



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

5 Qershor 2019

RAPORT I PJESSHËM MONITORIMI

DY VITE E DHJETË MUAJ NGA HYRJA NË FUQI E LIGJIT PËR SINJALIZUESIT E KORRUPSIONIT, ASNJË SINJALIZUES KORRUPSIONI NË MINISTRITË E LINJË!

1. Hyrje

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

Prej më shumë se dy vitesh në vendin tonë ka hyrë në fuqi Ligji nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”, i cili ndër të tjerash ka si qëllim parandalimin dhe goditjen e korrupsionit në sektorin publik e privat, si dhe nxitjen e sinjalizimeve, duke ofruar mbrojtje të individëve që sinjalizojnë veprimet ose praktikatat e dyshuara të korrupsionit në vendin e tyre të punës.

Prej muajit dhjetor 2018, KShH, në kuadër të projektit “Për një zbatim më të mirë të legjislacionit për sinjalizuesit”, me mbështetjen financiare të Programit të Granteve të Vogla të Komisionit për Demokraci të Ambasadës së SH.B.A.-së, në Tiranë, ka ndërmarrë iniciativën për të monitoruar zbatimin e Ligjit nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”. Në legjislacionin e vendeve të tjera, sinjalizuesit njihen ndryshe si bilbilryrës.

Objekt monitorimi i kësaj nisme ka qenë veprimtaria e Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, si dhe e njëmbëdhjetë ministrive si pjesë e ekzekutivit (1. Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, 2. Ministria e Brendshme, 3. Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, 4. Ministria e Drejtësisë, 5. Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme, 6. Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, 7. Ministria e Financave dhe Ekonomisë, 8. Ministria e Mbrojtjes, 9. Ministria e Kulturës, 10. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, 11. Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale). Pranë këtyre ministrive janë ngritur njësitë përgjegjëse për pritjen dhe trajtimin e ankesave të sinjalizuesve.

2. Përmbledhje ekzekutive e gjetjeve kryesore

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



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

b. Miratimi i akteve nënligjore të ligjit nr.60/2016, në disa raste është shoqëruar me vonesa. Kështu, VKM Nr. 816, datë 16.11.2016 është miratuar me rreth 2 muaj e 8 ditë vonesë nga detyrimi ligjor.

Edhe pse kanë kaluar 2 vite e 10 muaj prej hyrjes në fuqi të ligjit nr.60/2016, nuk rezulton të jetë bërë asnjë sinjalizim në asnjë Ministri të Linjës. Për shkaqet e kësaj gjendje mendojmë se nevojitet një analizë më e thellë dhe gjithëanshme. Megjithatë, ky raport evidenton disa nga arsyet për numrin e ulët të sinjalizimeve, çka në vlerësimin tonë ka ndikuar në nivelet e ulëta të zbatimit të ligjit nr.60/2016, pavarësisht nga procedurat e ndërmarra gjatë këtyre tre viteve për ngritjen dhe funksionimin e njësive përgjegjëse (në sektorin publik dhe atë privat).

c. Niveli i informimit dhe ndërgjegjësimit për përmbajtjen e Ligjit nr. 60/2016 dhe akteve nënligjore rezulton të jetë relativisht i ulët, duke filluar që prej punonjësve të Njësive Përgjegjëse. Ndërkohë, ILDKPKI referon se përgjatë periudhës 2016 – 2018 janë realizuar me mbështetjen e partnerëve ndërkombëtarë disa aktivitete ndërgjegjësuere dhe sensibilizuese për rritjen e kapaciteteve të tyre dhe informimin e publikut. Gjith, nga kontakti që KShH ka marrë me nëpunës të njësive përgjegjëse të disa Ministrive të monitoruara, evidentohet nevoja për të rritur dhe forcuar më tej kapacitetet e tyre si dhe për të ndërgjegjësuar më mirë nëpunësit (sinjalizuesit potencial) të këtyre Ministrive.

d. Ligji për sinjalizuesit nr.60/2016 parashikon një sërë detyrash dhe kompetencash të reja për ILDKPKI-në si organi më i rëndësishëm për zbatimin e tij. Ndërkohë që ILDKPKI ka filluar funksionimin si institucion i pavarur, në bazë të ligjit nr. 9049, datë 10.4.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publik“. Kompetencat e ILDKPKI-së u shtuan me hyrjen në fuqi të ligjit nr.9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”. Sipas këtij ligji, ILDKPKI është Autoriteti Qendror Përgjegjës për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike. Gjithashtu, këtij institucioni ju akorduan kompetenca të rëndësishme **të cilat rritën më tej volumin e veprimtarisë së tij** si organ ndihmës i pavarur në kuadër të procesit të vettingut, përkatësisht me anë të ligjit nr.84/2016. Ngarkesa dhe volumi i punës së këtij institucioni është shumë e lartë.

e. ILDKPKI, si mekanizëm i jashtëm sinjalizimi ka referuar rastet e para në vitin 2017, ku shënohen 8 raste sinjalizimi dhe 1 rast kërkesë për mbrojtje nga hakmarrja, ndërkohë që në vitin 2018 shënohen 16 raste sinjalizimi dhe 3 raste për mbrojtje nga hakmarrja. Duke qenë se perceptimet për korrupsionin janë sërish në nivele të larta, kemi mendimin se numri i sinjalizimeve është realtivisht i ulët.

