

(MOS) ZBATIMI I LIGJIT PËR MBROJTJEN E SINJALIZUESVE NË NDËRMARRJET PUBLIKE QENDRORE TË KOSOVËS

kesti



Infrakos

trankos

TK

posta





Instituti Demokratik i Kosovës është degë e
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse
dhe luftës kundër korrupsion përmes
promovimit të transparencës,
llogaridhënies dhe integritetit në të
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë

COPYRIGHT © 2024. 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 jokomerciale. 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.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 239,
10 000, Prishtinë, Kosovë.
Tel: +383 (0) 38 248 038
E-mail: info@kdi-kosova.org
Ueb: www.kdi-kosova.org

Autori: Albesa Humolli

Layout and design: **envinion**

Shënim: Ky raport është zhvilluar në kuadër të projektit "Të rinjtë dhe Shoqëria Civile për Integritet" [Eng: *Youth and Civil Society for Integrity*], i cili financohet nga Agjencia Suedeze për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ndërkombëtar (SIDA), në Prishtinë. Përmbajtja e këtij raporti është përgjegjësi vetëm e Institutit Demokratik të Kosovës, dhe jo doemos reflekton qëndrimet e Agjencisë Suedeze për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ndërkombëtar (SIDA).



Përmbajtja

06

LISTA E SHKURTESAVE

07

METODOLOGJIA

09

1. HYRJE

10

2. RRETH SINJALIZIMIT

11

3. ZBATIMI I LIGJIT PËR SINJALIZIM NË NDËRMARRJET PUBLIKE QENDRORE

I. Sinjalizimi po tregon efekt - po ndihmon prokurorinë dhe vetë ndërmarrjet në luftimin e korrupsionit
II. Zyrtarët përgjegjës për sinjalizim janë caktuar por punonjësit "nuk kanë informata"
III. Zyrtarët për sinjalizim nuk janë të motivuar për të kryer detyrat që rrjedhin nga kjo pozitë
IV. Trajnime sipërfaqësore dhe të pakta për zyrtarët për sinjalizim
V. Ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve i mirë në letër por i mangët në praktikë
VI. Korrupsioni është prezent por numri i sinjalizimeve mbetet i vogël

23

REKOMANDIMET

24

ANEKS 1: MBROJTJA E SINJALIZUESVE NË KOSOVË

Përditësimi i kornizës ligjore për mbrojtjen e sinjalizuesve gjatë vitit 2023



Lista e shkurtesave

APK	Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit
IP	Inspektorati i Punës
KDI	Instituti Demokratik i Kosovës
LMI	Ligji për Mbrojtjen e Informatorëve
LMS	Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve
MD	Ministria e Drejtësisë
ME	Ministria e Ekonomisë
NjPMNP	Njësia për Politika dhe Monitorimin e Ndërmarrjeve Publike
NPH	Ndërmarrja Publike Hidroekonomike
RREGULLORJA	Rregullorja Nr. 03/2021 për Përcaktimin e Procedurës për Pranimin dhe Trajtimin e Rasteve të Sinjalizimit (Rregullorja)
UDHËZUESI	Udhëzues për Mënyrën e Kryerjes së Hetimit Administrativ, miratuar nga Ministria e Drejtësisë, me Vendimin Nr. 158/2023 me datë 18.07.2023
Sh.A	Shoqëri Aksionare



Metodologjia

Ky hulumtim është zhvilluar në vazhden e serisë së të hulumtimeve të KDI-së mbi zbatimin e Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve dhe pason hulumtimet e mëhershme të KDI-së mbi zbatimin e këtij ligji në institucionet e drejtësisë dhe ato të nivelit ekzekutiv.

KDI ka shqyrtuar kornizën ligjore që rregullon çështjen e sinjalizimit në Kosovë, përfshirë Ligjin për Mbrojtjen e Sinjalizuesve, rregulloren përkatëse për zbatimin e këtij ligji si dhe dy udhëzues të aprovuar nga Ministria e Drejtësisë (MD) në lidhje me mënyrën e kryerjes së hetimit administrativ si dhe mbrojtjes së personave që raportojnë në interes publik.

Fokus i këtij hulumtimi është sinjalizimit i brendshëm si formë e sinjalizimit dhe raportimit të parregullsive brenda ndërmarrjeve publike qendrore në Kosovë. Andaj për realizimin e këtij hulumtimi dhe me qëllim të ofrimit të një pasqyre më gjithëpërfshirëse KDI ka përdorur metodën e intervistës, përkatësisht i është drejtuar me kërkesë për intervistë ndërmarrjeve publike qendrore: Korporatës Elektroenergjetike të Kosovës sh.A (KEK), Operatorit të Sistemit, Transmisionit dhe Tregut, sh.A (KOSTT), Postës së Kosovës, Telekomit të Kosovës, Hekurudhave të Kosovës-TrainKos sh.A, Hekurudhave të Kosovës-InfraKos sh.A, Kompanisë për Menaxhimin e Deponive të Kosovës sh.A, NPH Iber Lepenc sh.A dhe Trepça sh.A.

Nga nëntë (9) ndërmarrje publike qendrore në tërësi, të cilave KDI u është drejtuar me kërkesë për intervistë, janë realizuar gjithsej tetë (8) intervista me zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit. Shumica e intervistave, gjithsej shtatë (7) prej tyre janë zhvilluar fizikisht, ndërsa në një (1) rast, intervista është zhvilluar përmes adresës postare - email. Zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit u janë përgjigjur pozitivisht ftesës për intervistë dhe kanë qenë të gatshëm që të deklarohen në lidhje me përgjegjësitë e tyre në ndërmarrje, ndërsa në vetëm një (1) rast, zyrtari ka insistuar që pyetjet dhe aranzhimi i intervistës të bëhet përmes zyrës për komunikim të ndërmarrjes përkatëse. Të gjitha intervistat janë zhvilluar përgjatë muajit gusht 2024.





1. Hyrje

Legjislacioni aktual në Kosovë përcakton një sërë detyrimesh për institucionet publike për të garantuar sinjalizimin si një mekanizëm parandalues kundër korrupsionit dhe për trajtimin efektiv të raportimeve që mbrojnë interesin publik. Zbatimi i këtyre detyrimeve nga ana e ndërmarrjeve publike qendrore është objekt kryesor i këtij hulumtimi.

Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (LMS) përbën një komponent kyç në luftën kundër korrupsionit dhe promovimit të transparencës në sektorin publik në Kosovë. Ndërmarrjet publike qendrore, si aktorë të rëndësishëm në ofrimin e shërbimeve publike dhe menaxhimin e fondeve publike, luajnë një rol thelbësor në këtë kontekst. Përmes ndërmarrjeve publike ofrohen shërbime jetike për qytetarë, të tilla si: energjia elektrike, furnizimi me ujë, transporti publik, shërbimet telefonike, shërbimet postare e të tjera. Për shkak të rëndësisë së tyre strategjike dhe ndikimit të gjerë që këto ndërmarrje kanë në ekonominë dhe shoqërinë kosovare, si dhe faktin se ato menaxhojnë një pjesë të konsiderueshme të parasë publike, monitorimi i zbatimit të LMS në këto institucione është jetik. Kjo për të siguruar një vlerësim të efektivitetit dhe qëndrueshmërisë së masave të ndërmarra për mbrojtjen e sinjalizuesve, duke garantuar se ndërmarrjet veprojnë në përputhje me ligjin dhe mbrojnë interesin publik.

Ky fokus është bërë për disa arsye kyçe. Së pari, ndërmarrjet publike qendrore menaxhojnë fonde të konsiderueshme publike dhe marrin vendime ekonomike të rëndësishme, gjë që i bën ato veçanërisht të ndjeshme ndaj rrezikut të korrupsionit dhe parregullsive. Prania e mekanizmave efektivë të sinjalizimit brenda këtyre institucioneve është jetike për zbulimin e hershëm dhe adresimin e shkeljeve të mundshme, duke mbrojtur kështu interesin publik.

Së dyti, ndërmarrjet publike në Kosovë veçse përballen me probleme të shumta të menaxhimit, operimit me humbje, mbingarkesave të stafit dhe performancës së dobët. Për shkak të këtyre problemeve strukturore, ky sektor është më i prirë ndaj parregullsive të brendshme dhe kërkon mekanizma të fortë për raportimin dhe trajtimin e tyre.

