INSTITUTI
DEMOKRATIK
I KOSOVËS

NUR ÇEKU
LOTTE ROOIJENDIJK

LIGJI Nr. 065/L-085 PËR MBROJTJEN E SINJALIZUESVE

KOMENTAR

Botimi 1

Prishtinë, 2021

Nur Çeku / Lotte Rooijendijk

Komentar

Botimi 1

LIGJI Nr. 065/L-085 PËR MBROJTJEN E SINJALIZUESVE

I publikuar nga

Instituti Demokratik i Kosovës (KDI)

Autorët:

Nur Çeku & Lotte Rooijendijk

COPYRIGHT © 2021. Kosova Democratic Institute (KDI)

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jo komercialë. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi, është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Publikimi i këtij Kometari është bërë i mundur me përkrahjen e Ambasadës Holandeze në Kosovë. Opinionet, të gjeturat dhe rekomandimet e shprehura në këtë raport janë përgjegjësi e KDI-së dhe jo domosdoshmërisht paraqesin qëndrimet e donatorit. KDI-ja është Organizatë Joqeveritare (OJQ) e angazhuar të mbështesë zhvillimin e demokracisë përmes përfshirjes së qytetarëve në bërjen e politikave publike dhe fuqizimin e sektorit të shoqërisë civile me synimin për të ndikuar në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies nga ana e institucioneve publike.

Për më shumë informata rreth KDI ju lutem vizitoni www.kdi-kosova.org.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë: Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 45, 10 000, Prishtinë, Kosovë. Tel.: +383 (0)38 248 038 E-mail: info@kdi-kosova.org Ueb: www.kdi-kosova.org

Falënderim:

Përfitojmë nga rasti të falënderojmë Institutin Demokratik të Kosovës (KDI) për besimin e dhënë si dhe për ndihmën profesionale dhe bashkëpunimin e shkëlqyer gjatë punës për përpilimin e Komentarit të Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve.
Falënderojmë zyrtar nga institucionet publike dhe subjektet private, përfaqësues të shoqërisë civile, avokatë, prokurorë, gjyqtarë, ekspertë të sundimit të ligjit dhe fushës së drejtësisë nga të cilët kemi marrë komente dhe sugjerime të vlefshme, dhe për ketë u jemi shumë mirënjohës.

Autorët

Fjala e Autorëve

Zhvillimi ekonomik, sundimi i ligjit, integriteti institucional dhe perspektiva euroatlantike janë aspiratat kryesore të shoqërisë kosovare. Avancimi i shtetit të së drejtës, mirëqenies sociale, përmirësimi i shërbimeve publike dhe private si dhe jetësimi i perspektivës integruese arrihen vetëm kur të gjithë qytetarët janë në shërbim të këtij misioni. Institucionet publike kanë përgjegjësinë më të madhe, mirëpo askush nuk duhet të shmanget nga përgjegjësia qytetare për të kontribuar. Një nga parimet kyçe të shtetit të së drejtës është parimi i ligjshmërisë, sipas të cilit, veprimet e institucioneve dhe qytetarëve duhet të jenë në pajtim me kornizën ligjore. Shteti konsiderohet si zgjatim i komunitetit dhe interesi i këtij komuniteti, në raste të caktuara, mbizotëron në raport me interesat individuale. Interesi i përgjithshëm ose publik jo rrallë herë dëmtohet përmes shkeljeve ligjore si korrupsioni, krimi i organizuar, keqadministrimi i drejtësisë, klientelizmi, degradimi i mjedisit, diskriminimi, nepotizmi, keqpërdorimi i parasë publike dhe pronës publike, punësimet jo-meritore në sektorin publik, etj. Dëmtimi i interesit publik ka për pasojë edhe dëmtimin e interesave individuale të njerëzve dhe të komunitetit.

Praktikat dyshuese, veprimet e dëmshme dhe shkeljet ligjore të cilat dëmtojnë interesin publik, nuk ndodhin vetvetiu apo si pasojë e ndonjë fuqie madhore *(Vis maior)* e të cilat nuk mund të parashikohen apo parandalohen. Këto veprime janë produkt i një "inxhinieringu njerëzor" të cilat kalojnë përmes një procesi ideimi dhe materializimi. Si të tilla, ato shpesh 'mbulohen' shumë mirë pas rregullave dhe procedurave, me ç'rast zbulimi apo të provuarit e tyre është i vështirë. Të punësuarit në sektorin publik dhe privat kanë mundësinë të shohin veprimet përgatitore dhe kryerjen e shkeljeve të tilla në dëm të interesit publik. Raportimi i këtyre veprimeve është shumë i rëndësishëm, pasi pengon ekzekutimin e tyre dhe, rrjedhimisht, shkaktimin e pasojave. Me qëllim të parandalimit në fazat e hershme të shkeljeve të cilat konsiderohen se dëmtojnë interesin publik, shtetet kanë miratuar legjislacionin përkatës i cili mundëson që i tërë komuniteti i të punësuarve në sektorin publik dhe privat të raportojnë apo shpalosin shkeljet e ndryshme në kontekstin e marrëdhënieve të tyre të punës. Për më shumë, ky legjislacion mbron dhe garanton të drejtat e personave që raportojnë për veprimet e tilla nga çdo formë e hakmarrjes ndaj tyre.

Edhe Kosova ka miratuar ligjin e veçantë që garanton mbrojtjen e personave që raportojnë dhe shpalosin shkeljet e ndryshme të cilat mund të dëmtojnë interesin publik. Ky ligj ka integruar standardet ndërkombëtare dhe vlerësohet se do të shërbejë si mjet efikas në parandalimin e shkeljeve në sektorin publik dhe privat. Zbatimi i këtij ligji është, pa dyshim, një sprovë për institucionet kosovare, për sektorin privat dhe për qytetarët aktivë e të përkushtuar në mbrojtjen e interesit publik. Jeta e një ligji nuk nënkupton të qenit në fuqi në aspektin formal por zbatimi i tij efikas në jetën e përditshme. Të punësuarit në sektorin publik dhe privat mund të luajnë rol aktiv në zbulimin dhe parandalimin e shkeljeve ligjore përmes sinjalizimit. Megjithatë, zbatimi i suksesshëm i ligjit parashtron domosdoshmërinë që njerëzit ta kuptojnë si duhet përmbajtjen e dispozitave të tij. Çdo i punësuar në sektorin publik apo privat, para se të raportojë apo shpalosë informacione rreth shkeljeve ligjore, veprimeve të dëmshme apo praktikave të dyshimta, duhet të ketë njohuri rreth procedurave se si mund ta bëjë këtë. Në të njëjtën kohë, është shumë me rëndësi që sinjalizuesit potencialë të kenë njohuri edhe rreth mbrojtjes ligjore që atyre iu garantohet në rast të përballjes me pasoja eventuale hakmarrëse dhe/apo veprimeve tjera të dëmshme kundër tyre.

Misioni i zbatimit efikas të dispozitave ligjore përmbushet nëse ato kuptohen dhe zbërthehen drejtë. Në funksion të zbatimit të Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve është edhe ky Komentar që prezantohet në vijim dhe i cili ka për qëllim themelor të lehtësojë të kuptuarit e dispozitave të ligjit. Komentari, në rend të parë, u drejtohet komunitetit të të punësuarve në sektorin publik dhe privat, të cilët mund të ndeshen me shkelje të ndryshme dhe që kanë vullnetin për t'i sinjalizuar ato. Duke njohur përmbajtjen dhe kuptimin e dispozitave ligjore, komuniteti i të punësuarave do të krijojë siguri lidhur me procedurën e sinjalizimit si dhe të mbrojtjes së tyre nga pasojat potenciale që mund të kenë si rezultat i sinjalizimit. Por në të njëjtën kohe, Komentari mund të shërbejë si një instrument i dobishëm edhe për zytaret përgjegjës, institucionet publike, subjeket private lidhur me procedurat për zbatimin e dispozitave të këtij Ligji.

- Teksti i komentimit të neneve dhe vështrimi i përgjithshëm është përpiluar nga autori vendor, Nur Çeku.

- Teksti për praktikat më të mira ndërkombëtare është përpiluar nga Lotte Rooijendijk nga "Transparency International" Holandë.

Si autorë të këtij Komentari, ne jemi të vetëdijshëm se ky ligj është në fillim të zbatimit të tij, andaj praktikimi i ndonjë dispozite mund të jetë ndryshe nga përmbajtja e komentimit të tij. Ne mirëpresim çdo sugjerim profesional me qëllimin e mirë dhe që mund të kontribuojë në përmirësimin e punës në të ardhmen dhe avancimit të zbatimit të Ligjit.

Nur Çeku
Lotte Rooijendijk
Prishtinë/Amsterdam 2021

PËRMBAJTJA

Falënderim: 5
Fjala e Autorëve 7
Literatura: 11
Lista e shkurtesave 16
Vështrim i përgjithshëm 17
1. E drejta e lirisë së shprehjes dhe sinjalizimit 17
2. Të drejtat dhe liritë e njeriut në sistemin ligjor të Kosovës 19
3. Sfondi i Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve 21
Udhëzues për përdorimin e Komentarit 22
KAPITULLI I - Dispozitat Themelore 23
Neni 1 - Qëllimi 23
Neni 2 - Fushëveprimi 24
Neni 3 - Përkufizimet 27
Neni 4 - Parimet e përgjithshme të detyrave dhe përgjegjësive të zyrtarit përgjegjës 32
KAPITULLI II - Sinjalizimi, të Drejtat dhe Mbrojtja e Sinjalizuesve 35
Neni 5 - Raportimi dhe shpalosja e mbrojtur 35
Neni 6 - Ndalimi i pengimit të sinjalizimit 38
Neni 7 - Të drejtat e sinjalizuesit 40
Neni 8 - Të drejtat e personit të lidhur me sinjalizimin 42
Neni 9 - Mbrojtja e sinjalizuesve 43
Neni 10 - Ndalimi i keqpërdorimit të sinjalizimit 45
Neni 11 - Konfidencialiteti 47
Neni 12 - Mbrojtja e të dhënave personale të sinjalizuesit 50
KAPITULLI III - Llojet dhe Procedura e Sinjalizimit 51
Neni 13 - Llojet e sinjalizimit 51
Neni 14 - Forma dhe përmbajtja e sinjalizimit 52
Neni 15 - Pranimi dhe evidentimi i sinjalizimit 54
Neni 16 - Sinjalizimi i brendshëm 55
Neni 17 - Obligimet e punëdhënësit 58
Neni 18 - Sinjalizimi i jashtëm 60
Neni 19 - Sinjalizimi i jashtëm në sektorin privat 63
Neni 20 - Sinjalizimi publik 64
Neni 21 - Sinjalizimi lidhur me sigurinë kombëtare, mbrojtjen, inteligjencën dhe marrëdhëniet ndërkombëtare 67
Neni 22 - Mbrojtja nga veprimet e dëmshme 70
Neni 23 - Dëmshpërblimi në rast të veprimeve të dëmshme 72
KAPITULLI IV - Procedura Gjyqësore 74
Neni 24 - Mbrojtja gjyqësore 74
Neni 25 - Barra e provës 76
Neni 26 - Sigurimi i kërkesëpadisë dhe masa e sigurimit 77
Neni 27 - Dispozitat kundërvajtëse 79

KAPITULLI V - Dispozitat Kalimtare dhe Përfundimtare 82
Neni 28 - Vetëdijësimi i të punësuarve 82
Neni 29 - Raporti vjetor 83
Neni 30 - Aktet nënligjore..... 84
Neni 31 - Shfuqizimi..... 85
Neni 32 - Hyrja në fuqi 86

Literatura:

1. Allan Rosas & Martin Scheinin, "Kategoritë e të Drejtave të Njeriut dhe Përfituesit e Tyre," Rija Hanski & Markku Suksi ed., *"Hyrje në Mbrojtjen Ndërkombëtare të të Drejtave të Njeriut"*(versioni shqip botuar nga Projekti Finlandez për të Drejtat e Njeriut, Prishtinë 2000).
2. Arron Phillips and David Lewis*,"Whistleblowing to Regulators: Are Prescribed Persons Fit for Purpose?"* (Middlesex: University Research Repository Project Report, 2013). https://minhalexander.files.wordpress.com/2018/08/whistleblowing-to-regulators-are-prescribed-persons-fit-for-purpose-david-lewis-2013.pdf.
3. Ashley Savage *"Whistleblowers for change: the social and economic costs and benefits of leaking and whistleblowing"*(Open Society Foundations, 2018).
4. Australi, Akti i Punës Fer (2009). Australi, www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147.
5. Bahri Beqiri dhe Nur Çeku, "Hyrje në Politikat e Sigurisë" (Prishtinë, 2016) fq. 37.
6. Bahrie Lecaj, "*Komunikimi efektiv përmes postës elektronike – Email,*" (USAID, dhjetor 2013) http://naserkastrati.weebly.com/uploads/3/8/8/3/38831473/komunikimi-efektiv-permes-email_final_january-2014.pdf/.
7. Benjamin Buckland and Aidan Wills, "*Blowing in the Wind,Whistleblowing in the Security Sector"* (DCAF, 2013) https://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/whistleblowing-and-security-sector-buckland-and-wills.
8. Blueprint for Free Speech, (2016), https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.
9. Civil Law Convention of the Council of Europe on Corruption
10. Council of Europe, *"Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework",* (2015). https://rm.coe.int/16806fffbc
11. Council of Europe, *"Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum"* (2014), fq.30.
12. Dajana Kumbaro "Hyrje në të Drejtën Ndërkombëtare të të Drejtave të Njeriut," Kapitulli I, në Qerim Qerimi dhe Gentian Zyberi *"E Drejta Ndërkombëtare e të Drejtave të Njeriut"* (Prishtinë, 2015).
13. Daniele Santoro & Manohar Kumar, "Speaking Truth to Power A Theory of Whistleblowing," (Springer International Publishing AG, part of Springer Nature 2018).
14. DavidBanisar,"*Whistleblowing:InternationalStandardsandDevelopments"*(2011). *https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1753180_code1573110.pdf?abstractid=1753180&mirid=1.*
15. Deklarata e Pavarësisë së Republikës së Kosovës (2008).
16. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut (1948).
17. Direktiva e Parlamentit Evropian dhe Këshillit të Bashkimit Evropian për Mbrojtjen e Personave që raportojnë shkeljen e Ligjit në Bashkimin Evropian. Bruksel, 25 shtator 2019.
18. Enver Hasani, "E Drejta Kushtetuese dhe të Drejtat e Njeriut - Parimet dhe Institucione" në "*Hyrje në Sistemin Ligjor në Kosovë*" (Prishtinë, 2019, Akademia e Drejtësisë)

19. EQS Group, ”*Whistleblowing Report”* (2019).https://www.eqs.com/en-us/compliance-knowledge/white-papers/whistleblowing-report-2019/.
20. Flutura Kusari, ‘*Whistleblowers in Kosovo Struggle for Protection’.* Southeast European Coalition on Whistleblower Protection, (9 September 2016). https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/
21. Flutura Kusari, Sinjalizuesi i dyfishtë Thaçi. https://sbunker.net/teh/42789/sinjalizuesi-i-dyfishte-thaci/.
22. Francis Fukuyama, *‘Ndërtimi i shtetit’ (Botimi shqip,* Tiranë*,* 2010).
23. Global Principles on National Security and the Right to Information” (2013, South Africa)
24. Government Accountability Project (GAP), International Best Practice for Whistleblower Policies,(2016).
25. GJEDNJ, Dichand dhe të tjerët kundër Austrisë, 26 shkurt 2002.
26. GJEDNJ, Guja v. Moldova.
27. GJEDNJ, Matúz v. Hungary and Görmüş a.o. v. Turkey.
28. GJEDNJ, Şener kundër Turqisë, 18 korrik 2000.
29. GJEDNJ, Zana kundër Turqisë, 25 Nëntor 1997.
30. Gjykata Kushtetuese e Kosovës, AKTGJYKIM në rastin nr. KO54/20.
31. Harris Interactive, *“Lanceurs d’alerte”: quelle perceptimi de la part des salariés* ?(2015), fq.9. http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2015/12/Rapport-Harris-Perception-des-lanceurs-dalerte-Transparency-International-France-Tilder.pdf.
32. Haxhi Xhemajli*,”Interim Measures for Securing the Claim in Civil Proceedings in Kosovo: Legal and Practical Aspects,”* (Balkan Social Science Review, 2020 Skopje) https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/3977/3565
33. Hayden Teo and Donella Caspersz, “*Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy”,* Journal of Business Ethics, 104(2), 2011. https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/ https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf/
34. Human Rights, Office of the Hight Commissioner. https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx.
35. International Organization for Standardization,*“Whistleblowing management systems –Guidelines no. ISO/DIS 37002”*. https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:dis:ed-1:v1:en.
36. Janet Smith DBE, The Shipman Inquiry, Fifth Report - Safeguarding Patients: Lessons from the Past - Proposals for the Future (2004).
37. John Stuart Mill, *On Liberty,* (ed.by David Bromwich and George Kateb: Yale University Press, New Haven and London, 2003).
38. Karta e të Drejtave Themelore e Bashkimit Evropian (2000).
39. Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, and Marianna Fotaki, “*The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices”,* (First published in 2019, UK).
40. Kodi Nr. 06/l-074 Penal i Republikës së Kosovës/Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / nr. 2 /14 janar 2019, Prishtinë.
41. Kombet e Bashkuara, “*Promotion and protection of the right to freedom of*

opinion and expression" (2015) https://digitallibrary.un.org/record/805706/files/A_70_361-EN.pdf.
42. Konventa Amerikane për të Drejtat e Njeriut.
43. Konventa Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore (1950).
44. Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (1966).
45. Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Sociale dhe Ekonomike dhe Kulturore (1966).
46. Krenar Gashi, "*Kosovo: The Republic without Whistleblowers.* Balkan Investigative Reporting Network and Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (2016). https://see-whistleblowing.org/kosovo-the-republic-without-whistleblowers/
47. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (2008).
48. Lëvizjes FOL"*Doracak me 10 skenarë të reagimit për rastet e sinjalizimit në sektorin privat,"*(Prishtinë,2020).https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Doracak-me-10-skenar%C3%AB-t%C3%AB-reagimit-p%C3%ABr-rastet-e-sinjalizimit-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.
49. Ligji Nr 03/l-025 për Mbrojtjen e Mjedisit. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, /Nr.65/05 shkurt 2010, Prishtinë.
50. Ligji Nr. 01, 02 -02010-39/13, date 16.12. 2013 për mbrojtjen e personave që raportojnë korrupsion në institucionet e Bosnje dhe Hercegovinës. http://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf .
51. Ligji Nr. 02/L—37 për Përdorimin e Gjuhëve; Gazeta Zyrtare e Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë / Prishtinë: Viti II / Nr. 10 / 01 mars 2007.
52. Ligji Nr. 03/L- 159 për Agjencinë kundër Korrupsionit, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, /Nr.65/05 shkurt 2010, Prishtinë.
53. Ligji Nr. 03/L-044 për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë: Viti III / Nr. 26 / 02 qershor 2008.
54. Ligji Nr. 04/l-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë / Nr. 16 / 19 Qershor 2012.
55. Ligji Nr. 04/L-184 për Administrimin e Punës në Zyrë. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Nr. 18 / 28 maj 2013, Prishtinë.
56. Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/ / Nr. 16 / 26 qershor 2015, Prishtinë.
57. Ligji Nr. 05/L-031 për Procedurën Administrative, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/ Nr. 20/21/ Qershor 2016. Prishtinë.
58. Ligji Nr. 05/l-087 për Kundërvajtje / Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës /Nr. 33 /8 shtator 2016, Prishtinë.
59. Ligji Nr. 06/ 06/L-082 për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 6/25 shkurt 2019, Prishtinë.
60. Ligji Nr. 06/L -016 për Shoqëritë Tregtare/ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 9 / 24 Maj 2018, Prishtinë.
61. Ligji Nr. 06/L- 054 për Gjykatat / Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Nr. 22 /18 dhjetor 2018, Prishtinë.
62. Ligji Nr. 06/l -113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Nr.7/ 01 mars 2019, Prishtinë.

63. Ligji nr. 06/l -114 për Zyrtarët Publikë/ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Nr. 8 /11 mars 2019, Prishtinë.
64. Ligji Nr. 065/L-085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 22 /18 dhjetor 2018, Prishtinë.
65. Ligji Nr. 60/2016 për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në Shqipëri. https://univlora.edu.al/wp-content/uploads/2018/01/ligj-nr-60-dt-per-sinjalizimin-dhe-mbrojtjen-sinjalizuesve.pdf.
66. Ligji Nr.06/L-011 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 5 / 27 prill 2018, Prishtinë.
67. Ligji Nr.06/L-043 për Lirinë e Asociimit në Organizata Jo-Qeveritare/ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/Nr.11/24 Prill 2019, Prishtinë.
68. Ligji për Procedurën Kontestimore, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës Nr. 38/20 Shtator 2008, Prishtinë.
69. Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin *"Whistle-blowing in Organizations"(* New York, by Taylor & Francis Group, LLC, 2008).
70. Mark Worth dhe bashkautorët: Suelette Dreyfus, Cannelle Lavite dhe Garreth Hanle "*Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results"* (Blueprint for Free Speech, 2018). www.blueprintforfreespeech.net.
71. Michael Hamilton, "Freedom of Speech in International Law" in Adrienne Stone & Frederick Schauer *"The Oxford Handbook of Freedom of Speech"* (Oxford University Press, 2021).
72. Micheal Freeman, *"Lloyd's Introduction to Jurisprudence"* (London, 2014).
73. OECD Anti-Bribery Convention.
74. OECD, *"Corporate Governance and Business Integrity, A Stocktaking of Corporate Practices".* (2015), fq. 80. https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf
75. Paul Latimer & AJ Brown, *" Whistleblower Laws: International Best Practice* " in UNSW Law Journal (2008).
76. Public Interest Disclosure Act (2013),www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.
77. Raporti i Progresit i Komisionit Evropian i vitit 2016 për Kosovën. www.meiks.net/repository/docs/20170717114956_raporti_i_progresit_2016_shqip.pdf
78. Raportin Vjetor i Punës së AKK-së për vitin 2020, fq- 16-21. https://www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Publikimet/Raporte/3.%20Raporti_Vjetor_AKK_2020_Shqip.pdf.
79. Rasti C.nr. 3372/12, Gjykata Themelore në Prishtinë.
80. Rasti, C.nr. 255/15, Gjykata Themelore në Prishtinë.
81. Rregullore (QRK) - Nr. 03/2021 për Përcaktimin e Procedurës për Pranimin dhe Trajtimin e Rasteve të Sinjalizimit. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=41216.
82. Rregullorja e Kuvendit (2010).
83. South African Law Reform Commission*" Discussion Paper, Protected Disclosures 107"*(2014), fq. 45. https://www.justice.gov.za/salrc/dpapers/dp107.pdf.
84. Steven Swinford and Caroline Gammell, "*Warnings of care home 'were ignored for months"*", The Telegraph, 1 June 2011.www.telegraph.co.uk/news/health/news/8551025/Warnings-of-care-home-were-ignored-for-months.html.

85. Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust Internal Reporting Programs (2004).
86. Transparency International, "A *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation"*(2018). https://www.transparency.nl/wpcontent/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf
87. Transparency International, *"Hidden Costs",*www.transparency.org/news/story/hidden_costs.
88. Transparency International*,"International principles for whistleblower legislation best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest"* (2013).
89. Udhëzimi Administrativ Nr.03/2013 për standardet e hartimit të akteve normative. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8696
90. Udhëzues për sinjalizimin në sektorin privat, (Levizja FOL, 2020, Prishtinë). https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Udh%C3%ABzues-p%C3%ABr-sinjalizimin-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.
91. United Nations Convention against Corruption.
92. United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx
93. United Nations Office on Drugs and Crime, (UNODC), "*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons"* (2015).
94. Wim Vandekerckhove, *"Udhëzuesi për Mbrojtjen e Sinjalizuesve"* (Këshilli i Evropës, 2019). https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c
95. Wofgang Benedek ed. *"Kuptimi i të Drejtave të Njeriut, Manual për Arsimin e të Drejtave të Njeriut"* (Botimi shqip: Qendra për të Drejtat e Njeriut të Universitetit të Prishtinës, 2000). www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports
96. Zejnullah Gruda, "*E Drejta Ndërkombëtare Publike"* (Prishtinë,2002).

LISTA E SHKURTESAVE

AKI	Agjencia e Kosovës për Inteligjencë
AKK	Agjencia Kundër Korrupsionit
BE	Bashkimi Evropian
DUDNJ	Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut
GJEDNJ	Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut
IP	Inspektorati i Punës
KEDNJ	Konventa Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut
KiE	Këshilli i Evropës
KNDCP	Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike
KNDESK	Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Ekonomike
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara
TI	Transparency Internacional
UNODC	Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogat dhe Krimin
GAP	Government Accountability Project

VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM

1. E drejta e lirisë së shprehjes dhe sinjalizimit

E drejta e personave për të sinjalizuar shkeljet ligjore, praktikat e dyshimta apo veprimet e dëmshme në kontekstin e marrëdhënieve të tyre të punës, të cilat dëmtojnë interesin publik, buron nga e drejta e lirisë së shprehjes dhe është zgjerim i saj. E drejta e lirisë së shprehjes, së bashku me lirinë e asociimit, fesë dhe tubimit, përbëjnë esencën e të drejtave politike të njeriut. E drejta e lirisë së shprehjes është kusht i domosdoshëm për realizimin e parimeve të llogaridhënies dhe transparencës, të cilat po ashtu janë thelbësore për avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut.[1] Të drejtat dhe liritë civile dhe politike konsiderohen si bërthama e të drejtave dhe lirive të njeriut në përgjithësi. Të drejtat dhe liritë themelore janë të drejta të cilat njerëzit i gëzojnë për faktin se janë qenie njerëzore dhe si të tilla ato nuk janë të dhëna nga shtetet individualisht, por janë universale për të gjithë njerëzit pavarësisht dallimeve etnike, racore, gjinore, fetare, kulturore etj.[2]
Të drejtat e njeriut janë të lidhura, të ndërvarura dhe të pandashme me njëra tjetrën, duke formuar kështu arkitekturën e tërësishme të këtyre të drejtave - p.sh. e drejta për jetë është e lidhur detyrimisht me të drejtën për ushqim, strehim, higjienë apo kujdes shëndetësor. Sipas James Nickel, të drejtat e njeriut janë garancione bazike morale që njerëzit në të gjitha vendet dhe kulturat i kanë për vetë faktin se janë njerëz.[3] Me gjithë faktin se të drejtat e njeriut kanë karakter universal dhe janë të pandashme, ato listohen në kategori të ndryshme. Një ndarje klasike dhe pothuajse e referuar përherë është ndarja e *"tri gjeneratave apo brezave të të drejtave të njeriut"* [4] si në vijim: (1) të drejtat civile dhe politike apo liritë themelore; (2) të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore, pra kushtet e jetesës, dhe (3) të drejtat kolektive të paqes, zhvillimit dhe ambientit.[5]
Historia njerëzore, në të gjitha fazat e saj, tregon për përpjekjet e mëdha e të pandërprera që njerëzit të gëzojnë të drejtat dhe liritë gjatë përditshmërisë së tyre. Zhvillimi i shtetit ligjor, sistemit demokratik dhe mirëqenies sociale lidhet pikërisht me mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut në shoqëri. Mirëpo, realizimi i këtyre të drejtave ka njohur një proces afirmativ përmes universalitetit të tyre, i cili është arritur përmes një rendi juridik ndërkombëtar me standarde të cilat duhet të respektohen nga shtetet në raport me shtetasit. E drejta ndërkombëtare pa dyshim se ka pasur ndikim të madh në formësimin e të drejtave të njeriut.[6] Drejt këtij qëllimi, struktura dhe standardet ndërkombëtare për promovimin dhe mbrojtjen të drejtave të njeriut u zhvilluan kryesisht nën organikën e Organizatës së Kombeve të Bashkuara (OKB) me miratimin e Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut (DUDNJ), të cilën e pasuan instrumentet ligjërisht të

1 Michael Hamilton, "Freedom of Speech in International Law" in Adrienne Stone & Frederick Schauer *"The Oxford Handbook of Freedom of Speech"* (Oxford University Press, 2021) Chapter 11. fq. 193-212.
2 Lidhur me kuptimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, shih faqen zyrtare të United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx.
3 Micheal Freeman, *"Lloyd's Introduction to Jurisprudence"* (London, 2014,) fq. 2409.
4 Përveç kësaj ndarjeje klasike në aspektin doktrinar trajnohet edhe "*gjenerata e katërt e të drejtave të njeriut",* e cila ka të bëjë me inxhinieringun gjenetik apo edhe të drejtat e gjeneratave të ardhshme". Shih: Enver Hasani, "E Drejta Kushtetuese dhe të Drejtat e Njeriut - Parimet dhe Institucionet" në "*Hyrje në Sistemin Ligjor në Kosovë*" (Prishtinë, 2019, Akademia e Drejtësisë) fq. 44.
5 Allan Rosas & Martin Scheinin, " Kategoritë dhe të Drejtave të Njeriut dhe Përfituesit e Tyre", Rija Hanski & Markku Suksi ed., *"Hyrje në Mbrojtjen Ndërkombëtare të të Drejtave te Njeriut"(*versioni shqip botuar nga Projekti Finlandez për të Drejtat e Njeriut, Prishtinë, 2000.) fq.61.
6 Dajana Kumbaro "Hyrje në të Drejtën Ndërkombëtare të të Drejtave të Njeriut" Kapitulli I, në Qerim Qerimi dhe Gentian Zyberi *"E Drejta Ndërkombëtare e të Drejtave të Njeriut"* (Prishtinë, 2015) fq.25.

detyrueshme, siç ishin: Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike si dhe Konventa për të Drejtat Sociale dhe Ekonomike dhe Kulturore.[7] Këto tri akte së bashku përbëjnë atë që quhet Kodi Ndërkombëtar i të Drejtave të Njeriut.[8] Përveç sistemit global nën organikën e OKB-së, të drejtat e njeriut mbrohen dhe garantohen edhe në kuadër të sistemeve rajonale, siç janë sistemi evropian, amerikan dhe afrikan, në kuadër të së cilëve funksionojnë standarde dhe mekanizma mbikëqyrës shumë të rëndësishëm.

Origjina e të drejtës së lirisë së shprehjes na kthen prapa në shekullin e 18-të dhe 19-të, tek lufta për liritë individuale, dhe sipas John Stuart Millit, "Liria e shprehjes ishte një nga siguritë kundër qeverive të korruptuara dhe tiranike."[9] Si rezultat i iluminizmit, e drejta e lirisë së shprehjes u mishërua edhe në Kushtetutën Amerikane (1787) dhe në Deklaratën Franceze për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetasit (1789). Nën dritën e parimeve iluministe, presidenti amerikan Roosvelt, në vitin 1941, proklamoi se liria e shprehjes bashkë me lirinë nga frika, mjerimi dhe besimi, duhet të ishin bazamenti mbi të cilin duhej të ngrihej rendi i ardhshëm botëror.[10] Këto *"katër liri"* patën ndikim të madh në perspektivën e standardeve universale për të drejtat dhe liritë e njeriut.

E drejta e lirisë së shprehjes është e garantuar me shumë instrumente juridike ndërkombëtare dhe rajonale[11] të cilat janë të integruara në sistemet ligjore kombëtare. Sipas përmbajtjes së rregullimit të përgjithshëm ligjor, e drejta e lirisë së shprehjes është një e drejtë kornizë e cila përfshin: (1) lirinë e mendimit; (2) të drejtën për të kërkuar informacion dhe ide; (3) të drejtën për të marrë informacion dhe ide, dhe (4) të drejtën për të dhënë informacion dhe ide. Sipas standardeve ndërkombëtare, rajonale dhe kombëtare, liria e shprehjes garantohet jo vetëm në përmbajtje por edhe në mjetet e saj të shprehjes, sikurse me gojë, me shkrim, përmes shtypit, internetit, artit, muzikës, etj.

Megjithatë, duhet theksuar se ushtrimi i lirisë së shprehjes mund t'i nënshtrohet kufizimeve, kushteve apo edhe dënimeve që janë të përcaktuara me ligj dhe të domosdoshme për një shoqëri demokratike. Këto kufizime mund të jenë: (1) ruajtja e sigurisë dhe sovranitetit kombëtar; (2) mbrojtja e rendit dhe mbrojtja nga krimet; (3) mbrojtja e moralit dhe shëndetit publik; (4) respektimi i të drejtave ose reputacionit të të tjerëve, dhe (5) sigurimi i paanshmërisë dhe pavarësisë së sistemit gjyqësor.[12]

Sistemi rajonal evropian i të drejtave të njeriut paraqet një sistem afirmativ të mbrojtjes së lirisë së shprehjes, dhe në këtë kontekst, edhe të sinjalizuesve. Pothuajse të gjitha shtetet në kornizën e Këshillit të Evropës (KiE) e kanë të integruar KEDNJ në legjislacionin e brendshëm si një instrument detyrues për institucionet publike përfshirë edhe gjykatat. KEDNJ duhet të lexohet në mënyrë të integruar njëkohësisht me praktikën gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), sepse vendimet e GJEDNJ-së

7 Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut u miratua më 10 qershor 1948, ndërsa Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike dhe Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Sociale, Ekonomike dhe Kulturore u miratuan më 1966 dhe hynë në fuqi 10 vjet më vonë, më 1976.

8 Wofgang Benedek ed. *"Kuptimi i të Drejtave të Njeriut, Manual për Arsimin e të Drejtave të Njeriut",* (Botimi shqip: Qendra për të Drejtat e Njeriut të Universitetit të Prishtinës, 2000) fq. 42.

9 John Stuart Mill, *On Liberty,* (ed.by David Bromwich and George Kateb: Yale University Press, New Haven and London, 2003), Chapter II, Of the Liberty of Thought and Discussion. fq. 86-120.

10 Zejnullah Gruda*,"E Drejta Ndërkombëtare Publike"(* Prishtinë, 2002) fq. 364.

11 Instrumentet kryesore ndërkombëtare dhe rajonale në të cilat përcaktohet e drejta e lirisë së shprehjes janë: Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut (Neni 19); Konventa për të Drejtat Civile dhe Politike (Neni 19); Konventa Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore (Neni 10); Konventa Amerikane për të Drejtat e Njeriut (Neni 9); Karta e të Drejtave Themelore e Bashkimit Evropian (Neni 11).

12 Neni 19, Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut - DUDNJ; Neni 19, Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike - KNDCP; Neni 10, Konventa Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut dhe Protokollet e saj - KEDNJ; Karta Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Neni 11.

gëzojnë statusin e normave detyrimisht të zbatueshme. Lidhur me të drejtën e lirisë së shprehjes, GJEDNJ në mënyrë të vazhdueshme ka mbajtur qëndrimin se *"liria e shprehjes përbën një prej themeleve kryesore të një shoqërie demokratike dhe një prej kushteve bazë për përparimin e saj dhe vetërealizimit të çdo individi."* Ndërsa, lidhur me kufizimin e të drejtës së lirisë së shprehjes, sipas GJEDNJ-së, "*Kjo liri u* nënshtrohet përjashtimeve të cilat, gjithsesi, *duhet të interpretohen në mënyrë rigoroze dhe bindëse, ndërsa fjala 'e domosdoshme' nënkupton ekzistencën e një 'nevoje të ngutshme shoqërore.'*"[13]

Duke interpretuar Nenin 10-të të KEDNJ-së, GJEDNJ ka nxjerrë disa nga vendimet kryesore për mbrojtjen e sinjalizuesve, të cilat edhe kanë ndërtuar standardet ndërkombëtare afirmative për të drejtën e sinjalizimit dhe mbrojtjen e sinjalizuesve.[14] Për shkak të rolit të rëndësishëm që sinjalizuesit e kanë në shoqëritë demokratike, GJEDNJ u ka ofruar atyre mbrojtje të posaçme. Sipas GJENDJ-së, individët të cilët raportojnë apo shpalosin informacion që dëmton interesin publik, kontribuojnë në forcimin e llogaridhënies, transparencës dhe sundimit të ligjit. Në dritën e këtyre parimeve dhe standardeve, shumë vende evropiane kanë miratuar ligje të veçanta lidhur me këtë fushë.[15] Mbrojtja dhe mirëqenia e sinjalizuesve është përcaktuar edhe në nivel të Bashkimit Evropian përmes Direktivës për mbrojtjen e personave që raportojnë shkeljet e ligjit të Bashkimit Evropian (Direktiva), e cila obligon shtetet anëtare të BE-së që brenda dy viteve ta transpozojnë në kuadër të legjislacionit të tyre kombëtar.[16]

2. Të drejtat dhe liritë e njeriut në sistemin ligjor të Kosovës

Në kuadër të sistemit ligjor të Kosovës, të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të përcaktuara sipas standardeve dhe instrumenteve ndërkombëtare. Kushtetuta e Kosovës përgjatë tërë tekstit të saj përmban dispozita lidhur me mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Fryma dhe shkronjat e saj janë të mishëruara me standardet afirmative për të drejtat e njeriut, kufizimin e pushtetit, pavarësinë e gjyqësorit dhe sundimin e ligjit. Dispozitat themelore kushtetuese përcaktojnë se barazia para ligjit dhe respektimi i plotë i të drejtave dhe lirive të njeriut janë parime thelbësore për ushtrimin e autoritetit publik.[17] Respektimi i të drejtave dhe lirive themelore është gjithashtu një prej vlerave themelore mbi të cilat ndërtohet rendi kushtetues i Republikës së Kosovës.[18] Rendi kushtetues nënkupton jo vetëm normën kushtetuese por edhe organizimin dhe strukturat institucionale, të cilat zbatojnë autorizimet e tyre sipas mandatit të dhënë kushtetues dhe ligjor.

13 Shih rastet e GJEDNJ: Zana kundër Turqisë, 25 nëntor 1997; Şener kundër Turqisë, 18 korrik 2000; Dichand dhe të tjerët kundër Austrisë, 26 shkurt 2002.

14 Rastet kryesore të GJEND-së lidhur me fushëveprimin e sinjalizimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesve janë: Guja v. Moldova, Matúz v. Hungary and Görmüş a.o. v. Turkey, shih: Dirk Voorhoof; Ad van Loon; Charlotte Vier and Ronan Ó Fathaigh, *"Freedom of expression, the Media and Journalists Case-law of the European Court of Human Rights"* (ed. Tarlach McGonagle IRIS Themes, vol. III 6 th edition, April 2021).

15 Mbretëria e Bashkuar është vendi i parë në Evropë që ka miratuar një akt të tillë të quajtur "The UK's Public Interest Disclosure Act" (1988). Për trendët e miratimit të ligjeve për shpalosjen e informacionit dhe mbrojtjen e sinjalizuesve, parimet dhe standardet ndërkombëtare, shih: M. Worth S. Dreyfus dhe G. Hanley,"*Gaps in the System: Whistleblowers Laws in the EU"* (2018), www.blueprintforfreespeech.net.

16 Direktivën e Parlamentit Evropian dhe Këshillit të Bashkimit Evropian për Mbrojtjen e Personave që raportojnë shkeljen e Ligjit në Bashkimin Evropian. Bruksel, 25 shtator 2019. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/en/pdf Transpozimi përfshin masat legjislative dhe administrative nga autoritetet kompetente të një shteti anëtar për të integruar brenda sistemit ligjor kombëtar detyrimet, të drejtat dhe detyrat e parapara nga Direktiva.

17 Neni 3 [Barazia para Ligjit] i Kushtetutës së Kosovës.

18 Neni 7 [Vlerat] i Kushtetutës së Kosovës.

Kushtetuta e Kosovës, ngjashëm me kushtetutat e vendeve tjera, përmban kapitull të veçantë për të drejtat dhe liritë e njeriut, respektivisht kapitulli i II i saj. Në kuadër të këtij kapitulli listohen të drejtat dhe liritë e njeriut të të tri gjeneratave. Ndërsa Neni 22 përcakton shprehimisht instrumentet kryesore ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut që janë të vetëzbatueshme dhe me status të njëjtë në rang me vetë dispozitat kushtetuese. Dispozitat e këtyre instrumenteve kanë prioritet në rast të konflikteve me ligjet apo aktet tjera të institucioneve publike.[19] Lidhur me mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, Kushtetuta e Kosovës përmban dy risi të cilat e dallojnë nga kushtetutat e vendeve tjera. E para është Neni 53, i cili si i tillë, nuk gjendet në asnjë Kushtetutë tjetër në Evropë.[20] Ky nen përcakton se *"të drejtat dhe liritë e njeriut, të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut."*[21] E dyta ka të bëjë me kontrollin preventiv nga Gjykata Kushtetuese të propozim amendamenteve kushtetuese me qëllim të vlerësimit të tyre nëse të njëjtat i pakësojnë të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me Kapitullin II të Kushtetutës. Në rast të vlerësimit të Gjykatës se propozim amendamenti i propozuar i pakëson të drejtat dhe liritë e njeriut, të garantuara me Kapitullin II të Kushtetutës, i njëjti nuk mund të procedohet për votim nga deputetët e Kuvendit.[22]

Garantimi i të drejtave dhe lirive të njeriut është rregull, ndërsa kufizimi i tyre nga ana tjetër është përjashtim. Kushtetuta e Kosovës, në Nenin 55, përcakton kriteret sipas të cilave mund të kufizohen të drejtat e garantuara. Kriteret kryesore janë se ato mund të kufizohen me ligj, për aq sa është e nevojshme për një shoqëri demokratike, vetëm për aq sa i shërbejnë qëllimit të ligjshëm të kufizimit dhe pa dëmtuar esencën e të drejtës së garantuar. Këto parime janë rikonfirmuar edhe nga Gjykata Kushtetuese në tekstin e kushtetutës, të Nenit 55, lidhur me vlerësimin e kushtetutshmërisë së Vendimit nr. 01/15 të Qeverisë së Republikës së Kosovës, të 23 marsit 2020, për masat kundër pandemisë Covid-19 në territorin e vendit.[23] Sipas Gjykatës, kufizimi i të drejtave dhe lirive themelore mund të bëhet "vetëm me ligj" të aprovuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës. Përveçse me kushtetutë, të drejtat dhe liritë themelore garantohen edhe përmes korpusit të legjislacionit në fushën civile, penale dhe administrative. Po ashtu, ligjet e veçanta për mbrojtjen nga diskriminimi, barazinë gjinore, mbrojtjen e të dhënave personale, qasjen në dokumentet publike - të cilat përpunojnë gjerësisht dispozitat kushtetuese - kanë impakt të rëndësishëm për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut.

19 Neni 22[Zbatimi i drejtpërdrejtë i Marrëveshjeve dhe Instrumenteve Ndërkombëtare] i Kushtetutës, përcakton këto instrumente si në vijim: (1) Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut; (2) Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut dhe Protokollet e saj; (3) Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike dhe Protokollet e saj; (4) Konventa Kornizë e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare; (5) Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor; (6) Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Kundër Gruas; (7) Konventa për të Drejtat e Fëmijës; (8) Konventa Kundër Torturës dhe Trajtimeve dhe Ndëshkimeve tjera Mizore, Jonjerëzore dhe Poshtëruese.

20 Enver Hasani (2019), fq. 57.

21 Sipas nenit 53, autoritet publike në Kosovë kanë detyrim t'i referohen jurisprudencës së GJENDJ-së, por në praktikë kjo rrallë ndodhë. Përjashtim pozitiv këtu bën Gjykata Kushtetuese e Kosovës e cila në mënyre aktive i është referuar praktikës gjyqësore të GJEDNJ-së e cila zbaton Konventën Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut.

22 AKTGJYKIM në Rastin nr. K013/15 Vlerësim i një amendamenti të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, të propozuar nga pesëdhjetë e pesë deputetë të Kuvendit të Republikës së Kosovës, dhe të referuar nga Kryetari i Kuvendit të Republikës së Kosovës më 6 shkurt 2015 me shkresën nr. 05-259/DO-179. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10750.

23 Gjykata Kushtetuese e Kosovës, AKTGJYKIM në rastin nr. KO54/20.

3. Sfondi i Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve

Kushtetuta e Kosovës e përcakton të drejtën e lirisë së shprehjes sipas instrumenteve ndërkombëtare, sikurse: DUDNJ, KNDCP dhe KEDNJ, të cilat janë të zbatueshme drejtpërdrejt në Kosovë.[24] Fusha e sinjalizimit dhe mbrojtja e sinjalizuesve deri në vitin 2011 është mbuluar pjesërisht me legjislacionin e fushave tjera sikurse legjislacioni penal, legjislacioni për klasifikimin e informacionit, legjislacioni kundër korrupsionit, etj. Ndërsa në vitin 2011 është miratuar Ligji për Mbrojtjen e Informatorëve i cili kishte si qëllim të nxiste njerëzit, që në kapacitetin e tyre zyrtar apo si qytetarë, të paraqisnin veprimet kundërligjore.[25]

Pavarësisht se ky ligj pretendonte të ofronte një kornizë ligjore për paraqitjen e informacioneve për veprimet penale apo kundërvajtëse dhe mbrojtjen e informatorëve, zbatimi i tij në praktikë nuk kishte pasur ndonjë efekt. Ligji mbi informatorët nuk ishte në përputhje me standardet ndërkombëtare, për faktin se ai nuk i plotësonte mekanizmat minimalë të zbulimit të informacioneve apo kërkesave për mbrojtje.[26] Të metat kryesore të Ligjit për Mbrojtjen e Informatorëve ishin se (1) nuk përcaktonte sinjalizimin si veprim; (2) informatorët mund të raportonin vetëm brenda institucionit publik ose privat dhe jo në media ose në ndonjë institucion tjetër; (3) nuk përcaktonte as sanksionet penale, civile dhe kundërvajtëse në rast se pengohej informimi apo dështimi i mekanizmave institucionalë në mbrojtjen e informatorëve.[27]

Përveç përmbajtjes së ligjit, edhe aspekti sociokulturor ka ndikuar në mos-efikasitetin e tij, pasi termi *'informator'*, dukej i papërshtatshëm për shkak të konotacioneve historikisht negative gjatë epokës komuniste.[28] Termi 'informator' asocionte me ish-bashkëpunëtorët e shërbimeve famëkeqe të sigurisë të cilat kishin shkelur masivisht të drejtat dhe liritë e njeriut. Në fakt, situata nuk është e njëjtë, pasi tani informatorët (sinjalizuesit) raportojnë për shkeljet ligjore, në të mirë të interesit publik, megjithëse kodi i heshtjes në të shumtën e rasteve akoma është mbizotërues.

Me qëllim të avancimit të kornizës ligjore për mundësimin e sinjalizimit dhe mbrojtjes së sinjalizuesve në pajtim me standardet ndërkombëtare, Kuvendi i Kosovës, më 23 nëntor 2018, ka miratuar Ligjin Nr. 065/L-085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve. Ky ligj është shpallur nga Presidenti i Republikës së Kosovës me dekretin Nr. DL-062-2018, më 13.12.2018. Ndërsa i njëjti është publikuar në Gazetën Zyrtare më 18 dhjetor 2018 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas publikimit. Dispozitat që i referohen sektorit privat fillojnë të zbatohen një (1) vit pas hyrjes së tij në fuqi.[29] Me hyrjen në fuqi *ex lege* është shfuqizuar Ligji Nr. 04/L-043 për Mbrojtjen e Informatorëve.

24 Neni 40 [Liria e Shprehjes] i Kushtetutës.

25 Ligji Nr. 04/L-043 për Mbrojtjen e Informatorëve, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/ Nr.14/9 shtator 2011 Prishtinë.

26 Raporti i Progresit i Komisionit Evropian i vitit 2016 për Kosovën, Sundimi i Ligjit, fq 17. https://www.meiks.net/repository/docs/20170717114956_raporti_i_progresit_2016_shqip.pdf

27 Shih F. Kusari, '*Whistleblowers in Kosovo Struggle for Protection'.* Southeast European Coalition on Whistleblower Protection, (9 September 2016). https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/

28 K. Gashi, "*Kosovo: The Republic without Whistle blowers.* Balkan Investigative Reporting Network and Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (12 September 2016). https://see-whistleblowing.org/kosovo-the-republic-without-whistleblowers/.

29 Ligji Nr. 065/L-085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 22 /18 dhjetor 2018, Prishtinë.

Udhëzues për përdorimin e Komentarit

Në aspektin metodologjik, ky Komentar është realizuar duke interpretuar nen për nen Ligjin për Mbrojtjen e Sinjalizuesve. Komentimi i nenit ka strukturë të thjeshtë dhe të kuptueshme për lexuesin, dhe i përgjigjet përmbajtjes së nenit dhe jo ndarjes së paragrafëve apo nënparagrafëve. Pas secilit nen të ligjit jepet teksti i komentimit i cili organizohet sipas numrave rendor (1, 2, 3, etj.). Komentimi është bazuar në sqarimin e kuptimit të normës nga vetë përmbajtja e saj, dhe duke i konceptualizuar edhe me normat (nenet) e ligjeve tjera, me qëllim të sqarimit se si një nen i caktuar mund të zbatohet në praktikë. Për më shumë, komentimi i neneve mbështetet edhe nga praktikat më të mira ndërkombëtare duke pasqyruar kështu nëse dispozitat e Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve janë në përputhje me praktikat më të mira përkatëse.Në fund, kur është e përshtatshme dhe relevante, përdoren praktika gjyqësore si dhe raste konkrete të sinjalizuesve nga vende tjera për të demonstruar se si janë trajtuar ose zgjidhur paqartësitë e caktuara në legjislacionin e sinjalizimit.

KAPITULLI I - DISPOZITAT THEMELORE

Neni 1

Qëllimi

Qëllimi i këtij ligji është mundësimi i sinjalizimit të shkeljeve në sektorin publik dhe privat dhe mbrojtja e sinjalizuesve

Koment, neni 1

1. E drejta për të sinjalizuar është e drejta e personave për të kërkuar, për të marrë dhe për të shpërndarë informacione për shkeljet ligjore, praktikat dyshuese apo veprimet e dëmshme në kontekstin e marrëdhënieve të tyre të punës. Të punësuarit në sektorin publik apo privat janë të parët të cilët mund të kenë informacione për shkelje të ndryshme që kanë ndodhur apo janë në fazën përgatitore për të ndodhur. Personat të cilët raportojnë shkeljet e ndryshme luajnë rol thelbësor në parandalimin e shkaktimit të dëmit dhe mbrojtjen e interesit publik. Mirëpo, sinjalizimi përmban edhe rrezikun nga veprimet hakmarrëse. Prandaj, komuniteti i të punësuarëve në sektorin publik dhe privat, në të shumtën e rasteve, qëndrojnë të heshtur apo indiferentë ndaj këtyre veprimeve. Ata konsiderojnë se mundësia e raportimit nuk është efikase apo se raportimi mund t'u sjellë probleme në vendin e punës në një formë apo tjetër. Sinjalizimi kërkon guxim dhe aktivizëm qytetar, dhe njerëzit që raportojnë kanë nevojë për mbrojtje të duhur.[30]
2. Ligji Nr 06/L-085 për Mbrojtjen e Sinjalizuesve *(tutje: Ligji)* ka si qëllim të krijojë një mjedis të sigurt për të gjithë të punësuarit që raportojnë veprimet e tilla, dhe në të njëjtën kohë, një mjedis të pasigurt për të gjithë individët që pretendojnë të përfshihen në shkelje ligjore.
3. Fusha e sinjalizimit dhe mbrojtja e sinjalizuesve është një fushë e re dhe mund të konsiderohet edhe si *sui generis*. Për me tepër, qëllimi thelbësor i Ligjit, nga fryma dhe shkronja e tij, është të ndikojë në ndryshimin e kulturës së heshtjes lidhur me shkeljet që dëmtojnë interesin publik. Theksi kryesor i Ligjit është mbrojtja e sinjalizuesve të cilët raportojnë apo i bëjnë publike shkeljet e ndryshme. Zbatimi i Ligjit pritet të forcojë integritetin dhe llogaridhënien e institucioneve publike, nga njëra anë, si dhe do të krijojë parakushte që sektori privat të ofrojë shërbime më efikase, nga ana tjetër. Në këtë këndvështrim, ky Ligj është pjesë e rëndësishme e arkitekturës ligjore për luftimin dhe parandalimin e shkeljeve të ndryshme të cilat cenojnë apo dëmtojnë interesin publik.
4. Neni 1 i Ligjit përcakton qëllimin e përgjithshëm të rregullimit ligjor për sinjalizimin dhe për mbrojtjen e sinjalizuesve. Për dallim nga titulli i Ligjit që i referohet vetëm mbrojtjes së sinjalizuesve, dispozitat e nenit 1 zgjerojnë qëllimin e ligjit duke përfshirë edhe sinjalizimin si proces apo veprim. Sipas një interpretimi me të ngushtë,

30 Shih: Ashley Savage" *Whistleblowers for change: the social and economic costs and benefits of leaking and whistleblowing"* (Open Society Foundations, 2018).

qëllimi themelor i Ligjit është krijimi i bazës ligjore për përcaktimin e procedurave të sinjalizimit në sektorin publik dhe privat dhe mbrojtjen e sinjalizuesve. Mirëpo, sipas një interpretimi më të gjerë, qëllimi themelor i ligjit është të krijojë një mjedis i cili mundëson sinjalizimin dhe mbron sinjalizuesit nga pasojat e çfarëdo veprimi hakmarrës, krijimit të kanaleve të sinjalizimit, të strukturave për hetimin administrativ, vetëdijesimin dhe mbrojtjen gjyqësore.

5. Procesi demokratik, sundimi i ligjit dhe të drejtat e njeriut janë fryma e këtij Ligji. Këto komponente qëndrojnë të ndërlidhura në mënyrë të natyrshme, të pandashme dhe të ndërvarura nga njëra-tjetra. Të drejtat themelore janë të lidhura ngushtë me të drejtën e shprehjes së lirë dhe të drejtën e qasjes në informacione si vlera themelore të rendit kushtetues të Republikës së Kosovës.[31] Ligji ka për qëllim të garantojë që punonjësit e sektorit publik dhe privat mund të flasin për shkeljet e ndryshme ligjore, dhe se çdo punëdhënës duhet të garantojë që punonjësit të cilët sinjalizojnë akte të tilla të mbrohen nga veprimet e ndryshme të viktimizimit apo hakmarrjes ndaj tyre.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Parimi udhëzues mbi sinjalizimin i Transparency International thekson: "Individët e mbrojtur dhe zbulimet që u referohen të gjithë punonjësve dhe punëtorëve në sektorin publik dhe privat kanë nevojë për kanale të arritshme dhe të besueshme për t'i raportuar keqbërjet; mbrojtja e fuqishme nga të gjitha format e hakmarrjes; dhe mekanizmat për zbulime që promovojnë reforma të cilat korrigjojnë papërshtatshmëritë legjislative, politike ose procedurale dhe që i parandalojnë keqbërjet në të ardhmen".[32]
2. Ky Ligj synon që të sigurojë mbrojtje për sinjalizuesit si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat, dhe në këtë kuptim është në përputhje me praktikat më të mira aktuale.

Neni 2

Fushëveprimi

Ky ligj përcakton rregullat për sinjalizimin, procedurën e sinjalizimit, të drejtat dhe mbrotjen e sinjalizuesve dhe detyrimet e institucioneve publike dhe subjekteve private në lidhje me sinjalizimin.

Koment, neni 2

1. Qëllimi dhe objekti i nenit 2 është përcaktimi i fushëveprimi të Ligjit i cili përfshin të gjitha institucionet e sektorit publik dhe subjektet e sektorit privat, sepse veprimtaritë e këtyre sektorëve janë të ndërlidhura. Praktikat tregojnë se në shumë raste një veprim apo shkelje bëhet përmes bashkëpunimit mes organizatave (personave) nga sektori publik dhe privat. Dispozitat e nenit 2 përcaktojnë fushëveprimin e Ligjit, dhe për ketë arsye, këto dispozita janë themelore dhe jo vetëm thjesht deklarative. Fushëveprimi

31 Neni 7 [Vlerat], Neni 40 [Liria e Shprehjes] dhe Neni 41 [E drejta e qasjes në dokumentet publike] të Kushtetutës së Kosovës. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702.

32 Shih: International Transparency, "*Internacional Principe for Whistleblower Legislation, Best Practices For Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest* (2013). https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf.

i Ligjit përmban katër elemente thelbësore të cilat së bashku ndërtojnë arkitekturën e përgjithshme të tij, dhe përfshijnë: (1) rregullat për sinjalizimin; (2) procedurën e sinjalizimit; (3) të drejtat dhe mbrojtjen e sinjalizuesve, dhe (4) detyrimet e institucioneve publike dhe subjekteve private.

2. Këto elemente rregullohen gjerësisht me dispozitat vijuese të Ligjit, duke ndërtuar kështu kornizën brenda së cilës të punësuarit në sektorin publik dhe privat mund të bëjnë sinjalizimin e shkeljeve të ndryshme. Kjo kornizë përfshin fushat për të cilat mund të sinjalizohet, institucionet apo adresat se ku duhet të drejtohet një sinjalizues, procedurat për trajtimin e sinjalizimit, mbrojtjen dhe të drejtat e sinjalizuesve dhe personit të lidhur me sinjalizuesin, mbrojtjen gjyqësore dhe gjobat për kundërvajtje. Detyrimi i institucioneve të sektorit publik dhe subjekteve të sektorit privat për të caktuar zyrtarët përgjegjës për të bërë vetëdijësimin e të punësuarve dhe raportimet vjetore lidhur me sinjalizimin janë në funksion të përmbushjes së qëllimit të përgjithshëm të Ligjit.

3. Shtetet kanë praktika të ndryshme lidhur me rregullimin ligjor për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve. Disa vende ketë fushë e kanë të rregulluar me legjislacion penal, ndërsa disa tjera e kanë të shpërndarë në disa ligje tjera, si në legjislacionin penal apo në atë të punës. Disa shtete, me theks të veçantë të Evropës, këtë fushë e rregullojnë me ligj të veçantë *(lex speciales*).[33] Por pavarësisht mënyrës së rregullimit ligjor, standardet ndërkombëtare janë se: 1) duhet të ketë një ligj që rregullon në mënyrë gjithëpërfshirëse sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve; 2) ligji të ketë fushëveprim në sektorin publik dhe privat; 3) institucionet e sektorit publik dhe privat kanë për obligim t'i trajtojnë sinjalizimet e raportuara, dhe 4) institucionet e sektorit publik dhe privat duhet të garantojnë mbrojtje ligjore të sinjalizuesve nga çfarëdo veprimi hakmarrës.

4. Ligji ka integruar parimet dhe standardet evropiane të përcaktuara me Rekomandimin e Këshillit të Evropës, (2014/7) dhe Direktivën 2019/1937 të Parlamentit Evropian dhe Këshillit për mbrojtjen e personave të cilat raportojnë shkeljet e ligjit të Bashkimit Evropian. Sipas vlërsimit të Goverment Acountablity Project, nga 20 parimet me te mira nga lista kontrolluese e legjislacionit ndërkombëtar, Ligji i përmban 13 prej tyre. [34]

5. Është me rendësi të theksohet fakti se ky Ligj është *lex speciales* për fushën e sinjalizimit dhe nuk 'ndërhyn' në fushëveprimin e ligjeve tjera të cilat po ashtu përcaktojnë detyrime për raportimin e shkeljeve të ndryshme dhe mbrojtjen e personave që i raportojnë ato. Në funksion të sqarimit se për cilat ligjet bëhet fjalë, në vijim do të jepet një pasqyrë e tyre.

6. Kodi Penal, në Nenin 200(2), përcakton mbrojtjen e personave të cilët raportojnë në mbrojtje të interesit publik si në vijim: "*Personi nuk* është *penalisht përgjegjës nëse e ka zbuluar informacionin konfidencial për interes publik, nëse interesi i tillë peshon më shumë se moszbulimi i informatës së fshehtë.*" Ndërsa Neni 388(2) përcakton mbrojtjen e sinjalizuesve si në vijim: *"Kushdo që ndërmerr ndonjë veprim të dëmshëm për cilindo person me qëllim të hakmarrjes për shkak të raportimit ose shpalosjes së informacionit për veprimet dhe mosveprimet që paraqesin kërcënim ose cënim të interesit publik dënohet me gjobë ose me burgim deri në dy (2) vjet*.[35]

33 Shih: Mark Worth dhe bashkautorët: Suelette Dreyfus, Cannelle Lavite dhe Garreth Hanle "*Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results"* (Blueprint for Free Speech, 2018). www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.

34 Goverment Acountablity Project "*Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation*" (London 2021) fq.75.

35 Kodi Nr. 06/l-074 Penal i Republikës së Kosovës/ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / nr. 2 /14 janar 2019, Prishtinë.

7. Edhe Ligji për Mbrojtje nga Diskriminimi përmban dispozita lidhur me mbrojtjen e personave që raportojnë diskriminim. Neni 4 (1.15) përcakton se "*Viktimizimi konsiderohet diskriminim mbi bazat e përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji, dhe ndodhë kur personi përjeton trajtim të pafavorshëm apo pasoja negative si reagim ndaj ankimit apo mos ankimimit (procedurave të filluara) apo veprimeve me qëllim të zbatimit të parimit të trajtimit të barabartë, ose në rastet kur personi i tillë ofron informacione, dëshmi apo ndihmë në lidhje me ankesën ose procedurën në rast të diskriminimit*".[36]
8. Po ashtu, edhe Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit, në Nenin 19, përcakton mundësinë e raportimit të korrupsionit si në vijim*: "1. Kur një person dyshon për korrupsion, ai/ajo mund të raportojë rastin e tillë në Agjenci; 2. Në rast se një person zyrtar, gjatë kryerjes së detyrës zyrtare vjen në dijeni në lidhje me veprimin korruptiv, ai/ajo duhet të njoftojë Agjencinë dhe njëkohësisht të ndërmarrë masat e nevojshme për të ruajtur të dhënat në lidhje me sjelljen korruptive; 3. Paragrafi 1 dhe 2 i këtij neni nuk përjashton mundësinë e personit për t'i raportuar rastet drejtpërdrejt tek institucionet tjera kompetente për zbatimin e ligjit."*[37]
9. Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, i cili është një prej ligjeve më të rëndësishme për forcimin e integritetit të sektorit publik dhe garantimit të kryerjes së detyrave publike në mënyrë objektive, të paanshme dhe transparente në shërbim të interesit publik, në nenin 7(1) përcakton se: *"Pavarësisht* çdo *detyrimi tjetër ligjor,* çdo *person që ka njohuri ose dyshim të arsyeshëm për konflikt interesi të ndonjë zyrtari duhet ta lajmërojë institucionin punëdhënës të zyrtarit ose Agjencinë kundër Korrupsionit"*.[38]
10. Ligji për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë (AKI) është ligji bazë për organizimin dhe fushëveprimin AKI-së. Për shkak të mandatit specifik të AKI-së, Neni 18 shprehimisht përcakton detyrimet ligjore për pjesëtarët e AKI-së për të kryer detyrat në pajtim me ligjin. Poashtu, dispozitat e Nenit 18, përcaktojnë se *"Nëse një punonjës beson se AKI-ja apo një punonjës i AKI-së mund të ketë shkelur apo po shkel ndonjë ligj, rregullore apo politikë relevante, ai apo ajo duhet t'ia raportojë këtë Inspektorit të Përgjithshëm."*[39]

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Një kërkesë e rëndësishme e çdo legjislacioni për sinjalizim është të sigurohemi se ai përcakton qartë qëllimin e tij të aplikimit, domethënë, cilat lloje të zbulimeve mbulohen, për kë aplikohet dhe çfarë niveli të besimit në shqetësimin e ngritur duhet të ketë sinjalizuesi. Fusha e aplikimit duhet të jetë sa më e gjerë që të jetë e mundur për ta përfshirë çdo situatë të mundshme të sinjalizimit dhe të sigurojë se të gjithë sinjalizuesit mbrohen nga legjislacioni.

2. Vakumet dhe mungesa e qartësisë mund të çojnë në situata ku individët vendosin të flasin me bindjen se janë të mbrojtur, kur në fakt nuk janë, dhe kështu janë të prekshëm nga trajtimet e padrejta.[40]

36 Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi; Gazeta Zyrtare e Republikës se Kosovës /Nr. 16 /6 qershor 2015, Prishtinë.
37 Ligji nr. 03/L- 159 për Agjencinë kundër Korrupsionit, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, /Nr.65/05 shkurt 2010, Prishtinë.
38 Ligji Nr.06/L-011 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 5 / 27 prill 2018, Prishtinë.
39 Neni 18, Ligji Nr.03/L-063 për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës /Nr. 30 /15 qershor 2008, Prishtinë.
40 Shih: Transparency International, "A *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation"*(2018). https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.

Neni 3

Përkufizimet

1. **Për qëllim të këtij ligji, shprehjet e mëposhtme do të kenë këto kuptime:**
   - **1.1. Sinjalizues - çdo person i cili raporton ose shpalos informacione për një kërcënim ose cënim të interesit publik në kontekstin e marrëdhënies së vet të punës në sektorin publik ose privat.**
   - **1.2. Raportim ose shpalosje në interes publik - nënkupton raportimin ose shpalosjen e informacionit për veprimet dhe mosveprimet që paraqesin kërcënim ose cënim të interesit publik**
   - **1.3. Raportim - nënkupton raportimin brenda institucionit publik apo subjektit privat ose tek autoriteti kompetent.**
   - **1.4. Shpalosje - nënkupton bërjen publike të informacionit.**
   - **1.5. Person në kontekst të marrëdhënies së punës - personi fizik i cili është apo ka qenë:**
     - **1.5.1. në marrëdhënie pune në një institucion publik ose subjekt privat, pavarësisht nga natyra e marrëdhënies së punës, kohëzgjatja ose pagesa;**
     - **1.5.2. bashkëpunëtor i jashtëm ose i rastit, vullnetar, në praktikë profesionale ose trajnim;**
     - **1.5.3. kandidat për punësim, aktivitete vullnetare, praktikë profesionale ose trajnim;**
     - **1.5.4. në marrëdhënie kontraktore punësh, shërbimesh ose lloje të tjera bashkëpunimi apo përdorim i shërbimeve të institucionit publik ose subjektit privat, përfshirë kontraktimin ose nënkontraktimin.**
   - **1.6. Punëdhënës - nënkupton çdo institucion publik dhe subjekt privat që i përket ndonjërës prej kategorive të përkufizuara sipas nënparagrafit 1.5 të këtij paragrafi.**
   - **1.7. Agjencia Kundër Korrupsionit ose ndonjë autoritet që ka të drejtë të marrë raporte në përputhje me legjislacionin në fuqi, në lidhje me sinjalizimin në sektorin publik, ndërsa rregullatorët sipas fushës në të cilën bëhet sinjalizimi në lidhje me sinjalizimin në sektorin privat.**
   - **1.8. Institucion publik - nënkupton organet, autoritetet dhe agjencitë publike në nivelin qendror dhe lokal që ushtrojnë kompetenca legjislative, ekzekutive, administrative, gjyqësore ose prokuroriale apo institucione të tjera publike të përcaktuara me ligj.**
   - **1.9. Subjekt privat – nënkupton shoqëritë tregtare, personat juridikë, sipas ligjit për lirinë e asociimit në organizata joqeveritare dhe persona të tjerë juridikë të përcaktuar me ligj.**
   - **1.10. Zyrtar përgjegjës - personi i caktuar nga institucioni publik apo subjekti privat për të pranuar dhe trajtuar sinjalizimin.**
   - **1.11. Veprim i dëmshëm - çdo veprim apo mosveprim i drejtpërdrejtë ose i tërthortë që cënon interesin e ligjshëm të sinjalizuesit apo personit të lidhur me sinjalizuesin.**

1.12. Person i lidhur me sinjalizuesin - personi i cili ndihmon sinjalizuesin ose mund të ofrojë prova të lidhura me sinjalizimin apo çdo person tjetër që mund të dëmtohet për shkak të çfarëdo lidhjeje me sinjalizuesin.

1.13. E dhënë personale - çdo informacion lidhur me një person fizik të identifikuar ose të identifikueshëm siç përcaktohet me Ligjin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

1.14. Informacion i klasifikuar - çdo informacion i klasifikuar siç përcaktohet me Ligjin për klasifikimin e informacioneve dhe verifikimin e sigurisë.

Koment, neni 3

1. Qëllimi i nenit 3 është përcaktimi i kuptimit të nocioneve/shprehjeve të cilat rregullohen më detajisht në nenet vijuese të Ligjit. *"Përkufizimet"* janë në funksion të sqarimit të shprehjeve që përdoren në tekstin e Ligjit dhe paraqesin një rëndësi të posaçme, sepse interpretimi i dispozitave tjera duhet të bëhet në harmoni me këto përkufizime. Parimet dhe standardet për hartimin e akteve normative, e në këtë rrafsh edhe ligjeve, përmbajnë këto kritere lidhur me përkufizimet: (a) përkufizohen vetëm ato terma që kanë dykuptimësi; (b) mund të keqinterpretohen; (c) janë të panjohura dhe (4) janë të veçanta për një fushë.[41]Përkufizimet e dhëna në nenin 3, në përgjithësi, janë në dritën e standardeve të lartcekura.

2. Sinjalizuesi është nocioni kryesor[42] i Ligjit, i cili sinjalizuesin e përkufizon si *"çdo person i cili raporton ose shpalos informacione për një kërcënim ose cenim të interesit publik në kontekstin e marrëdhënies së vet të punës në sektorin publik ose privat."* Sipas këtij përkufizimi, sinjalizuesi është person fizik. Sinjalizuesit kanë rol pozitiv për integritetin dhe performancën e institucionit publik apo subjektit privat. Zakonisht, sinjalizuesi shihet si një rrezik apo kërcënim për organizatën apo entitetin ku punon. Mirëpo, në fakt, rrezik paraqesin personat që abuzojnë apo përfitojnë nga shkeljet e ndryshme mirëpo jo sinjalizuesit. Meqenëse sinjalizimi në përgjithësi është një përgjigje pozitive ndaj rrethanave negative që ndodhin në organizatë, atëherë sinjalizuesit duhet të inkurajohen më shumë nga organizatat dhe nga shoqëria.[43]

3. Ligji përcakton se sinjalizuesi raporton apo shpalos informacione për një kërcënim apo cenim të interesit publik. Kërcënimi është veprimi apo mosveprimi i cili rrezikon interesin publik, ndërsa cenimi paraqet veprimin apo mosveprimin me të cilin cenohet, lëndohet apo shkaktohet ndonjë pasojë apo dëm i interesit publik. Ligji përcakton se sinjalizimi mund të bëhet vetëm në mbrojtjen e interesit publik dhe jo për *çështjet* apo interesat personale. Për mbrojtjen e të drejtave apo interesave individuale, individët ndjekin procedurat administrative brenda dhe jashtë institucionit apo procedurat gjyqësore. Në rast se një person vendos të sinjalizojë, ai duhet të jetë i bindur se është duke vepruar në të mirë të interesit publik.

4. Motivet që ndikojnë për të sinjalizuar mund të jenë të ndryshme, por Ligji vendos prezumimin e interesit publik për sinjalizim, por pa e përkufizuar se çfarë është *'interesi publik.'* Lidhur me interesin publik, ka përkufizime të shumta dhe se një përkufizim integrues mund të jetë si në vijim: interesi publik përfshin shumë aspekte

41 Udhëzimi Administrativ Nr.03/2013 për standardet e hartimit të akteve normative. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8696

42 Për sinjalizuesit përdoren emra të ndryshëm, si: informator, njoftues, raportues. Në gjuhën angleze përdoret shprehja 'whistleblower.'

43 Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin"Whistle-blowing in Organizations" (New York, by Taylor & Francis Group, LLC, 2008) fq.34.

të cilësisë së jetës njerëzore, duke filluar me të drejtat themelore të njeriut, sigurinë njerëzore, zhvillimin ekonomik, mirëqenien sociale, dinjitetin dhe lumturinë e njerëzve, dhe trashëgiminë e vlerave kulturore.[44]

1. Sinjalizimi, në kuptim të përgjithshëm, është raportimi apo shpalosja e informacioneve apo veprimeve që konsiderohen joligjore, joetike, jokorrekte brenda një organizate, qoftë kjo në kuadër të sektorit publik apo privat e të cilat dëmtojnë interesin publik. Sinjalizimi është i *'dizajnuar'* si një mjet kryesor për të adresuar keqbërje të rrezikshme dhe sjellje jofunksionale në organizatat e sotme. Nuk ekziston një përkufizim i vetëm dhe i pranuar universalisht për sinjalizimin. Termi *"sinjalizim"* rrjedh nga fjala *"sinjalizues"* dhe për herë të parë është përkufizuar nga Ralp Nader si në vijim: "Sinjalizimi është akti i një burri apo gruaje i/e cili/a duke besuar se interesi publik mbizotëron organizatën që ai/ajo i shërben, sinjalizon se organizata është e përfshirë në veprimtari korruptive, të paligjshme, mashtruese ose të dëmshme."[45] Sinjalizimi është akt/veprim me vullnetin e lirë, dhe se askush nuk mund të detyrohet të sinjalizojë.

5. Ligji përcakton se sinjalizimi i cili bëhet brenda organizatës apo jashtë saj, tek një organ kompetent, quhet raportim. Në rastet kur sinjalizimi bëhet jashtë institucionit ku ka ndodhur shkelja dhe jashtë organit kompetent për trajtimin e sinjalizimit të jashtëm, atëherë ky sinjalizim quhet shpalosje. Në fakt, shpalosja është bërja publike apo akt i zbulimit i cili i vihet në dispozicion publikut të gjerë. Ky kategorizim është në pajtim me praktikat ndërkombëtare. Sipas Transparency International (TI), sinjalizuesit përfshijnë edhe individë që janë jashtë marrëdhënies tradicionale të punëdhënësit me të punësuarit, të tillë si: konsulentë, kontraktorë, kursantë/praktikantë, vullnetarë, studentë punëtorë, punëtorë të përkohshëm dhe ish-punonjës.[46]

2. Termi *"person në kontekstin e marrëdhënies së punës",* sipas kornizës së Ligjit, përfshin jo vetëm personat në marrëdhënie aktuale (aktive) të punës, por edhe kategoritë tjera të personave fizikë në kuadër të sektorit publik apo privat, siç janë: bashkëpunëtorët, vullnetarët, praktikantët, kandidatët për punësim, kontraktorë dhe nënkontraktorë shërbimesh, ofrues të shërbimeve pavarësisht kohëzgjatjes dhe pagesës. Ky përkufizim gjithëpërfshirës është bërë me qëllim të zgjerimit të kategorisë së personave të cilët mund të jenë sinjalizues.

6. Termi *"punëdhënës"* në kuptim të këtij Ligji, përfshin të gjitha institucionet e sektorit publik dhe subjektet e sektorit privat, në kuadër të të cilave veprojnë apo kanë vepruar "personat në kontekstin e marrëdhënies së tyre të punës."

3. Dispozitat e nënparagrafit 1.7 të nenit 3 nuk janë të qarta në mënyrën se si janë përpiluar. Por nga konteksti i këtij neni dhe Ligjit në përgjithësi mund të thuhet se qëllimi i këtyre dispozitave ka të bëjë me referimin e autoriteteve përgjegjëse (organeve) jo vetëm me zbatimin e Ligjit, por edhe me mbikëqyrjen e zbatimit të tij. Këto autoritete kryesore janë: (1) Agjencia Kundër Korrupsionit si organ kompetent për sinjalizimin në sektorin publik; (2) Organet rregullatore tek t**ë** cilat b**ë**het sinjalizimi i jashtëm për sektorin privat.

---

44 Legjislacioni kosovar në dy raste i referohet definimit të interesit publik. Kodi Penal, në Nenin 200(4), përcakton: *"Interes publik nënkupton që mirëqenia e përgjithshme e publikut mbipeshon interesin individual."*
Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik, në Nenin 3 (1.1.1), përcakton: *'Interes publik – interesi material ose jo material i ligjshëm dhe i drejtë në dobi të qytetarëve'.*

45 Daniele Santoro & Manohar Kumar*,"Speaking Truth to Power A Theory of Whistleblowing"*(Springer International Publishing AG, part of Springer Nature 2018) fq. 11.

46 Transparency International *,"International principles for whistleblower legislation best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest"* (2013), fq.4.

7. Lidhur me sektorin publik, autoritete kompetente janë edhe institucionet përkatëse të sigurisë, mbrojtjes, inteligjencës dhe marrëdhënieve ndërkombëtare, por edhe komisionet funksionale parlamentare, në këto fusha, për të cilat do të flitet në nenet përkatëse. [47]
8. Me termin *"institucion publik"* Ligji përfshin të gjitha organet, entitetet, agjencitë, autoritetet, apo struktura tjera në nivel lokal dhe qendror, të cilat në mandatin e tyre ligjor dhe kushtetues ushtrojnë kompetenca legjislative, ekzekutive, administrative, gjyqësore ose prokuroriale, apo institucione të tjera publike të përcaktuara me ligj. Lidhur me termet: institucion, autoritet, organ, agjenci, këto janë terma të cilët përmenden në legjislacionin pozitiv. Kushtetuta e Kosovës, si akti me i lartë juridik, për shembull, përmend këto terma në rastin e përcaktimit të fushëveprimit të institucioneve të ndryshme të pushtetit qeverisës.[48]
9. Qëllimi dhe objekti i nënparagrafit 1.9. është kuptim i termit "subjekti privat" që sipas këtij Ligji, nënkupton tri kategori: (1) shoqëritë tregtare, të cilat përfshijnë çfarëdo lloji të shoqërisë tregtare të themeluar në Kosovë, duke përfshirë bizneset individuale, ortakëritë e përgjithshme, ortakëritë e kufizuara, shoqëritë me përgjegjësi të kufizuar dhe shoqëritë aksionare;[49] (2) personat juridikë sipas ligjit për lirinë e asocimit në organizata joqeveritare të cilët kanë statusin e personit juridik të pavarur dhe jopërfitues, të themeluar për realizimin e qëllimeve të ligjshme për përfitim publik ose interes të ndërsjellë. Organizata joqeveritare janë personat juridikë të cilët mund të organizohen në tri forma si në vijim: shoqatë, fondacion dhe institut,[50] dhe **(**3) persona të tjerë juridikë të përcaktuar me ligj përfshijnë personat juridikë të cilët kanë fushëveprim specifik dhe rregullohen me ligje apo akte (statute) të veçanta si: partitë politike, komunitetet fetare, sindikatat; kryqi i kuq, etj.
10. Shprehjet tjera të përcaktuara në nenin 3, komentohen tek nenet përkatëse të Ligjit.[51]

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Sikur TI e gjithashtu edhe Këshilli i Evropës theksojnë rëndësinë e një përkufizimi të gjerë të sinjalizuesve në zemër të legjislacionit të sinjalizuesve. Sipas përkufizimit të marrë nga parimet udhëzuese të TI, sinjalizues është çdo punonjës apo punëtor i sektorit publik ose privat që zbulon informacionin e mbuluar nga përkufizimi i gjerë i TI për sinjalizimin (shih piken 3 më poshtë) dhe që rrezikon të ndëshkohet. Kjo përfshinë individë që janë jashtë marrëdhënies tradicionale punonjës-punëdhënës, të tilla si konsulentë, kontraktorë, kursantë/praktikantë, vullnetarë, studentë, punëtorë të përkohshëm dhe ish-punonjës. Mbrojtja shtrihet në sinjalizuesit që tentojnë dhe perceptohen si të tillë; individët që ofrojnë informacion mbështetës në lidhje me zbulimin; dhe ata që asistojnë ose përpiqen të asistojnë një sinjalizues.
2. Kategorizimi në këtë ligj është në përputhje me praktikat ndërkombëtare.[52]Është e rëndësishme që ta keni një përkufizim të gjerë dhe të qartë të sinjalizimit që mbulon

47 Lidhur me *" autoritetet tjera"* për sektorin publik shih komentet e neneve, 18 dhe 21.
48 Shih p.sh.Neni 3 [Barazia para Ligjit], Neni 41 [E Drejta e Qasjes në Dokumente Publike]; Neni 130 [Autoriteti Civil i Aviacionit], Neni 142 [Agjencitë e Pavarura].
49 Ligji Nr. 06/L -016 për Shoqëritë tregtare/ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës Nr. 9 / 24 Maj 2018, Prishtinë.
50 Ligji Nr.06/L-043 për Lirinë e Asociimit në Organizata Jo Qeveritare/Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/Nr.11/24 Prill 2019, Prishtinë.
51 Shih komentin e neneve 4, 8, 9, 21. te Ligjit.
52 Transparency International,(2013), fq. 4.

një gamë sa më të gjerë të veprimeve të gabuara. Kufizimi i fushës së informacionit për të cilin do të mbrohen individët, do ta pengojë sinjalizimin. Në të vërtetë, nëse njerëzit nuk janë plotësisht të sigurt se sjellja që ata duan të raportojnë u përshtatet kritereve, ata do të heshtin, që do të thotë se organizatat, autoritetet dhe publiku mbesin të panjoftuar ndaj keqbërjeve që mund të dëmtojnë interesat e tyre.[53]

3. Një përkufizim i sinjalizimit pasqyrohet në parimin udhëzues të TI për sinjalizimin si në vijim: "zbulimi i informacionit në lidhje me aktivitete të korruptuara, të paligjshme, mashtruese ose të rrezikshme që kryhen brenda ose nga organizatat e sektorit publik ose privat* - të cilat shqetësojnë ose kërcënojnë interesin publik – pranë individëve ose entiteteve që besohet të jenë në gjendje që të ndërmarrin veprime".

** Përfshirë keqbërje të perceptuara ose të mundshme.*

4. Këshilli i Evropës theksoi gjithashtu se kufizimi i mbrojtjes së sinjalizuesit për lloje të caktuara të veprimeve të gabuara, të tilla si veprat penale të korrupsionit, të zbuluara në organe të caktuara, mund të krijojë konfuzion midis sinjalizimit dhe informimit ose denoncimit dhe mund ta rrisë kundërshtimin ndaj ligjit dhe mosbesimin në qëllimin e tij. Prandaj është e rëndësishme që çdo dispozitë legjislative ta mundësojë ngritjen e një spektri të gjerë të shqetësimeve.[54]

5. Praktikat më të mira ndërkombëtare theksojnë rëndësinë e një përkufizimi të gjerë të keqbërjes (në këtë Ligj "raportimi ose zbulimi i interesit publik"). Një shembull i kësaj theksohet në parimet udhëzuese të TI : sinjalizimi është zbulimi ose raportimi i keqbërjes, duke përfshirë por pa u kufizuar në korrupsion; veprat penale; shkelje të detyrimit ligjor**; gabimet gjyqësore; rreziqet specifike për shëndetin publik, sigurinë ose mjedisin; keqpërdorimi i autoritetit; përdorimi i paautorizuar i fondeve ose i pronës publike; shkaktim i humbjes së madhe ose keqmenaxhim; konflikt interesi***; dhe vepron për ta mbuluar cilëndo nga këto.

** Përfshirë zbulimet financiare mashtruese të bëra nga agjencitët/zyrtarët qeveritarë dhe korporatat publike.

**** Mund të përfshijë edhe shkeljen e të drejtave të njeriut nëse justifikohet ose është e përshtatshme brenda një konteksti kombëtar*

6. Për këtë qëllim, përkufizimi i sinjalizimit në këtë Ligj nuk është plotësisht në përputhje me praktikat më të mira ndërkombëtare pasi Ligji përcakton prezumimin e interesit publik për sinjalizim, pa përcaktuar se çfarë është "interesi publik". Përveç kësaj, keqbërja e perceptuar ose e mundshme nuk përfshihet në përkufizimin e "raportimit ose zbulimit të interesit publik" në këtë Ligj.

53 United Nations Office on Drugs and Crime, (UNODC), "*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons"* (2015), fq. 22.
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf/

54 Council of Europe, *"Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework",* (2015), fq. 8. https://rm.coe.int/16806fffbc.

Neni 4

Parimet e përgjithshme të detyrave dhe përgjegjësive të zyrtarit përgjegjës

1. Në ushtrimin e funksioneve të tij/saj, zyrtari përgjegjës:
1.1. vepron me ndershmëri, paanshmëri dhe efikasitet, duke pasur parasysh interesat legjitim të sinjalizimit;
1.2. ruan konfidencialitetin e informatave;
1.3. vepron i pavarur ndaj qëndrimeve politike apo ndaj çfarëdo ndikimi tjetër të padrejtë që mund të pengojë ushtrimin e detyrave të tij/saj nga ky ligj;
1.4. shmang çdo lloj konflikti potencial të interesit, dhe zbulon menjëherë para autoritetit kompetent çfarëdo lloj konflikti të interesit para fillimit të hetimit administrativ të sinjalizimit;
1.5. ndërmerr të gjitha masat e duhura për të mbrojtur dokumentacionin dhe provat në lidhje me njoftimin e zhdukjes, fshehjes, ndryshimit, falsifikimit dhe veprimeve të tjera që kanë për qëllim shkatërrimin e tyre.

Koment, neni 4

1. Neni 4 përcaktimon parimet dhe përgjegjësitë e zyrtarit përgjegjës i cili pranon dhe trajton rastet e sinjalizimit. Zyrtari përgjegjës është personi i caktuar në kuadër të institucionit publik apo subjektit privat që të pranojë rastet e sinjalizimit dhe t'i trajtojë ato sipas detyrës zyrtare. Në ushtrimin e funksionit të tij/saj, zyrtari përgjegjës duhet të veprojë me ndershmëri, paanshmëri, efikasitet, gjithnjë duke pasur parasysh interesat legjitime të sinjalizuesit, të shmang konfliktin e interesit, dhe të administrojë në mirëbesim provat dhe faktet nga fshehja zhdukja, falsifikimi etj.

2. Këto parime mund të thuhet se janë parimet mbizotëruese të punës së zyrtarit përgjegjës për sinjalizimin, sepse kjo është në funksion të besueshmërisë dhe integritetet të procesit të sinjalizimit. Parimi i konfidencialitetit, është një prej parimeve themelore të punës së zyrtarit përgjegjës. Sipas këtij parimi, zyrtari përgjegjës është i detyruar për të ruajtur fshehtësinë e informatave në të cilat ka qasje për shkak të funksionit të tij/saj. Ky parim ka rëndësi thelbësore për besueshmërinë e sinjalizimit dhe mbrojtjen e sinjalizuesit.[55]

3. Parimi i pavarësisë nga qëndrimet politike apo ndikimet tjera është po ashtu në listën e parimeve themelore. Theksi është te neutraliteti politik, sepse mos zbatimi i këtij parimi mund të dëmtojë procesin e sinjalizimit. Shmangia e konfliktit të interesit është po ashtu një prej parimeve kryesore. Konflikti i interesit lind nga një rrethanë në të cilën zyrtari ka interes privat që ndikon, mund të ndikojë ose duket se ndikon në kryerjen me paanshmëri dhe objektivitet të detyrës së tij zyrtare."[56] Në situata të tilla, zyrtari përgjegjës, në pajtim me legjislacionin në fuqi, njofton autoritetin kompetent, i cili mund të jetë udhëheqësi i drejtpërdrejt në institucionin publik apo subjektin privat ose Agjencinë Kundër Korrupsionit.

55 Më gjerësisht rreth parimit të konfidencialitetit, shih komentin e nenit 11.
56 Neni 6. Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik.

4. Gjithashtu, parimi i organizimit administrativ dhe kryerjes së detyrës është një nga parimet kryesore. Sipas këtij parimi, zyrtari përgjegjës duhet të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme për të mbrojtur dhe ruajtur informacionin/ provat/ të cilat mund të jenë objekt i zhdukjes, fshehjes, ndryshimit, falsifikimit dhe veprimeve të tjera që kanë për qëllim shkatërrimin e tyre. Dështimi i tij/saj për të përmbushur këtë parim, ashtu sikurse edhe parimet tjera, mund të rezultojë me përgjegjësi penale për keqpërdorim të detyrës zyrtare.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Konfidencialiteti është një kërkesë minimale e çdo legjislacioni që synon të mbrojë sinjalizuesit. Është linja e parë e mbrojtjes dhe e shton besimin në sistemin e sinjalizimit. Garantimi i konfidencialitetit do të ndihmojë në uljen e zbulimeve anonime.[57]Konfidencialiteti vlen jo vetëm për emrin e sinjalizuesit, por edhe për "identifikimin e informacionit". Në organizata të vogla, ose kur disa fakte janë të njohura vetëm për pak persona, disa informacione mundësojnë identifikimin e sinjalizuesit.[58]
2. Një nga mënyrat më efikase për të parandaluar ndëshkimin ndaj një sinjalizuesi është që të sigurohet se hakmarrësit e mundshëm nuk e dinë identitetin e sinjalizuesit. Nëse nuk e dinë se kush e ka bërë zbulimin, ata nuk mund të ndërmarrin masa negative ndaj tyre. Mosnjohja e identitetit të sinjalizuesit ka avantazhin shtesë të zhvendosjes së fokusit nga individi në shqetësimin e ngritur. Prandaj, praktika më e mirë ndërkombëtare është sigurimi i mundësisë individuale për të raportuar në mënyrë anonime dhe për t'u dhënë mbrojtje të plotë atyre sinjalizuesve që kanë zbuluar informacion në mënyrë anonime dhe që më pas janë identifikuar pa pajtimin e tyre të qartë.
3. Raportimi anonim siguron një mekanizëm për të bërë zbulim të informacionit për individët të cilët kanë frikë nga pasojat negative ose supozojnë se do të merret kujdes i pamjaftueshëm për ta mbrojtur identitetin e tyre dhe përndryshe nuk flasin.[59] Lejimi i raportimit anonim duhet të konsiderohet veçanërisht në vendet ku sistemi ligjor është i dobët, ose ku siguria fizike e sinjalizuesve është shqetësuese.[60]
4. Duhet të theksohet se anonimiteti, megjithatë, i ka kufizimet e tij. Së pari, është praktikisht e vështirë të sigurohet mbrojtje gjithëpërfshirëse për një person, identiteti i të cilit është i panjohur. Së dyti, dialogu midis marrësit të zbulimit dhe sinjalizuesit është i rëndësishëm në rastet kur zbulimi nuk përmban informacion të mjaftueshëm për të bërë hetime dhe për të ndërmarrë veprime sanuese. Atëherë mund të nevojitet që të kërkoni nga sinjalizuesi sqarim ose informacion shtesë që ata mund ta kenë. Së treti, sinjalizuesi mund të mos jetë i informuar për përparimin dhe rezultatin e hetimit. Për të sanuar këtë, emaili anonim mund të përdoret nga sinjalizuesit, ndërsa ka edhe platforma në internet që mundësojnë raportimin anonim dhe sigurojnë

57 South African Law Reform Commission*" Discussion Paper, Protected Disclosures 107"*(2014), fq. 45. https://www.justice.gov.za/salrc/dpapers/dp107.pdf.
58 Government Accountability Project (GAP), International Best Practice for Whistleblower Policies, Principle 6 (2016). https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/
59 Paul Latimer & AJ Brown, *" Whistleblower Laws: International Best Practice* " in UNSW Law Journal (2008) fq. 744, shih, UNODC 2015, fq. 50; shih gjithashtu, për shembull, një sondazh francez që zbuloi se 20 për qind e punëtorëve do të sinjalizojnë vetëm në mënyrë anonime (Harris Interactive, "Lanceurs d'alerte": quelle perceptimi de la part des salariés ?(2015), fq.9. http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2015/12/Rapport-Harris-Perception-des-lanceurs-dalerte-Transparency-International-France-Tilder.pdf.
60 David Banisar,"*Whistleblowing: International Standards and Developments"* (2011). *https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1753180_code1573110.pdf?abstractid=1753180&mirid=1,*

kanale për dialog midis sinjalizuesit dhe marrësit të zbulimit. Organizatat gjithashtu mund të përdorin shërbimet e një pale të jashtme, të tilla si Avokati i Popullit ose organizatat e shoqerisë civile. Në Rumani, zyra e Transparency International vepron si ndërmjetës midis Electrica, një ofrues i madh i energjisë elektrike dhe punonjësve sinjalizues. TI Rumania i merr dhe i anonimizon raportet përpara se t'ia transmetojë ato punëdhënësit. TI Rumania më pas vepron si një ndërmjetës për ta mundësuar dialogun midis sinjalizuesit dhe punëdhënësit. Sinjalizuesi nuk është anonim në kuptimin e përgjithshëm, por kompania nuk e di kush është ai ose ajo.

