



ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

RAPORT MONITORIMI

**“SINJALIZIMI I KORRUPSIONIT NË SHQIPËRI:
SFIDAT E ZBATIMIT TË KUADRIT TË RI LIGJOR”**

REFERUAR GJETJEVE TË MONITORIMIT TË KRYER GJATË PERIUDHËS
NËNTOR 2018 – NËNTOR 2019

Publikuar, në Shkurt 2020

“SINJALIZIMI I KORRUPSIONIT NË SHQIPËRI: SFIDAT E ZBATIMIT TË KUADRIT TË RI LIGJOR”

Përgatiti:

Znj. Rovenë Vuksani, juriste/koordinatore projekti pranë KShH-së

Rishikoi:

Znj. Mirela Bogdani, eksperte e jashtme, KShH

Znj. Erida Skëndaj, drejtore ekzekutive, KShH

Z. Niazi Jaho, Këshilltar Ligjor, KShH

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

Nëse jeni të interesuar për këtë raport, mund të kontaktoni Komitetin Shqiptar të Helsinkit në adresën e mëposhtme

Adresa: Rr. Brigada e VIII-te, Pallati “Tekno Projekt” Shk. 2 Ap 10, Tirana-Albania

Kutia Postare nr.1752 Tel: 04 2233671

Cel: 0694075732

E-mail: office@ahc.org.al;

www@ahc.org.al



U.S. EMBASSY
Tirana, Albania

Ky raport është pjesë e nismës “Për një zbatim më të mirë të legjislacionit për sinjalizimin në Shqipëri”, që mbështetet financiarisht nga Programi i Granteve të Vogla i Komisionit për Demokraci i Ambasadës së SH.B.A.-së, në Tiranë. Opinionet, gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e shprehura në këtë raport janë përgjegjësi e Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të Departamentit të Shtetit.



RAPORT MONITORIMI

REFERUAR GJETJEVE TË MONITORIMIT TË KRYER GJATË PERIUDHËS
NËNTOR 2018 – NËNTOR 2019

PËRMBAJTJA

SHKURTIMET	6
TERMINOLOGJIA	6
HYRJE	7
KAPITULLI I	9
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE E GJETJEVE KRYESORE	9
KAPITULLI II	12
METODOLOGJIA	12
2.1 Metodat e ndjekura	12
2.2. Instrumentat e përdorur	12
KAPITULLI III	14
MIRATIMI I LIGJIT NR. 60/2016 "PËR SINJALIZIMIN DHE MBROJTJEN E SINJALIZUESVE" DHE AKTEVE NËNLIGJORE	14
3.1 Dy fjalë për nevojën e hartimit dhe miratimit të ligjit nr. 60/2016	14
3.2 Miratimi i akteve nënligjore	14
3.3 Fatura financiare e zbatimit të ligjit nr.60/2016	15
KAPITULLI IV	16
ZBATIMI I LIGJIT NR. 60/2016 NGA INSTITUCIONET PËRGJEGJËSE	16
4.1 Roli i Inspektoratit të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) për zbatimin e ligjit nr.60/2016	18
4.2 Zbatimi i disa kompetencave të tjera që ligji i ngarkon ILDKPKI-së	18
4.3 Ngritja e njësive përgjegjëse	21
4.4 Përbërja e njësive përgjegjëse	22
KAPITULLI V	25
QASJA E AKTORËVE TË NDRYSHËM LIDHUR ME ZBATIMIN E LIGJIT	25
5.1 Referimi i rasteve të sinjalizuara nga ILDKPKI tek organi kompetent	25
5.2 Qasja e medias kundrejt ligjit për sinjalizimin	29
KAPITULLI VI	30
SINJALIZIMI ANONIM	30
KAPITULLI VII	31
SHKAQET KRYESORE PËR MUNGESËN E SINJALIZIMEVE	31
KAPITULLI VIII	34
REKOMANDIME	34
ANEKS I	37

SHKURTIMET

KShH	Komiteti Shqiptar i Helsinkit
ILDKPKI	Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave
NjP	Njësia Përgjegjëse
RSH	Republika e Shqipërisë
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
KPK	Komisioni i Pavarur i Kualifikimit (<i>Komisioni i shqyrtimit të ri-vlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe Prokurorëve – Komisioni i Vetting-ut</i>)
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit

TERMINOLOGJIA

"Sinjalizim" është raportimi i informacionit nga ana e sinjalizuesit te njësia përgjegjëse ose ILDKPKI-ja për veprime apo praktika të dyshuara korrupsioni, të kryera në vendin e tij të punës në autoritetin publik apo subjektin privat.

"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.

"Veprim ose praktikë e dyshuar korrupsioni" është një veprim ose mosveprim, fakte ose rrethana të kryera në një organizatë, për të cilat sinjalizuesi dyshon në mirëbesim, sipas këtij ligji, se mund të përbëjë korrupsion.

Sinjalizim i brendshëm është raportimi i kryer nga sinjalizuesi brenda njësisë përgjegjëse të organizatës.

"Sinjalizim i jashtëm" është raportimi i kryer nga sinjalizuesi pranë ILDKPKI-së.

"Ligji 60/2016" është Ligji nr. 60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve"

HYRJE

Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KShH) i krijuar më 16 Dhjetor 1990, në përputhje me misionin e tij për promovimin dhe respektimin e të drejtave të njeriut dhe forcimin e shtetit të së drejtës, ka ndërmarrë në vite nisma të ndryshme për monitorimin e zbatimit të legjislacionit, si dhe ka kontribuar vazhdimisht në dhënien e rekomandimeve përkatëse për përmirësimin e zbatimit efektiv të tyre.

Prej më shumë se tre vitesh në vendin tonë ka hyrë në fuqi Ligji nr. 60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve", i cili ndër të tjerash ka si qëllim parandalimin dhe goditjen e korrupsionit në sektorin publik e privat, si dhe nxitjen e sinjalizimeve, duke ofruar mbrojtje të individëve që sinjalizojnë veprimet ose praktikatat e dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës. Miratimi i kësaj nisme ligjvënëse erdhi në kuadër të zhvillimeve të legjislacioneve për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në Evropë, si mjet për denoncimin e abuzimeve, shkeljeve dhe korrupsionit në sektorin publik dhe privat.

Prej muajit nëntor 2018, KShH, në kuadër të projektit "Për një zbatim më të mirë të legjislacionit për sinjalizuesit në Shqipëri", me mbështetjen financiare të Programit të Granteve të Vogla të Komisionit për Demokraci të Ambasadës së SH.B.A.-së, në Tiranë, ka ndërmarrë iniciativën për të monitoruar zbatimin e Ligjit nr. 60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve".

Objekt monitorimi i kësaj nisme ka qenë veprimtaria e Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI), si dhe e njëmbëdhjetë ministrive, pjesë e ekzekutivit (1. Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, 2. Ministria e Brendshme, 3. Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, 4. Ministria e Drejtësisë, 5. Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme, 6. Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, 7. Ministria e Financave dhe Ekonomisë, 8. Ministria e Mbrojtjes, 9. Ministria e Kulturës, 10. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, 11. Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale). Gjithashtu në kuadër të zinxhirit institucional të zbatimit të këtij ligji, KShH monitoroi qasjen e institucioneve të tjera kompetente, si dhe qasjen mediatike në raport me legjislacionin për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve.

Komiteti Shqiptar i Helsinkit dëshiron të falenderojë të gjithë aktorët që kanë kontribuar në përgatitjen e këtij raporti studimor, veçanërisht ILDKPKI dhe pikat e kontaktit në institucionet me të cilat kemi bashkëpunuar përgjatë zbatimit të këtij projekti, si dhe Ambasadën e Shteteve të Bashkuara në Tiranë për bashkëpunimin shumë të mirë që kemi patur ndër vite në zbatimin e nismave të rëndësishme që kanë synuar përmirësimin e shtetit të së drejtës në vendin tonë, si dhe për mbështetjen që bëri të mundur realizimin e këtij raporti.

KAPITULLI I

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE E GJETJEVE KRYESORE

Miratimi i Ligjit nr.60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve" përbën një zhvillim të rëndësishëm në legjislacionin tonë për parandalimin dhe goditjen e korrupsionit në sektorin publik e privat. Ligji parashikon një sërë garancish që mbrojnë individët që sinjalizojnë veprimet apo praktikave të dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës, si dhe detyrimet e autoriteteve publike e të subjekteve private në lidhje me sinjalizimin.

Parë nën dritën e një ndër 5 prioriteve të rekomanduara nga Komisioni Evropian për hapjen e negociatave për anëtarësim në Bashkimin Evropian, miratimi i mekanizmit të sinjalizimit konsiderohet si një garanci më shumë, për efikasitetin e luftës kundër korrupsionit në Shqipëri.

Që nga themelimi, Shtetet e Bashkuara të Amerikës kanë nxitur dhe përqasur një kulturë të përgjegjësisë qytetare për të mbrojtur dhe përfutur të mirën publike. Benjamin Franklin, një nga etërit themelues të SHBA-ve, ishte amerikani i parë bilbilfryrës, i cili në vitin 1773 ekspozoi letra konfidenciale që tregonin se guvernatori i emëruar nga mbreti në Masaçuset kishte mashtruar qëllimisht Parlamentin për të mbështetur një ndërtesë ushtarake në Kolonitë. Më 2 Mars të vitit 1863, Presidenti Abraham Linkoln firmosi ligjin e parë original për shpërblimin e bilbilfryrës (the false claim acts). Ligji është modernizuar në vitin 1986 dhe prej atëherë është bërë ligji anti-mashtrim më i suksesshëm në Shtetet e Bashkuara. Në ndryshim nga modeli evropian, në modelin amerikan, një sinjalizues i suksesshëm, përfiton në një përqindje të caktuar, një shpërblim që varet nga shuma totale e skemës mashtruese apo korruptive që është zbuluar.

Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KShH) vlerëson me nota pozitive bashkëpunimin me Inspektoratin e Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI), për transparencën dhe frymën konstruktive të shfaqur gjatë këtij monitorimi. Në vlerësim të këtij bashkëpunimi, KSHH ka pasqyruar në aneksin bashkëlidhur të këtij raporti, argumentet kundër të Inspektoratit për disa nga gjetjet e këtij raporti.

Në vijim, dëshirojmë të përcjellim në mënyrë të përmbledhur disa prej gjetjeve më të rëndësishme të këtij raporti, të cilat janë analizuar me në detaje edhe në kapitujt përkatës.

1. Ligji nr.60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve" i shtrin efektet juridike prej datës 1 tetor 2016 për administratën shtetërore dhe nga data 1 korrik 2017 për subjektet private. Si një mekanizëm thelbësor për sinjalizimin e veprimeve apo praktikave të dyshuara të korrupsionit, hartimi i ligjit rezulton të jetë në përputhje të plotë me Strategjinë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit për periudhën 2015-2020.
2. Miratimi i akteve nënligjore të ligjit nr.60/2016, në disa raste është shoqëruar me vonesa. Kështu, VKM Nr. 816, datë 16.11.2016 është miratuar me rreth 2 muaj e 8 ditë vonesë nga afati ligjor. Në vlerësimin e KShH-së, Urdhëri nr.1222/2017 i ILDKPKI-së përbën një akt nënligjor në zbatim të nenit 24 dhe 21/të gërmës "a", të ligjit nr.60/2016. Rrjedhimisht

ky akt është nxjerrë një vit me vonesë, ndërkohë që duhej miratuar brenda 2 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit. ILDKPKI vlerëson se ky urdhër nuk përbën një akt nënligjor, ndaj nuk janë cenuar afatet ligjore (bazuar në argumentat e pasqyruara në aneksin shoqërues të këtij raporti)¹. Gjithashtu, njësitë kanë patur vonesa në miratimin e Rregulloreve të brendshme të posaçme në zbatim të ligjit².

3. Edhe pse kanë kaluar 3 vite prej hyrjes në fuqi të ligjit nr.60/2016, nuk rezulton të jetë bërë asnjë sinjalizim i brendshëm në Ministritë e linjës (objekt i monitorimit). Vetëm së fundmi, në Tetor të 2019-ës është shënuar sinjalizuesi i parë në ministrinë e drejtësisë, i cili ka zgjedhur mekanizmin e sinjalizimit të jashtëm pranë ILDKPKI-së.
4. Ky raport evidenton disa nga arsyet për numrin e ulët të sinjalizimeve, çka në vlerësimin tonë kanë ndikuar në nivelet e ulëta të zbatimit të ligjit nr.60/2016, pavarësisht nga veprimet e ndërmarra gjatë këtyre tre viteve për ngritjen dhe funksionimin e njësive përgjegjëse (në sektorin publik dhe atë privat).
5. Ligji nr. 60/2016 nuk ka patur ndikim në buxhetin e shtetit, pasi zbatimi i tij nuk ka sjellë efekte financiare. Pavarësisht ngarkesës së detyrave të reja në zbatim të këtij ligji, anëtarët e Njësive Përgjegjëse nuk kanë patur asnjë trajtim të diferencuar financiar.
6. ILDKPKI, si mekanizëm i jashtëm sinjalizimi ka referuar se në 3 vite janë shënuar rreth 29 raste sinjalizimi dhe 4 kërkesa për mbrojtje nga hakmarrja. Duke qenë se perceptimet për korrupsionin janë sërisht në nivele të larta, sidomos në administratën publike, kemi mendimin se numri i sinjalizimeve është realtivisht i ulët.
7. Lidhur me trajtimin e sinjalizimeve të jashtme, ILDKPKI referon se në përfundim të hetimit administrativ, për zyrtarët e gjetur në shkelje të parashikimeve ligjore të ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave janë aplikuar 4 masa administrative me "gjobë", si dhe është kërkuar e zgjidhur konflikti i interesit, me largim nga detyra të zyrtarëve që kanë qenë në kushtet e konfliktit të interesit. Asnjë sinjalizim korrupsioni, pas përcjelljes së tij tek organet kompetente, nuk ka kontribuar për të dënuar penalisht personat ndaj të cilëve është bërë sinjalizimi.
8. Rastet e sinjalizimit të jashtëm të përcjella nga ILDKPKI i kanë kaluar më pas organeve kompetente për vijimin e procesit, siç rezultojnë të jenë Kontrolli i Lartë i Shtetit, Autoriteti Publik Qendror, Prokuroria e Rrethit Gjyqësor Tiranë, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit, etj. Veprimet vijuese të ndërmarra nga këto institucione për rastet e referuara janë:
 - a) Prokuria ka vendosur mosfillimin e procedimit penal për të dyja rastet e referuara.
 - b) Komisioni i Pavarur i Kualifikimit i trajton rastet e sinjalizimeve për subjektet gjyqtarë dhe prokurorë në funksion të një hetimi të plotë e të gjithëanshëm gjatë procesit të rivlerësimit, në përputhje me Ligjin nr. 84/2016 "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", ligj i cili, për KPK-në prevalon para legjislacionit për sinjalizuesit.