Pikërisht për shkak të parregullsive për të cilat ky sektorë rezulton të jetë më i prirur, një nga ndërmarrjet publike qendrore ka rezultuar të ketë numrin më të madh të sinjalizimeve nga të gjitha institucionet publike në vend.¹ Për këtë arsye, monitorimi i zbatimit të LMS-së në këtë sektor është i rëndësishëm për të ofruar një kuptim më të thellë dhe më të qartë mbi efektivitetin e zbatimit të ligjit në praktikë dhe për të identifikuar fusha që mund të ndihmojnë në përmirësimin e mëtejshëm të kornizës ligjore dhe procedurave ekzistuese.

Statuti, pronësia dhe organizimi i ndërmarrjeve publike qendrore në Kosovë është i rregulluar me ligj.² Lista e publikuar në gazetën zyrtare e ndërmarrjeve publike qendrore ka pësuar ndryshime si pasojë e shuarjes dhe formimit të ndërmarrjeve të reja dhe ndërrimit të politikave menaxheriale të tyre. Meqë këto ndryshime nuk kanë reflektuar edhe në ligjin për ndërmarrje publike ndërsa plotësim-ndryshimi i fundit i ligjit i publikuar në gazetën zyrtare është ai i vitit 2015, njësia për Politika dhe Monitorim të Ndërmarrjeve Publike (NjPMNP), si njësi kujdestare e ndërmarrjeve publike qendrore ka konfirmuar për KDI,³ listën e ndërmarrjeve publike qendrore të cilat janë subjekte të kësaj analize.

“Sinjalizimi është mekanizmi për të dhënë “informacionin e duhur” tek “njerëzit e duhur”

1 Ceremonia e ndarjes së çmimeve për institucionet publike me numrin më të madh të sinjalizimeve mbajtur më 2 Mars 2023 nga Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit (APK).

2 Ligji Nr.03/L-087 për ndërmarrjet publike, në fuqi nga 15.06.2008.

3 Kërkesë për qasje në dokumente publike e Institutit Demokratik të Kosovës e datës 2 Gusht 2024.





2. Rreth sinjalizimit

Sinjalizimi është mjet i rëndësishëm në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit sepse inkurajon qytetarët të kontribuojnë për të mirën e përgjithshme publike duke denoncuar keqpërdorimet që mund të ndodhin në institucionet publike e private, por edhe në shoqëri. Nëpërmjet sinjalizimit, një individ ka mundësinë që të raportojë apo zbulojë informata lidhur me veprimet që ndodhin në vendin e tij të punës, e të cilat cenojnë interesin publik.

Koncepti i sinjalizimit ka origjinë nga Anglia e shekullit të XII, ku mbreti shpërblente ata që raportonin keqbërjet.⁴ Ky sistem, i cili u përhap në shumë vende, promovonte raportimin e shkelësve të ligjit. Sinjalizimi u zhvillua edhe në Amerikë,⁵ ku u përfaqua një kulturë e përgjegjësisë qytetare. Benjamin Franklin u bë një nga sinjalizuesit e parë amerikanë kur në vitin 1773, ekspozoi letrat konfidenciale që tregonin se guvernatori i Massachusetts kishte mashtruar qëllimisht parlamentin për të promovuar një ngritje ushtarake në kolonitë amerikane. Viteve të fundit, BE ka ndërmarrë hapa të rëndësishëm në këtë fushë, duke miratuar në vitin 2019 një direktivë që synon mbrojtjen e sinjalizuesve dhe krijimin e kanaleve të sigurta për raportim, të cilën vendet anëtare duhet ta transpozojnë në legjislativën e tyre kombëtare.

Në Kosovë sinjalizimi është i mbrojtur dhe i rregulluar përmes Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve që përcakton që sinjalizues është 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.⁶ Ky ligj i cili është në fuqi që nga viti 2019 pason Ligjin për Mbrojtjen e Informatorëve (LMI)⁷ të vitit 2011, ligj ky i cili përmbante 11 nene dhe synonte të përcaktojë procedurën e raportimit, trajtimit dhe mbrojtjes së informatorëve. Dispozitat dhe fushë veprimtarie e LMI ishin vlerësuar se ishin tejte gjenerale dhe si të tilla vështirë të zbatueshme për subjektet informuese si dhe për autoritetet që pranonin këto informata.

Kësisoj, për shkak të metave të shumta që kishte LMI, më 2 janar të vitit 2019 hyn në fuqi Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (LMS), që shënon hapin e parë drejt krijimit të një kornize të konsoliduar ligjore në harmoni edhe me Direktivën Evropiane për sa i përket mbrojtjes së sinjalizuesve.

Korniza ligjore rreth mbrojtjes së personave që raportojë në interes publik në Kosovë është zgjeruar dhe plotësuar tutje dhe me rregulloren përkatëse që përcakton procedurën për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit dhe me dy udhëzues mbi hetimin administrativ të rasteve të sinjalizimit dhe mbrojtjen e personave që raportojnë në interes publik. (Për më shumë, Aneks I: Mbrojtja e Sinjalizuesve në Kosovë).

⁴ Whistleblowers History Overview, Whistleblowers International, e qasshme në: <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>

⁵ Po aty.

⁶ Neni 3, par.1.1, i Ligjit nr. 06/L-085 për mbrojtjen e sinjalizuesve

⁷ Ligji nr. 04/L-043 për mbrojtjen e informatorëve



3. ZBATIMI I LIGJIT PËR SINJALIZIM NË NDËRMARRJET PUBLIKE QENDRORE

Gjetjet kryesore:



I. Sinjalizimi po tregon efekt - po ndihmon prokurorinë dhe vetë ndërmarrjet në luftimin e korrupsionit



II. Zyrtarët përgjegjës për sinjalizim janë caktuar por punonjësit "nuk kanë informata"



III. Zyrtarët për sinjalizim nuk janë të motivuar për të kryer detyrat që rrjedhin nga kjo pozitë



IV. Trajnime sipërfaqësore dhe te pakta për zyrtarët përgjegjës për sinjalizim



V. Ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve i mirë në letër por i mangët në praktikë



VI. Korrupsioni është prezent por numri i sinjalizimeve mbetet i vogël



I. Sinjalizimi po tregon efekt - po ndihmon prokurorinë dhe vetë ndërmarrjet në luftimin e korrupsionit

Krijimi i mekanizmave të sinjalizimit në ndërmarrjet publike jo vetëm që i ka ndihmuar disa nga këto ndërmarrje të zbulojnë parregullsitë e brendshme, por gjithashtu është dëshmuar të jetë një mjet i vlefshëm për autoritetet hetuese në Kosovë në luftën kundër korrupsionit dhe ndjekjen e veprave penale të ndërlidhura. Një shembull i dukshëm vjen nga një nga ndërmarrjet publike qendrore në vend, përkatësisht nga Korporata Elektroenergjetike e Kosovës sh.A (KEK), e cila ka marrë 85 raporte sinjalizuese në katër vjet që nga emërimi i një zyrtari përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit. Disa nga këto raste kanë përfunduar edhe në prokurori, duke e pozicionuar këtë ndërmarrje si lider në mesin e institucioneve publike, si për nga numri i kallëzimeve të pranuar, ashtu edhe për ndikimin e tyre në luftimin e korrupsionit dhe ruajtjen e fondeve publike.

Një rast i tillë që shkoi përtej parregullsive të brendshme për të zbuluar një skandal të korrupsionit, e që ende po hetohet në prokurori, përfshin një sinjalizues i cili raportoi se një kontratë për sigurimin e objekteve të ndërmarrjes nuk ishte përmbushur, pavarësisht se ndërmarrja kishte paguar për këtë shërbimin. Zyrtari për sinjalizim, pas marrjes së sinjalizimit ka dalë në terren dhe ka kuptuar se nga 90 objekte që do të duhej të siguroheshin, rojet nuk kanë qenë asnjëherë prezente në 26 nga këto objekte. Mbi këtë rast zyrtari për sinjalizim përveç inspektimeve në terren, ka intervistuar edhe dëshmitarë dhe shqyrtuar kontratën si dhe dokumentet e tjera që kanë rezultuar në shkelje të shumta nga menaxheri i kontratës i cili është larguar nga puna, ndërsa ndaj disa punonjësve të tjerë është iniciuar procedura disiplinore. Kësisoj si rezultat i sinjalizimit, keqmenaxhimi u adresua dhe u shmang një humbje financiare prej 3 milionë eurosh, sa ishte vlera e kontratës.