5. Në çdo rast, ndërsa zbulimet anonime mund ta bëjnë më të vështirë hetimin e një shqetësimi, kjo nuk duhet të bëjë që një shqetësim të mos merret seriozisht. Dhe nëse zbulohet identiteti i sinjalizuesit anonim, atyre duhet t'u jepen të njëjtat të drejta dhe mbrojtje si sinjalizuesve të tjerë. Legjislacioni në Australi është një shembull që i mbron sinjalizuesit anonimë.[61]

6. Ky Ligj nuk parashikon lejimin e raportimit anonim dhe prandaj e përmbushë vetëm praktikën e mirë aktuale duke marrë parasysh raportimin konfidencial. Nëse Ligji nuk përfshinë një dispozitë për raportimin anonim nuk do të thotë se organizatat në sektorin publik dhe privat nuk duhet ta ofrojnë mundësinë e një kanali anonim të raportimit. Nëse një sinjalizues ka frikë nga hakmarrja dhe reprezaljet, është e arsyeshme që ata kanë më pak gjasa të raportojnë. Organizata pastaj humbet informacionin potencialisht të rëndësishëm dhe çdo dëm mund të jetë dukshëm më i madh për kompaninë.

7. Mundësimi i raportimit anonim thyen barrierat, inkurajon numrin më të gjerë të njerëzve që të paraqiten, dhe për këtë arsye u ofron kompanive shkallën më të madhe të mbrojtjes nga rreziku. Sipas Report te sinjalizimit për vitin 2019 te EQS group, për kompanitë që e ofrojnë mundësinë e raportimit në mënyrë anonime, 58 për qind e raporteve fillestare u dorëzuan në mënyrë anonime.[62]

61 Public Interest Disclosure Act 2013,www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.
62 EQS Group, "*Whistleblowing Report"* (2019).
https://www.eqs.com/en-us/compliance-knowledge/white-papers/whistleblowing-report-2019/.

KAPITULLI II - Sinjalizimi, të Drejtat dhe Mbrojtja e Sinjalizuesve

Neni 5

Raportimi dhe shpalosja e mbrojtur

1. **Raportimi dhe shpalosja në interes publik është e mbrojtur kur bëhet për shkak se:**
   - **1.1. shkelja është kryer, është duke u kryer apo ka gjasa të kryhet;**
   - **1.2. personi ka dështuar, është duke dështuar ose ka gjasa të dështojë të përmbush ndonjë detyrim ligjor;**
   - **1.3. ka ndodhur, është duke ndodhur ose ka gjasa të ndodhë keqadministrimi i drejtësisë;**
   - **1.4. shëndeti apo siguria e individit është rrezikuar, është duke u rrezikuar ose ka gjasa të rrezikohet;**
   - **1.5. mjedisi është dëmtuar, është duke u dëmtuar ose ka gjasa të dëmtohet;**
   - **1.6. ka pasur keqpërdorim të detyrës zyrtare apo autoritetit, keqpërdorim të parave publike ose resurseve të një institucioni publik; kjo është duke ndodhur ose ka gjasa të ndodhë;**
   - **1.7. një veprim apo mosveprim nga ose në emër të një institucioni publik është diskriminues, shtypës, kryhet nga pakujdesia ose përbën keqmenaxhim të rëndë;**
   - **1.8. informacioni që synon të tregojë ndonjë nga çështjet që bien në ndonjë nga nënparagrafët e mësipërm ka qenë, është ose ka gjasa të jetë fshehur ose shkatërruar.**
2. **Raportimi apo shpalosja do të supozohet se është në interes publik, përveç nëse vërtetohet e kundërta.**

Koment, neni 5

1. Neni 5 është një prej neneve më të rëndësishme të Ligjit. Ky nen përcakton fushat dhe rrethanat sipas të cilave sinjalizimi është i mbrojtur. Sipas dispozitave të këtij neni, sinjalizimi i mbrojtur është ai sinjalizim i cili bëhet për një dyshim të arsyeshëm se është kryer një shkelje, është duke u kryer aktualisht apo se ka gjasa të kryhet. Termi "shkelje" është gjithëpërfshirës dhe Ligji nuk e përkufizon çka është një "shkelje." Shkeljet mund të jenë veprime apo mosveprime që ndodhin vetëm një herë ose sjellje që përsëriten, dhe disa shkelje të vogla së bashku mund të përbëjnë një shkelje të rëndë. [63]

2. Dispozitat e nënparagrafit 1.1. të nenit 5 kanë këtë përmbajtje: "shkelja është kryer, është duke u kryer apo ka gjasa të kryhet." Këto dispozita mund të interpretohen në dy kuptime: (a) E para lidhet me momentin kohor të sinjalizimit të shkeljes, dhe për këtë nuk ka kufizim, por sinjalizimi i hershëm është me rëndësi të madhe sepse në këtë mënyrë mund të bëhet parandalimi i shkeljes apo praktikës dyshuese dhe të pengohet shkaktimi i dëmit. Vetë sinjalizimi si veprim është i modeluar si një instrument preventiv; (b) Ndërsa interpretimi i dytë ka të bëjë se këto dispozita janë *"një preambulë"* e nënparagrafëve 1.2. deri te 1.8 që ndërlidhen me sinjalizimin e shkeljeve si fushat e caktuara shprehimisht.

63 Wim Vandekerckhove, *"Udhëzuesi për Mbrojtjen e Sinjalizuesve"* (Këshilli i Evropës, qershor 2019) fq. 8. Ky udhëzues gjendet në: https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c.

3. Termi *"ka gjasa të kryhet"* i referohet *"dyshimit t*ë *arsyeshëm"* se një shkelje mund të ndodhë në bazë të informatave, perceptimit apo analizimit të profilit të rastit konkret. Ligji përfshin disa fusha në kuadër të të cilave mund të ndodhin shkelje të ndryshme, sinjalizimi i të cilave është i mbrojtur.
4. Një prej fushave për të cilat mund të bëhet sinjalizimi i mbrojtur është nëse *personi ka dështuar t*ë *përmbush*ë *një detyrim ligjor.* Dështimi për të përmbushur një detyrim ligjor, sipas këtij neni, i referohet rastit kur personi në kuadër të autorizimeve të tij/saj ligjore ka dështuar, është duke dështuar apo ekziston dyshimi i arsyeshëm se do të dështojë për të përmbushur detyrimin ligjor, sipas afatit të dhënë kohor dhe standardeve të kërkuara. Dështimi mund të jetë si pasojë e veprimeve të qëllimshme apo edhe mosveprimeve, por edhe si pasojë e neglizhencës dhe joefikasitetit. Kjo mund të ketë efekt negativ, jo vetëm në punën e organizatës ku punon, por edhe të dëmtojë interesin publik. *"Detyrim ligjor,"* nënkupton çdo detyrim i cili imponohet nga kushtetuta, ligjet, vendimet e institucioneve të gjyqësisë, rregulloret, statutet, urdhërat, direktivat, njoftimet, kërkesat apo vendim i gjyqësoret i cili është i ndërlidhur me ushtrimin e profesionit, pozitës, veprimtarisë biznesore, shërbimeve publike, në kuadër të sektorit publik apo privat.[64]
5. *Keqadministrimi i drejtësisë* është një fushë tjetër e sinjalizimit të mbrojtur, e përcaktuar me nënparagrafin 1.3. Të drejtat e njeriut, të garantuara me instrumentet kryesore ndërkombëtare dhe kombëtare, jetësohen kur institucionet përgjegjëse japin drejtësi në kohë dhe drejtësia mirëadministrohet. Keqadministrimi i drejtësisë është i ndërlidhur me punën e institucioneve përgjegjëse në rast se dështojnë të kryejnë mandatin e dhënë kushtetues dhe ligjor, i cili është i detyrueshëm për këto institucione. Jo rrallë, mund të ketë keqadministrim të drejtësisë nga institucionet dhe personat përgjegjës që kryhet përmes veprimeve si: ushtrimi i ndikimit, ryshfeti, fshehja e provave relevante, falsifikimi i dokumenteve, pakujdesia, neglizhimi, mosqasja në drejtësi, mungesa e transparencës, vonesa në miratimin e një numri të caktuar aktesh, refuzimi për të dhënë informacion, diskriminimi, anshmëria, mungesa e paanësisë, abuzimi me pushtetin, etj.
6. *Rrezikimi i shëndetit dhe sigurisë s*ë *individit* është një prej fushave kryesore të sinjalizimit të mbrojtur. Në sektorin publik apo privat mund të ndodhin veprime të ndryshme përmes të cilave rrezikohet shëndeti apo siguria e individit. Këto veprime përshijnë (por nuk kufizohen): siguria e ambientit të punës; kujdesi shëndetësor; shërbimet profesionale spitalore; cilësia dhe siguria e ushqimit dhe e ujit; cilësia e shërbimeve të ndryshme që ofrohen nga sektori privat; siguria në trafik, etj.
7. Me dispozitat e nënparagrafit 1.5. është përcaktuar se *dëmtimi i mjedisit* është një nga fushat e sinjalizimit të mbrojtur. Sipas legjislacionit të aplikueshëm, dëmtim i mjedisit "është prishja e karakteristikave fiziko-kimike dhe strukturore të ekosistemit natyror, zvogëlimi i llojllojshmërisë biologjike dhe peisazheve të ekosistemeve natyrore, prishja e ekuilibrit ekologjik dhe cilësisë së jetës të shkaktuara kryesisht nga ndotja e ujit, ajrit dhe tokës prej veprimtarive të njeriut ose fatkeqësive natyrore."[65] Në kuptim të këtij neni, veprimet apo mosveprimit të cilat mund të dëmtojnë mjedisin

64 P.sh. raste të detyrimeve ligjore janë: mosdiskriminimi në vendin e punës, pagesa e tatimit, deklarimi i pasurisë së zyrtarëve publikë, mbrojta e të dhënave personale, ofrimi i kujdesit shëndetësor, zbatimi i vendimeve të gjyqësorit, mospirja e duhanit në ambientet e punës, mos shkaktimi i demit tjetrit, mbajta e maskës gjatë pandemisë Covid -19, etj.
65 Ligji Nr 03/L-025 për Mbrojtjen e Mjedisit, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/Prishtinë: Viti IV / nr. 50 / 06 prill 2009.

janë: ndotja e ujit; ndërtimet pa leje, dëmtimi i lumenjve; prerja e pyjeve; djegia e mbeturinave; zjarrvënia e qëllimshme; peshkimi dhe gjuetia pa leje, etj.

8. Objekti dhe qëllimi i nenparagrafit 1.6. është sinjalizimi i mbrojtur *lidhur me keqpërdorimin e pozitës zyrtare.* Ky keqpërdorim kryhet nga veprimet përmes të cilave personi zyrtar, duke shfrytëzuar detyrën apo autoritetin e tij, i tejkalon kompetencat e tij ose nuk i përmbush detyrat zyrtare të tij me qëllim të përftimit personal apo personave tjerë. Kjo fushë lidhet me veprat penale të korrupsionit, mashtrimit, keqpërdorimit të parasë publike, konfliktit të interesit, ushtrimit të ndikimit, keqpërdorimeve në prokurimin publik, mashtrimeve me tenderë, punësimeve jomeritore, falsifikimit të dokumentit zyrtar, dhënies së ryshfetit; nxjerrjes së kundërligjshme të vendimeve gjyqësore.[66]

9. Nënparafi 1.7 i nenit 5 i referohet *veprimeve apo mosveprimeve diskriminuese dhe shtypëse* të cilat mund të ndodhin nga ose në emër të institucionit publik, por kjo vlen edhe për sektorin privat. Nëse në ndonjë institucion të sektorit publik apo privat ka veprime të tilla, ato mund të sinjalizohen dhe ky sinjalizim është i mbrojtur. Veprimet diskriminuese dhe shtypëse janë shkelje që lidhen kryesisht me të drejtat e njeriut. Një prej vlerave themelore të rendit kushtetues të Kosovës është mosdiskriminimi. Askush nuk mund të diskriminohet në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal.[67]

10. Dispozita e nënparagafit 1.8. nuk rregullon një fushë të caktuar brenda së cilës mund të ndodhin shkelje, siç janë fushat e sipërtheksuara. Kjo për faktin se kjo dispozitë i referohet vetëm informacionit lidhur me fushat përkatëse por që i njëjti është shkatërruar apo ka gjasa të jetë shkatërruar apo fshehur. Fshehja apo shkatërrimi i informacionit mund të bëhet me qellim të pengimit të procesit të dokumentimit të shkeljeve të ndryshme. Pra duke fshehur apo shkatërruar informacionin relevant, atëherë minimizohet apo humbet edhe mundësia e trajtimit (provuarit) të sinjalizimit.

11. Paragrafi 2 i nenit 5 përmban *prezumim juridik* se sinjalizimi i bërë është në interes publik, përveç nëse vërtetohet e kundërta. Vërtetimi i kundërt bëhet përmes procesit të dokumentimit apo filtrimit të rastit të sinjalizuar. Vetëm pas filtrimit të rastit të sinjalizimit, mund të vërtetohet nëse sinjalizimi i plotëson kriteret për të qenë i mbrojtur, nëse është bërë në interes publik, dhe nëse kemi të bëjmë me shkelje ligjore, shkelje të standardeve profesionale të punës apo kodit të etikës.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Në praktikën krahasuese, legjislacioni përkatës për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në disa shtete u referohet vetëm veprave apo praktikave të korrupsionit dhe jo shkeljeve tjera.[68]

66 Kodi Penal, Kapitulli XXXIII, Korrupsioni zyrtar dhe veprat penale kundër detyrës zyrtare, Nenet 414-430.
67 Neni 24 [Barazia para Ligjit] i Kushtetutës së Kosovës.
68 Shih Ligjin Nr. 01, 02 -02010-39/13 datë 16.12. 2013 për mbrojtjen e personave që raportojnë korrupsion në institucionet e Bosnjes dhe Hercegovinës. http://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf .
Shih Ligjin nr. 60/2016 për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve në Shqipëri. https://univlora.edu.al/wp-content/uploads/2018/01/ligj-nr-60-dt-per-sinjalizimin-dhe-mbrojtjen-sinjalizuesve.pdf.

2. Ndërsa Direktiva Evropiane për mbrojtjen e personave të cilët raportojnë shkeljet e ligjit në BE, në nenin 2, përcakton tri kategori të shkeljeve të mundshme të cilat mund sinjalizohen. Kategoria e parë liston një katalog të fushave ku mund të ketë shkelje si në vijim: 1) prokurimi publik; 2) shërbimet financiare, produktet dhe tregjet, dhe parandalimi i pastrimit të parave dhe financimi i terrorizmit; 3) sigurinë dhe pajtueshmërinë e produktit; 4) siguria e transportit; 5) mbrojtja e mjedisit; 6) mbrojtja nga rrezatimi dhe siguria bërthamore; 7) siguria e ushqimit, shëndetit dhe mirëqenia e kafshëve; 8) shëndeti publik; 9) mbrojtja e konsumatorit; 10) mbrojtja e privatësisë dhe të dhënave personale, dhe 11) siguria e rrjeteve dhe sistemeve të informacionit. Kategoria e dytë përfshin shkeljet që ndikojnë në interesat financiare të Unionit, siç përmendet në nenin 325 të TBE dhe luftimin e krimit ekonomik.[69] Kategoria e tretë përfshin shkelje në lidhje me tregun e brendshëm, siç përcaktohet me nenin 26(2) të TBE[70], të cilat kanë të bëjnë me shkeljet e konkurrencës, të ndihmës shtetërore, të tatimit të korporatave.
3. Një shembull udhëheqës është përkufizimi i gjerë i keqbërjes në udhëzimet e sistemeve të menaxhimit të sinjalizimit ISO/DIS 37002. Keqbërja: veprim(e) ose mosveprim(e) që mund të shkaktojnë dëm. *Shënim 1* për tekstin: keqbërja mund të përfshijë, por nuk kufizohet në sa vijon: sjellje joetike, mashtrim, korrupsion, përfshirë ryshfet, shkelje e ligjit (kombëtar ose ndërkombëtar), shkelje e organizatës ose kodin tjetër të mirësjelljes të sjelljes, neglizhencë e rëndë, shkelje e politika e organizatës, diskriminim, ngacmim, bullizëm, përdorim i paautorizuar i fondeve ose burimeve publike, abuzim i autoritetit, konflikt i interesit, shkaktim i humbjes së madhe ose keqmenaxhim. *Shënim 2* për tekstin: keqbërja përfshinë edhe veprim ose mosveprim që rezulton në dëmtim ose rrezik dëmtimi të: të drejtave të njeriut, mjedisit, shëndetit dhe sigurisë publike, praktikave të sigurta të punës ose interesit publik. *Shënim 3* për tekstin: keqbërja ose dëmi mund të ketë ndodhur në të kaluarën ose aktualisht po ndodh ose mund të ndodhë në të ardhmen. *Shënim 4* për tekstin: dëmi i mundshëm mund të përcaktohet duke iu referuar një ngjarjeje të vetme ose një serie ngjarjesh.[71]

Neni 6

Ndalimi i pengimit të sinjalizimit

1. Çdo veprim ose mosveprim që synon pengimin e raportimit apo shpalosjes në interes publik është i pavlefshëm dhe zyrtari përgjegjës apo cilido person tjetër në rastet përkatëse ndiqet penalisht sipas dispozitave penale në fuqi në Kosovë.
2. Çdo dispozitë në një marrëveshje është e pavlefshme nëse synon të:
2.1. ndalojë ose kufizojë raportimin apo shpalosjen në interes publik;
2.2. përjashtojë ose kufizojë zbatimin e ndonjë dispozite të këtij ligji;
2.3. pengojë një person për të filluar ndonjë procedurë në bazë të këtij ligji;

69 Neni 325(1) i TBE, përcakton se "Bashkimi Evropian dhe shtetet anëtare luftojnë krimin ekonomik dhe çdo aktivitet tjetër të paligjshëm që prek interesat e Bashkimit Evropian, përmes masave që duhen marrë në përputhje me këtë nen, të cilat veprojnë si frenues dhe janë të tilla që ofrojnë mbrojtje efektive në shtetet anëtare dhe në të gjitha institucionet, organet, zyrat dhe agjencitë e Bashkimit Evropian." https://www.mei-ks.net/repository/docs/Traktati_i_Lisbones_-_Verzioni_i_Konsoliduar.pdf.

70 Neni 26(2) i TBE përcakton se: "Tregu i brendshëm përfshin një zonë pa kufij të brendshëm, në të cilën sigurohet lëvizja e lirë mallrave, personave, shërbimeve dhe kapitalit, në përputhje me dispozitat e Traktateve".

71 Shih International Organization for Standardization, *"Whistleblowing management systems –Guidelines no. ISO/DIS 37002"*. https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:dis:ed-1:v1:en.

2.4. pengojë një person për të filluar ndonjë procedurë për shkelje të kontratës në lidhje me çdo gjë që bëhet si pasojë e raportimit apo shpalosjes së informatave në interes publik

Koment, neni 6

1. Objekti dhe qëllimi themelor i nenit 6 është përcaktimi i ndalimit të sinjalizimit. Tri elementet themelore të cilat përcaktohen nga dispozitat e këtij neni janë: (1) pavlefshmëria e çdo veprimi që pengon sinjalizimin; (2) përgjegjësia penale e personave që pengojnë sinjalizimin, dhe (3) pavlefshmëria e marrëveshje të cilat mund të kenë në përmbajten e tyre dispozita të tilla.
2. Paragrafi 1 përcakton se çdo veprim i cili pengon sinjalizimin është i pavlefshëm dhe rrjedhimisht nuk prodhon kurrfarë efekti. Në kontekstin e këtij neni, fjala '*veprim'* i referohet aktiviteteve të ndryshme të cilat mund pengojnë kryerjen e sinjalizimin. P.sh.: presioni; kërcënimi me hakmarrje; fshehja e provave apo dokumenteve relevante; bërja e ndonjë marrëveshje me pengim sinjalizimin etj. Ndërsa fjala, *'mosveprim'* lidhet me mospërmbushjen e detyrimeve të ndryshme të cilat e pengojnë sinjalizimin. P.sh.: mostrajtimi i rastit të sinjalizimit, mospërgjigja brenda afateve procedurale, mosvënia në dispozicion e dokumenteve relevante etj. Ky paragraf përcakton edhe përgjegjësinë penale të personit fizik, qoftë ajo e zyrtarit përgjegjës apo cilido person që mund të merr veprime apo mosveprime për të penguar sinjalizimin. Theksi i kësaj dispozite jo rastësisht bie mbi personin zyrtar, sepse roli i tij/saj është thelbësor për trajtimin dhe mirëadministrimin e tij. Në rast të ekzistimit të përgjegjësisë penale, zbatohen dispozitat e legjislacionit penal.
3. Paragrafi 2 përcakton pavlefshmërinë e çfarëdo dispozite e cila mund të jetë e përfshirë në tekstin e një marrëveshjeje me qëllim për të penguar raportimin apo shpalosjen për interes publik. Cilado marrëveshje është e pavlefshme nëse: (1) ndalon apo kufizon sinjalizimin; (2) ndalon apo kufizon zbatimin e një dispozite konkrete të ligjit; (3) pengon një person të bëjë sinjalizimin, dhe (4) pengon një person për të filluar ndonjë procedurë për shkelje të kontratës për shkak të raportimit apo shpalosjes. Por pavarësisht që dispozitat e tilla janë të pavlefshme dhe të pazbatueshme, kjo nuk i liron nga përgjegjësia penale apo disiplinore personat të cilët i kanë përpiluar të njëjtat.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Legjislacioni duhet të sigurojë se askush nuk mund ta përjashtojë zyrtarisht të drejtën për sinjalizim.[72] Klauzolat e besnikërisë ose marrëveshjet e konfidencialitetit ose mos-zbulimit ("urdhrat e gjykatës") nuk duhet ta përjashtojnë sinjalizimin. Konsulentët, nënkontraktuesit, praktikantët, vullnetarët ose kursantët, si dhe punonjësit dhe ish-punonjësit, nuk duhet të detyrohen të nënshkruajnë kontrata ose marrëveshje mos-zbulimi që i ndalojnë ata të zbulojnë keqbërjen. Kjo pikëpamje përkrahet nga UNODC, i cili pranon se në rastet kur klauzolat e besnikërisë ose konfidencialitetit në kontratat e punonjësve ndalojnë një person që të ngrejë shqetësime, "ligji heq ose zgjidhë çdo dyshim se raportimi i keqbërjes ose dëmtimit të interesit publik tejkalon çdo detyrë të tillë ndaj punëdhënësit ".[73]

72 Council of Europe, *"Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum"* (2014), fq.30.
73 UNODC, (2015) fq. 27; Council of Europe, (2014), Principle 11. & GAP, 2013, Principle 8.

2. Ky Ligj pasqyron praktikën më të mirë aktuale në lidhje me ruajtjen e të drejtave. Shembuj të tjerë të praktikave të mira mund të gjenden në Irlandë, Maltë dhe Zambia.[74]

Neni 7

Të drejtat e sinjalizuesit

1. Sinjalizuesi ka të drejtën e:
1.1. mbrojtjes së identitetit të tij gjatë procesit të sinjalizimit;
1.2. ruajtjen e fshehtësisë së burimit të informacionit të sinjalizuar;
1.3. mbrojtjes kundër veprimeve të dëmshme.
2. Të drejtat e sinjalizuesit garantohen sipas këtij ligji si në vijim:
2.1. gjatë kohëzgjatjes së procedurës së hetimit administrativ të sinjalizimit;
2.2. pas përfundimit të procedurës së hetimit administrativ të sinjalizimit, me qëllim të kryerjes normale të detyrave funksionale të sinjalizuesit në marrëdhënien e vet të punësimit;
2.3. pas përfundimit të marrëdhënies së punës së sinjalizuesit me punëdhënësin e tij, kur nga rrethana të arsyeshme sinjalizuesi ka kërkuar mbrojtjen sipas këtij ligji.

Koment, neni 7

1. Nenit 7 garanton një *korpus t*ë *t*ë *drejtave themelore t*ë *sinjalizuesve* dhe vlefshmërinë kohore e tyre. Këto të drejta janë të ndërlidhura edhe me nene të tjera të këtij Ligji. Ky nen përcakton tri të drejta themelore për sinjalizuesin: (1) të drejtën e mbrojtjes së identitetit gjatë procesit të sinjalizimit, e cila e mbron dhe i jep siguri sinjalizuesit; (2) të drejtën për të ruajtur fshehtësinë dhe burimet e informacionit, e cila *është* shum*ë* e rëndësishme për të mbrojtur jo vetëm sinjalizuesin por edhe personat tjerë të cilët mund të kenë ndihmuar apo 'pajisur' me informacione/dokumente/prova sinjalizuesin; dhe (3) të drejtën për t'u mbrojtur nga veprimet e dëmshme.
2. Veprimet e dëmshme janë veprime apo mosveprime direkte apo të tërthorta që cenojnë interesin e ligjshëm të sinjalizuesit apo personit të lidhur me sinjalizuesin. *Interesi i ligjshëm* ka të bëjë me ushtrimin e të drejtave ligjore të sinjalizuesit, i pa penguar nga subjektet tjera.
4. Ky nen garanton edhe vlefshmërinë kohore të të drejtave të sinjalizuesit, të cilat pa dyshim se janë thelbësore për mbrojtjen e tij/saj. Sipas këtyre dispozitave janë *tri garanci ligjore* të cilat mundësojnë që sinjalizuesi t'i gëzojë këto të drejta. *Garancia e par*ë ka të bëjë me garantimin e të drejtave gjatë kohëzgjatjes së hetimit administrativ. Kjo kohëzgjatje nënkupton periudhën kohore nga momenti i sinjalizimit deri në periudhën e përfundimit të saj.[75] *Garancia e dyt*ë përcakton se të drejtat e sinjalizuesit, sipas këtij neni, ai i gëzon edhe pas përfundimit të hetimit administrativ. Qëllimi i kësaj garancie është për të siguruar sinjalizuesin që edhe pas

74 Neni 4 i ligjit Zambian ka të njëjtin formulim si neni 21 i ligjit te Maltës. Ligji Zambian i qasshëm në: http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/acts/Public%20Interest%20Disclosure%20%28Protection%20of%20Whistleblowers%29%20Act%202010.PDF/
75 Lidhur me procedurën e sinjalizimit dhe afatet kohore të saj, shih komentin e nenit 16.

përfundimit të hetimit administrativ, ai/ajo të vijojë të kryej normalisht detyrat e punës nga marrëdhënia e punësimit qoftë në sektorin publik apo privat, pa u shqetësuar nga pasojat e sinjalizimit. Ndërsa *garancia e tret*ë ka të bëjë me mbrojtjen e sinjalizuesit edhe pas përfundimit të marrëdhënies së punës, për shkak të *rrethanave t*ë *arsyeshme,* të cilat mund të mbizotërojnë.

3. Në kuptim të këtij neni, përfundimi i marrëdhënies së punës, sipas frymës dhe shkronjës së Ligjit, ka të bëjë me përfundimin e marrëdhënies në kontekstin e punës, (shih komentin e nenit 3, pikën 7). Përfundimi i marrëdhënies së punës mund të bëhet për shkaqe të ndryshme si në vijim: përfundimi i kontratës së punës, ndërprerja e saj me vendim të gjykatës, dorëheqja, pensionimi, largimi apo përjashtimi, përfundimi i punës praktike, përfundimi i punës vullnetare, i kryerjes se shërbimeve kontraktuese, nënkontraktuese, etj.[76]

5. *"Rrethanat e arsyeshme"* mund të jenë të ndryshme dhe të ndërlidhura me individualitetin e sinjalizuesit. Në rast të parashtrimit të kërkesës për mbrojtje edhe pas përfundimit të marrëdhënies së punës, organi përgjegjës do të vlerësojë këto rrethana për t'u kualifikuar si të arsyeshme. Rrethana të tilla mund të jenë: aspekti social, gjendja financiare, aspekti kulturor, religjioz, etj. Kjo garanci është shumë e rëndësishme, sepse publikimi i identitetit **t**ë sinjalizuesit apo informacionit **t**ë raportuar prej tij mund **t**ë ketë impakt negativ për personin q**ë** ka përfunduar marrëdhënien e punës edhe për faktin se kjo do të pakësonte mundësinë që ai person të sinjalizonte në të ardhmen në kontekstin e marr**ë**dhënies së re të punës.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Një nga mënyrat më efikase për të parandaluar hakmarrjen ndaj një sinjalizuesi është të sigurohet se hakmarrësit e mundshëm nuk e dinë identitetin e sinjalizuesit. Nëse ata nuk e dinë se kush e ka bërë zbulimin, ata nuk mund të marrin masa negative ndaj tyre. Mosnjohja e identitetit të sinjalizuesit ka avantazhin shtesë të zhvendosjes së fokusit nga individi në shqetësimin e ngritur. Ekzistojnë dy mënyra të ndryshme për të mbrojtur identitetin e një sinjalizuesi: ruajtja e konfidencialitetit dhe lejimi i raportimit anonim. Në rastin e parë, vetëm marrësi i zbulimit e di se kush është sinjalizuesi, dhe identiteti i sinjalizuesit mund të mos zbulohet pa pëlqimin e qartë të individit. Anonimiteti shkon një hap më tej pasi askush nuk e di identitetin e sinjalizuesit.

2. Konfidencialiteti është kërkesë minimale e çdo legjislacioni që synon të mbrojë sinjalizuesit. Është linja e parë e mbrojtjes dhe do të rrisë besimin në sistemin e sinjalizimit. Garantimi i konfidencialitetit ndihmon në uljen e zbulimeve anonime. Në çdo rast, mbrojtja e ofruar nga konfidencialiteti nuk është absolute, dhe marrësi i zbulimit duhet t'ia bëjë të qartë sinjalizuesit.

3. Para se të bëhet zbulimi duke përdorur kanale të përshtatshme, sinjalizuesi mund t'i ketë përmendur shqetësimet e tij para kolegëve, për shembull, e në këtë rast ekziston rreziku që të gjurmohet se ai/ajo e ka bërë zbulimin.

---

76 Shih p.sh. Ligji Nr. 03/L-212 i Punës, Kreu VIII, Ndërprerja e Marrëdhënies s**ë** Punës, Nenet, 67-77. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735.
Shih p.sh. Ligjin Nr. 06/L - 114 për Zyrtar**ë**t Publik**ë**, Kapitulli V, Përfundimi i Marrëdhënies s**ë** Punës në Shërbimin Civil, Nenet, 59-63. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=25839.

Neni 8

Të drejtat e personit të lidhur me sinjalizimin

1. **Personi i lidhur me sinjalizuesin gëzon të njëjtën mbrojtje si sinjalizuesi, nëse personi i tillë provon se veprimi i dëmshëm është ndërmarrë kundër tij për shkak të lidhjes së tij me sinjalizuesin.**
2. **Personi që provon se veprimi i dëmshëm është ndërmarrë kundër tij për shkak se personi që ndërmerr veprimin e dëmshëm beson gabimisht se ai është sinjalizues ose person i lidhur me të gëzon të njëjtat të drejta dhe mbrojtje si sinjalizuesi.**
3. **Zyrtari përgjegjës gëzon të njëjtën mbrojtje ashtu si sinjalizuesi nëse provohet se veprimi i dëmshëm është ndërmarrë kundër tij në lidhje me pranimin dhe trajtimin e sinjalizimit.**

Koment, neni 8

1. Neni 8 përcakton të drejtat e personit të lidhur me procesin e sinjalizimit nga veprimet e dëmshme të cilat mund t'i pësojë për shkak të kësaj lidhshmërie. Sipas dispozitave të këtij neni, janë tri kategori të personave të cilët gëzojnë të njëjtën mbrojtje si sinjalizuesi, nëse provohet se ndaj tij/saj është ndërmarrë veprim i dëmshëm për shkak të lidhjes së tij me procesin e sinjalizimit.
2. Kategoria e parë përfshin personat e lidhur me sinjalizuesin. Sipas këtij Ligji, personi i lidhur me sinjalizuesin është ai person i cili ndihmon sinjalizuesin ose mund të ofrojë prova të lidhura me sinjalizimin, apo çdo person tjetër që mund të dëmtohet për shkak të çfarëdo lidhjeje me sinjalizuesin. *"Personi ndihmës"* është person fizik i cili në forma të ndryshme ndihmon sinjalizuesit, dhe ndihma e tij duhet të jetë konfidenciale. Kjo ndihmë mund t'i jepet përmes ofrimit të informacioneve, dokumenteve/provave, por edhe përmes mbështetjes dhe inkurajimit moral. Ndërsa, personat e tjerë që mund të pësojnë për shkak të lidhjes me sinjalizuesin janë anëtarët e familjes, kolegët e punës, të afërm të sinjalizuesit, dhe nëse provohet se edhe ndaj tyre është marrë veprim i dëmshëm për këtë shkak, ata gëzojnë të drejtën e mbrojtjes ligjore si sinjalizuesit.
3. Kategoria e dytë përfshin personat që mund të pësojnë nga veprimet e dëmshme të ndërmarra kundër tyre për shkak se gabimisht konsiderohet është ai është sinjalizuesi apo person i lidhur me sinjalizuesin. Për shkak të natyrës konfidenciale të sinjalizimit, personi i sinjalizuar (personi i shqetësuar nga sinjalizimi) mund të kenë dyshime në një rreth të caktuar të personave si sinjalizues të mundshëm apo persona të lidhur me sinjalizuesin. Deri te kjo situatë mund të vie për shkak të raporteve të punës, diskutimeve dhe mospajtimeve paraprake, gjykimit të gabuar të rrethanave të rastit, për shkak të fushëveprimit të caktuar të personit si menaxher kontrate; auditor, certifikues; etj, mbi bazën e të cilave një person mund të perceptohet gabimisht si sinjalizues apo person i lidhur me sinjalizimin.
4. Kategoria e tretë e personave të lidhur me sinjalizimin e që gëzojnë këto të drejta janë zyrtarët përgjegjës për trajtimin e sinjalizimit. Këta zyrtarë, për shkak të funksionit të tyre, mund të jenë objekt i veprimeve të dëmshme, dhe nëse kjo provohet, ata gëzojnë të drejtat e ligjshme sikur edhe sinjalizuesit.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Sipas praktikave më të mira ndërkombëtare, mbrojtja nuk duhet të kufizohet vetëm tek individët që kanë bërë zbulimin, por duhet të shtrihet në të gjithë individët që rrezikojnë të trajtohen padrejtësisht si pasojë e sinjalizimit. Kjo duhet të përfshijë: individët të cilët janë gati të bëjnë një zbulim, pasi ata mund të pësojnë masa diskriminuese që synojnë t'i dekurajojnë nga sinjalizimi, ose si "goditje paraprake" për ta shmangur mbrojtjen ligjore[77]; individët që japin informacion përkrahës në lidhje me zbulimin; individët që ndihmojnë ose përpiqen ta ndihmojnë një sinjalizues; individët që perceptohen si sinjalizues, madje gabimisht.[78]
2. Mbrojtja duhet të shtrihet edhe tek të afërmit dhe personat afër sinjalizuesit që rrezikojnë të hakmerren. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në situatat kur shoku ose i afërmi i sinjalizuesit punon për të njëjtën organizatë.
3. Neni 8 i këtij Ligji siguron mbrojtje për një grup të gjerë individësh në rrezik të trajtimit të padrejtë si pasojë e sinjalizimit, dhe për këtë arsye është në përputhje me praktikat më të mira aktuale ndërkombëtare.

Neni 9

Mbrojtja e sinjalizuesve

1. **Sinjalizuesi që raporton ose shpalos informata në pajtim me dispozitat e këtij ligji, nuk mund të jetë subjekt i përgjegjësisë penale ose civile apo procedurave disiplinore.**
2. **Sinjalizuesi ka të drejtën e mbrojtjes sipas këtij ligji, në rastet kur:**
   2.1 raporton ose shpalos informacion, siç është përcaktuar me këtë ligj;
   2.2 me arsye beson se informacioni i raportuar apo i shpalosur është i vërtetë.
3. **Sinjalizuesi nuk është i detyruar të provojë mirëbesimin dhe vërtetësinë e informacionit të sinjalizuar.**
4. **Mbrojtja e garantuar për sinjalizuesin sipas këtij ligji nuk duhet të paragjykohet nëse kërcënimi apo cenimi i interesit publik i pretenduar nuk është materializuar.**

Koment, neni 9

4. Shkronja dhe fryma e Ligjit *është* mbrojtja e sinjalizuesve, dhe kjo përkon edhe nga vetë emërtimi i tij. Lidhur me këtë neni 9 përcakton mbrojtjen e sinjalizuesve nga përgjegjësia penale, civile dhe administrative kur ata sinjalizojnë n*ë* pajtim me Ligjin. Kjo i garanton sinjalizuesit mbrojtje edhe në rast se kërcënimi apo cenimi i interesit publik nuk *është* materializuar. Paragrafi 1 përcakton garancitë ligjore se sinjalizuesi i cili raporton sipas këtij ligji nuk mund të jetë subjekt i përgjegjësisë penale, civile dhe administrative. Sipas kësaj dispozite, kundër sinjalizuesit nuk mund të paraqitet kallëzim penal apo aktakuzë; nuk mund të ketë padi për kompensim dëmi, dhe nuk mund t'i nënshtrohet procedimit disiplinor (administrativ).

77 GAP, (2015) Priciple 4.
78 Paul Latimer dhe AJ Brown (2008), fq. 790.

5. Mirëpo, që sinjalizimi të jetë i mbrojtur, duhet të plotësohen këto kushte: (1) sinjalizimi të jetë **në** pajtim me Ligjin, dhe (2) sinjalizuesi me arsye beson se informacioni **që** ai raporton apo shpalos *është* i vërtet**ë**. Ligji përdor termin *"besim i arsyeshëm"* që nënkupton se sinjalizuesi në momentin e sinjalizimit beson me vetëdije se ekziston kërcënimi apo cenimi i interesit publik. Para se gjithash, është me rëndësi fakti **që** sinjalizuesi të besojë se informacionet që i raporton janë të vërteta dhe sipas kronologjisë së ngjarjeve, beson me vetëdije se shkelja ka ndodhur apo dyshohet se do të ndodhë.
6. *"Besimi i arsyeshëm"* nuk është i njëjtë me *"provën"* - term juridik që nënkupton fakte që shkojnë përtej dyshimit se diçka ka ndodhur. Sinjalizuesi është person raportues dhe jo një zyrtar hetues i cili mbledh prova, sepse mbledhja e provave me qëllim të të provuarit të sinjalizimit nuk është e lejuar. Sinjalizim në interes të publikut nuk do të thotë që të shkelet ligji.[79] Nga sinjalizuesi nuk kërkohet t**ë** provojë apo dokumentojë pretendimet e ngutura përmes raportimit apo shpalosjes.
7. Edhe në rast se kërcënimi apo cenimi i interesit publik nuk është materializuar, prapëseprapë, sinjalizimi është veprimi i duhur. Mosmaterializimi është situata kur shkelja apo praktika dyshuese e sinjalizuar nuk ka ndodhur, nuk është duke ndodhur dhe nuk do të ndodhë realisht, dhe nuk ka cenim të interesit publik. Sinjalizuesi nuk është i detyruar të provojë mirëbesimin dhe vërtetësinë e informacionit të sinjalizuar, dhe nuk ka detyrim të mbledhë apo siguroj**ë** prova.
8. *Në Kosovë janë disa raste të evidentuara* kur personat të cilët kanë raportuar apo shpalosur informacione të tilla në interes publik u janë nënshtruar përgjegjësisë penale. Më i njohuri është rasti i A. Thaçit, ish-punëtor i një banke komerciale, i cili gjatë ushtrimit të detyrës së tij kishte vërejtur transaksione të dyshimta të cilat lidheshin me keqpërdorim të detyrës zyrtare dhe keqpërdorim të autoritetit të parasë publike. Ai kishte bërë shpalosjen e informacionit rreth këtij rasti, dhe për pasojë, ishte dënuar në procedurë penale, nën akuzën e shkeljes së rregullativës ligjore të operimit të bankës dhe legjislacionit penal.[80]

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Duke ndjekur praktikën më të mirë aktuale për pragun e mbrojtjes së sinjalizuesve është e rëndësishme që nëse një person beson në mënyrë të arsyeshme se informacioni që ai zbuloi tregon për keqbërje dhe se besimi ishte i arsyeshëm për dikë në pozicionin e tij bazuar në informacionin në dispozicion , atij personi i jepet mbrojtje[81]. Besimi i arsyeshëm në këtë kontekst përcaktohet kur një person në mënyrë të arsyeshme mund të dyshojë për shkelje në dritën e provave të disponueshme. Motivi i individit për të bërë zbulimin, ose nëse ndonjë hetim i mëvonshëm gjen prova të veprës së gabuar, duhet të jetë i jorelevant për statusin e mbrojtur që gëzon sinjalizuesi. Mbrojtja duhet të shtrihet tek ata që bëjnë zbulime të pasakta të bëra pa qëllim, dhe duhet të jetë në fuqi ndërsa vlerësohet saktësia e zbulimit.

79 Shih, WimVandekerckhove,(2019).
80 Rreth këtij rasti, shih: F. Kusari, Sinjalizuesi i dyfishtë, Thaçi. https://sbunker.net/teh/42789/sinjalizuesi-i-dyfishte-thaci/.
81 UNODC, (2015), fq. 24.

2. Disa instrumente ndërkombëtare kërkojnë që zbulimet të bëhen "me mirëbesim".[82] Kjo kërkesë e mirëbesimit ka gjeneruar një debat të madh politik. Disa e lidhin kërkesën e mirëbesimit me informacionin e zbuluar, që do të thotë se kërkesa plotësohet nëse personi që bën zbulimin beson se informacioni që po e jep është i vërtetë. Të tjerët e lidhin kërkesën e mirëbesimit me motivimin personal të sinjalizuesit, duke konsideruar se mbrojtja duhet të kufizohet në punëtorët "e ndershëm" dhe/ose ata që janë të motivuar të flasin sepse duan që të hetohet keqbërja (jo sepse po ndjekin agjenda personale ose hakmarrja). Këto janë shqetësime të kuptueshme, por kërkesa në mirëbesim mund të ketë efektin negativ të zhvendosjes së vëmendjes nga vlerësimi i meritave të informacionit të dhënë në hetimin e motiveve të sinjalizuesit, duke e ekspozuar atë ndaj sulmeve personale. Kjo mund të paraqesë pengesë serioze për sinjalizuesit e mundshëm.
3. Kjo është arsyeja pse parimet e TI nuk i referohen mirëbesimit dhe kërkojnë vetëm "një besim të arsyeshëm se informacioni është i vërtetë në kohën kur zbulohet". Këshilli i Evropës shkon më tej duke deklaruar se parimi i tyre (Parimi 22) "është hartuar në mënyrë të tillë që ta përjashtojë motivin e sinjalizuesit në bërjen e raportit ose zbulimit, ose besimin e tij ose të saj se kjo është relevante për pyetjen nëse duhet të mbrohet sinjalizuesi apo jo".[83]
4. Fokusi i legjislacionit të sinjalizuesve duhet të jetë mesazhi e jo lajmëtari. Kërkesa e mirëbesimit e përfshirë në ligj në Mbretërinë e Bashkuar u hoq në 2013, në përputhje me parimin që sinjalizuesit mund të kenë një numër motivesh por duhet të mbrohen nëse flasin për çështje që janë me interes publik.[84]
5. Duke marrë parasysh sa më sipër, Ligji në Kosovë jep një shembull të praktikës së mirë në atë drejtim, pasi thuhet qartë se sinjalizuesi nuk është i detyruar që ta provojë besimin e mirë dhe vërtetësinë e informacionit të sinjalizimit.

Neni 10

Ndalimi i keqpërdorimit të sinjalizimit

1. Mbrojtja e sinjalizuesit përjashtohet në rastet kur:
1.1. sinjalizimi nuk është kryer për shkaqet e përcaktuara në nenin 5 të këtij ligji;
1.2. raportimi apo shpalosja kryhet në bazë të fakteve, informatave ose dokumenteve që sigurohen lidhur me dhënien e ndihmës juridike;
1.3. sinjalizuesi raporton ose shpalos informacion që ai ka ose mund të ketë dijeni se është i rremë.

Koment, neni 10

1. Sinjalizimi dhe mbrojtja e sinjalizuesve pa dyshim se ka impakt në forcimin e sundimit të ligjit, integritetit institucional dhe mirëqenies së përgjithshme. Në të njëjtën kohë,

82 Shih p.sh. OECD Anti-Bribery Convention; United Nations Convention against Corruption and the Civil Law Convention of the Council of Europe on Corruption.
83 Council of Europe, (2014), fq. 39.
84 Dame Janet Smith DBE, The Shipman Inquiry, Fifth Report - Safeguarding Patients: Lessons from the Past - Proposals for the Future (2004), p. 344. In Australia, the good faith requirement was also partly removed (Fair Work (Registered Organisations) Amendment Act 2016, s.230H (deleting former paragraph 337A(c)) and there are recommendations to remove it completely (Joint Parliamentary Committee on Corporations and Financial Services, Whistleblower Protections, Parliament House, Canberra (September 2017), Recommendation 6.6).

ekziston edhe rreziku i keqpërdorimit të sinjalizimit për motive të ndryshme. Dispozitat e nenit 10 përcaktojnë kornizën ligjore përmes së cilës ndalohet keqpërdorimi i sinjalizimit. Ky ndalim bëhet duke përcaktuar rastet e keqpërdorimit të sinjalizimit i cili nuk gëzon mbrojtje ligjore.

2. *Rasti i parë* i keqpërdorimit të sinjalizimit për të cilën sinjalizuesi nuk gëzon mbrojtje ligjore është nëse sinjalizimi nuk është kryer për shkaqet e përcaktuara në nenin 5 të këtij Ligji. [85]
3. *Rasti i dytë* që e përjashton sinjalizimin e mbrojtur është nëse sinjalizimi kryhet në bazë të informatave që sigurohen lidhur me ofrimin e ndihmës ligjore. Kjo i referohet komunikimeve mes avokatëve dhe klientëve të tyre por edhe mes personave tjerë që mund të ofrojnë ndihmë juridike. Edhe legjislacioni që rregullon ushtrimin e profesionit të avokaturës, në një prej detyrave themelore e përcakton detyrimin e avokati që "të ruaj fshehtësinë e të dhënave, fakteve dhe informatave që i janë dhënë gjatë përfaqësimit të klientëve."[86]
4. *Rasti i tretë* sipas të cilit përjashtohet mbrojtja e sinjalizuesit *është* nëse personi me vetëdije raporton apo shpalos informata të pavërteta për persona fizikë ose subjekte juridike, me qëllim të dëmtimit të një personi apo subjekti. Keqpërdorim i sinjalizimit konsiderohet edhe kur sinjalizuesi, brenda mundësive ekzistuese, nuk ka pasur kujdesin e mjaftueshëm dhe ndërgjegjshmërinë për të kontrolluar saktësinë dhe vërtetësinë e informacioneve.
5. *Në rast se dokumentohet/vërtetohet* keqpërdorimi i sinjalizimit, atëherë sinjalizuesi e humb të drejtën që i takon me ligj për t'u mbrojtur, dhe për më tepër, keqpërdorimi i sinjalizimit paraqet bazë për ngritjen e procedurës penale, civile apo disiplinore.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Hisedarët e kanë ngritur shqetësimin se mbrojtja e sinjalizuesve mund të abuzohet nga individë që bëjnë raporte të rreme për të shpifur dikë ose për të mbrojtur veten nga sanksionet disiplinore. Sidoqoftë, hulumtimet dhe praktikat sugjerojnë që raportet e parëndësishme ose të rreme janë të pazakonta.[87]
2. Zbulimet e rreme mund të kenë një ndikim negativ në organizata dhe njerëz dhe mund të diskreditojnë mekanizmat e sinjalizimit. Individët që bëjnë zbulim të rremë me vetëdije nuk duhet të përfitojnë nga mbrojtja e sinjalizuesve. Më tej, Transparency International konsideron se ata duhet t'i nënshtrohen sanksioneve të mundshme dhe detyrimeve civile, dhe ata që akuzohen gabimisht duhet të kompensohen përmes të gjitha masave të duhura. Sanksionet mund të jenë punësim/profesional ose penal, në varësi të asaj që konsiderohet e përshtatshme dhe proporcionale në kontekstin shtetëror. Sanksionet që konsiderohen shumë të rënda do të veprojnë si parandalues për sinjalizimin.
3. Kur ndërmerren masat kundër një personi i cili me vetëdije ka bërë zbulim të rremë, barra e provës duhet të bjerë mbi personin që pohon se informacioni ishte mashtrues, i pavërtetë ose i trilluar. Ata duhet të provojnë se sinjalizuesi e dinte se ishte i rremë në kohën e bërjes së zbulimit.

85 Shih komentin e nenit 5.
86 Ligji nr. 04/l-193 për Avokatinë, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / nr. 20 / 31 maj 2013, Prishtinë.
87 Shih p.sh. Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust Internal Reporting Programs (2004), fq. 14; Transparency International (2017), fq. 12.

4. Ky Ligj është në përputhje me praktikat më të mira në lidhje me zbulimet e vetëdijshme të rreme. Sidoqoftë, ai shton një kriter shtesë që mund ta komplikojë atë në praktikë duke deklaruar se mbrojtja e sinjalizuesve përjashtohet në rastin e shpalosjes së informacionit që ai duhet të dijë se është i rremë. Kjo mund të jetë e vështirë në praktikë pasi është e paqartë se kur ndodh ky rast. Në të gjitha rastet, sinjalizuesi duhet të kushtojë kujdes dhe ndërgjegje të mjaftueshme për ta verifikuar saktësinë dhe vërtetësinë e informacionit.

Neni 11

Konfidencialiteti

1. **Zyrtari përgjegjës dhe çdo person tjetër i cili pranon apo përpunon raportime në interes publik gjatë kryerjes së detyrës zyrtare duhet të ruajë në çdo kohë në mënyrë konfidenciale informacionin e lidhur me sinjalizimin, duke mos e përhapur ose transmetuar tek persona të tretë brenda ose jashtë institucionit, si dhe të mos e përdorin për qëllime të tjera, përveç me pëlqimin me shkrim të sinjalizuesit ose për përmbushjen e një detyrimi ligjor që lidhet me:**
   1.1. hetimin efektiv të shkeljeve ligjore;
   1.2. parandalimin e rrezikut serioz për sigurinë e shtetit, shëndetin publik, sigurinë publike ose mjedisin;
   1.3. parandalimin e krimit ose ndjekjen penale;
   1.4. domosdoshmërinë e zbulimit në interes publik ose kur një gjë e tillë kërkohet me ligj.
2. **Zyrtari përgjegjës dhe personat tjerë nuk duhet të njoftojnë personin e përmendur në sinjalizim, përveç nëse kërkohet domosdoshmërisht me ligj.**
3. **Zyrtari përgjegjës duhet të marrë pëlqimin me shkrim të sinjalizuesit në rast se i kërkohet të japë të dhëna që mund të zbulojnë identitetin e sinjalizuesit tek një autoritet kompetent për veprime që nuk mund të ndërmerren pa e zbuluar identitetin e sinjalizuesit.**
4. **Në rastet kur kërkohet me ligj të zbulohet identiteti i sinjalizuesit, zyrtari përgjegjës njofton sinjalizuesin për këtë fakt para si t'ia zbulojë identitetin.**

Koment, neni 11

1. Qëllimi dhe objekti kryesor i nenit 11 është përcaktimi i detyrimit ligjor për zyrtarin përgjegjës dhe personat tjerë të përfshirë në procesin e sinjalizimit, për të ruajtur koncidencialitetin e informacionit të cilin e marrin gjatë këtij procesi. Në fakt, ky nen mund të cilësohet si zgjerim i nenit 4 të Ligjit.[88] *Thelbi i parimit të konfidencialitetit është garantimi për sinjalizuesin se korpusi i informatave të cilat i raporton për shkeljen e caktuar mbahen në fshehësi dhe ndalohet të përhapen apo transmetohen (rrjedhin) tek personat e tretë.*
2. Kriteret përcaktuese për konfidencialitetin e informacionit të raportuar janë: (1) të mos përhapet/apo të rrjedhë tek personat e tretë, brenda apo jashtë institucionit; (2) të mos përdoret për qëllime tjera, përveç nëse sinjalizuesi jep pëlqimin me shkrim, dhe

88 Shih komentin e nenit 4.

(3) për përmbushjen e një detyrimi ligjor. Përjashtimisht, zbulimi i informacionit të raportuar për një shkelje ligjore, standard profesional apo të etikës, mund të bëhet në rastet e caktuara si në vijim:

3. *Rasti i par*ë është për shkak të hetimit efektiv të shkeljes ligjore, përfshirë edhe procedurat gjyqësore. Hetimi efekiv i shkeljes ligjore parashtron domosdoshmërinë që një pjesë e informacionit të raportuar apo i tërë informacioni lidhur me shkeljen t'u bartet apo t'u lejohet qasja organeve kompetente të drejtësisë.
4. *Rasti i dytë* është detyrimi ligjor për parandalimin e rreziqeve serioze si në vijim: (1) siguria e shtetit; (2) siguria publike; (3) shëndeti publik, dhe (4) rrezikimi i mjedisit. Është me rëndësi të theksohet se dispozita ligjore jo rastësisht e diferencon sigurinë shtetërore dhe sigurinë publike. Siguria shtetërore ka të bëjë me sovranitetin e shtetit, ruajtjen e territorit, rendit kushtetues dhe organeve vitale të shtetit, ndërsa siguria publike i referohet sigurisë njerëzore e cila përfshin sigurinë e individit dhe komunitetit **në** mjedisin ku jeton dhe mund të rrezikohet nga kriminaliteti, korrupsioni politik, migrimi i detyrueshëm, shkelja sistematike e të drejtave të njeriut, etj.[89] Ndërsa shëndeti publik dhe mjedisi mund të rrezikohen në rast të përhapjes së sëmundjeve ngjitëse,[90] krizave sanitare, fatkeqësive natyrore apo si rezultat i veprimeve të njeriut.
5. *Rasti i tretë* ka të bëjë me detyrimin ligjor për parandalimin e krimit apo ndjekjes penale. Në këto raste, zyrtari përgjegjës për informacionin të cilin e posedon duhet të vlerësoj, dhe në bazë të përmbajtjes së tij, të njëjtit të procedoj me tutje duke e adresuar në institucionin i cili bën parandalimin e veprave penale apo ndjekjen e veprave penale. Po ashtu, kjo dispozitë është e kufizuar në aspektin e së drejtës lidhur me shpërndarjen e informacionit, sepse e njëjta mund të zbatohet vetëm në rastet specifike të cilat kanë të bëjnë me qëllimet e lartcekura. Andaj, zyrtari përgjegjës duhet të konsiderojë çdo rast kur pranon informata të tilla, dhe të njëjtat t'i adresoj sipas detyrimit ligjor që përcakton kjo dispozitë. Dispozita i referohet me shprehjen "parandalimin e krimit," mirëpo kjo dispozitë ka për qëllim të parandaloj kryerjen e ndonjë vepre eventuale penale, prandaj edhe emërtimi i saj do të duhej të ishte "parandalimin e veprave penale," sepse kështu do të ishte në përputhje me Kodin Penal të Kosovës, për faktin se Kodi Penal i Kosovës nuk e njeh një emërtim të tillë siç është "parandalimin e krimit." Ndërsa shprehja "ndjekja penale" nënkupton detyrimin e zyrtarit përgjegjës në ofrimin e informatave të cilat mund të shërbejnë me rastin e ndonjë hetimi penal.
6. *Rasti i katërt,* sipas të cilit përjashtohet konfidencialiteti i informacionit, sipas këtij neni, vie në shprehje në dy situata: (1) domosdoshmëria e zbulimit për interes publik, dhe (2) nëse kërkohet me ligj. Në fakt, dispozitat e nënparagrafit 1.4. që përcaktojnë rastin e katërt, janë në funksion të dispozitave që përcaktojnë rastet e sipërcekura. Zyrtari përgjegjës ka detyrim ligjor të bartë informacion e materiale të tjera nëse një gjë e tillë është e domosdoshme për interesin publik. E "domosdoshme" ka kuptimin një situate e ngutshme e cila nuk mund të trajtohet sipas procedurës së paraparë ligjore, sepse një gjë e tillë mund të ketë pasoja të renda për interesin publik.[91]
7. Në kudër të këtij neni është përcaktuar edhe detyrimi ligjor, sipas të cilit, zyrtari përgjegjës apo personat e tjerë të cilët sipas autorizimeve ligjore kanë lidhje me rastin

89 Bahri Beqiri dhe Nur Çeku, *"Hyrje ne Politikat e Sigurisë"* (Prishtinë, 2016) fq. 37.

90 P.sh. Pandemia Globale Covid -19, gjatë viteve 2019-2021 paraqet një rast **të** kërcënimit serioz **të** shëndetit publik **në** shumicën e shteteve.

91 Domosdoshmëria e zbulimit të informacionit në interes publik mund të jenë p.sh.: situata emergjente, rendi publik, shëndeti publik, helmimi i ujit apo skadenca e ushqimit, dëmtimi masiv i ambientit, prerja apo djegia e pyjeve, marrëveshje apo një kontratë e dëmshme, etj.

e sinjalizuar të mos e njoftojnë personin e përmendur në rastin e sinjalizimit i cili është subjekt i hetimit administrativ, përveç nëse kjo kërkohet me ligj. Mosrespektimi i kësaj dispozite mund të ketë pasojë juridike përgjegjësinë penale apo disiplinore për personat e përfshirë në rastin e sinjalizimit. *Persona t*ë *tjerë,* në kuptim t**ë** këtij neni, përfshijnë të gjithë personat tjerë, të cilët, për shkak të detyrës zyrtare mund të kenë lidhje me procesin e sinjalizimit, p.sh.: drejtuesi i institucionit i cili është person përgjegjës në mungesë të zyrtarit përgjegjës, persona drejtues të organizatës, zyrtarë të burimeve njerëzore, përkthyesë, ekspertë - prania e të cilëve lind si domosdoshmëri gjatë zbardhjes së rastit të raportuar.

8. Dispozitat ligjore të parapara në paragrafët 3 dhe 4 përcaktojnë kriteret e zbulimit të identitetit të sinjalizuesit. Kriteri ka të bëjë *me dhënien e pëlqimit* nga sinjalizuesi se identiteti i tij t'i bëhet i ditur organit kompetent, sepse rrethanat e rastit e imponojnë këtë gjë, sepse nuk mund të ndërmerren veprime pa zbulimin e identitetit të sinjalizuesit. Dispozitat nuk përcaktojnë se çfarë mund të ndodhë në rast të refuzimit të dhënies së pëlqimit. Por nga përmbajtja e dispozitës del se, në raste të tilla, nuk mund t'i zbulohet identiteti sinjalizuesit. Ndërsa, kriteri i dytë ka të bëjë me *njoftimin e sinjalizuesit* nga zyrtari përgjegjës se identiteti i tij do të zbulohet për shkak se një gjë të tillë e kërkon ligji. Mirëpo, njoftimi nuk ka të bëjë thjesht vetëm sa për ta njoftuar se do t'i zbulohet identiteti, por njoftimi duhet të përmbajë arsyetimin ligjor për këtë veprim.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Përveç praktikave të përmendura në Nenin 4, mbrojtja e ofruar nga konfidencialiteti nuk është absolute dhe marrësi i informatës së zbuluar duhet t'ia bëjë të qartë sinjalizuesit. Para se të bëhet zbulimi duke përdorur kanale të përshtatshme, sinjalizuesi mund t'i ketë përmendur shqetësimet e tij para kolegëve, për shembull, e në këtë rast ekziston rreziku që të gjurmohet se ai/ajo e ka bërë zbulimin.

2. Në disa shtete, në situata specifike, ligji mund të kërkojë zbulimin e informacionit identifikues, edhe pa pëlqimin e qartë të sinjalizuesit. Kjo mund të ndodhë, për shembull, kur zbulimi zbulon një vepër penale, nëse çështja shkon në gjyq dhe sinjalizuesi thirret si dëshmitar. Kjo nuk mund të konsiderohet praktikë e mirë. Praktika e mirë dikton që identiteti i sinjalizuesit të mos zbulohet pa pëlqimin e qartë të individit.

3. Nëse ato përjashtime nga konfidencialiteti nuk mund të shmangen, ato duhet të përcaktohen qartë në legjislacion. Më e rëndësishmja, kur informatat e identifikimit duhet të zbulohen, sinjalizuesve duhet t'u jepet njoftim mjaft paraprakisht dhe potencialisht të pajisen me masa shtesë mbrojtëse.

4. Kjo praktikë e mirë është reflektuar vetëm pjesërisht në këtë ligj si në rastin e detyrimit ligjor në lidhje me hetimin efektiv të shkeljeve ligjore, parandalimin e rrezikut serioz për sigurinë, sigurinë ose shëndetin publik në Kosovë, parandalimin e krimit të ndjekjes penale të një vepre penale ose domosdoshmërinë për zbulim në interes publik ose kur kërkohet nga ligji, përjashtohen nga detyrimi për ta mbajtur konfidencialitetin e informacionit dhe detyrimin për pëlqimin me shkrim të sinjalizuesit.

Neni 12

Mbrojtja e të dhënave personale të sinjalizuesit

1. **Të dhënat personale të sinjalizuesit dhe të personave të tjerë të përfshirë në sinjalizim përpunohen vetëm për qëllime të këtij ligji.**
2. **Zyrtari përgjegjës dhe çdo person tjetër që merr të dhëna personale sipas këtij ligji duhet t'i përpunojë ato në pajtim me Ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale.**
3. **Nëse gjatë trajtimit të informacionit të parashtruar nga sinjalizuesi, haset në të dhëna personale që nuk janë relevante për rastin që është duke u trajtuar, zyrtari përgjegjës apo autoriteti kompetent nuk mund t'i përpunojë më tutje të dhënat e tilla dhe duhet t'i arsyetojë ato.**

Koment neni 12

1. Njëra prej të drejtave themelore të sinjalizuesit dhe personave të tjerë të lidhur me sinjalizimin është mbrojtja e t**ë** dhënave të tyre personale. Sipas legjislacionit, të dhënat personale janë*:* "çdo informacion në lidhje me një person fizik të identifikuar ose të identifikueshëm i cili mund të identifikohet drejtpërdrejt ose jo drejtpërdrejt, veçanërisht duke iu referuar një identifikuesi në bazë të një emri, një numri identifikimi, të dhënave rreth vendndodhjes, një identifikues online, ose një apo më shumë faktorë specifikë për identitetin fizik, psikologjik, gjenetik, mendor, ekonomik, kulturor ose social të atij personi fizik."[92]

2. Neni 12 përcakton detyrimin ligjor se të dhënat personale të sinjalizuesve dhe personave të tjerë që janë të përfshirë në një proces sinjalizimi duhet të përpunohen vetëm për qëllim të zbatimit të këtij ligji. Në rast se ka të dhëna tjera personale jorelevante për kornizën e këtij Ligji, zyrtarët apo institucionet kompetente i shkatërrojnë apo asgjësojnë ato të dhëna.

3. Zbulimi i identitetit të sinjalizuesit është i ndaluar, përveç në rastet kur kjo kërkohet si domosdoshmëri e zbatimit të ligjit. Besimi i sinjalizuesve në zbatimin e këtyre normave dhe procedurave, në parim, inkurajon veprimet lidhur me raportimet. Zyrtari përgjegjës për pranimin dhe trajtimin e sinjalizimeve është i detyruar t'i mbrojë të dhënat personale të sinjalizuesit, sidomos të atyre që kërkojnë të mos iu zbulohet identiteti.

4. Përpunimi i të dhënave personale të sinjalizuesve duhet të bëhet në pajtim me dispozitat e Ligjit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Mbikëqyrjen e zbatimit të ligjshmërisë së përpunimit të të dhënave personale nga mekanizmat institucionalë, ankesat, apo çështjet tjera lidhur me të dhënat personale gjatë procesit të sinjalizimit, janë fushëveprim i Komisionerit të Agjencisë për Informim dhe Privatësi.[93]

92 Neni 3, Ligji Nr. 06/L-082 për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Nr. 6 / 25 Shkurt, 2019, Prishtinë.
93 Po aty neni, Neni 53(3).

KAPITULLI III - Llojet dhe Procedura e Sinjalizimit

Neni 13

Llojet e sinjalizimit

1. **Sinjalizimi mund të jetë i brendshëm, i jashtëm dhe publik.**
2. **Raportimi i informacionit të punëdhënësi konsiderohet si sinjalizim i brendshëm.**
3. **Raportimi i informacionit tek autoriteti kompetent konsiderohet si sinjalizim i jashtëm.**
4. **Shpalosja e informacionit në media, tek organizatat joqeveritare, përmes internetit, në një mbledhje publike ose në ndonjë mënyrë**

Koment, neni 13

1. *Sinjalizimi* është *veprim i paramenduar* (i vetëdijshëm/i qëllimshëm) me vullnetin e lirë, përmes të cilit bëhet raportimi apo shpalosja e informacionit për shkeljet të cilat e dëmtojnë interesin publik. Ky informacion nënkupton të dhënat apo njohuritë në bazë të të cilave sinjalizuesi ndërton besimin e arsyeshëm se shkelja ka ndodhur, është duke ndodhur apo do të ndodhë, në kontekstin e marrëdhënies së tij të punës, në institucion publik apo subjektin privat.
2. Mënyra e raportimit të këtij informacioni është kriteri themelor për të përcaktuar llojet e sinjalizimit. Sipas nenit 13, përcaktohen tre lloje të sinjalizimit: (1) sinjalizimi i brendshëm, i cili raportohet në kuadër të punëdhënësit përmes kanaleve të vendosura të raportimit; (2) sinjalizimi i jashtëm, i cili raportohet jashtë institucionit publik apo subjektit privat dhe (3) shpalosja e informacionit që mund të bëhet tek organizatat joqeveritare, në platformat e internetit, në televizion, radio, gazeta, portale, mbledhje (takime, tubime) publike, etj.
3. Sinjalizimi i brendshëm dhe i jashtëm *quhet raportim.* Edhe pse tradicionalisht këto dy lloje të sinjalizimit janë trajtuar si të pavarura, tani ekziston një konsensus i përgjithshëm se sinjalizimi përfshin raportimin e jashtëm dhe brendshëm.[94] Sinjalizimeve të jashtme zakonisht u paraprijnë, sinjalizimet e brendshme të cilat kanë qenë joefektive, apo sinjalizuesit shqetësohen nga frika e hakmarrjes nga punëdhënësi.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Gjithmonë ekziston rreziku që zbulimet në lidhje me keqbërjet të mos adresohen ose hetohen siç duhet nga ata që janë të ngarkuar ose nga ata që kërkohet ta bëjnë këtë, domethënë punëdhënësit ose autoritetet. Jo të gjitha keqbërjet mund të zgjidhen pas dyerve të mbyllura. Ndonjëherë debati publik është i nevojshëm për të sjellë ndryshime.
2. Mundësimi i zbulimeve publike lejon që publiku të kërkojë llogari nga organizatat dhe autoritetet. Mund të nxjerrë në pah keqbërje që është neglizhuar ose mbuluar. Siç

94 Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, and Marianna Fotaki, "*The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices",* (First published 2019, UK) fq.29.

është theksuar nga Këshilli i Evropës, sigurimi se sinjalizuesit mund të bëjnë të ditur për palët e jashtme (për publikun) është "një mbrojtje jetike për mbrojtjen e interesit publik". Kjo është përfshirë në të drejtën e lirisë së shprehjes.[95]

3. *Rast i sinjalizuesit nga Mbretëria e Bashkuar:* Një teknik medicinal që punonte në një spital rezidencial zbuloi informata punëdhënësit të tij për kujdesin ndaj pacientit në shtëpinë e kujdesit. Punëdhënësi injoroi shqetësimet e tij, kështu që ai shkoi te rregullatori. Kur ata nuk arritën ta sanojnë situatën, ai shkoi në BBC, i cili ndërmori një hetim të fshehtë. Transmetimi i dokumentarit rezultoi në atë se disa nga anëtarët e stafit u mbajtën penalisht përgjegjës për abuzimet. Kjo gjithashtu çoi në ndryshime brenda agjencisë rregullatore.[96] Kjo u bë e mundur nga fakti që Mbretëria e Bashkuar mundëson sinjalizuesit që të bëjnë zbulime në media.

Neni 14

Forma dhe përmbajtja e sinjalizimit

1. **Sinjalizuesi e paraqet informacionin te zyrtari përgjegjës.**
2. **Informata duhet të jetë e kuptueshme dhe duhet të përmbajë të dhënat e personit kundër të cilit paraqitet sinjalizimi si dhe faktet të cilat i disponon sinjalizuesi.**
3. **Sinjalizimi mund të paraqitet:**
   3.1. me shkrim;
   3.2. me postë apo e-mail; dhe
   3.3. gojarisht.
4. **Kur informata paraqitet gojarisht, zyrtari përgjegjës e përpilon informatën me shkrim dhe të njëjtën e nënshkruajnë sinjalizuesi dhe zyrtari përgjegjës.**

Koment, neni 14

1. Sinjalizimi për të qenë i mbrojtur dhe për t'u trajtuar, duhet të bëhet *sipas formave dhe përmbajtjes* së përcaktuar me Ligj dhe të paraqitet tek zyrtari përgjegjës për pranimin dhe trajtimin e sinjalizimeve. Neni 14 përcaktonë formën dhe përmbajtjen e sinjalizimit. Zyrtari përgjegjës në institucionin publik apo subjektin privat është i autorizuar nga punëdhënësi i tij për të trajtuar rastet e sinjalizimeve.
2. Në rast se punëdhënësi nuk e ka të caktuar zyrtarin përgjegjës, atëherë, *ex officio,* drejtuesi i punëdhënësit e merr vetë përsipër rolin e zyrtarit përgjegjës. Mirëpo, zbatimi në praktikë i këtij paragrafi vjen në shprehje vetëm në rastet e sinjalizimeve të brendshme, sepse, në rast kur bëhet paraqitje e sinjalizimeve të jashtme apo shpalosje, sinjalizuesi nuk mund të jetë në njohuri se cili është zyrtari përgjegjës në kuadër të institucionit apo rregullatorit.
3. Paragrafi 2 i referohet përmbajtjes së informacionit të paraqitur përmes sinjalizimit. Ky informacion duhet të jetë i kuptueshëm dhe relevant lidhur me shkeljen e sinjalizuar. Për aq sa është e mundur, shkelja e pretenduar duhet të jetë e referuar në bazën

95 Council of Europe (2014), fq. 31
96 Steven Swinford and Caroline Gammell, "*Warnings of care home 'were ignored for months'*", The Telegraph, 1 June 2011.www.telegraph.co.uk/news/health/news/8551025/Warnings-of-care-home-were-ignored-for-months.html.

ligjore. Informatat duhet të përmbajnë të dhënat e personit kundër të cilit paraqitet sinjalizimi. Të dhënat e personit në kuptim të këtij neni janë: emri personal, pozita/ vendi i punës, statusi civil, përshkrimi i veprimeve/fakteve për shkelje të mundshme për të cilat pretendohet etj. Këto të dhëna janë të domosdoshme për ndërtimin e profilit të personit/personave që janë subjekt i sinjalizimit.

4. Ligji nuk përkufizon kuptimin e personit kundër të cilit paraqitet sinjalizimi në lidhje me shkeljet e ndryshme. Direktiva e BE-së e përcakton këtë si *"person i shqetësuar,"* që nënkupton *një person fizik ose juridik* i cili është referuar në raport ose zbulim publik si person të cilit i atribuohet shkelja ose me të cilin ai person është i lidhur.[97];

5. Paragrafi 2 përcakton se sinjalizimi mund të bëhet në tri forma si në vijim: *1) me shkrim; 2) me postë/e-mail dhe 3) gojarisht.* Në fakt, dy format e para të sinjalizimit janë forma që bëhen me shkrim, mirëpo mënyra e sinjalizimit dallon. Sinjalizimi me shkrim bëhet në rastet kur sinjalizuesi harton informatën (raportin/njoftimin apo deklaratën) me shkrim rreth shkeljes së pretenduar. Informatat duhet të jenë të sistemuara qartë dhe të mbështetura në faktet e pretenduara. Raportit i bashkëngjiten edhe faktet të cilat mund t'i ketë në dispozicion sinjalizuesi. Në rastet kur sinjalizuesi e dorëzon informacionin personalisht tek zyrtari përgjegjës apo tek organi kompetent, konsiderohet si raportim me shkrim.[98] Kjo formë mund të konsiderohet forma më e përshtatshme e sinjalizimit.

6. *Sinjalizimi me postë/e-mail* bëhet në rastet kur sinjalizuesi harton informatën (raportin/ deklaratën) rreth shkeljeve të pretenduara dhe të njëjtën e dërgon tek mekanizmi kompetent përmes postës klasike/ apo elektronike. Sinjalizimi përmes e-mailit bëhet në rastet kur sinjalizuesi e dërgon informacionin me postë elektronike. Por sinjalizuesi duhet të jetë i njoftuar se kjo mund të mos jetë forma më e sigurt nëse informacioni është konfidencial. E-maili kurrë nuk është privat dhe mesazhi juaj mund të përcjellet tek njerëz të tjerë pa dijeninë tuaj. Një kopje rezervë e email-it tuaj është e ruajtur gjithmonë në një server ku mund të shikohet.[99]

7. *Sinjalizimi i bërë gojarisht* paraqet një formë të sinjalizimit ku sinjalizuesi raporton apo shpalos gojarisht informacionin tek zyrtari përgjegjës, organi kompetent apo tek publiku. Ligji përcakton se për të qenë i vlefshëm raportimi verbal, zyrtari përgjegjës i organit kompetent përpilon një informatë me shkrim e cila ndërtohet mbi rrëfimin e bërë nga sinjalizuesi, dhe të njëjtën deklaratë e nënshkruajnë personi përgjegjës dhe sinjalizuesi.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Objektivi kryesor i sinjalizimit është parandalimi ose ndalimi dhe sanimi i keqbërjes. Prandaj është e rëndësishme që marrësi i informatës së zbuluar të jetë në gjendje që ta adresojë keqbërjen e raportuar. Sinjalizuesit gjithashtu duhet t'i besojnë mekanizmit të raportimit dhe të ndihen të qetë lidhur me shfrytëzimin e informatës. Për këtë arsye, Këshilli i Evropës rekomandon që të jenë në dispozicion disa lloje të rrugëve

97 Direktiva e BE-së, Neni 5

98 Lidhur me formën e raportimit të brendshëm si model orientues mund të shërbejë *Modeli i raportit të hetimit të raportimit në interes publik,* sipas Shtojces 2 të Rregullores Nr. 03/2021 për Përcaktimin e Procedurës për Pranimin dhe Trajtimin e Rasteve të Sinjalizimit.

99 Shih Bahrie Lecaj,*"Komunikimi efektiv përmes postës elektronike – Email,"* (USAID, dhjetor 2013). http://naserkastrati.weebly.com/uploads/3/8/8/3/38831473/komunikimi-efektiv-permes-email_final_january-2014.pdf/

të raportimit dhe që rrethanat e secilës rast të përcaktojnë se cili është kanali më i përshtatshëm për t'u përdorur.

2. Nevojitet një gamë e gjerë e kanaleve dhe mjeteve të hapura të zbulimit për të përmbushur situatat e ndryshme me të cilat përballen sinjalizuesit e mundshëm dhe nevojat e ndryshme që mund të paraqiten gjatë zbulimit të informacionit. Duhet të merren parasysh, për shembull, faktorët e tillë si zonat kohore, gjuhët dhe kostoja. Më e rëndësishmja, kur caktoni marrësit e informacioneve të zbuluara, duhet pasur kujdes pavarësia e tyre nga çdo keqbërës i mundshëm i implikuar në atë rast.
3. *Kanalet e raportimit* mund të përfshijnë vendosjen e kutive anonime të brengave rreth organizatës, një adresë të caktuar emaili, linjë telefonike ose takim personal.

Neni 15

Pranimi dhe evidentimi i sinjalizimit

1. **Zyrtari përgjegjës evidenton sinjalizimin e pranuar dhe krijon një regjistër, i cili duhet të përmbajë:**
   1.1. datën e pranimit;
   1.2.emrin dhe mbiemrin e sinjalizuesit;
   1.3.të dhënat e kontaktit të sinjalizuesit;
   1.4. institucionin e sinjalizuesit, dhe
   1.5. përmbajtjen e shkurtër të informatës.
2. **Sinjalizuesit i jepet dëshmi për sinjalizimin e parashtruar dhe lista e çdo dokumenti të parashtruar bashkë me të.**

Koment neni 15

1. Pranimi i sinjalizimit dhe regjistrimi i tij nuk mund të refuzohet për asnjë shkak dhe për asnjë rrethanë. Dispozitat e nenit 15 përcaktojnë kriteret e domosdoshme sipas cilave zyrtari përgjegjës pranon dhe evidenton sinjalizimet. Përmbajtja e nenit gjithashtu i referohet aspektit procedural-teknik të pranimit të sinjalizimit. Me rastin e paraqitjes së sinjalizimit, zyrtari përgjegjës duhet ta pranojë dhe ta regjistrojë në librin (regjistrin) e protokollit. Ky regjistër duhet të jetë në formë fizike dhe elektronike sipas parimeve dhe kritereve të legjislacionit përkatës për administrimin e punës në zyre.[100]
2. Me rastin e paraqitjes së sinjalizimit, të dhënat të cilat duhet të regjistrohen në regjistër janë: emri dhe mbiemri i sinjalizuesit, kontaktet e tij, data e pranimit, institucioni i sinjalizuesit, dhe një përmbajtje e shkurtër e informatës. Institucioni i sinjalizuesit, sipas këtij neni, nënkupton institucionin e sektorit publik apo subjektit privat.
3. Personit që sinjalizon tek zyrtari përgjegjës, me rastin e sinjalizimit, i dorëzohet një letër dëshmi e nënshkruar nga zyrtari përgjegjës në të cilën evidentohet lista e dokumenteve (informacioni) të parashtruara. Kjo dëshmi mund t'i dërgohet edhe përmes postës elektronike.[101]

100 Ligji Nr. 04/L-184 për Administrimin e Punës në Zyrë. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / nr. 18 / 28 maj 2013, Prishtinë
101 Për procedurat më të detajuara të administrimit të sinjalizimit nga zyrtari përgjegjës, shih: Rregulloren , Nr. 03/2021 për Përcaktimin e Procedurës për Pranimin dhe Trajtimin e Rasteve të Sinjalizimit.
https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=41216.

Neni 16

Sinjalizimi i brendshëm

1. **Procedura e brendshme e hetimit administrativ të sinjalizimit iniciohet nga momenti i raportimit të informacionit të sinjalizuar.**
2. **Punëdhënësi e njofton sinjalizuesin për pranimin ose refuzimin e sinjalizimit brenda pesëmbëdhjetë (15) ditësh nga dita e pranimit të sinjalizimit.**
3. **Procedura e hetimit administrativ të sinjalizimit përfundon sa më shpejt që është e mundur, por në çdo rast, jo më vonë se dyzetepesë (45) ditë nga momenti i raportimit të informacionit të sinjalizuar, përveçse, kur nga rrethanat e rastit kërkohet shtyrja e afatit i cili nuk mund të jetë më i gjatë se dyzetepesë (45) ditë.**
4. **Në fazën e hetimit administrativ, zyrtari përgjegjës shqyrton dhe vlerëson pretendimet e ngritura nga sinjalizuesi.**
5. **Gjatë fazës së hetimit administrativ, zyrtari përgjegjës mund të kërkojë informacion shtesë dhe dokumente relevante, të urdhërojë inspektime ose të marrë deklaratë nga personat në dijeni për çështjen, si dhe të konsultohet me ekspertë të fushës përkatëse.**
6. **Në hetimin administrativ mund të marrë pjesë sinjalizuesi, personi i tretë për të cilin besohet se ka dijeni për rrethanat e sinjalizuara apo posedon dokumentacion relevant.**
7. **Çdo pale pjesëmarrëse në hetimin administrativ i garantohet një proces i rregullt, në pajtim me Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative, dhe pala:**
   7.1. mund të japë deklaratë me shkrim;
   7.2. të paraqesë prova ose opinione;
   7.3. mund të konsultohet me dosjen e hetimit;
   7.4. ka të drejtë të dëgjohet në lidhje me pretendimet e tij.
8. **Punëdhënësi duhet të vendosë në dispozicion të hetimit të dhënat, dokumentacionin dhe provat e zotëruara prej tij.**
9. **Nëse në përfundim të procesit të hetimit administrativ të sinjalizimit nga punëdhënësi, rezulton se veprimi ose praktika e dyshuar e sinjalizuar përbën ose mund të përbëjë një shkelje ligjore sipas ligjit, punëdhënësi vë në dijeni organin kompetent.**
10. **Punëdhënësi merr masa të menjëhershme, të çastit dhe për aq sa është e mundur, për të parandaluar ose penguar vazhdimin e pasojave të dëmshme nga veprimi ose praktika e dyshuar e sinjalizuar.**
11. **Përveç nëse nuk parashihet ndryshe në këtë ligj, zbatohen dispozitat e legjislacionit për procedurën e përgjithshme administrative.**

Koment, neni 16

1. Neni 16 është një prej neneve themelore të Ligjit. Edhe pse neni titullohet "sinjalizimi i brendshëm," në fakt, përmbajta e tij rregullon procedurën e hetimit administrativ të sinjalizimit të brendshëm në sektorin publik dhe privat - e cila iniciohet nga momenti i raportimit të rastit të sinjalizimit. *Hetimi administrativ* është faza gjatë së cilës informacioni i raportuar i nënshtrohet vlerësimit nëse raportimi është bërë sipas

formës dhe përmbajtjes së përcaktuar me ligj. Hetimi administrativ nis me vlerësim fillestar (faza preliminare apo filtruese) që i bëhet informacionit të raportuar dhe është i ndërlidhur me këto kritere: (1) a është raportimi në interes publik; (2) shkelja e raportuar a është në fushëveprimin e zyrtarit përgjegjës apo ajo bie në kompetencë të një organi tjetër kompetent, dhe (3) nëse raportimi përmban informacion të klasifikuar për shqyrtimin e të cilit zyrtari përgjegjës nuk ka mandat, dhe i njëjti duhet t'i adresohet organit kompetent në fushën e inteligjencës.

2. Zyrtari përgjegjës e shqyrton informacionin e raportuar dhe varësisht nga vlerësimi, vendos nëse janë plotësuar kushtet për t'u pranuar sinjalizimi i mbrojtur dhe që personi raportues të marrë cilësinë e sinjalizuesit. Zytari pergjegjës e njofton sinjalizuesin, në afat prej 15 ditësh, nëse sinjalizimi i bërë pranohet apo refuzohet. Në fakt, kjo zbatohet në rastet kur zyrtari përgjegjës e din identitetin e sinjalizuesit, dhe jo për rastet e sinjalizimeve anonime.

3. Lidhur me kohëzgjatjen e procedurës së hetimit administrativ, Ligji përcakton se kjo procedurë duhet të përfundojë sa më shpejt që është e mundur dhe në çdo rast, jo më vonë se dyzetepesë (45) ditë nga momenti i raportimit të informacionit të sinjalizuar. Nëse rrethanat e rastit janë komplekse, ky afat mund të shtyhet vetëm një herë, por jo më shumë se dyzetë e pesë (45) ditë tjera.[102]

4. Gjatë hetimit administrativ, zyrtari përgjegjës shqyrton dhe vlerëson pretendimet e ngritura nga sinjalizuesi. Gjatë fazës së hetimit administrativ, zyrtari përgjegjës mund të kërkojë: 1) informacion shtesë dhe dokumente relevante; 2) të urdhërojë inspektime ose të marrë deklaratë nga personat në dijeni për çështjen; si dhe 3) të konsultohet me ekspertë të fushës përkatëse.

5. Gjatë hetimit administrativ zbatohen dispozitat e legjislacionit për procedurën e përgjithshme administrative, dhe çdo pale pjesëmarrëse i garantohet një proces i rregullt dhe pala mund të: 1) japë deklaratë me shkrim; 2) të paraqesë prova ose opinione; 3) ka të drejtë të dëgjohet në lidhje me pretendimet e tij/saj; dhe 4) mund të konsultohet me dosjen e hetimit. Pale në hetimin administrativ, të cilat janë: sinjalizuesi dhe personat e tretë të cilët vlerësohen se mund të kenë njohuri relevante rreth rastit të sinjalizuar. [103]

6. Gjatë procedurës së hetimit administrativ të sinjalizimit të brendshëm, palët pjesëmarrëse kanë të drejtë të përdorin gjuhën e tyre amtare, në pajtim me ligjin për gjuhët.[104] Edhe pse Ligji nuk ka dispozitë të caktuar për përdorimin e gjuhës zyrtare gjatë hetimit administrativ të sinjalizimit, kjo rregullohet me dispozitat e ligjit për gjuhët dhe dispozitat e ligjit për procedurën e përgjithshme administrative. Këto dispozita mes tjerash garantojnë të drejtën e sinjalizuesit që të mos ketë kosto buxhetore rreth përdorimit të gjuhës zyrtare. Kjo mund të jetë në rastet kur sinjalizuesi apo zyrtari administrativ apo personi i tretë flasin një gjuhë tjetër zyrtare dhe me këtë rast nevojitet përkthimi i dokumenteve, etj. Në këtë situatë, sinjalizuesi nuk ka detyrim të sigurojë përkthimin dhe ky është obligim i punëdhënësit (organit që zhvillon procedurën).

---

102 Ky afat është në pajtim me dispozitat (neni 98 dhe 99) e Ligjit Nr. 05/L-031 për Procedurën Administrative, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/ Nr. 20/21/ Qershor 2016. Prishtinë.

103 Procedurat e hetimit administrativ të sinjalizimit, më gjerësisht janë përcaktuar me nenet 9-11 të Rregullores për Trajtimin e Sinjalizimit

104 Shih nenin 2 dhe 4 të Ligjit Nr. 02/L—37 për Përdorimin e Gjuhëve; Gazeta Zyrtare e Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë / Prishtinë :Viti II / nr. 10 / 01 mars 2007.

7. Gjatë hetimit administrativ punëdhënësi duhet të vë në dispozicion dokumentacionin dhe provat të cilat i posedon. Këto prova dhe dokumente përdoren nëse janë relevante për procesin e hetimit administrativ, dhe të njëjtat nuk mund të përdoren përtej këtij qëllimi. Pas përfundimit të hetimit administrativ të sinjalizimit, nëse rezulton se veprimi ose praktika e raportuar përbën ose mund të përbëjë një shkelje ligjore, punëdhënësi vë në dijeni organin kompetent.
8. Praktikisht, sipas kesaj dispozite, zyrtari përgjegjes, harton një raport cili i dorëzohet organit komptent. Organ kompetent i cili mund të vihet në dijeni pas përfundimit të një hetimi administrativ në kuptim të këtij neni mund të jenë: (1) organet e ndryshme/ strukturat brenda institucionit publik/ apo subjektit privat siç janë: komisioni disiplinor, auditori i brendshëm, komiteti i auditimit, zyra për standarde profesionale, inspektori gjeneral, inspektoriati, etj. Ndërsa organ kompetent jashtë institucionit janë: Agjencia Kundër Korrupsionit, Policia, Prokuroria, Organi Shqyrtues i Prokurimit Publik, Autoriteti Kosovar i Konkurrencës, Avokati i Popullit, Autoriteti Rregullativ i Komunikimeve Elektronike dhe Postare, Agjencia e Inteligjencës Financiare, Dogana e Kosovës, Prokuroria, Agjencia e Ushqimit dhe Veterinës, Administrata Tatimore, etj.
9. Nëse veprimi apo praktika e raportuar ka shkaktuar pasoja të dëmshme, punëdhënësi duhet të ndërmarrë veprime të menjëhershme, për aq sa është e mundur, për të parandaluar ose penguar vazhdimin e këtyre pasojave.Punëdhënësi është i obliguar të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme në lidhje me sinjalizimin duke përfshirë: 1) mbrojtjen nga zhdukja të dokumentacionit dhe provave lidhur me sinjalizimin, dhe 2) fshehja, ndryshimi, falsifikimi dhe veprime të tjera të cilat synojnë dëmtimin ose asgjësimin e tyre. Punëdhënësi është i obliguar të mbrojë sinjalizuesin nga çdo veprim i dëmshëm dhe të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme për të ndërprerë veprimin e dëmshëm si dhe të largojë çdo pasojë të një veprimi të dëmshëm.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Objektivi kryesor i sinjalizimit është parandalimi ose ndalimi dhe sanimi i keqbërjes. Prandaj është e rëndësishme që marrësi i informatës së zbuluar të jetë në gjendje që ta adresojë keqbërjen e raportuar. Sinjalizuesit gjithashtu duhet t'i besojnë mekanizmit të raportimit dhe të ndihen të qetë lidhur me shfrytëzimin e informatës. Për këtë arsye, Këshilli i Evropës rekomandon që të jenë në dispozicion disa kanale të brendshme të raportimit dhe që rrethanat e secilës rast të përcaktojnë se cili është kanali më i përshtatshëm për t'u përdorur[105].
2. Parimet e TI mbi legjislacionin e sinjalizimit theksojnë se rregulloret dhe procedurat e sinjalizuesve duhet të jenë shumë të dukshme dhe të kuptueshme; ta ruajë konfidencialitetin ose anonimitetin (nëse nuk hiqet haptazi nga sinjalizuesi); të sigurojë hetime të hollësishme, në kohë dhe të pavarur të zbulimeve të sinjalizuesve; dhe të ketë mekanizma transparentë, të përmbarueshëm dhe në kohë për t'i ndjekur ankesat e hakmarrjes së sinjalizuesve, përfshirë një proces për disiplinimin e autorëve të hakmarrjes).
3. Parimet e TI për Legjislacionin e Sinjalizuesve theksojnë se organizatat duhet të ofrojnë një gamë të gjerë të kanaleve dhe mjeteve të hapura të zbulimit duhet t'u vihen në dispozicion punonjësve dhe punëtorëve të agjencive qeveritare dhe kompanive

105 Counsel of Europe, (2014), Principle 14.

të tregtuara publikisht, duke përfshirë linjat e këshillave, linjat kujdestare, portalet online, zyrat e pajtueshmërisë dhe ombudsperson të jashtëm. Mekanizmat duhet të sigurohen për zbulime të sigurta, konfidenciale ose anonime të informacionit.

