



SINJALIZIMI DHE MBROJTJA E SINJALIZUESVE

(ANALIZË LIGJORE PËR SINJALIZUESIT DHE
MBROJTJEN E SINJALIZUESVE)

Autor: Gzim Shala

Redaktor: Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi - IKD dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e Byrosë së Narkotikëve Ndërkombëtar dhe Çështjeve të Zbatimit të Ligjit (INL) - Departamenti i Shtetit Amerikan dhe NED-it.

RRETH IKD

IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD

Rr. Rrustem Statovci

Prishtinë

E-mail: info@kli-ks.org

Web: www.kli-ks.org

Përkrahur nga:

Dhjetor 2019

Prishtinë, Republika e Kosovës



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Përmbajtja

I.	Përmbledhje ekzekutive	4
II.	Korniza Ligjore	5
III.	Mundësitë ligjorë për të sinjalizuar	6
IV.	Procedura dhe afatet ligjore për trajtimin e rasteve të sinjalizuara	7
V.	Mbrojtja ligjore e sinjalizuesve	8
VI.	Mungesa e legjislacionit sekondar për zbatimin e LMS-së.....	9
	Sfidat teknike të zbatimit të LMS-së	10
VII.	Rastet e sinjalizuesve sipas LMS-së	11
VIII.	Kompensimi i sinjalizuesve.....	11
IX.	Rastet e padëguara të sinjalizuesve	12
X.	Kunkluzione	13
XI.	Rekomandime.....	14

I. Përmbledhje ekzekutive

Deri në fund të vitit 2011, Kosova nuk ka pasur legjislacion për mbrojtjen e personave, të cilët kanë raportuar shkeljet brenda institucioneve publike të Republikës së Kosovës.

Lidhur me këtë fushë, më 24 shtator 2011 ka hyrë në fuqi Ligji për Mbrojtjen e Informatorëve. Ky ligj i cili kishte gjithsej 11 nene, përcaktonte parimet themelore në fushën e informatorëve, përgjegjësinë e institucioneve, vendosjen për veprimin e kundërligjshëm dhe disa aspekte të tjera procedurale dhe teknike. Por, në esencë, ky ligj nuk ndërtonte një sistem të raportimit dhe mbrojtës së raportuesve, të cilëve ligji në fjalë u referohej si informatorë. Për më tepër, veprimi kundërligjor, raportimi i të cilit mbrohej me këtë ligj, kufizohej vetëm në veprimin apo mosveprimin e personit me të cilat cenohen dispozitat në fuqi, qoftë në formë të veprës penale, apo kundërvajtjes.

Ky ligj ka qenë në fuqi deri më 2 janar 2019, kur edhe ka hyrë në fuqi Ligji Nr. 06/L -085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (LMS).

Me këtë ligj, Kosova ka ndërtuar një sistem të raportimit, apo sinjalizimit, të shkeljeve në institucionet publike apo private, ku ka përcaktuar fushat për të cilat mund të sinjalizohet, institucionet apo adresat se ku duhet të drejtohet një sinjalizues, procedurat për sinjalizim, mbrojtjen dhe të drejtat e sinjalizuesve, madje edhe të personave të tjerë, të lidhur me sinjalizuesin, mbrojtjen gjyqësore të sinjalizuesve, dispozitat kundërvajtëse e deri tek raportimi vjetor. Në këtë ligj, përpos sinjalizimit nga institucionet publike, rëndësi i kushtohet edhe sektorit privat, dispozita të cilat hyjnë në fuqi më 2 janar 2020.

Sipas LMS-së, sinjalizimi mund të jetë në formë të raportimit dhe shpalosjes në interes publik, lidhur me keqpërdorimet si në sektorin publik ashtu dhe në atë privat. LMS përcakton edhe fushat për të cilat sinjalizimi është i mbrojtur. Për dallim nga ligji paraprak, LMS e ka zgjedhur në masë të konsiderueshme gamën e fushave të përshtatshme për sinjalizim. Sipas LMS-së, secili sinjalizues ka në dispozicion tri lloje të sinjalizimit: të brendshëm (tek punëdhënësi), të jashtëm (tek autoriteti kompetent) dhe publik (Media, OJQ, internet etj.). LMS përcakton dispozitat për mbrojtjen e interesave të ligjshme të sinjalizuesve. Madje, ky ligj përcakton edhe mbrojtjen e interesave të personave të lidhur me sinjalizuesin. Për të sinjalizuar, sipas LMS-së kërkohet vetëm “dyshimi i arsyeshëm”, i cili term nuk është i njëjtë me ”provën”, term juridik që nënkupton fakte që shkojnë përtej dyshimit se diçka ka ndodhur. Prej personit që raporton nuk priten prova në këtë kuptim.

Por, Ministria e Drejtësisë nuk ka përmbushur obligimin ligjor për hartimin e rregullores e cila përcakton procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit. Rrjedhimisht, Qeveria e kaluar ka dështuar që brenda afatit ligjor ta miratoj këtë rregullore.

Që nga hyrja në fuqi e LMS-së, AKK nuk ka pasur asnjë rast të sinjalizimit si organ tek i cili bëhet sinjalizimi i jashtëm, derisa që nga ajo kohë, as në publik nuk ka pasur asnjë sinjalizim publik.