Një rast tjetër që përfundoi në tavolinat e prokurorisë, prapë ka të bëjë me një konkurs të shpallur nga Korporata Elektroenergjetike e Kosovës sh.A (KEK), përmes të cilit janë pranuar 35 punonjës që nuk kanë pasur përgatitjen e duhur profesionale. Sinjalizuesi ka zbuluar se në kohën e shpalljes së konkursit, qëllimisht janë ndërruar kriteret për pranim për pozitën në fjalë dhe personat e pranuar nuk kanë pasur kualifikimet e përcaktuara me rregulloret e punës për pozitën në fjalë. Ky sinjalizim përveç që ka ndikuar në thirrjen para përgjegjësive të personave të përfshirë në këtë proces rekrutimi, për shkak të elementeve penale, me referim të zyrtarit për sinjalizim, lënda është bartur edhe në prokurori

ndërsa brenda ndërmarrjes janë iniciuar procedura disiplinore ndaj disa punonjësve.

Këto raste tregojnë ndikimin e drejtpërdrejtë që mund të ketë sinjalizimi në luftën kundër korrupsionit. Megjithatë, edhe kur sinjalizimet nuk përmbajnë elemente penale ose nuk arrijnë në prokurori, ato sërish luajnë një rol të rëndësishëm në adresimin dhe zgjidhjen e parregullsive brenda ndërmarrjes. Pikërisht në ndërmarrjen publike qendrore - Korporata Elektroenergjetike e Kosovës sh.A (KEK) janë iniciuar mbi 100 veprime disiplinore si përgjigje ndaj sinjalizimeve të ndryshme për parregullsi të brendshme.

Një rast tjetër ilustrues ka të bëjë me keqmenaxhimin e një kontrate prokurimi në Korporatën Elektroenergjetike të Kosovës sh.A (KEK) lidhur me trajnimin e stafit. Kësisoj përmes kësaj kontrate ishte paraparë blerja e një pajisje për stafin dhe trajnimi i stafit në lidhje me funksionalizimin dhe përdorimin e kësaj pajisje të re. Një sinjalizues raportoi se megjithëse ishin blerë pajisje të reja, trajnimi i kërkuar i stafit nuk ishte bërë kurrë. Ky sinjalizim çoi në veprime korrigjuese, duke siguruar që kontrata të ekzekutohet plotësisht dhe që i gjithë stafi të marrë trajnimin e nevojshëm siç ishte planifikuar fillimisht.

Këta shembuj theksojnë rolin kritik që luan sinjalizimi në rritjen e llogaridhënies, sigurimin e përdorimit të duhur të burimeve publike dhe forcimin e integritetit të ndërmarrjeve publike, por njëkohësisht japin pasqyrë të efektit që krijojnë mekanizmat e raportimit në praktikë.



II. Zyrtarët përgjegjës për sinjalizim janë caktuar por punonjësit “nuk kanë informata”

LMS dhe Rregullorja përkatëse përcaktojnë obligimet e punëdhënësve në raport me zbatimin e kornizës ligjore për mbrojtjen e sinjalizuesve. Në kuadër të këtyre obligimeve është paraparë që 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 për trajtimin e rasteve të sinjalizimit si dhe të njoftojnë me shkrim të gjithë të punësuarit lidhur me procedurat e sinjalizimit dhe të drejtat tjera të parapara me LMS.

Ndërmarrjet publike qendrore në Kosovë kanë emëruar zyrtarë përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit siç kërkohet nga LMS që hyri në fuqi në vitin 2019. Megjithatë, shumica e këtyre emërimeve kanë ndodhur vetëm pas vitit 2020, e disa prej tyre edhe më vonë. Pavarësisht këtyre vonesave në caktimin e zyrtarëve për sinjalizim, ndërmarrjet publike qendrore kanë demonstruar një nivel më të lartë të pajtueshmërisë me kërkesat e LMS-së në krahasim me institucionet e nivelit ekzekutiv (ministritë) dhe ato të drejtësisë (gjykatat dhe prokuroritë).

Ndërmarrjet publike qendrore përveç caktimit të zyrtarëve përgjegjës për sinjalizim, gjithashtu kanë publikuar edhe të dhënat e tyre në ueb-faqet e ndërmarrjeve, ashtu siç përcakton edhe LMS-ja⁸. Kësisoj, në ueb-faqet e nëntë (9) ndërmarrjeve publike qendrore, në vetëm dy (2) raste mungojnë të dhënat e zyrtarit përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit, ndërsa në shtatë (7) ndërmarrje të tjera, të dhënat e zyrtarit përgjegjës për sinjalizim janë të qasshme. Megjithatë edhe nga këto shtatë (7) raste, në dy (2) raste, ky informacion ka qenë i vështirë për t'u gjetur pavarësisht se ishte teknikisht i disponueshëm. Në këto dy (2) raste, ueb-faqet e ndërmarrjeve nuk kanë përmbajtur ndonjë vegëz të veçantë për qasje në të dhënat dhe kontaktit e zyrtarit përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit apo nuk kanë të disponueshme në krye faqen e ueb-faqes.

Kësisoj, në ueb-faqet e nëntë (9) ndërmarrjeve publike qendrore, në vetëm dy (2) raste mungojnë të dhënat e zyrtarit përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit, ndërsa në shtatë (7) ndërmarrje të tjera, të dhënat e zyrtarit përgjegjës për sinjalizim janë të qasshme. Megjithatë edhe nga këto shtatë (7) raste, në dy (2) raste, ky informacion ka qenë i vështirë për t'u gjetur pavarësisht se ishte teknikisht i disponueshëm.

8 Neni 6, par.2, i Rregullores nr. 03/2021 për përcaktimin e procedurës për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit





Përkundër këtyre përpjekjeve fillestare, është vërejtur se ndërmarrjet publike qendrore nuk kanë bërë mjaftueshëm për të informuar në mënyrë gjithëpërfshirëse punonjësit e tyre mbi të drejtën për të sinjalizuar parregullsitë si dhe procedurat se si kjo mund të bëhet një raportim, përkundër që LMS obligon institucionet që të informojnë stafin mbi sinjalizimin dhe procedurat e sinjalizimit.⁹ Vetëm në katër (4) raste, ndërmarrjet me rastin e caktimit të zyrtarit përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit kanë dërguar e-mail njoftues tek stafi mbi caktimin e këtij zyrtarit përgjegjës për sinjalizim ndërsa nuk ka pasur tentativa apo mënyra tjera

për të informuar punonjësit mbi mekanizmat e sinjalizimit. Kjo ka rezultuar edhe në mungesë të informimit të plotë dhe ndërgjegjësimit të stafit të ndërmarrjeve publike qendrore mbi sinjalizimin.¹⁰

Një nga arsytet për këtë mungesë të informimit dhe komunikimit efektiv është struktura komplekse organizative e ndërmarrjeve publike qendrore, të cilat shpesh operojnë në nivel rajonal me punonjës të shpërndarë në zona të ndryshme të vendit. Shumë nga zyrtarët e intervistuar kanë pohuar se ndërmarrjet qendrore kanë një numër



të madh të punonjësve dhe komunikimi efektiv dhe në kohë i informatave është sfidues. Për më tepër, një pjesë e konsiderueshme e punonjësve të ndërmarrjeve publike qendrore janë "punëtorë në terren" që nuk kanë adresa zyrtare të postës elektronike të punës, gjë që e bën më të vështirë përfshirjen e tyre në njoftime dhe komunikime të brendshme.¹¹

Si rezultat, ndërmarrjet publike qendrore dallohen nga institucionet e tjera publike për shkak të këtyre sfidave në komunikim dhe ndërgjegjësim, duke theksuar nevojën për fushata informuese të synuara që të rrisin njohuritë e punonjësve për mekanizmat e sinjalizimit dhe rëndësinë e tyre. Këto fushata mund të përfshijnë trajnime të veçanta, shpërndarje të informacionit në mënyra të ndryshme dhe krijimin e kanaleve të përshtatshme për informim dhe sinjalizim, të cilat mund të kapërcejnë barrierat ekzistuese dhe të forcojnë zbatimin efektiv të LMS-së.

