

Etika publike

Mbrojtja e sinjalizuesve

Sfidat dhe mundësitë për qeverisjen lokale dhe rajonale

Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale
të Këshillit të Evropës

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Mbrojtja
e sinjalizuesve
Sfidat dhe mundësitë
për qeverisjen lokale
dhe rajonale**

Komiteti për Qeverisje

Raportuesi:¹

Josan MEIJERS, Holandë (R, SOC)

¹ L: Dhoma e Autoriteteve Lokale / R: Dhoma e Rajoneve
EPP/CCE: Grupi i partive popullore evropiane në Kongres
SOC: Grupi socialist
ILDG: Grupi i pavarur dhe i liberal demokratëve
ECR: Grupi i konservatorëve dhe reformatorëve evropianë
NR: Anëtarë që nuk i përkasin asnjë grupi politik të Kongresit

Përmbajtja

Përmbledhje	5
REZOLUTA 444 (2019)	6
REKOMANDIMI 435 (2019)	11
MEMORANDUMI SHPJEGUES	15
Hyrje	16
1. Sinjalizimi në qeverisjen lokale dhe rajonale	21
2. Mbrojtja ligjore e sinjalizuesve në Evropë	27
3. Sfidat dhe mundësitë për mbrojtjen lokale dhe rajonale të sinjalizuesve	63

Përmbledhje

Zbulimi i informacionit në interes të publikut po bëhet po shndërrohet me shpejtësi në mbrojtje kritike të demokracisë dhe qeverisjes lokale dhe rajonale. Sinjalizuesit mund të sigurojnë kontrolle urgjente dhe shumë të nevojshme në qeverisjen lokale dhe rajonale. Megjithëse më shumë vende tani po miratojnë legjislacionin për mbrojtjen e sinjalizuesve, kjo mbrojtje mbetet e pazhvilluar në nivelin lokal dhe rajonal.

Ky raport ofron një përmbledhje të çështjeve në lidhje me sinjalizimin, përshkruan mbrojtjen ligjore të sinjalizuesve në shtetet anëtare, shqyrton standardet e ofruara nga organizatat ndërkombëtare dhe thekson sfidat dhe mundësitë për mbrojtjen lokale dhe rajonale të sinjalizimit.

Në rezolutën e tij, Kongresi fton autoritetet lokale dhe rajonale të krijojnë dhe shpërndajnë një politikë sinjalizuese, me kanale të përshtatshme të raportimit të brendshëm dhe anonim dhe të sigurojnë që ekzistojnë institucione të caktuara të pavarura për të mbikëqyrur dhe procesuar zbulimin e informacionit.

Në rekomandimin e tij, ai kërkon që legjislacioni kombëtar të parashohë mbrojtjen e sinjalizuesve në nivelet lokale dhe rajonale dhe propozon agjenci në nivel kombëtar për të monitoruar zbatimin dhe efektivitetin e legjislacionit të sinjalizimit.

Rezoluta 444 (2019)²

1. I vetëdijshëm për efektin e dëmshëm që korrupsioni mund të ketë në besimin e publikut dhe cilësinë dhe efikasitetin e qeverisë, Kongresi miratoi një udhërrëfyes aktivitetesh, në seancën e tij të 31-të në tetor 2016 për të luftuar korrupsionin dhe vendosi të përgatisë raporte për disa tema, përfshirë mbrojtjen të sinjalizuesve.

2. Ndërsa kohët e fundit ka pasur zhvillime thelbësore legislative për mbrojtjen e sinjalizuesve, shumica e tyre janë të kufizuara në fushën e veprimit në nivelin kombëtar, duke lënë autoritetet lokale dhe rajonale me pak mekanizma për raportimin e veprimeve të dyshuara të jashtëligjshme.

3. Sinjalizuesit kanë rol unik për të luajtur në qeverisjen lokale dhe rajonale. Në nivelin nën-nacional, sa më afër qytetarëve, është më lehtë të zbulohen shkeljet e pretenduara të ligjit sesa në nivelin kombëtar. Kjo gjithashtu do të thotë që autoritetet lokale dhe rajonale janë veçanërisht të prekshme ndaj llojeve të ndryshme të korrupsionit, duke pasur parasysh përgjegjësinë e tyre për sigurimin e shërbimit publik, i cili gjithnjë e më shumë bazohet në partneritete publiko-private, shoqëruar me transferimin e burimeve publike në sektorin privat.

² E debatuar dhe miratuar nga Kongresi më 3 prill 2019, mbledhja e 2-të, (shih Dokumentin [CG36\(2019\)14](#), memorandum shpjegues), raportues: Josan MEIJERS, Holandë (R, SOC).

4. Çështjet e anonimitetit dhe konfidencialitetit mund të paraqesin sfida të veçanta në nivelin lokal. Madhësia e vogël e shumë autoriteteve lokale kufizon zgjedhjen e kanaleve raportuese që një individ do të zgjidhte për të komunikuar veprime të dyshuara të jashtëligjshme. Sidoqoftë, për shkak të fushës së kufizuar të legjisllacionit, i cili shpesh nuk njihet raportime anonime, individët që posedojnë informacione që mund të konsiderohen si kërcënuese ose të dëmshme për interesin publik, shpesh vendosin të mos e zbulojnë atë, duke pasur frikë nga pasojat personale negative dhe hakmarrja e mundshme në vendin e punës.

5. Në lidhje me çështjen e konfidencialitetit, autoritetet lokale dhe rajonale duhet të marrin në konsideratë raportimin e jashtëm si një mundësi të fundit, e cila mund të zvogëlojë shanset e zbulimit të identitetit të sinjalizuesit.

6. Mbrojtja e sinjalizuesve nuk është vetëm çështje e legjisllacionit, gjithashtu duhet të ketë një ndryshim në qëndrimet shoqërore për zbulimin e informacionit, i cili shpesh dekurajon individët nga raportimi i informacionit thelbësor, duke u frikësuar nga pasojat e mundshme negative që mund të vijnë pas. Duhet të ndërmerren veprime për ta ngritur vetëdijen e publikut për rolin e rëndësishëm të sinjalizuesve në luftën kundër korrupsionit.

7. Duke pasur parasysh atë që u tha më lart, Kongresi, duke pasur marrë në konsideratë:

- a.** Programin e Këshillit të Evropës për Veprim Kundër Korrupsionit, Konventën e Ligjit Penal të Këshillit të Evropës për Korrupsionin (ETS Nr. 173) dhe Konventën e Këshillit

të Evropës për të Drejtën Civile për Korrupsionin (ETS Nr. 174);

- b.** Rezolutën (97)24 të Komitetit të Ministrave mbi Njëzet parimet udhëzuese për luftimin e korrupsionit;
- c.** Rekomandimin CM/Rec (2014)7 e Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare mbi mbrojtjen e sinjalizuesve;

8. Fton autoritetet lokale dhe rajonale të shteteve anëtare të Këshillit të Evropës që të:

- a.** krijojnë dhe shpërndajnë një politikë për sinjalizim, duke respektuar 20 parimet e paraqitura në Rekomandimin e lartpërmendur CM/Rec(2014)7;
- b.** garantojnë krijimin e kanaleve të përshtatshme të raportimit të brendshëm dhe mundësinë që punonjësit të konsultohen me këshilltarë konfidencialë brenda organizatës së tyre;
- c.** sigurojnë që institucionet e caktuara të pavarura, të tilla si avokatët e popullit lokalë dhe rajonalë, të ekzistojnë për të mbikëqyrur dhe procesuar zbulimin e informacionit dhe për të vepruar si një vend i raportimit si mundësi e fundit, nëse punonjësit lokalë dhe rajonalë ndjehen të paafte të ngrenë shqetësimet e tyre brenda;
- d.** sigurojnë që individët të cilët dëshirojnë të raportojnë raste të sjelljes së keqe ose keqbërjeje të kenë qasje në kanalet e raportimit të cilat do t'i lejonin ata të mbesin anonimë ose të ofrojnë një mundësi "mbrojtje paraprake" në rast hakmarrjeje;
- e.** ofrojnë informata:

- i.** mbi rrethanat në të cilat mund të raportohet një dyshim për keqbjërje brenda dhe jashtë organizatës;
- ii.** mbi mbrojtjen ligjore për sinjalizuesit;
- f.** sigurojnë që kanalet e raportimit, të tilla si linjat e raportimit të informacionit, të ekzistojnë gjithashtu për individët që punojnë në sektorin privat, të cilët janë të përfshirë në ofrimin e shërbimeve publike lokale dhe rajonale;
- g.** sigurojnë që individët që zbulojnë informacione në interes të publikut të informohen në kohën e duhur për ndjekjen e bërë në përgjigje të raporteve të tyre;
- h.** inkurajojnë qëndrime pozitive ndaj sinjalizimit midis qytetarëve duke promovuar politikën e sinjalizimit dhe publikimin e ndjekjes pas raportimit;
 - i.** sigurojnë që individët që konsiderojnë raportimin e rasteve të dyshuara të keqbjërjes kanë qasje në këshilla që janë konfidenciale dhe falas, nga organet e jashtme siç janë OJQ-të dhe shoqatat kombëtare;
 - j.** prezantojnë vlerësime periodike të efektivitetit të rregullave dhe rregulloreve për mbrojtjen e sinjalizuesve.

9. U bën thirrje shoqatave kombëtare të autoriteteve lokale dhe rajonale që të:

- a.** udhëzojnë dhe asistojnë autoritetet lokale dhe rajonale për fillimin e zbatimit të politikave të sinjalizimit;

- b.** ndihmojnë autoritetet lokale dhe rajonale në hartimin dhe zbatimin e programeve të trajnimit për zyrtarët dhe punonjësit për të rritur vetëdijesimin për rregullat dhe procedurat ekzistuese dhe rolin e sinjalizimit në luftën kundër korrupsionit;
- c.** ndërlidhen me agjencitë qendrore anti-korrupsion për të siguruar harmonizimin maksimal të politikave të sinjalizimit.

REKOMANDIMI

435 (2019)³

1. Mbrojtja efektive e sinjalizuesve është një nga fushat kryesore për të cilën Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale u pajtua të punojë në hartën e tij të veprimtarive për të luftuar korrupsionin, miratuar në seancën e tij të 31^{të} (tetor 2016), i bindur se korrupsioni paraqet kërcënim për qeverisjen e mirë në nivele lokale dhe rajonale dhe minon vlerat themelore demokratike.

2. Meqenëse sinjalizuesit shpesh kanë qasje në informacione të cilat nganjëherë nuk mund të zbulohen nga mekanizmat dhe institucionet e tjera të integritetit, ata përbëjnë një vlerë unike të shtuar për mbrojtjet institucionale dhe mund të japin kontribut jetik në luftën kundër korrupsionit, duke promovuar transparencë dhe përgjegjësi më të madhe në nivelin lokal dhe autoritetet rajonale.

3. Autoritetet lokale dhe rajonale, përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve publike në shumë sektorë, mund të jenë në rrezik më të madh të korrupsionit, pasi shpesh ekzistojnë më pak masa mbrojtëse sesa në nivelin kombëtar. Sjellja në dritë e aktiviteteve që nuk janë në interesin e publikut, me anë të raportimit, është një armë e rëndësishme në luftën kundër korrupsionit në këtë nivel, e cila duhet të inkurajohet përmes politikave të përshtatshme dhe instrumenteve ligjore.

³ Shih fusnotën 2

4. Ndërsa legjislacioni për mbrojtjen e sinjalizuesve tani është në fuqi në shumë shtete anëtare, ai nuk ka qenë gjithmonë i përputhur me masa efektive për menaxhimin e sinjalizimit, ose masa adekuate për të mbrojtur individët që vendosin të raportojnë raste të sjelljes së keqe ose keqbërjes.

5. Në të njëjtën kohë, shqetësimi i ligjshëm i publikut për manipulimin e opinionit publik në media përmes të ashtuquajturave “lajme të rreme”, mund ta bëjë më të lehtë për ata që akuzohen për sjellje të keqe të hedhin poshtë ato kritika si të rreme.

6. Qëndrimet e publikut ndaj raportimit kanë tendencë të ndryshojnë më ngadalë sesa legjislacioni. Rritja e vetëdijes për mbrojtjen e sinjalizuesve mund të çojë në një rritje të rasteve të raportimit dhe si pasojë të jetë mjet i vlefshëm në luftën kundër korrupsionit.

7. Në dritën e konsideratave të mësipërme, Kongresi, duke pasur parasysh:

- a.** Programin e Këshillit të Evropës për Veprim Kundër Korrupsionit, Konventën e Ligjit Penal të Këshillit të Evropës për Korrupsionin (ETS Nr. 173) dhe Konventën e Këshillit të Evropës për të Drejtën Civile për Korrupsionin (ETS Nr. 174);
- b.** Rezolutën (97)24 të Komitetit të Ministrave mbi Njëzet parimet udhëzuese për luftimin e korrupsionit;
- c.** Rekomandimin CM/Rec (2014)7 e Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve;

8. fton Komitetin e Ministrave të inkurajojë qeveritë dhe parlamentet e shteteve anëtare dhe, kur është e zbatueshme, rajonet me kompetenca legjislativë, që të:

- a.** sigurojnë që legjislacioni kombëtar të parashohë mbrojtjen e sinjalizuesve në nivelet lokale dhe rajonale, dhe në veçanti:
 - i.** vlejë jo vetëm për rastet e dyshuara të keqberjes në lidhje me korrupsionin, por edhe për çështje më të gjera të interesit publik, të tilla si rreziqet për shëndetin publik ose mjedisin;
 - ii.** përfshijë mundësinë për raportim anonim ose ofron 'mbrojtje paraprake' në mënyrë që të mbrohen individët e ekspozuar ndaj hakmarrjes;
 - iii.** sigurojnë ndjekjen pas-raportimit të zbulimeve që janë në interes të publikut;
- b.** krijojnë agjenci në nivel kombëtar për të monitoruar zbatimin dhe efektivitetin e legjislacionit të sinjalizimit dhe për të ofruar trajnim profesional për zyrtarët publikë;
- c.** sigurojnë që mbrojtja e sinjalizuesve të mbulojë gjithashtu individët punësimi i të cilave tashmë ka përfunduar, si dhe ata që zbulojnë informacionin e marrë gjatë procesit të rekrutimit dhe që ende nuk kanë filluar punën e tyre;
- d.** shtrihet mbrojtja ndaj sinjalizuesve për individët që punojnë në sektorin privat, të cilët janë të përfshirë në ofrimin e shërbimeve publike lokale dhe rajonale, dhe inkurajon punëdhënësit e tyre të zbatojnë procedura të brendshme të raportimit;

- e.** zbatimin e fushatave kombëtare të sinjalizimit për të promovuar vlerën e tij unike të shtuar në luftën kundër korrupsionit dhe për të rritur vetëdijesimin për çështjet dhe për të sfiduar qëndrimet shoqërore, të cilat në disa vende dekurajojnë individët nga raportimi i shqetësimeve të interesit publik;
- f.** inkurajojnë iniciativa që ofrojnë kanale shtesë raportimi dhe mbështetje për sinjalizuesit;
- g.** sigurojnë që çdo masë e vendosur për të synuar ata që qarkullojnë gënjeshtër ose “lajme të rreme” të mos heshtin njerëzit që dëshirojnë të ngrenë shqetësime të vërteta dhe të mos përdoren si mjete për t’u hakmarrë ndaj tyre;
- h.** garantojnë qasjen në informacion dhe këshillat konfidenciale për individët duke marrë parasysh zbulimin e informacionit në interes të publikut;
- i.** krijojnë vlerësime periodike të efektivitetit të kornizës kombëtare për të monitoruar zbatimin e rregullave dhe rregulloreve për mbrojtjen e sinjalizuesve;
- j.** mbështesin shoqatat kombëtare të autoriteteve lokale dhe rajonale në punën e tyre për të bashkërenduar dhe harmonizuar mbrojtjen e sinjalizuesve në mesin e autoriteteve që ata përfaqësojnë.

