



Mbrojtja e Bilbilfryësve në Shqipëri: Vlerësim i legjislacionit dhe praktikës

Autorë:

Arjan Dyrmishi

Elira Hroni

Egest Gjokutaj

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Nëntor 2013

Falenderime:

Ky studim mbështetet nga Fondacioni Konrad Adenauer, Programi për Shtetin e së Drejtës për Evropën Juglindore. Opinionet e shprehura në këtë studim janë tërësisht të autorëve dhe nuk përfaqësojnë pikëpamjen zyrtare të Fondacionit Konrad Adenauer.

1. Hyrje

Bilbilfryrja¹ po njihet gjithnjë e më shumë botërisht si një mjet i rëndësishëm për parandalimin dhe identifikimin e korrupsionit dhe praktikave të tjera shpërdoruese. Duke zbuluar abuzimet, bilbilfryrësit mund të parandalojnë dëme, të ndihmojnë në mbrojtjen e të drejtave të njeriut, si dhe të kontribuojnë për forcimin e shtetit të së drejtës. Nga ana tjetër, për shkak të zbulimeve të informacionit që kryejnë, bilbilfryrësit shpesh ekspozohen kundrejt një sërë pengesash si: hakmarrja për shkak të zbulimeve që ata kryejnë, pushimi nga puna, ngacmime të natyrave të ndryshme dhe në disa raste deri në sulme fizike.

Duke pasur parasysh rëndësinë e bilbilfryrjes si mjet për të luftuar korrupsionin dhe praktikave të shkeljes së ligjeve dhe të kundërligjshme, një sërë konventash ndërkombëtare theksojnë nevojën për mbrojtjen e bilbilfryrësve. Si rrjedhojë, një sërë vendesh kanë miratuar kuadrin ligjor për bilbilfryrësit, si edhe mjetet për mbrojtjen e tyre.

Në kontekstin shqiptar, bilbilfryrja mbetet një fenomen i ri dhe i prezantuar në vite e fundit, praktikimi i të cilit është thajse i panjohur për publikun e gjerë. Lidhur me kuadrin ligjor për bilbilfryrësit, duhet theksuar se në legjislacionin shqiptar nuk ekziston një akt ligjor i vetëm i cili të përmbledhë gjithë dispozitat për mbrojtjen e bilbilfryrësve. Për më tepër, dispozitat ligjore për bilbilfryrjen janë të shpërndara nëpër një sërë aktesh ligjorë sektorialë. Gjithashtu edhe dispozitave ekzistuese u mungon qartësia e duhur dhe si rrjedhojë, edhe zbatimi i tyre është i dobët. Nga ana tjetër, ekziston një kulturë institucionale e pazhvilluar për sa i përket raportimit vullnetar të informacionit dhe hetimit të informacionit, si dhe hetimit adekuat të zbulimeve të informacionit që kryhen nga nëpunësit publikë. Për shkak të kësaj situatë, ekzistojnë të dhëna të kufizuara lidhur me veprimtarinë e bilbilfryrjes si edhe raste të pakta të saj, që tregojnë dobinë e përdorimit në praktikë të këtij instrumenti si mjet për luftimin e praktikave abuzive dhe sjelljeve të kundërligjshme e korruptive në institucionet publikë. Legjislacioni i fragmentuar, së bashku me kulturën e dobët institucionale, shoqërohet gjithashtu edhe nga mungesa e vlerësimeve mbi efikasitetin e dispozitave ligjore ekzistuese për bilbilfryrjen në Shqipëri, si edhe për përshatshmërinë e tyre në një kontekst më të gjerë ligjor dhe institucional.

Duke pasur parasysh mungesat e sipërpërmendura, ky studim analizon kuadrin ligjor shqiptar për bilbilfryrjen, mjedisin social dhe sjelljen kundrejt këtij fenomeni, si dhe praktikimin e mekanizmit të bilbilfryrjes në institucionet publike shqiptare. Mbledhja dhe vlerësimi i informacionit dhe të dhënave të besueshme për bilbilfryrjen do të ndihmonte vendimmarrësit, aktorët kryesorë përkatës dhe publikun e gjerë, për të krijuar një panoramë më të qartë mbi efikasitetin e mekanizmave të bilbilfryrjes si mjet për identifikimin dhe parandalimin e

¹Termet bilbilfryrës dhe bilbilfryrje u krijuan dhe përdoren në kuadër të këtij projekti si përshtatje e termave anglezë “Whistleblower” dhe “Whistleblowing” duke qenë se në gjuhën shqipe nuk ekziston një term ekuivalent. Bilbilfryrësit janë personat të cilët duke besuar se interesi publik qëndron më lart se interesi i organizatës ku ata punojnë, i “bien bilbililit” për të nxjerrë në pah praktikave korruptive, anti-ligjore ose të dëmshme për shoqërinë që ndodhin brenda organizatës së tyre.

korupsionit dhe abuzimeve të tjera në administratën publike. Për më tepër ky studim synon të rrisë vëmendjen për nevojën për vendosjen e një kuadri ligjor më të qartë dhe specifik për bilbilfryrjen si edhe mbi domosdoshmërinë e konsolidimit të këtyre praktikave, si një mjet efikas për forcimin e qeverisjes së mirë dhe shtetit të së drejtës.

Metodat kryesore që janë përdorur për kryerjen e këtij studimi përfshijnë analizimin e ligjeve dhe rregulloreve ekzistuese të cilat lidhen me bilbilfryrjen në Shqipëri, konsultimin e një sërë vlerësimesh ndërkombëtare për legjislacionin dhe praktikimin e bilbilfryrjes, parë kundrejt kontekstit shqiptar, analizimin e një sërë vlerësimesh ndërkombëtarë mbi legjislacionin dhe praktikën e bilbilfryrjes, artikuj nga media si edhe studime të ndryshme që vlerësojnë performancën institucionale dhe perceptimet e publikut mbi korupsionin dhe legjislacionin anti korupsion në Shqipëri. Gjithashtu, për të pasur një panoramë më të qartë për praktikën e bilbilfryrjes në Shqipëri dhe për sfidat me të cilat bilbilfryrja ballafaqohet, janë organizuar fokus grupe me aktorët kryesorë nga institucionet publike, media dhe shoqëria civile për diskutimin e gjetjeve paraprahe të këtij studimi.

Studimi përbëhet nga katër pjesë. Pjesa e parë shtjellon përkufizimet mbi bilbilfryrjen dhe rolin e këtij mekanizmi si një instrument në luftën kundër korupsionit dhe abuzimeve. Pjesa e dytë analizon legjislacionin aktual shqiptar që përmban dispozita për bilbilfryrjen. Pjesa e tretë diskuton praktikën e bilbilfryrjes sipas legjislacionit aktual, sfidat dhe problematikat, perceptimet shoqërore mbi këtë fenomen dhe sjelljet e publikut kundrejt rasteve të bilbilfryrjes, që publikohen dhe trajtohen në media. Në përfundim, prezantohen disa konkluzione dhe rekomandime për politikën më të përshtatshme për përmirësimin dhe zbatimin efikas të mekanizmave bilbilfryrës.

2. Përkufizimi i bilbilfryrjes

Nuk ekziston një përkufizim i vetëm dhe i pranuar gjerësisht për bilbilfryrjen. Kjo praktikë identifikohet shpesh si një shprehje e lirisë së fjalës, një mjet në luftën kundër korupsionit dhe si një mekanizëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të brendshme në një organizatë.² Megjithatë, ekzistojnë një sërë përkufizimesh të përdorura gjerësisht për këtë term.

Përkufizimi i parë për bilbilfryrjen është ai i Ralph Nader në vitin 1972.³ Në vitin 1982 Michelli dhe Near, e përkufizojnë bilbilfryrjen si: “zbulimin prej punonjësve aktualë, apo ish-punonjësve të një organizate, të informacionit mbi praktika të paligjshme që ndodhin në atë

²Banisar David, (2012). Whistleblowing International standards and development.

³Nader përkufizoi bilbilfryrjen si: “Akti i një burri ose gruaje i cili duke besuar se interesi publik qëndron më lart sesa interesi i një organizate, i fryn bilbilin për të nxjerrë në pah praktikën e korruptuar, të pa ligjshme, apo të dëmshme për shoqërinë.” Shih. *Po aty*

organizatë, tek persona ose organizata të cilat mund të kenë ndikim tek ato veprime.”⁴ Ky përkufizim është përdorur gjerësisht qëkurse është formuluar.

Bilbilfryrësit raportojnë me vullnet të lirë, pa marrë parasysh interesat personale dhe në mbrojtje të interesit publik. Si të tillë ata dallohen prej informatorëve dhe prej zyrtarëve që kanë detyrimin të raportojnë. Informatorët shpesh janë të përfshirë vetë në afëra të ndryshme dhe ofrojnë informacion në këmbim të përfitimeve personale (për qartësimin e pozicionit të tyre në ngjarje apo për të lehtësuar fajësinë e tyre). Zyrtarët që kanë detyrim të informojnë për praktikën abuzive, raportojnë për shkak se detyrohen prej natyrës së postit që ata kanë dhe jo me vullnet të lirë.⁵

Bilbilfryrja njihet gjithashtu edhe si një mjet i rëndësishëm për parandalimin dhe identifikimin e korrupsionit. Duke qenë se rastet korruptive ndodhin në fshehtësi, vetëm individët e përfshirë në afëra korruptive ose ata të cilët punojnë shumë pranë tyre në një organizatë janë në pozitë më të mira për të raportuar mbi to.⁶ Duke pasur parasysh se rreziku për korrupsion rritet dukshëm në mjediset ku raportimi i praktikave abuzive nuk mbrohet, mbrojtja e bilbilfryrësve në sektorin publik dhe atë privat është thelbësore për të lehtësuar raportimin e rasteve të korrupsionit pasiv dhe keqpërdorimit të fondeve, të shpërdorimit, të mashtrimeve dhe të formave të tjera të korrupsionit.