Ndërmarrja Publike Qendrore¹²

 **Korporata Elektroenergjetike e Kosovës sh.A (KEK)**

Numri i Punonjësve

 **3,467**

Njësitë e ndërmarrjeve

Menaxhmenti
TC Kosova A
TC Kosova B
DPQ Mirash dhe
DPQ Bardh i madh

 **Operatori i Sistemit, Transmisionit dhe Tregut, sh.A (KOSTT)**

 **350**

- Njësitë regjionale (Prishtina, Gjlani, Ferizaj, Prizreni, Gjakova, Peja dhe Mitrovica) me gjithsej 144 zyra postare (në tërë territorin e Kosovës)
- Njësitë administrative (Objekti qendror dhe Qendra Tranzite Postare)

 **Posta e Kosoves**

 **903**


 **Telekomi i Kosoves**

 **1,728**

 **Hekurudhat e Kosovës-TrainKos sh.A**

 **179**

Ndërmarrja Publike Qendrore¹²

 **Hekurudhat e Kosovës-InfraKos sh.A**

Numri i Punonjësve

 **230**

Njësitë e ndërmarrjeve

 **Kompania për Menaxhimin e Deponive sh.A**

 **90**

Menaxhmenti
TC Kosova A
TC Kosova B
DPQ Mirash dhe
DPQ Bardh i madh

 **NPH Iber Lepenc sh.A**

 **238**

1. Njësia Punuese Vushtrri;
2. Njësia Punuese Shkabaj;
3. Njësia Punuese Komoran, si dhe
4. Njësia Punuese Ujman.

 **Trepça sh.A**

 **1710**

1. Minierat me Flotacion Trepça – Stan Tërg;
2. Minierat me Flotacion Kishnicë dhe Artanë;
3. Metalurgjia e Zinkut;
4. Industria Kimike;
5. Fabrika e Akumulatorëve;
6. Fabrika e Pajimeve të Procesit;
7. Stabilimentet Energjetike (Energjetike).
8. Minierat me Flotacion Kopaonik – Leposaviç- njësia në veri

9 Neni 28, i Ligjit nr. 06/L -085 për mbrojtjen e sinjalizuesve

10 Intervistat e zhvilluara nga KDI me zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit në ndërmarrjet publike qendrore

11 Po aty.

12 Kërkesë për qasje në dokumente publike e datës 28.08.2024 - Numri i punonjësve dhe degët e Ndërmarrjeve Publike Qendrore në Kosovë, Njësia për Politika dhe Monitorimin e Ndërmarrjeve Publike, Minisria e Ekonomisë.



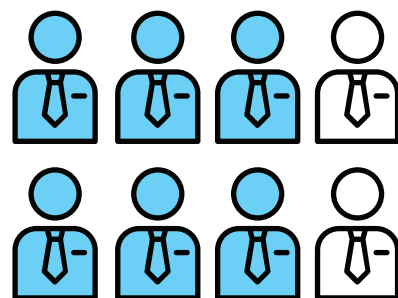
III. Zyrtarët për sinjalizim nuk janë të motivuar për të kryer detyrat që rrjedhin nga kjo pozitë

Në ndërmarrjet publike qendrore, ashtu si në sektorët e tjerë, zyrtarët përgjegjës për sinjalizimin nuk kanë kushte adekuate për të kryer detyrat e tyre. Sipas rregullores, zyrtarit përgjegjës duhet t'i sigurohen burime të mjaftueshme për të përmbushur detyrat e tij, përfshirë hapësirë dhe pajisje për punë, si dhe kushte të përshtatshme për ruajtjen e dokumenteve.¹³ Kësisoj 6 nga 8 zyrtarët e intervistuar ndajnë ambientin e punës me kolegët e tyre. Vetë zyrtarët e intervistuar kanë pohuar se mungesa e hapësirave të veçanta të punës është një nga arsyet se pse kolegët e tyre hezitojnë të raportojnë mbi parregullsitë me të cilat përballen në vendin e punës.

Ndërsa zyrtarët që kanë trajtuar raste të sinjalizimeve kanë treguar se për shkak që ndajnë ambientet e zyrës me kolegët e tyre, është dashur të takohen me sinjalizuesit jashtë ambienteve të ndërmarrjes. Kjo situatë ka rezultuar në raste kur zyrtarët janë të detyruar të përdorin numrat e tyre personalë për komunikim dhe caktim të takimeve me sinjalizues. Përveç takime jashtë ambienteve të ndërmarrjes, zyrtarët për sinjalizim shpesh janë detyruar të transferojnë punën e tyre në shtëpi, si pasojë e mungesës së një zyre të veçantë. Zyrtarët për sinjalizim duke e ditur obligimin e tyre për mbrojtjen e anonimitetit të sinjalizuesve janë detyruar që shkresat, dokumentet dhe punët në lidhje me shqyrtimin e sinjalizimit ta bartin në shtëpi nga frika se kolegët e tyre mund të kenë qasje në dosjet e sinjalizuesve dhe mund të kuptojnë identitetin e tyre.

Përkundër që rregullorja në fuqi përcakton që punëdhënësi duhet të sigurojë një sirtarë të veçantë dhe të sigurt për arkivimin e dosjes së sinjalizimit¹⁴, jo të gjithë zyrtarët kanë qasje në një të tillë. Sërisht, 6 nga 8 zyrtarët e intervistuar nuk kanë kushte adekuate për të kryer këtë funksion, duke përfshirë mungesën e një zyre të veçantë, printerëve dhe mjeteve të tjera të nevojshme.

Një nga zyrtarët për sinjalizim ka përmendur faktin se "nuk është polic e as hetues" andaj e ka shumë të vështirë të vërtetojë marrjen e rryshfetit nga kolegët e tij apo vërtetësinë e ndonjë sinjalizimi tjetër nëse nuk ka as kushte minimale për ta ushtruar këtë rol.



6 nga 8 zyrtarët e intervistuar nuk kanë kushte adekuate për të kryer këtë funksion, duke përfshirë mungesën e një zyre të veçantë, printerëve dhe mjeteve të tjera të nevojshme.

¹³ Neni 5.9, i Rregullores nr. 03/2021 për përcaktimin e procedurës për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit
¹⁴ Neni 14, par.3, i Rregullores nr. 03/2021 për përcaktimin e procedurës për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit



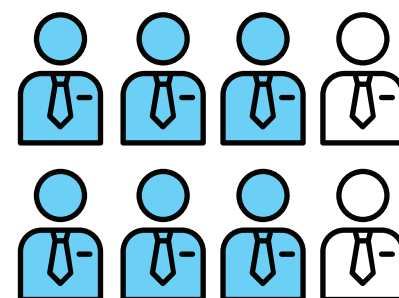
Mungesa e kushteve teknike për ushtrimin e kësaj detyre nuk është arsyeja e vetme pse zyrtarët ndihen të pamotivuar për këtë detyrë. Zyrtarët raportojnë edhe sfida të mëdha psikologjike dhe sociale të cilat janë prezente me ushtrimin e kësaj detyre. Disa prej tyre përballen me stigmatizim nga kolegët, duke përfshirë etiketimet si "spion të ndërmarrjes" dhe kërcënime verbale të tipit si "leje këtë punë se nuk do të del mirë". Disa nga zyrtarët tregojnë mbi eksperiencat e tyre personale me kolegë duke potencuar faktin se qasja e kolegëve të tyre ka ndërruar që nga caktimi i tyre në këtë pozitë ndërsa një nga zyrtarët tregon se është shndërruar në personin "non-grata" të ndërmarrjes.

Ndërveprimet me kolegët janë bërë gjithnjë e më të vështira, dhe zyrtarët për sinjalizim shpesh ndihen të pambrojtur dhe të pasigurt. Ata shprehen të pakënaqur që, megjithëse mbajnë një përgjegjësi të rëndësishme dhe sfiduese, nuk marrin shpërblim ose kompensim financiar për punën e tyre shtesë. Të gjithë zyrtarët e intervistuar e kanë cilësuar mungesën e pagesës si një problem kryesor dhe një pengesë në përmbushjen e detyrës së tyre.

Përveç pagesës, 6 nga 8 zyrtarët e intervistuar kanë treguar se caktimi i tyre në pozitën e zyrtarit për sinjalizim ka ndikuar edhe në ushtrimin funksionit të tyre parësore në ndërmarrje. Zyrtarët kanë treguar se edhe kur nuk kanë pranuar raste të sinjalizimit, kjo detyrë e re ju ka marrë kohë për t'u adaptuar, qoftë në shqyrtimin dhe kuptimin e kornizës ligjore përkatëse për mbrojtjen e sinjalizuesve apo edhe në përmbushjen e obligimit për të raportuar në APK.

Disa zyrtarë shprehen haptazi se nuk kanë vullnet për të ushtruar këtë detyrë, pasi janë caktuar në këtë rol pa ndonjë konsultim paraprak nga menaxhmenti dhe vendimi është marrë pa diskutime. Për më tepër, ata theksojnë se detyra e re po ndikon negativisht në performancën e tyre në detyrat kryesore dhe po i pengon të përmbushin me efektivitet përgjegjësitë e tyre parësore.