MEMORANDUMI SHPJEGUES

Hyrje⁴

1. Ky raport përcakton gjendjen aktuale të mbrojtjes së sinjalizuesve në Evropë dhe përshkruan kornizat ligjore kombëtare, ndërsa nënvizon përparimet e fundit në mbrojtjen ligjore në Këshillin e Evropës, zhvillimet në Bashkimin Evropian dhe rregullat dhe parimet e tjera përkatëse transnacionale. Ai analizon sfidat dhe mundësitë për mbrojtjen e sinjalizuesve në nivelin lokal dhe rajonal të qeverisjes dhe identifikon se si autoritetet përkatëse mund të përgjigjen dhe të sigurojnë mbrojtjen e sinjalizuesve në nivelin e qeverisjes.

2. Nivelet lokale dhe rajonale të qeverisjes janë shpesh fushat më të rëndësishme ku individët mund të zbulojnë informacione në interes të publikut dhe të kontribuojnë në avancimin e interesit të komuniteteve të tyre. Arsye të rëndësishme i bëjnë nivelet lokale dhe rajonale të qeverisjes vende të domosdoshme për raportim. E para dhe më e rëndësishmja, për shumë çështje të rëndësishme shoqërore, autoritetet lokale dhe rajonale janë më të afërtit me qytetarin në ofrimin e shërbimeve publike, duke përfshirë çështje thelbësore si strehimi, punësimi, arsimi dhe shëndetësia. Besimi në qeverisjen lokale

⁴ Ky raport është përgatitur dhe azhurnuar nga Dr. Vigjilence Abazi, Asistente Profesoreshë e së Drejtës Evropiane në Universitetin e Maastricht, Holandë, v.abazi@maastrichtuniversity.nl.

dhe rajonale vlerësohet më shumë sesa në nivelin kombëtar.⁵ Besimi është i lidhur me kapacitetin dhe besueshmërinë e qeverisjes lokale dhe rajonale për të dhënë rezultate dhe qeverisur në mënyrë të përgjegjshme dhe transparente.

3. Pavarësisht këtij niveli më të lartë të besimit, autoritetet lokale dhe rajonale nuk janë immune ndaj korrupsionit dhe raportimi nga sinjalizuesit në këtë nivel është gjithashtu i dukshëm. Raportet mbi përpjekjet anti-korrupsion tregojnë,⁶ korrupsioni është bërë një çështje mbizotëruese dhe e vazhdueshme në Evropë dhe përbën kërcënim të madh për qeverisjen lokale dhe rajonale. Korrupsioni gjendet në shumë forma të tilla si përmes prokurimit publik, konfliktit të interesave, përdorimit të burimeve administrative për interesa private ose politike të zyrtarëve, etj.⁷ Një mënyrë thelbësore për të zbuluar këto akte është përmes zbulimit të informacionit nga individë që kanë qasje të drejtpërdrejtë në një informacion të tillë dhe mund të raportojnë për keqbjerrjen. Sidoqoftë, pa mbrojtjen e nevojshme ligjore, raportimi i tyre vjen me një kosto shumë të lartë personale - hakmarrje, akuza dhe në raste ekstreme edhe kërcënime me vdekje.⁸

5 Shih Alina Mungui-Pippidi et al., Integriteti Publik dhe Besimi në Evropë, Qendra Evropiane e Kërkimit për Anti-Korrupsion dhe Ndërtimin e Shtetit, Shkolla e Qeverisjes Hertie, Berlin 2015, faqe 12 (Gjendet në internet: http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf). Vlen të përmendet se ky studim zbuloi se qeverisja nën-kombëtare paraqet besimin më të madh dhe më të qëndrueshëm në të gjitha nivelet e qeverisjes (përfshirë nivelin kombëtar dhe atë të BE-së).

6 Herwig van Staa, Komiteti i Qeverisjes, Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i etikës publike në nivelet lokale dhe rajonale, Raporti CG31 (2016) 06prov, 23 gusht 2016 (Gjendet në internet: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

7 Po aty.

8 Për shembuj konkretë të kësaj të fundit, shih Mark Worth, Mbrojtja e Sinjalizuesve në Evropën Juglindore: Një përmbledhje e ligjeve, praktikave dhe nismave të fundit, Iniciativa Rajonale Antikorrupsion, 2015.

4. Sinjalizuesit ofrojnë kontrolle urgjente dhe të nevojshme në qeverisjen lokale dhe rajonale. Ata kanë qasje të drejtpërdrejtë në informacion dhe depërtim në lidhje me aktivitetet e organizatës së tyre që potencialisht shkelin ligjin. Kjo u jep sinjalizuesve një vlerë unike të shtuar në krahasim me shumë mekanizma institucionale të mbikëqyrjes. Organet e llogaridhënies institucionale dhe proceset shpesh kanë mungesë të qasjes në kohë dhe të mjaftueshme të informacionit, me shpejtësi dhe efikasitet në zbulimin dhe adresimin e keqberjeve organizative. Kjo është veçanërisht e vërtetë nëse regjimet e mbrojtjes së informacionit, të tilla si sekretet zyrtare, përdoren për të fshehur informacione të turpshme ose inkriminuese nga ana e zyrtarëve. Prandaj, sinjalizuesit jo vetëm që plotësojnë kontrollet dhe ekuilibrat institucionale, por ato ofrojnë një përparësi të veçantë në sigurimin e përgjegjësisë, luftimin e korrupsionit dhe mbrojtjen e interesit publik.

5. Sinjalizimi është gjithashtu pozitiv për efikasitetin organizativ pasi promovon të mësuarit dhe zhvillimin organizativ përmes raporteve për sjelljen e keqe. Sistemet e sinjalizimit janë element i rëndësishëm i qeverisjes së korporatave. Disa kompani, përfshirë firmat shumëkombëshe që operojnë në mjedise të korruptuara, kanë krijuar sisteme të sinjalizimit, përfshirë linja telefonike dhe mjete të ngjashme raportimi në mënyrë që të sigurojnë raportimin nga punonjësit.⁹

⁹ Maïra Martini, Praktikant më të mira dhe sfidat për sistemet e sinjalizimit në ndërmarrjet shumëkombëshe, Transparency International, 2015 (http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co). Shih gjithashtu, Transparency International, Mbrojtja e sinjalizimit në Rumani dhe Hungari, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf); Shih gjithashtu Udhëzimet nga Oda Ekonomike Ndërkombëtare, gjendet në internet: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

6. Pak studime ose raporte janë përqendruar në sinjalizim specifikisht në nivelet lokale dhe rajonale. Raportet e vlefshme nga organizatat rajonale dhe ndërkombëtare shpesh anashkalojnë rregullat dhe praktikat e sinjalizimit në nivelin lokal dhe rajonal të qeverisjes.¹⁰ Ne duhet të kuptojmë plotësisht se çfarë po ndodh në nivelin lokal dhe rajonal dhe cilat janë disa nga sfidat dhe mundësitë që mund të vërehen në këtë nivel të qeverisjes. Ky raport synon të kontribuojë në plotësimin e këtyre boshllëqeve dhe të japë udhëzime fillestare se çfarë mund të bëhet për të përmirësuar pozicionin e sinjalizuesve në nivelin lokal dhe rajonal.

7. Ky raport tregon se rregullat e dedikuara për mbrojtjen e sinjalizuesve në nivelin lokal dhe rajonal janë mjaft të jashtëzakonshme. Megjithëse gjithnjë më shumë vende po miratojnë legjislacionin për mbrojtjen e sinjalizuesve, mbrojtja ligjore përgjithësisht është e pazhvilluar në nivelin lokal dhe rajonal në veçanti. Për shtetet anëtare që janë gjithashtu anëtare të Bashkimit Evropian kjo situatë ligjore do të ndryshonte nëse do të miratohej Direktiva e propozuar për mbrojtjen e personave që raportojnë për shkelje të ligjit të Unionit. Kjo Direktivë do të parashohë detyrimet për të vendosur raportimin e brendshëm dhe ndjekjen e autoriteteve rajonale me më shumë se 10,000 banorë. Raporti shpjegon se një sfidë shtesë në kontekstin lokal dhe rajonal është ndarja gjithnjë e më e madhe midis rregullave me kusht që ofrojnë mbrojtje në sektorin publik dhe privat, me këto të fundit kryesisht të mbe-

¹⁰ Shikoni diskutimin më poshtë për shumë raporte në vitet e fundit duke përfshirë brenda kontekstit të Këshillit të Evropës, Raportet nga GRECO, Komiteti për Çështjet Ligjore dhe të Drejtat e Njeriut, por edhe në nivelin e Bashkimit Evropian siç janë rezolutat e Parlamentit Evropian dhe vlerësimet e ndikimit të porositura nga Komisioni Evropian. Një trend i ngjashëm është i dukshëm për raportet përkatëse të prodhuara nga Transparency International dhe të tjera për organizatat jo fitimprurëse.

tura jashtë fushës së rregullimit. kur mbrojtja përcaktohet në nivel kombëtar, në disa raste aktet dhe dispozitat e nevojshme zbatuese nuk miratohen në nivelin lokal dhe rajonal duke çuar në mungesë të mbrojtjes për sinjalizuesit.

8. Përjashtimisht, disa legjislacione të propozuara kohët e fundit për sinjalizuesit më shumë pengojnë mbrojtjen ndaj sinjalizuesve sesa që sigurojnë zbulimin e informacionit me interes publik për shkak të procedurave të përcaktuara për kanalet e raportimit dhe të cilët mund të kualifikohen sipas ligjit për t'u mbrojtur si sinjalizues. Në praktikë, ky vakum i rregullave dhe/ose kufizimet e tyre janë mbushur me iniciativa për të siguruar platforma dhe linja kontakti për raportim të sigurt dhe konfidencial. Shpesh këto iniciativa drejtohen nga OJQ-të dhe aktorë të tjerë jo-shtetërorë në bashkëpunim me autoritetet lokale. Raporti gjithashtu tregon se zbulimi i korrupsionit është një nga arsyet kryesore pse disa nga ligjet për mbrojtjen e sinjalizuesve janë miratuar. Kjo nga ana tjetër çon në disa ligje që kanë një fushë të ngushtë materiale për raportim.

9. Ky raport është strukturuar si më poshtë: Seksioni 1 ofron një përmbledhje të çështjeve në lidhje me sinjalizimin për qeverisje në nivelin lokal dhe rajonal. Seksioni 2 përshkruan mbrojtjen ligjore të sinjalizuesve në Evropë, duke ofruar më shumë detaje për njëmbëdhjetë shtete anëtare të Këshillit të Evropës. Ai gjithashtu shqyrton rregullat dhe parimet e përcaktuara nga organizatat ndërkombëtare. Seksioni 3 përqendrohet në sfidat dhe mundësitë për mbrojtjen lokale dhe rajonale të sinjalizimit.

1. Sinjalizimi në qeverisjen lokale dhe rajonale

10. Dekada e kaluar ka dëshmuar për përpjekje të rëndësishme që janë bërë për të avancuar mbrojtjen e sinjalizuesve. Janë miratuar më shumë ligje kombëtare, është zgjeruar mbrojtja ekzistuese si dhe janë lëshuar raporte dhe rekomandime përkatëse në nivel ndërkombëtar, përfshirë raportin e Këshillit të Evropës për ‘Mbrojtjen e’ sinjalizuesve’ në vitin 2009,¹¹ një seri raportesh vlerësimi nga Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit,¹² dhe Raporti i Raportuesit Special të OKB-së në Asamblenë e Përgjithshme për Mbrojtjen e Burimeve dhe Sinjalizimit në vitin 2015.¹³ Komisioni Evropian gjithashtu ka propozuar një Direktivë mbi mbrojtjen e personave që raportojnë për shkelje të ligjit të Bashkimit,¹⁴ debati legjislativ për të cilën po vazhdon. Prandaj, vlera dhe rëndësia e sinjalizimit është bërë e njohur gjerësisht përmes një shumëllojshmërie të instrumenteve ligjore dhe politikave.

11 Pieter Omtzigt, Komisioni për Çështjet Ligjore dhe të Drejtat e Njeriut, Mbrojtja e Sinjalizuesve, Raport, Doc. 12006, 29 shtator 2009 (gjendet në internet: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).

12 P.sh. shih Raportin e Shtatë të Aktiviteteve të Përgjithshme të GRECO, 2006 (gjendet në internet: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).

13 Raportuesi Special i OKB-së në Asamblenë e Përgjithshme për Mbrojtjen e Burimeve dhe Sinjalizimit, 2015 (gjendet në internet: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

14 Shih Direktivën e propozuar dhe masat e tjera të propozuara nga Komisioni Evropian, gjendet në internet: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

11. Ndërsa ky raport përqendrohet në faktin nëse ekziston mbrojtje ligjore për sinjalizuesit dhe si ndikon kjo mbrojtje në raportimin e mundshëm të interesit publik, është e rëndësishme të theksohet se faktorë të tjerë, disa prej të cilëve janë specifikë për kontekstin e qeverisjes lokale dhe rajonale, janë të rëndësishëm dhe përcaktojnë nëse dhe si do të ndodhte zbulimi i informacionit në interes të publikut. Sigurimi i mbrojtjes ligjore për sinjalizuesit është një hap i parë në mozaikun më të gjerë të faktorëve që ndikojnë nëse do të bëhet raportimi, nëse autoritetet e duhura do të ndjekin ato raporte dhe cilat pasoja mund të lindin për sinjalizuesit. Për shembull, kultura shoqërore dhe pranimi i sinjalizimit në vend që ta shikojnë atë si fenomen negativ është një faktor aq i rëndësishëm, si në aspektin nëse individët do të raportojnë ndonjë keqbehje dhe, nëse raportohet, nëse do të kishte pasoja negative për individët qoftë në vendin e punës qoftë në komunitetin e tyre.

12. Kërkimet e përqendruara posaçërisht në nivelin lokal dhe rajonal të mbrojtjes së sinjalizuesve janë të pazhvilluara dhe studimet në këtë fushë nuk janë të shumta. Megjithatë, ka disa kontribute të rëndësishme të kohëve të fundit që shpjegojnë aspektet strukturore të qeverisjes lokale dhe se si kjo nga ana tjetër ndikon në mbrojtjen e sinjalizuesve. Përmes anketave dhe metodave të tjera të mbledhjes së të dhënave, ka më shumë informacion në dispozicion se si aspektet menaxheriale dhe organizative të qeverisjes lokale dhe rajonale ndikojnë tek sinjalizuesit dhe kanalet e raportimit të zbulimit.

13. Niveli i centralizimit ose ndarjes ndërmjet qeverisë lokale dhe asaj qendrore është faktor i rëndësishëm për sinjalizimin në nivel lokal dhe rajonal. Në mënyrë të veçantë, kanalet e

zbulimit mund të përcaktohen nga shkalla në të cilën ekziston një ndarje ndërmjet administratës dhe politikanëve në qeverisjen lokale, siç tregojnë studimet e fundit për Norvegjinë. Gjegjësisht, si pasojë e rishikimeve ligjore të Aktit Norvegjez për Qeverisjen Lokale të vitit 1992, në nivelin lokal të qeverisjes në Norvegji ekziston një ndarje ndërmjet stafit administrativ dhe politik. Këto rishikime janë drejtuar nga qëllimi për të rritur transparencën dhe sqaruar sferat e përgjegjësisë. Në analizën e 20 komunave në Norvegji rreth mënyrës se si politikanët trajtojnë sinjalizimin, hulumtimi tregoi se nëse ndodh sinjalizimi dhe si zhvillohet varet nga ndarja ndërmjet nivelit politik dhe administrativ.¹⁵ Përderisa këto janë gjetje të rëndësishme dhe duhet të merren parasysh për autoritetet e tjera të qeverisjes lokale, duhet të theksohet se specifikat e secilit vend janë gjithashtu të rëndësishme në mënyrën se si mund të funksionojë zbatimi i rregullave të ngjashme.

