



Instituti Demokratik i Kosovës
Kosova Democratic Institute

www.kdi-kosova.org

(Mos) Deklarimi i pasurisë (Non) Disclosure of Assets

Prishtinë, Gusht / August 2010

This publication was made possible through support provided by U.S. Agency for International Development Mission in Kosovo under the terms of Award Number: 167-A-00-00108-00-NAP05-2009.

The opinions expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development (USAID).

Ky publikim është realizuar me mbështetje të siguruar nga Agjencioni i SHBA-s për Misionin Ndërkombëtar për Zhvillim në Kosovë nën kushtet e Numrit të grantit: 167-A-00-00108-00-NAP05-2009.

Opinionet e shprehura në këtë dokument janë ato të autorit dhe jo medoemos reflektojnë pikëpamjet e Agjencionit Amerikan për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID).

PERSONELI:

Ismet KRYEZIU - *Drejtor Ekzekutiv*
Vjollca VOGËL - *Menaxhere e administratës dhe financave*
Leonora CIKAJ - *Asistente për administratë dhe financa*
Arsim GJINOVCI - *IT & design*

PROGRAMI - QEVERISJA QENDRORE:

Valmir ISMAILI - *Menaxher programi*
Driton SELMANAJ - *Asistent i programit*
Isuf ZEJNA - *Monitorues*
Besnik RAMADANAJ - *Monitorues*
Liridon SELMANI - *Monitorues*

PROGRAMI - QEVERISJA LOKALE

Naim CAHANAJ - *Koordinator*
Ramadan KLISURICA - *Koordinator*

PROGRAMI - TRANSPARENCA DHE ANTIKORRUPSIONI

Merita MUSTAFA - *Menaxhere e programit*
Esat MAZREKU - *Koordinator*

Përmbajtja

Hyrje	6
Metodologjia	7
Të gjeturat.....	7
Vlerësim mbi rastet që nuk e kanë deklaruar pasurinë.....	8
Mosdeklarimi dhe mospublikimi i formularëve me rastin e marrjes ose lënies së postit.....	9
Gjobat.....	9
Deklarimi në mënyrë jo të rregullt.....	10
Mangësitë.....	10
Kreditë.....	11
Deklarimet e rregullta.....	12
Pambulushmëria e aseteve të përfituara me pagën.....	13
Mosdeklarimi i prejardhjes.....	13
Dy problemet themelore.....	14
Stafi.....	14
Legjislacioni i mangët.....	15
Përfundim.....	16

Analizë mbi zbatimin e Ligjit për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave të Zyrtarëve të lartë Publik

Realizimi i kësaj analize është mundësuar nga USAID përmes Programit për Fuqizimin e Shoqërisë civile implementuar nga Instituti për Komunitete të Qendrueshme në kuadër të projektit "Bazë Ligjore dhe Mekanizma Funkcional për një Qeverisje të Mirë". Ky projekt synon "të ndikoj në ndërtimin dhe fuqizimin e principeve të një shoqërie demokratike ku sundon ligji; për një qeverisje të përgjegjshme, transparente dhe në shërbim të qytetarëve".

1. HYRJE

Në vitin 2007, Agjencia Kundër Korrupsionit (tani e tutje vetëm AKK) ka hartuar formularin i cili do të përdorej për të dokumentuar pasurinë e zyrtarëve të lartë, prejardhjen dhe kontrollin e saj. Baza ligjore ka qenë ligji kundër korrupsionit. Që nga ajo kohë, AKK ka kaluar nëpër një periudhë evoluimi, dhe aprovimi i Ligjit për Deklarimin Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave të Zyrtarëve të Lartë Publik i ka mundësuar AKK-së që ti publikoj formularët e deklarimit të pasurisë së zyrtarëve në faqen e internetit, gjë që ndodhi për herë të parë në Qershor të vitit 2010.

Publikimi i Formularëve bëri një lajm të rëndësishëm në media dhe në jetën politike në përgjithësi. Por, a është në të vërtetë deklarimi i fundit pasurisë shenjë e transparencës dhe llogaridhënies nga ana e zyrtarëve të lartë, apo e kundërta? Kjo është pyetja së cilës kjo analizë do të përpiqet ti japë përgjigje. Kjo do të bëhet përmes analizimit të rasteve të zyrtarëve të cilët nuk e kanë deklaruar pasurinë, duke e vënë theksin në reagimin (ose mos reagimin) nga ana e Agjencionit Kundër Korrupsionit. Do të analizohen gjambat dhe dhe qëndrimi i agjencisë në lidhje me këto raste.

Më tutje, kjo analizë do të trajtojë edhe formularët të cilët kanë probleme serioze përse i përket mënyrës së plotësimit dhe pasurisë së deklaruar. Do të trajtohen edhe mangësitë të cilat më së shpeshti hasen në rastet kur plotësohen formularët.

Edhe pse janë hasur shumë pak raste ku është vërejtur një qasje më korrekte ndaj formularit, kjo analizë prezanton ato dhe ofron shembuj se si në të vërtetë do të duhej plotësuar formularët.

Gjatë procesit të analizës është vërejtur se në formularët e disa prej zyrtarëve deklarohet pasuri e përfituar shumë më e madhe nga ajo që dikush do të mund të grumbullonte me pagën që këta zyrtarë marrin nga pozitat që kanë. Me sa duket, zyrtarët nuk brengosen për këtë fakt, por ne do të përpiqemi ti analizojmë edhe shkaqet pse ata e bëjnë një gjë të tillë, dhe se a ka mundësi që ata të hetohen për këtë. Roli i AKK-së është i pakontestueshëm në këtë rast, prandaj vëmendje do ti kushtohet edhe pozicionit të këtij institucioni në të gjithë procesin e deklarimit, prejardhjes dhe kontrollit të pasurisë.

Është mbase hera e parë që një analizë e tillë i është bërë procesit të deklarimit të pasurisë nga zyrtarët e lartë. Prandaj, një studim dhe debat më i gjërë i kësaj teme është i domosdoshëm, nëse dëshirohet që ky proces të jetë i suksesshëm dhe t'i arrijë objektivat e synuara në luftë kundër korrupsionit.

Kjo analizë synon të ofroj informacion rreth asaj se sa është duke u respektuar ligji mbi deklarimin e pasurisë së zyrtarëve publik. Analiza njëkohësisht ka për objektive të arsyetoj mbi atë se pse nuk duhet pritur që nga formularët e publikuar të vihet në përfundimin nëse zyrtarët e lartë publik kanë abuzuar me pozitat e tyre gjat periudhës sa ata kanë ushtruar funksione publike.

II. METODOLOGJIA

Rastet që do të trajtohen në raport do të jenë kampionët më përfaqësues te grupi të deklaruesve të klasifikuar si të rregullt, të parregullt, dhe të atyre të cilët nuk mund ta arsyetojnë prejardhjen e pasurisë. Këto raste do të interpretohen mbi bazën e dispozitave ligjore në fuqi, dhe do të tentohet të kuptohet se ku kanë ndodhur shkeljet dhe cilat janë masat ndëshkimore.

Qështja më sfiduese mbeti analizimi i të dhënave të mbledhura për t'i përdorur si një informacion me integritet, me qëllim të vlerësimit dhe kontrollit të aseteve të zyrtarëve tanë. Vështirësia në analizimin e këtyre të dhënave është e qartë, pasi që nuk ka informacione mbështetëse (nga AKK dhe prokuroria ose gjykatat), përmes të cilave do të arrihet të bëhen krahasime. Kjo do të mund të arrihej vetëm nëse premtimi i AKK-së për të instaluar një data-bazë në vitin e ardhshëm bëhet realitet. Zyrtarët e këtij institucioni synojnë që me këtë sistem të ri të evidentimit të të dhënave do të mundësohet një analizë dhe krahasim shumë më i avancuar i formulave dhe kontrollimit të pasurisë së zyrtarëve në të ardhmen¹.

Qëllimi i kësaj analize nuk është emërtimi i të gjithë atyre që nuk e kanë plotësuar formularin në mënyrë të rregullt, por evidentimi i shkeljeve të cilat hasen më së shpeshti dhe prezantimi i tyre përmes rasteve tipike që përdoren si kampionë.

