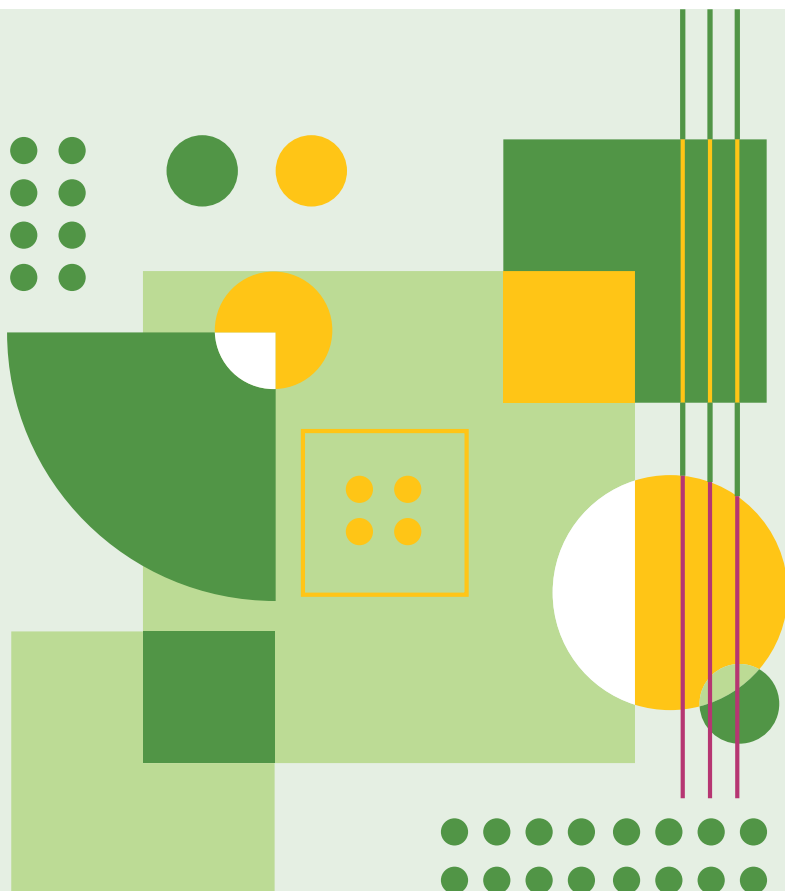




ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

REFERUAR GJETJEVE TË MONITORIMIT
NË PERIUDHËN JANAR 2020 – JANAR 2021

SINJALIZIMI I KORRUPSIONIT NË BASHKI: SFIDAT DHE VËSHTIRËSITË E ZBATIMIT TË LEGJISLACIONIT NË 10 BASHKITË E VENDIT



Tiranë, Shkurt 2021



**SINJALIZIMI I KORRUPSIONIT NË BASHKI:
SFIDAT DHE VËSHTIRËSITË E ZBATIMIT TË
LEGJISLACIONIT NË 10 BASHKITË E VENDIT**

REFERUAR GJETJEVE TË MONITORIMIT
NË PERIUDHËN JANAR 2020 – JANAR 2021

Tiranë, Shkurt 2021

“SINJALIZIMI I KORRUPSIONIT NË BASHKI: SFIDAT DHE VËSHTIRËSITË E ZBATIMIT TË LEGJISLACIONIT NË NJËSITË E VETË-QEVERISJES VENDORE”

Përgatiti:

Znj. Roven Vuksani, Juriste/Eksperte e jashtme pranë KShH-së

Rishikoi:

Z. Njazi Jaho, Ekspert/Këshilltar ligjor, KShH

Znj. Ardita Kolmarku, Juriste/Koordinatore projektsh, KShH

Znj. Erida Skëndaj, Drejtore Ekzekutive, 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-të, Pallati “Tekno Projekt” Shk. 2, Ap 10,
Tiranë, Shqipëri
Kutia Postare nr.1752
Tel: 04 2233671
Cel: 0694075732
E-mail: office@ahc.org.al;
www.ahc.org.al

■ PËRMBAJTJA

SHKURTIMET 5

TERMINOLOGJIA..... 6

HYRJE 7

KAPITULLI I

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE E GJETJEVE KRYESORE..... 9

KAPITULLI II

METODOLOGJIA 14

2.1 Metodat e ndjekura dhe instrumentat e përdorur..... 14

KAPITULLI III

HARMONIZIMI I LEGJISLACIONIT VENDAS ME LEGJISLACIONIN

E BASHKIMIT EVROPIAN (EU ACQUIS COMMUNITAIRE) 17

3.1 Vështrim krahasimor i harmonizimit të kuadrit ligjor kombëtar të sinjalizimit me Direktivën Europiane 2019/1937 17

3.1.1 Fusha e zbatimit 18

3.1.2 Koncepti i “Sinjalizuesit” 19

3.1.3 Sinjalizimi anonim dhe sinjalizimi në publik 20

3.1.4 Kanalet e sinjalizimit 21

3.1.5 Mbrojtja ndaj hakmarrjes 23

KAPITULLI IV

ZBATIMI I LIGJIT NR. 60/2016 NGA NJËSITË E VETË-QEVERISJES VENDORE 24

4.1 Roli i ILDKPKI si institucion kyç për sinjalizimit të jashtëm, monitorimin e zbatimit të ligjit dhe ndërgjegjësimin e punonjësve të 10 Bashkive në vend 24

4.2	Zbatimi në praktikë i ligjit në 10 Bashki të vendit	26
4.2.1	Miratimi i akteve nënligjore për zbatimin në praktikë të ligjit	26
4.2.2	Ngritja e Njësive Përgjegjëse	28
4.2.3	Zëvendësimi i anëtarëve të Njësive Përgjegjëse	29
4.2.4	Ngritja e NjP pranë institucioneve të varësisë së Bashkive	30
4.2.5	Një sinjalizues i brendshëm në katër vite të zbatimit të ligjit nr.60/2016.....	31
4.2.6	Garantimi i parimit të konfidencialitetit nga NjP-të e Bashkive të monitoruara	33
4.2.7	Ruajtja e të dhënave personale të lidhura me sinjalizuesit dhe sinjalizimin.....	34
4.3	Sfidat dhe vështirësitë e NjP-ve në nivel vendor	35
4.4	Bashkitë dhe transparencë: Promovimi i sinjalizimit dhe informimi i publikut.....	36
4.4.1	Vendndodhja e NjP-ve (indikacionet për sinjalizuesit potencial) ..	37
4.4.2	Adoptimi i formave inovatore të administrimit të sinjalizimit, duke garantuar konfidencialitetin	37
4.4.3	Vizibiliteti ndaj publikut për politikat dhe dokumentat e rëndësishëm “antikorrupsion” dhe formularët tip për “sinjalizuesit”	38
4.4.4	Rëndësia e programeve të transparencës	39

KAPITULLI V

VËSHTRIM KRAHASUES PËR ZBATIMIN E LIGJIT NR. 60/2016 DHE ADRESIMIN E KORRUPSIONIT NGA INSTITUCIONET QENDRORE DHE VENDORE

5.1	Zbatimi i ligjit nr.60//2016 nga 11 Ministritë në raport me 10 Bashkitë e monitoruara.....	41
5.2	Shkaqet kryesore për mungesën e sinjalizimeve: dallimet dhe ngjashmëritë në dy nivele.....	43

KAPITULLI VI

REKOMANDIME.....

ANEKS I	50
ANEKS II	52

■ 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
KPA	Kodi i Procedurave Administrative
BE	Bashkimi Evropian
DIREKTIVA	Direktiva e BE 2019/1937 “Mbi mbrojtjen e personave që raportojnë shkelje të ligjit të Bashkimit Evropian (Direktiva e Mbrojtjes së Sinjalizuesve)

■ 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 prak- tikë të dyshuar korrupsioni.

“I sinjalizuar” janë një ose më shumë persona, ndaj të cilëve bëhet një sinjalizim, sipas këtij ligji, në lidhje me një veprim ose praktikë të dyshuar korrupsioni.

“Veprim ose praktikë e dyshuar korrupsioni” është një veprim ose mosveprim, fakte ose rre- thana 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.

“Njësia përgjegjëse” është organi i posaçëm, i caktuar brenda autoritetit publik ose subjektit privat, i përbërë nga një ose më shumë punonjës të organizatës dhe i ngarkuar me detyrën e shqyrtimit të hetimit administrativ të sinjalizimit dhe shqyrtimin e kërkesës për mbrojtjen e sinjalizuesit, sipas përcaktimeve të këtij ligji.

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

“Ligj 139/2015” është Ligji “Për vetëqeverisjen vendore”.

■ HYRJE

Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KShH), 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.

Nëpërmjet miratimit të Ligjit nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” dhe akteve nënligjore përkatëse, Shqipëria ka shtuar përpjekjet e saj për raportimin dhe ndëshkimin korrupsionit në vend, në përputhje edhe me rekomandimet e organizmave ndërkombëtarë si Bashkimi Evropian, me qëllim rritjen e përgjegjësisë dhe transparencës së institucioneve si dhe rritjen e besimit të qytetarëve në këto institucione.

Që prej muajit Janar 2020, në zbatim të projektit “Fuqizimi i pushtetit vendor për të zbatuar ligjin për sinjalizuesit”, grant i mundësuar nga ‘Programi i shoqërisë civile për Shqipërinë dhe Kosovën’, financuar nga Ministria e Punëve të Jashtme të Norvegjisë dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) në partneritet me Partnerët Shqipëri për Ndryshim dhe Zhvillim (PA), KShH ka monitoruar zbatimin e ligjit nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” në 10 Bashki të vendit.

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 10 Bashkive dhe më konkretisht:

1. Bashkia Durrës
2. Bashkia Dibër
3. Bashkia Elbasan
4. Bashkia Gjirokastrë
5. Bashkia Korçë

6. Bashkia Kukës
7. Bashkia Lezhë
8. Bashkia Shkodër
9. Bashkia Tiranë
10. Bashkia Vlorë

Nisma e KShH-së vjen si vazhdimësi e vlerësimit të zbatimit të ligjit nr.60/2016 të realizuar fillimisht në qeverisjen qendrore, përkatësisht në 11 Ministri të linjës gjatë periudhës Nëntor 2018-Nëntor 2019. Paralelisht me monitorimin e zbatimit të legjislacionit për sinjalizimin, KShH ka patur qëllim edhe rritjen e ndërgjegjësimit dhe njohurive të 163 punonjësve në njësitë e qeverisjes vendore duke kontribuar sadopak në luftën kundër korrupsionit në qeverisjen lokale në Shqipëri.

Ky raport, në formatin e tij draft, u bë pjesë e konsultimit me shkrim me 10 Bashkitë e monitoruara dhe ILDKPKI, si dhe gjatë një sesi online të veçantë konsultimi online më datë 14 Janar 2021. Kërkesës për përcjelljen e komenteve/sugjerimeve me shkrim mbi përmbajtjen e raportit, iu përgjigjen pozitivisht ILDKPKI dhe 4 Bashki të vendit (respektivisht Bashkitë Tiranë, Shkodër, Lezhë dhe Korçë). Në funksion të bashkëpunimit konstruktiv reciprok me institucionet e monitoruara, por gjithashtu në pajtim me parimin e brendshëm dhe të jashtëm të pavarësisë së KShH-së, në raport janë reflektuar ato komente apo vërejtje të cilat janë vlerësuar nga stafi zbatues i projektit se qëndrojnë. Çdo mendim, qëndrim apo opinion i ndryshëm me to është përgjegjësi e plotë e organizatës zbatuese, KShH-së.

KShH gjen rastin të falenderojë të gjithë aktorët që kanë kontribuar në përgatitjen e këtij raporti studimor, veçanërisht Kryeinspektorin e ILDKPKI-së dhe stafin përgjegjës të këtij institucioni të pavarur, kryetarët dhe stafin përgjegjës të 10 Bashkive të përmendura më sipër, koordinatorët lokalë/korrespondentët e KShH-së, si dhe Ministrinë e Punëve të Jashtme të Norvegjisë, Fondacionin Kosovar për Shoqërinë Civile (KCSF) dhe Partnerët Shqipëri për Ndryshim dhe Zhvillim (PA), që bënë të mundur realizimin e kësaj nisme të rëndësishme me qëllim adresimin e sfidave dhe problematikave kryesore në këtë fushë për të kontribuar sadopak në përmirësimin e shtetit të së drejtës në vendin tonë.

KAPITULLI I

■ PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE E GJETJEVE KRYESORE

Kuadri ligjor për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve përbën risi të rëndësishme si nga pikëpamja kulturore por gjithashtu e legjislacionit, për vendin tonë. Megjithatë, zbatimi i këtij ligji në praktikë evidenton pothuajse një impakt të munguar, pasi numri i sinjalizimeve për korrupsion në vendin e punës, mbetet tepër i ulët dhe ato pak raste të sinjalizuara nuk kanë sjellë dënime penale ndaj personave të dyshuar, pasi i janë referuar nga mekanizmat përgjegjës organeve kompetente të drejtësisë.

Në kuadër të luftës kundër korrupsionit, njohja me këtë legjislacion mbetet ende sfidë për punonjësit e administratës publike, por gjithashtu edhe për punonjësit e sektorit privat.

Ligji nr.60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” ka hyrë në fuqi më datë 23 qershor 2016, ndërkohë që efektet juridike të tij kanë filluar nga data 1 tetor 2016 për administratën shtetërore dhe nga data 1 korrik 2017 për subjektet private. Ky ligj përcakton rregullat për sinjalizimin e një veprimi apo praktike të dyshuar korrupsioni nga sinjalizuesit në sektorin publik dhe privat, mekanizmat e mbrojtjes së sinjalizuesve dhe detyrimet që rrjedhin për autoritetet publike dhe subjektet private në lidhje me sinjalizimin. Në muajin Shkurt 2020, KShH ka publikuar një raport monitorimi mbi efikasitetin e zbatimit të këtij ligji në nivel qendror, nga 11 Ministri pjesë e ekzekutivit.¹

Njësitë e qeverisjes vendore, ashtu si të gjitha hallkat e tjera të qeverisjes, reflektojnë institucione me risk të lartë për të qenë të prekura nga korrupsioni. Krahës mentalitetit dhe fenomenit kulturor në nivel vendor, një indikator nxitës konstatohet akses i vazhdueshëm i qytetarëve pranë këtyre njësive.

1 Raport-Monitorimi_Sinjalizimi-i-korrupsionit-në-Shqipëri_Sfidat-e-zbatimit-të-kuadrit-të-ri-ligjor.pdf (ahc.org.al)

KShH, duke vlerësuar njohjen dhe zbatimin efektiv të ligjit nr. 60/2016 si një komponent shumë të rëndësishëm për luftën ndaj korrupsionit, rreth 1 vit më parë, vendosi ta shtrijë këtë nisëm në 10 Bashkitë më të mëdha të vendit.

Disa nga gjetjet kryesore të rezultuara përgjatë monitorimit rreth 1 vjeçar janë si vijon:

KShH konstaton se zbatimi i ligjit nr.60/2016 është shoqëruar me vonesa, në drejtim të ngritjes së NjP dhe miratimit të rregulloreve të posaçme në 10 Bashkitë e monitoruara. Miratimi i akteve nënligjore, siç është VKM nr. 816, dt. 16/11/2016 është shoqëruar me një vonesë rreth 2 mujore, duke krijuar një efekt domino në ngritjen dhe rrjedhimisht funksionimin e NjP-ve.

Gjithashtu janë vërejtur vonesa në drejtim të miratimit të rregulloreve nga NjP-të, konform parashikimeve në nenet 13 pika 10 dhe 19 pika 8 të ligjit nr. 60/2016. Bashkitë Shkodër, Dibër dhe Vlorë ende nuk kanë miratuar rregulloret, ndërkohë që referohet prej tyre se një ndër shkaqet është mungesa e udhëzimeve nga ILDKPKI.

Në vitin 2017, Bashkia Tiranë rezulton të ketë regjistruar rastin e parë dhe të vetëm të sinjalizimit përgjatë këtyre 4 viteve nga miratimi i ligjit nr.60/2016. Ky rast është sinjalizuar nëpërmjet mekanizmit të brendshëm, i cili i është nënshtruar procesit të hetimit administrativ nga ana e NjP të ngritur pranë kësaj Bashkie. Në respektim të parimit të konfidencialitetit, KShH vëren se janë konstatuar parregullsi procedurale në trajtimin e këtij rasti, të cilat janë analizuar në mënyrë të plotë në pjesën vijuese të këtij raporti.

Në 9 Bashkitë e tjera të vendit nuk është shënuar asnjë sinjalizim, ndërkohë që niveli i informimit dhe ndërgjegjësimit të punonjësve/nëpunësve mbi parashikimet dhe garancitë që ofron ligji nr. 60/2016 është në nivele të ulëta.

Hyrja në fuqi e Direktivës nr. 2019/1937 “Mbi mbrojtjen e personave që raportojnë çmime të ligjit europian”, e miratuar nga Parlamenti Europian dhe Këshilli i Europës, dikton në të ardhmen marrjen e masave për rishikimin e ligjit nr. 60/2016 dhe përafrimin e tij me përcaktimet e kësaj Direktive, sa i përket përcaktimit të terminologjive konkrete, subjekteve dhe fushës së zbatimit të ligjit, mekanizmat dhe kanalet e raportimit, ngritjen dhe përbërjen e NjP dhe garantimit të mbrojtjes ndaj hakmarrjes.

Në ndryshim nga legjislacioni jonë kombëtar, Direktiva parashikon se personat të cilët bëjnë një sinjalizim anonim, nëpërmjet kanaleve të brendshme, të jashtme, ose publikisht, do të gëzojnë të njëjtën mbrojtje si sinjalizuesit e tjerë, nëse në

ndonjë kohë ato identifikohen dhe ndaj tyre mund të merren masa hakmarrëse. Nga ana tjetër, neni 8 i ligjit nr.60/2016 bën një parashikim të kundërt me Direktivën, duke parashikuar se në rast se sinjalizuesi bën një denoncim publikisht të praktikës së dyshuar të korrupsionit, ai gëzon të drejtën e mbrojtjes sipas ligjit, deri në çastin kur sinjalizimi bëhet publik. Mosgarantimi i mbrojtjes në varësi të raportimit në publik, çënon në mëyrë të veçantë punonjësit e sektorit të medias, të cilët në jo pak raste kanë sinjalizuar publikisht akte të natyrës korruptive apo cenimit të interesit publik, dhe janë ndjerë të rrezikuar për shkak të ushtrimit të profesionit.

Nga korrespondenca zyrtare me Bashkitë e monitoruara, KShH vëren se ngritja e NjP-ve në institucionet e tyre të varësisë të cilat kanë mbi 80 punonjës, nuk është realizuar në shumicën e tyre. Konkretisht, Bashkitë Durrës, Shkodër dhe Lezhë kanë funksionale NjP pranë disa prej institucioneve të varësisë, ndërkohë që 7 Bashkitë e tjera nuk kanë NjP pranë institucioneve të varësisë që kanë mbi 80 punonjës.