Pengesat më zakonshme për bilbilfryrjen përfshijnë:

- *Frikën nga shpëgjimi* që mund të rezultojë prej zbulimit të informacionit. Shpëgjimi mund të marrë shumë forma të cilat variojnë nga ngacmimet e vogla deri tek pushimi nga puna, shantazhet dhe në raste ekstreme deri tek sulmet fizike dhe rreziku për jetën e bilbilfryrësve.
- *Pengesat ligjore* që përshijnë legjislacionin për shpëgjje, ligjet që kufizojnë rrjedhën e informacionit në një organizatë dhe ligjet për informacionin e klasifikuar si ‘sekret shtetëror’.
- *Perceptimet kulturore*. Për shembull në shoqëritë post-diktatoriale për shkak të asocimit që iu bëhet me aktivitetet e ish anëtarëve të policive sekrete, bilbilfryrësit perceptohen si ‘kalecë’, ‘spionë’ apo si persona të cilët veprojnë për interesa personale.
- Bilbilfryrësit mund të përballen gjithashtu edhe me *sanksione sociale* brenda një organizate. Këto të fundit përfshijnë përjashtimin nga aktivitete shoqërore dhe ngacmimin e pa autorizuar ose me dënimin e punëdhënësit prej kolegëve të tyre.⁷

Ndërsa ekzistojnë një sërë konventash ndërkombëtare të cilat theksojnë rëndësinë e miratimit të legjislacionit për mbrojtjen e bilbilfryrësve në nivel kombëtar,⁸ asnjë prej këtyre akteve nuk

⁴ *Ibidem*

⁵ *Ibidem*

⁶ G 20, Anti corruption Action Plan Action point 7: Protection of whistleblowers

⁷ Banisar David, (2012). Whistleblowing International standards and development.

përcakton mënyrën më të përshtatshme për hartimin e këtij legjislacioni. Për më tepër, në shumicën e vendeve të botës, legjislacioni për mbrojtjen e bilbilfryrjes është i shpërndarë tek një sërë aktesh sektorialë.⁹

Pavarësisht faktit se nuk është rënë dakord mbi modelin më të mirë dhe më efikas të legjislacionit kombëtar për bilbilfryrjen, studime të Transparency International theksojnë disa principe bazë për këtë legjislacion, të cilat përfshijnë:

- Një kuadër ligjor të vetëm që siguron mbrojtjen e bilbilfryrësve, i cili përfshin sektorët publikë, privatë dhe civilë dhe që adreson një grup të madh sjelljesh abuzive.
- Garantimin e sigurisë prej reprezaljeve të bilbilfryrësve dhe anëtarëve të familjeve të tyre, duke iu garantuar atyre aksesin tek procedurat gjyqësore.
- Kanale raportimi të brendshëm dhe të jashtëm të mbrojtur për bilbilfryrësit dhe për rastet ekstreme edhe garantimin e mbrojtjes së denoncimeve të kryera në media.
- Zbatimin dhe mbikëqyrjen efikase të ligjeve për mbrojtjen e bilbilfryrësve nga një strukturë e pavarur, e cila mbikëqyr zbatimin dhe grumbullon dhe heton ankesat.¹⁰

3. Dispozitat ligjore për bilbilfryrjen në Shqipëri

Legjislacioni shqiptar përmban një sërë dispozitash ligjore të cilat supozohet të inkurajojnë bilbilfryrjen dhe mbrojtjen e bilbilfryrësve, të cilat gjenden në ligjet që prezantohen në tabelën e mëposhtme. Ligji më specifik në këtë kontekst është ligji për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit. Gjithashtu, ka një sërë ligjesh sektorialë, të cilët përfshijnë dispozita për bilbilfryrësit. Megjithatë, këto dispozita janë shumë të përgjithshme dhe si të tilla, të papërshtatshme për zbatimin efikas në praktikë. Gjithashtu dispozitat në fjalë janë të kufizuara ose tek sigurimi i të drejtës për ‘fryrjen e bilbilit’ në disa raste të caktuara (korrupsioni/praktikat e kundërligjshme) ose thjesht tek garantimi i mbrojtjes për bilbilfryrësit, pa specifikuar procedurat apo rregulloret e tjera për zbulimin e informacionit.

Ligje shqiptarë që përmbajnë dispozita për bilbilfryrjen

Ligj Nr. 9508, datë 3.4.2006 “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”

Ligj Nr. 7961 datë 12.07.1995 “Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë”

⁸ Disa prej konventave më në zë janë: Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, Konventa Civile për Korrupsionit e Këshillit të Evropës dhe Konventa Kriminale për Korrupsionin e Këshillit të Evropës. *Shih: Transparency International, (2007). Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries.*

⁹Vendet të cilat kanë legjislacion kombëtar të qartë dhe specifik për mbrojtjen e bilbilfryrjes përfshijnë: Kanadanë, Japoninë, Zelandën e Re, Afrikën e Jugut, Shtetet e Bashkuara dhe Mbretërinë e Bashkuar. *Shih: Banisar David, (2012). Whistleblowing, International standards and development. Appendix B*

¹⁰ Transparency International, (2010). Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption.

Ligj Nr. 8549, datë 11.11.1999 “Për statusin e nëpunësit civil”
Ligj Nr. 9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”
Ligj Nr. 8485, datë 12.5.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”
Ligj Nr. 10173, datë 22.10.2009 “Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve”

Përfshirja e dispozitave për bilbilfryrjen në kuadrin ligjor kombëtar shqiptar është një përpjekje e kohëve të fundit dhe ka ardhur kryesisht si rezultat i nxitjes prej kriterëve të integritimit në institucionet ndërkombëtare.¹¹ Një sërë instrumentesh ndërkombëtarë në kuadrin e luftës ndaj korrupsionit, të ratifikuar prej Shqipërisë, theksojnë rëndësinë e bilbilfryrjes dhe nënvizojnë dobishmërinë e legjislacionit për rregullimin e këtij aktiviteti.¹² Këto konventa kanë vepruar deri diku si faktorë shtytës për miratimin e dispozitave për mbrojtjen e bilbilfryrësve në Shqipëri.

Për të vepruar në përputhje me kriteret e mësipërme, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ka miratuar në vitin 2006 **ligjin për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit**¹³ (më poshtë referuar si ligji për bashkëpunim), i cili konsiderohet në tërësinë e tij si ligji shqiptar për bilbilfryrësit. Ky ligj garanton mbrojtje ligjore dhe anonimitet për qytetarët dhe zyrtarët publikë që denoncojnë praktikën korruptive, edhe kur këto denoncime janë të dyshimta dhe të pa-baza.¹⁴ Pavarësisht kësaj, ligji për bashkëpunim shfaq disa dobësi sikundër janë: përkufizimi i paqartë i koncepteve thelbësorë, përzierja e kuadrin për ankime që vijnë nga qytetarët me atë për njoftimet që bëhen prej zyrtarëve publikë (bilbilfryrjen) si edhe sfera e ngushtë e aplikimit të këtij ligji, i cili përfshin vetëm veprimet korruptive.¹⁵

Pavarësisht se ligji për bashkëpunimin përmban komponentët kryesorë të legjislacionit për bilbilfryrjen, ai nuk është i plotësuar prej akteve nënligjore përkatës që do të mundësonin zbatimin e tij në praktikë. Si rrjedhojë zbatimi i tij në praktikë është thuajse i papërfillshëm.

¹¹ Në kuadër të raundit të dytë vlerësues të GRECO i cili mbuloi masat anti-korrupsion në përgjithësi, që aplikoheshin për administratën dhe nëpunësit publikë, mëse gjysmës së anëtarëve të GRECO iu rekomandua përfshirja e mekanizmave për mbrojtjen e individëve.

¹² Konventa Civile për Korrupsionin e Këshillit të Evropës, ratifikuar me Ligj Nr. 8635 datë 06.07.2000; Konventa Penale për Korrupsionin, ratifikuar me Ligj Nr. 8778 datë 26.04.2001; Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, ratifikuar me Ligj Nr. 9492 datë 13.03.2006; Konventa për pastrimin, kërkimin, kapjen dhe konfiskimin e produkteve të krimit dhe për financimin e terrorizimit, ratifikuar me Ligj Nr. 9646, datë 27.11.2006; Rezoluta (97) 24 “Për njëzetë principet udhëheqëse për luftën kundër korrupsionit”; Rezoluta R (2000) 10 “Për kodin e etikës të zyrtarëve publikë”.

¹³ Ligj Nr. 9508, datë 3.4.2006

¹⁴ Speckbacher, Christopher. (20.3.2009). The protection of whistleblowers in the light of GRECO’s work.

¹⁵ PACA, (June 2012). Technical Paper: Facilitating and preventing complaints of alleged official corruption and malpractice in Albania: The current system and recommendations of improvements.

Në përgjithësi, legjislacioni i qartë për bilbilfryrjen përfshin koncepte të gjerë të praktikave abuzive.¹⁶ Ligji për bashkëpunim, nga ana tjetër, nuk i referohet ndonjë praktike abuzive apo keqpërdorimi tjetër përveç denoncimeve të praktikave korruptive që vijnë nga çdo institucion i administratës publike. Gjithashtu, një bilbilfryrës është dikush i cili zbulon informacion (në mbrojtje të interesit publik) për të cilin ai/ajo ka dijeni për shkak të punës që kryen, ndërkohë që ligji përfshin si denoncimet që vijnë prej qytetarëve ashtu edhe ato që vijnë prej zyrtarëve publikë të cilët kanë dijeni për raste korruptive.

Megjithatë, **ligji për bashkëpunimin** vendos në vija të përgjithshme mbrojtjen për personat e përfshirë në denoncimin e korrupsionit. Në fakt, institucionet publike nuk mund të iniciojnë ndonjë procedurë administrative, penale kundër këtij personi. Kjo gjithashtu vlen edhe në rastet kur denoncimet nuk janë të vërteta ose janë të pa provuara, sikundër edhe për rastet nën hetim. Përjashtimi nga rregulli lidhet me raste kur bilbilfryrësi është nëpunës i institucioneve shtetërorë, i cili me qëllim zbulon një praktikë tërësisht të ligjshme. Pavarësisht kësaj, edhe pse ligji konsiderohet si në përputhje me standardet ndërkombëtare, duke qenë se mundëson mbrojtjen e duhur për bilbilfryrësit kundër sanksioneve administrative, civile dhe kriminale,¹⁷ nuk mbulon forma të tjera sanksionesh si për shembull heqja e padrejtë nga vendi i punës apo mbrojtja e statusit të punës të bilbilfryrësve, i cili zakonisht është veprimi që step më së shumti punonjësit që ndodhen në këto rrethana.

Koncepti i shpërblimit financiar për bilbilfryrësit, i cili nënvizohet si një motiv thelbësor në ligjin për bashkëpunim, mbetet gjithashtu një tjetër dobësi e këtij ligji. Edhe pse një bilbilfryrës vepron në mbrojtje të interesit publik, ky ligj mundëson kompensim financiar të atyre që denoncojnë praktikën korruptive. Sipas ligjit personat që denoncojnë rastet e korrupsionit kanë të drejtën për të marrë shpërblim financiar pas përfundimit të procesit hetimor dhe nëse denoncimi rezulton i provuar, real dhe i panjohur më parë. Megjithëkëtë ligji nuk përcakton qartësisht procedurat dhe rregullat për denoncimin, regjistrimin dhe kompensimin e personave të cilat kryejnë këtë denoncim. Praktikisht, zbatimi i tij është penguar edhe sepse aktet nënligjore nga Këshilli i Ministrave, si edhe rregulloret specifike për secilin institucion, ende nuk janë hartuar dhe miratuar.

Ky ligj parashikon gjithashtu përdorimin e kanaleve të brendshëm institucionalë të formuar posaçërisht për zbulimin e informacionit mbi korrupsionin. Megjithatë, një prej çështjeve problematike është se ligji mbetet ende i paqartë lidhur me autoritetin përgjegjës për zhvillimin e hetimeve paraprake. Rastet e korrupsionit denoncohen së brendshmi tek zyrtari për të cilin adresohet denoncimi, ose brenda institucionit ku ka ndodhur korrupsioni. Për më tepër autoriteti përgjegjës ka diskrecionin që të fillojë ose jo një hetim administrativ për individët e përfshirë dhe

¹⁶ Siç theksohet edhe në kapitullin paraardhës, përkufizimi i bilbilfryrësve mbulon një sërë abuzimesh si keqadministrimi, aktet kriminale, abuzimi me pushtetin etj.

