



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



Analiza e Boshllëqeve të Ligjit për Sinjalizimin dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Shqipërisë

*Seksion nga "Analiza e Boshllëqeve të Ligjeve për Mbrojtjen e
Sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi"*



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Mirënjohje

Analiza e Boshllëqeve të Ligjit për Sinjalizimin dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Shqipërisë është një seksion nga një botim më i gjatë i titulluar "Analiza e Boshllëqeve të Ligjeve për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi". Procesi i zhvillimit të analizës së boshllëqeve u krye përmes konsultimeve të gjera, dhe u morën kontribute nga ana e përfaqësuesve të institucioneve publike. Sekretariati i RAI-t shpreh falënderimet e sinqerta dhe vlerësimin e thellë për Inspektoratin e Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave të Shqipërisë, i cili ka dhënë kontribut të vlefshëm për zhvillimin e analizës së boshllëqeve të ligjit shqiptar.

Ky dokument u hartua si pjesë e projektit "Thyerja e Heshtjes: Përmirësimi i politikave dhe kulturës së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi", financuar nga Bashkimi Evropian. Projekti synon të ndihmojë partnerët nga juridiksionet përfituese që të përmirësojnë kanalet e raportimit të sinjalizuesve dhe mekanizmat e mbrojtjes; të forcojnë kapacitetin e shoqërisë civile për të mbështetur sinjalizuesit; dhe të rrisin ndërgjegjësimin publik për rëndësinë e sinjalizimit në luftën kundër korrupsionit.

Autorët: Tom Devine dhe Mark Worth

Botuesi: Iniciativa Rajonale Kundër Korrupsionit

Për botuesin: Desislava Gotskova – Drejtoresha e Sekretariatit të RAI-t

Redaktor: Elmerina Ahmetaj Hrelja, Menaxhere e Projektit – Ekspert kundër korrupsionit

Fra Andjela Zvizdovica 1, B/7, 71 000 Sarajevo

Bosnjë-Hercegovinë

Tel: +387 33 296 321; Faks: +387 33 296 329

Email: info@rai-see.org

Faqja e internetit: www.rai-see.org

DEKLARATË PËR MOHIM PËRGJEGJËSIE:

Ky botim është prodhuar me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e tij është vetëm përgjegjësi e autorëve të tij dhe nuk shpreh domosdoshmëri pikëpamjet e Bashkimit Evropian.

Të gjitha mendimet e shprehura në këtë botim nuk pasqyrojnë domosdoshmëri qëndrimin zyrtar të Iniciativës Rajonale Kundër Korrupsionit ose të shteteve të saj anëtare.

Përkthimi: We translate Albania

Dizajni dhe printimi: UrbanGRAF

Gusht 2021

©RAI 2021. Të gjitha të drejtat e rezervuara. Përmbajtja e këtij publikimi mund të përdoret për qëllime jo-tregtare, duke i dhënë mirënjohjen e duhur RAI-t.



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

TABELA E PËRMBAJTJES

Hyrje	7
Përmbledhje ekzekutive: Pikat e forta dhe të dobëta të ligjeve për mbrojtjen e sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi	9
Shqipëri	11
Shtojca 1: Metodologjia e Analizës së Boshllëqeve të Ligjeve për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi	23
Shtojca 2: Rekomandimi i Këshillit të Evropës	27
Shtojca 3: Të drejtat e lirisë së fjalës në Direktivën e Bashkimit Evropian për Mbrojtjen e Sinjalizuesve	31
Shtojca 4: Fjalor i termave	35



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

HYRJE

Analiza e Boshllëqeve të Ligjit për Sinjalizimin dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Shqipërisë është një seksion nga një botim më i gjatë i titulluar “Analiza e Boshllëqeve të Ligjeve për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi”, i publikuar nga Sekretariati i RAI-t në gusht 2021, në gjuhën angleze, në kuadër të projektit rajonal të financuar nga BE “Thyerja e Heshtjes: Përmirësimi i politikave dhe kulturës së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi”.

Seksioni Analiza e Boshllëqeve të Ligjit për Sinjalizimin dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Shqipërisë u hartua me qëllim që të përkthejë në shqip dhe si përfundim edhe të lehtësonte procesin e miratimit dhe zbatimit të rekomandimeve të tij nga autoritetet kompetente. Ai përfshin pjesët e mëposhtme të “Analizës së Boshllëqeve të Ligjeve për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi”:

1. Përmbledhje ekzekutive: Pikat e forta dhe të dobëta të ligjeve për mbrojtjen e sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi;
2. Kapitulli i Ligjit për Sinjalizimin dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Shqipërisë;
3. Metodologjia e Analizës së Boshllëqeve (Shtojca 1);
4. Rekomandimi KM/Rek(2014)7 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (Shtojca 2);
5. Përmbledhje e Direktivës së Bashkimit Evropian (BE) për Mbrojtjen e Personave që Raportojnë Shkelje të së Drejtës Evropiane (Shtojca 3);
6. Fjalor termash (Shtojca 4).

DEKLARATË PËR MOHIM PËRGJEGJËSIE: Ky është një përkthim jozyrtar në gjuhën shqipe; prandaj nuk mund të gëzohet asnjë e drejtë ligjore bazuar tek këtë dokument. Autorët nuk mund të mbajnë përgjegjësi për ndonjë përkthim të gabuar. Publikimi original në gjuhën angleze është kryesori.



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Përmbledhje ekzekutive: Pikat e forta dhe të dobëta të ligjeve për mbrojtjen e sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Si pjesë e projektit *Thyerja e Heshtjes: Përmirësimi i politikave dhe kulturës së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi*, u krahasuan nëntë ligje për mbrojtjen e sinjalizuesve në shtatë juridiksione me dy instrumentet kryesorë ligjorë në Evropë: Rekomandimi i Këshillit të Evropës i vitit 2014 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve¹ (në vijim referuar si: Rekomandimi i KE-së) dhe Direktiva e Bashkimit Evropian e vitit 2019 për Mbrojtjen e Personave që Raportojnë Shkelje të së Drejtës Evropiane² (në vijim referuar si: Direktiva e BE-së).

Shtatë juridiksionet, ligjet e të cilëve u vlerësuan janë: Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina³ (BiH), Kosova*, Moldavia, Mali i Zi, Maqedonia e Veriut dhe Serbia.

Për këtë studim, u përmbledhën 21 standarde kryesore që përfaqësojnë elementet bazë të sistemit të mbrojtjes së sinjalizuesve, të marra nga Rekomandimi i KE-së dhe Direktiva e BE-së (shih Shtojcën 1). Ky vlerësim shqyrton nëse çdo standard është i përfshirë në ligjin e çdo juridiksioni, dhe nëse po, deri në çfarë mase. Vlerësimi nuk shqyrton ndikimin nga zbatimi i ligjeve. Përmes këtij vlerësimi, u identifikuan boshllëqet e përgjithshme dhe të veçanta në dispozitat ligjore, dhe u hartuan rekomandime për çdo juridiksion.

Rezultatet për secilin juridiksion jepen në seksione të veçanta. Për secilin juridiksion, 21 standardet renditen krahas një analize të lidhur me vlerësimin e përputhshmërisë. Nëse një standard i caktuar përfshihet ose mungon në mënyrë thelbësore, shprehet thjesht ky fakt. Nëse një standard përfshihet pjesërisht ose pasqyrohet në mënyrë jo të duhur, jepet një shpjegim se cilat elemente mungojnë ose reflektohen në mënyrë jo të duhur. Në disa raste, shpjegohen edhe efektet e mundshme negative të këtyre mangësive.

Në përmbyllje të çdo juridiksioni, përfshihet një vlerësim përmbledhës - 1) nëse ligji pasqyron përputhshmëri të plotë thelbësore, të pjesshme ose të papërshtatshme me standardet; dhe 2) rekomandimet e përmbledhura për të arritur përputhshmëri të plotë.

Qëllimi i kësaj analize boshllëku është të ndihmojë juridiksionet që të rishikojnë dhe përmirësojnë legjislacionin e tyre për sinjalizuesit, në mënyrë që të jetë në përputhje me Direktivën e BE-së. Megjithatë, i takon juridiksioneve të vlerësojnë nëse ndryshimet janë të nevojshme ose të zbatojnë rekomandimet në një formë tjetër, dhe të përcaktojnë rendin e këtyre veprimeve. Zbatimi i rekomandimeve mund të përshtatet me rrethanat specifike të secilit juridiksion.

Për të verifikuar vlerësimin legjislativ janë kryer konsultime të palëve të interesuara me agjencitë kundër korrupsionit dhe institucione të tjera. Vlerësimi do të shërbejë si bazë dialogu ndërmjet juridiksioneve, me qëllim të përkrahës kalimi i rekomandimeve në veprime, duke çuar në mbrojtje më të mirë të sinjalizuesve për qytetarët.

Të dhënat janë marrë nga institucionet publike të juridiksioneve përfituese, të cilat janë përfshirë në Analizën e Boshllëqeve. Duke pasur parasysh sa rëndësi kanë konsultimet me palët e interesuara, kontakti me institucionet publike do të vazhdojë edhe në fazat e ardhshme të projektit.

¹ Rekomandimi KM/Rek(2014)7 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

² Direktiva (BE) 2019/1937 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit të datës 23 tetor 2019 për mbrojtjen e personave që raportojnë shkelje të së Drejtës Evropiane, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

³ Për Bosnjë dhe Hercegovinën, të tre ligjet aktuale të mbrojtjes së sinjalizuesve u vlerësuan: Ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve në institucionet e Bosnjës dhe Hercegovinës, Ligji për mbrojtjen e personave që raportojnë korrupsion në qarkun Brčko dhe Ligji për mbrojtjen e personave që raportojnë korrupsion në Republikën Srpska.

* Ky përcaktim nuk cenon qëndrimet mbi statusin dhe është në përputhje me Rezolutën UNSCR 1244/1999 të KS të OKB -së dhe Opinionin e Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Rezultatet e vlerësimit paraqiten në mënyrë të tillë që të lehtësojnë marrjen në konsideratë të ndryshimit të ligjeve, nëse juridiksioni zgjedh të ndjekë këtë rrugë. Në përgjithësi, dy ligje për mbrojtjen e sinjalizuesve kanë pasqyruar përputhshmëri thelbësore me standardet e konsensusit: ligjet e Kosovës* dhe Serbisë. Katër ligje reflektojnë përputhshmëri të pjesshme me standardet e konsensusit: ligjet e Shqipërisë, Malit të Zi, Maqedonisë së Veriut dhe subjektit të BiH të Republikës Srpska. Tre ligje për mbrojtjen e sinjalizuesve nuk kishin përputhshmërinë e duhur: ligji shtetëror i BiH, ligji i Qarkut Brčko të BiH dhe ligji i Moldavisë.

Në përgjithësi, fushat në të cilat ligjet përmbajnë vazhdimisht 21 standarde përfshijnë:

- një deklaratë të gjerë të të drejtave të sinjalizuesit;
- fusha e përgjithshme e mbrojtjes nga të gjitha format e ngacmimit që mund të ketë një "efekt ftohës" në mundësinë dhe gatishmërinë e punonjësve dhe qytetarëve për të raportuar keqsjelljet;
- përcaktimi i kanaleve të raportimit;
- përcaktimi i personave për të marrë dhe hetuar raportet dhe ankesat për hakmarrje;
- garantimi i konfidencialitetit të sinjalizuesit.