14. Aspektet organizative brenda qeverisjes lokale dhe rajonale janë gjithashtu të dukshme nëse individët do të zbulonin informacione me interes publik. Për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, qeveria lokale është një nga gjashtë industritë kryesore ku bëhet sinjalizimi, sipas një studimi që shqyrtoi 1000 rrëfime të sinjalizuesve.¹⁶ Për më tepër, njerëzit në pozicione të ndryshme brenda një organizate priren të përdorin rrugë të ndryshme për të provuar dhe ngritur shqetësimet e tyre. Për shembull, ata që janë në pozita administrative kanë më shumë gjasa se të tjerët të ngrenë shqetësimet e tyre tek

15 Marit Skivenes & Sissel C. Trygstad, Sinjalizimi në Qeverinë Lokale: Një studim empirik i modeleve të kontaktit dhe sinjalizimit në 20 komuna norvegjeze, Studime politike skandinave Vëll. 39, Nr. 3, 2016.

16 Brenga publike në punë dhe Universiteti i Greenwich, Sinjalizimi: The Inside Story (Tregimi nga brenda) - Një studim i përvojave të 1.000 sinjalizuesve, 2013.

menaxhmenti më i lartë.¹⁷ Sidoqoftë, i njëjti studim zbuloi se sa më i lartë të jetë sinjalizuesi, aq më shumë ka të ngjarë që ata të shkarkohen.

15. Kështu është veçanërisht rasti kur sinjalizuesi është më i lartë në hierarkinë organizative. Në rastet kur sinjalizuesi nuk është përjashtuar menjëherë, ata kishin akoma më shumë gjasa se të tjerët të përjetonin ngacmime ose bllokime të burimeve.¹⁸ Për më tepër, të dhënat alarmante në kontekstin e MB sugjerojnë që në 69% të rasteve në sinjalizimin e qeverisjes lokale, pozicioni i sinjalizuesit është përkeqësuar pas përpjekjes së parë për të raportuar keqbërje. Në përpjekjen e dytë, 75% u përkeqësuan dhe sinjalizuesit në qeverisjen lokale priren të japin dorëheqjen pas përpjekjes së tyre të tretë, më shumë se në sektorët e tjerë.¹⁹ Në qeverisjen lokale më shumë individë thanë se asgjë nuk është bërë për të adresuar shqetësimin dhe pritjet e ulëta të një hetimi të mirë kanë më shumë të ngjarë të paraqiten në këtë sektor gjatë gjithë procesit të ngritjes së një shqetësimi. Sa u përket të anketuarve, 75% vunë re se asgjë nuk është bërë në përpjekjen e tyre të parë për raportim, dhe 79% vunë në dukje se asgjë nuk bëhet në përpjekjen e dytë për të ngritur shqetësime dhe raportuar keqbërje.

16. Këto shifra janë shqetësuese, veçanërisht pasi MB është një nga vendet me përvojë më të gjatë në legjislacionin për sinjalizuesit e mbrojtur dhe shumë OJQ që janë aktive në këtë fushë. Sidoqoftë, pretendime më të gjera nuk mund të bëhen nëse këto të dhëna janë tregues të praktikave të tjera në nivel

¹⁷ Po aty, faqe 16.

¹⁸ Po aty, faqe 22.

¹⁹ Po aty, faqe 28.

lokal dhe rajonal dhe kështu nuk mund të pretendohet që këto të dhëna janë përfaqësuese të mënyrës se si bëhet sinjalizimi në nivel lokal dhe rajonal në vendet e tjera. Për shembull, në Norvegji më shumë se gjysma e punonjësve që kanë përjetuar keqbërje raportojnë atë zakonisht fillimisht tek mbikëqyrësi i tyre i parë.²⁰ Lidhur me efektivitetin e sinjalizimit, 50–71% e të anketuarve raportuan se sjellja jo adekuate ishte zgjidhur ose korrigjuar plotësisht. Studimet që përfshijnë shembuj të të gjithë fuqisë punëtore norvegjeze tregojnë se më shumë se tetë në dhjetë punonjës që kishin sinjalizuar deklaruan se do ta bënë persëri nëse do të ishte e nevojshme.²¹ Prandaj, është kombinimi i faktorëve organizativë, ligjorë dhe strukturorë që kanë rëndësi për sa i përket efektivitetit të sinjalizimit dhe deri në çfarë mase sinjalizimi do të çonte në pasoja negative për individin që paraqet raportin. Nevojiten studime më të thella empirike për të mbledhur të dhëna nga praktika në mënyrë që të hartohet kjo larmi për vendet.

17. Një aspekt tjetër i rëndësishëm për qeverisjen lokale dhe rajonale është mënyra se si bëhet raportimi nga individët. Sidomos në administratat më të vogla, sinjalizuesit do të kishin nevojë për mënyra të sigurta raportimi. Në lidhje me këtë, një Raport i fundit për Kombet mbi Mashtrimin dhe Abuzimin në Praktikë i përgatitur nga Shoqata e Ekzaminuesve të Certifikuar të Mashtrimit, zbuloi se mbi gjysma e atyre që raportojnë dyshimet e tyre e bëjnë këtë me email dhe se 14% e të gjitha informimeve bëhen në mënyrë anonime. Kjo është veçanërisht e rëndësishme të theksohet pasi i njëjti raport zbuloi se

20 Skivenes & Trygstad, Sinjalizimi në Qeveri Lokale, 2016, shënim supra 12, faqe 271.

21 Shih, Matthiesen S. B., Bjørkelo, B. & Nielsen, M. 2008. Sjellja e palejuar dhe sinjalizimi në jetën punuese norvegjeze. Bergen: Universiteti i Bergen Press; Trygstad, S. C. 2010. 'Një e drejtë për të sinjalizuar por a ndihmon, dhe a është e mençur?', Faforeport 2010:18.

si në Evropën Perëndimore ashtu edhe në Evropën Lindore këshillat nga punonjësit janë ende mënyra kryesore e zbulimit të mashtrimit në sektorin publik dhe atë privat.²² Si përfundim, raporti thekson se kufizimi i organizatave nga pranimi i raporteve anonime rrezikon të humbasë mundësinë për të mësuar për një problem nga individët, të cilët të paktën në fazat fillestare të raportimit nuk e ndjejnë veten mirë të zbulojnë identitetin e tyre për shkak të shqetësimeve për hakmarrje dhe pasoja tjera negative.

22 Shoqata e Ekzaminuesve të Certifikuar të Mashtrimit (2016) Raport për Kombet mbi Mashtrimin dhe Abuzimin në Punë: 2016 Studim i mashtrimit global, faqe 24 (gjendet në internet: <http://www.acfe.com/rtn2016.aspx>).

2. Mbrojtja ligjore e sinjalizuesve në Evropë

2.1 Kornizat ligjore kombëtare

18. Në një anketë të kryer nga Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës në vitin 2009, u konkludua se vetëm gjashtë vende kishin rregulla të dedikuara për mbrojtjen e sinjalizuesit: Belgjikë, Francë, Norvegji, Holandë, Rumani dhe MB.²³ Sot, gati një dekadë më vonë, numri i vendeve që kanë miratuar ligje për mbrojtjen e dedikuar të sinjalizuesve është rritur në 15.

19. Për qëllimet e këtij raporti, pothuajse të gjitha shtetet anëtare të Këshillit të Evropës janë ekzaminuar në mënyrë që të vlerësojnë rregullat dhe rregulloret e zbatueshme për mbrojtjen e sinjalizuesit.²⁴ Fokusi është veçanërisht në nivelin lokal dhe rajonal të qeverisjes dhe çfarë - nëse ekzistojnë - masa në këtë nivel. Më shumë se gjysma e vendeve të shqyrtuara kanë një mbrojtje ligjore për sinjalizuesit. Një mbrojtje e tillë përcaktohet në legjislationin e dedikuar për mbrojtjen e sinjalizuesve, por parashihet gjithashtu në ligjet e punës, ligjet administrative ose legjislationin anti-korrupsion.

²³ Paul Stepheson & Michael Levi, Mbrojtja e sinjalizuesve: Një studim mbi realizueshmërinë e një instrumenti ligjor mbi mbrojtjen e punonjësve që bëjnë zbulim në interesin publik, Raport i porositur nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Evropës, CDCJ (2012) 9FIN, 20 dhjetor 2012, faqe 12.

²⁴ Për shkak të burimeve më të kufizuara, vendet e mëposhtme nuk janë përfshirë në këtë analizë: Andorra, Armenia, Azerbajxhani, Gjeorgjia, Lihtenshtajni, Monako, San Marino.

20. Ngritja e vetëdijes e shtuar për rëndësinë e sinjalizimit dhe shumë debate legjislativ po zhvillohen në Evropë për avancimin e mbrojtjes së sinjalizuesve. Për shembull, që nga janari 2017, Suedia ka zgjeruar mbrojtjen e sinjalizuesve në sektorin privat dhe në nëntor të të njëjtit vit, Italia miratoi një ligj për mbrojtjen e sinjalizuesit, që synonte punonjësit në sektorin publik dhe kontraktorët e kompanive që furnizojnë mallra ose shërbime në emër të administratës publike. Diskutimet për miratimin e ligjeve të dedikuara për mbrojtjen e sinjalizuesve po vazhdojnë gjithashtu aktualisht në Poloni dhe Greqi.

21. Sidoqoftë, kjo rritje numerike e legjislatcionit për mbrojtjen e sinjalizuesve nuk nënkupton që sinjalizuesit janë plotësisht të mbrojtur duke marrë parasysh kufizimet në fushën dhe llojin e mbrojtjes. Së pari, mbrojtja sigurohet ende në një mënyrë të fragmentuar për sektorin publik dhe privat, ky i fundit shpesh mbetet jashtë fushës së rregullimit. Së dyti, zbulimi i mbrojtur në shumë vende është i kufizuar sa i përket korrupsionit dhe abuzimit të pushtetit, duke lënë një gamë të gjerë çështjesh jashtë fushës së mbrojtjes. Çështja e fundit çon gjithashtu në shqetësime për sigurinë ligjore dhe kufizime të lirisë së shprehjes.

22. Për shumë vende, ligjet mbi mbrojtjen e sinjalizuesve linden në kontekstin e përpjekjeve legjislativ për të rritur instrumentet shtetërore në luftën kundër korrupsionit. Shumë nga kornizat ligjore i referohen posaçërisht raportimit të korrupsionit ose për shembull, lidhin raportimin që duhet të bëhet nga sinjalizuesit me autoritetet kundër korrupsionit. Për disa vende, mbrojtja është e kufizuar posaçërisht në raportet mbi anti-korrupsionin. Për shembull, dispozita e parë ligjore e Austrisë e krijuar posaçërisht për të mbrojtur sinjalizuesit, e cila u

miratua në janar 2012 dhe u shtua në Ligjin e Shërbimit Publik për të mbrojtur punonjësit publikë që raportojnë disa shkelje tek menaxherët e tyre ose Byroja Federale e Antikorrupsionit. Masa u miratua në përgjigje të rekomandimeve nga Grupi i Shteteve të Këshillit të Evropës kundër Korrupsionit (GRECO).²⁵

23. Nën vlerësimin e GRECO-s të masave të përgjithshme kundër korrupsionit të zbatueshme për administratën dhe zyrtarët publikë, u është bërë një rekomandim më shumë se gjysmës së anëtarëve të GRECO-s, si ‘demokracitë e vjetra dhe ato të reja’, për të futur një mekanizëm për mbrojtjen e sinjalizuesve që raportojnë në mirëbesim dyshimet për korrupsion dhe kundër pasojave negative.²⁶

24. Vetëm një pjesë e vogël e shteteve anëtare të Këshillit të Evropës kanë mbrojtje specifike për sinjalizuesit në nivelin lokal ose rajonal. Shumë pak shtete adresojnë në mënyrë specifike këtë çështje në legjislacionet e tyre dhe vetëm një numër vendesh që ofrojnë rrugë për sinjalizuesit për të raportuar për keqbërje siç janë linjat e nxehta të kontaktit: Belgjika, Bullgaria, Danimarka, Italia, Spanja, Zvicra dhe Mbretëria e Bashkuar.²⁷ Shpesh kanale të tilla të dhënies së informacionit krijohen ose menaxhohen kryesisht nga OJQ-të aktive në këtë

25 Shih propozimin për fjalën e lirë, ndryshimi i drejtimit, dokument informues, Mbrojtja e Sinjalizuesve në Austri (Gjendet në internet: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

26 Christophe Speckbacher, Mbrojtja e Sinjalizuesve në perspektivën e punës së GRECO, 20 mars 2009 (Gjendet në internet: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

27 Shikoni Transparency International në Itali, Milano themelon mbrojtjen e sinjalizuesve të sektorit publik, mbrojtjen e votave të Këshillit dhe promovimin e sinjalizimeve për interes publik, 19 qershor 2013 (Gjendet në internet: https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%20).

fushë e jo nga autoritetet lokale/rajonale. Prandaj, nga një perspektivë ligjore, kanalet e raportimit në nivelin lokal dhe rajonal ose nuk janë të rregulluara ose nuk parashohin rregulla specifike për zbulimin e mbrojtur.

2.2 Vështrime mbi kornizat e ndryshme kombëtare

25. Në përputhje me Parimet dhe Memorandumin Shpjegues të Këshillit të Evropës për mbrojtjen e sinjalizuesve, elementet e mëposhtëm janë mjaft të rëndësishëm për të përcaktuar nëse rregullat ekzistuese ofrojnë mbrojtjet e nevojshme: (i) përkufizimi i sinjalizuesit/sinjalizimit; (ii) fusha materiale e ligjit (iii) fusha personale e ligjit; (iv) korniza normative; (v) kanalet e parapara për raportimin dhe zbulimin e informacionit; (vi) nëse konfidencialiteti është i garantuar për sinjalizuesit; (vii) cilat masa pasuese parashihen të veprojnë mbi raportimin dhe zbulimin; dhe së fundmi, (viii) cilat mbrojtje parashihen kundër hakmarrjes dhe rreziqeve të tjera të punës. Qëllimi i këtij nënseksioni është të sigurojë një vështrim më të afërt të kornizave kombëtare për të kuptuar më mirë ligjet në fuqi si dhe larminë e kornizave ligjore të aplikuara për sinjalizuesit. Vendet e zgjedhura përshkruajnë larminë në atë se a mbrohen dhe si mbrohen sinjalizuesit, por edhe kontekstin më të gjerë të vendit në të cilin zhvillohet ky legjislacion. Elementet kryesore si dhe çështjet specifike të vendit janë elaboruar më poshtë.

2.2.1 Shqipëria

26. Shqipëria miratoi një ligj mbi 'Sinjalizimin dhe Mbrojtjen e Sinjalizuesve' në qershor 2016.²⁸ Kjo është përpjekja e parë gjithëpërfshirëse për të siguruar mbrojtje të sinjalizuesve në sektorin privat dhe publik. Zbatimi i ligjit parashihet të bëhet në dy faza: duke filluar me sektorin publik më 1 tetor 2016 dhe më pas për sektorin privat më 1 korrik 2017.

