

DOKUMENT PËR POLITIKA nr.20/2023

Integriteti në vendimmarrje: Lëshime sistemore në rastin “Behtell Enka”

AUTORE: MISHA POPOVIQ

SHTATOR 2023, SHKUP

Pikëpamjet e shprehura në këtë dokument nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e Fondacionit Nacional për Demokraci të SHBA-ve dhe Institutit për Demokraci Societas Civilis - Shkup

Titulli: Integriteti në vendimmarrje: Lëshime sistemore në rastin “Behtell Enka”

Botues: Instituti për Demokraci "Societas Civilis" - Shkup

Autor: Misha Popoviq

Përkthimi: Vjosa Taiqi

Publikimi mund të shkarkohet falas në <https://idscs.org.mk/mk/2023/09/04/integriteti-ne-vendimmarrje-leshime-sistemo-re-rastin-behtell-enka/>

Tre elementet e përkufizojnë rrezikun nga korrupsioni. ¹ Elementi i parë është monopol, përkatësisht gjendja në të cilën është përqendruar e drejta e miratimit të aktit të caktuar, nga politika e përgjithshme deri te zgjidhja individuale. Përqendrimi nënkupton një person, grup, institucion ose konsorcium institucionesh. Sa më i madh që është monopoli, aq më shumë ka gjasa që të keqpërdoret fuqia e besuar. Elementi i dytë është diskrecioni, përkatësisht shkalla e arbitraritetit në kuadër të së cilës mund të ndryshojnë elementet e aktit të caktuar. Sa më e madhe që është mundësia e arbitraritetit, aq më e madhe është gjasa se një vendim mund të miratohet në dobi të interesit të caktuar privat. Elementi i tretë është llogaridhënia, përkatësisht mekanizmat që janë vendosur që të jepet llogari para palëve të treta në ato situata në të cilat ekzistojnë dy elementet paraprake, monopoli dhe diskrecioni. Sa më të fuqishme që janë mekanizmat e llogaridhënies, aq më e vogël është gjasa që korrupsioni të ndikojë mbi zgjidhje të caktuara, pa dallim nëse është, për shembull, lëshimi i lejes, ose krijimi i ligjit ose politikës.

Kjo kornizë është e dobishme për analizë të rastit “Behtell Enka”, përkatësisht ndërtimi i aksit të autostradës nga korridoret 8 dhe 10d, dhe ndihmon të kuptohet dështimi i mekanizmave mbrojtëse për të parandaluar ose zvogëluar rreziqet nga korrupsioni që i sjell ai. Përmes një sërë etapash, nga ideja initiale deri te miratimi i ligjit special për “Behtel Enka”, dhe ndryshimet e mëtutjeshme të rregullativës shoqëruese, vërehet shfrytëzimi i monopolit dhe diskrecionit gjatë vendimmarrjes, duke i anashkaluar mekanizmat ekzistuese të cilat përmes llogaridhënies duhet t’i parandalojnë rreziqet që dalin nga vendimmarrja. Ky tekst do t’i prezantojë pikat kontrolluese kryesore të cilat në njëfarë mënyrë i ka anashkaluar gjithë procesi.

Ligji i votuar lejon që Qeveria të lidhë marrëveshje të drejtpërdrejta me konsorciumin “Behtell Enka”, kundrejt rregullave të përgjithshme për prokurime publike, sipas të cilave, duke marrë parasysht madhësinë e shpenzimeve, do të duhet të shpallet tender ndërkombëtar dhe të zgjidhet ofertues më i mirë. Ligjet speciale, me të cilat anashkalohen rregullat e përgjithshme, konsiderohen si të ngarkuara në mënyrë jokohërente me rrezik nga korrupsioni, sepse mundësojnë qasje të privilegjuar në resurse pa i ndjekur parimet e konkurrencës gjatë ndarjes së marrëveshjeve publike. Që të arsyetohet rreziku, nuk është e domosdoshme që të dilet jashtë kufijve të vendit, sepse Republika e Maqedonisë së Veriut tashmë ka rast të tillë lidhur me autostradën “Kërçovë-Ohër” ku para gjykatës janë nxjerrë më shumë udhëheqës të qeverisë së VMRO-DPMNE-së, përfshirë edhe Nikolla Gruevskin me akuzë për keqpërdorim të detyrës zyrtare.