Përmbledhtazi, pozita e zyrtarit për sinjalizim në ndërmarrjet publike qendrore por edhe në institucionet tjera të monitoruara po shoqërohet me përgjegjësi të mëdha, por edhe me rreziqe dhe sfida të shumta, si mungesa e kushteve të punës, stigmatizimi nga kolegët, si dhe mungesa e kompensimit financiar për punën shtesë. Këto faktorë kontribuojnë në demotivimin e zyrtarëve dhe në moszbatimin e duhur të detyrës së tyre.



Përveç pagesës, 6 nga 8 zyrtarët e intervistuar kanë treguar se caktimi i tyre në pozitën e zyrtarit për sinjalizim ka ndikuar edhe në ushtrimin funksionit të tyre parësore në ndërmarrje. Zyrtarët kanë treguar se edhe kur nuk kanë pranuar raste të sinjalizimit, kjo detyrë e re ju ka marrë kohë për t'u adaptuar, qoftë në shqyrtimin dhe kuptimin e kornizës ligjore përkatëse për mbrojtjen e sinjalizuesve apo edhe në përmbushjen e obligimit për të raportuar në APK.





IV. Trajnime sipërfaqësore dhe të pakta për zyrtarët për sinjalizim

Nga viti 2019, korniza ligjore në Kosovë lidhur me mbrojtjen e sinjalizuesve ka pësuar disa ndryshime, duke përfshirë edhe miratimin e akteve të reja nën-ligjore që saktësojnë më tej fushën e mbrojtjes së personave që raportojnë në interes të publikut ndërsa në vitin 2023, MD ka aprovuar edhe format e standardizuara për raportimin dhe hetimin e rasteve të sinjalizimit.

Pavarësisht këtyre zhvillimeve ligjore dhe miratimit të akteve shtesë që përforcojnë mbrojtjen e sinjalizuesve, zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit nuk janë të informuar mjaftueshëm dhe nuk kanë marrë trajnime të nevojshme në lidhje me këto ndryshime.

Nga tetë (8) zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit të intervistuar, tre (3) nga ta nuk kanë ndjekur ndonjë trajnim plotësues në lidhje me aktet e reja të miratuara, ndërsa dy (2) nga zyrtarë kanë pohuar se kanë mbajtur vetëm një trajnim që nga caktimi i tyre në këtë pozitë. Megjithatë, të gjithë zyrtarët e intervistuar janë shprehur se trajnimet shtesë janë të domosdoshme dhe do t'i ndihmonin në përmbushjen e detyrave të tyre në mënyrë më efektive.

Përtej mungesës së trajnimeve të shpeshta dhe të vazhdueshme për ndryshimet ligjore në fushën e sinjalizimit, zyrtarët kanë ngritur edhe shqetësime mbi cilësinë dhe përmbajtjen e vet trajnimeve të marra. Sipas tyre, trajnimet aktuale janë kufizuar kryesisht në një prezantim të përgjithshëm të kornizës ligjore, pa një shpjegim të detajuar të koncepteve ligjore apo një demonstrim praktik të trajtimit të rasteve. Shumica e zyrtarëve që nuk kanë pasur ende raste të sinjalizimit kanë pranuar se ndihen të pasigurt mbi mënyrën e trajtimit të një sinjalizimi apo mbi udhëheqjen e një hetimi administrativ për të verifikuar vërtetësinë e sinjalizimit.

Rregullorja në fuqi përcakton detyrimin ligjor të institucioneve përkatëse për të ofruar trajnime për zyrtarët përgjegjës për sinjalizim, si dhe mandaton Agjencinë për Parandalim të Korrupsionit që sipas kërkesave të institucioneve publike të përgatisë programe trajnimi

15 Po aty, neni 5, par.12



V. Ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve i mirë në letër por i mangët në praktikë

Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (LMS) dhe aktet nënligjore që rregullojnë këtë çështje në Kosovë përgjithësisht konsiderohen të jenë në përputhje me Direktivën Evropiane për mbrojtjen e sinjalizuesve, duke plotësuar standardet për krijimin e një mjedisi të përshtatshëm për sinjalizim. Megjithatë, monitorimi i zbatimit të këtij ligji nga KDI ka treguar se në praktikë, ligji është i mangët në sigurimin e një mjedisi vërtet të favorshëm për sinjalizim.

Këtë e pohojnë edhe zyrtarët përgjegjës për sinjalizim të intervistuar, ndërsa ndër kritikant kryesorë të zyrtarëve është se ligji lë shumë hapësirë për interpretim dhe është i paqartë në disa prej kërkesave të tij. Kjo paqartësi është problematike, veçanërisht kur merret parasysh fakti se shumë nga zyrtarët përgjegjës për sinjalizim nuk kanë përgatitje të posaçme juridike. Kjo mungesë ekspertize i bën ata të ndihen të pasigurt dhe të hutuar mbi procedurat që përcakton ligji dhe detyrimet e tyre në trajtimin e rasteve të sinjalizimit. Nga tetë (8) zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit të intervistuar, tre (3) nga ta kanë identifikuar si problematike çështjen e kualifikimit të sinjalizimit si çështje të interesit publik. Sipas zyrtarëve ligji nuk është i qartë dhe nuk përcakton se çfarë nënkuptojmë me interes publik apo çështje të interesit publik, andaj edhe kur marrin raportime shpesh janë konfuz nëse raportimi është sinjalizim dhe prek interesin publik apo është raportim tjetër dhe duhet refuzuar.

Pretendimet e zyrtarëve përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit mbi paqartësinë në kornizën ligjore në lidhje me fushëveprimtarinë e ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve dhe çështjet që prek interesin publik, janë të bazuara. Kësisoj çështja e interesit publik nuk definohet me ligjin përkatës në fuqi përkundër që përbën kushtin kryesor për diferencim të një raportimi të çfarëdoshëm nga një sinjalizim. Kësisoj, sipas LMS, sinjalizimi përbën një raportim apo shpalosje të informacionit për një kërcënim ose cenim të interesit publik në kontekstin e marrëdhënies së vet të punës në sektorin publik apo privat.¹⁶ Pra ligji në fuqi përcakton që një sinjalizim duhet medoemos të përbëjë kërcënim ose cenim të interesit publik por nuk definon tutje çështjen se

çka përbën rrezikimin ose kërcënimin e interesit publik. Në këtë pikë, ligji lë shumë hapësirë për interpretim dhe krijon mundësinë e zbatimit të ndryshëm në situatën e njëjtë. Ndryshe nga legjislacioni kosovar, direktiva e BE-së mbi mbrojtjen e sinjalizuesve është shumë më e qartë dhe përcakton domenin e cenimit të interesit publik duke numëruar taksativisht¹⁷ se çka konsiderohet sinjalizim dhe cilat janë fushat që i mbulon, si: prokurimin publik, shërbimet financiare, parandalimi i pastrimit të parave dhe terrorizmi, siguria e transportit, mbrojtja e mjedisit, siguria e ushqimit, shëndeti publik, mbrojtja e konsumatorit, mbrojtja e privatësisë dhe shkelje të tjera. Kjo qartësi në përkufizimin e fushave e bën më të lehtë për zyrtarët klasifikimin e raportimeve si sinjalizime ose jo. Në kontekstin e Kosovës, kjo është veçanërisht e rëndësishme, duke marrë parasysh se shumë zyrtarë për sinjalizim kanë përgatitje të ndryshme profesionale, dhe do të mundësonte në zbatimin më uniform të ligjit.

Zyrtarët përgjegjës kanë shprehur edhe shqetësime të tjera mbi paqartësinë ligjore të cilat kanë krijuar konfuzion tek zyrtarët se si duhet të veprojnë, përgjatë ushtrimit të detyrës së tyre. Kjo del të jetë e bazuar meqë në dispozitat ligjore aktuale është e paqartë nëse zyrtari përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit pas pranimit të një raportimi duhet të njoftojë sinjalizuesin për pranimin ose refuzimin e sinjalizimit apo kjo është kompetencë e punëdhënësit/eporitit të tij. Kjo sepse ligji përmban përkufizimin se "Punëdhënësi e njofton sinjalizuesin për pranimin ose refuzimin e sinjalizimit brenda pesëmbëdhjetë (15) ditësh nga dita e pranimit të sinjalizimit"¹⁸. Ndërsa ky formulim ligjor me të drejtë konsiderohet nga zyrtarët se

16 Neni 3, i Ligjit nr. 06/L -085 për mbrojtjen e sinjalizuesve

17 Neni 2, Direktiva e Bashkimit Evropian 2019/1937 e

18 Neni 16, par.2, i Ligjit nr. 06/L -085 për mbrojtjen e sinjalizuesve





krijon konfuzitet dhe si i tillë nuk qëndron meqë do të duhet të ishte zyrtari përgjegjës për sinjalizim në vend të termin punëdhënësi.