Vështirësitë dhe sfidat e anëtarëve të NjP në 10 Bashkitë e monitoruara sa i takon zbatimit të legjislacionit për sinjalizuesit rezultojnë të jenë të ngjashme si ato të reflektuara më herët nga KShH nga monitorimi i 11 Ministrive, dhe më konkretisht:

- nevoja për të patur nivele më të larta të ndërgjegjësimit dhe forcimit të kapaciteteve të tyre sa i takon njohjes dhe zbatimit më të mirë të ligjit nr.60/2016;
- nevoja për të patur manuale/politika udhëzuese që t’ju vijnë në ndihmë anëtarëve të NjP për të kuptuar dhe zbatuar efektivisht kuadrin ligjor në fuqi;
- ngarkesa e konsiderueshme në luajtjen e rolit të tyre si auditues dhe mungesa e një trajtimi financiar shtesë që t’i përgjigjet detyrave të reja që iu janë besuar në kuadër të zbatimit të këtij ligji.
- Ndërgjegjësimi i punonjësve për këtë ligj dhe instrumentat e tij nuk duhet të bazohet mbi fushata afatshkurtra dhe sporadike (apo të kufizuara në kohë), por vlerësojmë se duhet realizuar në mënyrë të qëndrueshme dhe dinamike;
- nevoja për të forcuar më tej bashkëpunimin reciprok dhe ndër-institucional ndërmjet NjP dhe ILDKPKI si dhe për të krijuar instrumenta të qëndrueshëm që i mundësojnë ILDKPKI-së mbikqyrjen sistematike të NjP-ve;

Shkaqet lidhur me mungesën e sinjalizimeve nga ana e NjP pranë Bashkive, mbeten pothuajse të njëjta me ato të konstatuara më herët nga KShH nga monitorimi i 11 Ministrive. Ndër këto shkaqe përmenden:

- a) niveli relativisht i ulët i ndërgjegjësimit të punonjësve të Bashkive dhe mungesa e besimit që ata kanë tek mekanizmat e sinjalizimit (efikasiteti dhe paanshmëria);
- b) sinjalizimi është një fenomen i ri kulturor në kontekstin shqiptar që mbron interesin publik dhe demokracinë në vend, por shpesh herë ai ngatërrohet nga punonjësit me fenomene të cilat kanë ndodhur gjatë regjimit totalitar;
- c) frika nga hakmarrja që punonjësit kanë nëse do të sinjalizonin, pavarësisht garancive ligjore që mbrojnë punonjësit nga këto akte sipas ligjit nr.60/2016.

ILDKPKI, si një nga institucionet kyç të pavarura të krijuara me ligj, ka detyrimin të dorëzojë pranë Kuvendit të Republikës së Shqipërisë raportet vjetore mbi veprimtarinë e tij, ku një seksion i posaçëm i dedikohet zbatimit të ligjit nr.60/2016. Në përgjigje të këtij raporti, Kuvendi i Shqipërisë miraton një rezolutë për veprimtarinë vjetore të ILDKPKI-së, ku pasqyrohet vlerësimi dhe rekomandimet përkatëse.

Në Rezolutën “Për Vlerësimin e Veprimtarisë së ILDKPKI për vitin 2019”², Kuvendi i Shqipërisë evidenton progresin e ILDKPKI në zhvillimin e aktiviteteve trajnuese dhe informuese me qëllim rritjen e kapaciteteve të njësive përgjegjëse për zbatimin e ligjit, si dhe përmbushjen e rekomandimeve të mëparshme të Kuvendit për kryerjen e një vlerësimi gjithëpërfshirës për ndërhyrjet e nevojshme në ligjin nr.60/2016.

Nga ana tjetër, Kuvendi i Shqipërisë, në vijim të monitorimit të parë realizuar nga KShH në 11 Ministri për zbatimin e ligjit nr.60/2016, ka reflektuar në rezolutë rekomandimet e KShH për rritjen e angazhimit të ILDKPKI sa i takon zbatimit të ligjit, duke i kërkuar që të paraqesë në raportet vjetore të veprimtarisë të dhëna më të përpunuara për sinjalizimet, ku të përfshihen numri i rasteve të sinjalizuara, rezultatet e rasteve, shkalla e ndërgjegjësimit dhe besimit që publiku ka te ky mekanizëm si dhe të dhëna lidhur me procedurën e shqyrtimit të rasteve, si dhe zbatimin e mekanizmeve të mbrojtjes nga hakmarrja. KShH vlerëson se përpunimi i të dhënave në mënyrë më të plotë në këto raporte vjetore do të mundësonte dhënien e një panorame më të qartë për rezultatet e ligjit dhe për inkurajimin e sinjalizuesve potencialë.³

Krahas rekomandimeve që KShH ka reflektuar në përmbyllje të këtij raporti monitorimi, KShH njeh dhe vlerëson angazhimin, arritjet dhe ngarkesën e ILDKPKI-

së si një institucion të cilit i janë ngarkuar kompetenca të rëndësishme që mbartin ngarkesë të lartë për zbatimin e disa ligjeve njëkohësisht.

Megjithatë, KShH inkurajon më tej ILDKPKI-në që paralelisht me zbatimin e kompetencave të parashikuara në ligjin nr.60/2016, të forcojë bashkëpunimin (si dhe vendosë ura të reja bashkëpunimi) me aktorë të shoqërisë civile, profesionistë të së drejtës, përfaqësues të trupës akademike, përfaqësues të organizatave ndërkombëtare të akredituara në vendin tonë, në nisma që synojnë rritjen e impaktit të njohjes dhe zbatimit efektiv të ligjit nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” dhe akteve nënligjore të nxjerra në zbatim të tij.



² <http://www.ildkpi.al/wp-content/uploads/2020/06/Rezoluta-e-Kuvendit-Viti-2019.pdf>

³ https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2020/03/Raport-Monitorimi_Sinjalizimi-i-korrupsionit-në-Shqipëri_Sfidat-e-zbatimit-të-kuadrit-të-ri-ligjor.pdf

KAPITULLI II

■ METODOLOGJIA

2.1 Metodat e ndjekura dhe instrumentat e përdorur

Monitorimi i zbatimit të ligjit 60/2016 është realizuar duke marrë në konsideratë të gjitha aktet ligjore dhe nënligjore, si dhe standartet ndërkombëtare (duke marrë për referencë Direktivën e BE-së). Metodologjia e monitorimit të KShH-së është konceptuar duke kërkuar akses në disa të dhëna të natyrës cilësore dhe sasiore të disponuara nga ILDKPKI dhe 10 Bashkitë, bazuar në garancitë e parashikuara në ligjin nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”.

Fokusi primar i KShH-së për aksesin në këto të dhëna ka qenë periudha 1 vjeçare, Janar 2020- Janar 2021. Megjithatë, natyra e të dhënave të vëna në dispozicion nga Bashkitë e monitoruara dhe ILDKPKI reflekton edhe situatën e viteve të mëparshme, që prej miratimit të ligjit në Qershor 2016. Periudha e mbledhjes së të dhënave korrespondon me fillimin dhe përhapjen e pandemisë Covid-19, prandaj edhe mjetet e përdorura për mbledhjen e të dhënave kanë qenë kryesisht online, në përshtatje me situatën e krijuar nga kjo pandemi dhe në përputhje me udhëzimet e qeverisë për masat parandaluese në fuqi.

Për marrjen dhe përpunimin e këtyre të dhënave janë përdorur një sërë instrumentash sasiorë dhe cilësorë, të kombinuar, si më poshtë vijon:

Së pari, për hartimin e këtij raporti monitorues u morën në konsideratë të dhënat nga korrespondenca zyrtare e shkëmbyer me institucionet e monitoruara lidhur me zbatimin e Ligjit 60/2016. Në “Kërkesat për informacion” që KShH i ka drejtuar këtyre institucioneve, është kërkuar informacion kryesisht statistikor, duke respektuar parimin e konfidencialitetit, si dhe duke mos cënuar të dhënat personale të individëve potencialisht të përfshirë.

Së dyti, KShH zhvilloi takime online me përfaqësuesit e Njësive Përgjegjëse, ku nëpërmjet një pyetësori u bë e mundur marrja e të dhënave të ngjashme me ato të kërkuara nëpërmjet korrespondencës zyrtare me institucionet e monitoruara. Të

dhënat e kërkuara nga këto takime reflektojnë kryesisht përmbushjen e detyrimeve ligjore nga ana e NjP-ve, si dhe vështirësitë e sfidat me të cilat janë hasur ata në kuptimin dhe zbatimin e ligjit “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”.

Së treti, një burim mjaft i rëndësishëm i të dhënave cilësore të përdorura në këtë raport, kanë qenë edhe sesionet informuese të zhvilluara nga KShH në bashkëpunim me ILDKPKI-në online, në të cilat kanë marrë pjesë rreth 203 punonjës të dikastereve të ndryshme në secilën prej Bashkive objekt monitorimi. Diskutimet dhe çështjet e ngritura gjatë këtyre sesioneve, kanë kontribuar për vlerësimin e kuptimit të ligjit nga ana e punonjësve, si dhe identifikimin e disa prej arsyeve që ndikojnë në nivelin e ulët të përdorimit të instrumentit të sinjalizimit për adresimin e veprimeve apo praktikave të dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës.

Duke synuar rritjen e sensibilizimit në masë të gjerë të të gjithë punonjësve të Bashkive respektive si dhe nxitjen e rasteve potenciale të sinjalizimit tek ta, KShH ka përcjellë në rrugë elektronike drejt anëtarëve të NjP fletëpalosjen informuese të hartuar në format online, si dhe kuadrin ligjor dhe dosjen e cila përmban regjistrat dhe formularët respektivë.

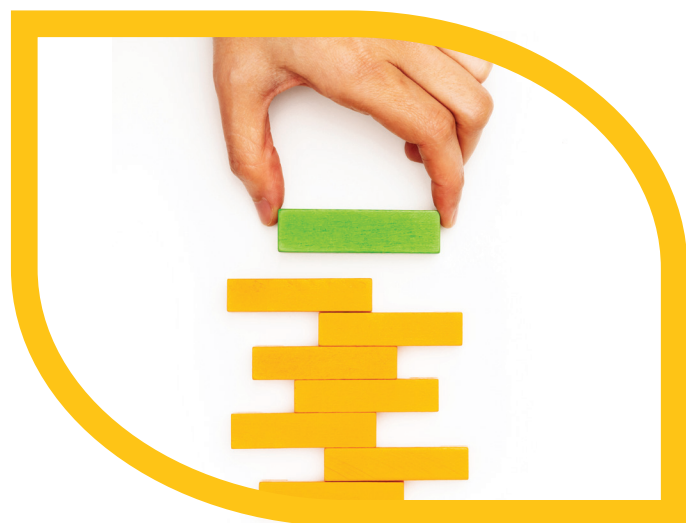
Së katërti, duke vlerësuar rritjen e përdorimit të komunikimeve online të institucioneve me qytetarët, sidomos nën dritën e situatës që diktoi pandemia Covid-19, KShH ka monitoruar edhe faqet zyrtare (website) të 10 Bashkive, me qëllim evidentimin e hapave të ndërmarra nga këto institucione në kuadër të transparencës dhe llogaridhënies ndaj punonjësve, si dhe qytetarëve në përgjithësi, veçanërisht në drejtim të sinjalizimit.

Së fundmi, të dhënat e grumbulluara dhe të përpunuara nga KShH janë analizuar në mënyrë të kujdesshme në raport me monitorimin që KShH ka kryer më herët në 11 Ministri si dhe duke patur në konsideratë një sërë aktesh dhe dokumentesh zyrtare lidhur me ligjin 60/2016, si vijon:

- VKM 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”;
- Udhëzim Nr. 1, datë 23.9.2016 “Për miratimin/përcaktimin e strukturës, kriteret e përzgjedhjes dhe trajnimin e punonjësve të Njësive 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”.
- Rezolutë e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë “Për vlerësimin e veprimtarisë së Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurisë dhe Kofliktit të Interesave”
- Direktiva e BE 2019/1937 e Parlamentit dhe Këshillit Evropian mbi mbrojtjen e personave që raportojnë shkelje të ligjit të Bashkimit Evropian (Direktiva e Mbrojtjes së Sinjalizuesve)
- Rekomandimi CM/Rec (2014)7 i Komitetit të Ministrave të shteteve anëtare të Këshillit të Evropës.

Gjithashtu, pjesë e analizës së të dhënave kanë qënë edhe dokumentet e vëna në dispozicion kryesisht nga institucionet objekt monitorimi, si: Rregullore të brendshme të miratuara nga Bashkitë në zbatim të ligjit, si dhe raportet vjetore të përcjella në ILDKPKI. Në vijim, veprimtaria e ILDKPKI-së është monitoruar edhe nga analiza e raporteve vjetore të paraqitura nga ky institucion në Kuvendin e Shqipërisë, kryesisht për seksionin e posaçëm të lidhur me sinjalizimin.



“SINJALIZIMI I KORRUPSIONIT NË BASHKI:
SFIDAT DHE VËSHTIRËSITË E ZBATIMIT TË
LEGJISLACIONIT NË 10 BASHKITË E VENDIT”

KAPITULLI III

■ HARMONIZIMI I LEGJISLACIONIT VENDAS ME LEGJISLACIONIN E BASHKIMIT EVROPIAN (EU ACQUIS COMMUNITAIRE)

3.1 Vështrim krahasimor i harmonizimit të kuadrit ligjor kombëtar të sinjalizimit me Direktivën Europiane 2019/19374

Miratimi i ligjit nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” erdhi si nevojë për të adresuar masat e parashikuara në rekomandimin për luftën kundër korrupsionit dhe krimit 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.⁵ Kjo çështje ka tërhequr vëmendjen e Komisionit Evropian për vendin tonë, ku vazhdimisht përmendet progresi i Shqipërisë në këtë drejtim dhe që në krye të herës miratimi i mekanizmit ligjor të sinjalizimit është konsideruar si një garanci më shumë për efikasitetin e luftës kundër korrupsionit në Shqipëri.⁶

Më datë 16 Dhjetor 2019, Bashkimi Evropian miratoi një Direktivë mbi “Mbrojtjen e personave që raportojnë shkelje të ligjit të Bashkimit Evropian” (Direktiva për Mbrojtjen e Sinjalizuesve). Shtetet Anëtare të BE-së kanë afat dy vjeçar nga miratimi i Direktivës, për ta implementuar atë në ligjet kombëtare. Deri në këtë kohë, vendet e BE-së kanë patur nivele të ndryshme të mbrojtjes së sinjalizuesve, me disa vende, të tilla si Irlanda, që kanë patur ligje relativisht të forta dhe vende të tjera, si Qipro, që nuk kanë patur asnjë ligj të posaçëm për sinjalizimin.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en>

5 https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2020/03/Raport-Monitorimi_Sinjalizimi-i-korrupsionit-në-Shqipëri_Sfidat-e-zbatimit-të-kuadrit-të-ri-ligjor.pdf

6 Progres Raporti i Komisionit Evropian, 2016 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_docs/2016/20161109_report_albania.pdf

Direktiva për Mbrojtjen e Sinjalizuesve reflekton politikat e BE-së që synojnë të mbrojnë individët që duan të raportojnë veprat e dyshuara apo të gabuara, si në sektorin publik ashtu edhe në sektorin privat. Direktiva përcakton kërkesat minimale që Shtetet Anëtare duhet të parashikojnë në sistemet e tyre të brendshme sa i takon mbrojtjes së sinjalizuesve. Gjithashtu, Direktiva parashikon që Shtetet Anëtare duhet të parashikojnë që të gjitha format e hakmarrjes kundër sinjalizuesve të ndalohen; të parashikojnë detyrimin për të gjithë personat juridikë me mbi 50 punonjës, si në sektorin privat ashtu edhe në atë publik që të miratojnë dhe të prezantojnë kanale të brendshme raportimi ku të ruhet konfidencialiteti i identitetit të sinjalizuesve; dhe së fundmi të përcaktojnë autoritetet kompetente përgjegjëse për sinjalizimin e jashtëm, si dhe ndjekjen e rasteve më tej. Shtetet Anëtare të BE-së janë të detyruara të transpozojnë dispozitat e Direktivës në legjislacionin e tyre kombëtar deri me 17 Dhjetor 2021.

Duke qenë se vendi ynë aspron që të anëtarësohet në Bashkimin Evropian dhe në kuadër të harmonizimit të legjislacionit tonë kombëtar me *EU acquis communautaire*, lind nevoja që në një të ardhme të afërt të realizohet një vlerësim mbi përputhshmërinë e ligjit nr. 60/2016 me legjislacionin evropian, konkretisht me Direktivën 2019/1937 e cila vendos standartet minimum që secili prej shteteve anëtare duhet të plotësojë për rregullimin e sinjalizimit në sistemet e tyre të brendshme.

3.1.1 Fusha e zbatimit

Veçoria e ligjit shqiptar nr.60/2016 qëndron në faktin se bën një parashikim mjaft të gjerë të fushës së zbatimit të ligjit, duke synuar vetëm “sinjalizimin e **një veprimi apo praktike të dyshuar korrupsioni**” dhe duke mos parashikuar konkretisht asnjë kundravajtje apo vepër penale që do të konsiderohet e tillë. Nga ana tjetër, fusha e veprimit të ligjit shqiptar vlerësohet më e kufizuar në raport me fushën e veprimit të Direktivës, e cila jep përcaktimet minimum të fushave konkrete që mbulon, duke parashikuar se sinjalizimi mund të bëhet për shkelje të ligjit evropian, sa i takon prokurimeve publike, shërbimeve financiare, mbrojtja e ambientit etj, si dhe shkeljet që prekin interesat financiare apo tregun e përbashkët evropian.

Sa më sipër, KSHH sugjeron mundësinë e rishikimit të ligjit nën dritën e fushës së veprimit të Direktivës si dhe për të përcaktuar një listë, jo shteruese, të veprave penale dhe kundravajtjeve të cilat mund të konsiderohen si veprime apo praktika të dyshuara korrupsive, me qëllim qartësimin e publikut të gjerë se për cilat vepra të sinjalizuara ata përfitojnë mbrojtje në kuadër të ligjit. Një përcaktim i tillë do t'i shërbente edhe anëtarëve të njësive përgjegjëse apo ILDKPKI-së në administrimin dhe hetimin e rasteve të sinjalizuara.

3.1.2 Koncepti i “Sinjalizuesit”

Direktiva e BE-së parashikon se “sinjalizues apo person raportues” do të konsiderohet çdo person, i cili raporton ose denoncon publikisht informacionin mbi shkelje të cilat kanë ndodhur në kontekstin e aktivitetit lidhur me punën e tij, dhe që: **(i)** ka marrë informacion për një shkelje të legjislacionit të BE-së gjatë marrëdhënies së punës; **(ii)** ka shkaqe të arsyeshme për të besuar se shkelja e raportuar është e vërtetë dhe bie nën njërën prej politikave të mbuluara nga Direktiva; **(iii)** raporton çështjen nëpërmjet mekanizmave të brendshëm, të jashtëm ose publikisht.