¹⁷ GRECO, 2009, Third evaluation round – Albania: evaluation of transparency of party funding

rrethanat përkatëse. Gjithashtu ai vlerëson nëse denoncimi konsiderohet i pabazë, jo konkret ose qartësisht i pavërtetë. Vlerësimi i këtyre rasteve është tërësisht kompetencë e zyrtarit përgjegjës për hetimin dhe si i tillë është mjaft subjektiv.

a. Legjislacioni sektorial që përmban dispozita për mbrojtjen e bilbilfryrësve

Sistemi ligjor i Shqipërisë gjithashtu përfshin një sërë ligjesh sektorialë të cilët përmbajnë dispozita për rregullimin e aktivitetit të bilbilfryrjes. Një sërë dispozitash të ndryshme theksojnë mbrojtjen në rastet kur punonjësit denoncojnë shpërdorimet dhe praktikatat abuzive që kryhen prej autoriteteve publikë.

Bilbilfryrja për rastet e korrupsionit nga nëpunësit gjithashtu përfshihet edhe në **Kodin e Punës**. Ndryshimet e këtij kodi të vitit 2008¹⁸ përfshijnë edhe miratimin e masave mbrojtëse për punonjësit kundër veprimeve të pajustificuar ligjërisht që ndërmerren prej eprorëve të tyre. Më konkretisht, kodi thekson se çdo masë apo sanksion administrativ i pajustificuar, që ndërmerret kundër nëpunësve të cilët kanë arsye për të dyshuar për raste korrupsioni dhe që denoncojnë këto raste tek personat apo autoritetet përgjegjës, është i pavlefshëm. Për të kundërshtuar këto vendime, nëpunësit kanë të drejtë të bëjnë kallëzim në gjykatë.¹⁹ Gjithashtu kodi i punës përveç denoncimit të praktikave korruptive, përfshin gjithashtu edhe rastet e abuzimeve. Nëpunësit të cilët janë në dijeni të çdo lloji shpërdorimi që rezulton në veprë kriminale ose në thyerje të ligjit të punës ose bie ndesh me kontratën e punës, kanë të drejtë të denoncojnë tek autoritetet përkatës kompetentë.²⁰

Një formë tjetër e zbulimit të korrupsionit që kryhet nga eprorët ose nga nëpunësit civilë e cila mund të lidhet me bilbilfryrjen është e drejta për të refuzuar që t'ju binden disa urdhrave apo komandave të cilat u jepen prej eprorëve apo punëdhënësve. Në këtë kontekst, **ligji për nëpunësin civil**, thekson se nëpunësit civilë, ndërsa ushtrojnë detyrat e tyre, kanë të drejtën që të mos i binden një urdhri apo vendimi kur nuk janë të bindur për ligjshmërinë e tij. Në këtë rast ata duhet të informojnë menjëherë institucionet vendimmarrëse, si edhe institucionet eprore. Pra nëpunësi civil nuk është i detyruar që t'i bindet një urdhri të paligjshëm. Edhe pse një prej objektivave të këtij ligji është garantimi i të drejtave dhe përcaktimi i detyrimeve të nëpunësit civil, ligji nuk parashikon ndonjë mbrojtje nga veprimet shpaguese të mundshme kundër bilbilfryrësve, në rastet kur ata nuk binden për zbatimin e një vendimi apo urdhri të paligjshëm.

Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike është një tjetër ligj, i cili konsiderohet i rëndësishëm për luftën kundër korrupsionit. Qëllimi i tij është të mundësojë një vendimmarrje transparente dhe të paanshme, duke parandaluar konfliktet e interesit të zyrtarëve publikë. Lidhur me bilbilfryrjen, ky ligj thekson se “çdo zyrtar,

¹⁸Ligj Nr. 10053, datë 29.12.2008 “Për një ndryshim në Ligjin Nr. 7961, datë 12.07.1995 “Kodi i punës i Republikës së Shqipërisë”

¹⁹Neni 10.1 Ligj Nr. 7961 datë 12.07.1995 “Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë”

²⁰Neni 26/5, *Ibidem*

institucion, palë e interesuar apo individ ka detyrë të denoncojë informacionin lidhur me interesat private të çdo zyrtari që është subjekt i këtij ligji”.²¹ Gjithashtu ligji konsideron zbulimet e informacionit në media dhe ankimet nga publiku si burime legjitime informacioni për zbulimin e rasteve të mundshëm të konfliktit të interesit,²² si edhe mundëson mbrojtje për individët të cilët ofrojnë këtë informacion. Masat e mbrojtjes përfshijnë faktin se zyrtari që përfshihet në zbulimin e informacionit nuk mund të ushtrojë ndonjë masë administrative me efekt ndëshkues kundrejt subjektit informues.²³ Ligji për konfliktin e interesit mundëson për kanale të brendshëm dhe të jashtëm për raportimin e rasteve të konfliktit të interesit. Gjithashtu ekziston një autoritet qendror i përgjithshëm (Inspektoriati Kombëtar për Deklarimin e Pasurive dhe Konfliktin e Interesit) përgjegjës për zbatimin e këtij ligji sikundër janë vendosur edhe autoritetet përgjegjës për secilin prej institucioneve publikë.

Kodi i Procedurave Administrative vendos principet bazë për organet e administratës publike dhe synon mbrojtjen e të drejtave themelore të individit dhe interesat personale të tij. Edhe pse kodi nuk i referohet specifikisht aktivitetit të bilbilfryrjes, ai thekson se çdo individ mund të ankohet kundër çdo akti administrativ,²⁴ ose kundër refuzimit për të nxjerrë një akt tek struktura përgjegjëse ose tek eprori i tij/saj.²⁵ Nëpunësit civilë kanë gjithashtu të drejtën të kërkojnë revokimin, anulimin ose ndryshimin e akteve.²⁶ Megjithatë, veprimet e personave privatë kundër strukturave administrative nuk lidhen drejtpërdrejt me konceptin e bilbilfryrjes. Ata nuk veprojnë në mbrojtje të ndonjë interesi publik prej vendimmarrjes të paligjshme të administratës publike por për mbrojtjen e interesit të tyre personal. Gjithashtu, kodi i procedurave administrative thekson se ndërmjet detyrave dhe përgjegjësive të tjera, organet e administratës publike marrin vendime për çdo lloj ankese, peticioni apo kërkesë që lidhet me shkeljen e Kushtetutës, ligjeve apo të interesit publik.²⁷ Edhe pse mbrojtja e bilbilfryrësve nuk përmendet shprehimisht në ndonjë prej neneve të kodit, megjithatë theksohet se organet e administratës publike, gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre, duhet të mbrojnë interesin publik dhe gjithashtu nuk duhet të shkelin të drejtat legjitime të personave privatë.²⁸ Ata mund të jenë gjithashtu përgjegjës në rastet kur shkaktohet dëm ndaj personave privatë përmes vendimmarrjes së paligjshme.²⁹

Ligji për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve³⁰ përcakton se dispozitat e tij veprojnë në kuadër të procedurave kriminale, për veprat e qëllimshme, të cilat dënohen me jo më pak se katër vjet burg. Pra mbrojtja e dëshmitarëve mundësohet në rastet e

²¹ Neni 8, Ligj Nr. 9367 / 2005 “Për parandalimin e Konfliktit të Interesit gjatë Ushtrimit të Funksioneve Publikë”

²² Neni 9, *Ibidem*

²³ Neni 20, *Ibidem*

²⁴ Një akt administrativ është një vendim i ndërmarrë prej organeve të administratës publike të i cili krijon pasoja ligjore.

²⁵ Neni 137 dhe 139, Ligj. Nr. 8485, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”

²⁶ Neni 135, *Ibidem*

²⁷ Neni 15, *Ibidem*

²⁸ Neni le 10, *Ibidem*

²⁹ Neni e 14, *Ibidem*

³⁰ Ligj Nr. 10 173, datë 22.10.2009 “Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve”

kërcënimit ndaj jetës, ose të integritetit fizik, ose në rastet e ofendimeve serioze. Ligji nuk i referohet specifikisht mbrojtjes së bilbilfryrësve. Pavarësisht kësaj ky ligj parashikon aktivitetin e bilbilfryrjes në lidhje me procedimet për vepra kriminale sipas nenit 260 të Kodit Penal, i cili përmbledh korrupsionin pasiv të zyrtarëve të lartë shtetërorë ose të përfaqësuesve lokalë të zgjedhur. Për këto raste ligji parashikon mbrojtje për dëshmitarët dhe bashkëpunëtorët e drejtësisë të cilët zbulojnë afëra të kësaj natyre.

Përtej dispozitave ligjore të sipërpërmendura, ligji për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë shpesh dështon për ofrimin e mbrojtjes në praktikë. Kjo është e vërtetë edhe në raste që lidhen me bilbilfryrjen sikundër rasti i paraqitur më poshtë.

Kutia 1: Rasti i Kosta Trebickës³¹

Kosta Trebicka ishte një biznesmen, i cili zbuloi prova të korrupsionit publik gjatë procedurave të eksportimit të fishekëve të epokës komuniste nga Shqipëria drejt ShBA, në qershor të vitit 2008. Ai regjistroi dhe publikoi një telefonatë gjatë të cilës shpreheshin akuza ndaj zyrtarëve të lartë shqiptarë, për korrupsion dhe trafik të paligjshëm municionesh. Pak pas publikimit të këtij informacioni, ai u gjet i vdekur në makinën e tij, në një rrugë rurale në Shqipëri. Hetimet zyrtare, të kryera prej autoriteteve shqiptare dhe ekspertëve të FBI-së, dolën në përfundimin se vdekja e tij ndodhi për shkak të një aksidenti automobilistik.