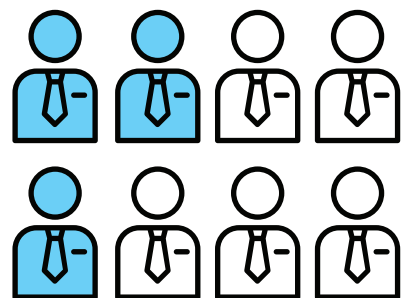
Mungesa e tillë e qartësisë ligjore ka ndikuar që zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit shpesh ti drejtohen edhe APK-së për sqarime në lidhje me natyrën e një raportimi, nëse kemi të bëjmë me një sinjalizim apo raportim tjetër. Situata si këto po ndikojnë në motivimin e zyrtarëve por edhe në efektivitetin e mbrojtjes së sinjalizuesve, duke penguar përmbushjen e qëllimit të ligjit për të krijuar një mjedis të sigurt dhe mbështetës për raportimin e shkeljeve. Përveç hapësirës për interpretim ligjor, korniza aktuale konsiderohet që nuk ofron udhëzime adekuate sa i përket zbatimit praktik të ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve.

Një çështje tjetër e identifikuar nga monitorimi i KDI-së është edhe çështja e rregullimit ligjor të transferimit të punëve të zyrtarit për sinjalizim në rast të ndërrimit apo largimit të zyrtarit nga kjo pozitë. Aktualisht, korniza ligjore në Kosovë nuk e adreson këtë problematikë dhe nuk ofron udhëzime të qarta për mënyrën se si duhet të trajtohen dosjet dhe detyrat e zyrtarëve për sinjalizim në rast të ndërrimit të tyre.

Një situatë e tillë është hasur në një nga ndërmarrjet publike qendrore, përkatësisht në Postën e Kosovë, ku zyrtari për sinjalizim, i caktuar në vitin 2020, lë pozitën ndërsa pas dy vitesh zëvendësohet nga një zyrtar tjetër i punësuar në ndërmarrje. Përkundër që në këtë ndërmarrje nuk ka pasur raste të sinjalizimit, por vetëm raportime që më tutje janë refuzuar për shkak që nuk janë kualifikuar si çështje që cenojnë interesin publik, zyrtari i caktuar rishtazi e ka ngritur si problematikë çështjen e bartjes së dosjeve të sinjalizuesve dhe rasteve të tyre, nëse ai në të ardhmen do të lë këtë detyrë dhe do të ketë raste të sinjalizimit.

Duke e njohur ndjeshmërinë e rasteve të sinjalizimit si dhe obligimin ligjor të zyrtarit për sinjalizim që të mbrojtë anonimitetin e sinjalizuesve, korniza ligjore nuk ofron asnjë zgjidhje apo modalitet në lidhje me veprimet që duhet të ndërmerret zyrtari përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit pas largimit të tij nga kjo pozitë. Pra është e paqartë, nëse sinjalizimet e regjistruara dhe dosjet e raportimeve duhet të barten pas lënies së detyrës tek zyrtari i ri dhe të shkelet obligimi për mbrojtjen e anonimitetit të sinjalizuesve; nëse duhet të dorëzohen tek eprori i institucionit apo nëse duhet t'i dërgohen APK-së.

Kjo problematikë përbën një ndër çështjet të cilat korniza ligjore aktuale nuk i adreson ndërsa praktika po tregon që me raste si këto mund të përballemi.



Nga tetë (8) zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit të intervistuar, tre (3) nga ta kanë identifikuar si problematike çështjen e kualifikimit të sinjalizimit si çështje të interesit publik.

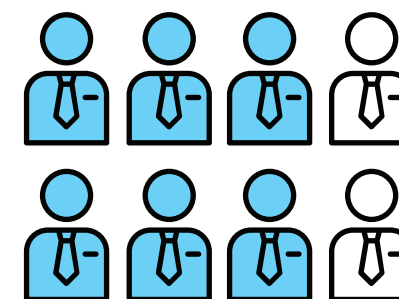


VI. Korrupsioni është prezent por numri i sinjalizimeve mbetet i vogël

Ndërmarrjet publike qendrore në Kosovë kanë një reputacion jo të mirë kur bëhet fjalë menaxhimin e tyre, apo transparencën dhe llogaridhënien në raport me qytetarët. Skandalet e shpeshta¹⁹ të korrupsionit, ku zyrtarë të kësaj ndërmarrje përfundojnë me aktakuzë për korrupsion si pasojë e keqpërdorimit të detyrës zyrtare²⁰ apo të konfliktit të interesit na japin një pasqyrë të zymtë mbi menaxhimin e tyre dhe nivelin e korrupsionit në këto ndërmarrje.

Kjo reflekton edhe në Raportin Vjetor të Auditimit për vitin 2023 të Zyrës Kombëtare të Auditorit që vlerëson se raportimet e ndërmarrjeve publike qendrore pasqyrojnë cilësinë e dobët të informatave, mospërputhjen me ligjet dhe mangësitë në fushën e raportimit, andaj të njëjta kanë hapësirë për përmirësim.²¹

Megjithë rastet e korrupsionit që shpërfaqen në media dhe parregullsitë që evidentohen në menaxhimin e ndërmarrjeve publike, disa prej tyre nuk kanë pranuar asnjë rast të sinjalizimit. Kësisoj, KDI nga intervistat e zhvilluar me zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit, ka gjetur se në gjashtë (6) nga tetë (8) ndërmarrjet publike qendrore, këta zyrtarë nuk kanë pranuar asnjë rast të sinjalizimit që nga caktimi i tyre në këtë pozitë. Ndërsa në vitin 2023 kemi vetëm një ndërmarrje publike qendrore që ka raportuar raste të sinjalizimit, ndërsa të gjitha ndërmarrjet e tjera nuk kanë pasur asnjë rast.²² Sipas zyrtarëve të intervistuar, mungesa e sinjalizimeve nuk përkehet si mungesë e parregullsive në këto ndërmarrje por me tepër ka të bëjë me mungesën e besimit tek punonjësit në mekanizmat e sinjalizimit dhe frikën nga ndëshkimet dhe hakmarrja. Në fakt sinjalizimet "jo zyrtare" tek zyrtarët përgjegjës për sinjalizim nga punonjësit e ndërmarrjeve publike qendrore nuk mungojnë, megjithatë kur këta punonjës ftohen që këtë raportim ta paraqesin një raport zyrtar të sinjalizimit, ata hezitojnë nga frika se do të pësojnë si pasojë e raportimit të bërë.²³



gjashtë (6) nga tetë (8) ndërmarrjet publike qendrore, këta zyrtarë nuk kanë pranuar asnjë rast të sinjalizimit që nga caktimi i tyre në këtë pozitë

19 Një ndër skandalet e korrupsionit në lidhje me ndërmarrjen publike qendrore Infracos sh.A. <https://betimiperdrejtesi.com/gjykimi-per-korrupsion-ndaj-krveshefit-te-infracos-it-dhe-ish-zyrtareve-te-prizrenit-jepen-sqarimet-lidhur-me-demin-e-shkaktuar-nga-te-akuzuarit/>
20 Një zyrtar i ndërmarrjes publike Korporata Energjetike e Kosovës sh.A., i akuzuar për korrupsion. <https://betimiperdrejtesi.com/zyrtari-i-kek-ut-i-akuzuar-per-korrupsion-thote-se-ne-rastin-e-tij-jane-zbatuar-te-gjitha-procedurat-sipas-rregullave-te-prokurimit/>
21 Raporti Vjetor i Auditimit për vitin 2023, publikuar në gusht 2024 nga Zyra Kombëtare e Auditimit. https://zka-rks.org/cms/ReportFiles/2024_f5b880fe-6445-4b8b-8eeb-3d19f6554b99.pdf
22 Raporti vjetor për sinjalizimin janar – dhjetor 2023, Agjencia për Parandalim të Korrupsionit.
23 Intervistat e KDI me zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit

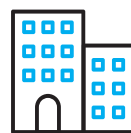




Një fakt tjetër i përmendur nga zyrtarët ka të bëjë edhe me mungesën e informimit mbi mekanizmin e sinjalizimit. Të gjithë zyrtarët e intervistuar pohojnë se nëse ndërmarrja do të zhvillonte fushata informuese për punonjësit kjo do të reflektonte edhe në rritjen e raportimeve që ata marrin.