Nga ky parashikim, ashtu si në legjislacionin tonë, edhe Direktiva vë theksin te marrëdhënia e punës që duhet të ketë personi që raporton ose sinjalizuesi. Megjithatë në krahasim me ligjin tonë nr.60/2016, i cili parashikon se sinjalizuesi mund të jetë aplikant për punë, në marrëdhënie pune ose ka punuar më parë (një punë për të cilën është paguar ose jo), Direktiva ka parashikuar një listë më të gjerë subjektsh mbi të cilët zbatohet ajo. Kështu, përveç atyre të parashikuar në ligjin tonë, sinjalizues mund të jetë edhe një person i cili ka statusin e të vetëpunësuarit, aksionerët, si dhe çdo person që punon nën mbikëqyrjen dhe drejtimin e kontraktuesve, nënkontraktuesve apo furnitorëve. Gjithashtu, Direktiva ofron një mbrojtje më të gjerë ndaj kategorive të personave të cilët gëzojnë mbrojtje nga çdo formë e hakmarrjes. Në legjislacionin shqiptar mbrojtja ndaj hakmarrjes kufizohet dhe ofrohet vetëm për sinjalizuesin (Neni 2 pika 7), ndërkohë që Direktiva parashikon se masat për mbrojtjen nga hakmarrja aplikohen, sipas rastit, edhe për:

- A) lehtësuesit (individët të cilët ndihmojnë sinjalizuesit gjatë procesit të raportimit në një marrëdhënie pune; ndihma e të cilëve duhet të jetë konfidenciale);
- b) persona të tretë të lidhur me sinjalizuesin, ndaj të cilëve mund të merren masa hakmarrëse gjatë marrëdhënies së punës, si psh kolegët apo të afërmit e sinjalizuesit;
- c) personat juridikë, të cilët sinjalizuesi ka interesa pasurorë për shkak të disponimit të drejtave të pronësisë, punon ose është i lidhur me ta në një kontekst marrëdhënie pune.

Sa më sipër, KSHH, duke vlerësuar se ndryshimi i ligjit nr.60/2016 vjen si një nevojë për t'i paraprirë harmonizimit me legjislacionin evropian në kuadër të procesit të integritetit në BE, sugjeron që në të ardhmen të merret në

konsideratë zgjerimi i subjekteve të cilët përfitojnë mbrojtje nga hakmarria, përveç sinjalizuesve⁷.

3.1.3 Sinjalizimi anonim dhe sinjalizimi në publik

Gjatë monitorimit të kryer më herët në 11 Ministri, gjatë periudhës 2018-2019, KShH ka evidentuar problematikat e hasura në praktikë, sa i takon interpretimit të parashikimeve ligjore për sinjalizimet anonime. KShH ka vlerësuar se mekanizmi i anonimatis i parashikuar në ligj merr në konsideratë nevojën se mosnjohja e identitetit të sinjalizuesit do të nxisë nëpunësit shtetërorë të sinjalizojnë veprimet apo praktikën e dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës. Një interpretim i ndryshëm i dispozitave për sinjalizimin anonim, mund të shkurajojë sinjalizuesit potencial. Kështu, KShH ka sugjeruar se ILDKPKI dhe njësitë përgjegjëse duhet të vendosin për pranimin e sinjalizimit anonim nëse *“në të janë shprehur qartë dhe janë arsyetuar shkaqet e anonimatis dhe të dhënat e sinjalizuara sigurojnë një bazë të mjaftueshme për hetimin administrativ”*.⁸

Gjatë monitorimit të zbatimit të ligjit nr.60/2016 nga njësitë e vetëqeverisjes vendore një vit më vonë, KShH vëren një reflektim pozitiv se interpretimi i institucioneve përgjegjëse mbi sinjalizimin anonim përkon me qëndrimin e KShH-së lidhur me konceptin e sinjalizimeve anonime.

Lidhur me këtë aspekt të rëndësishëm, Direktiva e ka lënë në diskrecionin e shteteve anëtare rregullimin e sinjalizimeve anonime. Kështu, shtetet anëtare kanë fuqinë që të përcaktojnë vetë nëse entitetet në sektorin publik dhe privat duhet ose jo që të pranojnë dhe administrojnë sinjalizime anonime për fushat që ka parashikuar Direktiva. Megjithatë, në ndryshim nga legjislacioni ynë kombëtar, Direktiva *parashikon se personat të cilët bëjnë një sinjalizim anonim, nëpërmjet kanaleve të brendshme, të jashtme, ose publikisht, do të gëzojnë të njëjtën mbrojtje si sinjalizuesit e tjerë, nëse në ndonjë kohë ato identifikohen dhe ndaj tyre mund të merren masa hakmarrëse*. Nga ana tjetër, neni 8 i ligjit nr.60/2016 bën një parashikim të kundërt me Direktivën, duke parashikuar se në rast se sinjalizuesi bën një denoncim publikisht të praktikës së dyshuar të korrupsionit, ai gëzon të drejtën e mbrojtjes sipas ligjit, *deri në çastin kur sinjalizimi bëhet publik*. Së fundmi, Direktiva

7 Duke përfshirë edhe lehtësuesit, që në këtë rast mund të jenë edhe vetë anëtarët e njëjës përgjegjëse të cilët e asistojnë atë gjatë procesit të raportimit, si dhe personat e tretë të lidhur me të, siç mund të jenë kolegët e tij/saj, do të ndikonte në rritjen e një fryme mbështetëse dhe motivuese për denoncimin e një numri më të lartë të veprave apo akteve të dyshuara korruptive

8 https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2020/03/Raport-Monitorimi_Sinjalizimi-i-korrupsionit-në-Shqipëri_Sfidat-e-zbatimit-të-kuadrit-të-ri-ligjor.pdf

e BE-së parashikon që, sinjalizuesi publik kualifikohet që të përfitojë mbrojtje nëse përmbushen kushtet si vijon: (i) nëse ai/ajo e ka raportuar shkeljen në kanale të brendshme ose të jashtme, por nuk është ndërmarrë asnjë veprim efektiv për sinjalizimin; dhe (ii) ai/ajo ka besim të arsyeshëm që shkelja mund të përbëjë rrezik për interesin publik ose që sinjalizimi i jashtëm mund të sjellë akte të hakmarrjes apo ka gjasa të ulëta që të adresohet në mënyrë efektive për shkak të veçorive të rastit (psh në rast të përfshirjes apo bashkëpunimit në shkelje).

Sinjalizimi publik dhe mbrojtja e sinjalizuesve që zgjedhin këtë rrugë raportimi është parashikuar edhe në Rekomandimin CM/REC (2014)7 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës. Megjithatë edhe në këtë dokument evidentohej kriteret për përfitimin e mbrojtjes. Konkretisht, në pikën 24 të Rekomandimit parashikohet se *“në rast se ekziston një sistem i brendshëm raportimi dhe sinjalizuesi e bën sinjalizimin publik, ky fakt merret në konsideratë për vendimin lidhur me mjetet apo nivelin e mbrojtjes që do t’i garantohej këtij sinjalizuesi”*.

Siç vihet re, Direktiva e BE-së edhe Rekomandimi i Komitetit të Ministrave, ndryshe nga legjislacioni ynë kombëtar, parashikojnë mbrojtje për sinjalizuesin edhe nëse ai zgjedh ta bëjë sinjalizimin publik. Mosgarantimi i mbrojtjes në varësi të raportimit në publik, çënon në mënyrë të veçantë punonjësit e sektorit të medias, të cilët në jo pak raste kanë sinjalizuar publikisht akte të natyrës korruptive dhe janë ndjerë të rrezikuar për shkak të profesionit. **KShH, sugjeron që në frymën e këtyre dokumenteve të rëndësishme ndërkombëtare, të rishikohen dispozitat për sinjalizimin në publik, konkretisht neni 8 i ligjit nr 60/2016, duke parashikuar mbrojtje edhe në raste të sinjalizimit në publik, qoftë kjo shoqëruar me kushte në përputhje me Direktivën e BE-së⁹ ose jo.**

3.1.4 Kanalet e sinjalizimit

Lidhur me kanalet apo mekanizmat që sinjalizuesi disponon për të raportuar veprime apo praktika të dyshuara korruptive, legjislacioni ynë i brendshëm, në parim duket se është në përputhje me Direktivën e BE-së. Ashtu si në ligjin nr. 60/2016, Direktiva parashikon 3 kanale raportimi: (i) raportimi i brendshëm, (ii) i jashtëm dhe (iii) në publik, duke inkurajuar shtetet anëtare të Bashkimit Evropian që të promovojnë më shumë raportimin e brendshëm, si një mjet rregullator brenda entitetit, i cili do të ishte me efektiv, i shpejtë dhe parandalues për praktika të ngjashme në të ardhmen.

9 Kushte të tilla si: ezaurimin e kanaleve të tjera të raportimit, ekzistencën e besimit që raportimi në rrugë të tjera nuk do të ishte eficient për shkak të përfshirjes së vetë institucionit në aktin e denoncuar etj.

Megjithatë, në tabelën më poshtë janë paraqitur drejtimet se ku ngjajnë dhe ku dallojnë kanalet e sinjalizimit në legjislacionin tonë të brendshëm krahasuar me Direktivën e BE-së.

	Ligji 60/2016 dhe aktet nënligjore	Direktiva e BE 2019/1937
Nr i punonjësve për krijimin e strukturave të brendshme të raportimit	=<80 punonjës – entitetet publike =<100 punonjës – entitetet private	I njëjti standard për të dyja entitetet = 50 punonjës
Struktura përgjegjëse (NjP)	Pjesë e strukturës ekzistuese të organizatës (dy persona nga departamenti i Auditit ose Burimeve Njerëzore)	a) 1 (një) person ose department i caktuar për këtë qëllim b) Mund të realizohet nga një palë e tretë e jashtme (ndryshe nga sinjalizimi i jashtëm)

Parashikimi i Direktivës së BE-së për të patur një palë të tretë jashtë strukturës së organizatës, e cila mund të marrë dhe trajtojë sinjalizimet e brendshme, është sugjeruar edhe nga punonjësit e 11 Ministrive dhe 10 Bashkive të monitoruara nga KShH. Një strukturë e tillë vlerësohet të jetë më e besueshme dhe më e pavarur se strukturat ekzistuese, me qëllim hetimin administrativisht në mënyrë të paanshme të rasteve të sinjalizuara. Gjithashtu, problematikat që kanë rezultuar me ngritjen e kësaj strukture brenda departamentit të auditit të brendshëm, krijojnë një terren të favorshëm për të adresuar kanalin e raportimit tjetër të propozuar nga Direktiva, që do të ishte një person apo departament i caktuar vetëm me qëllim marrjen dhe hetimin e sinjalizimeve. Megjithatë, kjo do të diktonte nevojën për kosto financiare për mbulimin me paga të punonjësve të rinj, apo strukturave të jashtme, të cilat do të trajtonin dhe hetonin sinjalizimet.

Nga ana tjetër, Direktiva ka parashikuar edhe disa masa lehtësuese, specifikisht për Bashkitë. Në nenin 8 të përmbajtjes së saj, Direktiva i jep mundësinë shteteve anëtare që të mund të përjashtojnë nga detyrimi i ngritjes së strukturës përgjegjëse, Bashkitë e vogla, me më pak se 10 000 banorë ose më pak se 50 punonjës. Gjithashtu, ajo lë në diskrecion të shteteve anëtare që mekanizmi i brendshëm i raportimit të mund të ndahet mes disa Bashkive¹⁰, ose të mund të realizohet nga

autoritete të përbashkëta të Bashkive¹¹, me kusht që ky kanal raportimi të jetë i ndryshëm dhe të mos ngatërrohet me mekanizmat e jashtëm të raportimit.

KShH, duke vlerësuar se zgjidhjet e propozuara nga Direktiva e BE-së do të kontribuonin në zbatimin efektiv të ligjit dhe rritjen e numrit të sinjalizimeve, sugjeron që para harmonizimit të legjislacionit në këtë drejtim, autoritetet përgjegjëse¹² të bëjnë një analizë të riskut dhe nevojave për adaptimin e strukturave të tilla, sipas standarteve të propozuara në Direktivën e BE-së, në kontekstin shqiptar.

3.1.5 Mbrojtja ndaj hakmarrjes

Ligji nr.60/2016 parashikon në nenin 8 të tij, aktet me natyrë hakmarrëse ndaj të cilave sinjalizuesi është i mbrojtur. Në krahasim me Direktivën, ligji ynë i brendshëm paraqet një nivel të lartë pajtueshmërie me parashikimet e saj. Megjithatë, ligji ynë paraqet një avantazh pasi nuk është shterues për llojet e akteve hakmarrëse, duke parashikuar në gërmën g) të nenit 8 se “sinjalizuesi mbrohet nga forma të tjera të hakmarrjes në lidhje me punën”. Ndërkohë në nenin 19, Direktiva parashikon 15 masa hakmarrëse të cilat do të përmbajnë rregullimet minimum që shtetet anëtare duhet të parashikojnë. Megjithatë, Direktiva e BE-së paraqet standarte minimum më të mira, teksa parashikon detyrimin ndaj shteteve anëtare që sinjalizuesit të kenë akses në informacion mbi procedurat dhe mbrojtjen që përfitojnë, të kenë asistencë efektive para institucioneve kompetente të përfshira gjatë ofrimit të mbrojtjes nga hakmarrja, si dhe ndihmë ligjore. Shtetet anëtare mund të parashikojnë edhe asistencë financiare apo mbështetje psikologjike për sinjalizuesit.

Bazuar në pikën 8 të nenit 19, ligji nr.60/2016 ka parashikuar se: “ILDKPKI-ja dhe njësiti përgjegjës, në përputhje me udhëzimet e nxjerra nga ILDKPKI-ja, miratojnë rregulloren për procedurën e shqyrtimit të kërkesës së sinjalizuesit për mbrojtjen nga hakmarrja”. ILDKPKI rezulton të ketë miratuar Rregulloren për Mbrojtjen nga Hakmarrja. Megjithatë, KShH inkurajon ILDKPKI-në të orientojë NjP dhe t’i supervizojë ato në procedurat për hartimin e rregulloreve të tyre, të parashikuara në këtë dispozitë. Ky shqetësim rezulton i ngritur dhe nga NjP pranë Bashkisë Shkodër, e cila është e paqartë nëse kjo Rregullore duhet të jetë e ngjashme me atë të miratuar dhe publikuar nga ILDKPKI, apo duhet t’i përmbahet disa parimeve dhe procedurave konkrete që mund të ishin reflektuar në një manual udhëzues.

10 Pra, disa ose të gjitha Bashkitë të kenë vetëm një strukturë ku të raportojnë veprimet e dyshuara korruptive.

11 Për shembull Unioni i Bashkive apo organizma të ngjashëm

12 ILDKPKI, Kuvendi i Shqipërisë etj.

KAPITULLI IV

■ ZBATIMI I LIGJIT NR. 60/2016 NGA NJËSITË E VETË-QEVERISJES VENDORE

4.1 Roli i ILDKPKI si institucion kyç për sinjalizimit të jashtëm, monitorimin e zbatimit të ligjit dhe ndërgjegjësimin e punonjësve të 10 Bashkive në vend

Monitorimi i zbatimit të ligjit dhe ndërgjegjësimi i publikut për sinjalizimin i është besuar ILDKPKI-së, bazuar në nenin 21, gërmat a) dhe e) të ligjit nr. 60/2016.

NjP-të kanë detyrimin për të raportuar mbi baza vjetore tek ILDKPKI, bazuar në nenin 22 të ligjit nr.60/2016, raporte të cilat dorëzohen jo më vonë se data 15 janar e vitit pasardhës. Nëpërmjet shkresës nr. 2262/1 prot., dt. 25.06.2020 të ILDKPKI, KShH është informuar se *“në analizë të raporteve të dërguara nga të 10 bashkitë rezulton se raportet vjetore janë dërguar pranë ILDKPKI, por për periudhën 2017-2019, këto raporte janë dorëzuar përtej afatit të parashikuar nga neni 22 i ligjit nr.60/2016 nga Bashkia Lezhë, Vlorë, Dibër, Shkodër dhe Tiranë”*.

Roli i ILDKPKI-së për trajtimin dhe hetimin e rasteve të sinjalizimit të jashtëm është i parashikuar në nenet 7, pika 3 dhe 11 të ligjit nr. 60/2016. Nga monitorimi i realizuar në 10 Bashkitë ku kjo nisëm ka gjetur zbatim, është vërejtur se ILDKPKI nuk është vënë në lëvizje në asnjë rast nga ana e sinjalizuesve potencialë, qofshin ata punonjës aktualë apo ish-punonjës të këtyre Bashkive. Gjithashtu, gjatë kësaj periudhe vërehet vetëm 1 rast sinjalizimi i brendshëm i trajtuar nga ana e Njesisë Përgjegjëse të ngritur pranë Bashkisë Tiranë¹³.

Këto statistika evidentojnë nevojën për të rritur më tej ndërmarrjen e nismave në

13 Referuar shkresave nr.prot. 22348, dt. 07.07.2020 dërguar nga NjP pranë Bashkisë Tiranë dhe nr.prot. 2262/1, dt. 25.06.2020 lëshuar nga ILDKPKI, rezulton se rasti i vetëm i sinjalizimit është administruar dhe hetuar administrativisht nga NjP, ndërkohë që është raportuar pranë ILDKPKI-së, në përputhje me nenin 22, pika 1 të ligjit nr. 60/2016.

mënyrë pro-aktive për ndërgjegjësimin e punonjësve, dhe forcuar besimin e tyre tek pavarësia, paanshmëria dhe profesionalizmi i dy mekanizmave apo kanaleve të sinjalizimit, si tek NjP dhe tek ILDKPKI.

NjP të ngritura pranë 10 Bashkive objekt monitorimi kanë referuar unanimisht se urat e bashkëpunimit dhe ndërveprimit ndërmjet tyre dhe ILDKPKI-së kanë nevojë të forcohen, duke mos u kufizuar vetëm në adresimin e raportimit vjetor. Komunikimi shkresor midis këtyre institucioneve, në vlerësimin e KShH-së, nuk ka mundësuar shkëmbimin e ideve apo rrahjen e mendimeve rreth vështirësive që ata mund të ndeshin në identifikimin, marrjen dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit si dhe veçanërisht si të rritet besimi i sinjalizuesve potencial në referimin e rasteve konkrete pranë tyre.

KShH inkurajon forcimin e mëtejshëm të angazhimit të ILDKPKI-së, më mënyrë pro-aktive, në drejtim të vlerësimit dhe dhënies së rekomandimeve drejtuar NjP të të gjitha Bashkive në vend, për zbatimin e ligjit 60/2016, brenda afateve ligjore të arsyeshme.