Në përgjithësi, fushat në të cilat ligjet në mënyrë të përsëritur nuk përfshijnë siç duhet 21 standardet përfshijnë:

1. mospërfshirja e standardit të "besimit të arsyeshëm" për raportimet e sinjalizimit;
2. përfshirja e "mirëbesimit" ose testeve të tjera të motiveve të sinjalizuesit si parakusht për mbrojtje;
3. mosmbrojtja e lirisë së shprehjes publike (sinjalizimet e bëra publike);
4. mospërfshirja e barrës së provës tek punëdhënësit që të tregojnë se veprimet e ndërmarra ndaj punonjësve nuk lidhen me sinjalizimin e kryer prej tyre;
5. fushë mbrojtjeje e papërshtatshme për të gjithë sinjalizuesit e mundshëm me dëshmi të rëndësishme;
6. mungesë qartësie dhe aksesueshmërie për mbrojtjen kundër hakmarrjes;
7. ndihmë e papërshtatshme përmes mjeteve juridike;
8. kufizime në llojet e keqsjelljeve që mund të raportohen sipas ligjit;
9. dënime të papërshtatshme për hakmarrjen dhe veprime të tjera;
10. mosmbrojtja ndaj përgjegjësisë civile dhe penale;
11. standardet për kanalet e besueshme të raportimit që nxisin sinjalizuesit të ndjekin çështjet e raportuara;
12. mungesa e transparencës së rezultateve të ligjit, sa i përket ndikimit nga raportimet e sinjalizimit dhe efektivitetit ndaj hakmarrjes.

Metodologjia e Analizës së Boshllëqeve, për të cilën është rënë dakord me përfaqësuesit e institucioneve publike të juridiksioneve përfituese, jepet në Shtojcën 1; Rekomandimi i Këshillit të Evropës jepet në Shtojcën 2; një përmbledhje e Direktivës së BE-së jepet në Shtojcën 3; dhe një Fjalor i Termave jepet në Shtojcën 4.

SHQIPËRI

Ligji për Sinjalizimin dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Shqipërisë (2016)

Standardi 1

1) Ligji zbatohet për të gjithë punonjësit dhe punëtorët e sektorit publik dhe privat, duke përfshirë kontraktorët, stazhierët, vullnetarët, punonjësit me kohë të pjesëshme, punonjësit e përkohshëm, kandidatët për punë, ish-punonjësit dhe anëtarët e organit drejtues.⁴

Ligji mbulon punonjësit në sektorin publik dhe privat. Ata përkufizohen si njerëz që "kanë hyrë në marrëdhënie pune pavarësisht nga natyra ose kohëzgjatja e punësimit". Këtu përfshihen punonjësit që nuk paguhen, persona që kanë aplikuar për punësim dhe ish-punonjësit.

Megjithëse ligji shprehet se është i zbatueshëm për të gjithë personat, pavarësisht nga natyra e marrëdhënies së punës, ligji nuk shprehet në mënyrë specifike se zbatohet për kontraktorët, praktikantët ose pjesëtarët e organeve drejtuese.

Fatkeqësisht, boshllëqe ekzistojnë edhe në mbrojtjen e punonjësve që ligji i mbulon. Së pari, ligji nuk mbron shprehimisht personat që ndihmojnë sinjalizuesin të kryejë raportimin, ose personat që janë të lidhur me sinjalizuesin. Shpeshherë duhet një përpjekje në ekip për të bërë një raportim sinjalizimi të përgjegjshëm dhe me fakte. Nëse ekziston vetëm mbrojtja për sinjalizuesin përfundimtar, i cili harton raportin zyrtar, personat e tjerët thelbësorë për të ekspozuar keqsjelljen do të mbeten ligjrisht të pambrojtur. Megjithatë, ata mund të jenë burime të domosdoshme për mbështetjen e hulumtimit, vërtetimit ose ekspertizës. Për më tepër, çdo sinjalizues i dyshuar do të izolohet në vendin e punës. Pa mbrojtur të gjithë ekipin, efekti ftohës do të jetë i fortë, raportet do kenë cilësi më të ulët dhe hakmarrja do të jetë më e lartë.

Ligji gjithashtu nuk mbron shprehimisht ata që janë "gati" për të sinjalizuar (kryerja e hulumtimit të nevojshëm për një raportim që pasqyron një besim të arsyeshëm), ose (që gabimisht) "dyshohen" për dhënien e sinjalizimit. Ky mosveprim lë hapësira për goditje parandaluese që krijojnë një efekt të konsiderueshëm ftohës.

Ndoshta mangësia më domethënëse në fushën e mbrojtjes së punonjësve të mbuluar nga ligji është mosmbrojtja shprehimisht e "detyrimit për t'u shprehur" - komunikimi i informacioneve të mbrojtura përmes një zinxhiri hierarkik të një organizate si pjesë e përgjegjësisë të punës. Ky është konteksti më domethënës për komunikimin e informacionit të mbrojtur. Vetëm një përqindje e vogël e sinjalizimit komunikohet si mospërputhje mendimesh. Çdo organizatë ka nevojë për informacione të plota dhe të sakta për të marrë gjykime dhe vendime të përgjegjshme, dhe që sistemi i kontrollit dhe balancave institucionale të funksionojë në mënyrë efektive. Ky boshllëk duhet të plotësohet gjithashtu për të qenë në përputhje me Direktivën e BE-së.

Rekomandimi: Fusha e zbatimit duhet të jetë më e qartë dhe të ofrojë mbrojtje nga hakmarrja për personat që ndihmojnë ose janë të lidhur me një sinjalizues; ose perceptohen se janë "gati" për të kryer një sinjalizim (kryerja e hulumtimit të nevojshëm për kryerjen një raportimi që pasqyron një besim të arsyeshëm), ose si një sinjalizues, edhe nëse gabohet. Fusha e zbatimit duhet të zgjerohet për të mbuluar të gjitha raportet që komunikojnë informacion të mbrojtur, pavarësisht nëse komunikimi është formal, në përputhje me rregullat për raportet me shkrim; ose joformale, si protestimi i keqsjelljen gjatë një takimi. Nuk duhet të ketë dyshime që mbrojtja shtrihet te komunikimi i informacionit në lidhje me keqsjelljen përmes ushtrimit të detyrave të punës, si raportimi i problematikave të një mbikëqyrës, si dhe kur një raport është një pretendim ose një përgjegjësi e punës.

⁴ Rekomandimi i KE-së Parimi 3-6; Nenet 4, 9.2 dhe 12.2 të Direktivës së BE-së. Këto referenca për standardet uniforme në raport nuk do të përsëriten në seksionet për juridiksionet e tjera.



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Standardi 2

2) Sinjalizimi përfshin korrupsionin; dhënien e ryshfetit; shkeljen e së drejtës publike; shkeljet e të drejtave të njeriut; krimin financiar dhe mashtrimin; rreziqet për konsumatorët, shëndetin publik, sigurinë dhe mjedisin; dhe keqsjellje të tjera dhe rreziqe që kërcënojnë ose dëmtojnë interesin publik.⁵

Ligji e përkufizon sinjalizimin si një raportim për "veprime ose praktika të dyshuara korrupsioni", veçanërisht për korrupsion aktiv ose pasiv, abuzim të detyrës, ushtrim të paligjshëm të ndikimit, keqpërdorim të fondeve publike, përfitime të paligjshme, ryshfet dhe "çdo veprim tjetër të ngjashëm".

Disa nga kategoritë e keqsjelljen, si abuzimi me detyrën, janë relativisht të gjera. Megjithatë, tek llojet e keqsjelljeve që mund të raportohen sipas ligjit nuk përfshijnë në mënyrë specifike të gjitha kategoritë e rekomanduara të krimit, keqsjelljes ose kërcënimet ndaj shëndetit publik. Ligji nuk duhet të kufizohet vetëm në keqsjelljen që lidhen me korrupsionin. Fraza "çdo veprim tjetër i ngjashëm" është i paqartë dhe duhet të përcaktohet qartë, në përputhje me parimin e shkeljes së përgjegjësive të një organizate ndaj publikut. Direktiva e BE-së shpjegon se kërcënimet ndaj interesit publik janë ato që "krijojnë rreziqe të konsiderueshme për mirëqenien e shoqërisë".⁶

Edhe për korrupsionin, objekti i të drejtës së mbrojtur të fjalës është i paplotë. Në kundërshtim me udhëzimet e Direktivës së BE-së, ai nuk mbron shprehimisht veprimet ose mosveprimet që nuk kanë ndodhur ende. Po ashtu, ai nuk arrin të specifikojë se sinjalizimi për shqetësimet mbi të cilat ekziston një bazë e arsyeshme mund të mbrohet pavarësisht mungesës së provave.

Rekomandimi: Fusha e zbatimit të ligjit duhet të zgjerohet përtej korrupsionit, me qëllim që të mbulojë të gjitha kategoritë e keqsjelljes ndaj interesit publik në këtë standard. Ligji duhet të qartësohet që të mbrojë sinjalizimin e keqsjelljeve që nuk kanë ndodhur ende, si dhe shqetësimet e mbështetura nga një besim i arsyeshëm, pavarësisht mungesës së provave.

Standardi 3

3) Për t'u kualifikuar për mbrojtje, një person duhet të ketë sigurinë, dyshimin ose shkaqë të arsyeshme për të besuar se informacioni i raportuar është i saktë. Sinjalizuesit nuk do t'i nënshtrohen testeve të "mirëbesimit" ose "motivimit". Sinjalizuesit nuk duhet t'i kërkohet të provojë se ka ndodhur një shkelje, dhe nuk duhet do të iniciohet ndonjë hetim, ndjekje penale ose procedurë tjetër si rezultat i raportimit të atij personi/sinjalizuesi.⁷

Në këtë pikë, ligji mund të jetë shumë problematik. Ligji shprehet qartë se një person nuk do ta humbasë mbrojtjen nëse ai ose ajo nuk e ka ditur, ose nuk ka pasur "mundësinë objektive" për ta ditur, se raporti ishte i pasaktë, ose nëse një hetim në raport del në përfundimin se asnjë krim nuk ishte kryer. Megjithatë, ligji përfshin një test motivimi të qartë për "mirëbesimin" që mund t'i privojë padrejtësisht njerëzit nga mbrojtja dhe t'i pengojë ata të kryejnë raportime sinjalizimi.

Ligji e përkufizon sinjalizim në "mirëbesim" si një sinjalizim që "nuk është kryer kryer në mënyrë abuzive ose shpifëse", ose nëse sinjalizuesi nuk "mashtron mbi informacionin e sinjalizuar". Kjo do të thotë se motivet e sinjalizuesit do të gjykohen. Megjithatë, motivet janë të parëndësishme, përveç besueshmërisë së sinjalizuesit si dëshmitar. Disa nga dëshmitarët më domethënës në histori kanë qenë kriminelë që dëshmonin nën imunitet ose për ulje të dënimit. Edhe pse motivet e tyre ishin thjesht për interesa vetjake, dëshmitë e tyre

⁵ Rekomandimi i KE-së Parimi 1, 2 dhe 7; Direktiva e BE-së Neni 2.

⁶ Recitali i Direktivës së BE-së Paragrafi 3.

⁷ Rekomandimi i KE-së Parimi 22; Recitali i Direktivës së BE-së Paragrafi 22, Neni 6.1.

ishin kritike në ndjekjen penale të krimit të organizuar ose veprave të tjera të rënda. Asaj që duhet t'i jepet rëndësi është cilësia e dëshmisë. Për më tepër, abuzimi, shpifja dhe mashtrimi janë terma të paqartë, subjektivë që i hapin rrugë që e gjithë jeta, qëllimet dhe gjendja shpirtërore e një personi të shihet me lupë në nivel të papërshtatshëm, të padrejtë dhe drithërues. Si cilësim, ligji ia vë barrën e provës palës për të cilën pretendohet mosbesimi.

Rekomandimi: Testimi i "mirëbesimit", i bazuar në motive duhet të hiqet nga ligji. Pragu i vetëm duhet të jetë nëse personi ka pasur një besim, dyshim apo shkak të arsyeshëm për të besuar se informacioni i raportuar ishte i saktë, që përbën një standard objektiv.