Në kuadrin e mbrojtjes së dëshmitarëve dhe pa paragjykuar detajet e tjera të kësaj çështjeje, duhet theksuar se pasi informacioni i zbuluar u bë publik, Z. Trebicka shprehu disa herë shqetësimin se jeta e tij ishte në rrezik. Këto shqetësime janë shprehur prej tij si publikisht, ashtu edhe pranë organeve përgjegjës për mbrojtjen e dëshmitarëve. Megjithatë, ai asnjëherë nuk e mori statusin e një dëshmitari të mbrojtur dhe kurrë nuk u trajtua si i tillë. Ky rast tregon se dispozitat aktuale për mbrojtjen e dëshmitarëve janë të pamjaftueshme për garantimin e mbrojtjes praktike të dëshmitarëve.

b. Zbulimi i informacionit, një pengesë ligjore për bilbilfryrësit

“Misioni” i bilbilfryrësve për një luftë efikase ndaj abuzimeve dhe shpërdorimeve nuk mund të ketë sukses, pa pasur rrjedhën e duhur të informacionit. Kësisoj aksesit tek informacioni dhe e drejta për informim, është një mjet thelbësor në kuadrin e bilbilfryrjes.³²

E drejta për informacion mbi dokumentet zyrtarë për çdo individ garantohet në Shqipëri nga **Ligji për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare.**³³ Kërkesat për informacion

³¹Referenca nga media për rastin Trebicka janë: Kulish, Nicholas (7.10.2008), Speculations surrounds cases on whistleblowers' death dhe Koleka, Benet. (12.9.2008), Albanian witness in U.S. arms probe dies suddenly

³²Banisar David, (2012). Whistleblowing International standards and development.

megjithatë mund të mos realizohen në rastet kur dokumenti që kërkohet është i klasifikuar nga ligje të tjerë. Në rastet kur informacioni është pjesërisht i klasifikuar, personi i cili kërkon informacion ka të drejtë të marrë atë pjesë të informacionit e cila nuk i nënshtrohet klasifikimit.³⁴

Megjithatë, ky ligj nuk gjen zbatim të plotë në praktikë. Në shumë raste institucionet publike vonojnë procedimin e kërkesave, japin përgjigje negative ose informacion të pa plotë. Për më tepër, ka një mungesë ndërgjegjësimit të qytetarëve lidhur me ekzistencën e këtij ligji, si edhe një qasje të përgjithshme prej administratës shtetërore, për të ruajtur informacionin dhe për klasifikimin e tij si “sekret”.

Gjithashtu, ky ligj është i paqartë kur i referohet situatave të cilat kufizohen prej ligjeve të tjerë dhe nuk bën ndonjë specifikim apo referencë përkatëse tek këta ligje. Kjo paqartësi duket se është faktori kryesor që pengon aksesin tek informacioni edhe pa pasur arsye të forta. E njëjta pengesë ekziston edhe në kodin e procedurave administrative,³⁵ ku personat e përfshirë në një procedurë administrative kanë të drejtë të marrin informacion dhe të familjarizohen me çdo dokument që përdoret në këto procedura, përveç rasteve të kufizuar me ligj.

Një tjetër kufizim për zbulimin e informacionit është **Ligji për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror**. Ky ligj harton rregullat për klasifikimin, përdorimin dhe deklasifikimin e informacionit të klasifikuar si sekret shtetëror. Edhe pse ligji thekson qartësisht se informacioni i klasifikuar si sekret shtetëror duhet rregulluar në përputhje me të drejtën e informimit të qytetarëve mbi aktivitetin e shtetit, shumë abuzime kanë ndodhur në emër të mbrojtjes së sigurisë kombëtare ,duke mos zbuluar informacionin përkatës që mund të kërcënojë atë. Një rast i tillë ilustron në kutinë e mëposhtme.

Kutia 2: Rasti i Gërdecit³⁶

Në 15 mars të vitit 2008 një shpërthim ndodhi në një fabrikë demontimi në Gërdec, afër Tiranës i cili vrau 26 njerëz, plagosi 302 dhe shkatërroi rreth 5,500 shtëpi përreth. Sipas prokurorëve që hetuan çështjen, aksidenti ndodhi për shkak se pronarët privatë të kompanisë nuk morën parasysh rregullat e sigurisë dhe trajnimit të punëtorëve. Gjithashtu hetimet nxorën në pah se në këtë fabrikë punonin kryesisht gra dhe fëmijë. Ekzistenca e kësaj fabrike ishte e panjohur për publikun derisa ndodhi shpërthimi.

Duke pasur parasysh se demontimi dhe transporti i municioneve janë kompetenca ushtarake, informacioni u mbajt brenda një rrethi të vogël njerëzish dhe u trajtua thuajse si sekret shtetëror.

³³Çdo person ka të drejtë të kërkojë informacion mbi dokumentet zyrtarë që lidhen me aktivitetin e organeve shtetërore apo të personave që ushtrojnë funksione shtetërore, pa qenë i detyruar të shpjegojë motivet për këtë kërkesë (Neni 3, paragrafi 1, i Ligjit Nr. 8503, datë 30.6.1999, “Mbi të drejtën e informimit për dokumentet zyrtarë”).

³⁴Po aty, Neni 4.

³⁵E drejta e informimit garantohet gjithashtu në Kodin Administrativ, i cili thekson se organet administrative ushtrojnë aktivitetin e tyre në bashkëpunim të ngushtë me personat privatë duke garantuar informacionin e duhur dhe shpjegimet përkatëse.

³⁶Wikipedia Shpërthimi në Gërdec http://sq.wikipedia.org/wiki/Shp%C3%ABrthimi_n%C3%AB_G%C3%ABrdec

Gjithashtu, ligji për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror ndalon klasifikimin e informacionit kur synohet fshehja e shkeljeve ligjore, joefikasiteti i administratës publike dhe gabimet e saj, ose kur synohet heqja e një personi, organizate apo institucioni nga e drejta për akses tek informacioni, ose kur synohet vonesa apo pengesa për lëshimin e informacionit, i cili nuk është i mbrojtur për arsye të sigurisë kombëtare.³⁷ Nëse kjo situatë ndodh, nuk parashikohen sanksione. Megjithatë, **Kodi Penal** i Shqipërisë përmban dispozitat për dënim në rastet e përfshirjes së palëve të treta, si edhe në rastet e ndihmës gjatë zbulimit të të dhënave, të cilat janë sekret sipas legjislacionit, prej një zyrtari publik apo prej një personi i cili ka detyrë në shërbimet publike, nga personi i cili është i besuar prej tij apo që ka qenë në dijeni të këtij informacioni, falë pozicionit të tij, si edhe nga çdo person i cili është në dijeni të tij.³⁸

Kodi i Procedurave Administrative gjithashtu mbron zbulimin e informacionit të klasifikuar si sekret shtetëror nga personi i cili ushtron këtë detyrë në një strukturë administrative, apo që merr pjesë, apo thërritet për të marrë pjesë, në një procedurë të tillë.³⁹

4. Praktika e bilbilfryrjes në Shqipëri

Sikundër edhe në vende të tjera të Evropës Qendrore dhe Lindore,⁴⁰ edhe në Shqipëri, praktikat e bilbilfryrjes janë pak të njohura dhe përbëjnë një fenomen të kohëve të fundit. Gjithashtu, siç u theksua nga kapitulli i mësipërm, legjislacioni i fragmentuar dhe i paqartë mbi bilbilfryrjen nuk inkurajon zhvillimin e kësaj praktike. Përveç rasteve të publikuara në media, vërehet gjithashtu një mungesë informacioni për raste bilbilfryrësish, të cilat ndodhin në administratën publike, llojin e zbulimit të kryer dhe për rezultatet finale të hetimit të këtyre rasteve. Për më tepër nuk ekziston as një term i duhur për bilbilfryrjen dhe artikujt në media zakonisht përdorin termin *denoncues*, i cili përmban gjithashtu një lloj konotacioni negativ që ky term ka marrë gjatë periudhës së regjimit komunist.⁴¹

Mungesa e një legjislacioni të qartë për mbrojtjen e bilbilfryrësve dhe moskuptimi i duhur i nevojës për të inkurajuar bilbilfryrjen, ndikohet së pari nga sjelljet shoqërore kundrejt këtij fenomeni. Në këtë kontekst, të dhëna për perceptimet shoqërore mbi bilbilfryrjen mund të merren duke analizuar studime të bazuar tek anketat dhe pyetësorët për korrupsionin dhe besimin

³⁷Neni 10, Ligj Nr. 8457 datë 11.02.1999 Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”

³⁸Nenet 294, 295, 295/a, Ligj Nr. 7895, datë 27.01.1995, Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë.

³⁹Neni 19, Ligj. Nr. 8485, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave administrative të Republikës së Shqipërisë”

⁴⁰Një studim zhvilluar në 10 vende të Evropës Qendrore dhe Lindore del në përfundimin se në shumicën e këtyre vendeve, praktikimi i bilbilfryrjes është i panjohur dhe i pa zhvilluar. Megjithatë ekzistojnë disa shembuj pozitivë, një prej të cilëve është edhe rasti i Rumanisë. *Shih: Transparency International, (2007). Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries.*

⁴¹Ligj Nr. 9508, datë 03.04. 2006, “Për bashkëpunimin e publikut në luftën ndaj korrupsionit”, Neni 2 (3).

e publikut tek institucionet e zbatimit të ligjit, si edhe përmes studimeve që merren me perceptimet e publikut ndaj korrupsionit.

Thujse çdo qeveri shqiptare, gjatë periudhës së tranzicionit post-komunist, ka theksuar rëndësinë e masave kundër korrupsionit dhe etikave në administratën publike. Në këtë kontekst, korrupsioni dhe pastrimi i parave konsiderohen si krime në përputhje me detyrimet që rrjedhin nga ratifikimi i Konventës Kriminale për Korrupsionin të Këshillit të Evropës. Gjithashtu një Kod Etike mbi sjelljen e nëpunësve civilë është miratuar që në vitin 2004 dhe ligji për deklarimin e pasurive kërkon që zyrtarët e lartë të deklarojnë pasuritë e tyre për qëllime kontrolli. Këto masa u ndoqën më pas nga Strategjia Kombëtare Kundër korrupsionit e cila është rinovuar çdo pesë vjet, që prej vitit 2004.⁴²

Të dhënat nga studime që masin perceptimet e publikut për përpjekjet e qeverisë për të luftuar korrupsionin, tregojnë se një numër i konsiderueshëm të intervistuarish i vlerësojnë këto përpjekje si të pa mjaftueshme.⁴³ Gjithashtu veprimtaria e institucioneve të drejtësisë, për hetimin e rasteve të korrupsionit, mbetet e dobët⁴⁴ si dhe ka mungesë të të dhënave bindëse lidhur me hetimin e korrupsionit, ndjekjen penale të rasteve korruptive dhe për dënimet e dhëna për rastet e korrupsionit në të gjithë nivelet e administratës publike.⁴⁵ Performanca e dobët e gjykatave dhe mungesa e vazhdueshme e të dhënave në kohë për hetimin e rasteve të korrupsionit ndërmjet zyrtarëve publikë, ndikon gjithashtu që besimi i publikut tek drejtësia të jetë në nivele të ulëta.⁴⁶ Skepticizmi i publikut për përpjekjet e qeverisë për tu përballur me korrupsionin, si dhe mungesa e besimit tek performanca e institucioneve të drejtësisë, ndikojnë negativisht edhe përpjekjet për pasjen e praktikave të suksesshme të bilbilfryrjes në kontekstin shqiptar.