f. Lidhur me trajtimin e sinjalizimeve të jashtme, ILDKPKI referon se në përfundim të hetimit administrativ, për zyrtarët e gjetur në shkelje të parashikimeve ligjore të ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave janë aplikuar 4 (katër) masa administrative me “gjobë”, si dhe është kërkuar e zgjidhur konflikti i interesit me largim nga detyra të zyrtarëve që kanë qenë në kushtet e konfliktit të interesit. Rastet e tjera janë referuar pranë organeve kompetente për vijimin e procesit, siç rezultojnë të jenë Kontrolli i Lartë i Shtetit, Autoriteti Publik Qendror, Prokuroria e Rrethit Gjyqësor Tiranë, Komisioni i Pavarur i Kualifikimit, etj. KShH nuk disponon informacion nëse këto institucione kanë përfunduar ose jo shqyrtimin e çështjeve dhe nëse janë marrë masa ndaj autorëve apo shkelësve të ligjit.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

g. Nga monitorimi i raporteve vjetore të ILDKPKI-së për vitin 2016 dhe vitin 2017, vërehet se aty pasqyrohet informacion për zbatimin e ligjit nr.60/2016. Megjithatë, kemi mendimin se informacioni që paraqitet për trajtimin e rasteve të sinjalizimit dhe kërkesat për mbrojtje nga hakmarrja duhet të jetë sa më i plotë, referuar kërkesave specifike të parashikuara në nenin 22, pika 2 të ligjit nr.60/2016. Kjo, pasi në disa raste rezulton se informacioni është i pjesshëm sa i takon natyrës së këtyre sinjalizimeve, kohëzgjatjes së procedurave për shqyrtimin e tyre dhe mënyrës se si ato janë zgjidhur. Në këtë konstatim, duhet të kemi në konsideratë edhe faktin se burim informacioni për ILDKPKI-në lidhur me sinjalizimet e brendshme janë njësitë përgjegjëse të cilat mund të mos kenë raportuar në mënyrë të plotë (në një pjesë të sektorit publik dhe privat kur arrihet numri i punonjësve të parashikuar në ligj).

h. Në raportin vjetor të vitit 2016, ashtu edhe në vitin 2017, ILDKPKI rezulton se ka raportuar për veprimtarinë ndërgjegjësuere që është ndërmarrë në kuadër të këtij ligji si dhe për rritjen e kapaciteve për stafin e Inspektoratit dhe njësitë përgjegjëse. Pavarësisht nga kjo, kemi mendimin se në raportimet e tjera duhet të ketë një tablo më të qartë për shkallën e ndërgjegjësimit dhe të besimit në mekanizmat e sinjalizimit nga publiku¹, kërkesë kjo e nenit 22, paragrafi 2 të ligjit.

i. Duke ju referuar të dhënave të pasqyruara me më hollësi në pjesët vijuese të këtij raporti, kemi mendimin se ILDKPKI duhet të rrisë angazhimin e tij **në të ardhmen** ose të kërkojë shtimin e personelit me qëllim që ti përgjigjet kompetencave që ligji parashikon për ofrimin e këshillimit dhe mbështetjes ndaj njësive përgjegjëse, sa i takon zbatimit të ligjit për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve dhe nga ana tjetër të rrisë rolin mbikëqyrës dhe monitorues ndaj këtyre njësive.

j. Referuar gjetjeve të këtij raporti, vlerësojmë se njësitë përgjegjëse të ministrive të monitoruara duhet të raportojnë pranë ILDKPKI-së në mënyrë më të plotë për zbatimin e ligjit nr.60/2016, për pengesat dhe vështirësitë e hasura dhe nevojat që ato kanë në drejtim të zbatimit më të mirë të këtij ligji. Kjo mund të kontribuojë në rritjen e efikasitetit dhe impaktit të zbatimit të ligjit nga këto Ministri.

k. Në vlerësimin e KShH-së, në moskryerjen si duhet e detyrave të njësive përgjegjëse kanë ndikuar, veç të tjerave, edhe faktorë me natyrë objektive dhe subjektive. Këto faktorë kanë të bëjnë me mënyrën se si janë konceptuar dhe organizuar njësitë përgjegjëse, mungesën e motivimit financiar të nëpunësve të këtyre njësive, mbingarkesën apo mbivendosjen e pozicioneve të këtyre nëpunësve të cilët janë njëkohësisht punonjës/përgjegjës të drejtorive apo strukturave të auditit, mungesa e besimit të punonjësve të Ministrive tek punonjësit e njësive përgjegjëse për faktin se ata janë audit apo për shkak edhe të mungesës së njohjes së tyre, etj.

l. KShH vlerëson se nevojitet një ndërgjegjësim sa më i lartë i medias dhe publikut për të mos etiketuar sinjalizuesit si “informatorë”, “spiunë”, “5 lekësha”, apo me terma të tjerë me konotacion negativ dhe diskriminues.

3. Metodologjia e punës

KShH gjatë periudhës Nëntor 2018 – Prill 2019 pas vendosjes së pikave të kontaktit me institucionet përkatëse (ministrinë dhe ILDKPKI), ka vijuar shkëmbimin e korrespondencës zyrtare me këto organe, si dhe ka marrë takime me disa nga nëpunësit e Njësive Përgjegjëse në ministri, me

¹ Lidhur me konstatimin e KShH-së për “besimin e publikut”, ILDKPKI referon se nuk është një term/detyrë funksionale e parashikuar në neni 21 i ligjit nr.60/2016, së dyti është një term shumë i përgjithshëm që nuk mund të përcaktohet me asnjë indikator objektiv dhe të matshëm.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

qëllim evidentimin e sfidave dhe problematikave të ndeshura prej tyre, lidhur me zbatimin praktik të legjislacionit për sinjalizimin.