Lobim

Sipas deklaratave të përfaqësuesve qeveritarë, në ndonjë moment para nënshkrimit të memorandumit më 31 mars 2021, përfaqësuesit e konsorciumit “Behtell-Enka” kanë hyrë në Qeveri me idenë për ndërtimin e korridoreve sipas parimit “çelës në dorë.”² Pa qenë të njohura detajet nga negociatat, prodhimi prej tyre është memorandum për bashkëpunim në të cilin konstatohet qëllimi për marrëveshje të drejtpërdrejta ndërmjet shtetit dhe personit privat, në rastin konsorciumi. Prodhim nga ky memorandum është edhe Ligji për përcaktimin e interesit publik dhe nominimin e partnerit strategjik për implementim të projektit për ndërtim të Korridorit infrastrukturor 8 (Segmenti: Tetovë-Gostivar – Bukoçan dhe projekti për autostradën Trebenishtë – Strugë – Qafëthanë) dhe Korridori 10 d (Segmenti i autostradës Prilep-Manastir) (më tutje Ligji për korridoret 8 dhe 10d) në Republikën e Maqedonisë së Veriut.³ Ligji mund të konsiderohet si prodhim i tërthortë nga memorandum, sepse është miratuar me

¹ Rober Klitgaard. Controlling Corruption. 1988

² <https://prizma.mk/rekonstruksija-na-sluchaj-od-behtel-i-enka-do-ird/>

³ Gazeta zyrtare 163/2021 16.korrik.2021

propozim të deputetëve, por është e logjikshme që të supozohet se vetë teksti është përgatitur në kuadër të Qeverisë.

Meqë prodhim nga këto dy kontakte janë dy vendime, memorandumit dhe (deri te hyrja në procedurë të Kuvendit propozim-tekst qeveritar) ligji, ndarja e “Behtell-Enka” në kontaktet me Qeverinë mund të konsiderohet lobim. Sipas Ligjit ekzistues për lobim⁴, lobim konsiderohet “aktiviteti i orientuar në pushtetin legjislativ dhe ekzekutiv në nivel qendror, me qëllim të realizimit të interesave të caktuara në procesin e miratimit të ligjeve dhe rregullave tjera.”⁵

Për këtë proces, të dyja palët kanë pasur obligim ta njoftojnë Komisionin Shtetëror për Parandalim të Korrupsionit. Sipas nenit 22 lobisti duhej doemos t'i parashtrojë raport KSHPK-së për këtë aktivitet. Njëkohësisht, duke pasur parasysh se në vend nuk ekzistojnë lobistë të regjistruar, funksionarët në Qeveri sipas nenit 24, duhej doemos ta raportojnë këtë aktivitet në KSHPK. Në KSHPK nuk ekziston evidencë se ka ndodhur një gjë e tillë. Me atë, mekanizmi mbrojtës i cili e kufizon lobimin dhe nuk është shfrytëzuar, dhe nuk e ka rregulluar dhe kufizuar ndikimin e interesit privat gjatë vendimmarrjes.

Vlerësimi i ndikimit të rregullativës dhe konsultimet publike

Gjithashtu nuk njihet se në cilën mënyrë janë konsultuar palët tjera të interesuara në procesin e përgatitjes së Ligjit të propozuar. Si propozim-tekst, në asnjë moment nuk u gjend në Regjistrin e vetëm nacional të rregullave (ENER) megjithëse në vitin 2021, përmes deklaratave të shumta në mediat, ministri i Transportit Boçvarski njofton se ekipet nga ministrinë do ta përgatisin tekstin, ku do të vijojnë debate.⁶

Në pajtim me Rregulloren për punën e Qeverisë, gjatë përgatitjes së zgjidhjeve ligjore, ministrinë kanë për obligim të realizojnë vlerësim të ndikimit të rregullativës⁷. Ky vlerësim, ka për qëllim ta kuadrojë diskrecionin e natyrshëm në krijimin e politikave, dhe përmes një procesi të analizave dhe konsultimeve, të shtojë të dhëna për t'i zvogëluar efektet e pavolitshme nga diskrecioni i tillë. Gjithashtu, VNR vendos rregulla për njoftim të hershëm të përgatitjes së ligjeve, me ç'rast publiku i interesuar ka qasje në planet dhe dinamikën e krijimit të politikave. Ose shkurtimisht, VNR krijon mundësi për vendimmarrje të parashikueshme e cila është e bazuar në të dhëna.