¹ Kjo gjetje u kundërshtua nga ILDKPKI me pretendimin se ky institucion në mbështetje të pikës a) të nenit 24 ka identifikuar dhe nxjerrë brenda afatit ligjor udhëzimet e parashikuara për njësitë përgjegjëse të ngarkuara për zbatimin e detyrimeve që rrjedhin nga kuadri ligjor. Për më tepër rreth konstatimit të KShH dhe komenteve të ILDKPKI, shih Aneks I.

² Si psh Ministria e Drejtësisë, e cila e ka miratuar këtë rregullore gati një vit me vonesë.

- c) Kontrolli i Lartë i Shtetit, nisur nga mënyra e funksionimit të tij si institucion, i ka vlerësuar 7 rastet e referuara nga ana e ILDKPKI-së **në zbatim të ligjit 60/2016**, si denoncime të karakterit administrativ dhe si indicie për verifikim gjatë auditimit të radhës në institucionet përkatëse.
9. Referuar komunikimit me organin e prokurorisë, disa prej rasteve të sinjalizimit të jashtëm që janë referuar nga ILDKPKI pranë këtij organi, nuk janë paraprirë me kryerjen e një hetimi administrativ, detyrim ky që rrjedh nga ligji nr.60/2016. Ndërkohë që Kontrolli i Lartë i Shtetit referon se nga 7 raste të sinjalizuara që i janë përcjellë, vetëm në 1 rast është kryer hetim administrativ.
10. Evidentohet si tepër e nevojshme rritja e ndërgjegjësimit dhe trajnimi i vazhdueshëm i anëtarëve të Njësive Përgjegjëse, për parashikimet në ligj dhe aktet nënligjore për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve. Një nga faktorët përse nevojiten këto trajnime, janë ndryshimet e shpeshta në administratën publike, të cilat reflektojnë edhe në ndryshimin e përbërjes së njësive përgjegjëse.
11. Në mënyrën se si raportohet në media, do të ishte e rekomandueshme që të shmangej përdorimi i termave me kuptim negativ për sinjalizuesit, pasi këto terma përçojnë ide të gabuara tek publiku, lidhur me rolin dhe rëndësinë që ka një sinjalizues. Gjatë takimeve me punonjës të Ministrive dhe Njësive Përgjegjëse përkatëse, është referuar se përdorimi i termave me kuptim "negativ" në disa raste në media, i demotivon sinjalizuesit për të raportuar.
12. Rezulton se niveli i informimit mbi legjislacionin për sinjalizuesit dhe ndërgjegjësimi i punonjësve të Ministrive të monitoruara për këtë ligj është në nivele tepër të ulëta.

KAPITULLI II

METODOLOGJIA

2.1 Metodat e ndjekura

Metoda që është ndjekur për realizimin e këtij raporti bazohet në monitorimin e zbatimit të legjislacionit për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve. Aksesimi në informacionin për të realizuar vlerësimin e zbatimit të legjislacionit u mundësua nëpërmjet vendosjes së pikave të kontaktit me ILDKPKI dhe 11 Ministri objekt monitorimi, si dhe nëpërmjet mekanizmave të ofruar nga Ligji Nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit". Analiza e të dhënave sasiore u përpunua nga metodat statistikore duke u prezantuar në formë grafiku.

Angazhimi për caktimin e një pike kontakti, ka munguar fillimisht nga ana e Ministrisë së Drejtësisë, që në të njëjtën kohë ka edhe kompetencat e Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit. Në këtë rast KShH ka vepruar më anë të shkresave "Kërkesë për informacion", ndaj të cilave, Ministria e Drejtësisë ka reaguar duke vënë në dispozicion informacionin e kërkuar.

2.2. Instrumentat e përdorur

Grumbullimi i të dhënave dhe analizimi i tyre u realizua nëpërmjet përdorimit të disa instrumentave sasiore dhe cilësorë, si më poshtë vijon:

Së pari, për hartimin e raportit u morën në konsideratë korrespondenca e shkëmbyer e shkresave "Kërkesë për informacion", adresuar institucioneve përkatëse për marrjen e të dhënave zyrtare lidhur me zbatimin e Ligjit 60/2016. Në këto kërkesa, KShH ka kërkuar informacione kryesisht statistikore, pa cënuar parimin e konfidencialitetit, si dhe duke ka shmanjur çdo pyetje që cënonte të dhëna personale.

Së dyti, KShH zhvilloi takime me përfaqësuesit e Njësive Përgjegjëse dhe ILDKPKI-së, ku nëpërmjet një pyetësoi gjysmë të strukturuar u bë e mundur marrja e të dhënave të ngjashme nga institucionet objekt i monitorimit. Të dhënat e kërkuara u përzgjodhen të tilla që, përveçse informojnë për shkallën e përmbushjes së detyrimeve ligjore, shërbejnë edhe si tregues të vlerësimit të kuptimit dhe zbatimit nga organet publike të ligjit "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve".

Së treti, një burim i rëndësishëm i informacioneve të përdorura në këtë raport, kanë qënë edhe diskutimet gjatë sesioneve informuese që KShH ka organizuar me punonjës të dikastereve të ndryshme në secilën prej Ministrive objekt monitorimi. Çështjet e ngritura nga punonjësit kanë kontribuar në identifikimin e shkaqeve mbi nivelin e ulët të zbatimit të legjislacionit, si dhe në drejtim të hartimit të rekomandimeve që synojnë një zbatim më të mirë të legjislacionit.

Së katërti, me qëllim realizimin e një monitorimi gjithëpërfshirës janë marrë në analizë një sërë aktesh dhe dokumentesh zyrtare lidhur dhe në zbatim të Ligjit 60/2016. Si fillim janë marrë në shqyrtim Projektligji fillestar, Relacioni shoqërues në Kuvendin e Shqipërisë³, si dhe proc-

³ https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/relacion_mbrotjtja_e_sinjalizuesve.pdf

esverbalet e Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut⁴ për të kuptuar nevojën e miratimit të një ligji të tillë në Shqipëri. Në vijim janë analizuar një sërë aktesh të tjera në zbatim të ligjit, si vijon: **VKM Nr. 816, datë 16.11.2016** "Për strukturën, kriteret e përzgjedhjes dhe marrëdhëniet e punës së punonjësve të Njesisë Përgjegjëse në Autoritetet Publike, në zbatim të Ligjit Nr. 60/2016"; **Udhëzim Nr. 1, datë 23.9.2016** "Për miratimin/përcaktimin e strukturës, kriteret e përzgjedhjes dhe trajnimin e punonjësve të Njesisë Përgjegjëse në subjektet private"; **Rregullore** "Për hetimin administrativ të sinjalizimit dhe mbrojtjen e konfidencialitetit në ILDKPKI"; **Rregullore** "Për hetimin administrativ të kërkesës së sinjalizuesit për mbrojtjen nga hakmarrja në ILDKPKI"; **Udhëzim Nr. 44, datë 31.08.2016** "Për kushtet, kriteret e përpunimit dhe kohën e mbajtjes së të dhënave personale". Gjithashtu, pjesë e analizës së të dhënave kanë qënë edhe dokumentet e vëna në dispozicion kryesisht nga institucionet objekt monitorimi, si: Rregullore të brendshme për përcaktimin e punonjësve që do të jenë pjesë përbërëse e Njesisë Përgjegjëse, si dhe raportet vjetore për zbatimin e ligjit të përcjella në ILDKPKI. Në vijim, veprimtaria e ILDKPKI-së është monitoruar edhe nga analiza e të dhënave të paraqitura nga ky institucion në raportet vjetore të vitit 2016, 2017 dhe 2018.⁵

⁴ <https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/Procesverbal-dat---17.02.2016.pdf>

<https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/Procesverbal-dat---29.03.2016-1.pdf>

⁵ <https://www.parlament.al/Files/Kerkese/20190508141558raporti%20vjetor%20ILDKPKI%202018.pdf>

<https://www.parlament.al/Files/Kerkese/20180918152000raport%20vjetor%20ildkp.pdf>

KAPITULLI III

MIRATIMI I LIGJIT NR. 60/2016 "PËR SINJALIZIMIN DHE MBROJTJEN E SINJALIZUESVE" DHE AKTEVE NËNLIGJORE

3.1 Dy fjalë për nevojën e hartimit dhe miratimit të ligjit nr. 60/2016

Procesi për hartimin e Ligjit "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve" ka nisur në vitin 2015. Projektligji fillestar është depozituar nga Këshilli i Ministrave pranë Kuvendit të Shqipërisë dhe është shqyrtuar fillimisht në Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut më datë 18/12/2015. Projektligji i titulluar fillimisht "Për mbrojtjen e sinjalizuesve" u hartua nga Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore dhe Ministri i Drejtësisë me ndihmën e ekspertëve vendas dhe të huaj. Miratimi i këtij ligji erdhi si nevojë për të adresuar masat e parashikuara në rekomandimin për luftën kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar në vendin tonë, i cili përbën një nga 5 prioritetet kyç të Komisionit Evropian për hapjen e negociatave për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Në progres raportin e Komisionit Evropian për vendin tonë, miratimi i mekanizmit ligjor të sinjalizimit konsiderohet si një garanci më shumë për efikasitetin e luftës kundër korrupsionit në Shqipëri.⁶

Ligji nr.60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve" rezulton se është botuar në Fletoren Zyrtare në datë 23 Qershor 2016 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas publikimit në këtë fletore, përkatësisht në datë 8 Korrik 2016⁷, ndërkohë që efektet juridike të ligjit fillojnë nga data 1 tetor 2016 për administratën shtetërore dhe nga data 1 korrik 2017 për subjektet private. Qëllimi i këtij ligji është:

- a) parandalimi dhe goditja e korrupsionit në sektorin publik e privat;
- b) mbrojtja e individëve që sinjalizojnë veprimet ose praktikave të dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës;
- c) nxitja e sinjalizimit të veprimeve ose praktikave të dyshuara të korrupsionit.

3.2 Miratimi i akteve nënligjore

Në nenin 24 të ligjit nr. 60/2016 është parashikuar detyrimi për nxjerrjen e akteve nënligjore në bazë dhe në zbatim të këtij ligji. ILDKPKI është institucioni që mbart detyrimin ligjor për të nxjerrë numrin më të lartë të akteve nënligjore. Gjithashtu, detyrimi për nxjerrjen e akteve nënligjore, por në numër më të ulët i ngarkohet edhe Këshillit të Ministrave, Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, si dhe subjekteve private dhe autoriteteve publike që kanë detyrim të zbatojnë ligjin.

Ligji nr.60/2016 ka parashikuar edhe afatet përkatëse brenda të cilave institucionet përgjegjëse kishin detyrimin t'i miratonin aktet nënligjore. Në fakt, procesi është shoqëruar me vonesa. Konkretisht, vonesa prej 1 viti ka patur procesi i nxjerrjes së akteve nënligjore në zbatim të parashikimeve të nenit 24/1 dhe shkronjës a) të nenit 21 nga ILDKPKI për miratimin e mekanizmave të sinjalizimit të brendshëm dhe të jashtëm. Këto mekanizma janë miratuar me anë të Urdhërit Nr.1222, datë 11.07.2017 "Për miratimin e formularëve dhe regjistrave të sinjalizimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesve".

⁶ Progres Raporti i Komisionit Evropian, 2016 https://ec.europa.eu/neighbourhood_enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf

⁷ http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2016/PDF-2016/115-2016.pdf (FZ Nr: 115, viti 2016)

Në vlerësimin e KShH-së, ky urdhër përbën një akt nënligjor në dhe pavarësisht shtrirjes me vonesë të efekteve të ligjit për sektorin privat, ky udhëzim është miratuar me një vit vonesë ndërkohë që duhej miratuar brenda 2 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit.

Gjithashtu, Këshilli i Ministrave ka miratuar VKM Nr. 816, datë 16.11.2016, 2 muaj e 8 ditë me vonesë nga detyrimi ligjor, i cili përcakton se aktet nënligjore duhet të ishin miratuar brenda dy muajve nga hyrja në fuqi e ligjit që korrespondon me datën 8 korrik 2016⁸.

Ndërkohë për aktet e tjera, si "Rregullore për Hetimin Administrativ të Kërkesës së Sinjalizuesit për Mbrojtjen nga Hakmarrja në ILDKPKI" dhe "Rregullore për Hetimin Administrativ të Sinjalizimit dhe Mbrojtjen e Konfidencialitetit në ILDKPKI" evidentohet vetëm muaji i miratimit të akteve nënligjore "Shtator 2016" dhe jo data specifike. Kjo e bën të pamundur arritjen e përfundimit nëse këto akte janë miratuar ose jo, brenda afatit ligjor.

Nga monitorimi i veprimtarisë së Ministrive, vërehet se nuk është respektuar afati gjashtë mujor i parashikuar në nenin 24, pika 4 të ligjit nr.60/2016, sa i takon miratimit të rregulloreve të brendshme të posaçme për procedurën e shqyrtimit të hetimit administrativ të sinjalizimit dhe mekanizmat e mbrojtjes së konfidencialitetit. Kështu, ka patur raste që rregulloret në fjalë janë miratuar deri në 1 vit më vonë nga Ministri të caktuara, sikurse është Ministria e Drejtësisë. Kjo vonesë vlerësohet të jetë kushtëzuar nga miratimi me vonesë i VKM-së nr. 816, datë 16.11.2016, vendim i cili përcakton pikërisht mënyrën e ngritjes së kësaj strukture.