Nga informacioni i përcjellë nga ILDKPKI nëpërmjet shkresës nr. 2262/1 prot., dt. 25.06.2020, KShH është informuar se Njesisë Përgjegjëse pranë 10 Bashkive subjekt monitorimi janë ngritur në përputhje me kërkesat e VKM nr. 816, dt. 16.11.2016 *“Për strukturën, kriteret e përzgjedhjes dhe marrëdhëniet e punës të punonjësve të njësisë përgjegjëse në autoritetet publike, në zbatim të ligjit nr. 60/2016”*.

Referuar përfshirjes së anëtarëve të NjP në trajnime/sesione informuese, referuar korrespondencës zyrtare që kemi patur, rezulton se në pjesën më të madhe të Bashkive është konstatuar mungesë e konsistencës në ofrimin e një informacioni të saktë mbi vitin e përfshirjes dhe institucionin e përfshirë në realizimin e sesionit/trajnitimit.¹⁴ **Nga informacioni i përcjellë në rrugë elektronike, KShH vëren me**

14 P.sh: NjP pranë Bashkisë Shkodër nëpërmjet shkresave nr. 7190/1 prot., dt. 15.06.2020 dhe 7190/2 prot., dt. 08.07.2020 informon se ka marrë pjesë vetëm në 1 trajnim 1 ditë të realizuar nga ILDKPKI në vitin 2018, pranë Shkollës Shqiptare të Administratës Publike, ndërsa NjP pranë Bashkisë Elbasan në shkresën nr.3040/1 prot., dt. 30.06.2020 informon se janë zhvilluar disa trajnime por pa specifikuar në mënyrë të qartë një datë konkrete. Nga informacioni i përcjellë nëpërmjet shkresës nr. 2262/1 prot., dt. 25.06.2020 të ILDKPKI-së evidentohet se anëtarët e NjP kanë marrë pjesë dhe janë informuar lidhur me kuadrin ligjor për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në kuadër të zbatimit të dy projekteve të financuara nga donatorë vendas dhe ndërkombëtarë (Projekti “Zbatimi i legjislacionit për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”, në bashkëpunim me Partners Albania, si dhe në kuadër të zbatimit të Projektit të Binjakëzimit “Mbështetje për hartimin, koordinimin dhe zbatimin e politikave kundër korrupsionit”, projekt ndërmjet Austrisë, Gjermanisë dhe Shqipërisë i financuar nga BE).

shqetësim mungesën e pjesëmarrjes së anëtarëve të NjP të ngritur pranë Bashkisë Gjirokastrë në sesione/trajnime informuese, përveç atij të realizuar nga KShH.¹⁵

Si një domosdoshmëri e përcjellë nga anëtarët e NjP pranë 10 Bashkive të monitoruara, me synim ndërgjegjësimin e një numri më të gjerë të punonjësve të Bashkive, KShH i rekomandon ILDKPKI-së, rritjen e numrit të trajnimeve/sesioneve informuese në mënyrë periodike dhe në hark kohor më të ngushtë. KShH vlerëson të pamjaftueshëm 2 raunde trajnimesh në një diferencë kohore 2 vjeçare nga njëra-tjetra, për arritjen e misionit ndërgjegjëses që parashikon ligji, i cili ka nevojë për shtysa të mëtejshme njohje, ndërgjegjësimi dhe inkurajimi tek radhët e sinjalizuesve potencialë. Ky sugjerim adresohet gjithashtu, duke marrë në konsideratë mungesën e sinjalizimeve, ndryshimet e vazhdueshme në anëtarësinë e NjP apo dhe ndryshimet që prekin punonjësit e Bashkive.

4.2 Zbatimi në praktikë i ligjit në 10 Bashki të vendit

4.2.1 Miratimi i akteve nënligjore për zbatimin në praktikë të ligjit

Një sërë aktesh nënligjore janë parashikuar të miratohen në zbatim të ligjit “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”. Neni 24 i ligjit nr.60/2016 ka parashikuar konkretisht detyrimet ligjore për çdo institucion për hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore të nevojshme. Gjatë vlerësimit të parë që KShH ka realizuar, janë evidentuar disa vonesa në miratimin e akteve nënligjore nga institucionet qendrore, si Këshilli i Ministrave, ILDKPKI dhe 11 Ministri. Por si është situata në institucionet e vetëqeverisjes vendore?

Edhe pse kanë kaluar 4 vite nga miratimi i ligjit, situata në njësitë e vetë-qeverisjes vendore sa i takon miratimit të akteve nënligjore paraqet disa problematika, të cilat analizohen në vijimësi. Në 10 Bashkitë më të mëdha të vendit të monitoruara nga KShH, rezulton se asnjë prej tyre nuk ka respektuar afatin ligjor, prej 6 muajsh nga hyrja në fuqi e ligjit, për miratimin e rregulloreve të brendshme të posaçme për procedurën e shqyrtimit të hetimit administrativ të sinjalizimit dhe mekanizmat e mbrojtjes së konfidencialitetit. Akoma më problematik paraqitet fakti se disa prej Bashkive, nuk i kanë miratuar ende rregulloret në fjalë. Nga korrespondenca me

bashkitë, rezulton se vetëm 7 prej tyre, konkretisht Bashkia Korçë, Durrës, Tiranë, Gjirokastrë, Lezhë, Kukës, kanë përmbushur detyrimin ligjor për miratuar aktet nënligjore përkatëse, edhe pse më shumë se dy vite më vonë se afati i parashikuar. Ndërkohë 3 bashki të tjera, Shkodër, Dibër dhe Vlorë nuk i kanë miratuar ende këto akte nënligjore. Nga informacioni i përcjellë nëpërmjet shkresës nr. 10020 prot., dt. 11.12.2020 nga ana e Bashkisë Elbasan, rezulton se Rregullorja “Për hetimin administrativ të sinjalizimit dhe mbrojtjen e konfidencialitetit në institucionin e Bashkisë Elbasan” nuk përmban datë dhe nuk është protokolluar.

Lidhur me këtë çështje, KShH e ka disponuar informacionin e pasqyruar më sipër, drejtpërsëdrejti nga 10 Bashkitë e monitoruara. Pavarësisht referimit nga ILDKPKI për mosrakordimin e disa prej të dhënave që ky Institucion disponon, e cila në fakt nuk mund të jetë përgjegjësi e KShH-së por e vetë Bashkive që kanë raportuar, ne vlerësojmë se ka nevojë për një monitorim sistematik nga ana e ILDKPKI-së sa i takon jo vetëm hartimit të rregulloreve, por edhe dokumentimit të tyre dhe cilësisë që ato paraqesin në kuptim të pajtueshmërisë me ligjin nr.60/2016 dhe aktet nënligjore.

Me synim garantimin e parimit substancial të mbrojtjes nga hakmarrja të sinjalizuesit, ligjvënësi ka parashikuar në nenin 19 pika 8 të ligjit nr. 60/2016, detyrimin ligjor të ILDKPKI-së dhe NjP për miratimin e rregulloreve për procedurën e shqyrtimit të kërkesës së sinjalizuesit për mbrojtjen nga hakmarrja. Sikurse është përmendur më herët, janë vërejtur vonesa të theksuara nga Bashkitë për miratimin e këtyre rregulloreve. **Nga 10 Bashkitë e monitoruara, evidentohet se vetëm Bashkia Elbasan ka miratuar më dt. 27.01.2020 Rregulloren “Për procedurën e shqyrtimit të kërkesës së sinjalizuesit për mbrojtjen nga hakmarrja”.** Kjo Rregullore e vënë në dispozicion rezulton se është mbështetur në mënyrë të pjesshme në formatin tip të miratuar dhe të publikuar nga ILDKPKI si dhe paraqet huazim të panevojshëm të dispozitave të reflektuara në rregulloren për hetimin administrativ dhe mbrojtjen e konfidencialitetit. Në përmbajtjen e saj konstatohen mungesa sa i takon parashikimit të masave jo shteruese të hakmarrjes; procedurën e hetimit administrativ që ndiqet në rastin e njohjes me pretendimin për hakmarrje; barrën e provës; mjetet e kërimit të provës dhe njoftimin e sinjalizuesit.

Bashkitë Korçë dhe Gjirokastrë, kanë zgjedhur të inkorporojnë në Rregulloren “Për procedurën e shqyrtimit të hetimit administrativ të sinjalizimit dhe mekanizmat e mbrojtjes së konfidencialitetit” 1 deri në 2 dispozita të përgjithshme për mbrojtjen nga hakmarrja. KShH vlerëson se kjo praktikë është e pamjaftueshme për garantimin e respektimit të detyrimit ligjor të parashikuar në pikën 8 të nenit 19 të ligjit nr. 60/2016.

¹⁵ Ky shqetësim evidentohet dhe në shkresën nr. 2262/1 prot., dt. 25.06.2020 të ILDKPKI.

4.2.2 Ngritja e Njësive Përgjegjëse

Në përputhje me nenet 10 pika 3, 24 pika 2 të ligjit nr. 60/2016 dhe VKM nr. 816, dt. 16.11.2016, pranë çdo autoriteti publik i cili ka më shumë se 80 të punësuar ngrihet një Njësi Përgjegjëse, e cila regjistron, heton administrativisht dhe shqyrton sinjalizimet.

Nga monitorimi i realizuar në 10 Bashki të vendit tonë, KShH ka konstatuar ngritjen e NjP sipas urdhërave të poshtë shënuar:

Bashkia	Urdhëri i ngritjes së NjP	Data e ngritjes së NjP
Tiranë	Nr.4986/1, dt. 06.02.2017 të shfuqizuar nëpërmjet Urdhërit nr. 43768, dt. 22.11.2018	06.02.2017
Shkodër	Nr. 840, dt. 30.11.2016	30.11.2016
Durrës	Nr. 22, dt. 02.02.2017	02.02.2017
Lezhë	Nr. 14, dt. 27.01.2017	27.01.2017
Elbasan	Nr. 1200, dt. 14.12.2016	14.12.2016
Kukës	Nr. 594, dt. 05.12.2016	05.12.2016
Dibër	Nr. 13, dt. 01.02.2019	01.02.2019
Gjirokastrë	Nr. 555	30.01.2016
Korçë	Nr. 654, dt. 07.12.2016	07.12.2016
Vlorë	Vendim nr. 9809/1 prot, dt. 23.01.2017	23.01.2017

Referuar nenit 24 pika 2 të ligjit nr. 60/2016 i cili përcakton nxjerrjen e akteve nënligjore nga Këshilli i Ministrave brenda 2 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit, dhe pikës 11 të VKM nr. 816/2016, përcaktohet në mënyrë të qartë se ngritja e NjP realizohet brenda një afati rreth 3 muaj nga hyrja në fuqi e ligjit (8 Korrik 2016). Sa më sipër, KShH vëren se në asnjë prej Bashkive të monitoruara nuk është respektuar ky afat për ngritjen e NjP-ve. Në këtë vonesë, ka ndikuar në vlerësimin tonë me efekt domino, vonesa prej 2 muaj e 8 ditë për miratimin e VKM-së nr. 816/2016.

Nga analiza e të dhënave të sipër përmendura, KShH konstaton se titullarët e Bashkive Korçë, Kukës, Elbasan, Shkodër dhe Gjirokastrë kanë urdhëruar ngritjen e NjP në bashkitë respektive brenda afateve të arsyeshme, ndërkohë Bashkia Dibër rezultoi e vetmja Bashki e cila e ka ngritur NjP me një vonesë rreth 3 vjeçare nga hyrja në fuqi e ligjit nr. 60/2016.

4.2.3 Zëvendësimi i anëtarëve të Njësive Përgjegjëse

Nëpërmjet VKM-së nr. 816, dt.16.11.2016 është përcaktuar se njësia përgjegjëse përbëhet nga 2 nëpunës/punonjës, konkretisht drejtuesi ose/dhe anëtarët e strukturës së auditimit të brendshëm. Në mungesë të strukturës së auditimit të brendshëm, NjP përbëhet nga nëpunësit/punonjësit e strukturës së burimeve njerëzore. KShH konstaton se vetëm NjP e ngritur pranë Bashkisë Tiranë përbëhet nga 3 punonjës, ndërkohë që NjP në 9 Bashkitë e tjera objekt monitorimi përbëhen nga 2 punonjës.

Nga informacioni shkresor i vënë në dispozicion zyrtarisht nga institucionet, vërehet se 3 Bashki konkretisht Bashkitë Tiranë, Lezhë dhe Kukës kanë pësuar ndryshime të vazhdueshme në anëtarësinë e NjP-ve. NjP e ngritur pranë Bashkisë Kukës, nga momenti i ngritjes deri në kohën e publikimit të këtij raporti, ka pësuar ndryshime në anëtarësinë e saj 2 herë. KShH konstaton se urdhëri nr. 521, dt. 20.12.2019 “Për zëvendësimin e një anëtarit të strukturës përgjegjëse për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në autoritetin publik - Bashkia Kukës”, është i elaboruar në mënyrë të qartë pasi reflekton momentin e zëvendësimit të anëtarit të strukturës për shkak të dorëheqjes. Ndërkohë në urdhërin nr. 25, dt. 25.01.2018 “Për një ndryshim në urdhërin nr. 594, datë 05.12.2016 ‘Për ngritjen e strukturës përgjegjëse për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në autoritetin publik - Bashkia Kukës’, mbetet e paqartë nëse caktimi i anëtares së strukturës përgjegjëse znj. Nerguti, ka pasuar zëvendësimin e ndonjërit nga anëtarët e mëparshëm, pjesë të NjP.

Nëpërmjet disa korrespondencave zyrtare, KShH u informua nga ana e NjP të ngritur pranë Bashkisë Lezhë, se nga data e ngritjes së kësaj Njësie nëpërmjet urdhërit nr. 14, dt.27.01.2017 deri në fund të periudhës së monitorimit të kryer nga KShH, anëtarësia e saj ka pësuar ndryshime 3 herë. Nga njohja me urdhërat e vëna në dispozicion, KShH konstaton përdorimin në mënyrë jo të drejtë të terminologjisë “ngritje e NjP”, në një kohë kur urdhërat pasues të lëshuar nga Kryetari i Bashkisë kanë si funksion zëvendësimin e anëtarit/ëve të NjP.

KShH i sugjeron Bashkive marrjen e masave për shmangien për aq sa është e mundur të praktikave të zëvendësimit të cilat çënojnë eventualisht qëndrueshmërinë e NjP-ve. Në çdo kohë, KShH inkurajon Bashkitë të ndërmarrin një rol pro-aktiv në komunikimin me ILDKPKI-në, duke iu drejtuar këtij institucioni për t’u konsultuar lidhur me çështje apo udhëzime të ndryshme, me qëllim zbatimin sa më efektiv të ligjit nr.60/2016.

4.2.4 Ngritja e NjP pranë institucioneve të varësisë së Bashkive

Në përputhje me nenet 9 e në vijim të ligjit nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, njësitë e qeverisjes vendore gëzojnë të drejtën e krijimit të njërive ekonomike dhe institucioneve të varësisë, me synim mirë-administrimin e shërbimeve publike nga këto instrumenta.

Në nenin 10 të ligjit nr. 60/2016 dhe bazuar në VKM-në nr. 816/2016, është përcaktuar detyrimi ligjor i institucioneve publike me mbi 80 punonjës, për ngritjen e NjP respektive. **KSHH vlerëson se në asnjë dispozitë ligjore nuk është parashikuar përjashtimi nga ky detyrim ligjor i institucioneve në varësi, në rast se në njësinë e qeverisjes vendore (pra Bashkinë) është ngritur një njësi e tillë. Fakti i miratimit nga ana e Bashkisë të zërave buxhetorë që përkojnë në buxhetin final me atë institucioneve në varësi; emërimi dhe shkarkimi i drejtuesit të institucioneve të varësisë, sipas vlerësimit të KSHH-së, nuk nënkupton në asnjë rast mosngritjen e NjP-ve pranë tyre dhe rrjedhimisht sinjalizimin e brendshëm të punonjësve të tyre në NjP-në e ngritur pranë Bashkisë mëmë.**

Nga monitorimi që KSHH ka realizuar në 10 Bashkitë e vendit, rezulton se:

- **Bashkia Tiranë:** Ka nën varësinë e saj 28 institucione dhe 5 shoqëri aksionare. Aktualisht kjo Bashki referon se është në proces pune për caktimin e koordinatorëve për çdo institucion varësie, që bie nën fushën e veprimt të nenit 10 të ligjit nr. 60/2016.
- **Bashkia Durrës:** Ka nën varësinë e saj 14 subjekte, ndërkohë që vetëm Ndërmarrja e Shërbimit Komunal ka NjP të ngritur më datë 27.01.2017.
- **Bashkia Gjirokastrë:** Nëpërmjet shkresës nr. 13359 prot., dt. 23.12.2020, na informon se në varësinë e saj nuk ekzistojnë institucione dhe agjensi, si rrjedhojë nuk janë ngritur NjP.
- **Bashkia Kukës:** Nëpërmjet shkresës nr. 6428/1 prot., dt. 28.12.2020, na ka vënë në dijeni se pranë kësaj Bashkie NjP e ngritur në dhjetor të vitit 2016, është e vetmja funksionale për drejtoritë në varësinë e saj.
- **Bashkia Lezhë:** NjP e ngritur pranë Bashkisë Lezhë mbulon zbatimin e ligjit nr. 60/2016 dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në disa prej institucioneve të varësisë. Ndërkohë shoqëria aksionare “Ujësjellës Kanalizime” ka të ngritur NjP të posaçme.
- **Bashkia Shkodër:** Është e ngritur NjP me 1 punonjës vetëm pranë Ndërmarrjes Ujësjellës- Kanalizime.
- **Bashkia Korçë:** Në varësinë e kësaj Bashkie janë 11 institucione, ndërkohë që asnjë prej tyre nuk ka ngritur NjP.

- **Bashkia Vlorë:** Ka nën varësinë e saj 7 institucione, por në asnjë nga këto institucione nuk është ngritur një NjP e dedikuar për zbatimin e ligjit nr. 60/2016.
- **Bashkia Elbasan:** Edhe pse ka nën varësinë e saj 7 institucione varësie, asnjë prej tyre nuk përmbush kushtin ligjor për të patur mbi 80 punonjës, si rrjedhojë nuk kanë të ngritura NjP.
- **Bashkia Dibër:** Ka nën varësinë e saj 3 institucione/shoqëri, por në asnjë prej këtyre institucioneve nuk rezulton të jenë ngritur Njësi Përgjegjëse të dedikuara.

Nga të dhënat e sipërcituara rezulton se njësitë e qeverisjes vendore në vendin tonë nuk kanë ndjekur të njëjtën praktikë për ngritjen e NjP në institucionet e varësisë me mbi 80 punonjës. KSHH inkurajon ILDKPKI, që në ushtrim të kompetencave të parashikuara në ligjin nr.60/2016, të mbikqyrë në vijimësi zbatimin e këtij detyrimi ligjor nga institucionet e varësisë si dhe të ndërmarrë masa administrative në përputhje me nenin 23 pika 1 gërma a) të ligjit nr. 60/2016.

