



ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE  
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

# MANUAL SI TË KONTRIBUOJMË NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT DHE MASHTRIMIT FINANCIAR?

MONITORIM  
KORRUPSION  
ADVOCACY  
WATCHDOG

LITIGIM STRATEGJIK  
SHPËRDORIM FONDESH  
PROFESIONALIZËM  
ACTIO POPULARIS  
EKSPERTIZË  
CLASS ACTION

Shtator, 2018





ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE  
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

Manual për organizatat e shoqërisë civile dhe avokatët

SI TË KONTRIBUOJMË NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT DHE MASHTRIMIT  
FINANCIAR?

Shtator, 2018

Ky manual është pjesë e projektit “Së bashku me juristët e rinj të përkushtuar për të mbrojtur të drejtat e njeriut dhe për të luftuar rastet e mashtrimit dhe korrupsionit”, realizuar nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit i mbështetur financiarisht nga Ambasada Britanike në Shqipëri.

Përmbajtja e këtij raporti është përgjegjësi e Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe nuk reflekton pikëpamjet e donatorit.

Përgatitën:

1. Av. Suela Mëneri, eksperte e jashtme ligjore
2. Av. Erida Skëndaj, drejtore ekzekutive e KShH-së

Ndihmoi:

1. Znj. Borana Nazifi, asistente ligjore, KShH

Redaktoi:

1. Hysni Ndreu

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara për subjektin autor. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet pa lejen dhe citimin e tij.

Autor: ©Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Rr. Brigada e VIII, Pallati “Tekno-Projekt”  
Shk. 2, Ap. 10, Tirana-Albania  
Kufia postare nr. 1752  
Tel.: 04 2233671  
Cel.: 0694075732  
E-mail: [office@ahc.org.al](mailto:office@ahc.org.al)  
Web site: [www.ahc.org.al](http://www.ahc.org.al)



## Përmbajtja

|                                                                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Hyrje                                                                                                                                                                       | 08 |
| 1. Çfarë është korrupsioni?                                                                                                                                                 | 09 |
| 2. Çfarë është korrupsioni sistematik?                                                                                                                                      | 09 |
| 3. Si paraqitet gjendja e korrupsionit në vendin tonë?                                                                                                                      | 10 |
| 4. Si e trajton kuadri ynë ligjor penal korrupsionin?                                                                                                                       | 11 |
| 5. Si e trajton kuadri ynë ligjor penal mashtrimin?                                                                                                                         | 12 |
| 6. Çfarë e lidh korrupsionin me mashtrimin?                                                                                                                                 | 13 |
| 7. Cilat janë risitë kryesore që parashikon kuadri i ri ligjor i drejtësisë në luftën kundër korrupsionit?                                                                  | 13 |
| 8. Cilat janë burimet e informacionit që mund të përdorin organizatat e shoqërisë civile dhe avokatët për të parandaluar apo luftuar korrupsionin dhe mashtrimin financiar? | 14 |
| 9. Ç'janë bilbilfryrësit/sinjalizuesit?                                                                                                                                     | 16 |
| 10. Sa të rëndësishëm janë bilbilfryrësit (sinjalizuesit) për denoncimin e rasteve dhe praktikave korruptive?                                                               | 16 |
| 11. Si mund të kontribuojmë në nxitjen e sinjalizimit të korrupsionit dhe në mbrojtjen e të drejtave të sinjalizuesve?                                                      | 17 |
| 12. A siguron vendi ynë mbrojtje ligjore për bilbilfryrësit që sinjalizojnë rastet korruptive?                                                                              | 17 |
| 13. Si paraqitet legjislacioni ynë për sinjalizuesit në krahasim me legjislacionet e vendeve të tjera dhe standardet ndërkombëtare në këtë fushë?                           | 18 |
| 14. Cilat janë burimet ndërkombëtare për mbrojtjen dhe nxitjen e bilbilfryrësve/sinjalizuesve?                                                                              | 19 |
| 15. Cilat janë sfidat e mbrojtjes së sinjalizuesve në vendet e zhvilluara?                                                                                                  | 21 |
| 16. Cilat janë modelet e suksesshme ligjore në vendet e tjera për mbrojtjen e sinjalizuesve?                                                                                | 22 |
| 17. Cili është qëndrimi që ka pasur Gjykata e Strasburgut për sinjalizuesit? Raste nga praktika e kësaj gjykate                                                             | 26 |
| 18. Si mund të kontribuojnë organizatat në ritjen e përgjegjshmërisë dhe të transparencës së sistemit gjyqësor në rastet me interes publik?                                 | 28 |

19. Pse është i rëndësishëm litigimi strategjik në çështje që kanë si qëllim ndëshkueshmërinë e korrupsionit dhe mashtrimit financiar? 30
20. Cilat janë viktimat e korrupsionit? 31
21. Çfarë parashikojnë standardet ndërkombëtare dhe legjislacioni ynë i brendshëm për viktimat e korrupsionit? 31
22. Si mund të asistohen viktimat e korrupsionit dhe të veprave penale në fushën e mashtrimit? 33

## Hyrje

### Të dashur lexues,

Përgjatë këtyre 28 viteve, përhapja e korrupsionit në pothuajse të gjithë sektorët publikë ka minuar mirëqenien dhe lulëzimin ekonomik të vendit, duke sjellë humbjen e besimit të shtetasve në institucionet shtetërore, veçanërisht në organet e sistemit të drejtësisë.

Gjatë veprimtarisë së tij, Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KShH), në raportet studimore për pandëshkueshmërinë e veprave penale në fushën e korrupsionit në vend, i ka kushtuar vëmendje të veçantë analizës së kuadrit ligjor dhe zbatimit të tij nga organet e drejtësisë penale, duke pasqyruar të dhëna dhe gjetje të rëndësishme cilësore e sasiore. Këto studime kanë evidentuar nevojën e përmirësimit të kuadrit ligjor dhe performancës së atyre institucioneve, të cilat janë ligjërisht përgjegjëse për kallëzimin, hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit, duke synuar edhe evidentimin e praktikave pozitive institucionale, hetimore dhe gjyqësore, si dhe të atyre praktikave që kanë nevojë të unifikohen. Është pozitiv fakti që, në kuadër të reformës në drejtësi, disa prej këtyre rekomandimeve të theksuara në studimet tona u bënë objekt diskutimi në nivel legjislativ, duke sjellë edhe ndryshime në kuadrin e ri ligjor reformues të sistemit të drejtësisë.

Ndër të tjera, zbatimi i plotë i paketës së reformës në sistemin e drejtësisë do të mundësojë ngritjen dhe funksionimin e institucioneve të reja, të cilat synojnë të luftojnë korrupsionin dhe krimin e organizuar, duke mundësuar deri edhe ndëshkueshmërinë e zyrtarëve të lartë publikë. I vështuar nga një prizëm shumëplanësh, roli i shoqërisë civile në zbatimin e kësaj pakete është i rëndësishëm, kryesisht sa i përket edukimit ligjor dhe sensibilizimit të shtetasve ndaj risive të reformës, ngritjes së kapaciteteve të profesionistëve të së drejtës, monitorimit të institucioneve të reja të drejtësisë, mënyrës se si ato do të zbatojnë legjislacionin e ri etj..

Duke pasur parasysh rolin e rëndësishëm që kanë avokatët si profesionistë të së drejtës, të cilët përfaqësojnë interesat ligjore dhe të drejtat e individëve në organet e administratës publike, në prokurori, në gjykatat e niveleve të ndryshme, në Gjykatën Kushtetuese, në Gjykatën Europiane të të Drejtave të Njeriut (Gjykata e Strasburgut), në procedurat e ndërmjetësimit apo të arbitrazhit, ose në procedura të tjera ekstraligjore, ky manual synon t'u vijë në ndihmë avokatëve të rinj dhe organizatave të shoqërisë civile të përkushtuara për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e njeriut, si dhe për të luftuar rastet e mashtrimit a të korrupsionit.

Nëpërmjet këtij manuali synojmë një aktivizim më të lartë në radhët e avokatëve dhe të organizatave të shoqërisë civile, për të përfaqësuar çështje administrative apo gjyqësore, si dhe për të ndërmarrë nisma të tjera qytetare, të cilat kanë për synim ndëshkimin e korrupsionit dhe të mashtrimit financiar, si dy segmente që prekin në mënyrë të veçantë interesin publik.

Sinqerisht,

**Erida Skëndaj**  
**Drejtoreshë ekzekutive**  
**Komiteti Shqiptar i Helsinkit**

## 1. Çfarë është korrupsioni?

Fjala *korruption* e ka origjinën nga fjala “*corruptere*” e latinishtes, e cila është sinonim i fjalëve *prish, shkatërroj, dëmtoj, falsifikoj, jap dhe marr rryshfete*. Ky term përbëhet prej dy fjalësh: fjalës *correi*, që nënkupton disa pjesëmarrës, dhe fjalës *rrumpere*, e cila ka kuptimet *thyej, shkatërroj, shkel* e të tjera. Nga bashkëveprimi në kohë i këtyre dy fjalëve u krijua termi *corruptere*, që mund të përkthehet si pjesëmarrja në një veprim e dy a më shumë personave, të cilët kanë për qëllim të prishin zhvillimin normal të një aktiviteti.

Mendimet mbi zanafillën e këtij fenomeni janë të ndryshme. Sipas një pikëpamjeje, korrupsioni u shfaq krahas lindjes së transaksioneve të para ndërmjet njerëzve, ndërsa trajtat e një koncepti të mirëfilltë i mori me lindjen dhe krijimin e administratës së shtetit. Ai është po aq i vjetër sa edhe vetë shteti.

Korrupsioni është një problem i vazhdueshëm, i cili ka pllakosur mbarë botën dhe nuk njeh kufij. Ai është i pranishëm në vendet postkomuniste, kryesisht në periudhën e tranzicionit drejt demokracisë dhe ekonomisë së tregut, por ai mbetet një problem që prek edhe vendet e zhvilluara e demokratike. Duket sikur shkaqet e fshehura të korrupsionit lidhen ngushtë me natyrën njerëzore, mbase me lakminë, ambiciet dhe dëshirën për pushtet, të cilat janë forca psikologjike që e vënë në lëvizje njeriun. Sidoqoftë, korrupsioni nuk është thjesht tipar i psikikës së njeriut. Në të vërtetë, shumë forca institucionale, të tilla si qeverisja e keqe, mungesa e transparencës, sistemi i vendimarrjes plot të meta, joefektshmëria dhe pamjaftueshmëria, të gjitha këto janë shkaqe të mundshme që ushqejnë vijimësinë e korrupsionit.

Korrupsioni është një ndër sfidat më të mëdha të kohës sonë, një sfidë që duhet dhe mund të përballohet. Korrupsioni, me shtrirje të madhe a të vogël, paraqet një kërcënim jo vetëm për mjedisin, institucionet demokratike dhe të drejtat e liritë themelore, por minon gjithashtu zhvillimin dhe thellon varfërinë për miliona njerëz në mbarë botën. Nëse i lihet shteg që të nxisë qeverisje irracionale, të drejtuar më tepër nga lakmia, sesa nga nevojat e njerëzve, nëse i krijohet hapësirë të pengojë zhvillimin e sektorit privat, korrupsioni mund të mbërrijë gjer te mohimi i nevojës më themelore të njeriut: shpresës.

Në ditët e sotme korrupsioni shfaqet hapur në sektorët e administratës publike. Faktet që flasin për korruption në administratën publike janë tepër aktuale dhe të matshme. Deri vonë, matjet sistematike të korrupsionit nga institucionet shtetërore konsideroheshin të vështira. Por sot ekzistojnë struktura ndërkombëtare për matje statistikore të korrupsionit, të tilla si Banka Botërore, organizatat botërore për studime të krimit, Forumi Ekonomik Botëror, Transparency Internacional (TI) etj., të cilat kryejnë sondazhe periodike të përvitshme për matjen e korrupsionit në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar.<sup>4</sup>

## 2. Çfarë është korrupsioni sistematik?

Korrupsioni është sistematik ose i njohur ndryshe si endemik, atëherë kur është i përhapur në të gjithë shoqërinë dhe aty ku popullsia e konsideron atë si pjesë të pritshmërisë së saj kulturore. Kjo formë korrupsioni është një aspekt i integruar dhe thelbësor i sistemit ekonomik, social dhe atij politik të një shteti. Korrupsioni sistematik krijon një situatë ku pjesa më e madhe e institucioneve dhe procedurave që ato ndjekin, udhëhiqen apo përdoren në mënyrë të zakonshme nga individë apo grupe të korruptuara, ku shumica e njerëzve nuk kanë alternativa për të ndër vepruar me zyrtarë të korruptuar. Korrupsioni

është gjithashtu sistematik kur individët që aplikojnë për leje drejtimi të automjetit, për leje ndërtimi apo dokumente të tjerë të zakonshëm familjarizohen me faktin se nëpunësit publikë presin ryshfete për të lëshuar këto dokumente. Në një nivel më të lartë, ryshfetet paguhet për të fituar kontrata publike, për të blerë influencë politike, për të shmangur inspektimet apo kontrollet e sigurisë, për të shmangur burokracitë dhe për të siguruar që veprimtaritë kriminale janë të mbrojtura nga ndërhyrjet e policisë ose zyrtarëve të tjerë të drejtësisë penale. Të gjitha këto forma korruptive janë të njohura për publikun se janë sistematike.<sup>1</sup>

### 3. Si paraqitet gjendja e korrupsionit në vendin tonë?

Shqipëria vazhdon të ketë nivele të larta të korrupsionit, ndonëse ekzistojnë të gjitha mundësitë që të jetë vendi më pak i korruptuar. Shqetësuese për qytetarët dhe demokracinë është fenomeni i pandëshkueshmërisë së korrupsionit, sidomos në rangjet e zyrtarëve të nivelit të lartë. Efektet negative të korrupsionit janë ende të pranishme në të gjitha sferat e jetës sociale, ekonomike dhe politike të vendit.