II. Korniza Ligjore

Deri në fund të vitit 2011, Kosova nuk ka pasur legjislacion për mbrojtjen e personave, të cilët kanë raportuar shkeljet brenda institucioneve publike të Republikës së Kosovës.

Lidhur me këtë fushë, më 24 shtator 2011 ka hyrë në fuqi Ligji për Mbrojtjen e Informatorëve, sipas të cilit ligj, me informator kuptohet “çdo person, i cili si qytetar apo i punësuar, informon në mirëbesim autoritetin përkatës brenda institucioneve publike në nivelin qendror apo lokal, institucione, ndërmarrje publike apo private për çdo dyshim të arsyeshëm për ekzistimin e veprimit kundërligjor”¹.

Qëllimi i këtij ligji është krijimi i bazës ligjore për cytjen e zyrtarëve për paraqitjen e veprimeve kundërligjore².

Ky ligj i cili kishte gjithsej 11 nene, përcaktonte parimet themelore në fushën e informatorëve, përgjegjësinë e institucioneve, vendosjen për veprimin e kundërligjshëm dhe disa aspekte të tjera procedurale dhe teknike. Por, në esencë, ky ligj nuk ndërtonte një sistem të raportimit dhe mbrojtës së raportuesve, të cilëve ligji në fjalë u referohej si informatorë.

Për më tepër, veprimi kundërligjor, raportimi i të cilit mbrohej me këtë ligj, kufizohej vetëm në veprimin apo mosveprimin e personit me të cilat cenohen dispozitat në fuqi, qoftë në formë të veprës penale, apo kundërvajtjes.

Ky ligj ka qenë në fuqi deri më 2 janar 2019, kur edhe ka hyrë në fuqi Ligji Nr. 06/L -085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (LMS).

Qëllimi i këtij ligji është mundësimi i sinjalizimit të shkeljeve në sektorin publik dhe privat dhe mbrojtja e sinjalizuesve.³ Me këtë ligj përcaktohen rregullat për sinjalizimin, procedurën e sinjalizimit, të drejtat dhe mbrojtjen e sinjalizuesve dhe detyrimet e institucioneve publike dhe subjekteve private në lidhje me sinjalizimin⁴.

Me këtë ligj, Kosova ka ndërtuar një sistem të raportimit, apo sinjalizimit të shkeljeve në institucionet publike apo private, ku ka përcaktuar fushat për të cilat mund të sinjalizohet, institucionet apo adresat se ku duhet të drejtohet një sinjalizues, procedurat për sinjalizim, mbrojtjen dhe të drejtat e sinjalizuesve, madje edhe të personave të tjerë, të lidhur me sinjalizuesin, mbrojtjen gjyqësore të sinjalizuesve, dispozitat kundërvajtëse e deri tek raportimi vjetor.

Në këtë ligj, përpos sinjalizimit nga institucionet publike, rëndësi i kushtohet edhe sektorit privat, dispozita të cilat hyjnë në fuqi më 2 janar 2020⁵.

¹ Ligji nr.04/L-043 për Mbrojtjen e Informatorëve. Neni 1.1.

² Po aty. Neni 1.

³ Ligji nr.06/L-085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve. Neni 1.

⁴ Po aty. Neni 2.

⁵ Po aty. Neni 32.

III. Mundësitë ligjore për të sinjalizuar

Sipas LMS-së, sinjalizimi mund të jetë në formë të raportimit dhe shpalosjes në interes publik. LMS përcakton edhe fushat për të cilat sinjalizimi është i mbrojtur. Për dallim nga Ligji nr.04/L-043 për Mbrojtjen e Informatorëve, i cili ka përcaktuar shkeljen e dispozitave ligjore vetëm kur kemi të bëjmë me veprë penale dhe kundërvajtje, LMS e ka zgjedhur në masë të konsiderueshme gamën e fushave të përshtatshme për sinjalizim.

Madje, LMS i referohet tri periudhave relevante për secilën fushë, përkatësisht për shkeljen që ka ndodhur, është duke ndodhur apo që ka gjasa që të ndodhë. Përpos shkeljeve që konsistojnë në vepra penale dhe kundërvajtje, sipas LMS, fusha të përshtatshme për sinjalizim janë edhe keqadministrimi i drejtësisë, keq menaxhim të rëndë të institucionit, cenimin e shëndetit dhe cenimin e mjedisit. Ndër të tjera, fushë e përshtatshme për sinjalizim është edhe informacioni që synon të tregojë që ndonjë nga këto çështje ka qenë, është apo ka gjasa të jetë fshehur apo shkatërruar⁶.

Sa i përket vlerësimit nëse një situatë e caktuar hynë në kuadër të këtyre fushave, përkatësisht paraqet interes publik, sipas LMS-së, kjo supozohet në secilin rast dhe nuk ka nevojë të vërtetohet, por se mund të vërtetohet e kundërta, përkatësisht se një çështje e caktuar nuk hynë në këto fusha⁷.