Përkundër ndërmarrjeve, ku mungesa e guximit të sinjalizuesve për të raportuar parregullsitë është e dukshme, Korporata Elektroenergjetike e Kosovës sh.A (KEK) ka arritur të ndryshojë këtë dinamikë, duke pranuar mbi 19 sinjalizime vetëm në periudhën janar-gusht 2024. Zyrtari për sinjalizim i kësaj ndërmarrjeje, i intervistuar në kuadër të këtij hulumtimi, ofron një shembull pozitiv se si me punë të përkushtuar dhe qasje proaktive, mekanizmi i sinjalizimit mund të jetë efektiv dhe të prodhojë rezultate të dukshme.

Në këtë ndërmarrje, ndryshe nga shumë të tjera, janë zhvilluar fushata të qëndrueshme informuese për të edukuar dhe inkurajuar punonjësit mbi rëndësinë dhe funksionimin e mekanizmit të sinjalizimit. Zyrtari për sinjalizim ka luajtur një rol kyç duke qenë aktiv në komunikimin e drejtpërdrejtë me kolegët, duke i informuar ata mbi procedurat dhe mbrojtjen që u ofron ligji. Përveç kësaj, politikat menaxheriale të ndërmarrjes kanë kontribuar ndjeshëm në krijimin e një mjedisi të hapur dhe mbështetës, ku punonjësit ndihen të sigurt dhe të inkurajuar për të raportuar parregullsitë që hasin. Kjo qasje ka ndihmuar në ndërtimin e një kulture të besimit dhe sigurisë, ku punonjësit ndihen komod dhe të mbrojtur për të sinjalizuar shkeljet. Kjo ka bërë që mekanizmi i sinjalizimit të jetë jo vetëm funksional, por edhe efektiv në promovimin e transparencës dhe luftimin e korrupsionit brenda ndërmarrjes.



Në vitin 2023 kemi vetëm një ndërmarrje publike qendrore që ka raportuar raste të sinjalizimit, ndërsa të gjithandërmarrjet e tjera nuk kanë pasur asnjë rast.



Rekomandimet

- MD dhe APK të bëjnë një vlerësim ex-post të ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve. Ky vlerësim duhet të adresojë mangësitë teknike dhe ligjore dhe të harmonizojë ligjin me standardet dhe direktivat evropiane për mbrojtjen e sinjalizuesve. Procesi duhet të përfshijë përcaktimin e qartë të fushëveprimit të ligjit, duke u bazuar në praktikën më të mira ndërkombëtare, për të siguruar mbrojtje efektive dhe për të përmirësuar implementimin e tij.
- MD dhe APK të bëjnë një vlerësim ex-post të ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve në raport me mangësitë praktike të tyre. Ky vlerësim duhet të përfshijë vërejtjet dhe sfidat e identifikuar nga zyrtarët përgjegjës për sinjalizim, me qëllim që të integrohen përvojat dhe rekomandimet e tyre në përmirësimin e kornizës ekzistuese.
- Ligji dhe aktet nën-ligjore të përcaktojnë kritere më të qarta në lidhje me përzgjedhjen e zyrtarit përgjegjës për sinjalizim kjo për të mundësuar sinjalizim efikas brenda një institucioni si dhe për të evituar mundësinë e interferimit të kësaj detyre shtesë me detyrën parësore të zyrtarit.
- Ndërmarrjet publike qendrore (që nuk kanë bërë publike të dhënat e zyrtarëve për sinjalizim) të publikojnë emrat dhe kontaktet e zyrtarëve për sinjalizim në ueb faqet zyrtare të ndërmarrjes, në mënyrë që punonjësit por edhe publiku të kenë qasje në të dhënat dhe kontaktin e tyre.
- Ndërmarrjet publike qendrore të kontribuojnë në ngritjen e vetëdijes dhe kulturës kundër korrupsionit, duke ndërmarrë të gjitha masat në drejtim të informimit të të gjithë punonjësve dhe duke udhëhequr fushata informuese mbi të drejtat e sinjalizuesve dhe procedurat e sinjalizimit, por edhe duke inkurajuar raportimin si vlerë në të mirë të interesit publik.
- Ndërmarrjet publike qendrore të ofrojnë kushte fizike dhe teknike të përshtatshme për sinjalizim brenda hapësirave të tyre, në mënyrë që sinjalizuesve t'u mbrohet identiteti dhe konfidencialiteti, si dhe t'u mundësohet zyrtarëve për sinjalizim përmbushja e obligimeve të tyre konform ligjit.
- APK-ja të organizojë programe të vazhdueshme trajnimi për zyrtarët përgjegjës për të trajtuar me efikasitet dhe profesionalizëm rastet e sinjalizimit, duke përfshirë në kurrikulën e trajnimeve edhe pjesën praktike të trajtimit dhe hetimit të sinjalizimeve.





Aneks 1: Mbrojtja e Sinjalizuesve në Kosovë

Sinjalizimi për herë të parë në Kosovë është rregulluar me Ligjin për Mbrojtjen e Informatorëve (LMI) të vitit 2011, ligj ky i cili përmbante 11 nene dhe synonte të përcaktojë procedurën e raportimit, trajtimit dhe mbrojtjes së informatorëve.²⁴ Por dispozitat dhe fushë-veprimtaria e këtij ligji ishte tejet gjenerale dhe si e tillë vështirë e zbatueshme si për subjektet informuese ashtu edhe për autoritetet që pranonin këto informata. Ndonëse ky ligj ishte mirëpritur nga shoqëria civile për risitë që kishte sjellë në fushën e mbrojtjes së lirisë së shprehjes dhe zbulimit të informatave me interes publik, ishte kritikuar meqë nuk inkurajonte “informatorët” për të sinjalizuar dhe gjithashtu ishte edhe në shpërputhje me standardet evropiane dhe ndërkombëtare për mbrojtjen e sinjalizuesve.

Kësisoj, për shkak të metave të shumta që kishte LMI, më 2 janar të vitit 2019 hyn në fuqi Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (LMS), që shënon hapin e parë drejt krijimit të një kornize të konsoliduar ligjore në harmoni edhe me Direktivën Evropiane

për sa i përket mbrojtjes së sinjalizuesve. Ky ligj për dallim nga ligji i mëhershëm (LMI) përcakton se sinjalizuesit që raportojnë apo shpalosin informacione nuk janë të obliguar të dëshmojnë mirëbesimin dhe vërtetësinë e raportimit të tij si dhe mundëson sinjalizimin e shkeljeve si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat²⁵. LMS për më tepër përfshin edhe dispozita ligjore me të cilat rregullohet procedura e sinjalizimit, të drejtat dhe mbrojtja e sinjalizuesve, përfshirë mbrojtja gjyqësore e sinjalizuesve. LMS ka paraparë që organet kompetente për sinjalizimin e jashtëm janë Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit (APK) për sektorin publik, dhe Inspektorati i Punës (IP) për sektorin privat sipas fushave të përgjegjësisë. LMS gjithashtu parasheh që APK monitoron zbatimin e këtij ligji dhe është përgjegjëse edhe për promovimin e sinjalizimit dhe mbajtjen e trajnimeve. Obligim tjetër i APK-së sipas LMS-së, është hartimi i raportit vjetor për sinjalizim që çdo vit duhet të publikohet deri më 31 janar për vitin paraprak²⁶ mbi bazën e raporteve që subjektet publike apo private kanë dorëzuar në APK.²⁷

Në bazë të LMS-së, sinjalizimi në Kosovë mund të bëhet në tre mënyra:

I. Sinjalizim i brendshëm
nënkupton raportimin brenda institucionit publik apo subjektit privat;

II. Sinjalizim i jashtëm
nënkupton raportimin tek autoriteti kompetent.

III. Sinjalizim publik
nënkupton shpalosja e informacionit në media, tek organizatat joqeveritare, përmes internetit, në një mbledhje publike, ose në ndonjë mënyrë tjetër që e bën informacionin publik.