ILDKPKI dhe 10 Ministri janë treguar të gatshme të bashkëpunojnë me KShH-në në këtë nismë duke përcaktuar pikat e kontaktit. Ky angazhim, ka munguar fillimisht nga ana e Ministrisë së Drejtësisë, që në të njëjtën kohë ka edhe kompetencat e Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit. Në këtë rast KShH ka vepruar më anë të shkresave “Kërkesë për informacion”, ndaj të cilave, Ministria e Drejtësisë ka reaguar duke vënë në dispozicion informacionin e kërkuar.

Të dhënat e marra me anë të korrespondencës së shkruar dhe takimeve, përveçse informojnë për shkallën e përmbushjes së detyrimeve ligjore, shërbejnë edhe si tregues të vlerësimit të kuptimit dhe zbatimit nga organet publike të ligjit “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”.

4. Miratimi i ligjit nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” dhe akteve nënligjore

Ligji nr.60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” rezulton se është botuar në Fletoren Zyrtare në datë 23 Qershor 2016 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas publikimit në këtë fletore, përkatësisht në datë 8 Korrik 2016². Vlen të përmendim se efektet juridike të ligjit shtrihen prej datës 1 tetor 2016 për administratën shtetërore. Në pothuaj dy vite e dhjetë muaj pas hyrjes në fuqi e këtij ligji nuk është evidentuar asnjë sinjalizim i brendshëm apo i jashtëm në Ministrinë e Linjës.

Lidhur me nxjerrjen e akteve nënligjore në zbatim të ligjit nr.60/2016, rezulton se ky proces është shoqëruar me vonesa. Konkretisht, Këshilli i Ministrave ka miratuar VKM Nr. 816, datë 16.11.2016, 2 muaj e 8 ditë me vonesë nga detyrimi ligjor, i cili përcakton se aktet nënligjore duhet të ishin miratuar brenda dy muajve nga hyrja në fuqi e ligjit.

Ndërkohë për aktet e tjera, si “Rregullore për Hetimin Administrativ të Kërkesës së Sinjalizuesit për Mbrojtjen nga Hakmarrja në ILDKPKI” dhe “Rregullore për Hetimin Administrativ të Sinjalizimit dhe Mbrojtjen e Konfidencialitetit në ILDKPKI” evidentohet vetëm muaji i miratimit “Shtator 2016”, duke bërë të pamundur nxjerrjen e konkluzioneve nëse këto akte janë miratuar brenda afatit ligjor apo jo.

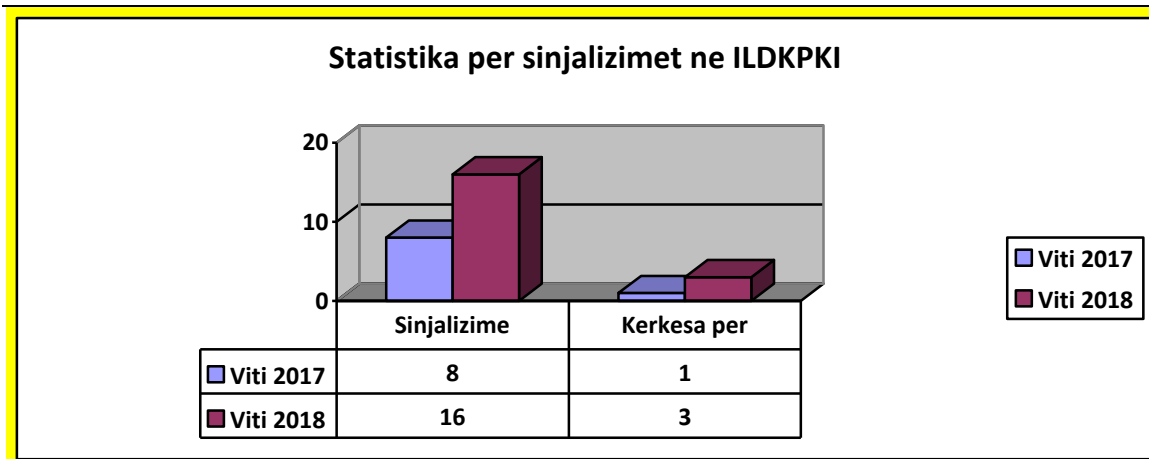
5. Sinjalizimi i jashtëm pranë ILDKPKI-së

ILDKPKI është institucioni që sipas ligjit përbën mekanizmin e jashtëm të referimit të rasteve nga sinjalizuesit si dhe të shqyrtimit të kërkesave të sinjalizuesve për mbrojtje nga hakmarrja për shkak të sinjalizimit. Sipas informacionit të vendosur në dispozicion nga ILDKPKI rezulton se janë trajtuar për vitin 2017 në total 8 raste sinjalizimi dhe 1 rast kërkesë për mbrojtje, ndërsa në vitin 2018 janë trajtuar 16 raste sinjalizimi dhe 3 raste kërkesë për mbrojtje të ardhur nga sektori publik duke paraqitur kështu një rritje progresive të lehtë të numrit të sinjalizuesve.

² http://ëëë.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2016/PDF-2016/115-2016.pdf (FZ Nr: 115, viti 2016)



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE



Konkretisht, në raportin vjetor për vitin 2017, në lidhje me rastet e sinjalizimit, denoncimet kanë qenë si më poshtë vijon:

- A) **4 raste** është pretenduar për shkelje të detyrimeve ligjore për konfliktin e interesit;
- B) **3 raste** është pretenduar për shkelje ligjore në procedurat e tenderimit;
- C) **1 rast** është pretenduar për shkelje në dhënien e vendimeve gjyqësore dhe falsifikim dokumentacioni në proceset gjyqësore.

Lidhur me trajtimin e këtyre rasteve, ILDKPKI referon se në përfundim të hetimit administrativ, për 3 nga zyrtarët e gjetur në shkelje të parashikimeve ligjore të ligjit nr. 9367/2005, i ndryshuar, është marrë masa administrative me “gjobë” si dhe është kërkuar dhe është zgjidhur konflikti i interesit në përputhje me parashikimet ligjore. Baza ligjore që ILDKPKI ka referuar për të vendosur gjobat në kuadër të një procedimi administrativ të sinjalizimit është një nga ligjet në kuadër të veprimtarisë së tij “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike” (nr.9367/2005) dhe nuk është ligji nr.60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”. Në fakt ligji nr.60/2016 parashikon në nenin 23 të tij vendosjen e gjobave për kundërvajtje administrative por të lidhura jo me thelbin ose meritën e shkeljes së adresuar por me shkeljet e dispozitave të ligjit 60/2016, kur nuk përbëjnë vepër penale të lidhura me shkeljet e parimeve të hetimit të sinjalizimit nga punonjësi, ruajtjes së konfidencialitetit, veprimet hakmarrëse ndaj sinjalizuesit, etj.

Gjithashtu ILDKPKI ka ndërmarrë hapa për referimin e rasteve pranë organeve kompetente për vijimin e procesit, siç rezultojnë të jenë Kontrolli i Lartë i Shtetit për auditimin e fondeve publike, Autoriteti Publik Qendror të cilit i është kërkuar marrja e masave disiplinore ndaj personave përgjegjës, Prokurorisë së Rrethit Gjyqësor Tiranë për ndjekje penale, si dhe ka njoftuar Komisionin e Pavarur të Kualifikimit. Nuk rezulton të ketë informacion lidhur me ecurinë e trajtimit të çështjeve të referuara nga këto institucione.

Ndërsa në përfundim të hetimit administrativ për kërkesat për mbrojtje nga hakmarrja ka rezultuar se nuk ka ndodhur asnjë akt hakmarrje i marrë nga institucioni në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë.

6. Kompetencat e tjera të Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) për zbatimin e legjislacionit për sinjalizuesit



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Ligji nr. 60/2016 parashikon se institucioni kyç për monitorimin e zbatimit të tij është Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI).

ILDKPKI është një institucion i pavarur i krijuar në vitin 2003 me ligjin Nr. 9049, datë 10.4.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë” (i ndryshuar). Ligji për sinjalizuesit nr.60/2016 parashikon një sërë detyrash dhe kompetencash të reja, të cilat i shtohen kompetencave që ILDKPKI ka me dy ligjet e tjera kuadër, përkatësisht me ligjin nr. 9049 të vitit 2003 (të ndryshuar) dhe me ligjin nr. 9367, dt. 07.04.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”. Gjithashtu, këtij institucioni ju akorduan kompetenca të rëndësishme të cilat rritën më tej volumin e veprimtarisë së tij si një organ ndihmës i pavarur në kuadër të procesit të vettingut (rivlerësimit kalimtar) të gjyqtarëve dhe prokurorëve, përkatësisht me anë të ligjit nr.84/2016.

Nga takimi me përfaqësues të ILDKPKI-së rezulton se për ligjin nr.60/2016 ka patur problematika që në fazën e konsultimit të tij si projektligj, lidhur me përcaktimin e qëllimit dhe objektivave të tij dhe të institucioneve zbatuese. Gjithashtu, përfaqësuesit e ILDKPKI-së pohuan se zbatimi i këtij ligji është ende në hapat e parë, pavarësisht shtrirjes së efekteve të tij në sektorin publik që prej muajit tetor të vitit 2016. ILDKPKI thekson nevojën për kryerjen e një vlerësimi gjithëpërfshirës mbi këtë ligj dhe nxitjen e debatit mbi zbatueshmërinë apo efikasitetin e tij në të ardhmen. Njëkohësisht, ILDKPKI referon se miratimi dhe fillimi i zbatimit të këtij ligji është një hap i rëndësishëm në kontekstin e procesit të integritetit të Shqipërisë në Bashkimin Europian.

Në nenin 21 të ligjit janë përcaktuar kompetencat e ILDKPKI-së, ku ndër të tjera përcaktohet detyrimi për monitorimin, nxjerrjen e udhëzimeve dhe ushtrimin e kontrollit për funksionimin e duhur të mekanizmave të sinjalizimit të brendshëm dhe njësive përgjegjëse të organizatave.³ Në këtë drejtim, nga korrespondenca që kemi patur me ILDKPKI nuk rezulton të jetë ushtruar në mënyrë të drejtpërdrejtë kontrolli në Njësitë Përgjegjëse, me qëllim nxjerrjen e përfundimeve lidhur me zbatueshmërinë e këtij ligji. ILDKPKI rezulton të ketë administruar raportet vjetore e Njësive Përgjegjëse, të cilat kanë detyrimin të raportojnë brenda datës 15 janar të vitit pasardhës. Veprimtaria e Njësive Përgjegjëse konsiderohet të jetë monitoruar vetëm nëpërmjet raporteve vjetore që këto të fundit duhet të paraqesin pranë ILDKPKI-së në zbatim të nenit 22 të Ligjit 60/2016. Megjithatë kjo formë monitorimi mund të konsiderohet e pamjaftueshme, për shkak se për shumë Ministri është hera e parë që janë në kontakt të drejtpërdrejtë me ILDKPKI-në dhe shpesh herë Njësitë Përgjegjëse janë mjaftuar duke dërguar raporte të cilat kanë një informacion jo të plotë dhe të cunguar, duke u ndalur më shumë në faktin se nuk ka patur raste sinjalizimesh pranë njësive të tyre të brendshme. **Ky konkluzion i KShH-së nuk mbështetet nga ILDKPKI, e cila referon se në aktivitetin institucional përgjatë këtyre 3 viteve nga miratimi i ligjit, Inspektorati ka pasur prioritet fillimisht ngritje e njësive përgjegjëse në të dy sektorët (publik dhe privat), më tej rritjen e kapaciteve të tyre, si dhe ndërgjegjësimin lidhur me zbatimin e parashikimeve ligjore.** Gjatë sesioneve trajnuese janë marrë dhe trajtuar çështjet e parashtruara lidhur me vështirësitë e hasur gjatë zbatimit. ILDKPKI referon se në mënyrë indirekte është kryer edhe monitorimi.

Nga takimet me përfaqësuesit e njësive përgjegjëse në Ministrinë e monitoruara, rezulton se ILDKPKI duhet të rrisë angazhimin e tij për detyrimet që rrjedhin nga ligji nr.60/2016 për ofrimin e këshillimit dhe mbështetjes ndaj njësive përkatëse sa i takon zbatimin të ligjit për mbrojtjen e

³ “Organizatë” është autoriteti publik ose subjekti privat. (Pika 9, neni 3 e Ligjit60/2016.)



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

sinjalizuesve. Sipas tyre, materialet ndihmëse janë publikuar në faqen zyrtare të ILDKPKI-së. Nga analiza e informacionit të dhënë në formë të shkruar nga 9 ministri dhe ILDKPKI rezulton se punonjësit e Njësive Përgjegjëse në Ministri kanë qenë subjekt i trajnimeve të posaçme për këtë kategori, trajnime të cilat i ka ofruar ILDKPKI në bashkëpunim me Shkollën Shqiptare të Administratës Publike (ASPA). Në informacionin e vënë në dispozicion nga ILDKPKI rezulton se në korrik 2017 janë organizuar sesione trajnuese dy ditore për autoritetet përgjegjëse në nivel qendror, ku kanë qenë të pranishëm të gjitha njësitë përgjegjëse pranë ministrive të linjës, megjithatë në përgjigjet zyrtare nga ana e Njësive Përgjegjëse në 9 Ministri nuk ofrohet informacion për këto trajnime në vitin 2017, por vetëm të një trajnimi të organizuar më datë 16.01.2018 me temë “Sinjalizimi dhe mbrojtja e sinjalizuesve – Njohje me kuadrin ligjor dhe zbatimin e tij”.

Lidhur me kompetencën e ILDKPKI për të bërë vlerësime dhe për të dhënë rekomandime për zbatueshmërinë e ligjit nr.60/2016, informohemi nga ky institucion se janë administruar raportet vjetore të Njësive Përgjegjëse në organet shtetërore. Të dhënat e këtyre raporteve janë përpunuar vetëm për efekt të pasqyrimin të gjetjeve në raportin vjetor të punës së ILDKPKI-së. Referuar nenit 22/2 të Ligjit 60/2016, ILDKPKI ka detyrimin për të publikuar në mënyrë periodike çdo vit raport vjetor për rezultatet që ka sjellë zbatimi i këtij ligj. Ky raport përfshihet në “*Raportet vjetore të Inspektorit të Përgjithshëm të Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave*”, të cilat bëjnë pasqyrimin e të gjithë veprimtarisë vjetore të këtij institucioni. Më konkretisht, nga monitorimi i dy raporteve vjetore të këtij institucioni për vitin 2016 dhe 2017 rezulton se:

Së pari, KShH vërejt se rezultojnë 2 praktika në pasqyrimin e të dhënave për rastet konkrete të sinjalizimit në raportet vjetore të ILDKPKI-së. Kështu, për një pjesë të rasteve jepet informacion i plotë lidhur me numrin, mënyrën e adresimit të tyre dhe ndonjëherë shoqërohet edhe me rrethanat faktike të rastit. Për pjesën tjetër të rasteve, raportohet informacion vetëm lidhur me numrin e tyre, por jo të dhëna për rezultatet apo mënyrat së si këto raste janë adresuar nga Njësitë Përgjegjëse. Përpunimi i të dhënave në mënyrë profesionale do të bënte të mundur unifikimin e informacionit dhe dhënien e një panorame më të plotë për sinjalizimet e paraqitura, duke respektuar anonimatën e sinjalizuesve. Gjithashtu, për rastet e sinjalizuara nuk jepet informacion se kur janë bërë dhe cilat janë afatet e ndjekura për hetimin dhe shqyrtimin e tyre administrativ. Vështirësi objektive mund të ketë patur lidhur me këtë çështje për shkak të informacionit jo të plotë të dhënë nga njësitë përgjegjëse, të cilat mund të orientohen drejt raportimit në mënyrë më cilësore dhe me standart të unifikuar. Për të njëjtët tregues, gjatë raportimit për sinjalizimet e jashtme të përcjella drejtpërdrejt në ILDKPKI, evidentohet numri i rasteve të sinjalizuara, rezultatet e ardhura nga hetimi administrativ dhe institucionet kompetente të cilat vihen në dijeni për këto sinjalizime. Në lidhje me përcaktimin e kohës për shqyrtimin e rasteve, informacioni i ofruar në raport është i përgjithshëm dhe thuhet se “*ILDKPKI ka marrë masa për të zhvilluar hetimin administrativ në respektim të afateve ligjore në përputhje me dispozitat e ligjit nr. 60/2016 dhe K.Pr. Administrative*”, por nuk jepen të dhëna lidhur me afatet e ndjekura për çdo rast për hetimin administrativ dhe nëse ka patur ose jo zgjatje të afateve të hetimit administrativ.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

Së dyti, në zbatim të nenit 22 të ligjit, ILDKPKI duhet të paraqesë në raportin vjetor të dhëna më të plota rreth shkallës së ndërgjegjësimit dhe besimit të mekanizmat e sinjalizimit nga publiku⁴. Përmbushja e kësaj detyre nga ILDKPKI nuk ka qenë e plotë pasi, si në raportin vjetor të vitit 2016, ashtu edhe në vitin 2017, ky institucion ka raportuar për veprimtarinë ndërgjegjëse si dhe rritjen e kapaciteteve të Institucionit të tij dhe njësive përgjegjëse, ndërkohë që mungon informacioni për shkallën e besimit në mekanizmat e sinjalizimit nga publiku, tregues i cili pavarësisht vështirësisë dhe mungesës së indikatorëve objektiv matës, ndihmon në analizimin e rezultateve konkrete të ardhura në kuadër të Ligjit 60/2016.

Sa më sipër, vërejmë se raportet e deritanishëm të ILDKPKI-së reflektojnë një vlerësim të përgjithshëm lidhur me efikasitetin e zbatimit të ligjit nr.60/2016, si dhe japin rekomandime me qëllim përmirësimin e zbatueshmërisë së tij. Këto rekomandime kanë qënë në frymën e kërkesave për rritjen e ndërgjegjësimit, jo vetëm të subjekteve të këtij ligji, por edhe të publikut të gjerë, si dhe për vijimin e rritjes së kapaciteteve të njësive përgjegjëse, objektiva për të cilat angazhohet edhe vetë si institucion kompetent për përmbushjen e tyre në të ardhmen. ILDKPKI, në përmbushje të misionit ndërgjegjësues dhe informimit të nëpunësve publikë dhe publikut të gjerë me qëllim rritjen e pranimin kulturor të sinjalizimit, ka ndërmarrë hapa për organizimin e një fushate ndërgjegjëse nëpërmjet përgatitjes së 2 spoteve televizive, përgatitjes dhe shpërndarjes së posterave, si dhe përcjelljen e “Udhërrëfyesit për Sinjalizimin dhe Sinjalizuesit në Shqipëri”. E gjithë kjo veprimtari, së bashku me trajnimet e ofruara kanë qënë si rezultat i zbatimit të projekteve nga donatorë të ndryshëm.

Për detyrimin e raportimit vjetor të Njësive Përgjegjëse, ILDKPKI ka shprehur nevojën dhe domosdoshmërinë për ndërhyrje në kuadrin ligjor sa i takon mekanizmave shtrengues për mosplotësimin e kërkesave të nenit 22 të Ligjit 60/2016 nga këto njësi, pasi rezultoi se, **si nga ana e sektorit publik ashtu edhe nga sektori privat, raportet nuk dorëzohen brenda afatit ligjor të parashikuar, duke penguar më tej punën e ILDKPKI-së në përpunimin e të dhënave dhe nxjerrjen e raportit vjetor për zbatimin e këtij ligji.** Ky fakt evidentohet edhe në informacionin e ofruar nga Ministritë, disa prej të cilave pasqyrojnë vonesa prej disa ditësh deri në 2 muaj në përcjelljen e raporteve në ILDKPKI. **Ndaj rishikimi i ligjit lidhur me këtë çështje vlerësojmë se ka rëndësi.**

7. Monitorimi i veprimtarisë së njësive përgjegjëse të Ministrive

Ligji nr. 60/2016 ka parashikuar krijimin e strukturave të posaçme, njësive përgjegjëse, brenda çdo autoriteti publik, i cili ka më shumë se 80 të punësuar, dhe subjekti privat, i cili ka më shumë se 100 të punësuar. Këto njësiti përgjegjëse hetojnë administrativisht dhe shqyrtojnë sinjalizimet në zbatim të këtij ligji.

Në sektorin publik janë ngritur dhe funksionojnë 166 njësi përgjegjëse⁵, të cilat sipas ligjit nr.60/2016 mund të marrin sinjalizime nga punonjësit apo ish punonjësit në institucionet shtetërore,

⁴ Lidhur me konstatimin e parashtruar për “besimin e publikut”, ILDKPKI referon se së pari nuk është një term/detyrë funksionale e parashikuar në neni 21 I ligjit nr.60/2016, së dyti është një term shumë I përgjithshëm që nuk mund të përcaktohet me asnjë indikator objektiv dhe të matshëm.

⁵ Në zbatim të vendimit të Këshillit të Ministrave Nr. 816, datë 16.11.2016 “Për strukturën, kriteret e përzgjedhjes dhe marrëdhëniet e punës së punonjësve të njësive përgjegjëse në autoritetet publike, në zbatim të Ligjit nr. 60/2016, “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

sigurojnë mbrojtjen e tyre nga hakmarrja, si dhe kryejnë hetimin administrativ. Secila nga këto njësi përbëhet nga dy punonjës, që do të thotë se institucionet shtetërore kanë angazhuar në total 332 nëpunës për përmbushjen e detyrave dhe përgjegjësi që ju ngarkon ligji nr.60/2016.

KShH ka monitoruar dhe analizuar veprimtarinë e njësive përgjegjëse vetëm në 11 Ministrinë e linjës. Nga shkëmbimi i korrespondencës me këto struktura rezulton se përbërja e njësive është e njëjtë në pothuajse të gjitha Ministrinë, me 2 punonjës ndër të cilët njëri prej tyre me detyrën Drejtor i Auditit të Brendshëm dhe tjetri me detyrë Përgjegjës Sektori/Specialist/Auditues i Drejtorisë së Auditit⁶.

Sa më sipër, 22 persona që janë pjesë e njësive përgjegjëse në 11 Ministri konsiderohen si zbatuesit e drejtpërdrejtë të këtij ligji. Megjithatë asnjë rast sinjalizimi i brendshëm nuk është regjistruar në njësitë përgjegjëse të këtyre institucioneve. Gjithashtu, rezulton se nga këto Ministri nuk ka patur raste të sinjalizimit të jashtëm në ILDKPKI, institucion në të cilin nëpunësit publik mund të drejtohen drejtpërdrejt kur:

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

7.1 Mangësitë e konstatuara në organizimin dhe funksionimin e njësive përgjegjëse

Mangësitë e konstatuara nga KShH në mënyrën se si janë konceptuar dhe organizuar njësitë përgjegjëse, çka ka ndikuar në mungesën e rasteve të sinjalizimit janë disa:

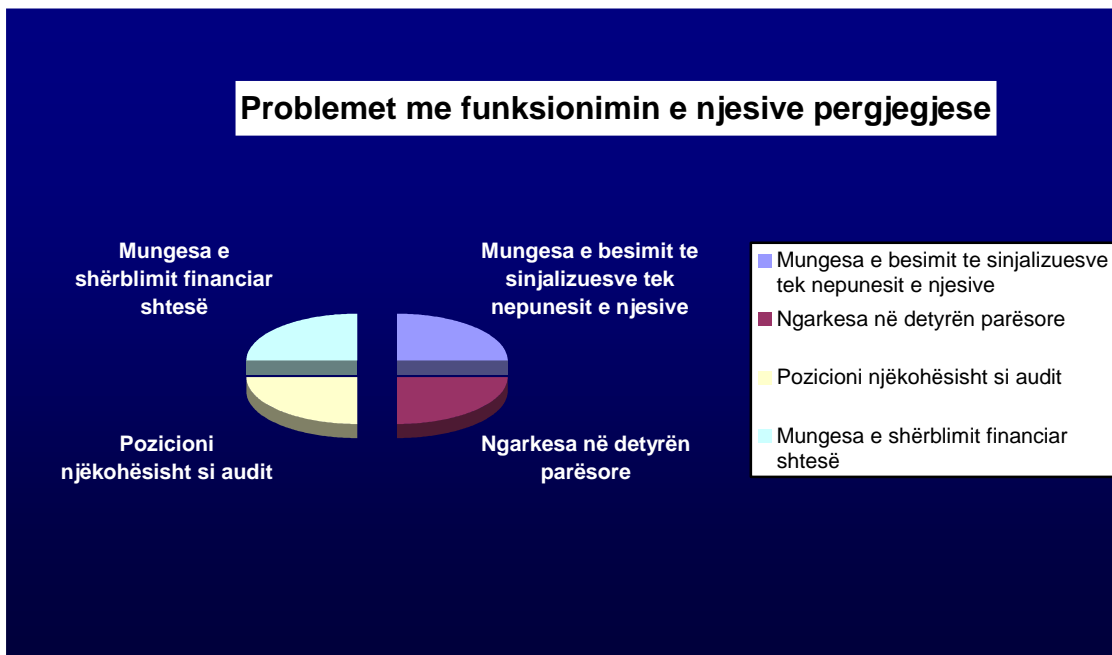
Së pari, nga takimet me përfaqësuesit e njësive përgjegjëse u pohua si e papërshtatshme caktimi i tyre si nëpunës i këtyre njësive, krahas detyrave dhe funksioneve të pozicionit të tyre si auditues. Struktura e auditit në çdo autoritet publik është një strukturë kontrolluese e veprimtarisë së të gjithë punonjësve. Kështu, mund të krijohet perceptimi tek sinjalizuesit e mundshëm se sinjalizimi që ata do bëjnë do të jetë objekt shqyrtimi nga nëpunësit e auditit, të cilët kontrollojnë dokumentacionin dhe praktikën e ndjekura të të gjithë nëpunësve të institucionit, përfshi këtu edhe ato të sinjalizuesve. **Së dyti**, nëpunësit e njësive përgjegjëse pohuan se pavarësisht detyrave dhe përgjegjësi të shtuara në kuadër të ligjit nr.60/2016, ata nuk kanë përfituar asnjë trajtim favorizues të diferencuar financiar. Kjo mund të ndikojë në motivimin e këtyre nëpunësve për të nxitur zbatimin më efektiv të ligjit. Një nga punonjësit e njësive përgjegjëse kishte qëndrim pozitiv ndaj faktit se nuk kishte patur asnjë rezultat ky ligj, për shkak se detyrat e caktuara nga ligji ishin një “angari” në punën e tyre. **Së treti**, disa prej nëpunësve pohuan se legjislacioni ynë parashikon edhe mekanizma të tjerë referimi dhe kontrolli efektiv të shkeljeve të kryera nga eprorët, të cilat janë më të besueshme për punonjësit. Për shembull, punonjësit e Ministrisë së Mbrojtjes, të cilët gëzojnë statusin e ushtarakut përdorin mekanizmat të ofruara nga Ligji Nr.9210, datë 23.3.2004 “Për Statusin e Ushtarakut të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, nëpërmjet të cilit ata kanë të drejtë që në mënyrë individuale apo në grup të bëjnë propozime, kërkesa ose ankesa për veprime të paligjshme të eprorëve, kur preken të drejtat e tyre. Në çdo rast ushtaraku nuk i

⁶ VKM nr.816, dt. 16.11.2016



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

nënshtrahet asnjë mase ndëshkuese ose disiplinore, për shkak të ankesës ose kërkesës së bërë prej tij. Gjithashtu mekanizmat e tjerë ligjorë si Shërbimi Informativ Ushtarak dhe Policia Ushtarake, për shkak të natyrës dhe funksionimit të tyre ofrojnë një mbrojtje të veçantë ligjore që garanton ruajtjen e informacionit dhe burimit në mënyrë konfidenciale⁷. **Së katërti**, një tjetër arsye për mungesën e sinjalizimeve është lëkundja e besueshmërisë tek sinjalizuesit potencial për garancitë e ligjit dhe anëtarët e njësisë përgjegjëse. Mungesa e njohjes dhe kontakteve të vazhdueshme e sinjalizuesve me nëpunësit e njësisë përgjegjëse krijon lëkundje të besimit se pikërisht këta punonjës do ta trajtojnë me paanshmëri dhe profesionalitet një sinjalizim potencial.



Të gjitha arsyet me natyrë objektive dhe subjektive të përmendura në paragrafin e mësipërm reflektojnë problematika në drejtim të mënyrës se si janë konceptuar dhe organizuar njësitë përgjegjëse, si dhe tregojnë gjithashtu edhe mungesën e vullnetit dhe motivimit të duhur të nëpunësve të këtyre njësive për ta zbatuar atë.

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

⁷ Një situatë e ngjashme paraqitet edhe në Ministrinë e Brendshme, e cila ka në përbërje struktura të ngjashme, të cilat për arsye edhe të ekzistencës prej një kohe të gjatë janë më të njohura si nga nëpunësit shtetëror ashtu edhe nga publiku i gjerë. Të tilla janë Shërbimi për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat, i cili ka për mision garantimin e zbatimit të ligjit, mbrojtjen e interesave të ligjshëm të shtetit, si dhe të drejtave të shtetasve, nga veprimet dhe mosveprimet e kundërligjshme të punonjësve të Strukturave, pavarësisht nga funksioni dhe grada, apo Drejtoria e Përgjithshme për Hetimin e Krimit të Organizuar dhe Krimit e Rënda dhe Drejtoria për Hetimin e Krimit Ekonomik e Financiar në Policinë e Shtetit.



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE

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

Mungesa e ndërgjegjësimit të punonjësve vlerësojmë se ka ndikuar në mënyrë të drejtpërdrejtë në mungesën e rasteve të sinjalizimeve të bëra në kuadër të Ligjit 60/2016. Kjo ka ndikuar në mungesën e rezultateve konkrete për zbatimin e këtij ligji nga Ministritë e linjës.

8. Shkaqet e tjera që mund të ndikojnë në mungesën e sinjalizimeve

Sinjalizimi është një koncept i ri për shoqërinë shqiptare dhe shpeshherë bëhet një krahasim analog i gabuar me të shkuarën, ku rastet e sinjalizimit të akteve jo të drejta trajtohen me një konotacion negativ si “spiunim”. Në këtë drejtim, vlerësojmë se në disa raste raportimi mediatik nuk ka qenë etik dhe korrekt për mënyrën se si ligji për sinjalizuesit është trajtuar që në fazën e diskutimit të tij si projektligj por edhe gjatë zbatimit⁸. Kështu vërehet se sinjalizuesit etiketohen si “informatore apo spiunë”⁹, apo me terma të tjerë me konotacion negativ, çka mund të ndikojë në mos inkurajimin e sinjalizuesve që mund të kenë vullnetin për të raportuar veprimet korruptive.



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

⁸ <http://shekulli.com.al/nis-skema-e-spiunazhit-ne-te-gjitha-institucionet-cfare-zbulojne/>

<http://ëëë.javaneës.al/spiunet-ne-institucione-e-kompani-nis-zbatimi-si-do-te-funksionojte-ligji/>

⁹ <https://shqiptarja.com/video/spiunet-ne-administrate-ja-institucionet-ge-u-spiunuan-nga-punonjesit-e-vet>

<https://ëëë.ballkan.com/blog/2018/07/05/spiunet-si-kane-raportuar-609-persona-ne-shtet-dhe-privat-ja-institucionet-e-spiunuara/>