Sipas LMS-së, secili sinjalizues ka në dispozicion tri lloje të sinjalizimit:

- Sinjalizimi i brendshëm (*tek punëdhënësi*);
- Sinjalizimi i jashtëm (*tek autoriteti kompetent*); dhe
- Sinjalizimi publik (*media, OJQ, internet etj.*).

Sa i përket sinjalizimit të brendshëm, punëdhënësi publik i cili ka më shumë se 15 të punësuar, dhe punëdhënësi privat, i cili ka më shumë se 50 të punësuar janë të obliguar të caktojnë zyrtarin përgjegjës për rastet e sinjalizuesve. Nëse sinjalizuesi ka dyshim të arsyeshëm se zyrtari përgjegjës mund të jetë i përfshirë në rast, se hetimi nuk është efektiv apo nuk është person i përshtatshëm, sinjalizuesi mund t'i drejtohet direkt punëdhënësit. Situatë e njëjtë qëndron edhe nëse punëdhënësi nuk ka zyrtar përgjegjës apo nuk ka përcaktuar dhe publikuar procedura të brendshme për pranimin dhe trajtimin e sinjalizimeve.

Ndërsa, nëse sinjalizimi ka të bëjë me drejtuesin e punëdhënësit, ka karakter urgjent, ka dyshime se mund të ndërmerren veprime të dëmshme ndaj sinjalizuesit apo se provat mund të fshihen apo sinjalizuesi ka dyshime se provat mund të fshihen, atëherë sinjalizuesi mund të bëjë sinjalizim të jashtëm. Sinjalizuesit e sektorit publik raportimin e jashtëm duhet ta bëjnë në Agjencinë Kundër Korrupsion (AKK) derisa sinjalizuesit e sektorit privat këtë lloj të sinjalizimit duhet ta bëjnë tek rregullatorët sipas fushave të përgjegjësisë.

Përtej sinjalizimit të jashtëm, në rastet kur sinjalizuesi me arsye beson se ai do t'i nënshtrohet ndëshkimit nëse bënë raportim të brendshëm apo të jashtëm, beson se në këto dy lloje të

⁶ Po aty. Neni 5.1.

⁷ Po aty. Neni 5.2.

raportimit dëshmitë e tij do të fshihen apo shkatërrohen, se ja kërcënime për jetën, shëndetin publik, sigurinë, mjedisin, apo kur shkaktohen dëme në shkallë të gjerë apo të pariparueshme apo në rastet kur autoritetet përgjegjëse për raportimin e brendshëm dhe të jashtëm nuk kanë ndërmarrë veprimet përkatëse, atëherë sinjalizuesi informacionin mund ta shpalos në publik, përkatësisht të bëjë sinjalizim publik.

Ndërsa, kur sinjalizimi i brendshëm apo jashtëm sipas këtij ligji ka të bëjë me informacionin e klasifikuar, sigurinë kombëtare, mbrojtjen, inteligjencën dhe marrëdhëniet ndërkombëtare, sinjalizuesi ia paraqet organit kompetent në këto fusha.

Në këtë mënyrë, vlerësimi për kalimin nga një lloj i sinjalizimit në një lloj tjetër të sinjalizimit varet kryesisht nga vetë sinjalizuesi, me kusht që i njëjti në kuptim të nenit 10 të LMS-së, mos të keqpërdorë sinjalizimin.

Pas sinjalizimit të brendshëm apo të jashtëm, sinjalizuesi njoftohet lidhur me rrjedhën e rastit për të cilin ai ka sinjalizuar.

IV. Procedura dhe afatet ligjore për trajtimin e rasteve të sinjalizuara

Neni 16 i LMS-së ka përcaktuar edhe afatet ligjore për trajtimin e rasteve të sinjalizimit. Në këtë nen thuhet se procedura e brendshme e hetimit administrativ të sinjalizimit inicohet nga momenti i raportimit të informacionit të sinjalizuar.

Pas raportimit të informacionit të sinjalizuar, punëdhënësi brenda 15 ditëve nga dita e pranimit të sinjalizimit e njofton sinjalizuesin për pranimin ose refuzimin e sinjalizimit⁸.

Sa i përket fazës së hetimit administrativ, në kuptim të veprimit me nguti, LMS fillimisht ka përcaktuar se kjo fazë përfundon “*sa më shpejt që është e mundur*”. Por, në çdo rast, hetimi administrativ duhet të përfundojë brenda 45 ditëve nga dita e raportimit të informacionit të sinjalizuar, përveç kur nga rrethanat e rastit kërkohet shtyrja e këtij afati, e cila shtyrje maksimalisht mund të jetë edhe 45 ditë të tjera⁹.

Gjatë fazës së hetimit administrativ, zyrtari përgjegjës shqyrton dhe vlerëson pretendimet e ngritura nga sinjalizuesi, mund të kërkojë informacione shtesë, të bëjë inspektime, të marrë deklaratat e personave relevant, të konsultohet me ekspertë të fushës përkatëse etj.¹⁰. Gjatë fazës së hetimit administrativ mund të marrë pjesë edhe vetë sinjalizuesi apo edhe personi i tretë për të cilin besohet se ka dijeni apo posedon dokumentacionin përkatës për një rast konkret¹¹. Edhe punëdhënësi obligohet që të vendosë në dispozicion të hetimit të dhënat, dokumentacionin dhe provat të cilat i zotëron¹².