24 Ligji nr. 04/L-043 për mbrojtjen e informatorëve
25 Neni 1, i Ligjit nr. 06/L-085 për mbrojtjen e sinjalizuesve
26 Po aty.
27 Po aty, Neni 29



Korniza ligjore mbi mbrojtjen e sinjalizuesve është zgjeruar tutje në vitin 2021, me miratimin Rregullores Nr. 03/2021 për Përcaktimin e Procedurës për Pranimin dhe Trajtimin e Rasteve të Sinjalizimit (Rregullorja) me të cilën përcaktohen rregullat si dhe procedurat për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit si dhe të drejtat dhe përgjegjësitë e zyrtarëve përgjegjës. Kjo rregullore ka përcaktuar më në detaje obligimet e institucionit për caktimin e zyrtareve përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit si dhe obligimet në lidhje me sigurimin e burimeve të mjaftueshme

për zyrtarët në përmbushjen e detyrave të tyre, si: hapësirë dhe pajisje për punë, kushte të përshtatshme për ruajtjen e dokumenteve e të tjera.²⁸ Sipas kësaj rregullore duhet të bëhet mbrojtja e raportimit si dhe zyrtarët përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit kanë për detyrë të pranojnë dhe trajtojnë raportimet, të kryejnë hetimin administrativ në lidhje me raportimin, të përgatisin raporte në baza vjetore në lidhje me rastet e pranuar të sinjalizimit, të cilat me pas dërgohen në APK.²⁹

Përditësimi i kornizës ligjore për mbrojtjen e sinjalizuesve gjatë vitit 2023

jatë vitit 2023, korniza ligjore që rregullon mbrojtjen e personave që raportojnë në interes publik është zgjeruar edhe me dy udhëzues të ri që rregullojnë në detaje çështjen e hetimit administrativ dhe mbrojtjes së personave që raportojnë në interes publik. Miratimi i këtyre udhëzuesve vjen pothuajse dy vite me vonesë, nga miratimi i rregullores, përkundër nevojës dhe presionit ndaj MD dhe APK për të përfunduar punën rreth këtyre udhëzuesve.

Udhëzuesi i parë mbi mënyrën e kryerjes së hetimit administrativ³⁰ është miratuar nga MD në korrik të këtij viti. Ky udhëzues përmban udhëzime mbi procedurën që duhet ndjekur dhe mjetet që zyrtari përgjegjës për trajtimin e rasteve të sinjalizimit ka në dispozicion me rastin e zhvillimit të një procedure të hetimit administrativ, duke përfshirë parimet mbi të cilat zhvillohet hetimi administrativ, hapat për trajtimin e rasteve të sinjalizimit, regjistrimin e raportimit, mbajtjen e regjistrit, kryerjen e hetimit administrativ, të drejtat e palëve pjesëmarrëse, veprimet pas hetimit administrativ si dhe përcakton edhe forma të shkresave që duhet të përdoren nga zyrtari përgjegjës gjatë hetimit administrativ.

Ndërsa udhëzuesi i dytë mbi mbrojtjen e personave që

raportojnë në interes publik, detyrimet e punëdhënësve për mbrojtjen e sinjalizuesve nga aktet e dëmshme dhe të drejtat e sinjalizuesve për mbrojtje gjyqësore³¹ i miratuar në shtator të këtij viti, përmban udhëzime mbi mbrojtjen e sinjalizuesve nga aktet e dëmshme si dhe përcakton tutje të drejtat e sinjalizuesve me rastin e denoncimit të një keqbërje. Ky udhëzues përbëhet nga tre pjesë, ku pjesa e parë i referohet krijimit dhe mbajtjes së një sistemi të brendshëm konfidencial dhe të sigurt të menaxhimit të sinjalizimit në institucione, pjesa e dytë i referohet mbrojtjes së sinjalizuesve nga veprimet e dëmshme, duke përfshirë krijimin dhe mirëmbajtjen e një mekanizimi të sigurt për t’u përgjigjur ankesave dhe veprimeve të dëmshme, ndërsa pjesa e tretë flet për mbrojtjen gjyqësore për shqyrtimin e rasteve që përfshijnë sinjalizues ose persona të lidhur me sinjalizues.

Është e rëndësishme të theksohet se këta dy udhëzues nuk zëvendësojnë LMS ose Rregulloren por qëllimi i këtyre udhëzuesve është të shpjegojë kërkesat e LMS dhe Rregullores në mënyrë më praktike, si dhe të lehtësojnë zbatimin në praktikë të kërkesave ligjore në lidhje me mbrojtjen e sinjalizuesve dhe raportimin në interes publik.

28 Neni 5, par.9, i Rregullores nr. 03/2021 për përcaktimin e procedurës për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit
29 Neni 16, i Rregullores nr. 03/2021 për përcaktimin e procedurës për pranimin dhe trajtimin e rasteve të sinjalizimit
30 Udhëzuesi mbi mënyrën e kryerjes së hetimit administrativ është miratuar nga Ministria e Drejtësisë, me Vendimin Nr. 158/2023 me datë 18.07.2023
31 Udhëzuesi për mbrojtjen e personave që raportojnë në interes publik, detyrimet e punëdhënësve për të mbrojtur sinjalizuesit nga aktet e dëmshme dhe të drejtën e sinjalizuesve për mbrojtje gjyqësore i miratuar nga Ministria e Drejtësisë me Vendimin Nr.179/2023 të datës 19.09.2023.



Një ndryshim tjetër i rëndësishëm ligjor që ka ndikuar drejtpërdrejt në zbatimin e legjisllacionit për mbrojtjen e sinjalizuesve ka qenë miratimi i Ligjit të ri për Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit (APK). Ky ligj ka sjellë një riformatim të strukturës dhe mandatit të agjencisë, duke përcaktuar kompetenca të reja për APK në fushën e parandalimit të korrupsionit. Megjithatë, ky riorganizim ka hequr një nga kompetencat kyçe të agjencisë lidhur me mbrojtjen e sinjalizuesve.³² Sipas Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve (LMS) në fuqi, sinjalizuesit mund të bëjnë raportime të jashtme te APK³³, nën kushte të caktuara, si një formë e detyrës së sinjalizimit. Kjo kompetencë për të pranuar dhe hetuar këto sinjalizime ishte e përcaktuar qartë në ligjin e mëparshëm.³⁴ Mirëpo, me ndryshimet në mandat dhe kompetencat e APK-së, agjencia është zhveshur nga kompetenca për të kryer hetime paraprake mbi rastet e sinjalizimit. Ky ndryshim ka pasur pasojë të drejtpërdrejta në zbatimin praktik të ligjit për mbrojtjen e sinjalizuesve, duke krijuar një boshllëk në mekanizmin e sinjalizimit të jashtëm. Në fakt, riformatimi i agjencisë ka paralizuar procesin e sinjalizimit të jashtëm, duke pamundësuar hetimin e këtyre rasteve nga ana e APK-së. Kjo situatë përbën një sfidë serioze për zbatimin efektiv të ligjit dhe për mbrojtjen e të drejtave të sinjalizuesve në Kosovë dhe kërkon veprim të menjëhershëm për unifikim të legjisllacioneve përkatëse.

KDI në përputhje me misionin e saj për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit ka dhënë kontribut në hartimin e LMS dhe rregullores por edhe në lehtësimin e zbatimit të këtij ligji në praktikë. Në këtë drejtim, së bashku me partnerët nga Transparency International në Holandë ka përpiluar një Komentari të Ligjit për Mbrojtjen e Sinjalizuesve me qëllim parësor për të ndihmuar autoritetet private/publike në zbatimin e këtij ligji duke përcaktuar kuptimin e secilës dispozitë dhe procedurën e nevojshme për zbatimin e tij.

Ky Komentari i drejtohet kryesisht komunitetit të punonjësve në sektorin publik dhe privat, të cilët mund të përballen me shkelje të natyrave të ndryshme dhe që kanë vullnetin për t'i sinjalizuar ato. Duke ditur përmbajtjen dhe kuptimin e dispozitave ligjore, komuniteti i punonjësve do të krijojë siguri në lidhje me procedurën e njoftimit si dhe mbrojtjen e tyre nga pasojat e mundshme që mund të vijnë si pasojë e sinjalizimit. Por në të njëjtën kohë, ky Komentari do të shërbejë si një instrument i dobishëm për zyrtarët përgjegjës, institucionet publike, subjektet private që lidhen me zbatimin e këtij ligji.

32 Neni 5, i Ligjit për Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit, në fuqi nga 05.08.2022.

33 Neni 18, i Ligjit nr. 06/L -085 për mbrojtjen e sinjalizuesve

34 Neni 5, par.1, nën par 1.1., i Ligjit Nr.03/L-159 për Agjencinë kundër Korrupsionit, i shfuqizuar.



RAPORTO KORRUPSIONIN

THIRR

**0800
77 777**

ose online në linkun

<https://raporto.kdi-kosova.org/>

**KORRUPSIONI
PAMUNDËSOHET
KUR RAPORTOHET**

KDI 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-së, ju lutem vizitoni:
www.kdi-kosova.org