Mungesa e kanaleve të brendshëm në institucionet publike, të cilët kanë detyrë specifike mbledhjen dhe hetimin e informacionit të zbuluar prej stafit të administratës publike, lidhur me raste të mundshme sjelljesh të kundërligjshme të kolegëve të tyre, është një tjetër faktor që ndikon negativisht zhvillimin e praktikave të bilbilfryrjes në Shqipëri. Për më tepër, shpesh zbulimet e informacionit që kryhen prej bilbilfryrësve nuk hetohen në mënyrë të veçantë nga

⁴²Trust Law, Anti corruption profile Albania

⁴³ Në vitin 2008 48% e Shqiptarëve mendonin se qeveria nuk po bënte mjaftueshëm për të luftuar korrupsionin, në vitin 2009 kjo shifër u rrit në 52% dhe në vitin 2010 ajo ishte rreth 42%. *Gallup Balkan Monitor, Summary of findings 2008, 2009 and 2010*. Në vitin 2010 vetëm 17% e Shqiptarëve mendonin se qeveria ishte e suksesshme në luftën kundër korrupsionit. *IDRA (2010). Corruption in Albania: Perceptions and experiences*

⁴⁴Gjipali, Gledis (2013). Nations in Transit: Albania

⁴⁵European Commission, (10.110.2012), Commission staff working document Albania 2012 progress report. Accompanying the document communication from the European Commission to the European Parliament and the Council Albania, enlargement strategy and main challenges.

⁴⁶ Përqindja e të intervistuarve që besonin pak dhe aspak tek institucionet e drejtësisë është rritur nga 45% në vitin 2008 në 62% në vitin 2010. *Gallup Balkan Monitor, Summary of findings 2008, 2009 and 2010*.

kanalet e brendshëm dhe trajtohen në mënyrë të ngjashme me denoncimet apo ankesat që vijnë prej publikut.⁴⁷

Një tjetër faktor që pengon zhvillimin e praktikave bilbilfryrëse në administratën publike është mungesa e një strukture të specializuar dhe të pavarur, të mandatuar me kompetencat përkatëse, për mbikëqyrjen e zbatimit të kuadrit ligjor aktual dhe për hetimin e ankesave që vijnë nga bilbilfryrësit. Në kontekstin shqiptar, disa funksione mbikëqyrëse kryhen nga Institucionet e Pavarura të Mbikëqyrjes (IPM)⁴⁸, në varësi të fushave ku ato kanë kompetenca për të vepruar. Një shembull i një rasti bilbilfryrjeje, i cili është hetuar prej Komisionit për Mbrojtjen ndaj Diskriminimit (KMD) përmendet në kutinë e mëposhtme.

Kutia 3: Komisioneri për Mbrojtjen ndaj Diskriminimit (KMD)

KMD u krijua nga Kuvendi i Shqipërisë në prill të vitit 2010 pas miratimit të ligjit për mbrojtjen ndaj diskriminimit.⁴⁹ KMD ka si detyrë mbrojtjen e qytetarëve kundër të gjithë formave të diskriminimit duke përfshirë edhe diskriminimin për shkak të punësimit.⁵⁰

Në vitin 2012, KMD hetoi një rast në qarkun e Fierit që i përkiste një anëtareje të Drejtorisë Rajonale të Shëndetësisë së këtij qarku. Ajo publikoi në media informacion lidhur me emërimin e padrejtë të eprorit të saj. Pas kësaj ajo vuajti ndërhyrje shpaguese duke përfshirë mohimin e lejes shëndetësore të rregullt, pushimin nga pozicioni i saj i punës dhe emërimin në një pozicion dukshëm më të ulët, pa pasur ndonjë argumentim bindës për këtë. Për sa më sipër punonjësja në fjalë u ankua tek KMD duke pretenduar se ishte diskriminuar në vendin e punës për shkak të zbulimit të informacionit për emërimin e padrejtë të eprorit të saj.

KMD hetoi rastin dhe arriti në përfundimin se pala ankuese kishte vuajtur diskriminim në punësim. Gjithashtu, KMD ka rekomanduar ri-kthimin në vendin e punës së mëparshëm të ankuses dhe ka vendosur një gjobë prej 30.000 lekësh për kreun e Drejtorisë Shëndetësore Rajonale të Fierit. I njëjti vendim u mbështet gjithashtu edhe prej gjykatës së rrethit.⁵¹

⁴⁷Për shembull në rastin e Policisë së Shtetit ekzistojnë dy struktura të cilat merren me hetimin e ankesave: Sektori i Ankesave në Drejtorinë e Standardeve Profesionale dhe Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm. Pavarësisht kësaj Sektori i Ankesave në Drejtorinë e Standardeve Profesionale, për shembull, trajton jo vetëm ankesat që bëhen prej punonjësve të Policisë së Shtetit për sjellje të kundërligjshme të kolegëve të tyre (ose raste bilbilfryrjeje) por gjithashtu mbledh dhe heton edhe ankesa që vijnë nga publiku përsa i përket sjelljeve të ndryshme të kundërligjshme, apo praktikave shpërdoruese të punonjësve të policisë së shtetit. E njëjta situatë, sikundër në rastin e Policisë së Shtetit, paraqitet thuajse në të gjithë institucionet e administratës publike, si edhe në Institucionet e Pavarura të Mbikëqyrjes. Fakti që institucionet publike nuk kanë kanale specifike për trajtimin e ankesave të bilbilfryrësve u theksua thuajse gjatë të gjithë tryezave që u organizuan gjatë këtij studimi.

⁴⁸Institucionet e Pavarura të Mbikëqyrjes (IPM) janë institucione të cilat kanë funksione mbikëqyrëse në fusha të caktuara. Ato krijohen prej Kuvendit dhe japin llogari përpara tij përmes raportimeve. Shembuj të këtyre strukturave përfshijnë, Avokatin e Popullit, Komisionerin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Komisionerin për Mbrojtjen ndaj Diskriminimit, Kontrollin e Lartë të Shtetit, Inspektoriatin e Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive dhe për Konfliktin e Interesit si edhe Avokatin e Prokurimeve: *Dyrmishi, Arian, Kuçi Besiana dhe Gjokutaj Egest (2011). Vlerësim i rolit të Institucioneve të pavarura në Reformën e Sektorit të Sigurisë në Shqipëri; Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim.*

⁴⁹Ligj Nr. 10221, datë 4.2.2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi" Që këtej e tutje LMD

⁵⁰Dispozitat specifike që garantojnë mbrojtjen nga diskriminimi për shkak të punësimit janë vendosur në kapitullin 2 të LMD-së (nenet 12-19)

⁵¹Vendim Nr. 21, datë 08.12.2012 i Komisionit për mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Vendim i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Fier, datë 04.06.2013

Ekzistojnë një sërë dobësish lidhur me përdorimin e IPM-ve, si kanale të jashtëm që mbikëqyrin zbatimin e kuadrit ligjor për bilbilfryrësit në Shqipëri. Së pari, në parim, IPM-të mbikëqyrin zbatimin e legjislacionit në fusha specifike, si për shembull të drejtat e njeriut, diskriminimi etj. Si të tilla, IPM-të zhvillojnë aktivitete tematik dhe nuk mbulojnë të gjithë aspektet e fenomenit të bilbilfryrjes, duke shfaqur kështu një mungesë kapacitetesh për të vepruar si struktura të vetme dhe të pavarura, të cilat kanë si detyrë specifike mbikëqyrjen e zbatimit në praktikë të legjislacionit për bilbilfryrjen.

Një dobësi e dytë e IMP-ve lidhet me faktin se shumica prej tyre procedojnë ankimet që vijnë nga nëpunësit e institucioneve publike për kolegët e tyre, njësoj sikundër ankimet që vijnë prej publikut për zyrtarë të caktuar. Ky fakt, kombinuar me mungesën e dispozitave ligjore përkatëse, shpesh nuk garanton mbrojtjen e nevojshme për bilbilfryrësit e administratës publike, të cilët zbulojnë informacion në mbrojtje të interesit publik.

Vendosja e praktikave të suksesshme të bilbilfryrjes pengohet gjithashtu edhe nga kultura e dobët organizative që ekziston në administratën publike shqiptare. Si rrjedhojë administrata publike shqiptare vuan nga një kulturë institucionale e dobët e cila karakterizohet nga respekti i munguar ndaj vendimeve administrative dhe atyre të gjykatave, mungesa e lirisë së informacionit dhe nga procedura administrative të pasakta.⁵² Gjithashtu, mungesa e kulturës organizative të nevojshme pengon edhe vendosjen dhe zbatimin e dispozitave, procedurave dhe praktikave të zbulimit të informacionit për mbrojtjen e interesit publik në administratën publike.⁵³

Inkurajimi i praktikave të bilbilfryrjes në Shqipëri pengohet gjithashtu edhe nga normat shoqërore konfliktuale. Për më tepër, sikundër ndodh edhe në shoqëri të tjera post-komuniste,⁵⁴ publiku shqiptar shpesh ka tendencë të asociojë raportimin për mbrojtjen e interesit publik me aktivitetet survejues ndaj qytetarëve, që zhvilloheshin nga policia sekrete gjatë periudhës së komunizmit.⁵⁵ Si rrjedhojë, bilbilfryrësit perceptohen me dyshim dhe shpesh etiketohen si ‘kalecë’, ‘spiunë’, ose si individë që veprojnë për përfitime personale.

Nivelet e ulëta të besimit tek institucionet në Shqipëri janë në kontrast me rëndësinë e madhe që u jepet marrëdhënieve me anëtarët e familjes dhe me nivelin e fortë të individualizmit që ekziston në shoqërinë shqiptare, i cili është forcuar edhe më shumë gjatë tranzicionit, si një reagim kundrejt kolektivizimit të imponuar të periudhës komuniste dhe si rrjedhojë e mungesës

⁵² Sigma (2010), Assessment Albania 2010

⁵³ Ky argument u theksua në të tre tryezat që u organizuan në kuadër të këtij projekti

⁵⁴ Një studim mbi praktikën e bilbilfryrjes në vendet ish-komuniste, që janë aktualisht anëtarë të BE-së, thekson se perceptimet negative për bilbilfryrësit ndikohen gjithashtu nga asocimi që i bëhet kësaj praktike me aktivitetet survejuese të strukturave të policive sekrete gjatë periudhës komuniste. *Transparency international, (2007). Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries.*

⁵⁵ Për shembull një artikull publikuar në faqen e internetit të Top Channel i quan bilbilfryrësit si denoncues: Shiko faqen e internetit të Top Channel (29.10.2013) “Denoncuesit me status dëshmitari” <http://www.top-channel.tv/artikull.php?id=266578&ref=ml>

së institucioneve shtetërorë efikasë.⁵⁶ Individualizmi, rëndësia e madhe që u jepet lidhjeve familjare dhe respekti i pakët karshi institucioneve publike dhe shtetit ligjor, janë të gjithë faktorë që vështirësojnë të kuptuarit shoqëror dhe zbatimin e praktikave në mbrojtje të interesit publik, sikundër është edhe bilbilfryrja.