3.3 Fatura financiare e zbatimit të ligjit nr.60/2016

Gjatë fazës së hartimit të projektligjit është parashikuar se zbatimi i tij do të sillte efekte financiare për buxhetin e shtetit. Duke marrë parasysh natyrën e pozicionit të kërkuar për njësitë përgjegjëse pranë autoriteteve publike⁹ ku do të zbatohet ligji, është konsideruar si e nevojshme ri-klasifikimi i pozicioneve ekzistuese në një nivel më të lartë, si pasojë e rishikimit të funksioneve dhe përshkrimit të punës dhe shtimin e detyrave të reja mbi detyrat ekzistuese. Ky proces nënkupton rishikimin e pozicioneve të punës aktuale, duke përfshirë detyrat e reja si anëtar të njësive përgjegjëse në çdo përshkrim pune dhe duke përshtatur në këtë mënyrë edhe pagat (*për shembull nga niveli III.b në nivel III.a*). Efektet buxhetore do të vinin për shkak të rritjes së nivelit të pagës së këtyre nëpunësve, si pasojë e kalimit në një nivel pozicioni/page më të lartë.¹⁰

Pavarësisht këtyre parashikimeve në relacionin shoqërues të projektligjit, gjatë monitorimit dhe takimit me përfaqësues të 11 njësive përgjegjëse ka rezultuar se një ndryshim i tillë nuk ka ndodhur. Nëpunësit nuk kanë përfutur rritje në nivel pozicioni dhe rrjedhimisht as trajtim financiar shtesë. Mungesa e një trajtimi financiar më të favorshëm, vlerësohet nga nëpunësit e njësive përgjegjëse si një faktor shkurajues në kryerjen e detyrave të reja që atyre ju janë ngarkuar.

Ashtu sikurse modelet e tjera të ligjeve të ngjashme në Evropë, por në ndryshim nga Shtetet e Bashkuara, ligji ynë nr. 60/2016 nuk parashikon shpërblym ndaj sinjalizuesve të cilat raportojnë në mënyrë të suksesshme veprime apo praktika korruptive në institucionin përkatës.

⁸ 15 ditë nga botimi në Fletoren Zyrtare, datë 23 qershor 2016.

⁹ Drejtoritë e auditit, burimet njerëzore dhe/ose strukturat antikorruption nëse ka institucione që kanë struktura të tilla.

¹⁰ https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/relacion_mbrojtja_e_sinjalizuesve.pdf

KAPITULLI IV

ZBATIMI I LIGJIT NR. 60/2016 NGA INSTITUCIONET PËRGJEGJËSE

4.1 Roli i Inspektoratit të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) për zbatimin e ligjit nr.60/2016

ILDKPKI është një institucion i pavarur i krijuar në vitin 2003 me ligjin nr. 9049, datë 10.4.2003 "Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë" (i ndryshuar). Ligji nr.60/2016 parashikon një sërë detyrash dhe kompetencash të reja, të cilat i shtohen kompetencave që ILDKPKI ka me dy ligjet e tjera kuadër, përkatësisht me ligjin nr. 9049 të vitit 2003 (të ndryshuar) dhe me ligjin nr. 9367, dt. 07.04.2005 "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike". Me ligjin nr. 84/2016 "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", ILDKPKI-së ju dhanë gjithashtu kompetenca të rëndësishme si organ ndihmës i institucioneve të pavarura të vettingut, për të bërë verifikime dhe paraqitur relacione mbështetëse për pasurinë e secilit nga 800 subjektet që ju nënshtrua procesi (gjyqtarë, prokurorë, ndihmës ligjorë, etj).

Gjatë fazës së diskutimit të këtij projektligji në Kuvend, ka qenë e diskutueshme çështja se cili do të ishte institucioni përgjegjës për zbatimin dhe monitorimin e zbatueshmërisë së këtij ligji. Përveç ILDKPKI-së, janë diskutuar gjithashtu alternativat që këto kompetenca mund ti jepehin institucioneve të tjera të pavarura, si Kontrolli i Lartë i Shtetit apo Avokati i Popullit. Në përfundim, arsyet që kanë mbizotëruar në vlerësimin e ligjvënësit për të caktuar si institucion përgjegjës ILDKPKI-në janë si vijon:

Së pari, është marrë parasysh natyra e veprimtarisë së Inspektoratit dhe lidhja e drejtpërdrejtë me luftën kundër korrupsionit, si rezultat i kontrollit të deklarimit të pasurive dhe konfliktit të interesit dhe përshtatshmëria me qëllimin e ligjit 60/2016. Së dyti, është marrë në konsideratë kompetenca e institucionit për dhënien e masave administrative "gjobë" ndaj kundërvajtjeve administrative të zyrtarëve shtetërorë.

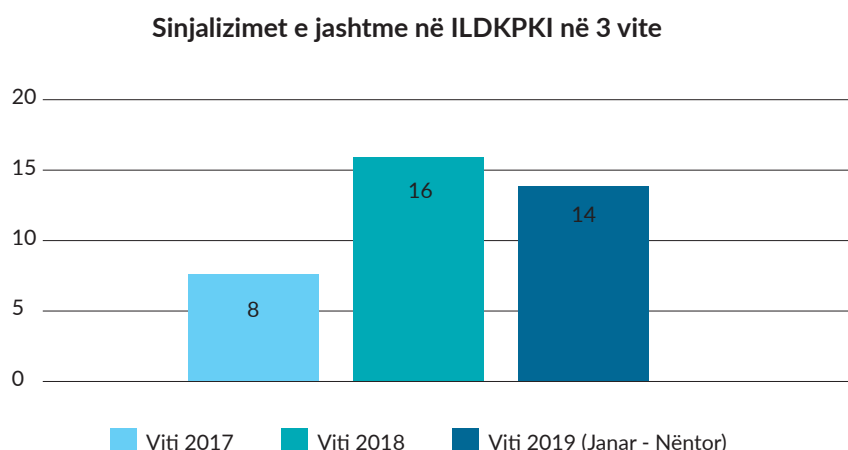
Sipas ligjit nr.60/2016, ILDKPKI është gjithashtu institucioni që përbën mekanizmin e jashtëm të referimit të rasteve nga sinjalizuesit, si dhe të shqyrtimit të kërkesave të sinjalizuesve për mbrojtje nga hakmarrja për shkak të sinjalizimit. Sipas informacionit të vendosur në dispozicion nga ILDKPKI rezulton se për vitin 2017 janë trajtuar në total 8 raste sinjalizimi, në vitin 2018 janë trajtuar 16 raste, ndërsa për periudhën Janar-Nëntor 2019 janë trajtuar 14 raste të sinjalizimeve të jashtme.

Në raportin vjetor të ILDKPKI-së për vitin 2017, evidentohen këto të dhëna statistikore dhe informacione, për sinjalizimet e jashtme:

- a) në 4 raste është sinjalizuar shkelje e detyrimeve ligjore për konfliktin e interesit;
- b) në 3 raste është sinjalizuar shkelje ligjore në procedurat e tenderimit;
- c) në 1 rast është sinjalizuar shkelje në dhënien e vendimeve gjyqësore dhe falsifikim dokumentacioni në proceset gjyqësore.

Lidhur me trajtimin e këtyre rasteve, ILDKPKI referon se në përfundim të hetimit administrativ, për 3 nga zyrtarët e gjetur në shkelje të parashikimeve ligjore të ligjit nr. 9367/2005, i ndryshuar, është marrë masa administrative me "gjobë" si dhe është kërkuar dhe është zgjidhur konflikti i interesit në përputhje me parashikimet ligjore.

Në raportin vjetor të ILDKPKI-së për vitin 2018, evidentohen këto të dhëna statistikore dhe informacione, për sinjalizimet e jashtme:



- a) **në 6 raste** është sinjalizuar shkelje gjatë ushtrimit të detyrës funksionale nga titullarët ose specialistët perkatës në autoritetin publik;
- b) **në 2 raste** është sinjalizuar shkelje ligjore në procedurat e prokurimit;
- c) **në 6 raste** është sinjalizuar shkelje në dhënien e vendimeve gjyqësore dhe falsifikim dokumentacioni në proceset gjyqësore;
- d) **në 2 raste** është sinjalizuar konflikt i interesave në ushtrimin e funksioneve publike.

Gjithashtu, sipas të dhënave që janë vendosur zyrtarisht në dispozicionin tonë nga ILDKPKI, rezulton se gjatë periudhës janar-nëntor 2019, pranë këtij institucioni janë trajtuar 14 sinjalizime të jashtme të ardhura nga sektori publik. Sinjalizimet lidhen kryesisht me çështjet e shpërdorimit të detyrës. ILDKPKI, në përfundim të hetimit administrativ të këtyre çështjeve,¹¹ ka marrë masa administrative "gjobë" në një rast, si dhe është zgjidhur konflikti i interesit, me dorëheqje nga detyra të zyrtarëve që kanë qënë në kushtet e konfliktit të interesave. ILDKPKI, në marrjen e këtyre masave është mbështetur në një nga ligjet kuadër të institucionit të tij, nr.9367/2005¹².

Masat (gjobat) administrative të parashikuara në nenin 23 të ligjit nr. 60/2016 jepen për shkeljet e natyrës procedurale të ti, si psh shkelja e parimeve të hetimit të sinjalizimit nga punonjësi, shkelja e konfidencialitetit, veprimet hakmarrëse ndaj sinjalizuesit, mosfillimi i hetimit apo përfundimi i hetimeve në kundërshtim me dispozitat e ligjit, etj. Referuar Raportit Vjetor të vitit 2017 të publikuar nga ILDKPKI, rezulton se ky institucion ka aplikuar 140 sanksione me gjobë ndaj autoriteteve të cilat nuk kanë ngritur dhe raportuar njësitë përgjegjëse brenda afateve ligjore.

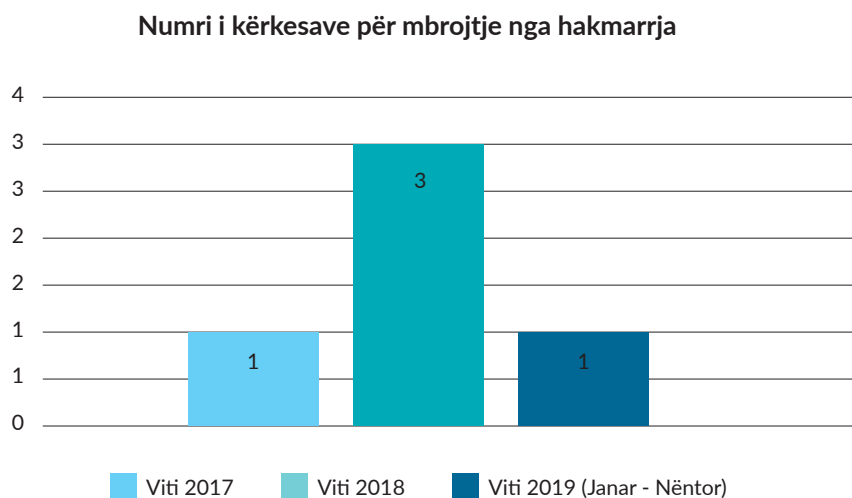
11 Për zyrtarët e gjetur në shkelje të dispozitave ligjore të ligjit nr. 9367/2005, i ndryshuar.

12 Ligji "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike", i ndryshuar

KShH i rekomandon ILDKPKI-së që në raportet vjetore të paraqitura në Kuvendin e Shqipërisë, në seksionin e dedikuar për ligjin nr. 60/2016 të raportojë rastet e sinjalizimit dhe nëse janë aplikuar masa administrative në zbatim të nenit 23 të këtij ligji, si dhe masat e marra në kuadër të ligjeve të tjera, pas përcjelljes së rasteve të sinjalizimit në organet kompetente.

Në zbatim të ligjit nr. 60/2016, ILDKPKI referon se ka ndërmarrë hapa për referimin e rasteve të sinjalizuara pranë organeve kompetente, siç rezultojnë të jenë Kontrolli i Lartë i Shtetit për auditimin e fondeve publike, Prokuroria e Rrethit Gjyqësor Tiranë për ndjekje penale, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit për procese që lidhen me vlerësimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, etj. Mënyra se si janë trajtuar këto raste nga institucionet e mësipërme është analizuar në Kapitullin V.

Gjatë vitit 2017, rezulton se është trajtuar nga ILDKPKI vetëm 1 kërkesë për mbrojtje nga hakmarrja. Gjatë vitit 2018 janë trajtuar 3 kërkesa të tilla, të cilat vijnë nga sektori publik. Ndërsa për periudhën Janar-Nëntor 2019 rezulton vetëm 1 kërkesë për mbrojtje nga hakmarrja. Kërkesat për mbrojtje nga hakmarrja janë paraqitur kur sinjalizuesit kanë marrë masë disiplinore "*shkarkim nga puna*". Në përfundim të hetimit administrativ të tyre, ILDKPKI referon se nuk ka ndodhur asnjë akt hakmarrje, nga institucioni ndaj atyre që kanë paraqitur këto kërkesa, as në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë për sinjalizimin e jashtëm të paraqitur në ILDKPKI.



Monitorimi i KShH-së, nxori në pah nivele tepër shqetësuese sa i takon efikasitetit të zbatimit të ligjit nr.60/2016 nga 11 Ministri. Vetëm në tetor të vitit 2019 është shënuar rasti i parë i sinjalizimit të jashtëm nga një punonjës i Ministrisë së Drejtësisë. Në këndvështrimin kronologjik, ky sinjalizim ka ardhur pasi KShH ka organizuar një fushatë ndërgjegjëse me punonjësit e këtyre Ministrive.

4.2 Zbatimi i disa kompetencave të tjera që ligji i ngarkon ILDKPKI-së

Ligji nr. 60/2016 parashikon se krahas funksionimit si mekanizëm i sinjalizimit të jashtëm, ILDKPKI do të shërbejë si institucion kyç për monitorimin e zbatimit të legjislacionit për sinjalizuesit (ligjit dhe akteve të tij nënligjore).

Nga takimi me përfaqësues të ILDKPKI-së është theksuar nevoja për kryerjen e një vlerësimi gjithëpërfshirës mbi këtë ligj dhe nxitjen e debatit mbi zbatueshmërinë apo efikasitetin e tij në të ardhmen. Njëkohësisht, ILDKPKI referon se miratimi dhe fillimi i zbatimit të këtij ligji është një hap i rëndësishëm në kontekstin e procesit të integritetit të Shqipërisë në Bashkimin Europian.