27. Ai parasheh përkufizime për sinjalizues dhe sinjalizime që janë në përputhje me praktikën më të mira ndërkombëtare. Sidoqoftë, përkufizimi mbi sinjalizimin përqendrohet kryesisht në raportimin e korrupsionit pa paraparë një fushë më të gjerë të llojeve tjera të keqbërjes. Prandaj, ndërsa ligji ka një fushë të gjerë personale sepse përfshin persona që punojnë në sektorin publik dhe privat, përfshirë ata që nuk janë më aktivë, ai ka një fushë të kufizuar materiale për shkak të përqendrimit të tij vetëm në korrupsion. Për sa i përket raportimit, ligji parashikon krijimin e kanaleve të zbulimit të brendshëm dhe të jashtëm. Subjektet private me më shumë se 100 të punësuar dhe entet publike me më shumë se 80 punonjës janë të detyruar të krijojnë njësi të raportimit të brendshëm. Këto njësi janë gjithashtu përgjegjëse për hetimin e rasteve të raportuara. Sinjalizuesit mund të raportojnë drejtpërdrejt në 'Inspektoratin e Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktëve të Interesit'. Një raportim i tillë parashihet veçanërisht në rastet kur entiteti privat ose publik nuk arrin të fillojë një hetim, kur ka dyshime që njësi ekonomike nuk është e paanshme ose se provat mund të shkatërrohen.

²⁸ Shihni burimin origjinal të ligjit në shqip, gjendet në internet: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

28. Mbrojtja e sinjalizuesve në Shqipëri është vendosur në kontekstin e përpjekjeve tjera ligjore për të adresuar korrupsionin. Në fakt, ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve synon të adresojë disa nga mangësitë e identifikuara me zbatimin e Ligjit “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”. Ligji i fundit rregullon raportimin dhe regjistrimin e praktikave të korrupsionit duke promovuar pjesëmarrjen e publikut për të raportuar mbi korrupsionin dhe për të mbrojtur individët që raportojnë mbi praktikatat e korrupsionit nga autoritetet publike.

29. Meqenëse ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve është miratuar së fundmi, mungojnë të dhëna për zbatimin e tij, veçanërisht në nivelin lokal dhe rajonal. Megjithatë, kur krahasohet me përvojën lokale në zbatimin e ligjit anti-korrupsion, i cili gjithashtu parasheh raportimin e korrupsionit dhe keqbërjes, mund të vërehet se zbatimi i raportimit është mjaft i pakënaqshëm. Veçanërisht i rëndësishëm është fakti që njësitë e qeverisjes lokale nuk kanë miratuar shumicën e masave anti-korrupsion që rrjedhin nga korniza legjislative dhe ato nuk kanë kapacitete të mjaftueshme profesionale për të ushtruar autoritetin e tyre dhe për të zbatuar legjislacionin në fuqi.²⁹

30. Për më tepër, zbatimi i ligjeve dhe miratimi i akteve nënligjore të nevojshme në nivelin lokal dhe rajonal ka qenë problematike në Shqipëri, siç tregohet në raportet e progresit të Komisionit Evropian.³⁰ Prandaj, kjo ngre pikëpyetje në lidhje

29 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Sfidat e njësitë të qeverisjes vendore në luftën kundër korrupsionit: Një Vlerësim i Sistemit Antikorrupsion në 20 bashkitë e Shqipërisë (gjendet në internet: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf).

30 Shikoni Komisionin Evropian, Politika Evropiane e Fqinjësisë dhe Negociatat e Zgjerimit, dokumentet kryesore - Shqipëri (gjendet në internet: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79).

me zbatimin e mbrojtjes së sinjalizuesve, megjithëse në rastin e këtij akti legjislativ nuk parashihen masa zbatuese shitesë. Po aq shqetësues për zbatimin ligjor është konteksti shoqëror për sinjalizuesit në Shqipëri. Gjegjesisht, ekziston një nivel i ulët i mbështetjes sociale për sinjalizim dhe kjo praktikë nuk është ende e rregullt ose e normalizuar. Një studim i kryer për Ballkanin Perëndimor, i cili përfshiu Shqipërinë, tregon se nga më shumë se 7000 njerëz të intervistuar në të gjithë rajonin, vetëm rreth një e treta e tyre vunë re se sinjalizimi ishte i pranueshëm, dhe një në gjashtë njerëz menduan se sinjalizuesit duhet të ndëshkoheshin për veprimet e tyre.³¹ Këto qëndrime shoqërore ndaj sinjalizimit janë të lidhura me funksionin e dobët kontrollues të gjyqësorit dhe nivelet e përgjithshme të ulëta të besimit në institucionet publike, veçanërisht në rastet e profilit të lartë kundër korrupsionit që do të ndiqnin sanksionet e nevojshme.³²

31 Këshilli i Bashkëpunimit Rajonal, Qëndrimet e Publikut ndaj Sinjalizimit në Evropën Juglindore - Analizë e të dhënave të sondazhit të opinionit rreth sinjalizimeve dhe mbrojtjes së sinjalizuesve, Raport, 12 prill 2017 (gjendet në internet: <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>).

32 Konard-Adenauer-Stiftung e.V., Mbrojtja e sinjalizuesve në Shqipëri: Një vlerësim i legjislationit dhe praktikës, 15 nëntor 2013 (gjendet në internet: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415).

Ligj i përkushtuar:

Ligji Nr. 60/2006 për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve

Legjislacioni tjetër përkatës³³:

- ▶ Ligji "Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit".
- ▶ Kodi i Punës, i cili u ndryshua në vitin 2008 për të siguruar mbrojtje për punonjësit që raportojnë korrupsionin nga sanksionet e pajustificuara;
- ▶ Ligji për nëpunësit civilë, i cili u jep të drejtë nëpunësve civilë që të mos i binden një urdhri të jashtëligjshëm, por nuk siguron mbrojtje nga hakmarrja nëse ata nuk i binden;
- ▶ Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit, i cili lejon dhënien e informacioneve shpjeguese për rregullatorët qeveritarë ose përmes kanaleve të jashtme siç janë mediat; dhe
- ▶ Kodi i Procedurës Administrative, i cili lejon çdo person të ankohet për ndonjë akt administrativ dhe u jep të drejtën nëpunësve civilë të kërkojnë revokimin ose ndryshimin e një akti.

33 Arjan Dyrmishi, Elira Hroni, Egest Gjokutaj, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Mbrojtja e sinjalizuesve në Shqipëri: Një vlerësim i legjislacionit dhe praktikës, nëntor 2013 (gjendet në internet: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-nentor_2013_anglisht.pdf).

34 Arjan DYRMISHI, Elira HRONI, Egest GJOKUTAJ, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Mbrojtja e sinjalizuesve në Shqipëri: Një vlerësim i legjislacionit dhe praktikës, nëntor 2013 (gjendet në internet: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-nentor_2013_anglisht.pdf).

2.2.2 Belgjika

31. Mbrojtja ligjore për sinjalizuesit në nivelin federal në Belgjikë hyri në fuqi më 4 prill 2014.³⁵ Belgjika është vendi i parë ku ekzistonte mbrojtja rajonale për sinjalizuesit para ligjit kombëtar. Dispozitat për sinjalizuesit kanë ekzistuar që nga viti 2004 në administratën flamane, ku Avokati i Popullit siguron një kanal të jashtëm komunikimi dhe mbrojtje për ata që nuk janë në gjendje të paraqesin raportin e tyre në vendin e tyre të punës. Parlamenti flaman i forcoi më tej këto dispozita në një dekret në vitin 2012.³⁶ Procedura e mbrojtjes së sinjalizuesve përcaktohet gjithashtu në dekretin e Avokatit të Popullit, i cili daton nga viti 1998 dhe është rishikuar kohët e fundit në vitin 2014.³⁷

32. Sa u përket kanaleve të raportimit, punonjësit mund të drejtohen në kanale të ndryshme dhe persona të autorizuar të kontaktit për të raportuar raste të keqbërjes, të tilla si tek eprori i tyre, “Audit Vlaanderen” (divizioni i auditimit të brendshëm të autoriteteve të qeverisë flamane) dhe ‘Spreekbuis’. Kjo e fundit është një pikë qendrore e kontaktit e krijuar nga

35 Shihni burimin e ligjit origjinal (gjendet në internet: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

36 Shihni burimin e ligjit origjinal (gjendet në internet: http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html). Shih gjithashtu Komisioni Evropian, Raporti i BE-së kundër Korrupsionit për Belgjikën 2014 (gjendet në internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf).

37 Kristien Verbraeken, Pika qendrore e kontaktit e Qeverisë Flamane për integritet dhe mirëqenie në punë - Angazhimi për Mbrojtjen Efektive të Sinjalizuesve, Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim, 16 mars 2016 (gjendet në internet: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?_expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&checksum=9913F5A03417A-3D7A4E0845D97C70204).

autoritetet flamane, por vepron si pikë qendrore e pavarur dhe përqendrohet në integritetin dhe mirëqenien e punonjësve. Speekbuis menaxhohet nga “profesionistë dhe specialistë të trajnuar që dinë të merren me thirrjet dhe mesazhet tepër emocionale që marrin”.³⁸ Përveç Speekbuis, ekziston një qendër thirrjesh 1700, në të cilën publiku mund të raportojë për veprimet e autoriteteve flamane. Për shembull, në vitin 2017 qendra e thirrjeve 1700 mori 1,042,708 telefonata, mesazhe elektronike dhe mesazhe bisede.³⁹

2.2.3 Republika Çeke

33. Në Republikën Çeke, mbrojtja e sinjalizuesve shihet si instrument i rëndësishëm në agjendën më të gjerë anti-korrupsion, që del nga Politika Qeveritare Antikorrupsion dhe Plani i Veprimit 2015, të cilat janë dokumente strategjike. Legjislacioni megjithatë parashih mbrojtje vetëm pjesërisht, pasi përpjekjet për një ligj të dedikuar dështuan. Në periudhën 2007-2010, Ministria e Brendshme në bashkëpunim me Transparency International në Çeki filluan përpjekjet për të vendosur mbrojtjen e sinjalizuesve. Megjithatë u raportua se:

“Vështirësia për të dalluar natyrën e specializuar të këshillave të kërkuara për një linjë raportimi/sinjalizimi, dhe shërbimet e përgjithshme juridike sipas rregullave të prokurimit publik bënë që shërbimi të braktiset krejtësisht.”⁴⁰

38 Po aty, faqe 134.

39 Po aty, faqe 137.

40 Anna Myers & Petr Leyer, Funkcionet e mundshme të një qendre të sinjalizuesve në Republikën Çeke, 2015, faqe 30.

34. Në vitin 2014 u krijua Komiteti Qeveritar Antikorrupsion për të paraparë një rol koordinues dhe këshillues për këtë çështje. Propozimi specifik për legjislacionin dhe diskutimet kanë qarkulluar që nga viti 2013 dhe një propozim i ri është duke u punuar që nga viti 2015.⁴¹ Megjithatë, një ligj i dedikuar për mbrojtjen e sinjalizuesve nuk është krijuar ende. Brenda sektorit publik, Akti i Shërbimit Civil i vitit 2014 mbron punonjësit kur ata raportojnë një keqbërje. Rregullorja zbatuese hyri në fuqi në vitin 2015 dhe përcakton detyrim për secilën ministri të sigurojë kuti të mbyllura në të cilat raportet mund të postohen nga nëpunësit civilë që duan të raportojnë për një keqbërje.⁴²

35. Përveç Aktit të Shërbimit Civil, dispozitat që ofrojnë të paktën një nivel të mbrojtjes së pjesshme ndaj sinjalizuesve gjenden në Kodin e Punës, Kodin e Procedurës Administrative dhe Kodin Penal. Lidhur me Aktin e Shërbimit Civil, ai parasheh mbrojtje ligjore dhe anonimitet për nëpunësit civilë që raportojnë raste korrupsioni ose veprimesh të paligjshme të kolegëve të tyre në shërbimin civil. Megjithatë, ekziston një 'detyrë e heshtjes' për nëpunësit civilë dhe nuk është e qartë se si ky detyrim përputhet me mbrojtjen e sinjalizuesit. Ndër faktorë tjerë, kjo çështje është një arsye se pse në praktikë vetëm shumë pak nëpunës civilë kanë paraqitur raporte të veprimeve të jashtëligjshme.⁴³ Ose kur bëhen raporte, siç tregon një studim i kohëve të fundit në Republikën Çeke dhe katër vende të tjera, duke përfshirë Poloninë, Sllovakinë, Hungarinë

41 Po aty.

42 Rregullorja e qeverisë Nr. 145/2015 Coll., mbi masat në lidhje me raportimin e dyshimeve për sjellje të paligjshme në detyrë publike.

43 Frank Bold, Informim mbi Zbatimin e Ligjit të Shërbimit Civil, Republika Çeke, 1 tetor 2015, faqe 6 (gjendet në internet): http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf

dhe Estoninë, se nivelet e dobëta të mbështetjes institucionale i shtyjnë individët të kërkojnë mjete tjera për të raportuar sjelljen e dëmshme, jo etike ose të jashtëligjshme.⁴⁴

36. Mungon një organ i institucionalizuar që adreson shqetësimet e sinjalizuesve në nivelin kombëtar, si dhe atë lokal ose rajonal. Diskutimet për krijimin e një organi të institucionalizuar, të ngjashëm me atë në Holandë, u zhvilluan përgjatë debateve mbi legjislacionin për mbrojtjen e sinjalizuesve, por hulumtimi i fundit tregon se një organ i tillë ende nuk është krijuar. Në këtë vakum, Transparency International në Çeki ka krijuar një Qendër të Këshillimit Ligjor për Avokatinë që nga viti 2005. Qëllimi i kësaj Qendre është të ofrojë ndihmë juridike falas për sinjalizuesit por edhe dëshmitarët e praktikave të korrupsionit.

2.2.4 Estonia

37. Estonia nuk ka ndonjë mbrojtje të dedikuar për sinjalizuesit. Sidoqoftë ajo ka ratifikuar instrumente ndërkombëtarë që kërkojnë një formë mbrojtjeje për raportimin siç është Konventa e së Drejtës Penale për Korrupsionin dhe Konventa e së Drejtës Civile. Ajo është gjithashtu palë në Konventën Antikorrupsion të OKB-së, Konventën e OBZHE-së për Luftimin e Ryshfetit.

⁴⁴ Shih Anna Myers & Petr Leyer, Koncept Dokument: Funkzionet e mundshme të një Qendre të Sinjalizuesve në Republikën Çeke, Projekt për Forcimin e sistemeve anti-korrupsion dhe kundër pastrimit të parave në Republikën Çeke (gjendet në internet: <https://rm.coe.int/16806d11e5>). Shih gjithashtu Frankova, L dhe L. Petrokova (2014) Rreth nesh Me ne: Mbrojtja e sinjalizuesve në kontekstin çek dhe në krahasim me vendet tjera. Oživení: Republika Çeke.

38. Që nga viti 2013 Estonia ka miratuar Aktin Kundër Korrupsionit, i cili parasheh mbrojtje për punonjësit e sektorit publik në rastet e raportimit të korrupsionit.⁴⁵ Ky ligj krijon një detyrë për punonjësit e sektorit publik që të raportojnë për korrupsionin, sjelljen joetike ose të jashtëligjshme si dhe përcakton masa disiplinore nëse kjo detyrë nuk respektohet.⁴⁶ Megjithatë, kjo duket se është mbrojtja e vetme dhe sektori privat nuk është përfshirë, megjithëse vërehet se zyrtarët publikë që raportojnë për çështje të sektorit privat do të përfitonin nga mbrojtja.⁴⁷ Ndërsa Ligji i Kontratave të Punësimit ndalon largimin nga puna në mënyrë të padrejtë, nuk është e qartë nëse në raste të sinjalizimit mund të kërkohet kjo mbrojtje.