Edhe pse shumica e praktikave më të mira që synojnë mbrojtjen e bilbilfryrësve trajtojnë zbulimin e informacionit në media si shansin e fundit,⁵⁷ në kontekstin shqiptar mungesa e kanaleve efikasë për zbulimin e informacionit, si edhe besimi i pakët tek strukturat institucionale, bëjnë që zbulimi i informacionit në media të jetë mënyra më e zakonshme për bërjen publike të episodeve të korrupsionit dhe të sjelljeve abuzive në administratën publike. Gjatë viteve të fundit, media shqiptare ka publikuar gjithnjë e më shumë afera korruptive dhe histori sjelljesh abuzive në administratën publike. Gjithashtu media shpesh vlerësohet prej publikut si një nga aktorët që ka dhënë kontributin kryesor në luftën kundër korrupsionit.⁵⁸

Me gjithë sa më sipër vetëm pak raste të publikuara nga media janë hetuar deri në fund nga institucionet përkatëse.⁵⁹ Në disa raste, në vijim të zbulimit të informacionit nga media, janë ndërmarrë masa administrative, si pezullimi nga vendi i punës dhe fillimi i procedurave penale. Megjithatë, shumë procedime penale mbi afera korruptive të dyshuara, që janë trajtuar nga media, janë pushuar mbi baza procedurale. Disa shembuj të këtyre procedurave përmenden në kutinë e mëposhtme.

⁵⁶Tamo, Adem, Baka, Besnik and Gjukuta Egest (2011) Social Trust and institutional Authority in the Albanian democracy, Institute for Democracy and Mediation

⁵⁷Banisar David, (2012). Whistleblowing International standards and developments

⁵⁸Ndërmjet viteve 2005 dhe 2008 përqindja e të anketuarve që konsideronin median si 'aktori kryesor që lufton korrupsionin' në Shqipëri është rritur me 4.2%. Gjatë gjithë kësaj periudhe media është vlerësuar nga publiku si institucioni i cili ka dhënë kontributin më domethënës në Shqipëri në luftën kundër korrupsionit. IDRA, (2010), *Corruption in Albania: perceptions and experiences*

⁵⁹USAID, (2013). Media sustainability index 2012. Albania

*Kutia 4: Dy raste që përfshijnë zyrtarë të lartë të pushuar brenda të njëjtit vit*⁶⁰

Gjatë vitit 2009 dy raste hetimesh të mirënjohura korrupsioni që përfshijnë zyrtarët e lartë dhe që janë trajtuar gjerësisht nga media u pushuan për arsye procedurale. Rasti i parë lidhet me hetimin e ish Ministrit të Mbrojtjes, Fatmir Mediu, në lidhje me tragjedinë e Gërdecit që u përmend më sipër. Mediu u akuzua në vitin 2008 për plagosje të rëndë, shkaktuar si rrjedhojë e neglizhencës. Atij ju hoq imuniteti parlamentar dhe u vendos nën hetim. Megjithatë, gjatë zgjedhjeve parlamentare të vitit 2009, Z. Mediu ri-fitoi mandatin e deputetit. Kësisoj, në vitin 2009, Gjykata e Lartë pushoi hetimet që lidheshin me rastin e tij, duke argumentuar se ai kishte ri-fituar imunitet ndaj hetimeve si rrjedhojë e ri-zgjedhjes si deputet.

Rasti i dytë i hetimeve që u pushuan prej Gjykatës së Lartë brenda të njëjtit vit (2009) lidhet me Z. Lulzim Basha. Në vitin 2007, në cilësinë e Ministrit të Transporteve dhe Telekomunikacioneve, ai u dyshua për abuzim me detyrën dhe për shfaqje të sjelljeve të favorshme gjatë tenderëve publikë në procedurat për përzgjedhjen e firmave që do të ndërtonin rrugën Durrës-Prishtinë. Hetimet për këtë rast u pezulluan nga Gjykata e Lartë në mars të vitit 2009, me argumentin se Prokuroria kishte ndërmarrë hetime përtej afateve ligjore të parashikuara për këtë procedurë.

Në princip në Shqipëri ekziston një ligj për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtarë, i cili mundëson aksesin e publikut tek informacioni zyrtar. Pavarësisht kësaj ekzistojnë një sërë problemesh gjatë zbatimit të këtij ligji. Së pari, vërehet një mungesë transparence e institucioneve shtetërore gjatë plotësimit të kërkesave të medias për mundësim të informacionit publik.⁶¹ Së dyti, shpesh kërkesat për informacion procedohen me vonesë prej institucioneve zyrtarë. Duke pasur parasysh veprimtarinë e dobët të institucioneve të drejtësisë gjatë trajtimit të këtyre rasteve, shumica e gazetarëve nuk kryejnë kallëzim penal kur e drejta e tyre për informacion nuk respektohet.⁶²

Një tjetër pengesë ndaj lirisë për informacion, në kuadër të legjislacionit për bilbilfryrësit, është ligji për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror. Kështu gazetarët duhet të jenë mjaft të kujdesshëm kur publikojnë informacion nga bilbilfryrësit, pasi mund të akuzohen për nxjerrjen e informacionit të klasifikuar. Edhe pse përdoret shumë rrallë për të akuzuar gazetarët, shpifja mbetet ende vepër penale në kodin penal të Shqipërisë.⁶³ Gjithashtu, zyrtarët qeveritarë përdorin presione ekonomike dhe politike për të ngacmuar dhe për t'i mbyllur gojën medias kritike.⁶⁴ Presionet dhe ngacmimet e ndryshme, kombinuar me mungesën e burimeve të pavarura,

⁶⁰Shih Bertelsmann Transformation Index 2012: Albania, <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Albania.pdf>

⁶¹Albanian Media Institute, (February 2009). Corruption and the Media: Monitoring daily newspapers on coverage of corruption.

⁶²Kronholm Alex, (2013). Press freedom in Albania

⁶³Bertelsman Stichtung, (2012). Bertelsman Transformation Index 2012: Albania country report.

⁶⁴USAID, (2013) Media sustainability index 2012. Albania

pengojnë zhvillimin e gazetarisë investigative të pavarur në Shqipëri.⁶⁵ Kutia e mëposhtme prezanton një rast bilbilfryrësi të publikuar në media.

*Kutia 5: Koloneli në rezervë Myslym Pashaj denoncon marrëveshjen për përcaktimin e kufijve detarë ndërmjet Shqipërisë dhe Greqisë*⁶⁶

Një nga rastet më të diskutuara të ish-funksionarëve shtetërorë që denoncojnë praktikën e padrejta të institucioneve shtetërore, që çënojnë interesin publik, lidhet me emrin e Kolonelit në rezervë Myslym Pashaj. Gjatë punës së tij në Forcat e Armatosura, ai ka mbajtur një sërë funksionesh duke përfshirë edhe atë të Drejtorit të Institutit të Gjeografisë Ushtarake, deri në vitin 2007.

Ai vuri në përdorim përvojën dhe eksperiencën e tij në këtë fushë dhe përmes studimesh të detajuara, të bëra publike përgjatë vitit 2009, tregoi se qeveria shqiptare po firmoste një marrëveshje me Greqinë për përcaktimin e kufijve detarë, për të cilën një pjesë e madhe e publikut nuk kishte dijeni. Gjithashtu ai tregoi se, përmes kësaj marrëveshjeje, Shqipëria po i jepte Greqisë rreth 300 milje detare det. Duke i fryrë bilbilit publikisht, ai arriti të tërhiqte vëmendjen e publikut si edhe atë të një sërë ekspertësh të tjerë të fushës. Për shkak të presionit pozitiv që u iniciua prej zbulimit të informacionit të kryer prej kolonel Pashajt, Gjykata Kushtetuese hodhi poshtë marrëveshjen në fjalë si anti-kushtetuese, përmes një vendimi të datës 26 janar të vitit 2010.

Një tjetër prirje, që ndikon perceptimet shoqërore kundrejt fenomenit të bilbilfryrjes është rreziku i politizimit të këtij fenomeni. Për më tepër, siç tregohet edhe nga rastet e përmbledhura në kutinë e mëposhtme, në Shqipëri ekziston një lloj prirje, sipas të cilit bilbilfryrësit që bëhen të famshëm përmes zbulimit të informacionit në media për çështje të caktuara, e përdorin ‘famën’ që fitojnë nga këto raste si shtysë për të ngjitur shkallët e karrierës politike.

⁶⁵United States Department of State, (24.5.2012). 2011 Country Reports on Human Rights Practices: Albania.

⁶⁶ Disa referenca mediatike për rastin e Kolonelit Pashaj janë: Peshku pa ujë (19 tetor 2009) Koloneli në rezerve përballë shtetit dhe Shoqërisë <http://arkivi.peshkupauje.com/2009/10/koloneli-ne-rezerve-perballe-shtetit-dhe.html>; Forumi virtual (11.10.2009) Shtohet presioni për të mos ratifikuar paktin detar me Greqinë <http://www.forumivirtual.com/lajme-nga-shqip%C3%ABria-54/marr%C3%ABveshja-p%C3%ABr-kufijt%C3%AB-ujor%C3%AB-p%C3%ABrse-k%C3%ABrkon-greqia-detin-shqiptar-17159/> Peshku pa ujë (26 janar 2010) Kushtetuesja hedh poshtë paktin me Greqinë <http://www.peshkupauje.com/2010/01/kushtetuesja-hedh-poshte-paktin-me> dhe Blushi, Tedi (01.05.2009) “Qeveria Shqiptare i ka falur Greqisë rreth 225 km² sipërfaqe deti.http://pashtriku.beepworld.de/files/Kosova_09/prill-09/27-30/tedi_blushi_marreveshja_greqi_shqiperi_berisha_karamanlis_29.4.09.htm

Kutia 6: Nga bilbilfryrës, në politikan

Prova e parë e politizimit të bilbilfryrjes lidhet me rastin Trebicka që u përmend më sipër. Zbulimi i informacionit të bërë prej tij u përdor deri diku politikisht nga Partia Socialiste, aso kohe në opozitë për të mbledhur mbështetës për nisjen e protestave kundër qeverisë së kohës.⁶⁷

Një tjetër rast bilbilfryrjeje që shfaq tendenca të politizimit të protagonistit është ai i Z. Dritan Hila. Në vitin 2010, ai ka qenë diplomat në Ministrinë e Punëve të Jashtme të Shqipërisë. Përmes një letre të hapur në shtyp, Z. Hila i fryu bilbilit lidhur me emërimin, sipas tij, në kundërshtim me procedurat përkatëse si ambasadore të vazhës së ish kryetares së Gjykatës së Lartë. Pas publikimit të letrës së hapur në media ai u shkarkua nga detyra që mbante në MPJ. Z. Hila filloi procedurat ligjore për këtë çështje dhe përmes gjykatës ri-fitoi të drejtën për ri-emërim dhe kompensim financiar për shkarkim të padrejtë nga vendi i punës.⁶⁸ Megjithatë, shumë shpejt, pas zbulimit të informacionit në media, ai u përfshi në politikë me opozitën e kohës dhe, pas rotacionit të pushtetit të pas zgjedhjeve të 23 qershorit të vitit 2013, është aktualisht zëvendësministri i ri i mbrojtjes.

Së treti edhe vetë kolonel Pashaj, pak pasi emri i tij u bë mediatikisht i famshëm lidhur me rastin e sipërpërmendur të bilbilfryrjes, ka qenë për disa muaj gjatë vitit 2013 Sekretar i Përgjithshëm i një partie politike (Aleancës Kuq e Zi).

