formally would allow inclusion in this category of the cohabitants as well. This debate has been relevant in Albania, in the conditions when the reciprocal accuses of public officials are related exactly with the fortune and income of the cohabitant, but which according to the law do not have formally the obligation to make them public. However, in a legal formalist system as ours, the law itself shall make the relevant specifications and thus, less space would be available for interpretation. On the other hand, the fact that for reasonable suspicions, HIDAA had competence to enquire and investigate more widely the range of persons related to the person obliged to declare, creates in any case the opportunity of transparency.

But what does really mean investigation in the terms of HIDAA and to what extent this investigation is equal to effective disclose, in the legal meaning of the truth, beyond what is being declares in the specific format?

2. The investigation

The investigation carried out by HIDAA is a more specific in relation to the investigation carried out by specialized authorities in the country. The structure of the HIDAA’s investigation, though perhaps limited in power, has a series of advantages.

In this particular case, the person whose assets are being investigated has the obligation to present the evidence and data to support his declaration. Under the criminal law principles, in any case the prosecutor bears the burden of proof and has full responsibility for collecting enough evidence to substantiate a criminal charge, in the total lack of cooperation with a person under indictment. HIDAA, thus not an investigative body, still has all the ability and facility to collect data to come to conclusions beyond a reasonable doubt. HIDAA presents an analogy to the work of a prosecutor, where all individuals that potentially can be crime authors, periodically

and systematically show to the prosecutor some evidence to support their actions, thus facilitating the process of investigation.

Refusal for declaration, non-declaration or false declaration of assets, in accordance with the recent changes of the criminal law, constitutes a penal contravention and is punished with fine or imprisonment. Such a measure certainly gives greater security and in turn meets the European standards in ensuring the fight against corruption.

The investigation conducted by HIDAA, by law, may be classified into three phases of time to collect data on an official person. The first moment is when the official is appointed to perform his respective duty. The second phase is that of the periodic time after his appointment, which finishes in the end of March of each year. The failure to submit the declaration by this deadline can subject the individual to administrative and penal sanctions. In the end, the third phase consists in giving more detailed information by the official, if this is required by HIDAA when there is a reasonable doubt, or under the lottery outcome. This specific moment when HIDAA conducts the administrative investigation, is the most important moment of the fight against corruption.

The question here is to establish the efficiency of this investigation in collecting data that gives the opportunity to raise reasonable doubt in cases of abuse or corruption by senior officials. An overview of the legislation of the neighboring countries and also European countries suggests that this is possible.

According to our law, HIDAA must be sure about the legitimacy of the declared income. With all the data having at their disposal, about the incomes before and after the appointment of an official, HIDAA has the opportunity to calculate and realize if their wealth growth is inversely proportional to the income declared. Where there is a doubt, the prosecution has the responsibility to investigate and verify the authenticity of the suspicion.

The most successful system is judged to be the French model. Definitely the application of this system in Albania is impossible, due to the fact that the responsible body for collecting and investigating data of this type is the tax authority. Albania, like the other countries of the region, has chosen the model of an

independent body for this purpose, and not the model of an executive structure, that has the tendency to have a bad reputation in the cases of corruption.

The obligation for all French nationals to declare their incomes, and not only for the high officials, is the another fact that makes the French model a successful one. This avoids the discussion of what happens in the case where illegal incomes are transferred to a person who doesn't belong to his family members. The fast-growing wealth of an individual, suspicious bank transfers or purchases in high amounts that are not justified by his wealth or incomes establish the bases for a further verification and investigation. In a formal system, as the French one, the control is almost centralized and the authority of the institution is exercised in an almost perfect manner. Secondly, the wide range of the competencies of the tax authority to obtain and manage information of this nature, make the officials unprotected from the immunity provisions. In some cases, the investigation conducted by the prosecution has the disadvantage of facing difficulties because of the immunity granted to the high officials. As a conclusion, an administrative body has the advantage that it has no obligation to ask for the lifting of immunity, in order to collect evidence as good as the prosecution would.

However, the current law on Income Tax and Instruction No. 9, date 26.04.2011 of the Minister of Finance provides a similar procedure. According to the law, all the citizens, resident individuals or self-employed taxpayers, who realize income in the Republic of Albania must declare their annual income, excluding:

- a) individual taxpayers who, during a year realize annual revenues of no more than 200 000 lekë;
- b) self-employed taxpayers who have an annual turnover of up to 2 000 000 lekë;
- c) all taxpayers, who during a year have income only from the salary and that the employer has paid the taxes at source; income from pensions or income from self-employment for which they have paid taxes.

In this case, the intervention by the tax authority as in the French model, will expand the circle of the people who have the obligation to declare regardless of their income, therefore every possible monetary transaction would be controllable.

The expansion of competences and investigative capacities of HIDAA could bring the risk of creating a parallel institution with the prosecution in the investigative cases. On the other hand, this will avoid indirectly the problem of the immunity of the high officials that grants them the exemption from the investigation process.

However, from the investigative standpoint, HIDAA enables the prosecution exactly what for them is hard to be done under normal conditions. This is because the immunity provisions make it difficult for them to collect all evidence necessary to ask for the lift of the immunity of a high official of the state. So, if this process of collecting the data is done by HIDAA in the early stages, the problem of “immunity” is indirectly avoided and at the end the investigation has a more comprehensive basis.

As said above, we can clearly understand the importance and effectiveness of an institution as the HIDAA in the fight against corruption.

Conclusion:

As per above mentioned analysis, even though the progress has been one of the best for this institution, the legal battle and the below amendments are and continue to be very important. For this reason, we propose as below mentioned:

Broadening the range of persons who shall have the obligation to declare the fortune or a part of it related to high officials. Also, in this sector of the law should specifically be included the cohabitant. It is important, that for the last ones shall be added in the range of persons with obligation to declare, to be before administrative responsibility and, in case of continual and recidivist refuse, also penal for non-declaration. This measure would simply prove effective declaration.

Broadening the range of declaring persons for the high directors in the health, education and local governance sectors.

Increasing the competences of the Inspectorate according to the process of investigation, in the direction of resources to gather the data, the circle of persons that could investigate as well as the conditions in which might have reasonable suspicions. The law shall predict the obligation of auxiliary institutions in investigation, as the banks, or the fiscal ones to make in its disposal the required data within a reasonable time. A specific and detailed investigation scheme, but with

wider competencies for HIDAA would be the greatest drive toward an effective investigation.

Broadening the administrative investigation is a condition, which as we specified above, helps mostly the fight against corruption and eludes the difficulty of the Prosecution to investigate for immunity reason. This investigation, according to the law, shall include the opportunity of investigation in cases of fortune hide or money laundering. The ascertainment of the dismissal, without the opportunity to disclose the hiding fortune or facts that prove its illegitimacy, provide a basis that would serve in the benefit of the Prosecution.

Possibly being right, in this phase we could question if we are creating parallel institutions with the Prosecution and if we are aiming to overlap the competencies, which in a bad scenario would result in work failure from all the parties. Obviously there is such a possible risk. But firstly, similar legal amendments shall be accompanied with necessary additional sublegal acts, but also with more human and logistic capacities for the institution itself. The investigation is a complex initiative, which requires well prepared, professional, independent staff with high integrity. The facts prove, that all these qualities in one are difficult to be summarized, but the hope still remains!

On the other hand, the political will for these type of amendments could be hesitant, but possible. The set of a law with complete competencies for HIDAA provides the basis and the origin of a much stronger fight against corruption, which is an all parties obligation.