39 Kërkimet e fundit kanë ekzaminuar praktikën e raportimit në Estoni. Një studim që përfshin 40 intervista me sinjalizues tregon rezultate shqetësuese. Nga raportet e bëra, afërsisht 80% e rasteve janë hetuar dhe vetëm 30% e atyre hetimeve kanë përfunduar ose kanë rezultuar në një lloj të masës disiplinore.⁴⁸ Një aspekt tjetër i rëndësishëm është se të gjithë sinjalizuesit e intervistuar dëshironin të mbeteshin anonim për shkak të shqetësimeve të forta për pasoja negative nëse identiteti i tyre do të dihej. Kjo frikë justifikohet kur merret para-

45 [Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection Laws \(Available online: https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map\).](https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map)

46 Shih Transparency International Estonia, Raporti i Vendit, Raporti i Vlerësimit të Mbrojtjes së Sinjalizuesve për Estoninë, 2009 (gjendet në internet: http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf).

47 Shih propozimin për fjalën e lirë, ndryshimi i drejtimit, dokument informues, Mbrojtja e Sinjalizuesve në Estoni (gjendet në internet: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

48 Lenka Franková, About Us With Us (Për ne, Me ne), Mbrojtja e sinjalizuesve në kontekstin çek dhe në krahasim me vendet e tjera, 2016 (gjendet në internet: https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

sysh se publiku i gjerë në Estoni ka pikëpamje negative mbi sinjalizimin dhe mendimi më i zakonshëm është se problemet duhet të trajtohen brenda një organizate ose institucioni.⁴⁹ Në fakt, kjo nuk është vetëm çështje e perceptimit shoqëror ose presionit shoqëror, por më tepër alarmante që një në pesë sinjalizues humbi punën, sipas shifrave të disponueshme.⁵⁰ Për shembull, një rast lokal i sinjalizimit në lidhje me keqmenaxhimin e pronës së qytetit dhe prokurimin publik në qytetin e Narva, rezultoi në humbjen e vendeve të punës për të tre sinjalizuesit e përfshirë. Në fakt, një departament i tërë në qeverinë lokale u shpërbë për shkak të raportimit.

2.2.5 Franca

40. Franca ka një ligj të ri që parasheh mbrojtje për sinjalizuesit që u miratua në fund të vitit 2016, i njohur si Sapin II.⁵¹ Ky nuk është një ligj i dedikuar plotësisht për mbrojtjen e sinjalizuesve, por parasheh dispozita mbi llojin e raportimit dhe çështjet që mbulohen për tu raportuar për sinjalizuesit. Është vërejtur se ligji vjen si një përgjigje ndaj kritikave ndërkombëtare të “qëndrimit të largimit të duarve” të perceptuar në Francë ndaj zbatimit të anti-korrupsionit.⁵² Është vërejtur gjithashtu se me debatet fillestare në Francë mbi mbrojtjen e sinjalizuesit në vitin 2005, për shumë sindikata mbrojtja e sinjalizuesit u pa si ‘e jashtme’ dhe një sistem i ndikuar nga SHBA përmes Aktit

49 Po aty, faqe 15.

50 Po aty, faqe 19.

51 Shihni burimin e ligjit origjinal në frëngjisht, <https://www.legifrance.gouv.fr/affich-Texte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

52 Shih Susrut A. Carpenter, Patrick Hannon, George A. Stamboulidis, Ligji i ri francez kundër korrupsionit: Kompanitë që zhvillojnë biznes në Francë duhet të kenë kujdes, 22 nëntor 2016 (gjendet në internet: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797.>).

Sarbanes Oxley (SOX, 2002) në dëm të sindikatave dhe në të mirë të investitorëve.⁵³

41. Mbrojtja për sinjalizuesit ishte e shpërndarë në dispozita të ndryshme para ligjit Sapin II. Mbrojtjet statutores për sinjalizuesit ekzistojnë në çështjet e diskriminimit, ngacmimit, korrupsionit, rrezikut të madh për shëndetin publik ose mjedisin, dhe në çështjet penale⁵⁴ Prandaj, Sapin II synon të standardizojë atë që ka qenë si kornizë ligjore e fragmentuar për mbrojtjen e llojeve të ndryshme të zbulimeve në interesin publik. Megjithatë, Sapin II nuk ka një fushë gjithëpërfshirëse dhe kritikën vazhdojnë se nuk mbulon zbulimin e informacionit i cili është i një natyre mjekësore, ligjërishit i privilegjuar ose ka të bëjë me inteligjencën/sigurinë kombëtare. Mbrojtja e fundit për fshehtësinë në çështjet e sigurisë është vërejtur si një mungesë serioze e ligjit, veçanërisht sepse ligji penalizon hakmarrjen ndaj sinjalizuesve,⁵⁵ por zbulimi i sekreteve kombëtare mund të çojë në akuza penale. Prandaj, Sapin II nuk lehtëson konfuzionin në lidhje me pasojat dhe mbrojtjet e disponueshme për sinjalizuesit.

42. Për sa i përket fushëveprimit të mbrojtjes, Sapin II shtrin mbrojtjen ndaj sinjalizuesit për çdo person 'të paineduar' i cili me mirëbesim raporton një shkelje të ligjit te punëdhënësit e tij ose te autoritetet përkatëse gjyqësore ose administrative.

53 Nicole-Marie Meyer, Christophe Speckbacher, Katharina Wegmann dhe Marc Le Menestrel, Drejt mbrojtjes efektive për sinjalizuesit; bërja e veprës së sinjalizimit me dhe përtej Këshillit të Evropës, Rekomandim për mbrojtjen e sinjalizuesve. Si mund t'i zbatonte Franca parimet e Këshillit të Evropës në lidhje me mbrojtjen e sinjalizuesve?, La Revue des droits de l'homme, tetor 2016.

54 Sophie Pélacier-Loevenruck, Dekriptimi i Ligjit të Ri të Sinjalizuesve në Francë, 24 maj 2017 (gjendet në internet: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

55 Shih shënimi supra 49.

Kanalet e raportimit janë kritikuar nga ekspertët pasi ligji krijon një detyrim për të raportuar së pari tek një mbikëqyrës direkt ose indirekt dhe nëse raporti i tillë nuk ndiqet nga ndonjë veprim (ose në rast rreziku serioz dhe të afërt, ose kur shkaktohen rreziqe të pakthyeshme), raportimi mund t'i bëhet autoritetit gjyqësor ose administrativ, ose përfaqësuesit të një urdhri profesional; dhe si mjet i fundit, raporti mund të bëhet në media.

43. E rëndësishme është se identiteti i sinjalizuesit do të mbetet konfidencial dhe ky konfidencialitet mbrohet edhe më tej duke përcaktuar se zbulimi i padëshiruar i identitetit të sinjalizuesit është i dënueshëm deri në dy vjet burgim dhe gjobë deri në 30,000 €. Ky nivel i mbrojtjes për konfidencialitetin e sinjalizuesit justifikohet kur merret parasysh se në mënyrë që një individ të kualifikohet për mbrojtje, personi duhet së pari të raportojë për keqbërjen ose shkeljen tek mbikëqyrësi i tij. Ndryshe nga më shumë ligje për mbrojtjen e sinjalizuesit, Sapin II parasheh gjithashtu një dënim me deri në një vit burg dhe gjobë deri në 15,000 € nëse ka hakmarrje ndaj sinjalizuesit ose nëse ka përpjekje për të parandaluar individët të raportojnë.

44. Përveç për sektorin publik, Sapin II parasheh mbrojtje edhe për sektorin privat dhe kërkon që kompanitë të parashohin rregulla të brendshme për sinjalizuesit. Më konkretisht, ndërmarrjeve me mbi 500 të punësuar dhe të ardhura prej të paktën 100 milion € u kërkohet të krijojnë politika dhe procedura të pajtueshmërisë. Dekreti n 2017-564 nga prilli 2017, parasheh udhëzime të mëtejshme për zbatimin e ligjit. Dekreti përcakton që punëdhënësit duhet të përcaktojnë instrumentin e duhur ligjor për ngritjen e shqetësimeve, por nuk ka asnjë

jë detyrim për të ngritur një linjë telefonike ose ndonjë proces tjetër elektronik për raportim.

2.2.6 Gjermani

45. Nuk ka ligj të përgjithshëm në Gjermani që parasheh mbrojtjen e sinjalizuesve në të gjithë sektorët. Në vitin 2013 propozimet për mbrojtje u refuzuan, pasi rregullat ekzistuese të fragmentuara u konsideruan të mjaftueshme nga qeveria. Që nga ajo periudhë, nuk ka pasur asnjë debat legjislativ për një ligj të mundshëm të përkushtuar për mbrojtjen e sinjalizuesve, megjithëse shoqëria civile mbetet aktive dhe përpiqet të nxisë legjislacionin për këtë çështje.

46. Një grup tjetër i dispozitave kushtetuese në Ligjin Kushtetues Gjerman garantojnë lirinë e ndërgjegjes, të informacionit dhe shprehjes, të drejtën për peticione, e cila gjithashtu përfshin të drejtën për të adresuar kërkesa ose ankesa tek agjencitë qeveritare, si dhe të drejtën për të raportuar veprat penale. Prandaj, korniza themelore ligjore në Gjermani përcakton parametrat që ofrojnë mbrojtje të përgjithshme për raportimin.

47. Legjislacioni dytësor parasheh gjithashtu disa dispozita përmes të cilave parashihet mbrojtja. Në korrik të vitit 2016, legjislacioni i ri në lidhje me Autoritetin Federal të Mbikëqyrjes Financiare u miratua në mënyrë që të mbrojë sinjalizuesit. Çdo individ mund të ofrojë informacion në lidhje me shkeljet e rregulloreve që janë nën mbikëqyrjen e Autoritetit Federal të Mbikëqyrjes Financiare përmes një portali në internet. E rëndësishme është që informacioni i tillë mund të sigurohet

në mënyrë anonime dhe nëse nuk është kështu rasti Autoriteti Federal i Mbikëqyrjes Financiare ka për detyrë të mbrojë identitetin e personit që paraqet raportin. Individët që raportojnë tek ky autoritet financiar nuk janë të mbrojtur nga hakmarrja, shkarkimi ose ngacmimi. Përkundrazi, mbrojtja kryesore është identiteti i individit që raporton si mjet për të mos lejuar që ai individ të bëhet objektivi i pasojave personale negative.

48. Nevoja për këtë legjislacion u motivua pas disa rasteve të gjobave për kompanitë dhe autoritetet gjermane në lidhje me rastet e sinjalizimit që nuk ishin ndjekur. Gjegjësisht, raportohet se Deutsche Bank përfundoi duke paguar një gjobë prej 52.6 milion € Komisionit Amerikan të Letrave me Vlerë dhe Shkëmbimit për të shlyer akuzat pasi tre ish-punonjës raportuan se institucioni kishte mashtruar komunitetin e investitorëve duke fryrë vlerën e portfolios derivative gjatë krizës financiare. Në mënyrë të ngjashme, në vitin 2013, Gary DeDilectis paditi Deutsche Bank në SH.B.A. pasi u pushua nga puna për zbulimin se Deutsche Bank kishte ngarkuar shumë klientët e saj pa i njoftuar ata.⁵⁶

49. Një pjesë tjetër e legjislacionit që parasheh një formë të mbrojtjes është Akti i Mbrojtjes së Punësimit, i cili nuk adreson në mënyrë specifike sinjalizuesit por rregullon pushimin e padrejtë nga puna.⁵⁷ Për më tepër, në përputhje me Ligjin për nëpunësit civilë, zyrtarët publikë mbrohen në mënyrë specifike kur raportojnë, por vetëm në çështjet e korrupsionit.⁵⁸

56 Ben Knight, Deutsche Welle, Gjermania krijon portalin e sinjalizuesve bankar, 4 janar 2017 (gjendet në internet: <http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

57 Teksti i plotë i ligjit (në gjermanisht): <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

58 Raporti mbi gjendjen ligjore në Gjermani (në gjermanisht, gjendet në internet): <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>.

50. Në Gjermani, jurisprudenca e gjykatave është gjithashtu një burim i mirë i ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve, megjithëse praktika gjyqësore nuk ka qenë plotësisht e qëndrueshme. Në vitin 2001, një vendim i Gjykatës Federale Kushtetuese ka paraparë që shkarkimi shkel lirinë e përgjithshme themelore të veprimit dhe parimin e shtetit të së drejtës kur ai bëhet sepse dikush ka shërbyer si dëshmitar i prokurorit publik dhe kështu nuk ka bërë asgjë tjetër përveç zbatimit të detyrimeve të tij qytetare.⁵⁹ Për më tepër, Gjykata vendosi që një shkarkim i tillë do të ishte gjithashtu shkelje e ligjit në rastin e një njoftimi vullnetar të agjencive të zbatimit të ligjit, të paktën nëse sinjalizuesi ka vepruar me mirëbesim, duke supozuar ekzistencën e një veprë penale, të kryer për shembull nga punëdhënësi i tij.⁶⁰ Sidoqoftë, ekspertët vërejnë se në gjykimet e mëvonshme në vitin 2003 dhe 2006, Gjykata Federale e Punës vendosi që një punonjës mund të raportojë vetëm përbrenda së pari dhe në rastet kur ka dështim të raportimit të parë të brendshëm, shkarkimi do të ishte i ligjshëm, përveç nëse përjashtimisht, një sqarim i brendshëm do të kishte qenë i paarsyeshëm. Megjithatë, termi dhe parimi i fundit është i paqartë dhe kështu nuk parasheh siguri ligjore për sinjalizuesin. Kjo bëhet si qasje rast pas rasti nga gjyqësori nëse dhe kur një zbulim i bërë nga jashtë do të konsiderohej i arsyeshëm.

59 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 - 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (gjendet në internet: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html).

60 Guido Strack, Sinjalizuesit në Gjermani; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf

2.2.7 Hungaria

51. Hungaria ka një mbrojtje të përkushtuar legislative për sinjalizuesit, të miratuar në vitin 2014.⁶¹ Legjislacioni ndalon hakmarrjen ndaj sinjalizuesve në sektorin privat dhe publik të cilët zbulojnë sjellje joetike ose të jashtëligjshme në lidhje me shkëmbimin e parave ose pasurisë publike. E rëndësishme është që ky legjislacion zbatohet për njësitë e qeverisjes qendrore dhe lokale dhe përcakton një sistem elektronik të sinjalizimit që operohet nga komisioneri për të drejtat themelore.⁶² Në lidhje me sektorin privat, kompanitë mund - por nuk janë të detyruara të - vendosin një sistem të brendshëm të sinjalizimit. Nëse, megjithatë, një kompani vendosi të krijojë një sistem sinjalizues, ajo duhet ta bëjë këtë në përputhje me kërkesat e ligjit. Nuk ka të dhëna të disponueshme për të matur nëse kompanitë në Hungari po vendosin këto sisteme dhe në rast se ato e bëjnë, a janë vërtet në përputhje me legjislacionin.