Propozim-teksti në fazën në të cilën ka qenë ministria nuk iu është dhënë publikut për shikim, as që është paralajmëruar në Regjistrin e vetëm nacional (ENER), siç e imponon këtë vetë Rregullorja e Qeverisë përmes procesit të VNR-së. Në atë mënyrë, nuk u është dhënë mundësi qytetarëve, që në konsultimet jashtë standarde në grupe pune dhe diskutime publike, as ta komentojnë, as të organizojnë në kohë proces të pavarur në të cilin do t'i japin pikëpamjet e tyre lidhur me problematikën. Megjithatë, nuk ka indikator se teksti i propozim-ligjit, përderisa ka qenë në ministrinë është konsultuar me palët e jashtëm të interesuara. Konsultimet rreth këtij ligji janë jashtëzakonisht të rëndësishme, sepse në vetvete teksti përbën mundësi për përjashtim të vlefshmërisë së ligjeve tjera, andaj ka qenë e nevojshme që të konsultohen ekspertë dhe përfaqësues të grupeve, të cilët mund të jenë palë të interesuara në ndërtimin e autostradave. Përkundrazi, debati publik lidhur me Ligjin u zhvillua në mënyrë joformale dhe si reagim i ngjarjeve dhe deklaratave mediatike të funksionarëve.

⁴ Gazeta zyrtare 106/2008 27.gusht.2008

⁵ Neni 2.

⁶ <https://360stepeni.mk/shto-sodrzi-memorandumot-na-vladata-so-behtel-i-enka-za-izgradba-na-avtopati/>

⁷ https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Akti_PVR_1mk.pdf

Por, propozim-ligji në vitin 2021 në Kuvend hyn me propozim të deputetëve. Në atë mënyrë, nuk ekziston obligim për realizim të vlerësimit të ndikimit të rregullativës. Në këtë mënyrë, është anashkaluar mundësia për t'u shfrytëzuar VNR-ja si mekanizëm mbrojtës në procesin e vendimmarrjeve.

Krahasuar me standardet që i vendos VNR-ja, arsyetimet e paraqitura në tekstin e Ligjit të propozuar, nuk i sqarojnë mjaftueshëm shkaqet për modelin e zgjedhur dhe krahasimin analitik me opsionin që gjithë projekti për ndërtim të udhëhiqet përmes Ligjit për prokurime publike. Në arsyetimin haset argumenti se me qasjen e re zgjidhen probleme të konstatuara paraprakisht në realizimin e projekteve të ngjashme, megjithëse ekziston rast ku për modelin e njëjtë me marrëveshje të lidhur drejtpërdrejt udhëhiqet procedurë gjyqësore për keqpërdorim të detyrës zyrtare.

Njëkohësisht, në Kuvend nuk është realizuar diskutim publik me të cilin deputetët do të mund të konsultojnë ekspertë që të konstatohen dobësitë dhe mundësitë për përmirësim. Megjithëse bëhet fjalë për ligjin i cili vendos projekt të madh infrastrukturor në transportin publik, propozuesit nuk gjejnë nevojë për konsultim më të gjerë para se të hyjë ligji në fuqi. Kështu për shembull, me paraqitjet e tyre, funksionarët e sqarojnë qasjen e re përmes zbatimit të marrëveshjeve të ashtuquajtura FIDIK, megjithëse as marrëveshja e kuqe, as e verdhë as e argjendtë FIDIK nuk i përjashtojnë prokurimet publike si opsion, përkundrazi ofrojnë modele për dokumentacion të tenderit. Me diskutimin publik, deputetët do të mund të këshillohen në mënyrë adekuate dhe me amendamente ta përmirësojnë zgjidhjen ligjore.