Së katërti dhe së fundmi, edhe kryetari i Aleancës Kuq e Zi, parti e formuar në qershor 2012, Kreshnik Spahiu ka pasur lidhje me bilbilfryrjen përpara se të fillonte të merrej me politikë në vitin 2005. Kështu përgjatë viteve 2000-2004 ai ka qenë drejtori ekzekutiv i OShC-së shqiptare Zyra për Mbrojtjen e Qytetarit, Drejtor i Transparency International Shqipëri dhe anëtar bordi i Koalicionit Shqiptar kundër Korrupsionit.⁶⁹

Siç del në pah edhe nga diskutimi i mësipërm, gjatë këtij kapitulli dhe siç përfundohet dhe diskutohet edhe në një sërë studimesh sociale për Shqipërinë, duket se shoqëria shqiptare karakterizohet nga pjesëmarrje e ulët qytetare, si në aktivitetet civile,⁷⁰ ashtu edhe në ato politike.⁷¹ Nga ana tjetër, për shkak të një sërë faktorësh që lidhen me trashëgiminë historike dhe mungesën e eksperiencës dhe kulturës demokratike, shqiptarët priren të shfaqin dyshime kundrejt veprimeve si bilbilfryrja. Duke pasur parasysh faktin se shoqëria shqiptare priret të jetë dyshuese

⁶⁷ Shih Kulish, Nicholas (7.10.2008), Speculations surrounds cases on whistleblowers' death

⁶⁸ Disa referenca mediatike për rastin Hila janë: Shqiptarja.com, (6.3.2013). Dritan Hila fiton gjyqin me MPJ. Merr 8.4 milionë lekë. ICUB.al, (6.6.2010). Letër për emërimin e bijës së kryetares: Dritan Hila; Balkanëeb.com, (14.1.2011). Becaj: Videopërgjimi ska lidhje me aferat.

⁶⁹ Wikipedia Kreshnik Spahiu http://sq.Wikipedia.org/Wiki/Kreshnik_Spahiu

⁷⁰ Një studim i vitit 2010 zhvilluar nga IDM, përfundon se qytetarët shqiptarë preferojnë më shumë të harxhojnë kohën e lirë me shokët apo në aktivitete të tjerë shoqërore, sesa të përfshihen me aktivitete qytetare apo të punojnë vullnetarisht për këto të fundit. Shih Civicus dhe IDM, Indeksi i Shoqërisë Civile për Shqipërinë 2013, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim.

⁷¹ I njëjti studim del në konkluzionin se, pavarësisht faktit se pjesëmarrja politike duket të jetë në nivele më të kënaqshme sesa ajo qytetare, shumica e qytetarëve shqiptarë shfaqen apatikë ndaj pjesëmarrjes në politikë. Shih *ibid*

kundrejt veprimtarive si bilbilfryrja, sikundër edhe konotacionet negativë që ekzistojnë lidhur me ‘moralin’ e atyre që përfshihen në politikë, ka shumë gjasa që asocimi i bilbilfryrësve dhe bilbilfryrjes me veprimtaritë politike të ndikojë negativisht perceptimet shoqërore lidhur me këtë fenomen. Kjo, nga ana tjetër, përbën një tjetër pengesë për zhvillimin e praktikave të suksesshme të bilbilfryrjes në Shqipëri.

5. Konkluzione

Ky studim analizon kuadrin ligjor, praktikat dhe mjedisin shoqëror në kuadër të zbatimit dhe përshtatjes së mekanizmit të bilbilfryrjes në kontekstin shqiptar. Studimi arrin në përfundimin se legjislacioni aktual që përmban elementë të bilbilfryrjes në Shqipëri është i fragmentuar dhe i shpërndarë në një sërë ligjesh sektoriale. Për më tepër, dispozitat ekzistuese janë të paqarta dhe u mungojnë mekanizmat përkatës që garantojnë mbrojtjen e bilbilfryrësve. Nga ana tjetër, ndalimi i marrjes së çdo mase administrative, civile apo penale kundër bilbilfryrësve nuk ndiqet nga ndonjë garanci ligjore, e cila të theksojë se çfarë ndodh në rastet kur e drejta për tu mbrojtur e bilbilfryrësve cenohet.

Legjislacioni ekzistues për bilbilfryrësit, gjithashtu, nuk përcakton qartësisht procedurat dhe rregulloret për krijimin e kanaleve të brendshëm dhe të jashtëm për zbulimin e informacionit në mënyrë efikase. E vetmja pjesë në kuadrin ligjor, që përcakton procedurat dhe autoritetin për hetimin e këtyre çështjeve, është ligji për bashkëpunimin e publikut në luftën ndaj korrupsionit. Megjithatë, edhe në këtë rast dispozitat përkatëse mbeten të paqarta dhe ka mjaft hapësirë për liri veprimi gjatë kryerjes së proceseve hetimore.

Përveç kuadrit ligjor të paqartë dhe të pa përfunduar, administrata publike shqiptare, gjithashtu, vuan edhe nga një kulturë e dobët institucionale, lidhur me zbatimin e ligjit. Kjo e fundit, e kombinuar edhe me mekanizmat e dobët ekzistues për mbrojtjen e bilbilfryrësve, redukton besimin tek kanalet zyrtarë për zbulimin e informacionit dhe rrjedhimisht, ka ndikim negativ tek zhvillimi i bilbilfryrjes në praktikë.

Për shkak të mungesave të sipërpërmendura në kontekstin shqiptar, media rezulton si kanali kryesor për zbulimin e informacionit të bilbilfryrjes, i cili ka akses të madh publik. Zbulimi i informacionit në media për afëra korruptive dhe për praktika e sjellje të tjera abuzive apo në kundërshtim me ligjin, shpesh ka ndikuar tek institucionet përkatëse që ata të ndërmarrin masa administrative, apo për të çuar për ndjekje penale të një sërë zyrtarësh që dyshohen për korrupsion. Megjithatë, zbulimi i informacionit në media nuk garanton mbrojtjen e bilbilfryrësve.

Perceptimet dhe qasjet shoqërore kundrejt bilbilfryrjes në Shqipëri mund të përkufizohen si ‘indiferente’ në rastin më të mirë. Faktorët që ndikojnë këtë qasje lidhen me performancën e

dobët të institucioneve të drejtësisë dhe besimin e ulët që publiku ka te këto institucione, me rezistencën kulturore kundrejt këtij fenomeni, që ndikohet edhe prej historisë së afërt komuniste, si dhe prej një kulture pjesëmarrëse të dobët. Kjo mungesë e përgjithshme vëmendjeje për dobishmërinë e bilbilfryrjes, ndikon edhe mungesën e një qasjeje gjithëpërfshirëse për zhvillimin e këtij fenomeni. Gjithashtu, së fundi, duket se ka një korrelacion pozitiv ndërmjet bilbilfryrësve dhe përfshirjes në politikë. Duke pasur parasysh prirjet dhe tiparet e shoqërisë shqiptare, të përmendura më lart, ka shumë gjasa që kjo tendencë të influencojë negativisht si në sjelljet shoqërore kundrejt bilbilfryrjes në Shqipëri, ashtu edhe në inkurajimin e kësaj praktike.

6. Rekomandime

1. Qeveria, në konsultim të gjerë me aktorë të shoqërisë civile dhe ekspertë kombëtare e ndërkombëtarë të fushës, duhet të hartojë një akt ligjor të vetëm dhe të qartë për të rregulluar praktikën bilbilfryrëse në institucionet publike në Shqipëri. Legjislacioni duhet të përmbajë një përcaktim të gjerë të praktikave abuzive dhe të garantojë mbrojtjen prej heqjes nga puna si edhe nga çdo formë hakmarrjeje që mund të ushtrohet kundrejt bilbilfryrësve.
2. Institucionet publike përgjegjëse duhet të hartojnë dhe miratojnë aktet nënligjore përkatëse, që do të mundësonin zbatimin efikas të legjislacionit për bilbilfryrjen.
3. Institucionet publike duhet të garantojnë vendosjen dhe funksionimin e kanaleve të brendshëm, për zbulim të informacionit dhe që garantojnë procedimin efikas të zbulimit të informacionit, garantojnë anonimitetin e bilbilfryrësit gjatë hetimit, si dhe që prodhojnë rezultate konkrete për zbulimin e informacionit në fjalë.
4. Forcimi i kapaciteteve hetuese të institucioneve të drejtësisë, lidhur me vendimet që merren për rastet e bilbilfryrjes, si edhe për garantimin e mbrojtjes së bilbilfryrësve, do të shërbente për forcimin dhe inkurajimin e përdorimit të kësaj praktike, si edhe për të rritur besimin publik në këtë institucion.
5. Institucionet publike duhet të tërheqin vëmendjen e punonjësve të tyre, lidhur me ekzistencën e mekanizmave të brendshëm për zbulimin e informacionit për rastet e praktikave abuzive dhe shpërdoruese.
6. Institucionet publike duhet të ndërrmarrin fushata ndërgjegjësuese për rritjen e vëmendjes së publikut dhe ndërgjegjësimin e qytetarëve për bilbilfryrjen përmes përdorimit të burimeve mediatike.

Bibliografi

Ligje dhe Konventa

Konventa Civile e Këshillit të Evropës për Korrupsionin. [On-Line]: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm> Parë për herë të fundit në 10.9.2013

Konventa Kriminale e Këshillit të Evropës për Korrupsionin. [On-Line]: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>. Parë për herë të fundit në 10.9.2013

Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit. [On-Line]: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>. Parë për herë të fundit në 10.9.2013

Ligj Nr. 7895, datë 27.01.1995, Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, [On-Line]: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=56> Parë për herë të fundit në 10.9.2013

Ligj Nr. 7961 datë 12.07.1995 “Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë”. [On-Line]: <http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-7961-Date-12-07-1995.html>. Parë për herë të fundit në 9.9.2013.