III. TË GJETURAT²

1. 68 zyrtarë nuk e kanë deklaruar pasurinë në kohë;
2. Ndëshkimet për ta do të jenë vetëm masat kundërvajtëse administrative;
3. Shumica e formularëve janë të plotësuar në mënyrë të parregullt;
4. Deklarimi i prejardhjes së pasurisë nuk mund të garantohet;
5. Zyrtarët për të cilët provohet se e kanë deklaruar rrejshëm pasurinë, nuk ndiqen penalisht;
6. Legjislacioni në fuqi ka karakter preventiv dhe jo sanksionues;
7. AKK nuk ka resurse të mjaftueshme njerëzore dhe teknike për ta implementuar ligjin;
8. Formularët janë të dizajnuar dobët dhe janë të papërshtatshëm;

¹ Intervistë e autorit me Jetullah Aliun, Drejtor i Departamenteve në AKK. 26. 07. 2010.

² Për të parë një formular të deklarimit të pasurisë dhe mënyrën e plotësimit, të bërë nga një zyrtar i lartë publik në Sh.B.A., shko tek:

http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/congress/fin_dis/2006/b000444.pdf

IV. VLERËSIM MBI RASTET QË NUK E KANË DEKLARUAR PASURINË

Në bazë të të dhënave të ofruara nga AKK, kuptohet se 68 nuk i janë bindur ligjit për ta deklaruar pasurinë dhe origjinën e sajë. Këta zyrtarë i takojnë një liste të gjërë institucionesh, nga ato qendrore deri tek ato të nivelit lokal. Në këtë përbërje ka zyrtarë prokurimi, gjyqtarë, drejtor drejtorishë komunale etj³. AKK e ka konfirmuar se rastet në fjalë janë proceduar në gjykatë, dhe se janë në pritje të konfirmimit të ndëshkimeve për personat e lartpërmendur, të ngarkuar për kundërvajtje⁴.

Në bazë të ligjit, deklarimi bëhet në disa raste dhe nuk përbën vetëm atë vjetor. Kjo do ti mundësonte AKK-së të përcaktonte nëse statusi ekonomik i zyrtarit ka ndryshuar në atë masë sa edhe të hidhen dyshime për mundësi keqpërdorimi⁵. AKK pretendon se fuqia e kësaj organizate qëndron pikërisht në faktin se ka mandat për të kërkuar kurdo që e sheh të nevojshme një ri-deklarim të pasurisë nga cilido zyrtar që agjencia e sheh të nevojshme. Megjithate, nuk ka ndonjë të dhënë që AKK ta ketë ushtruar këtë mjet kontrolli deri më tani.

Agjencia Kundëër Korrupsionit pohon se kanë marrë informacione për deklarim jo të plotë të aseteve nga zyrtarë të caktuar, por nuk ka mundur të japë ndonjë të dhënë në lidhje me zyrtarët të nuk e kanë bërë një gjë të tillë. Kjo shihet të jetë edhe arsyeja e skepticizmit që shfaqet në opinion mbi efektet e mundshme pozitive të procesit të deklarimit të pasurisë së zyrtarëve të lartë. Megjithate ka raste kur agjencia e sheh të nevojshme që zyrtarët ta riplotësojnë formularin, por kjo vetëm për shkaqe procedurale (pra kur formulari nuk është plotësuar në linjë me instruksionet)⁶.

³ Është interesant fakti se ka një numër të madhë të stafit akademik dhe atij diplomatik, të cilët nuk i kanë plotësuar formularët. Lista e plotë e zyrtarëve që nuk e kanë deklaruar pasurinë mund të gjendet tek: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,4,240>.

⁴ Shih: Ligji për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë dhe të dhuratave të zyrtarëve të lartë publikë, neni 16: 1. Për shkelje të detyrimeve të përcaktuara me këtë ligj, që nuk janë vepra penale, zyrtari i lartë publik bën kundërvajtje dhe dënohet me gjobë: 1.1. e gjobë treqind (300) deri një mijë (1000) Euro, dënohet për kundërvajtje zyrtari i lartë publik për mos deklarimin e rregullt vjetor të pasurisë; 1.3. Mund të gjendet tek: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,43>.

⁵ Po aty: 1.4. me gjobë prej njëqindpesëdhjetë (150) deri në pesëqind (500) Euro dënohen për kundërvajtje zyrtarët e lartë publikë për mos deklarimin e pasurisë pas largimit nga funksioni;

⁶ Intervistë e autorit me Jetullah Aliun, Drejtor i Departamenteve në AKK.

V. MOSDEKLARIMI DHE MOSPUBLIKIMI I FORMULARËVE ME RASTIN E MARRJES DHE LËNIES SË POSTIT

Nuk ka formularë të publikuar për zyrtarët që e kanë lënë funksionin publik ose janë shkarkuar. Të paktën këto informacione nuk janë publikuar në faqen zyrtare të AKK-së. Zyrtarët e divizionit të parandalimit në AKK konfirmojnë se disa nga zyrtarët e emëruar rishtazi, i kanë plotësuar formularët, por e arsyetojnë mospublikimin e tyre me probleme teknike⁷. Sipas zyrtarëve të AKK-së, është angazhuar një kompani për mirëmbajtjen e faqes së agjencisë, e cila edhe fajësohet për mospublikimin e formularëve në kohën e paraparë me ligj. Megjithatë, Agjencia ka treguar gadishmëri për të na i prezantuar kopjet fizike të atyre formularëve që janë plotësuar deri më tash.

Në rastin konkret të qeverisë aktuale, janë ndërruar gjithsej 6 ministra dhe një dyzinë zyrtarësh të nivelit të lartë. Nuk ka asnjë dëshmi në faqen zyrtare të internetit që tregon se këta zyrtarë e kanë plotësuar formularin (për shkaqet e përmendura më lartë). Megjithatë, zyrtarët e agjencisë thonë se të larguarit nga postet në fjalë “lajmërohen kohë pas kohe” dhe i plotësojnë formularët e deklaramit pas largimit nga pozita që e kanë mbajtur.

Gjobat

Siç u tha më lartë, agjencia është e mandatuar me ligj që të përcjell në gjykatë të gjitha rastet që e kanë shkelur ligjin për deklaram. Në rastin konkret “Agjencia ka pranuar 6 Aktvendime nga gjykata kompetente Komunale për Kundërvajtje lidhur me kërkesat që i ka iniciuar ... për mos deklaram të rregullt vjetor të pasurisë nga zyrtarët e lartë publik...”. Megjithatë agjencia konfirmon se “ka iniciuar procedurën kundërvajtëse në Gjykatat kompetente Komunale për Kundërvajtje për të gjithë zyrtarët e lartë publik që nuk kanë deklaruar pasurinë [...] dhe atë menjëherë pas publikimit të formularëve në veb-sajtin e Agjencisë qysh në fillim të muajt qershor, dhe gjykatat kanë filluar të sanksionojnë zyrtarët për mos deklaram të rregullt vjetor të pasurisë”⁸.

⁷ Shih: Ligji për deklaramin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë dhe të dhuratave të zyrtarëve të lartë publikë, neni 7: 1. Zyrtarët e lartë publik të cilët fillojnë punën në shërbimin publik në mënyrë të plotë dhe reale deklarohen me shkrim pasurinë ekzistuese të fituar, detyrimet, burimet dhe origjinën e saj brenda gjashtëdhjetë (60) ditëve. Në pajtim me këtë nen, zyrtarët e lartë publik bashkëngjisin deklaramin mbi gjendjen pasurore të anëtarëve të familjes.

2. Organi i punësimit është i detyruar që brenda afatit pesëmbëdhjetë (15) ditor ta njoftoj Agjencinë për fillimin apo përfundimin e punës së zyrtarit të lartë publik.

⁸ Përgjigjet me shkrim që AKK I ka dhënë autorit.

VI. DEKLARIMI NË MËNYRË JO TË RREGULLT

Nëse do të kërkohej një radhë për të vendosur zyrtarët e lartë për deklaram të parregullt të pasurisë, atëherë Presidenti i Republikës do të ishte ai që do të vendosej në krye të listës.

Në një shikim të shpejtë të formularit që ai e ka plotësuar, vërehet një qasje shkel e shko, si në informacionin e ofruar, poashtu edhe mënyrën e plotësimit. I gjithë formulari është i plotësuar keq dhe shumë rubrika vetëm janë nënvizuar në mënyrë kaotike. Kjo tregon qartë se sa seriozisht e ka marrë zyra e presidentit qështjen e deklaramit të pasurisë dhe prejardhjen së saj⁹. Kjo më së paku përbën shkelje të procedurave administrative, e më së shumti përbën shkelje të Ligjit¹⁰.

Sidoqoftë, i njëjti fenomen shfaqet me pothuajse të gjithë formularët, ku personat zyrtarë e kanë plotësuar formularin vetëm në momentet e fundit të përcaktuar me ligj¹¹.

Mangësitë më të shpeshta gjatë plotësimit të formularëve nga Presidenti, Kryeministri, Ministrat, shumica e deputetëve, drejtorët e ndërmarrjeve publike dhe zyrtarëve tjerë, janë me sa vijon:

- Mospublikimi i të gjitha asetëve në posedim;
- Mosdeklarami i kohës së përfitimit të asetëve;
- Mosdeklarami i mënyrës së përfitimit;
- Mosdeklarami i shumës së pagës mujore/vjetore;
- Mosdeklarami i maturitetit të kredisë;
- Mosdeklarami i këstit mujor;

Këto janë mangësi të cilat e bëjnë një formular të papërdorshëm për qëllime vlerësimi të saktë apo eventualisht hetimi të vërtetësisë së tijë. AKK nuk do të mundet të kuptoj nëse, për shembull, një zyrtar e ka ndërtuar apo blerë një shtëpi me të ardhura nga posti që e mbanë, nga mëshitetja familjare, e cila deklarohet shpesh në formularë, apo nga dhurata të paligjshme në këmbim të favoreve zyrtare.

Të njëjtat të meta vërehen edhe në shumicën e formularëve të plotësuar nga anëtarët tjerë të presidencës, qeverisë dhe ndërmarrjeve publike. Kjo tregon mungesën e seriozitetit me të cilin i janë qasur zyrtarët e lartë publik ligjit në fjalë. Shembull konkret mund të merret edhe formulari i Shefit Ekzekutiv të PTK Sh.A., z. Shyqri Haxha i cili në formularin e plotësuar nuk ka ven-

⁹ Për të parë formularin, shko tek: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1008,2860>. Aty vërehen një numër shkeljesh të cilat janë të sanksionuara me ligj, por që edhe formulari i specifikon qartësisht siç janë: të ardhurat e anëtarëve të familjes, të ardhurat nga paga e posteve publike që i ushtron zyrtari dhe të hyrat nga anëtarët tjerë në familje.

¹⁰ Shih: Ligji për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë dhe të dhuratave të zyrtarëve të lartë publikë, neni 4.

¹¹ Shih datat e dorëzimit në fund të formularëve. Mund t'i gjeni tek: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,115>.

dosur as një vlerë monetare si për pasurinë as edhe për pagat që mer. Ai poashtu nuk ka deklaruar as edhe gjendjen e tij financiare perderisa nuk ka deklaruar të ket ndonjë astet ne vlerë monetare, si depozitë apo kesh¹². Bardhyl Sejdiu, drejtor i shërbimeve mbështetëse ka deklaruar një depozitë në monedhë në një bankë, një kredi të vogël dhe faktin se është pronar i 50% të aksionëve të një ndërmarrje të vogël poashtu.

Një rast specifik është edhe ai i deputetit Et'hem Çeku. Ai e ka publikuar pasurinë e fituar nga biznesi familiar dhe pagat mujore në institucionet publike. Proceduralisht, formulari nuk është në rregull, pasi që deputeti i ka deklaruar asetet në kompani të ndryshme si pasuri të luajtshme. Ky është një lëshim që e kanë bërë shumë zyrtarë tjerë. Z. Ahmet Shala, Ministër i Ekonomisë dhe Financave, ka deklaruar se i ka të depozituara në banka mbi 203 mijë Euro. Por ai nuk e ka marrë mundin ta tregojë edhe prejardhjen e këtyre mjetëve. Për fat të keq, ai nuk ka qenë në gjendje as të tregojë pagën e tij mujore, aktuale dhe në të kaluarën. Formulari i plotësuar nga ministri i financave është kampioni më përfaqësues i formulareve të plotësuar keq dhe në mënyrë të papërgjegjshme, të cilët nuk mund të përdoren për asgjë.

Një tjetër rast është edhe formulari i zv. Shefit ekzekutiv të Agjencisë së Veterinës dhe Ushqimit, z. Valdet Gjinovci. Në formularin e tij vërehet se ai është bashkëpronar i një kompanie private, por e ka deklaruar si pasuri të luajtshme. Ai poashtu nuk e ka deklaruar origjinën e pasurisë së paluajtshme dhe as të hyrat mujore/vjetore¹³.

Në lidhje me këto raste, të cilat edhe vet agjencia e pranon se formularët nuk janë plotësuar në mënyrë të rregullt reagimi është i vakët. Përshtypja më negative vije nga opozita, e cila nuk ka marrë mundin që të deklarohet as edhe për një rast të vetëm të formulareve të plotësuar në mënyrë të parregullt nga zyrtarët qeveritarë. Pozicioni i tyre në raport me deklarimi ka qenë indiferent. Mbase atyre u mungojnë argumentet, ngase as formularët e tyre nuk janë të plotësuar në mënyrë të rregullt.

Përgjigja zyrtare ka qenë se "Agjencia në vazhdimësi është duke i kontrolluar formularët për deklarim të pasurisë së zyrtarëve të lartë publik të cilët e kanë deklaruar pasurinë, [...] ndërsa për vitin 2010 do të pasqyrohen në vitin në vijim, pasi gjate gjithë vitit vazhdon procedura e kontrolimit"¹⁴.

Kreditë që kanë marrë zyrtarët janë një tregim me vehte, dhe formularët nuk e qartësojnë pak ose aspak këtë procedurë. Formulari të cilin e ka plotësuar Kryeministri për shembull, ka disa të meta në këtë drejtim, ku ndër të tjera janë edhe: mungesa e qartësisë në prejardhje të aseteve, fakti se kredia e marrë nuk plotëson kushtet e caktuara nga bankat në tregun financiar në Kosovë, si dhe mosdeklarimi i normës së interesit.¹⁵

¹² Shih: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1028,3001>

¹³ Shih formularin: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,985,2311>.

¹⁴ Përgjigjet me shkrim që AKK I ka dhënë autorit.

¹⁵ Bankat normalisht ofrojnë kredi me afat maturimi që i mundëson debitorit t'i shlyej këstet mujore me më së shumti një të tretën e pagës mujore.

E fundit meriton vëmendje, pasi që kamatat që aplikojnë bankat për zyrtarë të lartë mund të përbëjë edhe konflikt interesi*¹⁶. Arsye e fortë për këtë është se fenomeni i kredimarrjes vërehet tek shumica e zyrtarëve që e kanë deklaruar pasurinë. Në raportet që ka publikuar Instituti GAP (Bankometri), në tabelat të cilat bëjnë krahasimet e ofertave për kreditim nga bankat komerciale në Kosovë, mund të analizohet edhe mundësia që zyrtarët e lartë kanë për t'u kualifikuar për kredi të cilat kanë deklaruar se i kanë marrë¹⁷. Si konkluzion, formulari i deklarimit të pasurisë, në mes tjerash të metë e ka edhe mos adresimin e normës së interesit të cilën e ka aplikuar banka për zyrtarin.

VII. DEKLARIMET E RREGULLTA

Kryetari i komunës së Prishtinës Isa Mustafa, i prinë listës së deklaruesve të rregullt. Ai e ka plotësuar formularin në linjë të plotë me ligjin, duke i deklaruar asetet, borxhet, depozitat, si dhe aksionet që i posedon nëpër kompani të ndryshme. Megjithatë, qështja e vërtetimit nëse formulari përmban të dhëna të sakta prap mbetet në dorë të AKK-së¹⁸. Fehmi Mujota është një tjetër rast i cili i ka kushtuar kujdes plotësimit të formularit. Edhe pse në formular nuk figuron ndonjë pasuri e paluajtshme për banim, kjo mbetet të vërtetohet. Megjithatë deputeti ka qenë në gjendje të deklarojë qartë pasurinë, prejardhjen e sajë si dhe detyrimet financiare ndaj personave fizik dhe juridik¹⁹. Formulari i plotësuar nga Edita Tahiri përmban informacione të vendosura qartë, ndërsa është evidentuar saktë edhe prejardhja e pasurisë dhe detyrimet financiare ndaj personave juridik dhe fizik²⁰. Normalisht se ka edhe raste të tjera për t'i cilësuar si formularë të plotësuar në mënyrë të rregullt, mirëpo qëllimi se përse janë cekur pikërisht këta formularë është mundësia për të marrë shembuj të cilët mund të përdoren si pikë referimi. Thë gjitha këto raste mund të merren si shembuj ku zyrtarët i kanë kushtuar kohë dhe qasje seriozë plotësimit të formularit në fjalë.

¹⁶ Bankat mbase mund t'u ofrojnë vendim-marrësve kredi me kamata të buta në këmbim të politikave financiare në favor të bankave. Kujto se norma e interesit e aplikuar në Kosovë është më e larta në Europë.

*Në rastin konkret, Kryeministri ka marrë një kredi prej EUR100 000, me afat maturimi prej 120 muaj. Me një kamatë mesatare prej 8% atij do ti duhej të paguante mbi EUR 1100 nga paga e tij mujore prej dikund neto EUR 1500. Shiko formularin tek: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,981,2289>.

¹⁷ Për më tepër në këtë qështje, mund të shkarkoni tabelat krahasuese të GAP. Aty do të gjeni ofertat dhe kushtet që aplikojnë bankat për të gjitha format e kreditimit. Vëmendja duhet të fokusohet tek kreditë për shtëpi, pasi që shumica e zyrtarëve kanë deklaruar se kanë marrë një të tillë. Tabeliat mund ti gjeni tek: <http://www.gapinstitute.org/?cid=1,34>

¹⁸ Shih: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1130,2976>. Në pjesën më të madhe të formularit vërehet qartë qasja racionale dhe transparente në deklarim. Gjëja e vetme që do të duhej ti mbetej AKK-së në këtë rast është konfirmimi i validitetit të të dhënave.

¹⁹ Shih formularin: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1010,2761>

²⁰ Shih formularin: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1010,2783>.

VIII. PAMBULUESHMËRIA E ASETEVE TË PËRFITUARA ME PAGËN

Është për tu diskutuar fakti nëse shumica e zyrtarëve të lartë e kanë fituar pasurinë e tyre me pagat që ata marrin nga postet publike. Një numër i madh i tyre gjithnjë llogarisin edhe në mbështetje familjare. Në të gjithë formularët e analizuar, shihet se personat e deklarojnë të paktën një pasuri si të trashëguar. Kjo e bën të vështirë analizimin e pasurisë dhe formën me të cilën zyrtarët e kanë përfituar atë.

Mosdeklarimi i Prejardhjes

Prejardhja e pasurisë është një faktor për të cilin lirisht mund të themi se nuk është ndriquar me këta formularë. Si pasojë e kësaj, mbase mund të pritet që formularët e plotësuar tani, të sërbejnë si bazë për të analizuar asetet dhe dhuratat e zyrtarëve të lartë të përfituar gjatë periudhës sa kanë ushtruar detyrën e zyrtarit në deklaratimet për vitet e ardhshme. Por qështja mbetet se si do të mund të bëhet verifikimi i asetëve për zyrtarët aktual, ku procedura e verifikimit të asetëve dhe mënyrës së përfitimit të tyre mbetet jofunksionale, kryesisht për shkak të mungesës së integritetit të institucionit të AKK-së.

E gjithë qështja e pamundësisë së verifikimit të prejardhjes, sipas të gjitha gjasave vie edhe si pasojë e një historie të gjatë që e ka shkruar ekonomia informale dhe e kaluara komuniste dhe apartheidi që është ushtruar në Kosovë. Lufta edhe më tej i ka përkeqësuar gjërat, përderisa dy fonde të mëdha – “Tre Përqindëshi” dhe “Fondi Vendlindja Thërret” – janë menagjuar në mënyrë poashtu informale dhe pa ndonjë llogaridhënie të qartë publikut. Nëse duhet që AKK të ndërmarrë ndonjë iniciativë dhe të gërmojë në arkivat e këtyre fondeve (nëse ka mbetur ndonjë) apo jo, është qështje tejet politike dhe nuk ka të ngjarë që të ndodhë. Megjithatë, duhet të bëhet e qartë se është pikërisht koha e luftës në Kosovë ku ka filluar kontakti i elitës aktuale politike me buxhetin publik, rrjedhimisht me mundësinë e keqpërdorimit të tij.

Korrupsioni në institucione është edhe një qështje që do të mund të ishte ndriquar me rastin e deklarimit të prejardhjes së asetëve. Nëse ligji për deklarimin e pasurisë dhe AKK dhe prokuroria, si institucione implementuese do të kishin imponuar mekanizma të zbardhjes së prejardhjes së asetëve, atëherë lufta kundër korrupsionit do të kishte edhe një instrument të fuqishëm për evidentimin e rasteve korruptive.

Me ligjin për deklarimin e pasurisë, AKK është e autorizuar që të kontaktoj çdo institucion financiar, persona juridik apo privat për të vërtetuar korrektësinë e të dhënave të deklaruara në formularin e plotësuar nga zyrtari²¹. Në këtë rast kërkohet vetëm vullnet politik për të mos ndikuar në punën e AKK-së dhe vendosmëri e këtyre të fundit për të ushtruar në

²¹ Ligji për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë dhe të dhuratave të zyrtarëve të lartë publikë, neni 15.

mënyrë strikte autoritetin e dhënë me ligj që të hetohet mbi këto fonde (gjë që nuk ka ndodhur deri më tash).

Megjithatë, zyrtarët e agjencisë konfirmojnë se ka raste që këtij institucioni t'i kenë shkuar informacione nga qytetarë, të cilët i kanë parë formularët e zyrtarëve dhe kan vërejtur se ata nuk i kanë publikuar në tërësi asetet e tyre. Por qështja mabaroon këtu, sepse ka pak të ngjarë që zyrtarët e AKK-së të iniciojnë procedura korrektuese apo ndëshkimore për shkak të (siç arsyetohen ata) mungesës së stafit dhe të bazës ligjore.

Është e kuptueshme se agjencia ka një infrastrukturë shumë të limituar për të qenë në gjendje të hulumtoj mbi prejardhjen e pasurisë së zyrtarëve. E përbërë nga një grup prej gjithsej 4 vetash, divizioni i deklarimit nuk i ka as mundësitë e evidentimit të të dhënave, lëre më të hulumtimit nëse ka ndonjë pasuri e cila mund të ketë histori të papastër²². Këta katër zyrtarë e bëjnë kontrollin e formularëve në lidhje me saktësitë procedurale, skanimin e dokumenteve për publikim në faqen zyrtare si dhe protokollimin. Kjo procedurë natyrisht se merr kohë, dhe kërkohet një numër disa her më i madh dhe i kualifikuar i stafit për t'u angazhuar në zbatimin e ligjit në fjalë. Agjencia pohon se ia ka bërë të qartë kuvendit një sfidë të tillë por nuk deklaroon nëse mbështetja financiare dhe ngritja e kapaciteteve të agjencisë do të ndodhë në ndërkohë²³.

IX. DY PROBLEMET THEMELORE

Agjencia Kundër Korrupsionit vazhdimisht ka deklaruar se janë pikërisht raportet dhe të dhënat e ofruara nga kjo agjenci që iu kanë paraprirë rezultateve konkrete të kohëve të fundit në luftën kundër korrupsionit. Megjithate, për sa i përket deklarimit të pasurisë së zyrtarëve, agjencia e ka të pamundur që të arrij rezultate konkrete dhe të matshme në shifra, ashtu siç synon ligji për deklarimin e pasurisë. Kjo ndodhë për dy arsye.

Stafi

E para, agjencia nuk ka resurse të mjaftueshme njerëzore dhe teknike për të evidentuar, analizuar dhe hetuar të gjithë materialin e ufruar nga zyrtarët e lartë. Zyrtarët e AKK-së shpresojnë që me rritjen e buxhetit të agjencisë, ata do të mund të angazhojnë staf shtesë në vitin në vijim. Megjithatë, stafit të ri do ti duhen trajnime dhe nuk pritët që të ketë ndonjë rezultat konkret përsa i përket shqyrtimit të formularëve të publikuar së fundmi.

²² AKK ka një staf prej 35 vetash në total.

²³ Intervistë e autorit me Jetullah Aliun, Drejtor I Departamenteve në AKK. 26. 07. 2010.

Legjislacioni i mangët

Qështja e dytë ka të bëjë me legjislacionin në fuqi i cili ka vetëm karakter *preventiv* por jo edhe *represiv*. Argumenti se qështja në fjalë rregullohet përmes kodit penal nuk qëndron. Kodi penal - respektivisht neni 307 i tij - nuk e sanksionon qëshjen e deklaramit të rremë në përgjithësi por vetëm një pjesë të përcaktuar qartë me këtë kod²⁴. Ligji për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave të Zyrtarëve të Lartë Publik, poashtu nuk ka asnjë dispozitë që e sanksionon deklaramin e rrejshëm²⁵. Ky është edhe pozicioni zyrtar i AKK-së, ku qartësohet se deklarami i rrejshëm nuk kualifikohet si vepër penale. Pra, në qoftë se një zyrtar i lartë, gjatë plotësimit të formularit, nuk i ka përshkruar të gjitha asetet që posedon, dhe kjo vërtetohet në ndërkohë nga AKK, ai nuk do të mund të ndiqet penalisht²⁶. Kur analizohen këto qështje që kanë të bëjnë me deklaramin, por më së shumti me indentifikimin e prejardhjes, atëherë nuk mund të arsyetohet nxjerrja e ligjit për deklaramin e aseteve.

Pavarësisht këtyre qështjeve të ngritura nga AKK, nuk mund të thuhet se ky institucion nuk i ka mekanizmat e duhur për ta ushtruar funksionin e kontrollit të pasurisë. Kjo nuk do të thotë se ata duhet ta bëjnë këtë tek të gjithë zyrtarët, por në rastin konkret, zgjedhja e zyrtarëve me përgjegjësi më të madhe do të duhej të ishte prioritet. Fatkeqësisht janë pikërisht këta zyrtarë formularët e të cilëve nuk kontestohen, madje edhe kur vërehet qartë se ka shkelje flagrante si procedurale, e poashtu edhe në lidhje me integritetin e të dhënave.

²⁴ Shih: Kodi I Përkohshëm Penal i Kosovës, UNMIK/RREG/2003/25 Gazeta Zyrtare. 6 korrik, 2003. Neni 307: (1) Dëshmitari, eksperti në cilësi të dëshmitarit, përkthyesi apo interpreti i cili në procedurën gjyqësore, në rocedurën për kundërvajtje, në procedurën administrative, në procedurën para noterit publik ose në procedurën disiplinore ep deklaratë të rreme dënohet me gjobë apo me burgim deri në një vit. Mund të gjëndet tek:

<http://www.md-ks.org/?page=1,95>

²⁵ Shih: Ligji për deklaramin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë dhe të dhuratave të zyrtarëve të lartë publik Nr. 03/L-151. Neni 16. Ky nen I përcakton qartë se këto dispozita u referohen veprave që nuk përbëjnë vepër penale: 1. Për shkelje të detyrimeve të përcaktuara me këtë ligj, që nuk janë vepra penale, zyrtari i lartë publik bën kundërvajtje dhe dënohet me gjobë...

²⁶ Intervistë e autorit me Jetullah Aliun, Drejtor I Departamenteve në AKK. 26. 07. 2010.

X. PËRFUNDIM

Gjasat që Ligji për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave të Zyrtarëve të Lartë Publik të jetë i zbatueshëm dhe të prodhoj efekte në drejtimin e synuar janë shumë të vogla. Arsyeya më e madhe për këtë është se mungon integriteti institucional dhe ligjor. Legjislacioni aktual nuk i ka dispozitat sanksionuese që e bëjnë deklarinin e pasurisë dhe prejardhjen.

Përgjatë kësaj analize, është pasqyruar rasti i zyrtarëve të cilët nuk e kanë publikuar pasurinë e tyre dhe prejardhjen e sajë. Aty është vërejtur se janë gjithsej 68 zyrtarë, rastet e të cilëve janë dërguar në gjykatë për tu proceduar më tutje me gjoha administrative për mosrespektim të limitit kohor të përcaktuar me ligj për deklarim të aseteve. Është trajtuar qështja e problemeve teknike të cilat nuk kanë mundësuar që formularët e zyrtarëve të rinjë të publikohen në faqen zyrtare të AKK-së.

Deklarimi i rregullt është vërejtur në shumë pak raste dhe ato janë theksuar në këtë raport. Megjithatë, në shumicën e rasteve janë vërejtur shkelje flagrante të rregullave mbi poltësimin e këtyre formularëve. Zyrtarët nuk kanë arritur që të prezantojnë qartë asetet dhe prejardhjen e tyre me këta formularë. Në të shumtën e rasteve, ata nuk i kanë prezantuar një kategori apo një tjetër, gjë që i bën formularët gati totalisht të padobishëm.

Problemet më të mëdha që kanë të bëjnë me deklarinin e pasurisë së zyrtarëve janë identifikuar të jenë së pari ato të karakterit teknik, si mungesa e stafit dhe e resurseve tjera që do ti mundësonin AKK-së dhe prokurorisë zbatimin e ligjit. Dhe problemi tjetër ka të bëjë më bazën ligjore, përderisa legjislacioni në fuqi nuk vë sanksione dhe nuk e klasifikon si vepër penale deklarinin e rrejshëm, që në fakt përbën mashtrim.

Kur është promovuar ligji për deklarimin e pasurisë, zyrtarët publik kanë aluduar në atë se luftës kundër korrupsionit po i shtohet edhe një instrument i fuqishëm parandalues dhe ndëshkues. Megjithatë, ajo që është parë deri më tani tregon qartë se ky ligj as për së afërmi nuk e ofron atë mundësi. Kjo për vet faktin se, si i tillë ligji është hartuar me mangësi të shumta. Zyrtarët poashtu, as për së afërmi nuk i japin rëndësi procesit të deklarimit të pasurisë.

Si përfundim, nuk ka ndonjë indikacion që tregon se ky ligj do ti shërben dikujt për ta luftuar korrupsionin. Prandaj, i gjithë procesi i hartimit dhe implementimit deri më tani ka qenë një përpjekje për të krijuar një perceptim të rrejshëm, se ky ligj e zbulon të vërtetën mbi pasuritë e zyrtarëve. Kjo nuk ka ndodhur.

PERSONNEL:

Ismet KRYEZIU - *Executive Director*
Vjollca VOGËL - *Admin & Finance Manager*
Leonora CIKAJ - *Admin & Finance Assistant*
Arsim GJINOVCI - *IT & design*

PROGRAM - CENTRAL GOVERNANCE:

Valmir ISMAILI - *Program Manager*
Driton SELMANAJ - *Program Assistant*
Isuf ZEJNA - *Monitor*
Besnik RAMADANAJ - *Monitor*
Liridon SELMANI - *Monitor*

PROGRAM - LOCAL GOVERNANCE:

Naim CAHANAJ - *Coordinator*
Ramadan KLISURICA - *Coordinator*

PROGRAM - TRANSPARENCY AND ANTICORRUPTION

Merita MUSTAFA - *Program Manager*
Esat MAZREKU - *Coordinator*

This publication was made possible through support provided by U.S. Agency for International Development Mission in Kosovo under the terms of Award Number: 167-A-00-00108-00-NAP05-2009.

The opinions expressed here in are those of the author and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development (USAID).

Ky publikim është realizuar me mbështetje të siguruar nga Agjencioni i SHBA-s për Misionin Ndërkombëtar për Zhvillim në Kosovë nën kushtet e Numrit të grantit: 167-A-00-00108-00-NAP05-2009.

Opinionet e shprehura në këtë dokument janë ato të autorit dhe jo medoemos reflektojnë pikëpamjet e Agjencionit Amerikan për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID).

Table of Contents

Introduction 20

Methodology 21

Findings..... 21

Evaluation of cases of those who didn't disclose their assets..... 22

Non-disclosure and non-publication of forms while taking and
resigning from a post..... 23

Fines..... 23

Irregular Disclosure..... 24

Deficiencies..... 24

Loans..... 25

Regular disclosures..... 26

Non-coverage of assets by funds acquired through salary..... 27

Non-disclosure of Origin 27

Two essential issues..... 28

Staff..... 28

Deficient legislation..... 29

Conclusion..... 30

Analysis on implementation of the Law on Declaration, Origin and Verification of Property and Gifts of Senior Public Officials

This analysis was made possible by USAID and the Institute for Sustainable Communities (ISC), within the project entitled “Legal Basis and Functional Mechanisms for Good Governance”. The aim of this project is to: “Impact the building and empowerment of the principles of a democratic society, where the rule of law exists, for a responsible, accountable and transparent governance at service to the citizens”.

I. INTRODUCTION

In 2007, Anti-Corruption Agency (hereinafter ACC) developed a form that would be used to document the assets of senior officials, its origin and to conduct its verification. The legal basis included Anti-Corruption Law. Since then, ACC evolved and the adoption of the Law on Declaration, Origin and Verification of Property and Gifts of Senior Public Officials enabled ACC to publish forms on disclosure of officials' assets on its web page, that happened for the first time in June 2010.

Publication of forms proved itself as very significant news in the media and in the political life in general. However, is truly the last disclosure of assets a sign of transparency and accountability of the senior officials, or does the opposite hold true? This is the question that this analysis will strive to answer. This will be done by analyzing the cases of officials who didn't disclose their assets, by stressing the reaction (or a lack thereof) of the Anti-Corruption Agency. We shall analyze the fines and the position of the Agency in relation to these cases.

Further, this analysis will also deal with forms that contain serious issues in relation to the manner in which they are filled and the declared assets. Also the omissions most frequently found during form-filling in will be treated.

Although there were very few cases where a more correct approach was noticed in relation to the forms themselves, this analysis presents and offers examples of how the forms should be completed in reality.

While conducting the analysis, it was observed that on the forms of some officials the declared assets were much larger than the one that anyone could have acquired with the salary these officials are earning on the positions they hold. It seems that the officials are not concerned with this fact, but we will try to analyze also some of the causes why they are doing so, and to see whether there is a possibility that they are investigated only in this regard. The role of ACC is indisputable in this case, and therefore attention will be paid also to the position of this institution in the whole process of disclosure, origin and verification of assets.

This is most probably the first time ever such an analysis of the process of disclosure of assets of senior officials is being undertaken. Therefore, a wider study and a debate in relation to this topic are more than necessary, if the wish is to see the process unfold successfully and achieve the planned objectives in the fight against corruption.

This analysis aims at offering information in relation to the degree up to which the Law on Declaration of Assets of Senior Officials is being complied with. At the same time, the analysis aims at justifying why there shouldn't be any expectations that the published forms will lead to the conclusion whether the senior public officials abused their positions while on public posts.

METHODOLOGY

The cases to be treated in the report will be the most representative champions in the group of persons disclosing assets classified as regular, irregular and those who cannot justify the origin of their assets. These cases will be interpreted on the basis of legal provisions in force, and an effort shall be made to understand where the violations occurred and what will be the sanctions.

The most challenging issue remained the analysis of gathered information, in order to use them as information of integrity, to evaluate and verify assets of our officials. The difficulty in analyzing these information is clear, considering that there are no support information (from ACC and Prosecutor's Office or courts), on the basis of which a comparison could have been made. This could be achieved only if the promise given by ACC to install a database next year becomes a reality. The officials of this institution aim, with this new system of recording information, to enable an analysis and a much more advanced comparison of the forms and the verification of assets of the officials in future¹.

The purpose of this analysis is not to name all those who didn't fill in the forms regularly, but to record those violations found most often and to present them through typical examples that are used as champions.

III. FINDINGS²

1. 68 officials didn't declare their assets in a timely manner;
2. The sanctions they will receive will just include a measure of an administrative offense;
3. The majority of the forms are filled in improperly;
4. Disclosure of origin of assets cannot be guaranteed;
5. No criminal charges are brought against officials found as those who falsely declared their assets;
6. Legislation in force is of preventive and not punitive character;
7. ACC doesn't have sufficient human and technical resources to implement the law;
8. Forms are poorly designed and are inappropriate;

¹ Author's interview with Jetullah Aliu, Departments' Director in ACC. 26/07/ 2010.

² To see a form on disclosure of assets and the manner in which it needs to be filled in, done by a senior public official in USA, please visit:

http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/congress/fin_dis/2006/b000444.pdf

IV. EVALUATION OF CASES OF THOSE WHO DIDN'T DISCLOSE THEIR ASSETS

On the basis of information offered by ACC, it may be concluded that 68 persons didn't abide by the law in disclosing their assets and its origin. These officials belong to a long list of institutions, ranging from central to the local ones. Here we have procurement officers, judges, directors of municipal directorates etc³. ACC confirmed that these cases have been processed in the court, and the above mentioned persons, charged with offense are pending confirmation of their penalties⁴.

Based on the law, disclosure is done on several occasions and doesn't include only the annual one. This would enable ACC to establish whether the economic status of an official has changed up to that degree to create doubts about the possibility of abuse⁵. ACC deems that the strength of this organization lies specifically in the fact that it has a mandate to ask, whenever it considers necessary, re-disclosure of assets from any official that Agency considers necessary. Notwithstanding this, there are no information that ACC ever used this means of control thus far.

Anti-Corruption Agency claims that they obtained information about an incomplete disclosure of assets by specific officials, however it couldn't give any information in relation to officials who didn't do that. This is also seen as a reason for skepticism that appears in public in relation to the possible positive effects of the process of disclosure of assets of senior officials. Despite this, there are cases when the Agency deems necessary that the official fills in the form again, but this is done only out of procedural reasons (when the form was not filled in according to the instructions)⁶.

³ A fact that is interesting is that there are many academic and diplomatic staff that didn't fill in the forms. The full list of officials who didn't disclose their assets may be found on:

<http://www.akk-ks.org/?cid=1,4,240>.

⁴ See: Law on Declaration, Origin and Verification of Assets and Gifts of Senior Public Officials, Section 16: 1. For every violation of obligations defined by this law, when it does not appear to be a criminal offence, the senior public official commits offence and shall be fined: 1.1. for not declaring the assets regularly every year, the senior public official will be fined with a fine in value of 300 (three hundred) Euro up to 1000 (one thousand) Eur; 1.3. May be found on:

<http://www.akk-ks.org/?cid=1,43>.

⁵ In the same Section: 1.4. for not declaring the assets after finishing the work in that function, the senior public official will be punished with a fine of 150 (one hundred and fifty) Euro up to 500 (five hundred) Euro;

⁶ Author's interview with Jetullah Aliu, Departments' Director in ACC.

V. NON-DISCLOSURE AND NON-PUBLICATION OF FORMS WHILE TAKING AND RESIGNING FROM A POST

There are no published forms for officials who resigned from a public post or are removed from office. At least, these information were not published on the official ACC web page. The officials of the Prevention Division in ACC confirm that some of the recently appointed officials filled in the forms, but justify their non-publication by technical issues⁷. According to ACC officials, a company was contracted to update the Agency web page that is also blamed for non-publication of forms within the time limit stipulated by the law. However, the Agency has shown readiness to present us physical copies of these forms that were filled in thus far.