⁸ Po aty. Neni 16.2.

⁹ Po aty. Neni 16.3.

¹⁰ Po aty. Neni 16.4 dhe 16.5.

¹¹ Po aty. Neni 16.6.

¹² Po aty. Neni 16.8.

Nëse pas përfundimit të hetimit administrativ të sinjalizimit nga punëdhënësi rezulton se kemi të bëjmë me shkelje ligjore, punëdhënësi vë në dijeni organin kompetent si dhe ndërmerr masa të menjëhershme për të parandaluar dhe penguar vazhdimi i pasojave të dëmshme nga veprimi apo praktika e dyshuar e sinjalizuar¹³.

Procedura e njëjtë sikurse në rastin e sinjalizimit të brendshëm zbatohet edhe në rastet e sinjalizimit të jashtëm, si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat¹⁴.

Pjesa tjetër e procedurës e pa rregulluar me LMS, mbulohet me Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative¹⁵.

V. Mbrojtja ligjore e sinjalizuesve

LMS përcakton dispozitat për mbrojtjen e interesave të ligjshme të sinjalizuesve. Madje, ky ligj përcakton edhe mbrojtjen e interesave të personave të lidhur me sinjalizuesin, të cilin person ligji e përkufizon si “personi i cili ndihmon sinjalizuesin ose mund të ofrojë prova të lidhura me sinjalizimin apo çdo person tjetër që mund të dëmtohet për shkak të çfarëdo lidhjeje me sinjalizuesin”.

Neni 7 i LMS-së përcakton se sinjalizuesi ka të drejtën e: mbrojtjes së identitetit të tij gjatë procesit të sinjalizimit, ruajtjen e fshehtësisë së burimit të informacionit të sinjalizuar dhe mbrojtjes kundër veprimeve të dëmshme. Në këtë nen përcaktohet se në rrethana të caktuara, sinjalizuesit i mbrohen të drejtat gjatë hetimit administrativ, pas hetimit administrativ si dhe pas përfundimit të marrëdhënies së punës me punëdhënësin e tij, kur nga rrethana të arsyeshme, sinjalizuesi ka kërkuar mbrojtjen sipas këtij ligj.

Në anën tjetër, neni 9 i LMS-së përcakton se “Sinjalizuesi që raporton ose shpalos informata në pajtim me dispozitat e këtij ligji, nuk mund të jetë subjekt i përgjegjësisë penale ose civile apo procedurave disiplinore” dhe se “Sinjalizuesi ka të drejtën e mbrojtjes sipas këtij ligji, në rastet kur: 1) raporton ose shpalos informacion, siç është përcaktuar me këtë ligj, 2) me arsye beson se informacioni i raportuar apo i shpalosur është i vërtetë”.

Sa i përket termit “Besimi i arsyeshëm”, ky term nuk është i njëjtë me “provën”, term juridik që nënkupton fakte që shkojnë përtej dyshimit se diçka ka ndodhur. Prej personit që raporton nuk priten prova në këtë kuptim¹⁶.

Për më tepër, sinjalizuesi nuk është i detyruar të provojë mirëbesimin dhe vërtetësinë e informacionit të sinjalizuar¹⁷ derisa zyrtari përgjegjës duhet të marrë pëlqimin me shkrim të sinjalizuesit në rast se i kërkohet të japë të dhëna që mund të zbulojnë identitetin e

¹³ Po aty. Neni 16.9 dhe 16.10.

¹⁴ Po aty. Neni 18.2 dhe 19.

¹⁵ Po aty. Neni 16.11.

¹⁶ “Mbrojtja e Sinjalizuesve”. Udhëzues. Projekti kundër Krimin Ekonomik (PECK II). 2019. F.9. (Shih linkun: <https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c?fbclid=IwAR3AaNNPS2Py3xf9sei4ycpGQ8xcxaOEVAzXh-KNC-DujOPQeToZaDdvF-A>).

(Qasur së fundi më 7 dhjetor 2019).

¹⁷ Ligji nr.06/L-085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve. Neni 9.3.

sinjalizuesit tek një autoritet kompetent për veprime që nuk mund të ndërmerren pa e zbuluar identitetin e sinjalizuesit¹⁸.

Neni 22 i LMS-së përcakton 12 veprime të dëmshme të cilat ndalohet që të ndërmerren ndaj sinjalizuesit, duke përfshirë edhe togfjalëshin “por pa u kufizuar në...”, në atë mënyrë që përpos këtyre 12 veprimeve të numëruara taksativisht në këtë nen, të ndalojë edhe veprime të tjera të dëmshme ndaj sinjalizuesve, derisa neni pasues i këtij ligji përcakton edhe të drejtën e sinjalizuesit për dëmshpërblim. Lidhur me mbrojtjen gjyqësore, neni 24.5 i LMS-së përcakton se “të gjitha lëndët që kanë të bëjnë me sinjalizimin, trajtohen me prioritet nga Gjykata”.

Me rëndësi është edhe barra e provës për këto raste. Neni 25 i LMS-së përcakton se “Në të gjitha rastet kur sinjalizuesi ose personi i lidhur me sinjalizuesin konsideron se ka pësuar nga veprime të dëmshme për shkak të sinjalizimit, **punëdhënësi e ka barrën e provës të provojë se veprimi i dëmshëm nuk ka lidhje shkakore me sinjalizimin**”.

Në anën tjetër, sinjalizimi mbrohet edhe me dispozita kundërvajtëse dhe me dispozita penale. Neni 27 i LMS-së përcakton lartësinë e dënimeve për kundërvajtje në rast shkelje në raport me sinjalizuesin dhe me vet procesin e sinjalizimit, në të cilat raste gjoha arrin deri në 20.000 euro.

Ndërsa, dispozita për mbrojtjen e sinjalizuesve janë inkorporuar edhe në Kodin nr.06/L-074 Penal të Republikës së Kosovës, i cili ka hyrë në fuqi më 14 prill 2019. Në kapitullin 31 të këtij Kodi, janë listuar veprat penale kundër administrimit të drejtësisë dhe administratës publike, ku ndër to është edhe “Hakmarrja”, vepër penale kjo e sanksionuar me nenin 388 të këtij Kodi. Paragrafi 2 i këtij neni përcakton se “Kushdo që ndërmerr ndonjë veprim të dëmshëm për cilindo person me qëllim të hakmarrjes për shkak të raportimit ose shpalosjes së informacionit për veprimet dhe mosveprimet që paraqesin kërcënim ose cenim të interesit publik dënohet me gjobë ose me burgim deri në dy (2) vjet”.

VI. Mungesa e legjislacionit sekondar për zbatimin e LMS-së

Neni 17.5 i LMS-së përcakton se “Qeveria, sipas propozimit të Ministrisë së Drejtësisë, me akt nënligjor përcakton procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit” derisa neni 30.1 i këtij ligji përcakton se “Aktet nënligjore për zbatim të këtij ligji, do të nxirren brenda gjashtë (6) muajve prej ditës së hyrjes në fuqi të këtij ligji”. Në këtë mënyrë, kjo rregullore është dashur të miratohet nga Qeveria sipas projekt propozimit të Ministrisë së Drejtësisë (MD) më së largu deri më 2 korrik 2019.

Këtë afat ligjor nuk e ka respektuar Qeveria e kaluar, përkatësisht Ministria e Drejtësisë, e cila deri në fund të mandatit të saj nuk e ka dërguar këtë projekt rregullore në Qeveri. Më 19 korrik 2019 ka dhënë dorëheqje ish-Kryeministri Haradinaj, pas së cilës dorëheqje, Qeveria e Republikës së Kosovës është në dorëheqje. Në këtë mënyrë, pas kësaj date, kjo rregullore nuk ka mundur të miratohet ende.

¹⁸ Po aty. Neni 11.3.

Ndërsa, neni 30.2 i LMS-së përcakton se “Në afat prej gjashtë (6) muajsh pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, punëdhënësit sipas këtij ligj caktojnë zyrtarët përgjegjës për sinjalizim dhe e njoftojnë AKK-në për sektorin publik, përkatësisht Inspektoratin e Punës për sektorin privat”. Sa i përket sektorit publik, AKK ka njoftuar se personat përgjegjës janë caktuar për mbi 200 institucione¹⁹.

Po ashtu, me qëllim të harmonizimit të strukturës organizative përkritazi me kompetencat e reja në fushën e sinjalizimit, AKK me 10 maj 2019 ka ndryshuar edhe Rregulloren për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Vendeve të Punës në AKK²⁰.

Sfidat teknike të zbatimit të LMS-së

Neni 11 i LMS-së përcakton konfidencialitetin e sinjalizimit dhe sinjalizuesit. Për më tepër, paragrafi 2 i këtij neni përcakton se “Zyrtari përgjegjës dhe personat tjerë nuk duhet të njoftojnë personin e përmendur në sinjalizim, përveç nëse kërkohet domosdoshmërisht me ligj”.

Por, ruajtja e konfidencialitetit është sfiduar në praktikë për shkaqe teknike.

Personat përgjegjës për rastet e sinjalizimit në secilin institucion, janë persona të cilët janë të punësuar në institucionin respektiv. Në këtë rast, institucionet nuk kanë zyre të veçanta për trajtimin e këtyre rasteve apo hapësira të veçanta për ruajtjen e dosjeve të sinjalizimit.

Në këtë rast, fakti se në shumicën e institucioneve janë të vendosur dy apo më shumë punonjës në një zyre, e pamundëson sigurimin e parimit të konfidencialitetit. Kjo për arsye se secili person, me të drejtë, heziton që të sinjalizojë një rast, nëse në zyrën e personit përgjegjës për raste të sinjalizimit ka edhe persona të tjerë të cilët janë jashtë këtij procesi. Po ashtu, në shumë institucione, korridoret deri tek zyret e personave përgjegjës, apo edhe vetë zyret e tyre, janë të monitoruara me kamera, aspekt ky që rrezikon zbulimin e identitetit të secilit sinjalizues.

Për më tepër, mungesa e një hapësire të veçantë për ruajtjen e dosjeve të sinjalizimit rrezikon që këto dosje të bien në duar të personave të tretë jo relevant, dhe të cenohet parimi i konfidencialitetit.

Në anën tjetër, neni 14.3.2 i LMS-së përcakton se sinjalizimi mund të paraqitet edhe me e-mail. Personat përgjegjës për rastet e sinjalizuesve në institucione të caktuara shfrytëzojnë e-mailat zyrtare të këtyre institucioneve, në të cilat e-maila kanë qasje zyrtarët për teknologji informative. Mundësia e qasjes së këtyre zyrtarëve në këto dosje, është një rrezik tjetër i parimit të konfidencialitetit të përcaktuar me LMS.

¹⁹ "Sfidat e sinjalizuesve në Kosovë". Betimi për Drejtësi. 23 nëntor 2019. (<https://betimiperdrejtesi.com/emisionet/sfidat-e-sinjalizuesve-ne-kosove/>). (Qasur së fundi më 9 dhjetor 2019).

²⁰ "REGULLORE NR. 01/2019 PËR NDRYSHIMIN DHE PLOTËSIMIN E RREGULLORES NR. 01/2013 PËR ORGANIZIMIN E BRENDSHËM DHE SISTEMATIZIMIN E VENDEVE TË PUNËS NË AGJENCINË KUNDËR KORRUPSIONIT". AKK. 10 maj 2019. (Shih linkun: <https://akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente/ALB%20Rregullore%20Nr%2001%202019%20per%20ndryshimin%20dhe%20plotesimin%20e%20rregullores%2001....pdf>). (Qasur për herë të fundit më 9 dhjetor 2019).

Për këtë arsye, institucionet duhet që të adresojnë të gjitha këto sfida në praktikë, në mënyrë që të ketë kushte dhe hapësira të duhura për sinjalizuesit që të sinjalizojnë rastet për të cilat kanë informacion.

VII. Rastet e sinjalizuesve sipas LMS-së

Që nga hyrja në fuqi e LMS-së, AKK nuk ka pasur asnjë rast të sinjalizimit si organ tek i cili bëhet sinjalizimi i jashtëm, derisa që nga ajo kohë, as në publik nuk ka pasur asnjë sinjalizim publik.

Sipas Drejtorit të AKK-së, Shaip Havolli, ndonëse ende zyrtarisht nuk ka asnjë sinjalizues, shihet se ka një interesim, derisa shton se mungesa e Rregullores për pranimin dhe trajnimin e rasteve të sinjalizimit paraqet një pengesë të madhe në këtë fushë.

Ndërsa, sa i përket sinjalizimit të brendshëm, numri i këtyre rasteve nuk është bërë ende publik, pasi për përgatitjen dhe publikimin e raportit vjetor për rastet e sinjalizuesve, AKK ka afat ligjor deri më 31 mars 2020.

VIII. Kompensimi i sinjalizuesve

“Ndonjëherë krimi paguan”, është fjalia e parë e artikullit të “New York Times”, i cili flet për një qytetar Amerikan, i cili për shkak të sinjalizimit të bërë, është shpërblyer me 104 milionë dollarë.

Bradley C. Birkenfeld, kishte sinjalizuar mashtrimin e sistemit bankar Zvicran dhe mashtrimin me taksat Amerikane. Informacioni që ai zbuloi rezultoi me një sukses të madh, për të cilin sukses, ai u shpërblye nga shteti Amerikan me plot 104 milion dollarë²¹.

Kjo për arsye se legjislacioni i Shteteve të Bashkuara të Amerikës parasheh kompensim për sinjalizues, nëse rastet e tyre rezultojnë me sukses. Varësisht nga faktorët relevant, shumica që një sinjalizues mund të kompensohet për rastin e sinjalizuar varion nga 15 e deri në 30% të shumës së konfiskuar²².

Në bazë të kësaj skeme kompensimi, në një rast tjetër, një sinjalizues në Shtetet e Bashkuara të Amerikës është kompensuar me plot 250 milionë dollarë.

Në këtë rast, shihet se kompensimi i sinjalizuesve ka pasur një efekt pozitiv në Shtetet e Bashkuara të Amerikës. Në SHBA ekzistojnë praktika të mira të sinjalizimit, mbrojtjes së sinjalizuesve dhe shpërblimit të sinjalizuesve, të cilat mund të shqyrtohen për t'i përfshirë në

²¹ "Whistle-Blower Awarded \$104 Million by I.R.S.". 11 shtator 2012. (Shih linkun: <https://www.nytimes.com/2012/09/12/business/whistle-blower-awarded-104-million-by-irs.html>). (Qasur për herë të fundit më 9 dhjetor 2019).

²² "Can I Be Compensated For Being a Whistleblower?". 7 qershor 2019. (Shih linkun: <https://www.whistleblowersattorneys.com/blogs-whistleblowerblog-compensated-for-being-a-whistleblower>). (Qasur së fundi më 9 dhjetor 2019).

legjislacionin e Kosovës, për të stimuluar rastet e sinjalizuesve.²³ Në rastin e Republikës së Kosovës, zbatimi i sistemit të sinjalizimit të përcaktuar në LMS duhet që të krijojë një stabilitet dhe pas një kohe relativisht të shkurtër, duhet të shqyrtohet edhe mundësia e zbatimit të sistemit të kompensimit të sinjalizuesve.