Në nenin 21 të ligjit janë përcaktuar kompetencat e ILDKPKI-së, ku ndër të tjera përcaktohet detyrimi për monitorimin, nxjerrjen e udhëzimeve dhe ushtrimin e kontrollit për funksionimin e duhur të mekanizmave të sinjalizimit të brendshëm dhe njësive përgjegjëse të organizatave.¹³ Në këtë drejtim, KSHH vëren se nuk rezulton të jetë ushtruar në mënyrë të drejtpërdrejtë kontrolli në Njësitë Përgjegjëse, me qëllim nxjerrjen e përfundimeve lidhur me zbatueshmërinë e këtij ligji. Veprimtaria e Njësive Përgjegjëse është monitoruar vetëm nëpërmjet administrimit të raporteve vjetore që këto kanë paraqitur pranë ILDKPKI-së brenda datës 15 janar të vitit pasardhës¹⁴. Të dhënat e këtyre raporteve janë përpunuar vetëm për efekt të pasqyrimin të gjetjeve në raportin vjetor të punës së ILDKPKI-së. Në vlerësimin tonë, kjo formë monitorimi nuk mund të konsiderohet e mjaftueshme. Për më tepër, shpesh herë Njësitë Përgjegjëse janë mjaftuar duke dërguar raporte të cilat kanë një informacion jo të plotë dhe të cunguar, duke u ndalur më shumë në faktin se nuk ka patur raste sinjalizimesh pranë njësive të tyre të brendshme.

Nga takimet me përfaqësuesit e njësive përgjegjëse në Ministrinë e monitoruara, veç të tjerave u kërkua një angazhim më i madh nga ILDKPKI për ofrimin e këshillimit dhe mbështetjes ndaj njësive përkatëse sa i takon zbatimit të ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve. Informacioni që na është dhënë në kuadër të monitorimit evidenton se punonjësit e Njësive Përgjegjëse në Ministri kanë qenë subjekt i trajnimeve të posaçme për këtë kategori¹⁵. Në korrik 2017, ILDKPKI ka organizuar sesione trajnuese dy ditore për autoritetet përgjegjëse në nivel qendror¹⁶. Megjithatë në përgjigjet zyrtare nga ana e Njësive Përgjegjëse në 11 Ministri nuk ofrohet informacion për këto trajnime në vitin 2017¹⁷. Njësitë Përgjegjëse në 11 Ministri referojnë se pavarësisht publikimit të akteve nënligjore dhe materialeve ndihmëse (ndërgjegjësuere) në faqen zyrtare, ato nuk i janë përcjellë zyrtarisht Njësive Përgjegjëse.

Referuar nenit 22/2 të ligjit 60/2016, ILDKPKI ka detyrimin për të publikuar në mënyrë periodike çdo vit raport vjetor për rezultatet që ka sjellë zbatimi i këtij ligj. Ky raport përfshihet në *"Raportet vjetore të Inspektorit të Përgjithshëm të Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave"*, të cilat bëjnë pasqyrimin e të gjithë veprimtarisë vjetore të këtij institucioni. Në raportet vjetore për vitin 2016, 2017 dhe 2018, ILDKPKI pasqyron çështje të rëndësishme që kanë të bëjnë me zbatimin e ligjit të sinjalizuesve. Megjithatë, në këtë drejtim, KSHH vëren edhe disa aspekte që kanë nevojë të adresohen më mirë në raportet e ardhshme, si psh:

13 "Organizatë" është autoriteti publik ose subjekti privat. (Pika 9, neni 3 e Ligjit 60/2016.)

14 Në zbatim të nenit 22 të Ligjit 60/2016

15 Trajnime të cilat i ka ofruar ILDKPKI në bashkëpunim me Shkollën Shqiptare të Administratës Publike (ASPA)

16 Ku kanë qënë të pranishëm të gjitha njësitë përgjegjëse pranë ministrive të monitoruara.

17 Me përjashtim të një trajnime të organizuar më datë 16.01.2019 me temë "Sinjalizimi dhe mbrojtja e sinjalizuesve – Njohje me kuadrin ligjor dhe zbatimin e tij", në kuadër të Projektit të Binjakëzimit "Mbështetje për hartimin, koordinimin dhe zbatimin e politikave kundër korrupsionit", projekt ndërmjet Austrisë, Gjermanisë dhe Shqipërisë, i financuar nga BE

a) rezultojnë dy praktika në pasqyrimin e të dhënave për rastet konkrete të sinjalizimit në raportet vjetore të ILDKPKI-së.

Për një pjesë të rasteve jepet informacion i plotë lidhur me numrin e sinjalizimeve, mënyrën e adresimit të tyre dhe ndonjëherë kjo shoqërohet edhe me rrethanat faktike të rastit. Për pjesën tjetër të rasteve, raportohet informacion vetëm lidhur me numrin e tyre, por jo të dhëna për rezultatet apo mënyrat se si këto raste janë adresuar nga Njësitë Përgjegjëse. Për rastet e sinjalizimeve të brendshme nuk jepet informacion se kur janë bërë dhe cilat janë afatet e ndjekura për hetimin dhe shqyrtimin e tyre administrativ. Për të njëjtët tregues, për sinjalizimet e jashtme të përcjella drejtpërdrejt në ILDKPKI, evidentohet numri i rasteve të sinjalizuara, rezultatet e ardhura nga hetimi administrativ dhe institucionet kompetente të cilave ju janë përcjellë. Gjithashtu, kemi mendimin se ILDKPKI mund të japë të dhëna lidhur me afatet e ndjekura për çdo rast konkret, për hetimin administrativ dhe nëse ka patur ose jo zgjatje të afateve të hetimit administrativ konform ligjit.

KShH vlerëson se, përpunimi i të dhënave në mënyrë profesionale do të bënte të mundur unifikimin e informacionit dhe dhënien e një panorame më të plotë dhe gjithëpërfshirëse për rezultatet e ligjit dhe për rastet e sinjalizuara. **KShH rekomandon rritjen e angazhimit të ILDKPKI në udhëzimin e Njësisë Përgjegjëse për formën dhe të dhënat e nevojshme që duhet të raportojnë pranë ILDKPKI-së, me qëllim orientimin drejt një raportimi brenda afateve, në mënyrë më cilësore dhe me standart të unifikuar.**

Për detyrimin e raportimit vjetor të Njësisë Përgjegjëse, ILDKPKI ka sugjeruar nevojën për ndërrhyrje në kuadrin ligjor sa i takon vendosjes së sanksioneve administrative për mosplotësimin e kërkesave të nenit 22 të Ligjit 60/2016 nga këto njësi. Sipas ILDKPKI-së, **si nga ana e sektorit publik ashtu edhe nga sektori privat, raportet nuk dorëzohen brenda afatit ligjor të parashikuar, duke penguar më tej punën e ILDKPKI-së në përpunimin e të dhënave dhe nxjerrjen e raportit vjetor për zbatimin e këtij ligji.** Ky fakt evidentohet edhe në informacionin e ofruar nga Ministritë, disa prej të cilave pasqyrojnë vonesa prej disa ditësh deri në 2 muaj në përcjelljen e raporteve në ILDKPKI.

b) Evidentohet nevoja për të paraqitur në raportin vjetor, informacion më të plotë rreth shkallës së ndërgjegjësimit dhe besimit të mekanizmat e sinjalizimit nga publiku¹⁸

KShH vëren se, në raportet vjetore të ILDKPKI të vitit 2016 dhe 2017, është raportuar për veprimtarinë ndërgjegjëse, si dhe rritjen e kapaciteteve të këtij institucioni dhe njësisë përgjegjëse, ndërkohë që mungon informacioni për shkallën e besimit në mekanizmat e sinjalizimit nga publiku¹⁹. Ky tregues, pavarësisht vështirësisë dhe mungesës së indikatorëve objektiv matës, ndihmon në analizën e rezultateve konkrete të ardhura në kuadër të zbatimit të ligjit 60/2016. Në raportin vjetor të vitit 2018, ILDKPKI referon se: *"gjatë muajit nëntor-dhjetor 2018 u arrit të finalizohet fletëpalosja e dedikuar për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve, e cila i drejtohet publikut të gjerë, me qëllim ndërgjegjësimin e tyre lidhur me këtë mekanizëm të ri në luftën kundër korrupsionit."* Megjithatë, kjo fletëpalosje nuk rezulton të jetë publikuar në faqen zyrtare të ILDKPKI.

¹⁸ Bazuar në nenin 22 të ligjit nr.60/2016

¹⁹ I takon institucioneve përgjegjëse që të përcaktojnë se cilat janë mekanizmat që mund të masin shkallën e ndërgjegjësimit dhe besimit të publikut tek sinjalizimi. Aktivitete që mund të kontribuojnë në këtë drejtim janë sondazhet me punonjësit, takimet ndërgjegjëse apo forumet e hapura me qytetarë, studentë, gazetarë, etj.

Masat (gjobat) administrative të parashikuara në nenin 23 të ligjit nr. 60/2016 jepen për shkeljet e natyrës procedurale të ti, si psh shkelja e parimeve të hetimit të sinjalizimit nga punonjësi, shkelja e konfidencialitetit, veprimet hakmarrëse ndaj sinjalizuesit, mosfillimi i hetimit apo përfundimi i hetimeve në kundërshtim me dispozitat e ligjit, etj. Referuar Raportit Vjetor të vitit 2017 të publikuar nga ILDKPKI, rezulton se ky institucion ka aplikuar 140 sanksione me gjobë ndaj autoriteteve të cilat nuk kanë ngritur dhe raportuar njësitë përgjegjëse brenda afateve ligjore.

KShH rekomandon publikimin e fletëpalosjes në fjalë për publikun e gjerë në seksionin e dedikuar për legjislacionin për sinjalizimin dhe mbrojtjes së sinjalizuesve, me qëllim përmbushjen e detyrimeve ligjore për rritjen e shkallës së ndërgjegjësimit të publikut për mekanizmin e sinjalizimit.

ILDKPKI, në përmbushje të misionit ndërgjegjësues referon se janë përgatitur 2 spote televizive, janë përgatitur dhe shpërndarë postera, si dhe është përcjellë "Udhërrëfyesi për Sinjalizimin dhe Sinjalizuesit në Shqipëri". E gjithë kjo veprimtari e institucionit, së bashku me trajnimet e ofruara kanë qenë si rezultat i zbatimit të projekteve nga donatorë të ndryshëm.

c) raportet e deritanishëm të ILDKPKI-së reflektojnë një vlerësim të përgjithshëm lidhur me efikasitetin e zbatimit të ligjit nr.60/2016.

4.3 Ngritja e njësive përgjegjëse

Ligji nr. 60/2016 ka parashikuar krijimin e strukturave të posaçme, njësive përgjegjëse:

- a) brenda çdo autoriteti publik, i cili ka më shumë se 80 të punësuar, dhe
- b) subjekti privat, i cili ka më shumë se 100 të punësuar.

Krijimi i njësive përgjegjëse brenda organizatës/institucioneve ka ardhur si rezultat i Rekomandimeve të Këshillit të Evropës²⁰, i cili thekson se përveç mekanizmit të jashtëm të sinjalizimit, legjislatori duhet të parashikojë dhe të nxisë përdorimin e mekanizmave të brendshme të sinjalizimit.

Njësitë përgjegjëse hetojnë në rrugë administrative dhe shqyrtojnë sinjalizimet. Në sektorin publik janë ngritur dhe funksionojnë 166 njësi përgjegjëse²¹, të cilat mund të marrin sinjalizime të brendshme nga punonjësit apo ish punonjësit në institucionet shtetërore, sigurojnë mbrojtjen e tyre nga hakmarrja, si dhe të kryejnë hetimin administrativ. Secila nga këto njësi përbëhet nga dy punonjës. Institucionet shtetërore kanë angazhuar në total 332 nëpunës për përmbushjen e detyrave dhe përgjegjësi që ju ngarkon ligji nr.60/2016.

KShH ka monitoruar veprimtarinë e njësive përgjegjëse vetëm në 11 Ministritë e linjës. Asnjë rast sinjalizimi i brendshëm nuk është regjistruar në njësitë përgjegjëse të këtyre institucioneve që nga hyrja në fuqi e ligjit nr.60/2016 deri në muajin Nëntor të vitit 2019. Nga punonjës të këtyre Ministrive është regjistruar vetëm 1 rast sinjalizimi të jashtëm në ILDKPKI, institucion në të cilin nëpunësit publik mund të drejtohen drejtpërdrejt kur:

²⁰ Rekomandimi CM/Rec (2014)7 i Komitetit të Ministrave të shteteve anëtare të Këshillit të Evropës.

²¹ Në zbatim të vendimit të Këshillit të Ministrave Nr. 816, datë 16.11.2016 "Për strukturën, kriteret e përzgjedhjes dhe marrëdhëniet e punës së punonjësve të njësive përgjegjëse në autoritetet publike, në zbatim të Ligjit nr. 60/2016, "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve"

- a) njësia përgjegjëse nuk fillon hetimin administrativ ose e përfundon atë;
- b) kur ekziston dyshimi i arsyeshëm se pritësi i sinjalizimit në NjP ka interes pasuror ose personal nga veprimi ose praktika e dyshuar të korrupsionit;
- c) kur ka arsye për të dyshuar në integritetin dhe paanshmërinë e NjP në shqyrtimin e sinjalizimit, si dhe;
- d) kur provat e sinjalizuesit mund të fshihen ose të shkatërrohen nga organizata.

4.4 Përbërja e njësive përgjegjëse

Nga monitorimi ynë rezulton se përbërja e njësive është e njëjtë në pothuajse të gjitha Ministrinë, sipas vkm nr.816, datë 16.11.2016, me 2 punonjës. Pjesë përbërëse e njësive në Ministrinë e linjës evidentohet të jenë një punonjës me detyrën Drejtor i Auditit të Brendshëm dhe tjetri me detyrë Përgjegjës Sektori/Specialist/Auditues i Drejtorisë së Auditit²². Përgjashtim bën vetëm njësia përgjegjëse në Ministrinë e Mbrojtjes, ku në përputhje me pikën 3 të VKM-së së mësipërme, titullari i ministrisë ka përcaktuar që kjo njësi të vendoset si strukturë brenda Drejtorisë së Inspektimit të Përgjithshëm. Kjo në vijim të funksionimit të mëparshëm të kësaj Drejtorie si njësi e posaçme, ndër të tjera, për luftën ndaj korrupsionit.