KSHH i sugjeron të gjitha Bashkive që kanë mbi 80 punonjës në institucionet e varësisë të ngrenë menjëherë dhe pa vonesë NjP respektive, me synim vënien në funksion të mekanizmit të sinjalizimit të brendshëm. Në procesin e ngritjes së këtyre NjP-ve, mund të japin ndihmesën dhe ofrojnë mbështetjen e nevojshme, NjP-të e ngritura pranë Bashkive mëmë.

4.2.5 Një sinjalizues i brendshëm në katër vite të zbatimit të ligjit nr.60/2016

Që nga hyrja në fuqi e ligjit nr. 60/2016, KSHH konstaton se vetëm 1 rast sinjalizimi është administruar dhe trajtuar nga ana e NjP të ngritur pranë Bashkisë Tiranë. Ndërkohë që pohohet dhe pranohet gjerësisht mungesa e njohurive të punonjësve të Bashkive lidhur me ekzistencën e ligjit dhe vetë NjP-ve. **Duke vlerësuar mungesën e informimit në mënyrë sistematike të punonjësve të Bashkive rreth këtij ligji, si një ndër arsyt kryesore të numrit tepër të ulët dhe mungesës së sinjalizimeve (të brendshme dhe të jashtme), KSHH i rekomandon njërive përgjegjëse që me mbështetjen e ILDKPKI-së të rrisin angazhimin e tyre në këtë drejtim dhe të ndërmarrin hapa konkretë për të organizuar konsultime dhe sesione ndërgjegjësuese, në mënyrë të vazhdueshme me punonjësit apo grupe punonjësish në institucionet e tyre përkatëse. Në këtë drejtim, vlen gjithashtu që në faqet zyrtare të këtyre Bashkive të promovohen në faqe të parë (home page), materiale ndërgjegjësuese rreth ligjit nr.60/2016 dhe garancive të tij për Mbrojtjen e Sinjalizuesve.**

Nga informacioni i vënë në dispozicion nga ILDKPKI, rezulton se ky institucion ka marrë një sinjalizim të paraqitur nga një ish-punonjës për rast të dyshuar korrupsioni në Bashkinë e Tiranës. Në shkresën nr. 2262/1 prot., dt. 25.06.2020 ILDKPKI citon se *“NjP pasi ka kryer procedurat e verifikimit, vlerësimit të parashtrimeve të sinjalizuesit, në përfundim të hetimit administrativ ka arritur në konkluzionin se pretendimet e sinjalizuesit ishin të pabazuara për të njoftuar organet kompetente për procedim të mëtejshëm sipas ligjit”*.

Duke respektuar parimin e konfidencialitetit të sinjalizuesit, nga intervista e realizuar online me drejtuesen e Njesisë Përgjegjëse pranë Bashkisë Tiranë u informuam se sinjalizimi i depozituar nga një sinjalizues i identifikuar i është adresuar fillimisht zyrës së informacionit e cila fillimisht ka realizuar përcjelljen pranë Drejtorisë së Burimeve Njerëzore. Ka qenë kjo e fundit e cila ka përcjellë sinjalizimin pranë NjP. Më dt. 18/09/2017 është marrë vendim për fillimin e hetimit administrativ nga ana e NjP, ndërkohë që sinjalizuesi ka marrë pjesë në seancën dëgjimore, e cila është dokumentuar nëpërmjet një procesverbali. Më dt. 25/09/2017, sinjalizuesi është thirrur përsëri nga ana e NjP-së, ndërkohë që komunikoi se do të depozitonte disa dokumenta në cilësinë e provave shtesë, të cilat në fakt nuk u depozituan efektivisht prej tij. Më dt. 29/09/2017, NjP e ngritur pranë Bashkisë Tiranë ka realizuar verifikim në terren pranë Drejtorisë të cilës i atribuohet sinjalizimi. Verifikimet e kryera nuk kanë evidentuar dyshime për akte korruptive, ndaj kjo procedurë sinjalizimi rezulton të jetë mbyllur.

Lidhur me këtë rast, KShH u njoh me përgjigjen e përcjellë nga ana e NjP-së të Bashkisë Tiranë, me shkresën nr. prot. 22348/2, dt. 23.12.2020, ku informohemi se: *“Përsa i përket sinjalizimit që është depozituar pranë Njesisë Përgjegjëse në Bashkinë Tiranë, ju bëjmë me dije se është shqyrtuar nga ana jonë brenda afateve ligjore dhe është vendosur për mosfillim dhe përfundim të hetimit administrativ për arsye se sinjalizuesi ka qenë në kushtet e mirëbesimit, të përcaktuara në nenin 6, të ligjit nr. 60/2016, por nuk ka patur vendimmarrje konkrete në lidhje me këtë rast”*. **KShH vlerëson se kjo vendimmarrje ka mangësi procedurale ligjore, për shkak se në këtë rast se është vendosur mosfillimi dhe përfundimi i hetimit administrativ, por nuk është realizuar referimi ligjor në dispozitën 14, pika 2, gërma b) të ligjit nr. 60/2016.**

Sa më sipër, KShH konstaton se procedura e hetimit administrativ në rastin në fjalë nga NjP e Bashkisë Tiranë, bie ndesh me nenet 43, pika 4, dhe 90 të Kodit të Procedurave Administrative (KPA), nenit 14 pika 3 të ligjit nr. 60/2016 dhe nenit 7 të Rregullores “Për hetimin administrativ të sinjalizimit dhe mbrojtjen e konfidencialitetit në institucionin e Bashkisë Tiranë” miratuar nëpërmjet Urdhërit nr. 7622, dt. 21.02.2018 të Kryetarit të Bashkisë Tiranë.

Sa më sipër, KShH sugjeron ndërmarrjen e një roli proaktiv nga ILDKPKI, në funksion të përmbushjes së kompetencave të parashikuara në gërmat b) dhe ç) të nenit 21 dhe gërmas “d” të nenit 23 të ligjit nr. 60/2016¹⁶.

4.2.6 Garantimi i parimit të konfidencialitetit nga NjP-të e Bashkive të monitoruara

Me anë të Rregullores “Për hetimin administrativ të sinjalizimit dhe mbrojtjen e konfidencialitetit në ILDKPKI”, në Shtator 2016, institucioni kyç për monitorimin e zbatimit të ligjit, ILDKPKI ka përcaktuar në mënyrë të qartë në nenet 6 dhe 9 të kësaj rregulloreje, formën e adresimit të sinjalizimit dhe regjistrimin e tij. Një ndër aspektet thelbësore të procesit të administrimit të sinjalizimeve, është ruajtja e konfidencialitetit të sinjalizuesit, si një garanci me tepër për mbrojtjen e sinjalizuesve nga veprimet me natyrë hakmarrëse të punëdhënësit.

KShH-së i është referuar se është shumë i vështirë garantimi efektiv në praktikë, i ruajtjes së konfidencialitetit të sinjalizuesit, për disa arsye që kanë të bëjnë kryesisht nga mungesa e njohjes së ligjit, si nga sinjalizuesit por dhe punonjësit e Bashkive që mund të vijnë në dijeni të një rasti të tillë. Faktor tjetër është dhe mungesa e rregulloreve në disa prej Bashkive të monitoruara, sikurse është përmendur më herët në këtë raport.

Konkretisht, në rastin e sinjalizimit në Bashkinë Tiranë, sinjalizimi është administruar dhe protokolluar paraprakisht pranë zyrës së protokollit, të vendosur pranë zyrës së informacionit apo zyrës së pritjes të qytetarëve. Gjithashtu, kjo praktikë është e ngjashme edhe në Bashkitë e tjera. Nga informacioni i marrë gjatë intervistave online, KShH vëren se delegimi për trajtimin e një kërkesë/ankese sipas Rregulloreve të brendshme të funksionimit të Bashkive, është kompetencë e Sekretarit të Përgjithshëm ose Drejtorisë së Burimeve Njerëzore.

Përrjashtimisht vërehen dhe praktika pozitive sikurse është NjP pranë Bashkisë Kukës, e cila për rastet e sinjalizimit (nëse do të ketë) ka parashikuar mbylljen, vulosjen dhe mbishkrimin e zarfit me termin ‘konfidencial’, një formë e cila vlerësohet se mund të garantojë konfidencialitetin e sinjalizuesit.

Sa më sipër, KShH është e mendimit se mekanizmat aktualë të administrimit dhe regjistrimit të sinjalizimeve potenciale pranë Bashkive (me përjashtim të

¹⁶ ILDKPKI mund të ndërmerre në këtë rast masa administrative, si një formë e rivendosjes në vend të së drejtës së cënuar sinjalizuesit dhe garantimin e një procesi të rregullt ligjor në përputhje me parimet e parashikuara në KPA.

Bashkisë Kukës), nuk ofrojnë garanci të përshtatshme për ruajtjen e parimit të konfidencialitetit të një sinjalizuesi potencial.

KShH rekomandon marrjen e masave konkrete nga ana e NjP të Bashkive për administrimin dhe dokumentimin e një rasti sinjalizimi, në përputhje me parashikimet ligjore dhe aktet nënligjore të dala për zbatim të ligjit nr.60/2016, me qëllim që të garantohet efektivisht konfidencialiteti për sinjalizuesin dhe rastin e sinjalizuar.

KShH rekomandon që me mbështetjen e ILDKPKI-së dhe në dritën e Direktivës së BE-se e cila ende nuk është e detyrueshme për t'u zbatuar nga vendi ynë, të orientohen të gjitha Bashkitë që të parashikojnë alternativa të ndryshme për kanalet e raportimit që i mundësojnë sinjalizuesve raportim të sigurtë dhe ruajtjen e konfidencialitetit. Psh, disa prej këtyre kanaleve mund të jenë me anë të sinjalizimit në kutinë e ankesave fizike të dedikuara për sinjalizuesit dhe të administruar nga NjP pranë Bashkisë, ose përmes një platforme online apo adrese elektronike emaili të administruar po nga NjP, ose të raportojnë gojarisht, me telefon apo mesazhe zanore, me linjë të sigurtë telefonike, të administruar nga anëtarët e NjP-ve. Me kërkesë të personit raportues, kanalet e tilla duhet të mundësojnë gjithashtu raportimin me anë të takimeve fizike, brenda një afati kohor të arsyeshëm nga momenti i regjistrimit të sinjalizimit.

4.2.7 Ruajtja e të dhënave personale të lidhura me sinjalizuesit dhe sinjalizimin

Në përputhje me pikën 3 të nenit 16 të ligjit nr. 60/2016, Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale i është lënë në kompetencë, hartimi i udhëzimit, i cili përmban kushtet dhe kriteret e përpunimit dhe kohën e mbajtjes së të dhënave personale në fushën e mbrojtjes së sinjalizuesve, përsa kohë që NjP dhe ILDKPKI reflektohen si subjekte kontrollues.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale ka miratuar Udhëzimin nr. 44, dt. 31/08/2016, por në asnjë nga faqet zyrtare të 11 Bashkive objekt monitorimi nuk rezulton që ky Udhëzim të jetë publikuar në seksionin e bazës ligjore. Në përputhje me pikën 6, kreu II të këtij udhëzimi, ILDKPKI dhe 7 nga Bashkitë që kanë miratuar rregulloren e posaçme "Për hetimin administrativ të sinjalizimit dhe mbrojtjen e konfidencialitetit të sinjalizuesit", kanë parashikuar dispozita specifike për mbrojtjen e të dhënave personale.

Në raportin vjetor 2019, të publikuar nga zyra e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, konstatohet se ky institucion

pranon përmbushjen e detyrimit ligjor që rrjedh nga ligji nr. 60/2016, por në përmbajtjen e tij nuk referohet asnjë analizë që të pasqyrojë gjendjen aktuale të zbatimit të Udhëzimit nr. 44/2016, si dhe sfidat me të cilat mund të jenë përballur ILDKPKI apo NjP, në rolin e kontrolluesve të të dhënave personale.

Sa më sipër, KShH inkurajon Komisionerin për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, të marrë një rol pro-aktiv, me synim garantimin efektiv të zbatimit të udhëzimit që ka nxjerë nga ILDKPKI dhe NjP-të e ngritura pranë autoriteteve publike dhe ato private.

4.3 Sfidat dhe vështirësitë e NjP-ve në nivel vendor

Nga informacioni i vënë në dispozicion nëpërmjet korrespondencave zyrtare të shkëmbyera, opinionet dhe idetë e reflektuara gjatë sesioneve të informimit të realizuara dhe gjatë intervistave të realizuara online, rezulton se sfidat dhe vështirësitë, veçanërisht për 9 Bashkitë të cilat ende nuk janë përballur me administrimin e 1 rasti sinjalizimi, mbeten të mjegullta për t'u identifikuar plotësisht apo qartësisht.

Ashtu si në 11 Ministritë e monitoruara më herët nga KShH, disa nga punonjësit e NjP-ve të Bashkive kanë përcjellë si sfidë kryesore, ngarkesën dhe mbivendosjen e kompetencave me detyrat parësore si auditues. Mungesa e trajnimeve sistematike, udhëzimeve apo manualeve për informimin dhe kuptimin e ligjit, janë referuar gjithashtu si vështirësi në drejtim të zbatimit të ligjit.

Nga intervistat e realizuara me anëtarët e NjP, KShH-së ju referua si problematikë edhe mungesa e akordimit të një pagese shtesë motivuese, për anëtarët e këtyre njësive. **Duke qenë se kjo situatë paraqitet e njëjtë si në NjP të monitoruara pranë 11 Ministrive të linjës, KShH risjell në vëmendje, sugjerimin për marrjen e masave konkrete për rishikimin e pozicioneve aktuale, duke evidentuar në përshkrimin e punës dhe kompetencat aktuale si anëtarë të NjP dhe riklasifikimin e pagës konkrete në përputhje me ngarkesën e tyre.**¹⁷

VKM nr. 816/2016 ka përcaktuar se pjesë e NjP-së në autoritetet publike mund të jetë drejtuesi dhe/ose punonjësi/t e njësive së auditimit të brendshëm. Në rast të mungesës së këtij dikasteri, është përcaktuar përbërja e NjP-së nga anëtarë të strukturës së burimeve njerëzore ose njësi të posaçme të ngritura për luftën ndaj korrupsionit. Ky akt nënligjor nuk ka përcaktuar kriteret apo kushte shtesë

17 https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2020/03/Raport-Monitorimi_Sinjalizimi-i-korrupsionit-në-Shqipëri_Sfidat-e-zbatimit-të-kuadrit-të-ri-ligjor.pdf

për anëtarët e NjP-ve. Anëtarët e NjP-ve të monitoruara në 10 Bashki, të cilët nuk kishin arsim të lartë në shkencat juridike apo nuk kishin në përbërje të NjP specialist jurist, reflektuan si domosdoshmëri mundësinë e përfshirjes së një anëtari me profesion jurist dhe që ka përfunduar arsimin e lartë për “drejtësi”, për shkak të njohjes së mirë të kuadrit ligjor që nevojitej në rastet e hetimit administrativ. KSHH vëren se pjesa më e madhe e anëtarëve të NjP-ve, duke qenë nënpunës të njësisë së auditimit të brendshëm të autoritetit publik, kanë përfunduar arsimin e lartë për “ekonomi”, ndërkohë që vetëm NjP të ngritura në 5 Bashki kanë në përbërjen e tyre anëtar që ka përfunduar studimet në shkencat juridike.

Angazhimi i nëpunësve në drejtoritë e auditimit të brendshëm njëkohësisht si anëtar të NjP-ve, është kritikuar nga pjesa më e madhe e NjP-ve të ngritura pranë 10 Bashkive të monitoruara. Ushtrimi i kompetencave audituese, krijon premisa për paragjykim, në momentin e hetimit të praktikave të dokumentacionit, të cilat mund të jenë objekt i një sinjalizimi potencial në të ardhmen. Gjatë intervistave të realizuara online, anëtarët e NjP kanë referuar si drejtori të përshtashme atë të Burimeve Njerëzore dhe Juridike. Anëtarët e NjP-ve të intervistuar në 10 Bashkitë e monitoruara pohojnë se ka mbivendosje edhe të detyrave, pasi ata si auditues kanë detyrimin t’i identifikojnë *a priori* veprimet apo praktikat e dyshuara korruptive, pa patur indicie nga një sinjalizim.

Bazuar në Direktivën nr. 2019/1937 si dhe për të garantuar pavarësinë dhe efikasitetin e NjP-ve të ngritura pranë autoriteteve publike si dhe paanshmërinë e anëtarëve të tyre, KSHH sugjeron rishikimin e VKM-së nr. 816/2016, duke përcaktuar në mënyrë të qartë mënyrat për raportimin e brendshëm si dhe formën e raportimit pranë titullarit të autoritetit publik, në mbrojtje të parimit të konfidencialitetit, i cili i është besuar vetëm anëtarëve të NjP.

4.4 Bashkitë dhe transparenca: Promovimi i sinjalizimit dhe informimi i publikut

Lufta ndaj korrupsionit dhe çdo forme të tij që cenon veçanërisht interesin publik është një nga qëllimet madhore të legjislacionit për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve. Për këtë arsye, ligjvënësi ka parashikuar si mekanizëm të brendshëm ngritjen e NjP-ve si në sektorin publik dhe atë privat ndërkohë që mekanizëm i jashtëm i sinjalizimit është ILDKPKI. Në përputhje me Direktivën nr. 2019/1937, akses i sinjalizuesit pranë NjP, duhet të jetë pa pengesa dhe forma e komunikimit ndërmjet NjP dhe sinjalizuesit duhet të ndërmerret brenda afateve të arsyeshme kohore.

4.4.1 Vendndodhja e NjP-ve (indikacionet për sinjalizuesit potencial)

Gjatë realizimit të sesioneve informuese, përfaqësuesi i autorizuar i ILDKPKI-së ka rekomanduar në mënyrë të vazhdueshme marrjen e masave nga ana e NjP për afishimin e anëtarëve të NjP dhe bërjen publike të selisë së kësaj NjP. **Duke ritheksuar rekomandimin e përcjellë nga ILDKPKI, KSHH sugjeron marrjen e masave konkrete për publikimin e të dhënave orientuese për vendndodhjen e zyrës së NjP-ve, me qëllim që çdo sinjalizuesi potencial t’i garantohej aksesueshmëri sa më e mirë.**

Një ndër praktikat pozitive të mundësuar në kuadër të zbatimit të nismës nga KSHH, është fakti i pasqyrimin të NjP-së në faqen zyrtare të Bashkisë Shkodër.¹⁸ Në seksionin e posaçëm për sinjalizimin, kjo Bashki ka publikuar të dhënat identifikuese dhe kontaktet e anëtarëve të NjP, duke kategorizuar në mënyrë të qartë dhe rolin funksional të secilit anëtar në Njësi. **KSHH inkurajon dhe Bashkitë e tjera të bëjnë publike të dhënat lidhur me anëtarët e NjP-ve, detyrat e tyre për sa i takon administrimit dhe trajtimit të rasteve të sinjalizimit dhe format se si mund të kontaktohen.**

4.4.2 Adoptimi i formave inovatore të administrimit të sinjalizimit, duke garantuar konfidencialitetin

KSHH monitoroi në mënyrë të vazhdueshme faqet zyrtare online të 10 Bashkive, ndërkohë që u mor informacion dhe nga Koordinatorët për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, të cilët ushtrojnë funksionin pranë këtyre Bashkive. Faqet zyrtare (*website*) të 10 Bashkive janë lehtësisht të aksesueshme.¹⁹ Megjithatë, **asnjë nga faqet e Bashkive nuk dispononte një seksion të posaçëm për adresimin e sinjalizimit online dhe administrimin e këtij sinjalizimi në zbatim të parimit të konfidencialitetit, vetëm nga ana e NjP. Një praktikë pozitive lidhur me këtë u vërejt nga Bashkia Kukës, e cila ka një seksion “Na kontaktoni” në krye të faqes së parë, ku një ndër kanalet e mundshme për kategorizimin e formës së kontaktit është denoncimi.**²⁰ Megjithatë edhe në këtë rast, kjo mënyrë e raportimit online e mundësuar nga faqja e kësaj Bashkie ka nevojë të përshtatet

18 http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Struktura_dhe_kontaktet_1770_1.php

19 <https://www.tirana.al>; <https://www.durres.gov.al>; <http://www.bashkiashkoder.gov.al>; <https://elbasani.gov.al/sq-al/Pages/default.aspx>; <http://vlora.gov.al>; <https://www.bashkiakorke.gov.al>; <http://dibra.gov.al>; <http://www.lezha.gov.al>; <https://kukes.gov.al>; <http://bashkiagjirokaster.gov.al>.