52. Sa i përket procedurës për raportim, çdo punonjës i punëdhënësit mund të paraqesë një njoftim në sistem ose nën emrin e tij, ose në mënyrë anonime, megjithatë, punëdhënësi mund të zgjedhë të mos hetojë rastet të cilat janë raportuar në mënyrë anonime.⁶³ Punonjësi që bën njoftimin duhet të deklarojë shprehimisht mirëbesimin e tij/saj në njoftimin në terren. Ekziston një detyrim që punonjësi që ka ngritur rapor-

61 Propozim për Fjalën e Lirë, Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Hungari (gjendet në internet: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

62 Zoltan Hegymegi-Barakonyi, Legjislacioni i ri i sinjalizimit në Hungari, 9 qershor 2014 (gjendet në internet: <https://globalcompliancenews.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

63 Tamás Balázs, Sinjalizimi - situata ligjore në Hungari (gjendet në internet: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

tin të informohet për rezultatet e hetimit dhe masat e marra për adresimin e keqbjërjes së raportuar.

53. Sidoqoftë, efektiviteti i ligjit në praktikë mund të vihet në dyshim për shkak të qëndrimeve të shoqërisë ndaj sinjalizimit. Në një studim të bërë nga Transparency International në Hungari, të dhënat tregojnë se 70% e hungarezëve nuk do të raportonin korrupsionin pasi ekziston besimi mbizotërues se nuk do të ndërmerren veprime dhe edhe më tej ekziston një atmosferë e frikës nga hakmarrja.⁶⁴

2.2.8 Holandë

54. Dispozitat për mbrojtjen e sinjalizuesve janë në fuqi në sektorin publik që prej 2009. Ndërsa legjislacioni mungonte për sektorin privat, sindikatat së bashku me punëdhënësit zhvilluan një Kod të Praktikës, i cili kishte për qëllim të drejtonte sjelljen e punëdhënësve dhe të punësuarve.⁶⁵ Për më tepër, në tetor 2012 Qendra e Këshillimit për Sinjalizuesit – (*Adviespunt Klokkenluiders*) – u hap me qëllim që të ofrojë këshilla të pavarura ligjore dhe të shërbejë si një qendër e mendimit politik, e cila u krijua me një dekret me efekt të përkohshëm.

55. *Adviespunt Klokkenluiders* u vlerësua në mes të vitit 2014 dhe u bënë rishikime ligjore për të krijuar Shtëpinë e Sinjalizuesve, (*Huis voor Klokkenluiders*), e cila tani ka bazë ligjore

⁶⁴ Transparency International Hungari, 'Hungarezët thonë se vendi ynë është i korruptuar dhe situata po përqësohet, 8 korrik 2013 (gjendet në internet: <https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrupt-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

⁶⁵ Stichting Van de Arbeid (2010) Deklaratë mbi ballafaqimin me praktikën e këqija të dyshuara në kompani. Publikimi nr. 1/10, 3 mars 2010, Holandë (Përkthimi u përditësua në gusht 2012, gjendet në: http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx).

të përhershme. Kjo e fundit ka tri funksione kryesore: të ofrojë këshilla, të kryejë hetime dhe të kryejë kërkime.⁶⁶ Ky organ është shembull shumë i dukshëm i një vendi që po bën përpjekje serioze për të siguruar mbështetje për sinjalizuesit jo thjesht përmes instrumenteve ligjore por edhe përmes organeve të dedikuara të cilat kanë kapacitetin dhe ekspertizën për të adresuar sinjalizimin në mënyrë serioze. Sidoqoftë, në praktikë Shtëpia e Sinjalizuesve ka mbetur kryesisht joaktive dhe nuk ka qenë në ballë të garantimit të mbrojtjes dhe mbështetjes që kishte për qëllim të ofronte.

56. Një tjetër tipar i rëndësishëm i sistemit të raportimit në Holandë është se inkurajon konfidencialitetin. Kur individët i afrohen Shtëpisë së Sinjalizuesve, ata nuk shkelin rregullat e besnikërisë ndaj punëdhënësit të tyre, megjithëse përjashtimet zbatohen në çështjet e sigurisë kombëtare dhe detyrat e sekretit profesional.⁶⁷ Raportet për vitin 2015, për shembull shënojnë se 85% e sinjalizuesve që kanë paraqitur raport përjetuan efekte anësore si rezultat i paraqitjes së raportit.⁶⁸

2.2.9 Norvegjia

57. Norvegjia ka mbrojtje të fortë për sinjalizuesit, me një nga praktikat më të përparuara të sinjalizimit dhe efektivitet të lartë në ndjekjen e raporteve të paraqitura.⁶⁹ Në vitin 2004 u

66 Shih hollësitë në <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>

67 Anna Myers & Petr Leyer, Funksionet e mundshme të një qendre të sinjalizuesve në Republikën Çeke, 2015, faqe 19.

68 Qendra e Këshillimit dhe Referimit, Raporti Vjetor 'Nderimi i Guximit' 2015 (gjendet në internet: https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf).

69 Marit Skivenes, Sissel Trygstad, Shpjegimi i proceseve të sinjalizimit në tregun norvegjez të punës: Midis burimeve individuale të pushtetit dhe rregullimeve institucionale, Demokracia Ekonomike dhe Industriale Vëll. 38, Botimi 1, fq. 119 – 143, 2015; Skivenes, M, Trygstad, SC (2010) Kur sinjalizimi funksionon: Rasti i Norvegjisë. Raportet njerëzore 63(7): 1071-1097.

bënë ndryshime në Kushtetutën Norvegjeze për të forcuar të drejtën e lirisë së shprehjes, përfshirë të drejtën për të folur lirshëm me administratën. Çdo kufizim legjitim i një lirie të tillë duhet të përcaktohet me ligj dhe të justifikohet.

58. Në një nivel të ligjit dytësor, Seksioni 2 i Aktit të Mjedisit të Punës (2005, ndryshuar në vitin 2015)⁷⁰ mbron sinjalizuesit në sektorin publik dhe privat nga hakmarrja dhe parasheh kompensim. Që nga marsi 2017, mbrojtja e sinjalizuesve është forcuar më tej përmes Aktit të Mjedisit të Punës pasi mbrojtja ndaj sinjalizuesve tani shtrihet për të përfshirë edhe punëtorët me kontratë.⁷¹ Më tej, bizneset që punësojnë dhjetë ose më shumë njerëz kanë detyrimin të përgatisin një njoftim. Ky ligj parashikon gjithashtu një rregullore të zgjeruar të konfidencialitetit, e cila synon ta bëjë atë më të sigurt për të njoftuar autoritetet publike. Disa ekspertë megjithatë vërejnë disa boshllëqe në lidhje me mbrojtjen e sinjalizuesve në Norvegji, siç është mungesa e përkufizimit të 'sinjalizimit' në legjislacion, si dhe mungesa e përmendjes së kanaleve të zbulimit të jashtëm. Megjithatë, studimet empirike tregojnë se Norvegjia në përgjithësi siguron një mjedis të sigurt për raportim dhe se sinjalizuesit do të paraqisnin raporte përsëri në të ardhmen nëse është e nevojshme.

70 Propozim për Fjalën e Lirë, Norvegji - Mbrojtja e sinjalizuesve (gjendet në internet: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>).

71 Pieter Wijnen, Forcimi i mbrojtjes së sinjalizuesve, 31 mars 2017 (gjendet në internet: <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

2.2.10 Polonia

59. Mbështetja për mbrojtjen e sinjalizuesve ka qenë në rritje në Poloni dhe një studim i kryer në vitin 2016 i sindikatave dhe punëdhënësve në sektorin privat dhe publik arriti në përfundimin se mekanizmat e raportimit shiheshin pozitivisht si mjete efektive për menaxhimin e rrezikut të brendshëm.⁷² Debatet në lidhje me legjislacionin për mbrojtjen e sinjalizuesve në Poloni kanë vazhduar dhe një propozim u paraqit në nëntor të vitit 2017 nga Ministri i Shërbimeve të Veçanta. Kapitulli 9 i këtij propozimi legjislativ merret me rregullat dhe procedurat për mbrojtjen e sinjalizuesve, i cili gjithashtu për herë të parë në kontekstin polak përfshin një përkufizim të sinjalizuesit si “çdo person që raporton me besueshmëri për një krim ose krime të dyshuara”.

60. Sidoqoftë, ky propozim shihet si shumë problematik nga OJQ-të aktive, pasi që ligji kufizon statusin e sinjalizuesve vetëm për individët që raportojnë korrupsionin e dyshuar në agjencitë e zbatimit të ligjit dhe e rëndësishmja, statusi i një sinjalizuesi jepet arbitrarisht nga një prokuror. Nëse prokurori vendos të mos i japë këtë status individit që paraqet raportin, mbrojtja nuk do të jepet dhe nuk ka të drejtë të parapare për ankesë. Legjislacioni i propozuar gjithashtu ka një fushë materiale shumë të ngushtë pasi nuk arrin të japë mbrojtje për individët të cilët mund t’u ekspozohen kërcënimeve të tjera që nuk kategorizohen si krime.

⁷² G. Makowski, & M. Waszak, Akti për mbrojtjen e sinjalizuesve: Nevoja dhe perspektivat e futjes së tij në Poloni, Fondacioni Stefan Batory: Varshavë, 2016, faqe 4.

61. Ekspertët gjithashtu kanë vërejtur se ligji i propozuar ‘mignon besimin e publikut, mund të abuzohet nga zbatimi i ligjit për të vënë nën mbikëqyrje punëdhënësit në shkelje të parimeve të bashkëjetesës shoqërore dhe lirisë për tu marrë me biznes’.⁷³ Shumë organizata kanë shprehur kritika ndaj këtij propozimi. Transparency International ka vërejtur se legjislacioni i propozuar kufizon ashpër mbrojtjen e sinjalizuesve si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat.⁷⁴ Rrjeti Ndërkombëtar i Sinjalizuesve i ka shkruar drejtpërdrejt qeverisë Polake duke theksuar se dispozitat nuk arrijnë të përmbushin standardet më të mira ndërkombëtare, përfshirë këtu Rezolutën dhe Rekomandimin më të fundit të PACE të vitit 2015 mbi Përmirësimin e mbrojtjes së sinjalizuesve, jurisprudencën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut sipas nenit 10 të Kartës Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe CM/Rec (2014)7 të Këshillit të Evropës të datës 30 prill 2014 mbi mbrojtjen e sinjalizuesve.

73 Observatori i Qytetarëve, Sfidat kryesore në lidhje me Projektligjin për ‘Transparencën’ në jetën publike, 30 tetor 2017, (gjendet në internet: http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9B-ci-g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf).

74 Sekretariati i Transparency International, Legjislacioni i propozuar ‘Transparenca’ në Poloni duhet të rimendohet dhe rishikohet, 3 nëntor 2017 (gjendet në internet: https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

2.2.11 Zvicër

62. Zvicra nuk ofron mbrojtje specifike për sinjalizuesit,⁷⁵ dhe është vërejtur të jetë një ‘terren shkëmbor’ për sinjalizuesit,⁷⁶ pasi është shtëpi e shumë kompanive shumëkombëshe. Një propozim që daton nga viti 2013 ka qenë pjesë e diskutimeve të vazhdueshme por nuk është miratuar në nëntor të vitit 2017.⁷⁷

63. Prej vitit 2011, neni 22a(5) i “Aktit Federal për Personelin”⁷⁸ mbron punonjësit e qeverisë federale nga mangësitë në punë në rast të raportimit të ‘parregullsive’ dhe neni 34c parasheh kompensim në rast të pushimit nga puna. Akti Federal i Personelit nuk zbatohet në nivelin rajonal ose lokal. Kantonet dhe komunat janë përgjegjëse për ngritjen e sistemeve të tyre të sinjalizimit. Që nga viti 2003, stafi i administratës federale ka qenë në gjendje të raportojë dyshime për parregullsi, përfshirë ato që kanë të bëjnë me korrupsionin, te një organ i pavarur shtetëror: Zyra Federale e Auditimit (FAO). FAO është organi suprem i mbikëqyrjes financiare të Zvicrës dhe megjithëse është zyrtarisht i bashkangjitur në Departamentin Federal të Financave, ai është i pavarur dhe i obliguar vetëm ndaj kushtetutës dhe ligjit.

64. Sa u përket kanaleve të zbulimit, një sinjalizues mund

75 Raporti i OBZHE-së, Angazhimi për Mbrojtjen Efektive të Sinjalizuesve, 16 mars 2016, faqe 185 (gjendet në internet: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

76 The Economist, Sinjalizimi në Zvicër: Terren i ashpër - Dy çështje gjyqësore ilustrojnë luftën e punonjësve që pretendojnë keqbërje, 5 dhjetor 2015 (gjendet në internet): <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>.

77 Andreas D. Länzlinger & Roman Huber, Sinjalizimi në Zvicër, 3 gusht 2017 (gjendet në internet: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

78 Teksti i plotë i ligjit (në gjermanisht gjendet në internet: http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm).

të bëjë zbulimin tek autoritetet ndjekëse, ose mbikëqyrësit ose FAO. Ligji nuk parasheh një rend në të cilin do të bëhej raportimi, prandaj një anëtar i stafit mund të vendosë lirisht midis këtyre kanaleve të ndryshme. Një aspekt i rëndësishëm për qeverisjen rajonale është që sistemi i sinjalizimit në Zvicër konsiderohet të jetë i decentralizuar. Kantone të ndryshme kanë organe të raportimit të brendshëm dhe ekspertët e anti-korrupsionit vërejnë që ky sistem është i vlefshëm. Prandaj krijimi i një organi të centralizuar të raportimit nuk konsiderohet i rëndësishëm për mbrojtjen e sinjalizuesve në Zvicër.

2.2.12 Karakteristikat e përbashkëta dhe mangësitë e ligjeve kombëtare të analizuara

65. Ligjet për mbrojtjen e sinjalizuesve për shumicën e vendeve të analizuara kanë dalë për shkak të shqetësimeve mbi korrupsionin dhe thirrjeve nga komuniteti ndërkombëtar, veçanërisht GRECO, për miratimin e masave për të adresuar këtë çështje. Arsyeja e mbrojtjes shihet si krijimi i zbulimit të mbrojtur si masë kundër korrupsionit dhe shpesh fusha e mbrojtjes përqendrohet posaçërisht në korrupsion. Natyra e përbërë e sinjalizimit, veçanërisht duke qenë një manifestim praktik i lirisë së shprehjes, siç njihet edhe në praktikën gjyqësore të GjEDNj-së, shpesh mungon. Kjo ngre shqetësime me kufizimet që ligjet aktuale krijojnë për të mundësuar individët të mbështeten në mbrojtjen e tyre të lirisë së shprehjes kur raportojnë keqbërje të dyshuar.

66. Nga perspektiva ligjore, përqendrimi në mbrojtjen e detyruar lokale ose rajonale zakonisht mungon në vendet e raportuara. Për më tepër, vendet nuk kanë bërë përpjekje të konsiderueshme për të siguruar që rregullat shtesë të nevojshme të përcaktohen në nivelin lokal dhe rajonal kur ofrohet mbrojtja në nivelin kombëtar. Shpesh rregullat e nevojshme

për zbatimin e rregullave kombëtare mungojnë dhe prandaj efektiviteti i rregullave kombëtare në nivelin lokal dhe rajonal mund të vihet në dyshim.