Gjatë takimeve me përfaqësuesit e njësive përgjegjëse, por edhe nga diskutimet gjatë sesioneve informuese të organizuara nga KShH me punonjës të ministrive, u pohua si e papërshtatshme caktimi i punonjësve të njësive përgjegjëse brenda Drejtorive të Auditit. Struktura e auditit në çdo autoritet publik është një strukturë kontrolluese e veprimtarisë së të gjithë punonjësve. Kështu, mund të krijohet perceptimi tek sinjalizuesit e mundshëm se sinjalizimi i tyre do të jetë objekt shqyrtimi nga nëpunësit e auditit, të cilët në të ardhmen kontrollojnë dokumentacionin dhe praktikën e ndjekura, përfshirë këtu edhe ato të sinjalizuesve. Gjithashtu, pjesëtarët e njësive përgjegjëse mund të shihen si në konflikt interesi me detyrat e tyre audituese²³. Sinjalizimi për një veprim të dyshuar korrupsionit mund të krijojë një mbivendosje të punës së auditit ose të ndikojë në ngritjen e dyshimeve për kapacitetet dhe efikasitetin e veprimtarisë kontrolluese të auditimit të brendshëm. Në këtë kontekst, janë propozuar si drejtori më të përshtatshme për një strukturë të tillë, Drejtoria e Burimeve Njerëzore, Drejtoria Juridike ose Drejtori të tjera në përputhje me organikën e institucionit.²⁴

Në Ministrinë e Kulturës vërehet se NjP ka funksionuar për një periudhë të gjatë kohore vetëm me një punonjës me funksion Specialist në Drejtorinë e Auditimit të Brendshëm, për shkak të vakancës së krijuar nga largimi nga detyra i punonjës me funksion drejtor i auditimit të brendshëm, (dikur pjesë përbërëse e njësive përgjegjëse)²⁵. Situatë e ngjashme paraqitet edhe në Ministrinë e Drejtësisë, njësia përgjegjëse e së cilës ka patur vonesa në emërimet dhe plotësimet përkatëse të organikës.

²² VKM nr.816, dt. 16.11.2016

²³ Për shkak se, nëse do të kishte një veprim apo praktikë të dyshuar korrupsionit në institucion, përgjegjësit e parë për ta konstatuar një gjë të tillë konsiderohet të jenë pikërisht ata, auditit i brendshëm.

²⁴ Për analogji: Drejtoria e Inspektimit të Përgjithshëm, Ministria e Mbrojtjes.

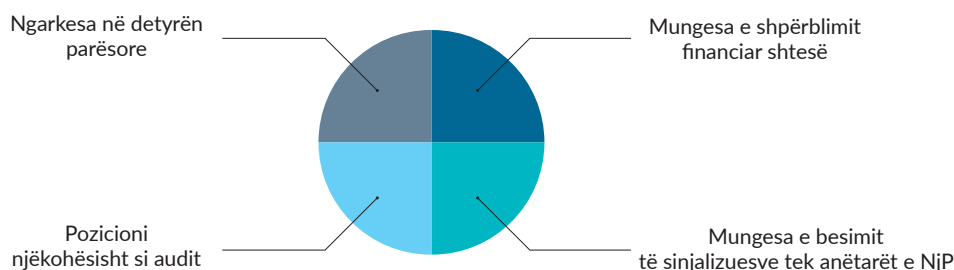
²⁵ Në vijim, Ministria ka bërë plotësimin e NjP duke zëvendësuar personin në fjalë me një Specialist pranë Drejtorisë së Mirë-administrimit të Burimeve Njerëzore, Aseteve dhe Shërbimeve sipas urdhërit 442, datë 29.07.2019

Sa më sipër, duke marrë parasysh mungesën e qëndrueshmërisë dhe lëvizjet në administratën publike, rekomandojmë marrjen e masave të menjëhershme nga titullarët e institucioneve për plotësimin në kohë të vakancave në njësitë përgjegjëse në rast të krijimit të tyre. Çdo ndryshim në përbërjen e njësive përgjegjëse duhet të komunikohet menjëherë ILDKPKI-së. Gjithashtu rekomandohet trajnimi i tyre i vazhdueshëm nga ILDKPKI, në përputhje me kërkesat e pikës 9 të VKM Nr. 816, datë 16.11.2016.

Nga takimi me pjestarët e njësive përgjegjëse u pohua se pavarësisht detyrave dhe përgjegjësi të shtuara në kuadër të Ligjit nr.60/2016, ata nuk kanë përfituar asnjë trajtim të diferencuar financiar. Ky trajtim i diferencuar financiar nuk është parashikuar në ligj, por kjo mund të ndikojë në mungesën e motivimit të nëpunësve për të nxitur zbatimin efektiv të ligjit. Punonjësit e njësive i konsiderojnë detyrat e caktuara nga ligji si një "angari" në punën e tyre. Në fazën e projektligjit është bërë propozimi dhe është konsideruar si e nevojshme ri-klasifikimi i pozicioneve ekzistuese të këtyre nëpunësve në një nivel më të lartë. Në fakt, pas rishikimit të funksioneve dhe përshkrimit të punës dhe shtesës së detyrave të reja mbi detyrat ekzistuese, nuk rezulton të ketë patur trajtim më të mirë financiar.

KShH rekomandon marrjen e masave për rishikimin e përshkrimeve të punës së anëtarëve të njësive përgjegjëse, duke përfshirë detyrat e reja të pozicionit, duke përshtatur për pasojë edhe pagat (për shembull nga niveli III.b në nivel III.a). Trajtimi favorizues financiar do të shërbejë për rritjen e motivimit, përgjegjshmërisë dhe llogaridhënies së punonjësve të njësive përgjegjëse për të vepruar në mënyrë të pavarur dhe jashtë çdo influence tjetër, të padrejtë, që mund të pengojë realizmin e detyrave të saj në zbatim të ligjit nr. 60/2016.

Problemet me funksionimin e njësive përgjegjëse



Gjithashtu, pranohet nga pjesa më e madhe e punonjësve që kanë qenë pjesë e sesioneve ndërgjegjëse, se një nga arsytet për mungesën e sinjalizimeve është mungesa e besimit në integritetin apo paanshmërinë e anëtarëve të njësive përgjegjëse. Mungesa e njohjes dhe kontakteve të vazhdueshme të sinjalizuesve me nëpunësit e njësive krijon lëkundje të besimit se pikërisht këta punonjës do ta trajtojnë me pavarësi dhe profesionalizëm një sinjalizim potencial.

KShH rekomandon se në caktimin apo zëvendësimin e anëtarëve të njësive përgjegjëse, titullarët e institucioneve, veç kriterëve të përcaktuara në VKM Nr. 816 datë 16.11.2019 duhet të kenë parasysh edhe vërejtjet apo mendimet e shprehura nga punonjësit që në njësitë përgjegjëse të caktohen persona që gëzojnë besimin e punonjësve dhe që njihen për integritetin e tyre etik, profesional dhe moral.

Në përmbushje të një prej objektivave të ligjit, për nxitjen e sinjalizimeve të veprimeve ose praktikave të dyshuara të korrupsionit, KShH vëren se njësitë përgjegjëse nuk kanë ndërmarrë hapa për informimin dhe ndërgjegjësimin e nëpunësve të ministrive për përmbajtjen dhe rëndësinë e zbatimit të ligjit nr.60/2016 dhe akteve të tij nënligjore²⁶.

Duke vlerësuar mungesën e informimit të punonjësve të Ministrive të monitoruara rreth këtij ligji, si arsye kryesore të mungesës së sinjalizimeve (të brendshme dhe të jashtme), KShH i rekomandon njësive përgjegjëse që me mbështetjen e ILDKPKI-së të rrisin angazhimin e tyre në këtë drejtim dhe të ndërmarrin hapa konkretë për të organizuar konsultime në mënyrë të vazhdueshme me punonjësit apo grupe punonjësish.

26 Njësitë janë mjaftuar thjesht me përcjelljen e informacioneve me e-mail tek një pjesë e nëpunësve të Ministrisë ose thjesht me faktin se legjislacioni për sinjalizuesit është i publikuar në Fletoren Zyrtare dhe në faqen zyrtare të ILDKPKI-së.

KAPITULLI V

QASJA E AKTORËVE TË NDRYSHËM LIDHUR ME ZBATIMIN E LIGJIT

5.1 Referimi i rasteve të sinjalizuara nga ILDKPKI tek organi kompetent

Ndërveprimi dhe bashkëpunimi institucional ndërmjet aktorëve dhe institucioneve relevante është tejet i rëndësishëm për zbatimin e legjislacionit. Kështu, duke u nisur nga të dhënat e vëna në dispozicion nga raportet vjetore të vitit 2017 dhe 2018, si dhe në korrespondencën zyrtare të shkëmbyer me KShH-në²⁷, ILDKPKI shprehet se **"për 19 raste të sinjalizuara, pas hetimit administrativ ka vënë në dijeni organin kompetent sipas problematikës së ngritur nga sinjalizuesit"**. KShH ka patur në fokus të metodologjisë së tij edhe vlerësimin e ecures së shqyrtimit të këtyre rasteve, të cilat ILDKPKI i ka përcjellë në organet kompetente. Për të bërë këtë vlerësim, KShH ju është drejtuar me kërkesë zyrtare për informacion²⁸ përkatësisht: Prokurorisë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë, Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe Kontrollit të Lartë të Shtetit.

a) Dy raste i janë përcjellë Prokurorisë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë²⁹

Në zbatim të ligjit 60/2016, ILDKPKI i ka përcjellë Prokurorisë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë dy (2) raste për ndjekje të mëtejshme. Kjo Prokurori ka regjistruar kallëzimin penal për rastin e parë,³⁰ ndërkohë që një ditë më vonë Prokuroria ka regjistruar një tjetër kallëzim penal³¹ për rastin e dytë. Nga shkresa e ILDKPKI-së drejtuar Prokurorisë rezulton se njëri prej sinjalizimeve të referuara është bërë nëpërmjet adresës elektronike info@hidaa.gov.al nga një shtetas i identifikuar me profesion gazetar. Sinjalizimi ka qënë publik dhe identiteti i sinjalizuesit në të dyja rastet e referuara ka qënë i njohur. Prokuria ka vendosur mosfillimin e procedimit penal për të dyja rastet e referuara dhe në asnjë prej rasteve sinjalizuesi nuk është thirrur për t'u pyetur prej prokurorisë. Prokuroria evidenton se organi i ngarkuar me ligj, ILDKPKI nuk rezulton të ketë kryer hetim administrativ në përputhje me nenin 13 dhe 14 të ligjit nr. 60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve", por rastet janë referuar vetëm formalisht.

Sa më sipër, vlerësojmë se para përcjelljes së rasteve në prokurori, ILDKPKI, fillimisht duhet të kryejë hetimin administrativ si kompetencë që rrjedh nga parashikimet e nenit 13, si dhe pikës 2/a të nenit 14 të ligjit. Vetëm pas kryerjes dhe përfundimit të hetimit administrativ, për të cilin duhet të ketë edhe një vendim të arsyetuar³², ILDKPKI mund të përcjellë rastin për ndjekje të mëtejshme nga prokuroria.

Në këtë drejtim, vlen të saktësohet se në nenin 14, pika 1 të ligjit nr.60/2016 parashikohen rastet e veçanta kur ILDKPKI apo njësia përgjegjëse ka të drejtë të mos fillojë hetimin administrativ. Por në rastet e përcjella pranë Prokurorisë, nuk gjendemi para kushteve të parashikuara në këtë dis-

27 Shkresa Prot. nr. 918, datë.04.02.2019

28 Në kërkesën për informacion, KShH i ka kushtuar rëndësi të veçantë numrit të rasteve të paraqitura nga ILDKPKI në kuadër të Ligjit 60/2016, objektit të kërkesës së ILDKPKI për secilin rast, të dhënave lidhur me ruajtjen e identitetit/konfidencialitetit të sinjalizuesit, procedurën e ndjekur nga institucionet për këto raste, vendimmarrjen, si dhe lidhur me faktin nëse ILDKPKI është vënë në dijeni apo jo për vijueshmërinë e ndjekjes së rasteve të sinjalizimit. Ky informacion është kërkuar për periudhën Janar 2017- Korrik 2019.

29 Shkresa Prot. Nr. 14624, datë 03.10.2019

30 Nr. 8418, datë 01.07.2018

31 Nr. 8853 date 02.07.2018

32 Pika 3, neni 14: "Në dosjen e sinjalizimit shënohen vendimi për mosfillimin ose përfundimin e hetimit administrativ, i arsyetuar për të gjitha shkaqet që kanë çuar në vendimmarrjen përkatëse..."

pozitë, pra që hetimi administrativ nuk duhet të fillojë. Kjo pasi, sipas pikës 2, gjurmës "a" të nenit 14, ILDKPKI e përfundon procedurën administrative nëse gjatë hetimit rezulton se sinjalizimi për veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit është i bazuar. Në këtë rast, njësia përgjegjëse ose ILDKPKI-ja njofton menjëherë prokurorinë ose Policinë e Shtetit.

Gjithashtu vlerësohet si kritike fakti që identiteti i sinjalizuesit ka qënë i njohur që në krye të herës. Ruajtja e konfidencialitetit, përveçse një parim i rëndësishëm, është një e drejtë dhe garanci që ofron ligji, si dhe një mekanizëm mbrojtje ndaj masave hakmarrëse për sinjalizuesin. Ruajtja e konfidencialitetit është një detyrim për ILDKPKI-në dhe njësinë përgjegjëse gjatë dhe pas përfundimit të procedurës së hetimit administrativ të sinjalizimit, me qëllim kryerjen normale të detyrave funksionale të sinjalizuesit në organizatën/institucionin e tij.³³

Në vijim rekomandojmë zbatimin me përpikmëri të ligjit nr. 60/2016 dhe Udhëzimit Nr. 44, datë 31.08.2016 "Për kushtet, kriteret e përpunimit dhe kohën e mbajtjes së të dhënave personale" të Komisionit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i cili përmban parashikime të qarta dhe detyruese për ruajtjen e konfidencialitetit dhe të dhënave personale³⁴.

b) Mungon numri i rasteve që i janë përcjellë Komisionit të Pavarur të Kualifikimit (KPK) në zbatimin të ligjit nr.60/2016³⁵

Informacioni i vendosur në dispozicion nga KPK lidhur me sinjalizimet që ILDKPKI i ka referuar në zbatim të ligjit nr.60/2016 është shumë i përgjithshëm, si dhe nuk jepen të dhëna konkrete për numrin e rasteve. Në tërësi, ky informacion nuk mundëson dhënien e një vlerësimi të saktë nga KShH lidhur me mënyrën se si janë shqyrtuar këto raste.