20 <https://kukes.gov.al/na-kontakttoni/>

për të mundësuar ruajtjen e të dhënave të “sinjalizuesit” dhe për të garantuar që sinjalizimi do të shkojë vetëm në adresën e NjP-së.

Me qëllim garantimin e parimit të konfidencialitetit dhe përafrimin me Direktivën e BE-së, KShH rekomandon marrjen e masave nga ana e NjP, për përcaktimin e qartë në rregulloren e miratuar për hetimin administrativ dhe ruajtjen e konfidencialitetit, të mekanizmave që ndiqen për administrimin e një sinjalizimi të përcjellë në rrugë elektronike. Gjithashtu i rekomandojmë të gjitha Bashkive që të krijojnë infrastrukturën e nevojshme të teknologjisë së informacionit që mundëson administrimin nga NjP, të sinjalizimeve online (psh: me një seksion të veçantë në faqen zyrtare) ose në rrugë telefonike, duke garantuar plotësisht parimin e konfidencialitetit.

4.4.3 Vizibiliteti ndaj publikut për politikën dhe dokumentat e rëndësishëm “antikorrupsion” dhe formularët tip për “sinjalizuesit”

Në “optikën” vëzhguese të KShH-së ka qenë dhe publikimi në nivel vendor nga 10 Bashkitë, përkatësisht i politikave, strategjive, planeve të veprimit apo mekanizmave të tjerë për parandalimin dhe luftën e korrupsionit.

KShH vëren se Bashkia Durrës ka miratuar një tipologji të veçantë të Rregullores “Mbi procedurat e brendshme të Antikorrupsionit dhe Sinjalizimit të Parregullsisve në Bashkinë Durrës”.²¹ Në faqen zyrtare të Bashkisë Shkodër është vendosur një lidhje ku pasqyrohen të gjitha rregulloret e miratuara, por në të nuk gjendet asnjë dokument i lidhur me praktikën antikorrupsion.²² Megjithatë, nisma e zbatuar nga KShH ka patur një impakt pozitiv tek kjo Bashki, e cila ka qenë e vetmja që gjatë zbatimit të këtij projekti ka publikuar formularët tip që plotësohen nga sinjalizuesit potencial. Gjithashtu, Bashkia Shkodër dhe Bashkia Dibër kanë publikuar një udhëzim mbi “Procedurat e bërjes së kërkesave, ankesave dhe vërejtjeve” specifikisht adresuar sinjalizuesve.²³ Bashkia Elbasan nuk ka publikuar asnjë rregullore përveç Planit të Integritetit, dokument i cili rezultoi të jetë publikuar së

21 <https://drive.google.com/file/d/0B6sèLLer5y9zbnVva3VvEloUjg/view>

22 http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Legjislacioni_dhe_aktet_e_brendshme_rregullatore_1099_1.php

23 http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Procedurat_e_berjes_se_kerkesave_ankesave_dhe_veretjete_1178_1.php
<http://dibra.gov.al/organizimi-dhe-funksionimi-i-bashkise/procedurat-e-berjes-se-kerkesave-ankesave-dhe-veretjete/>

fundmi²⁴. I njëjti konstatim vërehet në Bashkinë e Vlorës, e cila nuk ka publikuar asnjë rregullore.

KShH, duke vlerësuar praktikën pozitive të Bashkisë së Shkodrës, inkurajon të gjitha Bashkitë të publikojnë në faqet e tyre zyrtare formularët tip që ndihmojnë sinjalizuesit potencial për të raportuar aktet e natyrës korruptive.

Ashtu siç më herët KShH ka konstatuar gjatë monitorimit të 11 Ministrive, vonesa prej 1 viti për miratimin nga ILDKPKI të akteve rregullatore të sinjalizimit të brendshëm dhe të jashtëm, në zbatim të ligjit nr.60/2016, ka ndikuar me efekt domino në drejtim të njohjes, disponimit dhe publikimit të tyre nga NjP-të.

4.4.4 Rëndësia e programeve të transparencës

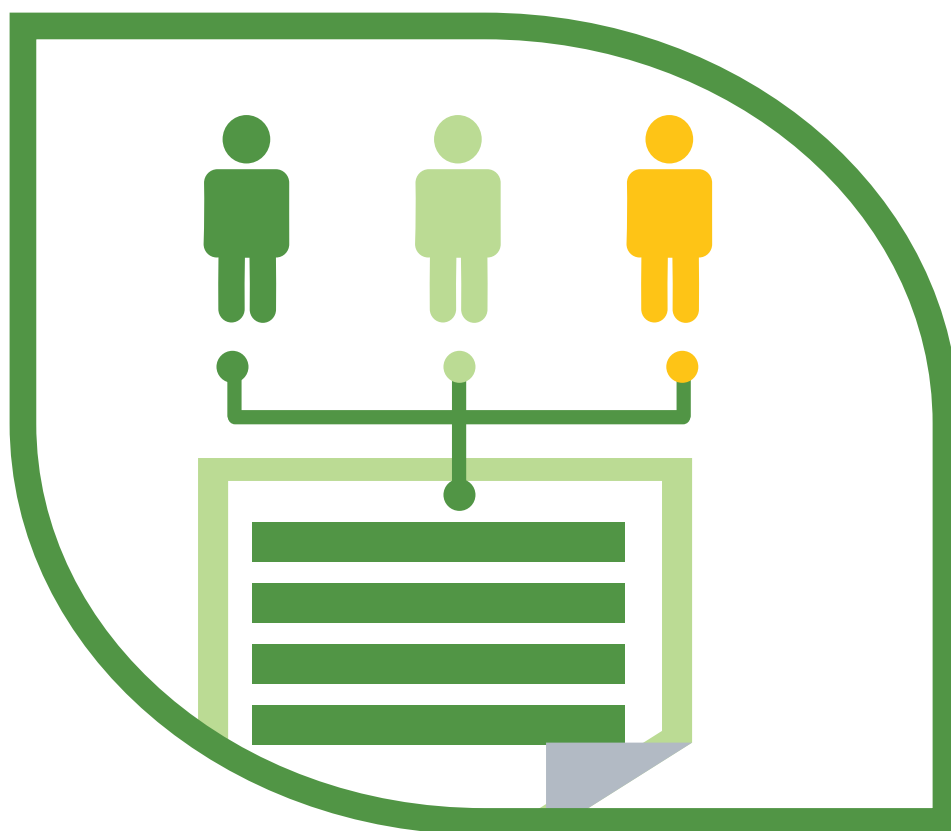
Në zbatim të neneve 4, 5, 6 dhe 20 të ligjit nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit”, institucioni i Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale është angazhuar në rishikimin e Programit model të Transparencës për Autoritetet Publike. Kjo detyrë rezultoi që t’i jetë lënë këtij institucioni edhe në kuadër të Rezolutës së Kuvendit “Për vlerësimin e veprimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale” për vitin 2019, ndërkohë që theksojmë se në nenin 20 të ligjit nr.119/2014 parashikohet se raporti i Komisionerit drejtuar Kuvendit, përmban të dhëna dhe shpjegime edhe për programet e transparencës.

Në muajin Korrik 2020, ky program iu nënshtrua procesit të konsultimit publik, gjatë të cilit KShH, ndër të tjera rekomandoi që: “Në kuadër të urave të bashkëpunimit të vendosura ndërmjet Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe ILDKPKI-së, mendojmë se është momenti që nëpërmjet këtij Programi model, në sesionin “Rreth autoritetit” të ofrohen të dhëna rreth Njësive Përgjegjëse”. Më konkretisht, KShH ka rekomanduar që në seksionin e ofrimit të të dhënave rreth organikës institucionale të reflektohet edhe pozicioni i tyre si drejtues/anëtar i NjP. KShH mendon se ky detyrim është konform nenit 7, pika 1, gërma a) të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, për shkak se një nga detyrat e rëndësishme të autoritetit publik, nga momenti i hyrjes në fuqi të ligjit nr. 60/2016, konsiston në ofrimin e lehtësirave dhe garantimin e aksesit për qytetarët me qëllim efektivitetin e luftës kundër korrupsionit.

Nëpërmjet Urdhërit nr. 187, datë 18.12.2020, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, rezultoi të ketë miratuar

24 <https://elbasani.gov.al/sq-al/Services/programitransparencës/Pages/Plani-i-Integritetit.aspx>

Programin e Transparencës të rishikuar.²⁵ Nga njohja me këtë program, mbetet e paqartë nëse sugjerimi/rekomandim i KShH-së gjatë fazës së konsultimit publik është marrë parasysh. Referuar pikës 2 të këtij urdhëri, njësitë e qeverisjes vendore janë të përjashtuara nga zbatimi i tij, si rrjedhojë mbetet për t'u parë në praktikë qasja që do të reflektojë Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, si dhe mekanizmat që do të përdoren për shtrirjen e Programit të Transparencës të rishikuar edhe për Njësitë Përgjegjëse.



²⁵ FZ nr. 224, dt. 22.12.2020, fq. 17648.

KAPITULLI V

■ VËSHTRIM KRAHASUES PËR ZBATIMIN E LIGJIT NR. 60/2016 DHE ADRESIMIN E KORRUPSIONIT NGA INSTITUCIONET QENDRORE DHE VENDORE

5.1 Zbatimi i ligjit nr.60//2016 nga 11 Ministrinë në raport me 10 Bashkitë e monitoruara

Vlerësimi në dy vitet e fundit që KShH ka realizuar sa i takon nivelit të zbatimit të ligjit nr.60/2016 si në nivel qendror ashtu edhe në nivel vendor, është i vetmi i këtij lloji, që ka bërë të mundur identifikimin e shumë sfidave dhe problematikave në drejtim të mungesës së rezultateve që ai ka sjellë në luftën kundër korrupsionit. Ngjashmëritë mes institucioneve pasqyrohen pothuajse në çdo element të monitoruar, duke konkluduar megjithatë se situata në nivel vendor paraqitet edhe më kritike se ajo në nivel qendror.

Së pari, vullneti për miratimin e akteve nënligjore për zbatimin e ligjit ka munguar edhe në nivel vendor, ashtu siç është reflektuar edhe më parë nivel qendror, për Ministrinë. 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. Nga ana tjetër, mosrespektimi i këtij afati nga Bashkitë paraqitet më problematik, pasi rezulton kryesisht se e kanë përmbushur detyrimin ligjor për të miratuar aktet nënligjore përkatëse, me më shumë se dy vite vonesë. Ndërkohë që më problematike paraqitet situata në 3 Bashki, përkatësisht në Shkodër, Dibër dhe Vlorë, të cilat ende nuk i kanë miratuar këto akte nënligjore, edhe pse kanë kaluar

4 vite nga përfundimi i afatit ligjor²⁶.

Së dyti, ashtu siç ka rezultuar nga monitorimi që KShH ka realizuar në veprimtaritë e NjP-ve të ngritura në 11 Ministri të linjës, edhe në 10 Bashkitë në vend rezultojnë se numri i sinjalizimeve pothuajse është inekzistent, ku shënohet vetëm një rast sinjalizimi i brendshëm në një Bashki dhe një sinjalizim i jashtëm në Ministri. Mungesa e sinjalizimeve lidhet me një sërë faktorësh, të cilët shpjegojnë situatën aktuale për mungesën e impaktit të zbatimit të ligjit, dhe më konkretisht që prej mungesës së ndërgjegjësimit në nivel të kënaqshëm të punonjësve, dyshimet që ata kanë për mungesën e paanshmërisë dhe efikasitetit të mekanizmave ku mund të kryejnë sinjalizimin, deri të frika nga masat hakmarrëse që mund të ndërmerren ndaj sinjalizuesve për shkak të sinjalizimit.

Së treti, problematikat lidhur me NjP-të dhe funksionalitetin e tyre, paraqitet e njëjtë duke referuar të njëjtat problematika si në nivel qendror ashtu edhe në nivel vendor. Anëtarët e NjP në të dy nivelet ndajnë të njëjtin shqetësim për mbivendosjen e detyrës së tyre parësore si auditues,²⁷ me detyrat e reja të ngarkuara nga ligji nr.60/2016, të cilat nuk shoqërohen më një trajtim financiar të diferencuar apo riklasifikimin e pozicioneve të tyre në strukturën organizative të insitucionit. Gjithashtu mungesa e trajnimeve të vazhdueshme dhe udhëzimeve për zbatimin sa më efektiv të ligjit, ndikon edhe në nivelin e kuptimit të ligjit dhe detyrimeve që rrjedhin prej tij nga anëtarët e NjP-të. KShH vëren se, niveli i informimit dhe ndërgjegjësimit mbi zbatimin e ligjit dhe akteve nënligjore të punonjësve të NjP-ve të qeverisjes vendore mbetet i ulët në raport me punonjësit e Ministrive objekt monitorimi.

Së katërti, situata e shkaktuar si pasojë e pandemisë globale Covid-19 ka bërë që teknologjia dhe përdorimi i platformave online të luajnë një rol të veçantë, mekanizma të cilat vlerësojmë se mund “të shfrytëzohen më mirë” nga anëtarët e NjP në nivel vendor dhe qendror, me synim informimin dhe ndërgjegjësimin e punonjësve të Bashkisë mbi mekanizmat dhe mbrojtjen që parashikon ligji nr. 60/2016.

26 Këto të dhëna rezultojnë nga komunikimi i vazhdueshëm zyrtar me të dy Bashkitë. KShH është njohur me referimin e ILDKPKI-së se të dhënat nuk ishin të sakta ndaj kreu një verifikim tjetër pranë këtyre Bashkive, nga ku rezultoi se pohimi i bërë në këtë raport lidhur me mungesën e miratimit të këtyre akteve është i vërtetë.

27 Gjatë procesit të konsultimit publik, anëtarët e NjP pranë Bashkisë Korçë kanë sugjeruar se detyrimi i parashikuar në VKM nr. 816/2016, për përbërjen e NjP nga specialistë auditues të brendshëm, është në kundërshtim me nenet 5 dhe 17, gërma a) të ligjit nr. 114/2015 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik”.

Së pesti, një element i rëndësishëm që mbetet i njëjtë në të dy nivelet, është angazhimi i ILDKPKI, si me Ministrinë ashtu edhe me Bashkitë. KShH vlerëson angazhimin e deritanishëm të ILDKPKI-së dhe nismat e ndërmarra në partneritet me organizata ndërkombëtare dhe vendase për zbatimin e ligjit nr.60/2016. Megjithatë, të dhënat e monitorimit evidentojnë nevojën për forcimin e rolit proaktiv të ILDKPKI-së në monitorimin e veprimtarisë së NjP-ve, ashtu edhe ndërgjegjësimin e publikut të gjerë dhe rritjen e pranimet kulturor të sinjalizimit. Me fuqizimin e mbikëqyrjes nga ILDKPKI ndaj NjP-ve si në sektorin publik dhe atë privat, KSHH vlerëson se mund të përmirësohet niveli i efektivitetit dhe impaktit të zbatimi një ligji kaq të rëndësishëm në luftën ndaj korrupsionit në vendin tonë.

5.2 Shkaqet kryesore për mungesën e sinjalizimeve: dallimet dhe ngjashmëritë në dy nivele

Numri tepër i ulët i sinjalizimeve vlerësohet si “thembra e Akilit” sa i takon mungesës së impaktit të zbatimit të ligjit nr.60/2016, në 4 vite që prej miratimit të tij. Shkaqet kryesore për mungesën e sinjalizimeve janë përcjellë si nga anëtarët e NjP ashtu edhe nga vetë punonjësit gjatë sesioneve informuese të organizuara më herët në 11 Ministri dhe më pas në 10 Bashki. KShH vëren se këto shkaqe janë kryesisht të natyrës objektive dhe subjektive.

Kështu, sa i përket shkaqeve të natyrës objektive për mungesën e sinjalizimeve në 10 Bashki të vendit, përmendim:

- a) **Trajnimet dhe aktivitetet ndërgjegjësuere për këtë ligj kanë qenë më shumë në kuadër të nismave sporadike dhe jo të ndërtuara mbi një metodologji që garanton qëndrueshmërinë e tyre në kohë dhe konsistencë** – Si pasojë, KShH ka vërejtur tek anëtarët e NjP-ve mungesë njohurish lidhur me konceptet apo parimet e ligjit nr. 60/2016. Krahas mospasjes së një formimi juridik, nuk kanë qenë të pakta rastet në të cilat anëtarët e NjP kanë reflektuar mungesë së ndërgjegjësimit mbi rolin e tyre të rëndësishëm. Në pjesën më të madhe të intervistave të realizuara, ka rezultuar se anëtarët e NjP e kanë parë rolin e tyre si një strukturë e sinjalizimit të brendshëm, e cila duhet të jetë e një natyre “sekrete” për shkak të kompetencave që kësaj strukture i janë besuar në ndërmarrjen e hetimit administrativ.
- b) **Nevoja për të fuqizuar ndërveprimin dhe bashkëpunimin ndër-institucional ndërmjet NjP dhe ILDKPKI** - KShH vëren se NjP të ngritura pranë Bashkive e kanë referuar të domosdoshëm “mbikqyrjen” dhe publikimin e manualeve/politikave instruktuese nga ana e ILDKPKI-së

me synim zbatimin efektiv të ligjit nr. 60/2016 dhe miratimin e akteve nënligjore të parashikuara. Një rekomandim i tillë mbetet në fuqi edhe për veprimtarinë e NjP në 11 Ministri. Shtimi i numrit të punonjësve të ILDKPKI për sektorin e sinjalizimeve duhet të sjellë rezultatet e para në drejtim të rritjes së mbikqyrjes dhe adresimit të problematikave të NjP.