Dy vite pas miratimit të ligjit, në vitin 2023 do të rezultojë se nevojitet të ndryshohen më shumë ligje për harmonizim. Kështu, janë propozuar ndryshime në Ligjin për marrëdhënie pune, Ligjin për ndërtim, Ligjin për planifikim urbanistik, Ligjin për shpronësim dhe ndryshim plotësues të Ligjit për korridoret 8 dhe 10d. Pas reagimeve nga publiku, propozimet janë tërhequr që të propozohen për herë të dytë nga ministrinë përkatëse. Në asnjërën prej rasteve këto ndryshime nuk iu nënshtruan vlerësimit të ndikimit të rregullativës, megjithëse, duke pasur parasysh rëndësinë e ndryshimeve, Qeveria duhet ta aplikojë metodologjinë VNR gjatë përgatitjes së ndryshimeve.

Vlerësimi i ndikimit të rregullativës paraqet pjesë të rëndësishme të sistemit të sigurimit të integritetit gjatë vendimmarrjes i cili vendos shfrytëzimin e konsultimeve, analizave dhe krahasimeve që të zgjidhet zgjidhja më e mirë dhe që të evidentohen dhe zvogëlohen ndikimet potenciale të interesit privat. Në rastin me Ligjin për korridoret 8 dhe 10d, por edhe me ndryshimet plotësuese të ligjeve për shkak të harmonizimit, anashkalimit të vlerësimit ka mundësuar që vendimet të miratohen pa marrë parasysh më shumë analiza të cilat do t'i kufizojnë mundësitë e vendimmarrjes diskrecionale dhe arbitrare. E njëjta ka të bëjë edhe me procedurën e Kuvendit, e cila megjithëse formalisht nuk ka për obligim ta aplikojë metodologjinë VNR gjatë krijimit të politikave, është e obliguar t'i zbatojë parimet e transparencës dhe konsultimit të palëve të ndryshme të interesuara përmes diskutimeve publike. Përkundrazi, edhe në procedurë qeveritare edhe në procedurë të Kuvendit, moszbatimi i standardeve për vendimmarrje të bazuar në dëshmi, ka krijuar një murr i cili e ka mbrojtur iniciativën origjinale të marrëveshjes së drejtpërdrejtë ndërmjet Qeverisë dhe konsorciumit nga ideja deri te ligji i miratuar.

Flamuri evropian

Të përballur me bllokadë potenciale në Kuvend, pas propozim-ndryshimeve të parashtruara të më shumë ligjeve në vitin 2023, me qëllim harmonizimin me Ligjin për korridoret 8 dhe 10d, Qeveria miratoi vendim për shfrytëzim të flamurit evropian për këto propozime. Ky modalitet përdoret për harmonizim të rregullave vendore me ato të BE-së, dhe mundëson procedurë më të shpejtë në Kuvend. Baza për këtë është fakti se bëhet fjalë për harmonizim, dhe hapësira për devijim nga legjislacioni evropian është më e vogël, dhe Kuvendi në masë të madhe mund të diskutojë ndërmjet refuzimit dhe pranimit të harmonizimit, e në masë shumë më të vogël për ndryshim të rregullave.

Megjithatë, propozim-ligjet e parashtruara nuk i referoheshin harmonizimit konkret me rregullativën evropiane në sferën përkatëse. Të gjithë propozim-ndryshimet e ligjeve i referohen rregullativës së Parlamentit Evropian 1315/2013 dhe plotësimit të tij me të cilin përcaktohen definicionet dhe standardet për infrastrukturën e transportit në BE si dhe definicionet e korridoreve në të cilat do të punohet. Në rregullativën përkatëse nuk ka përmbajtje e cila rregullon sfera të marrëdhënieve të punës, ndërtimtarisë dhe planifikimit urban dhe mbrojtjes së mjedisit jetësor. Me këtë Qeveria ka referuar në rregullativën evropiane jorelevant duke i shënuar propozim-ndryshimet me flamur evropian.