Standardi 4

4) Mbrojtja nuk humbet për shkak të raporteve të pasakta nëse personi ka gabuar në mënyrë të paqëllimtë dhe besonte në mënyrë të arsyeshme se informacioni ishte i saktë. Presumohet se njerëzit kanë një gjykim të arsyeshëm, përveç nëse vërtetohet ndryshe.⁸

Ligji shprehet se një person nuk do ta humbasë mbrojtjen nëse ai ose ajo nuk e ka ditur, ose nuk ka pasur "mundësi objektive" për ta ditur, se raporti ishte i pasaktë, ose nëse një hetim në raport del në përfundimin se asnjë krim nuk ishte kryer. Një person presumohet se ka vepruar në mirëbesim "derisa nuk provohet e kundërta".

Rekomandimi: Nuk nevojitet asnjë modifikim. Ligji e përmbush këtë standard.

Standardi 5

5) Kanale të qarta të raportimit, persona të caktuar të kontaktit dhe procedura vijuese të përcaktuara në mënyrë specifike duhet të ekzistojnë brenda vendeve të punës në sektorin privat⁹ dhe publik (raportimi i brendshëm) dhe institucioneve publike (raportimi i jashtëm). Njerëzit kanë të drejtën e pakufizuar të zgjedhin midis kanaleve të brendshme (vendi i punës) dhe të jashtme (institucionet publike) kur kryejnë një sinjalizim të mbrojtur me ligj.¹⁰

Për sinjalizimet e brendshme (brenda vendit/institucionit të punës), ligji kërkon që autoritetet publike me mbi 80 punonjës dhe subjektet private me mbi 100 punonjës, të caktojnë një "njësi përgjegjëse" për të regjistruar, hetuar dhe shqyrtuar sinjalizimet. Kjo është në kundërshtim me standardin në Direktivën e BE-së që kërkon kanale të brendshme për rastet kur ka 50 ose më shumë punonjës. Persona brenda njësisë "mund" të trajtohen për mbrojtjen e sinjalizuesve, sipas rregulloreve të Këshillit të Ministrave (për autoritetet publike) dhe Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI; për sektorin privat). Megjithatë, nuk ka detyrime ligjore të parashikuara që njësia përgjegjëse të ketë pavarësi strukturore ose të mos ketë konflikt interesi. Nuk ka ndonjë detyrim që drejtuesi institucional të marrë ose të ketë ndonjë përgjegjësi për të vepruar mbi gjetjet e njësisë përgjegjëse. Megjithatë, këto praktika më të mira janë të nevojshme që ligji të përmbushë kriteret e Direktivës së BE-së.

⁸ Rekomandimi i KE-së Parimi 22. Recitali i Direktivës së BE-së Paragrafi 24.

⁹ Shoqëritë mbi një prag të caktuar. Neni 8 (3) i Direktivës së BE-së kërkon kanale të brendshme raportimi për njësitë me 50 ose më shumë punëtorë. Kjo referencë nuk do të përsëritet.

¹⁰ Parimet 12-17 të Rekomandimit të KE-së, Recitali i Direktivës së BE-së Paragrafët 32, 34-5, Nenet 9 (c), 10



Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Ka mënyra të shumta për sinjalizimin e raporteve tek agjencitë qeveritare ligjzbatuese. Për sinjalizimet e jashtme, një person mund të paraqesë një raport drejtpërdrejt te ILDKPKI-ja vetëm nëse:

- punëdhënësi nuk ka asnjë njësi përgjegjëse;
- njësia përgjegjëse nuk hap një hetim ose nuk e mbyll çështjen siç duhet;
- personat brenda njësisë përgjegjëse janë të përfshirë drejtpërdrejt ose tërthorazi në keqsjelljen e dyshuar;
- ka shkaqe të tjera të arsyeshme për të dyshuar integritetin dhe paaftësinë e njësisë përgjegjëse;
- dëshmitë mund të fshihen ose shkatërrohen.

Direktiva e BE-së nxit sinjalizuesit së pari të raportojnë përmes kanaleve të brendshme të besueshme. Megjithatë, Direktiva gjithashtu tregon qartë se ata mund të zgjedhin nëse do ta kryejnë raportin e tyre fillestar në strukturat e brendshme (punëdhënësi) ose të jashtme (agjencia ligjzbatuese e qeverisë). Ligji nuk përputhet me Direktivën e BE-së në këtë pikë. Sinjalizuesit nuk kanë të drejtën e pakufizuar për të zgjedhur midis kanaleve të brendshme dhe të jashtme. Shkaktohet një efekt ftohës i konsiderueshëm duke i detyruar sinjalizuesit të hamendojnë nëse raporti i tyre i jashtëm te një agjenci qeveritare ligjzbatuese cilësohet si përjashtim (jo si rregull).

Nuk ka ndonjë detyrim që drejtuesi institucional të marrë ose të ketë ndonjë përgjegjësi për të vepruar mbi gjetjet e njësisë përgjegjëse. Megjithatë, këto praktika më të mira janë të nevojshme që ligji të përmbushë kriteret e Direktivës së BE-së.

Rekomandimi: Njësitë të brendshme ose të jashtme duhet t'u garantohen burime dhe trajnim i përshtatshëm. Për të qenë në përputhje me Direktivën e BE-së, sinjalizuesit duhet të kenë të drejtën të zgjedhin lirshëm midis kanaleve të brendshme dhe të jashtme për të kryer raportimin e tyre fillestar.

Standardi 6

6) Personat kanë mundësinë të raportojnë publikisht (p.sh. përmes mediave, OJQ-ve, takimeve publike, faqeve të internetit) në rrethana të arsyeshme që nuk kufizojnë personin në mënyrë të padrejtë, ose që ndikojnë tek dhënia e informacionit që kërkon hetim dhe masa korigjuese për të mbrojtur interesin publik. Këto rrethana përfshijnë, por nuk kufizohen me:

- mosveprimin për më shumë se 6 muaj në një sinjalizim të brendshëm ose 3 muaj në një sinjalizim të jashtëm
- besimin e arsyeshëm në një konflikt interesi, marrëveshje të fshehtë ose në shkatërrim të provave
- besimi i arsyeshëm i rrezikut të pashmangshëm për shëndetin ose sigurinë publike, rastet emergjente ose dëmtimet të pakthyeshme
- ka të ngjarë të përfundojë me hakmarrje nëse përdoren kanalet institucionale.¹¹

Ligji nuk lejon sinjalizimet publike në asnjë rrethanë: "Në rast se sinjalizuesi informon publikisht veprimin ose praktikën e dyshuar të korrupsionit, ai/ajo do të humbasë të drejtën për mbrojtje sipas këtij ligji." Kjo bie në kundërshtim me një premisë të rëndësishme të Direktivës së BE-së: liria e shprehjes publike në rrethana të caktuara.

Rekomandimi: Ligji duhet të mbrojë sinjalizimet e bëra publike, në përputhje me kriteret aktuale për të drejtën për të bërë sinjalizime fillestare të jashtme tek institucionet shtetërore.

¹¹ Rekomandimi i KE-së Parimi 14; Direktiva e BE-së Neni 16.

Standardi 7

7) Sinjalizuesit kanë të drejtë të ruhet konfidencialiteti i identitetit të tyre dhe të gjithë informacionit identifikues, përveç kur hiqet dorë nga kjo e drejtë përmes pëlqimit të tyre paraprak me shkrim ose nëse kërkohet nga hetimet zyrtare ose proceset gjyqësore.¹²

Ligji kërkon që njësitë përgjegjëse dhe ILDKPKI të ruajnë konfidencialitetin e sinjalizuesve dhe dëshmitë në raportet e sinjalizuesve. Kjo e drejtë mund të hiqet vetëm pas marrjes së pëlqimit me shkrim të sinjalizuesit, ose "për përmbushjen e një detyrimi ligjor". Në ato raste, sinjalizuesi ka të drejtë të njoftojë paraprakisht se informacioni identifikues do të publikohet. Njësitë përgjegjëse dhe ILDKPKI mund të ndajnë informacione sinjalizuese vetëm me njerëzit e caktuar për të trajtuar ose hetuar rastet, dhe të gjithë njerëzit që marrin informacione konfidenciale janë të detyruar ta respektojnë këtë kufizim.

Rekomandimi: Asnjë modifikim nuk është i nevojshëm, pasi ligji është në përputhje me këtë standard.

Standardi 8

8) Mbrojtjet dhe të drejtat vlejné për sinjalizuesit anonimë të cilët më pas identifikohen, me ose pa pëlqimin e tyre.¹³

Ligji njih të drejtën për të bërë një raport anonim sipas "rrethanave legjitime". Sinjalizimet anonime "pranohen" vetëm nëse njësia e brendshme përgjegjëse ose ILDKPKI konsideron se arsyet e anonimitetit janë të justifikuar, dhe nëse personi do të përballet me "dëm të vërtetë, të menjëhershëm dhe të pariparueshëm" nëse përfshin emrin e tij/saj në raport. Kjo nënkupton se personi do të duhet të shpjegojë arsyet për të mbetur anonim. Nëse njësive të brendshme përgjegjëse në shoqëritë/kompanitë private u jepet kompetencë për të vendosur nëse anonimiteti i një punonjësi është i justifikuar, i hap rrugë abuzimit nga ato shoqëri/ kompani. Një shoqëri/kompani ka kompetencë të përcaktojë se anonimiteti është i pajustificuar dhe kështu refuzon të pranojë raportin.

Ligji nuk përcakton nëse një sinjalizues anonim do të mbrohet nëse informacioni identifikues që lidhet me sinjalizimin bëhet i njohur. Ligji nuk përcakton nëse raportet anonime që përmbajnë informacion në mirëbesim do të hetohen, apo në qoftë se do të hetoheshin nëse do të përcaktohej se personi nuk ka pasur arsye legjitime për të mbetur anonim.

Sinjalizimet anonime mund të përfshijnë prova ose dëshmi të vlefshme, shpesh me vëllim më të madh se sa kanalet e tjera të sinjalizimit. Personat që paraqesin një sinjalizim anonim ose publik në mënyrë anonime duhet të mbrohen nëse identifikohen më pas dhe hakmerren kundër tyre.

Rekomandimi: Ligji duhet të ndryshohet për të ndjekur çdo provë të besueshme të dorëzuar, në qoftë anonime apo jo, si dhe për të mbrojtur sinjalizuesit anonimë të identifikuar.

¹² Rekomandimi i KE-së Parimi 18; Nenet 9(a), 12(a), 16, 17 të Direktivës së BE-së.

¹³ Rekomandimet e KE-së, Memorandum Shpjegues te 15; Direktiva e BE-së, Recitali Paragrafi 34.



Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Standardi 9

9) Raportet duhet të hetohen në mënyrë të menjëhershme dhe punonjësit të informohen për hetimet dhe veprimet e ndërmarra në përgjigje të raportimit të tyre brenda një periudhe të arsyeshme kohore.¹⁴

Ligji shprehet se njësitë e brendshme përgjegjëse dhe ILDKPKI duhet të kryejnë hetime në mënyrë të ndershme, të paanshme, efikase, konfidenciale, duke marrë parasysh sinjalizuesin, në mënyrë të pavarur nga ndikimet politike ose ndikime të tjera, dhe pa konflikt interesi. Ligji kërkon që njësitë përgjegjëse dhe ILDKPKI të kryejnë hetime sipas procedurave të ligjit. Hetimet e raporteve duhet të përfundojnë brenda 40 ditëve, përveç nëse nevojitet më shumë kohë. Edhe pse ky orar është i shpejtë, nuk i përmbahet kërkesës së Direktivës së BE-së që hetimet të përfundojnë brenda 3-6 muajve. Secila palë të përfshirë në hetim ka garanci se procesi do të jetë i rregullt, mund të japë informacion, mund të konsultohet me dosjen e hetimit dhe ka të drejtë të paraqesë pretendime.