4. Ky Ligj përcakton kërkesa të qarta, përfshirë mekanizmin e feedback-ut për procedurën e raportimit të brendshëm. Sidoqoftë, ai nuk përshkruan kanale të shumta raportimi që ruajnë konfidencialitetin ose anonimitetin, dhe për këtë arsye nuk përmbushë plotësisht praktikën e mirë aktuale.

Neni 17

Obligimet e punëdhënësit

1. **Punëdhënësi publik i cili ka më shumë se pesëmbëdhjetë (15) të punësuar, dhe punëdhënësi privat, i cili ka më shumë se pesëdhjetë (50) të punësuar janë të obliguar të caktojnë zyrtarin përgjegjës.**
2. **Punëdhënësi është i obliguar të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme në lidhje me sinjalizimin, përfshirë mbrojtjen e dokumentacionit dhe provave nga zhdukja, fshehja, ndryshimi, falsifikimi si dhe veprime të tjera të cilat synojnë dëmtimin ose asgjësimin e tyre.**
3. **Punëdhënësi është i obliguar të mbrojë sinjalizuesin nga çdo veprim i dëmshëm dhe të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme për të ndërprerë veprimin e dëmshëm si dhe të largojë çdo pasojë të një veprimi të dëmshëm.**
4. **Përjashtimisht sinjalizuesi mund t'i drejtohet drejtpërdrejtë drejtuesit të punëdhënësit, në rastet kur:**
   - **4.1. punëdhënësi nuk ka zyrtar përgjegjës;**
   - **4.2. punëdhënësi nuk ka përcaktuar dhe publikuar procedura të brendshme për pranimin dhe trajtimin e sinjalizimeve;**
   - **4.3. sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se zyrtari përgjegjës është ose mund të përfshihet në praktikën e dyshuar të sinjalizimit;**
   - **4.4. sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se zyrtari përgjegjës për shkak të çfarëdo marrëdhënie ose shoqërie me një person që është ose mund të jetë i përfshirë në çështjen e pretenduar në sinjalizim, nuk është personi i përshtatshëm për t'u informuar me sinjalizimin;**
   - **4.5. sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se procedurat e brendshme të sinjalizimit nuk janë efektive.**
5. **Qeveria, sipas propozimit të Ministrisë së Drejtësisë, e përcakton procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit, me akt nënligjor.**
6. **Subjektet private e përcaktojnë procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit me akt të brendshëm, në pajtim me këtë ligj.**

Koment, neni 17

1. Fryma e ligjit është që, fillimisht, sinjalizimi duhet të bëhet brenda organizatës, tek zyrtari përgjegjës. Sinjalizimi i brendshëm konsiderohet si mënyra më e mirë për të marrë informacione relevante të cilat mund të kontribuojnë në zgjidhjen e hershme dhe efektive të rreziqeve për interesin publik dhe shmangien e pasojave. Ligji detyron

të gjitha institucionet e sektorit publik dhe subjektet e sektorit privat të krijojnë kanalet e raportimit të brendshëm në përpjesëtim me madhësinë e tyre.

2. Institucionet publike të cilat kanë më shumë se (15) pesëmbëdhjetë persona të punësuar janë të detyruara të caktojnë zyrtarin përgjegjës si kanal të brendshëm raportimi. Ky detyrim vlen për të gjitha organet, autoritetet dhe agjencitë publike si të nivelit qendror ashtu edhe atij lokal, të cilat ushtrojnë kompetenca legjislative, administrative, gjyqësore, prokuroriale apo institucione të tjera publike të përcaktuara me ligje të veçanta.
3. Subjektet private të cilat kanë më shumë se (50) pesëdhjetë persona të punësuar janë të detyruara të caktojnë zyrtarin përgjegjës si kanal të brendshëm raportimi. Subjekte të sektorit privat janë: a) shoqëritë tregtare,[106] b) personat juridikë sipas ligjit për lirinë e asociimit,[107] dhe c) persona tjerë juridikë të përcaktuar me ligj.[108]
4. Ligji, parimisht, përcakton se sinjalizimi bëhet tek zyrtari përgjegjës, por përjashtimisht, sinjalizuesi mund t'i drejtohet drejtpërdrejt drejtuesit të punëdhënësit, në rastet kur: 1) punëdhënësi nuk ka zyrtar përgjegjës; 2) punëdhënësi nuk ka përcaktuar dhe publikuar procedura të brendshme për pranimin dhe trajtimin e sinjalizimeve; 3) sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se zyrtari përgjegjës është ose mund të përfshihet në praktikën e dyshuar të sinjalizimit; 4) sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se zyrtari përgjegjës për shkak të çfarëdo marrëdhënie ose shoqërie me një person që është ose mund të jetë i përfshirë në çështjen e pretenduar në sinjalizim, nuk është personi i përshtatshëm për t'u informuar rreth sinjalizimit; 5) sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se procedurat e brendshme të sinjalizimit nuk janë efektive. Në këto raste, drejtuesi (titullari) i institucionit është personi përgjegjës për trajtimin e sinjalizimit.
5. Tek detyrimet e punëdhënësit lidhur me procedurat e sinjalizimit, në kuadër të këtij neni, është paraparë nxjerrja e aktit nënligjor i cili detajisht rregullon procedurën e sinjalizimit të brendshëm. Autoritet kompetent për nxjerrjen e këtij akti për sektorin publik është Qeveria, sipas propozimit të Ministrisë së Drejtësisë,[109] ndërsa për sektorin privat përcaktohet që secili entitet në kuadër të këtij sektori të nxjerrë aktin e brendshëm.[110]
6. Lidhur me caktimin e zyrtarit përgjegjës dhe ushtrimin e funksionit të tij, nga përmbajta e këtij neni dhe Ligjit në përgjithësi, dalin disa detyrime të rëndësishme për punëdhënësin edhe pse nuk janë të përcaktuara shprehimisht. Lidhur me caktimin e zyrtarit përgjegjës, punëdhënësi duhet të marrë në konsideratë këto kritere: a) të jetë

106 Neni 3 (1.1.22.) i Ligjit për Shoqëri Tregtare përcakton se "Shoqëria tregtare përfshin çfarëdo lloji të shoqërisë tregtare të themeluar në Kosovë sipas këtij ligji apo të një ligji tjetër duke përfshirë bizneset individuale, ortakëritë e përgjithshme, ortakëritë e kufizuara, shoqëritë me përgjegjësi të kufizuar dhe shoqëritë aksionare." Ligji Nr. 06/L -016 për Shoqëritë Tregtare/ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës Nr. 9 / 24 Maj 2018, Prishtinë.

107 Neni 3 (1.1.2) i Ligjit për Lirinë e Asociimit në Organizata Joqeveritare përcakton "Organizata Joqeveritare (OJQ)"- është person juridik i pavarur dhe jo për përfitim, i themeluar për realizimin e qëllimeve të ligjshme për përfitim publik ose interes të ndërsjellë." Ligji Nr.06/L-043 për Lirinë e Asociimit në Organizata Joqeveritare/Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/Nr.11/24 Prill 2019, Prishtinë.

108 Lidhur me sinjalizimin në sektorin privat, shih doracakun e shkëlqyer të Lëvizjes FOL me titull "*Doracak me 10 skenarë të reagimit për rastet e sinjalizimit në sektorin privat,"* (Prishtinë, 2020). https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Doracak-me-10-skenar%C3%AB-t%C3%AB-reagimit-p%C3%ABr-rastet-e-sinjalizimit-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.

109 Ky akt nënligjor është Rregullore (QRK) - Nr. 03/2021 për Përcaktimin e Procedurës për Pranimin dhe Trajtimin e Rasteve të Sinjalizimit, i aprovuar në mbledhjen e Qeverisë, më datë 30.04.2021, me Vendimin nr. 01/10.

110 Për modelin e një akti të brendshëm për trajtimin e sinjalizimeve në subjektet e sektorit privat, shih: Udhëzues për sinjalizimin në sektorin privat, Shtojca A. Akti për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimeve, (Lëvizja FOL, 2020, Prishtinë). fq. 19. https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Udh%C3%ABzues-p%C3%ABr-sinjalizimin-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.

në pozitë udhëheqëse; (b) të ketë arsimim të lartë në fushën e drejtësisë apo shkencave tjera sociale; (c) të ketë përvojë në shqyrtimin e çështjeve disiplinore, hetimore, inspektuese, të auditimit të brendshëm, kontrollit financiar, etj. Detyrimi tjetër për punëdhënësin lidhet me sigurimin e kushteve të përshtatshme të punës për zyrtarin përgjegjës: (a) hapësirën e përshtatshme për punë; (b) pajisje teknike të veçanta, si: kompjuter, telefon, i cili është i qasshëm vetëm nga zyrtari përgjegjës; (c) regjistër dhe vulë të veçantë; c) sef për sigurimin e informacionit të sinjalizuar.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Shtetet duhet të marrin në konsideratë ndëshkimet civile dhe sanksionet tjera për punëdhënësit të cilët dështojnë në zbatimin e një mekanizmi të brendshëm të sinjalizimit brenda një periudhe të caktuar kohe pasi ligji të hyjë në fuqi.[111] Për shembull, legjislacioni francez parashikon sanksione të larta financiare për ndërmarrjet private dhe shtetërore me më shumë se 500 të punësuar dhe një qarkullim më të lartë se 100 milion €, si dhe për kryeshefin e tyre, nëse nuk vendosin procedura të brendshme të sinjalizimit për të zbuluar informacion në lidhje me veprimet e korrupsionit dhe ushtrimit të ndikimit (deri në 1 milion € për kompaninë dhe 200,000 € për kryeshefin personalisht).[112] Në Itali, nëse administrata publike nuk i zbaton procedurat e sinjalizimit siç parashikohet nga legjislacioni, Autoriteti Antikorrupsion mund ta sanksionojë zyrtarin antikorrupsion të këtij institucioni me gjobë deri në 50,000 €.[113]
2. Përtej kërkimit nga organizatat që të miratojnë mekanizma të fuqishëm të mbrojtjes së sinjalizuesve të brendshëm, ka mënyra të tjera në të cilat qeveritë mund të stimulojnë miratimin e mekanizmave të tillë. Në disa shtete, programi para-ekzistues i etikës dhe përputhshmërisë dhe i efektshëm i kompanisë mund të konsiderohet si një faktor lehtësues në sanksionimin ndaj sjelljes së keqe të korporatave, ose si një faktor në përcaktimin nëse duhet apo jo të hyni në një zgjidhje.[114]

Neni 18

Sinjalizimi i jashtëm

1. **Sinjalizuesi mund të bëjë sinjalizim të jashtëm pasi ka kryer sinjalizimin e brendshëm, apo drejtpërdrejtë sinjalizim të jashtëm në rastet kur:**
   1.1. Sinjalizimi ka të bëjë me drejtuesin e punëdhënësit;
   1.2. Sinjalizimi ka karakter urgjent që ndërlidhet me një rrezik të rëndë dhe të menjëhershëm ose dëme të pakthyeshme;
   1.3. Ka dyshime të arsyeshme se mund të ndërmerren veprime të dëmshme ndaj sinjalizuesit, provat mund të fshihen ose asgjësohen nëse ky do të kryente sinjalizim të brendshëm;

111 Blueprint for Free Speech, (2016), https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.
112 Neni 17, i Ligjit Sapin II, (Ligji francez, Nr. 2016-1691 për transparencën, luftimin e korrupsionit dhe modernizimin e jetës ekonomike).
113 Itali, Dispozitat për mbrojtjen e individëve që raportojnë krime ose parregullsi që kanë dalë në dritë në kontekstin e marrëdhënies publike ose private të punës, neni 1.6.
114 OECD, *"Corporate Governance and Business Integrity, A Stocktaking of Corporate Practices".* (2015), fq. 80. https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf.

1.4. kur sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se procedurat e brendshme të sinjalizimit nuk janë efektive.

2. Procedura për sinjalizim të jashtëm për sektorin publik iniciohet me raportimin e informacionit tek Agjencia Kundër Korrupsionit. Agjencia Kundër Korrupsionit zbaton procedurën e paraparë me nenin 16 të këtij ligji.

3. Agjencia Kundër Korrupsionit shqyrton rastet e sinjalizimit që bien në fushëveprimin e vet.

4. Nëse Agjencia Kundër Korrupsionit nuk ka kompetencë për të vepruar, e përcjellë pa vonesë informatën tek autoriteti kompetent, si dhe e informon sinjalizuesin për një veprim të tillë.

5. Në rastet kur sinjalizuesi nuk pranon t'i zbulohet identiteti, dhe Agjencia kundër Korrupsionit nuk ka kompetencë për ta trajtuar informatën, para se ta përcjellë informatën tek autoriteti tjetër kompetent, ajo kërkon miratimin e sinjalizuesit, përveç nëse është paraparë ndryshe me ligj.

6. Me kërkesë të sinjalizuesit, autoriteti kompetent i jep atij informata për statusin e procedurës dhe të gjitha veprimet e ndërmarra, si dhe i mundëson atij që të ketë qasje në shkresat e lëndës dhe të marrë pjesë në veprime gjatë procedurës në pajtim me ligjin.

7. Autoriteti kompetent e njofton sinjalizuesin për rezultatin e procedurës pas përfundimit të saj.

8. Autoritetet kompetente për sinjalizimin e jashtëm zbatojnë afatet e përcaktuara në nenin 16 të këtij ligji.

Koment, neni 18

1. Neni 18 ka për qëllim të përcaktojë procedurën e paraqitjes së sinjalizimit të jashtëm në sektorin publik, edhe pse titulli i nenit i referohet sinjalizimit të jashtëm në përgjithësi. Sinjalizimi i jashtëm është raportimi që sinjalizuesi bën në një institucion tjetër jashtë institucionit ku ai punon. Standardet ndërkombëtare kërkojnë që ky institucion të jetë i themeluar me ligj dhe të ketë pavarësi në funksionimin e tij. Këto institucione duhet të kenë aftësinë operuese që të sigurojnë integritetin dhe konfidencialitetin e informacionit të raportuar dhe të parandalojnë qasjen e personave jokompetentë në këtë informacion.

2. Një element shumë i rëndësishëm që duhet të theksohet është se autoritetet të cilat pranojnë raportime të tilla, pra të jashtme, nuk janë të dizajnuara që të veprojnë si shkallë institucionale e organeve që trajtojnë sinjalizim të brendshëm. Pra, ato janë të pavarura dhe nuk kanë mandat të ndryshojnë dhe plotësojnë vendimet e nxjerra nga procesi i sinjalizimit të brendshëm. Mirëpo kjo nuk pengon apo përjashton mundësinë që institucionet të cilat trajtojnë sinjalizimin e jashtëm të shqyrtojnë një rast të njëjtë, i cili paraprakisht është shqyrtuar brenda institucionit të sektorit publik apo privat si sinjalizim i brendshëm, dhe të kenë gjetje apo përfundime të tjera.

3. Sipas këtij neni, sinjalizimi i jashtëm mund të bëhet në dy *rrethana*: e para, pasi sinjalizuesi ka kryer sinjalizimin e brendshëm paraprakisht, por për shkaqe të ndryshme ky sinjalizim është refuzuar; sinjalizuesi nuk është njoftuar me statusin e rastit; apo ka pasur një përfundim jo meritor të sinjalizimit të brendshëm sipas vlerësimit të sinjalizuesit. *E dyta* përmban katër kushte sipas të cilave sinjalizimi i jashtëm mund të

bëhet drejtpërdrejt: 1) sinjalizimi ka të bëjë me drejtuesin e punëdhënësit; 2) sinjalizimi ka karakter urgjent për shkak të një rreziku të rëndë dhe të menjëhershëm ose me dëme të pakthyeshme; 3) ka dyshime të arsyeshme se mund të ndërmerren veprime të dëmshme ndaj sinjalizuesit, se provat mund të fshihen ose asgjësohen nëse ky do të kryente sinjalizim të brendshëm; 4) kur sinjalizuesi ka dyshime të arsyeshme se procedurat e brendshme të sinjalizimit nuk janë efektive. Para se të bëjë një sinjalizim të jashtëm të drejtpërdrejtë, sinjalizuesi duhet të vlerësojë nëse rasti konkret plotëson një nga këto kushte apo disa nga to.

4. Për gjithë sektorin publik procedura e sinjalizimit të jashtëm iniciohet me raportimin e informacionit në Agjencinë Kundër Korrupsionit (AKK). Për trajtimin e rasteve të sinjalizimit të jashtëm AKK zbaton procedurën e hetimit administrativ, siç përcaktohet me dispozitat e nenit 16 të Ligjit.[115] Në dukje, ka një konfuzion për sa i përket afatit kohor për shqyrtimin e rasteve të sinjalizimeve të jashtme nga AKK-ja. Ligji, në nenin 16, përcakton afatin e përgjithshëm prej 90 ditësh (45+45) brenda së cilit duhet të përfundojë procedura e trajtimit të rasteve të sinjalizimit, ndërsa Ligji për AKK-në përcakton afatin 6 mujor për hetime paraprake (përjashtimisht + 6 muaj tjerë). Në rastet e trajtimit të sinjalizimeve të jashtme, AKK-ja zbaton procedurën e paraparë me nenin 16 të Ligjit, ndërsa pas përfundimit të rastit, nëse shkelja e raportuar bie në fushëveprim të AKK-së (parandalim të korrupsionit apo shmangie të konfliktit të interesit) do të shqyrtohet *"in meritum"* nga AKK-ja. Ky është momenti kur përcaktohet natyra e shkeljes dhe shqyrtimi i saj i nënshtrohet afatit procedural për hetimet paraprake.

5. Një pyetje e cila meriton të ngritet lidhur me këtë nen ndërlidhet me atë se cili është autoriteti kompetent për sinjalizim të jashtëm për punonjësit e AKK-së. Dispozitat e Ligjit janë të heshtura në këtë aspekt. Mirëpo, nisur nga modelimi dhe natyra e AKK-së si institucion i themeluar dhe i mbikëqyrur nga Kuvendi i Kosovës, autoritet përgjegjës për rastet e sinjalizimit të jashtëm për punonjësit e AKK-së duhet të konsiderohet Komisioni Parlamentar përgjegjës për mbikëqyrjen e AKK-së.[116]

6. Në rastet kur AKK-ja nuk ka mandat për të vepruar, atëherë rastin e përcjell tek autoriteti kompetent. Në kuptim të këtij neni, autoritet kompetent është institucioni publik në kornizën e të cilit bie trajtimi i rastit konkret të sinjalizimit. Në rastet kur AKK-ja dërgon rastin tek autoritetet tjera, e informon sinjalizuesin për një veprim të tillë. Në rastet kur sinjalizuesi nuk pranon t'i zbulohet identiteti, dhe Agjencia Kundër Korrupsionit nuk ka kompetencë për ta trajtuar informatën para se ta përcjellë informatën tek autoriteti tjetër kompetent, ajo kërkon miratimin e sinjalizuesit, përveç nëse është paraparë ndryshe me ligj.[117] Me kërkesë të sinjalizuesit, autoriteti kompetent i jep atij informata për statusin e procedurës dhe për të gjitha veprimet e ndërmarra, si dhe i mundëson atij që të ketë qasje në shkresat e lëndës dhe të marrë pjesë në veprimet gjatë procedurës, në pajtim me ligjin. Autoriteti kompetent e njofton sinjalizuesin për rezultatin e procedurës pas përfundimit të saj.

115 Shih komentin e nenit 16.
116 Neni 14 [Kompetencat e Komisionit] të Ligjit për AKK.
117 Shih komentin e nenit 11.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Nëse raportimi i brendshëm nuk ka qenë efektiv - për shembull, ka pasur ndonjë vendim për të mos hetuar, ose hetimi nuk ka përfunduar brenda një periudhe të caktuar kohe, ose nuk është ndërmarrë asnjë veprim pavarësisht nga rezultatet pozitive të hetimit, ose sinjalizuesi nuk ka marrë informacion në lidhje me çështjen brenda një periudhe të caktuar kohe - sinjalizuesit duhet të jenë në gjendje që t'u drejtohen autoriteteve në mënyrë që shkeljet të mund të adresohen.[118]
2. Ka edhe shumë arsye valide pse një sinjalizues mund të preferojë raportimin e keqbërjes direkt tek autoritetet sesa të përdorë mekanizma të brendshëm të raportimit. Për shembull, nëse ata kanë frikë ose kanë arsye të besojnë se do të pësojnë ndonjë trajtim të padrejtë, se konfidencialiteti/ anonimiteti i tyre nuk mund të garantohet, ose mund të mbulohet keqbërja.[119] Kjo është arsyeja pse është praktikë e mirë që të lejohet qasja dhe mbrojtja e barabartë e raportimit brenda vendit të punës dhe pranë autoriteteve. Nuk duhet të ketë kufizime ose ngarkesa shtesë për sinjalizuesit që dëshirojnë të raportojnë drejtpërdrejt tek rregullatorët dhe autoritetet. Shembuj të kësaj qasjeje mund të gjenden në Kanada, Ganë dhe Serbi.
3. Ky ligj nuk e përmbushë praktikën më të mirë në lejimin e qasjes së barabartë në raportimin e brendshëm dhe të jashtëm pasi përcakton kërkesa shtesë për raportimin e jashtëm tek autoritetet.

Neni 19

Sinjalizimi i jashtëm në sektorin privat

Në lidhje me sinjalizimin në sektorin privat tek rregullatorët sipas fushave të përgjegjësisë zbatohet përshtatshmërisht procedura e paraparë në nenin 16 të këtij ligji.

1. Dispozitat e nenit 19 përcaktojnë procedurën për paraqitjen dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit të jashtëm në sektorin privat, i cili bëhet tek rregullatorët sipas fushës së përgjegjësisë. Procedura e trajtimit të sinjalizimit të jashtëm është e njëjtë me atë të sinjalizimit të brendshëm.[120] Formulimi i kësaj dispozite nga ligjvënësi nuk është i qartë dhe nuk mbulon qëllimin të cilin në vetvete e ka norma. Sipas legjislacionit, *agjencitë rregullatore bëjnë rregullimin dhe mbikëqyrjen e veprimtarisë së operatorëve të tregut."*[121] Sektori privat është shumë i ndërlikuar, dhe fushëveprimi i tij nuk mund të mbulohet në rastin e sinjalizimit të brendshëm vetëm nga rregullatorët. Disa agjenci tjera që kanë statusin e agjencisë ekzekutive, mbulojnë aspekte të rëndësishme në lidhje me sinjalizimin e jashtëm (p.sh. Administrata Tatimore e Kosovës).
2. Sinjalizimi i jashtëm për sektorin privat raportohet te institucionet që shërbejnë si rregullatorë përgjegjës në fushat e ndryshme si në vijim: Administrata Tatimore e Kosovës; Agjencia e Regjistrimit të Bizneseve; Oda e Avokatëve; Oda e Mjekëve;

118 OECD, (2015), fq. 25.
119 OECD, (2015), fq. 53
120 Shih komentin e nenit 16.
121 Shih Nenin 14 të Ligjit nr. 06/l -113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Nr. 7 / 01 mars 2019, Prishtinë.

Banka Qendrore; Organi Shqyrtues i Prokurimit Publik; Inspektoratet; Divizionet apo Departamentet e ndryshme në kuadër të ministrive. Lidhur me procedurën, afatet dhe trajtimin e rasteve, rregullatorët zbatojnë procedurat e trajtimit të sinjalizimit të brendshëm.

3. *Shënim:* Neni 19 do të jetë vështirë i zbatueshëm, për shkak se të punësuarit në sektorin privat mund të mos jenë në dijeni se cili është rregullatori përkatës për fushën të cilën ata duan të sinjalizojnë. Do të ishte mirë që ligjvënësi ta konsideronte plotësimin dhe ndryshimin e kësaj dispozite, duke vendosur në kompetencë tek AKK-ja sinjalizimin e jashtëm për sektorin privat. Raportimi tek ky institucion, përveç adresimit të saktë, i jep besim sinjalizuesit për shkak të eksperiencës që ka Agjencia. Kjo kompetencë shtesë sigurisht krijon vështirësi për punën e Agjencisë, por Kuvendi dhe Qeveria duhet të konsiderojnë rritjen e buxhetit dhe shtimin e personelit të AKK-së.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Pasja e shumë autoriteteve kompetente për të marrë zbulime të informacioneve ofron një sërë kanalesh për sinjalizuesit, por potencialisht mund të çojë në konfuzion se ku ata duhet të shkojnë për të bërë një zbulim. Për më tepër, sistemet e tilla mund të provojnë se janë mjaft të ndara, me juridiksione të mbivendosura dhe mandate të paqarta për institucionet e ndryshme.
2. Mungesa e mekanizmave të referimit do ta vendoste detyrimin te sinjalizuesi që të vazhdojë të bëjë zbulimin derisa të arrijnë rregullatorin e duhur.[122] Nuk duhet të jetë barrë e sinjalizuesit sigurimi se ankesa t'i përcillet agjencisë së duhur rregullatore ose organit hetimor të duhur.
3. Prandaj, ky Ligj nuk i përmbushë praktikat më të mira në lidhje me zbulimin pranë rregullatorëve dhe autoriteteve në sektorin privat.

Neni 20

Sinjalizimi publik

1. **Përveç rasteve të sinjalizimit të brendshëm dhe të jashtëm, sinjalizuesi mund të bëjë edhe sinjalizim publik, në rastet kur:**
   - **1.1. Në kohën kur sinjalizuesi që bën shpalosjen, me arsye beson se ai do t'i nënshtrohet ndëshkimit nëse bën raportim të brendshëm apo të jashtëm;**
   - **1.2. Sinjalizuesi me arsye beson se ka gjasa që dëshmitë në lidhje me veprimet e dëmshme përkatëse do të fshihen ose do të shkatërrohen nëse sinjalizuesi bën raportim në mënyrën e përcaktuar në nenin 16 dhe 18 të këtij ligji.**
   - **1.3. Në rast të kërcënimit të menjëhershëm për jetën, shëndetin publik, sigurinë, mjedisin, apo kur shkaktohen dëme në shkallë të gjerë apo të pariparueshme;**
   - **1.4. Autoritetet përgjegjëse nga neni 16 dhe 18 të këtij ligji nuk kanë ndërmarrë veprimet përkatëse në lidhje me sinjalizimin brenda afatit prej gjashtë (6) muaj nga momenti i raportimit të informacionit të sinjalizuar.**

122 Shih Arron Phillips and David Lewis, *"Whistleblowing to Regulators: Are Prescribed Persons Fit for Purpose?"* (Middlesex: University Research Repository Project Report, 2013). https://minhalexander.files.wordpress.com/2018/08/whistleblowing-to-regulators-are-prescribed-persons-fit-for-purpose-david-lewis-2013.pdf.

2. **Sinjalizuesi i cili shpalos informacionin tek publiku, në pajtim me këtë ligj, është i obliguar të respektojë parimin e prezumimit të pafajësisë të personit të akuzuar, të drejtën për mbrojtjen e të dhënave personale, si dhe të mos pengojë zhvillimin e procedurave gjyqësore**.

Koment, neni 20

1. Shpalosja publike e informacionit, apo sinjalizimi publik, mund të ndërmerret nëse ekzistojnë rrethana të arsyeshme apo nëse është shterruar mundësia e sinjalizimit të brendshëm dhe të jashtëm. Neni 20 përcakton kriteret sipas të cilave bëhet sinjalizimi publik apo shpalosja e informacionit. Sipas dispozitave të këtij neni, janë përcaktuar disa raste në të cilat sinjalizuesi mund të bëjë shpalosje të informacionit, si: (1) beson se do të ndëshkohet nëse bën sinjalizim të brendshëm apo të jashtëm; (2) ekziston dyshimi i arsyeshëm se dëshmitë në lidhje me veprimet e dëmshme përkatëse do të fshihen ose do të shkatërrohen; (3) kërcënim i menjëhershëm për jetën, shëndetin publik, sigurinë, mjedisin, apo dëme në shkallë të gjerë apo të pariparueshme; (4) autoritetet përgjegjëse për trajtim të sinjalizimit të brendshëm apo jashtëm nuk kanë zhvilluar procedurën e hetimit administrativ brenda afatit prej gjashtë (6) muaj nga momenti i raportimit të informacionit të sinjalizuar.
2. Shpërndarja e informacioneve në sferën publike obligon sinjalizuesin ta respektojë supozimin e pafajësisë, ta respektojë të drejtën e mbrojtjes së të dhënave personale dhe të ketë kujdes që të mos kërcënojë zhvillimin e procedurave gjyqësore. Pasoja juridike e kësaj dispozite është se sinjalizuesi duhet të jetë i vetëdijshëm se do të rezultojë me humbjen e së drejtës për mbrojtje konform Ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve.
3. *Shpalosja e informacionit, është afirmuar edhe nga GJEDNJ.* Rasti i parë lidhur me mbrojtjen e sinjalizuesve i trajtuar nga GJEDNJ-ja, në vitin 2008, është rasti i njohur *Guja v. Moldavisë.* Parashtrues i kërkesës ishte Iacob Guja, i kishte dërguar shtypit dy letra, asnjëra prej të cilave nuk ishte e shenjëzuar si konfidenciale. Letrat mbështesnin pretendimet se ka pasur ndërhyrje të politikës në punën e prokurorisë. Si rezultat i këtij zbulimi, parashtruesi i kërkesës më vonë është shkarkuar nga posti i tij. Guja ishte i mendimit se letrat nuk ishin konfidenciale për shkak se ato zbuluan ndikimin e parlamentit dhe të politikës në punën e prokurorisë. Të gjitha gjykatat në Moldavi kishin vendosur kundër tij duke mos e kthyer në punë. Duke u mbështetur në nenin 10 të Konventës, ai u ankua në GJEDNJ duke paditur shtetin moldav për shkelje të lirisë së shprehjes në vendin e punës. GJEDNJ-ja vendosi në favor të tij dhe në të njëjtën kohë vendosi standardet thelbësore lidhur me mbrojtjen e sinjalizuesve. Sipas gjykatës, sinjalizuesi gëzon mbrojtje nëse institucioni nuk ka procedurë për sinjalizimin dhe nëse procedurat nuk ishin të përshtatshme. Gjykata vendosi edhe standardin se interesi publik është më i lartë se interesat tjera.[123] Sipas GJEDNJ-së, shërbyesi civil është i vetmi person, ose, pjesë e një grupi të vogël të personave që kanë dijeni se çfarë ndodh, atëherë ata janë në pozitën më të mirë që të ndërmarrin veprime. Mirëpo, nëse merret parasysh obligimi i shërbyesve civilë për të qenë diskret, raportimi në raste të tilla, fillimisht, duhet të bëhet te mbikëqyrësi, ose ndonjë autoritet kompetent. Vetëm

123 Rasti mund të shkarkohet në: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016.

kur qartësisht nuk është praktike, atëherë, ajo informatë si mundësi e fundit mund t'i zbulohet publikut. Për këtë arsye, gjatë vlerësimit të proporcionalitetit të ndërhyrjes në lirinë e shprehjes së shërbyesit civil, gjykata shqyrtoi nëse parashtruesi kishte pasur mjete tjera efektive në dispozicion për të adresuar parregullsinë në fjalë. Në rastin konkret, për shkak të mungesës së ndonjë legjislacioni vendor që rregullon raportimin e parregullsive, parashtruesi nuk kishte në dispozicion kanale për raportim.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Duke ndjekur praktikat më të mira për zbulimin publik të përmendura në Nenin 13, shumë shtete mundësojnë zbulimin publik por vendosin kufizime. Këshilli i Evropës pranon se mbrojtja e interesit të palëve të treta, të tilla si punëdhënësit, duhet të jetë e ekuilibruar me interesin e publikut për t'u mbrojtur nga dëmtimi, keqbërja ose eksploatimi.[124] Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut vuri në dukje se "interesi që publiku mund të ketë në informacionin e caktuar mund të jetë nganjëherë aq i fortë sa të tejkalojë edhe detyrën e vendosur ligjërisht të besimit".[125]
2. Transparency International konsideron se sinjalizuesit duhet të mbrohen për zbulimet publike në raste të rrezikut urgjent publik ose personal ose të rëndë, ose shkelje të vazhdueshme të pa adresuara që mund të ndikojnë në interesin publik, pa kërkesa shtesë.Rastet me shuma të mëdha parash mund të jenë shumë të ndjeshme dhe politike. Është e rëndësishme që sinjalizuesit ta kenë mundësinë t'u drejtohen palëve të jashtme. Marrësit tjerë të mundshëm të jashtëm të zbulimeve të informacioneve duhet të përfshijnë shoqatat ligjore, sindikatat, shoqatat e biznesit dhe organizatat profesionale. Legjislacioni duhet gjithashtu të mbrojë zbulimet e bëra pranë OJQ-ve, siç është Transparency International.
3. Megjithëse ky Ligj siguron mundësinë e zbulimit publik, është kufizues në kuptim se kërkon që zbulimi të jetë kërcënim për jetën, shëndetin publik, sigurinë, mjedisin, ose kur shkaktohet dëm i madh ose i pariparueshëm. Prandaj, nuk i plotëson plotësisht praktikat aktuale të mira për zbulimet publike.
4. *Rasti i sinjalizuesve nga praktika e vendeve tjera:* Në vitin 2009, një punonjës i qeverisë në Republikën Çeke kontaktoi zyrën kombëtare të Transparency International për fryrje masive të çmimit në një projekt të pastrimit të mjedisit. Pas fushatës së avokimit, dy procese të njëpasnjëshme të ofertimit u anuluan, duke ia kursyer shtetit më shumë se 2 miliardë euro. Kjo u bë e mundur nga fakti që Republika Çeke mundëson sinjalizuesit që të bëjnë zbulime pranë organizatave joqeveritare. Pas skandalit, qeveria Çeke bëri ndryshime të mëdha në legjislacionin e prokurimit publik, duke sjellë më shumë transparencë dhe efikasitet. Sinjalizuesi ishte përpjekur t'u ankohej eprorëve të tij për procesin e ofertimit, por ata i kishin hedhur poshtë pretendimet e tij.[126]

124 Counsel of Europe (2014) fq. 28.
125 Guja v. Moldova [GC], nr. 14277/04, ECHR 2008.
126 Transparency International, *"Hidden Costs"*, www.transparency.org/news/story/hidden_costs.

Neni 21

Sinjalizimi lidhur me sigurinë kombëtare, mbrojtjen, inteligjencën dhe marrëdhëniet ndërkombëtare

1. **Kur sinjalizimi i brendshëm apo jashtëm sipas këtij ligji ka të bëjë me informacionin e klasifikuar, sigurinë kombëtare, mbrojtjen, inteligjencën dhe marrëdhëniet ndërkombëtare, sinjalizuesi ia paraqet organit kompetent në këto fusha.**
2. **Brenda gjashtë (6) muajve, institucionet përgjegjëse sipas paragrafit 1 të këtij neni duhet të përcaktojnë rregulla dhe procedura për pranimin dhe trajtimin e llojeve të sinjalizimeve. Nëse nuk përcaktohen rregullat dhe procedurat, aplikohen rregullat e përgjithshme në përputhje me këtë ligj.**

Koment, neni 21

1. *Siguria kombëtare është përgjegjësia themelore e shtetit*, për arsye se pa një nivel përkatës të sigurisë nuk mund të flitet as për pushtet demokratik, as për rend shoqëror stabil. Me qëllim të garantimit të sigurisë dhe rendit juridik, shtetet krijojnë institucione përgjegjëse të cilat e përbëjnë sektorin e sigurisë. Thelbi i shtetit është zbatimi, apo aftësia bazë për të çuar dikë me uniformë dhe me armë për t'i detyruar njerëzit t'u binden ligjeve të shtetit.[127] Për shkak të natyrës së organzimit dhe fushëveprimit të insitucioneve të sigurisë, në disa raste ekziston një tension ndërmjet pretendimit të qeverisë për të mbajtur informacionet sekrete dhe të drejtës së lirisë së shprehjes. Por, informimi i publikut për aktivitetet shtetërore është në funksion të mbrojtjes së interesave të sigurisë kombëtare dhe mirëqeverisjes së sektorit të sigurisë.[128] Në këtë kornizë, shtetet demokratike për një kohë të gjatë kanë vepruar me këmbëngulje për të vendosur një pajtueshmëri midis kërkesave të sigurisë kombëtare dhe sundimit të ligjit.
2. Neni 21 i Ligjit përcakton mekanizmat institucional (apo kanalet e raportimit) për sinjalizimin e brendshëm dhe të jashtëm lidhur me fushat që prekin sigurinë kombëtare dhe marrëdhëniet ndërkombëtare, siç janë: 1) informacioni i klasifikuar; 2) siguria kombëtare; 3) inteligjenca, dhe 4) marrëdhëniet ndërkombëtare. Sipas kësaj dispozite, informacioni për shkeljen lidhur me këto fusha i paraqitet drejtpërdrejt organit kompetent.
3. Informacion i klasifikuar sipas legjislacionit përkatës është *"çdo informacion dhe material, publikimi i paautorizuar i të cilave do të cenonte në shkallë të ndryshme interesat e sigurisë së Republikës së Kosovës."*[129] Në rast të sinjalizimit të informacionit të klasifikuar, konsiderojmë se autoriteti (apo organi) kompetent është Agjencia e Kosovës për Inteligjencë (AKI).[130] AKI-ja është organi kompetent edhe për trajtimin e sinjalizimit lidhur me fushën e inteligjencës. Në trajtimin e sinjalizimit që ka të bëjë me informacionin e klasifikuar dhe inteligjencën përdoren dispozitat e legjislacionit përkatës për AKI-në dhe informacionin e klasifikuar dhe ligjit për sinjalizimin.

127 Francis Fukuyama, *'Ndërtimi i shtetit' (Botimi shqip,* Tiranë, 2010) fq. 30
128 Shih "Global Principles on National Security and the Right to Information" (2013, South Africa) https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/GLOBAL-PRINCIPLES-ON-NATIONAL-SECURITY-AND-THE-RIGHT-TO-INFORMATION-THE-TSHWANE-PRINCIPLES.
129 Neni 3 (1.1.5) [informacion i klasifikuar] i Ligjit për klasifikimin e informacioneve të klasifikuara dhe verifikimit të sigurisë.
130 Ibid. Neni 7.

4. *Siguria dhe mbrojtja kombëtare* kanë të bëjnë me ruajtjen e sovranitetit dhe integritetit territorial dhe rendit kushtetues të Republikës së Kosovës dhe marrëdhënieve me jashtë. Në rast të sinjalizimit lidhur me këto fusha, sinjalizuesi duhet të paraqes informacionin tek Forca e Sigurisë, Policia e Kosovës, Agjencia e Kosovës për Inteligjencë, Këshilli i Kosovës për Siguri, dhe Autoriteti Civil i Aviacionit, si autoritete kryesore kushtetuese në garantimin e sovranitetit dhe integritetit territorial të vendit.[131] Por, para sinjalizimit lidhur me këto fusha, sinjalizuesi duhet të vlerësojë rrethanat e rastit duke identifikuar se cili nga këto institucione është organi kompetent për rastin në fjalë.
5. *Marrëdhëniet ndërkombëtare ja*në marrëdhëniet midis shteteve, organizatave ndërkombëtare dhe subjekteve tjera të komunitetit ndërkombëtar. Pavarësisht se bartin pjesë të sovranitetit shtetëror në funksion të bashkëpunimit dhe forcimit të ligjit ndërkombëtar, në organizata rajonale dhe globale,[132]shtetet vijojnë të jenë akterët kryesorë në marrëdhëniet ndërkombëtare. Dispozitat kushtetuese dhe ligjore mandatojnë tri institucione kryesore si organe kompetente në fushëveprim të marrëdhënieve ndërkombëtare: Presidentin, Qeverinë dhe Ministrinë e Punëve të Jashtme. Nga konteksti në lidhje me sinjalizimin në fushën e marrëdhënieve ndërkombëtare, si organ kompetent është Ministria e Punëve të Jashtme, për shkak të mandatit dhe funksionit bashkërendues që kjo Ministri ka me institucionet tjera në fushën e marrëdhënieve ndërkombëtare.[133]
6. Ligji nuk përcakton shprehimisht se cili është organi kompetent për sinjalizim të jashtëm në rastet kur subjekt i sinjalizimit mund të mund të jenë titullarët e këtyre institucioneve. Nga konteksti i këtij neni dhe Ligji, atëherë organ kompetent për sinjalizim të jashtëm mund të jenë Kryeministri, Presidenti, Komisionet Parlamentare për Mbikëqyrjen e AKI-së dhe Komisioni për Çështje të Sigurisë dhe Mbrojtjes.
7. Për faktin se sinjalizimi lidhur me sigurinë kombëtare dhe marrëdhëniet ndërkombëtare është specifik, Ligji ka përcaktuar detyrimin e organeve përkatëse kompetente, që në afat prej gjashtë (6) muajve nga hyrja në fuqi e ligjit, të përcaktojnë rregulla dhe procedura për pranimin dhe trajtimin e llojeve të sinjalizimeve. Nëse këto institucione nuk përcaktojnë rregullat dhe procedurat e tilla, aplikohen rregullat e përgjithshme në përputhje me këtë ligj. Duke pasur parasysh ndjeshmërinë e trajtimit të informacionit të sinjalizimit lidhur me këto fusha, nxjerrja e rregullave dhe procedurave të veçanta nga organet kompetente duket e domosdoshme. Kjo për faktin se këto rregulla dhe procedura do të integronin dispozitat e këtij Ligji dhe legjislacionit përkatës, dhe kjo do të mundësonte lehtësimin e sinjalizuesve për të raportuar mirëpo edhe lehtësimin e trajtimit të rasteve të raportuara.
8. Por institucionet e sigurisë, duhet te kryejnë aktivitetin e vet brenda mandatit te dhenë ligjor . Ne rast te tejkalizimit te autorizimeve te tyre, apo keqpërdorimit, ato nuk mund te mbulohen me aryetimin për ruajtjen e sigurisë kombetare. GJENDJ *ne rastin Bucur and Toma v. Rumanisë,* ka theksuar se "interesi i përgjithshëm në aktivitetet e paligjshme të shërbimit të inteligjencës është aq i rëndësishëm në një shoqëri demokratike sa tejkalonte interesin e ruajtjes së besimit të publikut në atë

131 Shih: Kapitulli XI, i Kushtetutës së Republikës së Kosovës, Sektori i Sigurisë.
132 Neni 20 (1) i Kushtetutës së Kosovës përcakton: "Republika e Kosovës, në bazë të marrëveshjeve të ratifikuara ndërkombëtare, për çështje të caktuara mund të kalojë kompetenca shtetërore organizatave ndërkombëtare.
133 Shih Nenin 3 të Ligjit Nr. 03/L-044 për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë: Viti III / Nr. 26 / 02, qershor 2008.

institucion". Rasti kishte te bënte me shtetasin rumun Constantin Bucur, i cili më 1996 punonte në Departamentin për Monitorimin e Komunikimit në Agjencinë Rumune të Inteligjencës (SRI), me bazë në Bukuresht, dhe ishte përgjegjës për përgjime. Gjatë punës së tij, ai vërejti që disa gazetarë, politikanë dhe biznesmenë po përgjoheshin në mënyrë të paligjshme. Bucur-i njoftoi mbikëqyrësin e tij për parregullsitë e evidentuara, por u qortua nga ai. Ai pastaj kontaktoi një deputet që ishte edhe anëtar i Komisionit Parlamentar për Mbikëqyrjen e SRI-së dhe së bashku mbajtën konferencë për media ku publikuan 11 audiokaseta që përmbanin komunikime telefonike të disa gazetarëve dhe politikanëve. Konferenca u raportua nga mediat botërore. Bucur u dënua me dy vjet burg për vjedhje dhe publikim të paligjshëm të informatave sekrete. Bazuar në nenin 10, Bucur-i u ankua se dënimi i tij përbënte shkelje të këtij neni. Dy parashtruesit tjerë, gazetari Mircea Toma dhe vajza e tij Sorana Toma, duke u bazuar në nenin 8, u ankuan për përgjim të bisedave të tyre. Në SRI nuk ekzistonte asnjë procedurë zyrtare për raportimin e parregullsive. Parashtruesi mund të kishte informuar vetëm mbikëqyrësit e tij, mirëpo parregullsitë që ai kishte zbuluar kishin të bënin me ata. Prandaj, vështirë se një ankesë e brendshme e parashtruesit do të rezultonte me hetim apo ndalim të praktikave të paligjshme. Rrjedhimisht, zbulimi i informacioneve drejtpërsëdrejti në publik justifikohej. GJENDJ më tutje vërejti se komunikimet telefonike kishin një rëndësi të veçantë në shoqëri, e cila gjatë regjimit komunist ishte mësuar me një politikë të fshehtë të përgjimit nga shërbimet sekrete. Sa i përket dëmit ndaj institucionit, interesi i përgjithshëm në aktivitetet e paligjshme të shërbimit të inteligjencës ishte aq i rëndësishëm në një shoqëri demokratike sa tejkalonte interesin e ruajtjes së besimit të publikut në atë institucion. Po ashtu, nuk kishte arsye të besohej që parashtruesi ishte i shtyrë nga motive tjera përveç bërjes publike të shkeljeve ligjore. Rrjedhimisht, ndërhyrja në të drejtën e parashtruesit për liri të shprehjes, sidomos në të drejtën e tij për të dhënë informacione, nuk ishte e nevojshme në një shoqëri demokratike.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Zbulimi i interesit publik që përfshinë çështje të sigurisë kombëtare ose sekrete zyrtare janë ndër fushat më të diskutueshme të sinjalizimit.[134] Kjo është zona ku mbrojtja e sinjalizuesve është më e dobëta dhe sinjalizuesit e sigurisë kombëtare shpesh pësojnë hakmarrjen më të ashpër: jo vetëm që ata humbin punën e tyre, ata përballen me hetime penale, ndjekje penale dhe dënime të ashpra.[135]
2. Shumica e instrumenteve ndërkombëtare e pranojnë që e drejta për lirinë e shprehjes mund t'i nënshtrohet disa kufizimeve për mbrojtjen e sigurisë kombëtare ose të rendit publik.[136] Por këto kufizime nuk duhet të jenë aq tepër të gjera sa të parandalojnë vëzhgimin dhe debatin efektiv publik në lidhje me vendimmarrjen dhe aktivitetet e qeverisë dhe ta bëjnë shumë më të vështirë detektimin dhe adresimin e keqbërjeve. Siç është theksuar nga UNODC, zbulimi i informacionit që tregon keqbërje ose është

134 Benjamin Buckland and Aidan Wills, "*Blowing in the Wind,Whistleblowing in the Security Sector"* (DCAF, 2013) fq.1. https://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/whistleblowing-and-security-sector-buckland-and-wills.
135 Kombet e Bashkuara, "*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression"* (2015) fq. 18 https://digitallibrary.un.org/record/805706/files/A_70_361-EN.pdf.
136 P.sh: Neni 19(3)(b)i KNDCP & Neni 13(1)(d) të KKBKK.

çështje me interes të konsiderueshëm publik duhet të konsiderohet "i mbrojtur", pavarësisht nëse informacioni është klasifikuar ose jo, dhe duhet të ketë kanale efektive për ta raportuar një informacion të tillë.[137]

3. Siç është rasti i sinjalizuesve "të rregullt", individët që dëshirojnë të bëjnë një zbulim që përfshinë informacione "sekrete" duhet të jenë në gjendje ta bëjnë këtë brenda ose të shkojnë drejtpërdrejt pranë një autoriteti kompetent.
4. Këshilli i Evropës e din se mund të aplikohet një skemë apo rregulla të veçanta për informacionin në lidhje me sigurinë kombëtare, mbrojtjen, inteligjencën, rendin publik ose marrëdhëniet ndërkombëtare. Nëse një sinjalizues bën një zbulim në përputhje me ato rregulla, ata duhet të marrin mbrojtje të plotë.
5. Ky Ligj njeh rëndësinë e procedurave të veçanta që aplikohen për llojet e ndryshme të informacionit në lidhje me sigurinë kombëtare, mbrojtjen, inteligjencën dhe marrëdhëniet ndërkombëtare, dhe për këtë arsye plotëson praktikat e mira aktuale.

Neni 22

Mbrojtja nga veprimet e dëmshme

1. **Sinjalizuesi mbrohet nga çdo veprim i dëmshëm, i marrë ndaj tij nga punëdhënësi për shkak të sinjalizimit, në pajtim me dispozitat e këtij ligji, duke përfshirë por pa u kufizuar në:**
   1.1. Shkarkimin nga puna;
   1.2. Pezullimin nga puna ose të një ose më shumë detyrave;
   1.3. Transferimin brenda ose jashtë institucionit publik ose subjektit privat pa pëlqimin e tij;
   1.4. Uljen në pozitë;
   1.5. Zvogëlimin e pagesës;
   1.6. Humbjen e statusit dhe privilegjeve;
   1.7. Mos ngritjen në pozitë;
   1.8. Heqjen e të drejtës për të marrë pjesë në trajnime;
   1.9. Vlerësime negative në marrëdhënien e punës;
   1.10. Anulimin e një licence ose leje;
   1.11. Përfundimin e një kontrate për mallra apo shërbime;
   1.12. Veprime të tjera të dëmshme në lidhje me marrëdhënien e punës.
2. **Çdo veprim i dëmshëm ndaj sinjalizuesit është i pavlefshëm.**
3. **Sinjalizuesi në cilësinë e të punësuarit, i cili u është nënshtruar veprimeve të dëmshme në vendin e punës, ka të drejtë që t'i drejtohet gjykatës kompetente.**

Koment, neni 22

1. Mbrojtja e sinjalizuesit është thelbi i Ligjit, dhe personi që raporton ose shpalos informata bazuar në dispozitat ligjore nuk mund të jetë subjekt i përgjegjësisë penale, civile apo disiplinore. Sinjalizuesi gëzon të drejtën e mbrojtjes nga veprimet e dëmshme në rastet kur me arsye beson se informacioni i raportuar apo i shpalosur është i vërtetë. Ligji përcakton se mbrojtja e garantuar për sinjalizuesin nuk duhet

137 P.sh.: Neni 19 (3)b i KNDCP; Neni 13 (1)d i KKBK & UNODC (2015) fq. 27-28.

të paragjykohet nëse kërcënimi apo cenimi i interesit publik i pretenduar përmes sinjalizimit nuk është materializuar.

2. Neni 22 përcakton mbrojten e sinjalizuesit nga çdo veprim i dëmshëm i cili mund të ndërmerret nga punëdhënësi për arsye të sinjalizimit të bërë. Për më tepër, dispozitat e këtij neni listojnë në mënyre taksative dymbëdhjetë (12) veprime të dëmshme nga të cilat mbrohet sinjalizuesi. Qëllimi i këtyre dispozitave është që t'u garantohet mbrojtje e plotë juridike personave që sinjalizojnë se nuk do të ndëshkohen nga punëdhënësi i tyre. Në kuadër të këtyre veprimeve të ndaluara nga të cilat janë të mbrojtur sinjalizuesit, janë përfshirë veprimet si: shkarkimi, pezullimi, ulja e pozitës apo pagës, vlerësimi i dobët i performancës, mospjesëmarrja në trajnime apo ngritja në karrierë.
3. Përveç veprimeve të dëmshme të cilat janë të listuara në mënyre taksative, neni 22 përcakton gjithashtu mbrojtjen e sinjalizuesve edhe nga veprime të tjera, çfarëdo qofshin, të cilat mund të ndërmerren ndaj sinjalizuesit nga punëdhënësi për shkak të sinjalizimit.
4. Lidhur me kategorinë e veprime tjera të dëmshme të mundshme, mund të jenë: (1) sjellja armiqësore; (2) ngacmimi; (3) përhapja e thashethemeve; (4) vërejtje zyrtare; (5) lista e zezë; (6) sulmi fizik; (7) censura e shkrimit; (8) mosdhënia e referencës pozitive; (9) refuzimi i punësimit; etj. Hakmarrja më e zakonshme në vendin e punës është krijimi i mjedisit armiqësor për sinjalizuesin. Ai refuzohet nga bashkëpunëtorët, të cilët mund të kenë frikë të flasin me të sepse shefat mund t'i kenë paralajmëruar që të mos e bëjnë. Marrëdhëniet miqësore janë të rëndësishme për kryerjen me sukses të detyrave dhe performancën në punë.
5. Në rast se sinjalizuesi ka pësuar nga një veprim i dëmshëm si pasojë e sinjalizimit, ai ka të drejtë t'i drejtohet gjykatës kompetente, sipas dispozitave përkatëse të nenit 24.[138]

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Trajtimi i padrejtë ndodh kur një individ trajtohet në mënyrë negative, sepse kanë ngritur një brengë. Trajtimet e padrejta mund të marrin forma të ndryshme - nga hakmarrja te disavantazhi ose diskriminimi. Llojet më të dukshme dhe formale të trajtimeve të padrejta përfshijnë shkarkimin, masën disiplinore ose uljen e pagave. Format tjera nuk janë aq të dukshme dhe më tepër joformale, siç është tëhuajëzimi i sinjalizuesit ose mosdërgimi në trajnime. Frika nga trajtimi i padrejtë është një nga arsyet kryesore pse njerëzit nuk bëjnë zbulime.[139]
2. Sipas Parimit 6, të Transparencës Ndërkombëtare, shtetet duhet të ndalojnë të gjitha format e hakmarrjes, disavantazhit ose diskriminimit. Duhet të shmangen listat shteruese të llojeve të veprimeve ose mosveprimeve të ndaluara, pasi është aktivitet i vështirë dhe mundet të mos arrijë t'i kapë të gjitha format e dëmit.[140] Format e trajtimeve të padrejta do të ndryshojnë varësisht natyrës së marrëdhënies së sinjalizuesit me organizatën: një vullnetar nuk mund të pësojë ulje të pagës, kështu që hakmarrja ka më shumë gjasa që të shkojë drejt ndalimit të shfrytëzimit të shërbimeve të vullnetarit ose t'i japin atij referenca negative për punësim në të ardhmen.[141]

138 Shih komentin e nenit 24.
139 Hayden Teo and Donella Caspersz, "*Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy", Journal of Business Ethics*, 104(2), 2011, fq. 237-249.
140 Transparency International, (2013)
141 Counsel of Europe, (2014), f. 38

3. Dispozitat në këtë ligj në lidhje me mbrojtjen nga veprimet e dëmshme përpiqen që t'i rendisin llojet e akteve të ndaluara, por për shkak të shtimit të shprehjes "përfshirë, por pa u kufizuar në", ajo pasqyron praktikë të mirë aktuale.

Neni 23

Dëmshpërblimi në rast të veprimeve të dëmshme

Çdo person i cili mund të ketë pësuar veprim të dëmshëm si pasojë e sinjalizimit, ka të drejtë të kërkojë në gjykatën kompetente shpërblim për dëmin e pësuar nga veprimi i dëmshëm në pajtim me legjislacionin në fuqi.

Koment, neni 23

1. Neni 23 garanton të një të drejtë shumë të rëndësishme lidhur me procesin e sinjalizimit. Sipas dispozitave të këtij neni, secili person i cili mund të ketë pësuar nga një veprim i dëmshëm si pasojë e sinjalizimit, ka te drejtë te kërkoi shpërblimin e dëmit, në gjykatën kompetente. Në kuptim të ketij neni fjala *"person"* përfshijnë jo vetëm personat fizik por edhe ata juridik. Procederu lidhur me zbatimin e kesaj te drejte percaktohet ne nenin 24.
2. Kjo e drejtë e garantuar me këtë nen, është e drejtë gjenerale, dhe gjatë zbatimit kokretë të saj vie në shprehje zbatimi *mutatis mutandis* i legjislacionit për marrëdheniet e detyrimeve[142], të konfliktit administrativ dhe procedurës kontestimore. Procedura e parshtrimit të kërkeses për shperblimin e dëmit përcakohet me dispozitat e nenit 24.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Praktika më e mirë është që detyrimet e mbrojtjes së punëdhënësve të bëhen të përmbarueshme duke siguruar të drejta për kompensim jo vetëm kur dikush ndërmerr veprime të dëmshme kundër sinjalizuesit për arsyen specifike se i fryjnë bilbilit, por edhe kur një person ose punëdhënësi nuk arrin ta përmbushë një detyrë për mbrojtjen e sinjalizuesit nga trajtimi i padrejtë.
2. Sipas TI-së Parimeve Ndërkombëtare të për Legjislacionin për Sinjalizues, sinjalizuesve që kanë pësuar dëm duhet t'u ofrohet gama e plotë e mjeteve juridike: gama e plotë e mjeteve juridike duhet të mbulojë të gjitha pasojat e drejtpërdrejta, indirekte dhe të ardhshme të çdo hakmarrjeje, me synim të rimëkëmbjes së sinjalizuesit. Kjo përfshinë masa të përkohshme dhe mbrojtëse; tarifat e avokatit dhe ndërmjetësimit; transferimin në departament ose mbikëqyrës të ri; kompensim për fitimet dhe statusin e humbur në të kaluarën, të tashmen dhe të ardhmen; dhe kompensimin e dhimbjeve dhe vuajtjeve përfshirë shpenzimet mjekësore. Duhet të konsiderohet një fond për të dhënë asistencë për procedurat ligjore dhe për t'i përkrahur sinjalizuesit në nevojë serioze financiare.[143]
3. Australia është një shembull udhëheqës në këtë rast me një dispozitë gjithëpërfshirëse për mjetet juridike civile për të kompensuar objektivin për humbjen, dëmtimin ose

142 Ligji Nr. 04/l-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë / Nr. 16 / 19 qershor 2012, NËNKREU 7, Shpërblimi i dëmit.
143 Transparency International, (2013).

lëndimin si rezultat i hakmarrjes ose kërcënimit.[144]**3** Ky ligj mjafton me praktikën e mirë aktuale për kompensimin në rast të veprimeve të dëmshme. Sidoqoftë, kërkesa për dëmshpërblim mund të jetë e vështirë në praktikë pasi marrëdhënia e punës është kryesisht aq e dëmtuar, saqë rikthimi i sinjalizuesit në gjendjen paraprake shpesh është i pamundur. Ligjvënësi duhet të konsiderojë të shtojë "ose një kusht në nivel të krahasueshëm".

4. *Rasti i sinjalizuesve të huaj:*Në shtator 2020, Gjykata e Rrethit e Hagës, Holandë, ka fajësuar dëmin dhe shkarkimin e sinjalizuesit, i cili ekspozoi ish-Ambasadorin Holandez në Nigeri. Sinjalizuesi, i cili punoi për Ambasadën Holandeze në Nigeri, u shkarkua pasi zbuloi se si ish Ambasadori Holandez në Nigeri nxori informacione konfidenciale në lidhje me një hetim të gjerë të korrupsionit në operacionet e Shell tek kompania e naftës. Për ta fshehur shkarkimin e sinjalizuesve, Ambasada Holandeze pretendoi se ajo kishte sjellje të çuditshme dhe ishte jopopullore me stafin. Gjyqtari e hodhi poshtë këtë sugjerim me vendim. "Është konstatuar mjaftueshëm se largimi i punonjëses ka të bëjë me raportin e sinjalizuesit të bërë nga ajo", tha aktgjykimi. Gjyqtari gjithashtu fajëson ministrinë për valëvitjen e përsëritur të një raporti mbi abuzimet në Abuja në të cilat pjesë të mëdha ishin bërë të palexueshme. Sinjalizuesi pranon rrogën për dy vjet si kompensim.[145]

144 Australi, Akti i Punës Fer (2009). Australi, www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147.

145 Shih Vendimin e Gjykatës së Qarkut të Hagës, ECLI:NL:RBDHA:2020:8886, https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:8886&showbutton=true.

KAPITULLI IV - Procedura Gjyqësore

Neni 24

Mbrojtja gjyqësore

1. **Sinjalizuesi dhe personi i lidhur me sinjalizuesin i cili ka pësuar nga veprimet e dëmshme në lidhje me sinjalizimin, ka të drejtë në mbrojtje gjyqësore pa qenë i detyruar të shterojë mjetet juridike të brendshme në procedurë administrative.**
2. **Padia kundër veprimit të dëmshëm i paraqitet gjykatës në afat prej gjashtë (6) muajsh nga dita kur sinjalizuesi është vënë në dijeni, por jo më vonë se tri (3) vite nga dita kur është ndërmarrë veprimi i dëmshëm.**
   - **2.1. Për rastet që kanë të bëjnë me shërbyes civil, padia dorëzohet në Departamentin për Çështje Administrative në Gjykatën Themelore në Prishtinë.**
   - **2.2. Për rastet që kanë të bëjnë me kategori tjera të të punësuarve, padia dorëzohet në Departamentin e Përgjithshëm të Gjykatës Themelore, ku ndodhet selia e punëdhënësit apo ku sinjalizuesi e ka vendbanimin.**
3. **Krahas padisë nga paragrafi 2 i këtij neni, sinjalizuesi mund të bëjë edhe kërkesë për kompensim të dëmit.**
4. **Në rastet kur gjykata kompetente vërteton se sinjalizuesi në kontekst të marrëdhënies së punës ka pësuar nga veprime të dëmshme për shkak të sinjalizimit, vendos, sipas rastit, që ta kthejë në vendin e tij të punës, t'ia kompensojë dëmin e shkaktuar dhe të urdhërojë institucionin publik apo subjektin privat të ndërmarrë veprime të caktuara.**
5. **Të gjitha lëndët që kanë të bëjnë me sinjalizimin, trajtohen me prioritet nga Gjykata.**

Koment, neni 24

1. Mbrojtja efikase gjyqësore e sinjalizuesit paraqet një prej elementeve më të rëndësishme të këtij Ligji. Për të gëzuar mbrojtjen ligjore, sinjalizuesit duhet të kenë arsye të besojnë - në dritën e rrethanave dhe informacionit të disponueshëm për ta në kohën e raportimit apo shpalosjes së informacionit të tyre - se çështjet e sinjalizuara janë të vërteta. Dispozitat e Ligjit përcaktojnë se sinjalizuesi i cili u nënshtrohet veprimeve të dëmshme në vendin e punës, apo dëmtohet për shkak të sinjalizimit, ka të drejtë që t'i drejtohet gjykatës kompetente duke kërkuar edhe dëmshpërblim për dëmin e pësuar bazuar në legjislacionin në fuqi. E drejta jonë pozitive përcakton qartë rregullat për dëmshpërblim. Në bazë të numërimit taksativ të veprimeve të dëmshme, të përcaktuara në nenin 22 të Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve, shihet se shumica e tyre janë të kategorisë së dëmshpërblimit jo material, pra, kanë të bëjnë me cenimin e të drejtës së personalitetit.[146]

146 Shih Ligji Nr. 16-L-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve (nenet 169-192). Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës /Nr. 16 / 19 qershor 2012, Prishtinë.

2. Ligji garanton se sinjalizuesi ka të drejtë në mbrojtje gjyqësore, drejtpërdrejt, pa qenë i detyruar të shterojë mjetet juridike të brendshme të procedurës administrative. Ligji përcakton se kushdo që në cilësinë e sinjalizuesit pëson nga një veprim i dëmshëm mund të parashtrojë padi në gjykatë. Padia mund t'i parashtrohet gjykatës në afat prej gjashtë (6) muajsh nga dita kur sinjalizuesi është vënë në dijeni, por jo më vonë se tri (3) vite nga dita kur është ndërmarrë veprimi i dëmshëm. Krahas parashtrimit të padisë, i dëmtuari mund të parashtrojë edhe kërkesën padinë për kompensim të dëmit të pësuar nga veprimi i dëshem.
3. Ligji përcakton dy procedura te ndryshme lidhur me parashtrimin e padive në gjykatë rreth mbrojtjes së sinjalizuesve nga veprimet e dëmshme. Për rastet që kanë të bëjnë me *shërbyesit civilë* (nëpunësit civilë)[147]padia parashtrohet në *Departamentin për Çështje Administrative në Gjykatën Themelore në Prishtinë.* Ky departament ka juridiksion në gjithë territorin e vendit dhe, gjykon dhe vendos në konfliktet administrative sipas padive kundër akteve administrative përfundimtare dhe për çështjet e tjera të përcaktuara me ligj.[148]
4. *Ligji emërton "nëpunësit civilë" si "shërbyes civil",* ndërsa legjislacioni përkatës për zyrtarët publikë përcakton katër kategori të zyrtarëve publikë: 1) nëpunësi i Shërbimit Civil (në tekstin në vijim: nëpunësi civil); 2) nëpunësi i Shërbimit Publik; 3) nëpunësi i Kabinetit; dhe 4) nëpunësi administrativ dhe mbështetës. Në kontekst të mbrojtjes gjyqësore të sinjalizuesit, padi në konflikt administrativ mund të parashtrojnë vetëm nëpunësit civilë dhe jo kategoritë tjera të zyrtarëve publikë.
5. Tri kategoritë tjera të zyrtarëve publikë dhe të punësuarit në sektorin privat mund të parashtrojnë padi lidhur me mbrojtjen gjyqësore nga veprimet e dëmshme lidhur me sinjalizimin në Departamentin e Përgjithshëm të Gjykatës Themelore. Lidhur me kompetencën territoriale, Ligji përcakton se gjykatë kompetente mund të jetë Gjykata Themelore ku ndodhet selia e punëdhënësit apo ku sinjalizuesi e ka vendbanimin.[149] Lëndët që kanë të bëjnë me sinjalizimin trajtohen me prioritet nga Gjykatat.
6. Ligji ka përcaktuar se në rast se gjykata vërteton se sinjalizuesi ka pësuar nga veprimet e dëmshme, ajo mund të vendosë sipas rastit, si vijon: 1) ta kthejë në vendin e punës; 2) t'ia kompensojë dëmin e shkaktuar; dhe 3) ta urdhërojë institucionin publik apo privat të ndërmarrë veprime të caktuara. Sa i përket veprimeve të caktuara të cilat mund t'i theksojë gjykata në vendimin e saj, ato mund të jenë: 1) ndërmarrja e masave adekuate lidhur me krijimin e kushteve për kthim në vend të punës, apo 2) respektimi i vendimit të organit i cili ka urdhëruar kthimin e tij në vend të punës, etj. Lëndët që kanë të bëjnë me sinjalizimin trajtohen me prioritet nga Gjykatat.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Sinjalizuesit mund të presin kohë të gjatë për ditën e tyre në gjykatë për të provuar se kanë pësuar ndonjë trajtim të padrejtë. Prandaj, është e rëndësishme që sinjalizuesit

147 Sipas përkufizimit ligjor: "Nëpunës civil - është zyrtari publik në kuadër të Shërbimit Civil, i cili ushtron detyrën në një pozitë, duke filluar nga zyrtari profesional deri në pozitën e sekretarit të përgjithshëm në administratën e Presidentit, në administratën e Kuvendit, në Zyrën e Kryeministrit, në ministri, në agjenci ekzekutive, në agjenci dhe në një degë lokale të tyre, në administratën e institucioneve të sistemit të drejtësisë, në institucion të pavarur, në agjenci të pavarur, në administratën komunale dhe çdo nëpunës i përcaktuar drejtpërdrejt me ligj të veçantë." Neni 2, i Ligjit nr. 06/l -114 për Zyrtarët Publikë/ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës /nr. 8 /11 mars 2019, Prishtinë

148 Neni 17(1) i Ligjit Nr. 06/L- 054 për Gjykatat / Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / nr. 22 /18 dhjetor 2018, Prishtinë.

149 Neni 17(1) i Ligjit Nr. 06/L - 054 për Gjykatat.

të kenë një formë të sanimit që nga dita e parë, për t'i kufizuar dëmet e mundshme të pësuara. Sinjalizuesit nuk duhet të kenë humbje financiare nëse iu duhet të parashtrojnë padi për realizimin e të drejtave të tyre ose për të kërkuar kompensim nga shkeljet. Tarifat ligjore mund të paraqesin kosto të konsiderueshme për sinjalizuesit. Përderisa sinjalizuesit mund t'i rimarrin këto pagesa në fund të lëndës, është e mundur që nuk janë në gjendje t'i mbulojnë tarifat paraprakisht, veçanërisht nëse janë të papunë dhe në listën e zezë. Nëse sinjalizuesit nuk janë në gjendje që t'i përballojnë shpenzimet për zbatimin e të drejtave të tyre, kjo vë në dyshim realitetin e këtyre të drejtave.

2. Prandaj, sinjalizuesve që nuk kanë të ardhura të mjaftueshme dhe/ose nuk mund të përfitojnë ngamasa përkatëse e përkohshëm, duhet t'u sigurohet ndihma juridike ose financiare derisa të përfundojë procedura ligjore. Sllovakia siguron ndihmë juridike në procedurë.
3. Parimi 21 i TI nënvizon rëndësinë e seancës dëgjimore fer ("ditë e mirëfilltë në gjykatë"): Sinjalizuesit që besojnë se të drejtat e tyre janë shkelur, kanë të drejtë në seancë dëgjimore fer përpara një forumi të paanshëm, me të drejtë të plotë ankese. Vendimet duhet të jenë në kohë, sinjalizuesit mund të thërrasin dëshmitarë dhe të marrin në pyetje të tërthortë, dhe rregullat e procedurës duhet të jenë të ekuilibruara dhe objektive.[150]
4. Nën këtë dritë, ky Ligj plotëson praktikën e Parimit 21, pasi garanton të drejtën e sinjalizuesve për mbrojtje gjyqësore. Sidoqoftë, në rast se një sinjalizues nuk ka burime për procedurat ligjore, nuk i ofrohet asistencë financiare ose ligjore. Pra, në praktikë, ky Ligj nuk i plotëson tërësisht praktikat më të mira aktuale për mbrojtjen gjyqësore.

Neni 25

Barra e provës

Në të gjitha rastet kur sinjalizuesi ose personi i lidhur me sinjalizuesin konsideron se ka pësuar nga veprime të dëmshme për shkak të sinjalizimit, punëdhënësi e ka barrën e provës të provojë se veprimi i dëmshëm nuk ka lidhje shkakore me sinjalizimin.

Koment, neni 25

1. Barra e provës (onus probandi) është e drejta dhe detyrimi i palës që në një proces ligjor të provojë atë që pretendon mbi një fakt ose të dhëna që kanë ndikim përcaktues në zgjedhjen përfundimtare të çështjes.
2. Dispozitat e nenit 25 përcaktojnë një të drejtë shumë të rëndësishme, e cila ka të bëjë me barrën e provës në rastet e sinjalizimit. Neni 25 përcakton se në të gjitha rastet kur sinjalizuesi apo personi i lidhur me sinjalizuesin pretendon se ka pasuar veprime të dëmshme për shkak të sinjalizimit, barra e provës i takon punëdhënësit i cili duhet të argumentojë apo provojë se veprimi i dëmshëm nuk është ndërmarrë për shkak të sinjalizimit, por për shkaqe tjera.

150 Transparency International, *"A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation",* Principle 2. (2018) fq.6.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Mund të jetë shumë e vështirë për punonjësit të demonstrojnë se kanë pësuar trajtim negativ sepse kanë sinjalizuar. Nga ana tjetër, punëdhënësit zakonisht kanë procese për të dokumentuar veprimet e ndërmarra kundër punonjësve dhe pse, dhe kanë qasje më të lehtë te dëshmitarët. Meqenëse punëdhënësi ka fuqi dhe burime më të mëdha, barra duhet të vendoset mbi ta për të provuar se veprimi i ndërmarrë nuk ishte për shkak të sinjalizimit që ngriti shqetësim. Kjo është arsyeja pse standardet ndërkombëtare rekomandojnë që legjislacioni i sinjalizimit të anulojë barrën e provës mbi punëdhënësin.
2. Kjo do të thotë që punonjësi duhet të krijojë vetëm një rast *prima facie* që (1) ai ose ajo ka bërë zbulimin dhe (2) ka pësuar trajtim negativ. Atëherë i takon punëdhënësit që të provojë se trajtimi ishte fer dhe nuk ishte i lidhur në asnjë mënyrë me sinjalizimin, domethënë se do të kishte ndodhur sidoqoftë. Një qasje e ngjashme është marrë në ligjin anti-diskriminim në disa shtete dhe në legjislacionin e BE.[151]
3. Parimi 8 i TI, përcakton barrën e provës si më poshtë: për të shmangur sanksionet ose ndëshkimet, punëdhënësi duhet të demonstrojë qartë dhe bindshëm se çdo masë e marrë ndaj punonjësit nuk ishte në asnjë kuptim e lidhur ose e motivuar nga zbulimi nga ana e sinjalizuesit.[152]
4. Kjo dispozitë në Ligj i përmbushë praktikat e mira mbi barrën e provës dhe madje e shtrinë këtë të drejtë tek personi i lidhur me sinjalizuesin.

Neni 26

Sigurimi i kërkesëpadisë dhe masa e sigurimit

1. Sinjalizuesi dhe personi i lidhur me sinjalizuesin, mund të paraqesin propozim për caktimin e masës së sigurimit të kërkesëpadisë dhe masës së sigurimit në gjykatën kompetente.
2. Në lidhje me masën e sigurimit të kërkesëpadisë dhe masën e sigurimit zbatohen përshtatshmërisht dispozitat e ligjit për procedurën kontestimore dhe të ligjit për konfliktet administrative.
3. Sinjalizuesi lirohet nga detyrimi për deponimin e garancisë në gjykatë për shkak të paraqitjes së propozimit sipas paragrafit 1 të këtij neni.

Koment, neni 26

1. Dispozita e nenit 26 përcakton mundësinë që sinjalizuesi dhe personi i lidhur me sinjalizuesin të parashtrojnë propozimin për masë të sigurimit të kërkesëpadisë në gjykatën kompetente. Në përputhje me karakterin e tyre të përkohshëm, masat e sigurimit apo "masat e përkohshme" siç edhe njihen ndryshe në literaturën juridike, janë instrument i domosdoshëm për administrimin e drejtësisë. Më konkretisht, qëllimi i tyre është ruajtja e një situate ligjore dhe faktike pa efekt *res judicata* lidhur me meritat e rastit konkret.[153]

151 Cousiul of Europe, (2014), fq. 40
152 Transparency International, (2013).
153 Haxhi Xhemajli,"*Interim Measures for Securing the Claim in Civil Proceedings in Kosovo: Legal and Practical Aspects"*

2. Vendimi lidhur me masat e sigurimit vlen deri në vendosjen në mënyrë meritore nga ana e gjykatës. Pra, propozimi për masë të sigurimit ka për qellim: a) shmangien e shkaktimit të dëmit të pariparuesshëm; dhe b) kur nevoja për ruajtjen e *staus quo*-s është urgjente. Lidhur me këtë, pala/propozuesi duhet të paraqesë prova të mjaftueshme që tregojnë se, në qoftë se propozimi për caktimin e masës së sigurimit nuk do të pranohet nga ana e gjykatës, atëherë, asaj do t'i shkaktohet dëm i pariparuesshëm. Në këtë rast, propozuesi duhet ta bëjë të besueshëm ekzistimin e kërkesës apo të drejtës së tij subjektive, si dhe të arsyetojë se ekziston rreziku që pa caktimin e masës së këtillë, pala kundërshtare do të mund ta pamundësonte apo vështirësonte dukshëm realizimin e kërkesë së tij.[154]
3. Paragrafi 2 i nenit 26 jep referencë në Ligjin për Procedurën Kontestimore dhe në Ligjin për Konfliktet Administrative sa i përket zbatimit të rregullave lidhur me shqiptimin e masës së sigurimit të kërkesëpadisë. Ligji për Procedurën Kontestimore përcakton kategorizimin e këtyre masave në dy lloje, siç janë: a) masa e sigurimit, dhe b) masa e përkohshme e sigurimit të kërkesëpadisë.[155] Natyra e këtyre masave është e përkohshme për faktin se vlejnë deri në momentin kur gjykata e nxjerr aktgjykimin lidhur me çështjen në gjykim. Në bazë të dispozitave të Ligjit për Procedurën Kontestimore, masa e sigurimit të kërkesëpadisë dhe masa e përkohshme për sigurim të kërkesëpadisë kryesisht dallojnë sa i përket ofrimit të mundësisë së dëgjimit të palëve në kontest, propozuesit dhe kundër propozuesit.
4. Masa e sigurimit në procedurë kontestimore ushtrohet kryesisht *inter partes*, d.m.th. pas dëgjimit të palëve në kontest rreth kërkesës për caktimin e masës nga ana e gjykatës dhe kundërshtimit të paraqitur nga ana e kundërshtuesit të propozimit. Gjykata duke vepruar sipas kundërshtimit të palës së paditur mund të caktojë seancën e shqyrtimit të masës. Në seancën e shqyrtimit të masës gjykata shqyrton provat materiale të cilat gjenden në shkresat e lëndës, dhe mund të dal në vend shikim dhe të dëgjoj dëshmitarë.[156]
5. Ndërsa, masat e përkohshme caktohen *ex parte,* pa njoftim dhe dëgjim paraprak të kundërshtarit të sigurimit, po që se propozuesi i sigurimit e bën të besueshëm pretendimin se masa e sigurimit është e bazuar dhe urgjente dhe se me veprim ndryshe do të humbte qëllimi i masës së sigurimit.[157] Në këtë rast gjykata bën shikimin e shkresave të lëndës dhe vendos që ta caktoj masën e përkohshme të sigurisë, pasi të bindet se paditësi (propozuesi) e ka arsyetuar dhe bazuar propozimin e tij në masën që të jetë i besueshëm për gjykatën edhe në kuptimin e urgjencës edhe në kuptimin e vendosjes për masë të përkohshme të sigurisë.[158]
6. Përmbajtja e dispozitës së nenit 26 (2) jep të kuptohet se masat e përkohshme për sigurimin e kërkesëpadisë do të vlejnë në rastet kur në gjykatë parashtrohen padi për kontestet nga marrëdhënia e punës, ndërsa referenca në Ligjin për konfliktet administrative mundëson zbatimin e dispozitave të këtij ligji përshtatshmërisht në rastet e kontesteve të cilat rezultojnë nga kontestet të cilat kanë për bazë marrëdhëniet e punës nga shërbimi civil.
7. Ndërsa dispozitat e paragrafit 3 kanë për qëllim inkurajimin e sinjalizuesve që të bëjnë raportimin e rasteve të shkeljes ligjore, duke përcaktuar mundësinë që sinjalizuesi të lirohet nga detyrimi i deponimit të garancisë në gjykatë në rastet kur ai parashtron

(Balkan Social Science Review, Skopje) fq. 23. https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/3977/3565
154 Shih Neni 297(1)(b) i Ligjit për Procedurën Kontestimore, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës Nr. 38/20 Shtator 2008,
155 Shih për më tepër neni 306(1) i LPK.
156 Rasti C.nr. 3372/12, Gjykata Themelore në Prishtine.
157 Shih LPK, 306(1).
158 Rasti, C.nr. 255/15, Gjykata Themelore në Prishtinë.

propozimin për masë të sigurimit. Ligji për Procedurën Kontestimore kërkon që propozuesi për caktimin e masës së përkohshme të deponojë një shumë të caktuar të mjeteve (garancionit) brenda afatit të caktuara nga gjykata, me qëllim që të sigurohet kompensimi për ndonjë dëm eventual që mund t'i shkaktohet të paditurit (kundërshtarit të propozimit) me caktimin dhe ekzekutimin e masës së sigurimit.[159] Mirëpo, në rastin e paraqitjes së propozimit nga ana e sinjalizuesit për sigurimin e kërkesëpadisë, sinjalizuesi në bazë të kësaj dispozite, është i liruar nga një detyrim i tillë, dhe nuk kërkohet që ai me këtë rast të bëjë paraprakisht edhe deponimin e mjeteve të nevojshme brenda një afati të caktuar nga ana e gjykatës.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Siç u shpjegua më sipër, sinjalizuesit mund të presin kohë të gjatë për ditën e tyre në gjykatë për të provuar se kanë pësuar ndonjë trajtim të padrejtë. Prandaj, është e rëndësishme që sinjalizuesit të kenë një formë të sanimit që nga dita e parë, për t'i kufizuar dëmet e mundshme të pësuara. Disa forma të trajtimeve të padrejta, veçanërisht largimi nga puna, mund të jenë të vështira për t'u kthyer mbrapsht nëse ka kaluar një periudhë e gjatë kohore. Ndihma e përkohshme mund të ndihmojë në ruajtjen e marrëdhënies së punës dhe të parandalojë prishjen e saj plotësisht.[160]
2. Kur një sinjalizues të jetë shkarkuar, ai duhet të ketë të drejtën që të kërkojë masa të përkohshme, të tilla si rikthimi në punë ose vazhdimi i pagesës, derisa kërkesa ligjore të gjykohet ose të zgjidhet.
3. Nësesinjalizuesi është ende i punësuar, ai mund të merr formën e një urdhri që kërkon që punëdhënësi të veprojë ose të ndalojë së vepruari në një mënyrë të caktuar. Pa masë të përkohshme, sinjalizuesi mund të mos jetë në gjendje ta ruajë statusin profesional dhe financiar derisa të përfundojë procedimi gjyqësor. Siç theksohet nga GAP, një sinjalizues mund të falimentojë duke pritur përfundimin e proceseve të apelimit, edhe nëse e kanë fituar seancën e parë gjyqësore ose gjykimin.[161] Kjo mund të jetë pengesë serioze për sinjalizuesit e mundshëm dhe u jep avantazh të padrejtë punëdhënësve, të cilët zakonisht kanë mjete shumë më të mëdha financiare sesa individët.
4. Masa e përkohshme mund të sigurohet nga gjykatat përmes urdhrave të përkohshëm. Duket se kjo është në këtë Ligj

Neni 27

Dispozitat kundërvajtëse

1. **Gjykata kompetente shqipton gjobë prej pesëqind (500) euro deri në njëzetmijë (20.000) euro për institucionin publik apo subjektin privat si dhe autoritetin kompetent përkatës, në rast se:**
   1.1. Nuk mbron sinjalizuesin nga ndonjë veprim i dëmshëm ose nuk ndërmerr të gjitha masat e nevojshme për ndërprerjen e veprimit të dëmshëm, si dhe eliminimin e çdo pasoje të veprimit të dëmshëm, brenda kompetencave të veta;

159 Shih LPK, 297(2).
160 UNODC, (2015), fq. 64.
161 GAP, (2013), Parimi 15.

1.2. Nuk njofton me shkrim të gjithë të punësuarit, lidhur me të drejtat që parashihen me këtë ligj;
1.3. Nuk cakton zyrtarin përgjegjës;
1.4. Nuk ndërmerr veprime pas raportimit të informacionit brenda afatit të përcaktuar me këtë ligj;
1.5. Nuk informon sinjalizuesit për rezultatin e procedurës, brenda afatit të përcaktuar;
1.6. Nuk informon sinjalizuesit, sipas kërkesës së tij, lidhur me ecurinë dhe veprimet e ndërmarra në procedurë, ose nuk i mundëson sinjalizuesit që të ketë qasje në shkresat e lëndës dhe që të marrë pjesë në veprimet e ndërmarra gjatë procedurës së sinjalizimit.
1.7. Në rast se pengon sinjalizimin, siç përcaktohet me nenin 6 të këtij ligji;
1.8. Në rast se vepron në kundërshtim me nenin 11 të këtij ligji.

2. Zyrtari përgjegjës i institucionit publik, subjektit privat si dhe i autoritetit kompetent përkatës dënohet me gjobë prej treqind (300) euro deri në dymijë (2.000) euro në rastet kur është përgjegjës sipas nënparagrafëve 1.1, 1.2 dhe 1.4 deri në 1.6 të paragrafit 1 të këtij neni.
3. Kërkesa për fillimin e procedurës së kundërvajtjes paraqitet në gjykatën kompetente nga Agjencia Kundër Korrupsionit për sektorin publik, dhe Inspektorati i Punës për sektorin privat.
4. Nëse brenda gjashtëdhjetë (60) ditëve institucionet përgjegjëse nuk ndërmarrin asnjë veprim apo refuzojnë të veprojnë, atëherë sinjalizuesi mund të iniciojë vetë procedurën.
5. Nëse personi përgjegjës është recidivist, ndaj tij mund të shqiptohet sanksioni kundërvajtës me gjobë deri në shumën e dyfishuar të paraparë me këtë nen.

Koment, neni 27

1. Neni 27 i Ligjit përcakton gjobat kundërvajtëse dhe procedurat e shqiptimit të tyre. Mirëpo është me rendësi të theksohet fakti se dispozitat e nenit 27 përcaktojnë shqiptimin e gjobave kundërvajtëse lidhur me zbatimin e ligjit për personat fizikë dhe juridikë, dhe jo për personat të cilët kryejnë shkelje ligjore apo shkelin standardet profesionale të punës dhe etikës.
2. Kundërvajtje është sjellja me të cilën shkelet ose rrezikohet rendi dhe qetësia publike dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, mbrojta e të cilave nuk është e mundur pa sanksionimin kundërvajtës.[162]Sipas Ligjit për Kundërvajtje, gjoba është sanksioni kryesor kundërvajtës. Gjykata mund të shqiptojë dënim me gjobë për personin juridik (punëdhënësin) të sektorit publik apo privat dhe për personin fizik të personit juridik.
3. Për punëdhënësin e sektorit privat apo publik dhe organin (autoritetin) kompetent, gjykata shqipton gjobë prej pesëqind (500) deri në njëzetmijë (20.000) euro në rastet si vijon: 1) punëdhënësi nuk e mbron sinjalizuesin nga ndonjë veprim i dëmshëm, nuk ndërmerr masat për ndërprerjen e tij apo eliminimin e pasojave t**ë** dëmshme; 2) nuk njofton me shkrim të gjithë të punësuarit lidhur me të drejtat që parashihen në këtë ligj; 3) nuk cakton zyrtarin përgjegjës;[163] 4) nuk ndërmerr veprime pas raportimit të informacionit brenda

162 Neni 2 (1) i Ligjit Nr. 05/l-087 për Kundërvajtje / Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës /nr. 33 /8 shtator 2016, Prishtinë.
163 Shih Raporti Vjetor i Punës së AKK-së për vitin 2020, fq- 16-21. Sipas të dhënave të këtij raporti, viti 2020, AKK ka paraqi-

afatit të përcaktuar me këtë ligj; 5) nuk informon sinjalizuesit për rezultatin e procedurës brenda afatit të përcaktuar; 6) nuk informon sinjalizuesin, sipas kërkesës së tij, lidhur me ecurinë dhe veprimet e ndërmarra në procedurë, ose nuk i mundëson sinjalizuesit që të ketë qasje në shkresat e lëndës dhe që të marrë pjesë në veprimet e ndërmarra gjatë procedurës së sinjalizimit; 7) në rast se pengon sinjalizimin dhe 8) në rast se nuk mbron të drejtat e personit të lidhur me sinjalizuesin.

4. Për zyrtarin përgjegjës të institucionit publik, të subjektit privat, si dhe të autoritetit kompetent përkatës, gjykata shqipton gjobë prej treqind (300) euro deri në dymijë (2.000) euro në rastet si vijon: 1) nuk mbron sinjalizuesin nga ndonjë veprim i dëmshëm ose nuk ndërmerr të gjitha masat e nevojshme për ndërprerjen e veprimit të dëmshëm si dhe eliminimin e çdo pasoje të veprimit të dëmshëm brenda kompetencave të veta; 2) nuk njofton me shkrim të gjithë të punësuarit lidhur me të drejtat që parashihen me këtë ligj; 3) nuk ndërmerr veprime pas raportimit të informacionit brenda afatit të përcaktuar me këtë ligj; 4) nuk informon sinjalizuesin sipas kërkesës së tij lidhur me ecurinë dhe veprimet e ndërmarra në procedurë, ose nuk i mundëson sinjalizuesit që të ketë qasje në shkresat e lëndës dhe që të marrë pjesë në veprimet e ndërmarra gjatë procedurës së sinjalizimit.
5. Neni 27 (5) përcakton se: "Nëse personi përgjegjës *është* recidivist, ndaj tij mund të shqiptohet sanksioni kundërvajtës me gjobë deri në shumën e dyfishuar të paraparë me këtë nen." Personi përgjegjës ndaj të cilit është shqiptuar sanksioni kundërvajtës edhe më parë dhe përsërit veprimet kundërvajtëse, gjykata i shqipton dënimin me gjobë deri në katërmijë (4.000) euro. Po ashtu, termi *"person përgjegjës"* në kuptim të këtij neni, nuk përfshin vetëm zyrtarin përgjegjës të punëdhënësit në sektorin publik apo privat, por edhe persona tjerë përgjegjës, si titullari i institucionit në raste të caktuara.
6. *Kërkesa* për fillimin e procedurës së kundërvajtjes paraqitet në gjykatën kompetente nga Agjencia Kundër Korrupsionit - për sektorin publik, dhe Inspektorati i Punës[164] për sektorin privat, si dy agjencitë qendrore për zbatimin e këtij ligji. Nëse brenda gjashtëdhjetë (60) ditëve institucionet përgjegjëse nuk ndërmarrin asnjë veprim apo refuzojnë të veprojnë, atëherë sinjalizuesi mund të iniciojë vetë procedurën.