Ligj Nr. 8457, datë 11.2.1999, “Për informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror”. [On-Line]: http://www.nsaalbania.gov.al/Shqip/ligji_permbajtja.htm. Parë për herë të fundit në 9.9.2013

Ligj Nr. 8485, datë 12.5.1999 “Kodi i Procedurave administrative të Republikës së Shqipërisë” [On-Line]: http://www.kmdp.al/web/pub/ligj_8485_1999_kod_proced_administ_125_1.pdf. Parë për herë të fundit në 6.8.2013

Ligj Nr. 8503, datë 30.6.1999, “Për të drejtën e informimit mbi dokumentet zyrtare” [On-Line]: http://www.mete.gov.al/doc/20100621093226_ligji_mbi_informimin_e_publikut.pdf. Parë për herë të fundit në 12.9.2013

Ligj Nr. 8635, datë 06.07.2000, “Për ratifikimin e Konventës Civile të Këshillit të Evropës për Korrupsionin”. [On-Line]: Parë për herë të fundit në 12.9.2013

Ligj Nr. 8778, datë 26.4.2001, “Për ratifikimin e Konventës Kriminale të Këshillit të Evropës për Korrupsionin” [On-Line]: <http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-8778-Date-26-04-2001.html>. Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Ligj Nr 9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike” [On-Line]: <http://www.hidaa.gov.al/ligji-nr-9367/>. Parë për herë të fundit në 6.8.2013

Ligj Nr. 9492 datë 13.03.2006, “Për ratifikimin e Konventës së Organizatës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit”, [On-Line]: http://www.asp.gov.al/index.php?option=com_content&view=article&id=677%3A%26-i-g-j-nr-

9492-date-1332006-per-ratifikimin-e-konventes-se-kombeve-te-bashkuara-kunder-korrupsionit&Itemid=310 Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Ligj Nr. 9508, datë 3.4.2006 “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit” [On-Line]: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2008/08_anti-corruption_clean_en.pdf. Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Ligj Nr. 8485, datë 12.5.1999 “Kodi i Procedurave administrative të Republikës së Shqipërisë” [On-Line]: <http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-10053-Date-29-12-2008.html>. Parë për herë të fundit në 23.8.2013

Ligj Nr. 10053, datë 29.12.2008, “Për një ndryshim në ligjin Nr. 7961, datë 12.7.1995 Kodi i Punës së Republikës së Shqipërisë” [On-Line]: <http://njoftime.org/article/Ligj-Nr-10053-Date-29-12-2008.html>. Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Ligj Nr. 8549, datë 11.11.1999 “Për statusin e nëpunësit civil” [On-Line]: <http://www.gobookee.org/ligji-per-nenpunesit-civil-2013/>. Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Ligj Nr. 10 173, datë 22.10.2009 “Për mbrojtjen e bashkëpunëtorëve të drejtësisë dhe dëshmitarëve” [On-Line]: [http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Legjislacioni Brendshem Web/LIGJI PER MBROJTJEN E DESHMITAREVE E BASHKEPUNETOREVE TE DREJTESISE.pdf](http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Legjislacioni%20Brendshem%20Web/LIGJI%20PER%20MBROJTJEN%20E%20DESHMITAREVE%20E%20BASHKEPUNETOREVE%20TE%20DREJTESISE.pdf). Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Vendimi i Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi Nr. 21, datë 8.11.2012 [On-Line]: <http://kmd.al/skedaret/1372438878-vendimi.pdf> Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Vendim i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Fier, datë 4.6.2013. [On-Line]: <http://kmd.al/skedaret/1372438878-vendimi.pdf> [On-Line]: <http://kmd.al/skedaret/1372438878-vendimi.pdf> Parë për herë të fundit në 22.8.2013

Burime të tjera

Article 19, (September 2004). Memorandum on the Albanian law on the right to information over official documents [On-Line]: <http://www.refworld.org/publisher,ART19,,ALB,,0.html> Parë për herë të fundit në 29.8.2013

Albanian Media Institute, (February 2009). Corruption and the Media: Monitoring daily newspapers on covering corruption. [On-Line]: <http://www.institutemedia.org/Documents/PDF/Corruption%20reporting.pdf> Parë për herë të fundit në 29.8.2013

Banisar David, (2013). Whistleblowing International standards and development. [On-Line]: http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/investigaciones/banisar_paper.pdf Parë për herë të fundit në 6.6.2013

Balkanweb.com. (14.1.2011). Becaj: Videopërgjimi s'ka lidhje me aferat. [On Line]: <http://www.balkanweb.com/kryesore/1/video--pergjimi-becaj-distancohem-s-kam-lidhje-me-aferat-54605.html>. Parë për herë të fundit në 12.7.2013

Bertelsman Stichtung. (2012). BTI 2012: Albania country report. [On-Line]: <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ecse/alb/2012/#outlook> Parë për herë të fundit në 10.6.2013

Dyrmishi Arian, Kuci Besiana dhe Gjokuta Egest (2011). Vlerësim i Rolit të Institucioneve të Pavarura të Mbikëqyrjes në Sektorin e Sigurisë në Shqipëri. Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim [On-Line]: http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/an_assessment_of_the_role_of_the_job_in_sr_in_albania_eng_0.pdf Parë në 10.6.2013

European Commission, (10.11.2012), Commission staff working document Albania 2012 progress report. Accompanying the document communication from the European Commission to the European Parliament and the Council Albania, enlargement strategy and main challenges. [On Line]: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf. Parë për herë të fundit në 12.7.2013

Tryezë 1 Mbrojtja e Bilbilfryrësve në Shqipëri Legjislacioni dhe Praktikrat aktuale. Organizuar në 16 shtator 2013

Tryezë 2 Mbrojtja e Bilbilfryrësve në Shqipëri Legjislacioni dhe Praktikrat aktuale. Organizuar në 4 tetor 2013

Tryezë 3 Mbrojtja e Bilbilfryrësve në Shqipëri Legjislacioni dhe Praktikrat aktuale. Organizuar në 16 tetor 2013

Forumi virtual (11.10.2009) Shtohet presioni për të mos ratifikuar paktin detar me Greqinë [On-Line]: <http://www.forumivirtual.com/lajme-nga-shqip%C3%ABria-54/marr%C3%ABveshja-p%C3%ABr-kufijt%C3%AB-ujor%C3%AB-p%C3%ABrse-k%C3%ABrkon-greqia-detin-shqiptar-17159/>. Parë për herë të fundit në 7.11.2013

G20, (undated) Anti-corruption Action Plan. Action Point 7: Protection of whistleblowers [On-Line]: www.g20.org/load/781360580. Parë për herë të fundit në 10.9.2013

Gallup Balkan Monitor. (2010), Summary of Findings. [On Line]: http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf Parë për herë të fundit në 10.6.2013

Gallup Balkan Monitor. (2009), Summary of findings [On Line]: http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2009_Summary_of_Findings.pdf Parë për herë të fundit në 10.6.2013

Gallup Balkan Monitor. (2008), Analytical report. [On Line]: http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2008_Analytical_Report.pdf Parë për herë të fundit në 7.7.2013

GRECO. (18.3. 2005). Second Evaluation Round: Evaluation report on Albania

GRECO (2009) Third Evaluation Round Albania

Gjipali, Gledis (2012). Nations in Transit 2012: Albania. [On-Line]: http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Albania_final_0.pdf Accessed on 3.8.2013

ICUB.al. (6.6.2010). Letër për emërimin e bijës së kryetares: Dritan Hila. [On-Line]: http://www.ikub.al/LAJME_CATEGORY/1101200077/Article-Leter-per-emerimin-e-bijes-se-kryetares-Dritan-HILA-.aspx Parë për herë të fundit në 19.7.2013

Institute for Development Research Alternative, (2010). Corruption in Albania: Perceptions and experiences. [On-Line]: <http://albania.usaid.gov/spaw2/uploads/files/Corruption%20in%20Albania%202010%20-%20Summary%20of%20Findings.pdf> Parë për herë të fundit në 3.8.2013

Koleka, Benet (12.9.2008), Albanian witness in U.S. arms probe dies suddenly. [On Line]: <http://www.reuters.com/article/2008/09/12/us-albania-blast-witness-idUSLC14849820080912> Parë për herë të fundit në 2.9.2013

Kulish, Nicholas. (7.10.2008). Speculation surrounds case of whistleblowers death. [On-Line]: http://www.nytimes.com/2008/10/08/world/europe/08albania.html?_r=0 Parë për herë të fundit në 3.7.2012

Kronholm, Alex (2013). Press freedom in Albania [On-Line]: <http://axelkronholm.com/wp-content/uploads/2013/01/Press-Freedom-In-Albania-2013-by-Axel-Kronholm.pdf> Parë për herë të fundit në 16.8.2013

Lorenc Vangjeli (undated) Kush demonstroi ne 21 Janar [On-Line]: <http://www.revistajava.al/kryesore/2012118/kush-demonstroi-ne-21-janar>. Parë për herë të fundit në 1.10.2013

Michael, Bryane and Varanes, Maurizio Konceptet ligjore bazë të anti-korrupsionit: Përcaktimi i juridiksionit. Zgjidhjet civile dhe dëmshtëpërblimet; Rasti i Shqipërisë. *Revista Polis No.6* pp.15-28. [On-Line]: <http://revistapolis.com/polis/images/stories/revistat/POLIS6.pdf> Parë për herë të fundit në 16.8.2013

OECD. (July 2012). Whistleblower protection: encouraging reporting. [On-Line]: www.cleangovbiz.org Parë për herë të fundit në 6.6.2013

Peshku pa ujë (19 tetor 2009) Koloneli në reserve përballë shtetit dhe Shoqërisë [On-Line]: <http://arkivi.peshkupauje.com/2009/10/koloneli-ne-rezerve-perballe-shtetit-dhe.html>. Parë për herë të fundit në 7.11.2013

Project against corruption in Albania (PACA). (June 2012), Facilitating and protecting complaints of alleged official corruption and malpractice in Albania: Current system and recommendations for improvement. [On-Line]: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/TP%202012/1917%20PACA%20TP%2011%202012%20-COMPLAINTS-August%20'12%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/TP%202012/1917%20PACA%20TP%2011%202012%20-COMPLAINTS-August%20'12%20(2).pdf) Parë për herë të fundit në 6.5.2013

SIGMA (2010). Assessment Albania 2010 [On-Line]: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/46465284.pdf>. Parë për herë të fundit në 16.9.2013

Shqiptarja.com, (6.3.2013). Dritan Hila fiton gjyqin me MPJ. Merr 8.4 milionë lekë. [On-Line]: <http://www.shqiptarja.com/politike/2732/dritan-hila-fiton-gjyqin-me-mpj-merr-8-4-milione-leke-146221.html> Parë për herë të fundit në 29.7.2013

Speckbacker, Christopher. (20.3.2009). The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work. [On-Line]: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf> Parë për herë të fundit në 9.8. 2013

Tamo, Adem, Baka, Besnik, and Gjokuta, Egest (June 2011). Social Trust and Institutional authority in Albanian democracy [On-Line]: <http://www.idmalbania.org/publications/social-trust-and-institutional-authority-albanian-democracy> Parë për herë të fundit në 16.8.2013

Transparency International, (2010). Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption [On-Line]: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2010_1_pp_whistleblowing_en Parë për herë të fundit në 3.8.2013

Transparency International, (2007). Alternative to silence: whistleblowing protection in 10 European countries. [On-Line]: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries Parë për herë të fundit në 12.7.2013

Trust Law: Anti corruption profile Albania [On Line]: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/albania/initiatives/public-anti-corruption-initiatives.aspx> Parë për herë të fundit në 12.7.2013

United States Department of State, (April 2013). 2012 Country Reports on Human Rights Practices: Albania. [On-Line]: <http://www.refworld.org/docid/517e6e717d.html> Parë për herë të fundit në 19.8.2013

United States Department of State, (24.5.2012). 2011 Country Reports on Human Rights Practices: Albania [On-Line]: <http://www.refworld.org/docid/4fc75ac258.html> Parë për herë të fundit në 12.7.2013

USAID. (2013). Media sustainability index, Albania. [On-Line]: http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2012_Albania.pdf Parë për herë të fundit në 19.8.2013

Wikipedia Shpërthimi në Gërdec [On-Line]: http://sq.wikipedia.org/wiki/Shp%C3%ABrthimi_n%C3%AB_G%C3%ABrdec Parë për herë të fundit në 07.11.2013