Njësitë përgjegjëse dhe ILDKPKI duhet të njoftojnë sinjalizuesit për masat e marra në përgjigje të raporteve dhe të japin përgjigje për kërkesat e sinjalizuesve për informacion, brenda 30 ditëve nga momenti i paraqitjes së raportit. ILDKPKI dhe organizata, në bashkëpunim me ILDKPKI, marrin masa të menjëhershme për të parandaluar ose ndaluar efektet e vazhdueshme të dëmshme të aktit ose praktikës së pretenduar të korrupsionit që ka raportuar sinjalizuesi. Kjo strukturë siguron transparencë, por vetëm sa i përket ecurisë së hetimit. Sinjalizuesi nuk ka të drejtë të hedhë poshtë mohimet nga keqbërësit e pretenduar, edhe pse sinjalizuesi ka barrën për të provuar shkeljet e pretenduara, as nuk ka të drejtë të komentojë mbi raportin përfundimtar të njësisë, apo edhe ta shohë atë. Po ashtu, nuk ka transparencë për publikun, që të shohë rezultatet.

Njësitë përgjegjëse dhe ILDKPKI kanë të drejtë të mos fillojnë ose përfundojnë një hetim nëse:

- sinjalizuesi nuk ka ndjekur procedurat për një raport me shkrim;
- sinjalizuesi nuk ka korrigjuar asnjë "mangësi" të raportit brenda shtatë ditëve;
- raporti përfshin informacione jo brenda përkufizimit të "korrupsionit";
- nuk ka dëshmi të një krimi ose shkeljeje;
- sinjalizuesi nuk ka vepruar në "mirëbesim";
- hetimi fillestar tregon se pretendimet në raportin e sinjalizuesit për veprën ose praktikën e dyshuar të korrupsionit janë të bazuara, dhe në këtë rast ILDKPKI ia referon çështjen zyrës së prokurorisë ose policisë së shtetit;
- "sinjalizimi përmban fakte dhe rrethana që nuk përfshihen në fushën e zbatimit të këtij ligji ..."

Këto përjashtime përfshijnë arsyetime të paqarta, shumë subjektive për të refuzuar hetimin e pothuajse cilitdo raport. Ata institucionalizojnë vendimet subjektive për motivet e sinjalizuesit si parakusht. Hetimet e provave të vlefshme nuk duhet të skualifikohen për shkak të çështjeve të jashtme, që nuk lidhen me të.

Rekomandim: Ligji duhet të kërkojë që ILDKPKI-ja të hetojë ose të ndërmarrë masa të tjera vijuese për të gjitha provat e besueshme të të gjitha formave të keqsjelljes, pavarësisht nëse një person i ka ndjekur procedurat në mënyrë korrekte, nëse personi ka vepruar në "mirëbesim", ose nëse provat kanë të bëjnë me korrupsion ose shkelje të tjera.

¹⁴ Rekomandimi i KE-së Parimi 19-21; Nenet 9, 11 dhe 12 të Direktivës së BE-së.

Standardi 10

10) Sinjalizuesit mbrohen nga të gjitha format e hakmarrjes, duke përfshirë por pa u kufizuar me shkarkimin nga puna, pezullimin, uljen në detyrë, transferimin ndëshkues, vlerësimin negativ të performancës ose referencës për punë, uljen e pagës, ngacmimin seksual, futjen në listën e zezë dhe rekomandimet psikiatrike ose mjekësore.¹⁵

Fusha e zbatimit të mbrojtjes nga hakmarrja në vendin e punës është gjithëpërfshirëse. Ligji e përkufizon hakmarrjen si "çdo veprim, i drejtpërdrejtë ose i tërthortë, ose kërcënim... me natyrë diskriminuese, disiplinore ose që, në një formë tjetër të padrejtë, dëmton interesat e ligjshëm të sinjalizuesit dhe që rezultojnë nga sinjalizimi". Kjo përfshin shkarkimin, pezullimin, transferimin, uljen në detyrë, zbritjen e pagës, humbjen e statusit dhe privilegjeve, mosngritjen në detyrë ose mosdhënien e trajnimeve dhe dhënia e vlerësimeve negative të performancës.

Rekomandimi: Nuk nevojitet asnjë modifikim. Ligji e përmbush këtë standard.

Standardi 11

11) Barra e provës i përket punëdhënësit për të vërtetuar se çdo veprim i ndërmarrë kundër një punonjësi nuk është i lidhur ose i motivuar nga fakti që punonjësi ka kryer një sinjalizim, ka menduar të kryejë një sinjalizim ose ka ndihmuar një person me hartimin e një raporti sinjalizimi. Punonjësve nuk iu kërkohet të krijojnë një lidhje midis hartimit të një raporti sinjalizimi dhe veprimeve të ndërmarrura kundër tyre.¹⁶

Nëse një punonjës i drejtohet ILDKPKI-së për mbrojtje, punëdhënësi duhet të vërtetojë se çdo veprim i ndërmarrë kundër punonjësit nuk ka të bëjë drejtpërdrejt ose tërthorazi me punonjësin që ka kryer një raportim.

Rekomandimi: Nuk nevojitet asnjë modifikim. Ligji e përmbush këtë standard.

Standardi 12

12) Përgjegjësia për veprimet civile, penale ose administrative hiqet për njerëzit që sinjalizojnë në përputhje me ligjin.¹⁷

Ligji nuk e trajton në mënyrë specifike këtë çështje, e cila duhet të shtohet për të qenë në përputhje me Direktivën e BE-së. Përgjegjësia penale ose civile mund të ketë një "efekt ftohës" shumë më të madh sesa ngacmimi në vendin e punës.

Rekomandimi: Duhet të shtohet një dispozitë që ofron mbrojtje pohuese/afirmative ndaj përgjegjësive civile ose penale për raportet për të cilat sinjalizuesi "ka pasur shkaqe të arsyeshme për të besuar se sinjalizimi ose bërja publike e këtij informacioni ishte e nevojshme për zbulimin" e keqsjelljes sipas ligjit. Kjo është kërkesa e Direktivës së BE-së.

¹⁵ Rekomandimi i KE-së Parimi 10, dhe 21; Direktiva e BE-së Neni 19.

¹⁶ Rekomandimi i KE-së Parimi 22; Recitali i Direktivës së BE-së Paragrafi 22, Neni 21.5.

¹⁷ Rekomandimi i KE-së Parimi 23; Nenet 21.2, 21.3, 21.7 të Direktivës së BE-së.



Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Standardi 13

13) Sinjalizuesit kanë të drejtën e mjeteve ligjore efektive dhe gjykimin të drejtë, prezumimit të pafajësisë dhe të drejtën për t'u mbrojtur, duke përfshirë të drejtën për t'u dëgjuar dhe të drejtën për të pasur akses në dosje/informacion.¹⁸

Punonjësit mund të aplikojnë në njësinë përgjegjëse për mbrojtje. Nëse njësia përgjegjëse nuk merr "masa të menjëhershme" për të korrigjuar hakmarrjen, punonjësi mund të aplikojë tek ILDKPKI-ja, e cila hap një hetim. ILDKPKI-ja duhet t'i tregojë punonjësit statusin e ecurisë së ankesës brenda 10 ditësh dhe të përfundojë hetimin brenda 30 ditëve. Nëse ILDKPKI-ja përcakton që ka pasur veprim hakmarrje, ajo do t'i kërkojë punëdhënësit të marrë të gjitha masat për të vënë në vend pasojat e hakmarrjes. Megjithatë, ILDKPKI nuk ka autoritet për lehtësim të përkohshëm të pasojave. Kjo mund të jetë thelbësore për të mbështetur mbijetesën profesionale dhe financiare të sinjalizuesit gjatë procedurave të zgjatura dhe është një nxitje për të zgjidhur në mënyrë konstruktive konflikte të panevojshme. Nëse pasojat e hakmarrjes nuk korrigjohen, punonjësi mund të paraqesë një padi gjyqësore. Punonjësi gjithashtu mund t'i drejtohet një gjykate për kompensim të dëmeve.

Rekomandimi: Ligji duhet të ndryshohet për t'i siguruar ILDKPKI-së autoritetin për të urdhëruar lehtësim të përkohshëm të pasojave.

Standardi 14

14) Të drejtat dhe mjetet ligjore nuk mund të hiqen ose kufizohen nga asnjë kontratë ose kusht punësimi, duke përfshirë marrëveshjen e arbitrazhit para mosmarrëveshjeve. Kontratat e punës nuk mund të përdoren për t'ia ndaluar punonjësve që të hartojnë ose diskutojnë një raport.¹⁹

Ligji e mund ta miratojë këtë parim plotësisht, duke përcaktuar se: "Çdo rregull ose kontratë private, sipas së cilës të drejtat dhe mbrojtja e sinjalizuesit me këtë ligj përjashtohen ose kufizohen, është e pavlefshme. Të drejtat e sinjalizimit kanë përparësi ndaj marrëveshjeve të konfidencialitetit."

Rekomandimi: Nuk nevojitet asnjë modifikim. Ligji e përmbush këtë standard.

Standardi 15

15) Do të ketë penalitete në rast pengimi ose përpjekjeje për të penguar raportimin; hakmarrjeje ose kërcënimi për hakmarrje ndaj një sinjalizuesi; nxitja ose lejimi i hakmarrjes; ndërmarrja e procedurave ose veprimeve të bezdisëse ndaj një sinjalizuesi; shkeljeje të detyrimit për ruajtjen e konfidencialitetit të sinjalizuesit; dhe raportimi me vetëdije dhe/ose sinjalizimi në publik i informacionit të rremë.²⁰

Ligji përfshin gjoba monetare për kundërvajtjet administrative:

- mosçaktimi i njësive përgjegjëse nga organizata - 100,000 lekë (800 €);
- çdo veprim hakmarrjeje ndaj sinjalizuesit, siç përcaktohet në ligj, ose refuzim për t'i dhënë transferimin një sinjalizuesi - 300,000 deri në 500,000 lekë (2,400 deri në 4,000 €);
- shkelja e parimeve të hetimit të sinjalizimit nga punonjësi - 100,000 deri në 300,000 lekë (800 deri në 2,400 €);
- shkelja e detyrimit për ruajtjen e konfidencialitetit dhe/ose të dhënave personale të sinjalizuesit - 150,000 deri në 300,000 lekë (1,200 deri në 2,400 €).

¹⁸ Rekomandimi i KE-së Parimi 23, dhe 26; Direktiva e BE-së Neni 21,6.

¹⁹ Rekomandimi i KE-së Parimet 11 dhe 17; Nenet 21.2, 21.7 të Direktivës së BE-së.

²⁰ Direktiva e BE-së Neni 33.

ILDKPKI-ja ka të drejtë të konstatojë kundërvajtjet dhe të vendosë gjobën. Kundër vendimit të ILDKPKI-së mund të bëhet ankim, sipas ligjit për kundërvajtjet administrative.

Rekomandimi: Nuk nevojitet asnjë modifikim. Ligji e përmbush këtë standard.

Standardi 16

16) Personat e dëmtuar ose të prekur nga sinjalizimet e vërtetuara si të pasakta, dhe të vërtetuara se janë kryer me vetëdije, do të kenë qasje në mjetet juridike.²¹

Ligji nuk e trajton këtë çështje në mënyrë specifike.

Rekomandimi: Ligji duhet të ndryshohet për të specifikuar se nuk ofron mbrojtje ligjore ndaj përgjegjësive për dhënien me vetëdije të deklarimeve të rreme.

Standardi 17

17) Një agjenci e caktuar me ligj promovon sistemet e sinjalizimit, në mënyrë që të ushqejë qëndrim pozitiv të publikut dhe të lehtësojë raportimin.²²

Detyrat e ILDKPKI-së përfshijnë rritjen e ndërgjegjësimit publik dhe pranimit kulturor të sinjalizimit.

Rekomandimi: Nuk nevojitet asnjë modifikim. Ligji e përmbush këtë standard.

Standardi 18

18) Një agjenci e caktuar duhet të ofrojë ndihmë për sinjalizimin dhe mbrojtjen kundër hakmarrjes përmes informacionit dhe këshillave falas për të drejtat, kanalet e raportimit, personat e kontaktit, procedurat, mjetet ligjore dhe mbrojtjen nga hakmarrja.²³

Përgjegjësitet e ILDKPKI-së përfshijnë ofrimin e këshillave dhe mbështetjes në lidhje me mbrojtjen e sinjalizuesve.