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Parashikimi i sanksioneve kundër autorëve të hakmarrjes do të sigurojë përmbarim efektiv dhe mund të jetë një parandalues efektiv për të ardhmen. Praktika më e mirë dikton sanksione të rrepta për ata që hakmerren ose kërcënojnë sinjalizuesit. Nga punëdhënësit duhet të kërkohet që të marrin masa disiplinore kundër hakmarrësve. Në Itali, hakmarrësit në sektorin publik përballen me gjobë administrative. Në Australi, legjislacioni parashikon sanksione penale.
2. Parimi 29 i TI parashikon që çdo veprim i hakmarrjes ose ndërhyrje në zbulimin e sinjalizuesit do të konsiderohet sjellje e pahijshme, dhe autorët e hakmarrjes do t'i nënshtrohen sanksioneve të punësimit/profesional dhe dënimeve civile.[165]

---

tur 23 kërkesa për fillimin e procedurës së kundërvajtjes në Gjykatën Themelore në Prishtinë-Departamenti për Kundërvajtje, ndaj institucioneve publike të cilat nuk kanë caktuar zyrtarin përgjegjës për sinjalizim brenda afatit të paraparë ligjor . https://www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Publikimet/Raporte/3.%20Raporti_Vjetor_AKK_2020_Shqip.pdf.

164 Neni 2 i Ligjit për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Inspektoratin e Punës përcakton: Inspektorati i Punës mbikëqyr zbatimin e dispozitave ligjore dhe nënligjore në lëmin e punës në mënyrë gjithëpërfshirëse, duke përfshinë marrëdhëniet e punës, sigurinë në punë, mbrojtjen e shëndetit të punësuarve dhe ambientit të punës. Ligji Nr. 03/l-017 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Inspektoratin e Punës nr. 2002/9. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë: Viti iii / Nr. 37 / 10 shtator 2008

165 Transparency International, (2018).

KAPITULLI V - Dispozitat Kalimtare dhe Përfundimtare

Neni 28

Vetëdijësimi i të punësuarve

1. **Punëdhënësi është i obliguar t'iu sigurojë të punësuarve udhëzime me shkrim lidhur me procedurat për sinjalizimin.**
2. **Udhëzimet nga paragrafi 1 i këtij neni si dhe çdo informacion tjetër i dobishëm lidhur me sinjalizimin publikohen dhe përditësohen rregullisht dhe shpërndahen përshtatshmërisht në mjediset e punëdhënësit dhe në faqe të internetit kur është e mundur teknikisht.**

Koment i nenit 28

1. Neni 28 përcakton detyrimin e punëdhënësit për të siguruar udhëzimet e duhura me shkrim lidhur me procedurat e sinjalizimit për të punësarit e tyre. Për zbatimin e Ligjit është thelbësore që të punësuarit të kenë njohuri lidhur me procedurat e sinjalizimit. Mekanizmat e raportimit të sinjalizuesve duhet të shoqërohen nga politika efektive të mbrojtjes së sinjalizuesve. Mirëpo, në përgjithësi ligji përcakton se punëdhënësi ka detyrim që të punësuarve t'iu sigurojë udhëzime me shkrim apo çfarëdo informacioni të dobishëm i cili ndihmon në lehtësimin e zbatimit të ligjit.
2. Lidhur me zbatimin në praktik të këtij neni, institucioneve publike u është dërguar nga Agjencia Kundër Korrupsionit përgjegjëse, Udhëzuesi për Mbrojtjen e Sinjalizuesve. Ky dokument iu është shpërndarë nga njesitë/strukturat përkatëse të burimeve njërzore tek të punësuarit në institucion përkates publik përkatës dhe i një edhe është publikuar në ueb faqet zyrtare të insitucioneve.[166]
3. Për sa i përketë vetëdijesimit të punësuarëve në sektorin privat, në bazë të dhënave hulumtuëse, rezulton se të punësuarit në sektorin privat nuk kishin pranur udhëzime rreth procedurave të sinjalizimit nga punëdhënesi. Për me tepër ata në përgjithësi nuk kishin njohuri as për procedurën e sinjalizimit dhe as të mbrojtjes se tyre.[167]

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Studime të ndryshme kanë treguar se shumica e sinjalizuesve përdorin së pari mekanizma të brendshëm të raportimit. Punëdhënësi është shpesh vendi më i mirë për t'u marrë me keqbërjet brenda organizatës së tyre. Kjo është arsyeja pse nga organizatat e sektorit publik dhe privat duhet të kërkohet, ose të paktën të inkurajohen fuqimisht nga ligjvënësi, që ta vendosin një mekanizëm efektiv të raportimit të brendshëm. Shumica e ligjeve për mbrojtjen e sinjalizuesve e bëjnë këtë të detyrueshme për organizatat e sektorit publik.

166 Agjencia Kundër Korrupsionit në muajin nëntor 2019, ka shpërndarë tek institucionet publike "Udhëzuesin për Mbrojtjen e Sinjalizuesve", i përgatitur në bashkëpunim me Projektin Kundër Krimit Ekonomik - PECK II. Udhëzuesi është publikuar në faqet zyrtare të shumë institucioneve publike. Udhëzuesi për Mbrojtjen e Sinjalizuesve.
Autor: Wim Vandekerckhove, Ekspert i Këshillit të Evropës. Udhëzuesi mund të klikohet në linkun si në vijim: https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c

167 Teuta Zymeri & Nur Çeku, *"A po zbatohet Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Kosovë?"*,(Qëndra Fit, Prishtinë, 2020). https://fit-ks.org/publikimet-2/.

2. Në Holandë, legjislacioni përfshinë standardet minimale që politika e brendshme duhet të plotësojë.[168] Në Francë, kjo u bë përmes dekretit zbatues.[169]
3. Ky Ligj inkurajon punëdhënësit që të zbatojnë procedurat e sinjalizimit me udhëzimet e duhura me shkrim dhe të shpërndara dhe botuara në mënyrë të përshtatshme. Sidoqoftë, ai nuk përcakton standardet minimale për procedurat e sinjalizimit të brendshëm dhe për këtë arsye nuk plotëson praktikat më të mira aktuale.

Neni 29

Raporti vjetor

1. **Institucionet publike, subjektet private si dhe rregullatorët sipas fushës në të cilën bëhet sinjalizimi, përgatisin raport vjetor lidhur me sinjalizimin për vitin paraprak deri më 31 dhjetor.**
2. **Raporti vjetor nga paragrafi 1 i këtij neni i paraqitet Agjencisë Kundër Korrupsionit më së voni deri me 31 janar të vitit vijues.**
3. **Agjencia Kundër Korrupsionit përgatit dhe publikon raport vjetor të përgjithshëm lidhur me sinjalizimin për vitin paraprak deri më 31 mars të vitit vijues.**
4. **Raporti vjetor nga paragrafi 1 dhe 2 i këtij neni përmban:**
   4.1. numrin e raportimeve dhe shpalosjeve në interes publik;
   4.2. veprimet e ndërmarra në lidhje me ato raportime apo shpalosje.

Koment, neni 29

1. Neni 28 ka për qëllim dhe objekt kryesor mbikëqyrjen e zbatimit të Ligjit, përmes raportimit vjetor. Secili institucion publik, subjekt privat apo rregullator i cili ka autoritet për të pranuar sinjalizimin, detyrohet të përgatisë raportin vjetor deri më 31 dhjetor. Ky raport përmban numrin e raportimeve dhe shpalosjeve gjatë periudhës 1 vjeçare dhe veprimet e ndërmarra lidhur me trajtimin e tyre. *Veprimet e ndërmarra* mund të jenë: refuzimi i kërkesës; njoftim i organit kompetent; procedura kundërvajtëse; etj.
2. Këto raporte i paraqiten Agjencisë Kundër Korrupsionit (AKK) si autoriteti kryesor kombëtar për mbikëqyrjen e zbatimit të Ligjit. AKK duhet të përgatisë dhe publikojë raportin e përgjithshëm lidhur me sinjalizimin deri më 31 mars të vitit vijues. Sipas standardeve të punës, AKK e publikon raportin vjetor për sinjalizimin në kuadër të raportit të përgjithshëm të punës.[170] Raportimet vjetore lidhur me sinjalizimin janë të rëndësishme, sepse pasqyrojnë nivelin e zbatimit të Ligjit.
3. Në perspektivën e zbatimit të Ligjit, rol të rëndësishëm do të ketë edhe mbikëqyrja nga Komisioni arlamentar përkatës për legjsilacion. Sipas Rregullores së Kuvendit, komisionet parlamentare brenda fushës së përgjegjësive të tyre, janë të autorizuara të mbikëqyrin zbatimin e ligjeve nga Qeveria, përkatësisht nga ministria. Autoriteti i komisionit funksional për zbatimin e ligjit bëhet nën dritën e këtyre kritereve: (a)

168 Teksti i plotë i ligjit (në Holandisht) mund të gjendet në http://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2016-07-01.
169 Dekreti Nr. 2017-564 i datës 19 prill 2017 për procedurat për mbledhjen e informatave shpjeguese të sinjalizuesve në organizata publike ose private ose administratë shtetërore, neni 5. Teksti në frëngjisht është në dispozicion në https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/4/19/ECFM1702990D/jo/texte..
170 Raportin Vjetor i Punës së AKK-së për vitin 2020, fq- 16-21.

efektiviteti i zbatimit te ligjit dhe propozimi i masave konkrete; (b) përgatisin listën e detyrave që duhet të ndërmerren nga qeveria që duhet të zbatohen nga Qeveria, listën e vendimeve të Qeverisë se këto dispozita zbatohen. (c) raportojnë me shkrim dhe me gojë një herë në vit në mbledhjet plenare të Kuvendit.[171]

4. Poashtu edhe vlerësimi *ex post* nga Ministria e Drejtësisë, në të ardhmen, mund të ketë rol të rëndësishëm lidhur me nivelin e zbatimit të ligjit. Vlerësimi *ex post* i referohet kryesisht vlerësimit të performancës nëse objektivat, efektet e ndërmarra, kostot dhe përfitimet e një pjese të një legjislacioni janë aktualizuar, dhe të identifikojë çfarëdo vështirësie apo efekti që ka rezultuar nga legjislacioni.[172]

Praktikat më të mira ndërkombëtare

1. Sipas Parimit 25 të TI, autoriteti i ankesave të sinjalizuesit duhet të mbledhë dhe publikojë rregullisht (të paktën çdo vit) të dhëna dhe informacione në lidhje me funksionimin e ligjeve dhe kornizave të sinjalizuesve (në përputhje me ligjet përkatëse të privatësisë dhe mbrojtjen e të dhënave). Ky informacion duhet të përfshijë numrin e rasteve të pranuara; rezultatet e lëndëve (d.m.th. pushohen, pranohen, hetohen, vërtetohen); kompensimi dhe rikuperimi (ruajtja e konfidencialitetit, nëse kërkohet nga sinjalizuesi); përhapja e keqbërjes në sektori publik dhe privat; ndërgjegjësimi dhe besimi në mekanizmat e sinjalizuesit; dhe kohën e nevojshme për të proceduar çështjet.[173]
2. Kjo dispozitë e Ligjit kërkon që autoritetet të mbledhin dhe botojnë për çdo vit të dhëna dhe informacione mbi numrin e zbulimeve dhe veprimet e ndërmarra për ato zbulime. Mungesa është detyrim për të publikuar të dhëna për kompensim dhe rikuperime dhe vetëdijen dhe besimin në mekanizmat e sinjalizuesit. Për më tepër, mungon shënimi se informacioni i botuar po e ruan konfidencialitetin dhe është në përputhje me ligjet përkatëse të privatësisë dhe mbrojtjen e të dhënave. Kjo dispozitë e Ligjit nuk i përmbushë plotësisht praktikat e mira.

Neni 30

Aktet nënligjore

1. **Aktet nënligjore për zbatim të këtij ligji do të nxjerren brenda gjashtë (6) muajve prej ditës së hyrjes në fuqi të këtij ligji.**
2. **Në afat prej gjashtë (6) muajsh pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, punëdhënësit sipas këtij ligji, caktojnë zyrtarët përgjegjës për sinjalizim dhe e njoftojnë AKK-në për sektorin publik, përkatësisht Inspektoratin e Punës për sektorin privat.**
3. **Agjencia Kundër Korrupsionit dhe Inspektorati i Punës obligohen të fillojnë procedurat sipas ligjit për kundërvajtje ndaj punëdhënësve dhe zyrtarëve përgjegjës të cilët nuk i kanë përmbushur obligimet sipas këtij ligji, jo më vonë se gjashtë (6) muaj.**

171 Neni 73 [Autoriteti i komisioneve për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjeve] të Rregullores së Kuvendit (2010), https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr_K_RK_29_04_2010_1_EDbu8aqXYd.pdf.
172 Udhërrëfyes për vlerësimin *ex-post* të legjislacionit në Republikën e Kosovës, (2014). http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Udherrefyesi_per_vleresimin_ex-post_te_legjislacionit_ne_Republiken_e_Ko....pdf.
173 Transparency International, (2013).

Koment, neni 30

1. Dispozitat ligjore nuk zbatohen me automatizëm, dhe për zbatimin e tyre është e nevojshme të nxjerren aktet nënligjore të cilat kanë fuqi juridike më të ulët sesa ligji por e ndihmojnë zbatimin e tij. Sipas titullit të nenit 30, objekti dhe qëllimi tij është përcaktimi i afateve për nxjerrjen e akteve nënligjore për zbatimin e Ligjit. Paragrafi 1 përcakton afatin gjashtë (6) mujor për nxjerrjen e akteve nënligjore për zbatim të këtij ligji. Ligji përcakton shprehimisht se akti nënligjor për procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit, sipas propozimit të Ministrisë së Drejtësisë, e miraton Qeveria. Mirëpo, nuk përjashtohet mundësia që organet ligjzbatuese të nxjerrin akte tjera nënligjore për zbatim të këtij Ligji.
2. Dispozitat nga paragrafët 2 dhe 3, nuk rregullojnë aspekte të akteve nënligjore por të obligimeve të punëdhënësit dhe organeve mbikëqyrëse për zbatimin e Ligjit, përkatësisht AKK dhe IP. Paragrafi 2 përcakton detyrimin për institucionet publike të cilat kanë më shumë se 15 të punësuar të emërojnë zyrtarët përgjegjës për pranimin dhe trajtimin e sinjalizimit, dhe për këtë, ta njoftojnë Agjencinë Kundër Korrupsionit. Ndërsa subjektet e sektorit privat të cilat kanë më shumë se 50 të punësuar, duhet të emërojnë zyrtarët përgjegjës, dhe për ketë, të njoftojnë inspektoratin e punës. Mirëpo, afati për sektorin privat është 1.5 vjet pas hyrjes në fuqi të ligjit, për faktin se dispozitat për sektorin privat hyjnë në fuqi 1 (një) vit pas hyrjes në fuqi të ligjit.[174]
3. Paragrafi 3 përcakton detyrimin e Agjencisë Kundër Korrupsionit dhe Inspektoratit të Punës të fillojnë procedurën kundërvajtëse për institucionet publike apo private në rast se këto nuk i kanë kryer detyrimet e tyre sipas afatit të përcaktuar në paragrafin 1 dhe 2 të këtij neni.

Neni 31

Shfuqizimi

Me hyrjen në fuqi të këtij ligji shfuqizohet Ligji Nr. 04/L-043 për mbrojtjen e informatorëve.

Koment, neni 31

1. Objekti dhe qëllimi i nenit 31 është shfuqizimi i Ligjit Nr. 04/L-043 për mbrojtjen e informatorëve**.** Sipas këtij neni, me hyrjen në fuqi të Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve, me automatizëm shfuqizohet ligji paraprak.
2. Shfuqizimi dhe nxjerrja e ligjit të ri është bërë me qëllim të nxjerrjes së një legjislacioni më të avancuar dhe të mbështetur në parimet kushtetuese të Kosovës dhe në harmoni me standardet ndërkombëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve.

174 Shih komentin e nenit 32.

Neni 32

Hyrja në fuqi

Ky ligj hyn në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas publikimit në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, ndërsa dispozitat që i referohen sektorit privat fillojnë të zbatohen një (1) vit pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Koment, neni 32

1. Neni 32 është neni i fundit i cili përcakton afatin e hyrjes në fuqi të Ligjit. Sipas kësaj dispozite, Ligji hyn në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas shpalljes në Gazetën Zyrtare, ndërsa dispozitat për sektorin privat një (1) vit nga pas hyrjes në fuqi të Ligjit.
2. Ky rregullim ligjor është bazuar në Kushtetutën e Kosovës e cila përcakton se: *"Ligji hyn në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas publikimit në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, përveç nëse, me vetë ligj nuk përcaktohet ndryshe*.[175] Kjo periudhë ka të bëjë me parimin e sigurisë juridike që subjektet e sektorit privat të jenë të njoftuara me përmbajtjen e dispozitave të ligjit.

175 Neni 80.6 [Miratimi i Ligjeve] i Kushtetutës së Kosovës.

Nur Çeku / Lotte Rooijendijk

Komentar

Izdanje 1

ZAKON br. 065 / L-085
O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

Priredio

Kosovski demokratski institut (KDI)

Autori:

Nur Çeku & Lotte Rooijendijk

AUTORSKO PRAVO © 2021. Kosovski demokratski institut (KDI)

Kosovski demokratski institut ima sva prava zadržana i nijedan deo ove publikacije ne sme se umnožavati ili prenositi u bilo kom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem čuvanja i preuzimanja materijala, bez pismenog odobrenja izdavača. Ova publikacija se može umnožavati ili prenositi samo ako se koristi u nekomercijalne svrhe. Kad god i ko god da koristi različite citate ili materijale iz ove publikacije, dužan je da jasno naznači izvor iz koga su citati ili upotrebljeni materijali uzeti.

Objavljivanje ovog Komentara omogućeno je podrškom Ambasade Holandije na Kosovu. Mišljenja, nalazi i preporuke izneti u ovom izveštaju odgovornost su KDI-a i nužno na odražavaju stavove donatora. KDI je nevladina organizacija (NVO) posvećena podržavanju razvoja demokratije, uključivanjem građana u kreiranje javnih politika i osnaživanjem sektora civilnog društva, u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti javnih institucija.

Za više informacija o KDI, posetite stranicu www.kdi-kosova.org.

Za sve pohvale, primedbe, kritike ili sugestije, molimo vas da nas kontaktirate shodno podacima u nastavku: Adresa: Ul. Bajram Kelmendi, br. 45 , 10 000 , Priština, Kosovo. Tel: +383 (0)38 248 038 E-mejl: info@kdi-kosova.org Internet stranica: www.kdi-kosova.org.

Zahvalnica:

Koristimo priliku da se zahvalimo Kosovskom demokratskom institutu (KDI) na ukazanom poverenju, kao i na stručnoj pomoći i odličnoj saradnji tokom rada na izradi Komentara na Zakon o zaštiti uzbunjivača.
Zahvaljujemo se službenicima javnih institucija i privatnih subjekata, predstavnicima građanskog društva, advokatima, tužiocima, sudijama, stručnjacima za vladavinu prava i pravosuđe od kojih smo dobili dragocene komentare i sugestije, koje duboko cenimo.

Autori

Reč autora

Ekonomski razvoj, vladavina prava, institucionalni integritet i evroatlantska perspektiva glavne su težnje kosovskog društva. Unapređivanje vladavine prava, socijalne zaštite, poboljšanje javnih i privatnih usluga kao i ostvarivanje perspektive integracije mogu se postići samo kada su svi građani u službi ove misije. Javne institucije nose najveće breme kada je reč o odgovornosti, međutim niko ne treba da zazire od građanske odgovornosti da doprinese. Jedno od ključnih načela vladavine prava je načelo zakonitosti, prema kojem postupanje institucija i građana mora biti u skladu sa zakonskim okvirom. Država se smatra produženom rukom zajednice i interes ove zajednice, u određenim slučajevima, prevladava u odnosu na individualne interese. Opšti ili javni interes često je narušen povredama zakona, i pojavama poput korupcije, organizovanog kriminala, lošeg upravljanja pravdom, klijentelizma, degradiranja životne sredine, diskriminacije, nepotizma, zloupotrebe novca iz javne kase i javne imovine, zapošljavanjem u javnom sektoru mimo zasluga itd. Narušavanje javnog interesa posledično dovodi i do narušavanja individualnih interesa ljudi i zajednice.

Sumnjive prakse, štetne radnje i zakonske povrede koje narušavaju javni interes, ne dešavaju se same po sebi ili kao rezultat više sile (*Vis maior*) koje nije moguće ni predvideti ni sprečiti. Ove radnje su proizvod „ljudskog inženjeringa“ i prolaze kroz proces osmišljavanja i materijalizacije. Kao takve, često su vrlo dobro „pokrivene“ pravilima i procedurama, u kom slučaju ih je teško otkriti ili dokazati. Zaposleni u javnom i privatnom sektoru imaju priliku da vide pripremne radnje i izvršavanje takvih prekršaja, na uštrb javnog interesa. Prijavljivanje ovih radnji je veoma važno, jer će preduprediti njihovo izvršenje i, shodno tome, javljanje posledica. Da bi sprečile kršenja u ranim fazama koje se smatraju štetnim po javni interes, države su donele odgovarajuće propise koji omogućavaju celokupnoj zajednici zaposlenih u javnom i privatnom sektoru da prijave ili obelodane različita kršenja, u kontekstu njihovih radnih odnosa. Pored toga, ovaj zakon štiti i garantuje osobama koje takva dela prijave, prava koja ih štite od bilo kog vida odmazde nad njima.

I Kosovo je usvojilo poseban zakon koji garantuje zaštitu osoba koje prijavljuju i otkrivaju različite povrede, koje mogu narušiti javni interes. Ovaj zakon integriše međunarodne standarde i procenjuje se da služi kao efikasno sredstvo u sprečavanju povreda u javnom i privatnom sektoru. Primena ovog zakona je, bez sumnje, ispit za kosovske institucije, za privatni sektor i za aktivne i posvećene građane u zaštiti javnog interesa. Život zakona ne podrazumeva samo da on bude na snazi u formalnom smislu, već i njegovu efikasnu primenu u svakodnevnom životu. Zaposleni u javnom i privatnom sektoru mogu igrati aktivnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju kršenja zakona putem uzbunjivanja. Međutim, uspešna primena zakona ukazuje na nužnost da ljudi pravilno shvate sadržaj njegovih odredbi. Svaki zaposleni u javnom ili privatnom sektoru, pre nego što prijavi ili obelodani informacije o zakonskim povredama, štetnim radnjama ili sumnjivim praksama, mora poznavati postupke, kako bi bio u prilici da to i učini. Istovremeno, veoma je važno da potencijalni uzbunjivači imaju saznanja i o pravnoj zaštiti koja im je zagarantovana u slučaju suočavanja sa mogućim posledicama u vidu odmazde i / ili drugim štetnim radnjama preduzetim protiv njih.

Misija efikasne primene zakonskih odredaba ispunjena je samo ako se one pravilno razumeju i razlože. I ovaj Komentar, koji sledi u nastavku, osmišljen je u nameri da posluži

u funkciji sprovođenja Zakona o zaštiti uzbunjivača i njegova je osnovna svrha da olakša razumevanje zakonskih odredaba. Komentar je prvenstveno upućen zajednici zaposlenih u javnom i privatnom sektoru, koji mogu naići na razne prekršaje i koji su voljni da na njih uzbune. Poznavanjem sadržaja i značenja zakonskih odredaba, zajednica zaposlenih stvoriće sigurnost u vezi sa postupkom uzbunjivanja kao i njihove zaštite od potencijalnih posledica koje mogu nastupiti kao rezultat uzbunjivanja. Međutim, istovremeno, Komentar može poslužiti kao korisno sredstvo za odgovorne službenike, javne institucije i privatne subjekte u vezi sa procedurama za sprovođenje odredaba ovog zakona.

- Tekst komentara članova i opšti pregled sastavio je domaći autor, Nur Çeku.

- Tekst o najboljim međunarodnim praksama priredio je Lotte Rooijendijk iz „Transparency International" Holandija.

Kao autori ovog Komentara, svesni smo da je ovaj zakon na samom početku svoje primene, te se praktikovanje bilo koje odredbe može razlikovati od sadržaja komentara na nju. Željno iščekujemo sve dobronamerne profesionalne sugestije, koje mogu doprineti poboljšanju budućeg rada i unapređenju sprovođenja Zakona.

Nur Çeku

Lotte Rooijendijk

Priština/Amsterdam 2021.

SADRŽAJ:

Zahvalnica:..... 91
Reč autora 92
Bibliografija: 96
Spisak Skraćenica 101
Opšti Osvrt 102
1. Pravo na slobodu izražavanja i uzbunjivanja..... 102
2. Ljudska prava i slobode u pravnom sistemu Kosova..... 104
3. Istorijat Zakona o zaštiti uzbunjivača 105
Uputstva za korišćenje Komentara 106
GLAVA I - Opšte Odredbe..... 107
Član 1 - Svrha..... 107
Član 2 -Delokrug..... 108
Član 3 - Značenje izraza..... 110
Član 4 - Opšta načela dužnosti i odgovornosti odgovornog službenika 115
GLAVA II - Uzbunjivanje, Prava i Zaštita Uzbunjivača..... 118
Član 5 - Zaštićeno prijavljivanje i objavljivanje 118
Član 6 - Zabrana sprečavanja uzbunjivanja 121
Član 7 - Prava uzbunjivača 123
Član 8 - Prava lica povezanih sa uzbunjivačem..... 124
Član 9 - Zaštita uzbunjivača..... 126
Član 10 - Zabrana zloupotrebe uzbunjivanja 128
Član 11 - Poverljivost..... 129
Član 12 - Zaštita ličnih podataka uzbunjivača 132
GLAVA III - Vrste i Postupak Uzbunjivanja 133
Član 13 - Vrste uzbunjivanja..... 133
Član 14 - Oblik i sadržaj uzbunjivanja..... 134
Član 15 - Prijem i evidentiranje uzbunjivanja..... 136
Član 16 - Interno uzbunjivanje..... 136
Član 17 - Obaveze poslodavca..... 139
Član 18 - Spoljašnje uzbunjivanje..... 142
Član 19 - Spoljašnje uzbunjivanje u privatnom sektoru 144
Član 20 - Javno uzbunjivanje..... 145
Član 21 - Uzbunjivanje u vezi nacionalne, bezbednosti, zaštite, inteligencije i međunarodnih odnosa 148
Član 22 - Zaštita od štetnih radnji..... 151
Član 23 - Odšteta u slučaju štetnih radnji 152
GLAVA IV - Sudski Postupak 154
Član 24 - Sudska zaštita 154
Član 25 - Teret dokaza 156
Član 26 - Osiguranje tužbenog zahteva i mera sigurnosti..... 157
Član 27 - Prekršajne odredbe 159

GLAVA V - Prelazne i Završne Odredbe 162
Član 28 - Obaveštavanje zaposlenih 162
Član 29 - Godišnji izveštaj 163
Član 30 - Podzakonski akti 164
Član 31 - Stavljanje van snage 165
Član 32 - Stupanje na snagu 166

BIBLIOGRAFIJA:

1. Allan Rosas & Martin Scheinin, "Kategoritë e të Drejtave të Njeriut dhe Përfituesit e Tyre," Rija Hanski & Markku Suksi ed., *"Hyrje në Mbrojtjen Ndërkombëtare të të Drejtave të Njeriut"*(verzija na albanskom objavljena u sklopu Finskog projekta za ljudska prava, Priština 2000).
2. Arron Phillips and David Lewis*,"Whistleblowing to Regulators: Are Prescribed Persons Fit for Purpose?"* (Middlesex: University Research Repository Project Report, 2013). https://minhalexander.files.wordpress.com/2018/08/whistleblowing-to-regulators-are-prescribed-persons-fit-for-purpose-david-lewis-2013.pdf.
3. Ashley Savage *"Whistleblowers for change: the social and economic costs and benefits of leaking and whistleblowing"*(Open Society Foundations, 2018).
4. Australija, Zakon o pravičnom radu (2009). Australija, www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147.
5. Bahri Beqiri dhe Nur Çeku, "Hyrje në Politikat e Sigurisë" (Prishtinë, 2016) str. 37.
6. Bahrie Lecaj, "*Komunikimi efektiv përmes postës elektronike – Email,*" (USAID, decembar 2013) http://naserkastrati.weebly.com/uploads/3/8/8/3/38831473/komunikimi-efektiv-permes-email_final_january-2014.pdf/.
7. Benjamin Buckland and Aidan Wills, "*Blowing in the Wind,Whistleblowing in the Security Sector"* (DCAF, 2013) https://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/whistleblowing-and-security-sector-buckland-and-wills.
8. Blueprint for Free Speech, (2016), https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.
9. Civil Law Convention of the Council of Europe on Corruption
10. Council of Europe, *"Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework",* (2015). https://rm.coe.int/16806fffbc
11. Council of Europe, *"Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum"* (2014), str.30.
12. Dajana Kumbaro "Hyrje në të Drejtën Ndërkombëtare të të Drejtave të Njeriut," Kapitulli I, në Qerim Qerimi dhe Gentian Zyberi *"E Drejta Ndërkombëtare e të Drejtave të Njeriut"* (Prishtinë, 2015).
13. Daniele Santoro & Manohar Kumar, "Speaking Truth to Power A Theory of Whistleblowing," (Springer International Publishing AG, part of Springer Nature 2018).
14. DavidBanisar,"*Whistleblowing:InternationalStandardsandDevelopments"*(2011). *https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1753180_code1573110.pdf?abstractid=1753180&mirid=1.*
15. Deklaracija o nezavisnosti Republike Kosovo (2008).
16. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948).
17. Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije o zaštiti lica koja prijave povredu zakona u Evropskoj uniji. Brisel, 25. septembar 2019.
18. Enver Hasani, "E Drejta Kushtetuese dhe të Drejtat e Njeriut - Parimet dhe Institucione" në "*Hyrje në Sistemin Ligjor në Kosovë*" (Priština, 2019, Akademija pravde)

19. EQS Group, ”*Whistleblowing Report”* (2019).https://www.eqs.com/en-us/compliance-knowledge/white-papers/whistleblowing-report-2019/.
20. Flutura Kusari, ‘*Whistleblowers in Kosovo Struggle for Protection’*. Southeast European Coalition on Whistleblower Protection, (9 September 2016). https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/
21. Flutura Kusari, Sinjalizuesi i dyfishtë Thaçi. https://sbunker.net/teh/42789/sinjalizuesi-i-dyfishte-thaci/.
22. Francis Fukuyama, *‘Ndërtimi i shtetit’ (Botimi shqip,* Tiranë*,* 2010).
23. Global Principles on National Security and the Right to Information” (2013, South Africa)
24. Government Accountability Project (GAP), International Best Practice for Whistleblower Policies,(2016).
25. ESLJP, Dichand i ostali protiv Austrije, 26. februar 2002.
26. ESLJP, Guja v. Moldova.
27. ESLJP, Matúz v. Hungary and Görmüş a.o. v. Turkey.
28. ESLJP, Şener protiv Turske, 18. jul 2000.
29. ESLJP, Zana protiv Turske, 25. novembar 1997.
30. Ustavni sud Kosova, PRESUDA u predmetu br. KO54/20.
31. Harris Interactive, *“Lanceurs d’alerte”: quelle perceptimi de la part des salariés* ?(2015), str.9. http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2015/12/Rapport-Harris-Perception-des-lanceurs-dalerte-Transparency-International-France-Tilder.pdf.
32. Haxhi Xhemajli*,”Interim Measures for Securing the Claim in Civil Proceedings in Kosovo: Legal and Practical Aspects,”* (Balkan Social Science Review, 2020 Skopje) https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/3977/3565
33. Hayden Teo and Donella Caspersz, “*Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy”,* Journal of Business Ethics, 104(2), 2011. https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/ https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf/
34. Human Rights, Office of the Hight Commissioner. https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx.
35. International Organization for Standardization,*“Whistleblowing management systems –Guidelines no. ISO/DIS 37002”*. https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:dis:ed-1:v1:en.
36. Janet Smith DBE, The Shipman Inquiry, Fifth Report - Safeguarding Patients: Lessons from the Past - Proposals for the Future (2004).
37. John Stuart Mill, *On Liberty,* (ed.by David Bromwich and George Kateb: Yale University Press, New Haven and London, 2003).
38. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije (2000).
39. Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, and Marianna Fotaki, “*The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices”,* (First published in 2019, UK).
40. Krivični zakonik br. 06/l-074 Republike Kosovo/Službeni list Republike Kosovo / br. 2 /14. januar 2019, Priština.

41. Ujedinjene nacije, "*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression"* (2015) https://digitallibrary.un.org/record/805706/files/A_70_361-EN.pdf.
42. Američka konvencija o ljudskim pravima.
43. Evropska konvencija o osnovnim pravima i slobodama (1950).
44. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966).
45. Međunarodna konvencija o socijalni, ekonomskim i kulturnim pravima (1966).
46. Krenar Gashi, "*Kosovo: The Republic without Whistleblowers.* Balkan Investigative Reporting Network and Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (2016). https://see-whistleblowing.org/kosovo-the-republic-without-whistleblowers/
47. Ustav Republike Kosovo (2008).
48. Pokret FOL „*Priručnik sa 10 scenarija reakcije u slučajevima uzbunjivanja u privatnom sektoru,"* (Priština, 2020).https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Doracak-me-10-skenar%C3%AB-t%C3%AB-reagimit-p%C3%ABr-rastet-e-sinjalizimit-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.
49. Zakon br. 03/l-025 o zaštiti životne sredine. Službeni list Republike Kosovo / br. 65/05. februar 2010, Priština.
50. Zakon br. 01, 02 -02010-39/13 od dana 16.12. 2013 o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine. http://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf .
51. Zakon br. 02/L—37 o upotrebi jezika; Službeni list privremenih institucija samouprave na Kosovu / Priština : godina II / br. 10 / 01. mart 2007.
52. Zakon br. 03/L- 159 o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni list Republike Kosovo/br. 65/05. februar 2010, Priština.
53. Zakon br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo. Službeni list Republike Kosovo / Priština: Godina III / br. 26 / 02. jun 2008.
54. Zakon br. 04/l-077 o obligacionim odnosima, Službeni list Republike Kosovo / Priština / br. 16 / 19. jun 2012.
55. Zakon br. 04/L-184 o upravljanju kancelarijskim poslovima. Službeni list Republike Kosovo / br. 18 / 28. maj 2013, Priština
56. Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije. Službeni list Republike Kosovo/ br. 16 /6. jun 2015, Priština
57. Zakon br. 05/L-031 o upravnom postupku, Službeni list Republike Kosovo / br. 20/21/ jun 2016. Priština.
58. Zakon br. 05/l-087 o prekršajima / Službeni list Republike Kosovo /br. 33 /8. septembar 2016, Priština.
59. Zakon br. 06/L-082 o zaštiti ličnih podataka, Službeni list Republike Kosovo / br. 6 / 25. februar 2019, Priština
60. Zakon br. 06/L -016 o poslovnim društvima/ Službeni list Republike Kosovo, br. 9 / 24. maj 2018, Priština.
61. Zakon br. 06/L- 054 o sudovima / Službeni list Republike Kosovo / br. 22 /18. decembar 2018, Priština.
62. Zakon br. 06/l -113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija. Službeni list Republike Kosovo / br. 7 / 01. mart 2019, Priština.

63. Zakon br. 06/l -114 o javnim službenicima/ Službeni list Republike Kosovo /br. 8 /11. mart 2019, Priština.
64. Zakon br. 065/L-085 o zaštiti uzbunjivača, Službeni list Republike Kosovo, br. 22 /18. decembar 2018, Priština.
65. Zakon br. 60/2016 o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača u Albaniji. https://univlora.edu.al/wp-content/uploads/2018/01/ligj-nr-60-dt-per-sinjalizimin-dhe-mbrojtjen-sinjalizuesve.pdf.
66. Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, Službeni list Republike Kosovo, br. 5 / 27. april 2018, Priština
67. Zakon br. 06/L-043 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije/Službeni list Republike Kosovo/br.11/24. april 2019, Priština
68. Zakon o parničnom postupku, Službeni list Republike Kosovo br. 38/20. septembar 2008, Priština.
69. Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin ”Whistle-blowing in *Organizations”(* New York, by Taylor & Francis Group, LLC, 2008).
70. Mark Worth i koautori: Suelette Dreyfus, Cannelle Lavite dhe Garreth Hanle ”*Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results”* (Blueprint for Free Speech, 2018). www.blueprintforfreespeech.net.
71. Michael Hamilton, “Freedom of Speech in International Law” in Adrienne Stone & Frederick Schauer *“The Oxford Handbook of Freedom of Speech”* (Oxford University Press, 2021).
72. Micheal Freeman, *“Lloyd’s Introduction to Jurisprudence”* (London, 2014).
73. OECD Anti-Bribery Convention.
74. OECD, *“Corporate Governance and Business Integrity, A Stocktaking of Corporate Practices”*. (2015), str. 80. https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf
75. Paul Latimer & AJ Brown, *“ Whistleblower Laws: International Best Practice* “ in UNSW Law Journal (2008).
76. Public Interest Disclosure Act (2013),www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.
77. Izveštaj o napretku Evropske komisije za 2016. godinu za Kosovo. www.meiks.net/repository/docs/20170717114956_raporti_i_progresit_2016_shqip.pdf
78. Godišnji izveštaj o radu ABK-a za 2020. godinu, str. 16-21. https://www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Publikimet/Raporte/3.%20Raporti_Vjetor_AKK_2020_Shqip.pdf.
79. Predmet C.br. 3372/12, Osnovni sud u Prištini.
80. Predmet C.br. 255/15, Osnovni sud u Prištini.
81. Uredba (VRK) - br. 03/2021 o određivanju postupka za prijem i postupanje u slučajevima uzbunjivanja. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=41216.
82. Poslovnik o radu Skupštine (2010).
83. South African Law Reform Commission*” Discussion Paper, Protected Disclosures 107”*(2014), str. 45. https://www.justice.gov.za/salrc/dpapers/dp107.pdf.
84. Steven Swinford and Caroline Gammell, “*Warnings of care home ‘were ignored for months”*”, The Telegraph, 1 June 2011.www.telegraph.co.uk/news/health/news/8551025/Warnings-of-care-home-were-ignored-for-months.html.
85. Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust Internal Reporting Programs (2004).

86. Transparency International, "A *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation"*(2018). https://www.transparency.nl/wpcontent/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf
87. Transparency International, *"Hidden Costs",*www.transparency.org/news/story/hidden_costs.
88. Transparency International*,"International principles for whistleblower legislation best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest"* (2013).
89. Administrativno uputstvo br. 03/2013 o standardima izrade normativnih akata. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8696
90. Vodič o uzbunjivanju u privatnom sektoru, (Pokret FOL, 2020, Priština). https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Udh%C3%ABzues-p%C3%ABr-sinjalizimin-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.
91. United Nations Convention against Corruption.
92. United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx
93. United Nations Office on Drugs and Crime, (UNODC), "*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons"* (2015).
94. Wim Vandekerckhove, *"Vodič o zaštiti uzbunjivača"* (Savet Evrope, 2019). https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c
95. Wofgang Benedek ed. *"Kuptimi i të Drejtave të Njeriut, Manual për Arsimin e të Drejtave të Njeriut"* (Botimi shqip: Qendra për të Drejtat e Njeriut të Universitetit të Prishtinës, 2000). www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports
96. Zejnullah Gruda, "*E Drejta Ndërkombëtare Publike"* (Prishtinë,2002).

SPISAK SKRAĆENICA

ABK	Agencija za borbu protiv korupcije
EKLJP	Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima i slobodama
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
GAP	Projekat odgovornosti uprave
IR	Inspekcija rada
KOA	Kosovska obaveštajna agencija
MPESKP	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
MPGPP	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
SE	Savet Evrope
TI	Transparency Internacional
UDLJP	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjene nacije
UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala

OPŠTI OSVRT

1. Pravo na slobodu izražavanja i uzbunjivanja

Pravo lica da u kontekstu svog radnog odnosa, uzbunjuje na zakonske prekršaje, sumnjive prakse ili radnje koje štete javnom interesu, proizilazi iz prava na slobodu izražavanja i zapravo je njen prošireni oblik. Pravo na slobodu izražavanja, zajedno sa slobodom udruživanja, veroispovesti i okupljanja, čine suštinu političkih ljudskih prava. Pravo na slobodu izražavanja neophodan je uslov za ostvarivanje principa odgovornosti i transparentnosti, koji su takođe od suštinskog značaja za unapređenje i zaštitu ljudskih prava.[1] Građanska i politička prava i slobode čine jezgro ljudskih prava i sloboda generalno. Osnovna prava i slobode predstavljaju prava koja ljudi ostvaruju činjenicom da su ljudska bića i država ih kao takve ne dodeljuje pojedinačno, već su univerzalna za sve ljude bez obzira na etničke, rasne, rodne, verske, kulturne razlike itd.[2]
Ljudska prava su međusobno povezana, zavisna i neodvojiva jedna od drugih, čineći tako celokupnu građu ovih prava - npr. pravo na život nužno je povezano sa pravom na hranu, sklonište, higijenu ili zdravstvenu negu. Prema Jamesu Nickelu, ljudska prava su osnovne moralne garancije koje ljudi u svim zemljama i kulturama imaju samom činjenicom da su ljudi.[3] Uprkos činjenici da su ljudska prava univerzalna i neodvojiva, ona su navedena u različitim kategorijama. Klasična i gotovo uvek navođena podela je podela na „*tri generacije ljudskih prava*“[4] koje slede: (1) građanska i politička prava ili osnovne slobode; (2) ekonomska, socijalna i kulturna prava, dakle uslovi života i (3) kolektivna prava na mir, razvoj i životnu sredinu.[5]
Istorija čovečanstva u svim svojim fazama pokazuje velika i neprestana nastojanja ljudi da ostvare svoja prava i slobode u svom svakodnevnom životu . Razvoj pravne države, demokratskog sistema i socijalne zaštite povezan je upravo sa zaštitom osnovnih ljudskih prava i sloboda u društvu. Međutim, ostvarivanje ovih prava prepoznalo je afirmativni proces kroz njihovu univerzalnost, koja je postignuta međunarodnim pravnim poretkom sa standardima koje države moraju poštovati u odnosu na svoje državljane. Međunarodno pravo je nesumnjivo imalo veliki uticaj na oblikovanje ljudskih prava.[6] U tom cilju, međunarodne strukture i standardi za promociju i zaštitu ljudskih prava razvijeni su uglavnom pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija (UN) usvajanjem Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDLJP), koja je propraćena zakonski obavezujućim instrumentima, kao što su: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima.[7] Ova tri akta zajedno čine

1 Michael Hamilton, “Freedom of Speech in International Law” in Adrienne Stone & Frederick Schauer *“The Oxford Handbook of Freedom of Speech”* (Oxford University Press, 2021) Chapter 11. str. 193-212.
2 U vezi sa shvatanjem osnovnih ljudskih prava i sloboda, vidi zvaničnu stranicu United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx.
3 Micheal Freeman, *“Lloyd’s Introduction to Jurisprudence”* (London, 2014,) str. 2409.
4 Pored ove klasične podele sa stanovišta doktrine, obučava se i „četvrta generacija ljudskih prava“, koja ima veze sa genetskim inženjeringom ili pravima budućih generacija”. Vidi: Enver Hasani, „E Drejta Kushtetuese dhe të Drejtat e Njeriut - Parimet dhe Institucionet” në “*Hyrje në Sistemin Ligjor në Kosovë*” (Prishtinë, 2019, Akademia e Drejtësisë) str. 44.
5 Allan Rosas & Martin Scheinin, “ Kategoritë dhe të Drejtave të Njeriut dhe Përfituesit e Tyre”, Rija Hanski & Markku Suksi ed., *“Hyrje në Mbrojtjen Ndërkombëtare të të Drejtave te Njeriut”(*verzija na albanskom jeziku odštampana kao deo Finskog projekta za ljudska prava, Priština, 2000) str.61.
6 Dajana Kumbaro “Hyrje në të Drejtën Ndërkombëtare të të Drejtave të Njeriut” Kapitulli I, në Qerim Qerimi dhe Gentian Zyberi *“E Drejta Ndërkombëtare e të Drejtave të Njeriut”* (Prishtinë, 2015) str. 25.
7 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima usvojena je 10. juna 1948, dok su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima usvojeni 1966. i stupili su na snagu 10 godina kasnije, dakle 1976.

ono što predstavlja Međunarodni kodeks o ljudskim pravima[8] Pored globalnog sistema pod pokroviteljstvom UN-a, ljudska prava su zaštićena i zagarantovana i regionalnim sistemima, poput evropskog, američkog i afričkog sistema, u okviru kojih deluju veoma važni standardi i mehanizmi nadzora.

Poreklo prava na slobodu izražavanja vraća nas u 18. i 19. vek, u borbu za individualne slobode, a prema Džonu Stjuartu Milu, „Sloboda izražavanja bila je jedna od mera zaštite protiv korumpiranih i tiranskih vlada".[9] Kao rezultat prosvetiteljstva, pravo na slobodu izražavanja takođe je otelotvoreno u američkom ustavu (1787) i Francuskoj deklaraciji o pravima čoveka i građanina (1789). U svetlu prosvetiteljskih principa, američki predsednik Ruzvelt proglasio je 1941. godine da sloboda izražavanja, zajedno sa slobodom od straha, bede i verovanja, treba da bude temelj na kojem će se graditi naredni svetski poredak.[10] Ove „četiri slobode" imale su veliki uticaj na perspektivu univerzalnih standarda ljudskih prava i sloboda.

Pravo na slobodu izražavanja zagarantovano je brojnim međunarodnim i regionalnim[11] pravnim instrumentima koji su integrisani u nacionalne pravne sisteme. Prema sadržaju opšte pravne regulative, pravo na slobodu izražavanja je okvirno pravo koje uključuje: 1) slobodu misli; (2) pravo na traženje informacija i ideja; (3) pravo na dobijanje informacija i ideja i (4) pravo na pružanje informacija i ideja. Prema međunarodnim, regionalnim i nacionalnim standardima, sloboda izražavanja zagarantovana je ne samo u smislu njenog sadržaja već i kada je reč o sredstvima izražavanja, kao što su usmeno, pismeno, štampa, internet, umetnost, muzika itd.

Međutim, treba napomenuti da ostvarivanje slobode izražavanja može biti podložno ograničenjima, uslovima ili čak kaznama koje su propisane zakonom i nužne za jedno demokratsko društvo. Ova ograničenja mogu podrazumevati: (1) očuvanje nacionalne bezbednosti i suvereniteta; (2) zaštitu reda i zaštitu od kriminala; (3) zaštitu morala i javnog zdravlja; (4) poštovanje prava ili ugleda drugih i (5) obezbeđivanje nepristrasnosti i nezavisnosti pravosudnog sistema.[12]

Evropski regionalni sistem ljudskih prava je afirmativni sistem zaštite slobode izražavanja i, u ovom kontekstu, uzbunjivača. Gotovo sve zemlje u okviru Saveta Evrope (SE) su integrisale EKLJP u domaće zakonodavstvo kao obavezujući instrument za javne institucije, uključujući i sudove. EKLJP treba čitati na integrisan način, paralelno sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), imajući u vidu da odluke ESLJP-a uživaju status obavezujućih normi. Što se tiče prava na slobodu izražavanja, ESLJP je u kontinuitetu smatrao da je „*sloboda izražavanja jedan od glavnih temelja svakog demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i samoostvarenje svakog pojedinca*". Što se tiče ograničenja prava na slobodu izražavanja, prema ESLJP-u *„Ova sloboda podleže izuzecima koji se, svakako, moraju tumačiti strogo i uverljivo, dok reč„ nužan" podrazumeva postojanje „hitne društvene potrebe".*[13]

8 Wofgang Benedek ed. *"Kuptimi i të Drejtave të Njeriut, Manual për Arsimin e të Drejtave të Njeriut",* (Izdanje na albanskom: Qendra për të Drejtat e Njeriut të Universitetit të Prishtinës, 2000) str. 42.

9 John Stuart Mill, *On Liberty,* (ed.by David Bromwich and George Kateb: Yale University Press, New Haven and London, 2003), Chapter II, Of the Liberty of Thought and Discussion. str. 86-120.

10 Zejnullah Gruda*,"E Drejta Ndërkombëtare Publike"(* Prishtinë, 2002) str. 364.

11 Glavni međunarodni i regionalni instrumenti u kojima se definiše pravo na slobodu izražavanja su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (član 19); Pakt o građanskim i političkim pravima (član 19); Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 10); Američka konvencija o ljudskim pravima (član 9); Povelja o osnovnim pravima Evropske unije (član 11).

12 Član 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima - UDLJP; Član 19, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima - MPGPP; Član 10, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli - EKLJP; Evropska povelja o ljudskim pravima, član 11.

13 Vidi predmete ESLJP-a: Zana protiv Turske, 25. novembar 1997; Şener protiv Turske, 18. jul 2000; Dichand i ostali protiv Austrije, 26. februar 2002.

Tumačeći član 10 EKLJP-a, ESLJP je doneo neke od ključnih odluka o zaštiti uzbunjivača, koje su takođe izgradile međunarodne afirmativne standarde o pravu uzbunjivanja i zaštiti uzbunjivača.[14] Zbog važne uloge koju uzbunjivači igraju u demokratskim društvima, ESLJP im je pružio posebnu zaštitu. Prema ESLJP-u, pojedinci koji prijavljuju ili otkrivaju informacije koje štete javnom interesu doprinose jačanju odgovornosti, transparentnosti i vladavine prava. U svetlu ovih principa i standarda, brojne evropske zemlje usvojile su posebne zakone u ovoj oblasti.[15] Zaštita i blagostanje uzbunjivača definisani su i na nivou Evropske unije Direktivom o zaštiti lica koja prijavljuju povrede zakona Evropske unije (Direktiva), koja obavezuje države članice EU da je u roku od dve godine transponuju u svoje nacionalne propise.[16]

2. Ljudska prava i slobode u pravnom sistemu Kosova

U sklopu pravnog sistema Kosova, osnovna ljudska prava i slobode propisani su u skladu sa međunarodnim standardima i instrumentima. Ustav Kosova u svom tekstu sadrži odredbe koje se odnose na zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. Duh i slovo Ustava počivaju na afirmativnim standardima ljudskih prava, ograničenju vlasti, nezavisnosti sudstva i vladavini prava. Osnovne ustavne odredbe propisuju da su jednakost pred zakonom i puno poštovanje ljudskih prava i sloboda osnovni principi za vršenje javne vlasti.[17] Poštovanje osnovnih prava i sloboda takođe su jedna od osnovnih vrednosti na kojima počiva ustavni poredak Republike Kosovo.[18] Ustavni poredak ne podrazumeva samo ustavnu normu već i organizacione i institucionalne strukture, koje svoja ovlašćenja vrše u skladu sa datim ustavnim i zakonskim mandatom.
Ustav Kosova, slično ustavima drugih zemalja, sadrži posebno poglavlje o ljudskim pravima i slobodama, konkretno njegovo II poglavlje. Ovo poglavlje navodi ljudska prava i slobode tri generacije. Član 22 izričito definiše glavne međunarodne instrumente o ljudskim pravima i slobodama koji su sami po sebi primenjivi i imaju isti status kao i same ustavne odredbe. Odredbe ovih instrumenata imaju prednost u slučaju oprečnosti sa zakonima ili drugim aktima javnih institucija.[19] Kada je reč o zaštiti osnovnih prava i sloboda, Ustav Kosova sadrži dve novine koje ga razlikuju od ustava drugih zemalja. Prvi je član 53, koji se kao takav ne nalazi ni u jednom drugom ustavu u Evropi.[20] Ovaj član propisuje „*Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava*."[21] Drugi se odnosi na preventivnu

14 Glavni predmeti ESLJP-a u vezi sa delokrugom uzbunjivanja i zaštitom uzbunjivača su: Guja v. Moldova, Matúz v. Hungary and Görmüş a.o. v. Turkey, vidi: Dirk Voorhoof; Ad van Loon; Charlotte Vier and Ronan Ó Fathaigh, *"Freedom of expression, the Media and Journalists Case-law of the European Court of Human Rights"* (ed. Tarlach McGonagle IRIS Themes, vol. III 6 th edition, April 2021).
15 Ujedinjeno Kraljevstvo je prva država u Evropi koja je usvojila takav akt pod nazivom „UK's Public Interest Disclosure Act" (1988). Za trendove usvajanja zakona o otkrivanju informacija i zaštiti uzbunjivača, načela i međunarodne standarde, vidi: M. Worth S. Dreyfus i G. Hanley,"*Gaps in the System: Whistleblowers Laws in the EU"* (2018), www.blueprintforfreespeech.net.
16 Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije o zaštiti lica koja prijave prekršaje zakona u Evropskoj uniji. Brisel, 25. septembar 2019. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/en/pdf Transponovanje podrazumeva zakonodavne i administrativne mere nadležnih organa jedne države članice radi integrisanja obaveza, prava i dužnosti predviđenih Direktivom u nacionalni pravni sistem.
17 Član 3 [Jednakost pred zakonom] Ustava Kosova.
18 Član 7 [Vrednosti] Ustava Kosova.
19 Član 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava propisuje sledeće instrumente: (1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima; (2) Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli; (3) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i njegovi protokoli; (4) Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina; (5) Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije; (6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena; (7) Konvencija o pravima deteta; (8) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni;
20 Enver Hasani (2019), str. 57.
21 Prema članu 53, javne vlasti na Kosovu imaju obavezu da se pozovu na jurisprudenciju ESLJP-a, ali se u praksi to retko dešava. Pozitivan izuzetak ovde je Ustavni sud Kosova koji se aktivno pozivao na praksu ESLJP-a, koji sprovodi Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

kontrolu predloga ustavnih amandmana od strane Ustavnog suda, kako bi se procenilo da li umanjuju ljudska prava i slobode zagarantovane Glavom II Ustava. U slučaju da Sud proceni da predloženi amandmana umanjuje ljudska prava i slobode, zagarantovane Glavom II Ustava, isti se ne može podneti na glasanje poslanicima Skupštine.[22]
Garantovanje ljudskih prava i sloboda je pravilo, dok je njihovo ograničenje sa druge strane izuzetak. Ustav Kosova, u članu 55, propisuje kriterijume u skladu sa kojima se mogu ograničiti zagarantovana prava. Glavni kriterijumi su da se mogu ograničiti zakonom, samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje. Ove principe je ponovo potvrdio Ustavni sud u tekstu ustava, član 55, u vezi sa ocenom ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo od 23. marta 2020. o merama protiv pandemije kovida-19 na teritoriji zemlje.[23] Prema Sudu, osnovna prava i slobode mogu se ograničiti „samo zakonom" koji je usvojila Skupština Republike Kosovo. Pored ustava, osnovna prava i slobode zagarantovani su i nizom zakona koji uređuju građansku, krivičnu i upravnu oblast. Takođe, posebni zakoni o zaštiti od diskriminacije, rodnoj ravnopravnosti, zaštiti ličnih podataka, pristupu javnim dokumentima - koji opsežno obrađuju ustavne odredbe - imaju značajan uticaj na zaštitu ljudskih prava i sloboda.

3. Istorijat Zakona o zaštiti uzbunjivača

Ustav Kosova propisuje pravo na slobodu izražavanja prema međunarodnim instrumentima, kao što su: UDLJP, MPGPP i EKLJP, koji su direktno primenljivi na Kosovu.[24] Oblast uzbunjivanja i zaštite uzbunjivača do 2011. godine delimično je obuhvaćena propisima u drugim oblastima, kao što su krivično zakonodavstvo, zakonodavstvo o klasifikaciji informacija, zakonodavstvo o borbi protiv korupcije itd. Dok je 2011. godine usvojen Zakon o zaštiti informatora koji je imao za cilj da podstakne ljude, da u službenom svojstvu ili kao građani, prijave sve nezakonite radnje.[25]
Bez obzira na nastojanja da ovaj zakon pruži pravni okvir za dostavljanje informacija o krivičnim delima ili lakšim prekršajima i zaštitu informatora, njegova primena u praksi nije dala efekta. Zakon o informatorima nije bio u skladu sa međunarodnim standardima, usled činjenice da nije ispunjavao minimalne mehanizme za otkrivanje informacija ili zahteva za zaštitu.[26] Glavni nedostaci Zakona o zaštiti informatora bili su u tome što (1) nije definisao uzbunjivanje kao delo; (2) informatori su mogli prijaviti informacije u njihovom posedu samo javnoj ili privatnoj instituciji, a ne medijima ili bilo kojoj drugoj instituciji; (3) nije precizirao krivične, građanske i prekršajne sankcije u slučaju sprečavanja informisanja ili neuspeha institucionalnih mehanizama za zaštitu informatora.[27]
Pored sadržaja zakona, socio-kulturni aspekt takođe je uticao na njegovu neefikasnost, jer se izraz „*informator*" činio neprimerenim zbog istorijski negativnih konotacija vezivanih

22 PRESUDA u predmetu br. K013 / 15 Ocena Amandmana na Ustav Republike Kosovo, koji je predložilo pedeset pet poslanika Skupštine Republike Kosovo, koji je uputio predsednik Skupštine Republike Kosovo 6. februara 2015. godine dopisom br. 05-259/DO-179. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10750.
23 Ustavni sud Kosova, PRESUDA u predmetu br. KO54/20.
24 Član 40 [Sloboda izražavanja] Ustava.
25 Zakon br. 04/L-043 o zaštiti informatora, Službeni list Republike Kosovo/ br.14/9. septembar 2011 Priština.
26 Izveštaj o napretku Evropske komisije za 2016. godinu za Kosovo, Vladavina prava, str. 17. https://www.meiks.net/repository/docs/20170717114956_raporti_i_progresit_2016_shqip.pdf
27 Vidi F. Kusari, '*Whistleblowers in Kosovo Struggle for Protection*'. Southeast European Coalition on Whistleblower Protection, (9 September 2016). https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/

za komunističku eru.[28] Termin „informator“ asocirao je na bivše saradnike ozloglašenih službi bezbednosti koji su masovno kršili ljudska prava i slobode. U stvari, situacija nije ista, jer sada informatori (uzbunjivači) prijavljuju povrede zakona, u javnom interesu, iako u većini slučajeva i dalje preovlađuje kodeks ćutanja.
U cilju unapređenja zakonskog okvira za omogućavanje uzbunjivanja i zaštite uzbunjivača u skladu sa međunarodnim standardima, Skupština Kosova je 23. novembra 2018. godine usvojila Zakon br. 065 / L-085 o zaštiti uzbunjivača. Ovaj zakon je proglasio predsednik Republike Kosovo ukazom br. DL-062-2018, dana 13.12.2018. Dok je isti objavljen u Službenom listu 18. decembra 2018. godine i stupio je na snagu 15 dana od objavljivanja. Odredbe koje se odnose na privatni sektor stupaju na snagu jednu (1) godinu nakon njegovog stupanja na snagu. [29] Stupanjem na snagu *ex lege* stavljen je van snage Zakon br. 04 / L-043 o zaštiti informatora.

Uputstva za korišćenje Komentara

U metodološkom smislu, ovaj Komentar je realizovan tumačenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača, član po član. Komentar člana ima jednostavnu i razumljivu strukturu za čitaoca i odgovara sadržaju člana, i ne odnosi se na podelu po stavovima i tačkama. Posle svakog člana zakona sledi tekst komentara koji je organizovan po rednim brojevima (1, 2, 3, itd.). Komentar se zasniva na pojašnjavanju značenja norme na osnovu njenog sadržaja, i konceptualizaciji normi (članova) drugih zakona, kako bi se razjasnilo kako se određeni član može primeniti u praksi. Pored toga, komentari na članove takođe su potkrepljeni najboljim međunarodnim praksama, odražavajući na taj način da li su odredbe Zakona o zaštiti uzbunjivača u skladu sa relevantnim najboljim praksama. Na kraju, kada je prikladno i relevantno, korišćena je sudska praksa kao i konkretna slučajevi uzbunjivača iz drugih zemalja, kako bi se pokazalo kako su tretirane ili rešene određene nejasnoće sadržane u propisima o uzbunjivanju.

28 K. Gashi, "*Kosovo: The Republic without Whistle blowers.* Balkan Investigative Reporting Network and Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (12 September 2016). https://see-whistleblowing.org/kosovo-the-republic-without-whistleblowers/.
29 Zakon br. 065/L-085 o zaštiti uzbunjivača, Službeni list Republike Kosovo, br. 22 /18. decembar 2018, Priština.

GLAVA I - Opšte Odredbe

Član 1

Svrha

Svrha ovog zakona je da omogući uzbunjivanje kod kršenja prava u javnom i privatnom sektoru i zaštitu uzbunjivača

Komentar, član 1

1. Pravo na uzbunjivanje podrazumeva pravo osoba da traže, dobiju i prenesu informacije o zakonskim povredama, sumnjivim praksama ili štetnim postupcima u kontekstu svog radnog odnosa. Zaposleni u javnom ili privatnom sektoru su prvi koji mogu raspolagati informacijama o raznim kršenjima koja su se dogodila ili su u pripremnoj fazi i očekuje se da se dese. Osobe koje prijavljuju različite povrede igraju ključnu ulogu u sprečavanju štete i zaštiti javnog interesa. Međutim, uzbunjivanje takođe nosi sa sobom opasnost od odmazde. Stoga je zajednica zaposlenih u javnom i privatnom sektoru, u većini slučajeva, nema ili je ravnodušna kada je reč o ovim postupcima. Smatraju da mogućnost prijavljivanja nije efikasna ili da im prijavljivanje može doneti probleme na radnom mestu, u jednom ili drugom obliku. Uzbunjivanje iziskuje smelost i građanski aktivizam, a ljudi koji prijavljuju trebaju odgovarajuću zaštitu.[30]
2. Zakon br. 06 / L-085 o zaštiti uzbunjivača (*u daljem tekstu: Zakon)* ima za cilj stvaranje sigurnog okruženja za sve zaposlene koji prijave takve postupke, a istovremeno i nesigurnog okruženja za sve pojedince koji nameravaju da budu deo povrede zakona.
3. Područje uzbunjivanja i zaštite uzbunjivača je novo polje i takođe se može smatrati *sui generis.* Štaviše, osnovna svrha Zakona, u njegovom dugu i slovu, jeste da utiče na promenu kulture ćutnje, kada je reč o povredama koje štete javnom interesu. Zakon stavlja glavni akcenat na zaštitu uzbunjivača koji prijave ili javno obelodane razne prekršaje. Očekuje se da će primena zakona ojačati integritet i odgovornost javnih institucija, s jedne strane, i stvoriti preduslove da privatni sektor pruži efikasnije usluge, s druge. S ovog stanovišta, ovaj zakon je važan deo pravne arhitekture za borbu i sprečavanje različitih kršenja, koja ugrožavaju ili štete javnom interesu.
4. Član 1. Zakona propisuje opštu svrhu zakonskog propisa za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača. Za razliku od naslova Zakona koji se upućuje samo na zaštitu uzbunjivača, odredbe člana 1 proširuju delokrug zakona tako što uključuje uzbunjivanje kao proces ili radnju. Prema užem tumačenju, osnovna je svrha zakona da propiše pravnu osnovu za definisanje postupaka uzbunjivanja u javnom i privatnom sektoru i zaštitu uzbunjivača. Međutim, prema širem tumačenju, osnovna je svrha zakona da stvori okruženje koje omogućava uzbunjivanje i štiti uzbunjivače od posledica bilo kakve odmazde, stvaranja kanala uzbunjivanja, struktura za upravnu istragu, podizanje svesti i sudsku zaštitu.

30 Vidi: Ashley Savage" *Whistleblowers for change: the social and economic costs and benefits of leaking and whistleblowing"* (Open Society Foundations, 2018).

5. Demokratski proces, vladavina prava i ljudska prava čine duh ovog Zakona. Ove komponente ostaju prirodno međusobno povezane, neodvojive i međusobno zavisne. Osnovna prava su usko povezana sa pravom na slobodu izražavanja i pravom na pristup informacijama, kao osnovnim vrednostima ustavnog poretka Republike Kosovo.[31] Zakon ima za cilj da garantuje da zaposleni u javnom i privatnom sektoru mogu govoriti o raznim zakonskim kršenjima i da svaki poslodavac mora zagarantovati da zaposleni koji uzbunjuju na takva dela budu zaštićeni od različitih akata viktimizacije ili osvete uperenih protiv njih.

Najbolje međunarodne prakse

1. Vodeći princip uzbunjivanja Transparency International predviđa: „Zaštićenim pojedincima i otkrivenim informacijama koje se odnose na sve zaposlene u javnom i privatnom sektoru potrebni su pristupačni i pouzdani kanali za prijavljivanje prestupa; snažna odbrana od svih vidova odmazde; i mehanizmi otkrivanja informacija, koji promovišu reforme kojima se ispravljaju zakonodavne, političke ili proceduralne neusaglašenosti i sprečavaju budući prestupi“.[32]
2. Ovaj zakon ima za cilj da pruži zaštitu uzbunjivačima kako u javnom tako i u privatnom sektoru, i u tom smislu je u skladu sa aktuelnom najboljom praksom.

Član 2

Delokrug

Ovaj zakon propisuje pravila za uzbunjivanje, postupak uzbunjivanja, prava i zaštitu uzbunjivača i obaveze javnih ustanova i privatnih pravnih lica u vezi sa uzbunjivanjem.

Komentar, član 2

1. Svrha i predmet člana 2 je definisanje delokruga Zakona, koji obuhvata sve institucije javnog sektora i subjekte privatnog sektora, jer su delatnosti ovih sektora međusobno povezane. Praksa pokazuje da se u brojnim slučajevima jedna radnja ili prekršaj dešava upravo kao proizvod saradnje između organizacija (osoba) iz javnog i privatnog sektora. Odredbe člana 2 propisuju delokrug zakona, te su stoga te odredbe osnovne, a ne prosto deklarativne. Delokrug Zakona sadrži četiri suštinska elementa koji zajedno čine njegovu celokupnu arhitekturu a to su: (1) pravila uzbunjivanja; (2) postupak uzbunjivanja; (3) prava i zaštitu uzbunjivača i (4) obaveze javnih institucija i privatnih lica.
2. Ovi elementi su podrobnije uređeni odredbama Zakona koje slede u nastavku, gradeći tako okvir u kome zaposleni u javnom i privatnom sektoru mogu uzbunjivati na razne

31 Član 7 [Vrednosti], Član 40 [Sloboda izražavanja] i član 41 [Pravo na pristup javnim dokumentima] Ustava Kosova. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702.
32 Vidi: International Transparency, “*Internacional Principe for Whistleblower Legislation, Best Practices For Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest* (2013). https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf.

povrede. Ovaj okvir uključuje oblasti na koja treba upozoriti, institucije ili adrese na koje uzbunjivač treba da se obrati, postupke za postupanje sa uzbunjivačima, zaštitu i prava uzbunjivača i osobe povezane sa uzbunjivačem, sudsku zaštitu i novčane kazne za prekršaje. Obaveza institucija javnog sektora i subjekata privatnog sektora da imenuju odgovorne službenike koji će podići svest zaposlenih i pripremati godišnje izveštaje o uzbunjivanju su u funkciji ispunjavanja opšte svrhe Zakona.

3. Države imaju različite prakse u vezi sa zakonskim uređenjima o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača. U nekim zemljama je ova oblast uređena krivičnim propisima, dok je u nekim drugim ovo pitanje obuhvaćeno nekolicinom drugih zakona, kako krivičnim tako i zakonom o radu. Neke države, sa posebnim naglaskom na onima u Evropi, uređuju ovu oblast posebnim zakonom *(lex speciales*).[33] Međutim, bez obzira na način zakonskog uređenja ovog pitanja, međunarodni standardi su sledeći: 1) mora postojati zakon koji sveobuhvatno uređuje uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača; 2) zakon u svom delokrugu treba da obuhvati javni i privatni sektor; 3) institucije javnog i privatnog sektora imaju obavezu da se bave informacijama prijavljenim uzbunjivanjem, i 4) institucije javnog i privatnog sektora moraju garantovati pravnu zaštitu uzbunjivača od bilo kakve odmazde.

4. Zakon je integrisao evropske principe i standarde utvrđene Preporukom Saveta Evrope (2014/7) i Direktivom 2019/1937 Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti lica koja prijavljuju kršenja zakona Evropske unije. Prema Projektu odgovornosti uprave (Goverment Acountablity Project), od 20 najboljih principa sa kontrolne liste međunarodnog zakonodavstva, zakon sadrži njih 13. [34]

5. Važno je napomenuti da je ovaj zakon *lex speciales* za oblast uzbunjivanja i da ne „zadire“ u delokrug drugih zakona koji takođe utvrđuju obaveze za prijavljivanje različitih prekršaja i zaštitu lica koja ih prijavljuju. Da bismo razjasnili o kojim zakonima je reč, u nastavku sledi njihov pregled.

6. Krivični zakonik, u članu 200 (2), propisuje zaštitu lica koja prijavljuju informacije u cilju zaštite javnog interesa na sledeći način: „*Lice nije krivično odgovorno, ako je poverljive podatke saopštilo u javnom interesu, ako taj interes prevagne nad interesom neotkrivanja tajne informacije*”. Dok član 388 (2) definiše zaštitu uzbunjivača na sledeći način: *„Ko god preduzme štetnu radnju za bilo koje lice, u cilju odmazde zbog prijave ili iznošenja informacije o delovanju i nedelovanju koje predstavljaju pretnju ili ugrožavanje javnog interesa, kažnjava se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dve (2) godine*.[35]

7. I Zakon o zaštiti od diskriminacije sadrži i odredbe koje se odnose na zaštitu lica koja prijavljuju diskriminaciju. Član 4 (1.15) glasi „*Viktimizacija je diskriminacija po osnovu navedenih u članu jedan (1) ovog zakona, a javlja se kada osoba doživljava nepovoljno tretiranje ili štetne posledice kao reakcija na žaljenje ili nežaljenje (započet postupak) ili radnji u cilju realizacije principa jednakog tretmana, ili u slučajevima kada takvo lice pruži informacije, dokaz ili pomoć u vezi sa žalbenim postupkom u slučaju diskriminacije* ”.[36]

---

33 Vidi: Mark Worth i koautori: Suelette Dreyfus, Cannelle Lavite dhe Garreth Hanle ”*Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results”* (Blueprint for Free Speech, 2018). www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.

34 Goverment Acountablity Project “*Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation*” (London 2021) str.75.

35 Krivični zakonik br. 06/l-074 Republike Kosovo/Službeni list Republike Kosovo br. 2 /14. januar 2019, Priština.

36 Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije. Službeni list Republike Kosovo/ br. 16 /6. jun 2015, Priština.

8. Takođe, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u članu 19 definiše mogućnost prijavljivanja korupcije na sledeći način: *„1. Kad jedno lice sumnja na korupciju, on/ona može prijaviti takav slučaj Agenciji; 2. U slučaju ako jedno službeno lice za vreme vršenja službene dužnosti dođe do saznanja u vezi koruptivnog delovanja, treba da obavesti Agenciju i istodobno preduzme potrebne mere na očuvanju podataka u vezi koruptivnog ponašanja; 3. Stav 1 i 2 ovog člana ne izuzima mogućnost lica da izveštava slučajeve direktno kod drugih nadležnih institucija o sprovođenju zakona."*[37]
9. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, koji je jedan od najvažnijih zakona za jačanje integriteta javnog sektora i garantovanje vršenja javnih dužnosti na objektivan, nepristrasan i transparentan način u službi javnog interesa, u članu 7 (1) propisuje da: *„Bez obzira na svaku drugu obavezu, svako lice koje ima saznanja ili osnovane sumnje o postojanju sukoba interesa nekog zvaničnika, mora da obavesti instituciju koja je poslodavac zvaničnika ili Agenciji za borbu protiv korupcije"*.[38]
10. Zakon o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji (KOA) osnovni je zakon o organizaciji i delokrugu KOA. Zbog specifičnog mandata KOA-a, član 18 izričito propisuje zakonske obaveze članova KOA-a da izvršavaju svoje dužnosti u skladu sa zakonom. Takođe, odredbe člana 18, glase *„Ako zaposleni drugačije smatra da OAK ili radno osoblje OAK-a krši ili može prekršiti relevantan zakon, uredbu ili načelo, on ili ona to mora prijaviti generalnom inspektoru."*[39]

Najbolje međunarodne prakse

1. Važan zahtev svakog propisa o uzbunjivanju jeste da obezbedimo da jasno definiše svrhu primene, naime, koje su vrste otkrivanja informacija njime obuhvaćene, na koga se odnosi i koji nivo poverenja uzbunjivač treba da ima u zabrinutost koju je izneo. Delokrug primene treba da bude što širi kako bi obuhvatio svaku moguću situaciju uzbunjivanja i osigurao da su svi uzbunjivači zaštićeni zakonom.
2. Vakumi i nejasnoće mogu dovesti do situacija u kojima pojedinci odlučuju da govore sa uverenjem da su zaštićeni, a zapravo nisu, čime su podložni nepravednom postupanju.[40]

Član 3

Značenje izraza

1. **Za potrebe ovog Zakona, naredni izrazi imaju sledeća značenja:**
   1.1. **Uzbunjivač – svako lice koje prijavi ili objavi podatke o nekoj pretnji ili povredi javnog interesa u kontekstu svog radnog odnosa u javnom ili privatnom sektoru.**
   1.2. **Prijava ili objavljivanje u javnom interesu – označava prijavu ili objavljivanje informacija o nekom činjenju ili nečinjenju koje predstavlja pretnju javnom interesu**

37 Zakon br. 03/L- 159 o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni list Republike Kosovo/Nr.65/05. februar 2010, Priština.
38 Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, Službeni list Republike Kosovo, br. 5 / 27. april 2018, Priština.
39 Član 18, Zakon br. 03/L-063 o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji, Službeni list Republike Kosovo /br. 30 /15. jun 2008, Priština.
40 Vidi: Transparency International, "A *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation"*(2018). https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.

1.3. Prijava – označava prijavljivanje unutar javne ustanove ili privatnog pravnog lica ili prijavu nadležnom organu.
1.4. Objavljivanje – označava obelodanjivanje informacije.
1.5. Lice u kontekstu radnog odnosa – fizičko lice koje je ili koje je bilo:
1.5.1. u radnom odnosu u nekoj javnoj ustanovi ili privatnom pravnom licu nezavisno od vrste radnog odnosa, njegovog trajanja ili zarade;
1.5.2. spoljni ili privremeni saradnik, volonter, lice na stručnoj praksi ili na obuci;
1.5.3. kandidat za prijem u radni odnos, volonterski rad, stručnu praksu ili obuku;
1.5.4. u ugovornom odnosu za izvođenje radova, pružanje usluga ili drugu vrstu saradnje ili korišćenja usluga javne ustanove ili privatnog pravnog lica, uključujući ugovaranje ili podugovaranje.
1.6. Poslodavac – označava bilo koju javnu instituciju i privatno lice koje pripada bilo kojoj od kategorija definisanih u podstavu 1.5 ovog stava.
1.7. Agencija protiv korupcije ili drugi organ koji ima pravo da prima izveštaje u skladu sa zakonodavstvom na snazi, u vezi uzbunjivanja u javnom sektoru, dok regulatori prema oblasti u kojoj se vrši uzbunjivanje u vezi uzbunjivanja u privatnom sektoru.
1.8. Javna ustanova - označava javna tela, organe i agencije na centralnom i lokalnom nivou koji vrše zakonodavna, izvršna, upravna, sudska ili tužilačka ovlašćenja ili druge javne ustanove ustanovljenje zakonom.
1.9. Privatni subjekt – podrazumeva trgovačka društva, pravna lica, prema zakonu o slobodi pridruživanja u ne vladine organizacije i druga pravna lica utvrđena zakonom.
1.10. Odgovorni službenik – lice koje odredi javna ustanova ili privatno pravno lice za prijem i postupanje po uzbunjivanju.
1.11. Štetan postupak – svako činjenje ili nečinjenje, direktno ili indirektno, koje ugrožava zakonski interes uzbunjivača ili povezanog lica.
1.12. Lice povezano sa uzbunjivačem – lice koje pomaže uzbunjivaču ili može da pruži dokaze u vezi sa uzbunjivanjem, odnosno svako lice koje može da pretrpi štetu zbog bilo kakve veze sa uzbunjivačem.
1.13. Lični podaci – svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice čiji je identitet poznat ili se može utvrditi u smislu Zakona o zaštiti ličnih podataka.
1.14. Tajne informacije – svaka tajna informacija u smislu Zakona o klasifikaciji informacija i proveri njihove bezbednosti.

Komentar, član 3

1. Svrha člana 3 je da definiše značenje pojmova / izraza koji su detaljnije uređeni u narednim članovima Zakona. „*Značenje izraza*“ ima za cilj da pojasni izraze koji se koriste u tekstu Zakona i od posebnog su značaja, jer se tumačenje ostalih odredaba mora izvršiti u skladu sa tim definicijama. Principi i standardi za izradu normativnih akata, uključujući zakone, sadrže sledeće kriterijume u vezi sa definicijama: (a) definisani su samo oni izrazi koji imaju dvojno značenje; (b) mogu se pogrešno

protumačiti; (c) nepoznati su i (4) specifični za neko polje.[41]Definicije date u članu 3 su generalno u svetlu gore navedenih standarda.

2. Uzbunjivač je glavni pojam[42] u Zakonu, koji uzbunjivača definiše kao *„svako lice koje prijavi ili objavi podatke o nekoj pretnji ili povredi javnog interesa u kontekstu svog radnog odnosa u javnom ili privatnom sektoru."* Prema ovoj definiciji, uzbunjivač je fizičko lice. Uzbunjivači imaju pozitivnu ulogu po integritet i rad javne institucije ili privatnog subjekta. Obično se uzbunjivač smatra opasnošću ili pretnjom za organizaciju ili subjekat u kome radi. Međutim, u stvari rizik predstavljaju osobe koje zloupotrebljavaju ili koriste razne prekršaje, ali ne i uzbunjivači. S obzirom na to da je uzbunjivanje generalno pozitivan odgovor na negativne okolnosti koje se dešavaju u organizaciji, onda organizacije i samo društvo treba više da podstiču uzbunjivače.[43]

3. Zakon propisuje da uzbunjivač prijavljuje ili otkriva informacije o pretnji ili povredi javnog interesa. Pretnja predstavlja činjenje ili nečinjenje kojim se ugrožava javni interes, dok kršenje predstavlja činjenje ili nečinjenje kojim se krši, povređuje ili nanosi bilo kakva posledica ili šteta javnom interesu. Zakon predviđa da se uzbunjivanje može vršiti samo u kontekstu zaštite javnog interesa, a ne i za lična pitanja ili interes. Da bi zaštitili pojedinačna prava ili interese, pojedinci prate administrativne postupke unutar i izvan institucije ili sudskog postupka. U slučaju da se osoba odluči na uzbunjivanje, ona mora biti uverena da deluje za dobrobit javnog interesa.

4. Motivi koji utiču na uzbunjivanje mogu biti različiti, ali Zakon uspostavlja pretpostavku javnog interesa za uzbunjivanje, ali ne definišući šta je *„javni interes"*. Što se tiče javnog interesa, postoje brojne definicije i jedna sveukupna definicija može izgledati ovako: javni interes uključuje brojne aspekte kvaliteta ljudskog života, počev od osnovnih ljudskih prava, ljudske bezbednosti, ekonomskog razvoja, socijalnog blagostanja, dostojanstva i sreće ljudi i nasleđivanje kulturnih vrednosti.[44]

5. Uzbunjivanje je, u opštem smislu, prijavljivanje ili otkrivanje informacija ili radnji koje se smatraju nezakonitim, neetičkim, nekorektnim u okviru jedne organizacije, bilo u javnom ili privatnom sektoru i koje štete javnom interesu. Uzbunjivanje je „*osmišljeno*" kao ključno sredstvo za odgovor na opasne prestupe i nefunkcionalno ponašanje u današnjim organizacijama. Ne postoji jedinstvena i univerzalno prihvaćena definicija uzbunjivanja. Izraz „*uzbunjivanje*" izveden je iz reči „*uzbunjivač*" i prvi ga je definisao Ralp Nader na sledeći način: „Uzbunjivanje je čin muškarca ili žene koji, u veri da javni interes prevladava u organizaciji u kojoj on/ona služi, uzbunjuje da je organizacija umešana u korumpirane, nezakonite, obmanjujuće ili štetne radnje."[45] Uzbunjivanje je delo/postupak dobre volje i niko ne može biti primoran na uzbunjivanje.

6. Zakon predviđa da se uzbunjivanje koje se odvija unutar organizacije ili izvan nje, pri nadležnom telu, naziva prijavljivanje. U slučajevima kada se uzbunjivanje vrši

41 Administrativno uputstvo br. 03/2013 o standardima izrade normativnih akata. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8696

42 Za uzbunjivače se koriste različiti izrazi, kao što su: dojavljivač, izvestilac, zviždač. Na engleskom jeziku se koristi pojam 'whistleblower.'

43 Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin"*Whistle-blowing in Organizations"* (New York, by Taylor & Francis Group, LLC, 2008) str.34.

44 Kosovsko zakonodavstvo se u oba slučaja poziva na definiciju javnog interesa. Krivični zakonik u članu 200(4), propisuje: *„Javni interes" znači da javni interes ima prevagu nad pojedinačnim interesom."*

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije u članu 3 (1.1.1), propisuje: *Javni interes– zakonit i pravičan materijalni ili nematerijalni interes u korist građana'.*

45 Daniele Santoro & Manohar Kumar*,"Speaking Truth to Power A Theory of Whistleblowing"*(Springer International Publishing AG, part of Springer Nature 2018) str. 11.

van institucije u kojoj je došlo do prekršaja i izvan nadležnog organa za postupanje sa spoljašnjim uzbunjivačima, onda se ovo uzbunjivanje zove otkrivanje. U stvari, otkrivanje je obelodanjivanje ili čin otkrivanja koji se stavlja na raspolaganje široj javnosti. Ova klasifikacija odgovara međunarodnoj praksi. Prema Transparency International (TI), uzbunjivači takođe uključuju pojedince koji su izvan tradicionalnih odnosa na relaciji poslodavac -zaposleni, poput konsultanata, izvođača radova, pripravnika / polaznika, volontera, studentskih radnika, privremenih radnika i bivših zaposlenih.[46]

7. Izraz „*lice u kontekstu radnog odnosa*“, u skladu sa Zakonom, uključuje ne samo osobe u stvarnom (aktivnom) radnom odnosu, već i druge kategorije fizičkih lica iz javnog ili privatnog sektora, kao što su: saradnici, volonteri, stažisti, kandidati za posao, izvođači radova i podizvođači, pružaoci usluga bez obzira na trajanje i zaradu. Ova sveobuhvatna definicija napravljena je kako bi se proširila kategorija osoba koje mogu biti uzbunjivači.

8. Izraz „*poslodavac*“ u smislu ovog Zakona uključuje sve institucije javnog sektora i subjekte privatnog sektora u okviru kojih deluju ili su delovala „lica u kontekstu radnog odnosa“.

9. Odredbe člana 3, stav 1.7 nisu jasne u načinu na koji su sastavljene. Međutim, iz konteksta ovog člana i Zakona uopšte, može se reći da je svrha ovih odredaba da se nadležni organi (tela) upute ne samo u vezi sprovođenjem Zakona, već i u vezi sa nadzorom nad njegovim sprovođenjem. Ovi glavni organi su: (1) Agencija za borbu protiv korupcije kao telo nadležno za uzbunjivanje u javnom sektoru; (2) Regulatorni organi kod kojih je uzbunjivanje spoljašnje i namenjeno je privatnom sektoru.

10. Što se tiče javnog sektora, nadležni organi su takođe relevantne institucije bezbednosti, odbrane, obaveštajne službe i međunarodnih odnosa, ali i funkcionalni parlamentarni odbori u ovim oblastima, o čemu će biti reči u odnosnim članovima. [47]

11. Pod izrazom „*javna ustanova*“ Zakon obuhvata sva tela, organe, agencije, vlasti ili druge strukture na lokalnom i centralnom nivou, koje u svom zakonskom i ustavnom mandatu vrše zakonodavna, izvršna, upravna, sudska ili tužilačka ovlašćenja ili druge javne institucije ustanovljene zakonom. Što se tiče pojmova: institucija, organ, telo, agencija, to su pojmovi koji se pominju u pozitivnom zakonodavstvu. Ustav Kosova, kao najviši pravni akt, na primer, pominje ove pojmove u slučaju određivanja delokruga različitih institucija uprave.[48]

12. Svrha i cilj stava 1.9. je značenje izraza „privatni subjekat“ koji prema ovom Zakonu podrazumeva tri kategorije: (1) trgovačka društva, koja obuhvataju bilo koju vrstu privrednog društva osnovanog na Kosovu, uključujući inokosna preduzeća, ortakluke, komanditna društva, društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva; [49](2) pravna lica prema zakonu o slobodi udruživanja u nevladine organizacije koja imaju status nezavisnog i neprofitnog pravnog lica, osnovanog radi obavljanja zakonitih svrha u javnu korist ili u uzajamnom interesu. Nevladine organizacije su pravna lica koja se mogu organizovati u sledeća tri oblika: udruženje, fondacija i

46 Transparency International *,"International principles for whistleblower legislation best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest"* (2013), str.4.

47 U vezi sa „*drugim organima vlasti*“ za javni sektor videti komentare na članove 18 i 21.

48 Vidi npr. član 3 [Jednakost pred zakonom], član 41 [Pravo na pristup javnim dokumentima]; Član 130 [Uprava za civilno vazduhoplovstvo], Član 142 [Nezavisne agencije].

49 Zakon br. 06/L -016 o poslovnim društvima/ Službeni list Republike Kosovo br. 9 / 24. maj 2018, Priština.

institut,[50] i (3) druga pravna lica utvrđena zakonom, koja imaju specifičan delokrug i uređena su posebnim zakonima ili aktima (statuti) kao što su: političke stranke, verske zajednice, sindikati; crveni krst itd.

13. Ostali izrazi definisani u članu 3, biće komentarisani u odnosnim članovima Zakona.[51]

Najbolje međunarodne prakse

1. Kako TI tako i Savet Evrope ukazuje na važnost široke definicije uzbunjivača, u samom središtu propisa o uzbunjivačima. Prema definiciji izvedenoj iz vodećih načela TI, uzbunjivač je svaki zaposleni u javnom ili privatnom sektoru koji otkriva informacije obuhvaćene širokom definicijom uzbunjivanja TI (vidi tačku 3 dole) i koji rizikuje da bude kažnjen. To uključuje pojedince koji su izvan tradicionalnog odnosa zaposleni-poslodavac, kao što su konsultanti, izvođači, pripravnici / stažisti, volonteri, studenti, privremeni radnici i bivši zaposleni. Zaštita se proteže na uzbunjivače koji pokušavaju i koji su sagledani kao takvi; pojedince koji pružaju dodatne informacije u vezi sa otkrivanjem podataka; i one koji pomažu ili nastoje da pomognu uzbunjivaču.

2. Klasifikacija iz ovog zakona je u skladu sa međunarodnom praksom.[52] Važno je imati široku i jasnu definiciju uzbunjivanja koja obuhvata najširi mogući opseg pogrešnih postupaka. Ograničavanje obima informacija zbog kojih će pojedinci biti zaštićeni, sprečiće uzbunjivanje. Zapravo, ako ljudi nisu potpuno sigurni da li ponašanje koje žele da prijave odgovara propisanim kriterijumima, oni će ćutati, što znači da organizacije, organi i javnost neće biti upoznati sa prestupima koji mogu narušavati njihove interese.[53]

3. Definicija uzbunjivanja ogleda se u vodećem načelu TI za uzbunjivanje koje sledi: „Otkrivanje informacija o korumpiranim, nezakonitim aktivnostima, prevarama ili opasnim aktivnostima koje se odvijaju unutar ili od strane organizacija javnog ili privatnog sektora * - a koje narušavaju ili prete javnom interesu - pojedincima ili subjektima za koje se veruje da su u stanju da preduzmu ove postupke“.

** * Uključujući uočene ili moguće prestupe.*

4. Savet Evrope je takođe naglasio da ograničavanje zaštite uzbunjivača za određene vidove nedozvoljenog ponašanja, kao što su krivična dela korupcije, otkrivena u određenim organima, mogu stvoriti zabunu između uzbunjivanja i informisanja ili prijave i mogu povećati protivljenje zakonu i nepoverenje u njegovu svrhu. Stoga je važno da svaka zakonska odredba omogući pokretanje širokog niza zabrinutosti.[54]

5. Najbolja međunarodna praksa naglašava važnost široke definicije prestupa (u ovom Zakonu „prijava ili objavljivanje u javnom interesu“). Primer za to naveden je u vodećim načelima TI: uzbunjivanje je otkrivanje ili prijavljivanje prestupa, uključujući, ali ne ograničavajući se na korupciju; krivična dela; kršenje zakonske obaveze **; sudske greške; specifične rizike po javno zdravlje, bezbednost ili životnu sredinu; zloupotrebu ovlašćenja; neovlašćeno korišćenje finansijskih sredstava ili javne imovine; izazivanje velikog gubitka ili lošeg upravljanja; sukob interesa***; i deluje na pokrivanje bilo kog od ovih.

50 Zakon br. 06/L-043 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije/Službeni list Republike Kosovo/br.11/24. april 2019, Priština.
51 Vidi komentar na članove 4, 8, 9, 21 Zakona.
52 Transparency International,(2013), str. 4.
53 United Nations Office on Drugs and Crime, (UNODC), "*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons"* (2015), str. 22. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf/
54 Council of Europe, *"Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework",* (2015), str. 8. https://rm.coe.int/16806fffbc.

*** Uključujući otkrivanje finansijskih prevara vladinih agencija / službenika i javnih korporacija.*
**** Može uključivati i kršenje ljudskih prava ako je opravdano ili primereno u nacionalnom kontekstu*

6. U tom cilju, definicija uzbunjivanja u ovom Zakonu nije u potpunosti u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, imajući u vidu da Zakon propisuje pretpostavku javnog interesa za uzbunjivanje, a da pre toga ne određuje šta je zapravo „javni interes". Pored toga, uočeni ili potencijalni prestup nije obuhvaćen definicijom „prijave ili objavljivanja u javnom interesu" sadržanom u ovom Zakonu.