Në këtë rast, duke pasur parasysh rreziqet dhe komplikimet e kësaj politike, MD duhet që fillimisht të bëjë një analizë të detajuar, para se të futet në procesin e ndryshimeve ligjore të cilat rregullojnë sistemin e kompensimit të sinjalizuesve.

IX. Rastet e padëguara të sinjalizuesve

Deri në hyrjen në fuqi të LMS-së, ka pasur raste të caktuara kur zyrtarë të ndryshëm kanë raportuar dhe denoncuar abuzime dhe shkelje nga brenda institucioneve. Por, këto raportime nuk janë trajtuar as me seriozitetin minimal nga organet e sistemit të drejtësisë, e vila mënyrë e veprimit demotivon të gjithë personat në njohuri për veprime të paligjshme brenda institucioneve, që të raportojnë shkeljet për të cilat ata janë në dijeni.

Tutje, Inspektorati Policor i Kosovës (IPK) në korrik të vitit 2017 kishte shpallur konkurs për 17 vende të lira në këtë institucion, në të cilin konkurs, auditori i Ministrisë së Punëve të Brendshme (MPB) kishte gjetur gjithsej 15 shkelje ligjore në procedurat e rekrutimit të këtij konkursi.

Ky auditim i këtij konkursi ishte bërë me kërkesë të ish-ministrit të MPB-së Flamur Sefaj, nga ana e Njësisë së Auditimit të Brendshëm të MPB-së, dhe atë, pasi “Betimi për Drejtësi” kishte transmetuar një audio-incizim ku shiheshin dallaveret që kishin ndodhur në procedurën e rekrutimit lidhur me konkursin në fjalë. Pas të gjeturave të auditimit, më 18 dhjetor të vitit të kaluar, ish-ministri i MPB-së në atë kohë, Flamur Sefaj kishte bërë kërkesë që ky konkurs të anulohet, dhe një gjë të tillë edhe kishte ndodhur më 29 dhjetor 2017.

I gjithë rasti ishte iniciuar në nëntor të vitit të kaluar, kur MPB-ja kishte pranuar një ankesë në lidhje me këtë konkurs, nga ana e anëtarit të komisionit për rekrutim, Qerim Bytyqi, njëherësh udhëheqës për hetime në Divizionin e Prizrenit/Pejës, në kuadër të IPK-së, i cili përmes një shkrese kishte njoftuar ministrin për shkeljet e komisionit në procedurën e rekrutimit.

Sinjalizuesi, aso kohe informatori Qerim Bytyqi, Kryetar i Komisionit përzgjedhës duke shfrytëzuar Ligjin për Mbrojtjen e Informatorëve, Ligjin për IPK dhe Kodin Penal, ka informuar Ministrin e Punëve të Brendshme dhe Prokurorinë për parregullsitë e këtij konkursi. Pas kësaj, kishte pasuar edhe hulumtimi i emisionit “Betimi për Drejtësi”, pas të cilit emision, ish-ministri i MPB-së, Bejtush Gashi, e ka shkarkuar nga detyra Kryeshefin

²³ “Dokumentari ekskluziv nga SHBA “Sinjalizuesit e korrupsionit” (Dokumentari i plotë)”. 9 dhjetor 2019. www.betimiperdrejtesi.com (<https://betimiperdrejtesi.com/dokumentari-ekskluziv-nga-shba-sinjalizuesit-e-korrupsionit-dokumentari-i-plote/>)

Ekzekutiv të IPK-së, Hilmi Mehmeti²⁴. Gjatë gjithë kësaj kohe, Qerim Bytyqi ishte përballur me presione të ndryshme për shkak të sinjalizimit të tij.