KPK referon se bashkëpunon me ILDKPKI në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, të ligjit nr. 84/2016 "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", si dhe detyrimeve që burojnë nga kuadri ligjor në fuqi në përputhje me hierarkinë e normave juridike. KPK sqaron se ILDKPKI përcjell pranë këtij institucioni raportin dhe dosjen e subjektit, **duke përfshirë rastet e sinjalizimit që ka administruar për subjektet e posaçme** (gjyqtarë, prokurorë, ndihmës ligjorë) të ligjit nr. 84/2016, të cilat bëhen pjesë e dosjes hetimore pa u kufizuar te informacioni i përcjellë nga ILDKPKI³⁶. Të gjitha dosjet, dokumentet, denoncimet/sinjalizimet dhe informacionet e klasifikuara, i nënshtrohen një hetimi të plotë e të gjithëanshëm në funksion të procesit të rivlerësimit nga KPK, në përputhje me ligjin nr. 84/2016, i cili, për KPK-në prevalon para legjislacionit për sinjalizuesit.³⁷ Pavarësisht nga ky vlerësim i KPK-së lidhur me hierarkinë e akteve normative në vendin tonë, roli i ILDKPKI-së në zbatimin e dy ligjeve është i veçantë në raportet që ky institucion krijon me KPK-në. Kjo rrjedh nga objekti dhe fusha e zbatimit të të dyja ligjeve.

33 Neni 17, pika 3, shkronja b

34 Pika 8, Kreu II: Punonjësit në njësinë përgjegjëse dhe në ILDKPKI, detyrohen të nënshkruajnë deklaratën e konfidencialitetit për të ruajtur konfidencialitetin dhe besueshmërinë e informacionit me të cilin njihen edhe pas përfundimit të funksionit.

35 Shkresa Prot. Nr. 5377/, datë 06.09.2019

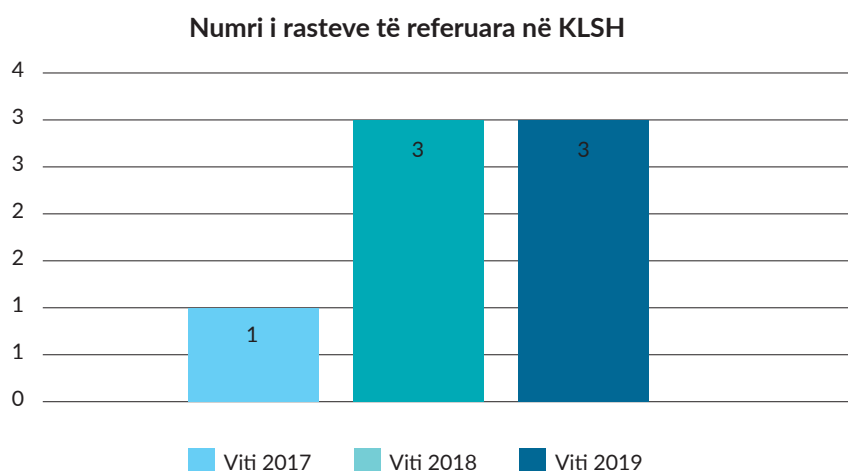
36 KPK bashkëpunon me ILDKPKI në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, të ligjit nr. 84/2016 "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë", si dhe detyrimeve që burojnë nga kuadri ligjor në fuqi në përputhje me hierarkinë e normave juridike.

37 Si ligj i miratuar me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, në bazë të nenit 81, pika 2 e Kushtetutës.

I rekomandojmë KPK-së që të evidentojë në mënyrë të saktë dhe të plotë në praktikën e dokumentacionit që administrohet pranë këtij institucioni, numrin e sinjalizimeve dhe ecurinë e trajtimit të tyre, të cilat i janë përcjellë nga ILDKPKI, në kuadër të kompetencave që ushtron ky institucion në zbatim të ligjit nr.60/2016.

c) Shtatë raste i janë përcjellë Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH) ³⁸

KLSH, brenda kuadrit ligjor rregullator të tij, referon se i ka vlerësuar rastet e përcjella nga ILDKPKI në zbatim të ligjit 60/2016, si denoncime të karakterit administrativ. Për periudhën janar 2017-Korrik 2019, ILDPKI ka referuar në KLSH në total 7 raste me objekt të njëjtë "Njof-tim për ndjekje të mëtejshme, për auditimin e përdormit të fondeve publike", ku si rezultat i sinjalizimit të jashtëm janë pretenduar problematika në institucione të ndryshme shtetërore.



Nga të dhënat e vëna në dispozicion nga KLSH, rezulton se vetëm për njërin nga 7 rastet e referuara, ILDKPKI ka kryer hetim administrativ. Për rastet e tjera, një informacion i tillë nuk evidentohet.

³⁸ Shkresa nr. 565/1 prot. Datë 20.09.2019

Lidhur me institucionet dhe problematikat të cilat janë referuar për ndjekje të mëtejshme nga KLSH rezultojnë si më poshtë:

Institucioni	Problematika e sinjalizuar
Shkolla Shqiptare e Administratës Publike	Menaxhim i fondeve publike (<i>prokurimet</i>)
Rezidenca Studentore Universitare Nr.2, Tiranë	Shkelje ligjore në lidhje me punësimin e punonjësve
Banka e Shqipërisë	Mungesë e transparencës në përdorimin e fondeve të buxhetit të BSH-së dhe shkelje e parimeve të kontabilitetit
Tirana Parking (Bashkia Tiranë)	Konflikt interesi për një procedurë prokurimi
Agjensia e Trajtimit të Pronave Tiranë	Shkelje dhe parregullësi në trajtimin e praktikave të dosjeve nga Sektori i Shqyrtimit për Qarqet Shkodër, Lezhë dhe Kukës
Universiteti "Aleksandër Moisiu" Durrës	Shkelje të kryera në një kontratë të mbikëqyrjes së punimeve
Drejtoria Rajonale e Mjedisit Fier	Parregullësi në miratimin dhe refuzimin e lejeve mjedisore

Ajo çka vlen të theksohet është burimi i sinjalizimeve për këto raste. Nga analiza e informacionit të vënë në dispozicion nga KLSH rezultojnë se:

- Në **3 raste** sinjalizimi është përdorur si mekanizëm raportimi nga ish-punonjës të institucioneve në fjalë.
- Vetëm në **1 rast** referohet se sinjalizimi i jashtëm është kryer nga punonjës aktual i institucionit.
- Në **2 raste** nuk disponohet informacion mbi subjektin sinjalizues (nëse është punonjës apo ish-punonjës i organizatës/institucionit).
- Ndërsa për **1 rast** shkak ka qënë publikimi online i çështjes³⁹.

Në përfundim, KLSH evidenton se nuk mund të kryejë inspektime për çdo informacion që i adresohet, për rrjedhojë i trajton ato si një indicie për t'u audituar bazuar në vlerësimin e riskut dhe të ngarkesës vjetore të planifikuar më parë në planin vjetor të auditimeve.

KShH vlerëson se, konstatimet e parashtruara më sipër tregojnë nevojën që në raportin vjetor të ILDKPKI-së të pasqyrohen të dhëna më të plota, por pa cenuar parimin e konfidencialitetit, lidhur me ecurinë e ndjekjes së rasteve të sinjalizuara, që ILDKPKI i ka përcjellë organeve kompetente. Kjo do të kontribuonte në drejtim të rritjes së ndërgjegjësimit të publikut të gjerë rreth mekanizmit të sinjalizimit.

³⁹ Nga korrespondenca me KLSH-në, lidhur me rastin e fundit, nuk ofrohen të dhëna mbi arsyen e kualifikimit nga ILDKPKI si rast sinjalizimi i jashtëm publikimi online i problematikës së evidentuar.

5.2 Qasja e medias kundrejt ligjit për sinjalizimin

Duke vlerësuar se media është një aktor i rëndësishëm i ndërgjegjësimit dhe edukimit ligjor të publikut, KShH ka analizuar në mënyrë të pjesshme qasjen që ka patur media në pasqyrimin e miratimit dhe zbatimit të ligjit nr.60/2016. Nga analiza e disa artikujve të publikuar kryesisht në platformat online, rezulton se ka patur një vëmendje të mediave për ligjin nr. 60/2016 që në fazën e diskutimeve të tij si projektligj. Në disa raste, projektligji u etiketua si "ligji i spiunëve" duke i dhënë një nënkuptim negativ për analogji me kohën e diktaturës. Raportime mediatike të asaj kohe madje këshillojnë publikun "të ruhen" pasi pranë tyre, në sektorin privat dhe shtetëror do të punësoheshin edhe spiunët⁴⁰. Në këto artikuj vihet re se etiketimet në tituj janë larg përmbajtjes së projektligjit⁴¹. Fryma e përçarë nga disa media për fazën fillestare të ligjit, por edhe gjatë zbatimit të tij, nuk ka qenë në interes të kuptimit të tij të drejtë nga publiku. Ky fakt është pranuar gjerësisht edhe gjatë takimeve me punonjës të Ministrive dhe Njësive Përgjegjëse përkatëse.

Nga ana tjetër, media ka ndikuar pozitivisht në pasqyrimin e formularëve që sinjalizuesit, të jashtëm apo të brendshëm, do të plotësojnë në rast se kanë për të "denoncuar" pranë njësive përgjegjëse apo ILDKPKI-së.⁴² Por media në vijim mbetet e interesuar për statistikat dhe të dhënat konkrete. Veç të dhënave që publikohen herë pas here në formën e raporteve, media i jep zë mos funksionimit të ligjit nisur edhe nga raportimet vjetore të ILDKPKI në Kuvend⁴³.

Sa më sipër sugjerojmë që media duhet të tregohet më e kujdesshme dhe të shmangë përdorimin e termave me konotacion negativ për sinjalizuesit e korrupsionit.

40 <http://www.albeu.com/shqiperi/qeveria-me-projektligj-per-spiune-ne-institucione-dhe-kompani/224373/>

41 <http://www.gazetatema.net/2014/09/14/bilbilfryresit-ligji-i-ri-i-qeverise-per-spiune-speciale-ne-biznese-dhe-administrate/>

42 <https://www.monitor.al/shkresat-si-raportojne-spiunet-ne-ndermarrje-dhe-si-hetohen-rastet-e-sinjalizuara/>

<https://www.youtube.com/ëatch?v=ixcvyKKFë2M>

43 https://www.youtube.com/ëatch?v=VLzcYuj4J_Y

KAPITULLI VI

SINJALIZIMI ANONIM

Gjatë shqyrtimit të projektligjit në Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (Komisioni i Ligjeve), ka patur diskutime rreth mënyrës se si do të trajtohen rastet e sinjalizimeve anonime nga ana e njësive përgjegjëse dhe ILDKPKI-së. Bazuar në këto diskutime, në nenin 4 të ligjit është parashikuar një ndër parimet e sinjalizimit që kërkon *"Njohjen e identitetit të sinjalizuesit, përveç rastit kur ky ligj lejon pranimin e një sinjalizimi anonim"*. Nismëtarët e projektligjit (përfaqësuesit) kanë arsyetuar gjatë mbledhjeve të Komisionit se rastet e sinjalizimeve anonime do të lihen në diskrecionin e njësive përgjegjëse apo ILDKPKI-së nëse do të pranohen apo jo si të tilla (psh, nëse sinjalizuesi do të pësonte një dëm real të menjëhershëm dhe të pariparueshëm). Kjo me qëllim që të mos ketë denoncime fiktive dhe instrumentat e parashikuara në këtë ligj të mos keqpërdoren nga sinjalizuesit.

Hapërsira për të paraqitur sinjalizim anonim si në njësitë përgjegjëse edhe pranë ILDKPKI parashi-kohet në nenin 17, pika 2, gërma "a" të ligjit në fuqi nr.60/2016, ku thuhet se *"Sinjalizuesi gëzon të drejtën e konfidencialitetit gjatë procesit të sinjalizimit, që përfshin, gjithashtu, mundësinë e sinjalizimit anonim të një veprimi ose praktike të dyshuar korrupsioni, sipas nenit 7, pika 2, të këtij ligji"*. Në pikën 2 të nenit 7 të ligjit nr.60/2016 parashikohet se: *"Sinjalizuesi mund të zgjedhë të mbetet anonim dhe sinjalizimi pranohet, nëse në të janë shprehur qartë dhe janë arsyetuar shkaqet e anonimatit dhe të dhënat e sinjalizuara sigurojnë një bazë të mjaftueshme për të hetuar administrativisht veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit."* Gjatë monitorimit, pavarësisht qëndrimeve të kundërta me të cilët jemi ndeshur për mospranimin e sinjalizimit anonim, si nga përfaqësues të caktuar të njësive përgjegjëse⁴⁴ edhe nga ILDKPKI-së, në vlerësimin tonë, ligji nr.60/2016 është i qartë dhe nuk lë hapësirë për ekuivok. Çdo praktikë e ndjekur nga këto institucione për mospranimin e sinjalizimit anonim, **vetëm për faktin se ai është anonim**, në vlerësim të KShH-së do të ishte e gabuar dhe në kundërshtim me ligjin nr.60/2016. **ILDKPKI dhe njësitë përgjegjëse duhet të vendosin për pranimin ose jo të një sinjalizimi anonim mbi bazën nëse "në të janë shprehur qartë dhe janë arsyetuar shkaqet e anonimatit dhe të dhënat e sinjalizuara sigurojnë një bazë të mjaftueshme për hetimin administrativ" dhe jo nëse identiteti i sinjalizuesit është i ditur për ta apo jo.**

KShH vlerëson se mekanizmi i anonimatit i parashikuar në ligj merr në konsideratë nevojën se mosnjohja e identitetit të sinjalizuesit do të nxisë nëpunësit shtetërorë të sinjalizojnë veprimet apo praktikatat e dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës. Interpretimi dhe rrjedhimisht zbatimi ndryshe i dispozitave për lejimin e sinjalizimit anonim, të cituara më sipër në ligjin nr.60/2016, mund të ndikojë gjithashtu negativisht në mosbërjen e sinjalizimeve.

Lidhur me paraqitjen e rasteve anonime, ILDKPKI në korrespondencën me KShH pohon se ka marrë dhe trajtuar 2 raste sinjalizimi të jashtëm ku sinjalizuesi ka kërkuar të mbetet anonim. Megjithatë nuk jepen detaje lidhur me mënyrën se si janë trajtuar këto raste.

⁴⁴ Në një prej ministrave të monitoruara, anëtarët e njësive përgjegjëse kishin qëndrim kategorik se nuk do të pranonin sinjalizime anonime për arsye se, *së pari*, për shkak se neni 13 i ligjit "Procedura e hetimit administrativ" parashikon detyrimin e njësive përgjegjëse ose ILDKPKI-së të njoftojë sinjalizuesin për çdo masë të marrë në përgjigje të sinjalizimit, dhe, *së dyti*, për shkak se nëse sinjalizimi është anonim, njësia përgjegjëse nuk ka të dhëna të mjaftueshme për të kuptuar në ky sinjalizim është kryer nga punonjës të institucionit, apo nga njerëz të tjerë, të cilët ligji nuk u jep të drejtën për të sinjalizuar në një njësi përgjegjëse përkatëse.