Në aspektin social shqetësues është perceptimi i qytetarëve për korrupsionin. Shfaqja e praktikave korruptive në të gjitha aspektet e jetës shoqërore dhe veprimtarisë shtetërore bën që qytetarët ta konsiderojnë atë si fenomen normal. Ai shihet si një mjet që mundëson zgjidhjen e shpejtë të problemeve të tyre, duke mos e perceptuar faktin se janë përfshirë edhe vetë në një akt korruptiv. Nëse ky fenomen shoqërohet edhe me probleme të burokracisë, pa aftësisë profesionale dhe neglizhencës shtetërore, ai përbën shkakun kryesor për humbjen e besimit të qytetarëve ndaj autoritetit shtetëror.<sup>6</sup>

Praktikat korruptive, sidomos vonesat e justifikuara, zvarritjet burokratike apo privilegjet e padrejta, kanë ndikuar që të gjitha në mos zhvillimin normal të konkurrencës së lirë dhe mos garantimin e mundësive të barabarta për operatorët ekonomikë.<sup>7</sup> Por efekti kryesor i korrupsionit është gjenerimi prej tij i kundërligjshmërisë, pabarazisë dhe cenimit të të drejtave e lirive themelore të shtetasve.

Sipas Indeksit të perceptimit të korrupsionit, i realizuar nga Transparency International për vitin 2017, Shqipëria u rendit në vendin e 91-të, në radhët e 180 shteteve të ndryshme në botë të vlerësuar nëpërmjet këtij indeksi. Niveli i pikëve për Shqipërinë sa i përket korrupsionit shënoi një përkeqësim të lehtë krahasuar me vitin 2016, çka është tregues i një shkalle më të lartë të perceptimit publik ndaj korrupsionit. Nga 39 pikë që vendi ynë kishte në vitin 2016, në vitin 2017 ju akorduan 38 pikë (ku 0 pikë është niveli më i lartë i korrupsionit dhe 100 pikë është tregues i nivelit ku korrupsioni nuk ekziston).<sup>2</sup>

Sipas raportit të Freedom House për vitin 2017, në Shqipëri korrupsioni është i përhapur dhe Bashkimi Europian ka kërkuar në mënyrë të përsëritur zbatimin rigoroz të masave anti korrupsion. Dënimet e zyrtarëve të lartë dhe të gjyqtarëve për korrupsion a shpërdorim të pushtetit janë të rralla.<sup>3</sup>

Sipas Raportit të vitit 2017 për të drejtat e njeriut, që Departamenti Amerikan i Shtetit (DASH) hartoi për Shqipërinë, legjislati ynë parashikon dënime penale për

<sup>1</sup> “Victims of corruption” – A conceptual framework, Authors: Qingli Meng and Paul C. Friday

<sup>2</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).

<sup>3</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/albania>.

korupsionin nga zyrtarët publikë, por shteti nuk e zbaton këtë legjislacion në mënyrë të efektshme dhe shpeshherë, zyrtarët e inkriminuar në praktika korruptive nuk ndëshkohen. Një numër agjencish ligj zbatuese kanë hetuar rastet korruptive, por burimet e kufizuara, rrjedhjet në hetime, presioni politik real apo i perceptuar, sistemi i caktimit rastësor janë elemente që kanë vështirësuar apo penguar hetimet. Në raportin e DASH-it vërehet se, ndërkohë që prokuroria ka shënuar progres të rëndësishëm në ndjekjen penale të rasteve korruptive të zyrtarëve të rangut të ulët, duke përfshirë edhe rastet korruptive ndërmjet gjyqtarëve dhe prokurorëve, ndjekja penale e krimeve në rangjet e larta mbetet e paqëndrueshme, jo vetëm për shkak të frikës nga ndëshkimi të personave që hetojnë, por edhe për shkak të mungesës së përgjithshme të burimeve, si dhe të korupsionit në radhët e vetë gjyqësorit.<sup>4</sup>

#### 4. Si e trajton kuadri ynë ligjor penal korupsionin?

Shteti ynë ia ka dalë ta realizojë në mënyrë të kënaqshme përafrimin e legjislacionit penal me Konventën Penale të Këshillit të Europës dhe me rekomandimet e GRECO-s për luftimin e korupsionit aktiv e pasiv. Ky legjislacion, në mënyrë të veçantë Kodi penal, parashikon kriminalizimin e veprave penale të korupsionit dhe dënimin e tyre me sanksionet penale, duke u bazuar në parimet e ligshmërisë dhe të fajësisë, të përgjegjësisë penale, si dhe të mbrojtjes së të drejtave e lirive themelore të njeriut në luftën kundër kriminalitetit.

Në Kodin tonë penal janë përfshirë dispozita të reja që lidhen me korupsionin aktiv dhe pasiv të funksionarëve të lartë shtetërorë ose të të zgjedhurve vendorë, si dhe të korupsionit aktiv e pasiv të gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë. Për herë të parë u parashikuan vepra penale kundër korupsionit në sektorin privat, të cilat nuk qenë parashikuar në të kaluarën. Një risi në Kodin penal është edhe parashikimi i përgjegjësisë penale jo vetëm ndaj personave që japin dhe marrin rryshfetin, por edhe ndaj asaj kategorie që premtun ose siguron ushtrimin e ndikimit të paligjshëm në vendimarrjen e funksionarëve publikë.

Me ligjin nr. 8778, të datës 16.09.2004, shteti shqiptar ka ratifikuar konventën penale "Për korupsionin" të Këshillit të Europës, si akti juridik kryesor për veprat penale të korupsionit, të cilat janë pasqyruar edhe në Kodin tonë penal. Fillimisht, në mbështetje të konventës penale u bënë ndryshimet ligjore të Kodit penal të vitit 2004, nëpërmjet ligjit nr. 9275, datë 16.09.2004. Me miratimin e këtij akti u bë unifikimi i terminologjisë me atë të konventës, duke përfshirë termat "korupsion pasiv" dhe "korupsion aktiv", si dhe u kriminalizuan vepra të reja penale të korupsionit aktiv e pasiv në sektorin privat (neni 164), të korupsionit aktiv e pasiv të personave që ushtrojnë funksione publike (nenet 244 e 259), korupsionit të funksionarëve të lartë shtetërorë dhe të të zgjedhurve vendorë (nenet 245 e 260), korupsionit aktiv dhe atij pasiv të gjyqtarëve, prokurorëve dhe funksionarëve të tjerë të organeve të drejtësisë.

Vendi ka nënshkruar dhe ratifikuar konventat përkatëse të Këshillit të Europës për luftën kundër korupsionit dhe Konventën e OECD-së për luftën kundër korupsionit të nëpunësve publikë të huaj në transaksionet e biznesit ndërkombëtar.

<sup>4</sup> <https://www.state.gov/documents/organization/277377.pdf>.

Megjithatë, pavarësisht nga zhvillimet pozitive në këtë drejtim, vendi ynë është larg standardeve Europiane të ligjbërjes. Studiuesi gjerman Heinz Zipf thekson se: “Në fushën penale nuk tolerohen ndërhyrje të shpejtuara, të pa konsultuara dhe të vlefshme për një kohë të shkurtër. Politika kriminale kërkon perspektiva afatmesme dhe afatgjata.” Vështirësi janë hasur veçanërisht në interpretimin e normave ligjore, ku për të njëjtën çështje vihen re qëndrime të ndryshme të subjekteve procedurale, të prokurorisë dhe gjykatës.

## 5. Si e trajton kuadri ynë ligjor penal mashtkrimin?

Konceptin klasik të mashtimit e gjejmë të sanksionuar në nenin 143 të Kodit penal. Sipas kësaj dispozite, mashtrimi ka për qëllim përfitimin ose përvetësimin e padrejtë a të paligjshëm të pasurisë private apo publike, në favor të vetë autorit që e kryen këtë veprë penale apo të personave të tjerë.

Në vijim të nenit 143, Kodi ynë penal sanksionon forma të veçanta të mashtimit, të cilat dallojnë prej formës klasike të mashtimit nga mënyra se si kryhen (elementet e anës objektive) dhe nga objekti (pasuria) që synojnë. Ajo çka i bashkon të gjitha këto vepra penale janë elementet bazë të konceptit klasik të mashtimit. Së pari, këto janë vepra penale, që kanë për qëllim përfitimin e padrejtë apo të paligjshëm të pasurisë materiale (të luajtshme apo të paluajtshme), e cila mund të disponohet nga personat fizikë a juridikë (publik-shteti dhe privat). Së dyti, këto janë vepra penale që, për nga mënyra se si realizohen, dallohen prej elementit mashtues, pra, duke paraqitur fakte jo të vërteta, ose duke i fshehur faktet e vërteta, duke gënjyer apo duke shpërdoruar besimin ndërmjet autorit të veprës dhe personit që e disponon, e administrojnë apo e zotëron këtë pasuri, apo ndërmjet autorit të veprës dhe personave të lidhur me këtë pasuri. Konkretisht, në kategorinë e veprave penale të mashtimit, Kodi ynë penal dënon penalisht 18 forma të veçanta të mashtimit, përveç atij klasik, të cilat renditen si në vijim:

- a) **“Skemat mashtuese dhe piramidale”**, neni 143/a.
- b) **“Manipulimi i tregut”**, neni 143/a/1.
- c) **“Përdorimi i paautorizuar dhe përhapja e informacionit të privilegjuar”**, neni 143/a/2.
- d) **“Manipulimi i çmimeve dhe përhapja e informacionit të rremë”**, neni 143/a/3.
- e) **“Paraqitja e të dhënave të rreme dhe shpërndarja e paautorizuar e tyre”**, neni 143/a/4.
- f) **“Regjistrimi në mënyrë të paautorizuar i titujve në bursë”**, neni 143/a/5.
- g) **“Fshehja e pronësisë”**, neni 143/a/6.
- h) **“Tregtimi i paligjshëm i titujve”**, neni 143/a/7.
- i) **“Mashtrimi kompjuterik”**, neni 143/b.
- j) **“Mashtrimi në subvencione”**, neni 144.
- k) **“Krijimi i skemave mashtuese lidhur me tatimin mbi vlerën e shtuar”**, neni 144/a.
- l) **“Mashtrimi në sigurime”**, neni 145.
- m) **“Mashtrimi në kredi”**, neni 146.
- n) **“Mashtrimi për veprat e artit e të kulturës”**, neni 147.
- o) **“Botimi i veprës së tjetrit me emrin e vet”**, neni 148.
- p) **“Riprodhimi pa të drejtë i veprës së tjetrit”**, neni 149.
- q) **“Shkelja e të drejtave të pronësisë industriale”**, neni 149/a.
- r) **“Shkelja e të drejtave të topografisë së qarkut të gjysmëpërçuesit”**, neni 149/b.

## 6. Çfarë e lidh korrupsionin me mashtrimin?

Dallimi ndërmjet veprave penale në fushën e korrupsionit dhe atyre të mashtrimit ka të bëjë me një sërë elementesh të anës objektive, subjektive, të objektit që ato synojnë dhe të subjektit/autorit që mund t'i kryejë.

Korrupsioni dhe mashtrimi shihen shpesh të lidhur me njëri-tjetrin, kryesisht për faktin se të dy konsiderohen si forma të shpërdorimit të pushtetit publik, veçanërisht në rastet kur marrëdhënia e kundërligjshme korruptive apo mashtruese krijohet duke deformuar autoritetin e një apo disa hallkave shtetërore.

Veprimi ose mosveprimi i një funksionari, apo qoftë edhe i një zyrtari të thjeshtë, i lidhur më shumë me interesa private sesa ato publike, cenon interesin e publikut, pra, të qytetarëve. Këto vepra penale shkaktojnë kryesisht dëme të natyrës ekonomike, të cilat ndikojnë negativisht te taksapaguesit dhe cenojnë mirëqenien e qytetarëve. Po ashtu, ato dëmtojnë integritetin publik, i cili kërkon që vendimmarrja të bazohet në kuadrin ligjor, por dëmtojnë edhe rregullat etiko-morale që karakterizojnë sjelljen publike. Një nga këta rregulla është se interesat private nuk duhet të kushtëzohen apo të ndërlidhen me përgjegjësitë politike dhe administrative.

## 7. Cilat janë rritë kryesore që parashikon kuadri i ri ligjor i drejtësisë në luftën kundër korrupsionit?

Reformimi i kuadrit ligjor të sistemit të drejtësisë nisi në vitin 2016. Etapa e parë e kësaj reforme kishte të bënte me ndryshimin e dispozitave ligjore dhe kushtetuese, të cilat lidhen drejtpërdrejt me reformimin e institucioneve ekzistuese të drejtësisë dhe me krijimin e organeve të reja të drejtësisë, sikurse janë organet e qeverisjes së vettingut, institucionet kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, organet e vettingut etj..

Një ndër qëllimet kryesore të kësaj reforme është të imunizojë institucionet e sistemit të drejtësisë ndaj fenomenit të korrupsionit, si dhe të rrisë e forcojë përgjegjshmërinë, profesionalizmin dhe paanshmërinë e funksionarëve të këtyre institucioneve, duke shkëputur prej tyre lidhjet apo ndikimet politike, ato të krimin të organizuar apo çdo lloj ndikimi tjetër të paligjshëm. Për të arritur këtë, ligjvënësi ka parashikuar dy mekanizma, një afatmesëm dhe një afatgjatë.

Mekanizmi i parë reformues afatmesëm është vettingu, ose rivlerësimi kalimtar, i cili synon të pastrojë sistemin gjyqësor, duke larguar prej tij prokurorët dhe gjyqtarët e korruptuar, ato që kanë lidhje me krimin e organizuar apo që janë të paafte profesionalisht. Vettingu do t'i nënshtrohen gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, gjyqtarët e të gjitha niveleve, prokurorët e të gjitha niveleve, duke përfshirë prokurorin e Përgjithshëm, si dhe subjekte të tjera të parashikuar në kushtetutë.