Član 4

Opšta načela dužnosti i odgovornosti odgovornog službenika

1. U vršenju njegove/njene funkcije, odgovorni službenik:
1.1. deluje časno, nepristrasno i efikasno, imajući u vidu legitimne interese uzbunjivača;
1.2. čuva **konfidencialnost informacija;**
1.3. nezavisno deluje u odnosu na političke stavove ili u odnosu na bilo koji nepravedni uticaj, koji može da ometa obavljanje njegove/njene dužnosti, na osnovu ovog zakona;
1.4. izbegava svaku vrstu potencijalnog konflikta interesa i prijavljuje nadležnom organu bilo koju vrstu konflikta interesa, pre početka upravne istrage uzbunjivanja;
1.5. preduzima sve neophodne mere za zaštitu dokumentacije i dokaza u vezi obaveštenja o nestanku, skrivanju, izmeni, falcifikaciji ili drugih dela, koji imaju za cilj njihovo uništavanje.

Komentar, član 4

1. Član 4 definiše načela i odgovornosti odgovornog službenika koji prima i obrađuje slučajeve uzbunjivanja. Odgovoran službenik je lice imenovano u javnoj instituciji ili privatnom subjektu da primi slučajeve uzbunjivanja i da postupa u njima po službenoj dužnosti. U vršenju svoje funkcije, odgovoran službenik mora delovati časno, nepristrasno, efikasno, uvek imajući u vidu legitimne interese uzbunjivača, izbegavati sukob interesa i u dobroj nameri upravljati dokazima i činjenicama proizašlim iz sakrivanja, nestanka, falsifikovanja, itd.

2. Za ova načela se može reći da su prevladavajuća načela rada službenika odgovornog za uzbunjivanje, jer su u funkciji pouzdanosti i integriteta procesa uzbunjivanja. Načelo poverljivosti predstavlja jedno od osnovnih načela rada odgovornog službenika. Prema ovom principu, odgovoran službenik je dužan da čuva poverljivost informacija kojima ima pristup po prirodi svoje funkcije. Ovo načelo je od suštinskog značaja za pouzdanost uzbunjivanja i zaštitu uzbunjivača.[55]

3. Načelo nezavisnosti od političkih stavova ili drugih uticaja takođe je na listi osnovnih načela. Akcenat je na političkoj neutralnosti, jer bi neprimenjivanje ovog principa

55 Više o principu poverljivosti vidite komentar na član 11.

moglo oštetiti proces uzbunjivanja. Izbegavanje sukoba interesa takođe predstavlja jedan od ključnih principa. Sukob interesa proizilazi iz okolnosti u kojoj službenik ima privatan interes koji utiče, može da utiče ili po svemu sudeći utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegove službene dužnosti.[56] U takvim situacijama, odgovoran službenik, u skladu sa važećim zakonodavstvom, obaveštava nadležni organ, koji može biti neposredni rukovodilac javne institucije ili privatno lice ili Agenciju za borbu protiv korupcije.

4. Takođe, princip administrativne organizacije i vršenja dužnosti jedan je od glavnih principa. Prema ovom principu, odgovorno službeno lice mora preduzeti sve neophodne mere da zaštiti i sačuva informacije / dokaze / koji mogu biti predmet nestanka, prikrivanja, promene, falsifikovanja i drugih radnji koje imaju za cilj njihovo uništavanje. Njegovo / njeno nepoštovanje ovog principa, kao i drugih principa, može rezultirati krivičnom odgovornošću za zloupotrebu službenog položaja.

Najbolje međunarodne prakse

1. Poverljivost je minimalni zahtev svakog zakonodavstva čiji je cilj da zaštiti uzbunjivača. To je prva linija odbrane i dodaje poverenje celokupnom sistemu uzbunjivanja. Garantovanje poverljivosti pomoći će u smanjenju anonimnog otkrivanja.[57]Poverljivost važi ne samo kada je reč o imenu uzbunjivača, već i za „identifikovanje informacije". U malim organizacijama ili kada su neke činjenice poznate samo nekolicini ljudi, neke informacije omogućavaju identifikaciju uzbunjivača.[58]
2. Jedan od najefikasnijih načina da se spreči kažnjavanje uzbunjivača je da se osigura da potencijalni osvetnici ne znaju identitet uzbunjivača. Ako ne znaju ko je otkrio, ne mogu protiv njih preduzeti negativne mere. Nepoznavanje identiteta uzbunjivača ima dodatnu prednost preusmeravanja pažnje sa pojedinca na iznetu zabrinutost. Stoga je najbolja međunarodna praksa pružanje pojedincu mogućnosti anonimnog prijavljivanja i pružanje pune zaštite uzbunjivačima koji su anonimno otkrili informacije i koji su naknadno identifikovani bez njihovog izričitog pristanka.
3. Anonimno prijavljivanje pruža mehanizam za otkrivanje informacija o pojedincima koji se plaše negativnih posledica ili pretpostavljaju da će se nedovoljno voditi računa o zaštiti njihovog identiteta i da u protivnom ne treba da progovore.[59] Dozvoljavanje anonimnog prijavljivanja treba razmotriti posebno u zemljama u kojima je pravni sistem slab ili u kojima je fizička bezbednost uzbunjivača zabrinjavajuća.[60]
4. Treba napomenuti da anonimnost, međutim, ima svoja ograničenja. Prvo, praktično je teško pružiti sveobuhvatnu zaštitu osobi čiji identitet nije poznat. Drugo, dijalog između primaoca otkrivenih informacija i uzbunjivača važan je u slučajevima kada otkriće ne sadrži dovoljno informacija za istragu i preduzimanje popravnih radnji.

56 Član 6. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije.
57 South African Law Reform Commission*" Discussion Paper, Protected Disclosures 107"*(2014), str. 45. https://www.justice.gov.za/salrc/dpapers/dp107.pdf.
58 Government Accountability Project (GAP), International Best Practice for Whistleblower Policies, Principle 6 (2016). https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/
59 Paul Latimer & AJ Brown, *" Whistleblower Laws: International Best Practice* " in UNSW Law Journal (2008) str. 744, vidi, UNODC 2015, str. 50; vidi takođe, na primer, francuska anketa koja je utvrdila da bi 20 posto radnika uzbunjivalo samo anonimno (Harris Interactive, "Lanceurs d'alerte": quelle perceptimi de la part des salariés ?(2015), str. 9. http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2015/12/Rapport-Harris-Perception-des-lanceurs-dalerte-Transparency-International-France-Tilder.pdf.
60 David Banisar,"*Whistleblowing: International Standards and Developments"* (2011). *https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1753180_code1573110.pdf?abstractid=1753180&mirid=1*,

U takvim okolnostima ćete možda morati da zatražite od uzbunjivača pojašnjenja ili dodatne informacije koje oni mogu imati. Treće, uzbunjivač možda neće biti obavešten o napretku i ishodu istrage. Da bi to ispravili, uzbunjivači mogu koristiti anonimnu e-poštu, iako postoje i onlajn platforme koje omogućavaju anonimno prijavljivanje i pružaju kanale za dijalog između uzbunjivača i primalaca otkrivenih informacija. Organizacije takođe mogu da koriste usluge spoljnih strana, poput ombudsmana ili organizacija civilnog društva. U Rumuniji, kancelarija Transparency International deluje kao posrednik između kompanije Electrica, glavnog dobavljača električne energije, i zaposlenih uzbunjivača. TI Rumunija prima i anonimizuje prijave pre nego što ih dostavi poslodavcu. TI Rumunija nakon toga deluje kao posrednik za olakšavanje dijaloga između uzbunjivača i poslodavca. Uzbunjivač nije anoniman u opštem smislu, ali kompanija ne zna ko je on ili ona.

5. U svakom slučaju, iako anonimne prijave mogu otežati istragu jedne zabrinutosti, to ne bi trebalo da znači da zabrinutost ne treba ozbiljno shvatiti. A ako se otkrije identitet anonimnog uzbunjivača, oni bi trebalo da dobiju ista prava i zaštitu kao i drugi uzbunjivači. Zakonodavstvo u Australiji služi kao primer kako zaštititi anonimne uzbunjivače.[61]

6. Ovaj zakon ne predviđa dozvoljavanje anonimnog prijavljivanja i stoga ispunjava samo aktuelnu dobru praksu, u smislu poverljivog prijavljivanja. Ako zakon ne sadrži odredbu o anonimnom prijavljivanju, ne znači da organizacije u javnom i privatnom sektoru ne bi trebalo da ponude mogućnost anonimnog kanala prijavljivanja. Ako se uzbunjivač plaši osvete i odmazde, razumno je da je manje verovatno da će slučaj prijaviti. Time organizacija gubi potencijalno važne informacije i svaka šteta može biti znatno veća za kompaniju.

7. Omogućavanje anonimnog prijavljivanja ruši barijere, podstiče širi broj ljudi da istupe i samim tim pruža kompanijama veći stepen zaštite od rizika. Prema izveštaju o uzbunjivanju grupe EQS za 2019. godinu, u kompanijama koje nude anonimno prijavljivanje, 58 posto prvih prijava podneto je anonimno.[62]

61 Public Interest Disclosure Act 2013,www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.
62 EQS Group, "*Whistleblowing Report*" (2019).
https://www.eqs.com/en-us/compliance-knowledge/white-papers/whistleblowing-report-2019/.

GLAVA II - Uzbunjivanje, Prava i Zaštita Uzbunjivača

Član 5

Zaštićeno prijavljivanje i objavljivanje

1. **Prijavljivanje i objavljivanje u javnom interesu je zaštićeno ukoliko:**
   1.1. povreda je učinjena, ili se čini, ili ima izgleda da bude učinjena;
   1.2. lice nije izvršilo, ne izvršava, ili ima izgleda da neće da izvrši neku zakonsku obavezu;
   1.3. dogodilo se, događa se, ili ima izgleda da će doći do pogrešnog vršenja funkcije pravde;
   1.4. zdravlje ili bezbednost pojedinca su bili ili su i dalje ugroženi, ili ima izgleda da će postati ugroženi;
   1.5. životna sredina je oštećena, trpi, ili ima izgleda da pretrpi oštećenje;
   1.6. je bilo, ima ili postoji mogućnost zloupotrebe službene dužnosti ili autoriteta, javnog novca ili resursa neke javne institucije;
   1.7. neko činjenje ili nečinjenje izvršeno od strane ili u ime neke javne ustanove je diskriminatorno, represivno, izvršeno iz nehata ili predstavlja tešku malverzaciju;
   1.8. podaci koji mogu da ukažu na neki od slučajeva iz prethodnih tačaka već su skriveni ili uništeni, ili je to u toku, ili ima izgleda da dođe do toga.
2. **Pretpostavlja se da su prijava ili objavljivanje u javnom interesu, osim ako se ne dokaže suprotno.**

Komentar, član 5

1. Član 5 je jedan od najvažnijih članova Zakona. Ovaj član definiše oblasti i okolnosti pod kojima je uzbunjivanje zaštićeno. Prema odredbama ovog člana, zaštićeno uzbunjivanje je uzbunjivanje koje se vrši zbog osnovane sumnje da je povreda učinjena, da se trenutno čini ili da ima izgleda da bude učinjena. Izraz „povreda“ je sveobuhvatan i zakon ne definiše šta je „povreda“. Povreda može biti činjenje ili nečinjenje koji se dese samo jednom ili ponašanja koja se ponavljaju, a nekoliko manjih povreda zajedno mogu predstavljati tešku povredu.[63]
2. Odredbe stava 1.1. člana 5. sledećeg su sadržaja: „povreda je učinjena, ili se čini, ili ima izgleda da bude učinjena.” Ove odredbe se mogu tumačiti u dva značenja: (a) Prva se odnosi na vreme uzbunjivanja o povredi i za to nema ograničenja, ali rano uzbunjivanje je od velike važnosti jer se na taj način može sprečiti povreda ili sumnjiva praksa i sprečiti prouzrokovana šteta. Uzbunjivanje je samo po sebi kao činjenje osmišljeno kao preventivni instrument; (b) Dok je drugo tumačenje da su ove odredbe „*preambula*“ stavova 1.2. do 1.8 koji se odnose na uzbunjivanje povreda, kao izričito naznačenih oblast.

63 Wim Vandekerckhove *„Vodič za zaštitu uzbunjivala”* (Savet Evrope, jun 2019) str. 8. Ovaj vodič je dostupan na: https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c.

3. Izraz „ima izgleda da bude učinjena“ odnosi se na „*osnovanu sumnju*“ da se povreda može dogoditi na osnovu informacija, percepcije ili analize profila konkretnog slučaja. Zakon pokriva nekoliko oblasti u kojima se mogu dogoditi različite povrede, a uzbunjivanje na njih je zaštićeno.
4. Jedna od oblasti u kojem se može izvršiti zaštićeno uzbunjivanje podrazumeva kada *lice nije izvršilo zakonsku obavezu.* Neizvršavanje zakonske obaveze, prema ovom članu, se odnosi na slučaj kada lice u okviru svojih zakonskih ovlašćenja nije izvršilo, ne izvršava ili postoji osnovana sumnja da neće izvršiti zakonsku obavezu, u datom vremenskom roku i prema traženim standardima. Neuspeh može nastati kao posledica namernog činjenja ili nečinjenja, ali i kao posledica nemara i neefikasnosti. To može imati negativan efekat, ne samo na rad organizacije u kojoj radite, već i na štetu javnog interesa. „*Zakonska obaveza*“ označava svaku obavezu nametnutu ustavom, zakonima, odlukama pravosudnih institucija, uredbama, statutima, naredbama, direktivama, obaveštenjima, zahtevima ili sudskim odlukama koja se odnosi na vršenje profesije, funkcije, delatnosti, javnih usluga, u okviru javnog ili privatnog sektora.[64]
5. *Pogrešno vršenje funkcije pravde* je još jedno područje zaštićenog uzbunjivanja, propisano stavom 1.3. Ljudska prava, zagarantovana glavnim međunarodnim i nacionalnim instrumentima, primenjuju se kada odgovorne institucije pravovremeno pružaju pravdu i kada se pravda dobro sprovodi. Loše sprovođenje pravde povezano je sa radom odgovornih institucija u slučaju da ne izvrše mandat koji im je dat ustavom i zakonom, koji je za ove institucije obavezan. Neretko može doći do lošeg upravljanja pravdom od strane institucija i odgovornih osoba, postupcima kao što su: vršenje uticaja, mito, prikrivanje relevantnih dokaza, falsifikovanje dokumenata, nemar, nehat, nedostatak pristupa pravdi, nedostatak transparentnosti, zakašnjenje u usvajanju određenog broja akata, uskraćivanje informacija, diskriminacija, pristrasnost, nedostatak nepristrasnosti, zloupotreba vlasti itd.
6. *Ugrožavanje zdravlja i bezbednosti pojedinca* jedno je od glavnih oblasti zaštićenog uzbunjivanja. U javnom ili privatnom sektoru mogu se javljati razni postupci kojima se ugrožava zdravlje ili bezbednost pojedinca. Te radnje uključuju (ali nisu ograničene na): bezbednost na radnom mestu; zdravstvenu zaštitu; profesionalne bolničke usluge; kvalitet i sigurnost hrane i vode; kvalitet različitih usluga koje pruža privatni sektor; bezbednost u saobraćaju itd.
7. Odredbe tačke 1.5. propisuju da je *ekološka šteta* jedno od područja zaštićenog uzbunjivanja. Prema važećem zakonodavstvu, šteta u životnoj sredini „predstavlja remećenje fizičko-hemijskih i strukturnih karakteristika prirodnog ekosistema, smanjenje biološke raznolikosti i pejzaža prirodnih ekosistema, remećenje ekološke ravnoteže i kvaliteta života uzrokovano uglavnom zagađenjem vode, vazduha i zemljišta faktorom čovek ili prirodnim katastrofama.”[65] U smislu ovog člana, činjenje ili nečinjenje koji mogu štetiti životnoj sredini su: zagađenje vode; bespravna gradnja, oštećenje reka; seča šuma; spaljivanje otpada; namerno podmetanje požara; ilegalni ribolov i krivolov itd.
8. Predmet i svrha tačke1.6. je zaštićeno uzbunjivanje *u vezi sa zloupotrebom službenog položaja.* Ova zloupotreba je počinjena radnjama kojima službeno lice, koristeći svoju

64 Npr. slučajevi zakonskih obaveza su: nediskriminacija na radnom mestu, plaćanje poreza, prijavljivanje imovine javnih službenika, zaštita ličnih podataka, pružanje zdravstvene zaštite, sprovođenje sudskih odluka, zabrana pušenja na radnom mestu, nepričinjavanje štete drugom, nošenje maske tokom pandemije kovida-19 itd.
65 Zakon br. 03/L-025 o zaštiti životne sredine, Službeni list Republike Kosovo/Priština: Godina IV / br. 50 / 06. april 2009.

dužnost ili ovlašćenje, prekoračuje svoje nadležnosti ili ne ispunjava svoje službene dužnosti u svrhu lične ili koristi drugih lica. Ova oblast se odnosi na krivična dela korupcije, prevare, zloupotrebe javnog novca, sukoba interesa, uticaja, zloupotrebe u javnim nabavkama, prevara sa tenderima, nezasluženog zapošljavanja, falsifikovanja službenih dokumenata, davanja mita; nezakonitog donošenja sudskih odluka.[66]

9. Tačka 1.7 člana 5 odnosi se na *diskriminatorno i represivno činjenje ili nečinjenje*, izvršeno u ime neke javne institucije, ali se odnosi i na privatni sektor. Ako do takvog činjenja dođe u bilo kojoj instituciji javnog ili privatnog sektora, na njih se može uzbuniti i ovo uzbunjivanje je zaštićeno. Diskriminatorno i represivno činjenje zapravo su povrede koje se uglavnom odnose na ljudska prava. Jedna od osnovnih vrednosti kosovskog ustavnog poretka je nediskriminacija. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.[67]

10. Odredba tačke 1.8. ne uređuje određenu oblast unutar koje se mogu dogoditi povrede, kao što su one gore navedene. Razlog za to je činjenica da se ova odredba odnosi samo na informacije povezane sa relevantnim oblastima, koja je uništena ili je verovatno da će biti uništena ili skrivena. Do sakrivanja ili uništavanja informacija može doći kako bi se ometao proces dokumentovanja različitih kršenja. Dakle, skrivanjem ili uništavanjem relevantnih informacija, mogućnost tretiranja (dokazivanja) uzbunjivanja svodi se na minimum ili biva izgubljena.

11. Stav 2. člana 5. sadrži *pravnu pretpostavku* da je uzbunjivanje učinjeno u javnom interesu, osim ako se dokaže suprotno. Obrnuta provera vrši se kroz proces dokumentovanja ili filtriranja slučaja na koji je uzbunjeno. Tek nakon filtriranja slučaja uzbunjivanja se može utvrditi da li uzbunjivanje ispunjava kriterijume ostvarivanja zaštite, da li je to učinjeno u javnom interesu i da li se radi o zakonskim kršenjima, kršenju profesionalnih standarda rada ili kodeksa etike.

Najbolje međunarodne prakse

1. U komparativnoj praksi, relevantno zakonodavstvo o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača se u nekim zemljama odnosi samo na dela ili prakse korupcije, a ne i na druge povrede.[68]

2. Dok Evropska direktiva o zaštiti lica koja prijavljuju zakonske povrede u EU, u članu 2, definiše tri kategorije mogućih povreda na koje se može uzbuniti.

Prva kategorija daje katalog oblasti u kojima ove povrede mogu nastupiti, kao što su: 1) javne nabavke; 2) finansijske usluge, proizvodi i tržišta i sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma; 3) bezbednost i usklađenost proizvoda; 4) bezbednost transporta; 5) zaštita životne sredine; 6) zaštita od zračenja i nuklearna bezbednost; 7) bezbednost hrane, zdravlja i dobrobiti životinja; 8) javno zdravlje; 9) zaštita potrošača;

66 Krivični zakonik, Glava XXXIII, Korupcija u službi i krivična dela protiv službene dužnosti, članovi 414-430.
67 Član 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava Kosova.
68 Vidi Zakon br. 01, 02 -02010-39/13 od dana 16.12. 2013 o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine. http://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf .
Vidi Zakon br. 60/2016 o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača u Albaniji. https://univlora.edu.al/wp-content/uploads/2018/01/ligj-nr-60-dt-per-sinjalizimin-dhe-mbrojtjen-sinjalizuesve.pdf.

10) zaštita privatnosti i ličnih podataka i 11) sigurnost mreža i informacionih sistema. Druga kategorija obuhvata kršenja koja utiču na finansijske interese Unije, kao što je navedeno u članu 325 UEU, i borbu protiv privrednog kriminala.[69] Treća kategorija uključuje povrede koje se odnose na unutrašnje tržište, kako je definisano članom 26 (2) UEU[70], koje se odnose na kršenje konkurencije, državne pomoći i poreza na dobit korporacija.

3. Vodeći primer je široka definicija prestupa u smernicama sistema upravljanja uzbunjivanjem ISO / DIS 37002. Prestup: činjenje ili nečinjenje koji mogu pričiniti štetu. *Napomena 1* uz tekst: prestup može uključivati, ali nije ograničen na: neetičko ponašanje, prevaru, korupciju, uključujući mito, kršenje zakona (nacionalnog ili međunarodnog), povredu organizacije ili drugog kodeksa ponašanja, težak nemar, kršenje politika organizacije, diskriminaciju, uznemiravanje, vrnjačko nasilje, neovlašćeno korišćenje javnih sredstava ili resursa, zloupotrebu ovlašćenja, sukob interesa, pričinjavanje velike štete ili loše upravljanje. *Napomena 2* uz tekst: prestup uključuje činjenje ili nečinjenje koji rezultiraju štetom ili rizikom od štete po: ljudska prava, životnu sredinu, javno zdravlje i bezbednost, bezbedne radne prakse ili javni interes. *Napomena 3* uz tekst: prestup ili šteta su se mogli dogoditi u prošlosti ili se trenutno dešavaju ili se mogu dogoditi u budućnosti. *Napomena 4* uz tekst: potencijalna šteta se može utvrditi pozivanjem na pojedinačni događaj ili niz događaja.[71]

Član 6

Zabrana sprečavanja uzbunjivanja

1. Svako činjenje ili nečinjenje, koje ima za cilj ometanje izveštavanja ili otkrivanja u javnom interesu je nevažeći i odgovorni službenik ili bilo koje drugo lice, u tim slučajevima krivično se goni, prema krivičnim odredbama na snazi na Kosovu.

2. Svaka odredba nekog ugovora je nevažeća ako ima za cilj da:

2.1. zabrani ili ograniči prijavljivanje ili objavljivanje u javnom interesu;

2.2. sključi ili ograniči primenu neke odredbe ovog zakona;

2.3. spreči nekoga da pokrene postupak na osnovu ovog zakona;

2.4. spreči nekoga da pokrene postupak zbog povrede ugovora u vezi sa bilo čim što je urađeno kao posledica prijave ili objavljivanja informacija u javnom interesu

Komentar, član 6

1. Osnovni cilj i svrha člana 6 je propisivanje zabrane sprečavanja uzbunjivanja. Tri osnovna elementa koja su definisana odredbama ovog člana su: (1) neva̧ženje bilo koje

69 Član 325 (1) UEU propisuje da se „Evropska unija i njene države članice bore protiv privrednog kriminala i svake druge nezakonite aktivnosti koja pogađa interese Evropske unije, merama koje moraju biti u skladu sa ovim članom, a koje će delovati kao odvraćajući mehanizam i koje će pružiti efikasnu zaštitu u državama članicama i u svim institucijama, telima, kancelarijama i agencijama Evropske unije." https://www.mei-ks.net/repository/docs/Traktati_i_Lisbones_-_Verzioni_i_Konsoliduar.pdf.

70 Član 26(2) UEU predviđa: „Unutrašnje tržište uključuje oblast bez unutrašnjih granica, u kojoj je zagarantovan slobodan promet robe, lica, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama Ugovora".

71 Vidi International Organization for Standardization, *"Whistleblowing management systems –Guidelines no. ISO/DIS 37002"*. https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:dis:ed-1:v1:en.

radnje koja sprečava uznemiravanje; (2) krivična odgovornost lica koja sprečavaju uzbunjivanje i (3) nevaženje ugovora koji mogu sadržati takve odredbe.

2. Stav 1 propisuje da je svako činjenje koje ima za cilj da spreči uzbunjivanje nevažeće i posledično ne proizvodi nikakvo dejstvo. U kontekstu ovog člana, reč „činjenje" odnosi se na različite aktivnosti koje mogu ometati uzbunjivanje. Npr: pritisak; pretnja odmazdom; prikrivanje relevantnih dokaza ili dokumenata; sklapanje bilo kakvog sporazuma o sprečavanju uzbunjivanja itd. Dok je reč „*nečinjenje*" povezana sa neispunjavanjem različitih obaveza koje sprečavaju uzbunjivanje. Na primer: neobrađivanje slučaja uzbunjivanja, neodgovaranje u procesnim rokovima, nedostupnost relevantnih dokumenata itd. Ovaj stav takođe definiše krivičnu odgovornost fizičkog lica, bilo odgovornog službenika ili bilo kog lica koje činjenjem ili nečinjenjem može sprečiti uzbunjivanje. Naglasak ove odredbe ne pada slučajno na službenika, jer je njegova uloga od suštinskog značaja za njegovo postupanje i dobro upravljanje. U slučaju postojanja krivične odgovornosti, važe odredbe krivičnog zakonodavstva.
3. Stav 2 propisuje nevaženje bilo koje odredbe koja može biti uključena u tekst ugovora u nameri da se spreči prijavljivanje ili objavljivanje u javnom interesu. Svaki ugovor je nevažeći ako: (1) zabrani ili ograniči uzbunjivanje; (2) isključi ili ograniči primenu konkretne zakonske odredbe; (3) spreči osobu da pokrene postupak uzbunjivanja, i (4) spreči osobu da pokrene postupak zbog povrede ugovora, kao posledica prijave ili objavljivanja. Međutim, uprkos činjenici da su takve odredbe nevažeće i neprimenjive, ovo ne oslobađa krivične ili disciplinske odgovornosti lica koja su ih sastavila.

Najbolje međunarodne prakse

1. Zakoni moraju da osiguraju da niko zvanično ne može isključiti pravo na uzbunjivanje.[72] Klauzule o lojalnosti ili sporazumi o poverljivosti ili neobelodanjivanju podataka („sudski nalozi") ne bi trebalo da isključe uzbunjivanje. Konsultanti, kooperanti, pripravnici, volonteri ili stažisti, kao i zaposleni i bivši zaposleni, ne bi trebalo da se obavezuju da potpišu ugovore o diskreciji ili sporazume o neobelodanjivanju informacija, koji ih sprečavaju da otkriju prestupe. Ovo stanovište podržava UNODC, koji prepoznaje da u slučajevima kada klauzule o diskreciji ili poverljivosti u ugovorima zaposlenih zabranjuju osobi da iznese zabrinutost, „zakon otklanja ili razrešava svaku dilemu da prijavljivanje prestupa ili štete pričinjene javnom interesu prevazilazi svaku dužnost tog tipa prema datom poslodavcu ".[73]
2. Ovaj zakon odražava aktuelnu najbolju praksu u pogledu zaštite prava. Drugi primeri dobre prakse mogu se naći u Irskoj, Malti i Zambiji.[74]

72 Council of Europe, *"Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum"* (2014), str. 30.
73 UNODC, (2015) str. 27; Council of Europe, (2014), Principle 11. & GAP, 2013, Principle 8.
74 Član 4 zambijskog zakona ima istu formulaciju kao i član 21 zakona Malte. Zambijski zakon je dostupan na: http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/acts/Public%20Interest%20Disclosure%20%28Protection%20of%20Whistleblowers%29%20Act%202010.PDF/

Član 7

Prava uzbunjivača

1. **Uzbunjivač ima pravo na:**
   1.1. zaštitu svog identiteta u toku postupaka uzbunjivanja;
   1.2. čuvanje poverljivosti izvor informacije koja je predmet uzbunjivanja;
   1.3. zaštitu od štetne radnje.
2. **Prava uzbunjivača garantovana su u smislu ovog zakona kao u nastavku:**
   2.1. u toku trajanja upravnog istražnog postupka uzbunjivanja;
   2.2. posle završetka upravnog istražnog postupka uzbunjivanja, u cilju obavljanja redovnih radnih zadataka uzbunjivača u svom radnom odnosu;
   2.3. posle završetka radnog odnosa uzbunjivača kod svog poslodavca, kad je u opravdanim okolnostima uzbunjivač zatražio zaštitu na osnovu ovog zakona.

Komentar, član 7

1. Član 7 garantuje *korpus osnovnih prava uzbunjivača* i njihovo vremensko važenje. Ova prava su takođe povezana sa drugim članovima ovog zakona. Ovaj član postavlja tri osnovna prava uzbunjivača: (1) pravo na zaštitu identiteta u postupku uzbunjivanja, koje štiti i pruža bezbednost uzbunjivaču; (2) pravo na čuvanje poverljivosti i izvora informacija, što je veoma važno kako bi se zaštitili ne samo uzbunjivač, već i druga lica koja su uzbunjivaču pomogla ili 'pružila' informacije / dokumente / dokaze; i (3) pravo na zaštitu od štetnih radnji.
2. Štetne radnje predstavljaju posredno ili neposredno činjenje ili nečinjenje kojima se krši legitimni interes uzbunjivača ili osobe povezane sa uzbunjivačem. *Legitimni interes* povezan je sa vršenjem zakonskih prava uzbunjivača, nesmetano od strane drugih subjekata.
3. Ovaj član takođe garantuje vremensko važenje prava uzbunjivača koja su nesumnjivo neophodna za njegovu / njenu zaštitu. Prema ovim odredbama, postoje *tri zakonske garancije* koje omogućavaju uzbunjivaču da ostvari ova prava. *Prva garancija* odnosi se na garantovanje prava u toku upravnog istražnog postupka. Ovo trajanje označava vremenski period od trenutka uzbunjivanja do perioda njegovog završetka.[75] *Druga garancija* predviđa da, po ovom članu uzbunjivač ostvaruje ova prava i posle završetka upravnog istražnog postupka. Svrha ove garancije je da uzbunjivača osigura da će i nakon završetka upravne istrage nastaviti da obavlja svoje uobičajene radne dužnosti u javnom ili privatnom sektoru, bez brige o posledicama uzbunjivanja. Dok je *treća garancija* povezana sa zaštitom uzbunjivača čak i nakon završetka radnog odnosa, iz *opravdanih okolnosti*, koje mogu prevladati.
4. U smislu ovog člana, završetak radnog odnosa, u skladu sa duhom i slovom Zakona, povezan je sa prestankom odnosa u kontekstu rada (videti komentar na član 3, tačka 7). Radni odnos se može prekinuti iz različitih razloga, kao što su: otkaz ugovora o radu, prekid radnog odnosa odlukom suda, ostavka, penzionisanje, udaljavanje ili dobijanje otkaza, završetak praktičnog rada, završetak dobrovoljnog rada, obavljanje ugovornih usluga, podugovaranje itd.[76]

75 U vezi sa postupkom uzbunjivanja i njegovim rokovima, pogledajte komentar na član 16.
76 Vidi npr. Zakon br. 03/L-212 o radu, Glava VIII, Prekid radnog odnosa, članovi, 67-77. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDe-

5. „*Opravdane okolnosti*“ mogu biti različite i povezane sa individualnošću uzbunjivača. U slučaju zahteva za zaštitu i nakon prestanka radnog odnosa, odgovorno telo će ove okolnosti oceniti da bi utvrdio da li su opravdane. Takve okolnosti mogu biti: socijalni aspekt, finansijska situacija, kulturni aspekt, verski itd. Ova garancija je veoma važna, jer obelodanjivanje identiteta uzbunjivača ili informacija koje je on prijavio mogu imati negativan uticaj na osobu koja je prekinula radni odnos, kao i na činjenicu da bi to smanjilo mogućnost da osoba uzbunjava ubuduće, u kontekstu novog radnog odnosa.

Najbolje međunarodne prakse

1. Jedan od najefikasnijih načina da se spreči odmazda nad uzbunjivačem je da se osigura da potencijalni osvetnici ne znaju identitet uzbunjivača. Ako ne znaju ko je otkrio, ne mogu protiv njih preduzeti negativne mere. Nepoznavanje identiteta uzbunjivača ima dodatnu prednost preusmeravanja pažnje sa pojedinca na iznetu zabrinutost. Postoje dva različita načina zaštite identiteta uzbunjivača: čuvanje poverljivosti i omogućavanje anonimnog prijavljivanja. U prvom slučaju, samo primalac otkrivene informacije zna ko je uzbunjivač, a identitet uzbunjivača ne sme biti otkriven bez izričitog pristanka pojedinca. Anonimnost ide korak dalje jer niko ne zna identitet uzbunjivača.
2. Poverljivost je minimalni zahtev bilo kog propisa namenjenog zaštiti uzbunjivača. To je prva linija odbrane i povećava poverenje u sistem uzbunjivanja. Garantovanje poverljivosti pomaže u smanjenju anonimnih otkrivanja podataka. U svakom slučaju, zaštita data poverljivošću nije apsolutna i primalac je mora otkriti uzbunjivaču.
3. Pre otkrivanja koristeći odgovarajuće kanale, uzbunjivač je, na primer, možda svoje zabrinutosti pomenuo pred kolegama i u ovom slučaju postoji rizik da mu se uđe u trag da je on / ona razotkrio ove informacije.

Član 8

Prava lica povezanih sa uzbunjivačem

1. Lice povezano sa uzbunjivačem uživa ista prava na zaštitu kao i uzbunjivač, ako to lice dokaže da je štetna radnja preduzeta protiv njega zbog njegove povezanosti sa uzbunjivačem.
2. Lice koje dokaže da je štetna radnja preduzeta protiv njega zbog toga što je učinilac štetne radnje pogrešno verovao da je on uzbunjivač ili lice povezano sa tim licem, uživaju ista prava na zaštitu kao i uzbunjivač.
3. Odgovorni službenik uživa istu zaštitu kao uzbunjivač, ukoliko se dokaže da je štetan postupak preduzet prema njemu u vezi prihvatanja i tretiranja uzbunjivanja.

tail.aspx?ActID=2735.
Vidi npr. Zakon br. 06/L - 114 o javnim službenicima, Glava V, Raskid radnog odnosa u državnoj službi, članovi, 59-63. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=25839.

Komentar, član 8

1. Član 8 definiše prava osobe koja je povezana sa procesom uzbunjivanja, u smislu štetnih radnji koje može pretrpeti zbog ove povezanosti. Prema odredbama ovog člana, postoje tri kategorije lica koja uživaju istu zaštitu kao i uzbunjivač, ako se dokaže da je protiv njega/nje preduzeta štetna radnja zbog njegove povezanosti sa postupkom uzbunjivanja.
2. Prva kategorija uključuje osobe povezane sa uzbunjivačem. Prema ovom Zakonu, lice povezano sa uzbunjivačem je osoba koja pomaže uzbunjivaču ili može da dokaže uzbunjivanje ili bilo koje drugo lice koje može biti oštećeno usled bilo kakve veze sa uzbunjivačem. „*Pomoćnik*“ je fizičko lice koje pomaže uzbunjivačima na razne načine i njegova pomoć mora biti poverljiva. Ova pomoć se može pružiti pružanjem informacija, dokumenata / dokaza, ali i moralnom podrškom i ohrabrivanjem. Dok su druge osobe koje mogu pretrpeti štetu zbog povezanosti sa uzbunjivačem članovi porodice, kolege sa posla, rodbina uzbunjivača i ako se dokaže da je čak i protiv njih preduzeta štetna radnja, oni uživaju pravo pravne zaštite kao uzbunjivači.
3. Druga kategorija uključuje osobe koje mogu pretrpeti štetne radnje preduzete protiv njih, jer se pogrešno smatraju uzbunjivačem ili licem povezanim sa uzbunjivačem. Zbog poverljive prirode samog uzbunjivanja, lice na koje je uzbunjeno (lice uznemireno uzbunjivanjem) može imati sumnje u određeni krug osoba potencijalnih uzbunjivača ili lica povezanih sa uzbunjivačem. Do ove situacije može doći usled odnosa na poslu, diskusija i prethodnih neslaganja, pogrešnog prosuđivanja o predmetnim okolnostima, zbog određenog delokruga osobe kao vođe ugovora; revizora, službenika za potvrđivanje; itd., na osnovu čega se osoba može pogrešno sagledati kao uzbunjivač ili osoba povezana sa uzbunjivanjem.
4. Treća kategorija lica povezanih sa uzbunjivanjem koja ostvaruju ova prava su službenici odgovorni za postupanje sa uzbunjivanjem. Ovi službenici, zbog svoje funkcije, mogu biti izloženi štetnim radnjama, a ako se to dokaže, ostvaruju zakonita prava kao i uzbunjivači.

Najbolje međunarodne prakse

1. Prema najboljoj međunarodnoj praksi, zaštita ne bi trebalo da bude ograničena na pojedince koji su otkrili, informacije već bi trebalo da se proteže na sve pojedince kojima preti nepravično postupanje kao rezultat uzbunjivanja. To bi trebalo da uključuje: pojedince koji su spremni da otkriju informacije, jer se mogu suočiti sa diskriminatornim merama čiji je cilj obeshrabrenje od uzbunjivanja ili kao „preventivan udarac“ za zaobilaženje pravne zaštite; [77]pojedinci koji pružaju dodatne informacije u vezi sa otkrivanjem podataka; pojedinci koji pomažu ili pokušavaju da pomognu uzbunjivaču; pojedinci koji se sagledavaju kao uzbunjivači, čak i pogrešno.[78]
2. Zaštitu treba proširiti i na rođake i osobe bliske uzbunjivaču kod kojih postoji opasnost da budu predmet odmazde. Ovo je posebno važno u situacijama kada prijatelj ili rođak uzbunjivača radi za istu organizaciju.
3. Član 8 ovog Zakona pruža zaštitu širokoj grupi pojedinaca kojima preti nepošteno postupanje kao posledica uzbunjivanja, te je stoga u skladu sa aktuelnom najboljom međunarodnom praksom.

77 GAP, (2015) Priciple 4.
78 Paul Latimer dhe AJ Brown (2008), str. 790.

Član 9

Zaštita uzbunjivača

1. **Uzbunjivač koji izveštava ili otkriva informacije, shodno odredbama ovog zakona, ne može biti subjekt krivične ili građanske odgovornosti, ili disciplinskih procedura.**
2. **Uzbunjivač ima pravo na odbranu, prema ovom zakonu, u slučajevima kada:**
   2.1 . izveštava ili otkrije informacije, kako je predviđeno ovim zakonom;
   2.2 sa razlogom veruje da je informacija koja je izveštavana ili otkrivena istinita.
3. **Uzbunjivač nije obavezan da dokaže tačnost prijavljene informacije.**
4. **Garantovana zaštita za uzbunjivača, prema ovom zakonu, ne treba da postoji predrasuda, ako je pretnja ili ugrožavanje javnog interesa materijalizovana.**

Komentar, član 9

1. Slovo i duh Zakona podrazumeva zaštitu uzbunjivača i ovo odgovara i njegovom naslovu. S tim u vezi, član 9 predviđa zaštitu uzbunjivača od krivične, građanske i upravne odgovornosti kada uzbunjuju u skladu sa Zakonom. Ovo garantuje zaštitu uzbunjivaču čak i ako se pretnja ili kršenje javnog interesa nije materijalizovao. Stav 1 predviđa zakonske garancije da uzbunjivač koji se izveštava u skladu sa ovim zakonom, ne može podlagati krivičnoj, građanskoj i upravnoj odgovornosti. Prema ovoj odredbi, protiv uzbunjivača se ne može podneti krivična prijava ili optužnica; ne može se podneti tužba za naknadu štete i ne može biti predmet disciplinskog (upravnog) postupka.

2. Međutim, da bi uzbunjivač bio zaštićen, moraju biti ispunjeni sledeći uslovi: (1) da je uzbunjivanje u skladu sa Zakonom i (2) uzbunjivač sa razlogom veruje da su informacije koje prijavi ili obelodani istinite. Zakon koristi izraz „*sa razlogom veruje*“ što znači da uzbunjivač u vreme uzbunjivanja svesno veruje da postoji pretnja ili povreda javnog interesa. Pre svega, važno je da uzbunjivač veruje da su informacije koje prijavljuje istinite i prema hronologiji događaja, svesno veruje da je do kršenja došlo ili se sumnja da će se dogoditi.

3. „*Verovati sa razlogom*“ nije isto što i „*dokaz*“ - pravni pojam koji podrazumeva činjenice koje prevazilaze sumnju da se nešto dogodilo. Uzbunjivač je prijavljivač, a ne istražni službenik koji prikuplja dokaze, jer prikupljanje dokaza u svrhu dokazivanja uzbunjivanja nije dozvoljeno. Uzbunjivanje u javnom interesu ne znači kršenje zakona.[79] Uzbunjivač nije dužan da dokazuje ili dokumentuje ishitrene tvrdnje prijavljivanjem ili obelodanjivanjem.

4. Čak i ako se pretnja ili kršenje javnog interesa nije materijalizovalo, uzbunjivanje je i dalje pravi postupak. Nematerijalizacija je situacija kada do kršenja ili sumnjive prakse na koju je uzbunjeno nije došlo, ne dešava se i neće se dogoditi u stvarnosti, i nema povreda javnog interesa. Uzbunjivač nije dužan da dokazuje kredibilnost i istinitost informacija na koje je uzbunio i nije dužan da prikuplja ili obezbeđuje dokaze.

5. *Na Kosovu je zabeleženo nekoliko slučajeva* u kojima su osobe koje su prijavile ili obelodanile takve informacije u javnom interesu podlagale krivičnoj odgovornosti. Najpoznatiji je slučaj A. Thaçija, bivšeg zaposlenog jedne komercijalne banke,

79 Vidi, Wim Vandekerckhove,(2019).

koji je tokom obavljanja svoje dužnosti primetio sumnjive transakcije povezane sa zloupotrebom službenog položaja i zloupotrebom ovlašćenja javnog novca. On je otkrio je informacije o ovom slučaju, pa je posledično i osuđen u krivičnom postupku, zbog optužbi za kršenje zakonskih propisa o poslovanju banke i krivičnih propisa.[80]

Najbolje međunarodne prakse

1. Prateći aktuelno najbolju praksu kada je reč o pragu zaštite uzbunjivača, važno je da ako osoba osnovano veruje da informacije koje je otkrila ukazuju na prestup i da je verovanje bilo opravdano za nekoga ko je na svom položaju na osnovu informacija na raspolaganju, toj osobi se daje zaštita.[81]. Opravdano verovanje je u ovom kontekstu definisano kao situacija u kojoj osoba može opravdano da posumnja na povredu, u svetlu dostupnih dokaza. Motiv pojedinca da dođe do otkrića ili ako bilo koja kasnija istraga dovede do dokaza da je počinio nepravdu, mora biti nebitan za zaštićeni status koji uživa uzbunjivač. Zaštitu bi trebalo proširiti na one koji nenamerno otkrivaju netačne informacije i trebalo bi da je na snazi dok se procenjuje tačnost otkrivanja.
2. Neki međunarodni instrumenti zahtevaju da se informacije otkriju „u dobroj nameri".[82] Ovaj zahtev za dobrom namerom izazvao je veliku političku debatu. Neki povezuju zahtev za dobrom namerom sa otkrivenim informacijama, što znači da je zahtev ispunjen ako osoba koja objavljuje informacije veruje da su informacije koje daje istinite. Drugi povezuju zahtev za dobrom namerom sa ličnom motivacijom uzbunjivača, smatrajući da bi zaštita trebalo biti ograničena na „poštene" radnike i / ili one koji su motivisani da se izjasne jer žele da se obavi istraga prestupa (ne zato što imaju svoje lične motive ili iz osvete). To su razumljive zabrinutosti, ali zahtev o dobroj nameri može imati negativan efekat preusmeravanja pažnje sa procene osnovanosti informacija pruženih u istrazi motiva uzbunjivača, izlažući ga ličnim napadima. Ovo može predstavljati ozbiljnu prepreku za sve potencijalne uzbunjivače.
3. Zbog toga se principi TI ne odnose na dobru nameru i zahtevaju samo „razumno uverenje da su informacije istinite u trenutku kada su otkrivene". Savet Evrope ide korak dalje, navodeći da je njihov princip (Princip 22) „osmišljen tako da isključi motiv uzbunjivača za prijave ili otkrivanje informacija, ili njegovo uverenje da je to relevantno za pitanje da li uzbunjivača treba zaštititi ili ne".[83]
4. Fokus propisa o uzbunjivačima treba da bude poruka, a ne vesnik. Zahtev dobre namere uključen u zakon Ujedinjenog Kraljevstva ukinut je 2013. godine, u skladu sa principom da uzbunjivači mogu imati brojne motive, ali moraju biti zaštićeni ako govore o pitanjima od javnog interesa.[84]
5. Uzimajući u obzir gore navedeno, Zakon na Kosovu daje primer dobre prakse u tom pogledu, jer jasno navodi da uzbunjivač nije dužan da dokazuje dobru nameru i istinitost informacija na koje uzbunjuje.

---

80 U vezi sa ovim slučajem, vidi: F. Kusari, Dvostruki uzbunjivač, Thaçi. https://sbunker.net/teh/42789/sinjalizuesi-i-dyfishte-thaci/.
81 UNODC, (2015), str. 24.
82 Vidi npr. OECD Anti-Bribery Convention; United Nations Convention against Corruption and the Civil Law Convention of the Council of Europe on Corruption.
83 Council of Europe, (2014), str. 39.
84 Dame Janet Smith DBE, The Shipman Inquiry, Fifth Report - Safeguarding Patients: Lessons from the Past - Proposals for the Future (2004), str. 344. In Australia, the good faith requirement was also partly removed (Fair Work (Registered Organisations) Amendment Act 2016, s.230H (deleting former paragraph 337A(c)) and there are recommendations to remove it completely (Joint Parliamentary Committee on Corporations and Financial Services, Whistleblower Protections, Parliament House, Canberra (September 2017), Recommendation 6.6).

Član 10

Zabrana zloupotrebe uzbunjivanja

1. Zaštita uzbunjivača isključena je u slučajevima kad:
1.1. uzbunjivanje nije urađeno iz razloga navedenih u članu 5 ovog zakona;
1.2. prijava ili objavljivanje vrše se na osnovu činjenica, informacija ili dokumenata dobijenih u vezi sa pružanjem pravne pomoći;
1.3. uzbunjivač prijavljuje ili objavljuje informaciju za koju zna ili može da sazna da je lažna.

Komentar, član 10

1. Uzbunjivanje i zaštita uzbunjivača nesumnjivo utiče na jačanje vladavine prava, institucionalnog integriteta i opšteg blagostanja. Istovremeno, postoji rizik od zloupotrebe uzbunjivanja iz različitih razloga. Odredbama člana 10 utvrđen je pravni okvir koji zabranjuje zloupotrebu uzbunjivanja. Ova zabrana je napravljena definisanjem slučajeva zloupotrebe uzbunjivanja koja ne uživa pravnu zaštitu.
2. *Prvi slučaj zlo*upotrebe uzbunjivanja za koji uzbunjivač ne uživa pravnu zaštitu je ako uzbunjivanje nije urađeno iz razloga navedenih u članu 5 ovog zakona. [85]
3. *Drugi slučaj* koji isključuje zaštićeno uzbunjivanje podrazumeva da li se uzbunjivanje vrši na osnovu informacija pruženih u vezi sa pružanjem pravne pomoći. Ovo se odnosi na komunikaciju između advokata i njihovih klijenata, ali i između drugih lica koja mogu pružiti pravnu pomoć. Čak i zakonodavstvo koje uređuje bavljenje advokaturom, kao jednu od osnovnih dužnosti definiše obavezu advokata da „očuva poverljivost podataka, činjenica i informacija koje su mu pružene tokom zastupanja klijenata.”[86]
4. *Treći slučaj* koji isključuje zaštitu uzbunjivača podrazumeva situacije u kojima jedno lice svesno prijavi ili otkrije neistinite informacije o fizičkim ili pravnim licima, u cilju nanošenja štete nekom licu ili subjektu. Zloupotreba uzbunjivanja podrazumeva i slučajeve kada uzbunjivač, u okviru postojećih mogućnosti, nije obratio dovoljnu pažnju niti ima dovoljnu svest da proveri tačnost i istinitost informacija.
5. Ako se zloupotreba uzbunjivanja *dokumentuje / dokaže*, uzbunjivač gubi pravo koje mu po zakonu pripada da bude zaštićen, a štaviše, zloupotreba uzbunjivanja predstavlja osnovu za pokretanje krivičnog, građanskog ili disciplinskog postupka.

Najbolje međunarodne prakse

1. Zainteresovani akteri su izrazili zabrinutost da mogućnost zaštite uzbunjivača mogu zloupotrebiti pojedinci koji podnose lažne prijave kako bi nekoga oklevetali ili da bi sebe zaštitili od disciplinskih sankcija. Međutim, istraživanja i praksa sugerišu da su neuobičajeni nerelevantne ili lažne prijave[87]
2. Lažne prijave mogu imati negativan uticaj na organizacije i ljude i mogu diskreditovati mehanizme uzbunjivanja. Pojedinci koji namerno otkrivaju lažne informacije ne bi

85 Vidi komentar na član 5.
86 Zakon br. 04/l-193 o advokaturi, Službeni list Republike Kosovo / br. 20 / 31. maj 2013, Priština.
87 Vidi npr. Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust Internal Reporting Programs (2004), str. 14; Transparency International (2017), str. 12.

trebalo da ostvare koristi od zaštite uzbunjivača. Štaviše, Transparency International smatra da bi na njih trebalo primeniti moguće sankcije i građanske obaveze, a onima koji su pogrešno optuženi treba pružiti naknadu štete, svim raspoloživim sredstvima. Sankcije se mogu odnositi na zaposlenje / stručno ili krivično, u zavisnosti od toga šta se u državnom kontekstu smatra prikladnim i proporcionalnim. Sankcije koje se smatraju prestrogima poslužiće kao način odvraćanja od uzbunjivanja.

3. Kada se preduzmu mere protiv osobe koja je svesno otkrila lažne informacije, teret dokazivanja mora da padne na osobu koja tvrdi da su informacije bile lažne, neistinite ili izmišljene. Oni moraju dokazati da je uzbunjivač znao da je informacija bila lažna u vreme njenog otkrivanja.
4. Ovaj Zakon je u skladu sa najboljom praksom u vezi sa svesnim otkrivanjem lažnih informacija. Međutim, on dodaje dodatni kriterijum koji bi to mogao dodatno iskomplikovati u praksi, navodeći da je zaštita uzbunjivača isključena u slučaju kada uzbunjivač prijavljuje ili objavljuje informaciju za koju treba da zna da je lažna. To u praksi može biti teško, jer je nejasno kada se ovaj slučaj može dogoditi. U svim slučajevima, uzbunjivač mora biti pažljiv i dovoljno savestan da proveri tačnost i istinitost informacija.

Član 11

Poverljivost

1. **Odgovorni službenik i svako drugo lice koje primi ili postupa po prijavi u javnom interesu, u toku vršenja službene dužnosti mora da u svakom trenutku sačuva poverljivost informacija u vezi sa uzbunjivanjem, ne sme da ih prenosi niti saopšti trećem licu unutar ili izvan ustanove, i ne sme da ih koristi u drugu svrhu osim uz pisanu saglasnost uzbunjivača ili za izvršenje neke zakonske obaveze u vezi sa:**
   1.1. efikasnom istragom kršenja zakona;
   1.2. sprečavanjem ozbiljnog rizika po bezbednost države, javno zdravlje, javnu bezbednost ili životnu sredinu;
   1.3. suzbijanjem kriminala ili krivičnim gonjenjem;
   1.4. nužnošću njenog otkrivanja u javnom interesu ili kad je to propisano zakonom.
2. **Odgovorni službenik i druga lica ne smeju da obaveste lice pomenuto u uzbunjivanju osim ako to nužno nalaže zakon.**
3. **Odgovorni službenik mora da pribavi pisanu saglasnost uzbunjivača u slučaju da se traži da pruži podatke koji mogu da otkriju identitet uzbunjivača nekom nadležnom organu koji ne može da postupan bez otkrivanja identiteta uzbunjivača.**
4. **U slučajevima kada se zakonom traži otkrivanje identiteta uzbunjivača, odgovorni službenik obaveštava uzbunjivača o ovoj činjenici pre otkrivanja identiteta.**

Komentar, član 11

1. Osnovna svrha i cilj člana 11 je utvrđivanje zakonske obaveze odgovornog službenika i drugih lica uključenih u proces uzbunjivanja, da sačuva poverljivost informacija koje dobijaju tokom ovog procesa. U stvari, ovaj član se može smatrati proširenjem člana 4 Zakona[88] *Suština je načela poverljivosti da se uzbunjivaču garantuje da će korpus informacija koje prijavljuje o određenoj povredi, biti čuvane u tajnosti i da neće biti dozvoljeno njihovo širenje ili prenošenje trećim licima.*
2. Odlučujući kriterijumi za poverljivost prijavljenih informacija su: (1) da se ne šire i / ili ne otkrivaju trećim licima, unutar ili izvan institucije; (2) da se ne koristi u druge svrhe, osim ako uzbunjivač ne da svoju pisanu saglasnost, i (3) za ispunjenje zakonske obaveze. Izuzetno, do otkrivanja prijavljenih informacija o povredi zakona, profesionalnog ili etičkog standarda može doći u sledećim slučajevima:
3. *Prvi slučaj* je usled efikasne istrage zakonskog kršenja, uključujući sudske postupke. Delotvorna istraga povrede zakona zahteva da se neke ili sve informacije koje su prijavljene ili se odnose na povredu, prenesu ili im se omogući pristup nadležnim pravosudnim organima.
4. *Drugi slučaj* je zakonska obaveza sprečavanja ozbiljnih rizika i to na sledeći način: (1) državna bezbednost; (2) javna bezbednost; (3) javno zdravlje i (4) opasnost po životnu sredinu. Važno je napomenuti da zakonska odredba ne pravi slučajno razliku između državne bezbednosti i javne bezbednosti. Državna bezbednost se odnosi na suverenitet države, očuvanje teritorije, ustavnog poretka i vitalnih organa države, dok se javna bezbednost odnosi na ljudsku bezbednost koja uključuje bezbednost pojedinca i zajednice u okruženju u kojem živi a koji mogu biti izloženi riziku od kriminala, političke korupcije, prisilne migracije, sistematskog kršenja ljudskih prava itd.[89] Dok javno zdravlje i životna sredina mogu biti izloženi riziku u situacijama širenja zaraznih bolesti,[90] sanitarnih kriza, prirodnih nepogoda ili kao rezultat delovanja faktora čovek.
5. *Treći slučaj* se odnosi na zakonsku obavezu sprečavanje krivičnih dela ili krivičnog gonjenja. U ovim slučajevima, službenik odgovoran za informacije koje poseduje bi trebalo da proceni i na osnovu njihovog sadržaja procesuira iste dalje obraćajući se instituciji koja se bavi prevencijom krivičnih dela ili gonjenjem krivičnih dela. Takođe, ova odredba je ograničena u pravnom smislu, u pogledu širenja informacija, jer se iste mogu primeniti samo u posebnim slučajevima koji se odnose na gore navedene svrhe. Stoga bi odgovorno službeno lice trebalo da razmotri svaki slučaj kada dobije takve informacije i da se njima pozabavi u skladu sa zakonskom obavezom definisanom ovom odredbom. Odredba se poziva na izraz „suzbijanje kriminala“, ali ova odredba ima za cilj sprečavanje izvršenja bilo kog eventualnog krivičnog dela, pa bi njen naziv trebalo da bude „sprečavanje krivičnih dela“, jer bi to bilo u skladu sa Krivičnim zakonikom Kosova, zbog činjenice da Krivični zakonik Kosova ne poznaje značenje izraza „suzbijanje kriminala“. Dok izraz „krivično gonjenje“ znači obavezu odgovornog službenika da pruži informacije koje mogu poslužiti u slučaju krivične istrage.

88 Vidi komentar na član 4.
89 Bahri Beqiri dhe Nur Çeku, *"Hyrje ne Politikat e Sigurisë"* (Prishtinë, 2016) str. 37.
90 Npr. globalna pandemija kovida -19, u periodu od 2019-2021. godine predstavlja slučaj ozbiljne pretnje po javno zdravlje u većini država.

6. Četvrti slučaj, prema kojem je poverljivost informacija isključena, prema ovom članu, dolazi do izražaja u dve situacije: (1) neophodnost otkrivanja u javnom interesu i (2) ako to zahteva zakon. Zapravo, odredbe stava 1.4. koje određuju četvrti slučaj, u funkciji su odredaba koje definišu gore navedene slučajeve. Odgovoran službenik ima zakonsku obavezu da prenese informacije i druge materijale ako je tako nešto neophodno za potrebe javnog interesa. „Nužnost“ označava hitnu situaciju koja se ne može rešiti prema propisanoj zakonskoj proceduri, jer tako nešto može imati teške posledice po javni interes.[91]
7. Ovaj član propisuje zakonsku obavezu prema kojoj odgovoran službenik ili druga lica koja su po zakonskim ovlašćenjima povezana sa prijavljenim slučajem ne smeju da upoznaju pomenuto lice u slučaju uzbunjivanja koje je predmet administrativne istrage, osim ako to nije traženo zakonom. Nepoštovanje ove odredbe može imati pravne posledice krivične ili disciplinske odgovornosti osoba umešanih u slučaj uzbunjivanja. *Druga lica*, u smislu ovog člana, uključuju sva druga lica koja zbog svoje službene dužnosti mogu biti povezana sa procesom uzbunjivanja, na primer: rukovodilac ustanove koji predstavlja lice odgovorno u odsustvu odgovornog službenika, rukovodioci organizacije, službenici za ljudske resurse, prevodioci, stručnjaci - čije prisustvo proizilaze iz nužnosti rasvetljavanja prijavljenog slučaja.
8. Zakonske odredbe propisane stavovima 3 i 4 utvrđuju kriterijume za otkrivanje identiteta uzbunjivača. Ovaj kriterijum se odnosi na *davanje saglasnosti* uzbunjivača da se njegov identitet otkrije nadležnom organu, jer to okolnosti slučaja nameću, imajući u vidu da se ne može preduzeti nijedna radnja bez otkrivanja identiteta uzbunjivača. Odredbe ne preciziraju šta se može dogoditi u slučaju odbijanja davanja saglasnosti. Međutim, iz sadržaja odredbe sledi da se u takvim slučajevima ne može otkriti identitet uzbunjivača. Sa druge strane, drugi kriterijum se odnosi na *obaveštenje uzbunjivača* od strane odgovornog službenika, da će njegov identitet biti otkriven jer je tako nešto traženo zakonom. Međutim, obaveštenje ne podrazumeva samo informaciju da će njegov identitet biti otkriven, već obaveštenje mora da sadrži pravno obrazloženje ovog postupka.

Najbolje međunarodne prakse

1. Pored praksi iz člana 4, zaštita koja se pruža poverljivošću nije apsolutna i primalac otkrivenih informacija mora to jasno staviti do znanja uzbunjivaču. Pre otkrivanja koristeći odgovarajuće kanale, uzbunjivač je, na primer, možda svoje zabrinutosti pomenuo pred kolegama i u ovom slučaju postoji rizik da mu se uđe u trag da je on / ona predočio ovo otkriće.
2. U nekim državama, u određenim situacijama, zakon može zahtevati otkrivanje identifikacionih podataka, čak i bez izričitog pristanka uzbunjivača. To se može dogoditi, na primer, kada otkrivanje dovede do saznanja o jednom krivičnom delu, ako predmet ode na suđenje i uzbunjivač bude pozvan kao svedok. Ovo se ne može smatrati dobrom praksom. Dobra praksa nalaže da se identitet uzbunjivača ne otkriva bez izričitog pristanka pojedinca.
3. Ako se ti izuzeci od poverljivosti ne mogu izbeći, oni bi trebalo da budu jasno

91 Nužnost otkrivanja informacija u javnom interesu može podrazumevati, na primer: vanredne situacije, javni red, javno zdravlje, trovanje vodom ili istek hrane, masovna šteta po životnu sredinu, krčenje ili paljenje šuma, štetan sporazum ili ugovor itd.

definisani u zakonodavstvu. Ono što je najvažnije, kada se otkrivaju podaci koji mogu da dovedu do otkrivanja identiteta, uzbunjivači moraju biti dovoljno prethodno obavešteni i potencijalno dobiti dodatne zaštitne mere.

4. Ova dobra praksa samo je delimično odražena u ovom zakonu, u slučaju zakonske obaveze u vezi sa efektivnom istragom kršenja zakona, sprečavanja ozbiljnog rizika po bezbednost, sigurnost ili javno zdravlje na Kosovu, sprečavanja krivičnog dela i krivično gonjenje ili nužnosti otkrivanja informacija u javnom interesu ili kada to zahteva zakon, koji su izuzeti od obaveze čuvanja poverljivosti informacija i obaveze dobijanja pismene saglasnosti uzbunjivača.

Član 12

Zaštita ličnih podataka uzbunjivača

1. **Lični podaci uzbunjivača i drugih lica umešanih u uzbunjivanje obrađuju se samo u svrhu propisanu ovim zakonom.**
2. **Odgovorni službenik i svako drugo lice koje uzima lične podatke na osnovu ovog zakona mora da ih obradi u skladu sa zakonom o zaštiti ličnih podataka.**
3. **Ako se u toku obrade informacija koje dostavi uzbunjivač uz njih nađu i lični podaci koji nisu relevantni za slučaj koji se obrađuje, odgovorni službenik ili nadležni organ ne može da nastavi da obrađuje te podatke i mora da ih opravda.**

Komentar član 12

1. Jedno od osnovnih prava uzbunjivača i ostalih lica u vezi sa uzbunjivanjem je zaštita njihovih ličnih podataka. Prema propisima, lični podaci su: „svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi, direktno ili indirektno, naročito čiji identitet se može utvrditi na osnovu imena, identifikacionog broja, podataka o lokaciji, on line identifikatora ili jednog ili više specifičnih faktora koji se odnose na fizički, psihološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili društveni identitet tog fizičkog lica.”[92]
2. Član 12 propisuje zakonsku obavezu da se lični podaci uzbunjivača i drugih lica umešanih u postupak uzbunjivanja moraju obrađivati isključivo u svrhu propisanu ovim zakonom. U slučaju da postoje drugi lični podaci nerelevantni za delokrug ovog zakona, nadležni službenici ili institucije uništavaju iste.
3. Otkrivanje identiteta uzbunjivača je zabranjeno, osim kada je nužno radi sprovođenja zakona. Poverenje uzbunjivača u sprovođenje ovih normi i postupaka, u principu, podstiče delovanje u vezi sa prijavama. Službenik odgovoran za prijem i rad na informacijama dobijenim uzbunjivanjem dužan je da zaštiti lične podatke uzbunjivača, posebno onih koji traže da njihov identitet ne bude otkriven.
4. Obrada ličnih podataka uzbunjivača mora se vršiti u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka. Nadzor nad sprovođenjem zakonitosti obrade ličnih podataka od strane institucionalnih mehanizama, žalbi ili drugih pitanja u vezi sa ličnim podacima tokom procesa uzbunjivanja, potpada pod delokrug poverenika Agencije za informisanje i privatnost.[93]

92 Član 3, Zakon br. 06/L-082 o zaštiti ličnih podataka, Službeni list Republike Kosovo / br. 6 / 25. februar 2019, Priština.
93 Ibid, član 53(3).

GLAVA III - Vrste i Postupak Uzbunjivanja

Član 13

Vrste uzbunjivanja

1. **Uzbunjivanje može da bude interno, spoljašnje i javno.**
2. **Prijavljivanje informacije poslodavcu smatra se internim uzbunjivanjem.**
3. **Prijavljivanje informacije nadležnom organu smatra se spoljašnjim uzbunjivanjem.**
4. **Objavljivanje informacije u medijima, nevladinim organizacijama, putem interneta, na javnom skupu ili na drugi način kojim se informacija obelodanjuje smatra se javnim uzbunjivanjem**

Komentar, član 13

1. *Uzbunjivanje predstavlja promišljen postupak* (svestan / nameran) sa slobodnom voljom, kojim se prijavljuje ili otkriva informacija o povredama koje štete javnom interesu. Ova informacija podrazumeva podatke ili saznanja na osnovu kojih uzbunjivač gradi opravdano uverenje da je do povrede došlo, da se dešava ili da će se dogoditi, u kontekstu njegovog radnog odnosa, u javnoj instituciji ili privatnom subjektu.
2. Način na koji se ove informacije prijavljuju predstavlja osnovni kriterijum za određivanje vrsta uzbunjivanja. Član 13 propisuje tri vrste uzbunjivanja: (1) interno uzbunjivanje, kojim se informacija prijavljuje poslodavcu, uspostavljenim kanalima prijavljivanja; (2) spoljašnje uzbunjivanje, gde se informacije prijavljuju van javne institucije ili privatnog subjekta i (3) objavljivanje informacija nevladinim organizacijama, na internet platformama, televiziji, radiju, novinama, portalima, javnim sastancima (sastanci , skupovi).) itd.
3. Interno i spoljašnje uzbunjivanje *nose naziv prijavljivanje.* Iako su se tradicionalno ove dve vrste uzbunjivanja tretirane kao nezavisne, u ovom trenutku postoji opšti konsenzus da uzbunjivanje podrazumeva i spoljašnje i interno prijavljivanje.[94] Spoljašnjem uzbunjivanju obično prethodi interno uzbunjivanje, koje je bilo nedelotvorno ili su uzbunjivači zabrinuti zbog straha od odmazde poslodavca.

Najbolje međunarodne prakse

1. Uvek postoji rizik da se otkrića u vezi sa prestupima ne reše ili ne istraže kako treba od strane onih koji su zaduženi ili dužni da to učine, dakle poslodavca ili organa vlasti. Ne mogu se svi prestupi rešiti iza zatvorenih vrata. Ponekad je potrebna javna debata, kako bi došlo do promena.
2. Omogućavanje javnog otkrivanja omogućava javnosti da organizacije i vlasti pozove

94 Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, and Marianna Fotaki, "*The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices",* (First published 2019, UK) str.29.

na odgovornost. Može istaći prestupe koji su zanemareni ili zataškani. Kao što je istakao Savet Evrope, osiguranje da uzbunjivači mogu otkriti informacije spoljnim strankama (javnosti) predstavlja „vitalnu zaštitu javnog interesa“. Ovo čini sastavni deo prava na slobodu izražavanja.[95]

3. *Slučaj uzbunjivača iz Ujedinjenog Kraljevstva:* Jedan medicinski tehničar koji je radio u jednoj rezidencijalnoj bolnici otkrio je svom poslodavcu informacije o nezi pacijenta u domu za negu. Poslodavac se nije obazirao na njegovu zabrinutost, zbog čega on odlazi kod regulatora. Kada nisu uspeli da saniraju situaciju, otišao je na BBC, koji je pokrenuo tajnu istragu. Emitovanje dokumentarnog filma imalo je za posledicu da je nekoliko članova osoblja pozvano na krivičnu odgovornost za zloupotrebe. To je takođe dovelo do promena unutar regulatorne agencije.[96] Ovo je omogućila činjenica da Ujedinjeno Kraljevstvo daje mogućnost uzbunjivačima da informacije otkriju u medijima.

Član 14

Oblik i sadržaj uzbunjivanja

1. **Uzbunjivač podnosi informaciju odgovornom službeniku.**
2. **Informacija mora da bude razumljiva i da sadrži podatke o licu protiv kojeg se vrši uzbunjivanje kao i činjenice kojima raspolaže uzbunjivač.**
3. **Uzbunjivanje može da se izvrši:**
   3.1. napismeno;
   3.2. običnom ili elektronskom poštom; i
   3.3. usmeno.
4. **Kad se informacije daju usmeno, odgovorni službenik sačinjava pisanu informaciju koju potpisuju uzbunjivač i odgovorni službenik.**

Komentar, član 14

1. Kako bi uzbunjivanje bilo zaštićeno i tretirano, ono se mora izvršiti *u oblicima i sadržaju* definisanim Zakonom i mora biti podneto službeniku odgovornom za prijem i rad sa uzbunjivanjem. Član 14 propisuje oblik i sadržaj uzbunjivanja. Poslodavac ovlašćuje odgovornog službenika u javnoj instituciji ili privatnom subjektu da postupa u slučajevima uzbunjivanja.
2. Ako poslodavac nije imenovao odgovornog službenika, tada *po službenoj dužnosti* ,rukovodilac poslodavca preuzima ulogu odgovornog službenika. Međutim, praktična primena ovog stava dolazi do izražaja samo u slučajevima internog uzbunjivanja, jer u slučaju spoljašnjeg uzbunjivanja ili otkrivanja, uzbunjivač možda neće biti upoznat sa time ko je odgovorni službenik u instituciji ili regulatoru.
3. Stav 2 odnosi se na sadržaj informacija podnetim uzbunjivanjem. Ove informacije moraju da budu razumljive i relevantne u odnosu na prijavljeno kršenje. Koliko je moguće, navodna povreda bi trebalo da se pozove i na pravni osnov. Informacije moraju sadržati podatke osobe protiv koje se vrši uzbunjivanje. Podaci osobe u

95 Council of Europe (2014), str. 31
96 Steven Swinford and Caroline Gammell, “*Warnings of care home ‘were ignored for months*”, The Telegraph, 1 June 2011.www.telegraph.co.uk/news/health/news/8551025/Warnings-of-care-home-were-ignored-for-months.html.

značenju ovog člana su: lično ime, položaj / radno mesto, građanski status, opis radnji / činjenica u vezi sa navodnim potencijalnim povredama itd. Ovi podaci su neophodni da se izgradi profil osobe / osoba koje su predmet uzbunjivanja.

4. Zakon ne definiše značenje osobe protiv koje se vrši uzbunjivanje, u sprezi sa različitim povredama. Direktiva EU definiše ovo kao „*dotično lice*“, što znači *fizičko ili pravno lice* koje se u prijavi ili javnom objavljivanju pominje kao lice kome se krivično delo pripisuje ili sa kojim je ta osoba povezana.[97];
5. Stav 2 predviđa da se uzbunjivanje može izvršiti u sledeća tri oblika: *1) pismeno; 2) poštom/elektronskom poštom i 3) usmeno.* U stvari, prva dva oblika uzbunjivanja su pisani oblici, dok se način uzbunjivanja razlikuje. Pismeno uzbunjivanje vrši se u slučajevima kada uzbunjivač pismeno priprema informacije (prijavu / obaveštenje ili izjavu) o navodnoj povredi. Informacije moraju biti jasno sistematizovane i zasnovane na navodnim činjenicama. Uz prijavu se prilažu činjenice koje mogu biti dostupne uzbunjivaču. U slučajevima kada uzbunjivač preda informacije lično odgovornom službeniku ili nadležnom organu, to se smatra pismenom prijavom.[98] Ovaj oblik se može smatrati najprikladnijim vidom uzbunjivanja.
6. *Uzbunjivanje poštom / e-poštom* vrši se u slučajevima kada uzbunjivač sastavi informacije (prijavu/ izjavu) o navodnim kršenjima i iste dostavi ih nadležnom mehanizmu klasičnom poštom ili elektronskom poštom. Uzbunjivanje elektronskom poštom postoji u slučajevima kada uzbunjivač informacije pošalje e-poštom. Međutim, uzbunjivač mora znati da ovo možda nije najsigurniji oblik, ako su informacije poverljive. E-pošta nikada nije privatna i vaša poruka se može proslediti drugim ljudima bez vašeg znanja. Rezervna kopija vaše e-pošte uvek se čuva na serveru gde se može pregledati.[99]
7. *Usmeno uzbunjivanje* predstavlja vid uzbunjivanja gde uzbunjivač prijavljuje ili otkriva informacije usmeno odgovornom službenom licu, nadležnom organu ili javnosti. Zakon propisuje da bi usmeno uzbunjivanje bilo valjano, odgovorni službenik sačinjava pisani zapis na osnovu tvrdnji uzbunjivača, a isti potpisuju odgovorno lice i uzbunjivač.

Najbolje međunarodne prakse

1. Glavni cilj uzbunjivanja je sprečavanje ili zaustavljanje i saniranje prestupa. Stoga je važno da primalac obelodanjenih informacija bude u stanju da se pozabavi prijavljenim prestupom. Uzbunjivači takođe treba da veruju mehanizmu prijavljivanja i da se osećaju prijatno kada koriste informacije. Iz tog razloga, Savet Evrope preporučuje da se stavi na raspolaganje nekoliko vrsta kanala prijavljivanja i da okolnosti svakog slučaja odrede koji je kanal najprikladniji za upotrebu.
2. Širok spektar otvorenih kanala i alata za otkrivanje potreban je za zadovoljavanje različitih situacija sa kojima se suočavaju potencijalni uzbunjivači i različitih potreba koje mogu nastati tokom otkrivanja informacija. Na primer, treba uzeti u obzir faktore kao što su vremenske zone, jezici i troškovi. Što je najvažnije, prilikom određivanja primalaca otkrivenih informacija mora se voditi računa o njihovoj nezavisnosti od bilo kojih mogućih prestupnika umešanih u dati slučaj.

97 Direktiva EU, član 5

98 Kada je reč o obliku internog prijavljivanja, kao model može poslužiti *Model izveštaja o istrazi prijave od javnog interesa,* prema Aneksu 2 Uredbe br. 03/2021 o određivanju postupka prijema i postupanja u slučajevima uzbunjivanja.

99 Vidi Bahrie Lecaj, *"Komunikimi efektiv përmes postës elektronike – Email,"* (USAID, decembar 2013). http://naserkastrati.weebly.com/uploads/3/8/8/3/38831473/komunikimi-efektiv-permes-email_final_january-2014.pdf/

3. *Kanali prijavljivanja* mogu podrazumevati postavljanje anonimnih sandučića za ubacivanje zabrinutosti oko organizacije, određenu adresu e-pošte, telefonsku liniju ili lični sastanak.

Član 15

Prijem i evidentiranje uzbunjivanja

1. **Odgovorni službenik evidentira primljeno uzbunjivanje i otvara poseban registar koji mora da sadrži:**
   1.1. datum prijema;
   1.2.ime i prezime uzbunjivača;
   1.3. podatke o kontaktu sa uzbunjivačem;
   1.4. ustanovu uzbunjivača, i
   1.5. kratku sadržinu informacije.
2. **Uzbunjivaču se daje dokaz da je podneo informaciju i spisak svih pratećih dokumenata koje je podneo.**

Komentar, član 15

1. Prijem uzbunjivanja i njegovo evidentiranje ne mogu se odbiti bez konkretnog razloga i ne navodeći nikakve okolnosti. Odredbe člana 15 propisuju neophodne kriterijume prema kojima odgovoran službenik prima i evidentira uzbunjivanje. Sadržaj ovog člana odnosi se i na proceduralno-tehnički aspekt prijema uzbunjivanja. Prilikom predstavljanja uzbunjivanja, odgovoran službenik ga mora primiti i upisati u knjigu (registar) protokola. Ovaj registar mora biti u fizičkom i elektronskom obliku u skladu sa načelima i kriterijumima relevantnog zakonodavstva za upravljanje kancelarijskim poslovima.[100]
2. Podnošenjem uzbunjivanja, podaci koji se moraju evidentirati u registru su: ime i prezime uzbunjivača, njegovi kontakti, datum prijema, institucija uzbunjivača i kratak rezime informacija. Institucija uzbunjivača, prema ovom članu, podrazumeva instituciju javnog sektora ili privatnog subjekta.
3. Licu koje uzbunjuje kod odgovornog službenika, se prilikom uzbunjivanja, uručuje dokaz koji potpisuje odgovoran službenik, koji sadrži spisak podnetih dokumenata (informacija). Ovaj dokaz mu se takođe može dostaviti elektronskom poštom.[101]

Član 16

Interno uzbunjivanje

1. **Interni postupak upravne istrage uzbunjivanja pokreće se u trenutku prijave informacije sa uzbunjivanjem.**
2. **Poslodavac obaveštava uzbunjivača da li je prihvatio ili odbio uzbunjivanje u roku od petnaest (15) dana od dana prijema uzbunjivanja.**

100 Zakon br. 04/L-184 o upravljanju rada u kancelariji. Službeni list Republike Kosovo / br. 18 / 28. maj 2013, Priština
101 Za detaljnije postupke rada odgovornog službenika sa uzbunjivanjem, vidi: Uredbu, br. 03/2021 o određivanju postupka prijema i postupanju u slučajevima uzbunjivanja. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=41216.

3. **Postupak upravne istrage uzbunjivanja okončava se što pre je moguće, u svakom slučaju ne kasnije od četrdeset pet (45) dana od prijema informacije sa uzbunjivanjem, osim ako od okolnosti slučaja nije potrebno odlaganje postupanja i koje ne može biti duže od četrdeset pet dana (45).**
4. **U fazi upravne istrage, odgovorni službenik razmatra i ocenjuje tvrdnje koje je naveo uzbunjivač.**
5. **U fazi upravne istrage odgovorni službenik može da traži dodatne informacije i relevantna dokumenta, da naloži inspekciju ili uzme izjave od lica upoznatih sa predmetom, ili da se konsultuje sa stručnjacima iz određene oblasti.**
6. **U upravnoj istrazi mogu da učestvuju uzbunjivač, treće lice za koje se veruje da je upoznato sa okolnostima navedenim u uzbunjivanju ili poseduje relevantnu dokumentaciju.**
7. **Svakoj strani učesnici u upravnoj istrazi garantovan je redovan postupak u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, tako da strana:**
   7.1. može dati pisanu izjavu;
   7.2. da podnosi dokaze ili mišljenja;
   7.3. može da razgleda spise istrage;
   7.4. ima pravo da bude saslušana u vezi svojih navoda.
8. **Poslodavac je dužan da za istragu učini dostupnim podatke, dokumentaciju i podatke koji su mu zatraženi.**
9. **Ako se na kraju postupka upravne istrage po uzbunjivanju unutar poslodavca ispostavi da se sumnjiva radnja ili praksa koji su predmet uzbunjivanja sadrže ili mogu sadržati povredu zakona, poslodavac će o tome da obavesti nadležni organ.**
10. **Poslodavac će preduzeti neposredne, shodne i što hitnije mere da zaustavi ili spreči nastavak štetne posledice od sumnjive radnje ili prakse koji su predmet uzbunjivanja.**
11. **Osim ako nije drugačije propisano ovim zakonom, primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.**

Komentar, član 16

1. Član 16 je jedan od osnovnih članova Zakona. Iako je ovaj član nosi naziv „interno uzbunjivanje“, u stvari njegov sadržaj uređuje postupak upravne istrage internog uzbunjivanja u javnom i privatnom sektoru - koji se pokreće od trenutka prijave slučaja uzbunjivanjem. *Upravna istraga* je faza tokom koje se prijavljene informacije procenjuju, kako bi se utvrdilo da li je prijavljivanje izvršeno u obliku i sadržaju propisanom zakonom. Upravna istraga započinje početnom procenom (preliminarna ili faza filtriranja) prijavljenih informacija i povezana je sa sledećim kriterijumima: (1) da li je prijava u javnom interesu; (2) da li je prijavljena povreda u delokrugu odgovornog službenika ili spada u nadležnost drugog nadležnog organa, i (3) da li prijava sadrži poverljive podatke za čije preispitivanje odgovorni službenik nije nadležan, te istu treba uputiti nadležnom organu u oblasti obaveštajnih podataka.

2. Odgovoran službenik razmatra prijavljene informacije i, u zavisnosti od procene, odlučuje da li su ispunjeni uslovi da zaštićeno uzbunjivanje bude prihvaćeno i da lice koje je podnelo prijavu dobije svojstvo uzbunjivača. Odgovoran službenik obaveštava

uzbunjivača, u roku od 15 dana, da li je uzbunjivanje prihvaćeno ili odbijeno. Zapravo, ovo se odnosi na slučajeve kada odgovoran službenik zna identitet uzbunjivača, a ne u slučaju anonimnih uzbunjivača.

3. Što se tiče trajanja postupka upravne istrage, Zakon predviđa da ovaj postupak treba okončati što je pre moguće i u svakom slučaju najkasnije četrdeset pet (45) dana od trenutka prijema informacija uzbunjivanjem. Ako su okolnosti slučaja složene, ovaj rok se može produžiti samo jednom, ali ne više od četrdeset pet (45) dana.[102]
4. Tokom upravne istrage, odgovoran službenik razmatra i ocenjuje tvrdnje koje je uzbunjivač izneo. Tokom faze upravne istrage, odgovoran službenik može: 1) zahtevati dodatne informacije i relevantna dokumenta; 2) naložiti inspekcije ili uzme izjavu od lica koja su upoznata sa predmetom; i 3) konsultovati se sa stručnjacima iz odgovarajuće oblasti.
5. Tokom upravne istrage primenjuju se odredbe zakona o opštem upravnom postupku, a svakoj strani koja učestvuje zagarantovan je uredan proces a stranka može: 1) dati pisanu izjavu; 2) podneti dokaze ili mišljenja; 3) ima pravo da bude saslušana u vezi sa svojim navodima; i 4) razgledati spise istrage. Stranke u upravnoj istrazi, a to su: uzbunjivač i treća lica za koja se procenjuje da imaju relevantno znanje o slučaju uzbunjivanja. [103]
6. Tokom postupka upravne istrage internog uzbunjivanja, stranke koje u njemu učestvuju imaju pravo da koriste svoj maternji jezik, u skladu sa zakonom o jezicima.[104] Iako Zakon nema posebnu odredbu o upotrebi službenog jezika tokom upravne istrage uzbunjivanja, ovo pitanje je uređeno odredbama Zakona o jezicima i Zakona o opštem upravnom postupku. Ove odredbe, između ostalog, garantuju pravo uzbunjivača da ne snosi budžetske troškove u vezi sa upotrebom službenog jezika. To može biti slučaj kada uzbunjivač ili administrativni službenik ili treća strana govori drugi službeni jezik i u ovom slučaju treba prevod dokumenata itd. U ovoj situaciji, uzbunjivač nije dužan da obezbedi prevod, već je to obaveza poslodavca (organa koji vodi postupak).
7. Tokom upravne istrage, poslodavac je dužan da stavi na raspolaganje dokumentaciju i dokaze koje poseduje. Ovi dokazi i dokumenti se koriste ako su relevantni za postupak upravne istrage i ne mogu se koristiti mimo ove svrhe. Po završetku upravne istrage o uzbunjivanju, ako se ispostavi da prijavljena radnja ili praksa sadrži ili može sadržati povredu zakona, poslodavac o tome obaveštava nadležni organ.
8. Praktično, prema ovoj odredbi, odgovoran službenik sastavlja izveštaj koji se dostavlja nadležnom organu. Nadležni organ koji može biti obavešten nakon završetka upravne istrage u smislu ovog člana može biti: (1) različita tela / strukture u javnoj instituciji / ili privatnom subjektu, kao što su: disciplinska komisija, interni revizor, odbor za reviziju, kancelarija za profesionalne standarde, generalni inspektor, inspektorat itd. Dok su nadležni organi van ustanove: Agencija za borbu protiv korupcije, policija, tužilaštvo, Telo za razmatranje javnih nabavki, Kosovska uprava za konkurenciju, ombudsman, Regulatorna uprava za elektronsku i poštansku komunikaciju, Finansijsko obaveštajna agencija, Carina Kosova, Tužilaštvo, Agencija za hranu i veterinu, Poreska uprava itd.

102 Ovaj rok je u skladu sa odredbama (član 98 i 99) Zakona br. 05/L-031 o upravnom postupku, Službeni list Republike Kosovo / br. 20/21/ jun 2016. Priština.

103 Postupci upravne istrage u sklopu uzbunjivanja detaljnije su definisani u članovima 9-11 Uredbe o radu na uzbunjivanju.

104 Vidi članove 2 i 4 Zakona br. 02/L—37 o upotrebi jezika; Službeni list privremenih institucija samouprave na Kosovu / Priština : godina II / br. 10 / 01. mart 2007.

9. Ako je prijavljena radnja ili praksa prouzrokovala štetne posledice, poslodavac mora preduzeti neposredne mere, koliko je to moguće, da zaustavi ili spreči nastavak štetne posledice. Poslodavac je dužan da preduzme sve neophodne mere u vezi sa uzbunjivanjem, uključujući: 1) zaštitu od nestanka dokumentacije i dokaza u vezi sa uzbunjivanjem, i 2) prikrivanje, menjanje, falsifikovanje i druge radnje čiji je cilj da ovu dokumentaciju oštete ili unište. Poslodavac je dužan da uzbunjivača zaštiti od bilo kakvih štetnih radnji i da preduzme sve neophodne mere za zaustavljanje štetne radnje kao i uklanjanje bilo kakvih posledica štetne radnje.

Najbolje međunarodne prakse

1. Glavni cilj uzbunjivanja je sprečavanje ili zaustavljanje i saniranje prestupa. Stoga je važno da primalac obelodanjenih informacija bude u stanju da se pozabavi prijavljenim prestupom. Uzbunjivači takođe treba da veruju mehanizmu prijavljivanja i da se osećaju prijatno kada koriste informacije. Iz tog razloga, Savet Evrope preporučuje da se stavi na raspolaganje nekoliko kanala internog prijavljivanja i da okolnosti svakog slučaja odrede koji je kanal najprikladniji za upotrebu[105].
2. Načela TI koja uređuju propise o uzbunjivanju naglašavaju da pravila i postupci za uzbunjivače moraju biti vrlo vidljivi i razumljivi; čuvati poverljivost ili anonimnost (osim ako je izričito uklonjeno od strane uzbunjivača); pružati detaljne, blagovremene i nezavisne istrage otkrića uzbunjivača; i imaju transparentne, izvršive i blagovremene mehanizme za razmatranje pritužbi na odmazdu uzbunjivača, uključujući postupak za disciplinovanje autora odmazde).
3. Principi TI kada je reč o propisima o uzbunjivačima naglašavaju da bi organizacije trebalo da pruže širok spektar otvorenih kanala, a sredstva otkrivanja podataka trebalo bi da budu stavljena na raspolaganje zaposlenima u vladinim agencijama i javno angažovanim kompanijama, uključujući linije za savetovanje, dežurne službe, onlajn portale, kancelarije za usklađivanje i spoljnog ombudsmana. Treba obezbediti mehanizme za sigurno, poverljivo ili anonimno otkrivanje informacija.
4. Ovaj zakon utvrđuje jasne zahteve, uključujući mehanizam povratnih informacija u vezi sa postupkom internog prijavljivanja. Međutim, on ne opisuje višestruke kanale prijavljivanja koji čuvaju poverljivost ili anonimnost, te stoga ne ispunjava u potpunosti aktuelnu dobru praksu.

Član 17

Obaveze poslodavca

1. **Poslodavac u javnom sektoru sa više od petnaest (15) zaposlenih i poslodavac u privatnom sektoru sa više od pedeset (50) zaposlenih obavezni su da imenuju odgovornog službenika.**
2. **Poslodavac je obavezan da preduzme sve nužne mere u vezi sa uzbunjivanjem, uključujući da zaštiti dokumentaciju i dokaze vezane za uzbunjivanje od nestanka, prikrivanja, preinačenja, falsifikovanja i drugih radnji koje imaju za cilj njihovo oštećenje ili uništenje.**

105 Counsel of Europe, (2014), Principle 14.

3. **Poslodavac je obavezan da zaštiti uzbunjivača od svake štetne radnje i da preduzme sve potrebne mere da prekine štetne radnje i da ukloni svaku posledicu takve štetne radnje.**
4. **Izuzetno, uzbunjivač može da se obrati neposredno rukovodiocu poslodavca, u slučajevima kad:**
   4.1. poslodavac nema odgovornog službenika;
   4.2. poslodavac nije doneo i objavio interni postupak za prijem i postupanje po uzbunjivanju;
   4.3. uzbunjivač opravdano sumnja da odgovorni službenik jeste ili bi mogao biti umešan u sumnjivu praksu predmet uzbunjivanja;
   4.4. uzbunjivač opravdano sumnja da odgovorni službenik, zbog bilo kakvog odnosa ili veze sa licem koje jeste ili bi moglo biti umešano u nešto što se tvrdi u uzbunjivanju, nije odgovarajuće lice koje treba upoznati sa uzbunjivanjem;
   4.5. uzbunjivač opravdano sumnja da interni postupak uzbunjivanja nije efikasan.
5. **Vlada na predlog Ministarstva pravde svojim podzakonskim aktom utvrđuje postupak za prijem i postupanje u slučajevima uzbunjivanja.**
6. **Privatna pravna lica utvrđuju postupak za prijem i postupanje u slučajevima uzbunjivanja internim aktom donetim u skladu sa ovim zakonom.**

Komentar, član 17

1. Duh zakona je da u početku uzbunjivanje treba obavljati unutar organizacije, kod odgovornog službenika. Interno uzbunjivanje se smatra najboljim načinom za dobijanje relevantnih informacija koje mogu doprineti ranom i delotvornom rešavanju rizika zarad javnog interesa i izbegavanje posledica. Zakon obavezuje sve institucije javnog i privatnog sektora da uspostave interne kanale prijavljivanja, srazmerno njihovoj veličini.
2. Javne institucije koje imaju više od (15) petnaest zaposlenih dužne su da odrede odgovornog službenika, koji će obavljati ulogu kanala internog prijavljivanja. Ova obaveza se odnosi na sva tela, vlasti i javne agencije i na centralnom i na lokalnom nivou, koje vrše zakonodavne, upravne, sudske, tužilačke funkcije ili druge javne institucije definisane posebnim zakonima.
3. Privatni subjekti sa više od (50) pedeset zaposlenih dužni su da odgovornog službenika odrede kao kanal internog prijavljivanja. Subjekti u privatnom sektoru su: a) trgovačka društva,[106] b) pravna lica u skladu sa zakonom o slobodi udruživanja,[107] i c) druga pravna lica propisana zakonom.[108]

106 Član 3 (1.1.22.) Zakona o poslovnim društvima propisuje „Poslovno društvo" obuhvata svaku vrstu poslovnog društva osnovanog na Kosovu u skladu sa ovim Zakonom ili nekim drugim zakonom, uključujući individualna preduzeća, generalna partnerstva, ograničena partnerstva, društva sa ograničenom odgovornošću i deoničarska društva." Zakon br. 06/L -016 o privrednim društvima/ Službeni list Republike Kosovo br. 9 / 24. maj 2018, Priština.