KAPITULLI VII

SHKAQET KRYESORE PËR MUNGESËN E SINJALIZIMEVE

Edhe pse kanë kaluar 3 vite prej hyrjes në fuqi të ligjit nr.60/2016, vetëm në Tetor të 2019-ës është shënuar sinjalizuesi i parë në Ministrinë e Drejtësisë, i cili ka zgjedhur mekanizmin e sinjalizimit të jashtëm pranë ILDKPKI-së. Në asnjë prej Ministrive të monitoruara nuk ka patur raste sinjalizimesh të brendshme, në njësitë përgjegjëse të ngritura pranë tyre.

KShH është ndalur specifikisht në shkaqet kryesore të mungesës së sinjalizimeve nga një numër jo i vogël nëpunësish në Ministrinë e linjës. Një pjesë e mirë e punonjësve që morën pjesë në sesionet e informimit kanë pohuar se mund të kenë qënë në dijeni të veprave apo praktikave të dyshuara korruptive por sërish nuk i kanë raportuar ato.

Disa nga shkaqet kryesore të mungesës së sinjalizimeve në Ministrinë e monitoruara, të cilat janë pohuar edhe nga disa prej punonjësve, janë si më poshtë vijon:

Së pari, ligji nr.60/2016 dhe në mënyrë të veçantë, menakizmat e sinjalizimit dhe mbrojtja që duhet ti ofrohet sinjalizuesve nuk janë bërë të njohur në shkallë të gjerë tek punonjësit. Mungesa e informacionit vlerësohet si një nga shkaqet kryesore të mungesës së sinjalizimeve. Pjesa më e madhe e punonjësve që morën pjesë në sesionet e informimit kanë pranuar se nuk kishin asnjë informacion lidhur me ekzistencën, si dhe përmbajtjen e një ligji të tillë në Shqipëri. Kjo ka rezultuar edhe në formatet e vlerësimit që punonjësit pjesëmarrës në sesionet informuese kanë plotësuar për KShH-në, ku evidentohet nevoja për realizimin e aktiviteteve të ngjashme ndërgjegjëse, me një numër më të madh punonjësish të Ministrive. Gjithashtu, vërehet se punonjësit e thjeshtë nuk kanë shpesh herë koncepte të qarta se çfarë duhet të sinjalizojnë, cilat janë veprimet korruptive që mund të sinjalizohen në kuptim të nenit 3, pika 6 të ligjit nr.60/2016. Disa punonjës pohojnë se mund të dinë të dhëna të ndryshme rreth akteve me natyrë korruptive, por nuk disponojnë fakte dhe prova, të cilat janë të rëndësishme për të rezultuar në një sinjalizim të bazuar.

Së dyti, KShH gjatë takimeve me njësitë përgjegjëse konstaton se edhe vetë ata kanë mangësi në drejtim të njohjes së duhur të legjislacionit dhe veçanërisht lidhur me mënyrën se si do të realizohet respektimi i konfidencialitetit të sinjalizuesve, gjatë hetimit administrativ të rastit por edhe pas tij. Ligji nr. 60/2016 parashikon në mënyrë të qartë detyrimin për ruajtjen e konfidencialitetit dhe mbrojtjen e të dhënave personale⁴⁵.

Në zbatim të detyrimeve ligjore, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale ka miratuar Udhëzimin 44/2016 'Për kushtet, kriteret e përpunimit, dhe kohën e mbajtjes së të dhënave personale' nga Njësitë Përgjegjëse të çdo autoriteti publik dhe subjekti privat, si dhe nga ILDKPKI gjatë sinjalizimit. Megjithatë njohja e detajuar e procedurave dhe parashikimeve të udhëzimit të Komisionerit mbetet ende një sfidë që i takon së ardhmes.

Ndryshimi në përbërjen e njësive përgjegjëse, i motivuar ose jo, ka ndikuar negativisht në njohjen dhe zbatimin e ligjit.

45 Neni 16 i ligjit

Sa më sipër, KShH rekomandon të shikohet mundësia për krijimin e një moduli të posaçëm për sinjalizimin, si pjesë e kurrikulës së Shkollës Shqiptare të Administratës Publike (ASPA). Ky modul do të shërbente gjatë trajnimeve të punonjësve të administratës publike, në nivel qendror, vendor, si dhe për institucionet e pavaruara.

Së treti, KShH vëren se punonjësve të Ministrive (nga aktivitetet e zhvilluara) u mungon besimi se sinjalizimi do të merret dhe trajtohet me profesionalitet, paanshmëri dhe pavarësi. Ekziston në radhët e këtyre punonjësve, perceptimi, se në shqyrtimin e sinjalizimeve do të ketë ndërhyrje të paligjshme. Gjithashtu, punonjësit nuk kanë dijeni lidhur me trajtimin e rasteve aktuale nga ILDKPKI apo njësitë përgjegjëse në institucionet e tjera nëse kanë qënë të suksesshme apo jo. Gjerësisht pohohet se raportimi i rasteve të dyshuara korruptive do të ishte i pakuptimtë kur beson se përgjegjësit e këtyre veprimeve nuk do të merrnin dënimin e merituar. Sipas punonjësve, ky përbën gjithashtu perceptim në shkallë më të gjerë të opinionit publik.

KShH vlerëson se zbatimi i ligjit nr.60/2016 mund të avancojë në varësi të zhvillimeve të reformës në drejtësi, rezultatet e së cilës pritet të motivojnë më shumë publikun e gjerë në denoncimin e shkeljeve. KShH vlerëson se ndarja e praktikave të mira të sinjalizimit dhe rasteve të suksesit nga ILDKPKI, do të ndikonte në rritjen e besimit në tërësi, të sinjalizuesve potencial në sektorin publik dhe privat.

Së katërti, punonjësit e Ministrive pranojnë në disa raste frikën nga hakmarrja e punëdhënësve të tyre, në rastin e sinjalizimit të tyre. Kjo çështje ka qënë pjesë e një diskutimi të gjatë me punonjësit, në përpjekje për t'i motivuar ata rreth garancive për mbrojtjen nga hakmarrja që ofron ligji nr. 60/2016. Pavarësisht garancive ligjore, punonjësit shprehen se ndihen të pasigurt sa i takon masave që mund të merren në mënyrë të fshehtë (kamuflluar) ndaj tyre. Përvojat jo pozitive të raportimit të shkeljeve në të kaluarën të cilat nuk kanë të bëjnë me sinjalizimin sipas ligjit nr.60/2016, i bëjnë punonjësit të mendojnë se nuk ia vlen përpjekja për të sinjalizuar.

Së pesti, vlerësohet si shkak për mungesën e sinjalizimeve, ekzistenca e platformave të tjera të raportimit/ankimit⁴⁶. Disa prej nëpunësve të njësitë përgjegjëse pohuan se legjislacioni ynë paraqet edhe mekanizma të tjerë referimi dhe kontrolli efektiv të shkeljeve të kryera nga eprorët, të cilat janë më të besueshme për punonjësit. Për shembull, punonjësit e Ministrisë së Mbrojtjes, mund të përdorin si mekanizëm raportimi të shkeljeve, Shërbimin Informativ Ushtarak apo Policinë Ushtarake, të cilat, për shkak të natyrës dhe funksionimit të tyre ofrojnë një mbrojtje të veçantë ligjore që garanton ruajtjen e informacionit dhe burimit në mënyrë konfidenciale⁴⁷.

46 Psh, Platforma e Bashkëqeverisjes u referua nga punonjësit se është një mekanizëm ku paraqiten shumë ankesa dhe raporte dhe nëpunësit shtetërorë mund ta përdorin atë direkt si qytetarë, duke mos përmblusur kushtin e ekzistencës së marrëdhënies së punës si në rastin e sinjalizimit.

47 Një situatë e ngjashme paraqitet edhe në Ministrinë e Brendshme, e cila ka në përbërje struktura të ngjashme, të cilat për arsye edhe të ekzistencës prej një kohe të gjatë janë më të njohura si nga nëpunësit shtetëror ashtu edhe nga publiku i gjerë. Të tilla janë Shërbimi për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat, i cili ka për mision garantimin e zbatimit të ligjit, mbrojtjen e interesave të ligjshëm të shtetit, si dhe të drejtave të shtetasve, nga veprimet dhe mosveprimet e kundërligjshme të punonjësve të Strukturave, pavarësisht nga funksioni dhe grada, apo Drejtoria e Përgjithshme për Hetimin e Krimit të Organizuar dhe Krimit e Rënda dhe Drejtoria për Hetimin e Krimit Ekonomik e Financiar në Policinë e Shtetit.



Së gjashti, një pjesë e punonjësve të ministrive kanë pohuar se sinjalizimi është një koncept i ri për shoqërinë shqiptare dhe shpeshherë bëhet një krahasim analog i gabuar me të shkuarën, ku rastet e sinjalizimit trajtohen me nënkuptime negative si "spiunim". Edhe ky shkak evidenton nevojën për më shumë ndërgjegjësim për kuptimin e duhur të sinjalizimit, si një akt qytetar që i shërben denoncimit të së keqes dhe është në interes të publikut, në një shoqëri demokratike.

KAPITULLI VIII

REKOMANDIME

KShH, me qëllim adresimin e disa problematikave të konstatuara gjatë monitorimit dhe veprimtarive ndërgjegjësuere, si dhe për të kontribuar në drejtim të përmirësimit të zbatimit të ligjit nr.60/2016, ka hartuar një sërë rekomandimesh, drejtuar organeve përgjegjëse si vijon:

Rekomandime për ILDKPKI:

1. Raportet vjetore të përgatitura nga ILDKPKI janë një burim i rëndësishëm informacioni, për të vlerësuar nivelin dhe impaktin e zbatimit të Ligjit 60/2016 "Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve". Përpunimi i të dhënave në mënyrë më të plotë dhe profesionale në këto raporte vjetore do të mundësonte dhënien e një panorame më të qartë për rezultatet e ligjit dhe për inkurajimin e sinjalizuesve potencialë.
2. Rekomandojmë rritjen e mëtejshme të angazhimit të ILDKPKI-së në udhëzimin e Njësive Përgjegjëse për formën dhe të dhënat e nevojshme që duhen paraqitur në raportin vjetor, me qëllim orientimin drejt një raportimi në mënyrë cilësore dhe me standart të unifikuar.
3. Rekomandojmë që në raportet vjetore të ILDKPKI-së, në seksionin e dedikuar për Ligjin 60/2016 të raportohen në mënyrë të përmbledhur natyra e rasteve të sinjalizuara dhe masat e marra nga ILDKPKI si dhe organeve kompetente të cilat u janë referuar për trajtim të mëtejshëm këto raste. KShH vlerëson se, ndarja e praktikave të mira dhe rasteve të suksesshme të sinjalizimit, do të ndikonte në rritjen e ndërgjegjësimit dhe besimit të publikut tek mekanizmat e ligjit nr. 60/2016.
4. Duke marrë në konsideratë bashkëpunimin mes ILDKPKI-së dhe Njësive Përgjegjëse sugjerojmë se ILDKPKI duhet të forcojë më tej angazhimin e tij për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga ligji nr.60/2016, për ofrimin e këshillimit dhe mbështetjes ndaj tyre sa i takon zbatimit të ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve, nëpërmjet udhëzimeve, rritjes së kapaciteteve të anëtarëve të tyre, monitorimin e veprimtarisë së tyre etj.
5. KShH inkurajon ILDKPKI-në që në bashkëpunim me Njësitë Përgjegjëse të Ministrive, të rrisin angazhimin për ndërgjegjësimin dhe njohjen e një numri më të gjerë punonjësish lidhur me ligjin nr. 60/2016 (nëpërmjet sesioneve informuese, trajnimeve etj).
6. Rekomandojmë që ILDKPKI ti kushtojë një rëndësi të veçantë hetimit administrativ të thelluar të çdo rasti të sinjalizuar, sipas pikës 8 të nenit 13, si dhe pikës 2/a të nenit 14 të ligjit nr.60/2016. Rezultatet e hetimit administrativ janë shumë të rëndësishme për ecurinë e shqyrtimit të çështjes nga organet përgjegjëse (si psh kur sinjalizohen raste që i përcillen prokurorisë) dhe sanksionet që do të jepen në rast se provohet se ka patur akte të natyrës korruptive, shpërdorim detyre, etj.
7. I rekomandojmë ILDKPKI-së të respektojë në çdo rast detyrimin për ruajtjen e konfidencialitetit të sinjalizuesit, kur çështja i kalon për trajtim organit kompetent.

Rekomandime për Komisionerin për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (KDMDHP):

1. I rekomandojmë KMDMDHP-së të kryejë inspekte në mënyrë të vazhdueshme dhe periodike, për mënyrën se si zbatohet Udhëzimi Nr. 44, datë 31.08.2016 "Për kushtet, kriteret e përpunimit dhe kohën e mbajtjes së të dhënave personale", nga ILDKPKI dhe njësitë përgjegjëse të sektorit publik dhe privat.