Mekanizmi i dytë reformues që synon të garantojë luftën kundër korrupsionit në terma më afatgjatë është ngritja dhe funksionimi i institucioneve të specializuara kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, siç janë Byroja Kombëtare e Hetimit, Prokuroria e Posaçme dhe Gjykata Kundër Korrupsionit e Krimin të Organizuar. Këto institucione janë përgjegjëse për hetimin dhe gjykimin në mënyrë të specializuar të veprave penale të korrupsionit e të krimin të organizuar, si dhe të akuzave penale kundër zyrtarëve e funksionarëve të lartë etj.. Lufta kundër korrupsionit nuk mund të jetë e suksesshme pa

përmirësimin e praktikave dhe procedurave të hetimit, të ndjekjes penale dhe të gjyqimit të rasteve të korrupsionit, si dhe të masave të parandalimit të tij. Shpeshherë, në procedimet që lidhen me korrupsionin, provat janë mjaft të vështira për t'u siguruar. Kjo është edhe arsyeja se përse, në kuadër të reformës në drejtësi, u pa e nevojshme që të ngriheshin institucione të specializuara për hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit.

## 8. Cilat janë burimet e informacionit që mund të përdorin organizatat e shoqërisë civile dhe avokatët për të parandaluar apo luftuar korrupsionin dhe mashtrimin financiar?

Sipas legjisllacionit tonë, **prokurori** ushtron ndjekjen penale dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Ai drejton dhe kontrollon hetimet paraprake dhe veprimtarinë e policisë gjyqësore, si dhe kryen vetë çdo veprim hetimor që e çmon të nevojshëm. Aktet hetimore janë sekrete, derisa i pandehuri të mos ketë marrë dëni për to. Në rast nevojë për vazhdimin e hetimeve, prokurori mund të urdhërojë ruajtjen e sekretit për akte të veçanta deri në përfundim të hetimeve.

Hetimet e kryera nga prokuroria, duke përfshirë edhe rastet e korrupsionit apo të shpërdorimit të detyrës, kanë qenë të mbyllura, rrjedhimisht publiku nuk ka mundur të marrë informacionin e duhur se çfarë është arritur në përfundim të tyre. Në mënyrë të veçantë, informacioni është i kufizuar për ato çështje, për të cilat prokuroria ka vendosur mos nisje të hetimeve apo pushim të çështjes penale. Për rrjedhojë, media, por edhe publiku, kanë mundur të marrin informacion kryesisht për çështje, për të cilat prokurori ka ngritur akuzë penale ndaj të pandehurit/ve në **gjykatë**, duke qenë se seancat gjyqësore janë publike, por edhe për faktin se një pjesë e gjykatave i publikojnë vendimet gjyqësore në faqet e tyre zyrtare.

Në kushtet kur perceptimi i korrupsionit në vendin tonë është i lartë nga vetë qytetarët, një rol të rëndësishëm sa i takon denoncimit dhe sinjalizimit publik të rasteve apo praktikave korruptive ka luajtur **media investigative**. Shpeshherë, shumë prej çështjeve penale të hetuara dhe të gjykuara me akuzën penale të korrupsionit janë iniciuar në saje të sinjalizimit publik të medias investigative.

Po ashtu, një rol të rëndësishëm sa i përket vënies në lëvizje të organit të prokurorisë kanë luajtur edhe **institucionet e pavarura kushtetuese apo ato të krijuara më ligj**, të cilat kanë kompetenca audituese ose kontrolli. Këtu veçojmë Kontrollin e Lartë të Shtetit dhe Inspektoratin e Lartë të Deklarimit, Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesit, raportet vjetore të të cilëve shqyrtohen dhe diskutohen në kuvend, si dhe publikohen në faqet e tyre zyrtare.

Duke iu referuar studimit të vitit 2016 të KShH-së<sup>5</sup>, në kallëzimet e saj, KLSH-ja ka përcaktuar kryesisht dëmin ekonomik në buxhetin e shtetit, i cili shkon në qindra dhe miliona lekë në total, për një kohë relativisht të shkurtër. Kallëzimet penale përbëjnë një tregues të rëndësishëm të luftës ndaj korrupsionit dhe abuzimit me pronën publike. Për vitin 2017<sup>6</sup>, KLSH-ja ka depozituar pranë prokurorive të rretheve 47 kallëzime dhe indicie penale, si dhe 4 dosje auditimi të përcjella për vlerësim organit të prokurorisë. Përmes

<sup>5</sup> <http://www.ahc.org.al/wp-content/uploads/2016/12/raport-studimor24.12.16.pdf>.

<sup>6</sup> Referuar raportit vjetor të KLSH-së, publikuar në: [http://www.klsh.org.al/web/raporti\\_i\\_performances\\_4085.pdf](http://www.klsh.org.al/web/raporti_i_performances_4085.pdf).

këtyre kallëzimeve janë ngarkuar me përgjegjësi penale 129 persona, prej të cilëve, 23 titullarë institucionesh (7 bashki dhe ish-komuna, 7 ZVRPP, 4 ALUIZNI, 1 Sh.a. dhe 4 të tjerë), 41 nëpunës të tjerë të nivelit drejtues (pa përfshirë 23 titullarët), 5 subjekte private, si dhe 60 nëpunës të tjerë. Veprat kryesore penale, për të cilat akuzohen këta persona janë: "Shpërdorimi i detyrës", "Shkelje e barazisë së pjesëmarrësve në tenderë apo ankande publike" etj.. Përgjatë vitit 2017, KLSH-ja është angazhuar në 70 procese gjyqësore, ndër të cilat, 21 procese gjyqësore penale kanë qenë me objekt "Kundërshtimin e vendimit të prokurorisë". Në raportin studimor të sipërpërmendur të Komitetit Shqiptar të Helsinkit, rezultoi se në vitet e mëparshme, KLSH-ja dhe ILDKPKI-ja nuk e ushtronin të drejtën e ankimit ndaj vendimeve të prokurorisë për pushimin apo mos fillimin e procedimit penal, çka mund të ndikonte në rritjen e pandëshkueshmërisë së rasteve korruptive dhe të atyre me natyrë mashtruese në sektorin publik.

Refuzimi i deklaramit, mos deklarimi, fshehja ose deklarimi i rremë i pasurive, i interesave private të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë apo i çdo personi tjetër që ka detyrimin ligjor për deklaram, është vepra më e shpeshtë penale, të cilën ILDKPKI-ja e denoncon më së shumti në prokurori për zyrtarët që dyshohet se e konsumojnë atë. Gjatë periudhës 2014-2017, Inspektorati i Lartë ka referuar 262 subjekte pranë institucionit të prokurorisë, strukturave të hetimit tatimor dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Parandalimit të Pastrimit të Parave, në të cilët janë përfshirë zyrtarë të të gjitha kategorive dhe niveleve, si deputetë të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, kryetarë bashkie, drejtorë drejtorie etj.. Për periudhën raportuese janë paraqitur gjithsej 32 raste referimesh penale. Kallëzimet penale të zyrtarëve të nivelit të lartë për periudhën 2003-2017 përkojnë me një shumë që ka arritur në vlerën prej rreth 80 milionë eurosh pasuri, e cila dyshohet se është krijuar nga burime jo të ligjshme dhe nuk mbulohet nga dokumente justifikuese ligjore. Në raportin vjetor të ILDKPKI-së nuk pasqyrohet informacion lidhur me ecurinë e këtyre kallëzimeve, si dhe nëse ILDKPKI-ja ka ushtruar ose jo të drejtën e ankimit në rastet kur është vendosur mos fillim i procedimit penal apo pushim i çështjes penale.

Njëra ndër rrugët ligjore që po përdoret çdo vit e më shumë për të marrë informacion nga organet publike apo informacion të lidhur me veprimtarinë e këtyre organeve është referimi te **ligji nr. 119/2014, "Për të drejtën e informimit"**. Jo në të gjitha herët beteja ligjore për të marrë informacion rezultoi efektive, pasi në disa raste vendimet e komisionerit për të drejtën e informimit, që janë në favor të kësaj të drejte, nuk zbatohen nga organet publike. Megjithatë, pavarësisht prej vështirësive me natyrë objektive apo subjektive, zbatimi i ligjit nr. 119/2014 ka shënuar progres dhe përbën një mjet ligjor të rëndësishëm për të siguruar transparencë dhe llogaridhënie publike nga autoritetet shtetërore, sidomos në rastet e dyshuara si afera korruptive, shpërdorim detyre apo raste të mashtrimit. Media investigative, organizatat e shoqërisë civile dhe avokatët po e përdorin gjithmonë e më shumë në interes të publikut këtë ligj, duke synuar rritjen e përgjegjshmërisë së institucioneve sa i përket shfrytëzimit të fondeve dhe të mirave publike, lidhjes së partneriteteve publike-private, miratimit të koncesioneve, procedurave të prokurimit publik etj..

Në raportet studimore të Komitetit Shqiptar të Helsinkit, duke përfshirë këtu edhe ato për veprimtarinë e organit të prokurorisë apo të gjykatës në hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit, KSHH-ja ka mundur të ketë akses jo vetëm në vendimet përkatëse, por edhe në dosjet dhe librat e protokollit të prokurorisë e të gjykatës. Ky akses është mundur edhe në sajë të referimit të ligjit nr. 119/2014, por edhe për shkak

të angazhimit të KSHH-së në ruajtjen e të dhënave me natyrë personale apo sensitive që kanë rezultuar prej këtyre dosjeve/vendimeve. Këto studime kanë kontribuar në mënyrë modeste në përmirësimin e kuadrit ligjor dhe të performancës së institucioneve që kanë përgjegjësi ligjore për kallëzimin, hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit, duke synuar edhe evidentimin e praktikave pozitive institucionale, hetimore dhe gjyqësore, si dhe të atyre praktikave që kanë nevojë të unifikohen.

Një burim shumë i rëndësishëm informacioni për të siguruar të dhëna ose fakte që evidentojnë forma të ndryshme të korrupsionit, të shpërdorimit të pozitës zyrtare apo të mashtrimit në dëm të pronës a të mirave publike janë **sinjalizuesit**, të cilët njihen ndryshe edhe si **bilbilfryrësit**. Një informacion më i hollësishëm lidhur me historikun, modelet e sinjalizimit në botë, si dhe modelin shqiptar të sinjalizimit, pasqyrohet në përgjigjet e pyetjeve në vijim.

## 9. Ç'janë bilbilfryrësit/sinjalizuesit?

Bilbilfryrësit ose sinjalizuesit janë persona që raportojnë pranë institucioneve përgjegjëse korrupsionin, mashtrimet në taksa apo shkelje të tjera të legjislacionit, duke vënë shpesh në rrezik punën ose sigurinë e tyre. Shumë shtete e kanë pasur të vështirë të identifikojnë praktikën me natyrë mashtruese apo korruptive dhe, ndër të tjera, për të raportuar apo denoncuar korrupsionin, vjedhjen dhe sjelljet e gabuara në sektorin publik e privat, janë mbështetur te qytetarët (personat fizikë).

Për të zbuluar dhe parandaluar skemat e paligjshme, ligjvënësit u janë drejtuar qytetarëve qysh në shekullin e 7-të. Parimi themelor i statuteve të hershme bazohej te shpërblymja, me një pjesë nga paratë e vjedhura, i personave që zbulonin skemat e paligjshme. Ky parim u jetësua në ligjet moderne të bilbilfryrësve. Fraza latine "*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*" do të thotë "ai që ndjek penalisht për vete dhe për mbretin". Në kohët moderne terminologjia e "**qui tam**" është "**bilbilfryrës**" ose "**sinjalizues**".

## 10. Sa të rëndësishëm janë bilbilfryrësit (sinjalizuesit) për denoncimin e rasteve dhe praktikave korruptive?

Ndonëse pjesa më e madhe e qytetarëve kanë qenë viktimë të praktikave korruptive, shumë pak prej tyre janë të ndërgjegjësuar për faktin se korrupsioni përbën një veprimtari kriminale me qëllim përfitimi.

Në praktikën e përditshme po shfaqet fenomeni i rrezikshëm i riciklimit të produkteve kriminale në forma të ndryshme investimi, në fusha të caktuara të sektorit publik a privat, ashtu si dhe për produktet që burojnë nga veprimtari të tjera kriminale. Praktika të tilla korruptive, si nepotizmi, pra, siguri i favorizimeve bazuar në marrëdhëniet familjare apo në lidhjet e gjinisë, po ashtu edhe marrëdhëniet e klientelizmit, ku përfitimet sigurohen përkundrajt besnikërisë apo përkatësisë politike, janë një fenomen i zakonshëm. Nuk kanë munguar edhe raste kur favore të privilegjet janë siguruar duke u nisur nga kritere krahinore apo në bazë të marrëdhënieve miqësore. Ky aspekt i shfaqjes së korrupsionit e bën atë të dukshëm jo vetëm nga pikëpamja sociale, por edhe nga ajo politike.

Legjislacioni për bilbilfryrësit garanton mbrojtje ligjore ndaj çdo qytetari që raporton rastet dhe praktikën korruptive. Zbatimi efektiv i kësaj kornize ligjore mund të arrijë të ndryshojë kulturën e pandëshkueshmërisë, duke krijuar alternativa të reja apo praktika pozitive, të cilat sfidojnë përfundimisht heshtjen.

Sinjalizimi nga vetë publiku është një sjellje fisnike dhe pozitive, pasi ndonjëri mund të vërë në rrezik punën dhe karrierën e tij për të ndaluar një problem të rëndë, që u shkakton dëme të evitueshme të tjerëve. Sinjalizuesit nuk janë tradhtarë, por njerëz me kurajë, që zgjedhin të përballen me abuzimet e ndeshura dhe jo të ndjekin rrugën e lehtë të qëndrimit në heshtje.

## 11. Si mund të kontribuojmë në nxitjen e sinjalizimit të korrupsionit dhe në mbrojtjen e të drejtave të sinjalizuesve?

Mungesa e mbrojtjes efektive mund të paraqesë një dilemë për sinjalizuesit: shpesh pritet që ata të raportojnë për korrupsion dhe krime të tjera, por duke bërë këtë, ekspozohen edhe vetë ndaj sjelljeve hakmarrëse të atyre që denoncojnë. Prandaj, është tepër e rëndësishme mbrojtja e tyre ligjore, si dhe krijimi i mekanizmave apo i strukturave që do të mbikëqyrin dhe garantojnë mbrojtjen që ligji u akordon.