- c) **Mbivendosja e kompetencave ndërmjet rolit auditues dhe funksionit anëtar të NjP për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve** - KShH ka konstatuar se kjo mbivendosje e kompetencave, e ngritur nga anëtarët e NjP, ka bërë që roli i tyre të fokusohet në atë primar si auditues, ndërkohë që vëmendje tepër të pakët nga ana e tyre i është kushtuar zbatimit të ligjit nr. 60/2016, kryesisht vetëm në momentin e raportimit vjetor pranë ILDKPKI-së. Roli i tyre si auditues ka krijuar stepje tek punonjësit aktualë të Bashkisë, të cilët në momentin e ndërmarrjes së hetimit administrativ nga ana e NjP, mund të shndërrohen lehtësisht nga sinjalizues në funksionarë publikë të përfshirë në korrupsion për shkak të mekanizmit dhe mënyrës së kryerjes së kësaj figure veprë penale në administratën publike.
- d) **Ndryshimet e vazhdueshme në përbërjen e anëtarësisë së NjP-ve passjellin mungesën e qëndrueshmërisë funksionale** - Ky shkak i cili konstatohet se ndërlidhet në mënyrë të pazgjidhshme me mungesën e informacionit të duhur për zbatimin efikas të ligjit, shfaqet ekzistent në Bashkitë të cilat kanë ndërmarrë në mënyrë të vazhdueshme akte për zëvendësimin e anëtarëve të NjP.
- e) **Mungesë e njohurive mbi mekanizmin e brendshëm të sinjalizimit (NjP-ve)** – Gjatë realizimit të sesioneve informuese, KShH paraqiti për punonjësit e Bashkive një anketim online. Ky anketim i cili përmbante 2 pyetje, synonte të “testonte” njohuritë e tyre mbi ekzistencën e NjP dhe numrin e anëtarëve që ushtrojnë funksionin pranë kësaj NjP. Rezultatet e këtij anketimi janë evidentuar në Aneksin II të këtij raporti. Nga analiza bërë këtyre rezultateve rezulton se pjesa më e madhe e punonjësve pjesëmarrës nuk kanë dijeni mbi ekzistencën dhe anëtarësinë e NjP.

Ndër shkaqet subjektive të referuara nga ana e anëtarëve të NjP dhe pjesëmarrësve në sesionet e informimit, KShH, evidenton një panoramë pothuajse identike si në nivelin qendror të Ministrive, të cilët parashtrojnë shkaqet si më poshtë vijon:

- f) Fenomen “i ri” kulturor dhe legjislacon risi: Ashtu si në analizën e kryer më herët për 11 Ministri, KShH është njohur me pretendime direkte të përcjella nga anëtarët e NjP në 10 Bashki, të cilët në kuadër të ushtrimit të detyrave të tyre organizative për njoftimin e nënpunësve të tjerë për

pjesëmarrjen në sesionet e informimit të planifikuara, janë përballur me opinione apo qëndrime paragjyquese të punonjësve, duke u quajtur “spiunë”. KShH vëren se këto paragjykime ndaj mekanizmave të sinjalizimit janë në nivel më të lartë në 10 Bashkitë e monitoruara.

- g) Frikë dhe mungesë besimi nga ana e punonjësve/nënpunësve të Bashkive: Varësia e drejtpërdrejtë e anëtarëve të NjP tek titullari i autoritetit publik ka krijuar tek nënpunësit idenë e mos ofrimit të një garancie efikase për hetimin me paanshmëri në përputhje me parashikimet ligjore të një rasti sinjalizimi. Ndërkohë roli i anëtarëve të NjP si pjesë e seksioneve të auditit të brendshëm të autoritetit publik ka krijuar frymën e kontrollit/hetimit të realizuar brenda procedurave të mbyllura.
- h) Frikë nga hakmarrja: Nga intervistat e realizuara, KShH ka konstatuar se pavarësisht nga garancitë ligjore që ofron ligji nr.60/2016, në praktikë vërehet se ekziston frika nga hakmarrja tek punonjësit, jo vetëm në raport me eprorin apo titullarin, por edhe për funksionarë të të njëjtit nivel, të cili mund të jetë subjekt të përfshirë në aktin korruptiv të sinjalizuar.



KAPITULLI VI

■ REKOMANDIME

KShH, me qëllim adresimin e disa problematikave të konstatuara gjatë monitorimit dhe aktiviteteve ndërgjegjëse, si dhe për të kontribuar në drejtim të përmirësimit të zbatimit të ligjit nr.60/2016, ka hartuar një sërë rekomandimesh, drejtuar organeve përgjegjëse të mëposhtme. KShH vlerëson maksimalisht adresimin e disa prej rekomandimeve të mëparshme të realizuara me të njëjtin qëllim, nga institucionet relevante dhe shpreson në të njëjtën qasje bashkëpunuese për adresimin e rekomandimeve vijuese, që kanë rezultuar nga një vlerësim i gjerë dhe konkret që KShH ka realizuar gjatë dy viteve të fundit.

Rekomandime për ILDKPKI:

- 1) KShH i rekomandon ILDKPKI-së të krijojë instrumenta të qëndrueshëm në veprimtarinë e saj që mundësojnë fuqizimin e rolit pro-aktiv në drejtim të mbikqyrjes sistematike ndaj NjP, me qëllim zbatimin me efektivitet të ligjit 60/2016.
- 2) Rekomandojmë rritjen e mëtejshme të angazhimit të ILDKPKI-së në udhëzimin e Njërive Përgjegjëse për formën dhe të dhënat e nevojshme që duhen paraqitur në raportin vjetor, nevojën për respektimin e afateve ligjore, etj, me qëllim orientimin drejt një raportimi në mënyrë cilësore dhe me standart të unifikuar.
- 3) KShH inkurajon ILDKPKI-në që në bashkëpunim me Njësitë Përgjegjëse të Bashkive, të forcojnë angazhimin për ndërgjegjësimin dhe njohjen e një numri më të gjerë punonjësish lidhur me ligjin nr. 60/2016 (nëpërmjet sesioneve informuese, trajnimeve, takimeve online etj). Në këtë drejtim, KShH inkurajon më tej ILDKPKI-në që të krijojë mekanizma sa më të qëndrueshëm që nuk fokusojnë këtë proces vetëm në kuadër të nismave sporadike (apo të kufizuara/fragmentarizuara në kohë) si dhe të forcojë më tej bashkëpunimin me aktorë të shoqërisë civile, profesionistë të së drejtës, përfaqësues të trupës akademike, përfaqësues të organizatave ndërkombëtare të akredituara në vendin tonë.

- 4) Në vijim të rekomandimeve për përshtatjen e ligjit nr.60/2016 me *acquis communautaire*, KShH i rekomandon ILDKPKI-së që në bashkërendim me Ministrinë e Drejtësisë, kjo e fundit në cilësinë e Koordinatorit Kombëtar Kundër Korrupsionit, por edhe si organ me iniciativë ligjore, të forcojnë më tej urat e bashkëpunimit midis tyre, sa i takon zbatimin të këtij ligji në praktikë dhe përputhshmërisë së tij me Direktivën për Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Bashkimit Evropian.

Rekomandime për Bashkitë e Monitoruara:

- 1) KShH i rekomandon titullarëve të Bashkive që të marrin masa, për aq sa është e mundur, për shmangien e praktikave të zëvendësimit dhe ndryshimin e anëtarëve të njësisë përgjegjëse.
- 2) KShH nxit forcimin e urave të bashkëpunimit të Bashkive me ILDKPKI dhe i inkurajon ato që me nismën e tyre t'i drejtohen ILDKPKI për konsultim lidhur me çështje, udhëzime të ndryshme të paqarta, sfida dhe vështirësi që mund të hasin, me qëllim zbatimin sa më efektiv të ligjit nr.60/2016.
- 3) KShH sugjeron marrjen e masave urgjente për ngritjen e NjP-ve në institucionet e varësisë të Bashkive nëse ndodhen në kushtet e zbatimit të nenit 10 pika 1 të ligjit nr. 60/2016 (pra nëse kanë mbi 80 punonjës).
- 4) KShH, thekson nevojën dhe i rekomandon NjP-ve në Bashki të respektojnë afatin ligjor për raportimin vjetor pranë ILDKPKI-së, me qëllim që të mos përbëjnë pengesë në drejtim të plotësisë dhe cilësisë së raportit vjetor të ILDKPKI.
- 5) Duke marrë në konsideratë problematikat e referuara në drejtim të ruajtjes së konfidencialitetit, KShH rekomandon marrjen e masave konkrete nga ana e NjP të Bashkive për administrimin dhe dokumentimin e një rasti sinjalizimi, në përputhje me parashikimet ligjore por dhe në dritën e Direktivës së Bashkimit Evropian (për aq sa është e mundur), lidhur me ruajtjen e konfidencialitetit dhe mbrojtjen e të dhënave personale.
- 6) Nisur nga situata e ngjashme me NjP pranë Ministrive, KShH rithekson sugjerimin për marrjen e masave konkrete për rishikimin e pozicioneve aktuale të anëtarëve të tyre, duke evidentuar në përshkrimin e punës dhe kompetencat aktuale si anëtarë të NjP dhe riklasifikimin e pagës konkrete në përputhje me ngarkesën potenciale. KShH inkurajon Bashkitë të bëjnë publike të dhënat lidhur me anëtarët e NjP-ve, detyrat e tyre për sa i takon administrimit dhe trajtimit të rasteve të sinjalizimit dhe format se si mund të kontaktohen.

- 7) KShH sugjeron marrjen e masave konkrete nga Bashkitë, për publikimin e të dhënave orientuese për vendndodhjen e zyrës së NjP-ve, me qëllim që çdo sinjalizuesi potencial (në radhët e punonjësve apo ish punonjësve të tyre) t'i garantohet aksesueshmëri sa më e mirë.
- 8) Me qëllim garantimin e parimit të konfidencialitetit dhe përafrimin me Direktivën e BE-së, KShH rekomandon marrjen e masave nga ana e NjP, për përcaktimin e qartë në rregulloren e miratuar për hetimin administrativ dhe ruajtjen e konfidencialitetit, të mekanizmave që ndiqen për administrimin e një sinjalizimi të përcjellë në rrugë elektronike. Gjithashtu i rekomandojmë të gjitha Bashkive që të krijojnë infrastrukturën e nevojshme të teknologjisë së informacionit që mundëson administrimin nga NjP, të sinjalizimeve online (psh me një seksion të veçantë në faqen zyrtare) ose në rrugë telefonike, duke garantuar plotësisht parimin e konfidencialitetit. Duke vlerësuar praktikën pozitive të Bashkisë së Shkodrës, inkurajojmë të gjitha Bashkitë të publikojnë në faqet e tyre zyrtare formularët tip që ndihmojnë sinjalizuesit potencial për të raportuar aktet e natyrës korruptive.

Rekomandime për Kuvendin e Shqipërisë/Këshillin e Ministrave:

KShH, gjatë monitorimit të parë që ka realizuar për zbatimin e ligjit në 11 Ministri i ka adresuar Kuvendit të Shqipërisë disa rekomandime, të cilat për shkak të ngjashmërisë që është evidentuar edhe në veprimtarinë e Bashkive si institucione të vetëqeverisjes vendore, mbeten në fuqi edhe për periudhën në fjalë.

Megjithatë nisur nga zhvillimet në të drejtën ndërkombëtare dhe si rrjedhojë e miratimit të Direktivës Evropiane 2019/1937 mbi “Mbrotjtjen e personave që raportojnë shkelje të ligjit të Bashkimit Evropian” (Direktiva për Mbrotjtjen e Sinjalizuesve), KShH adreson këto rekomandime të cilat i paraprijnë procesit të domosdoshëm të një vendi që aspiron të bëhet pjesë e familjes Evropiane, për të harmonizuar legjislacionin vendas me *acquis communautaire* të BE-së. Konkretisht, i sugjerojmë Kuvendit ose Këshillit të Ministrave, që me anë të një nisme legislative:

- 1) Të zgjerojë rrethin e subjekteve të cilët përfitojnë mbrotjtje nga hakmarrja, përveç sinjalizuesve, në përputhje me parashikimet që bën Direktiva. Duke përfshirë edhe lehtësuesit, si dhe personat e tretë të lidhur me të (kolegët e tij/saj), do të ndikonte në rritjen e një fryme mbështetëse dhe motivuese për denoncimin e një numri më të lartë të veprave apo akteve të dyshuara korruptive.

- 2) Të përcaktojë një listë, jo shteruese, të veprave të cilat mund të konsiderohen si veprime apo praktika të dyshuara korruptive, me qëllim qartësimin e publikut të gjerë se për cilat vepra të sinjalizuara ata përfitojnë mbrotjtje në kuadër të ligjit. Një përcaktim i tillë do t'i shërbente edhe anëtarëve të njësive përgjegjëse apo ILDKPKI-së në administrimin dhe hetimin e rasteve të sinjalizuara.
- 3) KShH, sugjeron që në dritën e këtij dokumenti të rëndësishëm ndërkombëtar, i cili vendos standarde minimum, të rishikohen kufizimet e vendosura për mbrotjtjen e sinjalizuesve në publik, konkretisht nenin 8 të ligjit nr 60/2016, duke mundësuar/ garantuar mbrotjtje edhe në raste të sinjalizimit në publik, qoftë kjo shoqëruar me kushte ose jo.



ANEKS I

Korrespondenca e l-rë e shkëmbyer me ILDKPKI dhe 10 Bashkitë e vendit:

 KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE	 KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE
Nr. Prot _____	Tiranë, më ____ Janar 2020
Drejtuar: Z. Erion Veliaj Kryetar Bashkia Tiranë	Më konsiderat, Erida Shindaj Drejtoresh Ekzekutive
Nga: Zuj. Erida Shindaj Drejtoresh Ekzekutive Komiteti Shqiptar i Helsinkit	
Linda: <i>Kritimi për bashkëpunim për çështje të legjitimitetit për shpalljen dhe përfundimin e Dregt Marrievshes në Bashkëpunim</i>	
 I referuar Z. VELIAJ,	
Duke marrë në konsideratë se informimi i punësve të autoriteteve publike ka rëndësi të një nivel ajet kryesor për mangësitë e sigurtimit, Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSJH) në përvojën e tij si qllor zbatues i sistemeve të sigurimit lokal për zbatim Ligjit për Sigurtimin¹, prant i cili elbet mundësitë nga "Programi i Sigurimit civil për Shqipërinë dhe Kosovën", Francën dhe Países së Bashkuar të Norvegjisë dhe mendohet nga Fondacioni Konow për Shqipëri (FKSP) në parimet në Partneritet për Nivelin dhe Qytetin (P.N). Niveli i kësaj shtese KSJH është në risit ndërpunimit dhe besimit e publikut në legjitimitetin për shpalljen e sigurtimit, ndjekjen komitetit në hollë kështu korrespondent në Shqipëri, përmes zbatimit në të merr të ligjit nr. 60/2016 në nivel lokal. Referuar Ligjit Nr. 60/2016 "Për sigurtimin dhe mbrojtjen e sigurtimeve" dhe VKO nr. 116, dt. 16.11.2016 "Për strukturën, tmeret e përgjegjësisë dhe maridheve e punës të punësve të sigurtisë përgjegjësit të autoritetit publik, në zbatim të Ligjit nr. 60/2016 "Për sigurtimin dhe mbrojtjen e sigurtimeve". Bashkia si qëllor bazë e vetëqendrimit vleron han një ky ky maridhetim dhe i sigurtimit të vendosjes. KSJH do të mirat bashkëpunim ndjekim institucionit që të detyrimin dhe Inspektoriatit të Lartit të Deklarimit të Kontrollit të Pasurisë dhe Konfliktit të Interesave (LDKPK), Opatihna, me një sit të metodologjinë të standardeve pranishme KSJH do të monitorojnë Vegetariane e LDNOPS me dhe 10 Bashkitë në vend. Sa në një, KSJH do të vlerësojnë mundësinë e realizimit të një takimi në jo as përfundim të institucionit që të detyrimin, në të cilin do të miratim brenda datës 31 Janar 2020. Ky takim ushon r'yn informojmë në konvencione për rishte të dhe për të vendosur urt e bashkëpunim miten KSJH dhe Bashkitë Tiranë në zbatimin e këtu sisteme. Letem gjeti bashkëpunim këtu shkruar, Dregt-Marrievshes e Bashkëpunimit mes KSJH dhe Bashkitë Tiranë, e cila formalisht lelet maridhetim bashkëpunimi.	
Adresa: Bp. "Stegurov VOR" Pali Tërshapoth q.13, Erit. Tërshapoth P.O. Box: Keshi, Prizren, RSH	Tele + Fax: +333 (04 33361) e-mail: info@ksjh.org sh.keshi@gmail.com
Adresa: Bp. "Stegurov VOR" Pali Tërshapoth q.13, Erit. Tërshapoth P.O. Box: Keshi, Prizren, RSH	Tele + Fax: +333 (04 33361) e-mail: info@ksjh.org sh.keshi@gmail.com

Korrespondenca e Il-të e shkëmbyer me ILDKPKI dhe 10 Bashkitë e vendit:

[illegible]

Korrespondenca e III-të e shkëmbyer me 10 Bashkitë e vendit:



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKI
ALBANIAN HUMAN RIGHTS COMMITTEE

Nr. Prot. _____ **Tiranë, _____ Qershor 2020**

Drejtuar: _____

Nga: **Zaj. Erida Shkëmbaj**
Drejtoreshë Ekzekutive
Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Lënda: *Kërkesë për informacion lidhur me çështjen e ligjit nr. 60/2016 "Për simpoziumin dhe mbrojtjen e simpoziumeve" dhe aktive ndëgjyqëse të dalë në dritë në çështje të tjerë*

I referuar Z.Zej:

Në datën 15 shkurt të vitit 2020, në bashkëpunim me _____, dot. dr. _____, si shokë bashkëpunues nënkuptojmë Bashkimin ku ju punoni dhe Komitetin Shqiptar të Helsinkit (KSHM), ju kemi kontaktuar në cilësinë e personit të kontaktuar për çështjen e titullit "Fuqimit dhe pabarobët lokal për të çështur Ligjin për Simpoziumin". Dala saktë në konstatimet tona e vërejtësish dhe theksohet se Bashkimin prandë si cili punon për çështjen e ligjit nr. 60/2016 "Për simpoziumin dhe mbrojtjen e simpoziumeve" dhe aktive ndëgjyqëse të tjerë, KSHM kërkoi të informohet në vijim:

1. A është sgrurit Njësisë Përgjegjëse në Bashkimin tuaj? Nëse jo, kur është sgrurit dhe me cilin përbërës (kërkohet të njihemi me kopjen e vendimit përkatës).
2. Sa është numri aktual i punonjësit të kësaj Njësie dhe cilat janë funksionet që ata mbajnë?
3. Që nga krijimi i Njësisë Përgjegjëse dhe deri më sot, a ka pasur rast të shprehshëm të mbeturve të tjerë që ka bërë ka ndodhur një shprehshmëri?
4. A është shprehshmëria ndërmjet tyre për njëqind të Njësisë me legjislacionin për simpoziumin? Nëse jo, ku/së ka organizuar tërësinë dhe kur?
5. Që nga krijimi i Njësisë Përgjegjëse dhe deri më sot, a ka pasur rast simpoziumesh për vlerësim apo paraktë që ka shprehshmëri korruptive?
6. Cilat janë vlerësimet që ka shprehshmëri të Bashkimit për çështjen e këtij legjislacioni?
7. A ka monitoruar ILDPKSHI çështjen e legjislacionit për simpoziumin nga Bashkimi? Nëse jo, në cilin formë?
8. A ka lënë parashikim ILDPKSHI raporte lidhur me vlerësimin tuaj për çështjen e legjislacionit për simpoziumin të KSHM kërkoi të njihet me kopjen e këtyre raporteve.