Rekomandimi: Nuk nevojitet asnjë modifikim. Ligji e përmbush këtë standard.

Standardi 19

19) Ndihma ligjore duhet të jetë e disponueshme për procedurat e mbrojtjes nga hakmarrja, hetimin penal dhe procedurat civile ndërmjet vendeve të ndryshme.²⁴

Ligji nuk e trajton në mënyrë specifike këtë çështje, ose alternativën e rimbursimit për tarifat e avokatit kur vërtetohet hakmarrja. Përfundimi është që shumë sinjalizues nuk do të jenë në gjendje të përballojnë shpenzimet për të ushtruar të drejtat e tyre.

Rekomandimi: Ligji duhet të ndryshohet për të garantuar pagimin e ndihmës ligjore dhe tarifës së avokatit nga pala e paditur për proceset gjyqësore kur sinjalizuesi përfiton lehtësimin.

²¹ Rekomandimi i KE-së Parimi 10; Nenet 22, 23.2 të Direktivës së BE-së

²² Rekomandimi i KE-së Parimi 27.

²³ Rekomandimi i KE-së Parimi 28; Direktiva e BE-së Neni 20.

²⁴ Direktiva e BE-së Neni 20.1 (c).



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Standardi 20

20) Një agjenci e caktuar duhet të garantojë mbikëqyrje të mekanizmave të raportimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesve; të identifikojë dhe kërkojë të korrigojë çdo mangësi ose joefikasitet; dhe të mirëmbajë dhe publikojë çdo vit të dhëna anonime për numrin dhe llojet e raporteve të sinjalizuesit, kërkesat dhe miratimet për mbrojtje kundër hakmarrjes, arsyet e mohimit të mbrojtjes kundër hakmarrjes dhe përfundimet e çështjeve, duke përfshirë dëmin e vlerësuar financiar dhe shumat e mbuluara pas hetimeve dhe procedimeve në lidhje me shkeljet e raportuara.²⁵

ILDKPKI-ja ka detyrë:

- të marrë dhe të hetojë kërkesat për mbrojtje ndaj masave hakmarrëse kundër sinjalizuesve;
- të garantojë mbrojtjen e sinjalizuesit nga masat hakmarrëse;
- të ofrojë këshillim dhe mbështetje në lidhje me zbatimin e ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve;
- të monitorojë dhe të nxjerrë udhëzime për mekanizmat e sinjalizimit të brendshëm dhe të jashtëm;
- të marrë informacion çdo vit nga njësitë përgjegjëse për raportet e sinjalizuesve, hetimet dhe mbrojtjen kundër hakmarrjes;
- të dorëzojë një raport mbi zbatimin e ligjit për sinjalizimin në Kuvend çdo vit;
- të publikojë çdo vit të një raportit me informacion që përfshin numrin e rasteve të sinjalizuara, rezultatet e rasteve dhe shkallën e ndërgjegjësimit dhe besimit të publikut tek sistemi.

Rekomandimi: Ndërsa garantimi i mbikëqyrjes dhe transparencës është i qenësishëm, ai duhet të zgjerohet në mënyrë që të përfshijë pasojat financiare nga keqsjellja e raportuar dhe rimbursimet nga raportet e lidhura me sinjalizuesit.

Standardi 21

21) Do të kryhet një rishikim publik dhe transparent i ligjeve dhe politikave, dhe do të bëhen reformat e nevojshme, të paktën çdo tre vjet.²⁶

Ligji nuk e trajton këtë çështje në mënyrë specifike. Megjithatë, ILDKPKI-ja ka kompetenca të gjera shqyrtimi, të nxjerrë raporte dhe rekomandime mbi zbatimin e ligjit në mënyrë të rregullt.

Rekomandimi: Çdo tre vjet, ILDKPKI-së duhet t'i kërkohej të raportojë mbi efektivitetin cilësor të ligjit për përmbushjen e objektivave të tij, me çdo rekomandim të nevojshëm për politikën dhe procedurat.

²⁵ Rekomandimi i KE-së Parimi 29; Direktiva e BE-së Neni 27.

²⁶ Rekomandimi i KE-së Parimi 29; Direktiva e BE-së Neni 27.

PËRMBLEDHJE

Shqipëria i përmbush pjesërisht standardet e dakordësuara ndërkombëtarisht për të drejtat e sinjalizuesve. Ligji ka disa elemente pozitive, ku përfshihen:

- detyrimi që të gjitha institucionet kryesore të kenë përcaktuar kanalet e raportimit për sinjalizuesit;
- një fushë të gjerë mbrojtjeje kundër të gjitha formave të hakmarrjes në vendin e punës;
- mbrojtja për gabimet e paqëllimshme;
- mbrojtja kundër politikave të mossinjalizimit që do të cenonin të drejtat me ligj për sinjalizim;
- praktikat më të mira të ruajtjes së konfidencialitetit;
- barra e provës e zhvendosur te punëdhënësi si standard për të gjykuar ankesat për hakmarrje;
- aksesin në mjetet administrative dhe gjyqësore për të kërkuar ndihmë;
- penalitete disiplinore për hakmarrje ose moszbatim;
- një agjenci përgjegjëse për promovimin e të drejtave të sinjalizuesit, si dhe për të ofruar udhëzime dhe ndihmë për sinjalizuesit; dhe
- transparenca për rezultatet e zbatimit të ligjit.

Sidoqoftë, ligji nuk përmbush standardet e konsensusit për shkak të mangësive dhe pikave të dobëta, të tilla si:

- mospërfshirja si objekt sinjalizimi e keqsjelljes, përveç korrupsionit;
- mangësi thelbësore në fushën e mbulimit dhe kontekstin e atyre që mbrohen nga ligji, duke përfshirë ata që ndihmojnë në përgatitjen e një raportimi sinjalizimi, ata që zbulojnë informacione të mbrojtura si pjesë e detyrave të punës, kushdo që bën një zbulim verbal dhe kushdo që angazhohet për zbatimin e lirisë së shprehjes;
- kryerja e testit të mirëbesimit nga ana e sinjalizuesve për motivet e tyre;
- kanale të papërshtatshme për sinjalizuesit anonimë;
- shkaqe jo mjaftueshëm të qarta për të mos hetuar një raport sinjalizimi;
- mungesa e mbrojtjes ndaj përgjegjësisë civile dhe penale;
- mungesa e kompetencave ligjore për ndihmë të përkohshme; dhe
- mosofrimi i ndihmës ligjore ose mbulimi i tarifave të avokatit për sinjalizuesit që fitojnë çështjet.



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Shtojca 1: Metodologjia e Analizës së Boshllëqeve të Ligjeve për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Që nga viti 2013, ligjet e përcaktuara për mbrojtjen e sinjalizuesve ose dispozitat ligjore janë miratuar në Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë, Kosovë*, Moldavi, Mal të Zi, Maqedoninë e Veriut dhe Serbi. Sipas këtyre ligjeve dhe dispozitave, punonjësit në të gjitha këto juridiksione kanë raportuar krimin, korrupsionin, kërcënimet për shëndetin publik ose shqetësime të tjera tek mbikëqyrësit e tyre, autoritetet publike, OJQ-të, media dhe publiku i gjerë.

Analiza e Boshllëqeve krahason ligjet në shtatë juridiksionet²⁷ me Rekomandimin e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (në vijim: Rekomandimi i KE-së) dhe Direktiva e BE-së për Mbrojtjen e Personave që Raportojnë Shkelje të së Drejtës Evropiane (në vijim: Direktiva e BE-së). Për këtë qëllim, janë nxjerrë njëzet e një standarde kryesore nga Rekomandimi i KE-së dhe Direktiva e BE-së. Analiza e Boshllëqeve vlerëson se deri në çfarë mase është përfshirë çdo standard në ligje. Përmes këtij vlerësimi sasior, u identifikuan boshllëqe të përgjithshme dhe të veçanta në dispozitat ligjore dhe u hartuan rekomandime për çdo juridiksion.

Rezultatet e Analizës së Boshllëqeve dhe rekomandimet do të sigurojnë bazën për advokimin pasues, ngritjen e kapaciteteve dhe aktivitetet e ndërgjegjësimit publik drejt përmirësimit të politikave dhe sistemeve për sinjalizuesit në shtatë juridiksionet. Këto aktivitete do të përfshijnë prezantimin e rezultateve dhe materialeve shoqëruese përmes Sekretariatit të RAI-t dhe eventeve të tjera, trajnimeve me shumë palë interesi, misioneve për ngritjen e kapaciteteve, platformës mësimore të Sekretariatit të RAI-t, fushatave të edukimit të qytetarëve dhe pjesëmarrjes së OJQ-ve.

Standardet kryesore për krahasim:

- 1) Ligji zbatohet për të gjithë punonjësit dhe punëtorët e sektorit publik dhe privat, duke përfshirë kontraktorët, stazhierët, vullnetarët, punonjësit me kohë të pjesshme, punonjësit e përkohshëm, kandidatët për punë, ish-punonjësit dhe anëtarët e organit drejtues.
- 2) Sinjalizimi përfshin korrupsionin; dhënien e ryshfetit; shkeljen e së drejtës publike; shkeljet e të drejtave të njeriut; krimin financiar dhe mashtrimin; rreziqet për konsumatorët, shëndetin publik, sigurinë dhe mjedisin; dhe keqsjellje të tjera dhe rreziqe që dëmtojnë ose shqetësojnë interesin publik.
- 3) Për t'u kualifikuar për mbrojtje, një person duhet të ketë një besim, dyshim ose shkaqe të arsyeshme për të besuar se informacioni i raportuar është i saktë. Sinjalizuesit nuk do t'i nënshtrohen testeve të "mirëbesimit" ose "motivimit". Sinjalizuesit nuk duhet t'i kërkohet të provojë se ka ndodhur një shkelje, dhe nuk do të iniciohet ndonjë hetim, ndjekje penale ose procedurë tjetër si rezultat i raportimit të atij personi/sinjalizuesi.
- 4) Mbrojtja nuk humbet për shkak të raporteve të pasakta nëse personi gaboi në mënyrë të paqëllimtë de besonte fort se informacioni ishte i saktë. Prezumohet se njerëzit kanë një besim të arsyeshëm, përveç nëse vërtetohet ndryshe.

* Ky përcaktim nuk cenon qëndrimet mbi statusin dhe është në përputhje me Rezolutën UNSCR 1244/1999 të KS të OKB -së dhe Opinionin e Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

²⁷ Për Bosnjë-Hercegovinën, do të përfshihen ligjet në nivel entiteti.



Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

- 5) Kanalet e qarta të raportimit, personat e caktuar të kontaktit dhe procedura vijuese të përcaktuara në mënyrë specifike duhet të ekzistojnë brenda vendeve të punës në sektorin privat²⁸ dhe publik (raportimi i brendshëm) dhe institucioneve publike (raportimi i jashtëm). Njerëzit kanë të drejtën e pakufizuar të zgjedhin midis kanaleve të brendshme (vendi i punës) dhe të jashtme (institucionet publike) kur kryejnë një sinjalizim të mbrojtur me ligj.
- 6) Personat kanë mundësinë të raportojnë publikisht (p.sh. përmes mediave, OJQ-ve, takimeve publike, faqeve të internetit) në rrethana të arsyeshme që nuk kufizojnë personin në mënyrë të padrejtë, ose që ndikojnë tek dhënia e informacionit që kërkon hetim dhe masa korrigjuese për të mbrojtur interesin publik. Këto rrethana përfshijnë, por nuk kufizohen me:
 - a. mosveprimin për më shumë se 6 muaj në një sinjalizim të brendshëm ose 3 muaj në një sinjalizim të jashtëm
 - b. besimin e arsyeshëm në një konflikt interesi ose në shkatërrim të provave
 - c. rrezikun e pashmangshëm për shëndetin ose sigurinë publike
 - d. Ka të ngjarë të përfundojë me hakmarrje nëse përdoren kanalet institucionale.
- 7) Sinjalizuesit kanë të drejtë të ruhet konfidencialiteti i identitetit të tyre dhe të gjithë informacionit identifikues, përveç kur hiqet dorë nga kjo e drejtë përmes pëlqimit të tyre paraprak me shkrim ose nëse kërkohet nga hetimet zyrtare ose proceset gjyqësore.
- 8) Mbrojtjet dhe të drejtat vlejné për sinjalizuesit anonimë të cilët më pas identifikohen, me ose pa pëlqimin e tyre.
- 9) Raportet duhet të hetohen në mënyrë të menjëhershme dhe punonjësit të informohen për hetimet dhe veprimet e ndërmarra në përgjigje të raportit të tyre brenda një periudhe të arsyeshme kohore.
- 10) Sinjalizuesit mbrohen nga të gjitha format e hakmarrjes, duke përfshirë por pa u kufizuar me shkarkimin nga puna, pezullimin, uljen në detyrë, transferimin ndëshkues, vlerësimin negativ të performancës ose referencës për punë, uljen e pagës, ngacmimin seksual, futjen në listën e zezë dhe rekomandimet psikiatrike ose mjekësore.
- 11) Barra e provës i përket punëdhënësin për të vërtetuar se çdo veprim i ndërmarrë kundër një punonjësi nuk është i lidhur ose i motivuar nga fakti që punonjësi ka kryer një sinjalizim, ka menduar të kryejë një sinjalizim ose ka ndihmuar një person me hartimin e një raporti sinjalizimi. Punonjësve nuk iu kërkohet të krijojnë një lidhje midis hartimit të një raporti sinjalizimi dhe veprimeve të ndërmarra kundër tyre.
- 12) Përgjegjësia për veprimet civile, penale ose administrative hiqet për njerëzit që sinjalizojnë në përputhje me ligjin.
- 13) Sinjalizuesit kanë të drejtën e mjeteve ligjore efektive dhe gjykimit të drejtë, prezumimit të pafajësisë dhe të drejtën për t'u mbrojtur, duke përfshirë të drejtën për t'u dëgjuar dhe të drejtën për të përdorur dosje/informacion.
- 14) Të drejtat dhe mjetet ligjore nuk mund të hiqen ose kufizohen nga asnjë kontratë ose kusht punësimi, duke përfshirë marrëveshjen e arbitrazhit para mosmarrëveshjeve. Kontratat e punës nuk mund të përdoren për t'ia ndaluar punonjësve që të hartojnë ose diskutojnë një raport.

²⁸ Kompanitë mbi një prag të caktuar.

- 15) Do të ketë penaltete në raste pengimi ose përpjekjeje për të penguar raportimin; hakmarrjeje ose kërcënimi për hakmarrje ndaj një sinjalizuesi; nxitja ose lejimi i hakmarrjes; ndërmarrja e procedurave ose veprimeve bezdisëse ndaj një sinjalizuesi; shkeljeje të detyrimit për ruajtjen e konfidencialitetit të sinjalizuesit; dhe raportimi me vetëdije dhe/ose sinjalizimi në publik të informacionit të rremë.
- 16) Personat e dëmtuar ose të prekur nga sinjalizimet e vërtetuara si të pasakta dhe të vërtetuara se janë kryer me vetëdije, do të kenë akses tek mjetet ligjore.
- 17) Një agjenci e caktuar me ligj promovon sistemet e sinjalizimit, në mënyrë që të ushqejë qëndrime pozitive të publikut dhe të lehtësojë raportimin.
- 18) Një agjenci e caktuar duhet të ofrojë ndihmë për sinjalizimin dhe mbrojtjen kundër hakmarrjes përmes informacionit dhe këshillave falas për të drejtat, kanalet e raportimit, personat e kontaktit, procedurat, mjetet ligjore dhe mbrojtjen nga hakmarrja.
- 19) Ndiurma ligjore duhet të jetë e disponueshme për procedurat e mbrojtjes kundër hakmarrjes, hetimin penal dhe procedurat civile vendeve të ndryshme.
- 20) Një agjenci e caktuar duhet të garantojë mbikëqyrje të mekanizmave të zbulimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesve; do të identifikojë dhe kërkojë të korrigjojë çdo mangësi ose joefikasitet; dhe do të mirëmbajë dhe publikojë çdo vit të dhëna anonime për numrin dhe llojet e raporteve të sinjalizuesit, kërkesat dhe miratimet për mbrojtje kundër hakmarrjes, arsyet e mohimit të mbrojtjes kundër hakmarrjes dhe përfundimet e çështjeve.
- 21) Do të kryhet një rishikim publik dhe transparent i ligjeve dhe politikave, dhe do të bëhen reformat e nevojshme, të paktën çdo tre vjet.



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Shtojca 2: Rekomandimi i Këshillit të Evropës

Rekomandimi [KM/Rek\(2014\)7](#) i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve.

(Miratuar nga Komiteti i Ministrave më 30 Prill 2014, në takimin e 1198-të të Zëvendës Ministrave)

Komiteti i Ministrave, në kuptimin e nenit 15.b të Statutit të Këshillit të Evropës,

Duke rikujtuar se qëllimi i Këshillit të Evropës është të arrijë një unitet më të madh midis anëtarëve të tij, ndër të tjera, me qëllim ruajtjen dhe realizimin e idealeve dhe parimeve të cilat janë trashëgimia e tyre e përbashkët;

Duke marrë parasysh se promovimi i miratimit të rregullave të përbashkëta për çështjet ligjore mund të kontribuojë në arritjen e qëllimit të lartpërmendur;

Duke riafirmuar se liria e shprehjes dhe e drejta për të kërkuar dhe marrë informacion janë themelore për funksionimin e një demokracie të mirëfilltë;

Duke pranuar se individët që raportojnë ose zbulojnë informacion mbi kërcënimet ose dëmtimet e interesit publik ("sinjalizuesit") mund të kontribuojnë te forcimi i transparencës dhe llogaridhënies demokratike;

Duke marrë parasysh se trajtimi i duhur nga punëdhënësit dhe autoritetet publike për sinjalizimet me interes publik do të lehtësojë marrjen e veprimeve për të korrigjuar kërcënimet ose dëmtimet e ekspozuara;

Duke pasur parasysh Konventën për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (ETS Nr.5) dhe të drejtën përkatëse të precedentit të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, veçanërisht në lidhje me Nenin 8 (e drejta për respektimin e jetës private) dhe Nenit 10 (liria e shprehjes), si dhe Konventa për Mbrojtjen e Individëve në lidhje me Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale (ETS Nr. 108);

Duke pasur parasysh Programin e Këshillit të Evropës për Veprimet Kundër Korrupsionit, Konventën e Këshillit të Evropës për të Drejtën Penale mbi Korrupsionin (ETS Nr.173) dhe Konventën e Këshillit të Evropës për të Drejtën Civile mbi Korrupsionin (ETS Nr.174) dhe, në veçanti, përkatësisht nenet 22 dhe 9 të saj, si dhe punën e kryer nga Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO);

Duke marrë parasysh Rezolutën 1729 (2010) të Asamblesë Parlamentare ku Asambleja fton shtetet anëtare të rishikojnë legjislacionin e tyre në lidhje me mbrojtjen e sinjalizuesve duke pasur parasysh një sërë parimesh udhëzuese;

Duke marrë parasysh përmbledhjen e praktikave më të mira dhe parimeve udhëzuese për legjislacionin për mbrojtjen e sinjalizuesve të përgatitur nga OBZHE me kërkesë të udhëheqësve të G20-ës në samitin e tyre në Seul në nëntor të vitit 2010;

Duke pasur parasysh se ekziston nevoja për të nxitur miratimin e kuadrit kombëtar në shtetet anëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve bazuar në një sërë parimesh të përbashkëta,

Rekomandon që shtetet anëtare të kenë një kuadër normativ, institucional dhe gjyqësor për të mbrojtur individët të cilët, në kontekstin e marrëdhënies së tyre të punës, raportojnë ose zbulojnë informacion mbi kërcënimet ose dëmtimin e interesit publik. Për këtë qëllim, shtojca e këtij rekomandimi përcakton një sërë



Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

parimesh për të udhëhequr shtetet anëtare kur rishikojnë ligjet e tyre kombëtare ose kur miratojnë legjislacion dhe rregullore ose bëjnë ndryshime sipas nevojës dhe të përshtatshme në kontekstin e sistemeve të tyre ligjore.

Për aq sa marrëdhëniet e punës rregullohen nga marrëveshjet kolektive të punës, shtetet anëtare mund të zbatojnë rekomandimin dhe parimet e përfshira në shtojcën e kuadrit të këtyre marrëveshjeve.

PARIMET

Përkufizime

Për qëllimet e këtij rekomandimi dhe parimet e tij:

- "sinjalizues" do të thotë çdo person që raporton ose zbulon informacion mbi një kërcënim ose dëm për interesin publik në kontekstin e marrëdhënies së tyre të punës, qoftë në sektorin publik apo privat;
- "raportim ose sinjalizim me interes publik" nënkupton raportimin ose sinjalizimin e informacionit mbi veprimet dhe mosveprimet që përbëjnë kërcënim ose dëm për interesin publik;
- "raport" nënkupton raportimin, ose brenda një organizate ose shoqërie ose tek një autoritet i jashtëm;
- "sinjalizim publik" nënkupton bërjen publike të informacionit.

I. Fusha e zbatimit material

- Kuadri kombëtar normativ, institucional dhe gjyqësor, duke përfshirë, sipas rastit, marrëveshjet kolektive të punës, duhet të hartohen dhe shkruhen për të lehtësuar raportet dhe sinjalizimet me interes publik duke vendosur rregulla për të mbrojtur të drejtat dhe interesat e sinjalizuesve.
- Edhe pse i takon shteteve anëtare të përcaktojnë se çfarë përfshin interesi publik, me qëllim zbatimin e këtyre parimeve, shtetet anëtare duhet të specifikojnë shprehimisht fushën e zbatimit të kuadrit kombëtar, i cili, të paktën, duhet të përfshijë shkeljen e ligjit dhe të drejtave të njeriut, si dhe rreziqet për shëndetin dhe sigurinë publike dhe për mjedisin.

II. Fusha e zbatimit personal

- Fusha e zbatimit personal të kuadrit kombëtar duhet të përfshijë të gjithë individët që punojnë qoftë në sektorin publik, qoftë në sektorin privat, pavarësisht nga natyra e marrëdhënies së tyre të punës dhe nëse ata paguhen apo jo.
- Kuadri kombëtar duhet të përfshijë gjithashtu individë, marrëdhënia e punës e të cilëve ka përfunduar dhe, ndoshta, pritet të fillojë në rastet kur informacioni në lidhje me një kërcënim ose dëm të interesit publik është marrë gjatë procesit të rekrutimit ose fazës së negociatave të tjera parakontraktuale.
- Një skemë ose rregulla të veçanta, duke përfshirë të drejtat dhe detyrimet e modifikuara, mund të zbatohen për informacionin që lidhet me sigurinë kombëtare, mbrojtjen, inteligjencën, rendin publik ose marrëdhëniet ndërkombëtare të shtetit.
- Këto parime nuk cenojnë rregullat e mirë-përcaktuara dhe të njohura për mbrojtjen e privilegjeve ligjore dhe privilegjeve të tjera profesionale.