Duke i pranuar propozimet dhe duke lejuar që ato të hyjnë në procedurë të Kuvendit, është shkelur neni 136 i Rregullores së Kuvendit. Konkretisht, sipas atij neni, Kryetari i Kuvendit duhet ta kthejë tekstin në përpunim plotësues, nëse nuk i përmbush përshkrimet dhe referencat e nevojshme (nga neni 135) që përshkruajnë çfarë duhet të përmbajë propozim-ligji që të garantojë se i referohet harmonizimit me rregullat e BE-së. Këtë nuk e ka bërë as kryetari i Komisionit për Çështje Evropiane.

Veto suspensive

Hapi vijues në mbrojtjen e integritetit të vendimmarrjes është mundësia që Presidenti i Republikës së Maqedonisë së Veriut të mos nënshkruajë ligj të miratuar në Kuvendin, duke u thirrur në mundësinë e dhënë me nenin 75 të Kushtetutës. Kjo e drejtë i është dhënë Presidentit si mundësi, nëse vlerëson se ligji i votuar është i dëmshëm.

Edhe krahas kërkesës nga Komisioni Shtetëror për Parandalim të Korrupsionit, Presidenti e nënshkroi Ligjin për korridoret 8 dhe 10d në vitin 2021, me arsyetim se asnjë deputet në Kuvend nuk ka votuar kundër. Megjithëse kjo është e saktë faktikisht, në Kushtetutën e drejta e vetos suspensive është e kufizuar vetëm me rivotim në Kuvendin, pasi është shfrytëzuar njëherë. Akoma më tepër që për ligjin kanë votuar 55 deputetë, dhe së këndejmi nuk është e qartë se në bazë të cilit parim Presidenti e ka formuar argumentin.

Presidenti duhej t'i vlerësojë të gjitha lëshimet paraprake, mostransparencën, mungesën e konsultimeve dhe procedurave të përshpejtuara, dhe gjatë miratimit të Ligjit për korridoret 8 dhe 10d, si dhe ndryshimeve të ligjeve të lartpërmendura në vitin 2023, të miratuara për harmonizim. Fuqia të cilën neni 75 i Kushtetutës ia beson është që nën kërcënimin e vetos t'i detyrojë instancat paraprake t'i shfrytëzojnë procedurat e mbrojtjes së integritetit të vendimmarrjes, që të zvogëlohen dëmet potenciale të cilat mund t'i sjellin zgjidhje ligjore.

Diskutim dhe konkluzione

Ndërprerja dhe kontrolli i ndikimit të interesit privat gjatë krijimit të ligjeve paraqet qëllim esencial të integritetit gjatë vendimmarrjes. Ndikimi i pavolitshëm gjatë krijimit të ligjeve mund ta legalizojë korrupsionin dhe me atë mundëson mosndëshkim. "I ashtuquajturi "robërim i legjislativit" kërcënohet të zgjerohet si praktikë, sepse aktorët e korruptuar kërkojnë mënyra për t'i anashkaluar rregullat.

Keqpërdorimet në prokurimet publike dhe financat, moszbatimi i rregullave, detektohen më lehtë dhe aktorët e korruptuar i ekspozojnë në rrezik, për shkak të përmirësimit të transparencës, të kushtëzuar nga presioni vendor dhe ambiciet për hyrje në BE. Të ekspozuar ndaj atij rreziku, aktorët e korruptuar anojnë kah legalizimi i praktikës korruptive, që të sigurohen se bile edhe me të ardhmen e paparashikueshme, do ta shmangin drejtësinë. Ose shkurtimisht, nga keqpërdorimi i rregullave të vendosura, korrupsioni përlogaritet në domenin e vendosjes së rregullave.