107 Član 3 (1.1.2) Zakona o slobodi udruživanja u nevladine organizacije propisuje „Nevladina organizacija (NVO)" – označava nezavisno i neprofitabilno pravno lice čija je svrha osnivanja ostvarivanje legitimnih ciljeva za javnu korist ili uzajamni interes." Zakon br .06/L-043 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije/Službeni list Republike Kosovo/br.11/24. april 2019, Priština.

108 U vezi sa uzbunjivanjem u privatnom sektoru, pogledajte odličan priručnik Pokreta FOL pod nazivom „*Priručnik sa 10 scenarija odgovora u slučajevima uzbunjivanja u privatnom sektoru,"* (Priština, 2020).
https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Doracak-me-10-skenar%C3%AB-t%C3%AB-reagimit-p%C3%ABr-rastet-e-sinjalizimit-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.

4. Zakon u načelu predviđa da se uzbunjivanje vrši kod odgovornog službenika, ali se izuzetno uzbunjivač može obratiti neposredno rukovodiocu poslodavca, u slučajevima kada: 1) poslodavac nema odgovornog službenika; 2) poslodavac nije doneo i objavio interne procedure za prijem i postupanje po uzbunjivanju; 3) uzbunjivač opravdano sumnja da je odgovorni službenik umešan ili bi mogao biti umešan u sumnjivu praksu uzbunjivanja; 4) uzbunjivač opravdano sumnja da odgovorni službenik, zbog bilo kog odnosa ili veze sa licem koje je ili može biti umešano u nešto što se tvrdi u uzbunjivanju, nije odgovarajuće lice koje treba upoznati sa uzbunjivanjem; 5) uzbunjivač opravdano sumnja da interni postupci uzbunjivanja nisu efikasni. U ovim slučajevima, rukovodilac institucije je osoba odgovorna za postupanje po uzbunjivanju.
5. Obaveze poslodavca u vezi sa postupcima uzbunjivanja, u okviru ovog člana, predviđaju donošenje podzakonskog akta kojim se detaljno uređuje postupak internog uzbunjivanja. Nadležni organ za donošenje ovog akta za javni sektor je Vlada, na predlog Ministarstva pravde, [109]dok je za privatni sektor utvrđeno da svaki subjekat u ovom sektoru donosi interni akt.[110]
6. Što se tiče imenovanja odgovornog službenika i vršenja njegove funkcije, iz sadržaja ovog člana i Zakona generalno, proizilaze neke važne obaveze za poslodavca, mada nisu eksplicitno propisane. Što se tiče imenovanja odgovornog službenika, poslodavac mora da uzme u obzir sledeće kriterijume: a) da je na rukovodećoj funkciji; (b) da ima visoko obrazovanje iz oblasti prava ili drugih društvenih nauka; (c) da ima iskustva u razmatranju disciplinskih, istražnih, inspekcijskih predmeta, interne revizije, finansijske kontrole itd. Druga obaveza poslodavca je vezana za obezbeđivanje odgovarajućih uslova za rad odgovornog službenika: (a) odgovarajući radni prostor; (b) posebna tehnička oprema, kao što su: računar, telefon, kojima može pristupiti samo odgovoran službenik; (c) poseban registar i pečat; c) sef za čuvanje informacija obuhvaćenih uzbunjivanjem.

Najbolje međunarodne prakse

1. Države moraju da razmotre građanske kazne i druge sankcije za poslodavce koji ne primene interni mehanizam uzbunjivanja u određenom vremenskom periodu nakon stupanja zakona na snagu.[111] Na primer, francusko zakonodavstvo predviđa visoke finansijske sankcije za privatna i državna preduzeća sa više od 500 zaposlenih i prometom većim od 100 miliona evra, kao i za njihovog izvršnog direktora, ako ne uspostave interne procedure uzbunjivanja, za otkrivanje informacija u vezi sa krivičnim delima korupcije i vršenja uticaja (do 1 milion evra za kompaniju i 200.000 evra za izvršnog direktora lično).[112] U Italiji, ako javna uprava ne sprovede postupke uzbunjivanja onako kako je predviđeno zakonom, Uprava za borbu protiv korupcije može sankcionisati službenika za borbu protiv korupcije ove institucije novčanom kaznom do 50,000 €.[113]

109 Ovaj podzakonski akt je Uredba (VRK) - br. 03/2021 03/2021 o određivanju postupka prijema i postupanja sa slučajevima uzbunjivanja, usvojena na sastanku Vlade, dana 30.04.2021, Odlukom br. 01/10.
110 Za model internog akta za postupanje po uzbunjivanju u subjektima u privatnom sektoru, vidi: Vodič za uzbunjivanje u privatnom sektoru, Prilog A. Akti o prijemu i postupanju sa slučajevima uzbunjivanja, (Pokret FOL, 2020, Priština). str. 19. https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Udh%C3%ABzues-p%C3%ABr-sinjalizimin-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.
111 Blueprint for Free Speech, (2016), https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.
112 Član 17, Zakona Sapin II, (francuski zakon, br. 2016-1691 o transparentnosti, borbi protiv korupcije i modernizaciji ekonomskog života).
113 Italija, Odredbe o zaštiti pojedinaca koji prijavljuju krivična dela ili nepravilnosti koje su se isplivale na površinu u kontekstu javnog ili privatnog radnog odnosa, član 1.6.

2. Osim što se od organizacija traži da usvoje snažne mehanizme za zaštitu unutrašnjih uzbunjivača, postoje i drugi načini na koje vlade mogu podstaći na usvajanje takvih mehanizama. U nekim državama, postojeći program etike i usklađenosti kompanije može se smatrati olakšavajućim faktorom u sankcionisanju lošeg korporativnog ponašanja ili kao faktor koji određuje da li treba pristupiti određenom rešenju ili ne.[114]

Član 18

Spoljašnje uzbunjivanje

1. **Uzbunjivač može da izvrši spoljašnje posle internog uzbunjivanja, ili direktno spoljašnje uzbunjivanje u slučajevima kad:**
   1.1. uzbunjivanje se odnosi na rukovodioca kod poslodavca;
   1.2. uzbunjivanje je hitne prirode i povezano sa teškim i neposrednim rizikom ili nepopravljivom štetom;
   1.3. postoji opravdana sumnja da bi se mogle preduzeti štetne radnje prema uzbunjivaču, da bi se dokazi mogli sakriti ili uništiti ako izvrši interno uzbunjivanje;
   1.4. kad uzbunjivač opravdano sumnja da interni postupak kod uzbunjivanja nije efikasan.
2. **Postupak spoljašnjeg uzbunjivanja u javnom sektoru pokreće se prijavom informacije Agenciji za borbu protiv korupcije. Agencija za borbu protiv korupcije sprovodi postupak propisan u članu 16 ovog zakona.**
3. **Agencija za borbu protiv korupcije razmatra slučajeve uzbunjivanja koji potpadaju pod domen njenog rada.**
4. **Ako Agencija za borbu protiv korupcije nema ovlašćenja da postupa, prosledićе odmah informaciju nadležnom organu i obavestiće uzbunjivača o tome.**
5. **Kad uzbunjivač odbija da otkrije svoj identitet a Agencija za borbu protiv korupcije nema ovlašćenja da postupa po informaciji, pre nego što prosledi informaciju nadležnom organu zatražiće saglasnost uzbunjivača, osim ako je zakonom propisano nešto drugo.**
6. **Na zahtev uzbunjivača, nadležni organ će mu dati informacije o statusu postupka i svim preduzetim radnjama i omogućiće mu da izvrši uvid u spise predmeta i učestvuje u radnjama u postupku u skladu sa zakonom.**
7. **Nadležni organ obavestiće uzbunjivača o ishodu postupka po završetku istog.**
8. **Nadležni organ za spoljašnje uzbunjivanje primenjuje rokove utvrđene u članu 16 ovog zakona.**

Komentar, član 18

1. Član 18 ima za cilj da utvrdi postupak spoljašnjeg uzbunjivanja u javnom sektoru, iako se naslov člana odnosi na spoljašnje uzbunjivanje generalno. Spoljašnje uzbunjivanje je prijavljivanje uzbunjivača drugoj instituciji, van institucije u kojoj radi. Međunarodni standardi zahtevaju da ova institucija bude uspostavljena zakonom

114 OECD, *"Corporate Governance and Business Integrity, A Stocktaking of Corporate Practices"*. (2015), str. 80. https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf.

i da ima nezavisnost u svom funkcionisanju. Ove institucije treba da imaju operativni kapacitet da obezbede integritet i poverljivost prijavljenih informacija i spreče pristup nenadležnih lica tim informacijama.

2. Veoma važan element koji treba naglasiti je da organi koji primaju takve prijave, dakle spoljni organi, nisu osmišljeni da deluju kao institucionalni stepen organa koji se bave internim uzbunjivanjem. Dakle, oni su nezavisni i nemaju mandat da menjaju i dopunjuju odluke donete u procesu internog uzbunjivanja. Međutim, ovo ne sprečava ili isključuje mogućnost da institucije koje se bave spoljašnjim uzbunjivanjem razmotre isti slučaj, koji je prethodno razmotren u institucijama javnog ili privatnog sektora kao interno uzbunjivanje, i da dođu do drugačijih nalaza ili zaključaka.

3. Prema ovom članu, spoljašnje uzbunjivanje se može obaviti u dvema *okolnostima*: prvo, nakon što je uzbunjivač pre toga pristupio internom uzbunjivanju, ali je iz različitih razloga to uzbunjivanje odbijeno; uzbunjivač nije obavešten o statusu slučaja; ili je došlo do nezasluženog prekida internog uzbunjivanja prema oceni uzbunjivača. *Druga* sadrži četiri uslova pod kojima se spoljašnje uzbunjivanje može vršiti neposredno: 1) uzbunjivanje se odnosi na rukovodioca poslodavca; 2) uzbunjivanje je hitne prirode i povezano je sa teškim i neposrednim rizikom ili nepopravljivom štetom; 3) postoji opravdana sumnja da se protiv uzbunjivača mogu preduzeti štetne radnje, da se dokazi mogu sakriti ili uništiti ako se vrši interno uzbunjivanje; 4) kada uzbunjivač opravdano sumnja da interni postupci uzbunjivanja nisu delotvorni. Pre nego što pristupi direktnom spoljašnjem uzbunjivanju, uzbunjivač mora da proceni da li konkretan slučaj ispunjava jedan od ovih uslova ili neke od njih.

4. Za ceo javni sektor postupak spoljašnjeg uzbunjivanja pokreće se prijavljivanjem informacije Agenciji za borbu protiv korupcije (ABK). Pri postupanju sa slučajevima spoljašnjeg uzbunjivanja, ABK sprovodi postupak upravne istrage, propisan članom 16 zakona.[115] Čini se da postoji neka zabuna kada je reč o vremenskom okviru za razmatranje slučajeva spoljašnjeg uzbunjivanja od strane ABK-a. Zakon, u članu 16., utvrđuje opšti rok od 90 dana (45 + 45) u kojem se postupak za postupanje u slučajevima uzbunjivanja mora privesti kraju, dok Zakon o ABK-u predviđa 6-mesečni rok za preliminarne istrage (izuzetno + 6 meseci). U slučajevima postupanja po spoljašnjem uzbunjivanju, ABK sprovodi postupak predviđen članom 16 Zakona, a po okončanju slučaja, ako prijavljeno kršenje spada u delokrug ABK-a (sprečavanje korupcije ili izbegavanje sukoba interesa) razmatra se „*in meritum*“ od strane ABK-a. Ovo je trenutak kada se utvrđuje priroda povrede i njegovo preispitivanje podleže proceduralnom roku za preliminarne istrage.

5. Jedno pitanje koje zaslužuje da se postavi u vezi sa ovim članom odnosi se na to koji je nadležni organ za spoljašnje uzbunjivanje za zaposlene ABK-a. Odredbe Zakona s tim u vezi su neme. Međutim, s obzirom na model i prirodu ABK-a kao institucije koju je osnovala i nadgleda Skupština Kosova, kao organ nadležan za slučajeve spoljašnjeg uzbunjivanja na zaposlene u ABK-u treba smatrati skupštinski odbor, odgovoran za nadgledanje ABK-a.[116]

6. U slučajevima kada ABK nema mandat da deluje, slučaj se prosleđuje nadležnom organu. U smislu ovog člana, nadležni organ je javna institucija pod čije okrilje potpada razmatranje konkretnog slučaja uzbunjivanja. U slučajevima kada ABK

115 Vidi komentar na član 16.
116 Član 14 [Nadležnosti Odbora] Zakona o ABK-u.

pošalje slučaj drugim organima, on obaveštava uzbunjivača o datom postupku. U slučajevima kada uzbunjivač odbije da mu se otkrije identitet, a Agencija za borbu protiv korupcije nema ovlašćenje da postupa po informaciji, pre nego što je prosledi drugom nadležnom organu, zatražiće saglasnost uzbunjivača, ako zakonom nije drugačije propisano.[117] Na zahtev uzbunjivača, nadležni organ mu daje informacije o statusu postupka i svim preduzetim radnjama, i omogućava mu uvid u spise predmeta i da učestvuje u radnjama u postupku, u skladu sa zakonom. Nadležni organ obaveštava uzbunjivača o ishodu postupka po njegovom završetku.

Najbolje međunarodne prakse

1. Ako interno prijavljivanje nije bilo delotvorno - na primer, doneta je odluka da se ne sprovede istraga ili istraga nije završena u određenom vremenskom roku ili nije preduzeta nijedna radnja uprkos pozitivnim rezultatima istrage ili uzbunjivači nisu dobili informacije o pitanju u propisanom vremenskom periodu - uzbunjivači bi morali biti u mogućnosti da se obrate vlastima, kako bi se mogla otkloniti povreda zakona.[118]
2. Takođe ima mnogo valjanih razloga zbog kojih uzbunjivač možda radije prijavljuje nezakonite radnje direktno vlastima, nego što koristi interne mehanizme prijavljivanja. Na primer, ako se plaše ili imaju razloga da veruju da će se prema njima postupati nepravedno, da njihova poverljivost / anonimnost ne može biti zagarantovana ili da se može prikriti prestup.[119] Zbog toga je dobra praksa omogućavanje jednakog pristupa i zaštite prijavljivanju na radnom mestu i pri vlastima. Uzbunjivači koji žele da prijave slučajeve direktno regulatornim kancelarijama i vlastima ne bi trebalo da se suoče sa dodatnim ograničenjima ili naknadama. Primeri ovog pristupa mogu se naći u Kanadi, Gani i Srbiji.
3. Ovaj zakon ne ispunjava najbolju praksu kada je reč o omogućavanju jednakog pristupa internom i spoljašnjem prijavljivanju, budući da postavlja dodatne zahteve za spoljašnje prijavljivanje vlastima.

Član 19

Spoljašnje uzbunjivanje u privatnom sektoru

Kod spoljašnjeg uzbunjivanja u privatnom sektoru, pred regulatornim telima saglasno domenu odgovornosti shodno se primenjuje postupak iz člana 16 ovog zakona.

1. Odredbama člana 19 propisuje se postupak za prijavljivanje i postupanje sa slučajevima spoljašnjeg uzbunjivanja u privatnom sektoru, pri regulatornim kancelarijama, shodno njihovim oblastima odgovornosti. Postupak rada na predmetima spoljašnjeg uzbunjivanja isti je kao i kod internog uzbunjivanja.[120] Formulacija ove odredbe od strane zakonodavca nije jasna i ne pokriva svrhu koju norma ima sama po sebi. Prema zakonu, *regulatorne agencije uređuju i nadgledaju delatnosti tržišnih operatora.*

117 Vidi komentar na član 11.
118 OECD, (2015), str. 25.
119 OECD, (2015), str. 53
120 Vidi komentar na član 16.

"[121] Privatni sektor je veoma složen i njegov delokrug ne može biti pokriven samo za potrebe slučajeva internog uzbunjivanja od strane regulatornih tela. Neke druge agencije koje imaju status izvršne agencije pokrivaju važne aspekte povezane sa spoljašnjim uzbunjivanjem (npr. Poreska uprava Kosova).

2. Spoljašnje uzbunjivanje u privatnom sektoru prijavljuje se institucijama koje služe kao odgovorni regulatori u različitim oblastima, kao što su: Poreska uprava Kosova; Agencija za privredne registre, Advokatska komora; Lekarska komora; Centralna banka; Telo za razmatranje javnih nabavki; Inspektorati; različiti odseci ili odeljenja u sklopu ministarstava. Što se tiče postupka, rokova i postupanja u slučajevima, regulatori sprovode postupke za rukovanje internim uzbunjivanjem.
3. *Napomena:* Član 19 će biti teško sprovesti, jer zaposleni u privatnom sektoru možda neće biti svesni relevantnog regulatora za oblast na koju žele da uzbune. Bilo bi dobro da zakonodavac razmotri dopunu i izmenu ove odredbe, stavljajući u nadležnost ABK-a spoljašnje uzbunjivanje u privatnom sektoru. Prijavljivanje ovoj instituciji, pored tačne adrese, će uzbunjivaču uliti poverenje, imajući u vidu iskustvo koje Agencija ima. Ova dodatna nadležnost zasigurno stvara poteškoće u radu Agencije, ali Skupština i Vlada treba da razmotre povećanje budžeta i povećanje osoblja ABK-a.

Najbolje međunarodne prakse

1. Imati brojne nadležne organe za otkrivanje informacija pruža niz kanala uzbunjivačima, ali potencijalno može dovesti do zabune oko toga gde treba da odu kako bi ove informacije otkrili. Štaviše, takvi sistemi mogu se pokazati prilično odvojenim, sa preklapanjem nadležnosti i nejasnim mandatima različitih institucija.
2. Nedostatak mehanizama za upućivanje dao bi obavezu uzbunjivaču da nastavi sa otkrivanjem sve dok ne dođe do odgovarajućeg regulatora.[122] Ne treba na pleća uzbunjivača staviti teret da obezbedi da se žalba prosledi odgovarajućoj regulatornoj agenciji ili istražnom organu.
4. Stoga ovaj zakon ne ispunjava najbolje prakse u vezi sa otkrivanjem informacija regulatornim telima i organima u privatnom sektoru.

Član 20

Javno uzbunjivanje

1. Pored internog i spoljašnjeg uzbunjivanja, uzbunjivač može da izvrši i javno uzbunjivanje, u slučajevima kad:
   1.1. uzbunjivač je, u trenutku kad je upoznao javnost, opravdano smatrao da će biti kažnjen ako izvrši interno ili spoljašnje uzbunjivanje;
   1.2. uzbunjivač opravdano veruje da je bilo izgleda da dokazi o štetnim radnjama budu izbrisani ili uništeni da je bio izvršio uzbunjivanje na način propisan u čl. 16 i 18 ovog zakona.

121 Vidi član 14 Zakona br. 06/l -113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija. Službeni list Republike Kosovo / br. 7 / 01. mart 2019, Priština.
122 Vidi Arron Phillips and David Lewis, *"Whistleblowing to Regulators: Are Prescribed Persons Fit for Purpose?"* (Middlesex: University Research Repository Project Report, 2013). https://minhalexander.files.wordpress.com/2018/08/whistleblowing-to-regulators-are-prescribed-persons-fit-for-purpose-david-lewis-2013.pdf.

1.3. u slučaju neposredne pretnje po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu ili kad se prouzrokuje šteta velikih razmera ili nepopravljiva šteta;

1.4. nadležni organi iz čl. 16 i 18 ovog zakona nisu preduzeli shodne radnje povodom uzbunjivanja u roku od šest (6) meseci od prijavljivanja informacije koja je predmet uzbunjivanja.

2. Uzbunjivač koji saopšti informaciju javnosti u skladu sa ovim zakonom dužan je da poštuje načelo pretpostavke nevinosti lica koje optužuje, pravo na zaštitu ličnih podataka i da ne ometa tok sudskog postupka.

Komentar, član 20

1. Javno obelodanjivanje informacija ili uzbunjivanje javnosti mogu se preduzeti ako postoje opravdane okolnosti ili ako su iscrpljene mogućnosti internog i spoljašnjeg uzbunjivanja. Član 20 propisuje kriterijume prema kojima se vrši uzbunjivanje javnosti ili otkrivanje informacija. Prema odredbama ovog člana, postoji nekoliko slučajeva u kojima uzbunjivač može otkriti informacije, kao što su: (1) veruje da će biti kažnjen ako izvrši interno ili spoljašnje uzbunjivanje; (2) opravdano veruje da će dokazi o štetnim radnjama biti izbrisani ili uništeni; (3) neposredna pretnja po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu ili šteta velikih srazmera ili nepopravljiva šteta; (4) organi nadležni za rukovanje internim ili spoljašnjim uzbunjivanjem nisu sproveli postupak upravne istrage u roku od šest (6) meseci od trenutka prijavljivanja informacija uzbunjivanjem.

2. Saopštavanje informacija u javnosti obavezuje uzbunjivača da poštuje pretpostavku nevinosti, poštuje pravo na zaštitu ličnih podataka i da se postara da ne ugrozi tok sudskog postupka. Pravna posledica ove odredbe je da uzbunjivač treba da bude svestan da će to rezultirati gubitkom prava na zaštitu u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača.

3. *Otkrivanje informacija takođe afirmiše i ESLJP.* Prvi slučaj koji se odnosio na zaštitu uzbunjivača kojima se pozabavio ESLJP, 2008. godine, poznat je kao predmet Guja v. *Moldavije.* Podnosilac zahteva bio je Iacob Guja, koji je štampi posla dva pisma, od kojih jedno nije označeno kao poverljivo. Pisma su podržavala navode da je bilo političkog uplitanja u rad tužilaštva. Kao rezultat ovog obelodanjivanja, podnosilac zahteva je kasnije razrešen sa svoje funkcije. Guja je smatrao da pisma nisu bila poverljiva jer su otkrivala uticaj parlamenta i politike na rad tužilaštva. Svi sudovi u Moldaviji presudili su protiv njega tako što ga nisu vratili na posao. Pozivajući se na član 10 Konvencije, on je izjavio žalbu ESLJP-u tužeći moldavsku državu zbog kršenja slobode izražavanja na radnom mestu. ESLJP je presudio u njegovu korist i istovremeno postavio osnovne standarde u pogledu zaštite uzbunjivača. Prema sudu, uzbunjivač uživa zaštitu ako institucija nema postupak uzbunjivanja i ako postupci nisu bili primereni. Sud je takođe postavio standard da je javni interes viši od ostalih interesa.[123] Prema ESLJP-u, državni službenik koji je jedina osoba, ili je deo male grupe osoba koje znaju šta se dešava su u najboljoj poziciji da nešto preduzme. Međutim, ako se uzme u obzir obaveza državnih službenika da budu diskretni, prijavljivanje

123 Predmet možete preuzeti sa stranice: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016.

bi u takvim slučajevima trebalo da izvrše nadzornik ili neki drugi nadležan organ. Tek kada je očigledno nepraktično, te informacije mogu se obelodaniti javnosti kao krajnja mogućnost. Stoga je, procenjujući srazmernost uplitanja u slobodu izražavanja državnog službenika, sud razmotrio da li je podnosilac zahteva imao na raspolaganju druga delotvorna sredstva za rešavanje predmetne nepravilnosti. U ovom konkretnom slučaju, zbog nedostatka bilo kakvih domaćih propisa koji uređuju prijavljivanje nepravilnosti, podnosilac zahteva nije raspolagao drugim kanalima prijavljivanja.

Najbolje međunarodne prakse

1. Prateći najbolje prakse uzbunjivanja javnosti pomenute u članu 13, mnoge države omogućavaju javno obelodanjivanje, ali nameću ograničenja. Savet Evrope prepoznaje da zaštita interesa trećih strana, poput poslodavaca, mora biti uravnotežena sa javnim interesom zaštite od štete, prestupa ili eksploatacije.[124] Evropski sud za ljudska prava primetio je da „javni interes za određene informacije može ponekad biti toliko jak da prevaziđe zakonski utvrđenu dužnost poverenja".[125]
2. Transparency International smatra da uzbunjivači moraju biti zaštićeni kada je reč o svim onim javno obelodanjenim informacijama, u slučajevima hitne javne ili lične ili teške opasnosti ili upornih neadresiranih povreda, koje mogu uticati na javni interes, bez dodatnih zahteva. Slučajevi sa velikim iznosima novca mogu biti vrlo osetljivi i politički. Važno je da uzbunjivači imaju mogućnost da se obrate spoljnim strankama. Ostali potencijalni spoljni primaoci otkrivenih informacija trebalo bi da uključuju pravna udruženja, sindikate, poslovna udruženja i stručne organizacije. Propisi takođe treba da zaštite informacije otkrivene nevladinim organizacijama kao što je Transparency International.
3. Iako ovaj Zakon predviđa mogućnost javnog obelodanjivanja, restriktivan je u smislu da zahteva da otkrivanje predstavlja pretnju po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu ili u slučajevima kada je pričinjena velika ili nepopravljiva šteta. Zbog toga ne ispunjava u potpunosti aktuelne dobre prakse javnog obelodanjivanja.
4. *Slučaj uzbunjivača iz prakse drugih zemalja:* 2009. godine, vladin službenik u Republici Češkoj kontaktirao je nacionalnu kancelariju Transparency International zbog masovnog naduvavanja cene jednog projekta čišćenja životne sredine. Nakon kampanje zagovaranja, otkazana su dva uzastopna konkursna procesa, čime je država uštedela više od 2 milijarde evra. To je omogućila činjenica da Republika Češka daje mogućnost uzbunjivačima da otkriju informacije nevladinim organizacijama. Nakon skandala, češka vlada je napravila velike promene u propisima o javnim nabavkama, koje su donele veću transparentnost i efikasnost. Uzbunjivač je pokušao da se požali svojim nadređenima na konkursni postupak, međutim oni su odbacili njegove navode.[126]

124 Council of Europe (2014) str. 28.
125 Guja v. Moldova [GC], nr. 14277/04, ECHR 2008.
126 Transparency International, *"Hidden Costs"*, www.transparency.org/news/story/hidden_costs.

Član 21

Uzbunjivanje u vezi nacionalne, bezbednosti, zaštite, inteligencije i međunarodnih odnosa

1. Kada se unutrašnje ili spoljašnje uzbunjivanje, prema ovom zakonu, odnosi na klasifikovanu informaciju, nacionalnu sigurnost, zaštitu, inteligencije i međunarodne odnose, uzbunjivač prijavljuje nadležnom organu za ove oblast.

2. U roku od šest (6) meseci odgovorne institucije, prema stavu 1 ovog člana, dužne su da utvrde pravila i procedure o primanju i tretiranju vrsta uzbunjivanja. U slučaju ne utvrđivanja pravila i procedura, primenjuju se opšta pravila u skladu ovog zakona.

Komentar, član 21

1. *Nacionalna bezbednost predstavlja osnovnu odgovornost države*, jer se bez odgovarajućeg nivoa bezbednosti ne može se govoriti ni o demokratskoj upravi i ni o stabilnom društvenom poretku. Da bi garantovale bezbednost i pravni poredak, države uspostavljaju odgovorne institucije koje čine sektor bezbednosti. Suština države je primena, ili osnovna sposobnost da nekoga pošaljete u uniformi i sa oružjem da primorate ljude da poštuju državne zakone.[127] Usled prirode organizacije i delokruga bezbednosnih institucija, u nekim slučajevima postoji napetost između težnji vlade da informacije čuva u tajnosti i prava na slobodu izražavanja. Međutim, informisanje javnosti o državnim aktivnostima u funkciji je zaštite interesa nacionalne bezbednosti i dobrog upravljanja sektorom bezbednosti.[128] U ovom kontekstu, demokratske države su dugo vremena insistirale na uspostavljanju kompromisa između zahteva nacionalne bezbednosti i vladavine prava.

2. Član 21 Zakona propisuje institucionalne mehanizme (ili kanale prijavljivanja) za interno i spoljašnje uzbunjivanje, u oblastima koje dotiču nacionalnu bezbednost i međunarodne odnose, kao što su: 1) klasifikovani podaci; 2) nacionalna bezbednost; 3) obaveštajni podaci i 4) međunarodni odnosi. Prema ovoj odredbi, informacije o prekršajima vezanim za ove oblasti dostavljaju se direktno nadležnom organu.

3. Klasifikovani podaci prema relevantnim propisima predstavljaju *„svaka informaciju i materijal, čije bi neovlašćeno objavljivanje naškodilo, na raznim nivoima, interesima bezbednosti Republike Kosova.”*[129] U slučaju uzbunjivanja klasifikovanih podataka, smatramo da je nadležni organ (ili telo) Kosovska obaveštajna agencija (KOA).[130] KOA je takođe nadležno telo za postupanje po uzbunjivanju u vezi sa obaveštajnom oblašću. Odredbe relevantnih propisa o KOA i klasifikovanim informacijama i zakoni o uzbunjivanju koriste se u postupanju po uzbunjivanju koje se odnose na poverljive informacije i obaveštajne podatke.

127 Francis Fukuyama, *'Ndërtimi i shtetit' (izdanje na albanskom,* Tiranë, 2010) str. 30

128 Vidi "Global Principles on National Security and the Right to Information" (2013, South Africa) https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/GLOBAL-PRINCIPLES-ON-NATIONAL-SECURITY-AND-THE-RIGHT-TO-INFORMATION-THE-TSHWANE-PRINCIPLES.

129 Član 3 (1.1.5) [Klasifikovana informacija] Zakona o klasifikaciji poverljivih podataka i bezbednosnoj proveri.

130 Ibid. Član 7.

4. *Nacionalna bezbednost i odbrana* odnose se na očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Kosovo i spoljnih odnosa. U slučaju uzbunjivanja u vezi sa ovim oblastima, uzbunjivač je dužan da dostavi informacije Bezbednosnim snagama, Kosovskoj policiji, Kosovskoj obaveštajnoj agenciji, Savetu bezbednosti Kosova i Upravi za civilno vazduhoplovstvo, kao glavnim ustavnim garantima suvereniteta i teritorijalnog integriteta zemlje.[131] Međutim, pre uzbunjivanja u vezi sa ovim oblastima, uzbunjivač mora da proceni okolnosti slučaja i da shodno tome utvrdi koja je od ovih institucija nadležno telo za dati slučaj.
5. *Međunarodni odnosi s*u odnosi između država, međunarodnih organizacija i drugih subjekata međunarodne zajednice. Uprkos tome što predstavljaju delove državnog suvereniteta u funkciji saradnje i jačanja međunarodnog prava, u regionalnim i globalnim organizacijama[132] države i dalje ostaju ključni akteri u međunarodnim odnosima. Ustavne i zakonske odredbe predviđaju tri glavne institucije kao tela nadležna u oblasti međunarodnih odnosa: predsednik, Vlada i Ministarstvo spoljnih poslova. Iz konteksta u vezi sa uzbunjivanjem na polju međunarodnih odnosa, nadležno telo je Ministarstvo spoljnih poslova, zbog mandata i koordinacione funkcije koju ovo Ministarstvo ima prema drugim institucijama u oblasti međunarodnih odnosa.[133]
6. Zakonom nije izričito odredio koje telo je nadležno za spoljašnje uzbunjivanje u slučajevima kada predmet uzbunjivanja mogu biti rukovodioci ovih institucija. Iz konteksta ovog člana i Zakona, nadležno telo za spoljašnje uzbunjivanje mogu biti premijer, predsednik, skupštinski odbori za nadzor KOA-a i Odbor za poslove bezbednosti i odbrane.
7. S obzirom na to da je uzbunjivanje vezano za nacionalnu bezbednost i međunarodne odnose specifično, Zakonom je utvrđena obaveza nadležnih organa, da u roku od šest (6) meseci od stupanja zakona na snagu, utvrde pravila i postupke o prijemu i postupanja sa različitim vrstama uzbunjivanja. Ako ove institucije ne utvrde data pravila i procedure, primenjuju se opšta pravila u skladu sa ovim zakonom. S obzirom na osetljivost rukovanja informacijama dobijenim uzbunjivanjem vezanim za ove oblasti, čini se neophodnim donošenje posebnih pravila i postupaka od strane nadležnih organa. Razlog za to leži u činjenici da bi ova pravila i postupci u svom sastavu uključivale i odredbe ovog Zakona i relevantnih propisa, što bi olakšalo prijavljivanje uzbunjivača, ali i postupanje u prijavljenim slučajevima.
8. Međutim, bezbednosne institucije moraju da obavljaju svoju delatnost u okviru zakonom datog mandata. U slučaju prekoračenja njihovih ovlašćenja ili zloupotrebe, oni ne mogu biti obuhvaćeni obrazloženjem očuvanja nacionalne bezbednosti. *ESLJP u predmetu Bucur i Toma v. Rumunije*, naglašava da je „opšti interes u nezakonitim aktivnostima obaveštajne službe toliko važan u demokratskom društvu da prevazilazi interes očuvanja poverenja javnosti u tu instituciju“. Slučaj je uključivao rumunskog državljanina Constantina Bucura, koji je 1996. radio u Odeljenju za nadzor komunikacija u rumunskoj obaveštajnoj agenciji (SRI) sa sedištem u Bukureštu i bio odgovoran za prisluškivanje. Tokom svog rada, primetio je da su neki novinari, političari i biznismeni ilegalno prisluškivani. Bucur je obavestio svog nadzornika o

131 Vidi: Glava XI Ustava Republike Kosovo, Sektor bezbednosti.
132 Član 20 (1) Ustava Kosova propisuje: „Republika Kosovo, na osnovu međunarodnih ratifikovanih sporazuma, prenosi državna ovlašćenja međunarodnim organizacijama za neka određena pitanja.
133 Vidi član 3 Zakona br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo. Službeni list Republike Kosovo / Priština: Godina III / br. 26/02. jun 2008.

utvrđenim nepravilnostima, ali ga je on ukorio. Zatim je kontaktirao jednog poslanika koji je takođe bio član skupštinskog odbora za nadzor SRI-a i zajedno su održali konferenciju za štampu na kojoj su objavili 11 audio kaseta sa telefonskim razgovorima nekih novinara i političara. O konferenciji su izveštavali i svetski mediji. Bucur je osuđen na dve godine zatvora zbog krađe i nezakonitog objavljivanja tajnih podataka. Na osnovu člana 10, Bucur se žalio da njegova kazna predstavlja kršenje ovog člana. Druga dva podnosioca zahteva, novinar Mircea Toma i njegova ćerka Sorana Toma, na osnovu člana 8, izjavili su žalbu na presretanje njihovih razgovora. Nije postojala nijedna formalna procedura za prijavljivanje nepravilnosti u SRI. Podnosilac zahteva je mogao da obavesti samo svoje nadzornike, ali nepravilnosti koje je otkrio imale su veze sa njima. Zbog toga je malo verovatno da bi interna žalba podnosioca zahteva rezultirala istragom ili prestankom nezakonite prakse. Shodno tome, otkrivanje informacija direktno javnosti bilo je opravdano. ESLJP je dalje primetio da su telefonske komunikacije imale poseban značaj u društvu kome su tajne službe tokom komunističkog režima navikle na tajnu politiku prisluškivanja. Kada je reč o šteti pričinjenoj instituciji, opšti interes nezakonite aktivnosti obaveštajne službe toliko je važan u demokratskom društvu da prevazilazi interes očuvanja poverenja javnosti u tu instituciju. Takođe, nije bilo razloga da se veruje da je podnosilac zahteva motivisan drugim motivima osim objavljivanja zakonskih povreda. Posledično, zadiranje u pravo podnosioca zahteva na slobodu izražavanja, posebno njegovo pravo na pružanje informacija, nije bilo nužno u demokratskom društvu.

Najbolje međunarodne prakse

1. Otkrivanje javnog interesa koji uključuje pitanja nacionalne bezbednosti ili službene tajne su među najspornijim oblastima uzbunjivanja. [134] Ovo je područje u kojem je zaštita uzbunjivača najslabija, a uzbunjivači nacionalne bezbednosti često trpe najoštrije vidove odmazde: ne samo što ostaju bez posla, već su suočeni sa krivičnim istragama, krivičnim gonjenjem i strogim kaznama.[135]
2. Većina međunarodnih instrumenata priznaje da pravo na slobodu izražavanja može podlagati određenim ograničenjima zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka.[136] Ali ova ograničenja ne bi trebalo da budu toliko široka da sprečavaju delotvorno posmatranje i javnu debatu u vezi sa odlučivanjem i aktivnostima vlade i znatno otežati otkrivanje i odgovor na ovakve prestupe. Kao što je istakao UNODC, otkrivanje informacija koje ukazuju na nedozvoljene postupke ili na pitanja od značajnog javnog interesa treba smatrati „zaštićenim", bez obzira da li su informacije klasifikovane ili ne, i trebalo bi da postoje delotvorni kanali za prijavljivanje takvih informacija.[137]
3. Kao što je slučaj sa „redovnim" uzbunjivačima, pojedinci koji žele da otkriju informacije koje su istovremeno „tajne", moraju biti u stanju da to učine interno ili da se obrate direktno nadležnom organu.
4. Savet Evrope je svestan da se mogu primeniti posebne šeme ili pravila na informacije

134 Benjamin Buckland and Aidan Wills, "*Blowing in the Wind,Whistleblowing in the Security Sector"* (DCAF, 2013) str.1. https://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/whistleblowing-and-security-sector-buckland-and-wills.
135 Ujedinjene nacija, "*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression"* (2015) str. 18 https://digitallibrary.un.org/record/805706/files/A_70_361-EN.pdf.
136 Npr: član 19(3)(b) KNDCP i član 13(1)(d) KKBKK.
137 Npr: član 19 (3)b KNDCP; član 13 (1)d KKBK & UNODC (2015) str. 27-28.

koje se odnose na nacionalnu bezbednost, zaštitu, obaveštajne podatke, javni poredak ili međunarodne odnose. Ako uzbunjivač otkrije informaciju u skladu sa tim pravilima, onda bi trebalo da uživa potpunu zaštitu.

5. Ovaj zakon prepoznaje značaj posebnih postupaka koji se primenjuju na različite vrste informacija koje se odnose na nacionalnu bezbednost, odbranu, obaveštajne podatke i međunarodne odnose, i stoga dopunjuje trenutnu dobru praksu.

Član 22

Zaštita od štetnih radnji

1. Uzbunjivač je zaštićen od svake štetne radnje koju zbog uzbunjivanja protiv njega preduzme poslodavac, u skladu sa odredbama ovog Zakona, što uključuje ali se ne ograničava samo na:
1.1. otpuštanje;
1.2. suspenziju sa rada, ili sa jednog ili više radnih zadataka;
1.3. raspoređivanje unutar ili van javne ustanove ili privatnog pravnog lica, bez njegove saglasnosti;
1.4. raspoređivanje na niže radno mesto;
1.5. smanjenje zarade;
1.6. gubitak statusa i privilegija;
1.7. uskraćivanje napredovanja;
1.8. gubitak prava na učešće u obuci;
1.9. negativno ocenjivanje u radnom odnosu;
1.10. ukidanje neke licence ili dozvole;
1.11. raskid ugovora o robi ili uslugama;
1.12. druge štetne radnje vezano za radni odnos.
2. Svaka štetna radnja prema uzbunjivaču je nevažeća.
3. Uzbunjivač u svojstvu zaposlenog, koji je bio izvrgnut dejstvu štetnih radnji na radnom mestu ima pravo da se obrati nadležnom sudu.

Komentar, član 22

1. Zaštita uzbunjivača predstavlja srž Zakona i osoba koja prijavljuje ili otkriva informacije na osnovu zakonskih odredaba ne može podlagati krivičnoj, građanskoj ili disciplinskoj odgovornosti. Uzbunjivač ostvaruje pravo na zaštitu od štetnih radnji u slučajevima kada osnovano veruje da su prijavljeni ili obelodanjeni podaci istiniti. Zakon predviđa da zaštitu zagarantovanu uzbunjivaču ne treba prejudicirati ako se navodna pretnja ili kršenje javnog interesa ne materijalizuje preko uzbunjivača.
2. Član 22 predviđa zaštitu uzbunjivača od bilo kakve štetne radnje koju poslodavac može preduzeti zbog izvršenog uzbunjivanja. Štaviše, odredbe ovog člana taksativno navode dvanaest (12) štetnih radnji od kojih je uzbunjivač zaštićen. Svrha ovih odredaba je da garantuju punu pravnu zaštitu licima koja uzbunjuju, da ih poslodavac neće kazniti. Ove zabranjene radnje, od kojih su uzbunjivači zaštićeni, uključuju radnje poput: otpuštanja, suspendovanja, smanjenja zarade ili raspoređivanje na niže radno mesto, negativno ocenjivanje rada, gubitak prava učešća u obuci ili uskraćivanje napredovanja u karijeri.

3. Pored štetnih radnji koje su taksativno nabrojane, članom 22. predviđena je i zaštita uzbunjivača od bilo kojih drugih radnji koje poslodavac zbog uzbunjivanja može preduzeti protiv uzbunjivača.
4. Što se tiče kategorije ostalih mogućih štetnih radnji, to mogu biti: (1) neprijateljsko ponašanje; (2) uznemiravanje; (3) širenje glasina; (4) službeni ukor; (5) crna lista; (6) fizički napadi; (7) cenzura pisanja; (8) nepružanje pozitivne preporuke; (9) odbijanje zaposlenja; itd. Najčešća osveta na radnom mestu je stvaranje neprijateljskog okruženja za uzbunjivača. Odbijaju ga saradnici, koji se možda plaše da razgovaraju s njim, jer su ih šefovi možda upozorili da to ne čine. Prijateljski odnosi su važni za uspešno izvršavanje zadataka i rad na poslu.
5. U slučaju da uzbunjivač pretrpi posledice štetne radnje kao rezultat uzbunjivanja, on ima pravo da se obrati nadležnom sudu, u skladu sa relevantnim odredbama člana 24.[138]

Najbolje međunarodne prakse

1. Nepravično postupanje se dešava kada se prema pojedincu postupa negativno jer je istakao određenu zabrinutost. Nepravično postupanje može poprimiti razne oblike - od osvete do nepovoljnog položaja ili diskriminacije. Najočiglednije i formalne vrste nepravičnog postupanja uključuju otpuštanje, disciplinske mere ili smanjenje zarade. Drugi oblici su manje vidljivi i neformalniji, kao što je raspoređivanje uzbunjivača na niže radno mesto ili gubitak prava na učešće na obuci. Strah od nepravičnog postupanja predstavlja jedan od glavnih razloga zašto ljudi ne obelodanjuju informacije.[139]
2. Prema Principu 6 Transparency International, države moraju zabraniti sve vidove odmazde, nepovoljnog položaja ili diskriminacije. Treba izbegavati iscrpne liste zabranjenih vrsta činjenja ili nečinjenja, jer je ovo teško i možda neće moći da obuhvati sve vidove štete.[140] Oblici nepravednog postupanja variraće u zavisnosti od prirode odnosa uzbunjivača sa organizacijom: jedan volonter možda neće dobiti smanjenje zarade, pa će verovatnije u znak odmazde doći do prestanka korišćenja usluga volontera ili davanje negativnih preporuka za njegovo buduće zaposlenje.[141]
3. Odredbe ovog zakona u vezi sa zaštitom od štetnih radnji nastoje da navedu vrste zabranjenih radnji, ali dodavanjem izraza „uključujući, ali ne ograničavajući se na“, oslikava aktuelnu dobru praksu.

Član 23

Odšteta u slučaju štetnih radnji

Svako lice koje je možda pretrpelo štetnu radnju kao posledicu uzbunjivanja ima pravo da od nadležnog suda zatraži odštetu za štetu nastalu od štetne radnje u skladu sa važećim zakonima.

138 Vidi komentar na član 24.
139 Hayden Teo and Donella Caspersz, "*Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy", Journal of Business Ethics*, 104(2), 2011, str. 237-249.
140 Transparency International, (2013)
141 Counsel of Europe, (2014), str. 38

Komentar, član 23

1. Član 23 garantuje veoma važno pravo u vezi sa postupkom uzbunjivanja. Prema odredbama ovog člana, svako lice koje je pretrpelo štetnu radnju kao posledica uzbunjivanja, ima pravo da traži odštetu od nadležnog suda. U smislu ovog člana, reč „lice“ uključuje ne samo fizička već i pravna lica. Postupak primene ovog prava uređen je članom 24.
2. Ovo pravo zagarantovano ovim članom je opšte pravo i tokom njegove konkretne primene dolazi do izražaja *mutatis mutandis* primena zakona o obligacionim odnosima, [142] upravnom sporu i parničnom postupku. Postupak za podnošenje zahteva za odštetu uređen je odredbama člana 24.

Najbolje međunarodne prakse

1. Najbolja je praksa da se obaveze zaštite poslodavaca izvrše obezbeđivanjem prava na naknadu štete ne samo kada neko preduzme štetne mere protiv uzbunjivača iz posebnog razloga zbog kojeg uzbunjuje, već i kada osoba ili poslodavac ne uspe da zaštiti uzbunjivača od nepravednog postupanja.
2. Prema Međunarodnim principima TI na polju propisa o uzbunjivanju, uzbunjivačima koji su pretrpeli štetu treba ponuditi čitav niz pravnih lekova: čitav niz pravnih lekova treba da pokrije sve direktne, indirektne i buduće posledice bilo kakve osvete, sa ciljem oporavka uzbunjivača. To uključuje privremene i zaštitne mere; naknade na ime advokata i posredovanja; premeštaj u novo odeljenje ili kod novog nadzornika; naknadu za dobit i izgubljeni status u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti; i naknadu za bol i patnju, uključujući medicinske troškove. Trebalo bi razmotriti fond za pružanje pomoći u pravnim postupcima i za podršku uzbunjivačima koji imaju ozbiljne finansijske potrebe.[143]
3. Australija je vodeći primer u ovom slučaju sa sveobuhvatnom odredbom koja uređuje pravne lekove dostupne u građanskom postupku za nadoknađivanje gubitka, štete ili povrede usled odmazde ili pretnje.[144]3 Ovaj zakon je dovoljan sa aktuelnom dobrom praksom kada je reč o naknadi u štetnim slučajevima. Međutim, potraživanje odštete u praksi može biti teško, jer je radni odnos prevashodno toliko oštećen da je vraćanje uzbunjivača u prethodno stanje često nemoguće. Zakonodavac bi trebalo da razmotri dodavanje „ili uslova na uporedivom nivou“.
4. *Slučaj stranih uzbunjivača:* Septembra 2020. godine, Haški okružni sud u Holandiji okrivio je za štetu i davanje otkaza uzbunjivaču, koji je razotkrio bivšeg holandskog ambasadora u Nigeriji. Uzbunjivač, koji je radio za holandsku ambasadu u Nigeriji, otpušten je nakon što je otkrio da je bivši holandski ambasador u Nigeriji došao u posed poverljivih informacija o opsežnoj istrazi korupcije u radu naftne kompanije Shell. Da bi sakrila otpuštanje uzbunjivača, holandska ambasada je tvrdila da se ona ponašala neobično i da je bila nepopularna među zaposlenima. Sudija je odlukom odbio ovaj predlog. „U dovoljnoj je meri konstatovao da je otpuštanje zaposlene povezano sa prijavom koju je izvršila u svojstvu uzbunjivača“, navodi se u presudi. Sudija takođe krivi ministarstvo za ponovljeno verovanje glasinama u vezi sa izveštajem o zloupotrebama u Abudži, čiji je veći deo postao nečitak. Uzbunjivač je primio zaradu za dve godine kao vid odštete.[145]

142 Zakon br. 04/l-077 o obligacionim odnosima, Službeni list Republike Kosovo / Priština / br. 16 / 19. jun 2012, POD-POGLAVLJE 7, Naknada štete.
143 Transparency International, (2013).
144 Australija, Zakon o pravičnom radu (2009). Australija, www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147.
145 Vidi Odluku Haškog okružnog suda, ECLI:NL:RBDHA:2020:8886, https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=E-

GLAVA IV - Sudski Postupak

Član 24

Sudska zaštita

1. **Uzbunjivač i povezano lice, koje je stradao zbog štetnih postupaka u vezi uzbunjivanja, ima pravo na sudsku zaštitu i nije primoran da iscrpi unutrašnja pravna sredstava u upravnom postupku.**
2. **Tužba protiv štetnog postupka podnosi se sudu u roku od šest (6) meseci od dana kada je uzbunjivač upoznat, ali ne kasnije od tri (3) godine od dana kada je preduzet štetan postupak.**
   2.1. za slučajeve koji se odnose na civilne službenike, tužba se dostavlja Odeljenju za upravna pitanja pri Osnovnom sudu u Prištini.
   2.2. za slučajeve koja se odnose na druge kategorije zaposlenih, tužba se dostavlja opštem Odeljenju Osnovnog suda, gde se nalazi sedište poslodavca ili u mestu stanovanja uzbunjivača.
3. **Pored tužbe iz stava 2 ovog člana, uzbunjivač može da uputi i zahtev za naknadu štete.**
4. **U slučajevima kada nadležni sud potvrdi da je uzbunjivač u kontekstu radnog odnosa stradao zbog štetnih postupka zbog uzbunjivanja, odlučuje, prema slučaju, da ga vrati na njegovo radno mesto, da nadoknadi načinjenu štetu i da nalaže javnoj instituciji ili privatnom subjektu da preduzme određene postupke.**
5. **Svi predmeti koji se odnose na uzbunjivanje razmatraju se prioritetno od strane suda.**

Komentar, član 24

1. Efikasna sudska zaštita uzbunjivača jedan je od najvažnijih elemenata ovog Zakona. Da bi ostvarili pravnu zaštitu, uzbunjivači moraju imati razloga da veruju - u svetlu okolnosti i informacija koje su im dostupne u vreme prijavljivanja ili obelodanjivanja njihovih informacija - da su pitanja uzbunjivača istinita. Odredbama Zakona propisano je da uzbunjivač koji je stradao zbog štetnih radnji na radnom mestu, ili je oštećen usled uzbunjivanja, ima pravo da se obrati nadležnom sudu i zatraži naknadu za pretrpljenu štetu, na osnovu propisa na snazi. Naš pozitivan zakon jasno definiše pravila za naknadu štete. Na osnovu taksativnog navođenja štetnih radnji, propisanih u članu 22. Zakona o zaštiti uzbunjivača, vidi se da je većina njih u kategoriji nematerijalne odštete, odnosno da su u vezi sa kršenjem prava na ličnost [146]
2. Zakon garantuje da uzbunjivač ima pravo na sudsku zaštitu, direktno, bez obaveze da iscrpi unutrašnje pravne lekove u upravnom postupku. Zakon propisuje da svako ko pretrpi štetno delo u vezi uzbunjivanja, može podneti tužbu na sudu. Tužba se može podneti sudu u roku od šest (6) meseci od dana kada je uzbunjivač stekao ova

CLI:NL:RBDHA:2020:8886&showbutton=true.

146 Vidi Zakon br. 16-L-077 o obligacionim odnosima (članovi 169-192). Službeni list Republike Kosovo / br. 16/19. jun 2012. Priština

saznanja, ali najkasnije u roku od tri (3) godine od dana preduzimanja štetne radnje. Pored podnošenja tužbe, oštećeni može podneti i zahtev za naknadu štete pretrpljene štetnom radnjom.

3. Zakon postavlja dva različita postupka u vezi sa podnošenjem tužbi na sudu u vezi sa zaštitom uzbunjivača od štetnih radnji. Za slučajeve koji se odnose na *civilne službenike* (državne činovnike), [147]tužba se podnosi *Odeljenju za upravne poslove Osnovnog suda u Prištin*i. Ovo odeljenje je nadležno za čitavu teritoriju zemlje i sudi i odlučuje o upravnim sporovima po tužbama protiv konačnih upravnih akata i drugim zakonom propisanim pitanjima.[148]
4. Zakon označava *„državne službenike" kao „civilne službenike",* dok relevantni propisi o javnim službenicima definišu četiri kategorije javnih službenika: 1) službenik u državnoj službi (u daljem tekstu: državni službenik); 2) službenik javne službe; 3) službenik kabineta; i 4) administrativni i pomoćni službenik. U kontekstu sudske zaštite uzbunjivača, tužbe u upravnom sporu mogu podneti samo državni službenici, a ne i druge kategorije javnih službenika.
5. Ostale tri kategorije javnih službenika i zaposlenih u privatnom sektoru mogu podneti tužbe u vezi sa sudskom zaštitom od štetnih radnji u vezi sa uzbunjivanjem Opštem odeljenju Osnovnog suda. Što se tiče teritorijalne nadležnosti, Zakon predviđa da nadležni sud može biti Osnovni sud u kome se nalazi sedište poslodavca ili u kome uzbunjivač ima svoje prebivalište.[149] Sudovi slučajeve koji se odnose na uzbunjivanje tretiraju prioritetno.
6. Zakon je utvrdio da ako sud utvrdi da je uzbunjivač pretrpeo štetne radnje, može da odluči po potrebi: na sledeći način 1) da ga vrati na radno mesto; 2) da mu nadoknadi pričinjenu štetu; i 3) naloži javnoj ili privatnoj instituciji da preduzmu određene radnje. Što se tiče određenih radnji koje sud može odrediti u svojoj odluci, one mogu biti: 1) preduzimanje adekvatnih mera u vezi sa stvaranjem uslova za povratak na radno mesto, ili 2) poštovanje odluke organa koji je naložio vraćanje na radno mesto itd. Sudovi predmete koji se odnose na uzbunjivanje tretiraju prioritetno.

Najbolje međunarodne prakse

1. Uzbunjivači mogu dugo čekati svoj dan na sudu da bi dokazali da su bili predmet bilo kakvog nepravičnog postupanja. Stoga je važno da uzbunjivači imaju neki oblik leka od prvog dana, kako bi se ograničila potencijalna pretrpljena šteta. Uzbunjivači ne bi trebalo da imaju finansijskih gubitaka ako moraju da podnesu tužbu za ostvarivanje svojih prava ili traže naknadu za povrede. Pravne naknade mogu pričiniti značajan trošak uzbunjivačima. Iako uzbunjivači mogu povratiti ove isplate na kraju predmeta, postoji mogućnost da neće moći unapred da pokriju sve ove naknade, posebno ako su nezaposleni i stavljeni na crnu listu. Ako uzbunjivači ne mogu da priušte troškove sprovođenja svojih prava, ovo dovodi u pitanje stvarnost tih prava.

147 Prema definiciji iz zakona: „Državni službenik - je javni službenik u okviru državne službe koji vrši dužnost na poziciji od profesionalnog službenika do položaja generalnog sekretara u upravi predsednika, u upravi Skupštine, u Kancelariji premijera, ministarstvu, izvršnoj agenciji, u jednim od njenih lokalnih ogranaka, u upravi institucija sistema pravosuđa, u regulatornoj agenciji, u jednom od njenih lokalnih ogranaka, u upravi sistema pravosuđa, u nezavisnoj instituciji, nezavisnoj agenciji, opštinskoj upravi, kao i bilo koji zaposleni tako definisan posebnim zakonom." *Član 2 Zakona br. 06/l -114 o javnim službenicima/ Službeni list Republike Kosovo / br. 8 /11. mart 2019, Priština*

148 Član 17(1) Zakona br. 06/L- 054 o sudovima / Službeni list Republike Kosovo / br. 22 /18. decembar 2018, Priština.

149 Član 17(1) Zakona br. 06/L- 054 o sudovima.

2. Zbog toga uzbunjivačima koji nemaju dovoljan prihod i / ili ne mogu da ostvare koristi od odgovarajuće privremene mere treba obezbediti pravnu ili finansijsku pomoć dok se pravni postupak ne okonča. Slovačka pruža pravnu pomoć u postupku.
3. Princip 21 TI podvlači važnost pravičnog saslušanja („istinski dan na sudu"): Uzbunjivači koji smatraju da su im povređena prava imaju pravo na pravično saslušanje pred nepristrasnim forumom sa potpunim pravom žalbe. Odluke moraju biti pravovremene, uzbunjivači mogu pozivati svedoke i unakrsno ih ispitivati, a pravila postupka moraju biti uravnotežena i objektivna.[150]
4. U tom svetlu, ovaj zakon dopunjuje praksu Principa 21, imajući u vidu da garantuje pravo uzbunjivača na sudsku zaštitu. Međutim, ako uzbunjivač nema sredstava za pravni postupak, neće mu se pružiti finansijska ili pravna pomoć. Stoga ,u praksi ovaj zakon ne ispunjava u potpunosti najbolje aktuelne prakse sudske zaštite.

Član 25

Teret dokaza

U svim slučajevima kada uzbunjivač ili povezano lice, smatra da je stradalo zbog štetnih postupaka zbog uzbunjivanja, poslodavac ima teret dokaza da dokaže da štetni postupak nema veze sa uzbunjivanjem.

Komentar, član 25

1. Teret dokaza (onus probandi) je pravo i obaveza stranke da u pravnom postupku dokaže ono što tvrdi na osnovu činjenice ili podataka koji imaju presudan utucaj na konačnu odluku u predmetu.
2. Odredbe člana 25 definišu veoma važno pravo koje ima veze sa teretom dokazivanja u slučajevima uzbunjivanja. Član 25 predviđa da u svim slučajevima kada uzbunjivač ili povezano lice tvrde da su usled uzbunjivanja počinjene štetne radnje, teret dokazivanja leži na poslodavcu koji mora da argumentuje ili dokaže da štetna radnja nije preduzeta usled uzbunjivanja, već iz drugih razloga.

Najbolje međunarodne prakse

1. Zaposlenima može biti veoma teško da pokažu da je prema njima postupano negativno usled uzbunjivanja. S druge strane, poslodavci obično imaju uspostavljene postupke za dokumentovanje radnji preduzetih protiv zaposlenih i zašto, i imaju lakši pristup svedocima. Budući da poslodavac ima veću moć i resurse, na njih se mora staviti teret kako bi dokazali da preduzeta radnja nije rezultat uzbunjivanja, kojim je ukazano na određenu zabrinutost. Zbog toga se međunarodnim standardima preporučuje da zakonodavstvo o uzbunjivanju skine teret dokazivanja sa poslodavca.
2. To znači da bi zaposleni trebalo da stvori samo jedan *prima facie* slučaj da je (1) otkrio informacije i (2) pretrpeo negativan tretman. Tada je na poslodavcu da dokaže da je postupanje sa zaposlenim bilo pošteno i da ni na koji način nije bilo u povezanosti sa uzbunjivanjem, dakle da bi do takvog postupanja svakako došlo. Sličan pristup je

150 Transparency International, *"A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation",* Principle 2. (2018) str.6.

zauzet u zakonu o sprečavanju diskriminacije u nekim zemljama i u propisima EU.[151]

3. Princip 8 TI utvrđuje teret dokazivanja na sledeći način: da bi izbegao sankcije ili kazne, poslodavac mora jasno i ubedljivo da dokaže da bilo kakva radnja preduzeta protiv zaposlenog na bilo koji način nije povezana ili motivisana informacijama koje je uzbunjivač razotkrio. [152]
4. Ova odredba Zakona ispunjava dobre prakse o teretu dokazivanja, pa čak i ovo pravo proširuje na osobu povezanu sa uzbunjivačem.

Član 26

Osiguranje tužbenog zahteva i mera sigurnosti

1. Uzbunjivač i povezano lice, može da podnese predlog za određivanje mere sigurnosti tužbenog zahteva i mere sigurnosti pri nadležnom sudu.

2. U vezi mere sigurnosti za tužbeni zahtev i mere sigurnosti primenjuju se odredbe zakona o parničnom postupku i zakona o upravnim sporovima.

3. Uzbunjivač se oslobađa od obaveze za deponovanje garancije pri sudu, zbog podnošenja predloga, prema stavu 1 ovog člana.

Komentar, član 26

1. Odredbom člana 26 utvrđena je mogućnost da uzbunjivač i lice povezano sa uzbunjivačem podnesu predlog mere obezbeđenja tužbenog zahteva pri nadležnom sudu. U skladu sa svojim privremenim karakterom, mere obezbeđenja ili „privremene mere“, kako su inače poznate u pravnoj literaturi, neophodan su instrument za sprovođenje pravde. Tačnije, njihova svrha je da sačuvaju pravno i činjenično stanje bez efekta *res judicata* u pogledu merituma konkretnog predmeta.[153]
2. Odluka u vezi sa merama obezbeđenja važi sve dok sud ne donese meritornu odluku. Dakle, predlog mere obezbeđenja ima za cilj: a) izbegavanje nanošenja nepopravljive štete; i b) kada je potreba za održavanjem *statusa quo* hitna. S tim u vezi, stranka / predlagač mora dostaviti dovoljno dokaza koji će ukazati da, ukoliko sud ne prihvati predlog za izricanje mere obezbeđenja, biti pričinjena nenadoknadiva šteta. U ovom slučaju, predlagač mora učiniti verodostojnim postojanje zahteva ili njegovog subjektivnog prava, i obrazložiti da postoji opasnost da bi protiv izricanja takve mere protivna strana mogla znatno onemogućiti ili ometati ostvarivanje njegovog zahteva.[154]
3. Stav 2 člana 26 upućuje na Zakon o parničnom postupku i Zakon o upravnim sporovima u vezi sa sprovođenjem pravila u vezi sa izricanjem mere obezbeđenja tužbenog zahteva. Zakon o parničnom postupku ove mere klasifikuje u dve grupe, kao što su: a) mera obezbeđenja i b) privremena mera obezbeđenja tužbenog zahteva.[155] Priroda

151 Cousiul of Europe, (2014), str. 40
152 Transparency International, (2013).
153 Haxhi Xhemajli,"*Interim Measures for Securing the Claim in Civil Proceedings in Kosovo: Legal and Practical Aspects"* (Balkan Social Science Review, Skopje) str. 23. https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/3977/3565
154 Vidi član 297(1)(b) Zakona o parničnom postupku, Službeni list Republike Kosovo / br. 38/20. septembar 2008,
155 Vidi za pojedinosti član 306(1) ZPP-a.

ovih mera je privremena zbog činjenice da one važe do trenutka kada sud donese presudu u vezi sa predmetom u kome sudi. Shodno odredbama Zakona o parničnom postupku, mera obezbeđenja tužbenog zahteva i privremena mera obezbeđenja tužbenog zahteva razlikuju se uglavnom u pogledu pružanja mogućnosti saslušanja strana u sporu, predlagača i protiv-predlagača.

4. Mera obezbeđenja u parničnom postupku vrši se uglavnom *inter partes,* tj. nakon saslušanja stranaka u sporu o zahtevu za određivanje mere suda i prigovoru protivnika predloga. Sud koji postupa po prigovoru tužene stranke može zakazati ročište u vezi mere. Na ročištu u vezi mere, sud ispituje materijalne dokaze koji se nalaze u spisima predmeta, a može izaći na uviđaj i saslušati svedoke.[156]

5. Sa druge strane se privremene mere određuju *ex parte*, bez prethodnog obaveštenja i saslušanja protivnika mere obezbeđenja, ako predlagač mere obezbeđenja verodostojno potkrepi činjenicu da je mera obezbeđenja osnovana i hitna i da bi u suprotnom svrha mere obezbeđenja bila izgubljena.[157] U ovom slučaju, sud pregleda spis predmeta i odlučuje da izrekne privremenu meru obezbeđenja, nakon što se uveri da je tužilac (predlagač) obrazložio i zasnovao svoj predlog u meri u kojoj je on verodostojan sudu u smislu hitnosti i u smislu odlučivanja o privremenoj meri obezbeđenja.[158]

6. Sadržaj odredbe člana 26 (2) podrazumeva da će privremene mere obezbeđenja tužbenog zahteva važiti u slučajevima kada se na sudovima pokreću tužbe za radne sporove, dok upućivanje na Zakon o upravnim sporovima omogućava shodnu primenu odredaba ovog zakona u slučajevima sporova koji proizilaze iz sporova koji se zasnivaju na radnim odnosima u državnoj službi.

7. Sa druge strane, odredbe stava 3 imaju za cilj da podstaknu uzbunjivače da prijave slučajeve kršenja zakona, definišući mogućnost da uzbunjivač bude oslobođen obaveze polaganja jemstva na sudu u slučajevima kada podnese predlog za izricanje mere obezbeđenja. Zakon o parničnom postupku zahteva od predlagača da izrekne privremenu meru polaganja određenog iznosa sredstava (jemstva) u roku koji je odredio sud, kako bi se obezbedila naknada bilo kakve eventualne štete koja se tuženom (protivniku predloga) može prouzrokovati, određivanjem i izvršenjem mere obezbeđenja.[159] Međutim, u slučaju da uzbunjivač podnese predlog za izricanje mere obezbeđenja tužbenog zahteva, uzbunjivač je na osnovu ove odredbe oslobođen date obaveze i nije potrebno da u ovom slučaju položi tražena sredstva u unapred utvrđenom roku koji je odredio sud.

Najbolje međunarodne prakse

1. Kao što je gore objašnjeno, uzbunjivači mogu dugo čekati svoj dan na sudu da bi dokazali da su bili predmet bilo kakvog nepravičnog postupanja. Stoga je važno da uzbunjivači imaju neki oblik leka od prvog dana, kako bi se ograničila potencijalna pretrpljena šteta. Neke oblike nepravednog postupanja, posebno otpuštanja, može biti teško poništiti ako je protekao duži vremenski period. Privremena pomoć može pomoći u održavanju radnog odnosa i sprečiti njegovo potpuno prekidanje.[160]

156 Predmet C.br. 3372/12, Osnovni sud u Prištini.
157 Vidi ZPP, 306(1).
158 Predmet, C.br. 255/15, Osnovni sud u Prištini .
159 Vidi ZPP, 297(2).
160 UNODC, (2015), str. 64.

2. Jednom kada je uzbunjivač otpušten, on ili ona treba da imaju pravo da zahtevaju privremene mere, poput vraćanja na posao ili nastavka isplate zarade, sve dok pravni zahtev ne bude presuđen ili rešen.
3. Ako je uzbunjivač i dalje zaposlen, ovo može poprimiti oblik naredbe koja zahteva od poslodavca da deluje ili prestane da deluje na određeni način. Bez privremenih mera uzbunjivač možda neće moći da održi svoj profesionalni i finansijski status dok se sudski postupak ne okonča. Kao što je istakao GAP, uzbunjivač može bankrotirati u očekivanju završetka žalbenog postupka, čak i ako je dobio prvi proces ili suđenje.[161] Ovo može biti ozbiljna prepreka za potencijalne uzbunjivače i dati nepravednu prednost poslodavcima, koji obično raspolažu mnogo većim svotama novca od pojedinaca.
4. Privremenu meru sudovi mogu odrediti privremenim nalogom. Po svemu sudeći je to predviđeno i ovim Zakonom.

Član 27

Prekršajne odredbe

1. **Nadležni sud izriče novčanu kaznu od petsto (500) deri do dvadeset hiljada (20,000) evra za javnu instituciju ili privatni subjekt, kao i nadležni autoritet, u slučaju da:**
   - **1.1. ne zaštiti uzbunjivača od štetnog postupka ili ne preduzme sve neophodne mere za obustavljanje štetnog postupka, kao i eliminisanje svake posledice štetnog delovanja, u okviru svojih nadležnosti;**
   - **1.2. ne obavesti pismeno sve zaposlene u vezi prava, koja se predviđaju ovim zakonom;**
   - **1.3. ne odredi odgovornog službenika;**
   - **1.4. ne preduzme mere nakon izveštavanja informacije, u roku predviđanog ovim zakonom;**
   - **1.5. ne informiše uzbunjivača o rezultatima procedure u predviđenom roku;**
   - **1.6. ne informiše uzbuđivača, prema njegovom zahtevu, u vezi toka i preduzetih postupka u proceduri ili ne omogući uzbunjivaču da ima uvid u spise predmeta i da učestvuje u preduzetim postupcima tokom procedure uzbunjivanja.**
   - **1.7. u slučaju da ometa uzbunjivača, kako je utvrđeno u članu 6 ovog Zakona;**
   - **1.8. u slučaju da deluje u suprotnosti člana 11 ovog Zakona.**
2. **Odgovorni službenik javne institucije, privatni subjekt, kao i odgovarajući nadležni autoritet kažnjava se novčanom kaznom od trista (300) do dve hiljade (2,000) evra u slučajevima kada je odgovoran, prema podstavovima 1.1, 1.2 i 1.4 do 1.6 stava 1 ovog člana.**
3. **Zahtev za početak prekršajnog postupka dostavlja se nadležnom sudu Agencija protiv korupcije za javni sektor i Inspektora za rad za privatni sektor.**
4. **Ako u roku šezdeset (60) dana odgovorne institucije ne preduzmu nijedan postupak ili odbiju da deluju, u tom slučaju uzbunjivač može da pokrene sam proceduru.**
5. **Ukoliko je odgovorno lice recidivista prema njemu može da se izrekne prekršajnu sankcija u novčanom iznosu do dvostruko većem iznosu, predviđenom ovim članom.**

161 GAP, (2013), Princip 15.

Komentar, član 27

1. Član 27 Zakona propisuje prekršajne novčane kazne i postupak njihovog izricanja. Međutim, važno je napomenuti da odredbe člana 27 propisuju izricanje novčanih kazni koje se odnose na primenu zakona nad fizičkim i pravnim licima, a ne licima koja prekše zakon ili profesionalne standarde rada i etike.
2. Prekršaj je ponašanje koje krši ili ugrožava javni red i mir i društvene vrednosti zagarantovane Ustavom Republike Kosovo, čija zaštita nije moguća bez sankcionisanja prekršaja. [162]Prema Zakonu o prekršajima, novčana kazna je glavna sankcija za prekršaje. Sud može izreći novčanu kaznu pravnom licu (poslodavcu) u javnom ili privatnom sektoru i fizičkom licu pravnog lica.
3. Poslodavcu u privatnom ili javnom sektoru i nadležnom organu (organ) sud izriče novčanu kaznu od pet stotina (500) do dvadeset hiljada (20.000) evra u slučajevima kada: 1) poslodavac ne zaštiti uzbunjivača od bilo kakvih štetnih postupaka, ne preduzme sve mere za obustavljanje štetnog postupka ili eliminisanje posledica svakog štetnog delovanja; 2) ne obavesti pismeno sve zaposlene o pravima predviđenim ovim zakonom; 3) ne odredi odgovornog službenika; [163]4) ne preduzme mere nakon prijavljivanja informacija u roku predviđenim ovim zakonom; 5) ne informiše uzbunjivače o rezultatu procedure u predviđenom roku; 6) ne informiše uzbunjivača, prema njegovom zahtevu, u vezi toka i preduzetih postupka u proceduri ili ne omogući uzbunjivaču da ima uvid u spise predmeta i da učestvuje u preduzetim postupcima tokom procedure uzbunjivanja; 7) u slučaju da ometa uzbunjivanje i 8) u slučaju da ne štiti prava osobe povezane sa uzbunjivačem.
4. Sud odgovornog službenika javne institucije, privatnog subjekta, kao i odgovarajući nadležni organ, kažnjava novčanom kaznom od tri stotine (300) evra do dve hiljade (2.000) evra u slučajevima kada: 1) ne zaštiti uzbunjivača od bilo kakvih štetnih postupaka, ne preduzme sve mere za obustavljanje štetnog postupka ili eliminisanje svakog štetnog delovanja, u okviru svojih nadležnosti; 2) ne obavesti pismeno sve zaposlene o pravima predviđenim ovim zakonom; 3) ne preduzme mere nakon prijavljivanja informacija u roku predviđenim ovim zakonom; 4) ne informiše uzbunjivača, prema njegovom zahtevu, u vezi toka i preduzetih postupka u proceduri ili ne omogući uzbunjivaču da ima uvid u spise predmeta i da učestvuje u preduzetim postupcima tokom procedure uzbunjivanja.
5. Član 27 (5) predviđa da: „Ukoliko je odgovorno lice recidivista prema njemu može da se izrekne prekršajnu sankcija u novčanom iznosu do dvostruko većem iznosu, predviđenom ovim članom." Odgovornom licu kome je i ranije izricana prekršajna sankcija koje ponovi prekršajne radnje, sud izriče novčanu kaznu do četiri hiljade (4.000) evra. Takođe, pojam „*odgovorno lice*" u smislu ovog člana, uključuje ne samo odgovornog službenika poslodavca u javnom ili privatnom sektoru, već i druga odgovorna lica, poput rukovodioca institucije u određenim slučajevima.

162 Član 2 (1) Zakona br. 05/l-087 o prekršajima / Službeni list Republike Kosovo / br. 33 /8. septembar 2016, Priština.
163 Vidi Godišnji izveštaj o radu ABK-a za 2020, str. 16-21. Prema podacima iz ovog izveštaja, ABK je 2020. godine podneo 23 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pri Osnovnom sudu u Prištini-Odeljenje za prekršaje, protiv javnih institucija koje nisu odredile službenika odgovornog za uzbunjivanje u zakonskom roku.
https://www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Publikimet/Raporte/3.%20Raporti_Vjetor_AKK_2020_Shqip.pdf.

6. *Zahtev* za pokretanje prekršajnog postupka podnose nadležnom sudu Agencija za borbu protiv korupcije - za javni sektor i Inspekcija rada [164]za privatni sektor, kao dve centralne agencije za sprovođenje ovog zakona. Ako u roku od šezdeset (60) dana odgovorne institucije ne preduzmu nikakve radnje ili odbiju da deluju, uzbunjivač može sam pokrenuti postupak.

Najbolje međunarodne prakse

1. Predviđanje sankcija protiv autora odmazde obezbediće efikasno izvršenje i može biti efikasno za sprečavanje ovakvih dela u budućnosti. Najbolja praksa nalaže stroge sankcije onima koji se osvećuju uzbunjivačima ili im prete. Od poslodavaca treba tražiti da preduzmu disciplinske mere protiv osvetnika. U Italiji osvetnike u javnom sektoru očekuju administrativne novčane kazne. U Australiji zakonodavstvo predviđa krivične sankcije.
2. Princip 29 TI predviđa da će se svaka odmazda ili mešanje u otkrivanje uzbunjivača smatrati nedoličnim ponašanjem, a autori odmazde podlažu radnim / profesionalnim sankcijama i građanskim kaznama.[165]

164 Član 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o inspekciji rada predviđa: Inspektorat rada sveobuhvatno nadgleda sprovođenje zakonskih i podzakonskih odredaba u oblasti rada uključujući i radne odnose, zaštitu na radu, zdravstvenu zaštitu zaposlenih i radne sredine. Zakon br. 03/l -017-194 o izmeni i dopuni Zakona o Inspektoratu rada br. 2002/9. Službeni list Republike Kosovo / Priština: Godina iii / br. 37/10. septembra 2008.
165 Transparency International, (2018).

GLAVA V - Prelazne I Završne Odredbe

Član 28

Obaveštavanje zaposlenih

1. **Poslodavac je obavezan da zaposlenima obezbedi pisana uputstva o postupku uzbunjivanja.**

2. **Uputstva iz stava 1 ovog člana i sve druge korisne informacije u vezi sa uzbunjivanjem redovno se objavljuju i ažuriraju i adekvatno distribuiraju u prostorijama poslodavca i na internet stranici kad je to tehnički izvodljivo.**

Komentar, član 28

1. Član 28 propisuje obavezu poslodavca da svom zaposlenom pruži odgovarajuća pisana uputstva u vezi sa postupcima uzbunjivanja. Za sprovođenje Zakona od ključne je važnosti da zaposleni imaju znanje o postupcima uzbunjivanja. Mehanizmi prijavljivanja uzbunjivača treba da budu propraćeni delotvornim politikama zaštite uzbunjivača. Međutim, zakon generalno predviđa da poslodavac ima obavezu da zaposlenima pruži pisana uputstva ili bilo koje korisne informacije koje pomažu u olakšavanju primene zakona.
2. Što se tiče praktične primene ovog člana, odgovorna Agencija za borbu protiv korupcije je javnim institucijama poslala Vodič za zaštitu uzbunjivača. Ovaj dokument su relevantne jedinice / strukture za ljudske resurse dostavile zaposlenima u relevantnoj javnoj instituciji, a jedan od njih je objavljen na zvaničnim internet stranicama institucija.[166]
3. Što se tiče svesti zaposlenih u privatnom sektoru, na osnovu istraživačkih podataka, može se zaključiti da zaposleni u privatnom sektoru nisu dobili uputstva o postupcima uzbunjivanja od poslodavca. Štaviše, oni uglavnom nisu imali nikakvih saznanja ni o postupku uzbunjivanja ni o njihovoj zaštiti.[167]

Najbolje međunarodne prakse

1. Razne studije su pokazale da većina uzbunjivača prvo koristi interne mehanizme prijavljivanja. Poslodavac je često najbolje mesto za rešavanje prestupa u njihovoj organizaciji. Zbog toga bi zakonodavac trebalo da zahteva ili bar snažno da podstakne organizacije javnog i privatnog sektora da uspostave delotvoran mehanizam unutrašnjeg prijavljivanja. Većina zakona o zaštiti uzbunjivača na ovo obavezuje organizacije javnog sektora.

166 Agencija za borbu protiv korupcije je u novembru 2019. godine dostavila javnim institucijama „Vodič za zaštitu uzbunjivača“, pripremljen u saradnji sa Projektom protiv privrednog kriminala - PECK II. Vodič je objavljen na zvaničnim internet stranicama brojnih javnih institucija. Vodič o zaštiti uzbunjivača.
Autor: Wim Vandekerckhove, stručnjak Saveta Evrope. Vodič možete naći klikom na sledeći link: https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c

167 Teuta Zymeri & Nur Çeku, *“A po zbatohet Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në Kosovë?”*,(Qëndra Fit, Prishtinë, 2020). https://fit-ks.org/publikimet-2/.

2. U Holandiji propisi uključuju minimalne standarde koje domaća politika mora ispunjavati.[168] U Francuskoj se to čini putem dekreta o primeni.[169]
3. Ovaj zakon podstiče poslodavce da sprovedu postupke uzbunjivanja sa odgovarajućim pismenim uputstvima, koja su prikladno raspodeljena i objavljena. Međutim, ne određuje minimalne standarde za unutrašnje procedure uzbunjivanja i stoga ne ispunjava trenutne najbolje prakse.

Član 29

Godišnji izveštaj

1. **Javne institucije, privatni subjekti, kao i regulatori prema područjima gde se vrši uzbunjivanje, pripremaju godišnji izveštaj o uzbunjivanju za prethodnu godinu do 31. decembra.**
2. **Izveštaj iz stava 1 ovog člana dostavlja se Agenciji za borbu protiv korupcije najkasnije do 31. januara naredne godine.**
3. **Agencija za borbu protiv korupcije priprema i objavljuje opšti godišnji izveštaj o uzbunjivanju za prethodnu godinu do 31. marta naredne godine.**
4. **Godišnji izveštaj iz stavova 1 i 2 ovog člana sadrži:**
   4.1. broj prijava i objava u javnom interesu;
   4.2. radnje preduzete u vezi sa tim prijavama ili objava.

Komentar, član 29

1. Glavna je svrha člana 28 da omogući nadzor nad sprovođenjem Zakona, godišnjim izveštavanjem. Svaka javna institucija, privatni subjekat ili regulator koji je ovlašćen da primi upozorenje, dužan je da pripremi godišnji izveštaj do 31. decembra. Ovaj izveštaj sadrži broj prijava i obelodanjenih informacija tokom jednogodišnjeg perioda i preduzete mere u vezi sa njihovim postupanjem. *Preduzete radnje* mogu obuhvatiti: odbijanje zahteva; obaveštenje nadležnog organa; prekršajni postupak; itd.
2. Ovi izveštaji se podnose Agenciji za borbu protiv korupcije (ABK) kao glavnom organu na nacionalnom nivou koji nadgleda sprovođenje Zakona. ABK mora pripremiti i objaviti opšti izveštaj o uzbunjivanju do 31. marta naredne godine. Prema standardima rada, ABK objavljuje godišnji izveštaj o uzbunjivanju u okviru opšteg izveštaja o radu..[170] Godišnje izveštavanje o uzbunjivanju je važno jer odražava nivo primene Zakona.
3. U perspektivi primene Zakona, takođe će imati važnu ulogu nadzor od strane relevantnog skupštinskog zakonodavnog odbora. Prema Poslovniku o radu Skupštine, skupštinski odbori u okviru svojih odgovornosti su ovlašćeni da nadgledaju sprovođenje zakona od strane vlade, odnosno ministarstva. Ovlašćenja funkcionalnog zakonodavnog odbora obavljaju se u svetlu sledećih kriterijuma: (a) delotvornost sprovođenja zakona i predloga konkretnih mera; (b) pripremiti spisak zadataka koje vlada treba da preduzme za dalju primenu, spisak vladinih odluka kojima se ove

168 Potpun tekst zakona (na holandskom) može se naći na http://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2016-07-01.
169 Dekret br. 2017-564 od 19. aprila 2017. godine o postupcima za prikupljanje objašnjenja uzbunjivača u javnim ili privatnim organizacijama ili državnoj upravi, član 5. Tekst na francuskom je dostupan na https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/4/19/ECFM1702990D/jo/texte..
170 Godišnji izveštaj o radu ABK-a za 2020, str. 16-21.

odredbe primenjuju. (c) pismeno i usmeno izveštavanje jednom godišnje na plenarnim sednicama Skupštine.[171]

4. Takođe *ex post* procena od strane Ministarstva pravde u budućnosti može igrati važnu ulogu u pogledu nivoa sprovođenja zakona. *Ex post* procena uglavnom se odnosi na procenu učinka da li su ciljevi ostvareni, preduzeti efekti, troškovi i koristi nekog zakonodavstva aktualizovani i da identifikuje sve poteškoće ili efekat proizašao iz zakona.[172]

Najbolje međunarodne prakse

1. Prema Principu 25 TI, organ za žalbe uzbunjivača treba da prikupi i redovno objavljuje (najmanje svake godine) podatke i informacije o funkcionisanju zakona i okvira za uzbunjivače (u skladu sa relevantnim zakonima o privatnosti i zaštiti podataka). Ove informacije treba da uključuju broj primljenih slučajeva; ishode predmeta (tj. prekinuti, prihvaćeni, istraženi, potvrđeni); naknada i oporavak (čuvanje poverljivosti, ako uzbunjivač zahteva); širenje prestupa u javnom i privatnom sektoru; podizanje svesti i verovanje u mehanizme uzbunjivanja; i vreme potrebno za postupanje po ovim pitanjima.[173]
2. Ova odredba Zakona zahteva od vlasti da prikupljaju i objavljuju svake godine podatke i informacije o broju otkrića i preduzetim radnjama u vezi sa tim otkrićima. Njihov nedostatak nameće obavezu objavljivanja podataka o naknadama i povraćajima i svesti i poverenju u mehanizme uzbunjivača. Štaviše, nema naznaka da se objavljene informacije čuvaju na poverljiv način i da su u skladu sa relevantnim zakonima o privatnosti i zaštiti podataka. Ova odredba Zakona ne ispunjava u potpunosti dobre prakse.

Član 30

Podzakonski akti

1. **Podzakonski akti za primenu ovog zakona biće doneti u roku od šest (6) meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.**

2. **U roku od šest (6) meseci, nakon stupanja na snagu ovog zakona, poslodavac, prema ovom Zakonu, utvrđuje odgovorne službenike za uzbuđivanje i obaveštava APK za javni sektor, odnosno Inspekciju za rad za privatni sektor.**

3. **Agencija protiv korupcije i Inspektorat za rad, obavezuju se da započnu procedure prema Zakonu o prekršajima prema poslodavcima i odgovornim službenicima, koji nisu ispunili obaveze, prema ovom zakonu, ne kasnije šest (6) meseci.**

171 Član 73 [Nadležnost odbora za nadzor sprovođenja zakona] Poslovnika o radu Skupštine (2010), https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr_K_RK_29_04_2010_1_EDbu8aqXYd.pdf.
172 Vodič za ex-post procenu zakonodavstva u Republici Kosovo, (2014). http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Udherrefyesi_per_vleresimin_ex-post_te_legjislacionit_ne_Republiken_e_Ko....pdf.
173 Transparency International, (2013).

Komentar, član 30

1. Zakonske odredbe se ne primenjuju automatski, a za njihovu primenu potrebno je doneti podzakonske akte koji imaju nižu pravnu snagu od zakona, ali pomažu u njegovoj primeni. Prema naslovu člana 30, njegov cilj i svrha je određivanje rokova za donošenje podzakonskih akata za sprovođenje Zakona. Stav 1 propisuje šestomesečni rok za donošenje podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona. Zakon izričito predviđa da podzakonski akt o postupku za prijem i postupanje u slučajevima uzbunjivanja, na predlog Ministarstva pravde, usvaja Vlada. Međutim, nije isključena mogućnost da organi za sprovođenje zakona donesu druge podzakonske akte za sprovođenje ovog Zakona.
2. Odredbe stava 2 i 3 ne uređuju aspekte podzakonskih akata, već obaveze poslodavca i nadzornih tela za sprovođenje Zakona, odnosno ABK i IR-a. Stav 2 propisuje obavezu javnih institucija koje imaju više od 15 zaposlenih da imenuju službenike odgovorne za prijem i postupanje po uzbunjivanju i da obaveštavaju o istom Agenciju za borbu protiv korupcije. Dok bi subjekti iz privatnog sektora koji imaju više od 50 zaposlenih morali da imenuju odgovorne službenike, i o tome obaveste Inspekciju rada. Međutim, krajnji rok za privatni sektor je 1.5 godina nakon stupanja na snagu zakona, usled činjenice da odredbe za privatni sektor stupaju na snagu 1 (jednu) godinu nakon stupanja na snagu zakona..[174]
3. Stav 3 uređuje obavezu Agencije za borbu protiv korupcije i Inspekcije rada da pokrenu prekršajni postupak protiv javnih ili privatnih institucija u slučaju da nisu ispunile svoje obaveze u skladu sa rokom utvrđenim stavovima 1 i 2 ovog člana.

Član 31

Stavljanje van snage

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon br. 04/L-043 o zaštiti dojavljivača.

Komentar, član 31

1. Cilj i svrha člana 31 je ukidanje Zakona br. 04 / L-043 o zaštiti informatora. Prema ovom članu, stupanjem na snagu Zakona o zaštiti uzbunjivača, prethodni zakon automatski prestaje da važi.
2. Ukidanje i donošenje novog zakona urađeno je u cilju donošenja naprednijeg zakonodavstva, zasnovanog na ustavnim načelima Kosova i u skladu sa međunarodnim standardima za zaštitu uzbunjivača.

174 Vidi komentar na član 32.

Član 32

Stupanje na snagu

Ovaj zakon stupa na snagu petnaest (15) dana od objavljivanja u Službenom listu Republike Kosova, dok odredbe koje se odnose na privatni sektor počinju da se primenjuju jednu (1) godinu od stupanja na snagu ovog zakona.

Komentar, član 32

1. Član 32 je poslednji član koji određuje rok stupanja na snagu Zakona. Prema ovoj odredbi, Zakon stupa na snagu petnaest (15) dana od objavljivanja u Službenom listu, dok odredbe koje se odnose na privatni sektor počinju da se primenjuju jednu (1) godinu od stupanja Zakona na snagu.
2. Ovakvo pravno rešenje zasnovano je na Ustavu Kosova koji predviđa da: *„Zakon stupa na snagu petnaest (15) dana nakon objavljivanja istog u Službenom listu, osim u slučajevima kada je to drugačije određeno samim zakonom.*[175] Ovaj period se odnosi na načelo pravne sigurnosti, kako bi subjekti u privatnom sektoru bili upoznati sa sadržinom zakonskih odredaba.

175 Član 80.6 [Usvajanje zakona] Ustava Kosova.

Nur Çeku / Lotte Rooijendijk

COMMENTARY

1st Edition

LAW NO. 065/L-085 ON PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

Published by
Kosova Democratic Institute (KDI)

Authors:
Nur Çeku & Lotte Rooijendijk

COPYRIGHT © 2021. Kosova Democratic Institute (KDI)

All rights reserved by the Kosova Democratic Institute, and no part of this publication may be reproduced or transmitted in any form, mechanical or electronic, including photocopying or any other system of retention and extraction of materials, without a written permission of the publisher. This publication may be reproduced or transmitted only if used for non-commercial purposes. Whenever and whoever uses various citations or materials of this publication, is obliged to make clear the source from which it has taken such citations or materials used.

The publication of this Commentary was made possible with the support of the Dutch Embassy in Kosovo. The opinions, findings and recommendations expressed in this report are the sole responsibility of the KDI and do not necessarily represent the views of the donor. The KDI is a Non-Governmental Organization (NGO) committed to supporting the development of democracy by involving citizens in public policy-making and empowering the civil society sector with a view to enhancing the transparency and accountability of public institutions.

For more information about the KDI, please visit www.kdi-kosova.org.

For any assessment, comment, criticism or suggestion, please contact us through the options provided below: Address: Bajram Kelmendi St., No. 45, 10 000, Prishtina, Kosovo. Tel: +383 (0)38 248 038 E-mail: info@kdi-kosova.org Web: www.kdi-kosova.org

Acknowledgment:

We wish to take this opportunity to express our gratitude to the Kosova Democratic Institute (KDI) for their confidence in us and for their professional assistance and excellent cooperation during the drafting of the Commentary on the Law on Protection of Whistleblowers.
We also wish to thank the officials of public institutions and private organizations, civil society representatives, lawyers, prosecutors, judges, rule of law and justice experts, from whom we received valuable comments and suggestions, for which we are truly grateful.

The authors

Authors' foreword

Economic development, rule of law, institutional integrity, in the framework of Euro-Atlantic integration, are the main aspirations of the Kosovar society. The advancement of rule of law and social well-being, the enhancement of public and private services, as well as the realization of the integration prospects, can be achieved only when all citizens are in the service of this mission. Public institutions bear the greatest responsibility, but no one should shy away from the civic responsibility to contribute. One of the key principles of the rule of law is the principle of legality, according to which the actions of institutions and citizens must comply with the legal framework. The state is considered an extension of the community, and the interest of this community, in certain cases, prevails on individual interests. The general or public interest is often undermined by legal violations, such as corruption, organized crime, miscarriage of justice, clientelism, environmental degradation, discrimination, nepotism, abuse of public money and public assets, undeserved employment in the public sector, etc. The undermining of public interest also leads to the undermining of people's individual interests and of those of the community.

Dubious practices, detrimental acts, and legal violations, which undermine the public interest, do not occur by themselves or as a consequence of any force majeure *(Vis maior)* that's unpredictable or unpreventable. These products of "human engineering" are actions that go through a process of inception and materialization. As such, they are often 'cloaked' behind rules and procedures, which makes it difficult to uncover or prove them. Public and private sector employees have the opportunity to see the preparatory actions and the commissioning of such violations to the detriment of the public interest. Reporting these actions is very important, as it hinders their execution and, consequently, their potential to cause consequences. In order to prevent at an early stage any violation considered to be detrimental to the public interest, states have enacted relevant legislation which enables the entire community of public and private sector employees to report or disclose various violations in the context of their employment relations. Furthermore, this legislation protects the persons reporting such acts from any form of retaliation against them, and guarantees their rights.

Kosovo has also adopted a special law that guarantees the protection of persons who report and disclose various violations that may undermine the public interest. This law integrates international standards and is expected to serve as an effective tool in the prevention of violations in the public and private sector. The application of this law is, undoubtedly, a test for Kosovar institutions, for the private sector, and for active citizens dedicated to the protection of the public interest. A law does not come to life by virtue of its entry into force in formal terms, but through its efficient application in daily life. Through whistleblowing, public and private sector employees can play an active role in detecting and preventing violations of the law. However, the successful implementation of the law makes it indispensable for people to properly understand the content of its provisions. Every employee in the public or private sector, before reporting or disclosing information about legal violations, detrimental acts or dubious practices, should have knowledge about the procedures on how to do so. At the same time, it is very important that potential whistleblowers have knowledge about the legal protections guaranteed to them in the event of facing possible retaliatory consequences and/or other detrimental acts against them.

The mission of effective application of legal provisions is fulfilled when they are properly understood and recognized. To assist in the implementation of the Law on Protection of Whistleblowers, we present the following Commentary whose fundamental purpose is to facilitate the understanding of the provisions of the law. The Commentary is primarily intended for the community of public and private sector employees, who may encounter various violations and who have the will to report them. By recognizing the content and meaning of the legal provisions, the community of employees will acquire certainty regarding the whistleblowing procedure and their protection from the potential consequences that may result from their whistleblowing. But at the same time, the Commentary can serve as a useful tool for responsible officials, public institutions, and private entities, regarding the procedures for implementing the provisions of this Law.

- The text of the comments on the articles and the general overview was compiled by the local author, Nur Çeku.

- The text on international best practices was compiled by Lotte Rooijendijk of Transparency International in the Netherlands.

As authors of this Commentary, we are aware that this Law is at the beginning of its implementation, so the practice related to any provision may differ from the content of its commentary. We welcome any well-intentioned professional suggestions that can contribute to improving future work and advancing the application of this Law.

Nur Çeku

Lotte Rooijendijk

Prishtina/Amsterdam 2021

CONTENTS:

Acknowledgment: ... 171
Authors' foreword ... 172
Bibliogragry: ... 176
List Of Acronyms ... 181
General Overview ... 182
1. The right to freedom of expression and whistleblowing ... 182
2. Human rights and freedoms in Kosovo's legal system ... 184
3. Background of the Law on Protection of Whistleblowers ... 186
Guidelines on using the Commentary ... 187
CHAPTER 1: General Provisions ... 188
Article 1 - Purpose ... 188
Article 2 - Scope ... 189
Article 3 - Definitions ... 192
Article 4 - General principles of duties and responsibilities of the responsible official ... 196
CHAPTER II: Whistleblowing, Rights and Protection of Whistleblowers ... 200
Article 5 - Protected reporting and disclosure ... 200
Article 6 - Prohibition of preventing whistleblowing ... 203
Article 7 - Rights of whistleblower ... 205
Article 8 - Rights of person associated with whistleblowing ... 207
Article 9 - Protection of whistleblowers ... 208
Article 10 - Prohibition of abuse of whistleblowing ... 210
Article 11 - Confidentiality ... 212
Article 12 - Protection of personal data of whistleblowers ... 214
CHAPTER III: Whistleblowing Types and Procedure ... 216
Article 13 - Types of whistleblowing ... 216
Article 14 - Form and content of whistleblowing ... 217
Article 15 - Receiving and recording whistleblowing ... 219
Article 16 - Internal whistleblowing ... 220
Article 17 - Obligations of the employer ... 223
Article 18 - External whistleblowing ... 225
Article 19 - External whistleblowing in private sector ... 228
Article 20 - Public whistleblowing ... 229
Article 21 - Whistleblowing related to national security, protection, intelligence and international relations ... 231
Article 22 - Protection from detrimental acts ... 235
Article 23 - Compensation in case of detrimental acts ... 236
CHAPTER IV: Judicial Proceedings ... 238
Article 24 - Judicial protection ... 238
Article 25 - Burden of proof ... 240
Article 26 - Ensuring the statement of claim and the security measure ... 241
Article 27 - Misdemeanor provisions ... 243

CHAPTER V: Transitory and Final Provisions 246
Article 28 - Awareness of employees 246
Article 29 - Annual report 247
Article 30 - Sub-legal acts 248
Article 31 - Repeal 249
Article 32 - Entry into force 250

BIBLIOGRAPHY:

1. Allan Rosas & Martin Scheinin, "Categories and Beneficiaries of Human Rights", Rija Hanski & Markku Suksi ed., *"An Introduction to the International Protection of Human Rights"* (Albanian version published by the Finnish Human Rights Project, Prishtina 2000).
2. Arron Phillips and David Lewis*, "Whistleblowing to Regulators: Are Prescribed Persons Fit for Purpose?"* (Middlesex: University Research Repository Project Report, 2013). https://minhalexander.files.wordpress.com/2018/08/whistleblowing-to-regulators-are-prescribed-persons-fit-for-purpose-david-lewis-2013.pdf.
3. Ashley Savage *"Whistleblowers for change: the social and economic costs and benefits of leaking and whistleblowing"*(Open Society Foundations, 2018).
4. Australia, Fair Work Act (2009). Australia, www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147.
5. Bahri Beqiri and Nur Çeku, "Introduction to Security Policies" (Prishtina, 2016) p. 37.
6. Bahrie Lecaj, "*Effective Communication through Email,*" (USAID, December 2013) http://naserkastrati.weebly.com/uploads/3/8/8/3/38831473/komunikimi-efektiv-permes-email_final_january-2014.pdf/.
7. Benjamin Buckland and Aidan Wills, "*Blowing in the Wind, Whistleblowing in the Security Sector"* (DCAF, 2013) https://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/whistleblowing-and-security-sector-buckland-and-wills.
8. Blueprint for Free Speech, (2016), https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.
9. Civil Law Convention of the Council of Europe on Corruption
10. Council of Europe, *"Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework",* (2015). https://rm.coe.int/16806fffbc
11. Council of Europe, *"Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum"* (2014), p.30.
12. Dajana Kumbaro "Introduction to International Human Rights Law," Chapter I, in Qerim Qerimi and Gentian Zyberi *"International Human Rights Law"* (Prishtina, 2015).
13. Daniele Santoro & Manohar Kumar, "Speaking Truth to Power A Theory of Whistleblowing," (Springer International Publishing AG, part of Springer Nature 2018).
14. David Banisar, "*Whistleblowing: International Standards and Developments"*(2011). *https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1753180_code1573110.pdf?abstractid=1753180&mirid=1.*
15. Declaration of Independence of the Republic of Kosovo (2008).
16. Universal Declaration of Human Rights (1948).
17. Directive of the European Parliament and of the Council of the European Union on the protection of persons reporting violations of the law in the European Union. Brussels, September 25, 2019.
18. Enver Hasani, "Constitutional Law and Human Rights - Principles and Institutions" in "*Introduction to Kosovo's Legal System*" (Prishtina, 2019, Academy of Justice)

19. EQS Group, ”*Whistleblowing Report”* (2019).https://www.eqs.com/en-us/compliance-knowledge/white-papers/whistleblowing-report-2019/.
20. Flutura Kusari, ‘*Whistleblowers in Kosovo Struggle for Protection’*. Southeast European Coalition on Whistleblower Protection, (9 September 2016). https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/
21. Flutura Kusari, Twofold whistleblower Thaçi. https://sbunker.net/teh/42789/sinjalizuesi-i-dyfishte-thaci/.
22. Francis Fukuyama, *‘State Building’ (Albanian Edition,* Tirana*,* 2010).
23. Global Principles on National Security and the Right to Information” (2013, South Africa)
24. Government Accountability Project (GAP), International Best Practice for Whistleblower Policies,(2016).
25. ECtHR, Dichand and others v. Austria, February 26, 2002.
26. ECtHR, Guja v. Moldova.
27. ECtHR, Matúz v. Hungary and Görmüş a.o. v. Turkey.
28. ECtHR, Şener v. Turkey, July 18, 2000.
29. ECtHR, Zana v. Turkey, November 25, 1997.
30. Constitutional Court of Kosovo, JUDGMENT on case no. KO54/20.
31. Harris Interactive, *“Lanceurs d’alerte”: quelle perception de la part des salariés* ?(2015), p.9. http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2015/12/Rapport-Harris-Perception-des-lanceurs-dalerte-Transparency-International-France-Tilder.pdf.
32. Haxhi Xhemajli*, “Interim Measures for Securing the Claim in Civil Proceedings in Kosovo: Legal and Practical Aspects,”* (Balkan Social Science Review, 2020 Skopje) https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/3977/3565
33. Hayden Teo and Donella Caspersz, “*Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy”,* Journal of Business Ethics, 104(2), 2011.
https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf/
34. Human Rights, Office of the Hight Commissioner. https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx.
35. International Organization for Standardization, *“Whistleblowing management systems –Guidelines no. ISO/DIS 37002”*. https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:dis:ed-1:v1:en.
36. Janet Smith DBE, The Shipman Inquiry, Fifth Report - Safeguarding Patients: Lessons from the Past - Proposals for the Future (2004).
37. John Stuart Mill, *On Liberty,* (ed.by David Bromwich and George Kateb: Yale University Press, New Haven and London, 2003).
38. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000).
39. Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, and Marianna Fotaki, “*The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices”,* (First published in 2019, UK).
40. Criminal Code No. 06/l-074 of the Republic of Kosovo, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 2, January 14, 2019, Prishtina.

41. United Nations, "*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression"* (2015) https://digitallibrary.un.org/record/805706/files/A_70_361-EN.pdf.
42. American Convention on Human Rights.
43. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950).
44. International Covenant on Civil and Political Rights (1966).
45. International Covenant on Economic, Social and Political Rights (1966).
46. Krenar Gashi, "*Kosovo: The Republic without Whistleblowers.* Balkan Investigative Reporting Network and Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (2016). https://see-whistleblowing.org/kosovo-the-republic-without-whistleblowers/
47. Constitution of the Republic of Kosovo (2008).
48. FOL Movement "*Handbook with 10 response scenarios for whistleblowing cases in the private sector,"* (Prishtina, 2020).https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Doracak-me-10-skenar%C3%AB-t%C3%AB-reagimit-p%C3%ABr-rastet-e-sinjalizimit-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.
49. Law No. 03/L-025 on Environmental Protection. Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 65, February 05, 2010, Prishtina.
50. Law No. 01, 02 -02010-39/13, date 16.12. 2013 on protection of persons who report corruption in the institutions of Bosnia and Herzegovina. http://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf .
51. Law No. 02/L — 37 on the Use of Languages; Official Gazette of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo, Prishtina: Year II, No. 10, March 01, 2007.
52. Law No. 03/L-159 on the Anti-Corruption Agency, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 65, February 05, 2010, Prishtina.
53. Law No. 03/L-044 on the Ministry of Foreign Affairs and Diplomatic Service of the Republic of Kosovo. Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina: Year III / No. No. 26, June 02, 2008.
54. Law No. 04/L-077 on Obligational Relationships, Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina, No. 16, June 19, 2012.
55. Law No. 04/L -184 on Office Work Administration. Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 18, May 28, 2013, Prishtina.
56. Law No. 05/L-021 on Protection from Discrimination, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 16, June 26, 2015, Prishtina.
57. Law No. 05/L-031 on General Administrative Procedure, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 20, June 21, 2016. Prishtina.
58. Law No. 05/l-087 on Minor Offenses, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 33, September 8, 2016, Prishtina.
59. Law No. 06/L-082 on Protection of Personal Data, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 6, February 25, 2019, Prishtina.
60. Law No. 06/L-016 on Business Organizations, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 9, May 24, 2018, Prishtina.
61. Law No. 06/L-054 on Courts, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 22, December 18, 2018, Prishtina.

62. Law No. 06/L-113 on the Organization and Functioning of the State Administration and Independent Agencies, Official Gazette of the Republic of Kosovo. No. 7, March 01, 2019, Prishtina.
63. Law No. 06/L-114 on Public Officials, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 8, March 11, 2019, Prishtina.
64. Law No. 065/L-085 on Protection of Whistleblowers, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 22, December 18, 2018, Prishtina.
65. Law No. 60/2016 on Whistleblowing and Protection of Whistleblowers in Albania. https://univlora.edu.al/wp-content/uploads/2018/01/ligj-nr-60-dt-per-sinjalizimin-dhe-mbrojtjen-sinjalizuesve.pdf.
66. Law No. 06/L-011 on the Prevention of Conflict of Interest in Discharge of a Public Function, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 5, April 27, 2018, Prishtina.
67. Law No. 06/L-043 on Freedom of Association in Non- Governmental Organizations, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 11, April 24, 2019, Prishtina.
68. 05/L-031 on Contested Procedure, Official Gazette of the Republic of Kosovo No. 38, September 20, 2008, Prishtina.
69. Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin *"Whistleblowing in Organizations"(* New York, by Taylor & Francis Group, LLC, 2008).
70. Mark Worth and co-authors: Suelette Dreyfus, Cannelle Lavite and Garreth Hanle "*Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results"* (Blueprint for Free Speech, 2018). www.blueprintforfreespeech.net.
71. Michael Hamilton, "Freedom of Speech in International Law" in Adrienne Stone & Frederick Schauer *"The Oxford Handbook of Freedom of Speech"* (Oxford University Press, 2021).
72. Micheal Freeman, *"Lloyd's Introduction to Jurisprudence"* (London, 2014).
73. OECD Anti-Bribery Convention.
74. OECD, *"Corporate Governance and Business Integrity, A Stocktaking of Corporate Practices"*. (2015), p. 80. https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf
75. Paul Latimer & AJ Brown, *" Whistleblower Laws: International Best Practice* " in UNSW Law Journal (2008).
76. Public Interest Disclosure Act (2013),www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.
77. European Commission Progress Report Kosovo 2016. www.meiks.net/repository/docs/20170717114956_raporti_i_progresit_2016_shqip.pdf
78. ACA Annual Work Report for 2020, p. 16-21. https://www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Publikimet/Raporte/3.%20Raporti_Vjetor_AKK_2020_Shqip.pdf.
79. Case C.no. 3372/12, Basic Court in Prishtina.
80. Case C.no. 255/15, Basic Court in Prishtina.
81. Regulation (GoK)- No. 03/2021 on Determining the Procedure for Receiving and Handling Whistleblowing Cases. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=41216.
82. Rules of Procedure of the Assembly (2010).
83. South African Law Reform Commission*" Discussion Paper, Protected Disclosures 107"*(2014), p. 45. https://www.justice.gov.za/salrc/dpapers/dp107.pdf.

84. Steven Swinford and Caroline Gammell, "*Warnings of care home 'were ignored for months'*", The Telegraph, 1 June 2011.www.telegraph.co.uk/news/health/news/8551025/Warnings-of-care-home-were-ignored-for-months.html.
85. Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust Internal Reporting Programs (2004).
86. Transparency International, "A *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation"*(2018). https://www.transparency.nl/wpcontent/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf
87. Transparency International, *"Hidden Costs",*www.transparency.org/news/story/hidden_costs.
88. Transparency International*, "International principles for whistleblower legislation best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest"* (2013).
89. Administrative Instruction No. 03/2013 on standards for the drafting of normative acts. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8696
90. Guide on whistleblowing in the private sector, (FOL Movement, 2020, Prishtina). https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Udh%C3%ABzues-p%C3%ABr-sinjalizimin-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.
91. United Nations Convention against Corruption.
92. United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx
93. United Nations Office on Drugs and Crime, (UNODC), "*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons"* (2015).
94. Wim Vandekerckhove, *"Handbook on Protection of Whistleblowers"* (Council of Europe, 2019). https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c
95. Wofgang Benedek ed. *"Understanding Human Rights: Manual on Human Rights Education*", (Albanian Edition: University of Prishtina Human Rights Center, 2000.
www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports
96. Zejnullah Gruda, "*Public International Law"* (Prishtina, 2002).

LIST OF ACRONYMS

KIA	Kosovo Intelligence Agency
KIA	Anti-Corruption Agency
EU	European Union
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
ECtHR	European Court of Human Rights
LI	Labour Inspectorate
ECHR	European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
CoE	Council of Europe
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESPR	International Covenant on Economic, Social and Political Rights
UN	United Nations
TI	Transparency International
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
GAP	Government Accountability Project

GENERAL OVERVIEW

1. The right to freedom of expression and whistleblowing

The right of persons to blow the whistle on legal violations, dubious practices or detrimental acts within the context of their employment relationship, which harm the public interest, derives from the right to freedom of expression and is an extension of it. The right to freedom of expression, together with the freedom of association, religion and assembly, constitute the essence of political human rights. The right to freedom of expression is a necessary condition for the realization of the principles of accountability and transparency, which are also essential for the advancement and protection of human rights.[1] Civic and political rights and freedoms are considered to be the core of human rights and freedoms in general. Fundamental rights and freedoms are rights that people enjoy because they are human beings, and as such they are not granted by states individually, but are universal for all people regardless of ethnic, racial, gender, religious, cultural differences, etc.[2]

Human rights are interrelated, interdependent and inseparable from each other, thus forming the whole architecture of these rights - e.g., the right to life is necessarily linked to the right to food, shelter, hygiene or health care. According to James Nickel, human rights are the basic moral guarantees that people in all countries and cultures are endowed with for the very fact that they are human.[3] Despite the fact that human rights are universal and inseparable, they are listed in different categories. A classic and frequently referred to division, is the division into the "*three following generations of human rights*"[4]: (1) civic and political rights, or fundamental freedoms; (2) economic, social and cultural rights, i.e. living conditions, and (3) the collective rights to peace, development and the environment.[5]

Human history, in all its stages, shows the great and unceasing efforts of people to enjoy rights and freedoms in their daily lives. The development of the rule of law, the democratic system and social well-being is precisely related to the protection of fundamental human rights and freedoms in the society. However, the realization of these rights has seen an affirmative process through their universality, which has been achieved through an international legal order with standards that must be respected by states in relation to citizens. International law has undoubtedly had a major impact on shaping human rights.[6] To this end, the international structures and standards for the promotion and protection of human rights were developed mainly under the auspices of the United Nations (UN) with the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), which was followed

1 Michael Hamilton, "Freedom of Speech in International Law" in Adrienne Stone & Frederick Schauer *"The Oxford Handbook of Freedom of Speech"* (Oxford University Press, 2021) Chapter 11. p. 193-212.

2 Regarding the meaning of human rights and fundamental freedoms, see the official website of the United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx.

3 Micheal Freeman, *"Lloyd's Introduction to Jurisprudence"* (London, 2014,) p. 2409.

4 In addition to this classical division, in the doctrinal aspect are also treated the subjective rights related to genetic engineering "Despite the fact that human rights have a universal character", which has to do with genetic engineering or the rights of future generations. See: Enver Hasani, "Constitutional Law and Human Rights - Principles and Institutions" in "*Introduction to Kosovo's Legal System*" (Prishtina, 2019, Academy of Justice) p. 44.

5 Allan Rosas & Martin Scheinin, "Categories and Beneficiaries of Human Rights", Rija Hanski & Markku Suksi ed., *"An Introduction to the International Protection of Human Rights"* (Albanian version published by the Finnish Human Rights Project, Prishtina 2000) p. 61.

6 Dajana Kumbaro "Introduction to International Human Rights Law" Chapter I, in Qerim Qerimi and Gentian Zyberi *"International Human Rights Law"* (Prishtina, 2015) p.25.

by legally mandatory instruments, such as: International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights.[7] These three acts together make up what is called the International Code of Human Rights.[8] In addition to the global system under the UN framework, human rights are also protected and guaranteed within regional systems, such as the European, American, and African systems, within which very important standards and oversight mechanisms operate.

The origins of the right to freedom of speech take us back to the 18th and 19th centuries, to the struggle for individual freedoms, and according to John Stuart Mill, "Freedom of speech was one of the safeguards against corrupt and tyrannical governments."[9] As a result of the Enlightenment, the right to freedom of expression was also embodied in the American Constitution (1787) and the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen (1789). In light of Enlightenment principles, US President Roosevelt proclaimed in 1941 that freedom of speech, along with freedom from fear, from want, and of worship, should be the foundation on which the next world order was to be built.[10] These "*four freedoms*" had a major impact on the perspective of universal standards of human rights and freedoms.

The right to freedom of expression is guaranteed by many international and regional legal instruments[11] which are integrated into national legal systems. According to the content of the general legal regulation, the right to freedom of expression is a framework right which includes: (1) freedom of thought; (2) the right to seek information and ideas; (3) the right to receive information and ideas, and (4) the right to impart information and ideas. According to international, regional, and national standards, freedom of expression is guaranteed not only in its content but also in its means of expression, such as orally, in writing, through the press, the Internet, art, music, etc.

However, it should be noted that the exercise of freedom of expression may be subject to restrictions, conditions, or even penalties that are prescribed by law and necessary for a democratic society. These restrictions can be: (1) maintaining national security and sovereignty; (2) protection of order and protection from crime; (3) protection of morals and public health; (4) respecting the rights or reputation of others, and (5) ensuring the impartiality and independence of the judicial system.[12]

The European regional human rights system is an affirmative system of protection of freedom of expression, and in this context, of whistleblowers. Almost all countries within the framework of the Council of Europe (CoE) have integrated the ECHR into domestic legislation as a binding instrument for public institutions, including the courts. The ECHR should be read in an integrated manner at the same time as the case law of the

7 The Universal Declaration of Human Rights was adopted on June 10, 1948, while the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights were adopted in 1966 and entered into force 10 years later, in 1976.

8 Wofgang Benedek ed. *"Understanding Human Rights: Manual on Human Rights Education",* (Albanian Edition: University of Prishtina Human Rights Center, 2000) p. 42.

9 John Stuart Mill, *On Liberty,* (ed.by David Bromwich and George Kateb: Yale University Press, New Haven and London, 2003), Chapter II, Of the Liberty of Thought and Discussion. p. 86-120.

10 Zejnullah Gruda*, "International Public Law"(* Prishtina, 2002) p. 364.

11 The main international and regional instruments in which the right to freedom of expression is defined are: Universal Declaration of Human Rights (Article 19); Covenant on Civil and Political Rights (Article 19); European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 10); American Convention on Human Rights (Article 9); Charter of Fundamental Rights of the European Union (Article 11).

12 Article 19, Universal Declaration of Human Rights - UDHR; Article 19, International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR; Article 10, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols - ECHR; European Charter of Human Rights, Article 11.

European Court of Human Rights (ECtHR), because the decisions of the ECtHR enjoy the status of enforceable norms. Regarding the right to freedom of expression, the ECtHR has consistently held that "*freedom of expression is one of the main foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and self-realization of every individual*." Regarding the restriction of the right to freedom of expression, according to the ECtHR, "*This freedom is subject to exceptions which, however, must be interpreted strictly and convincingly, while the word 'necessary' implies the existence of a 'pressing social need'*. "[13]
Interpreting Article 10 of the ECHR, the ECtHR has issued some of the key decisions on the protection of whistleblowers, which have also established international affirmative standards for the right of whistleblowers and the protection of whistleblowers.[14] Due to the important role that whistleblowers play in democratic societies, the ECtHR has provided them with special protection. According to the ECtHR, individuals who report or disclose information on acts that harm the public interest, contribute to strengthening accountability, transparency and the rule of law. In light of these principles and standards, many European countries have adopted special laws in this area.[15] The protection and well-being of whistleblowers is also defined at the level of the European Union through the Directive on the protection of persons reporting violations of European Union law, which obliges EU member states to transpose the Directive within two years in their national legislation.[16]

2. Human rights and freedoms in Kosovo's legal system

Within Kosovo's legal system, fundamental human rights and freedoms are defined according to international standards and instruments. The Constitution of Kosovo, throughout its text, has incorporated provisions regarding the protection of fundamental human rights and freedoms. In its letter and spirit are embodied the affirmative standards on human rights, limitation of power, independence of the judiciary, and rule of law. The basic constitutional provisions stipulate that equality before the law and full respect for human rights and freedoms are essential principles for the exercise of public authority.[17] Respect for fundamental rights and freedoms is also one of the fundamental values on which the constitutional order of the Republic of Kosovo is built.[18] Constitutional order means not only the constitutional norm, but also the organization and institutional structures, which exercise their powers according to the given constitutional and legal mandate.

13 See ECtHR cases: Zana v. Turkey, November 25, 1997; Şener v. Turkey, July 18, 2000; Dichand and others v. Austria, February 26, 2002.
14 The main cases of the ECtHR regarding the scope of whistleblowing and protection of whistleblowers are: Guja v. Moldova, Matúz v. Hungary and Görmüş a.o. v. Turkey, see: Dirk Voorhoof; Ad van Loon; Charlotte Vier and Ronan Ó Fathaigh, *"Freedom of expression, the Media and Journalists Case-law of the European Court of Human Rights"* (ed. Tarlach McGonagle IRIS Themes, vol. III 6th edition, April 2021).
15 The United Kingdom is the first country in Europe to adopt such an act called "The UK's Public Interest Disclosure Act" (1988). For trends in the adoption of laws on the disclosure of information and the protection of whistleblowers, international principles and standards, see: M. Worth S. Dreyfus and G. Hanley, "*Gaps in the System: Whistleblowers Laws in the EU"* (2018), www.blueprint-forfreespeech.net.
16 Directive of the European Parliament and of the Council of the European Union on the protection of persons reporting violations of the law in the European Union. Brussels, September 25, 2019. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/en/pdf The transposition includes legislative and administrative measures by the competent authorities of a Member State to integrate within the national legal system the obligations, rights and duties provided for in the Directive.
17 Article 3 [Equality Before the Law] of the Constitution of Kosovo.
18 Article 7 [Values] of the Constitution of Kosovo.

The Constitution of Kosovo, similar to the constitutions of other countries, contains a special chapter on human rights and freedoms, respectively its Chapter II. This chapter lists the human rights and freedoms of the three generations. Whereas Article 22 explicitly defines the main international instruments on human rights and freedoms that are self-enforceable and with the same status as the constitutional provisions themselves. The provisions of these instruments take precedence in the event of conflicts with laws or other acts of public institutions.[19] Regarding the protection of fundamental human rights and freedoms, the Constitution of Kosovo contains two innovations which distinguish it from the constitutions of other countries. The first is Article 53, which, as such, is not found in any other Constitution in Europe.[20] This article states that *"human rights and fundamental freedoms guaranteed by this Constitution shall be interpreted consistent with the court decisions of the European Court of Human Rights."*[21] The second concerns the preventive review by the Constitutional Court of proposed constitutional amendments in order to assess whether they diminish the human rights and freedoms guaranteed by Chapter II of the Constitution. In the event that the Court finds that the proposed amendment diminishes the human rights and freedoms guaranteed by Chapter II of the Constitution, it may not be put to a vote by members of the Assembly.[22]

Guaranteeing human rights and freedoms is the rule, while restricting them on the other hand is the exception. The Constitution of Kosovo, in Article 55, sets out the criteria according to which guaranteed rights may be restricted. The main criteria are that they can be restricted by law, insofar as it is necessary for a democratic society, only insofar as they serve the legitimate purpose of the restriction and without prejudice to the essence of the guaranteed right. These principles have been reconfirmed by the Constitutional Court in the text of the Constitution, Article 55, regarding the assessment of the constitutionality of Decision No. 01/15 of the Government of the Republic of Kosovo, of 23 March 2020, on measures against the Covid-19 pandemic in the country.[23] According to the Court, the restriction of fundamental rights and freedoms can be done "only by law" adopted by the Assembly of the Republic of Kosovo. In addition to the Constitution, fundamental rights and freedoms are also guaranteed through the body of legislation in the civil, criminal and administrative fields. Also, specific laws on protection against discrimination, gender equality, protection of personal data, access to public documents - which extensively process constitutional provisions - have a significant impact on the protection of human rights and freedoms.

19 Article 22 [Direct Applicability of International Agreements and Instruments] of the Constitution defines the following instruments: (1) (1) Universal Declaration of Human Rights; (2) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols; (3) International Covenant on Civil and Political Rights and its Protocols; (4) Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities; (5) Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; (6) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; (7) Convention on the Rights of the Child; (8) Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment.

20 Enver Hasani (2019), p. 57.

21 Under Article 53, public authorities in Kosovo have an obligation to refer to the jurisprudence of the ECtHR, but in practice this rarely happens. A positive exception here is the Constitutional Court of Kosovo that has actively referred to the case law of the ECtHR, which implements the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

22 JUDGMENT on case no. K013/15 Evaluation of an amendment to the Constitution of the Republic of Kosovo, proposed by fifty-five MPs of the Assembly of the Republic of Kosovo, and referred by the Speaker of the Assembly of the Republic of Kosovo on February 6, 2015, with letter no. 05-259/DO-179. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10750.

23 Constitutional Court of Kosovo, JUDGMENT on case no. KO54/20.

3. Background of the Law on Protection of Whistleblowers

The Constitution of Kosovo defines the right to freedom of expression according to international instruments, such as: UDHR, ICCPR and ECHR, which are directly applicable in Kosovo.[24] The field of whistleblowing and protection of whistleblowers until 2011 was partially covered by legislation in other areas, such as criminal legislation, legislation on information classification, anti-corruption legislation, etc. Whereas in 2011, the Law on the Protection of Informants was adopted, which aimed to encourage people, in their official capacity or as citizens, to file reports on illegal actions.[25]
Although this law claimed to provide a legal framework for the submission of information on criminal or minor offenses and the protection of informants, its implementation in practice had no effect. The law on informants was not in line with international standards, due to the fact that it did not meet the minimum mechanisms for disclosing information or requests for protection.[26] The main drawbacks of the Law on Protection of Informants were that it (1) did not define whistleblowing as an action; (2) informants could report only within a public or private institution and not in the media or any other institution; (3) did not specify criminal, civil and misdemeanour sanctions in case of obstruction of information or failure of institutional mechanisms to protect informants.[27]
In addition to the content of the law, the socio-cultural aspect has also affected its inefficiency, as the term *'informant'*, seemed inappropriate because of the historically negative connotations during the communist era.[28]The term 'informant' was associated with former collaborators of the notorious security services that had massively violated human rights and freedoms. actually, the situation is not the same, as now informants (whistleblowers) report legal violations, in the public interest, although the code of silence in most cases is still prevalent.
In order to advance the legal framework for enabling whistleblowing and protection of whistleblowers in accordance with international standards, the Assembly of Kosovo, on November 23, 2018, adopted Law no. 065/L-085 on Protection of Whistleblowers. This law was promulgated by the President of the Republic of Kosovo with Decree No. DL-062-2018, on 13.12.2018. It was published in the Official Gazette on December 18, 2018, and entered into force 15 days after its publication. Provisions referring to the private sector are applicable one (1) year after its entry into force. [29] With its entry into force, *ex lege*, Law No. 04/L-043 on Protection of Informants was repelled.

24 Article 40 [Freedom of expression] of the Constitution.
25 Law No. 04/L-159 on Protection of Informants, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 14, September 9, 2011, Prishtina.
26 European Commission Progress Report Kosovo 2016, Rule of Law, p. 17. https://www.meiks.net/repository/docs/20170717114956_raporti_i_progresit_2016_shqip.pdf
27 See F. Kusari, '*Whistleblowers in Kosovo Struggle for Protection'.* Southeast European Coalition on Whistleblower Protection, (9 September 2016). https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/
28 K. Gashi, "*Kosovo: The Republic without Whistle blowers.* Balkan Investigative Reporting Network and Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (12 September 2016). https://see-whistleblowing.org/kosovo-the-republic-without-whistleblowers/.
29 Law No. 065/L-085 on Protection of Whistleblowers, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 22, December 18, 2018, Prishtina.

Guidelines on using the Commentary

In terms of methodology, this Commentary has been realized by interpreting article by article the Law on Protection of Whistleblowers. The comments on each article are provided in a simple and understandable structure for the reader, which responds to the content of the article and not to the division of paragraphs or sub-paragraphs. Each article of the law is followed by the text of the comments, organized in ordinal numbers (1, 2, 3, etc.). The commentary is based on clarifying the meaning of the norm by its content itself, and conceptualizing them with the norms (articles) of other laws, in order to clarify how a certain article can be applied in practice. Moreover, the commentary of the articles is also supported by the international best practices, thus reflecting whether the provisions of the Law on Protection of Whistleblowers are in line with the relevant best practices. Finally, when appropriate and relevant, case law and concrete cases of whistleblowers from other countries are used as well, to demonstrate how certain ambiguities in whistleblowing legislation have been addressed or resolved.

CHAPTER 1: General Provisions

Article 1

Purpose

The purpose of this Law is to enable the whistleblowing of violations in the public and private sector and the protection of whistleblowers.

Comment, Article 1

1. The right to whistleblowing is the right of persons to seek, receive and impart information about violations of the law, dubious practices or detrimental acts in the context of their employment relationship. Public or private sector employees are the first to have information on various violations that have occurred or are in the preparatory phase to occur. Persons who report various violations play an essential role in preventing harm and protecting the public interest. However, whistleblowing also carries the risk of retaliatory actions. Therefore, the community of public and private sector employees, in most cases, remain silent or indifferent to these actions. They consider that the possibility of reporting is inefficient or that reporting can bring them problems in the workplace in one form or another. Whistleblowing requires courage and civic activism, and people who report need proper protection.[30]
2. Law No. 03/L-233 on Protection of Whistleblowers (*hereafter: The law*) aims to create a safe environment for all employees who report such actions, and at the same time, an unsafe environment for all individuals allegedly involved in legal violations.
3. The field of whistleblowing and whistleblowing protection is a new field and can also be considered as *sui generis*. Moreover, the essential purpose of the Law, in its spirit and letter, is to influence the change of the culture of silence regarding the violations that harm the public interest. The main emphasis of the Law is the protection of whistleblowers who report or make public various violations. The implementation of the Law is expected to strengthen the integrity and accountability of public institutions, on the one hand, and will create preconditions for the private sector to provide more efficient services, on the other hand. In this view, this Law is an important part of the legal architecture for combating and preventing various violations which infringe or harm the public interest.
4. Article 1 of the Law defines the general purpose of the legal regulation on whistleblowing and for the protection of whistleblowers. Unlike the title of the Law, which refers only to the protection of whistleblowers, the provisions of Article 1 extend the scope of the law to include whistleblowing as a process or action. According to a narrower interpretation, the basic purpose of the Law is to establish the legal basis for the definition of whistleblowing procedures in the public and private sector, and for the protection of whistleblowers. However, according to a broader interpretation, the basic purpose of the law is to create an environment that enables whistleblowing and protects whistleblowers from the consequences of any retaliatory action, the creation

30 See: Ashley Savage" *Whistleblowers for change: the social and economic costs and benefits of leaking and whistleblowing"* (Open Society Foundations, 2018).

of whistleblowing channels, structures for administrative investigation, awareness and judicial protection.

5. The democratic process, the rule of law and human rights are the spirit of this Law. These components remain naturally interconnected, inseparable, and interdependent. Fundamental rights are closely related to the right to free expression and the right to access information as fundamental values of the constitutional order of the Republic of Kosovo.[31] The law aims to ensure that public and private sector employees can talk about various legal violations, and that every employer must ensure that employees who report such acts are protected from various acts of victimization or retaliation against them.

International best practices

1. The guiding principle of Transparency International on whistleblowing states: "Protected individuals and disclosures that refer to all employees and workers in the public and private sectors need accessible and reliable channels to report malpractice; robust protection from all forms of retaliation; and mechanisms for disclosures that promote reforms that correct legislative, policy or procedural inadequacies, and prevent future malpractice.".[32]
2. This Law aims to provide protection for whistleblowers in both the public and private sectors, and in this sense is in line with current best practices.

Article 2

Scope

This Law sets out the rules on whistleblowing, whistleblowing procedure, rights and protection of whistleblowers and the obligations of public institutions and private entities regarding whistleblowing.

Comment, Article 2

1. The purpose and object of Article 2 is to define the scope of the Law which includes all public sector institutions and private sector entities, because the activities of these sectors are interrelated. Practices show that in many cases an action or violation is committed through cooperation between organizations (persons) from the public and private sector. The provisions of Article 2 define the scope of the Law, and for this reason, these provisions are fundamental and not merely declarative. The scope of the Law contains four essential elements which together build its overall architecture, and include: (1) the rules on whistleblowing; (2) whistleblowing procedure; (3) rights and protection of whistleblowers; and (4) the obligations of public institutions and private entities regarding whistleblowing.

31 Article 7 [Values], Article 40 [Freedom of Expression] and Article 41 [Right of Access to Public Documents] of the Constitution of Kosovo. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702.

32 See: International Transparency, "*International Principe for Whistleblower Legislation, Best Practices For Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest* (2013). https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf.

2. These elements are broadly regulated by the following provisions of the Law, thus building the framework within which public and private sector employees can report various violations. This framework includes areas in which whistleblowing can take place, institutions or addresses where a whistleblower should turn to, procedures for handling whistleblowers, protection and rights of whistleblowers and of persons associated with the whistleblower, judicial protection and penalties for minor offenses. The obligation of public sector institutions and private sector entities to appoint responsible officials to raise the awareness of employees and to produce annual reporting on whistleblowing, are in function of fulfilling the general purpose of the Law.
3. States have different practices regarding legal regulation on whistleblowing and protection of whistleblowers. Some countries have regulated this field by criminal legislation, while others have it disseminated in some other laws, such as criminal or labour legislation. Some countries, with a special emphasis on Europe, regulate this area by a special law *(lex speciales*).[33] But regardless of the manner of legal regulation, international standards are that: 1) there should be a law that comprehensively regulates whistleblowing and the protection of whistleblowers; 2) the law's scope shall cover the public and private sector; 3) public and private sector institutions have an obligation to deal with whistleblowing reports, and 4) public and private sector institutions must guarantee legal protection of whistleblowers from any retaliatory action.
4. The law has integrated the European principles and standards set out in the Recommendation of the Council of Europe (2014/7) and Directive 2019/1937 of the European Parliament and of the Council on the protection of persons who report violations of European Union law. According to the Government Accountability Project, out of the 20 best principles from the checklist of international legislation, the Law contains 13 of them.[34]
5. It is important to note that this Law is a *lex specialis* on the field of whistleblowing and does not 'interfere' in the scope of other laws, which also set out obligations for reporting various violations and protecting the persons who report them. In order to clarify which laws are in question, the following will be an overview of them.
6. The Criminal Code, in Article 200 (2), stipulates the protection of persons who report in defence of the public interest as follows: "*A person is not criminally liable under paragraph 1. of this Article if he or she disclosed the confidential information in the public interest, if such interest outweighs the interest in the non-disclosure of the confidential information.*" Whereas Article 388(2) defines the protection of whistleblowers as follows: *"Whoever takes any action harmful to any person with the intent to retaliation for reporting or disclosing information for acts and omissions that pose a threat or violation of public interest shall be punished by fine or imprisonment of up to two (2) years."*.[35]

33 See: Mark Worth and co-authors: Suelette Dreyfus, Cannelle Lavite and Garreth Hanle "*Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results"* (Blueprint for Free Speech, 2018). www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.

34 Government Accountability Project "*Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation*" (London 2021) p.75.

35 Criminal Code No. 06/l-074 of the Republic of Kosovo, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 2, January 14, 2019, Prishtina.

7. The Law on Protection from Discrimination also contains provisions on the protection of persons who reports discrimination. Article 4 (1.15) stipulates that "*Victimization is deemed discrimination on the grounds set out in Article 1 of this Law, and occurs when a person suffers an adverse or negative consequences in response to a complaint or non-complaint (started procedures) or actions in order to apply the principle of equal treatment or when such person provides information, evidence or assistance in relation to the complaint procedure in case of discrimination*".[36]
8. Also, the Law on the Anti-Corruption Agency, in Article 19, sets out the options for reporting corruption as follows*: "1. When a person suspects on a corruption case he or she may report such case in the Agency; 2. If a person during the official duty is aware of official corrupted action, should notify the Agency and also to undertake necessary measures to preserve data in connection with corrupted conduct; 3. Paragraphs 1 and 2 of this Article shall not exclude the possibility of person to report cases directly to other institutions responsible for law enforcement."*[37]
9. The Law on Prevention of Conflict of Interest in Discharge of a Public Function., which is one of the most important laws for strengthening the integrity of the public sector and guaranteeing the performance of public duties in an objective, impartial and transparent manner in the service of the public interest, Article 7 (1) stipulates that: *"Notwithstanding any other legal obligations, any person who has knowledge or reasonable suspicion about a conflict of interest of any official shall notify the official's employer institution or the Anti-Corruption Agency"*.[38]
10. The Law on the Kosovo Intelligence Agency (KIA) is the basic law on the organization and scope of the KIA. Due to the specific mandate of the KIA, Article 18 explicitly sets out the legal obligations for KIA members to perform their duties in accordance with the law. Moreover, the provisions of Article 18 provide that *"If an employee otherwise believes that the KIA or a KIA employee may have violated or may be in violation of a relevant law, regulation or policy, he or she must report this to the Inspector General."*[39]

International best practices

1. An important requirement of any whistleblowing legislation is to ensure that it clearly defines its purpose of application, namely, what types of disclosures are covered, to whom it applies, and what level of confidence in the concern raised should the whistleblower have. The scope of application should be as wide as possible to cover any possible whistleblowing situation and ensure that all whistleblowers are protected by legislation.
2. Vacuums and lack of clarity can lead to situations where individuals decide to speak with the conviction that they are protected, when in fact they are not, and thus are vulnerable to unfair treatment.[40]

36 Law No. 05/L-021 on Protection from Discrimination; Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 16, June 6, 2015, Prishtina.
37 Law No. 03/L-159 on the Anti-Corruption Agency, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 65, February 05, 2010, Prishtina.
38 Law No. 06/L-011 on the Prevention of Conflict of Interest in Discharge of a Public Function, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 5, April 27, 2018, Prishtina.
39 Article 18, Law No.03/L-063 on the Kosovo Intelligence Agency, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 30, June 15, 2008, Prishtina.
40 See: Transparency International, "A *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation"*(2018). https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.

Article 3

Definitions

1. **For purposes of this Law, the following terms have the following meanings:**
   - **1.1. Whistleblower – is any person who reports or discloses information on threat or damage to the public interest in the context of own employment relationship in the public or private sector.**
   - **1.2. Public interest reporting or disclosure – means reporting or disclosure of information on acts or omissions that pose a threat or damage to the public interest.**
   - **1.3. Reporting – means reporting in the public institution or private entity or to the competent authority.**
   - **1.4. Disclosure – means making information public.**
   - **1.5. A person in the context of an employment relationship – means a natural person who is or has been:**
     - **1.5.1. in employment relationship with a public institution or private entity, regardless of the nature of the relationship, its duration or payment;**
     - **1.5.2. an external or occasional associate, volunteer, in professional internship or training relationship;**
     - **1.5.3. a candidate for employment, volunteering activities, professional internship or training;**
     - **1.5.4. in contractual relationship for works, services or other types of cooperation or use of services of public institution or private entity, including contracting or subcontracting;**
   - **1.6. Employer – means any public institution or private entity belonging to any of the categories defined in subparagraph 1.5 of this paragraph;**
   - **1.7. Anti-Corruption Agency or any other authority that has the right to get reports in compliance with the legislation into force, with regard to whistleblowing in the public sector, while the regulators according to the field where whistleblowing is made in the private sector.**
   - **1.8. Public institution – means public bodies, authorities and agencies at central and local level that exercise legislative, executive, administrative, judicial or prosecutorial powers or other public institutions established by Law.**
   - **1.9. Private entity – means business organizations, legal persons under the Law on Freedom of Association in Non-Governmental Organizations and other legal persons determined by Law.**
   - **1.10. Responsible officer – the person assigned by the public institution or the private entity to receive and handle whistleblowing.**
   - **1.11. Detrimental act – any direct or indirect action or omission that harms the legitimate interest of the whistleblower or person associated with whistleblower;**
   - **1.12. Person associated with the whistleblower – is the person who assists the whistleblower or can provide evidence related to whistleblowing or any other person that may be harmed due to any association with the whistleblower.**
   - **1.13. Personal data – means any information about an identified or identifiable natural person as defined by the applicable law on personal data protection.**

1.14. Classified information – is any classified information as defined by the applicable Law on classification of information and security clearances.

Comment, Article 3

1. The purpose of Article 3 is to define the meaning of the notions/expressions regulated in more detail in the following articles of the Law. *"Definitions"* serve the function of clarifying the expressions used in the text of the Law and are of special importance, because the interpretation of other provisions must be done in accordance with these definitions. Principles and standards for drafting normative acts, and in this regard also laws, contain the following criteria regarding the definitions: (a) only those terms that carry ambiguities; (b) may be misinterpreted; (c) are unknown, and; (d) are field-specific, are defined.[41] The definitions given in Article 3 are, in general, in the light of the above standards.
2. The whistleblower is the principal notion[42] of the Law, which defines the whistleblower as "*any person who reports or discloses information on threat or damage to the public interest in the context of own employment relationship in the public or private sector*." According to this definition, the whistleblower is a natural person. Whistleblowers play a positive role for the integrity and performance of a public institution or private entity. Usually, the whistleblower is seen as a risk or threat to the organization or entity where they work. However, it is the persons who abuse or benefit from various violations who pose a risk, not whistleblowers. Since whistleblowing is generally a positive response to negative circumstances occurring in the organization, then whistleblowers should be encouraged more by organizations and the society.[43]
3. The law stipulates that the whistleblower reports or discloses information about a threat or violation of the public interest. Threat is an action or omission which endangers the public interest, while the violation represents the action or omission which violates, hurts or causes any consequence or damage to the public interest. The law stipulates that whistleblowing can only be done in the protection of the public interest and not for personal issues or interests. To protect individual rights or interests, individuals follow administrative procedures inside and outside the institution or court proceedings. In case a person decides to blow the whistle, they should be convinced that they are acting in the public interest.
4. The motives that lead to blowing the whistle may be different, but the Law establishes the presumption of public interest for whistleblowing, but without defining what '*public interest*' is. There are many definitions of the public interest, and an integrated definition may be as follows: the public interest includes many aspects of the quality of human life, starting with basic human rights, human security, economic development, social well-being, the dignity and happiness of the people, and the heritage of cultural values.[44]

41 Administrative Instruction No. 03/2013 on standards for the drafting of normative acts. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8696

42 Different names are used for whistleblowers, such as: informant, notifier, reporter. The expression 'whistleblower' is used in English.

43 Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin "*Whistleblowing in Organizations"* (New York, by Taylor & Francis Group, LLC, 2008) p.34.

44 Kosovar legislation in two cases refers to the definition of public interest. The Criminal Code, in Article 200 (4), stipulates: *"Public Interest means the welfare of the general public outweighs the individual interest"*

The Law on the Prevention of Conflict of Interest in Discharge of a Public Function, in Article 3(1.1.) stipulates that: *'Public interest – lawful and just material or immaterial interest to the benefit of citizens.'*

5. Whistleblowing, in a general sense, is the reporting or disclosure of information or actions that are considered illegal, unethical, incorrect within an organization, whether within the public or private sector, and which harm the public interest. Whistleblowing is '*designed*' as a key tool to address dangerous malpractice and dysfunctional behaviour in today's organizations. There is no single and universally accepted definition of whistleblowing. The term " *whistleblowing*" is derived from the word "*whistleblower*" and was first defined by Ralph Nader as follows: "Whistleblowing an act of a man or woman who, believing that the public interest overrides the interest of the organization he serves, blows the whistle that the organization is involved in corrupt, illegal, fraudulent or harmful activity."[45] Whistleblowing is an act of free will, and no one can be forced to blow the whistle.
6. The law stipulates that whistleblowing which takes place inside the organization or outside it, to a competent body, is called reporting. In cases when the whistleblowing is done outside the institution where the violation occurred and outside the competent body for handling external whistleblowing, then this whistleblowing is called disclosure. In fact, disclosure is the making public or the act of disclosure which is made available to the general public. This categorization is in line with international practices. According to Transparency International (TI), whistleblowers also include individuals who are outside the traditional employer-employee relationship, such as consultants, contractors, trainees/interns, volunteers, student workers, temporary workers, and former employees.[46]
7. The term "*person in the context of employment*", according to the framework of the Law, includes not only persons in actual (active) employment, but also other categories of natural persons within the public or private sector, such as: associates, volunteers, interns, job applicants, service contractors and subcontractors, service providers regardless of duration and payment. This comprehensive definition is made in order to expand the category of persons who can be whistleblowers.
8. The term "*employer*", within the meaning of this Law, includes all public sector institutions and private sector entities within which "persons in the context of their employment relationship" operate or have operated.
9. The provisions of sub-paragraph 1.7 of Article 3 are not clear in the manner they are drafted. But from the context of this article and the Law in general, it can be said that the purpose of these provisions is to refer to the authorities (bodies) responsible not only for the implementation of the Law, but also for the supervision of its implementation. These main authorities are: (1) The Anti-Corruption Agency as a competent body for public sector whistleblowing; (2) Regulatory bodies to which external whistleblowing is done for the private sector.
10. Regarding the public sector, the competent authorities are also the relevant institutions of security, defence, intelligence, and international relations, but also the functional parliamentary committees in these areas, which will be discussed in the relevant articles.[47]
11. Under the term "*public institution*", the law includes all bodies, entities, agencies, authorities, or other structures at the local and central level, which in their legal and constitutional

45 Daniele Santoro & Manohar Kumar, *"Speaking Truth to Power A Theory of Whistleblowing"*(Springer International Publishing AG, part of Springer Nature 2018) p. 11.
46 Transparency International *,"International principles for whistleblower legislation best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest"* (2013), p.4.
47 Regarding *"other authorities"* for the public sector, see comments on Articles 18 and 21.

mandate exercise legislative, executive, administrative, judicial or prosecutorial powers, or other public institutions prescribed by law. Regarding the terms: institution, authority, body, agency, these are terms that are mentioned in the positive legislation. The Constitution of Kosovo, as the highest legal act, for example, mentions these terms in the case of determining the scope of various institutions of governing power.[48]

12. The purpose and object of sub-paragraph 1.9. is the meaning of the term "private entity" which according to this Law, means three categories: (1) business organizations that include any type of company established in Kosovo, including sole proprietorships, general partnerships, limited partnerships, limited liability companies, and joint stock companies;[49] (2) legal entities under the law on freedom of association in non-governmental organizations, which have the status of an independent and non-profit legal entity, established for the realization of legitimate purposes for public benefit or mutual interest. Non-governmental organizations are legal entities that can be organized in three forms as follows: association, foundation and institute,[50] and (3) other legal entities defined by law include legal entities that have a specific scope and are regulated by special laws or acts (statutes) such as: political parties, religious communities, trade unions, Red Cross, etc.

13. The other expressions defined in Article 3 are commented on in the relevant articles of the Law.[51]

International best practices

1. Both TI and the Council of Europe stress the importance of a broad definition of whistleblowers at the heart of whistleblower legislation. According to the definition derived from the TI guiding principles, a whistleblower is any public or private sector employee who discloses information covered by the broad TI definition of whistleblowing (see point 3 below) and risks being punished. This includes individuals who are outside the traditional employee-employer relationship, such as consultants, contractors, trainees/interns, volunteers, students, temporary workers and former employees. Protection extends to whistleblowers that attempt and are perceived as such; individuals providing supporting information regarding the disclosure; and those who assist or attempt to assist a whistleblower.

2. The categorization in this law is in line with international practice.[52] It is important to have a broad and clear definition of whistleblowing that covers as wide a range of wrong actions as possible. Restricting the scope of information for which individuals will be protected, will impede whistleblowing. Indeed, if people are not entirely sure that the behaviour they want to report fits the criteria, they will remain silent, which means that organizations, authorities, and the public remain unaware of malpractice that could harm their interests.[53]

48 See, e.g., Article 3 [Equality Before the Law], Article 41 [Right of Access to Public Documents]; Article 130 [Civilian Aviation Authority], Article 142 [Independent Agencies].

49 Law No. 06/L-016 on Business Organizations, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 9, May 24, 2018, Prishtina.

50 Law No. 06/L-043 on Freedom of Association in Non-Governmental Organizations, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 11, April 24, 2019, Prishtina.

51 See comments on Articles 4, 8, 9, 21 of the Law.

52 Transparency International,(2013), p. 4.

53 United Nations Office on Drugs and Crime, (UNODC), "*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons"* (2015), p. 22.
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf/

3. A definition of whistleblowing is reflected in the TI guiding principle on whistleblowing as follows: "Disclosure of information about corrupt, illegal, fraudulent or dangerous activities carried out within or by public or private sector organizations * - which disturb or threaten the public interest - to individuals or entities believed to be capable of taking action ".
   ** Including perceived or possible malpractice.*
4. The Council of Europe also stressed that restricting whistleblower protection to certain types of malpractice, such as corruption offenses detected in certain bodies, could create confusion between whistleblowing and informing or denouncing, and could increase opposition to the law and disbelief in its purpose. It is therefore important that any legislative provision enables the raising of a wide range of concerns.[54]
5. International best practice emphasizes the importance of a broad definition of malpractice (in this Law "reporting or disclosure of public interest"). An example of this is outlined in the guiding principles of TI: whistleblowing is the disclosure or reporting of malpractice, including but not limited to corruption; criminal offenses; violation of legal obligation**; judicial errors; specific risks to public health, safety or the environment; abuse of authority; unauthorized use of funds or public property; causing great loss or mismanagement; conflict of interest ***; and acts to cover any of these.
   *** Including fraudulent financial disclosures made by government agencies/officials and public corporations.*
   **** May also include human rights violations if justified or appropriate within a national context*
6. To this end, the definition of whistleblowing in this Law is not fully in line with international best practice, as the Law sets out the presumption of public interest in whistleblowing, without defining what is "public interest". In addition, perceived or potential malpractice is not included in the definition of "reporting or disclosure of public interest" in this Law.

Article 4

General principles of duties and responsibilities of the responsible official

1. **In exercising his/her functions, the responsible official shall:**
   - **1.1. act honestly, impartially and effectively by taking into consideration the legitimate interests of whistleblowing;**
   - **1.2. keep the confidentiality of information;**
   - **1.3. act independently towards the political attitudes or any other unfair impact that can prevent the exercise of his/her duties from this Law;**
   - **1.4. avoid any potential conflict of interest and shall immediately disclose before the Competent Authority any kind of conflict of interest before the commencement of administrative investigation of the whistleblowing;**

54 Council of Europe, *"Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework"*, (2015), p. 8. https://rm.coe.int/16806fffbc.

1.5. undertake all necessary measures in order to defend the documentations and evidences regarding the notification of disappearance, hiding, change, falsification and other actions the purpose of which is their destruction.

Comment, Article 4

1. Article 4 defines the principles and responsibilities of the responsible official who receives and handles whistleblowing cases. The responsible official is the person appointed within the public institution or private entity to receive the cases of whistleblowing and to handle them ex officio. In exercising his/her function, the responsible official must act honestly, impartially, efficiently, always taking into account the legitimate interests of the whistleblower, avoid conflict of interest, and administer in good faith the evidence and facts from concealment, disappearance, falsification, etc.
2. These principles can be said to be the prevailing working principles of the official responsible for whistleblowing, because it is in function of the reliability and integrity of the whistleblowing process. The principle of confidentiality is one of the basic principles of the work of the responsible official. According to this principle, the responsible official is obliged to maintain the confidentiality of the information to which he/she has access due to his/her function. This principle is essential for the reliability of the whistleblowing and the protection of the whistleblower.[55]
3. The principle of independence from political views or other influences, is also on the list of basic principles. The emphasis is on political neutrality, because failure to implement this principle can harm the whistleblowing process. Avoiding conflict of interest is also one of the key principles. Conflict of interest arises out of a circumstance in which the official has a private interest that affects, can affect or seems to affect their impartiality and objectivity in their official duties.[56] In such situations, the responsible official, in accordance with applicable law, notifies the competent authority, which may be the direct head of the public institution or private entity or the Anti-Corruption Agency.
4. Also, the principle of administrative organization and performance of duty, is one of the main principles. According to this principle, the responsible official must take all necessary measures to protect and preserve the information/ evidence that may be subject to disappearance, concealment, alteration, falsification and other actions aimed at their destruction. His/her failure to comply with this principle, as well as other principles, may result in criminal liability for abuse of office.

International best practices

1. Confidentiality is a minimum requirement of any legislation intended to protect whistleblowers. It is the first line of defence and adds confidence to the whistleblowing system. Ensuring confidentiality will help reduce anonymous disclosures.[57] Confidentiality applies not only to the name of the whistleblower, but also to the

55 For more on the principle of confidentiality, see the comment on Article 11.
56 Article 6. Law on the Prevention of Conflict of Interest in Discharge of a Public Function.
57 South African Law Reform Commission*" Discussion Paper, Protected Disclosures 107"*(2014), p. 45. https://www.justice.gov.za/salrc/dpapers/dp107.pdf.

"identification of information". In small organizations, or when some facts are known only to a few people, certain information enables the identification of the whistleblower.[58]

2. One of the most effective ways to prevent punishment against a whistleblower, is to ensure that potential retaliators do not know the whistleblower's identity. If they do not know who made the disclosure, they cannot take negative action against them. Not knowing the identity of the whistleblower has the added advantage of shifting the focus from the individual to the concern raised. Therefore, international best practice is to provide the individual with the opportunity to report anonymously and to give full protection to those whistleblowers who have disclosed information anonymously and who have subsequently been identified without their expressed consent.
3. Anonymous reporting provides individuals who fear negative consequences or assume that insufficient care will be taken to protect their identity and otherwise do not speak out, with a mechanism for disclosing information.[59] Allowing anonymous reporting should be considered especially in countries where the legal system is weak, or where the physical safety of whistleblowers is a concern.[60]
4. It should be noted that anonymity, however, has its limitations. First, it is practically difficult to provide comprehensive protection for a person whose identity is unknown. Second, dialogue between the recipient of the disclosure and the whistleblower is important in cases where the disclosure does not contain enough information to investigate and take remedial action. You may then need to ask the whistleblower for clarification or additional information that they may have. Third, the whistleblower may not be informed of the progress and outcome of the investigation. To remedy this, anonymous email can be used by whistleblowers, while there are also online platforms that enable anonymous reporting and provide channels for dialogue between whistleblower and recipient. Organizations can also use the services of an outside party, such as the ombudsperson or civil society organizations. In Romania, the Transparency International office acts as an intermediary between Electrica, a major electricity provider, and whistleblowing employees. TI Romania receives and anonymizes reports before transmitting them to employers. TI Romania then acts as an intermediary to facilitate dialogue between the whistleblower and the employer. The whistleblower is not anonymous in the general sense, but the company does not know who he or she is.
5. In any case, while anonymous disclosures may make it more difficult to investigate a concern, this should not mean that a concern is not taken seriously. And if the identity of the anonymous whistleblower is revealed, they should be given the same rights and protection as other whistleblowers. Legislation in Australia is an example that protects anonymous whistleblowers.[61]

58 Government Accountability Project (GAP), International Best Practice for Whistleblower Policies, Principle 6 (2016). https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/

59 Paul Latimer & AJ Brown, *" Whistleblower Laws: International Best Practice "* in UNSW Law Journal (2008) p. 744, see, UNODC 2015, p. 50; see also, for example, a French survey that found that 20 percent of workers would only blow the whistle anonymously (Harris Interactive, "Lanceurs d'alerte": quelle perception de la part des salariés? (2015), p. 9. http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2015/12/Rapport-Harris-Perception-des-lanceurs-dalerte-Transparency-International-France-Tilder.pdf.

60 David Banisar,"*Whistleblowing: International Standards and Developments"* (2011). *https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1753180_code1573110.pdf?abstractid=1753180&mirid=1,*

61 Public Interest Disclosure Act 2013,www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.

6. This Law does not provide for the permitting of anonymous reporting and therefore meets current good practice only taking into account confidential reporting. If the Law does not include a provision on anonymous reporting, this does not mean that organizations in the public and private sector should not offer the possibility of an anonymous reporting channel. If a whistleblower fears revenge and reprisals, it is reasonable that they are less likely to report. The organization then loses potentially important information, and any damage can be significantly greater for the company.
7. Enabling anonymous reporting breaks down barriers, encourages a wider number of people to speak up, and therefore offers companies the greatest degree of risk protection. According to the 2019 EQS Whistleblowing Report, in companies that offer anonymous reporting, 58 percent of initial reports were submitted anonymously.[62]

62 EQS Group, "*Whistleblowing Report*" (2019). https://www.eqs.com/en-us/compliance-knowledge/white-papers/whistleblowing-report-2019/.

CHAPTER II: Whistleblowing, Rights and Protection of Whistleblowers

Article 5

Protected reporting and disclosure

1. Public interest reporting and disclosure is protected if it is related to the following:
- **1.1. an offense has been, is being or is likely to be committed;**
- **1.2. a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation;**
- **1.3. a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur;**
- **1.4. the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered;**
- **1.5. the environment has been, is being or is likely to be damaged;**
- **1.6. a misuse of official duty or authority, public money or resources of a public institution has occurred, is occurring or is likely to occur;**
- **1.7. an act or omission by or on behalf of a public institution is discriminatory, oppressive, grossly negligent or constitutes serious mismanagement;**
- **1.8. information tending to show any matter falling within any of the preceding subparagraphs has been, is being or is likely to be concealed or destroyed.**

2. Reporting or disclosure is presumed to be in public interest unless the contrary is proven.

Comment, Article 5

1. Article 5 is one of the most important articles of the Law. This article defines the areas and circumstances under which whistleblowing is protected. According to the provisions of this article, protected whistleblowing is the whistleblowing done for a reasonable suspicion that a violation has been committed, is currently being committed, or that it is likely to be committed. The term "violation" is comprehensive, and the Law does not define what a "violation" is. Violations can be actions or omissions that occur only once or repetitive behaviours, and a few minor violations together can constitute a serious violation. [63]

2. The provisions of sub-paragraph 1.1. of Article 5 have the following content: "an offense has been, is being or is likely to be committed". These provisions can be interpreted in two senses: (a) The first relates to the timing of the whistleblowing on the violation, and there is no limit to this, but early whistleblowing is of great importance because in this way the violation or dubious practice can be prevented, and the damage caused staved off. Whistleblowing itself as an action is modelled as a preventive instrument; (b) While the second interpretation is that these provisions

63 Wim Vandekerckhove, *"Handbook on Protection of Whistleblowers"* (Council of Europe, June 2019) p. 8. You can find this handbook at: https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c.

are "*a preamble*" of sub-paragraphs 1.2. up to 1.8 relating to the whistleblowing of violations as expressly designated areas.

3. The term "*likely to be committed*" refers to "*reasonable suspicion*" that a violation may occur based on information, perception or analysis of the profile of the particular case. The law covers several areas in which various violations can occur, the whistleblowing of which is protected.
4. One of the fields in which protected whistleblowing can be made is if the *person has failed to meet a legal obligation.* Failure to fulfil a legal obligation, according to this article, refers to the case when the person within his/her legal authority has failed, is failing, or there is a reasonable suspicion that he/she will fail to fulfil the legal obligation, according to the deadline and required standards. Failure can be due to intentional actions or omissions, but also due to negligence and inefficiency. This can have a negative effect, not only on the work of the organization where they work, but it can also harm the public interest. *"Legal obligation"* means any obligation imposed by the constitution, laws, decisions of judicial institutions, regulations, statutes, orders, directives, notices, requests or court decisions related to the exercise of a profession, position, business activity, public services, within the public or private sector.[64]
5. *Miscarriage of justice* is another area of protected whistleblowing, defined in subparagraph 1.3. Human rights, guaranteed by key international and national instruments, are implemented when responsible institutions deliver justice in a timely manner and justice is well administered. Miscarriage of justice is related to the work of the responsible institutions in case they fail to perform the given constitutional and legal mandate, which is mandatory for these institutions. Not infrequently, there may be miscarriage of justice by institutions and responsible persons, carried out through actions such as: exerting influence, bribery, concealing relevant evidence, forgery of documents, carelessness, negligence, lack of access to justice, lack of transparency, delays in approval of a certain number of acts, refusal to provide information, discrimination, bias, lack of impartiality, abuse of power, etc.
6. *Endangering the health and safety of the individual* is one of the main areas of protected whistleblowing. In the public or private sector, various actions can take place through which the health or safety of the individual is endangered. These actions include (but are not limited to): workplace safety; medical care; professional hospital services; food and water quality and safety; quality of various services provided by the private sector; traffic safety, etc.
7. With the provisions of sub-paragraph 1.5., it has been determined that *environmental damage* is one of the areas of protected whistleblowing. Under the applicable legislation, environmental damage "is breaking of physical-chemical characteristics and structural of natural ecosystem, decreasing of biological diversity of natural ecosystems, breaking of ecological balance and life quality, caused mainly by water , air, and soil pollution, from human activities or natural fatalities."[65] For the purposes of this Article, actions or omissions which may harm the environment are: water pollution; illegal construction, damage to rivers; deforestation; burning of waste; arson; illegal fishing and hunting, etc.

64 For example, cases of legal obligations are: non-discrimination in the workplace, payment of taxes, declaration of assets of public officials, protection of personal data, provision of health care, implementation of judicial decisions, smoking ban in the workplace, causing no harm to others, wearing the mask during the Covid-19 pandemic, etc.

65 Law No. 03/L-025 on Environmental Protection, Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina: Year IV, No. 50, April 06, 2009.

8. The object and purpose of sub-paragraph 1.6. is the protected whistleblowing *regarding the abuse of official position.* This abuse is committed by actions through which the official person, using their duty or authority, exceeds their powers or does not fulfil their official duties for the purpose of personal gain or other persons. This field is related to the criminal offenses of corruption, fraud, misuse of public money, conflict of interest, influence, abuse in public procurement, fraud through tenders, undeserved employment, forgery of official documents, bribery; unlawful issuance of court decisions.[66]
9. Sub-paragraph 1.7 of Article 5 refers to *discriminatory and repressive actions or omissions* which may occur by or on behalf of a public institution, but this also applies to the private sector. If there are such actions in any public or private sector institution, they can be reported, and this whistleblowing is protected. Discriminatory and repressive actions are violations related mainly to human rights. One of the fundamental values of Kosovo's constitutional order is non-discrimination. No one shall be discriminated against on grounds of race, colour, gender, language, religion, political or other opinion, national or social origin, relation to any community, property, economic and social condition, sexual orientation, birth, disability or other personal status.[67]
10. Provision of sub-paragraph 1.8. does not regulate a specific area within which violations may occur, such as the areas highlighted above. This is due to the fact that this provision refers only to information related to the relevant areas, but that has been destroyed or is likely to have been destroyed or concealed. Concealing or destroying information can be done in order to hinder the process of documenting various violations. So, by concealing or destroying the relevant information, then the possibility of treating (proving) the whistleblowing is minimized or lost.
11. Paragraph 2 of Article 5 contains the *legal presumption* that the whistleblowing made is in the public interest, unless proven otherwise. The reverse verification is done through the process of documenting or filtering the whistleblowing case. Only after filtering the whistleblowing case can it be ascertained whether the whistleblowing meets the criteria to be protected, whether it was done in the public interest, and whether we are dealing with legal violations, violations of professional work standards or code of ethics.

International best practices

1. In comparative practice, the relevant legislation on whistleblowing and whistleblower protection in some countries refers only to acts or practices of corruption and not to other violations.[68]
2. Whereas the European Directive on the protection of persons who report violations of EU law, in Article 2, defines three categories of possible violations that can be reported.
   The first category lists a catalogue of areas where there may be violations as follows: 1) public procurement; 2) financial services, products and markets, and

66 Criminal Code, Chapter XXXIII, Official Corruption and Offenses Against Official Duty, Articles 414-430.
67 Article 24 [Equality Before the Law] of the Constitution of Kosovo.
68 See Law No. 01, 02 -02010-39/13 dated 16.12. 2013 on protection of persons who report corruption in the institutions of Bosnia and Herzegovina. http://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf .
See Law No. 60/2016 on Whistleblowing and Protection of Whistleblowers in Albania. https://univlora.edu.al/wp-content/uploads/2018/01/ligj-nr-60-dt-per-sinjalizimin-dhe-mbrojtjen-sinjalizuesve.pdf.

the prevention of money laundering and terrorist financing; 3) product safety and compatibility; 4) transport safety; 5) environmental protection; 6) radiation protection and nuclear safety; 7) food safety, health and animal well-being; 8) public health; 9) consumer protection; 10) protection of privacy and personal data, and 11) security of networks and information systems. The second category includes violations affecting the financial interests of the Union, as referred to in Article 325 of the TEU, and combating economic crime.[69] The third category includes violations related to the internal market, as defined by Article 26 (2) of the TEU[70], which deal with violations of competition, state aid, corporate tax.

3. A leading example is the broad definition of malpractice in the ISO/DIS 37002 whistleblowing management systems guidelines. Malpractice: action (s) or omission (s) that may cause harm. *Note 1* to the text: malpractice may include, but is not limited to: unethical conduct, fraud, corruption, including bribery, violation of law (national or international), violation of the code of conduct of the organization or other code, gross negligence, violation of the organization's policy, discrimination, harassment, bullying, unauthorized use of public funds or resources, abuse of authority, conflict of interest, causing great loss or mismanagement. *Note 2* to the text: malpractice includes an act or omission that results in harm or risk of harm to: human rights, the environment, public health and safety, safe work practices or the public interest. *Note 3* to the text: malpractice or harm may have occurred in the past or is currently occurring or may occur in the future. *Note 4* to the text: potential harm can be determined by referring to a single event or series of events.[71]

Article 6

Prohibition of preventing whistleblowing

1. Any action or omission aimed at preventing public interest reporting or disclosure is null and void and the responsible official or any other person in respective cases is criminally prosecuted according to criminal provisions into force in Kosovo.

2. Any provision in an agreement is void in so far as it purports to:

2.1. prohibit or restrict the making of public interest reporting or disclosure;

2.2. exclude or limit the operation of any provision of this Law;

2.3. preclude a person from bringing any proceedings under or by virtue of this Law;

2.4.preclude a person from bringing any proceedings for breach of contract in respect of anything done in consequence of the making of a reporting or disclosure of information in public interest.

Comment, Article 6

69 Article 325 (1) of the TEU stipulates that "The European Union and its Member States shall combat economic crime and any other unlawful activity affecting the interests of the European Union, through measures to be taken in accordance with this Article, which shall act as deterrents and which provide effective protection in the Member States and in all institutions, bodies, offices and agencies of the European Union." https://www.mei-ks.net/repository/docs/Traktati_i_Lisbones_-_Verzioni_i_Konsoliduar.pdf.

70 Article 26(2) of the TEU stipulates that: "The internal market includes an area without internal frontiers, in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured, in accordance with the provisions of the Treaties."

71 See International Organization for Standardization, *"Whistleblowing management systems –Guidelines no. ISO/DIS 37002"*. https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:dis:ed-1:v1:en.

1. The basic object and purpose of Article 6 is to determine the prohibition of whistleblowing. The three basic elements which are defined by the provisions of this article are: (1) the invalidity of any action obstructing the whistleblowing; (2) the criminal liability of persons obstructing the whistleblowing, and (3) the invalidity of agreements which may contain such provisions.
2. Paragraph 1 stipulates that any action which obstructs the whistleblowing is void and consequently produces no effect. In the context of this article, the word '*action'* refers to various activities which may impede the performance of whistleblowing. E.g.: pressure; threat of retaliation; concealment of relevant evidence or documents; making any agreement obstructing whistleblowing, etc. While the word, *'omission'* is related to the failure to meet the various obligations, which obstructs the whistleblowing. E.g.: failure to handle the whistleblowing case, failure to respond within the procedural deadlines, failure to make relevant documents available, etc. This paragraph also defines the criminal liability of the natural person, whether that of the responsible official or any person who may take actions or omissions to obstruct the whistleblowing. The emphasis of this provision does not accidentally fall on the official person, because his/her role is essential for its handling and good administration. In case of criminal liability, the provisions of criminal legislation apply.
3. Paragraph 2 sets out the invalidity of any provision which may be included in the text of an agreement in order to prevent reporting or disclosure in the public interest. Any agreement is void if it: (1) stops or restricts whistleblowing; (2) prohibits or restricts the application of a concrete provision of the law; (3) prevents a person from blowing the whistle, and (4) prevents a person from initiating any procedure on contract violation due to reporting or disclosure. But despite the fact that such provisions are void and unenforceable, this does not absolve from criminal or disciplinary liability the persons who drafted them.

International best practices

1. Legislation must ensure that no one can formally waive the right to whistleblowing.[72] Loyalty clauses or confidentiality or non-disclosure agreements ("court orders") should not preclude whistleblowing. Consultants, subcontractors, interns, volunteers or trainees, as well as employees and former employees, should not be forced to sign non-disclosure contracts or agreements that prevent them from disclosing malpractice. This view is supported by the UNODC, which acknowledges that in cases where loyalty or confidentiality clauses in employee contracts prohibit a person from raising concerns, "the law removes or resolves any suspicion that reporting malpractice or harm to the public interest exceeds any such duty to the employer".[73]
2. This Law reflects current best practice regarding the protection of rights. Other examples of good practice can be found in Ireland, Malta and Zambia.[74]

72 Council of Europe, *"Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum"* (2014), p.30.
73 UNODC, (2015) p. 27; Council of Europe, (2014), Principle 11. & GAP, 2013, Principle 8.
74 Article 4 of the Zambian law has the same wording as Article 21 of the Maltese law. Zambian law accessible at: http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/acts/Public%20Interest%20Disclosure%20%28Protection%20of%20Whistleblowers%29%20Act%202010.PDF/

Article 7

Rights of whistleblower

1. A whistleblower has the right to:
1.1. protection of his/her identity during the whistleblowing process;
1.2. preservation of the confidentiality of the source of reported or disclosed information;
1.3. protection against detrimental acts.
2. The rights of whistleblower are guaranteed under this Law as following:
2.1. during the duration of the administrative investigation procedure of whistleblowing;
2.2. after completion of the administrative investigation procedure of whistleblowing, with the aim to normally perform the functional duties of the whistleblower at his/her employment relationship;
2.3. after termination of the employment relationship of the whistleblower with his/ her employer, when, by reasonable circumstances, the whistleblower has requested protection under this Law.

Comment, Article 7

1. Article 7 guarantees a *corpus of fundamental rights of whistleblowers* and their temporal validity. These rights are also related to other articles of this Law. This article sets out three basic rights for a whistleblower: (1) the right to identity protection during the whistleblowing process, which protects and provides security to the whistleblower; (2) the right to maintain the confidentiality and sources of information, which is very important to protect not only the whistleblower but also other persons who may have assisted or 'provided' the whistleblower with information/documents/evidence; and (3) the right to be protected from detrimental acts.
2. Detrimental acts are direct or indirect actions or omissions that harm the legitimate interest of the whistleblower, or person associated with whistleblower; The *legitimate interest* is related to the exercise of the legal rights of the whistleblower, unimpeded by other entities.
3. This article also guarantees the temporal validity of the rights of the whistleblower, which are undoubtedly essential for their protection. According to these provisions, there are *three legal guarantees* which enable the whistleblower to enjoy these rights. *The first guarantee* concerns the guarantee of rights for the duration of the administrative investigation. This duration means the period of time from the moment of whistleblowing until its completion.[75] *The second guarantee* stipulates that the whistleblower, according to this article, enjoys the rights even after the completion of the administrative investigation. The purpose of this guarantee is to ensure the whistleblower that even after the completion of the administrative investigation, he/she continues to perform the normal duties of the employment relationship in either the public or private sector, without worrying about the consequences of the whistleblowing. While *the third guarantee* concerns the protection of the

75 Regarding the whistleblowing procedure and its timelines, see the commentary to Article 16.

whistleblower even after the termination of the employment relationship, due *to reasonable circumstances*, which may prevail.

4. In the sense of this article, the termination of the employment relationship, according to the spirit and letter of the Law, has to do with the termination of the relationship in the context of work (see the commentary to Article 3, point 7). The termination of employment can take place for various reasons, as follows: termination of employment contract, termination by court decision, resignation, retirement, removal or dismissal, termination of internship, termination of voluntary work, performance of contracting services, outsourcing, etc.[76]
5. "*Reasonable circumstances*" may be different and related to the individuality of the whistleblower. In case of submitting a request for protection even after the termination of the employment relationship, the responsible body will assess these circumstances to qualify as reasonable. Such circumstances can be: social aspect, financial situation, cultural aspect, religion, etc. This guarantee is very important, because the disclosure of the identity of the whistleblower or the information reported by him/her may have a negative impact on the person who has terminated the employment relationship and the fact that this would reduce the possibility that the person will blow the whistle in the future in the context of the new employment relationship.

International best practices

1. One of the most effective ways to prevent punishment against a whistleblower, is to ensure that potential retaliators do not know the whistleblower's identity. If they do not know who made the disclosure, they cannot take negative action against them. Not knowing the identity of the whistleblower has the added advantage of shifting the focus from the individual to the concern raised. There are two different ways to protect the identity of a whistleblower: maintaining confidentiality and allowing anonymous reporting. In the first case, only the recipient of the disclosure knows who the whistleblower is, and the identity of the whistleblower may not be revealed without the explicit consent of the individual. Anonymity goes one step further, as no one knows the identity of the whistleblower.
2. Confidentiality is a minimum requirement of any legislation intended to protect whistleblowers. It is the first line of defence and adds confidence to the whistleblowing system. Ensuring confidentiality helps reduce anonymous disclosures. In any case, the protection provided by confidentiality is not absolute, and the recipient of the disclosure must make it clear to the whistleblower.
3. Before making the disclosure using appropriate channels, the whistleblower may have mentioned his/her concerns to colleagues, for example, and in this case there is a risk of being traced that he/she made the disclosure.

76 See, e.g., Law No. 03/L-212 on Labour, Chapter VIII, Termination of the Employment Relationship, Articles 67-77. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735.
See, e.g., Law No. 06/L-114 on Public Officials, Chapter V, Termination of Employment in the Civil Service, Articles 59-63. https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=25839.

Article 8

Rights of person associated with whistleblowing

1. **The person associated with the whistleblower enjoys the same protection as the whistleblower if such person proves that the detrimental act is taken against him/her due to his/her association with the whistleblower.**
2. **A person who proves that detrimental act is taken against him because the person who commits such detrimental act incorrectly believes that he is a whistleblower or a person associated with a whistleblower, enjoys the same rights and protection as the whistleblower.**
3. **The responsible official enjoys the same protection as the whistleblower if there is proved that detrimental act has been taken against him regarding the receiving and treatment of the whistleblowing.**

Comment, Article 8

1. Article 8 defines the rights of the person associated with the whistleblowing process for protection from detrimental acts which they may suffer due to this connection. According to the provisions of this article, there are three categories of persons who enjoy the same protection as the whistleblower, if it is proven that detrimental act has been taken against him/her due to his/her connection with the whistleblowing process.
2. The first category includes persons associated with the whistleblower. Under this Law, the person associated with the whistleblower is the person who assists the whistleblower or can provide evidence related to whistleblowing or any other person that may be harmed due to any association with the whistleblower. "*Support person*" is a natural person who assists the whistleblowers in various ways, and his/her help must be confidential. This assistance can be provided through the provision of information, documents/evidence, but also through moral support and encouragement. Whereas other persons who may suffer due to their connection with the whistleblower are family members, work colleagues, relatives of the whistleblower, and if it is proven that a detrimental act has been taken against them because of this, they enjoy the right to legal protection like whistleblowers.
3. The second category includes persons who may suffer from detrimental acts taken against them because they are mistakenly considered to be the whistleblower or the person associated with the whistleblower. Due to the confidential nature of the whistleblowing, the person reported by the whistleblowing(person concerned by the whistleblowing) may have suspicions in a certain circle of persons as potential whistleblowers or persons associated with the whistleblowing. This situation may arise due to prior employment reports, discussions and disagreements, misjudgement of the circumstances of the case, due to the specific scope of the person as a contract manager; auditor, certifier; etc., on the basis of which a person may be misperceived as a whistleblower or a person associated with the whistleblowing.
4. The third category of persons related to whistleblowing who enjoy these rights, are the officials responsible for handling the whistleblowing. These officials, because of their function, may be subject to detrimental acts, and if this is proven, they enjoy legal rights like the whistleblowers.

International best practices

1. According to international best practices, protection should not be limited to individuals who have made the disclosure, but should extend to all individuals at risk of being treated unfairly as a result of whistleblowing. This should include: individuals who are willing to make a disclosure, as they may face discriminatory measures intended to discourage them from whistleblowing, or as a "precautionary measure" to circumvent legal protection[77]; individuals who provide supporting information regarding the disclosure; individuals who assist or attempt to assist a whistleblower; individuals who are perceived as whistleblowers, even erroneously.[78]
2. Protection should also be extended to relatives and persons close to the whistleblower who risk retaliation. This is especially important in situations when a friend or relative of the whistleblower works for the same organization.
3. Article 8 of this Law provides protection for a wide group of individuals at risk of unjust treatment as a result of whistleblowing, and is therefore in line with current international best practices.

Article 9

Protection of whistleblowers

1. **The whistleblower that reports and discloses information in compliance with the provisions of this Law cannot be subject to criminal or civil liability or disciplinary procedures.**
2. **A whistleblower has the right to protection under this Law in cases when he/she:**
   2.1. reports or discloses information, as defined in this Law;
   2.2. reasonably believes that the information reported or disclosed is true.
3. **The whistleblower is not obliged to prove the good faith and authenticity of the whistleblowing information.**
4. **The protection guaranteed to the whistleblower under this Law should not be prejudiced if the alleged threat or damage to the public interest has not been materialized.**

Comment, Article 9

1. The letter and spirit of the Law is the protection of whistleblowers, and this coincides with its very name. In this regard, Article 9 stipulates the protection of whistleblowers from criminal, civil, and administrative liability, when they blow the whistle in accordance with the Law. This guarantees protection to the whistleblower even if the threat or violation of the public interest has not materialized. Paragraph 1 sets out the legal guarantee that the whistleblower who reports under this law cannot be subject to criminal, civil, and administrative liability. According to this provision, no criminal report or indictment can be filed against the whistleblower; there can be no claim for damages, and they cannot be subject to disciplinary (administrative) proceedings.

77 GAP, (2015) Principle 4.
78 Paul Latimer and AJ Brown (2008), p. 790.

2. However, for the whistleblowing to be protected, the following conditions must be met: (1) the whistleblowing is in accordance with the Law, and (2) the whistleblower reasonably believes that the information he/she reports or discloses, is true. The law uses the term "*reasonable belief*", which means that the whistleblower at the time of the whistleblowing consciously believes that there is a threat to or violation of the public interest. First of all, it is important for the whistleblower to believe that the information they report is true and, according to the chronology of events, they consciously believe that the violation has occurred or is suspected to occur.
3. "*Reasonable belief*" is not the same as "evidence" - a legal term that means facts that go beyond the suspicion that something happened. The whistleblower is a reporting person and not an investigating official who collects evidence, because the collection of evidence for the purpose of proving the whistleblowing, is not allowed. Whistleblowing in the public interest does not mean violating the law.[79] The whistleblower is not required to prove or document hasty claims through reporting or disclosure.
4. Even if the threat or violation of the public interest has not materialized, whistleblowing is still the right thing to do. Lack of materialization is the situation when the reported violation or dubious practice has not occurred, is not occurring and will not actually occur, and there is no violation of public interest. The whistleblower is not obliged to prove the good faith and authenticity of the whistleblowing information, and has no obligation to collect or provide evidence.
5. *In Kosovo there are several evidenced cases* when persons who have reported or disclosed such information in the public interest have been subjected to criminal liability. The best known is the case of A. Thaçi, a former employee of a commercial bank, who during the exercise of his duty had noticed dubious transactions which were related to abuse of official position and abuse of authority over public money. He had disclosed information about this case, and consequently, was convicted in criminal proceedings, on charges of violating the legal regulations of the bank's operation and criminal legislation.[80]

International best practices

1. Following current best practice of the whistleblower protection threshold, it is important that if a person reasonably believes that the information he or she discloses indicates malpractice, and that the belief was reasonable for someone in his or her position based on the information available, that person is given protection[81]. Reasonable belief in this context is defined when a person can reasonably suspect a violation in light of available evidence. The motive of the individual to make the disclosure, or if any subsequent investigation finds evidence of malpractice, must be irrelevant to the protected status enjoyed by the whistleblower. Protection must be extended to those who unintentionally made inaccurate disclosures, and should take effect while assessing the accuracy of the disclosure.
2. Some international instruments require that the findings be made "in good faith".[82] This request for good faith has generated a great deal of political debate. Some associate the

79 See, WimVandekerckhove, (2019).
80 On this case, see: F. Kusari, Twofold whistleblower Thaçi. https://sbunker.net/teh/42789/sinjalizuesi-i-dyfishte-thaci/.
81 UNODC, (2015), p. 24.
82 See, e.g., OECD Anti-Bribery Convention; United Nations Convention against Corruption and the Civil Law Convention of the Council of Europe on Corruption.

request for good faith with the information disclosed, which means that the request is met if the person making the disclosure believes that the information they are providing is true. Others link the good faith request to the whistleblower's personal motivation, considering that protection should be limited to "honest" employees and/or those who are motivated to speak out because they want the malpractice to be investigated (not because they are pursuing a personal agenda or revenge). These are understandable concerns, but the request on good faith may have the negative effect of shifting attention from assessing the merits of the information provided, to investigating the whistleblower's motives, exposing them to personal attacks. This can pose a serious obstacle for potential whistleblowers.

3. This is why TI principles do not refer to good faith and only require "a reasonable belief that the information is true at the time it is disclosed". The Council of Europe goes further by stating that their principle (Principle 22) "is designed to exclude the whistleblower's motive for making the report or disclosure, or his or her belief that this is relevant to the question of whether should the whistleblower be protected or not".[83]
4. The focus of whistleblowing legislation should be the message, not the messenger. The fiduciary requirement included in UK law was removed in 2013, in line with the principle that whistleblowers may have a number of motives but must be protected if they speak out about matters of public interest.[84]
5. Taking into account the above, the Law in Kosovo provides an example of good practice in that regard, as it is clearly stated that the whistleblower is not obliged to prove the good faith and truthfulness of the whistleblowing information.

Article 10

Prohibition of abuse of whistleblowing

1. The protection of whistleblowers is excluded in the following cases:
- **1.1. whistleblowing is not performed for the reasons set out in Article 5 of this Law;**
- **1.2. reporting or disclosure is made on the basis of facts, information or documents provided in connection with the provision of legal aid;**
- **1.3. the whistleblower reports or discloses information that he knows or must know is false.**

Comment, Article 10

1. Whistleblowing and protection of whistleblowers undoubtedly has an impact on strengthening the rule of law, institutional integrity and overall well-being. At the same time, there is a risk of abuse of whistleblowing for various reasons. The provisions of Article 10 set out the legal framework through which the abuse of whistleblowing is prohibited. This prohibition is made by defining the cases of abuse of whistleblowing which do not enjoy legal protection.

83 Council of Europe, (2014), p. 39.

84 Dame Janet Smith DBE, The Shipman Inquiry, Fifth Report - Safeguarding Patients: Lessons from the Past - Proposals for the Future (2004), p. 344. In Australia, the good faith requirement was also partly removed (Fair Work (Registered Organisations) Amendment Act 2016, s.230H (deleting former paragraph 337A(c)) and there are recommendations to remove it completely (Joint Parliamentary Committee on Corporations and Financial Services, Whistleblower Protections, Parliament House, Canberra (September 2017), Recommendation 6.6).

2. *The first case* of abuse of whistleblowing for which the whistleblower does not enjoy legal protection, is if the whistleblowing is not performed for the reasons set out in Article 5 of this Law. [85]
3. *The second case* that excludes protected whistleblowing, is when the whistleblowing is performed on the basis of information provided regarding the provision of legal aid. This refers to communications between lawyers and their clients, but also between other persons who can provide legal aid. Even the legislation that regulates the practice of the legal profession, in one of the basic duties defines the obligation of the lawyer to "maintain the confidentiality of data, facts and information provided to them during the representation of clients."[86]
4. *The third case* under which the protection of the whistleblower is excluded, is if the person knowingly reports or discloses untrue information about natural persons or legal entities, with the intention of harming a person or entity. Abuse of whistleblowing is considered even when the whistleblower, within the existing possibilities, did not have sufficient care and awareness to check the accuracy and truthfulness of the information.
5. *If the abuse of the whistleblowing is documented/proven*, then the whistleblower loses the right of protection by law they are entitled to, and moreover, the abuse of the whistleblowing is a basis for initiating criminal, civil or disciplinary proceedings.

International best practices

1. Stakeholders have raised concerns that whistleblower protection may be abused by individuals who make false reports to defame someone or to protect themselves from disciplinary sanctions. However, research and practice suggest that irrelevant or false reports are unusual.[87]
2. False disclosures can have a negative impact on organizations and people, and can discredit whistleblowing mechanisms. Individuals who make deliberate false disclosures should not benefit from whistleblower protection. Further, Transparency International considers that they should be subject to possible sanctions and civil liability, and those wrongfully charged should be compensated through all appropriate measures. Sanctions can be professional or criminal, depending on what is considered appropriate and proportionate in the state context. Sanctions that are considered too severe, will act as a deterrent to whistleblowing.
3. When action is taken against a person who has knowingly made a false disclosure, the burden of proof should fall on the person who claims the information was fraudulent, untrue or fabricated. They must prove that the whistleblower knew it was false at the time of the disclosure.
4. This Law is in line with best practices regarding knowingly false disclosures. However, it adds an additional criterion that could complicate it in practice by stating that whistleblower protection is excluded in the case of disclosure of information that they should know to be false. This can be difficult in practice, as it is unclear when this case occurs. In all cases, the whistleblower must be careful and conscientious enough to verify the accuracy and truthfulness of the information.

85 See comment on Article 5.
86 Law No. 04/l-193 on the Bar, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 20, May 31, 2013, Prishtina.
87 See, e.g., Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust Internal Reporting Programs (2004), p. 14; Transparency International (2017), p. 12.

Article 11

Confidentiality

1. **Responsible officer and any other person who accepts or processes reports in the public interest while performing an official duty shall at any time keep confidentiality of the information related to whistleblowing by not revealing or transmitting to third parties within or outside the institution and not using it for other purposes, except with the written consent of the whistleblower or for the fulfilment of a legal obligation that concerns:**
   1.1. the effective investigation of legal violations;
   1.2. the prevention of serious risk to the security of Kosovo, public health or public safety, or the environment;
   1.3. the prevention of crime or the prosecution of a criminal offence;
   1.4. the necessity to disclose in public interest or whenever required by Law.
2. **Responsible official and any other person shall not inform any person mentioned in the whistleblowing, unless otherwise provided by Law.**
3. **Responsible official shall obtain the written consent of the whistleblower when he or she is required to provide information that might reveal the identity of the whistleblower to any competent authority for actions that cannot be undertaken without revealing the identity of the whistleblower.**
4. **In cases when it is required by Law the identity of a whistleblower to be revealed, the responsible official shall notify the whistleblower for this fact before revealing his/her identity.**

Comment, Article 11

1. The main purpose and object of Article 11 is to determine the legal obligation for the responsible official and other persons involved in the whistleblowing process, to maintain the confidentiality of the information they receive during this process. In fact, this article can be considered as an extension of Article 4 of the Law.[88] *The essence of the principle of confidentiality is to guarantee the whistleblower that the body of information they report on the particular violation is kept secret and is not allowed to be spread or transmitted (leaked) to third parties.*
2. The determining criteria for the confidentiality of the reported information are: (1) must not spread and/or leak to third parties, inside or outside the institution; (2) must not be used for other purposes, unless the whistleblower gives written consent, and (3) the fulfilment of a legal obligation. Exceptionally, the disclosure of information reported on a violation of a legal, professional or ethical standard, may be made in the following cases:
3. *The first case* is due to the effective investigation of the legal violation, including court proceedings. Effective investigation of a violation of the law raises the need for some or all of the information reported on the violation to be transferred or given access to the competent judicial authorities.
4. *The second case* is the legal obligation to prevent serious risks as follows: (1) state security; (2) public safety; (3) public health, and (4) endangering of the environmental.

88 See comment on Article 4.

It is important to note that the legal provision does not accidentally differentiate between state security and public safety. State security refers to the sovereignty of the state, the preservation of the territory, the constitutional order and the vital organs of the state, while public safety refers to human safety, which includes the safety of the individual and the community in the environment where they live and that may be endangered by crime, political corruption, compulsory migration, systematic violation of human rights, etc.[89] Whereas public health and the environment may be endangered in the event of the spread of communicable diseases,[90] sanitary crises, natural disasters or as a result of human actions.

5. *The third case* concerns the legal obligation to prevent crime or prosecution. In these cases, the official responsible for the information they possess should evaluate and based on its content, proceed further by addressing it to the institution which engages in the prevention of criminal offenses or prosecution of criminal offenses. Also, this provision is limited in terms of the law regarding the dissemination of information, because the same can be applied only in specific cases which relate to the above purposes. Therefore, the responsible official should consider any case when they receive such information, and address it according to the legal obligation defined by this provision. The provision refers to the expression "prevention of crime", but this provision is intended to prevent the commissioning of any eventual criminal offense, therefore its designation should be "prevention of criminal offenses", because so it would be consistent with the Criminal Code of Kosovo, for the fact that the Criminal Code of Kosovo does not recognize such a designation as "prevention of crime". While the expression "criminal prosecution" means the obligation of the responsible official to providing information which can serve in the case of a criminal investigation.
6. *The fourth case*, under which the confidentiality of information is excluded, according to this article, arises in two situations: (1) the necessity of disclosure in the public interest, and (2) if required by law. In fact, the provisions of subparagraph 1.4. that determine the fourth case, are in function of the provisions defining the above cases. The responsible official has a legal obligation to transmit information and other materials if such a thing is necessary for the public interest. "Necessity" means an urgent situation which cannot be handled according to the prescribed legal procedure, because such a thing can have serious consequences for the public interest.[91]
7. Within this article is defined the legal obligation under which the responsible official or other persons who, according to legal authorizations are related to the whistleblowing case, cannot notify the person mentioned in the whistleblowing case and who is subject to administrative investigation, unless required by law. Failure to comply with this provision may have legal consequences of criminal or disciplinary liability for persons involved in the case of whistleblowing. *Other persons*, within the meaning of this article, include all other persons who, due to their official duty, may be related to the whistleblowing process, for example: the head of the institution who is a responsible person in the absence of the official managers, executives of the organization, human resources officials, translators, experts - whose presence arises as a necessity during the clarification of the reported case.

89 Bahri Beqiri and Nur Çeku, *"Introduction to Security Policies"* (Prishtina, 2016) p. 37.
90 E.g., The 2019-2021 Global Covid Pandemic-19 represents a case of serious threat to public health in most countries.
91 The necessity of disclosing information in the public interest may be, for example: emergency situation, public order, public health, water poisoning or food expiration, massive environmental damage, deforestation or forest fires, a harmful agreement or contract, etc.

8. The legal provisions set out in paragraphs 3 and 4 set out the criteria for identifying whistleblowers. The criterion is related to the *giving of consent* of the whistleblower that his identity be made known to the competent body, because the circumstances of the case impose this, because no action can be taken without revealing the identity of the whistleblower. The provisions do not specify what may happen in the event of a refusal to give consent. But from the content of the provision it follows that, in such cases, the identity of the whistleblower cannot be revealed. Whereas the second criterion has to do with the *notification of the whistleblower* by the responsible official that their identity will be revealed because such a thing is required by law. However, the notification is not just about announcing that their identity will be revealed, but the notification must contain the legal justification for this action.

International best practices

1. In addition to the practices referred to in Article 4, the protection provided by confidentiality is not absolute and the recipient of the disclosed information must make it clear to the whistleblower. Before making the disclosure using appropriate channels, the whistleblower may have mentioned his/her concerns to colleagues, for example, and in this case there is a risk of being traced that he/she made the disclosure.
2. In some states, in specific situations, the law may require the disclosure of identifying information, even without the express consent of the whistleblower. This can happen, for example, when the disclosure uncovers a criminal offense, if the case goes to trial and the whistleblower is called as a witness. This cannot be considered good practice. Good practice dictates that the identity of the whistleblower not be revealed without the explicit consent of the individual.
3. If those exceptions to confidentiality cannot be avoided, they should be clearly defined in the legislation. Most importantly, when identification information has to be disclosed, whistleblowers should be given sufficient prior notice and potentially provided with additional safeguards.
4. This good practice is only partially reflected in this law, as in the case of the legal obligation in relation to the effective investigation of legal violations, prevention of serious risk to safety, security or public health in Kosovo, prevention of crime, prosecution of a criminal offense, or the necessity for disclosure in the public interest or when required by law, are exempted from the obligation to maintain the confidentiality of information and the obligation for the written consent of the whistleblower.

Article 12

Protection of personal data of whistleblowers

1. The personal data of the whistleblower and other persons involved in whistleblowing are processed only for purposes of this Law.
2. Responsible official and any other person receiving personal data under this Law must process them in accordance with the applicable Law on the protection of personal data.

3. If during handling the information provided by the whistleblower, personal data are encountered that are not relevant to the case being dealt with, the responsible official or the competent authority cannot proceed such data further and shall justify them.

Comment, Article 12

1. One of the basic rights of whistleblowers and other persons associated to whistleblowers, is to protect their personal data. According to the legislation, personal data are: "any information related to an identified or identifiable natural person ('data subject'); an identifiable natural person is one who can be identified directly or indirectly, particularly by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that natural person."[92]

2. Article 12 sets out the legal obligation that the personal data of whistleblowers and other persons involved in a whistleblowing process, must be processed solely for the purpose of implementing this law. In case there is other irrelevant personal data for the framework of this Law, the competent officials or institutions destroy or annihilate that data.

3. Disclosure of the identity of the whistleblower is prohibited, except when required as a matter of law enforcement. The trust of whistleblowers in enforcing these norms and procedures, in principle, encourages reporting actions. The official responsible for receiving and handling whistleblowing reports is obliged to protect the personal data of whistleblowers, especially those who ask not to be identified.

4. The processing of personal data of whistleblowers must be done in accordance with the Law on Personal Data Protection. Overseeing the implementation of the legality of the processing of personal data by institutional mechanisms, complaints, or other issues related to personal data during the whistleblowing process, are the scope of the Commissioner of the Agency for Information and Privacy.[93]

92 Article 3, Law No. 06/L-082 on Protection of Personal Data, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 6, February 25, 2019, Prishtina.

93 Ibid, Article 53(3).

CHAPTER III: Whistleblowing Types and Procedure

Article 13

Types of whistleblowing

1. **Whistleblowing can be internal, external, or public.**
2. **Reporting information to the employer is considered to be internal whistleblowing.**
3. **Reporting information to a competent authority is considered to be external whistleblowing.**
4. **Disclosure of information to the media, non-governmental organizations, through the Internet, at a public meeting, or in any other way that makes information public, is considered to be public whistleblowing.**

Comment, Article 13

1. *Whistleblowing is a premeditated action* (conscious/intentional) under free will, through which information about violations that harm the public interest, is reported or disclosed. This information means the data or knowledge on the basis of which the whistleblower builds the reasonable belief that the violation has occurred, is occurring or will occur, in the context of their employment relationship, in a public institution or private entity.
2. The manner in which this information is reported is the basic criterion for determining the types of whistleblowing. According to Article 13, three types of whistleblowing are defined: (1) internal whistleblowing, which is reported within the employer through established reporting channels; (2) external whistleblowing, which is reported outside the public institution or private entity; and (3) disclosure of information that may be made to non-governmental organizations, on Internet platforms, on TV, radio, newspapers, portals, public meetings (rallies), etc.
3. Internal and external whistleblowing are *called reporting*. Although traditionally these two types of whistleblowing have been treated as independent, there is now a general consensus that whistleblowing involves both external and internal reporting.[94] External whistleblowing reports are usually preceded by internal whistleblowing reports which have been ineffective, or whistleblowers worry about fear of retaliation by the employer.

International best practices

1. There is always a risk that malpractice disclosures will not be properly addressed or investigated by those in charge or by those required to do so, namely employers or authorities. Not all malpractice can be solved behind closed doors. Sometimes public debate is needed to bring about change.

94 Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, and Marianna Fotaki, "*The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices",* (First published 2019, UK) p.29.

2. Enabling public disclosure allows the public to be held accountable by organizations and authorities. It can highlight malpractice that has been neglected or covered up. As the Council of Europe has pointed out, ensuring that whistleblowers can disclose to outside parties (to the public) is "a vital safeguard for the protection of the public interest". This is included in the right to freedom of expression.[95]
3. *Whistleblower case from the United Kingdom:* A medical technician working at a residential hospital disclosed information to his employer about patient care in the care home. The employer ignored his concerns, so he went to the regulator. When they failed to remedy the situation, he went to the BBC, which undertook a covert investigation. The broadcast of the documentary resulted in some of the staff members being held criminally liable for the abuses. This also led to changes within the regulatory agency.[96] This was made possible by the fact that the UK enables whistleblowers to make media revelations.

Article 14

Form and content of whistleblowing

1. A whistleblower submits the information to the responsible official.
2. The information must be understandable and must contain the details of the person against whom whistleblowing is presented as well as the facts possessed by the whistleblower.
3. Whistleblowing can be presented:
3.1. in writing;
3.2. by mail or e-mail; and
3.3. verbally.
4. When the information is presented verbally, the responsible officer compiles a written notice which is signed by the whistleblower and the responsible official.

Comment, Article 14

1. The whistleblowing, to be protected and to be treated, must be done *according to the forms and content* defined by Law and submitted to the official responsible for receiving and handling the whistleblowing reports. Article 14 defines the form and content of the whistleblowing. The responsible official in the public institution or private entity is authorized by their employer to handle the cases of whistleblowing.
2. If the employer has not appointed the responsible official, then, *ex officio,* the employer's manager assumes the role of the responsible official. However, the practical application of this paragraph is expressed only in cases of internal whistleblowing, because in the event of external whistleblowing or disclosures, the whistleblower may not be aware of who is the responsible official within the institution or regulator.
3. Paragraph 2 refers to the content of the information presented through whistleblowing. This information should be understandable and relevant in relation to the reported

95 Council of Europe (2014), p. 31
96 Steven Swinford and Caroline Gammell, "*Warnings of care home 'were ignored for months'*", The Telegraph, 1 June 2011.www.telegraph.co.uk/news/health/news/8551025/Warnings-of-care-home-were-ignored-for-months.html.

violation. As far as possible, the alleged violation should be referred to in the legal basis. The information must contain the data of the person against whom the whistleblowing is presented. The data of the person in the sense of this article are: personal name, position/place of work, civil status, description of actions/facts of the possible alleged violations, etc. This data is necessary for the construction of the profile of the person(s) that are subject to whistleblowing.

4. The law does not define the meaning of the person against whom the whistleblowing is presented in relation to various violations. The EU Directive defines this as a '*concerned person*', meaning a *natural or legal* person who is referred to in a report or public disclosure as the person to whom the offense is attributed or to whom that person is associated .[97];
5. Paragraph 2 stipulates that whistleblowing can be done in three forms, as follows: *1) in writing; 2) by mail/email, and 3) verbally.* In fact, the first two forms of whistleblowing are forms that are done in writing, but the manner of whistleblowing differs. Written reporting is done in cases when the whistleblower drafts information (report/notification or statement) in writing about the alleged violation. The information must be clearly systematized and based on the alleged facts. Attached to the report are the facts which may be available to the whistleblower. In cases when the whistleblower submits the information personally to the responsible official or to the competent body, it is considered as written reporting.[98] This form can be considered the most appropriate form of whistleblowing.
6. *Whistleblowing by mail* is done in cases when the whistleblower compiles the information (report/statement) about the alleged violations, and sends it to the competent mechanism through classic mail or email. Email whistleblowing is done in cases when the whistleblower sends the information by email. But the whistleblower should be aware that this may not be the safest form, if the information is confidential. Email is never private, and your message may be forwarded to other people without your knowledge. A backup of your email is always stored on a server where it can be viewed.[99]
7. *Verbal whistleblowing* is a form of whistleblowing where the whistleblower reports or discloses information verbally to the responsible official, the competent body or to the public. The law stipulates that in order for verbal reporting to be valid, the responsible official of the competent body compiles a written information which is built on the report made by the whistleblower, and the same statement is signed by the responsible person and the whistleblower.

International best practices

1. The main objective of whistleblowing is to prevent or stop and remedy malpractice. It is therefore important that the recipient of the disclosed information be able to address the reported malpractice. Whistleblowers should also trust the reporting mechanism and feel comfortable about using the information. The Council of Europe therefore

97 EU Directive, Article 5

98 Regarding the form of internal reporting, the *Template of the investigation report of public interest reporting* can serve as a guiding model, according to Annex 2 of Regulation No. 03/2021 on Determining the Procedure for Receiving and Handling Whistleblowing Cases.

.

99 See Bahrie Lecaj, "*Effective Communication through Email*", (USAID, December 2013). http://naserkastrati.weebly.com/uploads/3/8/8/3/38831473/komunikimi-efektiv-permes-email_final_january-2014.pdf/

recommends that certain types of reporting channels be made available and that the circumstances of each case determine which channel is most appropriate to use.

2. A wide range of open disclosure channels and tools are needed to meet the different situations faced by potential whistleblowers and the different needs that may arise during information disclosure. Factors such as time zones, languages, and costs, for example, should be considered. Most importantly, when designating recipients of leaked information, care must be taken to ensure their independence from any potential wrongdoers involved in that case.
3. *Reporting channels* may include placing anonymous boxes of concerns about the organization, a specific email address, telephone line, or personal appointment.

Article 15

Receiving and recording whistleblowing

1. The responsible official records the received report and set up a register which must contain:
1.1. the date of receipt;
1.2. the name and surname of the whistleblower;
1.3. the whistleblower's contact details;
1.4. the whistleblower's institution, and
1.5. a brief information content.
2. The whistleblower shall be provided with attestation of the filed report and a list of any documents filed with it..

Comment, Article 15

1. Receipt of the whistleblowing report and its registration cannot be refused for any reason and under any circumstances. The provisions of Article 15 define the necessary criteria according to which the responsible official receives and records the whistleblowing reports. The content of the article also refers to the procedural-technical aspect of receiving the whistleblowing report. When presenting the whistleblowing report, the responsible official must accept it and record it in the protocol book (register). This register must be in hard copy and electronic form according to the principles and criteria of the relevant legislation for office work administration.[100]
2. When presenting the whistleblowing report, the data that must be recorded in the register is: the name and surname of the whistleblower, their contacts, the date of receipt, the whistleblower's institution, and a brief summary of the information. The whistleblower's institution, according to this article, means the institution of the public sector or private entity.
3. The person who reports to the responsible official, when submitting the whistleblowing report is handed a letter of evidence signed by the responsible official in which is evidenced the list of documents (information) submitted. This evidence can also be sent via email.[101]

100 Law No. 04/L -184 on Office Work Administration. Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 18, May 28, 2013, Prishtina.
101 For more detailed whistleblowing administration procedures by the responsible official, see: Regulation No. 03/2021 on Determining the Procedure for Receiving and Handling Whistleblowing Cases.
https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=41216.

Article 16

Internal whistleblowing

1. **The internal procedure of administrative investigation of whistleblowing is initiated from the moment of reporting of whistleblowing information.**
2. **The employer notifies the whistleblower of the receipt or rejection of whistleblowing report within fifteen (15) days from the date of receipt of the whistleblowing.**
3. **The procedure of administrative investigation of whistleblowing shall be completed as soon as possible, but in any case not later than forty-five (45) days from the date of submission of whistleblowing, unless a postponement of deadline is required from the circumstances of the case, and which cannot be longer than forty-five days (45).**
4. **During the phase of administrative investigation, the responsible officer examines and evaluates the allegations raised by the whistleblower.**
5. **During the phase of administrative investigation, the responsible officer might request additional information and relevant documents, order inspections or gather statements from persons who are aware of the case or consult with experts of relevant field.**
6. **The whistleblower and any other third person may participate in the administrative investigation, when it is believed that he/she is aware of the reported circumstances or possess relevant documents.**
7. **Each party participating in the administrative investigation is guaranteed a due process, in accordance with the law on the general administrative procedure, and the party:**
   7.1. may make written statements;
   7.2. may present evidence or opinions;
   7.3. can consult the investigation file;
   7.4. has the right to be heard about his or her claims.
8. **The employer must make available to the investigation the records, documentation and evidence under his or her possession.**
9. **If, at the conclusion of the administrative investigation of whistleblowing by the employer, it results that the alleged suspected act or practice constitutes or could constitute a legal violation, the employer notifies the competent authority.**
10. **The employer shall take immediate measures to the extent possible, to prevent or impede the continuation of detrimental consequences of the suspected activity or practice involved in the whistleblowing.**
11. **Except as otherwise provided under this Law, the provisions of legislation on general administrative procedure shall apply.**

Comment, Article 16

1. Article 16 is one of the fundamental articles of the Law. Although the article is entitled "internal whistleblowing", its content actually regulates the procedure of administrative investigation of internal whistleblowing in the public and private

sector - which is initiated from the moment of reporting of the whistleblowing case. *Administrative investigation* is the stage during which the reported information is subject to evaluation if the reporting is done according to the form and content defined by law. The administrative investigation starts with an initial assessment (preliminary or filtering phase) of the reported information, and is related to the following criteria: (1) whether the reporting is in the public interest; (2) whether the reported violation falls within the scope of the responsible official or falls within the competence of another competent body, and (3) whether the reporting contains classified information for the review of which the responsible official has no mandate, which should be addressed to the competent body in the field of intelligence.

2. The responsible official reviews the reported information and, depending on the assessment, decides whether the conditions for receiving the protected whistleblowing have been met and for the reporting person to acquire the designation of a whistleblower. The responsible official notifies the whistleblower, within 15 days, if the whistleblowing is accepted or rejected. Actually, this applies to cases where the responsible official knows the identity of the whistleblower, and not in cases of anonymous whistleblowers.

3. Regarding the duration of the administrative investigation procedure, the Law stipulates that this procedure should be completed as soon as possible and in any case, no later than forty-five (45) days from the moment of reporting of the whistleblowing information. If the circumstances of the case are complex, this time limit may be extended only once, but no more than forty-five (45) additional days.[102]

4. During the administrative investigation, the responsible officer examines and evaluates the allegations raised by the whistleblower. During the phase of administrative investigation, the responsible officer might request: 1) additional information and relevant documents; 2) order inspections or gather statements from persons who are aware of the case; or 3) consult with experts of relevant field.

5. During the administrative investigation, the provisions of the legislation on the general administrative procedure are applied, and each participating party is guaranteed a due process, and the party can: 1) give a written statement; 2) present evidence or opinions; 3) has the right to be heard in relation to his/her claims; and 4) may consult the investigation file. Parties in the administrative investigation are: the whistleblower and third parties who are estimated to have relevant knowledge about the reported case. [103]

6. During the administrative investigation procedure of internal whistleblowing, the participating parties have the right to use their mother tongue, in accordance with the law on languages.[104] Although the Law does not have a specific provision on the use of official languages during the administrative investigation of whistleblowing, this is regulated by the provisions of the Law on Languages and the provisions of the Law on General Administrative Procedure. These provisions, among other things, guarantee the right of the whistleblower not to bear budgetary costs regarding the use of the

102 This deadline is in accordance with the provisions (Articles 98 and 99) of Law No. 05/L-031 on General Administrative Procedure, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 20, June 21, 2016. Prishtina.

103 Procedures for administrative investigation of whistleblowing are defined in more detail in Articles 9-11 of the Regulation on Handling Whistleblowing.

104 See Articles 2 and 4 of Law No. 02/L—37 on the Use of Languages; Official Gazette of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo, Prishtina: Year II, No. 10, March 01, 2007.

official language. This may be the case when the whistleblower or administrative officer or third party speak another official language and in this case the translation of documents is required, etc. In this situation, the whistleblower has no obligation to provide the translation, and this is the obligation of the employer (the body conducting the procedure).

7. During the administrative investigation, the employer must make available the documentation and evidence they possess. This evidence and documents are used if they are relevant to the administrative investigation process, and they cannot be used beyond this purpose. Upon completion of the administrative investigation of whistleblowing, if it results that the alleged suspected act or practice constitute or could constitute a legal violation, the employer notifies the competent authority.
8. Practically, according to this provision, the responsible official drafts a report which is submitted to the competent body. The competent body, which may be notified after the completion of an administrative investigation within the meaning of this article, may be: (1) various bodies/structures within the public institution or private entity, such as: disciplinary committee, internal auditor, audit committee, office for professional standards, inspector general, inspectorate, etc. While the competent bodies outside the institution are: Anti-Corruption Agency, Police, Prosecution, Public Procurement Review Body, Kosovo Competition Authority, Ombudsperson, Regulatory Authority for Electronic and Postal Communications, Financial Intelligence Agency, Kosovo Customs, Prosecution, Food and Veterinary Agency, Tax Administration, etc.
9. If the reported action or practice has caused harmful consequences, the employer should take immediate action, as far as possible, to prevent or stop the continuation of these consequences. Each employer is obliged to take all necessary measures regarding the whistleblowing, including: 1) the protection of documentation and evidence relating to whistleblowing from disappearance, and 2) concealment, alteration, falsification and other actions aimed at their destruction or extinction. The employer is obliged to protect the whistleblower from any detrimental act and to take all necessary measures to stop the detrimental act and to remove any consequence of a detrimental act.

International best practices

1. The main objective of whistleblowing is to prevent or stop and remedy malpractice. It is therefore important that the recipient of the disclosed information be able to address the reported malpractice. Whistleblowers should also trust the reporting mechanism and feel comfortable about using the information. The Council of Europe therefore recommends that several internal reporting channels be made available and that the circumstances of each case determine which channel is most appropriate to use.[105].
2. TI principles on whistleblowing legislation emphasize that whistleblower regulations and procedures must be very visible and understandable; maintain confidentiality or anonymity (unless explicitly removed from the whistleblower); provide detailed, timely and independent investigations of whistleblower disclosures; and have transparent, enforceable, and timely mechanisms to pursue whistleblower retaliation complaints, including a process for disciplining retaliation perpetrators).
3. TI principles on whistleblowing legislation emphasize that organizations should

105 Counsel of Europe, (2014), Principle 14.

provide a wide range of open channels and means of disclosure, which should be made available to employees of government agencies and publicly traded companies, including advice lines, care lines, online portals, compliance offices and external ombudsperson. Mechanisms should be provided for secure, confidential or anonymous disclosures of information.

4. This Law sets out clear requirements, including the feedback mechanism for the internal reporting procedure. However, it does not describe multiple reporting channels that maintain confidentiality or anonymity, and therefore does not fully meet current good practice.

Article 17

Obligations of the employer

1. A public employer with more than fifteen (15) employees, and a private employer with more than fifty (50) employees are obliged to appoint a responsible official.
2. Each employer is obliged to take all necessary measures regarding the whistleblowing, including the protection of documentation and evidence relating to whistleblowing from disappearance, concealment, alteration, falsification and other actions aimed at their destruction or extinction.
3. The employer is obliged to protect the whistleblower from any detrimental act and to take all necessary measures to stop the detrimental act and to remove any consequence of a detrimental act.
4. Exceptionally, the whistleblower may address directly to the employer manager in cases when:
4.1. the employer has no responsible official;
4.2. the employer has not defined and published internal procedures for receiving and handling whistleblowing;
4.3. the whistleblower has reasonable suspicion that the responsible official is or may be involved in the suspected whistleblowing practice;
4.4. the whistleblower has reasonable suspicions that the responsible official, due to any relationship or association with a person who is or may be involved in the alleged issue related to whistleblowing, is not the appropriate person to be informed with whistleblowing;
4.5. the whistleblower has reasonable suspicion that the internal whistleblowing procedures are not effective.
5. The Government, upon proposal of the Ministry of Justice, shall determine by a sub-legal act the procedure for receiving and handling whistleblowing cases.
6. Private entities shall determine the procedure for the receipt and handling of whistleblowing cases by an internal act in accordance with this Law.

Comment, Article 17

1. The spirit of the law is that, initially, the reporting should be done within the organization, to the responsible official. Internal whistleblowing is considered to be the best way to obtain relevant information which can contribute to the early and

effective resolution of risks to the public interest and the avoidance of consequences. The law obliges all public sector institutions and private sector entities to establish internal reporting channels in proportion to their size.

2. Public institutions which have more than (15) fifteen employees, are obliged to designate the responsible official as an internal reporting channel. This obligation applies to all public bodies, authorities and agencies, both central and local, which exercise legislative, administrative, judicial, prosecutorial powers, or other public institutions determined by special laws.
3. Private entities that have more than (50) fifty employees are obliged to designate the responsible official as an internal reporting channel. Private sector entities are: a) business organizations,[106] b) legal entities according to the law on freedom of association,[107] and c) other legal entities defined by law.[108]
4. The law stipulates that, exceptionally, the whistleblower may address directly to the employer manager in cases when: 1) the employer has no responsible official; 2) the employer has not defined and published internal procedures for receiving and handling whistleblowing reports; 3) the whistleblower has reasonable suspicion that the responsible official is or may be involved in the suspected whistleblowing practice; 4) the whistleblower has reasonable suspicions that the responsible official, due to any relationship or association with a person who is or may be involved in the alleged issue related to whistleblowing, is not the appropriate person to be informed with whistleblowing; 5) the whistleblower has reasonable suspicion that the internal whistleblowing procedures are not effective. In these cases, the head (executive) of the institution is the person responsible for handling the whistleblowing.
5. In the obligations of the employer regarding the whistleblowing procedures, within this article, it is foreseen the issuance of a sub-legal act which regulates in detail the internal whistleblowing procedure. The competent authority for issuing this act for the public sector is the Government, according to the proposal of the Ministry of Justice,[109] while for the private sector it is determined that each entity within this sector issues an internal act.[110]
6. Regarding the appointment of the responsible official and the exercise of their function, from the content of this article and the Law in general, some important obligations for the employer arise, although they are not explicitly defined. Regarding the appointment of the responsible official, the employer should consider the following

106 Article 3 (1.1.22.) of the Law on Business Organization stipulates that the term Business organizations "shall include any type of Business Organizations established in Kosovo under the present law or another law as specified under Article 5 paragraph 3. of this Law, including Individual Businesses, General Partnerships, Limited Partnerships, Limited Liability Companies and Joint-Stock Companies." Law No. 06/L-016 on Business Organizations, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 9, May 24, 2018, Prishtina.

107 Article 3 (1.2) of the Law on Freedom of Association in Non-Governmental Organizations stipulates that "Non-Governmental Organization (NGO) - is an independent, non-profit legal entity for the realization of a legitimate purpose to public benefit or mutual interest." Law No. 06/L-043 on Freedom of Association in Non-Governmental Organizations, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 11, April 24, 2019, Prishtina.

108 Regarding whistleblowing in the private sector, see FOL Movement's excellent handbook entitled "*Handbook with 10 response scenarios for whistleblowing cases in the private sector",* (Prishtina, 2020).
https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Doracak-me-10-skenar%C3%AB-t%C3%AB-reagimit-p%C3%ABr-rastet-e-sinjalizimit-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.

109 This bylaw is Regulation (GoK) - No. 03/2021 on Determining the Procedure for Receiving and Handling Whistleblowing Cases, adopted at the Government Meeting of 30.04.2021, by Decision No. 01/10.

110 For the template of an internal act for the handling of whistleblowing reports in private sector entities, see: Guide to Private Sector Whistleblowing, Annex A. Act on acceptance and handling of cases of whistleblowing, (FOL Movement, 2020, Prishtina). p. 19. https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/11/Udh%C3%ABzues-p%C3%ABr-sinjalizimin-n%C3%AB-sektorin-privat.pdf.

criteria: a) must be in an executive position; (b) must have completed higher education in the field of law or other social sciences; (c) must have experience in reviewing disciplinary, investigative, inspection, internal audit, financial control matters, etc. The other obligation for the employer is related to providing adequate working conditions for the responsible official: (a) suitable workspace; (b) special technical equipment, such as: computer, telephone, which is accessible only by the responsible official; (c) special register and seal; c) safe for securing whistleblowing information.

International best practices

1. States should consider civil penalties and other sanctions for employers who fail to implement an internal whistleblowing mechanism within a certain period of time after the law enters into force.[111] For example, French legislation provides for high financial sanctions for private and state-owned enterprises with more than 500 employees and a turnover of more than €100 million, as well as for their CEOs, if they do not establish internal whistleblowing procedures for disclosed information related to corruption and influence actions (up to €1 million for the company and €200,000 for the CEO personally).[112] In Italy, if the public administration does not follow the whistleblowing procedures as provided by law, the Anti-Corruption Authority may sanction the anti-corruption officer of this institution with a fine of up to €50,000.[113]
2. Beyond seeking organizations to adopt robust mechanisms to protect internal whistleblowers, there are other ways in which governments can stimulate the adoption of such mechanisms. In some states, the company's pre-existing ethics and compliance program can be seen as a mitigating factor in sanctioning corporate malpractice, or as a factor in determining whether or not to enter into a settlement.[114]

Article 18

External whistleblowing

1. The whistleblower may make external whistleblowing after having performed internal whistleblowing or go directly for external whistleblowing when:
   1.1. whistleblowing is related to the employer's manager;
   1.2. whistleblowing has an urgent character that is associated with serious and immediate danger or irreversible damage;
   1.3. there are reasonable suspicions that detrimental acts may be taken against the whistleblower or the evidence may be concealed or destroyed if internal whistleblowing would be carried out;
   1.4. the whistleblower has reasonable suspicion that the internal whistleblowing procedures are not effective.
2. The external whistleblowing procedure is initiated by reporting information to

111 Blueprint for Free Speech, (2016), https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports.
112 Article 17 of Sapin II Law, (French Law, No. 2016-1691 on transparency, fight against corruption and modernization of economic life).
113 Italy, Provisions for the protection of individuals who report crimes or irregularities that have come to light in the context of a public or private employment relationship, Article 1.6.
114 OECD, *"Corporate Governance and Business Integrity, A Stocktaking of Corporate Practices".* (2015), p. 80. https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf.

the Anti-Corruption Agency. The Anti-Corruption Agency shall implement the procedure provided for in Article 16 of this Law.

3. **The Anti-Corruption Agency reviews cases of whistleblowing that fall under its scope.**
4. **If the Anti-Corruption Agency has no power to act, it shall without delay transmit the information to the competent authority and shall inform the whistleblower of such action.**
5. **When the whistleblower refuses to disclose his/her identity, and the Anti-Corruption Agency has no authority to handle the information, prior to forwarding the information to the other competent authority, it shall request the consent of the whistleblower, unless otherwise provided by Law.**
6. **At the request of the whistleblower, the competent authority provides him or her with information on the status of the proceedings and all actions taken and enables him or her to have access to the case files and to participate in the actions during the proceedings in accordance with the Law.**
7. **The competent authority shall notify the whistleblower of the outcome of the procedure after its completion.**
8. **Competent authorities for external whistleblowing shall apply deadlines defined in Article 16 of this Law.**

Comment, Article 18

1. Article 18 is intended to set out the procedure for submitting external whistleblowing to the public sector, although the title of the article refers to external whistleblowing in general. External whistleblowing is the reporting that the whistleblower does to another institution outside the institution where they work. International standards require that this institution be established by law and have independence in its functioning. These institutions should have the operational capacity to ensure the integrity and confidentiality of the information reported and to prevent the access of non-competent persons to this information.
2. A very important element that should be emphasized is that the authorities which receive such reports, i.e. external ones, are not designed to act as an institutional instance of bodies dealing with internal whistleblowing. So, they are independent and do not have the mandate to change and supplement the decisions made by the internal whistleblowing process. However, this does not preclude or exclude the possibility that the institutions that deal with external whistleblowing review a similar case, which has previously been reviewed within the public or private sector institution as internal whistleblowing, and reach other findings or conclusions.
3. According to this article, external whistleblowing can be done in *two circumstances*: *The first*, after the whistleblower has performed the internal whistleblowing in advance, but for various reasons this whistleblowing has been rejected; the whistleblower was not notified of the status of the case; or there has been a non-meritorious termination of internal whistleblowing according to the whistleblower's assessment. *The second* contains four conditions under which external whistleblowing can be done directly: 1) the whistleblowing is related to the employer's manager; 2) whistleblowing has an urgent character that is associated with serious and immediate danger or irreversible

damage; 3) there are reasonable suspicions that retaliatory actions may be taken against the whistleblower, evidence may be deleted or destroyed if he/she were to carry out internal whistleblowing; 4) the whistleblower has reasonable suspicion that the internal whistleblowing procedures are not effective. Before making a direct external whistleblowing, the whistleblower must assess whether the particular case meets one of these conditions or some of them.

4. For the entire public sector, the external whistleblowing procedure is initiated by reporting information to the Anti-Corruption Agency (ACA). For the handling of cases of external whistleblowing, the ACA applies the procedure of administrative investigation, as defined by the provisions of Article 16 of the Law.[115] There seems to be some confusion regarding the timeline for reviewing external whistleblowing cases by the ACA. The law, in Article 16, sets the general deadline of 90 days (45 + 45) within which the procedure for handling whistleblowing cases must be completed, while the Law on the ACA sets the 6-month deadline for preliminary investigations (exceptionally + 6 more months). In cases of handling external whistleblowing reports, the ACA applies the procedure provided by Article 16 of the Law, and after the conclusion of the case, if the reported violation falls within the scope of the ACA (prevention of corruption or avoidance of conflict of interest) it will be reviewed *"in meritum"* by the ACA. This is the moment when the nature of the violation is determined, and its review is subject to the procedural deadline for preliminary investigations.

5. One question that deserves to be raised in relation to this article, is related to the question as to which is the competent authority for external whistleblowing for ACA employees. The provisions of the Law are silent in this regard. However, given the modelling and nature of the ACA as an institution established and overseen by the Assembly of Kosovo, the authority responsible for external whistleblowing cases for ACA employees should be considered the Parliamentary Committee responsible for overseeing the ACA.[116]

6. In cases when the ACA does not have a mandate to act, then the case is forwarded to the competent authority. In the sense of this article, the competent authority is the public institution within which the handling of the concrete case of whistleblowing falls. In cases when the ACA sends the case to other authorities, it informs the whistleblower of such an action. When the whistleblower refuses to disclose his/her identity, and the Anti-Corruption Agency has no authority to handle the information prior to forwarding the information to the other competent authority, it shall request the consent of the whistleblower, unless otherwise provided by Law.[117] At the request of the whistleblower, the competent authority provides him or her with information on the status of the proceedings and all actions taken and enables him or her to have access to the case files and to participate in the actions during the proceedings in accordance with the Law. The competent authority shall notify the whistleblower of the outcome of the procedure after its completion.

International best practices

115 See comment on Article 16.
116 Article 14 [Competencies of the Committee] of the Law on the ACA.
117 See comment on Article 11.

1. If internal reporting has not been effective - for example, there has been a decision not to investigate, or the investigation has not been completed within a certain period of time, or no action has been taken despite the positive results of the investigation, or the whistleblower has not receive information about the matter within a certain period of time - whistleblowers should be able to contact the authorities so that violations can be addressed.[118]
2. There are also many valid reasons why a whistleblower may prefer to report malpractice directly to the authorities rather than use internal reporting mechanisms. For example, if they are afraid or have reason to believe that they will be treated unfairly, that their confidentiality/anonymity cannot be guaranteed, or that malpractice can be covered up.[119] This is why it is good practice to allow equal access and protection of reporting within the workplace and to the authorities. There should be no restrictions or additional charges on whistleblowers wishing to report directly to regulators and authorities. Examples of this approach can be found in Canada, Ghana and Serbia.
3. This law does not meet the best practice in allowing equal access to internal and external reporting, as it sets out additional requirements for external reporting to the authorities.

Article 19

External whistleblowing in private sector

Regarding whistleblowing in the private sector, the regulators according to the areas of responsibility, shall apply mutatis mutandis the procedure provided for in Article 16 of this Law.

1. The provisions of Article 19 define the procedure for the submission and handling of cases of external whistleblowing in the private sector, which is done to regulators according to the area of responsibility. The procedure for handling external whistleblowing is the same as that of internal whistleblowing.[120] The wording of this provision by the legislator is not clear and does not cover the purpose which the norm has in itself. According to the legislation, *"regulatory agencies regulate and supervise the activity of market operators."*[121] The private sector is very complex, and its scope cannot be covered by regulators alone in the case of internal whistleblowing. Some other agencies that have the status of executive agency, cover important aspects related to external whistleblowing (e.g., Tax Administration of Kosovo).
2. External whistleblowing for the private sector is reported to the institutions that serve as responsible regulators in various areas, as follows: Tax Administration of Kosovo; Business Registration Agency; Chamber of Advocates; Chamber of Physicians; Central Bank; Public Procurement Review Body; Inspectorates; Various Divisions or Departments within Ministries. Regarding the procedure, deadlines and handling of cases, regulators implement procedures for handling internal whistleblowing.

118 OECD, (2015), p. 25.
119 OECD, (2015), p. 53
120 See comment on Article 16.
121 See Article 14 of Law No. 06/L-113 on the Organization and Functioning of the State Administration and Independent Agencies. Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 7, March 01, 2019, Prishtina.

3. *Note:* Article 19 will be difficult to enforce, as private sector employees may not be aware of the relevant regulator for the area they want to report. It would be good for the legislator to consider supplementing and amending this provision, placing in the competence of the ACA the external whistleblowing for the private sector. Reporting to this institution, in addition to accurate addressing, gives confidence to the whistleblower due to the experience that the Agency has. This additional competence certainly creates difficulties for the work of the Agency, but the Assembly and the Government should consider increasing the budget and increasing the staff of the ACA.

International best practices

1. Having many competent authorities to obtain information disclosures provides a range of channels for whistleblowers, but can potentially lead to confusion as to where they should go to make a disclosure. Moreover, such systems may prove to be quite separate, with overlapping jurisdictions and unclear mandates for different institutions.
2. The lack of referral mechanisms would place the obligation on the whistleblower to continue making the disclosure until they reach the proper regulator.[122] It should not be the burden of the whistleblower to ensure that the complaint is forwarded to the appropriate regulatory agency or investigative body.
3. Therefore, this Law does not meet the best practices regarding disclosure in the private sector to regulators and authorities.

Article 20

Public whistleblowing

1. **In addition to internal and external whistleblowing cases, the whistleblower may also make public whistleblowing when:**
   - **1.1. at the time the whistleblower discloses the information, he or she reasonably believes that he or she will be subject to punishment if he or she makes internal or external reporting;**
   - **1.2. the whistleblower reasonably believes that the evidence regarding the respective detrimental acts is likely to be concealed or destroyed if the whistleblower reports in the manner specified in Articles 16 and 18 of this Law;**
   - **1.3. in case of immediate threat to life, public health, safety, environment, or when large or irreparable damage is caused;**
   - **1.4. the responsible authorities referred to in Articles 16 and 18 of this Law have not taken any relevant action regarding the whistleblowing within a period of six (6) months from the reporting date of the information provided.**
2. **A whistleblower who discloses information to the public in accordance with this law is obliged to respect the principle of presumption of innocence of the accused person, the right to the protection of personal data, and not obstruct the operation of court proceedings**.

122 Shih Arron Phillips and David Lewis, *"Whistleblowing to Regulators: Are Prescribed Persons Fit for Purpose?"* (Middlesex: University Research Repository Project Report, 2013). https://minhalexander.files.wordpress.com/2018/08/whistleblowing-to-regulators-are-prescribed-persons-fit-for-purpose-david-lewis-2013.pdf.

Comment, Article 20

1. Public disclosure of information, or public whistleblowing, may be undertaken if reasonable circumstances exist or if the possibility of internal and external whistleblowing has been exhausted. Article 20 defines the criteria under which public whistleblowing or disclosure of information takes place. According to the provisions of this article, there are several cases in which the whistleblower can disclose information, such as: (1) believes that he or she will be subject to punishment if he or she makes internal or external reporting; (2) there is a reasonable suspicion that the evidence relating to the relevant detrimental acts will be concealed or destroyed; (3) an immediate threat to life, public health, safety, the environment, or large-scale or irreparable damage; (4) the authorities responsible for handling internal or external whistleblowing have not conducted the administrative investigation procedure within a period of six (6) months from the reporting date of the information provided.
2. Dissemination of information in the public sphere obliges the whistleblower to respect the presumption of innocence, to respect the right to protection of personal data, and to be careful not to threaten the conduct of court proceedings. The legal consequence of this provision is that the whistleblower should be aware that it will result in the loss of the right to protection in accordance with the Law on Protection of Whistleblowers.
3. *Disclosure of information is also affirmed by the ECtHR*. The first case related to the protection of whistleblowers handled by the ECtHR, in 2008, is the well-known case Guja v. Moldova. The applicant was Iacob Guja, who had sent two letters to the press, neither of which was marked as confidential. The letters supported allegations that there had been political interference in the work of the prosecution. As a result of this disclosure, the applicant was later dismissed from his post. Guja was of the opinion that the letters were not confidential because they revealed the influence of parliament and politics on the work of the prosecution. All the courts in Moldova had ruled against him by not reinstating him to work. Pursuant to Article 10 of the Convention, he filed a claim with the ECtHR suing the Moldovan state for violations of freedom of expression in the workplace. The ECtHR ruled in his favour and at the same time set essential standards regarding the protection of whistleblowers. According to the court, the whistleblower enjoys protection if the institution does not have a whistleblowing procedure and if the procedures were not appropriate. The court also set the standard that the public interest is higher than other interests.[123] According to the ECtHR, the civil servant is the only person, or part of a small group of people who know what is happening, meaning they are in the best position to take action. However, if the obligation of civil servants to be discreet is taken into account, reporting in such cases should, first, be done to the supervisor, or any competent authority. Only when it is clearly not practical, then that information as a last resort can be disclosed to the public. Therefore, in assessing the proportionality of the interference with the civil servant's freedom of expression, the court examined whether the Applicant had any other effective means available to address the irregularity in question. In the present case, due to the lack of any local legislation regulating the reporting of irregularities, the Applicant did not have channels available for reporting.

123 The case is available for download at: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016.

International best practices

1. By following the best public disclosure practices referred to in Article 13, many States enable public disclosure but impose restrictions. The Council of Europe recognizes that the protection of the interests of third parties, such as employers, must be balanced against the public interest to protect against harm, malpractice or exploitation.[124] The European Court of Human Rights has noted that "the public interest in certain information may at times be so strong that it goes beyond the legally established duty of trust".[125]
2. Transparency International considers that whistleblowers should be protected from public disclosure in cases of urgent or serious public or personal risk, or persistent unaddressed violations that may affect the public interest, without additional requirements. Cases with large sums of money may be very sensitive and political. It is important that whistleblowers have the opportunity to turn to outside parties. Other potential external recipients of information disclosures should include legal associations, trade unions, business associations and professional organizations. Legislation should also protect disclosures made to NGOs such as Transparency International.
3. Although this Law provides for the possibility of public disclosure, it is restrictive in the sense that it requires the disclosure to be a threat to life, public health, safety, the environment, or when major or irreparable damage is caused. Therefore, it does not fully meet current good practices for public disclosure.
4. *Whistleblower case from the practice of other countries:* In 2009, a government employee in the Czech Republic contacted the national office of Transparency International about massive price bumps in an environmental clean-up project. Following the advocacy campaign, two consecutive bidding processes were cancelled, saving the state more than 2 billion Euros. This was made possible by the fact that the Czech Republic enables whistleblowers to make disclosures to non-governmental organizations. Following the scandal, the Czech government made major changes to public procurement legislation, bringing more transparency and efficiency. The whistleblower had tried to complain to his superiors about the bidding process, but they had rejected his claims.[126]

Article 21

Whistleblowing related to national security, protection, intelligence and international relations

1. **When the internal or external whistleblowing according to this Law relates to classified information, national security, protection, intelligence and international relations, the whistleblower shall present it to the competent authority in such fields.**
2. **Within six (6) months, responsible institutions must, according to paragraph 1 of this Article, determine rules and procedures for receiving and handling the types of whistleblowing. If there are not determined the rules and procedures, then the general rules shall be applied in compliance with this Law.**

124 Counsel of Europe (2014) p. 28.
125 Guja v. Moldova [GC], no. 14277/04, ECHR 2008.
126 Transparency International, *"Hidden Costs"*, www.transparency.org/news/story/hidden_costs.

Comment, Article 21

1. *National security is the basic responsibility of the state*, because without an appropriate level of security one can speak neither of democratic power nor of a stable social order. In order to guarantee security and the legal order, states establish responsible institutions which constitute the security sector. The essence of the state is enforcement, or the basic ability to send someone in uniform and with weapons to force people to obey the laws of the state.[127] Due to the nature of organization and scope of security institutions, in some cases there is a tension between the government's claim to keep information secret and the right to freedom of expression. However, informing the public about state activities is in the function of protecting the interests of national security and the good governance of the security sector.[128] In this context, democracies have for a long time acted insistently to establish a compromise between national security requirements and the rule of law.
2. Article 21 of the Law defines the institutional mechanisms (or reporting channels) for internal and external whistleblowing related to areas that affect national security and international relations, such as: 1) classified information; 2) national security; 3) intelligence, and 4) international relations. According to this provision, information on violations related to these areas is submitted directly to the competent body.
3. Information classified according to the relevant legislation is *"any information and material, the unauthorized publication of which would affect to varying degrees the security interests of the Republic of Kosovo."*[129] In case of whistleblowing of classified information, we consider that the competent authority (or body) is the Kosovo Intelligence Agency (KIA).[130] The KIA is also the competent body for handling whistleblowing reports related to the field of intelligence. The provisions of the relevant legislation for the KIA and classified information and the law on whistleblowing are used in the handling of whistleblowing related to classified information and intelligence.
4. *National security and defence* are related to the preservation of sovereignty and territorial integrity and the constitutional order of the Republic of Kosovo and foreign relations. In case of whistleblowing related to these areas, the whistleblower should submit the information to the Security Force, Kosovo Police, Kosovo Intelligence Agency, Kosovo Security Council, and the Civil Aviation Authority, as the main constitutional authorities in guaranteeing the sovereignty and territorial integrity of the country.[131] But, before whistleblowing regarding these areas, the whistleblower must assess the circumstances of the case by identifying which of these institutions is the competent body for the case in question.
5. *International relations* are relations between states, international organizations and other entities of the international community. Although they carry parts of state sovereignty in the function of cooperation and strengthening of international law, in

127 Francis Fukuyama, *'State Building' (Albanian Edition,* Tirana*,* 2010) p. 30
128 See "Global Principles on National Security and the Right to Information" (2013, South Africa) https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/GLOBAL-PRINCIPLES-ON-NATIONAL-SECURITY-AND-THE-RIGHT-TO-INFORMATION-THE-TSHWANE-PRINCIPLES.
129 Article 3 (1.1.5) [Classified Information] of the Law on Classification of Classified Information and Security Verification.
130 Ibid. Article 7.
131 See: Chapter XI, of the Constitution of the Republic of Kosovo, Security Sector.

regional and global organizations,[132] states continue to be key actors in international relations. The constitutional and legal provisions mandate three main institutions as competent bodies in the field of international relations: The President, the Government and the Ministry of Foreign Affairs. From the context regarding the whistleblowing in the field of international relations, the competent body is the Ministry of Foreign Affairs, due to the mandate and coordinating function that this Ministry has with other institutions in the field of international relations.[133]

6. The law does not explicitly define which is the competent body for external whistleblowing in cases when the subject of whistleblowing may be the heads of these institutions. From the context of this article and the Law, the competent body for external whistleblowing can be the Prime Minister, the President, the Parliamentary Committees for the Oversight of the KIA, and the Committee on Security and Defence.

7. Due to the fact that the whistleblowing related to national security and international relations is specific, the Law has determined the obligation of the relevant competent bodies, within six (6) months from the entry into force of the law, to establish rules and procedures for the receipt and handling of types of whistleblowing reports. If these institutions do not determine the rules and procedures, then the general rules shall be applied in compliance with this Law. Given the sensitivity of the handling of whistleblowing information related to these areas, the issuance of special rules and procedures by the competent authorities seems necessary. This is due to the fact that these rules and procedures would integrate the provisions of this Law and relevant legislation, and this would facilitate whistleblowers to report, but it would also facilitate the handling of reported cases.

8. But security institutions must carry out their activity within the given legal mandate. In case of exceeding their authorizations, or abuse, they cannot be covered by the rationale for maintaining national security. The ECtHR, *in the case of Bucur and Toma v. Romania*, stressed that "the general interest in the illegal activities of the intelligence service is so important in a democratic society that it goes beyond the interest of maintaining public confidence in that institution." The case involved Romanian citizen Constantin Bucur, who in 1996 worked in the Communication Monitoring Department at the Romanian Intelligence Agency (SRI), based in Bucharest, and was responsible for communication interceptions. During his work, he noticed that the communications of certain journalists, politicians and businessmen were being illegally intercepted. Bucur notified his supervisor of the irregularities identified, but was reprimanded by him. He then contacted an MP who was also a member of the SRI Parliamentary Oversight Committee and together they held a press conference where they published 11 audiocassettes containing telephone communications of several journalists and politicians. The conference was reported by world media. Bucur was sentenced to two years in prison for theft and illegal disclosure of classified information. Based on Article 10, Bucur complained that his sentence constituted a violation of this Article. The other two Applicants, journalist Mircea Toma and his daughter Sorana Toma, based on Article 8, complained about the interception of their conversations. There was no formal procedure for reporting irregularities in the SRI. The Applicant could have informed only his supervisors, but the irregularities he had

132 Article 20(1) of the Constitution of Kosovo sets out that: "The Republic of Kosovo may on the basis of ratified international agreements delegate state powers for specific matters to international organizations."

133 See Article 3 of Law No. 03/L-044 on the Ministry of Foreign Affairs and Diplomatic Service of the Republic of Kosovo. Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina: Year III / No. 26, June 02, 2008.

discovered had to do with them. Therefore, it is unlikely that an internal complaint of the Applicant would result in an investigation or prohibition of illegal practices. Consequently, disclosure of information directly to the public was justified. The ECtHR further noted that telephone communications had a special significance in a society, which during the communist regime was accustomed to a secret policy of interceptions by the secret services. In terms of harm to the institution, the general interest in the illegal activities of the intelligence service was so important in a democratic society that it goes beyond the interest of maintaining public confidence in that institution. Also, there was no reason to believe that the Applicant was motivated by motives other than making the violations public. Consequently, interference with the Applicant's right to freedom of expression, especially his right to provide information, was not necessary in a democratic society.

International best practices

1. Disclosure of public interest involving national security issues or official secrets, are among the most controversial areas of whistleblowing.[134] This is the area where whistleblower protection is weakest, and national security whistleblowers often suffer the harshest retaliation: not only do they lose their jobs, but they also face criminal investigations, prosecutions, and harsh sentences.[135]
2. Most international instruments recognize that the right to freedom of expression may be subject to certain restrictions for the protection of national security or public order.[136] But these restrictions should not be so broad as to prevent effective public scrutiny and debate about government decision-making and activities, and make it much more difficult to detect and address malpractice. As pointed out by the UNODC, the disclosure of information that indicates malpractice or is a matter of considerable public interest, should be considered "protected", regardless of whether the information is classified or not, and there should be effective channels for reporting such information.[137]
3. As is the case with "regular" whistleblowers, individuals wishing to make a disclosure involving "confidential" information must be able to do so internally or go directly to a competent authority.
4. The Council of Europe is aware that specific schemes or rules may apply to information relating to national security, defence, intelligence, public order or international relations. If a whistleblower makes a disclosure in accordance with those rules, they should receive full protection.
5. This Law recognizes the importance of specific procedures applicable to the various types of information relating to national security, defence, intelligence and international relations, and therefore meets current good practice.

134 Benjamin Buckland and Aidan Wills, "*Blowing in the Wind, Whistleblowing in the Security Sector"* (DCAF, 2013) p.1. https://www.right2info.org/resources/publications/pretoria-finalization-meeting-april-2013-documents/whistleblowing-and-security-sector-buckland-and-wills.
135 United Nations, "*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression"* (2015) p. 18 https://digitallibrary.un.org/record/805706/files/A_70_361-EN.pdf.
136 E.g.: Article 19(3)(b) of the ICCPR & Article 13(1)(d) of the UNFCCC.
137 E.g.: Article 19(3)(b) of the ICCPR; Article 13(1) of the UNSC & UNODC (2015) p. 27-28.

Article 22

Protection from detrimental acts

1. The whistleblower shall be protected from any detrimental act taken against him by the employer due to the whistleblowing in accordance with the provisions of this Law, including but not limited to:
1.1. dismissal;
1.2. suspension from work or of one or more duties;
1.3. transfer within or outside the public institution or private entity without his consent;
1.4. downgrade in duty;
1.5. reduction of payment;
1.6. loss of status and privileges;
1.7. restriction of promotion;
1.8. refusal of right to attend training;
1.9. negative appraisal in employment relationship;
1.10. cancellation of a license or permit;
1.11. termination of a contract for goods or services;
1.12. other detrimental acts related to employment relationship.
2. Any detrimental act against the whistleblower is null and void.
3. A whistleblower in the capacity of an employee, who is subject to detrimental acts at the workplace has the right to address the competent court.

Comment, Article 22

1. The protection of whistleblowers is the essence of the Law, and the person who reports or discloses information based on legal provisions may not be subject to criminal, civil or disciplinary liability. The whistleblower enjoys the right to protection from detrimental acts in cases when they reasonably believe that the information reported or disclosed is true. The Law stipulates that the protection guaranteed to the whistleblower should not be prejudiced if the alleged threat or damage to the public interest has not materialized.
2. Article 22 stipulates the protection of the whistleblower from any detrimental act which may be taken by the employer for reasons of whistleblowing. Furthermore, the provisions of this article list in a mandatory manner twelve (12) detrimental acts from which the whistleblower is protected. The purpose of these provisions is to guarantee full legal protection to persons who blow the whistle that they will not be punished by their employer. These prohibited actions, from which whistleblowers are protected, include actions such as: dismissal, suspension, downgrade of position or salary, poor performance appraisal, non-participation in training or career advancement.
3. In addition to detrimental acts which are listed in a mandatory manner, Article 22 also stipulates the protection of whistleblowers from other actions, whatever they may be, which may be taken against the whistleblower by the employer due to whistleblowing.
4. Regarding the category of other possible detrimental acts, they can be: (1) hostile behaviour; (2) harassment; (3) spreading rumours; (4) official warnings; (5) blacklisting; (6) physical attacks; (7) writing censorship; (8) failure to provide

positive reference; (9) refusal of employment; etc. The most common retaliation in the workplace is to create a hostile environment for the whistleblower. They are refused by co-workers, who may be afraid to talk to them because bosses may have warned them not to. Friendly relationships are important for successful performance of tasks and performance at work.

5. In case the whistleblower has suffered from a detrimental act as a result of the whistleblowing, they have the right to address the competent court, according to the relevant provisions of Article 24.[138]

International best practices

1. Unfair treatment occurs when an individual is treated negatively because they have raised a concern. Unfair treatment can take many forms - from retaliation to disadvantage or discrimination. The most obvious and formal types of unfair treatment include dismissal, disciplinary action or pay cuts. Other forms are less obvious and more informal, such as the alienation of the whistleblower or not being sent to training. Fear of unfair treatment is one of the main reasons why people do not make disclosures.[139]
2. According to Principle 6 of International Transparency, states must prohibit all forms of retaliation, disadvantage or discrimination. Exhaustive lists of prohibited types of actions or omissions should be avoided, as it is a difficult activity and may not be able to capture all forms of harm.[140] Forms of unfair treatment will vary depending on the nature of the whistleblower relationship with the organization: a volunteer may not receive a pay cut, so retaliation is more likely to lead to a ban on using the volunteer's services or giving them negative references for future employment.[141]
3. The provisions in this Law regarding protection from detrimental acts, attempt to list the types of prohibited acts, but due to the addition of the expression "included, but not limited to", it reflects current good practice.

Article 23

Compensation in case of detrimental acts

Any person who may have suffered any detrimental act as a result of whistleblowing has the right to claim compensation to the competent court for damage suffered from the detrimental act in accordance with the applicable legislation.

Comment, Article 23

1. Article 23 guarantees a very important right regarding the whistleblowing process. According to the provisions of this Article, every person who may have suffered from a detrimental act as a result of whistleblowing, has the right to seek compensation for

138 See comment on Article 24.
139 Hayden Teo and Donella Caspersz, "*Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy", Journal of Business Ethics*, 104(2), 2011, p. 237-249.
140 Transparency International, (2013)
141 Counsel of Europe, (2014), f. 38

damages in the competent court. For the purposes of this Article, the word "*person*" includes not only natural persons but also legal persons. The procedure regarding the implementation of this right is defined in Article 24.

2. This right guaranteed by this Article is a general right, and during its concrete implementation comes to the fore the application *mutatis mutandis* of the legislation on the obligational relationships[142], administrative dispute and contested procedure. The procedure for filing a claim for damages is determined by the provisions of Article 24.

International best practices

1. It is best practice to make employer protection obligations enforceable by securing compensation rights not only when someone takes detrimental act against the whistleblower for the specific reason that they blow the whistle, but also when a person or employer fails to comply with the duty to protect the whistleblower from unfair treatment.

2. According to TI International Principles on whistleblowing Legislation, whistleblowers who have suffered damages should be offered the full range of remedies, which should cover all direct, indirect and future consequences of any retaliation, with the aim of restoration of the whistleblower's state. This includes interim and safeguard measures; attorney and mediation fees; transfer to new department or supervisor; compensation for lost profit and status in the past, present and future; and compensation for pain and suffering including medical expenses. A fund should be considered to provide assistance with legal proceedings and to support whistleblowers in serious financial need.[143]

3. Australia is a leading example in this case with a comprehensive provision on civil remedies to compensate for the target of loss, damage or injury as a result of retaliation or intimidation.[144] This law is sufficiently in line with current good practice for compensation in case of detrimental acts. However, claiming damages can be difficult in practice, as the employment relationship is largely so damaged that restoring the whistleblower to their previous state is often impossible. Lawmakers should consider adding "or a condition at a comparable level."

4. *Foreign whistleblowers case:* In September 2020, the Hague District Court, the Netherlands, established damages in the dismissal of the whistleblower who exposed the former Dutch Ambassador to Nigeria. The whistleblower, who worked for the Dutch Embassy in Nigeria, was fired after revealing how the former Dutch Ambassador to Nigeria leaked confidential information about an extensive corruption probe into Shell operations at the oil company. To hide the dismissal of the whistleblower, the Dutch Embassy claimed that she had behaved strangely and was unpopular with staff. The judge rejected this suggestion by decision. "It has been sufficiently established that the dismissal of the employee has to do with the report of the whistleblower made by her", stated the judgment. The judge also blamed the ministry for the repeated waving of a report on abuses in Abuja in which large parts had become illegible. The whistleblower received the salary for two years as damages.[145]

142 Law No. 04/L-077 on Obligational Relationships, Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina, No. 16, June 19, 2012, SUB-CHAPTER 7, Damages.
143 Transparency International, (2013).
144 Australia, Fair Work Act (2009). Australia, www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147.
145 See Decision of the Hague District Court, ECLI:NL:RBDHA:2020: 8886, https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocu-

CHAPTER IV: Judicial Proceedings

Article 24

Judicial protection

1. **A whistleblower or the person associated with the whistleblower who has suffered detrimental acts in connection with the whistleblowing has the right to judicial protection, without being obliged to exhaust the internal legal remedies in the administrative procedure.**
2. **The lawsuit against the detrimental act shall be filed with the court within six (6) months from the day when the whistleblower has been notified but not later than three (3) years when the detrimental act has been taken.**
   - **2.1. for cases related to civil servants, the lawsuit shall be filed with the Department for Administrative Issues at the Basic Court in Prishtina.**
   - **2.2. for cases related to other categories of employees, the lawsuit shall be filed with the General Department of the Basic Court, where the headquarters of the employer is located or where the whistleblower has the residence.**
3. **Along with the lawsuit from paragraph 2 of this Article, the whistleblower may even submit a request for the compensation of damage.**
4. **In cases when the competent court verifies that the whistleblower in the context of the employment relationship has suffered from detrimental acts due to whistleblowing, decides, as per case, to return him to his place of work, to compensate for the damage caused and order the public institution or private entity to undertake certain actions.**
5. **All cases related to whistleblowing shall be handled with priority by the Court.**

Comment, Article 24

1. Effective judicial protection of whistleblowers is one of the most important elements of this Law. To enjoy legal protection, whistleblowers must have reason to believe - in light of the circumstances and information available to them at the time of reporting or disclosing their information - that the whistleblowing issues are true. The provisions of the Law stipulate that a whistleblower who is subject to detrimental acts in the workplace, or is harmed due to whistleblowing, has the right to go to the competent court seeking compensation for the damages suffered, based on applicable law. Our positive law clearly defines the rules for compensation. Based on the mandatory count of detrimental acts, defined in Article 22 of the Law on Protection of Whistleblowers, it is seen that most of them are in the category of non-pecuniary compensation, i.e., are related to the violation of the right to personality.[146]
2. The law guarantees that the whistleblower has the right to judicial protection, directly, without being obliged to exhaust the internal remedies of the administrative procedure.

---

ment?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:8886&showbutton=true.

146 See Law No. 16-L-077 on Obligational Relationships (Articles 169-192). Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 16, June 19, 2012, Prishtina.

The law stipulates that anyone who suffers a detrimental act as a whistleblower can file a lawsuit in court. The lawsuit can be filed with the court within six (6) months from the day when the whistleblower has been notified but not later than three (3) years when the detrimental act has been taken. In addition to filing a lawsuit, the injured party may also file a claim for damages suffered by the detrimental act.

3. The law sets out two different procedures regarding the filing of lawsuits in court regarding the protection of whistleblowers from detrimental acts. For cases related to *civil servants*, [147]the lawsuit is filed with the *Department for Administrative Issues at the Basic Court in Prishtina*. This department has jurisdiction over the entire territory of the country and adjudicates and decides on administrative disputes according to lawsuits against final administrative acts and other issues determined by law.[148]
4. *The law designates "civil employees" as "civil servants",* while the relevant legislation on public officials defines four categories of public officials: 1) Civil Service employee ((hereinafter referred to as civil servant); 2) Public Service employee; 3) Cabinet employee; and 4) administrative and support staff. In the context of judicial protection of whistleblowers, lawsuits on administrative disputes can be filed only by civil servants and no other categories of public officials.
5. The other three categories of public officials and employees in the private sector can file lawsuits with the General Department of the Basic Court regarding judicial protection from detrimental acts related to whistleblowing. With regard to territorial jurisdiction, the Law stipulates that the competent court may be the Basic Court where the employer's registered office is located or where the whistleblower resides.[149] Cases related to whistleblowing are handled with priority by Courts.
6. The law stipulates that if the court finds that the whistleblower has suffered detrimental acts, it may decide, as per case, as follows: 1) to return him to his place of work; 2) to compensate the damage caused; and 3) order the public or private institution to undertake certain actions. Regarding the specific actions that the court may emphasize in its decision, they may be: 1) taking adequate measures regarding the creation of conditions for return to work, or 2) compliance with the decision of the body which ordered his return to work, etc. Cases related to whistleblowing are handled with priority by Courts.

International best practices

1. Whistleblowers can wait a long time for their day in court to prove they have suffered any unfair treatment. Therefore, it is important for whistleblowers to have some form of remediation from day one, to limit the potential damage suffered. Whistleblowers should not incur financial losses if they have to sue for the exercise of their rights or seek damages for the violations. Legal fees can present significant costs for whistleblowers. While whistleblowers can recover these payments at the

147 According to the legal definition: "Civil Servant - is a public official within the Civil Service who performs the duty in a position starting from professional officer to the position of general secretary in the administration of the President, in the administration of the Assembly, in the Office of Prime Minister, Ministry, executive agency, in Agencies and in one of their local branches, in the administration of justice system institutions, in an independent institution, independent agency, municipal administration and any employee defined directly with a special Law." Article 2 of Law No. 06/L-114 on Public Officials, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 8, March 11, 2019, Prishtina.
148 Article 17(1) of Law No. 06/L-054 on Courts, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 22, December 18, 2018, Prishtina.
149 Article 17(1) of Law No. 06/L-054 on Courts.

end of the case, they may not be able to cover their fees in advance, especially if they are unemployed and blacklisted. If whistleblowers are unable to afford the costs of enforcing their rights, this calls into question the reality of those rights.

2. Therefore, whistleblowers who do not have sufficient income and/or cannot benefit from the relevant interim measure, should be provided with legal or financial assistance until the legal proceedings are completed. Slovakia provides legal assistance for the proceedings.
3. TI Principle 21 underlines the importance of a fair hearing ("a real day in court"): Whistleblowers who believe that their rights have been violated, have the right to a fair hearing before an impartial forum with a full right to appeal. Decisions must be timely, whistleblowers can call witnesses and cross-interrogate, and rules of procedure must be balanced and objective.[150]
4. In this light, this Law meets the practice of Principle 21, as it guarantees the right of whistleblowers to judicial protection. However, if a whistleblower has no resources for legal proceedings, they are not provided with financial or legal assistance. Thus, in practice, this Law does not fully meet current best practices for judicial protection.

Article 25

Burden of proof

In all cases when the whistleblower or person related to the whistleblower considers that he/she has suffered from detrimental acts due to whistleblowing, the employer shall bear the burden of proof in order to prove that the detrimental act has no causal link with the whistleblowing.

Comment, Article 25

1. The burden of proof (onus probandi) is the right and obligation of the party to prove in legal proceedings what they claim on a fact or data that have a decisive influence on the final settlement of the case.
2. The provisions of Article 25 define a very important right, which has to do with the burden of proof in whistleblowing cases. Article 25 stipulates that in all cases where the whistleblower or the person connected to the whistleblower claim that detrimental acts have occurred due to the whistleblowing, the burden of proof falls on the employer who must argue or prove that the detrimental act was not taken because of whistleblowing, but for other reasons.

International best practices

1. It can be very difficult for employees to demonstrate that they have received negative treatment because they have blown the whistle. Employers, on the other hand, usually have processes in place to document actions taken against employees and why, and have easier access to witnesses. Since the employer has greater power and resources, the burden must be placed on them to prove that the action taken was not due to the whistleblowing that raised the concern. This is why international standards recommend

150 Transparency International, *"A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation"*, Principle 2. (2018) p. 6.

that whistleblowing legislation cancel the burden of proof on the employer.

2. This means that the employee should establish only one *prima facie* case that (1) they made the disclosure and (2) have suffered adverse treatment. It is then up to the employer to prove that the treatment was fair and was in no way related to the whistleblowing, i.e., it would have happened anyway. A similar approach has been taken in anti-discrimination law in some countries and in EU legislation.[151]
3. TI Principle 8 sets out the burden of proof as follows: to avoid sanctions or penalties, the employer must clearly and convincingly demonstrate that any action taken against the employee was in no way related to or motivated by the disclosure by the whistleblower.[152]
4. This provision in the Law meets good practices on the burden of proof and even extends this right to the person associated with the whistleblower.

Article 26

Ensuring the statement of claim and the security measure

1. Whistleblower and person related to the whistleblower may submit a proposal for appointing the security measure of the statement of claim and security measure at the competent court.
2. Regarding the security measure of the statement of claim and security measure, there shall be applied mutatis mutandis the provisions of the Law on Contested Procedure and Law on Administrative Conflicts.
3. Whistleblower shall be exempted from the obligation to deposit the guarantee at the court due to the submission of the proposal according to paragraph 1 of this Article.

Comment, Article 26

1. The provision of Article 26 determines the possibility for the whistleblower, and the person related to the whistleblower to submit to the competent court the proposal for a security measure of the claim. In accordance with their temporary character, security measures or "interim measures" as they are otherwise known in the legal literature, are a necessary instrument for the administration of justice. More specifically, their purpose is to preserve a legal and factual situation without *res judicata* effect regarding the merits of the concrete case.[153]
2. The decision regarding the security measures is valid until the court decides in a meritorious manner. Thus, the proposal for a security measure aims at: a) avoiding causing irreparable damage; and b) when the need to maintain the *status quo* is urgent. In this regard, the party/proposer must submit sufficient evidence to show that, if the proposal for imposing a security measure will not be accepted by the court, then irreparable damage will be caused. In this case, the proposer must make credible the existence of the claim or their subjective right, as well as justify that there is a risk that without the imposition of such a measure, the opposing party could significantly disable or hinder the realization of their claim.[154]

151 Council of Europe, (2014), p. 40
152 Transparency International, (2013).
153 Haxhi Xhemajli, "*Interim Measures for Securing the Claim in Civil Proceedings in Kosovo: Legal and Practical Aspects*" (Balkan Social Science Review, Skopje) p. 23. https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/3977/3565
154 See Article 297(1)(b) of the Law on Contested Procedure, Official Gazette of the Republic of Kosovo No. 38, September 20,

3. Paragraph 2 of Article 26 provides a reference to the Law on Contested Procedure and the Law on Administrative Disputes regarding the implementation of the rules regarding the imposition of the security measure of the claim. The Law on Contested Procedure defines the categorization of these measures into two types, such as: a) the security measure, and b) the interim security measure of the claim.[155] The nature of these measures is temporary due to the fact that they are valid until the moment when the court issues a judgment regarding the case at trial. Pursuant to the provisions of the Law on Contested Procedure, the measure of securing the claim and the interim measure for securing the claim differ mainly in terms of providing the possibility of hearing the parties to the dispute, the proposer and the opponent of the proposer.
4. The security measure in contested procedure is exercised mainly *inter partes*, i.e. after hearing the parties to the dispute about the request for imposition of the measure by the court and the objection submitted by the opponent of the proposal. The court, acting upon the objection of the respondent party, may schedule the hearing on the measure. At the hearing on the measure, the court examines the material evidence, which is found in the case file, and can go out and see witnesses.[156]
5. Whereas, the interim measures are assigned *ex parte,* without prior notice and hearing of the security measure opponent, if the security measure proposer makes credible the claim that the security measure is grounded and urgent and that otherwise the purpose of the security measure would be lost.[157] In this case, the court reviews the case file and decides to impose an interim security measure, after being convinced that the claimant (proposer) has justified and based their proposal to the extent that it is credible to the court in the sense of urgency and also in the sense of imposing an interim security measure.[158]
6. The content of the provision of Article 26(2) implies that the interim measures for securing the claim will apply in cases when lawsuits are filed for employment disputes, while the reference to the Law on Administrative Disputes enables the application of the provisions of this law appropriately in cases of disputes which result from disputes based on employment relationships by the civil service.
7. While the provisions of paragraph 3 are intended to encourage whistleblowers to report cases of violation of law, defining the possibility that the whistleblower be released from the obligation to deposit the guarantee in court in cases where they submit the proposal for security measures. The Law on Contested Procedure requires the proposer to impose an interim measure to deposit a certain amount of funds (guarantee) within the deadline set by the court, in order to ensure compensation for any eventual damage that may be caused to the defendant (opponent of the proposal) with the appointment and execution of the security measure.[159] However, in the case of submission of the proposal by the whistleblower to secure the claim, the whistleblower under this provision, is released from such an obligation, and in this case it is not required from them to make the deposit of the necessary funds in advance within a time limit set by the court.

2008.
155 See further Article 306(1) of the LCP.
156 Case C.no. 3372/12, Basic Court in Prishtina.
157 See LCP, 306(1).
158 Case C.no. 255/15, Basic Court in Prishtina.
159 See LCP, 297(2).

International best practices

1. As explained above, whistleblowers can wait a long time for their day in court to prove they have suffered any unfair treatment. Therefore, it is important for whistleblowers to have some form of remediation from day one, to limit the potential damage suffered. Some forms of unfair treatment, especially dismissal, can be difficult to reverse if a long period of time has elapsed. Temporary assistance can help maintain the employment relationship and prevent it from breaking down completely.[160]
2. Once a whistleblower has been fired, he or she should have the right to request interim measures, such as reinstatement or resumption of payment, until the legal claim is adjudicated or resolved.
3. If the whistleblower is still employed, it may take the form of an order requiring the employer to act or stop acting in a certain way. Without interim measures, the whistleblower may not be able to maintain their professional and financial status until the court proceedings are completed. As noted by the GAP, a whistleblower can go bankrupt pending the completion of appeal proceedings, even if they have won their first hearing or trial.[161] This can be a serious deterrent to potential whistleblowers and gives unfair advantage to employers, who usually have much greater financial means than individuals.
4. The interim measure can be secured from the courts through interim orders. It seems that this is included in this Law

Article 27

Misdemeanour provisions

1. **The competent court shall impose a fine from five hundred (500) Euro to twenty thousand (20.000) Euro to the public institution or private entity as well as respective competent authority, if it:**
   - **1.1. does not protect the whistleblower from any detrimental act or does not undertake all necessary measures to terminate the detrimental act, as well as elimination of any consequence of detrimental act within its competence;**
   - **1.2. does not notify all employees in writing of the rights provided for by this Law;**
   - **1.3. does not appoint the responsible official;**
   - **1.4. does not undertake actions after reporting the information within the deadline determined by this Law;**
   - **1.5. does not inform the whistleblowers on the outcome of the procedure within the determined deadline;**
   - **1.6. does not inform the whistleblowers, upon his/her request, about the progress and actions taken in the procedure or does not make it possible for the whistleblower to have access to the case files and to participate in the actions taken during the whistleblowing proceedings;**
   - **1.7. in case it precludes the whistleblowing, as determined by Article 6 of this Law;**
   - **1.8. in case it acts in contradiction to Article 11 of this Law.**

160 UNODC, (2015), p. 64.
161 GAP, (2013), Principle 15.

2. The responsible official of the public institution, private entity as well as of the respective competent authority shall be fined from three hundred (300) Euro to two thousand (2.000) Euro in cases when he/she is responsible according to sub-paragraphs 1.1, 1.2 and 1.4 to 1.6 of paragraph 1 of this Article.
3. The request for initiation of the minor offense proceedings shall be submitted to the competent court by the Anti-Corruption Agency for the public sector and Labour Inspectorate for private sector.
4. If within sixty (60) days responsible institutions do not undertake any action or refuse to act then the whistleblower may initiate the procedure himself/herself.
5. If the responsible person is recidivist, a misdemeanour sanction by fine up to the double amount foreseen by this Article may be imposed to him/her.

Comment, Article 27

1. Article 27 of the Law defines misdemeanour fines and the procedures for their imposition. However, it is important to note that the provisions of Article 27 provide for the imposition of misdemeanour fines in connection with the application of the law to natural and legal persons, and not to persons who commit legal offenses or violate professional standards of work and ethics.
2. Minor offence shall be the behaviour by which there are violated or jeopardized the public order and peace as well as social values guaranteed by the Constitution of the Republic of Kosovo, the protection of which is impossible without minor offence sanctioning.[162] According to the Law on Minor Offenses, a fine is the main sanction for minor offenses. The court may impose a fine on the legal person (employer) of the public or private sector and on the natural person of the legal person.
3. For the private or public sector employer and the competent body (authority), the court imposes a fine from five hundred (500) to twenty thousand (20,000) Euros in the following cases: 1) the employer does not protect the whistleblower from any detrimental act, does not take measures for its termination or elimination of harmful consequences; 2) does not notify in writing all employees regarding the rights provided in this law; 3) does not appoint the responsible official;[163] 4) does not take action after reporting information within the deadline set by this law; 5) does not inform the whistleblower about the result of the procedure within the set deadline; 6) does not inform the whistleblower, at his/her request, about the progress and actions taken in the procedure, or does not enable the whistleblower to access the case file and to participate in the actions taken during the whistleblowing procedure; 7) in case it precludes the whistleblowing; and 8) in case it does not protect the rights of the person related to the whistleblower.
4. For the responsible official of the public institution, of the private entity, as well as of the respective competent authority, the court imposes a fine from three hundred (300) Euros to two thousand (2,000) Euros in the following cases: 1) does not

162 Article 2(1) of Law No. 05/l-087 on Minor Offenses, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 33, September 8, 2016, Prishtina.
163 See ACA Annual Work for 2020, p. 16-21. According to the data of this report, in 2020, the ACA has submitted 23 requests for initiating misdemeanour proceedings with the Basic Court in Prishtina-Department for Minor Offenses, against public institutions which have not appointed the official responsible for whistleblowing within the legal deadline.
https://www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Publikimet/Raporte/3.%20Raporti_Vjetor_AKK_2020_Shqip.pdf.

protect the whistleblower from any retaliatory action or does not take all necessary measures for the termination of the retaliatory action, as well as the elimination of any consequences of the retaliatory action, within his/her powers; 2) does not notify in writing all employees regarding the rights provided by this law; 3) does not take action after reporting the information within the deadline set by this law; 4) does not inform the whistleblower, at his/her request, about the progress and actions taken in the procedure, or does not enable the whistleblower to access the case file and to participate in the actions taken during the whistleblowing procedure.

5. Article 27(5) stipulates that: "If the responsible person is recidivist, a misdemeanour sanction by fine up to the double amount foreseen by this Article may be imposed to him/her." The responsible person, against whom a misdemeanour sanction has been imposed before, repeats the misdemeanour actions, the court imposes a fine of up to four thousand (4,000) Euros. Also, the term *"responsible person"* in the sense of this article, includes not only the responsible official of the employer in the public or private sector, but also other responsible persons, such as the head of the institution in certain cases.
6. The *request* for initiation of the minor offense proceedings shall be submitted to the competent court by the Anti-Corruption Agency for the public sector and Labour Inspectorate[164] for the private sector, as the two central agencies for the implementation of this law. If within sixty (60) days responsible institutions do not undertake any action or refuse to act then the whistleblower may initiate the procedure himself/herself.

International best practices

1. Anticipating sanctions against perpetrators of retaliation will ensure effective enforcement and can be an effective deterrent for the future. Best practice dictates strict sanctions on those who retaliate or threaten whistleblowers. Employers should be required to take disciplinary action against the retaliators. In Italy, public sector retaliators face administrative fines. In Australia, legislation provides for criminal sanctions.
2. TI Principle 29 stipulates that any retaliatory action or interference with whistleblower disclosure will be considered malpractice, and perpetrators of retaliation will be subject to employment/professional sanctions and civil penalties.[165]

164 Article 2 of the Law on Amending and Supplementing the Law on Labour Inspectorate stipulates that: The Labour Inspectorate oversees implementation of legal and sub-legal provisions, in overall manner of employment field including employment relationships, safety at work, protection of employees' health and work environment. Law No. 03/L-017 on amending and supplementing Law No. 2002/9 on the Labour Inspectorate. Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina: Year III / No. 37, September 10, 2008

165 Transparency International, (2018).

CHAPTER V: Transitory and Final Provisions

Article 28

Awareness of employees

1. **An employer is obliged to provide the employees with written instructions regarding the procedures for whistleblowing.**
2. **The instructions from paragraph 1 of this Article and any other useful information regarding whistleblowing are published and updated on a regular basis and appropriately distributed in the employer's premises and website whenever this is technically possible.**

Comment, Article 28

1. Article 28 sets out the obligation of the employer to provide employees with appropriate written instructions regarding whistleblowing procedures. For the implementation of the Law, it is essential that employees have knowledge about whistleblowing procedures. Whistleblowing reporting mechanisms should be accompanied by effective whistleblower protection policies. However, the law generally stipulates that the employer has an obligation to provide employees with written instructions or any useful information that helps facilitate the application of the law.
2. Regarding the practical implementation of this article, the Handbook on Protection of Whistleblowers has been sent to public institutions by the responsible Anti-Corruption Agency. This document has been distributed by the relevant units/structures of human resources to the employees of the relevant public institutions, and it has been published on the official websites of the institutions.[166]
3. Regarding the awareness of employees in the private sector, based on research data, it turns out that private sector employees did not receive instructions on whistleblowing procedures from their employers. Moreover, they generally had no knowledge of either the whistleblowing procedure or their protection.[167]

International best practices

1. Various studies have shown that most whistleblowers first use internal reporting mechanisms. The employer is often the best place to deal with malpractice within their organization. This is why public and private sector organizations should be required, or at least strongly encouraged by the legislature, to establish an effective internal reporting mechanism. Most whistleblower protection laws make this mandatory for public sector organizations.

166 The Anti-Corruption Agency in November 2019 has distributed to public institutions the "Handbook on Protection of Whistleblowers", prepared in cooperation with the Project Against Economic Crime - PECK II. The guidelines have been published on the official websites of many public institutions. Handbook on Protection of Whistleblowers.
Author: Wim Vandekerckhove, Council of Europe Expert. The handbook is available for download at: https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c

167 Teuta Zymeri & Nur Çeku, *"Is the Law on Protection of Whistleblowers being implemented in Kosovo?"*, (Fit Center, Prishtina, 2020). https://fit-ks.org/publikimet-2/.

2. In the Netherlands, legislation includes the minimum standards the internal policy must meet.[168] In France, this was done through the implementing decree.[169]
3. This Law encourages employers to follow the whistleblowing procedures with appropriate written instructions, distributed and published in adequate manner. However, it does not set minimum standards for internal whistleblowing procedures and therefore does not meet current best practices.

Article 29

Annual report

1. Public institutions, private entities as well as regulators according to the field where whistleblowing is made, shall prepare an annual report on whistleblowing for the previous year by 31 December.
2. The annual report from paragraph 1 of this Article shall be submitted to the Anti-Corruption Agency at latest by 31 January of the following year.
3. The Anti-Corruption Agency shall prepare and publish a general annual report on whistleblowing for the previous year by March 31 of the following year.
4. The annual report from paragraph 1 and 2 of this Article shall contain:
4.1. the number of public interest reporting or disclosures;
4.2. actions taken in respect of those reports or disclosures.

Comment, Article 29

1. Article 28 has the main purpose and object of overseeing the implementation of the Law, through annual reporting. Each public institution, private entity, or regulator which has the authority to receive whistleblowing reports, is obliged to prepare the annual report by December 31. This report contains the number of reports and disclosures during the 1-year period and the actions undertaken regarding their handling. *Actions undertaken* may be: rejection of the request; notification of the competent body; misdemeanour proceedings; etc.
2. These reports are submitted to the Anti-Corruption Agency (ACA) as the main national authority overseeing the implementation of the Law. The ACA must prepare and publish a general annual report on whistleblowing for the previous year by March 31 of the following year. According to work standards, the ACA publishes the annual report on whistleblowing within the general performance report.[170] Annual reporting on whistleblowing is important because it reflects the level of implementation of the Law.
3. In view of the implementation of the Law, the oversight by the relevant Parliamentary Committee on Legislation will also have an important role to play. According to the Rules of Procedure of the Assembly, parliamentary committees are authorized, within the scope of their responsibilities, to oversee the implementation of laws by the Government, respectively by the ministry. The authority of the functional law enforcement committee is performed in the light of the following criteria: (a) the

168 The full text of the law (in Dutch) is available at http://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2016-07-01.
169 Decree no. 2017-564 of April 19, 2017, on procedures for collecting disclosures of whistleblowers in public or private organizations or state administration, Article 5. The French text is available at https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/4/19/ECFM1702990D/jo/texte..
170 See ACA Annual Work Report for 2020, p. 16-21.

effectiveness of implementation of the law and the proposal of concrete measures; (b) prepare the list of tasks to be undertaken by the government to be implemented by the Government, the list of Government decisions that these provisions apply to. (c) report in writing and verbally once a year to the plenary sessions of the Assembly.[171]

4. Also, the *ex post* evaluation by the Ministry of Justice can, in the future, play an important role regarding the level of implementation of the law. *Ex post* evaluation mainly refers to performance evaluation of whether the objectives, effects undertaken, costs and benefits of a piece of legislation are actualized, and to identify any difficulties or effects that have resulted from the legislation.[172]

International best practices

1. According to TI Principle 25, the whistleblower grievance authority should collect and publish regularly (at least annually) data and information on the operation of whistleblower laws and frameworks (in accordance with relevant privacy and data protection laws). This information should include the number of cases received; case results (i.e. dismissed, accepted, investigated, proved); damages and recovery (maintaining confidentiality, if required by the whistleblower); prevalence of malpractice in the public and private sectors; awareness and belief in whistleblowing mechanisms; and the time required to proceed with the cases.[173]
2. This provision of the Law requires the authorities to collect and publish annually data and information on the number of disclosures and the actions undertaken for those disclosures. What is missing is an obligation to publish data on damages and recoveries and awareness and trust in whistleblower mechanisms. Furthermore, there is no indication that the published information is maintaining confidentiality and is in compliance with relevant privacy and data protection laws. This provision of the Law does not fully meet good practices.

Article 30

Sub-legal acts

1. **Sub-legal acts for the implementation of this Law shall be issued within six (6) months from the day of entry into force of this Law.**
2. **Within six (6) months after the entry into force of this Law, the employers shall, according to this Law, appoint the responsible officials for whistleblowing and notify the ACA for the public sector, respectively the Labour Inspectorate for the private sector.**
3. **Anti-Corruption Agency and Labour Inspectorate shall be obliged to initiate the procedures according to the Law on Minor Offences against the employers and responsible officials that have not fulfilled the obligations according to this Law, not later than six (6) months.**

171 Article 73 [Authority of the committees in monitoring the implementation of laws] of the Rules of Procedure of the Assembly (2010), https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr_K_RK_29_04_2010_1_EDbu8aqXYd.pdf.
172 Guidelines for *ex-post* evaluation of legislation in the Republic of Kosovo, (2014). http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Udherrefyesi_per_vleresimin_ex-post_te_legjislacionit_ne_Republiken_e_Ko....pdf.
173 Transparency International, (2013).

Comment, Article 30

1. Legal provisions are not implemented automatically, and for their implementation it is necessary to issue bylaws which have lower legal force than the law, but assist in its implementation. According to the title of Article 30, its object and purpose is to determine the deadlines for the issuance of bylaws for the implementation of the Law. Paragraph 1 sets the six-month deadline for issuing bylaws for the implementation of this law. The law explicitly stipulates that bylaws on the procedure for receiving and handling whistleblowing cases, upon the proposal of the Ministry of Justice, are approved by the Government. However, the possibility is not ruled out that law enforcement bodies will issue other bylaws for the implementation of this Law.
2. The provisions of paragraphs 2 and 3 do not regulate aspects of bylaws but of the obligations of the employer and oversight bodies for the implementation of the Law, respectively the ACA and IP. Paragraph 2 sets out the obligation for public institutions which have more than 15 employees, to appoint officials responsible for receiving and handling whistleblowing reports, and to notify the Anti-Corruption Agency. While the private sector entities which have more than 50 employees, should appoint the responsible officials, and for this, notify the Labour Inspectorate. However, the deadline for the private sector is 1.5 years after the entry into force of the Law, due to the fact that the provisions for the private sector enter into force 1 (one) year after the entry into force of the law.[174]
3. Paragraph 3 sets out the obligation of the Anti-Corruption Agency and the Labour Inspectorate to initiate misdemeanour proceedings against public or private institutions in case they have not fulfilled their obligations according to the deadline set forth in paragraphs 1 and 2 of this Article.

Article 31

Repeal

With the entry into force of this Law, Law No. 04/L-043 on the protection of informants shall be repealed.

Comment, Article 31

1. The object and purpose of Article 31 is the repeal of Law No. 04/L-043 on Protection of Informants. According to this article, with the entry into force of the Law on Protection of Whistleblowers, the previous law is automatically repealed.
2. The repeal and issuance of the new law was done in order to issue a more advanced legislation and based on the constitutional principles of Kosovo and in line with international standards on the protection of whistleblowers.

174 See comment on Article 32.

Article 32

Entry into force

This Law shall enter into force fifteen (15) days after its publication in the Official Gazette of the Republic of Kosovo, while provisions referring to the private sector shall start to be applicable one (1) year after the entry into force of this Law.

Comment, Article 32

1. Article 32 is the last article which determines the term of entry into force of the Law. According to this provision, the Law enters into force fifteen (15) days after publication in the Official Gazette, while the provisions for the private sector one (1) year after the entry into force of the Law.
2. This legal regulation is based on the Constitution of Kosovo which stipulates that: *"A law enters into force fifteen (15) days after its publication in the Official Gazette of the Republic of Kosovo, except when otherwise specified by the law itself."*.[175] This period is related to the principle of legal certainty that private sector entities are aware of the content of the provisions of the law.

175 Article 80.6 [Adoption of Laws] of the Constitution of Kosovo.

Katalogimi në botim – (CIP)
Biblioteka Kombëtare e Kosovës “Pjetër Bogdani”

656.1 .05 :625.739
625.739 :656.1

Çeku, Nur

Komentar : Ligji Nr. 065/ L-085 për mbrojtjen e sinjalizuesve / Nur Çeku & Lotte Rooijendijk. - Prishtinë : Instituti Demokratik i Kosovës (KDI), 2021. - 258 f. ; 23 cm.

1. Rooijendijk, Lotte

ISBN 978-9951-745-44-4