III. Kuadri normativ

7. Kuadri normativ duhet të pasqyrojë një qasje gjithëpërfshirëse dhe koherente për të lehtësuar raportimin dhe sinjalizimin me interes publik.
8. Numri i kufizimeve dhe përjashtimeve për të drejtat dhe detyrimet e çdo personi në lidhje me raportet dhe sinjalizimet me interes publik duhet të jetë aq sa është e nevojshme dhe, në çdo rast, të mos jenë të tilla që të prishin objektivat e parimeve të përcaktuara në këtë rekomandim.
9. Shtetet anëtare duhet të garantojnë se ekziston një mekanizëm ose mekanizma efektiv për të vepruar sipas raporteve dhe sinjalizimeve me interes publik.
4. Çdo person që cenohet, drejtpërdrejt ose tërthorazi, nga raportimi ose zbulimi i informacionit të pasaktë ose çorientues, duhet të ketë mbrojtjen dhe mjetet ligjore në dispozicion të tij sipas rregullave të ligjit të përgjithshëm.
5. Një punëdhënës nuk duhet të jetë në gjendje të mbështetet te detyrimet ligjore ose kontraktuale të një personi në mënyrë që të mos e lejojë atë person që të kryejë një raport ose sinjalizim me interes publik ose për ta penalizuar për këtë veprim.
11. An employer should not be able to rely on a person's legal or contractual obligations in order to prevent that person from making a public interest report or disclosure or to penalize him or her for having done so.

IV. Kanalet për raportim dhe sinjalizim

12. Kuadri kombëtar duhet të nxisë krijimin e një mjedisi që inkurajon raportimin ose sinjalizimin haptazi. Individët duhet të ndihen të sigurt për të ngritur lirshëm shqetësimet për interesin publik.
 13. Duhet të krijohen kanale të qarta për raportimin dhe sinjalizimin me interes publik dhe orientimi drejt tyre duhet të lehtësohet përmes masave të përshtatshme.
 14. Kanalet për raportimin dhe sinjalizimet përfshijnë:
 - raportimi brenda një organizate ose ndërmarrjeje (duke përfshirë personat e caktuar për të marrë raporte në mënyrë konfidenciale);
 - raportimi tek organet përkatëse rregullatore publike, agjencitë e zbatimit të ligjit dhe organet mbikëqyrëse;
 - sinjalizimet publike, për shembull te një gazetar ose deputet.
- Rrethanat përkatëse të çdo rasti përcaktojnë kanalin më të përshtatshëm.
15. Punëdhënësit duhet të nxiten të hartojnë procedura për raportimin e brendshëm.
 16. Punonjësit dhe përfaqësuesit e tyre duhet të konsultohen me propozimet për hartimin e procedurave për raportimin e brendshëm, nëse është e përshtatshme.
 17. Si rregull, duhet të nxitet raportimi i brendshëm dhe raportimi tek organet përkatëse rregullatore publike, agjencitë e zbatimit të ligjit dhe organet mbikëqyrëse.

V. Konfidencialiteti

18. Sinjalizuesit duhet të kenë të drejtë të ruajnë konfidencialitetin e identitetit të tyre, duke iu nënshtruar garancive të gjykimit të drejtë.

VI. Veprimet e ndërmarra për raportimin dhe sinjalizimin

19. Raportimet dhe sinjalizimet me interes publik nga sinjalizuesit duhet të hetohen menjëherë dhe, kur është e nevojshme, veprimet e ndërmarra nga ana e punëdhënësit dhe organi i përshtatshëm rregullator publik, agjencia e zbatimit të ligjit ose organi mbikëqyrës në një mënyrë efikase dhe efektive.
20. Sinjalizuesi që bën një raportim të brendshëm, si rregull, duhet të informohet, nga personi të cilit i është bërë raportimi, për veprimet e ndërmarra në përgjigje të raportimit.



Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

VII. Mbrojtja kundër hakmarrjes

21. Sinjalizuesit duhet të mbrohen nga hakmarrja e çdo forme, qoftë drejtpërdrejt ose tërthorazi, nga punëdhënësi i tyre dhe nga personat që punojnë ose veprojnë në emër të punëdhënësit. Format e hakmarrjes mund të përfshijnë shkarkimin, pezullimin, uljen në detyrë, mosngritjen në detyrë, transferimet ndëshkuese dhe uljen ose zbritjen e pagës, ngacmimin seksual ose trajtime të tjera ndëshkuese ose diskriminuese.
22. Mbrojtja nuk humbet vetëm për shkak se individit që ka bërë raportin ose sinjalizimin ka gabuar në lidhje me kuptimin ose se kërcënimi i perceptuar ndaj interesit publik nuk është materializuar, me kusht që ai ose ajo të ketë shkaqe të arsyeshme për të besuar te saktësia e tij.
23. Një sinjalizues duhet të gëzojë të drejtën të përmendë, në procedurat e përshtatshme civile, penale ose administrative, faktin se raportimi ose sinjalizimi është bërë në përputhje me kuadrin kombëtar.
24. Kur një punëdhënës ka krijuar një sistem për raportimin e brendshëm dhe sinjalizuesi ka bërë një zbulim për publikun pa iu drejtuar sistemit, kjo mund të merret parasysh kur vendoset për mjetet ligjore ose nivelin e mbrojtjes që do t'i sigurohet sinjalizuesit.
25. Në procedurat ligjore në lidhje me një dëm të pësuar nga një sinjalizues, dhe në varësi të shkaqeve të arsyeshme që siguron për të besuar se dëmi ishte një hakmarrje për bërjen e raportit ose sinjalizimit, punëdhënësi duhet që të përcaktojë se dëmi nuk kishte këtë motiv.
26. Lehtësimi i përkohshëm në pritje të përfundimit të procedurave civile duhet të jetë i disponueshëm për personat që kanë qenë viktime të hakmarrjes për shkak se kanë bërë një raportim ose sinjalizim për interesin publik, veçanërisht në çështjet e pushimit nga puna.

VIII. Këshilla, ndërgjegjësim dhe vlerësim

27. Kuadri kombëtar duhet të promovohet gjerësisht në mënyrë që të krijojë qëndrime pozitive te publiku dhe profesionet dhe të lehtësojë zbulimin e informacionit në rastet kur interesi publik është në rrezik.
28. Duhet të mendohet që informacioni dhe këshillat konfidenciale të ofrohen falas për individët që mendojnë të kryejnë një raportim ose sinjalizim me interes publik. Strukturat ekzistuese që mund të japin këto informacione dhe këshilla, duhet të identifikohen dhe të dhënat e tyre të vihen në dispozicion të publikut të gjerë. Nëse është e nevojshme, dhe aty ku është e mundur, mund të udhëzohen struktura të tjera të përshtatshme për të përmbushur këtë rol ose mund të krijohen struktura të reja.
29. Vlerësimet periodike të efektivitetit të kuadrit kombëtar duhet të ndërmerren nga autoritetet kombëtare.

Shtojca 3: Të drejtat e lirisë së fjalës në Direktivën e Bashkimit Evropian për Mbrojtjen e Sinjalizuesve

Direktiva e Bashkimit Evropian e Dhjetorit të vitit 2019 për Sinjalizuesit prezantoi një epokë të re të ushtrimit më të mirë të të drejtave të lirisë së fjalës për kontinentin dhe shërben si shembull për lirinë e shprehjes në nivel global. Indeksi më poshtë përmbledh përparimet në dispozitat kryesore, me referenca sipas nevojës në Recitalin që siguron më shumë të dhëna për të interpretuar një gjuhë më të përgjithësuar.

Kush mbrohet? Direktiva ndihmon më shumë njerëz dhe institucione sesa shumica e ligjeve ose politikave të mëparshme për sinjalizuesit. Përveç punonjësve, ajo mbron sindikatat, organizatat e shoqërisë civile ose personat që ndihmojnë ose lidhen me to, shoqëritë ku ata punojnë, aksionarët, furnizuesit, konsulentët dhe të vetëpunësuarit. Ajo mbron ata që janë lidhen me ose ndihmojnë sinjalizuesit. Edhe pse direktiva nxit përdorimin e kanaleve zyrtare institucionale, nuk ka kufizime të bazuara në kontekst. (Nenet 4, 19) Recitali, në paragrafin. 62, sqaron se fjala mbrohet kur komunikohet si pjesë e përgjegjësive të punës: "Kjo Direktivë gjithashtu duhet të garantojë mbrojtje kur ligji i BE-së ose ligji kombëtar kërkon që personat që kryejnë raportimin të raportojnë tek autoritetet kompetente kombëtare, për shembull si pjesë e detyrave dhe përgjegjësive të tyre të punës ose sepse shkelja përbën vepër penale".

Asnjë boshllëk lidhur me ndalimin e ngacmimit seksual në vendin e punës: Përveç veprimeve të sigurisë kombëtare kryesisht jashtë autoritetit të BE-së, Direktiva e bën të paligjshëm çdo veprim ose mosveprim që shkakton dëm, qoftë i drejtpërdrejtë, i tërthortë, në trajtën e një kërcënimi, i ndërmarrë, i rekomanduar apo edhe i toleruar (që miraton parimin e detyrës së menaxhimit për të parandaluar hakmarrjen). (Neni 19)

Mburoja kundër përgjegjësive civile dhe penale: Direktiva garanton një mbrojtje afirmative që mposht përgjegjësinë penale ose civile kur sinjalizuesi ka "shkaqe të arsyeshme për të besuar se raportimi ose bërja publike e informacionit ishte e nevojshme për zbulimin e shkeljes së kësaj direktive". Përrjashtimi i vetëm bëhet kur sjellja kriminale ishte e pavarur nga zbulimi i sinjalizimit, të tilla si hyrja me forcë në ambientet e një organizate. [Nenet 21 (2-3), 21 (7)]

Standardi për fjalën e mbrojtur: Për të gëzuar të drejtën për mbrojtje sinjalizuesve iu duhet vetëm një shkak i arsyeshëm se sinjalizimet e tyre janë të vërteta dhe të rëndësishme. Shumë ligje të tjera kërkojnë që ata të kenë një shkak të arsyeshëm se shkelësi i dyshuar ishte në të vërtetë fajtor, jo vetëm se ata në mënyrë të arsyeshme besojnë se po raportojnë thjesht dëshmi për keqsjellje. Standardi më realist i Direktivës së BE-së iu jep atyre një avantazh të rëndësishëm. [Neni 6.1(a)]

Sekuena e raportimit të kanalizuar të detyrueshëm: Para se të bëjnë publik një sinjalizim, sinjalizuesit duhet të bëjnë një raportim të brendshëm tek institucioni ku ata punojnë ose një raportim të jashtëm tek një autoritet qeveritar. Vonesat për lirinë e shprehjes publike janë zvogëluar në tre muaj sepse sinjalizuesi mund të zgjedhë të kryejë një sinjalizim të jashtëm (qeveria) pa kryer një raportim të brendshëm. Sidoqoftë, direktiva i nxit sinjalizuesit që së pari të raportojnë brenda organizatës ku ata punojnë, në mënyrë që institucionet të kenë mundësinë e parë për të korriguar të metat e tyre. (Nenet 7, 10, 15)

Kanalet e brendshme për sinjalizuesit: Këto janë kanalet ku punon sinjalizuesi, ose ku ka ndodhur keqsjellja e pretenduar për sinjalizuesit që nuk punojnë aty, siç janë aksionarët ose furnizuesit. Recitali shpjegon se kanalet e brendshme nuk duhet të kenë konflikt interesi, duhet të kenë një personel të trajnuar dhe duhet të udhëhiqen nga një titullar që raporton drejtpërdrejt te drejtori i organizatës. Kjo do të rrisë legjitimitetin dhe do të parandalojë mohimin e besueshëm nga udhëheqësi. (Nenet 8, 9)



Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Kanalet e jashtme të raportimit: Këto janë kanalet ku një sinjalizues mund të kryer një raportim të mbrojtur tek autoritetet qeveritare kompetente për të hetuar ose urdhëruar masa korrigjuese për keqsjelljen e pretenduar, me kërkesa ekuivalente strukturore si për kanalet e brendshme. (Nenet 11-13)

Veprimet për sinjalizimet: Sinjalizuesit gëzojnë të drejtën për të bërë një takim dhe për të marrë udhëzime pasuese për raportimin e tyre brenda tre muajve, ky afat mund të zgjatet deri në gjashtë muaj nëse është e nevojshme. (Nenet 8-9, 11-13)