Një rol të rëndësishëm sa i përket nxitjes së sinjalizimit dhe mbikëqyrjes së zbatimit të legjislacionit për mbrojtjen e sinjalizuesve kanë edhe avokatët apo organizatat e shoqërisë civile. Avokatët e sinjalizuesve mund t'i asistojnë ata që në procedurat e hershme të sinjalizimit, mund t'i përfaqësojnë sinjalizuesit në të gjitha procedurat e sinjalizimit ku janë pjesë, si dhe të kërkojnë respektimin e të drejtave të sinjalizuesve sa herë që këto të drejta mund të rrezikohen potencialisht apo efektivisht. Po ashtu, kur këto të drejta cenohen, mund të kërkojnë edhe dëmshpërblim. Organizatat e shoqërisë civile mund të monitorojnë institucionet përgjegjëse për të parë se si e zbatojnë legjislacionin ndaj sinjalizuesve, të edukojnë publikun dhe qytetarët me sinjalizimin dhe rëndësinë e tij, si dhe të reagojnë sa herë që të drejtat e sinjalizuesve shkelen, duke evidentuar sjelljen e gabuar të autoriteteve, kur këto të fundit janë përgjegjëse.

## 12. A siguron vendi ynë mbrojtje ligjore për bilbilfryrësit që sinjalizojnë rastet korruptive?

Legjislacioni ynë për sinjalizuesit ose bilbilfryrësit, siç njihen në vendet e tjera, është relativisht i ri dhe zbatimi i tij ka ecur me ritme të ngadalta. Në datën 2 mars të vitit 2016, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi ligjin nr. 60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve". Miratimi i kësaj nisme ligjvënëse erdhi në kuadër të zhvillimeve të legjislacioneve për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në Europë, si mjet për denoncimin e abuzimeve, shkeljeve dhe korrupsionit në sektorin publik, privat dhe në atë të sigurisë.

Sipas përkufizimit të dhënë në ligjin nr. 60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve", ***"Sinjalizues" është individ, i cili aplikon ose është në marrëdhënie pune, ose ka punuar më parë pranë autoritetit publik apo subjektit privat, pavarësisht nga natyra e marrëdhënies së punës ose kohëzgjatjes së saj, si dhe nëse paguhet ose jo, që sinjalizon një veprim ose praktikë të dyshuar korrupsioni.***

Sipas ligjit tonë, veprimtaria e sinjalizimit është e ndërtuar mbi parimet e ruajtjes së konfidencialitetit, njohjes së identitetit të sinjalizuesit (në raste përjashtimore ruajtjen e

anonimatit të sinjalizuesit), sinjalizimin vullnetar, integritetin dhe pavarësinë e Inspektoratit të Lartë të Deklarimit, Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesit (ILDKPKI), si institucioni që monitoron zbatim e ligjit etj..

Procesi i hetimit administrativ të sinjalizimeve përshkohet nga parimet ndershmerisë, paanshmërisë, efikasitetit të njësive përgjegjëse dhe ILDKPKI-së, e cila duhet të hetojë në mënyrë të pavarur nga ndikimet politike apo ndikime të ndonjë forme tjetër; duhet të shmangë çdo konflikt interesi të mundshëm, të cilin duhet ta sinjalizojë menjëherë; duhet të marrë masa efikase për të mbrojtur informacionin e sinjalizuar, dokumentacionin dhe provat nga zhdukja, fshehja, ndryshimi, falsifikimi, apo të tjera veprime që synojnë asgjësimin e tyre; të ruajë konfidencialitetin e informacionit dhe të mbrojë të dhënat në përputhje me nenet 15 dhe 16 të ligjit; si dhe të ruajë sekretin shtetëror që përmban informacioni i sinjalizuar në përputhje me legjislacionin në fuqi.

Parimi i konfidencialitetit e mbron sinjalizuesin nga transferimi i identiteteve të tij te personat e tretë; nga transmetimi apo përhapja e informacionit të sinjalizuar te personat të tretë; si dhe nga përdorimi i informacionit të sinjalizuar për qëllime të tjera. Në të gjitha këto raste, thyerja e konfidencialitetit të të dhënave bëhet vetëm me marrëveshjen paraprake të sinjalizuesit. Të vetmit që mund të njohin identitetin dhe të dhënat e sinjalizuara janë personat e autorizuar nga ky ligj për hetimin e informacioneve të denoncuar.

Gjatë procesit të sinjalizimit, çdo sinjalizues gëzon të drejtën e konfidencialitetit, të ruajtjes së burimit të informacionit në konfidencë dhe të mbrojtjes kundër hakmarrjes. Të gjitha këto të drejta sinjalizuesi i gëzon në përputhje me pikat në vijim: a) gjatë kohëzgjatjes së procedurës së hetimit administrativ të sinjalizimit; b) pas përfundimit të procedurës së hetimit administrativ të sinjalizimit, me qëllim kryerjen normale të detyrave funksionale të sinjalizuesit në organizatën e tij; c) pas përfundimit të marrëdhënies së punës së sinjalizuesit me organizatën e tij, kur, nga rrethana të bazuara dhe të arsyeshme, sinjalizuesi ka kërkuar mbrojtjen nga ILDKPKI-ja. Po ashtu, sinjalizuesit gëzojnë të drejtën për dëmshpërblim kundër hakmarrjes, të cilën legjitimohen ta kërkojnë në rrugë gjyqësore. Ligji nr. 60/2016 e përkufizon hakmarrjen në mënyrë mjaft të gjerë, si masë hakmarrëse të ushtruar ndaj sinjalizuesit nga institucioni publik apo privat, duke përfshirë, por pa u kufizuar në: a) shkarkimin nga puna; b) pezullimin nga puna ose të një a më shumë detyrave; c) transferimin brenda ose jashtë organizatës; ç) uljen në detyrë; d) uljen e pagës dhe/ose të shpërblimeve financiare etj..

### **13. Si paraqitet legjislacioni ynë për sinjalizuesit në krahasim me legjislacionet e vendeve të tjera dhe standardet ndërkombëtare në këtë fushë?**

Në një këndvështrim krahasimor me modelet e avancuara për mbrojtjen e sinjalizuesve, ligji shqiptar për sinjalizuesit paraqet edhe disa aspekte, të cilat meritojnë vëmendje dhe diskutim. Kjo lidhet edhe me faktin se këto shtete, në ndryshim nga vendi ynë, kanë një historik të gjatë të mbrojtjes ligjore dhe të inkurajimit që parashikojnë për sinjalizuesit.

Konkretisht, fusha e zbatimit të legjislacionit tonë kufizohet në denoncimin e korrupsionit në sektorin publik e privat. Vetë koncepti i korrupsionit i sanksionuar në Kodin penal të RSh-së nuk është në gjendje të përmbledhë të gjitha rastet e shkeljeve nga ana e institucioneve publike e private të detyrimeve të tyre ligjore, të cilat janë shumë të gjera. Nga kjo pikëpamje, sipas ligjit në fjalë, sinjalizuesit e shkeljeve që nuk klasifikohen brenda

kuptimit të veprës penale të korrupsionit në përputhje me Kodin penal të RSh-së, nuk gëzojnë mbrojtje. Po ashtu, fusha e zbatimit të ligjit nuk shtrihet në sinjalizimin e korrupsionit në politikë dhe në fushën e sigurisë, siç edhe kërkohet nga rekomandimet e Këshillit të Europës.

Sinjalizuesit nuk mbrohen as nga ligji nr. 60/2016, kur ata denoncojnë korrupsionin publikisht, pavarësisht se edhe vetë Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut e përfshin këtë formë të sinjalizimit brenda kontekstit të nenit 8 dhe nenit 10 të konventës, kur ajo, në rrethana specifike, mbetet mjeti i vetëm e i fundit për të denoncuar një shkelje.

Barra për të provuar se sinjalizimi përfshihet brenda fushës së veprimit të ligjit nr. 60/2016 i takon sinjalizuesit. Kjo barrë prove duhet të kalojë një prag relativisht të lartë, qoftë sa i takon formës, qoftë sa i takon përmbajtjes. Ky fakt bëhet i dukshëm nëse vërehen kompetencat e njërive përgjegjëse dhe ILDKPKI-së për mos fillimin dhe përfundimin e hetimit administrativ. Për shembull, fakti që sinjalizimi nuk është depozituar sipas formës dhe përmbajtjes së kërkuar nga ligji është shkak për mos fillimin e hetimit. Gjithashtu, në ndryshim nga legjislacioni anglez, ligji nr. 60/2016 e lidh sinjalizimin me probabilitetin e të provuarit të shkeljes dhe jo me parimin e mirëbesimit. Kështu, njësitë përgjegjëse dhe ILDKPKI-ja nuk fillojnë hetim, nëse nga përmbajtja e hetimit del qartë se nuk ka elemente të kundërvajtjes administrative, ose e përfundojnë hetimin administrativ, kur arrijnë në përfundimin se sinjalizimi për veprimet apo praktikën e dyshuar të korrupsionit është i bazuar. Në ndryshim nga legjislacioni ynë, ku qëllimi i hetimit administrativ është të zbulojë nëse informacioni i sinjalizuar është i bazuar ose jo, në legjislacionin britanik apo atë të ShBA-ve, hetimi administrativ, si rregull ka për qëllim të sigurojë që informacioni i sinjalizuar është dhënë në mirëbesim dhe përfshihet në fushën e mbrojtjes së siguruar nga ligji. Pra, qëllimi i hetimit administrativ sipas legjislacionit tonë e minimizon mundësinë e verifikimit nëse informacioni i sinjalizuar është mashtues apo abuziv. Po të ishte kështu, kjo do të garantonte një mirëfunksionim më të mirë të zinxhirit të institucioneve përgjegjëse për hetimin dhe ndëshkimin e korrupsionit, pasi do të ishte pikërisht prokuroria ose gjykata ajo që do të përcaktonte nëse ky lloj informacioni përmban të dhëna që implikojnë përgjegjësinë e çdo forme të institucioneve/enteve/organizatave të denoncuar.

Ligji nuk u siguron shprehimisht sinjalizuesve të drejtën e ankimit në gjykatë për të kërkuar që të përfshihen brenda fushës së zbatimit të ligjit nr. 60/2016, nëse njësitë përgjegjëse, ose ILDKPKI-ja vendosin mos fillimin apo përfundimin e hetimit administrativ, me arsyetimin se informacioni i sinjalizuar nuk ishte i bazuar. Sinjalizuesit kanë të drejtë t'i drejtohen gjykatës vetëm lidhur me kërkesën për mbrojtje dhe dëmshpërblim në rastet e hakmarjes.

#### **14. Cilat janë burimet ndërkombëtare për mbrojtjen dhe nxitjen e bilbilfryrësve/sinjalizuesve?**

Konventa e OKB-së kundër korrupsionit (UNCAC) është konventa e parë universale që parashikoi sinjalizimin si mjet për të denoncuar korrupsionin. Neni kryesor i kësaj konvente që përcakton bazat për mbrojtjen e sinjalizuesve në mbarë botën është neni 33 (Mbrojtja e sinjalizuesve). Ky nen përcakton:

*"Çdo shtet-palë do të marrë në konsideratë përfshirjen në sistemin e tij të brendshëm të së drejtës së masave të nevojshme për të siguruar mbrojtje nga çdo trajtim i pajustifikuar për*

*cilindo person që raporton në mirëbesim dhe mbi baza të arsyeshme tek autoritetet kompetente çdo fakt në lidhje me veprat penale të parashikuara në këtë konventë".*

Tipari kryesor i këtij neni është se i mbulon sinjalizimet që në fazat më të hershme, pa filluar ndjekja penale. Në të vërtetë, situata ideale është ajo ku një sinjalizues i raporton shqetësimet në kohë, në mënyrë që të ndërmerren veprime për të parandaluar kryerjen e një veprë penale. Neni 33 flet për raportimet tek 'autoritetet kompetente' dhe nuk ka të bëjë me raportimet në media apo platformat anonime shpërndarëse.<sup>7</sup> Neni 33 i konventës nxit shtetet që të sigurojnë mbrojtje nga "çdo sjellje e pajustificuar" ndaj sinjalizuesve.<sup>8</sup> Sipas udhëzuesit legjislativ të UNCAC-së, masat e mbrojtjes mund të përfshijnë mbështetje psikologjike, njohje institucionale të raportimit dhe transferimin e sinjalizuesit brenda së njëjtës organizatë, ose zhvendosjen e tij/saj në një tjetër sektor. Po ashtu, udhëzuesi përcakton se ofrimi i këshillave konfidenciale brenda institucionit për sinjalizuesit është pjesë e një sistemi efektiv të mbrojtjes. Në vijim, udhëzuesi përmend edhe kompensimin dhe dëmshpërblimet civile si masa mbrojtëse.

Asambleja Parlamentare e Këshillit të Europës (KE) e njohu sinjalizimin publik si një zgjidhje për të parandaluar shkeljet që rrezikojnë qytetarët, një mundësi për të forcuar llogaridhënien dhe një mjet për të forcuar luftën kundër korrupsionit e keq menaxhimit në sektorin publik apo atë privat. Rezoluta 1729 (2010) e Asamblesë Parlamentare të KE-së deklaroi në mënyrë të qartë se legjislacioni i sinjalizimeve duhet të përfshijë në fushën e vet të veprimit pjesëtarët e forcave të armatosura dhe të shërbimeve speciale. Konstatimi në atë kohë, se sinjalizuesit në shtete të ndryshme mbroheshin mjaft dobët, çoi në përfundimin se ishin të domosdoshme përpjekje thelbësore për të krijuar, përmirësuar dhe bërë të detyrueshme mbrojtjen e sinjalizuesve, sipas disa parimeve që duheshin pasur parasysh prej shteteve. Ndër të tjera, kjo rezolutë rekomandon se sinjalizimi në rrugë të jashtme (në media, për shembull) duhet të mbrohet edhe atëherë kur rrugët e brendshme të sinjalizimit nuk ekzistojnë, nuk funksionojnë siç duhet apo nuk mund të pritet në mënyrë të arsyeshme që të bëjnë diçka të tillë.

Në Rezolutën 1838 (2011), "Abuzimi i sekretit shtetëror dhe i sigurisë kombëtare: pengesa për shqyrtimin parlamentar dhe gjyqësor të shkeljeve të të drejtave të njeriut"<sup>9</sup>, Asambleja Parlamentare e KE-së pohoi nevojën e një hetimi të kujdesshëm gjyqësor dhe parlamentar të qeverisë dhe të zyrtarëve të saj, me qëllim garantimin e sundimit të ligjit dhe demokracisë, veçanërisht në shërbimet sekrete. Asambleja vuri në dukje se sinjalizimet që implikojnë përgjegjësinë e zyrtarëve shtetërorë, të cilët kanë kryer shkelje të rënda të të drejtave të njeriut (për shembull, vrasje, zhdukje me forcë, torturë, rrëmbim), nuk duhet të mbrohen si sekrete shtetërore të ligjshme. Raporti shqyrtoi në hollësi hetimet e ndryshme gjyqësore dhe parlamentare të kryera nga shtetet anëtare të Këshillit të Europës, pas zbulimit të shkeljeve të rënda të të drejtave të njeriut të kryera nga CIA në bashkëpunim me shërbimet e disa shteteve europiane në raportet më të hershme të Asamblesë Parlamentare, të CIA-s, burgjeve sekrete dhe "interpretimet". Asambleja vuri në dukje mungesën ose pamjaftueshmërinë e mbikëqyrjes parlamentare apo gjyqësore të shumë shteteve anëtare mbi shërbimet e tyre të sigurisë dhe të inteligjencës. Prandaj, kërkoi mbrojtje adekuate për gazetarët dhe burimet e tyre, si dhe për sinjalizuesit, si një mundësi

<sup>7</sup> Transparency International, 2013, f. 6-7.

<sup>8</sup> Transparency International, 2013, f. 6.

<sup>9</sup> Raportuesi: Z. Dick Marty, Zvicër, ALDE.

shtesë për të ndihmuar në zbulimin dhe parandalimin e shkeljeve të të drejtave të njeriut të kryera nga pjesëtarët e shërbimeve sekrete.

Më tej, Asambleja Parlamentare e KE-së miratoi disa rezoluta dhe rekomandime të tjera, të cilat u referohen sinjalizimeve si një mjet efektiv për të përmirësuar, ndër të tjera, transparencën e qeverisjes, respektimin e të drejtave të njeriut dhe qeverisjen e mirë. Në Rezolutën 1954 (2013) për sigurinë kombëtare dhe aksesin në informacion<sup>10</sup>, asambleja theksoi nevojën për mbikëqyrje të rreptë mbi aktivitetet e shërbimeve sekrete, mbrojtjen e zbulimeve të bëra në lidhje me shkeljet e denoncuar në mirëbesim prej sinjalizuesve dhe disponueshmërinë e "*mbizotërimit të interesit publik*", si një garanci ndaj konceptit të ekzagjeruar të përjashtimeve nga e drejta për t'u informuar rreth të dhënave të administruara nga administrata publike me prezumimin e "*sigurisë kombëtare*". Raporti i rezolutës adresoi problemet e dala nga sinjalizimet, të cilat tregonin se agjentët shtetërorë kishin kryer shkelje serioze të të drejtave të njeriut, si vrasje, zhdukje, torturë, apo rrëmbime, porse zbulimi i këtyre akteve nuk bëhej publik, pasi sinjalizuesit rrezikonin të shpallëshin përgjegjësi për nxjerrje të sekretit shtetëror. Asambleja shprehu mbështetjen e vet për "Parimet globale mbi sigurinë kombëtare dhe të drejtën e informimit" (të njohur edhe si "Parimet e Tshwane"), të cilat përdorin një gjuhë të vlefshme për mbrojtjen e sinjalizuesve në kontekstin e sigurisë kombëtare dhe, në mënyrë të veçantë, shpjegojnë nevojën për të mbrojtur fort interesin publik.

## 15. Cilat janë sfidat e mbrojtjes së sinjalizuesve në vendet e zhvilluara?

Sfida e mbrojtjes së sinjalizuesve është aktuale, jo vetëm në vendet në zhvillim të Këshillit të Europës, por edhe në vendet e zhvilluara, si për shembull, në shtetet anëtare të Bashkimit Europian. Z. Pieter Omtzigt, në cilësinë e tij si raportues, i caktuar nga Komisioni për Çështjet Ligjore dhe të Drejtat e Njeriut të Këshillit të Europës, kreu në vitin 2009 një studim të rëndësishëm mbi çështjen e 'Mbrojtjes së sinjalizuesve', ku veçanërisht vuri në dukje se: "Në shumë vende europiane, për shkak të mungesës së një kulture raportimi me konotacione pozitive, një sinjalizues shihet shpesh si një tradhtar, ose krahasohet me një agjent policie. Kjo qasje është e dëmshme dhe ndodh sepse shoqëria nuk është plotësisht e vetëdijshme që veprimi i sinjalizimit publik mund të parandalojë shkeljet e mëtejshme, të cilat mund të rrezikojnë shëndetin, sigurinë ose jetën e të tjerëve."

Mungesa e kulturës së sinjalizimit është masive edhe në BE. Sipas Raportit special të vitit 2014, parashtuar nga eurobarometri i korrupsionit i Komisionit Europian, "74% e të anketuarve thanë se kishin qenë dëshmitarë të shkeljeve dhe korrupsionit, të cilin nuk e kishin raportuar"<sup>11</sup>. Kjo statistikë është një dritë e kuqe në përpjekjet për parandalimin dhe ndëshkimin e korrupsionit, sepse nëse tre të katërtat e qytetarëve të BE-së (qytetarët e vendeve që kanë demokraci efektive dhe qeveri të përgjegjshme) nuk raportojnë korrupsionin, atëherë është e imagjinueshme situata e sinjalizimeve në vendet në zhvillim, duke përfshirë edhe Shqipërinë.

Sipas të njëjtit raport të eurobarometrit, arsyet e mos raportimit të korrupsionit janë disa. Më konkretisht: 47% e të anketuarve mendonin se mos raportimi i korrupsionit ndodh ngaqë ishte e vështirë të vërtetohej informacioni i denoncuar; 33% thanë se raportimi do të ishte i pakuptimtë, pasi, në çdo rast, përgjegjësit nuk do të dënoheshin; 31% thanë se mungonte

<sup>10</sup> Me raportues: z. Arcadio Díaz Tejera, Spanjë, KOS.

<sup>11</sup> Komisioni Europian, 2014, f. 100.

mbrojtja për ata që sinjalizojnë; ndërsa 21% u shprehën se nuk dinin ku të sinjalizojnë. Në vijim, 20% e të anketuarve u shprehën se ata që sinjalizojnë kishin probleme me policinë ose autoritetet e tjera. Po 20% thanë se të gjithë dinin raste korrupsioni, por askush nuk dëshironte të raportonte për to, 16% mendonin se askush nuk dëshironte të tradhtonte askënd, ndërkohë që po 16% mendonin se nuk ia vlente përpjekja për të sinjalizuar.

Këto të dhëna tregojnë se duhet të ketë mekanizma ligjorë efektivë dhe zgjidhje adekuate për informatorët, me qëllim që ata ta denoncojnë lirisht korrupsionin. Së dyti, ekziston një nevojë për të ndryshuar të perceptuarit e sinjalizuesve dhe një rol të rëndësishëm në këtë drejtim luajnë organizatat e shoqërisë civile.

## 16. Cilat janë modelet e suksesshme ligjore në vendet e tjera për mbrojtjen e sinjalizuesve?

### a) Britania e Madhe

Deri në vitin 2010 shumë pak vende të Europës kishin ligje për sinjalizimin publik. Mbretëria e Bashkuar që ndër shtetet e para europiane që miratoi një ligj për mbrojtjen e sinjalizuesve në Europë, i cili u përshkrua edhe si "ligji më i gjerë" i sinjalizimeve në botë. Në atë kohë, vendimi për të miratuar ligjin erdhi pas një sërë aksidentesh tragjike, të shmangshme, pas të cilave hetimet zbuluan se stafi kishte qenë i vetëdijshëm për rreziqet, por nuk ishte në gjendje t'i denonconte çështjet brenda vendit. Kjo situatë bëri që në vitin 1998 të miratohej *Ligji për sinjalizimet në interes të publikut* (The Public Interest Disclosure Act - PIDA).

PIDA është përfshirë dhe bërë pjesë e legjislacionit të punësimit. Ligji përcakton një kornizë për sinjalizimet me interes publik, e cila mbron punëtorët prej hakmarrjes ndaj tyre, kur ata denoncojnë shkeljet. Ligji zbatohet për çdo punonjës në Mbretërinë e Bashkuar, pavarësisht nëse punojnë në sektorin privat, publik apo vullnetar. Përveç punonjësve, PIDA mbulon punëtorët, kontraktuesit, të trajnuarit, stafin e institucioneve, punëtorët e shtëpisë, oficerët e policisë dhe çdo profesionist. PIDA nuk mbulon të vetë punësuarit, vullnetarët, shërbimet e inteligjencës apo forcat e armatosura. Kush punon brenda shërbimit të sigurimit dhe inteligjencës, duhet të kërkojë mbështetje në mekanizma të tjerë ligjorë.

Specifika e PIDA-s qëndron në elementin e pranimi të sinjalizimit, pasi ky ligj specifikon se kujt duhet t'i bëhen të ditura sinjalizimet në interesin publik. Mekanizmat pranë të cilëve sinjalizuesit mund të drejtohen përfshijnë vetëm institucione zyrtare, të tilla si: Ekzekutivi i shëndetit dhe sigurisë, sekretari i mbrojtjes së të dhënave, zyrtari i certifikuar, Agjencia e Mjedisit dhe sekretari i Shtetit për Tregtinë dhe Industrinë. Më 6 prill të vitit 2014, listës së institucioneve iu shtuan edhe deputetët. Një punonjës do të mbrohet nëse ai **"bën një zbulim në mirëbesim"** pranë këtyre mekanizmave dhe **"beson në mënyrë të arsyeshme se shkelja përkatëse ... është një çështje, e cila i duhet sinjalizuar personit të caktuar dhe se informacioni është në thelb i vërtetë."**

Sinjalizimi i informacioneve të subjekte të tjera, siç është media, përfshin teste më të rrepta. Ai kërkohej të bëhet në mirëbesim dhe sinjalizuesi duhet të besojë, në mënyrë të arsyeshme, se informacioni është në thelb i vërtetë; të mos e bëjë zbulimin për përfitime personale dhe të besojë, po në mënyrë të arsyeshme, se do të vuajë pasoja nëse sinjalizimi i bëhet eprorit, ose se dëshmitë do të fshihen a shkatërrohen nëse i bëhen punëdhënësit të tij.

Ankesat mund të depozitohen në gjykatën e punës, kur sinjalizuesi beson se ka pësuar një dëm në punë ose është penguar për të bërë një sinjalizim në interes publik. Kur pretendimet lidhen me sinjalizime të mashtrimeve të rënda, çështje të shëndetit dhe të sigurisë, parregullsi financiare, kujdesin shëndetësor dhe standardet e brendshme, gjykata e punës, mbi bazën e PIDA-s, vihet menjëherë në veprim për gjykimin e pretendimeve (pa qenë e nevojshme të ndërmarrë ndonjë hetim paraprak).

PIDA mbron më tepër raportimin konfidencial, sesa raportimin anonim. Si rregull, ky ligj nuk synon të nxisë raportimin anonim të informacionit. Arsyeja për këtë qëndron në premisën se raportimi anonim mund të ngrejë pyetje në lidhje me faktin se zbulimi është bërë në mirëbesim ose jo. Kur bëhet fjalë për sinjalizimin konfidencial, konfidencialiteti nuk mund të jetë absolut. Përkundrazi, ai është një garanci që njerëzit me qëllime të mira të sinjalizojnë shkeljet. Megjithatë, sipas këtij parimi, sinjalizuesit mbajnë përgjegjësi nëse provohet se pretendimet e tyre kanë qenë të rreme, ose kanë pasur qëllime të këqija (jo të ndershme).

PIDA nuk ka të bëjë me mbrojtjen e raportimit të një individi kundër një tjetri, por me mbrojtjen e atyre që sinjalizojnë rreziqe. Klauzolat e konfidencialitetit (klauzolat e detyrimit për të heshtur) në kontratat e punës dhe të shërbimeve janë të pavlefshme për sa kohë bien në kundërshtim me PIDA-n.

Në rastet kur konstatohet se sinjalizimi është në kundërshtim me *Ligjin për ruajtjen e sekretit shtetëror*, ose me ndonjë vepër tjetër penale për ruajtjen e sekretit, PIDA nuk siguron mbrojtje për sinjalizuesin, si për shembull, atëherë kur: (a) sinjalizuesi është dënuar për veprën penale ose, (b) gjykata e punës ka provuar se, në të vërtetë, vetë sinjalizuesi ka kryer veprën penale.

Zyra e Komisionerit të Informacionit (ICO) që zbaton *Ligjin për mbrojtjen e të dhënave* ka deklaruar se sinjalizimi në mirëbesim është në përputhje me dispozitat e këtij ligji. Qëllimi kryesor është që sistemet e përdorura për të mbledhur dhe përpunuar të dhënat personale të menaxhohen në mënyrë të përshtatshme dhe në përputhje me parimet e miradministrit të informacionit. Të dhënat personale të sinjalizuesit janë të një rëndësie të veçantë, por duhet treguar kujdes edhe për të dhënat personale të individëve që bëhen pjesë e sinjalizimeve. Qëllimi kryesor i strukturave që grumbullojnë sinjalizimet mbi bazën e PIDA-s është mbledhja e informacioneve lidhur me risqet, jo lidhur me individët. Si të tilla, të dhënat personale duhen grumbulluar dhe përpunuar në minimum. ICO-ja është përgjegjëse edhe për zbatimin e *Ligjit për lirinë e informacionit 2000*<sup>12</sup> (i cili u jep individëve të drejtën e aksesit në informacionet e mbajtura prej administratës publike) dhe për *Rregulloren e informacionit mjedisor 2004*.

Që nga hyrja në fuqi e PIDA-s ka pasur një rritje të vazhdueshme të numrit të kërkesave për zbatimin e tij dhe, rrjedhimisht, në gjykatat vendëse të Britanisë së Madhe janë krijuar raste e modele pozitive në favor të sinjalizuesve.

## **b) Shtetet e Bashkuara të Amerikës (ShBA)**

Shtetet e Bashkuara të Amerikës kanë disa nga ligjet më të gjera të sinjalizimit publik në botë. Qëllimet e tyre janë çrrënjësia e korrupsionit, duke i nxitur individët që të raportojnë dyshimet ndaj sjelljeve të paligjshme, ose tek eprorët, ose te palët e jashtme. Këto dispozita

<sup>12</sup> Ligj, i cili hyri në fuqi më 1 janar 2005.

sigurojnë shpesh stimuj financiarë, anonimitet dhe dispozita kundër hakmarjes, si mënyra për të mbrojtur sinjalizuesit që denoncojnë korrupsionin, ose sjellje të tjera të paligjshme, të cilat implikojnë qeverinë apo aktorët joqeveritarë, duke përfshirë edhe korporatat. Studimi i modelit amerikan tregon se ligjet e ndryshme të sinjalizimit kanë lehtësuar dhe inkurajuar ekspozimin e një sasive domethënëse të korrupsionit.

Tri modelet e sinjalizimit në ShBA janë: a) sinjalizimi publik i korrupsionit shtetëror; b) sinjalizimi publik i korrupsionit që zhvillohet në sektorin privat, apo ndërmjet organizatave joqeveritare (OJQ-ve); c) sinjalizimi i korrupsionit në sferën politike dhe në sigurinë kombëtare.

Pjesa më e madhe e studiuesve pohojnë se origjina e vërtetë e ligjeve të sinjalizimit të publikut në Shtetet e Bashkuara të Amerikës mund të gjurmohet gjatë Luftës Civile të vitit 1863 (**sinjalizimi publik i korrupsionit shtetëror**). Ligji për mashtimet i vitit 1986 (i njohur si "FCA" - False Claims Amendment Act) është miratuar për të trajtuar problemin e përfituesve që mbingarkonin qeverinë amerikane me shpenzime të tepërta për shërbimet e ofruara. Parashikimet kryesore të FCA-së kishin për qëllim të nxisnin qytetarët (sinjalizuesit) që kishin dyshime për të filluar procese gjyqësore. Çdo sinjalizues kishte të drejtë të depozitonte në gjykatë një padi. Në vijim, Departamenti Amerikan i Drejtësisë kishte 60 ditë për t'iu bashkuar padisë (këto qenë identifikuar si paditë *qui tam*). Edhe nëse qeveria nuk donte të bashkohej me padinë, sinjalizuesit mund ta ndiqnin vetë atë. Pika e fortë e padive të sinjalizimit qëndronte në shpërblimin që përfitonin sinjalizuesit, nëse pretendimet e tyre pranoheshin nga gjykatat kompetente, i cili përbëhej nga një përqindje e rryshfetit apo e vlerës së mashtimit që ata vetë denonconin.

Që prej miratimit, FCA-ja është amenduar disa herë. Në përgjithësi, qëllimi kryesor i FCA-së ka qenë krijimi i stimujve për individët që raportojnë mashtimet dhe çrrënjësia e korrupsionit. Ndërmjet viteve 1943 dhe 1986, sinjalizimet dhe shpërblimet ishin disi të rralla<sup>13</sup>, por Johnson pretendon se FCA-ja ka qenë në të vërtetë shumë e suksesshme në rikuperimin e një sasive të konsiderueshme parash për qeverinë federale.<sup>14</sup>

**Sinjalizimi publik i korrupsionit në sektorin privat dhe midis OJQ-ve** u rregullua me anë të ligjit të Sarbanes Oxley të vitit 2002, i njohur si SOX. Ligji u miratua në fund të viteve 1990 dhe në fillim të viteve 2000, si përgjigje ndaj mashtimeve të rëndësishme në tregjet financiare, duke përfshirë kompani të tilla si Enron, Worldcom, Adelphi dhe një sërë kompanish të tjera të sektorit privat.<sup>15</sup> Aktivitetet përfshinin manipulimin e çmimeve të shumicës, trafikun e brendshëm, paraqitjen e raporteve të rreme financiare, manipulimin e të dhënave financiare për të fshehur humbjet ose për të manipuluar çmimet e shumicës, si dhe keqpërdorimin ose shpërdorimin e burimeve të kompanisë për përfitime private. SOX parashikoi një sërë masash për të adresuar mashtrimin në korporata, të cilat përfshinin kërkesa që drejtuesit ekzekutivë të korporatave (CEOs) dhe zyrtarët kryesorë financiarë (CFOs) të dëshmonin kundrejt penaltetit për falsifikim, se deklaratat financiare që nënshkruanin ishin të vërteta sipas njohurive të tyre më të mira. Gjithashtu, masat parashikonin procedura të reja të auditimit, kufizime të kredive personale të zyrtarëve të korporatave, rregulla të reja mbi konfliktet e interesit, mënyrën e raportimeve financiare për

<sup>13</sup> Calvert, 1998, f. 438; Depoorter dhe DeMot, 2006.

<sup>14</sup> Johnson, R.(2003). whistle-blowing: when it works – and why. Boulder, CO: Lynne Rienner (f. 94-95).

<sup>15</sup> Moberly, 2012a, f. 1-3, Akti i Sarbanes-Oxley, 2002.

filialet dhe ndarjen e shërbimeve të auditimit dhe deklarimit të të ardhurave të ofruara nga firmat kontabël.<sup>16</sup>

SOX qe edhe ligji i parë që parashikoi mbrojtjen e sinjalizuesve nga hakmarrja, duke u siguruar punonjësve të shoqërive private në mbarë vendin të drejtën për të ngritur padi sa herë që ballafaqoheshin me masa ndëshkuese për shkak se raportonin mashtrime. Për më tepër, punonjësve u kërkohej thjesht të provonin se sinjalizimi kishte qenë një faktor kontribuues në penalizimin e tyre, për shembull, për heqjen nga puna. Ky rregull u hoqi punëtorëve barrën e rëndë të të provuarit se nëse nuk do të kishin sinjalizuar, as nuk do të ishin penalizuar nga punëdhënësi. Ky standard miqësor mundësoi që punonjësit e shoqërive private të fitonin gjyqet. Kapitulli 301 i SOX përmbante rregulla të tjera, sipas të cilave kompanitë duhet t'u a thjeshtonin denoncimet e mashtrimeve punonjësve të vet, duke lejuar ruajtjen e anonimatit të tyre. Sidoqoftë, të tilla parashikime kishin qëllim të nxisnin punonjësit për të raportuar mashtrimet dhe korrupsionin.

Pas miratimit të SOX në vitin 2002, Kongresi i forcoi rregullat e sinjalizimit, duke i përfshirë ato në disa ligje. Së pari, në vitin 2009 u miratua një ligj për stimulimin ekonomik të sinjalizimit publik, në të cilin parashikohej ofrimi i mbrojtjes ndaj sinjalizuesve që raportonin shkelje dhe mashtrime të lidhura me ushtrimin e detyrave të tyre. Më pas, në ligjin Dodd-Frank të vitit 2010, i cili u miratua si përgjigje ndaj situatës së vështirë financiare dhe skandaleve që çuan në krizën ekonomike të vitit 2008, u parashikua se dispozitat e SOX për sinjalizimet do të zbatoheshin edhe për filialet e kompanive tregtare dhe se sinjalizuesit që ankoheshin për hakmarrje mund të kërkonin të gjykoreshin nga një juri e gjykatës federale. Dodd-Frank parashikoi për disa raste shpërblyme ose stimuj financiarë për sinjalizuesit, ankesat e të cilëve çonin në hetimin me sukses dhe vendosjen e një lloj penalizimi ndaj kompanive private që kryenin mashtrime nëpërmjet letrash me vlerë.

***Sinjalizimi publik i korrupsionit në sferën politike dhe atë të sigurisë kombëtare*** i referohet sjelljes së paligjshme nga zyrtarë të shtetit, me qëllimin ose motivin e tyre kryesor që nuk lidhet me përfitime personale. Në ndryshim prej përfitimeve ekonomike, lloji i aktivitetit të paligjshëm që sinjalizohet lidhet me krimet politike, ose me pretendime të keqpërdorimit të pushtetit, që bien ndesh me kushtetutën, me ligjet themelore apo me të drejtat e qytetarëve. Shembulli më i fundit i këtij lloji të sinjalizimit në ShBA mund të jetë materiali i Wikileaks-it, i zbuluar nga Edward Snowden dhe Julian Assange, sinjalizim që dokumenton një program përgjimesh të gjera të kryera nga qeveria e Shteteve të Bashkuara të Amerikës mbi qytetarët e saj. Sinjalizim mund të konsiderohet edhe informacioni i zbuluar nga Mark Feld, 'Watergate's 'Deep Throat', i cili dyzet vjet më parë dokumentoi sjelljen e paligjshme të Presidentit Richard Nikson dhe të tjerëve në stafin e Shtëpisë së Bardhë.

Qëllimi i këtij lloji të sinjalizimit publik është të informohet publiku për abuzimet e pushtetit ose për veprimtaritë e paligjshme të qeverisë, të cilat përndryshe nuk mund të zbulohen, për shkak se informacioni që lidhet me këto aktivitete është i klasifikuar, ose ngaqë zyrtarët publikë janë në gjendje të fshehin aktivitetin e tyre duke pohuar, për shembull, se informacioni duhet të mbetet konfidencial, në interes të sigurisë kombëtare.

*Ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve të komunitetit të inteligjencës* (Intelligence Community Whistleblower Protection Act - ICWPA, 1998) krijon një procedurë, e cila i lejon punonjësit dhe kontraktorët e jashtëm të disa agjencive të inteligjencës të raportojnë drejtpërdrejt në

<sup>16</sup> Moberly, 2012a , f. 1-3.

Kongres lidhur me pretendimet për veprimtari të paligjshme. ICWPA-ja bëri të qartë se edhe ata që punonin me komunitetin e inteligjencës do të gëzonin mbrojtje kundër ndëshkimit.

Shqetësimet se sinjalizuesit nuk kishin përfituar mbrojtje adekuate prej komunitetit të inteligjencës çoi në miratimin e *Ligjit për forcimin e mbrojtjes së sinjalizuesve* (Whistleblower Protection Enhancement Act - WPEA, 2012). Një shtysë për kalimin e ligjit ishte dëshmia e bërë në vitin 2006 nga kolonel Antoni Shafer, një punonjës i Agjencisë së Inteligjencës së Mbrojtjes, i cili raportoi çfarë besonte ai se përbënte mashtrim brenda kësaj agjencie. Agjencia u hakmor ndaj tij, duke i revokuar policën e sigurisë (Galle, 2011). WPEA-ja, pavarësisht përpjekjeve fillestare, në fund nuk ia doli të zgjeronte mbrojtjen e sinjalizuesve (të përfshinte parashikime të tilla si përkufizimi i hakmarjes, apo zgjerimi i së drejtës për t'u ankuar) në komunitetin e inteligjencës. Megjithatë, ky zhvillim ndodhi më 10 tetor të vitit 2012, kur Presidenti Obama lëshoi një urdhër ekzekutiv (PPD-19), që shtriu fushën e zbatimit të shumë prej dispozitave të WPEA-së te sinjalizuesit në komunitetin e inteligjencës. Midis dispozitave të tjera, urdhri kërkoi formimin e një paneli inspektorësh për të rishqyrtuar ankesat për hakmarje (Direktiva e politikave presidenciale, 2012).

### 17. Cili është qëndrimi që ka pasur Gjykata e Strasburgut për sinjalizuesit? Raste nga praktika e kësaj gjykate

Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut (GjEDNJ) ka zhvilluar në jurisprudencën e saj parime për mbrojtjen e lirisë së shprehjes në kontekstin e rasteve të sinjalizuesve, duke përfshirë edhe rastet që lidhen me nëpunësit civilë, madje edhe me punonjësit e një shërbimi kombëtar të inteligjencës. Aplikimet ose ankesat e reja të paraqitura para gjykatës kundër programeve të mbikëqyrjes masive, të cilat u zbuluan përmes dosjeve të Snowden-it, janë ende në pritje, por gjykimet e mëhershme të GjEDNJ-së ofrojnë pikënisje të mira për të evidentuar parimet kyç që bëjnë të mundur balancimin ndërmjet lirisë së shprehjes dhe informacionit, me detyrimin për të ruajtur sekretin e informacionit kombëtar të sigurisë.

Neni 10 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut mbron lirinë e shprehjes, e cila përfshin "lirinë për të marrë dhe për të dhënë informacion e ide, pa ndërhyrje nga autoritetet publike". Në paragrafin e tij të dytë, neni 10 ua nënshtron ushtrimin e këtyre lirive "formaliteteve, kushteve, kufizimeve ose penaltiteteve të përcaktuara me ligj, të cilat janë të domosdoshme në një shoqëri demokratike, në interes të mbrojtjes së sigurisë kombëtare, integritetit territorial apo sigurisë publike, parandalimit të rrëmujave apo krimeve, për mbrojtjen e shëndetit ose të moralit, për mbrojtjen e reputacionit ose të drejtave të të tjerëve, për parandalimin e zbulimit të informacionit të marrë në besim, ose për mbajtjen e autoritetit dhe paanshmërisë së gjyqësorit."

Në rastin *Guja kundër Moldavisë*, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut zbatoi një test balance për të vlerësuar nëse ndërhyrja e shtetit në lirinë e shprehjes së kërkuesit (një sinjalizues) ishte në përputhje me nenin 10.2 të konventës, duke gjetur shkelje. Në këtë rast, aplikanti dërgoi dy letra, të cilat nuk ishin shënuar si "konfidenciale", në **Jurnal de Chişinău**, e cila i botoi ato për të treguar se zyrtarët publikë po ushtronin presion mbi organet e zbatimit të ligjit. Një letër kishte një shënim të shkruar nga zëvendëskryetari i kuvendit, z. Mişin, për zyrën e Prokurorit të Përgjithshëm dhe e dyta kishte një shënim nga zëvendësministri i Brendshëm, z. A. Uraschi, për zëvendësprokurorin e Përgjithshëm, ku ushtrohej presion në lidhje me vijimësinë e procedimeve penale të filluara kundër katër oficerëve të policisë, një prej të cilëve u akuzua, ndër të tjera, për keqtrajtim dhe ndalim të paligjshëm. Aplikanti dhe një prokuror tjetër i dyshuar për dërgimin e letrave (kërkuesit) u

pushuan nga puna. Në njoftimin e pushimit nga puna deklarohet se letrat e zbuluara për gazetën moldave ishin sekrete dhe se aplikantët nuk qenë konsultuar me eprorët e tyre para se t'i zbulonin ato.

GjEDNj-ja konstatoi shkelje të nenit 10 dhe, megjithëse e pranoi ekzistencën e detyrimit të besnikërisë, rezervës dhe lirisë së punëdhënësit të tyre, sërish ajo konstatoi se: **"Sinjalizimi i publikut nga një nëpunës civil ose një punonjës në sektorin publik për sjellje të paligjshme a keqbërje në vendin e punës duhet, në rrethana të caktuara, të qëzojë mbrojtje. Mbrojtje mund të kërkohej kur punonjësi ose nëpunësi civil në fjalë është i vetmi person, ose një pjesë e një kategorie të vogël personash, të vetëdijshëm për atë që po ndodh në punë dhe kështu është i vendosur më së miri për të vepruar në interes të publikut, duke njoftuar punëdhënësin ose publikun e gjerë"**.

Pra, GjEDNj-ja e përsëriti qëndrimin e vet, sipas të cilit sinjalizimi publik duhet të shërbejë si mjet i fundit, pasi nëpunësi civil të jetë konsultuar me një "autoritet epror, apo autoritet tjetër kompetent". Vetëm atëherë sinjalizuesi mund të krijojë bindje të qartë se sinjalizimi i publikut mbetet i fundit mjet që ai ka për të zbuluar të vërtetën." Në çështjen në fjalë, GjEDNj-ja arriti në përfundimin se ndërhyrja e qeverisë ndaj lirisë së shprehjes së aplikantëve nuk ishte proporcionale me interesat që qeveria synonte të mbronte.

Në mënyrë të ngjashme me sa më sipër, në çështjen *Heinisch kundër Gjermanisë*, GjEDNj-ja pohoi se **"Interesi publik për të qenë i informuar mbi cilësinë e shërbimeve publike është më i madh se interesat e mbrojtjes së reputacionit të ndonjë organizate."** Znj. Heinisch (aplikantja) sinjalizoi publikun pasi zbuloi informacion mbi mangësitë e pretenduara në kujdesin e ofruar nga institucioni shëndetësor publik, ku ajo punonte si infermiere. Kontrata e saj e punës u ndërpre më vonë, gjë që gjykata konstatoi se ishte ndërhyrje në lirinë e shprehjes së aplikantes, garantuar sipas nenit 10 të konventës. Në rastin **Heinisch** gjykata konstatoi se, edhe pse ndërprerja pa paralajmërim e një marrëdhënieje pune ishte vërtet "e përcaktuar me ligj", informacioni që aplikantja bëri publik në mirëbesim ishte "padyshim me interes publik" dhe me autenticitet të provuar. Pozicioni i gjykatës pasqyron edhe mbështetjen e gjatë të Këshillit të Europës për transparencën, lirinë e shprehjes dhe të informimit, llogaridhënien e qeverisë dhe luftën kundër korrupsionit.

Në çështjen *Sosinowska kundër Polonisë*, një rast tjetër në lidhje me sektorin e shëndetësisë, aplikantja, një specialiste e cila punonte në spital, u shkarkua nga puna për "shprehjen e mendimeve negative lidhur me kualifikimet e mjekut drejtues", duke shkelur kështu "parimin e solidaritetit profesional". Gjykata gjeti që kërkesja ishte *"penalizuar në thelb për faktin se ajo u kishte shprehur shqetësime personave që punonin në repart, autoriteteve të spitalit dhe këshilltarit rajonal, për cilësinë e kujdesit mjekësor që u jepej pacientëve me urdhër të eprorit të saj."* Komentet e ankueses kishin të bënin me çështjet e "interetit publik" dhe ishin të mbuluara nga liria e fjalës së garantuar me nenin 10 dhe nuk duhet të kishte shkaktuar sanksione disiplinore.

Në çështjen *Bucur dhe Toma kundër Rumanisë*, aplikanti i parë, i cili kishte punuar për shërbimin informativ rumun, nëpërmjet një konference për shtyp që mbajti, zbuloi se ky shërbim kishte përdorur në mënyrë të paligjshme telefonat e një numri të madh gazetarësh, politikanësh dhe biznesmenësh. Një anëtar i opozitës i komisionit parlamentar të ngarkuar me mbikëqyrjen e shërbimit të inteligjencës rumune, të cilin kërkuesi e kishte kontaktuar së pari, e këshilloi atë të sinjalizonte menjëherë në publik, sepse komisioni, i dominuar nga partia në pushtet, nuk do të ndërmernte asnjë veprim. Aplikanti u shpall fajtor për veprën

penale të shkeljes së sekretit zyrtar. Gjykata gjeti se dënimi që i qe dhënë aplikantit cenonte të drejtën e tij për lirinë e shprehjes (neni 10 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut), pasi ndjekja penale e tij nuk ishte "e nevojshme në një shoqëri demokratike." ***Gjykata theksoi faktin se në kohën e bërjes publike nuk ishin miratuar ende ligjet e reja që siguronin një kornizë ligjore për sinjalizimin e publikut dhe se ankuesi nuk kishte mjete të tjera efektive për dhënien e informacionit mbi abuzimet. Ai theksoi edhe vlerën e lartë të interesit publik për informacionin e dhënë, që lidhej me abuzimet e kryera nga zyrtarët e lartë dhe prekte themelet demokratike të shtetit.***

### 18. Si mund të kontribuojnë organizatat në rritjen e përgjegjshmërisë dhe të transparencës së sistemit gjyqësor në rastet me interes publik?

Një sistem gjyqësor i pavarur, profesional dhe i përgjegjshëm është shtylla kryesore e të tria pushteteve për të garantuar ndëshkueshmërinë e korrupsionit në vend. Në rastet e çështjeve ligjore (*amicus curiae*, *actio popularis* etj.), ky sistem duhet të jetë i hapur për veprimet e OJQ-ve në interes publik.

Pjesëmarrja e OJQ-ve në procedura gjyqësore, edhe në qoftë se konsiston vetëm në monitorime, në mënyrë indirekte, përcjell një mesazh në gjykatë, se rasti për të cilën ajo po punon është i rëndësishëm. Çështjet gjyqësore të iniciuara nga organizatat mund të çojnë në një ndryshim të prekshëm në sistemin ligjor. Veprimtari të tilla kërkojnë kompetenca të veçanta dhe një staf të mirë trajnuar nga OJQ-të.

Në Poloni shumë organizata janë të përfshira në proceset gjyqësore strategjike dhe përdorin mjetin "*amicus curiae*", ose bashkohen me procedurat gjyqësore. Një ndër programet më të zhvilluara në këtë drejtim është "Programi strategjik gjyqësor", i nisur në vitin 2004 nga *Fondacioni polak i Helsinkit për të drejtat e njeriut*. Fondacioni bashkohet ose fillon procedurat strategjike të rëndësishme gjyqësore dhe administrative. Në këtë mënyrë, ai synon të arrijë progres nëpërmjet ndryshimeve në praktikë dhe legjislacion.

Institucionet shtetërore, të cilat kanë akses në të dhënat e sistemit të drejtësisë (të dhënat statistikore, të dhënat e gjykatës, procedurat e përzgjedhjes, raportet dhe analizat), duhet t'i bëjnë publike këto të dhëna në mënyrë të rregullt. Hapja e autoriteteve publike dhe zbulimi i informacionit përbëjnë një ndër parakushtet e një situatë të mirë dhe ndihmojnë në forcimin e besimit të ndërsjellë ndërmjet gjyqësorit dhe qytetarëve.

Në Poloni, *Rrjeti polak i qytetarëve mbikëqyrës* është një ndër organizatat kryesore që advokon për të drejtën e qytetarit, me qëllim zbulimin e mënyrës se si punojnë qeveria dhe institucionet shtetërore. Aksesin në këtë informacion jep mundësinë për të ndikuar edhe në vendimarrjen dhe menaxhimin e aseteve publike. Rrjeti e konsideron të rëndësishëm aksesin në dokumente të tilla, si vendimet gjyqësore dhe arsyetimet e tyre, kontratat dhe marrjen e informacionit në lidhje me të ardhurat shtesë të gjyqtarëve, me moshën dhe vendin e banimit të gjyqtarëve, si dhe për çdo dokument financiar, duke përfshirë deklaratat e pasurisë së gjyqtarëve. Rrjeti vazhdon advokimin për zbulimin e deklarimeve financiare të gjyqtarëve. Modele të ngjashme pozitive, të cilat bëjnë të mundur transparencë ndaj publikut për pasuritë e gjyqtarëve dhe të funksionarëve të lartë shtetërorë, duke përfshirë deputetët, i gjen edhe në vendin tonë, në saje të nismave të ndërmarra nga organizata si *Rrjeti ballkanik për gazetarinë investigative në Shqipëri* (BIRN Albania) apo *Open Data Albania*.

Një shembull tjetër i praktikës së mirë vjen nga Sllovakia. *Transparency International Slovakia* hapi një portal, në të cilin publikohen të dhëna të aksesueshme publikisht, duke dhënë informacion për funksionimin e gjyqësorit në vend. Për shembull, duke përdorur listën e emrave të gjyqtarëve, portali mundëson njohjen me vendimet gjyqësore të veçanta që japin gjykatësit. Po ashtu, ekziston edhe mundësia që të shihet lloji a numri i rasteve, me të cilat gjykatësit kanë të bëjnë, si dhe të merret informacion i vazhdueshëm në lidhje me procedurat e përzgjedhjes/emërimit të gjyqtarëve, me emrat konkretë të kandidatëve dhe pozicionet për të cilat ata aplikojnë.

Në Serbi, YUCOM ftoi gjyqtarët të marrin pjesë në gjashtë panele diskutimesh, të organizuara në Novi Pazar, Negotin, Valjevo, Nish, Novi Sad dhe Beograd. Gjatë takimeve interaktive u diskutua roli i secilit prej tre aktorëve kryesorë të procedurës penale në luftën kundër korrupsionit: ai i gjyqësorit, i prokurorisë dhe i policisë. Pjesëmarrësit folën mbi pengesat dhe kushtet paraprake për procedurat më efikase penale të korrupsionit, si dhe u bënë përpjekje për krijimin e një platforme komunikimi dhe bashkëpunimi ndërmjet sektorit të tretë dhe përfaqësuesve të sistemit të drejtësisë. Takimet rezultuan në një botim të përbashkët, duke përfshirë vëzhgimet dhe rekomandimet e përpunuara në kuadrin e diskutimit.

Është inkurajues fakti që OJQ-të përfaqësohen në institucionet e pavarura për të ndihmuar në funksionimin e gjyqësorit/prokurorisë dhe, rrjedhimisht, edhe në procesin e zgjedhjes së gjyqtarëve apo të prokurorëve (këshillave gjyqësorë, këshillave të prokurorisë). Një përfaqësim i tillë duhet të sigurojë marrjen parasysh të pozitave të ndryshme dhe faktin që organet përkatëse për gjyqësorin të përbëjnë një forum të hapur, me qëllim pjesëmarrjen e një game sa më të gjerë aktorësh. Një shembull i mirë i kësaj praktike vjen nga Shqipëria, ku OJQ-të janë të përfaqësuara me një anëtar jo gjyqtar në Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe një anëtar jo prokuror në Këshillin e Lartë të Prokurorisë.

Në Poloni, INPRIS hyri në koalicion me OJQ-të e tjera, të tilla si *Fondacioni i Helsinkit për të drejtat e njeriut* dhe *Seksioni polak i komisionit ndërkombëtar të juristëve*, në mënyrë që të kryente monitorimin e zgjedhjeve dhe emërimin e kandidatëve në shtetin polak për gjyqtarë të Gjykatës Kushtetuese, Prokurorit të Përgjithshëm etj.. Koalicioni ka nxjerrë një numër thirrjesh në lidhje me zgjedhjet e fundit të gjyqtarëve në Gjykatën Kushtetuese. Dokumentet janë diskutuar gjerësisht në media, si dhe janë cituar në parlament, i cili thekson potencialin e koalicioneve të tilla shumë të interesuara. Në mënyrë të ngjashme, edhe në Sllovaki, procedurën e përzgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarë e monitoron një koalicion i OJQ-ve.

**Gjithashtu, është e rëndësishme që hulumtimi i OJQ-ve për gjyqësorin t'u përgjigjet problemeve aktuale dhe të japë rezultate, të cilat mund të përdoren nëpër gjykata, në punën e përditshme apo në reformimin e sistemit të drejtësisë.** Në Sllovaki, dy OJQ-të, *Alliance Fair Play* dhe *Via iuris*, drejtuan monitorimin e këshillit gjyqësor, i cili u lejoi atyre të vëzhgojnë çdo situatë të mosfunksionimit brenda këtij organi. Këto aktivitete përfshijnë edhe monitorimin e procedurave disiplinore kundër gjyqtarëve, gjë që u jep mundësinë këtyre organizatave për të dokumentuar raste të keqpërdorimit të procedurave disiplinore.

**Në Shqipëri, Analiza e sistemit të drejtësisë,** e hartuar në kuadër të procesit të reformave të drejtësisë nga ekspertët e nivelit të lartë të Komisionit Parlamentar *Ad Hoc*, në sistemin për reformën në drejtësi reflekton, ndër të tjera, edhe kontributet e të gjithë aktorëve të rëndësishëm (duke përfshirë edhe OJQ-të). Analiza është hartuar në mënyrë të tillë, që të

mundësojë referimin në fushën gjyqësore të statistikave, publikimeve dhe rekomandimeve të ofruara prej aktorëve vendës, siç janë OJQ-të lokale aktive. Dokumenti përfshin të dhëna të tilla të zgjeruara dhe të besueshme, përmbledh pikëpamjet e aktorëve të ndryshëm në fushën e gjyqësorit, parashikon bazën për një reformë të orientuar, të përcaktuar nga nevojat reale dhe problemet e sistemit, jashtë agjendës politike afatshkurtër. Edhe në dy fazat e tjera të reformës, përkatësisht atë të hartimit të strategjisë dhe të paketës ligjore të reformimit të sistemit të drejtësisë, organizatat e shoqërisë civile u ftuan të japin kontributet e tyre me shkrim apo gjatë tryezave konsultative.