X. Kunkluzione

- Deri në vitin 2011, Kosova nuk ka pasur legjislacion për mbrojtjen e personave, të cilët kanë raportuar shkeljet brenda institucioneve publike.
- Nga viti 2011 e deri në vitin 2019, kjo fushë është rregulluar me një ligj të varfër, përkatësisht me Ligjin për Mbrojtjen e Informatorëve.
- Nga 2 janari i vitit 2019 në fuqi ka hyrë Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve, i cili ligj ndërton një sistem të avancuar të raportimit apo sinjalizimit të shkeljeve brenda institucioneve, qoftë atyre publike apo private. Dispozitat të cilat kanë të bëjnë me sinjalizimin nga sektori privat hyjnë në fuqi më 2 janar 2020.
- Për dallim nga Ligji nr.04/L-043 për Mbrojtjen e Informatorëve, i cili ka përcaktuar shkeljen e dispozitave ligjore vetëm kur kemi të bëjmë me vepër penale dhe kundërvajtje, LMS e ka zgjedhur në masë të konsiderueshme gamën e fushave të përshtatshme për sinjalizim.
- Sipas LMS-së, secili sinjalizues ka në dispozicion tri lloje të sinjalizimit: të brendshëm (*tek punëdhënësi*), të jashtëm (*tek autoriteti kompetent*) dhe publik (*Media, OJQ, internet etj.*).
- LMS përcakton dispozitat për mbrojtjen e interesave të ligjshme të sinjalizuesve. Madje, ky ligj përcakton edhe mbrojtjen e interesave të personave të lidhur me sinjalizuesin.
- Neni 22 i LMS-së përcakton 12 veprime të dëmshme të cilat ndalohet që të ndërmerren ndaj sinjalizuesit, duke përfshirë edhe togefjalëshin “por pa u kufizuar në...”, në atë mënyrë që përpos këtyre 12 veprimeve të numëruara taksativisht në këtë nen, të ndalojë edhe veprime të tjera të dëmshme ndaj sinjalizuesve.
- Sinjalizuesit mbrohen me dispozita penale të inkorporuara në Kodin e ri Penal të Republikës së Kosovës.
- Ministria e Drejtësisë nuk ka përmbushur obligimin ligjor për hartimin e rregullore e cila përcakton procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit. Rrjedhimisht, Qeveria e kaluar ka dështuar që brenda afatit ligjor ta miratojë këtë rregullore.
- Institucionet nuk e kanë adresuar krijimin e kushteve teknike për koordinatorët sinjalizues, që të kenë kushte të punës, në mënyrë që të ruhet parimi i konfidencialitetit të sinjalizimit dhe sinjalizuesve.
- Që nga hyrja në fuqi e LMS-së, AKK nuk ka pasur asnjë rast të sinjalizimit si organ tek i cili bëhet sinjalizimi i jashtëm.
- Deri në hyrjen në fuqi të LMS-së, ka pasur raste të caktuara kur zyrtarë të ndryshëm kanë raportuar dhe denoncuar abuzime dhe shkelje nga brenda institucioneve. Por,

²⁴ "Pas hulumtimit të emisionit "Betimi për Drejtësi", Ministri i Brendshëm shkarkon Kryeshefin e suspenduar të IPK-së, Hilmi Mehmeti". Betimi për Drejtësi. 3 korrik 2019. (Shih linkun <https://betimiperdrejtesi.com/pas-hulumtimit-te-emisionit-betimi-per-drejtesi-ministri-i-brendshem-shkarkon-kryeshefin-e-suspenduar-te-ipk-se-hilmi-mehmeti/>). (Qasur së fundi më 9 dhjetor 2019).

këto raportime nuk janë trajtuar as me seriozitetin minimal nga organet e sistemit të drejtësisë, e vila mënyrë e veprimit demotivon të gjithë personat në njohuri për veprime të paligjshme brenda institucioneve, që të raportojnë shkeljet për të cilat ata janë në dijeni.

- Sistemi i kompensimit të sinjalizuesve është treguar i efektshëm në Shtetet e Bashkuara të Amerikës. Pasi që sistemi i sinjalizimit i përcaktuar në LMS të arrij një stabilitet, edhe Republika e Kosovës duhet të shqyrtojë mundësinë e ndërtimit të skemave të kompensimit të sinjalizuesve.

XI. Rekomandime

1. Ministria e Drejtësisë sa më shpejt ta hartojë Rregulloren e cila përcakton procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit. Në këtë drejtim, Ministri/ja i ri i Drejtësisë dhe Qeveria e re ta kenë parasysh vonesën e cila tanimë është krijuar në nxjerrjen e kësaj rregulloreje, dhe të veprojnë me urgjencë për miratimin e saj.
2. Të gjitha institucionet të adresojnë kërkesat teknike për mundësimin e sinjalizimit, në mënyrë që të ruhet parimi i konfidencialitetit të sinjalizimit dhe sinjalizuesve.
3. Për secilin veprim eventual të dëmshëm në drejtim të sinjalizuesve, Prokurori i Shtetit konform nenit 388 të KPRK-së të veprojnë me efikasitet, efektivitet dhe në mënyrë proaktive të mbrojnë sinjalizuesit nga veprimet e dëmshme në drejtim të tyre.
4. Menjëherë pas hyrjes në fuqi të dispozitave të LMS-së të cilat rregullojnë sinjalizimin në institucionet private, të njëjtat të caktojnë zyrtarët përgjegjës për rastet e sinjalizimit.
5. Të gjithë udhëheqësit e institucioneve publike, të njoftojnë stafin e tyre mbi dispozitat e LMS-së dhe akteve të tjera nënligjore të cilat rregullojnë këtë fushë.
6. Në kuptim të nenit 30.3. të LMS-së, AKK dhe Inspektoriati i Punës të fillojnë procedurat sipas ligjit për kundërvajtje ndaj punëdhënësve dhe zyrtarëve përgjegjës të cilët nuk i kane përmbushur obligimet sipas këtij ligji.
7. Institucionet përgjegjëse për fushat e informacionit të klasifikuar, sigurisë kombëtare, mbrojtës, intelektualit dhe marrëdhënive ndërkombëtare sa më shpejt të nxjerrin aktet nënligjore me të cilat përcaktojnë rregullat dhe procedurat për pranimin dhe trajtimin e llojeve të sinjalizimeve.
8. Brenda një afati relativisht të shkurtër, MD të bëjë një analizë të detajuar mbi ndryshimet ligjore në të ardhmen, rreth skemave të kompensimit të sinjalizuesve, bazuar në praktikën e SHBA-së.