Konfidencialiteti: Direktiva është e patëmetë, mbron nga lëshimi i informacionit identifikues pa pëlqimin paraprak dhe kërkon njoftim të avancuar kur ekspozimi nuk është i lirë. [Nenet 16, 23.1(d)]

Sinjalizimet anonime: Edhe pse veprimi i detyrueshëm pasues është diskret, ai konsiderohet si sinjalizim që përfiton mbrojtje nëse identifikohet sinjalizuesi. Kjo krijon një armë delikate, por shumë të fuqishme, kundër dobësisë së ekspozimit paraprak ndaj keqbërësve dhe cenueshmërisë ndaj hakmarrjes që janë të qenësishme në raportimin hierarkik. [Neni 6(3)]

Barrët e provës për punonjësit - çështja prima facie: Sinjalizuesit përmbushin barrën e tyre dhe ekziston një dyshim hakmarrjeje nëse vërtetojnë se janë angazhuar në aktivitete të mbrojtura dhe se më pas kanë pësuar një dëm. Barra e provës pastaj kalon te punëdhënësi. Shumica e ligjeve kërkojnë që sinjalizuesi të dëshmojë gjithashtu një nexus, ose lidhje hakmarrëse midis veprimtarisë së mbrojtur dhe dëmit. Kjo iu jep sinjalizuesve një avantazh tjetër të rëndësishëm. [Neni 21(5)]

Zhvendosja e barrës së provës te punëdhënësi: Nëse punonjësi hap çështjen prima facie, barra e provës kalon te punëdhënësi për të demonstruar se hakmarrja e dyshuar nuk ishte rrjedhojë e sinjalizimit. Recitali që shpjegon si zbatohet ky parim shpjegon se punëdhënësi duhet të vërtetojë se veprimi hakmarrës i dyshuar në një çështje "nuk është i lidhur në asnjë mënyrë" me raportimin ose zbulimin e sinjalizimit. [Neni 21.5, Recitali (93)]

Procesi i rregullt: Sinjalizuesit kanë akses në gjykatë për të ushtruar të drejtat e tyre. Ndërsa mjetet ligjore joformale duhet të jenë të disponueshme për ata që nuk mund të përballojnë shpenzimet gjyqësore, kjo është praktika më e mirë e procesit të rregullt për të zbatuar të drejtat. Si rregull, forumet gjyqësore janë më të pavarura nga presioni politik sesa organet administrative. (Neni 21.7)

Kundër ndalimit të fjalës së lirë: Direktiva tregon qartë se të drejtat e fjalës së lirë shfuqizojnë çdo kufizim dhe kërcënim tjetër nga Marrëveshjet e Moszbulimit, kontratat, sekretet e pohuara tregtare, ligjet për mbrojtjen e të dhënave, shkeljen e të drejtave të autorit, ose lista e zgjeruar të çështjeve gjyqësore civile dhe penale për shkelje të kontratës ose se sinjalizuesi ka marrë prova përmes vjedhjes së pronës organizative, edhe nëse provat nuk ishin të lidhura me detyrat e punës së sinjalizuesit. Përrjashtimet e vetme bëhen për veprat penale të pavarura si hyrja me forcë. [Nenet 21(2-7)]

Përballimi i shpenzimeve për të ushtruar të drejtat: Direktiva parashikon ndihmë ligjore për procedurat penale dhe procedurat civile ndërkufitare. [Neni 20(c)]

Lehtësimi i përkohshëm: Recitali i Direktivës e kthen këtë në një prioritet zbatimi që ndërsa përgjithësohet, është parimi më domethënës që ligji të bëjë një ndryshim. [Neni 21(6), Recital(93)]

Mjetet ligjore efektive: Sinjalizuesit nuk mund të "humbasin duke fituar" me mjetet ligjore të Direktivës. Ata gëzojnë të drejtën të kthehen në gjendjen fillestare me rikthim të garantuar dhe kompensim të dëmeve. [Neni 21(8)]

Llogaridhënia: Direktiva vendos ndëshkime penale, civile ose administrative për ata që përfshihen në hakmarrje ose shkelin kërkesat e Direktivës për të zbatuar dispozitat e saj, për të mbrojtur konfidencialitetin ose parandaluar hakmarrjen. Dënimi për dhënien e sinjalizimit kufizohet vetëm për deklaratat e rreme të bëra me vetëdije, ku ndalohen penalitetet që krijojnë një efekt ftohës. (Neni 23)



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi

Shtojca 4: Fjalor i termave

Detyrimi për t'u shprehur: komunikimi i informacionit të mbrojtur si pjesë e përgjegjësive të punës.

Barra e provës së punonjësve: kërkesa që një punonjës të demonstrojë provat prima facie, ose një rast ligjërish të besueshme të hakmarrjes. Sipas Direktivës së BE-së, kjo do të thotë demonstrimi i fjalës së mbrojtur (raportim ose sinjalizim) dhe veprimeve të dëmshme paraprake nga ana e punëdhënësit. Punonjësi nuk ka asnjë barrë që të demonstrojë një lidhje midis sinjalizimit dhe veprimit të punëdhënësit, vetëm të demonstrojë se punonjësi ka bërë një sinjalizim dhe se është ndërmarrë një veprim i dëmshëm.

Zhvendosja e barrës së provës të punëdhënësi: Provat që një punëdhënës duhet të paraqesë për t'u mbrojtur me sukses kundër një pretendimi për hakmarrje pasi sinjalizuesi të ketë përmbushur barrën e tij të provës. Sipas Direktivës së BE-së, kjo kërkon të vërtetohet se sinjalizimi nuk ishte i lidhur në asnjë mënyrë me veprimin e pretenduar të hakmarrjes.

Zyrtari/personi i autorizuar i caktuar: Individu përgjegjës për të marrë dhe vepruar në lidhje me zbulimet e sinjalizimit përmes kanalit të brendshëm të punëdhënësit.

Sinjalizimi ose raportimi i jashtëm: Sinjalizim te një zyrë shtetërore me përgjegjësi për të hetuar ose vepruar për keqsjelljen e dyshuar.

Sinjalizimi ose raportimi i brendshëm: Sinjalizim te një zyrtar i caktuar në institucionin ku punon punonjësi.

Sinjalizimi ose raportimi publik: Sinjalizim te një audiencë joqeveritare, siç janë organizatat e shoqërisë civile, sindikatat ose media.

Besim i arsyeshëm: Standardi për një person që bën një sinjalizim ose raportim të jetë i mbrojtur nga ligji për sinjalizuesit. Sipas praktikave më të mira, kjo do të thotë që sinjalizuesi besonte në mënyrë të sigurtë se vërtetësia e shqetësimeve do të ishte e besueshme nga kolegët. Mbrojtja nuk humbet për sinjalizime të pasakta të bëra si pasojë e një gabimi të kryer nga pozitat e ndershmërisë.

Lehtësim: Sistemi për të eliminuar pasojat e drejtpërdrejta ose të tërthorta të hakmarrjes.

Mjeti ligjor: Kompensimi specifik që urdhërohet si ndihmë në përgjigje ndaj hakmarrjes.

Hakmarrja: Veprime të dëmshme ose kërcënimi të ndërmarra ndaj një personi nga punëdhënësi kur mendohet se personi ka sinjalizuar ose se do të sinjalizojë, ose se është i lidhur me një individ që sinjalizon për një paligjshmëri të dyshuar, korrupsion ose sjellje apo veprime të tjera keqsjelljeje që kërcënojnë interesin publik, siç specifikohet në Direktivën e BE-së.

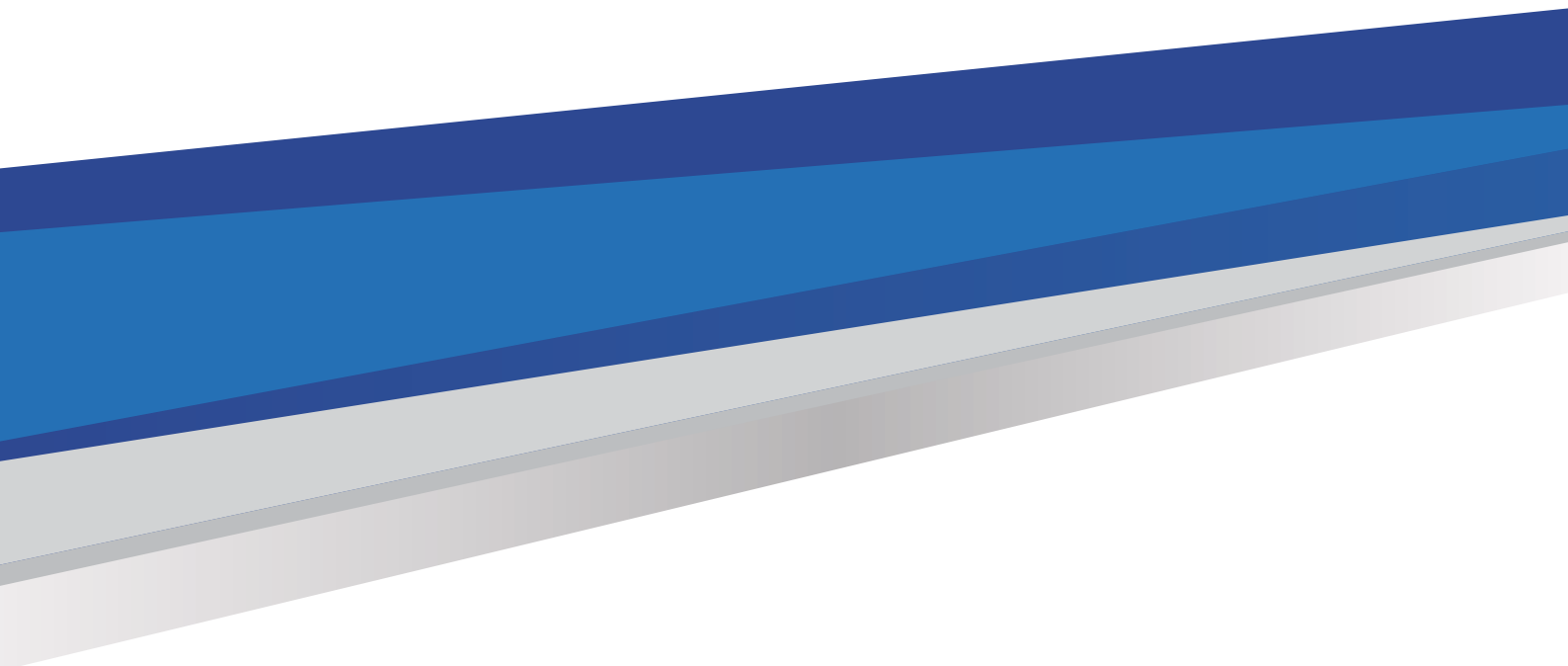
Sinjalizues: Një individ që ka të bëjë me një institucion, dhe më shpesh një punonjës, i cili komunikon informacione, dëshmi ose shqetësime të mbështetura nga një besim i arsyeshëm për paligjshmëri, korrupsion ose keqsjellje apo veprimeve të tjera që kërcënojnë interesin publik, siç përcaktohet në Direktivën e BE-së.



Ky projekt financohet
Nga Bashkimi Evropian

Thyerja e heshtjes:

Përmirësimi i politikave dhe kulturës
së sinjalizimit në Ballkanin Perëndimor dhe Moldavi



Sekretariati Rajonal i Iniciativës Kundër Korrupsionit (RAI) është një organizatë rajonale ndërqeveritare e fokusuar ekskluzivisht në çështjet e anti-korrupsionit, e cila me angazhimin dhe profesionalizmin e saj punon në fushën e parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit, duke ofruar një platformë të përbashkët për dialog, shkëmbim njohurish dhe praktikat më të mira kundër korrupsionit në Evropën Juglindore.

www.rai-see.org

Së bashku ne jemi në kërkim të zgjidhjeve më të mira.