In the specific case of the current government, in total 6 ministers have changed and a dozen of senior officials. There is no single evidence on the official web page showing that these officials filled in the form (for the reasons stipulated above). However, Agency officials say that those who vacated these posts “appear from time to time” and fill in the disclosure forms after being no longer on the positions they held.

Fines

As said above, the Agency’s mandate according to the law is to send to courts all the cases in which the Law on disclosure was violated. In a specific case “the Agency received 6 Decisions from the competent Municipal Minor Offence Court in relation to the claims initiated ... due to the irregular annual disclosure of assets of senior public officials...”. Notwithstanding this, the Agency confirms that “it initiated a minor offence procedure in the competent Municipal court against all senior officials who didn’t declare their assets [...] and that, immediately after the publication of the forms on the Agency web page at the beginning of June, and the courts started sanctioning officials for irregular annual disclosure of their assets”⁸.

⁷ See: Law on Declaration, Origin and Verification of Assets and Gifts of Senior Public Officials, Section 7: 1. Senior public officials who start working in public service will thoroughly and realistically declare in written the existing assets, obligations, sources and its origin within sixty (60) days. In compliance with this Article, Senior Public Officials attach the statement of the assets status of the family members.

2. The employment body is obliged that within time limit of fifteen (15) days to notify the Agency for starting or finishing the work of the Senior Public Official

⁸ Written response provided to the author by ACC.

VI. IRREGULAR DISCLOSURE

If there was a line for senior officials with irregular disclosure of assets, then the President of the Republic would be the one to lead such a line.

If you look briefly the form he filled in, you can notice a superficial approach done hastily, both in the manner it is filled in but also in the offered information. The complete form was filled in improperly and many fields were just underlined in a chaotic manner. This shows clearly how seriously the President's Office takes the issue of declaring assets and its origin⁹. This is at least a violation of administrative procedures, and at most a violation of the Law¹⁰.

Nevertheless, the same phenomenon appears with almost all forms, where the official persons filled in the form just in the last moments stipulated by the Law¹¹.

Deficiencies that occur most often while filling in the forms by the President, Prime Minister, ministers, majority of Deputies, Directors of public enterprises and other officials, are as follows:

- Non-publication of all owned assets;
- Non-disclosure of the time the assets were acquired;
- Non-disclosure of the manner they were acquired;
- Non-disclosure of the monthly/annual salary;
- Non-disclosure of loan maturity;
- Non-disclosure of monthly installment;

These are deficiencies making a form unusable, in terms of accurate evaluation or possibly investigation of its accuracy. ACC will be unable to establish whether, for instance, an official built or bought a house with the income obtained while working on his post, by family support, that is declared on the forms very often, or from receiving illegal gifts in return for official favors.

The same shortcomings may also be observed with the majority of forms filled in by other members of the President's Office, Government and public enterprises. This shows the lack of seriousness of relevant public officials in relation to this matter. As a specific example we can also take the form of the PTK JSC Executive Branch Head, Mr. Shyqri Haxha who didn't put any monetary values on his form, neither for the property nor for the salary he

⁹For the form, visit: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1008,2860>. There you can see a number of violations that are sanctioned according to the law, but the form also specifies them clearly, such as: income of family members, income from the salary on public post on which the official is employed and income from other family members.

¹⁰ See: Law on Declaration, Origin and Verification of Assets and Gifts of Senior Public Officials, Section 4.

¹¹ See dates of submission in the bottom of the form. May be found on: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,115>.

receives. He also didn't declare his financial situation, moreover he didn't declare to be in possession of any asset in the monetary value, as a deposit or in cash¹². Bardhyl Sejdiu, Director of Support declared a bank monetary deposit, a small loan and a fact that he owns 50% of shares also in a small enterprise.

One specific case is that of the Deputy Et'hem Çeku. He published the assets acquired from a family business and monthly salaries in public institutions. Procedurally, the form is not regular, considering that the Deputy disclosed assets in differently companies, as a movable property. This is an omission repeated by many other officials. Mr. Ahmet Shala, Minister of Economy and Finance, disclosed that he has funds deposited in the bank in the amount of 203 thousand Euros. However, he didn't bother to say what was the origin of these funds. Unfortunately, he was unable also to say anything about his monthly salary, at present and in the past. The form filled in by the Minister of Finance is the most representative champion of forms filled in improperly and in an irresponsible way, that cannot be used for anything.

Another case is the form of Deputy Executive Head of the Veterinary and Food Agency, Mr. Valdet Gjinovci. It can be seen on his form that he is a co-owner of a private company, but he declared it as movable property. He also didn't disclose the origin of his immovable property and neither his monthly/annual income¹³.

In relation to these cases, for which the Agency itself also admitted that the forms were not completed regularly, the reaction is faint. The most negative impression comes from the opposition, that didn't bother even to give a statement not even for a single case of the forms filled in improperly by the government officials. Their position in relation to the disclosure has been that of indifference. Perhaps, they lack arguments, considering that even their forms are not filled in properly.

The official response was that the "Agency is constantly checking the forms on disclosure of assets of senior public officials who disclosed their assets, [...] whereas for 2010 they will be presented next year, considering that the verification procedure is conducted during the whole year"¹⁴.

Loans taken by officials are a story on their own, and the forms do not clarify at all or a bit this procedure. The form filled in by the Prime Minister, for instance, has some deficiencies in this regard, including among others: lack of clarity in relation to the origin of assets, the fact that the taken loan doesn't fulfill the conditions established by the banks on Kosovo financial market, and failure to disclose the interest rate.¹⁵

The last one deserves attention, considering that interest rates applied by the banks for senior officials may also be taken as a conflict of interest¹⁶.

¹² See: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1028,3001>

¹³ See the form: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,985,2311>.

¹⁴ Written response provided by ACC to the author.

¹⁵ The banks usually offer loans with a maturation time enabling the debtor to pay out monthly installments with the maximum one third of their salaries.

A strong reason for this is that a phenomenon of loan taking may be observed with the majority of officials who disclosed their assets. In the reports published by GAP Institute (Bankwatch), in the tables comparing the loan offers of commercial banks in Kosovo, you can also analyze the possibility the senior officials have to qualify for a loan they declared they had taken¹⁷.

In the conclusion, Disclosure of assets form, among other deficiencies, also includes lack of attention to interest rates applied by the banks for the officials.

VII. REGULAR DISCLOSURE

Mayor of Prishtina, Isa Mustafa, heads the list of persons who submitted regular disclosures. He filled in the form in full compliance with the law, by declaring his assets, debts, deposits and also shares he has in different companies. However, the issue of establishing the accuracy of the information on the form, again is in the hands of ACC¹⁸. Fehmi Mujota is also another person who pays attention to completion of this form. Even though the form doesn't stipulate any immovable housing property, this will remain to be verified. Despite this, the Deputy was able to declare clearly his assets, its origin and financial obligations towards natural and legal persons¹⁹. The form completed by Edita Tahiri contains clearly written information, and the origin of her assets is also clearly stipulated together with the financial obligations towards natural and legal persons²⁰. Of course, there are also other cases that can be qualified as regularly completed forms, however the purpose of stressing out these forms specifically is the opportunity to take their examples as reference points. All these cases may be taken as examples wherein the official paid and devoted time and serious approach to fill in the pertinent form.

¹⁶ The banks perhaps may offer decision-makers loans with softer interests in exchange for financial policies favorable for banks. Remember that the interest rates applied in Kosovo are the highest in Europe.

*In the specific case, the Prime Minister took a loan of EUR100 000, with a maturation time of 120 months. With an average interest of 8% he would need to pay more than EUR 1100 from his monthly salary from net monthly salary of around EUR 1500. See the form at: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,981,2289>.

¹⁷ For more information, you can download GAP comparative tables. There you will find offers and conditions applied by banks for all loan forms. Attention needs to be paid to house loans, considering that the majority of officials declared that they have taken a loan of that kind. You can find the tables at: <http://www.gapinstitute.org/?cid=1,34>

¹⁸ See: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1130,2976>. In the major part of the form, a rational and transparent approach to disclosure is noticeable. The only thing that would need to remain to ACC in this case is to confirm the validity of data.

¹⁹ See form: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1010,2761>

²⁰ See form: <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1010,2783>.