Rasti me miratimin e Ligjit për korridoret 8 dhe 10d, tregon se si katër pika kontrolluese në procesin në mënyrë të njëpasnjëshme nuk arrijnë të sigurojnë integritet në vendimmarrje. Interesi privat i konsorciumit hyn në mënyrë të papenguar në procesin e vendimmarrjes në Qeverinë, ku anashkalohen edhe ligjet edhe rregullorja e punës. Kuvendi nuk e realizon rolin e tij kontrollues dhe konsultativ, por duke e anashkaluar rregulloren e tij të punës mundëson lëshime esenciale gjatë miratimit të ligjeve të diskutuara. Pika e fundit, në rrugën e një ideje deri në hyrjen e ligjit në fuqi, Presidenti, i anashkalon të gjitha lëshimet e akumuluar paraprake dhe nuk e shfrytëzon rolin e tij të kundërpeshës në procesin e vendimmarrjes.

Gjithë kjo tregon nevojën që në të ardhmen të zgjerohet vëllimi i kontrollit, përfshirë edhe pushtetin gjyqësor në vlerësimin e procesit të vendimmarrjes. Megjithatë, për këtë nevojitet që aktorët shoqërorë të identifikojnë se si ligjet speciale, e veçanërisht shkeljet e procedurave të brendshme në Qeverinë dhe Kuvendin, i kanë shkelur të drejtat e tyre, dhe për atë të ngritin procedura para Kushtetutës dhe Gjykatës Administrative. Në atë mënyrë do të testohet sistemi i përgjithshëm, në kuptim të asaj se sa është i përgatitur për ta mbrojtur interesin publik edhe në domenin e krijimit të rregullave.

Informacione rreth projektit

Projekti përfshin aktivitete për hulumtim dhe avokim, me qëllim të mbështetjes së procesit të reformave në Maqedoninë e Veriut përmes përforsimit të agjendës së reformave në fushën e sundimit të ligjit, ndërsa për realizimin e këtij qëllimi, projekti parasheh bashkëpunim dhe konsultim me të gjitha palët relevante të interesit në luftën kundër korrupsionit.

Projekti ka për qëllim, së bashku me institucionet kundër korrupsionit të krijojnë një vizion strategjik dhe afatgjatë për zhvillimin e institucioneve në mënyrë që të përgojnë proceset dhe format e ardhshme të korrupsionit. Përmes projektit, institucionet dhe Instituti për Demokraci do të punojnë në shqyrtimin e proceseve kryesore shoqërore që do të ndikojnë në luftën kundër korrupsionit deri në vitin 2030, ndërsa në bazë të kësaj do të hartohen plane për mënyrën se të përballen institucionet me sfidat moderne të cilat janë rezultat i luftës kundër korrupsionit.

Duke mundësuar dialogun politik ndërmjet institucioneve kundër korrupsionit, Kuvendit dhe shoqërisë civile, projekti synon të arrijë tre qëllime specifike:

- Mbështetje për përmirësimin e procesit të krijimit të politikave, referuar vizioneve afatgjata për rreziqet e korrupsionit dhe mangësive të identifikuara;
- Informimi i planeve afatgjata për zhvillimin institucional, bazuar në të menduarit strategjik dhe analiza nga pozita e së ardhmes
- Edukimi i publikut dhe krijimi i kërkesës publike për planifikim të përmirësuar kundër korrupsionit nga autoritetet.

Informacione rreth IDSCS-ë

IDSCS është tink tenk organizatë, që hulumton zhvillimin e qeverisjes së mirë, sundimin e ligjit dhe integritet evropiane të Maqedonisë së Veriut. IDSCS ka mision të ndihmojë përfshirjen qytetare në vendimmarrje dhe të forcojë kulturën politike participative. Përmes forcimit të vlerat liberaliste, IDSCS kontribuon në bashkëjetesën e diversiteteve.

Të dhëna për kontakt, për IDSCS

Adresa: rr. Miroslav Krlezha nr. 52/1 / 2, 1000 Shkup
Tel. nr./ faks: +389 2 3094 760,
posta elektronike: contact@idscs.org.mk

Informacion rreth autorit

Misha Popoviç është hulumtues i lartë dhe koordinator programi i Qendrës për Qeverisje të Mirë pranë IDSCS-ë. Ai është anëtar i Bordit të Platformës së Organizatave Civile për luftën kundër korrupsionit.