Në vijim, hamar në ligjin nr. 119-2014, "Për të drejtën e informimit", do të vlerësojmë një përgjigje tërësinë nga ana juaj!

Me konsideratë,
Erida Shkëmbaj
Drejtoreshë Ekzekutive

Adresa: Rr. "Nëntëdhjetë Vitet", PAF Tiranëqytet
 Ap. 10, Kat i Tretë, Albanisë
 P. O. Box, Katë Përfundim Nr. 1752

Tel & Fax: +355 49 556741
 e-mail: office@helsinki.org.al
 web-site: www.helsinki.org.al


KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT
ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Nr. Prot. _____ Tiranë, më _____, Dhjetor 2020

Drejtuesi: Zoj.
Përgjegjëse
Sektori i Auditit të Brendshëm
Bankkita

Nr.: Zoj. Erida Shkëndaj
Drejtuese Ekzekutive
Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Lënda: *Kërkesë për informacion lidhur me angazhimin e Njësia Përgjegjëse në zbatim të ligjit nr. 60/2016 "Për sigurtimin dhe mbrojtjen e sigurtuarëve"*

E nderues Zoj _____,

Në zbatim të Marrëveshjes së Bashkëpunimit nr. 1816 Prot. dt. 27.02.2020 të nënshkruar ndërmjet Bankkita ku Ju punoni dhe Komiteti Shqiptar të Helsinkit (KSHH), si dhe në përputhje me informacionet të përcjellura ndërmjet shkëmbit këtu përgjigje nr. 1259 prot. dt. 28.05.2020, KSHH e vlerësom bashkëpunimin e frytshëm dhe proaktiv me qëllim mbrojtësve e zbatimit të mirësisë "Fuqizimi i pushtetit lokal për të zbatuar Ligjin për Sigurtimin".

Bazuar në ligjin nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit", me synim reflektimin e gjetjeve objektive dhe të përditësuar mbi situatën e zbatimit të ligjit të sipërcaktuar gjat periudhës për disjunkt të informacionit krytar ndërmjet shkëmbit këtu përgjigje nr. 3569 prot. dt. 28.05.2020, KSHH kërkon të informohet në vijim:

1. A tërësisht shërbues adekuat rast i sigurtimit, për të cilin Njësia Përgjegjëse pranë Bankkita ka ndërmarrë procedurën e hetimit administrativ?
2. A ka pësuar ndryshime Njësia Përgjegjëse, pas miratimit me urdhrin nr. 654, datë 07.12.2016? Nëse po, Ju lutem vijoni në funksion të urdhrimit me ndryshimet respektive.
3. Ju autentifikoj të caktuarit dhe agjencit (ndërmarrës/shqiptar) shkëmbit në vlerësimin e Bankkita? A janë angazhu sipas përgjegjësisë për sigurtimin dhe mbrojtjen e sigurtuarëve pranë këtyre institucioneve/agjencive (siç mund të jetë Policia Bankkita, Urdhërbërja, Shërbësi e të rregulluarve etj)? Nëse po, Ju lutem vijoni në dispozicion të urdhrimit përkatës të angjës së këtyre agjencive.
4. Si vendoset në mund të garantohet konfidencialiteti e sigurtuarit në rast të disjunktimit të një sigurtimimi në rastet postare pranë njësisë përgjegjëse për sigurtimin dhe mbrojtjen e sigurtuarëve?
5. A tërësisht miratuar nga ana e Njësia Përgjegjëse për sigurtimin dhe mbrojtjen e informimit administrativ dhe rregullore e postuar për procedurën e shqyrtimit të kërkesës ndërmjet shkëmbit këtu përgjigje nr. 3569 prot. dt. 28.05.2020? Nëse po, Ju lutem vijoni në dispozicion të një kopjeje të kësaj Rregullore dhe urdhrimit përkatës për miratimin e saj.


KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT
ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

dispozicion të një kopjeje të kësaj Rregullore dhe urdhrimit përkatës për miratimin e saj.

6. A tërësisht miratuar rregulloren për procedurën e shqyrtimit të kërkesës për sigurtimin dhe mbrojtjen nga hakshtet, sipas tërësisht miratuar në mesin 19-ka 8 të ligjit nr. 60/2016? Nëse po, Ju lutem vijoni në dispozicion të një kopjeje të kësaj Rregullore dhe urdhrimit përkatës për miratimin e saj.

Duke ju falënderuar për bashkëpunimin e dërtatshëm, mbetemi në pritje të një përgjigjeje zyrshare nga ana juaj!

Me konsideratë,
Erida Shkëndaj
Drejtuese Ekzekutive

Adresa: Nr. "Rrëqyhe Vjor", PAF Tiranëqyhe
Ap 10, Kat 1 Tiranë Albania
P.O. Box: Kuria Postare Nr. 1102

Tel & Fax: +111 (020 33367)
e-mail: info@shh.al
e-mail: info@shh.al

Adresa: Nr. "Rrëqyhe Vjor", PAF Tiranëqyhe
Ap 10, Kat 1 Tiranë Albania
P.O. Box: Kuria Postare Nr. 1102

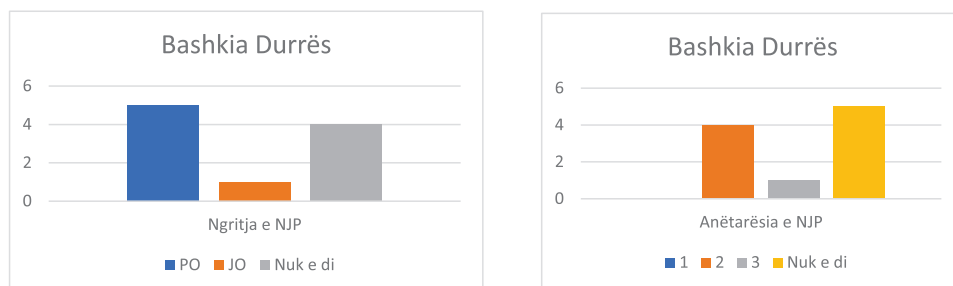
Tel & Fax: +111 (020 33367)
e-mail: info@shh.al
e-mail: info@shh.al

**“SINJALIZIMI I KORRUPSIONIT NË BASHKI-
SFIDAT DHE VËSHTIRËSITË E ZBATIMIT TË
LEGJISLACIONIT NË 10 BASHKITË E VENDIT”**

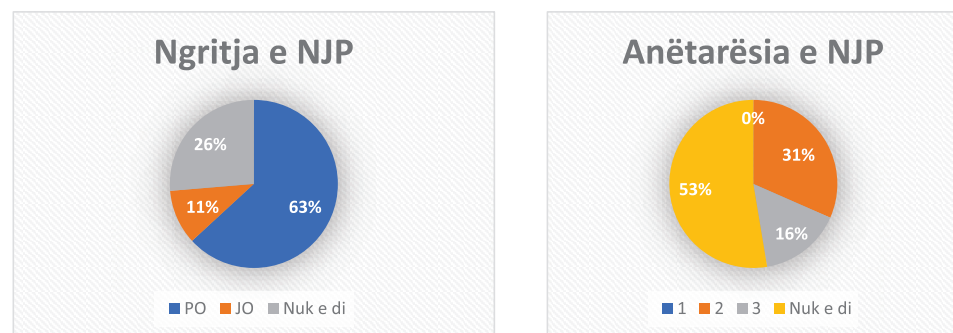
Referuar gjetjeve të monitorimit në
periudhën Janar 2020 – Janar 2021

ANEKS II²⁸

Rezultatet e anketimit online të realizuara gjatë sesioneve informuese me 9 Bashkitë e vendit:²⁹



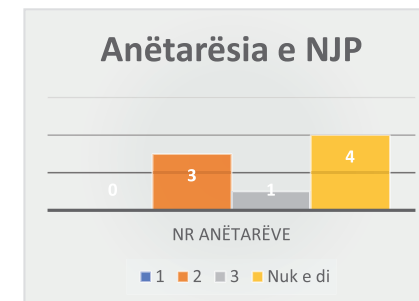
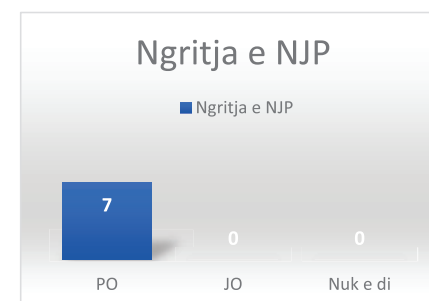
Në sesionin informues të realizuar online, morën pjesë 29 punonjës/nëpunës të Bashkisë Durrës. Nga këto, vetëm 10 punonjës morën pjesë në anketimin online duke iu përgjigjur dy pyetjeve të adresuara nga stafi i KShH-së.



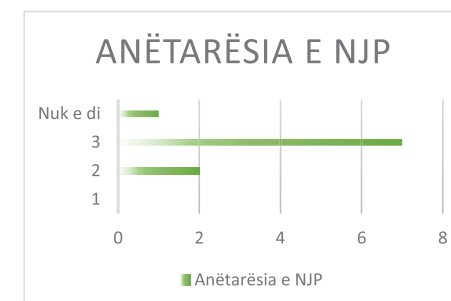
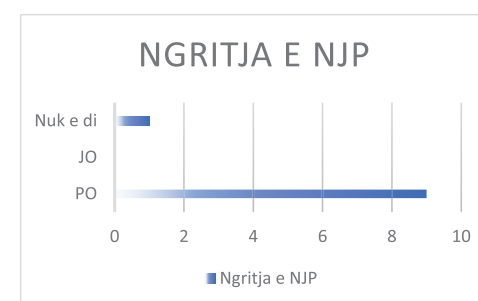
Në sesionin informues të realizuar me Bashkinë Shkodër, morën pjesë 25 punonjës/nëpunës të kësaj Bashkie. Në anketimin online të realizuar u regjistruan përgjigjet e dhëna nga 19 punonjës.

28 **Shënim***: Pavarësisht numrit të lartë të punonjësve të regjistruar me adresat e tyre elektronike në platformën Zoom, për shkak të pamundësisë logjistike dhe mungesës së pajisjes së të gjithë punonjësve me kompjuter me kamera funksionale, KShH ka referuar objektivisht të dhënat e nënpunësve/pjesëmarrësve që kanë ndjekur në mënyrë aktive online sesionin informues.

29 Bashkia Vlorë nuk është përfshirë nga ana e organizatorëve në anketim.

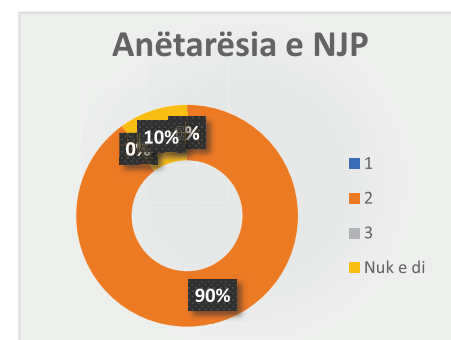
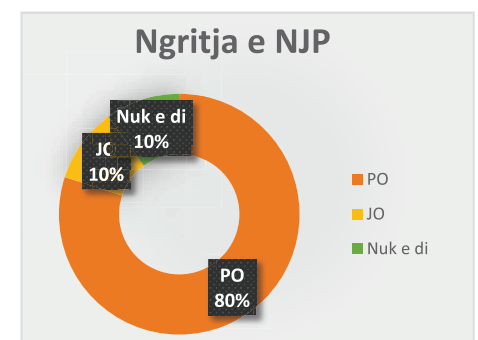


20 punonjës/nëpunës të Bashkisë Lezhë morën pjesë në sesionin informues të realizuar online nga KShH në bashkëpunim me ILDKPKI. Vetëm 7 punonjës u bënë pjesë e anketimit elektronik të realizuar.

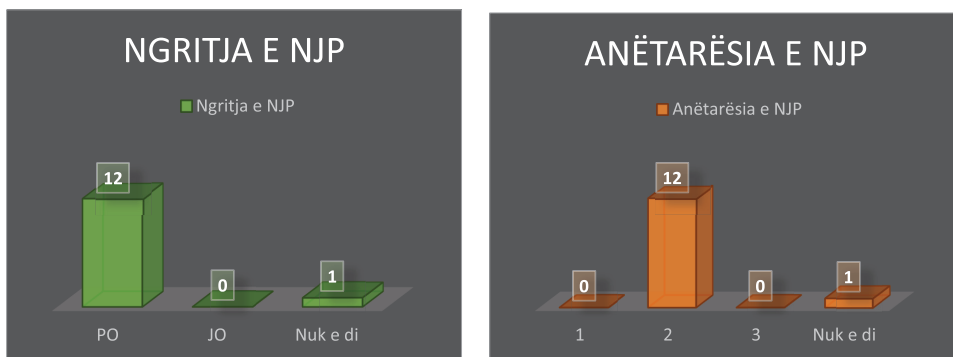


Gjatë realizimit të sesionit informues me Bashkinë Tiranë morën pjesë 17 persona, nga të cilët vetëm 10 u bënë pjesë e anketimit online duke i dhënë përgjigje 2 pyetjeve të adresuara.

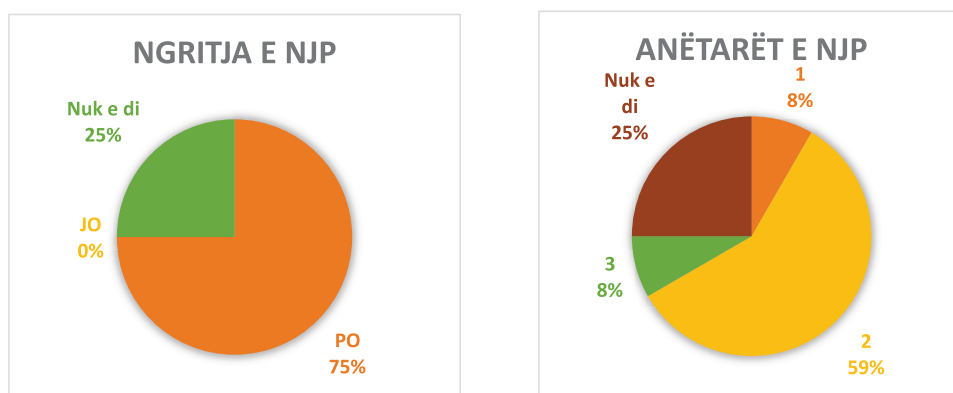
Në sesionin informues të realizuar me 16 punonjës të Bashkisë Gjirokastrë, u bënë pjesë e anketimit online 10 punonjës. Të dhënat e këtij anketimi janë sa vijon:



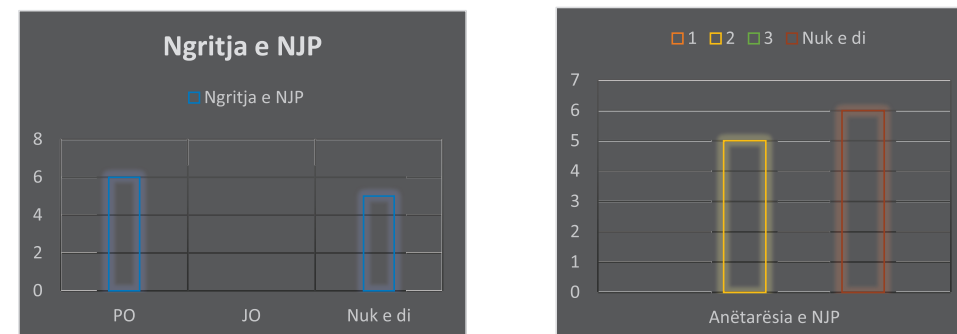
Gjatë realizimit të sesionit informues online me 25 punonjës të Bashkisë Korçë, KShH konstatoi se vetëm 13 nënpunës morën pjesë në anketimin e realizuar online.



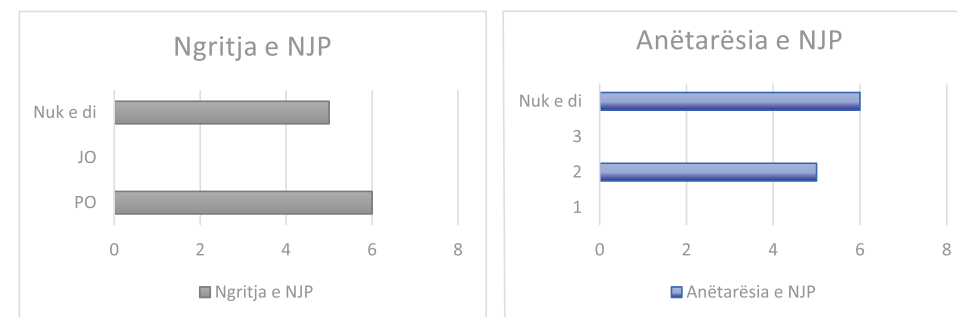
Në sesionin informues të realizuar me Bashkinë Elbasan morën pjesë 17 punonjës/nënpunës të këtij institucioni. Të gjithë pjesëmarrësit morën pjesë në anketimin online të realizuar duke përzgjedhur opsionet respektive, sipas mendimit të tyre.



13 punonjës të Bashkisë Dibër ndoqën në mënyrë proaktive sesionin informues të realizuar në kuadër të sensibilizimit dhe ndërgjegjësimit mbi ligjin nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”. 11 punonjës u përfshinë në anketimin e realizuar online, i cili përmbante 2 pyetje.



20 punonjës të Bashkisë Kukës morën pjesë në sesionin e informimit të realizuar online. Nga këta, vetëm 11 nënpunës u përfshinë në anketimin e realizuar, duke i dhënë përgjigje 2 pyetjeve të ngritura.



Ky grant është mundësuar nga 'Programi i shoqërisë civile për Shqipërinë dhe Kosovën', financuar nga Ministria e Punëve të Jashtme të Norvegjisë dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) në partneritet me Partnerët Shqipëri për Ndryshim dhe Zhvillim (PA). Përmbajtja dhe rekomandimet e paraqitura nuk përfaqësojnë qëndrimin zyrtar të Ministrisë së Punëve të Jashtme të Norvegjisë dhe Partnerëve Shqipëri për Ndryshim dhe Zhvillim (PA).



Norwegian Embassy



PARTNERËT SHQIPËRI
PËR NDRYSHIM DHE ZHVILLIM