VIII. NON-COVERAGE OF ASSETS BY FUNDS ACQUIRED THROUGH SALARY

A fact that needs discussion is whether all senior officials acquired their assets with the salaries they earn while working on public posts. A major part thereof, always count also on the family support. On all forms that were analyzed, it can be seen that persons declare at least one asset as their heritage. This impedes the analysis of assets and the form in which the officials acquired it.

Non-disclosure of Origin

Assets' origin is another factor on which, we can freely say, light hasn't been shed by these reports. Consequently, perhaps there may be expectations, that the forms completed presently, serve as a basis to analyze assets and gifts the senior officials received while they were on their official posts, for disclosures in the years to come. However, an issue that still remains is how to verify assets of present officials, where the procedure of assets' verification and manner in which they were acquired remains inoperative, mainly due to the lack of integrity of ACC as an institution.

The whole issue of inability to verify the origin, most probably, comes also as a consequence of a long history of informal economy and of communist past and apartheid conducted in Kosovo. The war just deteriorated things, whereas two large funds- "*Tre Përqindëshi*" (*The Three Percent*) and "*Fondi Vendlindja Thërret*" (*Homeland Calles Fund*)- were managed also informally and without any accountability to the public.

Whether ACC needs to undertake any initiatives and to dig in the archives of these funds (if there are any) or not, is a rather political issue that will most probably not happen at all. Anyway, it must be clearly said that precisely the war times in Kosovo are the times when the contact of the current political elite with the public budget was established, that is linked consequently, with the opportunities of its abuse

Corruption in institutions is also another issue that could have been demystified with the disclosure of assets' origin. Had the law on disclosure of assets and ACC and prosecutor's offices as implementing institutions, imposed the mechanisms of disclosing the origin of assets, the fight against corruption would have had another powerful instrument to record the cases of corruption.

With the Law on disclosure of assets, ACC is authorized to contact every financial institution, natural or legal person in order to verify the accuracy of the information declared on the form filled in by the official.²¹ In this case, all that is needed is the political will not to influence the work of ACC and the decisiveness of the last to strictly follow its authority provided by the law in order to investigate these funds (that hasn't happened

²¹ Law on Declaration, Origin and Verification of Assets and Gifts of Senior Public Officials, Section 15..

thus far).

However, agency officials confirm that there are cases when this institution received information from the citizens, who saw the forms of the officials and noticed that the relevant persons didn't publish the assets in whole. However, the issue ends here, because there are no tendencies that ACC officials will initiate corrective or penalty procedures due to the (as they justify it) lack of staff and legal basis.

It is understandable that the Agency has a very limited infrastructure in order to be able to investigate the origin of officials' assets. Composed by 4 persons in total, Disclosure Division has even no opportunity to register information, and not to mention research whether there is any other asset that may have unclear history²². These four officials check the forms in terms of their procedural accuracy, they scan the documents to be published on the official page and register the same. This procedure of course takes time, and requires a several times larger and more qualified staff to be engaged on implementation of the relevant law. The Agency claims that it has expressed clearly such a challenge to the Assembly but it doesn't state whether the financial support and the Agency capacity building will happen in the meantime²³.

IX. TWO ESSENTIAL ISSUES

Anti-Corruption Agency continuously declared that precisely the reports and information offered by this Agency lead to the specific results lately in the fight against corruption. After all, in relation to disclosure of assets of officials, the Agency is incapable of achieving specific and measurable results, in numbers as aimed by the Law on disclosure of assets. This happens for two reasons.

Staff

Firstly, the Agency has no sufficient human and technical resources to register, analyze and investigate the whole material offered by senior officials. ACC officials hope that with the increase in the Agency budget, they will be able to engage additional staff in the forthcoming year. Notwithstanding this, the new staff will need trainings and there are no expectations to see a specific result in relation to the consideration of lately published forms.

²² ACC has a staff composed of 35 persons in total.

²³ Author's interview with Jetullah Aliu, Departments' Director in ACC. 26/07/2010.

Deficient legislation

Second issue deals with the legislation in force that has only a *preventive* but not a *repressive character*. The argument that the issue is regulated by the Criminal Code doesn't hold. Criminal Code – respectively its Section 307 – doesn't sanction the issue of false disclosure in general, but only one part stipulated specifically by the Code²⁴. The Law on Declaration, Origin and Verification of Assets and Gifts of Senior Public Officials, also has no provisions on sanctioning false disclosure²⁵. This is also an official position of ACC, clarifying that false disclosure is not qualified as a crime. Therefore, if a senior official, while completing the form, didn't describe all the assets in his possession, and this is established in the meantime by ACC, there is no possibility to bring criminal charges against him²⁶. After analyzing all these issues in relation to disclosure, but mostly in relation to identification of the origin, you cannot find a justification for the adoption of the Law on Disclosure of Assets.

Notwithstanding the issues raised by ACC, it cannot be said that this institution has no proper mechanisms to exercise its function of assets' verification. This doesn't imply that they need to conduct this in relation to all officials, however in the specific case, selection of officials with greatest responsibilities should be the priority. Unfortunately, it is that the forms of these officials specifically are not contested, even when it is clear that there are gross violations, both procedural and in relation to data integrity.

²⁴ See: Provisional Criminal Code of Kosovo, UNMIK/RREG/2003/25 Official Gazette. 6 July, 2003. Section 307: (1) A witness, expert witness, translator or interpreter who gives a false statement in court proceedings, minor offence proceedings, administrative proceedings before a notary public or disciplinary proceedings shall be punished by a fine or by imprisonment of up to one year. May be found on:

<http://www.md-ks.org/?page=1,95>

²⁵ See: Law on Declaration, Origin and Verification of Assets and Gifts of Senior Public Officials Nr. 03/L-151. Section 16. This Section stipulates that these provisions relate to the offences that are not crimes: 1. For every violation of obligations defined by this law, when it does not appear to be a criminal offence, the senior public official commits offence and shall be fined...

²⁶ Author's interview with Jetullah Aliu, Departments' Director in ACC. 26/07/2010.

X. CONCLUSION

The odds that the Law on Declaration, Origin and Verification of Assets and Gifts of Senior Public Officials is implemented and produces the effects in the desired direction are very low. The biggest reason for such a statement is that there is a lack of institutional and legal integrity. The current legislation has no punitive provisions in relation to disclosure of assets and its origin.

Throughout this analysis, we have described the cases of officials who didn't publish their assets and its origin. It was noticed that there are 68 officials in total, whose cases were submitted to the court, to be processed further with administrative fines for failure to comply with the time limit specified in the Law on disclosure of assets. Another issue that was treated is the issue of technical problems that didn't enable the forms of new officials to be published on the official ACC web page.

Regular disclosure was noticed in a very few cases and they were stressed in this report. However, in the majority of the cases gross violations of the rules to fill in these forms were noticed. The officials didn't succeed to present clearly assets and its origin on these forms. In the majority of cases, they didn't specify a single category or another, making the forms almost completely useless.

The major issues in relation to disclosure of officials' assets are identified firstly as issues of technical nature such as lack of staff and other resources that would enable ACC and prosecution to implement the law. Another issue relates to the legal basis, whereas the legislation in force doesn't impose sanctions and doesn't classify false disclosure as a crime, that is in fact a fraud.

When the Law on Disclosure of Assets was promoted, public officials alluded that the fight against corruption is getting another powerful preventive and sanctioning instrument. However, from what was seen until now, it can clearly be concluded that this law doesn't offer this opportunity, not even close. This is motivated by the fact that, as such, the law was drafted with many deficiencies. The officials also, not even closely, give proper significance to the process of assets' disclosure.

Finally, there are no indications showing that this law serves to anyone in the fight against corruption. Therefore, the whole process of drafting and implementation until now, was just an attempt of creating a false perception, that this Law discovers the truth about the assets of officials. But this hasn't happened.



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERICKOG NARODA



INSTITUTE FOR
**Sustainable
Communities**

Ky projekt është përkrahur nga USAID përmes Programit për Fuqizimin e Shoqërisë Civile në Kosovë implementuar nga Instituti për Komunitete të Qëndrueshme (ISC)