67. Jo të gjitha ligjet e ekzaminuara ofrojnë përkufizime të termave kryesorë të 'sinjalizimit' dhe 'sinjalizuesit'. Për sa i përket fushëveprimit të mbrojtjes personale, shumica e ligjeve janë të kufizuara për punonjësit e sektorit publik, ndërsa për sa i përket fushëveprimit material, shpesh fokusi kryesor - nëse jo i vetmi - është te korrupsioni. Kanalet e raportimit gjithashtu nuk janë të qarta në të gjitha legjislationet e shqyrtuara dhe disa kërkojnë që raportimi i brendshëm të jetë i detyrueshëm para raportimit të jashtëm. Për më tepër, qartësia mungon në lidhje me atë nëse konfidencialiteti është i garantuar. Raportimi anonim në përgjithësi nuk inkurajohet dhe në disa raste, hetimi për raporte anonime mund të refuzohet. Në disa raste, sinjalizuesve u kërkohet të deklarojnë se raporti është bërë me mirëbesim, sikurse për shembull në Hungari.⁷⁹

2.3 Këshilli i Evropës: rregullat, parimet dhe jurisprudenca

68. Këshilli i Evropës ka zhvilluar një numër instrumentesh ligjore që adresojnë çështjen e raportimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesit si nga perspektiva e anti-korrupsionit ashtu edhe nga këndi i të drejtave të njeriut. Kjo pjesë e raportit synon të sigurojë një analizë të përbashkët ligjore të burimeve më të spikatura të Këshillit të Evropës në mënyrë që të identifikohet niveli i mbrojtjes dhe kërkesat për raportim. Ai konso-

⁷⁹ Dóra Petrányi & Marton Domokos, Ligji i ri për sinjalizim i Hungarisë, 18 nëntor 2013 (gjendet në internet: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

lidon burime të ndryshme si konventat, jurisprudencën dhe raportet.

69. Dy instrumentet kryesorë ligjërish të detyrueshëm që sigurojnë një farë niveli të mbrojtjes për raportimin dhe u kërkojnë vendeve të marrin masa për të mbrojtur ata që zbulojnë informacione me interes publik janë Konventa e Ligjit Civil për Korrupsionin dhe Konventa e Ligjit Penal për Korrupsionin. Në lidhje me të parën, neni 9 i saj përcakton që secila palë në konventë “duhet të parashohë në ligjin e vet të brendshëm mbrojtjen e duhur nga çdo sanksion i pajustificuar për punonjësit që kanë arsye të bazuar për të dyshuar për korrupsion dhe të cilët raportojnë me mirëbesim dyshimin te personat ose autoritetet përgjegjëse”. Ndërsa Konventa e Ligjit Penal për Korrupsion nuk ka të bëjë me sinjalizimin, neni 22 i saj përcakton se anëtarët e konventës kanë detyrim të marrin masat e nevojshme për të siguruar mbrojtje efektive dhe të përshtatshme për ata që raportojnë veprat penale, të tilla si rryshfeti aktiv dhe pasiv në sektorin publik dhe privat, ushtrimi i ndikimit, pastrimi i parave, dhe veprat tjera penale. Ndërsa të dy konventat nuk ofrojnë mbrojtje të fuqishme ose gjithëpërfshirëse për sinjalizim, ato vënë në lëvizje veprimet nga vendet, duke shtyrë mbrojtjen përpara.

70. Brenda sferës së instrumenteve kundër korrupsionit që përmbajnë elemente të mbrojtjes së sinjalizimit është edhe Rekomandimi i Komitetit të Ministrave (2000) 4 për Kodet e Sjelljes për Zyrtarët Publikë. Ky rekomandim inkurajon vendet të miratojnë kodet e sjelljes dhe neni 12 i referohet raportimit specifik të urdhrave hierarkikë të jashtëligjshëm, shkeljeve të kodit, sjelljeve penale në lidhje me shërbimin publik në fjalë.

71. Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO) luan rol të rëndësishëm në vlerësimin dhe adresimin e pajtueshmërisë së shteteve anëtare me tekstet kryesore ligjore të Këshillit të Evropës. Instrumente të tilla përfshijnë Rezolutën (97)24 të Komitetit të Ministrave mbi Njëzet Parimet Udhëzuese për luftën kundër korrupsionit, Konventën e Ligjit Penal për Korrupsionin (ETS Nr. 173) dhe Rekomandimin Rec (2003)4 të Komitetit të Ministrave mbi rregullat e përbashkëta kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe fushatave elektorale. Në raportin e tij të vlerësimit për periudhën 2000-2010, GRECO siguroi një analizë nëse anëtarët e GRECO-s ishin në përputhje me mbrojtjen e sinjalizuesit.

72. Në raportin e tij, GRECO vuri në dukje se nuk është e mjaftueshme që ligjet kombëtare të parashohin që zyrtarët të mos mund të disiplinohen ose shkarkohen kur raportojnë. Përkundrazi është e nevojshme që vendet të shqyrtojnë 'llojet e ndryshme delikate të veprimit hakmarrës' dhe të sigurojnë që zyrtarët të mos jenë të ekspozuar ndaj një veprimi të tillë. Për më tepër, raporti, në përputhje me standardet më të mira ndërkombëtare, gjithashtu thekson nevojën për siguri dhe qartësi në procedurat për raportimin që zyrtarët duhet të ndjekin. Një element tjetër mjaft i rëndësishëm i raportit nga GRECO është çështja e diferencimit dhe nevojave të konfidencialitetit dhe anonimitetit në lidhje me raportimin. Raporti tregon faktin se vetëm parashikimi i mundësisë së raportimit konfidencial nuk do të ishte i mjaftueshëm për të mbrojtur plotësisht sinjalizuesit nga veprimet hakmarrëse. Sidomos në rastet kur identiteti i zyrtarit mund të nxirret nga lloji i informacionit të zbuluar, është thelbësore të parashihet mundësia për raportim anonim. Ky aspekt i raportit është i rëndësishëm

për sinjalizuesit në nivelin e qeverisjes lokale dhe rajonale, ku mund të jetë më lehtë të nxirret identiteti i individit që zbulon informacionin.

73. Përpyetje të mëtejshme të rëndësishme për të vlerësuar dhe përmirësuar mbrojtjen e sinjalizuesit në Evropë janë marrë nga Komiteti për Çështjet Ligjore dhe të Drejtat e Njeriut në vitin 2009 dhe 2015.⁸⁰ Raporti i mëparshëm tregoi se koncepti i sinjalizimit në atë kohë nuk ishte shumë i njohur dhe se nuk ka një përkufizim të përbashkët për termin “sinjalizues”, dhe në disa vende nocioni siç njihet në anglisht nuk ka ekuivalent, të tillë si në Estoni, Poloni dhe Turqi. Në atë kohë, vetëm Rumania kishte miratuar një akt legjislativ me një përkufizim specifik.⁸¹

74. Përveç konventave dhe raporteve, jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GjEDNj) është burim shumë i rëndësishëm për të analizuar zhvillimet ligjore dhe mbrojtjet. Ndryshe nga shumica e instrumenteve juridikë në terren, praktika gjyqësore nuk e trajton çështjen e sinjalizimit nga lloji i informacionit të zbuluar, por përkundrazi ajo që ka rëndësi thelbësore është se sinjalizimi është një shfaqje praktike e lirisë së shprehjes siç përcaktohet në Konventën Evropiane për të drejtat e njeriut (KEDNj). Për më tepër, ndryshe nga raportet dhe rezolutat, jurisprudenca është burim i ligjit që ka natyrë të detyrueshme dhe është detyruese. Prandaj, çdo zhvillim nga GjEDNj është shumë i rëndësishëm për mbrojtjen e sinjalizuesve.

80 Komisioni për Çështjet Ligjore dhe të Drejtat e Njeriut, Mbrojtja e “sinjalizuesve”, 2009, PACE Doc. 12006. Raport për Komisionin për Çështjet Ligjore dhe të Drejtat e Njeriut, Përmirësimi i mbrojtjes së sinjalizuesve, 2015, PACE, Doc. 13791.

81 Po aty. Raporti 2009, paragrafi 26.

75. Në shkurt 2008, Dhoma e Madhe e GjEDNj-së vendosi për çështjen Nr.14277/04, *GUJA v. Moldova*. Gjykata vendosi që sinjalizimi nga një nëpunës civil ose një punonjës në sektorin publik për sjellje të jashtëligjshme ose keqbërje në vendin e punës duhet të gëzojë mbrojtje, në rrethana të caktuara. Gjykata pranoi rrezikun e 'efekteve ftohëse' që sanksionet kundër një sinjalizuesi mund të kenë që nga ana tjetër të çojnë në heshtjen e ndonjë raportimi të mëtejshëm nga të tjerët. Rëndësia e kësaj çështje është që Gjykata për herë të parë në mënyrë të qartë përcakton disa faktorë që janë të rëndësishëm për të përcaktuar nëse liria e shprehjes është shkelur.

Gjykata vëren faktorët e mëposhtëm:

- a.** interesi publik i përfshirë në informacionin e zbuluar;
- b.** vërtetësia e informacionit të zbuluar;
- c.** dëmi, nëse ka, i pësuar nga autoriteti si rezultat i zbulimit në fjalë;
- d.** motivi prapa veprimeve të punonjësit raportues;
- e.** nëse, duke pasur parasysh detyrën e diskrecionit që detyrohet një punonjës ndaj punëdhënësit të tij ose të saj, informacioni u bë publik si mjet i fundit, pas zbulimit para një eprori ose një organi kompetent tjetër;
- f.** ashpërsia e sanksionit të shqiptuar.

76. Që nga gjykimi i vitit 2008 *Guja kundër Moldavisë*, GjEDNj-ja është marrë me një seri çështjesh në të cilat shfaqen

çështje të sinjalizimit.⁸² Për shembull, në çështjen *Heinisch kundër Gjermanisë*, Gjykata zbatoi kriteret siç ishin vendosur më parë dhe vlerësoi se raportimi i jashtëm është i justifikueshëm kur ankesat e brendshme kanë qenë joefektive.⁸³

2.4 Rregullat dhe parimet ndërkombëtare dhe të Bashkimit Evropian

77. Në nivelin ndërkombëtar, Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit është instrumenti ligjor që parasheh mbrojtje për personin raportues. Neni 33 aty përcakton që palët në konventë do të konsiderojnë përfshirjen në sistemin e tyre të brendshëm ‘masat e duhura për të siguruar mbrojtje ndaj çdo trajtimi të pajustificuar për çdo person i cili raporton me mirëbesim dhe mbi baza të arsyeshme tek autoritetet kompetente ndonjë fakt në lidhje me veprat penale’.

78. Një seri iniciativash të ndryshme janë zhvilluar kohët e fundit në Bashkimin Evropian gjatë vitit të kaluar në lidhje me miratimin e mundshëm të një ligji të dedikuar të BE-së për mbrojtjen e sinjalizuesve. Në maj 2016, të Gjelbrit/EFA e Parlamentit Evropian paraqiti një draft Direktivë mbi mbrojtjen e sinjalizuesve që mbështetej në nenin 153 TFEU me synimin për të përfshirë mbrojtjen për punëtorët si në sektorin publik

82 19 shkurt 2009, Çështja Nr. 4063/04, Marchenko kundër Ukrainës; Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (GjEDNj) 26 shkurt 2009, çështja Nr. 29492/05, Kudeshkina kundër Rusisë; GjEDNj 21 korrik 2011, çështja nr. 28274/08, Heinisch kundër Gjermanisë; GjEDNj 18 tetor 2011, çështja Nr. 10247/09, Sosinowska k. Polonisë; GjEDNj 8 janar 2013, çështja Nr. 40238/02, Bucur dhe Toma kundër Rumanisë; GjEDNj 21 tetor 2014, çështja Nr. 73571/10, Matúz k. Hungarisë; GjEDNj 22 tetor 2009, çështja Nr. 69519/01, Pasko kundër Rusisë.

83 Shih paragrafët 71-92.

dhe atë privat.⁸⁴ Në qershor 2016, Direktiva e Sekreteve Tregtare të BE-së hyri në fuqi, e cila paraqet sinjalizimin si një përjashtim të regjimit ligjor për mbrojtjen e sekreteve tregtare.⁸⁵ Në Programin e tij të Punës 2017,⁸⁶ Komisioni Evropian tregoi se një akt legjislativ mbi mbrojtjen e sinjalizuesve do të propozohet pasi shqyrtoi çështjet ligjore në lidhje me kompetencat e BE-së në këtë fushë. Në mars të vitit 2017, Komisioni hapi një proces të konsultimit publik për një akt të mundshëm legjislativ për mbrojtjen e sinjalizuesve.⁸⁷

79. Në prill 2018, Komisioni Evropian propozoi një Direktivë për mbrojtjen e personave që raportojnë për shkelje të ligjit të Bashkimit,⁸⁸ e cila ofron standarde minimale të harmonizimit për mbrojtjen e sinjalizuesve në fusha të caktuara të kompetencave të BE-së. Propozimi në Memorandumin e tij Shpjegues tregon për rëndësinë e sinjalizuesve në raportimin në nivelin lokal veçanërisht për 'raportimin e ndihmës së dhënë [në mënyrë të jashtëligjshme] [shtetërore] dhe informimin kur ndihma [shtetërore] keqpërdoret'.⁸⁹ Për më

84 Shih Vigjilencja Abazi & Alberto Alemanno, Elementet ligjore të propozimit, drafti i Direktivës së Sinjalizuesve për mbrojtjen në sektorin publik dhe privat në Bashkimin Evropian, 4 maj 2016 (gjendet në internet: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

85 Shih nenin 5 të Direktivës së BE-së për Sekretet Tregtare (gjendet në internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

86 Programi i Punës i Komisionit 2017, Zhvillimi i një Evrope që fuqizon dhe mbron, COM(2016)710 përfundimtare, 26 nëntor 2016, faqe 12 (gjendet në internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf).

87 Konsultimi publik për mbrojtjen e sinjalizuesve, 3 gusht 2017 (gjendet në internet: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

88 Shih Direktivën e propozuar dhe masat e tjera të propozuara nga Komisioni Evropian, gjendet në internet: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

89 Komisioni Evropian, Memorandumi Shpjegues, faqe 4 (gjendet në internet: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

tepër, Memorandumi Shpjegues vë në dukje rëndësinë e sigurimit të respektimit të rregullave të prokurimit publik, dhe kështu «detyrimi për të vendosur kanale të brendshme të raportimit duhet të zbatohet për të gjithë personat juridikë publik, në nivelin lokal, rajonal dhe kombëtar, ndërsa është në përpjesëtim me madhësinë.»⁹⁰

80. Është e rëndësishme, për sa i përket fushëveprimit të Direktivës së propozuar dhe detyrimeve për të vendosur raportimin e brendshëm dhe ndjekjen e raporteve, neni 4(6) parasheh një detyrim të tillë për administratën rajonale dhe departamentet, si dhe komunat me më shumë se 10 000 banorë. Nëse Direktiva e propozuar do të miratohet dhe dispozita aktuale mbetet e pandryshuar në fazën e ndryshimit të procesit legjislativ, ky do të jetë një detyrim për të gjitha shtetet anëtare të BE-së, të cilat janë gjithashtu shtete anëtare të Këshillit të Evropës, për të krijuar kanale të brendshme të detyrueshme të zbatueshëm dhe procedurat për raportimin dhe ndjekjen e raporteve në qeverisjen lokale dhe rajonale. Prandaj, nëse Direktiva do të miratohej, ky do të ishte detyrimi më i fortë ekzistues i drejtpërdrejtë për qeverisjen lokale dhe rajonale për sigurimin e kanaleve të raportimit për sinjalizuesit dhe ka potencial të jashtëzakonshëm për të siguruar mbrojtje në nivelin lokal dhe rajonal. Për sa i përket fushëveprimit material, Direktiva e zbatuar për fushat e ligjit që bien nën kompetencat e Bashkimit Evropian, më konkretisht në fushat e mëposhtme: prokurimi publik; shërbimet financiare, parandalimi i pastrimit të parave dhe financimi i terrorizmit; siguria e produktit; siguria e transportit; mbrojtja e mjedisit;

⁹⁰ Komisioni Evropian, Memorandumi Shpjegues, faqe 9 (gjendet në internet: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

siguria nukleare; siguria e ushqimit dhe ushqimit për kafshë, shëndeti dhe mirëqenia e kafshëve; shëndeti publik; mbrojtja e konsumatorit; mbrojtja e privatësisë dhe e të dhënave personale, dhe siguria e rrjetit dhe sistemeve të informacionit. Siç është e qartë nga ky numërim, shumë fusha që mbulohen nga Direktiva e propozuar janë çështje me interes të drejtpërdrejtë dhe prerogativë të autoriteteve lokale dhe rajonale.