Rekomandime për Ministrinë e Monitoruara:

1. KShH i rekomandon titullarëve të Ministrive, të marrin masa të menjëhershme për plotësimin e vakancave të evidentuara në njësitë përgjegjëse. Gjithashtu, rekomandojmë të shmangen ndryshimet e shpeshta në përbërjen e këtyre njësive, të cilat kanë pasoja të dëmshme.
2. KShH rekomandon marrjen e masave për rishikimin e përshkrimeve të punës të nënpunësve që janë pjesë e njësive përgjegjëse, duke përshtatur për pasojë edhe pagat në varësi të angazhimeve dhe detyrave që ata duhet të përmbushin (për shembull nga niveli III.b në nivel III.a). Trajtimi i përshtatshëm financiar i nëpunësve të njësive përgjegjëse, vlerësojmë se i shërben rritjes së përgjegjshmërisë, pavarësisë dhe efikasitetit të tyre, në zbatimin e ligjit nr.60/2016.
3. KShH, duke marrë në konsideratë mungesën e besimit të anëtarët e njësive përgjegjëse si një arsye për mungesën e sinjalizimeve, rekomandon, se për emërimin, zëvendësimin apo caktimin e anëtarëve të njësive përgjegjëse, titullarët e institucioneve, veç kriterëve të përcaktuara në VKM Nr. 816 datë 16.11.2019 duhet të mbajnë në vëmendje edhe vlerësimet e vazhdueshme të punonjësve, të cilët kanë treguar integritet dhe profesionalizëm në vazhdimësi, për t'i angazhuar ata si pjesë e NjP.
4. Njësitë përgjegjëse të ministrive të monitoruara kemi mendimin se duhet të raportojnë pranë ILDKPKI-së në mënyrë më të plotë për zbatimin e ligjit nr.60/2016, për pengesat dhe vështirësitë e hasura dhe nevojat që ato kanë në drejtim të zbatimit më të mirë të këtij ligji. Për këto raporte, rekomandojmë të respektohet në çdo rast afati i përcaktuar në ligj, me qëllim shmangien e vështirësive praktike në administrimin e raporteve nga ILDKPKI.
5. Së fundmi, edhe për Njësitë Përgjegjëse vlen rekomandimi për zbatimin me përpikmëri të dispozitave lidhur me ruajtjen e konfidencialitetit të ligjit 60/2016 dhe Udhëzimit Nr. 44, datë 31.08.2016 "Për kushtet, kriteret e përpunimit dhe kohën e mbajtjes së të dhënave personale" të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Rekomandime për Kuvendin e Shqipërisë:

Nisma e ndërmarrë nga KShH për monitorimin e zbatimit të ligjit nr. 60/2016 është e para e kësaj natyre. Si për çdo ligj tjetër, kemi mendimin se tre vite nga hyrja në fuqi e ligjit, konsiderohet një periudhë e mjaftueshme për të evidentuar problematikat kryesore në drejtim të zbatimit të këtij ligji. KShH i sugjeron Kuvendit:

1. Të rrisë angazhimin e tij, me anë të komisioneve parlamentare, për të ushtruar një mbikqyrje të posaçme parlamentare në drejtim të mënyrës se si është zbatuar ligji nr.60/2016, duke evidentuar në mënyrë të veçantë çështje të diskutueshme për ndërhyrje apo përmirësime në ligj që do të ndikonin në rritjen e impaktit të zbatimit të këtij ligji. Mund të ndikonin në drejtim të përmirësimit të legjislacionit, rishikimi i dispozitave që të mundësojë mbrojtjen e sinjalizuesit që sinjalizon në publik, shpërblimin e sinjalizuesve, suprimimi ose në të kundërt fuqizimi i mekanizmave ku bëhet sinjalizimi, etj.
2. Orientimin e drejtë të ILDKPKI-së dhe njësive përgjegjëse të 11 Ministrive, për të pranuar rastet e sinjalizimeve anonime, konform dispozitave të ligjit nr.60/2016 dhe në mënyrë të veçantë nenit 7, pika 2 të tij. KShH vlerëson se sinjalizimi anonim, i parashikuar në ligj merr në konsideratë nevojën se mosnjohja e identitetit të sinjalizuesit do të nxisë nëpunësit shtetërorë që të sinjalizojnë veprimet apo praktikatat e dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës.

Rekomandime për median:

1. KShH vlerëson se nevojitet një ndërgjegjësim sa më i lartë i medias dhe publikut për të mos etiketuar sinjalizuesit si "informatorë", "spiunë", apo me terma të tjerë me kuptime negative dhe diskriminues.
2. I sugjerojmë medias që të marrë më tepër informacion lidhur me zbatimin e ligjit, si dhe ti japë publikut informacion në shërbim të tij, çka do të kontribuojë për të inkurajuar pozitivisht sinjalizuesit potencial.

ANEKS I

Në funksion të parimit të transparencës dhe duke vlerësuar frymën pozitive të bashkëpunimit që KShH ka patur me ILDKPKI-në, NË këtë aneks, janë paraqitur disa nga komentet dhe rekomandimet, për të cilat ILDKPKI ka paraqitur vërejtjet apo komentet përkatëse. Një pjesë e komenteve dhe vërejtjeve të ILDKPKI-së, të cilat janë vlerësuar nga stafi zbatues i projektit se qendrojnë, janë pasqyruar drejtpërsëdrejti në tekstin e raportit. Ndërkohë që në këtë aneks, janë evidentuar ato komente apo vërejtje, për të cilat KShH, ndan një vlerësim të kundërt, duke i shoqëruar me argumentat përkatëse.

1. Konstatimi i KShH-së

Miratimi i akteve nënligjore të ligjit nr.60/2016, në disa raste **është** shoqëruar me vonesa. Kështu, VKM Nr. 816, datë 16.11.2016 **është** miratuar me rreth 2 muaj e 8 ditë vonesë nga afati ligjor. Vonesa prej 1 viti ka patur edhe procesi i nxjerrjes së akteve nënligjore nga ILDKPKI⁴⁸ për miratimin e mekanizmave të sinjalizimit të brendshëm dhe të jashtëm, siç janë formularët e sinjalizimit dhe regjistrat në shërbim të Njërive Përgjegjëse.

1.1 Komentet e ILDKPKI-së

Inspektorati i Lartë, ka hartuar dhe miratuar dokumentat ndihmës, si formularët e raportimit të brendshëm dhe të jashtëm, formulari i kërkesës për mbrojtje nga sinjalizuesi, formati i regjistrave të sinjalizimit, të cilët nuk kishin të parashikuar një afat ligjor për miratim dhe nuk ishin të lidhur me udhëzimet që duhet të hartoheshin në kuadër të pikës a) të nenit 21 të ligjit nr. 60/2016. Për sa kohë, ligji nr. 60/2016 nuk parashikonte në mënyrë të shprehur nxjerrjen e një udhëzimi, siç në të kundër ka parashikuar për aktet e tjera nënligjore, këto dokumenta ndihmës u miratuan me urdhër të Inspektorit të Përgjithshëm. Urdhëri, si një akt i ndryshëm nga Udhëzimi, si nga forma, përmbajtja dhe efektet ligjore nuk mund të përfshihet nën parashikimin e pikës a) të nenit 21 dhe të zbatohet afati ligjor i parashikuar nga neni 24. Për më tepër, duhet vlerësuar fakti se duke qenë dokumenta ndihmës, të cilët lidheshin si me mekanizmin e brendshëm dhe me mekanizmin e jashtëm të raportimit, procesi i hartimit dhe miratimit ishte ngushtësisht i lidhur me hyrjen në fuqi të ligjit edhe për sektorin privat, për të cilin afati ishte i parashikuar më 1 korrik 2017.

1.2 Komentet e KShH-së

Kjo gjetje lidhet me Urdhërin nr. 1222, dt. 11.07.2017 të ILDKPKI. KShH vlerëson se me anë të këtij Urdhëri, ILDKPKI ka përmbushur detyrimin që rrjedh nga neni 21/a i cili parashikon se: Përveç sa parashikohet në këtë ligj, ILDKPKI-ja ka detyrë:

- a) të monitorojë dhe **të nxjerrë udhëzime për mekanizmat e sinjalizimit të brendshëm dhe të jashtëm**. Për pasojë, afati i përcaktuar në nenin 24/1 të ligjit për nxjerrjen e një udhëzimi të tillë është dy muaj, ndërkohë data e miratimit të mekanizmave (formularëve) është 11.07.2017. Afatet për miratimin e akteve nënligjore llogariten nga hyrja në fuqi e ligjit 49, siç është e thënë shprehimisht në nenin 24 të ligjit dhe jo nga shtrirja e efekteve juridike të tij, siç është data 1 korrik 2017 për subjektet private.

48 Urdhëri 1222, datë 11.07.2017 i ILDKPKI

49 15 ditë nga botimi në Fletoren Zyrtare, datë 23 qershor 2016.

2. Konstatimi i KShH-së

Referuar komunikimit me organin e prokurorisë, disa prej rasteve të sinjalizimit të jashtëm që janë referuar nga ILDKPKI pranë këtij organi, nuk janë paraprirë me kryerjen e një hetimi administrativ, detyrim ky që rrjedh nga ligji nr.60/2016. Ndërkohë që Kontrolli i Lartë i Shtetit referon se nga 7 raste të sinjalizuara që i janë përcjellë, vetëm në 1 rast është kryer hetim administrative nga ILDKPKI.

2.1 Komentet e ILDKPKI-së

ILDKPKI ka kryer të gjitha proceset verifikuese dhe në mungesë të të dhënave dhe dokumentacionit të paraqitura në sinjalizim ka vendosur dërgimin e çështjes pranë prokurorisë, si organ me i specializuar për vijimin e verifikimit të metejshëm.

2.2 Komentet e KShH-së

Ky konstatim i KShH-së është bazuar në korrespondencën zyrtare të realizuar me institucionet, të cilave, ILDKPKI ju ka përcjellë disa prej rasteve të sinjalizuara në cilësinë e organeve kompetente. KShH vlerëson se hetimi administrativ konform dispozitave të ligjit nr.60/2016 dhe dispozitave të Kodit të Procedurës Administrative, përbën një hallkë tepër të rëndësishme të shqyrtimit të rastit të sinjalizuar. Ky detyrim rrjedh nga neni 4, gërma "dh" dhe nenet 12 e 13 të ligjit nr.60/2016. Në kuadër të kësaj procedure hetimi administrativ është shumë e rëndësishme që ILDKPKI apo njësia përgjegjëse të ushtrojë të drejtën për të kërkuar informacione dhe dokumente, të urdhërojë inspektime ose analiza, të mbledhë deklarata ose të pyesë persona në dijeni ose rrethanat e çështjes ose të konsultohet me ekspertë të fushave të ndryshme. Hetimi administrativ i thelluar dhe gjithëpërfshirës, mundëson mbledhjen e indicjeve, fakteve dhe provave që i shërbejnë më tej organit kompetent në procedurat që do të ndjekë. I parë në mënyrë harmonike, i gjithë ky proces do të ndihmonte në qëllimin madhor që sinjalizimi ka, për parandalimin dhe goditjen e korrupsionit, në sektorin publik dhe privat.

3. Konstatimi i Komitetit Shqiptar të Helsinkit

Njësitë Përgjegjëse në 11 Ministri referojnë se pavarësisht publikimit të akteve nënligjore dhe materialeve ndihmëse (ndërgjegjëse) në faqen zyrtare të ILDKPKI-së, ato nuk i janë përcjellë zyrtarisht Njësive Përgjegjëse.

3.1 Komentet e ILDKPKI-së

Sjellja në vëmendje e këtyre materialeve është kryer gjatë gjithë sesioneve trajnuese të realizuara si me sektorin publik dhe privat, ku njësive përgjegjëse, kryesisht për sektorin publik, për të cilat trajnimet kane filluar që në muajin korrik 2017, njohja është bërë në mënyrë të drejtpërdrejtë.

3.2 Komentet e KShH-së

Njësitë Përgjegjëse kanë nevojë për trajnime të vazhdueshme ku i domosdoshëm është edhe 1 trajnim ku të trajtohet vetëm një akt nënligjor. Duke patur parasysh lëvizjet e stafit në njësitë përgjegjëse (psh gjatë nismës tonë ka patur 4 ndryshime në NjP) është e rëndësishme që materialet të përcillen edhe në rrugë zyrtare dhe të administrohen në dosjet e njësive.

4. Konstatimi i Komitetit Shqiptar të Helsinkit

Kemi mendimin se ILDKPKI mund të japë në raportin vjetor të dhëna lidhur me afatet e ndjekura për hetimin administrativ për çdo rast konkret të sinjalizuar, dhe nëse ka patur ose jo zgjatje të afateve të hetimit administrativ konform ligjit.

4.1 Komentet e ILDKPKI-së

Inspektorati ka përfunduar hetimet administrative për të gjitha rastet brenda afateve ligjore.

4.2 Komentet e KShH-së

Përcaktimi në raport i afateve për çdo rast të sinjalizuar i mundëson publikut dhe çdo të interesuari të mbikqyrë zbatimin e ligjit dhe efikasitetin e procedurave të tij. Kjo do të vinte në ndihmë, duke patur parasysh se ruajtja e konfidencialitetit të sinjalizuesve e bën të pamundur për publikun dhe të interesuarit për të patur akses në dosjet e sinjalizuesve dhe mënyrën se si ato janë hetuar.

5. Konstatimi i KShH-së

Në raportin vjetor të vitit 2018, ILDKPKI referon se: *"gjatë muajit nëntor-dhjetor 2018 u arrit të finalizohet fletëpalosja e dedikuar për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve, e cila i drejtohet publikut të gjerë, me qëllim ndërgjegjësimin e tyre lidhur me këtë mekanizëm të ri në luftën kundër korrupsionit."* Megjithatë, kjo fletëpalosje nuk rezultoi të jetë publikuar në faqen zyrtare të ILDKPKI.

5.1 Komentet e ILDKPKI-së

Fletëpalosja nuk është publikuar në faqen zyrtare pasi nuk ka qenë ky qëllimi i hartimit të saj, por shpërndarja, siç është kryer në kuadër të aktiviteteve të organizuara nga Projekti i Binkëzimit, për publikun e gjerë.

5.2 Komentet e KShH-së

Edhe pse nuk është një detyrim ligjor konkret, KShH vlerëson se publikimi i kësaj fletëpalosje i shërben pozitivisht qëllimit për ndërgjegjësimin e publikut të gjerë dhe sinjalizuesve potencial, për tu njohur me ligjin nr.60/2016.

6. Rekomandimi i KShH-së

KShH rekomandon të shikohet mundësia për krijimin e një moduli të posaçëm për sinjalizimin, si pjesë e kurrikulës së Shkollës Shqiptare të Administratës Publike (ASPA)⁵⁰. Ky modul do të shërbente gjatë trajnimeve të punonjësve të administratës publike, në nivel qendror, vendor, si dhe për institucionet e pavaruara.

6.1 Komentet e ILDKPKI-së

Një kurrikul për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesit është zhvilluar pranë ASPA në

⁵⁰ Shkolla Shqiptare e Administratës Publike

kuadër të Projektit "*Zbatimi i legjislacionit për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve*", të zbatuar nga Partnerët Shqiptari për Ndryshim dhe Zhvillim me mbështetjen e Ambasadës së Mbretërisë së Vendeve të Ulta. Në bazë të kësaj kurrikule janë zhvilluar sesionet trajnuese në vitin 2017 dhe nga Projekti i Binjakezimit në vitin 2019.

6.2 Komentet e KShH-së

Rekomandimi është për hartimin e një moduli specifik për ligjin, për tu përdorur në mënyrë të vazhdueshme (pavarësisht projekteve) gjatë trajnimeve që bën çdo nëpunës civil pranë ASPAs.