### 19. Pse është i rëndësishëm litigimi strategjik në çështje që kanë si qëllim ndëshkueshmërinë e korrupsionit dhe mashtimit financiar?

*Litigimi strategjik* është një koncept relativisht i ri, që vazhdon të elaborohet e pasurohet ende në sajë të çështjeve të përfaqësuara nga avokatët e të drejtave të njeriut (kryesisht avokatë pranë OJF-ve). Fillimisht *litigimi strategjik* u konceptua si formë e përfaqësimit në gjykatë të rasteve individuale, me anë të të cilave synohej zgjidhje në interes publik për një grup më të gjerë njerëzish që ndodheshin në të njëjtën situatë me të përfaqësuarin. Zgjidhja që synon litigimi strategjik konsiston në forma të ndryshme, si për shembull duke krijuar modele pozitive në praktikën gjyqësore, duke ndryshuar akte ligjore a nënligjore, apo edhe praktika institucionale.

Ndër çështjet e para penale të litigimit strategjik në vendin tonë (jo në fushën e korrupsionit), që është dërguar dhe shqyrtuar në Gjykatën e Strasburgut për shkelje të nenit 6 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut është çështja “Lika dhe Laska kundër Shqipërisë”.<sup>17</sup> Kjo çështje, pavarësisht se u iniciua prej vetë aplikantëve, është përfaqësuar nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit në bashkëpunim me Fondacionin Shoqëria e Hapur për Shqipërinë. Për shkak të vijimësisë së kësaj çështjeje për më shumë se 10 vjet, hapat dhe proceset gjyqësore të ndjekura janë të shumta, të cilat kanë bërë që më në fund personat të rifitojnë të drejtën jo vetëm për rigjykimin e çështjes, por edhe për pushimin e akuzave ndaj tyre. Vetëm në Gjykatën e Strasburgut procesi zgjati për rreth 6 vjet. GjEDNj-ja, me vendimin e datës 20 prill të vitit 2010 konstatoi shkelje të nenit 6/1 të Konventës në lidhje me mënyrën arbitrare të marrjes dhe të vlerësimit të provës vendimtare të fajësisë së tyre, paraqitjes për njohje dhe dëshmime okulare. GjEDNj-ja konstatoi se parada e identifikimit (njohja) të autorëve ishte një ftesë e dëshmitarëve për të drejtuar gishtin e fajit drejt të pandehurve, si autorë të krimit. Në rastin në fjalë, litigimi strategjik konsistoi në masën e përgjithshme që GjEDNj-ja aplikoi në përputhje me nenin 46 të Konventës, duke urdhëruar një rigjykim ose rihapje të çështjes, nëse do të kërkohej nga aplikanti, e cila përfaqëson në parim një mënyrë të përshtatshme të korrigjimit të shkeljes. Vështirësia në zbatimin plotësisht të vendimit të GjEDNj-së ishte mungesa e përcaktimit në legjislacionin tonë procedural penal të mundësisë së rihapjes së gjykimit, kur këtë e kërkon një vendim i GjEDNj-së. Me çështjen ‘Lika dhe Laska’, ‘Xheraj’, ‘Berhani’ dhe ‘Caka’, Gjykata e Lartë krijoi precedentin, sipas të cilit, vendimet e GjEDNj-së do të përdoren si element i ri dhe do të merren në konsideratë në rastet e rishikimit në çështjet penale. Gjykata Kushtetuese përcaktoi se shteti shqiptar, si palë e lartë kontraktuese, ka detyrimin të zbatojë vendimet e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në këndvështrimin e përcaktimeve të nenit 46 të Konventës.

<sup>17</sup> Rasti Lika-Laska, përfaqësuar nga avokatët e KShH-së në bashkëpunim me fondacionin (OSFA).

Në vendin tonë nuk ka ende raste të mirëfillta të litigimit strategjik në mbrojtje të interesit publik apo të të drejtave të qytetarëve, kur këto cenohen nga veprat penale në fushën e korrupsionit apo mashtrimit. Potenciali dhe hapësirat ligjore që zotërojnë organizatat e shoqërisë civile dhe avokatët e të drejtave të njeriut për të mbrojtur këtë interes publik të cenuar mund të jetë i lartë, pikërisht duke shfrytëzuar mekanizma të ndryshëm ligjorë, siç janë ligji për të drejtën e informimit, ligji për sinjalizuesit, të drejtat e zgjeruara që gëzon viktima e veprës penale sipas rregullimeve të reja të Kodit të procedurës penale etj.

## 20. Cilat janë viktimat e korrupsionit?

Viktimat e korrupsionit mund të jenë individët ose vetë shoqëria. Viktimizimi nga korrupsioni mund të jetë i prekohshëm (material si p.sh. humbjet njerëzore dhe pasurore) ose jo i prekohshëm (jo material, si p.sh. humbja e besimit). Viktima mund të pësojë dëmtime të natyrës pasurore, për të cilat mund të marrë kompensim apo zhdëmtim të matshëm. Nga ana tjetër ekziston dëmi që është më shumë abstrakt dhe i vështirë për tu matur, si p.sh. dëmi i shkaktuar në reputacionin apo dinjitetin e një personi, institucionin apo të shtetit. Ky dëm konsiderohet si jo i drejtpërdrejtë, jo i prekohshëm, jo pasuror.<sup>18</sup>

Raporti studimor i Komitetit Shqiptar të Helsinkit për denoncimin, hetimin dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit (i vitit 2016), evidenton se numri më i madh i procedimeve penale për veprat penale në fushën e korrupsionit ka filluar me kallëzim nga shtetasit që kanë pësuar një dëm, pra nga viktimat e korrupsionit. Të pakta janë rastet e kallëzuar nga zyrtarët, ose të referuara nga Policia, dhe pothuajse në asnjë rast nga vendimet e studiuar nuk ka rezultuar që procedimi të ketë filluar me iniciativë (ex-officio) nga Prokuroria. Si problematikë e përgjithshme evidentohet që cilësia e kallëzimeve apo referimeve të veprave penale të korrupsionit është e ulët. Në këtë studim rezultoi se të dëmtuarit nga korrupsioni kanë qenë persona të cilëve u është mohuar një e drejtë e parashikuar nga ligji. Këtyre subjekteve u është kërkuar shpërblim i paligjshëm për ushtrimin dhe gëzimin e të drejtave. Në një numër vendimesh rezultoi se, kallëzimi bëhet kur i dëmtuari dhe i pandehuri nuk bie në marrëveshje për vlerën e shpërblimit të kërkuar, ose kur janë në pamundësi financiare për të shlyer atë. Ka raste kur i dëmtuari e ka bërë kallëzimin pasi ka shlyer pjesërisht një pjesë të përfitimit material të veprës penale, ndërkohë që subjektet e veprës kanë kërkuar pagimin e një shume më të madhe.

## 21. Çfarë parashikojnë standardet ndërkombëtare dhe legjislacioni ynë i brendshëm për viktimat e korrupsionit?

Konventa e UN kundër Korrupsionit nënvizon rëndësinë e vendosjes në dispozicion të mjeteve ligjore për ata që kanë pësuar një dëm për shkak të korrupsionit. Neni 35 i Konventës i kërkon shteteve të marrin masat që personat (fizik apo juridikë) që kanë pësuar një dëm për shkak të një akti korruptiv, të gëzojnë të drejtën të fillojnë një procedurë ligjore ndaj personave/institucioneve përgjegjëse për atë dëm, me qëllim që të përfitojnë

<sup>18</sup> “Victims of corruption” – A conceptual framework, Authors: Qingli Meng and Paul C.Friday

dëmshpërblim. Dëmshpërblimi i viktimës përfaqëson thelbin e drejtësisë dhe viktimat duhet të fuqizohet për të paraqitur pretendimet e saj dhe për të kërkuar zhdëmtim.<sup>19</sup>

Shumica e shteteve anëtare në Konventën e UN kundër Korrupsionit, përfshi Shqipërinë, nuk parashikojnë në legjisllacionin e tyre të brendshëm një përkufizim të veçantë për viktimën e korrupsionit, por këto shtete i referohen dispozitave të përgjithshme në legjisllacionin e tyre penal, lidhur me viktimën e krimit dhe kompensimin e dëmit. Vetëm disa shtete adresojnë në mënyrë të shprehur të drejtën për të kërkuar kompensim në kontekstin e kryerjes së një veprë korruptive, ose duke dhënë një përkufizim se kush është viktimë e korrupsionit ose duke rregulluar mekanizmat e zhdëmtimit/kompensimit në rastet e korrupsionit. Këto dispozita gjenden kryesisht në ligjet e veçanta anti-korrupsion.<sup>20</sup>

Në kuadër të reformimit të sistemit të drejtësisë u ndryshua edhe Kodi i Procedurës Penale, me ligjin nr. 35/2017. Shtesat dhe ndryshimet e miratuara në këtë kod parashikojnë një fuqizim të ndjeshëm të rolit procedural të viktimës në procesin penal. Së pari, ka një ndryshim të terminologjisë krahasuar me kodin e mëparshëm, ku personi i dëmtuar nga vepra penale quhet *viktimë*. Viktimës i shtohen të drejtat dhe garancitë, duke e përafëruar legjisllacionin me atë ndërkombëtar, veçanërisht me legjisllacionin e BE-së, direktiva 2012/29/BE.

Viktima si subjekt i procedimit penal ka disa të drejta, të cilat kategorizohen në të drejta:

- a) **“nxitëse”** - të parashtrijë kërkesa në organin procedues e të kërkojë marrjen e provave;
- b) **“pjesëmarrjeje”** - kallëzimi, ankesat, kërkesat, marrja pjesë në gjykimin lidhur me to;
- c) **“lajmërimi dhe informimi”**, si dhe,
- d) **“monitruese”** ndaj veprimtarisë së prokurorit apo asaj të gjykatës.

Viktima është personi i dëmtuar nga vepra penale, ndërsa në rastet kur vetë personi nuk jeton, viktimë janë trashëgimtarët e tij. I dëmtuari është personi fizik, i cili është i lënduar në trupin e tij, i dëmtuar në shëndetin e tij, i dëmtuar për shkak të cenimit të të drejtave dhe lirive themelore, i cenuar në moralin e tij dhe atë familjes etj. I dëmtuar mund të jetë edhe personi juridik, të cilit vepra penale i ka cenuar interesa pasurore të drejtpërdrejta në raport me veprimtarinë që ai ushtron. I dëmtuar mund të jetë edhe një person që pëson një dëm për shkak të korrupsionit, veprave penale të shpërdorimit të detyrës apo mashtimit financiar.

Veprat penale në fushën e korrupsionit, shpërdorimit të detyrës apo mashtimit financiar ndiqen kryesisht nga prokuroria. Procedimi për këto vepra penale fillon pavarësisht nga ankimi i të dëmtuarit, i cili nuk mund të pengojë fillimin e procedimit dhe as ta ndërpresë atë. Megjithatë, i dëmtuari ose viktimat gëzojnë një sërë të drejtash, ushtrimi të cilave mund të kontribuojë në rritjen e efikasitetit të organeve të sistemit të drejtësisë penale dhe, rrjedhimisht, edhe në rritjen e ndëshkueshmërisë së këtyre veprave penale.

<sup>19</sup> **“Good practices for identifying victims of corruption and parameters for their compensation”**\_ Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery Vienna, 25-26 August 2016 Item 4(b) of the provisional agenda

<sup>20</sup> **“Good practices for identifying victims of corruption and parameters for their compensation”**\_ Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery Vienna, 25-26 August 2016 Item 4(b) of the provisional agenda

## 22. Si mund të asistohen viktimat e korrupsionit dhe të veprave penale në fushën e mashtrimit?

Organizatat jofitimprurëse dhe avokatët e të drejtave të njeriut luajnë një rol të rëndësishëm për të mundësuar që viktima të përfaqësohet në procedurat ligjore për të denoncuar korrupsionin dhe veprat penale të mashtrimit. Ata mund t'i asistojnë viktimat në rrugë të ndryshme ligjore, me këshillim ligjor falas, me asistencë ligjore në përgatitjen e dokumentacionit ligjor pranë prokurorisë/gjykatës, duke i ndihmuar ato për të paraqitur prova në një proces, duke i përfaqësuar të drejtat dhe interesat e tyre ligjore në procedurat hetimore apo gjyqësore, etj. Dëmshpërblimi i viktimës nuk duhet të bazohet në një interpretim të ngushtë të dëmit, por në një analizë të plotë të një koncepti të zgjeruar të dëmit të shkaktuar nga një akt korruptiv apo mashtrues. Kjo analizë duhet të përfshijë njohjen e dëmit kolektiv ose atij social<sup>21</sup>.

Në një nga shtetet anëtare të Konventës së UN kundër Korrupsionit, një OJF krijoi një precedent të rëndësishëm kur u lejua të depozitojë një kallëzim për korrupsionin ndaj tre zyrtarëve të lartë të huaj dhe familjarëve të tyre, të cilët me anë të korrupsionit kishin blerë asete/pasuri luksoze. Ky kallëzim u paraqit pranë prokurorisë, së cilës ju kërkua hetim. Pasi prokuroria vendosi të refuzonte fillimin e hetimit penal, OJF-ja ju drejtua gjykatës. Gjykata e lartë konkludoi se veprimi kolektiv (collective action) i një organizate kundër korrupsionit vlerësohet i pranueshëm para një gjykate penale dhe se organizata e gëzon legjitimitetin aktiv (të drejtën për të venë në lëvizje gjykatën).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> “Good practices for identifying victims of corruption and parameters for their compensation”\_ Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery Vienna, 25-26 August 2016 Item 4(b) of the provisional agenda

<sup>22</sup> “Good practices for identifying victims of corruption and parameters for their compensation”\_ Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery Vienna, 25-26 August 2016 Item 4(b) of the provisional agenda