81. Në lidhje me mbrojtjen e nivelit të BE-së, posaçërisht nëpunësit civilë të BE-së, Rregullorja e rishikuar e Stafit 2014 parasheh mbrojtje për sinjalizimin dhe detyron institucionet e BE-së të miratojnë rregulla për këtë çështje, por pa paraparë një afat të caktuar. Në nivelin e BE-së, ekzistojnë pjesë të larmishme të standardeve për mbrojtjen e sinjalizuesve, që rezulton direkt nga fakti se secili institucion i BE-së ka diskrecionin të miratojë rregullat e tij. Për shembull, ndërsa rregullat e Komisionit u referohen vetëm sinjalizuesve 'të brendshëm' dhe trajtojnë mbrojtjen e sinjalizuesve të jashtëm si çështje e ligjit kombëtar, rregullat e Gjykatës Evropiane të Audituesve zbatohen për sinjalizuesit e brendshëm dhe gjithashtu për 'operatorët ekonomikë që marrin pjesë në procedurat e prokurimit, si dhe kontraktorëve dhe stafit të tyre'. Prandaj, në nivelin institucional të BE-së, mbrojtja e sinjalizuesve nuk është e unifikuar.

3. Sfidat dhe mundësitë për mbrojtjen lokale dhe rajonale të sinjalizuesve

82. Një seri sfidash serioze vazhdojnë në lidhje me mbrojtjen e sinjalizuesve dhe kanaleve të raportimit. Për shembull, rreziqet e hakmarrjes dhe zbatimi efektiv i ligjeve në praktikë theksohen vazhdimisht. Në të njëjtën kohë, shqetësimi i ligjshëm i publikut për manipulimin e opinionit publik në media përmes të ashtuquajturave “lajme të rreme”, mund ta bëjë më të lehtë për ata që akuzohen për sjellje të keqe të hedhin poshtë ato kritika si të rreme. Në këtë pjesë të Raportit, fokusi është në sfidat që lidhen posaçërisht me nivelin lokal dhe rajonal të mbrojtjes për të identifikuar se çfarë veprimesh mund dhe duhet të ndërmerren në këtë nivel të qeverisjes. Disa nga çështjet e treguara nuk kufizohen domosdoshmërisht në nivelin lokal dhe rajonal, por mund të kenë implikime më të rëndësishme në këtë nivel ose janë më urgjente për tu adresuar në mënyrë që të nxisin një kornizë dhe praktikë të përgjithshme ligjore që siguron raportim dhe mbrojtje efektive për individët të cilët zbulojnë shqetësimet e tyre në interesin publik.

83. *Raportimi i brendshëm*: nga jurisprudenca e GjEDNj-së, nga individitë kërkohet që të ketë bërë përpjekje për të rapor-

tuar brenda në organizatën ku ai/ajo është i/e vendosur dhe dyshon për një keqberje. Këto përpjekje duhet të tregohen para se individi të zbulojë publikisht informacionin nëse individi do të përfitojë nga mbrojtja, pasi gjykata ka deklaruar se ky si një nga elementet që janë të nevojshëm për të kualifikuar një individ për mbrojtje. Praktika gjithashtu tregon se individët kryesisht raportojnë brenda organizatës. Për shembull, një studim i kryer nga Public Concern at Work në bashkëpunim me Universitetin e Greenwich që përfshin një mijë raste zbuloi se një shumicë dërrmuese e individëve raportojnë brenda tek punëdhënësi i tyre dhe ndërsa ata mund të raportojnë një çështje dy herë, ata rrallë e raportojnë atë për herë të tretë kur nuk bëhet asgjë.⁹¹ Sidoqoftë, të kesh një kërkesë *ligjore* për raportimin e brendshëm mund të jetë sfidë e veçantë në nivelin lokal për shkak të administratës mundësisht më të vogël. Kur administratat lokale përbëhen vetëm nga disa departamente, do të ishte sfiduese për individin që së pari të raportojë brenda dhe në rast se një raportim i tillë ka ndodhur dhe nuk merren masa për të adresuar shqetësimin e shprehur, individi do të ishte në një pozitë të vështirë për të vazhduar bashkëpunimin dhe punën në një mjedis të tillë. Prandaj, duhet t'u kushtohet vëmendje institucioneve të caktuara për raportim që janë të jashtme ndaj administratën lokale.

84. *Raportimi anonim*: mundësia që individi të raportojë në mënyrë anonime është shumë e rëndësishme në nivelin lokal dhe rajonal. Ngjashëm me çështjet në lidhje me raportimin e brendshëm, edhe në rastet kur individët nuk përballen me pasoja të rënda, komuniteti i vogël i punës mund të jetë mjedis

⁹¹ Public Concern at Work dhe Universiteti i Greenwich (2013). Sinjalizimi: Tregimi i brendshëm. Një studim i përvojave të 1.000 sinjalizuesve. PCaW: Londër, M.B. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

më sfidues për të raportuar keqbërje të dyshuar. Nëse individi është i detyruar të zbulojë gjithmonë identitetin e tij në rastet e raportimit, edhe nëse parashihet mbrojtja e konfidencialitetit, kjo mund të jetë ende një nxitje negative për individin për shkak të pasojave të rëndësishme që mund të pasojnë, të tilla si pushimi nga detyra, hakmarrja, mjedisi armiqësor i punës. Për të sqaruar, ekziston një dallim midis konfidencialitetit (ku identiteti i sinjalizuesit është i njohur për autoritetin tek i cili raporton) dhe anonimitetit (ku identiteti i tij është krejt i panjohur). Sidoqoftë, ofrimi i opsionit të anonimitetit për individin në nivelin lokal dhe rajonal mund të jetë i vështirë pasi shumë ligje kombëtare nuk parashohin mbrojtje për raportimin anonim. Në rastet kur ky opsion nuk është i mundur për nivelin lokal dhe rajonal, mund të merret në konsideratë që të ofrohet një mundësi e të ashtuquajturës ‘mbrojtje paraprake’ që përcaktohet për shembull në legjislacionin e Bosnjës dhe Hercegovinës dhe parasheh mbrojtjen e individit që i ekspozohet hakmarrjes.⁹²

85. *Rritja e besimit*: procedurat e qarta për raportimin e rritjes së besimit brenda vendit të punës gjithashtu nxisin besimin në qeverisjen lokale dhe rajonale në përgjithësi. Mungesa e besimit dhe besueshmërisë së kanaleve raportuese shpesh tregohet si arsye pse individët nuk raportojnë fare edhe kur dyshojnë ose kanë informacion në lidhje me një keqbërje. Për shembull, kërkimet e fundit tregojnë se si në Shqipëri ashtu edhe në Maqedoninë e Veriut, individët nuk u besojnë kanaleve zyrtare të raportimit. Në mënyrë që të adresohen këto

92 Propozim për Fjalën e Lirë, Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Evropën Juglindore: Një përmbledhje e ligjeve, praktikave dhe nismave të fundit, Iniciativa Rajonale Antikorruption, 2015, faqe 13. Shih gjithashtu, Manual për zbatimin e ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve në institucionet e Bosnjë-Hercegovinës, "Qendra për Demokraci të Përgjegjshme – Luna, mars 2014.

shqetësime, administratat lokale dhe rajonale mund të punojnë për të ndërmarrë veprime dhe iniciativa lokale për të rritur mundësitë për raportim të sigurt.

86. *Veprimi lokal*: në shumë shtete anëtare ka ligje të shumta dhe shpesh ka mungesë të qartësisë ligjore mbi dispozitat që duhet të zbatohen. Për shembull, një ligj mund t'i japë një nëpunësi civil të drejta të mos i bindet një urdhri të jashtëligjshëm, por nuk parasheh asnjë mbrojtje nga hakmarrja e nëpunësit civil.⁹³ Një nga hapat e rëndësishëm që autoritetet lokale dhe rajonale mund të ndërmarrin është të rishikojnë ligje të tilla pasi ato kanë të bëjnë me nivelin lokal dhe/rajonat dhe të ofrojnë më shumë qartësi dhe koherencë, si dhe të specifikojnë se çfarë mbrojtjesh do të zbatonin në këtë kontekst.

87. Një mënyrë tjetër për të adresuar këtë sfidë është përmes veprimeve më të drejtpërdrejta lokale. Meqenëse ndryshimi dhe rishikimi i ligjeve në nivelin kombëtar nuk mund të jetë i mundshëm për autoritetet në nivelin lokal dhe rajonal, ato megjithatë mund të ofrojnë iniciativa proaktive për sigurimin e raportimit. Për shembull, raportimi inkurajues mund të arrihet përmes linjave telefonike lokale. Komuna e Aerodromit, një nga komunat e Shkupit, Maqedonia e Veriut, ka krijuar një sistem integriteti që përfshinte vetëdijesimin për raportimin dhe komuna krijoi një linjë telefonike dhe portal në internet për raportimin e sjelljes së keqe.⁹⁴ Një shembull tjetër është një projekt lokal i sinjalizimit i ngritur në Sofje, Bullgari (bashkë-financuar nga Komisioni Evropian)

⁹³ Po aty.

⁹⁴ Po aty, faqe 35.

për të zbuluar korrupsionin në administratën e qytetit.⁹⁵ Në mënyrë të ngjashme në Barcelonë, autoritetet spanjolle së bashku me OJQ-të aktive në terren kanë ngritur një platformë sinjalizuese që lejon anonimitet në raportim. Kjo platformë, e quajtur 'Kutia e Ankesave Kundër Korrupsionit', lejon jo vetëm punonjësit, por çdo qytetar të raportojë për korrupsionin ndërsa synon të mbrojë identitetin e vet duke përdorur pajisje të sofistikuara teknologjike për të parandaluar gjurmimin e individit që paraqet raportin. Në përgjithësi, kombinuar me anonimitetin për raportimin, këto linja telefonike dhe platformat e sinjalizuesve mund të bëhen mjete të vlefshme në nivel lokal dhe rajonal për të rritur nxitjen për raportim pasi individët do të kenë më pak shqetësime në lidhje me pasojat negative dhe sociale që mund të lindin. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në vendet ku autoritetet zakonisht nuk fitojnë nivele të larta besimi në lidhje me besueshmërinë e tyre të trajtimit të keqbërjes së raportuar.

88. *Fushëveprimi i mbrojtjes*: gjithnjë e më shumë, autoritetet lokale dhe rajonale mbështeten në partneritetin publik-privat. Prandaj, në vendet që nuk përfshijnë sektorin privat në regjimin e tyre të mbrojtjes, të tilla si Rumania, nëse raportimi bëhet nga individë të punësuar nga kompania private ata nuk mund të mbrohen. Kjo sfidë nuk mund të adresohet ligjërisht nga autoritetet lokale ose rajonale në drejtim të rishikimit të legjislacionit, por përmes iniciativave lokale të veprimit që ata mund të kenë brenda mundësive të tyre për të siguruar linja telefonike ose mjete tjera raportimi. Sidoqoftë, këto masa

⁹⁵ RiskMonitor, RiskMonitor Lanson një projekt të ri për parandalimin e korrupsionit në Komunën e Sofjes, 12 qershor 2013 (gjendet në internet: <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launches-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).

nuk do të ishin në gjendje të adresojnë se ka ndryshime në trajtimin e sektorëve dhe kështu mund të çojnë në krijimin e përgjithshëm të një mjedisi që nuk nxit raportimin.

89. *Mbrojtja në vendin e punës:* autoritetet lokale dhe rajonale, kanë brenda juridiksionit të tyre, shumë prerogativa që mund të nxisin një mjedis pune ku individët stimulohen dhe u besojnë mekanizmave të mbrojtjes për të raportuar ndonjë shkelje të dyshuar. Disa nga sfidat kryesore në vendin e punës kanë të bëjnë me njohjen e rregullave në fuqi dhe qartësinë e plotë të procedurave. Autoritetet lokale dhe rajonale kanë mundësinë të përmirësojnë raportimin duke ofruar udhëzime të qarta për kufijtë specifikë të llojit të informacionit që mund të zbulohen në interesin publik. Për shembull, këto autoritete duhet të kenë udhëzime më të hollësishme në lidhje me sekretin profesional dhe sekretet zyrtare, në përgjithësi, të cilat mbrohen nën regjime të veçanta. Megjithatë sekretet e sigurisë kombëtare mund të mos jenë çështje në këto nivele të qeverisjes, udhëzimet e informacionit të mbrojtur specifik për vendin në fjalë, duhet të parashihen. Një mënyrë tjetër e rritjes së mbrojtjes në vendin e punës është duke përsëritur dhe zyrtarizuar ndalimet në “mbylljen e gojës” ose ndërhyrjen në ndonjë mënyrë me të drejtën ose kapacitetin për të raportuar ose zbuluar informacione në interesin publik.

90. *Përcjellja pas raportimit:* proceset e qarta të komunikimit dhe ndjekja pas raportimit janë thelbësore nëse raportimi duhet të jetë i suksesshëm dhe efektiv në nivelin lokal dhe rajonal. Përderisa kjo është po aq e rëndësishme në nivelin kombëtar, mund të jetë një parandalues i rëndësishëm në nivelin lokal për shkak të gjenerimit të mungesës së zgjidhjes së

mirëbesimit. Autoritetet lokale dhe rajonale mund të ndihmojnë edhe mbrojtjen e nivelit kombëtar nëse ato parashohin ndjekje pas raportimit që përfshin vendosjen e arsyeve të qarta pse një raport i bërë do të hetohet ose nuk do të hetohet si dhe të parashohë një mundësi që sinjalizuesi të shqyrtojë dhe të komentojë mbi një raport dhe kështu të parashohë hapësirë për zgjidhjen e sjelljes së gabuar ose rrezikut të interesit publik.

91. *Lokale kundrejt Globale*: një sfidë e rëndësishme është ajo e kontekstit. Shumë çështje në punët aktuale nuk janë të kufizuara në ndikimin ose domethënien lokale, por kanë implikime më të gjera. Për shembull, zbulimet dhe raportimet për çështje mjedisore mund të kenë pasoja në vendet tjera fqinje. Prandaj, bashkëpunimi midis autoriteteve të ndryshme lokale dhe rajonale mund të jetë një vend i mundshëm për të siguruar raportim dhe veprim më efikas.

Korrupsioni, në format e tij të shumta, ka një efekt shkatërrues në besimin e publikut dhe cilësinë e qeverisjes në Evropë, duke përfshirë nivelin lokal dhe atë rajonal. Për shkak se sinjalizuesit mbajnë informacione që vetëm ata mund t'i zbulojnë, ata përfaqësojnë një vlerë të shtuar unike në krahasim me mekanizmat e kontrollit institucional.

Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të Evropës ka miratuar një raport për mbrojtjen e sinjalizuesve, i cili thekson nevojën e miratimit të legjisllacionit kombëtar për të garantuar mbrojtjen e tyre dhe për të siguruar zbatimin praktik të tij në nivel lokal dhe rajonal. Kjo përfshin krijimin e kanaleve të duhura të raportimit të brendshëm dhe anonimë, si dhe të institucioneve të pavarura, të tilla si Avokati i Popullit vendor dhe rajonal, për të mbikëqyrur dhe trajtuar zbulimin e informacionit.

SQI

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, including all members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions – and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities.